

9

Vreemdelingenwet

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen (31549);**
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de richtlijn nr. 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PbEU L 348/98) (32420).**

(Zie vergadering van 25 oktober 2011.)

De algemene beraadslaging wordt hervat.



Minister Leers:

Voorzitter. Laat ik beginnen met de geachte afgevaardigden te danken voor hun inbreng. Zoals enkele leden al hebben aangegeven, bespreken wij vanavond twee wetsvoorstellen. Het gaat om de implementatie van de Terugkeerrichtlijn en de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen, kort gezegd de mvv-wet.

Vooraf spreek ik waardering uit voor de snelle agendering van dit onderwerp. Terecht is opgemerkt dat al heel wat tijd verloren is gegaan. De implementatietermijn voor de richtlijn is al een jaar verstreken. De te late implementatie heeft bovendien vervelende consequenties, met name als het gaat om de mogelijkheden om vreemdelingen in bewaring te stellen en te houden. Dat zullen wij straks zien bij de terugkeercijfers. Wij moeten vaststellen dat het niet implementeren helaas de terugkeercijfers negatief heeft beïnvloed. Rechters toetsen sinds de inwerkingtreding namelijk rechtstreeks aan de richtlijn, terwijl de Nederlandse wet en uitvoering daarmee niet geheel overeenstemmen.

Laat ik hopen dat we er onder voortvarende leiding van de voorzitter vanavond adequaat uit kunnen komen, zodat de wet alsnog op korte termijn kan worden geïmplementeerd, en dat we de problemen die als gevolg van die late implementatie bestaan, achter ons kunnen laten.

De Terugkeerrichtlijn heeft ons in principe veel positiefs te brengen. De richtlijn bevordert een meer coherente en geharmoniseerde aanpak binnen de EU. Dat is winst; het belang daarvan moet niet worden onderschat. In heel Europa wordt met betrekking tot het terugkeerproces namelijk dezelfde boodschap afgegeven aan illegale vreemdelingen. Ook dat terugkeerproces wordt in lijn gebracht. Ook worden in heel Europa enkele waarborgen voor de vreemdelingen geïntroduceerd, onder meer op het gebied van vreemdelingenbewaring en gelijke behandeling; daar wil ik toch graag op wijzen. De implementatie van deze richtlijn is een noodzakelijk gegeven, waarvoor de beslissing al eind 2008 is genomen. De richtlijn bevat een aantal nuttige instrumenten die goed aansluiten bij het streven van dit kabinet. Ik weet dat niet iedereen het daarmee eens is, maar het past in ieder geval bij het streven van dit kabinet om illegaal verblijf steviger aan te pakken. De

belangrijkste instrumenten in deze richtlijn zijn het terugkeerbesluit en het inreisverbod. Het begint met een terugkeerbesluit. Dat woord zullen wij vanavond nog wel vaker horen. Dat is een nieuw instrument. Als het terugkeerbesluit niet wordt gehonoreerd en als men zich daar dus niet aan houdt, zal de vreemdeling een inreisverbod worden opgelegd. Dat kan na ommekomst van een vertrektermijn van 28 dagen of als een illegale vreemdeling wordt aangetroffen die geen vertrektermijn krijgt. De regeling voor de vertrektermijn is in de derde nota van wijziging aangepast aan de systematiek van de richtlijn. In de derde nota van wijziging staat overigens een technische ommissie. Die moet nog hersteld worden, maar daarvoor krijgt de Kamer nog een regel voorgelegd. Dat is echter een puur technisch probleempje.

De woordvoerders hebben heel veel opmerkingen gemaakt over het inreisverbod. Misschien is het goed als ik daar nog eens heel precies op inga; straks kom ik terug op de individuele vragen.

De voorzitter:

Ik zou de heer Schouw willen vragen om de minister eerst een aanzet van zijn beantwoording te laten geven, want ik weet dat er nog heel veel volgt. De heer Schouw krijgt dus nog volop de gelegenheid.

De heer Schouw (D66):

Ik dacht dat dit een afrondende vorm was van een inleiding.

De voorzitter:

Nee, die indruk had ik niet. Het was nog geen afronding.

Minister Leers:

Een inreisverbod betekent dat voor de betreffende vreemdeling een verbod geldt om gedurende een bepaalde periode in te reizen of te verblijven op het grondgebied van de EU. Met de invoering van een inreisverbod ontstaat dus een belangrijke extra prikkel voor vreemdelingen om niet langer in Europa en in Nederland te verblijven en zelf tijdig het vertrek te realiseren. De effectiviteit van het terugkeerbeleid is hiermee gediend. Ik verwacht dat meer vreemdelingen daardoor zelfstandig zullen vertrekken en dat de vertrekplicht van vreemdelingen beter zal kunnen worden gehandhaafd.

Het inreisverbod wordt als regel gegeven voor een periode van maximaal vijf jaar; daarover heeft de heer Spekman vragen gesteld. In het wetsvoorstel staat dat de duur van het inreisverbod wordt berekend met ingang van de datum waarop de vreemdeling de EU heeft verlaten – daar kom ik straks op terug bij de amendementen – om de vreemdeling ertoe aan te sporen om gevolg te geven aan het terugkeerbesluit door te vertrekken.

Het inreisverbod wordt nader geregeld in het Vreemdelingenbesluit. Dat is lagere regelgeving. Daarin zal ook worden geregeld aan welke groepen kwetsbare vreemdelingen als regel geen inreisverbod wordt opgelegd; ik weet dat er daarover een amendement ligt. Kortweg – ik zeg het hier huiselijk, maar we komen er straks nader over te praten – zijn dat personen die vanwege hun gezondheid niet kunnen reizen, minderjarigen en vreemdelingen die het slachtoffer zijn van mensenhandel. Kortom: het gaat om bepaalde kwetsbare groepen. Ik wil maar zeggen dat wij ook hier de rechtvaardigheid niet uit het oog willen verliezen.

Leers

Ik ga nu kort in op de strafbaarstelling. Straks ga ik daar uitgebreider op in, omdat dit punt allerlei vragen heeft opgeroepen. De strafbaarstelling van overtreding van het inreisverbod is in het wetsvoorstel gekomen omdat de Raad van State mij erop heeft gewezen dat bij de implementatie van een richtlijn de lidstaten het beginsel van gemeenschapstrouw in acht dienen te nemen en ervoor dienen te zorgen dat het nuttig effect van de richtlijn wordt gewaarborgd, hetgeen mede effectieve toepassing en handhaving in de praktijk inhoudt. Eigenlijk heeft de Raad van State gezegd: als u een inreisverbod opneemt – dat is het gevolg van deze richtlijn – moet u dat inreisverbod ook zelfstandig sanctioneren om daarmee de gemeenschapstrouw te laten zien en het nuttige effect van deze regel te waarborgen.

Dus heeft de Raad van State aangegeven dat het stellen van sanctioneringsmaatregelen die doeltreffend, afschrikkend en evenredig zijn, mogelijk is. Door overtreding van het inreisverbod strafbaar te stellen, wordt aan de vreemdeling de boodschap verkondigd dat hij of zij Nederland of Europa tijdig moet verlaten, omdat anders strafbaarstelling volgt. Houdt een vreemdeling zich niet aan de vertrekplicht of aan het inreisverbod, dan heeft dat consequenties. Bij de bestraffing van de overtreding van het inreisverbod zal het uitgangspunt gelden dat vertrek voor straf gaat. Dat zeg ik hier met nadruk om daarmee ieder misverstand te voorkomen. Vertrek gaat altijd voor straf. Als we het ertoe kunnen brengen dat een vreemdeling vertrekt, dan heeft dat voorrang en niet de straf. Een wegens de overtreding van het inreisverbod opgelegde straf mag er dus nooit toe leiden dat vertrek uit Nederland wordt verhinderd of vertraagd. Ook tijdens een eventuele vrijheidsstraf, al dan niet in de vorm van vervangende hechtenis, wordt gewoon doorgewerkt aan de uitzetting. Als die uitzetting kan, dan moet die ook plaatsvinden.

De heer **Schouw** (D66):

Voordat ik de draad kwijtraak, heb ik een vraag ter verheldering. We hebben het over de implementatie van een richtlijn. Het gaat eigenlijk om twee dingen. Ten eerste moet de vertrekplicht worden geregeld. Ten tweede moet het inreisverbod worden geregeld. Dat moeten alle Europese landen doen. Ik houd de minister voor dat hij hier een nationale kop op heeft gezet door een koppeling te maken met de strafbaarstelling van verblijf. Dat staat namelijk ook in het regeer- en gedoogakkoord. De minister suggereert net dat dit een idee was van de Raad van State. Ik zie het toch goed dat de richtlijn alleen gaat over de vertrekplicht en het inreisverbod, en dat de koppeling met de strafbaarstelling een-op-een het gevolg is van het regeer- en gedoogakkoord? Dat is dus een nationale kop.

Minister **Leers**:

Nee, dat is uitdrukkelijk niet het geval. De heer Schouw vergist zich. Daardoor zijn we de hele tijd twee dingen door elkaar aan het mengen, namelijk de strafbaarstelling van illegaliteit, waar we nog over komen te spreken als het wetsvoorstel via de Raad van State bij de Kamer is gekomen, en de implementatie van de Terugkeerrichtlijn. Er is geen sprake van dat wij deze implementatie hebben aangegrepen om het regeerakkoord hier uit te voeren. Dat is niet aan de orde. Wel heeft de afdeling Advisering van de Raad van State benadrukt, en in haar adviezen over het wetsvoorstel en over de AMvB expliciet bevestigd, dat het van belang is dat er een zelfstandige sanctionering plaatsvindt van het inreisverbod. Dat is er gebeurd. Wij grijpen

dit niet aan om daarmee al een voorschot te nemen op de strafbaarstelling van illegaliteit. Waarom dan überhaupt nog een strafbaarstelling van illegaliteit uitvoeren? Dan zou die al geregeld zijn met de strafbaarstelling van het inreisverbod.

De heer **Schouw** (D66):

Die strafbaarstelling van illegaliteit dient ook nog te worden geregeld in een aantal andere wetten. Ik kan me herinneren dat er eerst een ander wetsvoorstel lag, voordat er een gedoogakkoord was. Er lag immers al iets. Later is er wat aan het wetsvoorstel veranderd en is er wat aan geprutst. De minister kwam met een nota van wijziging om de verbinding te leggen met het gedoogakkoord. Ik kan het echt niet anders zien. Ik werp daarom de vraag op aan de minister welke andere landen in de omzetting van de richtlijn naar hun nationale wetgeving die koppeling hebben gelegd met de strafbaarstelling van verblijf.

Minister **Leers**:

Er zijn nog zeven landen die de richtlijn moeten implementeren. Ik ben niet op de hoogte van alle details van de uitwerking van de richtlijn in die zeven landen. Het is al lastig genoeg om het zelf te doen. Daarbij komt dat verschillende landen al een strafbaarstelling van illegaliteit hebben. Verder hebben verschillende landen al een strafbaarstelling van het niet-vertrekken. In landen zoals Duitsland is het al strafbaar als je niet vertrekt. Uit het arrest-El Dridi hebben we gezien dat Italië een zelfstandige keuze heeft gemaakt. Het Europees Hof heeft hier overigens zijn bezwaren tegen geuit. Er zijn verschillende landen met een verschillende uitvoering. Nederland heeft er op advies van de Raad van State voor gekozen om de strafbaarstelling toe te passen op het overtreden van het inreisverbod. Dat heeft niets te maken met een nationale kop.

De heer **Schouw** (D66):

Houdt de richtlijn in dat het verblijf na afkondiging van een inreisverbod strafbaar moet worden gesteld? Ja of nee?

Minister **Leers**:

De richtlijn laat die mogelijkheid open voor de lidstaten. De richtlijn regelt op uniforme wijze dat maatregelen worden genomen die bedoeld zijn om tot uitzetting te komen. De richtlijn biedt alle landen twee nieuwe instrumenten. Dat is het terugkeerbesluit en, als dat niet wordt gevolgd, het inreisverbod. De richtlijn sluit niet uit dat overtreding van het inreisverbod gesanctioneerd wordt. Wij hebben daarvoor gekozen, mede gelet op het advies van de Raad van State.

De heer **Spekman** (PvdA):

De minister verschuilt zich een beetje achter de woorden van de Raad van State. De Raad van State schrijft ook dat strafbaarstelling pas toegestaan is als eerst intensief op een vrijwillige en mogelijk gedwongen terugkeer is ingezet. De minister zei zojuist dat terugkeer natuurlijk voor straf gaat. Ik vraag hem dan ook waarom er nergens in de wet een stappenplan is opgenomen om te waarborgen dat strafbaarstelling pas plaatsvindt nadat intensief op een vrijwillige en mogelijk gedwongen terugkeer is ingezet.

Leers

Minister Leers:

Dat volgt uit de wijze waarop wij de wet hebben ingericht. Het stappenplan, zoals de Raad van State dat adviseert, gaat uit van vrijwillig vertrek. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling om te vertrekken als die illegaal verblijft. Als iemand dat niet doet, mogen wij, zo zegt de Raad van State, sanctioneren. Dan is gedwongen vertrek mogelijk. De persoon in kwestie krijgt dan een terugkeerbesluit. Wij mogen hem dan dwingen te vertrekken met de lichtst mogelijke middelen. Ook dat doen wij. Als dat nog niet voldoende is en de vreemdeling niet vertrekt, mogen wij volgens de Raad van State overgaan tot een zwaarder middel. Ook dat doen wij. Pas als de vreemdeling die een terugkeerbesluit en een inreisverbod heeft gekregen dat inreisverbod overtreedt, is hij strafbaar. Wij doen dus precies wat de heer Spekman voorstelt. Wij zetten de stappen heel zorgvuldig. Het is een ultimum remedium. Pas als het inreisverbod wordt overtreden, is de vreemdeling strafbaar en niet eerder.

De heer Spekman (PvdA):

De term "ultimatum remedium" heb ik waar het gaat om vreemdelingenbewaring heel vaak gehoord, ook in het verleden van mijn eigen staatssecretaris. Ik zie alleen dat wij overmatig veel mensen in vreemdelingenbewaring hebben, nog steeds. Dat geldt ook hier. Het verhaal van de minister is prachtig, maar ik zie geen waarborgen in de wet. Zonder die waarborgen in de wet is het advies van de Raad van State niet opgevolgd, maar is er gewoon gekozen voor de kortste weg naar de strafbaarstelling van illegaliteit.

Minister Leers:

Er zitten heel veel waarborgen in de wet. Dat weet de heer Spekman ook. Kwetsbare groepen zijn uitgesloten en er is precies bepaald wanneer de strafbaarstelling mag plaatsvinden. Er zitten waarborgen in rond detentie. Er zijn dus tal van waarborgen opgenomen. Die zijn geïncorporeerd in verschillende onderdelen van wet. Ik heb al gezegd dat in onze manier van werken het stappenplan zoals de Raad van State dat heeft voorgesteld al impliciet is verwerkt. Ik zou niet weten welke waarborgen ik nog meer zou moeten creëren.

De heer Spekman (PvdA):

Dat is de kern van ons probleem, dat wij dat impliciet hebben geregeld. Dat betekent dat de mensen rechteloos zijn doordat alles impliciet is. Dat gaat glijden en dat gaat alle kanten op. Wij willen dat dit stappenplan in de wet wordt geregeld. Zo lang dat niet zo is, dreigt de kortste weg naar het straffen en het niets doen aan het intensiveren van de terugkeer.

Minister Leers:

Dat is ook niet waar. De vreemdeling heeft altijd het recht om in bezwaar te gaan. Hij kan aangeven dat hij het niet eens is met de afgekondigde maatregel. De termijnen daarvoor zijn allemaal netjes geregeld. Kortom, er is een grote mate van zorgvuldigheid. Een van de positieve elementen van deze Terugkeerrichtlijn is, zoals ik net al heb gezegd, dat deze waarborgen creëert voor de vreemdeling. De richtlijn regelt dus deze belangrijke waarborgen, waardoor wij maatregelen nemen die in elk geval in Europees verband in een richtlijn zijn uitgewerkt. De introductie van een termijn voor zelfstandig vertrek in alle lidstaten is ook belangrijk omdat daarmee uitdrukking wordt

gegeven aan het primaat van vrijwillig vertrek. De termijnen worden gelijkgetrokken, alsmede de consequenties voor de vreemdeling die zich er niet aan houdt. Dat vind ik een ontzettend belangrijk gegeven. Een andere waarborg is dat wordt bevestigd dat vreemdelingenbewaring een middel is dat is toegestaan zo lang er uitzicht is op uitzetting. Het niet voor niets dat de heer Spekman een amendement heeft ingediend op dit punt. Ook dat is een waarborg die in deze regeling is opgenomen.

De richtlijn bevat ook waarborgen voor de vreemdeling doordat er spoedige rechterlijke controle is voorgescreven van beslissingen tot inbewaringstelling, net als een rechterlijke toetsing in het geval de vreemdelingenbewaring een te lange tijd of langere tijd voortduurt. De Nederlandse regelgeving is daar overigens al mee in overeenstemming. Daarnaast vereist de richtlijn – dat is ook een nieuwe waarborg – dat de lidstaten in hun wetgeving een maximumduur vaststellen voor de vreemdelingenbewaring. De bewaring mag in eerste instantie niet langer voortduren dan zes maanden. Slechts indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan, mag de duur van de bewaring met nog ten hoogste twaalf maanden worden verlengd. Dat zijn uitzonderlijke gevallen. Het wetsvoorstel voorziet daarin.

Het zal mevrouw Gesthuizen zeer plezieren – ik zeg dat via mevrouw Smits tegen haar, want ik weet dat zij zich daar altijd zeer voor heeft ingezet – dat de richtlijn waarborgen bevat voor de omstandigheden van bewaring. Zowel bij de uitvoering van het terugkeerproces in het algemeen als specifiek tijdens de bewaring moet rekening worden gehouden met de behoeften van kwetsbare personen. De bestaande wetgeving hoeft op dat punt niet te worden aangepast. Die richtlijn zorgt dus voor een bevestiging op dat punt.

Tot zover de hoofdlijnen. Ik ga straks nog op de vragen in. Misschien is het goed om nu eerst een paar algemene zinnen te zeggen over de mvv-wet, die ook op de agenda staat. Zoals men weet, kent die wet een lange voorgeschiedenis. Vandaag de dag berust de visumverlening in ons land nog steeds op een soeverein besluit van 12 december 1813. Je mag dus wel zeggen dat dit onderhand een beetje verouderd is en dat het goed is dat wij de zaken gaan moderniseren.

Dit wetsvoorstel heeft dan ook als doel om bepalingen over de machtiging tot voorlopig verblijf en het terugkeervisum in de Vreemdelingenwet 2000 op te nemen. Bij het opstellen van het wetsvoorstel zijn de bestaande procedures voor de verlening van de machtiging tot voorlopig verblijf en het terugkeervisum het uitgangspunt geweest. Nog voordat de vreemdeling zich aan de grens meldt, willen wij vastgesteld hebben dat de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden ten aanzien van het beoogde doel en de beoogde duur van het verblijf. Dat willen wij doen omdat een vreemdeling ons niet voor voldongen feiten moet stellen; het moet niet zo zijn dat hij aan de grens staat en dan zegt: ik ben binnen, en laat mij nu maar binnen. Via dat visum hebben wij van tevoren kunnen checken of zo'n vreemdeling voldoet aan de voorwaarden die wij hebben opgelegd. Het is ontzettend belangrijk dat wij dit doen. Zo weten wij of hij aan de voorwaarden voldoet en of hij aan het beoogde doel en aan de beoogde duur van het verblijf voldoet.

Zoals ik al zei, is de inzet van het kabinet om illegale migratie en illegaal verblijf nadrukkelijker te ontmoedigen. Daarvoor hebben wij diverse maatregelen aangekondigd. De bevoegdheid om fraude en illegaal verblijf tegen

Leers

te werpen bij een mvv-aanvraag maakt daarvan deel uit. Overigens was dit principe al door het vorige kabinet uitgewerkt; dat hebben wij dus overgenomen. De afwijzingsgronden hebben tot doel om vreemdelingen die eerder illegaal in Nederland hebben verbleven of fraude hebben gepleegd bij de aanvraag van hun vergunning, gedurende enige tijd geen machtiging tot voorlopig verblijf en dus geen verblijfsvergunning regulier te geven. Deze afwijzingsgronden zijn uiteraard niet ongelimiteerd. Het is dus niet "eens een illegaal, altijd een illegaal", zoals wel wordt gezegd. Er worden termijnen gehanteerd. De afwijzingsgrond illegaal verblijf kent daarnaast een aantal uitzonderingscategorieën, zoals voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen en slachtoffers van mensenhandel.

Ten slotte wijs ik erop dat in de mvv-procedure een aantal verbeteringen is aangebracht. Zo verkorten wij de termijn voor het nemen van een beslissing op een aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier van zes naar drie maanden. Hiermee krijgt de vreemdeling sneller duidelijkheid over zijn verblijf. Daartegenover staat dat de termijnen voor het afhalen van een MVV op de post in het buitenland en voor de inreis in Nederland verkort worden van telkens zes maanden naar telkens drie maanden.

Ik ga nu graag in op een aantal vragen. Allereerst zal ik ingaan op de vragen rond de Terugkeerrichtlijn. Daarbij kom ik te spreken over de verhouding tussen de genoemde strafbaarstelling illegaliteit en het inreisverbod: wat zijn de verschillen en overeenkomsten daartussen? Vervolgens ga ik in op de strafbaarstelling inreisverbod en de gevolgen daarvan, op de werking van het inreisverbod en op terugkeer, bewaring en handhaving. Daarna zal ik nog iets over de amendementen zeggen. Tot slot zal ik iets vertellen over de mvv-wet en de afwijzingsgronden en zal ik de amendementen daarop van mijn advies voorzien.

De heer Schouw stelde een vraag over de strafbaarstelling inreisverbod. Waarom is ervoor gekozen om die strafbaarstelling, die sanctie, erbovenop te zetten? Zo-even heb ik in het debatje hierover met hem al aangegeven dat het niet onze bedoeling was om hiermee belangen uit het regeerakkoord te regelen. Die strafbaarstelling past wel degelijk in een evenwichtig systeem van de richtlijn. Sterker, de gemeenschapstrouw en de leer van het nuttig effect – ik heb daar net ook op gewezen – nopen er zelfs toe. De afdeling advisering van de Raad van State heeft dit nadrukkelijk bevestigd. Zoals ik heb aangegeven, moet men de bestraffing van de overtreding echt zien als een ultimatum remedium. Het is niet voor niets dat de overtreding van het inreisverbod straks een zwaardere overtreding is en een grotere straf zal krijgen dan de strafbaarstelling illegaliteit. Dat geeft al aan dat er wel degelijk een verschil in zit.

De discussie over de kop laat ik nu achterwege. Ik herhaal: er is geen sprake van een nationale kop. Wij hebben gewoon het advies van de Raad van State op dit punt overgenomen, waarbij de Raad van State nog eens expliciet heeft aangegeven dat wij de zelfstandige strafbaarstelling moeten doen.

De heer Schouw vroeg of dit niet lichter had gekund.

De heer Schouw (D66):

Ik wil toch nog terugkomen op dit punt. Dat vind ik echt belangrijk voor de geschiedschrijving, evenals voor de leden van de Eerste Kamer, die waarschijnlijk het verslag van dit debat zullen lezen. De minister blijft suggereren dat de koppeling met de strafbaarstelling een idee is van

de Raad van State. Laat hem daar dan ook hard in zijn. Ik daag de minister uit om te zeggen: van mij had het niet hoeven, maar van de Raad van State moest het dus hebben we het opgenomen. Moet ik het zo begrijpen?

Minister Leers:

Nee, de Raad van State heeft overtuigende argumenten aangedragen waarin de raad hartstikke gelijk had, over het nuttige effect en de gemeenschapstrouw. De heer Schouw heeft gelijk; er lag eerst een ander voorstel, waarin het inreisverbod en de ongewenstverklaring waren gekoppeld. Daarvan heeft de Raad van State gezegd dat we dat niet moesten doen en dat die koppeling onjuist was. Overtreding van het inreisverbod vereist zelfstandige sanctiëring, aldus de raad. En dat is wat we gedaan hebben. De ongewenstverklaring heeft alleen betrekking op EU-onderdanen en niet op derdelanders. Er is in deze Terugkeerrichtlijn dus een zelfstandige strafbaarstelling voorzien bij overtreding van het inreisverbod. Dat is gebeurd op advies van de Raad van State, die heeft gezegd: wilt u het nuttige effect van deze richtlijn bewaken en gemeenschapstrouw laten zien, dan moet u dat zo doen.

De heer Schouw (D66):

Strafbaarstelling is toch het idee van dit kabinet? Het is toch niet het idee van de Raad van State? Anders begrijpen de minister en ik elkaar gewoon niet goed.

Minister Leers:

Zou dit kabinet alleen het patent hebben op strafbaarstelling? Ik geef zonder meer toe dat het kabinet werk maakt van terugkeer. Het wil de knoop rond wel of geen strafbaarstelling van illegaliteit, die jarenlang verward is gebleven, nu eens doorhakken. Daar zijn uitgebreide discussies over gevoerd, tientallen jaren lang. Dit kabinet heeft het in dit regeerakkoord willen doen omdat illegaal – het woord zegt het al – niet conform de wet is.

De heer Schouw (D66):

Laat ik de heer Balkenende eens parafaseren: de minister draait en is niet eerlijk. Dat irriteert me echt. De minister moet ervoor uitkomen dat het kabinet zegt: strafbaarstelling vinden wij belangrijk, dus we zetten een nationale kop op de implementatie van deze richtlijn. Dan ben je een vent en dan kom je ook uit voor de zaken waar je voor staat. Nu verschuilt de minister zich achter een soort advies van de Raad van State en dat vind ik geen volwassen manier van doen in dit debat. Ik blijf dus volhouden dat strafbaarstelling van illegaliteit, wat je er ook van mag vinden, een idee is van het kabinet, en dat het een nationale kop is boven op de implementatie van Europese wet- en regelgeving.

Minister Leers:

Ik ben dus pas eerlijk en flink als ik doe wat de heer Schouw vindt. Dat vind ik echte onzin. Ik ben eerlijk omdat ik zeg dat het zo is. Het is zo dat op advies van de Raad van State de strafbaarstelling, wat mij betreft overtuigend, is aangegeven. Het is niet zo dat er een nationale kop is en ik via de overtreding van het inreisverbod strafbaarstelling wil introduceren. Dat is niet de bedoeling. Ik neem het advies van de Raad van State serieus, met de zelfstandige sanctiëring, en niet omdat we op die manier een eigen belangetje aan het dienen zijn. De Raad van State heeft tweemaal strafbaarstelling geadviseerd. In voorlichting heeft de Raad van State bevestigd – ik ver-

Leers

wijs daar nog een keer naar – dat de regering juist heeft gehandeld. Wat kan ik anders antwoorden op wat de heer Schouw mij vraagt? Hij schuift mij iets in de schoenen wat niet waar is.

De voorzitter:

De heer Schouw, afrondend.

De heer Schouw (D66):

De minister zegt het nu juist: de Raad van State bevestigt iets wat de minister en het kabinet hebben geïnitieerd.

Minister Leers:

Nee.

De heer Schouw (D66):

Dat is ook de rol van de Raad van State, maar de minister moet niet doen alsof het idee komt van de Raad van State. Het idee komt gewoon van het kabinet. Een man een man. Het is gewoon een nationale kop op implementatie van wetgeving.

Minister Leers:

Een man een man, maar dan moet de heer Schouw ook luisteren. Ik heb aangegeven dat de Raad van State een advies heeft gegeven, dat wij dat advies vervolgens hebben geïmplementeerd in de wetgeving en dat de Raad van State vervolgens in de advisering die de Kamer heeft gevraagd, heeft gesteld dat het kabinet juist heeft gehandeld. Daar ging het over. De heer Schouw moet mijn verhaal niet omdraaien.

De heer Spekman (PvdA):

Dit is blijkbaar emotioneel ...

Minister Leers:

Dat valt wel mee, hoor.

De heer Spekman (PvdA):

... maar ik lees nog steeds de tekst van de Raad van State en ik kom toch terug op het eerdere punt, omdat het daar opnieuw over gaat. Het is ook de kern. De strafbaarstelling mag pas als er eerst een aantal andere dingen gebeurd zijn. Daar gaat ook de discussie over. Dat je uiteindelijk een keer zegt dat iemand een boete krijgt en moet luisteren, is logisch. Dat vindt iedereen met gezond verstand normaal.

Dat moet alleen pas na een stappenplan gebeuren. In het wetsvoorstel wordt geen enkele garantie gegeven omtrent het moment waarop de minister de intentie heeft de strafbaarstelling – dus het beboeten en sanctioneren – uiteindelijk in werking te laten treden. Ik wil hem graag een voorbeeld voorleggen. Het is misschien een slag in de lucht, maar ik wil mensen die in de komende tijd hiermee worden geconfronteerd enige houvast geven. Daar hebben zij recht op, want we zijn geen land van willekeur. Kan er bijvoorbeeld in het eerste jaar geen boete worden opgelegd omdat dan het traject plaatsvindt inzake vrijwillige terugkeer en daarna pas dat van de gedwongen terugkeer?

Minister Leers:

De heer Spekman is heel slim en dat waardeer ik alleen maar. Hij heeft op dit punt een amendement ingediend, waar ik straks ook op in zal gaan. Hij introduceert een wachttermijn van één jaar. Wij zien dat anders en het

staat ook niet zo in de richtlijn. Die suggestie vind ik dus onjuist. Rond de terugkeer organiseren we positieve prikkels om mensen te stimuleren om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Daarnaast hebben we negatieve prikkels. Als je een terugkeerbesluit hebt gekregen, moet je echt binnen 28 dagen vertrekken. Doe je dat niet en ben je toch in Nederland, dan krijg je een inreisverbod. Als je dat overtreedt, ben je strafbaar. Dat is een negatieve prikkel. We hebben daar heel zorgvuldige wetgeving voor gemaakt met uitzonderingen en waarborgen inzake detentie en de manier waarop dit alles plaatsvindt. Alles is conform de richtlijn; ook dat heeft de Raad van State bevestigd.

De heer Spekman (PvdA):

Maar de Raad van State hecht er ook aan dat het wettelijk geregeld wordt zodat er geen willekeur optreedt. Nu is het nog steeds niet in de wet geregeld. Er is geen enkele waarborg. Morgen kan de wind weer anders waaien. Dat het een ultimatum remedium zou moeten zijn, is cruciaal. Er is niets wat op dit moment de garantie biedt dat het zo wordt ingevuld.

Minister Leers:

We zullen elkaar op dit punt niet vinden. Ik ben het niet met de heer Spekman eens. Er is geen sprake van willekeur. Er geldt individuele toetsing. De oplegging van het inreisverbod en de bepaling van de sanctie vindt plaats op basis van de individuele omstandigheden. Kortom, er is op allerlei manieren aan zorgvuldigheidseisen tegemoetgekomen. Daarom heeft de Raad van State ook positief geadviseerd over dit wetsvoorstel. Het moest een proportionele, evenredige en samenhangende maatregel zijn en dat is het ook. Ik deel de opmerkingen van de heer Spekman dus niet en daar zullen we het vanavond waarschijnlijk ook niet over eens worden.

Over het inreisverbod zijn verschillende vragen gesteld. De heer Dibi vroeg hoe het zit met de rechten van illegale vreemdelingen op onderwijs en zorg. Hij vroeg of ik bang was dat zij geen hulp meer zouden zoeken of kinderen van school zouden weghouden. Hij is er nu niet, maar ik zal toch antwoorden. De strafbaarstelling van overtreding van het inreisverbod verandert niets aan de uitzondering op het koppelingsbeginsel van artikel 10 van de Vreemdelingenwet. De strafbaarstelling van illegaal verblijf doet dat straks evenmin, maar daar hebben we het nu niet over. Illegalen blijven recht houden op medisch noodzakelijke zorg en kinderen van illegalen behouden het recht op onderwijs. In dat verband benadruk ik ook dat zorginstellingen en scholen geen aangifteplicht hebben en ook niet zullen krijgen.

De heer Knops heeft gevraagd wanneer een inreisverbod gepaard kan gaan met gelijktijdige ongewenstverklaring. Ik heb zo-even in de toelichting aangegeven dat de ongewenstverklaring alleen betrekking heeft op EU-onderdanen. Het voorstel voor het inreisverbod als zodanig heeft betrekking op derdelanders. Dat is het verschil. EU-onderdanen en hun familieleden, ongeacht of die familieleden onderdanen zijn van derde landen, kunnen geen inreisverbod krijgen omdat op hen een andere richtlijn van toepassing is, namelijk de richtlijn over ingezetenen. Er is dus geen sprake van dat de ongewenstverklaring op de derdelanders wordt toegepast, noch dat de strafbaarstelling van de overtreding van het inreisverbod op EU-onderdanen wordt toegepast.

Leers

De heer Schouw vroeg waarom ik geen lichtere middelen heb gekozen. We hebben die discussie net gevoerd. De richtlijn, de unietrouw en het nuttige effect van de richtlijn moeten we waarborgen. De sancties dienen volgens de Raad van State doeltreffend, afschrikkend en evenredig te zijn. Volgens ons zijn ze dat omdat de sanctiëring gezien moet worden als een ultimatum remedium dat kan worden toegepast als de inzet van het bestuurlijk instrumentarium van de richtlijn zonder succes is gebleven. Het doel hiervan is het gedrag van de vreemdeling te veranderen in die zin dat we hem willen prikkelen om zelfstandig te vertrekken. Doet hij dat niet, dan heeft dat consequenties.

De heer Knops vroeg nog hoe het met de strafbaarstelling zit, omdat het voor het CDA heel belangrijk is dat medeplichtigheid aan illegaal verblijf niet ook tot strafbaarstelling leidt. Zoals ik heb gezegd, gaat het hier om een overtreding. Daarom is medeplichtigheid niet aan de orde. Iemand kan niet vanwege medeplichtigheid worden vervolgd als er een overtreding aan de orde is, ook niet als het gaat om een vreemdeling tegen wie een inreisverbod is uitgevaardigd.

Resumerend: illegaal verblijf moet altijd leiden tot verwijdering van het grondgebied. Dat is het stappenplan waarover we het net hebben gehad. Als dit met toepassing van dwangmiddelen niet lukt, staat het de lidstaten vrij om maatregelen, ook strafrechtelijke, te nemen om de vreemdeling er uiteindelijk van te doen afzien om een illegaal verblijf voort te zetten. Daar hebben wij voor gekozen. Andere landen zullen het wellicht anders doen, maar er zijn ook landen als Duitsland die al een strafbaarstelling met boete of detentie kennen als de vreemdeling na een terugkeerbesluit weer wordt aangetroffen. Er zitten nu eenmaal verschillen in de aanpak van de landen.

De heer **Schouw** (D66):

Ik herken de verschillen, maar op basis van welke feiten, op basis van welk onderzoek kan de minister ons ervan overtuigen dat de strafbaarstelling effectief is? Dit is eigenlijk de zwaarste straf. Er zijn ook andere straffen mogelijk. De minister wijst er zelf op dat andere landen het op een heel andere manier dan Nederland doen, maar toch kiest Nederland voor deze oplossing. Op basis waarvan is gebleken dat dit heel effectief is?

Minister **Leers**:

Wij kenden tot nu toe de strafbaarstelling niet. In elk geval weten we dat een groot aantal mensen zich niet aan de vertrektermijn houdt. Wij willen duidelijk maken dat daar een boete op staat. Ik heb al gezegd dat wij ook een heel kader aan stimulerende maatregelen hebben ontwikkeld in overleg met het IOM om mensen te prikkelen om te gaan. Wij geven ze hulp bij de opbouw in het land van herkomst. Wij hebben ook negatieve maatregelen. Die stick moet mensen prikkelen om daadwerkelijk te vertrekken. De heer Schouw heeft het over de effectiviteit. Wij gaan die meten als de richtlijn is geïmplementeerd, dat zeg ik meteen toe. Ik ben ervan overtuigd dat de richtlijn, zeker met strafbaarstelling op de wijze die de Raad van State heeft geadviseerd, een positief effect zal hebben op de terugkeer.

De heer **Schouw** (D66):

Als ik de minister goed begrijp, denkt hij dat het werkt, maar weet hij het niet zeker, want hij heeft er geen onderzoek naar gedaan. Er zijn geen feiten en andere landen

doen het ook niet. Dit is dus een best guess. Moet ik wat de minister zegt, zo verstaan?

Minister **Leers**:

Nee. Ik heb net gezegd dat andere landen het wel doen. Duitsland kent strafbaarstelling met boete of detentie als een vreemdeling na een terugkeerbesluit toch weer wordt aangetroffen. Er zijn dus wel landen die het doen.

De heer **Schouw** (D66):

Ja, maar is de minister op de hoogte hoeveel landen deze richtlijn moeten implementeren? Dat zijn er meer dan Duitsland. Duitsland heeft bovendien het mooie stappenplan, zoals gevraagd door mijn PvdA-collega, heel goed uitgewerkt en opgenomen. Naar Duitsland verwijzen betekent dus ook het stappenplan overnemen, zou ik de minister voor willen houden. Is deze handelwijze nu een best guess of is er enig bewijs voor?

Minister **Leers**:

Ik implementeer deze richtlijn op zorgvuldige wijze, conform het advies van de Raad van State. Deze geeft aan dat ik, als ik het nuttige effect van deze richtlijn wil onderstrepen en daarnaast voor effectiviteit wil zorgen, de strafbaarstelling zelfstandig moet invoeren. Daar baseer ik mij op. Natuurlijk zullen wij monitoren waar dit toe gaat leiden. Overigens is er ook geen keus. Er is een Terugkeerrichtlijn die voor heel Europa geldt en die op uniforme wijze de manier van terugkeer in Europa regelt. Lidstaten kunnen zelf kiezen of zij daaraan een instrumentarium van strafbaarstelling toevoegen. Wij doen dat omdat wij naast de positieve prikkels ook een negatieve prikkel willen. Wij willen de illegaliteit met name sanctioneren. Dat is een keuze.

Er zijn dus verschillen tussen de landen. Italië – dat is een mooi punt om even bij stil te staan – had een strafbaarstelling illegaliteit, in ieder geval een strafbaarstelling van mensen die illegaal in het land verbleven, van één tot vier jaar. Daar is de zaak El Dridi uit ontstaan, waar het Europees Hof van heeft gezegd dat die in strijd is met de Terugkeerrichtlijn. In zijn arrest gaf het Hof aan dat Italië een zodanig lange gevangenisstraf oplegde dat mensen niet vertrokken maar moesten blijven zitten; ze werden opgesloten, terwijl er niet aan terugkeer kon worden gewerkt. Aan deze uitspraak van het Hof heeft de Raad van State ons voorstel getoetst. Omdat wij in onze sanctiëring hebben gekozen voor de overtreding, heeft de Raad van State kunnen concluderen dat die sanctiëring proportioneel is. Sancties zijn toegestaan, maar moeten wel proportioneel en evenredig zijn en mogen het effect van de terugkeer niet belemmeren. En dat is precies wat wij doen.

Ik beantwoord nog kort een aantal praktische vragen, onder andere over de precieze werking van het inreisverbod. De heer Schouw heeft gevraagd of het inreisverbod in de weg staat aan artikel 31 van het Vluchtelingenverdrag. Dit artikel stelt dat er geen belemmeringen mogen worden opgeworpen om een asielaanvraag in te dienen als de vreemdeling direct uit een vluchtsituatie komt. Dat lijkt mij ook heel logisch. Iemand die meteen na eerste binnenkomst een asielaanvraag indient, heeft daar natuurlijk geen last van, want hij heeft nog geen inreisverbod. Zelfs als hij een inreisverbod zou hebben, staat dat een asielaanvraag niet in de weg. De vreemdeling kan nog steeds een asielaanvraag indienen. Ook als een inreisverbod geldt, mag een asielaanvraag worden afge-

Leers

wacht. De vreemdeling krijgt dus altijd de noodzakelijke bescherming, zo zeg ik ter geruststelling tegen de heer Schouw.

De heer Fritsma heeft gevraagd wat er gebeurt als een illegaal met een terugkeerbesluit een verblijfsvergunning regulier aanvraagt. Dat levert, aldus de heer Fritsma, rechtmatig verblijf op, waardoor het doen van aanvragen wordt uitgelokt. Volgens mij berust dat op een misverstand. Een vreemdeling tegen wie een inreisverbod is uitgevaardigd, kan geen rechtmatig verblijf hebben. Zie artikel 66a, lid 6, van het wetsvoorstel. Er zijn drie uitzonderingen die het wetsvoorstel hierop maakt. Ten eerste is dat de aanvraag asiel, ten tweede als uitzetting niet mogelijk is om gezondheidsredenen en ten derde als de rechter heeft bepaald dat de vreemdeling zijn bezwaar- of beroepsprocedure in Nederland mag afwachten. Een aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier levert dus geen rechtmatig verblijf op. Dus is het ook niet aan de orde.

De heer Fritsma heeft ook gezegd dat de Terugkeerrichtlijn veel mogelijkheden biedt voor het indienen van rechtsmiddelen. Ik heb zo-even ook gezegd dat dit een van de waarborgen is. Dat leidt volgens de heer Fritsma tot veel extra rechtsbijstand, tolken en procedures. Deelt de minister de zorg daarover? Ter geruststelling zeg ik tegen de heer Fritsma dat ernaar gestreefd wordt dat beslissingen op basis van de Terugkeerrichtlijn, waar mogelijk, samenvallen met reeds bestaande procedures. Tegen het terugkeerbesluit, zoals uitgevaardigd door de vreemdelingenpolitie of de Koninklijke Marechaussee, staat straks beroep in plaats van bezwaar open, zodat het tegelijkertijd met het beroep tegen een vrijheidsbenemende maatregel kan worden meegenomen. Zo cluster je die zaken. Als een beslissing over een verblijfsvergunning wordt genomen, zal die meteen ook een terugkeerbesluit inhouden, zodat het met één procedure kan worden afgerond. Als de IND een afwijzend besluit neemt op een verblijfsverzoek of een verblijfsvergunning intrekt, geldt dat besluit tevens als terugkeerbesluit. Dat is ook conform de richtlijn. Wat de individuele afweging betreft, daar heb ik zo-even al over gesproken. Er zijn waarborgen dat goed gekeken wordt naar de individuele situatie van mensen.

Dan kom ik even terug op het punt van de heer Spekman. Hij heeft gevraagd waarom er geen stappenplan in het wetsvoorstel is opgenomen voor de toepassing van de verwijderingsmaatregel. Dat stappenplan dat besloten ligt in de richtlijn, ligt ook in het systeem van de Vreemdelingenwet besloten. Alleen, daarover verschillen wij van mening. De heer Spekman zegt dat dit expliciet moet worden gemaakt en ik zeg dat dit al impliciet in het systeem zit.

In de wet geldt als hoofdregel conform de richtlijn dat de vreemdeling aan wie een verblijfsvergunning wordt geweigerd of wiens verblijf wordt beëindigd, een termijn krijgt voor vrijwillig vertrek. Dat is de eerste stap. Doet hij dat niet, dan kunnen wij hem gedwongen laten vertrekken. Dat is de tweede stap. Dat moet met zo licht mogelijke maatregelen. Dat doen wij door de vertrekplicht aan te geven in de vorm van een terugkeerbesluit, de derde stap. Daarnaast – en dat is de vierde stap – kan de vreemdeling met het oog op de uitzetting in bewaring worden gesteld. De richtlijn geeft rechtswaarborgen tegen bewaring totdat een spoedige rechterlijke toets is voorgeschreven. Ik heb het zojuist al gezegd en ik herhaal het hiermee. In de Nederlandse situatie is daarin al voorzien. De richtlijn stelt criteria voor de bewaring en voor de maxi-

male duur van de bewaring en de verlenging daarvan. Wanneer de vreemdeling na uitzetting terugkeert naar de Unie, terwijl het reisverbod nog van kracht is, maakt hij zich schuldig aan een strafbaar feit.

Dan nog iets over de bewaring zelf. Dat is een belangrijk punt, waarover wij eind dit jaar zeker nog komen te spreken.

De heer Spekman (PvdA):

Voorzitter. Ik wil het vorige punt nog verder uitbenen. Dat zit ook in het amendement op stuk nr. 24 over de implementatie van de richtlijn. Het gaat over de waarborgen dat de wet in overeenstemming is met de Terugkeerrichtlijn in het arrest El Dridi. De Raad van State heeft gezegd dat de sanctionering in overeenstemming moet zijn met dat arrest. De Raad van State twijfelt eraan of dat in de huidige wetgeving het geval is.

Minister Leers:

Volgens mij twijfelt de Raad van State er niet aan, want de Raad van State heeft ons juist aangegeven – en dat blijkt ook uit de advisering aan de Kamer – dat de regering de implementatie van de richtlijn op een juiste manier heeft gerealiseerd. Ik kom straks nog over het amendement te spreken. In dat amendement wordt voorgesteld om een wachtermijn van een jaar in te voeren. De richtlijn geeft een wettelijke termijn van maximaal dertig dagen. In het amendement worden er nog 335 dagen bij geplust. Dat staat haaks op de richtlijn. Dat kan niet.

De heer Spekman (PvdA):

Ik zal de beantwoording van de minister op het amendement afwachten. Hij overtuigt ons op dit moment niet.

Minister Leers:

Ik heb nog een aantal opmerkingen over de bewaring. De heer Schouw heeft gevraagd hoe de vervangende hechtenis zich verhoudt tot artikel 15 van de richtlijn. De vervangende hechtenis is geen detentie als bedoeld in artikel 15 van de richtlijn. Detentie als bedoeld in artikel 15 van de richtlijn is dat je iemand opsluit, iemand vastzet, ter fine van de uitzetting. Vervangende hechtenis is een straf voor het niet betalen van een boete. Dat is een andere zaak. Vervangende hechtenis wordt opgelegd omdat de boete niet is betaald, maar als uitzetting mogelijk is, gaat dat voor. Die bepaling hebben wij afgesproken en die is in de richtlijn aangegeven.

De richtlijn bepaalt verder dat de maximale duur voor de vreemdelingenbewaring zes maanden mag bedragen. Die termijn kan worden verlengd met twaalf maanden. Dat zijn de maximumtermijnen. Bewaring mag nooit langer duren dan strikt noodzakelijk is. De DT&V moet steeds aantonen dat er voortvarend aan het vertrek wordt gewerkt. Dat wordt door de rechter getoetst. Dat kan niet anders. De rechter toetst dat. Als dat niet voortvarend gebeurt, zal de rechter verordonneren dat de bewaring opgeheven moet worden.

De SP-fractie heeft gevraagd hoeveel mensen bij de DT&V casemanager zijn, hoeveel mensen daar in de begeleiding zitten. Ik snap die vraag. Naarmate je een-op-een de mentale klik kunt maken bij vreemdelingen die moeten vertrekken, werk je veel meer mee aan dat vertrek. Het aantal plaatsen bij de DT&V is 540. Er zijn 500 medewerkers en daarvan vervullen er ruim 200 de functie van regievoerder. Wij proberen dat zo efficiënt mogelijk te

Leers

houden, zodat zo veel mogelijk mensen een op een werken aan de terugkeer.

Overigens zegt mevrouw Gesthuizen dat 50% van de in bewaring gestelde vreemdelingen niet kan worden uitgezet. Dat klopt niet. Inmiddels blijkt uit de caseload dat 63% Nederland aantoonbaar heeft verlaten. In 2010 lag dat op 65%. Dat geeft aan dat wij wel degelijk positief scoren op het vertrek. Ik zeg u meteen na dat het realiseren van terugkeer een weerbaar proces is. Het slagen van terugkeer is afhankelijk van allerlei omstandigheden: wil de vreemdeling meewerken en is er een mogelijkheid dat hij in het land van herkomst een toekomst kan opbouwen? Dat is inderdaad niet makkelijk en daarom staat er in de terugkeerbrief een mix aan maatregelen, maar voor mij is het helder. Je kunt zo goed mogelijk proberen de vreemdeling een mentale klik te laten maken, maar soms heb je een stick nodig: als u het niet doet dan hebben wij een sanctie in de vorm die wij met u hebben besproken.

Ten slotte de handhaving en dan kom ik bij het amendement. Hoe realistisch is het dat een illegaal een boete kan betalen van € 3800? Dat was een vraag van GroenLinks en D66. Die boete van € 3800 is een maximumboete. Ik ga er niet van uit dat iedere illegaal geen geld heeft. Er zullen ongetwijfeld illegalen zijn die geen cent hebben, maar er zijn er wel degelijk bij die wel geld hebben. Dat boetebedrag heeft een maximum van € 3800 en in de praktijk zullen de boetebedragen een stuk lager uitvallen. Dat wordt bepaald door de Commissie Feiten en Tarieven samen met het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie. Bovendien kan bij niet-betaling worden overgegaan op vervangende hechtenis als dit de uitzetting niet in de weg staat. Als de vreemdeling kan worden uitgezet, zal de boete blijven bestaan.

Dan nog de vraag van het CDA.

De heer **Schouw** (D66):

Het is belangrijk om in dit debat de feiten op tafel te krijgen. De minister zegt eigenlijk twee dingen over de € 3800. Sommige mensen hebben dat geld, dus ze zijn niet allemaal arm. Mijn vraag is dan: op basis van welk onderzoek baseert de minister die uitspraak? Zijn tweede opmerking is dat de boete vaak lager wordt, maar dan vraag ik mij af hoe die schaal eruit ziet. Die € 3800 gaat natuurlijk wel een eigen leven leiden.

Minister **Leers**:

Wij hebben gekozen voor een boete in de vorm van een overtreding. Bij een overtreding van de tweede categorie hoort een minimumbedrag en een maximumbedrag. De hoogte van dat bedrag wordt bepaald door de Commissie Feiten en Tarieven samen met het Parket-Generaal. Ik zeg daarbij dat wij bij illegalen gelijk denken aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Er zijn ook heel veel illegalen die geen asielzoeker zijn en op een heel andere manier Nederland zijn binnengekomen, maar niet conform de regels. Zij doen hier zaken die niet kunnen en die mensen zijn ook illegalen. Ook die proberen wij aan te pakken. Daarom kan die boete wel degelijk een zeer stevig middel zijn om ze aan te pakken.

De heer **Schouw** (D66):

Begrijp ik het goed dat er eigenlijk geen grond is voor de bewering dat sommigen het kunnen betalen, anders dan de opmerking dat sommige illegalen foute dingen doen en veel zwart geld hebben? Moet ik de minister zo ver-

staan? Gaan wij dan het zwarte geld afromen voor een boete?

Minister **Leers**:

Misschien heeft de heer Schouw gelijk, maar andersom geldt precies hetzelfde. Voor de bewering dat geen enkele illegaal dat geld heeft, is ook geen grond.

De heer **Schouw** (D66):

Maar als het gaat om wetgeving die betekenisvol is voor een groot deel van deze samenleving, proberen we natuurlijk een aantal feiten te verzamelen die iets zeggen over de uitvoerbaarheid van de wetgeving. Als die feiten er niet zijn, zullen we de uitvoerbaarheid nog eens moeten bekijken. Ik stel vast dat er op dit punt geen feiten zijn en dat het dus een best guess is.

Minister **Leers**:

Als het sanctiesysteem gebaseerd zou zijn op het financiële draagvermogen van Nederlanders of van de mensen die de overtreding begaan, dan hebben we het over effectief en proportioneel zijn. Met andere woorden, het moet ook pijn doen. Als we de hoogte van de boete moeten baseren op iemand die geen geld heeft, dan is dat niet correct. Het moet pijn doen, want anders heeft het instrument geen enkele waarde.

De heer **Knops** (CDA):

Bij een boete is het zelden zo dat er wordt gekeken of iemand het kan betalen, maar van een boete moet ook een bepaalde werking uitgaan. Er zijn natuurlijk Europese landen die het inkomen als boetetarief hanteren. Dat is volgens mij niet de bedoeling. Kan de minister wat concreter ingaan op de vraag waar het ongeveer uitkomt? De wet begrenst het op € 3800, maar hoe wordt dit in individuele gevallen bepaald? Waar zal het ongeveer op uitkomen?

Minister **Leers**:

Ik ben geen lid van de Commissie Feiten en Tarieven. Ik waag me ook niet aan een veronderstelling. Wij krijgen straks – dat staat er echter even los van, anders doe ik hetzelfde als wat hier al veel te veel gebeurt – de strafbaarstelling van illegaliteit. Ook daar hangt een boete van de tweede categorie aan. Die moet proportioneel en effectief zijn. Ook daarin zullen we, met de commissie, een hoogte van de boete moeten afspreken. Het gaat hier om een overtreding van het inreisverbod. Sommigen zijn al illegaal en vertrekken toch niet, ondanks het feit dat ze de opdracht hebben gekregen om te vertrekken. Dan moeten ze dus een hogere straf krijgen. Wij verwachten dat de Commissie Feiten en Tarieven dit samen met het Parket-Generaal zal regelen binnen de bandbreedte van een aantal euro's – ik weet niet hoeveel – tot een maximumbedrag van € 3800.

De heer Knops zegt dat de nota naar aanleiding van het verslag niet geheel duidelijk is, maar dat hij ervan uitgaat dat vertrek met onbekende bestemming uit Nederland altijd daadwerkelijk zal leiden tot het uitvaardigen van een inreisverbod en tot signalering in het SIS, het Schengen Informatie Systeem. Dat is niet zo. Indien de vreemdeling met onbekende bestemming vertrekt binnen de vertrektermijn, zal er geen inreisverbod worden opgelegd. Hij houdt zich namelijk, afgezien van het feit dat hij zijn adres in het buitenland niet meldt, aan de regels. Hij is vertrokken. We weten niet waar naartoe, maar hij is vertrokken. We kunnen hem dus niet signaleren. Vertrek met onbe-

Leers

kende stemming kan immers heel goed betekenen dat de vreemdeling zich wel aan het terugkeerbesluit heeft gehouden. Wat dat betreft kunnen we dat dus niet doen. Een uitvaardiging van een inreisverbod is pas aan de orde indien de vreemdeling, nadat hij zich heeft onttrokken aan het toezicht, vervolgens in de illegaliteit wordt aangetroffen. Je moet hem dus echt aantreffen om dat te kunnen opleggen.

De heer Knops merkt op dat de signalering in het SIS en het raadplegen van het SIS in de praktijk nog niet in alle lidstaten is gegarandeerd. Dat is onbevredigend. De Europese Commissie heeft een voorstel tot verplichte signalering aangekondigd. De heer Knops vraagt wat de stand van zaken hiervan is. In de richtlijn is geen verplichting opgenomen om de signalering in het Schengen Informatie Systeem te realiseren. Lidstaten konden destijds geen overeenstemming bereiken over de bepaling waarin dat zou worden geregeld. Wel is het zo dat de Commissie de lidstaten heeft opgeroepen om inreisverboden op te nemen in het Schengen Informatie Systeem. Het Europese SIS zou naar mijn mening – ik deel dus wat de heer Knops zegt – een uitstekende manier zijn geweest om de inreisverboden te delen met andere landen. Dan weten we tenminste dat dit inreisverbod bestaat. Dat weten we anders niet. De Europese Commissie heeft aangegeven de verplichting te zullen opnemen in het voorstel tot wijziging van de SIS II-verordening. Die gaat er dus komen.

Ik ben hiermee in grote lijnen gekomen aan de amendementen ten aanzien van de Terugkeerrichtlijn. Er is een tiental of twaalf amendementen dat ik snel zal doorlopen.

De heer **Spekman** (PvdA):

In mijn ogen zijn er twee zaken blijven liggen, namelijk de kwestie van het strafbaar stellen van illegaliteit en de opmerking die de minister eerder heeft gemaakt en die ik gisteren heb geciteerd. Deze moet ik nu herhalen, omdat mijn vraag nog niet is beantwoord. De minister heeft een paar weken geleden tijdens het debat gezegd: “Als de overtreding op het inreisverbod eenmaal strafbaar is, zou het rechtsongelijk zijn om illegaliteit voor andere illegalen niet strafbaar te stellen.” Als we deze stap nemen, nemen we dus eigenlijk ook, in de ogen van de minister, het besluit tot strafbaarstelling van illegaliteit. Is dat een juiste interpretatie?

Minister **Leers**:

Volgens mij staan deze zaken los van elkaar. Ik ben het wel nog steeds eens met wat ik heb uitgesproken. De strafbaarstelling illegaliteit ziet toe op de actuele illegalen, mensen die nu illegaal zijn in Nederland. Als zij worden aangetroffen, worden ze straks – dat wetsvoorstel zullen we uitgebreid met elkaar bespreken – strafbaar gesteld voor die illegaliteit.

De strafbaarstelling van overtreding van het inreisverbod is namelijk een andere vorm, die in het verlengde daarvan ligt. Als deze mensen niet vertrekken en toch weer worden aangetroffen in de illegaliteit, volgt daaruit de strafbaarstelling in het kader van het inreisverbod. Het is gelegen in het verlengde van elkaar, maar het is niet in samenhang met elkaar. Het betekent niet dat het een per definitie alleen maar zonder het ander kan worden gerealiseerd. Er waren landen die de strafbaarstelling illegaliteit al kenden. Wij kenden die niet als een van de weinige landen. De regering heeft het zelfstandig opgenomen. Als wij daarmee een vooropgezet plan hadden gehad, waarom

zouden wij dan niet in het regeerakkoord hebben opgenomen dat wij het via de Terugkeerrichtlijn regelen? Dat is dus niet zo. Wij hebben de Terugkeerrichtlijn geïmplementeerd zoals de Raad van State dat heeft aangegeven. Daarnaast hebben wij zelfstandig besloten in het regeerakkoord om de strafbaarstelling illegaliteit ook te sanctioneren.

De heer **Spekman** (PvdA):

Ik dank de minister voor het antwoord. Het gaat vooral om het eerste gedeelte, want de rest wist ik natuurlijk. In het eerste gedeelte herkent en erkent de minister dat het feitelijk met deze stap niet anders dan logisch zou zijn om ook de volgende stap te zetten en te komen met het wetsvoorstel om de illegaliteit strafbaar te stellen. De minister kent mijn opvatting over het strafbaar stellen van illegaliteit. Er is nog niet zo lang geleden een serieuze toezegging gedaan aan de Kamer om eerst een EAUT te houden en een onderzoek te doen naar de financiële kosten, dat allemaal in samenhang te brengen om dan een afweging te kunnen maken of het een wel tegen het ander opweegt. Alle nadelen die minister Donner een aantal jaren terug heeft opgesomd in die brief, moeten toch niet de doorslag geven om het niet in te voeren. Wat blijft er dan van over, als wij vandaag de stap zetten die in de ogen van de minister logischerwijze leidt tot de volgende stap?

Minister **Leers**:

Dat is een misverstand. De EAUT, die toets op de uitvoering, wordt meegenomen in het wetsvoorstel inzake de invoering van de strafbaarstelling illegaliteit. Bij de invoering van de strafbaarstelling illegaliteit zal ik kijken naar de handhaving. Ik ben daarover in gesprek met het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dat brengen wij in beeld op het moment dat u daarover praat. Dat staat helemaal los van de strafbaarstelling van de overtreding van het inreisverbod.

De heer **Spekman** (PvdA):

Ik kom dan weer terug op de zin die de minister zojuist herbevestigde. Hij heeft een paar weken geleden zelf gezegd: als de overtreding van het inreisverbod eenmaal strafbaar is – daar staan wij nu en morgen, bij de stemmen – zou het rechtsongelijk zijn om illegaliteit voor andere illegalen niet strafbaar te stellen. Nogmaals, de minister is niet voor rechtsongelijkheid. Vandaag gaat het daarom, terwijl wij nog niet de uitkomst hebben van die eventuele EAUT en nog niet weten wat de kosten zijn, of het wel haalbaar en uitvoerbaar is en of het wel leidt tot resultaat. De minister creëert nu misschien zijn eigen rechtsongelijkheid, als het andere niet effectief is.

Minister **Leers**:

Nee, dat zie ik niet zo. Ik verwijs naar de implementatie van de Terugkeerrichtlijn. In die richtlijn gaan wij de overtreding van het inreisverbod strafbaar stellen. Dat is een zelfstandige strafbaarstelling. Daarnaast ligt het voorstel bij de Raad van State dat betrekking heeft op de strafbaarstelling illegaliteit. Dat gaat over de actuele illegalen en niet over degenen die het inreisverbod hebben overtreden. Ik vind het echt niet aangaan om te zeggen dat die EAUT gezamenlijk moet worden gedaan. Het zijn twee losse onderdelen, dus ik zie het verband niet.

Leers

De voorzitter:

Ik wijs u erop dat er nog een tweede termijn is en dat u dan ongetwijfeld op dit punt zult terugkomen.

De heer **Spekman** (PvdA):

Ik had nog een vraag die openstond uit de eerste termijn en die nog niet beantwoord was, maar die gaat over een ander punt.

De voorzitter:

De heer Schouw op dit punt.

De heer **Schouw** (D66):

De minister maakt er een heel malle figuur van. Hij zegt dat er dadelijk twee heel verschillende soorten strafbaarstelling zijn. Ik vraag hem om dat uit te werken. Het gaat om de strafbaarstellingen die vallen onder deze uitgewerkte richtlijn en dadelijk de strafbaarstellingen die vallen onder een nog te voeren discussie, maar die uiteindelijk ook leidt tot strafbaarstelling. Gaat dat op verschillende manieren? Zijn er andere agenten bij betrokken? Zijn er verschillende gevangnissen waarin dat zal plaatsvinden?

Minister **Leers**:

Ik moet nu een beetje lachen. Het is een intelligente poging van de heer Schouw om het debat over dit wetsvoorstel tot morgenavond te rekken. Wij behandelen hier een wetsvoorstel en bij de Raad van State ligt een ander wetsvoorstel. Dat moeten wij niet gaan mixen. Ik heb proberen uit te leggen dat wij nu praten over de zelfstandige strafbaarstelling van overtreding van het inreisverbod. En straks gaan wij praten over het andere, lastige onderwerp waar ook veel gevoelens over leven: de strafbaarstelling van illegaliteit. Die twee dingen moeten wij niet mixen, want dan leggen wij een verband dat er niet is.

De heer **Schouw** (D66):

Ik probeer even vooruit te kijken. De minister zegt dat er geen verband is en dat het twee heel verschillende dingen zijn. Maar volgens mij komt het uiteindelijk op één punt terecht, namelijk de strafbaarstelling van illegaliteit. De ene keer zijn het illegalen die hier los rondlopen en de andere keer zijn het mensen die illegaal worden omdat zij het inreisverbod negeren.

Minister **Leers**:

Ik weet niet goed hoe ik het anders zou moeten zeggen. Het ene heeft te maken met mensen die niet terug willen, terwijl zij dat wel moeten. Het andere heeft te maken met mensen die hier illegaal zijn. Dat is het verschil. Het ene ziet op actuele illegaliteit. Als iemand hier lang illegaal is en wordt aangetroffen, dan kan hij tegen de lamp lopen en dan krijgt hij een boete. Daar hebben wij het nu niet over, want dat wetsvoorstel ligt nog bij de Raad van State. Wij hebben het nu over het overtreden van het inreisverbod. Dat is een zelfstandige strafbaarstelling die losstaat van waar wij het net over hadden.

De heer **Schouw** (D66):

Ik probeer het te begrijpen. Ik heb vaker wetten mogen behandelen, maar ik begrijp het echt niet. De consequentie van het aanvaarden van dit wetsvoorstel is dat mensen die het inreisverbod negeren, strafbaar worden gesteld. Dat klopt toch?

Minister **Leers**:

Dat is helemaal waar.

De heer **Schouw** (D66):

Dan zijn wij weer waar wij wezen moeten. Het is waarschijnlijk mijn eigen onnozelheid en onbegrip, maar ik begrijp echt niet waarom de minister hier pogingen doet om uit te leggen dat er een groot verschil is tussen het wetsvoorstel dat nog moet komen en het wetsvoorstel dat wij vanavond bespreken. Ik zie het echt niet: het is precies hetzelfde.

Minister **Leers**:

Ik zal het nog één keer proberen. Het wetsvoorstel waar wij hier over praten, betreft zelfstandige sanctionering van het niet vertrekken van een vreemdeling, ondanks het feit dat hij een terugkeerbeslissing heeft gekregen en ondanks het feit dat hij een inreisverbod heeft gehad. Daarvoor krijgt hij een sanctie. Na ommekomst van het advies van de Raad van State gaan wij spreken over de strafbaarstelling van de illegaliteit van iemand die hier wordt aangetroffen.

De voorzitter:

Hier laten wij het bij. Het is al een aantal malen herhaald. Ik zie dat mevrouw Smits op dit punt nog een vraag wil stellen, maar ik wil geen herhaling van zetten.

Mevrouw **Smits** (SP):

Ik ben vreemdeling in dit debat, ik begrijp het oprecht niet en ik moet verslag doen aan mevrouw Gesthuizen. Straks komt er een wetsvoorstel dat illegaliteit verbiedt. Is het dan mogelijk dat iemand die het inreisverbod negeert, zowel daarvoor een boete krijgt als voor het feit dat hij hier illegaal aanwezig is? Zijn de dingen zo verschillend dat je op twee verschillende manieren illegaal kunt zijn?

Minister **Leers**:

Nee, dan vallen die twee boetes samen. De hoogste zal worden opgelegd. Het is mogelijk dat iemand bij herhaling het inreisverbod overtreedt. Een illegaal wordt opgepakt. Er wordt vastgesteld dat hij illegaal in Nederland is. Hij wordt dan staande gehouden en hij krijgt een boete. Dat is straks onderdeel van de strafbaarstelling van illegaliteit. Vervolgens krijgt zo iemand te horen dat hij moet vertrekken. Hij krijgt dan een terugkeerbesluit én een inreisverbod.

Als hij vervolgens na enige tijd, na ommekomst, toch weer wordt aangetroffen in Nederland, overtreedt hij het inreisverbod. Dan heeft dezelfde illegaal, die al veel eerder een strafbaarstelling voor illegaliteit heeft gehad, ook het inreisverbod overtreden. Dan geldt de hoogste boete. Als hij daarna, na een tijdje, weer wordt aangetroffen, heeft hij weer het inreisverbod overtreden, want hij had een inreisverbod. Dan is hij niet meer actueel illegaal, maar heeft hij een inreisverbod overtreden en krijgt hij die boete.

Mevrouw **Smits** (SP):

Ik vraag dit echt oprecht om het te begrijpen: is het voordeel van deze boete op overtreding van het inreisverbod dus dat je die eindelijk kunt blijven opleggen? Ik probeer het gewoon te snappen. Het voordeel is dus dat je mensen eindelijk een boete voor overtreding van het inreisverbod kunt opleggen. Dat kan blijven gebeuren, terwijl je eigenlijk maar één keer illegaal bent.

Leers

Minister **Leers**:

Nee, het gaat erom dat er iedere keer iets wordt gedaan wat niet mag. Vergelijk het met de situatie dat u iedere keer te hard rijdt; u pleit ervoor om dan maar één keer een boete te krijgen en daarna mag u voortaan altijd te hard rijden.

De heer **Spekman** (PvdA):

Ja!

Minister **Leers**:

Oké, dan is dat duidelijk.

De **voorzitter**:

Ik stel vast dat dit een ander wetsvoorstel zou betreffen en dat is hier niet aan de orde. De heer Spekman had nog één punt en dan gaan we over naar de behandeling van de amendementen.

De heer **Spekman** (PvdA):

Ik weet nog heel goed dat Utrecht in de praktijk heel rijk was omdat wij heel veel boetes hadden uitstaan bij de dak- en thuislozen, maar dat loste het dak- en thuislozen-probleem in de stad Utrecht niet op. Daar was echt iets anders voor nodig. Ik heb nog één vraag openstaan. Er is een overleg geweest met de vier grote steden over de consequenties van het inreisverbod, bijvoorbeeld voor slachtoffers van een misdrijf. Wij willen immers allemaal – volgens mij echt Kamerbreed, of ik moet mij zeer vergissen – dat iedereen daar onbevreesd aangifte van kan doen, zodat de politie haar werk kan doen. Kan de minister de garantie geven dat dit inreisverbod die aangiftebereidheid niet ondermijnt en het dus voor een illegaal mogelijk maakt om aangifte te doen van een misdrijf? En hoe gaat de minister dit dan regelen?

Minister **Leers**:

Ik vind de strafbaarstelling van overtreding van het inreisverbod iets anders dan de discussie over de strafbaarstelling van illegaliteit. Ik heb hier al met de VNG over gesproken en dit punt is daarbij inderdaad als zorg naar voren gebracht. Dit punt is ook naar voren gebracht door de grote gemeenten. Ik heb daarbij toegezegd dat ik bij de uitwerking van het wetsvoorstel over strafbaarstelling van illegaliteit met name aandacht zal besteden aan dit punt en zal bekijken hoe wij daar een mouw aan kunnen passen. Ik ben het er immers mee eens dat dit niet moet gebeuren.

De heer **Spekman** (PvdA):

Ik kan mij situaties voorstellen – dat zijn er niet weinig en u kunt zich als Maastrichtenaar volgens mij nog veel meer dergelijke situaties voorstellen – dat mensen met een inreisverbod uiteindelijk ook geconfronteerd worden met een misdrijf. De minister zou ervoor moeten zorgen dat ook die mensen dan onbevreesd aangifte kunnen doen. Ik vraag dus ook bij dit wetsvoorstel hoe de minister de aangiftebereidheid van deze mensen kan garanderen.

Minister **Leers**:

Ik begrijp het niet. Iemand met een inreisverbod heeft de verplichting om te vertrekken. Als hij is geconfronteerd met een misdaad, een crimineel delict, waarom zou hij dan voor iets moeten vrezen? Ik zou het niet weten; wat is dan het probleem? Dan kan hij toch aangifte doen? Iets anders is de situatie waar ik het zojuist over had: een il-

legaal hangt strafbaarstelling van illegaliteit boven het hoofd; het probleem is dat hij dieper de illegaliteit in gaat – dat wordt althans gevreesd – omdat hij vreest dat hij moet bekennen dat hij illegaal is als hij aangifte doet van een misdrijf. Die discussie wilde u aan de orde stellen. Daarover heb ik gesproken met de VNG en daarbij heb ik gezegd dat wij gaan bekijken of wij daar een oplossing voor kunnen vinden, want ik erken dit punt.

De heer **Spekman** (PvdA):

Volgens mij kan dit ook voorkomen bij een inreisverbod. Ik vind het prima als de minister daar nog over moet mijmeren en daar in de tweede termijn op terugkomt. Misschien overval ik hem met het herhalen van deze vraag. Als iemand in het stappenplan van de minister, dat ik nog niet helemaal begrijp, zover is gevorderd dat hij uiteindelijk toekomt aan detentie maar nog niet in detentie zit en op dat moment wordt geconfronteerd met een misdrijf – hij wordt overvallen of zij wordt verkracht – is dat ernstig. Wij willen dat die persoon dan toch aangifte komt doen en niet direct wordt geconfronteerd met het inreisverbod.

Minister **Leers**:

Los van wat ik zojuist heb gezegd, kan een illegaal die aangifte doet, zich volgens mij in het algemeen altijd beroepen op overmacht. Volgens mij is het dan ook zo dat hij niet gestraft wordt. Daarmee wordt hij dus ontzien. Ik zal dat nog uitwerken. Ik ben het met de heer Spekman eens dat we moeten voorkomen dat iemand vanwege het feit dat hij illegaal is in een kwetsbare positie komt te verkeren en dus bang is om aangifte te doen of wat dan ook. Volgens mij wordt hij niet gestraft, als hij zich beroept op overmacht en dat bewijsbaar en aantoonbaar is.

Mevrouw **Van Nieuwenhuizen-Wijbenga** (VVD):

Een van de grote voordelen van het Europese inreisverbod is dat het Europees geldt en dat je voor heel Europa een inreisverbod krijgt. Nu is het aan de lidstaten zelf om te bekijken hoe je de sanctionering en handhaving regelt. Dat schrijft Europa namelijk niet voor. Dat mogen we zelf doen. Deelt de minister de opvatting dat het van het grootste belang is dat andere Europese landen dit op eenzelfde stevige manier vormgeven als wij nu doen? Wat is daar op dit moment de stand van zaken? Hoe vordert dat in de Europese agenda?

Minister **Leers**:

Ik ken de wens van mevrouw Van Nieuwenhuizen om daar wat meer over te weten. Ik heb al gezegd dat de situatie divers is in de verschillende Europese landen. Ik heb begrepen dat er zeven landen zijn die de implementatie ook nog moeten uitvoeren. Ik weet dus niet precies de laatste stand van zaken, maar ik neem me zeker voor om de implementatie van deze Terugkeerrichtlijn ook een keer te bespreken met mijn collega's. Ik hoop namelijk wel dat we dit zo veel mogelijk gemeenschappelijk doen, met dezelfde randvoorwaarden en dezelfde uitgangspunten, omdat daarmee anders ook weer wat ongelijkheid ontstaat in het acquis of de uitwerking. Ik ben het met mevrouw Van Nieuwenhuizen eens dat dit niet gewenst is.

Mevrouw **Van Nieuwenhuizen-Wijbenga** (VVD):

Is de minister dan ook bereid om de Kamer te informeren over hoe het in de rest van Europa al dan niet voor elkaar komt?

Leers

Minister **Leers**:

Uiteraard. Zodra ik daar beter zicht op heb, krijgt de Kamer die.

De heer **Schouw** (D66):

Er zijn nadere vragen, bijvoorbeeld uit Italië. Ook zijn er nieuwe zaken die bij het Europees Hof aanhangig zijn gemaakt over de verenigbaarheid van de strafbaarstelling met de Terugkeerrichtlijn. Kan de minister daar misschien wat meer over zeggen? Wat ligt er nu bij het Europees Hof? Welke onzekerheden zijn er nog waar we mee te maken hebben? De in de ogen van de minister robuuste oplossing nu blijkt naar aanleiding van uitspraken van het Europees Hof dadelijk namelijk misschien minder robuust te zijn. Misschien kan dat worden uitgezocht en in de tweede termijn worden meegenomen.

De **voorzitter**:

De vraag is helder. Ik zie de minister ja knikken. Dat betekent dat het in tweede termijn terugkomt.

Minister **Leers**:

Ik kom op de amendementen. Het amendement op stuk nr. 17 van de heer Spekman regelt dat de maximale termijn van het inreisverbod niet meer dan drie jaar bedraagt. Ik ontraad dat amendement. Ik implementeer de richtlijn met dit wetsvoorstel. Die richtlijn geeft een termijn aan van vijf jaar die in bijzondere gevallen ook langer kan zijn, zonder een maximum te stellen. Ik ben wel voornemens om in het Vreemdelingenbesluit meer specifiek te regelen welke termijn wordt gehanteerd bij het inreisverbod. Daarbij zal de hoogste termijn vijf jaar zijn. Een vreemdeling die niet is veroordeeld wegens een misdrijf zal een lager inreisverbod krijgen van ten hoogste twee jaar. Een inreisverbod van drie jaar is aan de orde, indien er sprake is van een veroordeling tot een vrijheidsstraf van minder dan zes maanden. Vijf jaar is aan de orde, indien het een vreemdeling betreft die is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van zes maanden of meer. Er zit dus een differentiatie in de uitwerking.

De heer **Spekman** (PvdA):

Het doet me goed dat dit onderscheid wordt gemaakt, maar waarom kiest de minister ervoor om dit in de lagere regelgeving te doen?

Minister **Leers**:

Dat heeft een heel simpele reden: de flexibiliteit is namelijk groter als je het in lagere regelgeving doet.

De heer **Spekman** (PvdA):

Kan de minister zich voorstellen dat wij er juist aan hechten dat dit in de wetgeving staat opgenomen? We hebben dit amendement namelijk gemaakt om de groep die de minister tracht te ontzien wat meer waarborgen te bieden dan de flexibiliteit die er soms in de Kamer is om het overmorgen weer te veranderen.

Minister **Leers**:

Ik wil erover nadenken. Ik wil de flexibiliteit niet zomaar opgeven die de richtlijn mij biedt. Nogmaals, het is geen halszaak voor mij. Ik wil erover nadenken. Ik vind het echter jammer als wij voor voorstellen over verandering van uitwerking van de wet de hele wet moeten aanpassen. Verandering van lagere regelgeving is veel sneller.

De heer **Spekman** (PvdA):

Dat realiseer ik mij, maar als wij het in de wet regelen, biedt het meer waarborgen.

Minister **Leers**:

Oké. Ik wil hierover nadenken.

De heer **Spekman** (PvdA):

Voorzitter, wij vinden het prettig om een antwoord te krijgen, zodat wij het amendement eventueel kunnen intrekken of wijzigen.

Minister **Leers**:

Ik kom hierop terug in tweede termijn.

De **voorzitter**:

Zoals u hoort, mijnheer Spekman, de minister komt erop terug.

Minister **Leers**:

Dan het amendement op nr. 18 van de heer Spekman over de 72 uurstoets. Daarover hebben wij vanmorgen al gesproken naar aanleiding van de discussie over Europa. Ik ontraad het amendement. Ik heb dat vanochtend al gezegd. Ik ben het helemaal eens met de heer Spekman dat er een zorgvuldige rechterlijke toets moet zijn. Het vastleggen van de 72 uur leidt tot een aanzienlijke en zeer kostbare reorganisatie van de rechterlijke macht en tot een disproportionele belasting. Ik moet dan alles anders organiseren. Mij lijkt dat niet verstandig. Het is uitstekend mogelijk om vreemdelingen zonder toepassing van de 72 uurstoets op een verantwoorde wijze de rechten toe te kennen die nodig zijn om de rechtmatigheid van de detentie te waarborgen. Wat mij betreft moeten wij het zo niet doen.

Dan het amendement op nr. 19 van de heer Spekman, dat ertoe strekt om de gronden van de vreemdelingenbewaring in de wetgeving op te nemen. Ik heb zo-even gezegd daarover na te willen denken. Ik wil de flexibiliteit handhaven. Wij gaan het daarover hebben.

In het amendement van de heer Spekman op stuk nr. 19 staat dat de gronden van de vreemdelingenbewaring ook in de wetgeving moeten worden opgenomen. Ik heb net gezegd dat ik daarover wil nadenken. Ik zou de flexibiliteit willen handhaven, maar wij gaan het daarover hebben. In dit amendement staat ook dat er een toevoeging moet plaatsvinden, als ik het goed heb. Daar ben ik het niet mee eens. Het huidige artikel 59 is al richtlijnconform. Wat de heer Spekman hier vraagt is of wij het huidige artikel 59 willen aanpassen aan deze Europese regelgeving. Dat is volgens mij niet nodig. Die is al richtlijnconform, dus ik ontraad dat. Daar komt nog bij dat artikel 59 niet alleen de inbewaringstelling van illegale vreemdelingen regelt, maar ook de inbewaringstelling van vreemdelingen die in procedure zijn. De heer Spekman vermengt die twee categorieën en dat lijkt mij niet verstandig.

De heer **Spekman** (PvdA):

Ik ben in verwarring, maar dat heeft inhoudelijk niets te maken met wat de minister vertelt. Ik heb dit amendement gewijzigd. Het gewijzigde amendement heeft stuk nr. 26. Misschien doet dat iets af aan wat de minister heeft gezegd. Ik weet dat niet zeker, want dat amendement is pas op een later moment ingediend. Ik kan mij voorstellen dat de minister daar pas in tweede termijn op kan reageren.

Minister Leers:

Als de heer Spekman mij dat toestaat, kom ik daar in tweede termijn op terug. Ik zie nu dat ik dat amendement hier al heb. Het is inderdaad een verbetering ten opzichte van het amendement op stuk nr. 19, zo zie ik hier staan. Het betreft het opnemen in artikel 59 van de Vreemdelingenwet van de exacte gronden voor inbewaringstellingen uit de richtlijn. Ik weet nu waar de heer Spekman op doelt. Ik sta daar positief tegenover. Ik wil wel het oordeel over dit amendement aan de Kamer laten. Het uitgangspunt dat Europese regelgeving niet per se letterlijk hoeft te worden overgenomen, maar wordt geïmplementeerd door zo veel mogelijk de bestaande wet- en regelgeving in stand te laten, wil ik in principe handhaven. Als de Kamer zou zeggen dat zij dit toch graag wil, laat ik dat aan haar over.

Het amendement op stuk nr. 21 van de heer Spekman regelt dat het een vreemdeling die een inreisverbod opgelegd heeft gekregen, niet onmogelijk wordt gemaakt om op grond van asielbescherming of het recht op gezinsleven toelating tot Nederland te verkrijgen. Ik ontraad het aanvaarden van dit amendement omdat hetgeen het wil regelen al voldoende uit de wet volgt. Ik heb dat net ook al gezegd in antwoord op vragen van de heer Schouw. De vreemdeling kan nog steeds een asielaanvraag indienen, ook als hij een inreisverbod opgelegd heeft gekregen. Dan mag hij een eerste asielaanvraag zelfs afwachten in Nederland en krijgt hij dus altijd de noodzakelijke bescherming. Ook een herhaalde asielaanvraag is nog steeds mogelijk. Wel is het zo dat niet standaard de gehele procedure in Nederland mag worden afgewacht. Alleen gedurende het onderzoek naar de vraag of er relevante nieuwe feiten zijn, mag de behandeling van de aanvraag nog worden afgewacht. Dat is onderdeel van de stroomlijning van de asielprocedures die ik voorsta. Ik ontraad derhalve dit amendement.

In het amendement op stuk nr. 22 vraagt mevrouw Gesthuizen een extra garantie voor de vreemdelingendetentie. Zij stelt dat dit amendement een extra garantie beoogt te creëren voor het uitsluitend als ultimum remedium inzetten van vreemdelingendetentie. Dat amendement wil ik toch ontraden. Ik begrijp haar gedachte. Wij komen rond de kerst nog uitgebreid te spreken over vreemdelingendetentie. Wat hier staat, is echter geen implementatie van de richtlijn. Dat volgt niet uit artikel 15 ervan. Het tweede lid kent al zeer dringende termijnen van vier weken. In de praktijk moet de verwijdering zo goed als rond zijn. Met andere woorden: je mag maar vier weken detentie opleggen. Als die detentie en de uitzetting langer duren, heb je zelf een probleem gecreëerd. Die waarborgen staan dus al in de wet.

Ik kom nu op het amendement op stuk nr. 25 van mevrouw Gesthuizen. Met het wetsvoorstel is de wet zo aangepast dat de mogelijkheid wordt gecreëerd om vreemdelingen zes tot achttien maanden in vreemdelingendetentie te houden. Een dergelijke lange detentie is in de ogen van de indiener te lang en zal leiden tot beschadiging van de betreffende gedetineerde. Ik moet dit amendement ontraden. De voorgestelde wijziging is niet conform de richtlijn omdat de richtlijn dwingt tot de implementatie van de maximale termijnen. Dat is een uniforme eis. In heel Europa wordt een maximale termijn van zes maanden met een maximale verlenging van twaalf maanden opgelegd. Als die termijnen er via dit amendement uit worden gehaald, voldoe ik niet meer aan de richtlijn. Dat moet ik dus ontraden.

Ik kom bij het amendement op stuk nr. 27 van de heer Spekman. Ik citeer uit de toelichting: "Uit dit arrest van het Hof volgt dat pas strafrechtelijke sancties op illegaal verblijf mogen worden gesteld, als eerdere stappen tot verwijdering van de vreemdeling niet tot succes hebben geleid. De verwijdering van een vreemdeling dient volgens de Terugkeerrichtlijn namelijk te worden uitgevoerd met de minst dwingende maatregelen. Dit amendement bouwt deze waarborg in door te bepalen dat een strafsanctie vanwege de overtreding van een inreisverbod pas mag worden opgelegd indien de vreemdeling eerst voldoende gelegenheid is geboden om zelfstandig zijn vertrek te realiseren en de overheid voldoende pogingen heeft ondernomen om dat vertrek gedwongen te realiseren." Ook dit amendement moet ik ontraden. Het inreisverbod wordt opgelegd na afloop van een vertrektermijn. Bij het terugkeerbesluit behoort een vertrektermijn. Is die vertrektermijn overschreden en is de vreemdeling dan nog niet vertrokken, dan komt het inreisverbod erbovenop. De vreemdeling heeft dus al gelegenheid gehad om te vertrekken. Het amendement is dubbelop en ook in strijd met de richtlijn.

De heer Spekman (PvdA):

Dit gaat over het amendement op stuk nr. 27?

Minister Leers:

Ja.

De heer Spekman (PvdA):

Het amendement op stuk nr. 27 heb ik aangepast naar aanleiding van de woorden van de minister; het vormt een aanpassing op het amendement op stuk nr. 24. Ik heb geprobeerd snel te werken. In het amendement op stuk nr. 24 over El Dridi stond: "De bestraffing, bedoeld in het zesde lid, kan plaatsvinden nadat aan de vreemdeling gedurende een jaar na de uitvaardiging van het inreisverbod de gelegenheid is gegeven om zijn vertrek zelfstandig te regelen". Daar viel de minister over in zijn bewoordingen. Daarop hebben wij zonet snel een gewijzigd amendement gemaakt. Dat is het amendement op stuk nr. 27. Daarmee probeer ik enerzijds om tegemoet te komen aan de bezwaren van de minister tegen de termijn van een jaar en anderzijds om te waarborgen wat door mijn fractie van belang wordt geacht, namelijk dat wij niet alleen de vrijwillige terugkeer maar ook de inspanning van de overheid tot onderdeel van het stappenplan maken, zoals de Raad van State overigens heeft gezegd.

Minister Leers:

Ten eerste blijft er staan dat de vreemdeling al de gelegenheid heeft gehad om te vertrekken. Ten tweede is de aangegeven uitwerking echt een vage, niet uitvoerbare norm. Uit de wetssystematiek vloeit voort dat pas wordt bestraft als vreemdelingrechtelijke middelen geen succes hebben gehad. Het is een ultimum remedium.

De heer Spekman (PvdA):

Hiermee herhalen wij het eerdere debat; misschien heeft dat geen zin. Ik heb mijn best gedaan om het amendement zo aan te passen om het bezwaar van de minister weg te halen. In het amendement staat nu alleen nog dat de overheid het stappenplan moet volgen en dus het ultimum remedium moet hanteren. Dat betekent dat er twee stappen tussen zitten, ten eerste de vrijwillige terugkeer van betrokkene en ten tweede de inzet van de overheid bij

Leers

de gedwongen terugkeer. Dat tweede laat de minister iedere keer weg. Met het amendement proberen wij vast te leggen dat dit ook een noodzakelijke stap is.

Minister Leers:

Ook hiernaar wil ik nog even kijken. Wat ik heel positief vind van de heer Spekman is dat hij hiermee in ieder geval de strafbaarstelling, de sanctionering, als zodanig accepteert, want hij bouwt er zelf op voort. Dat vind ik een positief punt. Daarom vind ik dat wij moeten bekijken of wij elkaar kunnen vinden. De heer Spekman neemt immers de strafbaarstelling ook mee als uitgangspunt.

De heer Spekman (PvdA):

Van het begin af aan, ook aan het begin van mijn bijdrage, heb ik gezegd dat je uiteindelijk een keer een boete geeft als iemand maar niet wil luisteren. Het moet alleen zorgvuldig gaan, het moet op basis van een stappenplan, en het moet daadwerkelijk een ultimatum remedium zijn. Niets in het wetsvoorstel biedt daar nu waarborgen voor, zoals ik ook in mijn bijdrage heb gezegd.

Minister Leers:

Ik zal er dadelijk naar kijken en ik kom erop terug.

De voorzitter:

De minister komt hierop straks terug.

Minister Leers:

Ik had nog twee amendementen liggen die ik nog niet van een commentaar heb voorzien. Het eerste is het amendement van het lid Spekman op stuk nr. 23. In de toelichting staat: "De regering geeft in de nota naar aanleiding van het verslag bij de implementatiewet aan dat de groepen die op humanitaire gronden worden uitgezonderd van de werkingsgrond inzake illegaal verblijf, ook van het inreisverbod worden uitgezonderd. Dit amendement regelt dat deze uitzonderingen in de Vreemdelingenwet worden opgenomen." Vervolgens wordt een aantal categorieën genoemd. Ik heb al aangegeven dat dit in het Vreemdelingenbesluit zal worden vastgelegd, maar ik kom later nog terug op de vraag of dit in de wet moet komen of in het Vreemdelingenbesluit. Dat zullen wij nog bezien. In het amendement voegt de heer Spekman echter een categorie "schrijnende gevallen" toe.

Dat vind ik een heel vage categorie. Die is niet te omschrijven. Wat zijn schrijnende gevallen? Het zou betekenen dat reeds een aanvraag tot schorsing zou leiden, zonder dat er inhoudelijk wordt aangetoond wat dat is. Ik ben het daar dus niet mee eens, maar ik ga wel bekijken of we de uitzonderingen in de wet gaan opnemen en niet in de lagere regelgeving. Aanneming van dit amendement ontraad ik echter.

De heer Spekman (PvdA):

Ik dank de minister voor dit antwoord. De minister is echter ook lokaal bestuurder geweest. In heel veel wet- en regelgeving, zeker regelgeving in het lokaal bestuur, bestaat juist ook vrijheid om naar het individu te blijven kijken. Ik wil niet wijzen op de discretionaire bevoegdheid van de minister zelf, maar ik kijk bijvoorbeeld naar de hardheidsclausule bij sociale zaken. Ik zoek naar een manier om ons gezonde verstand niet per definitie uit te schakelen bij het toepassen van de wet. Ik zoek naar een manier om ervoor te zorgen dat we, als we geconfronteerd worden met iemand die geen deel uitmaakt van de categorieën

en die we al hebben geïdentificeerd maar van wie we al lebei denken dat het eigenlijk onredelijk is, oog hebben voor zo'n persoon en hem onderdeel laten uitmaken van de wet. Hoe moeilijk het ook is. Het is het moeilijkste deel van het werk, maar ook een belangrijk deel. Het bepaalt onze menselijkheid.

Minister Leers:

Daar heeft de heer Spekman volledig gelijk in. Dat vind ik ook vaak het lastigst, maar ik heb al gezegd dat er waarborgen zijn opgenomen waardoor een aantal kwetsbare groepen sowieso al niet strafbaar worden gesteld en dat we daarnaast maatwerk gaan toepassen. We gaan het dus van geval tot geval bekijken. Ik val echter over de woorden "op grond van schrijnende omstandigheden". Dat is een vaag begrip, waar ik niets mee kan bij de implementatie van deze wet. Als we klemmende redenen van humanitaire aard gaan opnemen, is totaal niet meer te indiceren wanneer die aan de orde zijn. Dan krijg je inderdaad willekeur en die wil ik niet in deze wet hebben. Dat is het verschil tussen de heer Spekman en mij.

De heer Spekman (PvdA):

Soms is het kiezen: ben je bang voor willekeur of sluit je je af voor humanitaire gronden? Ik probeer juist een opening te creëren zodat we met deze wet naar humanitaire gronden blijven kijken en niet alleen in categorieën denken, waarmee de wereld klaar is en het tuintje geharkt. Dat is namelijk vaak niet zo.

Minister Leers:

Hierin vinden we elkaar niet. Ik blijf vinden dat de schrijnende categorie onduidelijk is en te weinig specifiek voor een wettelijke bepaling. Ik zei het al: reeds een aanvraag tot schorsing zou dan tot schorsing leiden, zonder dat er verder iets wordt aangetoond. Dan ga je een brug te ver. Ik ontraad dus aanneming van dit amendement.

Voorzitter, ik ga snel door naar de mvv-wet. Daarover hoeft ik geen lange beschouwing meer te houden. Ik ga rechtstreeks door naar de vragen. In de mvv-wet zijn twee afwijzingsgronden opgenomen, namelijk fraude en illegaal verblijf. Die afwijzingsgronden hebben tot doel de vreemdeling die eerder illegaal in Nederland is verbleven of fraude heeft gepleegd, gedurende enige tijd geen machtiging tot voorlopig verblijf meer te geven, en dus geen verblijfsvergunning regulier. De afwijzingsgrond illegaal verblijf kan pas worden tegengeworpen na controlearbaar vertrek. Als de vreemdeling dus nog in Nederland is, is die niet aan de orde, want dan is er geen vertrek. Er is dan ook geen mvv aanwezig, dus dan kan het niet.

Hiermee kom ik op het punt van de heer Spekman dat als hoofdlijn geldt dat een aanvraag voor een mvv in het buitenland wordt gedaan. Er bestaat een kleine groep van mvv-plichtige vreemdelingen die toch in Nederland een verblijfsvergunning kunnen aanvragen, ondanks het feit dat ze geen mvv hebben. Ik noem de buitenschuldgevallen en de internationale of Europese verplichtingen zoals artikel 8 van het EVRM. Het moet dan gaan om eerder illegaal verblijf en niet om actueel illegaal verblijf. Daar ziet het mvv-vereiste op.

De heer Spekman, mevrouw Gesthuizen en de heer Fritsma hebben allemaal dezelfde vraag gesteld over de kwetsbare groepen. Er bestaan zorgen over de kwetsbare groepen, want er zijn uitzonderingen op de mvv-toepassing. Waarom zijn die niet in het wetsvoorstel uitgezon-

derd? De uitzonderingen die ik bij het inreisverbod zojuist ook heb genoemd, zal ik ook toepassen als afwijzingsgrond bij eerder illegaal verblijf. Ik ga dus dezelfde uitzonderingsgroepen toepassen, met dien verstande dat, zoals de heer Fritsma in zijn eerste termijn opmerkte, gezinshereniging tot de uitzonderingen behoort, omdat de Europese richtlijn gezinshereniging daartoe noopt. Mijn inzet is in ieder geval om de richtlijn op dat punt aangepast te krijgen.

De heren Spekman en Voordewind en mevrouw Gesthuizen hebben gevraagd hoe de tegenwerping van illegaal verblijf in de praktijk gaat werken. Als de vreemdeling controleerbaar is vertrokken uit Nederland en daarmee gesignaleerd staat, zal bij een nieuwe aanvraag het eerdere illegale verblijf in Nederland kunnen worden tegengeworpen. Er worden termijnen gehanteerd die aansluiten bij de termijnen van het signaleringsbeleid en het inreisverbod. Die termijnen bedragen één, twee, drie, vier of vijf jaar wat betreft de niet-criminele vreemdelingen. Omdat die termijnen kunnen verschillen, is meteen duidelijk dat het beslist niet zo is dat je nooit meer een mvv kunt aanvragen als je één keer illegaal in Nederland bent verbleven. "Eens een illegaal, altijd een illegaal" gaat hier dus niet op.

Mevrouw Gesthuizen heeft gevraagd om een definitie van fraude en vroeg of dit gaat leiden tot meer procedures. Als voorwaarde voor toepassing van de afwijzingsgrond fraude – dan hebben we het over het verstrekken van onjuiste gegevens – geldt dat sprake is van gegevens die van doorslaggevende betekenis waren of zouden zijn geweest voor de inwilliging van een eerste aanvraag. Het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens bij een aanvraag met een bepaald verblijfsdoel betekent niet dat alle vervolgaanvragen per definitie worden afgewezen. Ook hier geldt weer dat we dat van geval tot geval bekijken. Als er sprake is van willens en wetens handelen of van kwader trouw, zal de afweging natuurlijk in het na-deel van de vreemdeling uitvallen. Dat lijkt me logisch. Uiteraard zal dit leiden tot meer procedures, want mensen zullen zich daartegen verzetten. Ik ben er echter van overtuigd dat, als je daar consequent aan vasthoudt, er op een gegeven moment minder frauduleuze aanvragen worden gedaan omdat mensen weten dat ze lik op stuk krijgen.

Er is gevraagd of de nieuwe afwijzingsgronden fraude en illegaal verblijf zo ruim geformuleerd zijn dat ze kunnen leiden tot willekeur. Ze zijn niet zodanig verstrekkend of ongelimiteerd dat deze niet toelaatbaar zouden zijn wegens strijdigheid met het verbod van willekeur. In het nieuwe artikel 17a is een aantal uitzonderingscategorieën genoemd waarbij de aanvraag al zorgvuldig wordt getoetst.

Verskillende leden hebben gevraagd waarom de legesheffing voor de asielvergunning voor onbepaalde tijd wordt ingevoerd. De vrees is dat legesheffing prohibitief kan zijn voor asielzoekers die dat niet kunnen betalen. Bij het wetsvoorstel voor de algehele herziening van de Vreemdelingenwet 2000 is ervoor gekozen om de legesheffing voor de aanvraag van een verblijfsvergunning op asielgronden te schrappen omdat daarvan in de praktijk nooit gebruik werd gemaakt. Er is nu grond om daar alsnog gebruik van te maken. Althans, voor die asielverzoeken die een asielvergunning voor onbepaalde tijd betreffen. Dat biedt aan degene die dat vraagt grotere garanties. Nu dient iemand een asielverzoek in en krijgt hij meestal een asielstatus voor bepaalde tijd, maximaal vijf jaar. Die vergunning moet elke vijf jaar worden verlengd.

Als zo iemand in één keer een vergunning voor onbepaalde tijd wil in plaats van haar elke vijf jaar te moeten verlengen, dan lijkt het mij ook logisch dat iemand daar de kosten voor betaalt. Men mag verlengen en ook de asielgrond vervalt niet in normale gevallen, tenzij in het land van herkomst een andere omstandigheid aan de orde is. Als men het wil omzetten naar een asielvergunning voor onbepaalde tijd, dan moet men ervoor betalen. Dat lijkt me niet meer dan logisch. Hiervoor is aangesloten bij het legestartief voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en die bedraagt € 400. Dan hoeft er niet meer elke vijf jaar verlengd te worden. Sterker nog, ik ga ervan uit dat iemand dan gewoon burger is, een inkomen verdient en gewoon betaalt voor de kosten van de vergunning.

Er is gevraagd of het verkorten van de afhaal- en inreis-termijn van de mvv een drempel opwerpt voor de nareizigers van de asielstatushouders. Dat is volgens mij niet het geval. In het algemeen zal de verkorting van deze termijn niet tot problemen leiden. In bijzondere gevallen kan de termijn van drie maanden waarbinnen een mvv moet worden afgehaald inderdaad ontoereikend zijn, maar dan hebben we altijd de mogelijkheid om te verlengen. Stel dat een consulaat dicht is en men daar niet kan komen, dan kunnen we de termijn verlengen. Dan zou het kunnen dat een reiziger naar een naburig land moet reizen en dan kunnen we de periode met drie maanden verlengen. Ik ben niet voornemens om de afhaaltermijn te verlengen en uit te breiden, want als we te veel tijd laten verstrijken zijn de actuele gegevens die de aanvrager indient alweer verouderd. Dan voldoet de aanvrager niet meer aan de eisen zoals die ooit bedoeld waren. Daarom houden we die termijn zo kort mogelijk.

Ten slotte heeft de heer Schouw in het kader van de mvv-wet gevraagd of er bij overschrijding van de nareis-termijn enige coulance is en of Nederland anders niet in strijd handelt met de Europese richtlijn voor gezinshereniging. Ik verwijs ook naar het amendement van de heer Voordewind. Ik stel mij op het standpunt dat ik met de huidige wet- en regelgeving voldoende ruimte bied om aan de nareis-termijn te kunnen voldoen. Als een statushouder gezinsleden binnen de asielvergunning wil uitnodigen, moet hij dat binnen de drie maanden doen. Als hij dat gemeld heeft en er zijn familieleden zoek of niet te traceren, blijft de melding staan en kunnen de nareizigers, ook al komen ze veel later, toch gebruik maken van de voordelen van de asielvergunning en hoeven zij in het nareisbeleid niet aan de reguliere voorwaarden te voldoen. Ik zie geen reden om hierin wijzigingen aan te brengen.

Ik kom bij de amendementen op de mvv-wet. Met het amendement op stuk nr. 13 voegt de heer Spekman de categorie "schrijnend" toe. Hij beoogt met dit amendement een groep uit te breiden met de categorie vreemdelingen die een beroep doen op schrijnende omstandigheden. Net als de andere amendementen wil ik ook dit ontraden.

In het amendement van de heer Spekman op stuk nr. 14 vraagt hij ons de uitzonderingscategorieën op te nemen in de wet in plaats van in de lagere regelgeving. We hebben het hier net over gehad. Ik wil hier ook over nadenken. Op zich heb ik er niet zo'n moeite mee. Ik laat het oordeel aan de Kamer, hoewel ik eigenlijk de flexibiliteit graag overeind houd.

Het amendement van de heer Spekman op stuk nr. 15 "beoogt een maximale duur te verbinden aan de mogelijkheid niet rechtmatig verblijf – verblijf anders dan op grond van artikel 8 – aan de vreemdeling tegen te werpen bij de beoordeling van een aanvraag voor een verblijfs-

Leers

vergunning regulier en daarmee ook voor een aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf". Dit amendement sluit aan bij de huidige praktijk. In de vreemdelingen-circulaire is al opgenomen dat de duur van de signalering, met het oog op de weigering van de toegang wegens illegaal verblijf, naar gelang de omstandigheden maximaal twee, drie of vijf jaar kan bedragen. Ik wil aan deze maximumtermijn van vijf jaar vasthouden omdat dit aansluit bij de Terugkeerrichtlijn. Dit amendement tilt de regeling van deze termijn naar het niveau van wet; daar hebben we het net ook over gehad en daar hoef ik dus niet verder op in te gaan.

Het amendement op stuk nr. 16 "beoogt het tegenwerpen van eerder niet rechtmatig verblijf bij de beoordeling van een aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier, te beperken tot "echte illegalen". De indiener stelt hiermee voor om vreemdelingen die langer dan één jaar illegaal in Nederland hebben verbleven, pas na dit ene jaar het illegaal verblijf tegen te werpen. Ik ontraad dit amendement. Dit is niet wat ik met de afwijzingsgrond beoog en niet in lijn met de maatregelen die ik voorstel om illegaal verblijf tegen te gaan. Wanneer een vreemdeling als illegaal wordt gesignaleerd, is hij al vertrokken en staat weigering van een volgende toegang en verblijf voorop. Wanneer deze wijziging in de wet zou worden opgenomen, kan dat een prikkel opleveren om ervoor te zorgen dat je in ieder geval binnen het eerste jaar als illegaal een aanvraag kunt indienen. Dat kan niet de bedoeling zijn.

De heer Voordewind heeft het amendement op stuk nr. 17 ingediend. Daarin stelt hij voor om krachtens AMvB regels te stellen met betrekking tot de nareistermijn van drie maanden. Ik heb zojuist al gezegd dat ik dit amendement ontraad, want als de nareizende gezinsleden niet in staat zijn om binnen drie maanden een mrv-aanvraag te doen, kan de hoofdpersoon, nadat hem asielstatus is verleend, een aanvraagprocedure opstarten waarmee de termijn is veiliggesteld. Ik heb al aangegeven dat hij dit zeker kan stellen. Zo kunnen ook de nareizende familieleden toch gebruik maken van de status van deze asielaanvraag.

Dan het amendement van de heer Voordewind op stuk nr. 18. Het wetsvoorstel past artikel 37 van de Vreemdelingenwet 2000 zo aan dat leges kunnen worden geheven voor de aanvragen van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. De heer Voordewind haalt met zijn amendement de verhoging van de leges uit het wetsvoorstel. Ik ontraad dit amendement. Ik vind en blijf vinden dat een burger een vergoeding dient te betalen voor een door de overheid te verlenen dienst. Als hij daarvoor een betere asielstatus krijgt, een vergunning voor onbepaalde tijd, is dat voor hem van praktisch nut. Hij blijft hoe dan ook de ingeroepen bescherming behouden, maar hoeft alleen niet elke vijf jaar te verlengen.

Dan kom ik bij het gewijzigde amendement van de heer Dibi, in relatie tot amendement nr. 15. Dat amendement bepaalt dat er in de wet een geldigheidsduur wordt opgenomen met betrekking tot de afwijzingsgrond inzake verblijf in Nederland anders dan op grond van artikel 8. Ik verwijs naar het amendement van de heer Spekman op dit punt. Ik heb daarover zo-even iets gezegd. Het amendement van de heer Dibi wijkt daar inhoudelijk van af. Ik wijs erop dat ik denk dat de heer Dibi dit nooit bedoeld kan hebben, want het maakt het namelijk slechter. Het verlengt namelijk de procedure en de termijn. Een termijn van vijf jaar zou pas gaan lopen na de eerste afwijzing. Dit is dus later en voor degene die het betreft ongunstiger.

De heer **Schouw** (D66):

De minister is mij net voor. Ik heb de grootst mogelijke eer om namens de heer Dibi het amendement in te trekken.

De **voorzitter**:

Het amendement-Dibi (stuk nr. 19) is ingetrokken.



Minister **Leers**:

Dan had ik niets moeten zeggen, maar ik was zo voortvarend. Ik dacht al dat dit niet kon. Dat kan nooit de bedoeling van de heer Dibi zijn geweest.

Tot slot het amendement van de leden Fritsma en Van Nieuwenhuizen-Wijbenga. Dit amendement wil de frauderende referent aanpakken. Ik heb veel sympathie voor dit amendement maar moet het om de volgende redenen toch ontraden. Wat betreft gezinsmigratie is het binnen de huidige Europeesrechtelijke kaders niet mogelijk om een referent voor een half jaar of voor een aantal jaren uit te sluiten. Dat kan niet, dat mag niet. Wanneer er fraude wordt geconstateerd in de procedure kan de verblijfsvergunning van het overkomende gezinslid in bepaalde gevallen wel worden ingetrokken; dat zal ik ook doen. Aangezien ik sympathiek sta tegenover de gedachte achter het amendement, zal ik mij ervoor inzetten om dit punt in de richtlijn voor gezinshereniging in te sluiten. Daarmee wordt de mogelijkheid om die referent nu aan te pakken, toch opgenomen. Dat zal ik doen als onderdeel van de position paper. Andere richtlijnen, onder andere die voor hooggekwalificeerde werkers, bieden hiervoor het kader.

Daarmee heb ik alle amendementen behandeld.

De **voorzitter**:

Dank. Ik constateer dat de heer Spekman nog een punt mist.

De heer **Spekman** (PvdA):

Ik heb nog een vraag over het laatste amendement, maar misschien heb ik het amendement van mijn collega's verkeerd begrepen. Dat zou heel goed kunnen. De minister gaat nu alleen in op de gezinsreferenten. Hij gaat niet in op de referenten die bedrijven zijn. Ik kan mij nog de lijst van de heer Fritsma herinneren met alle voorbeeldbedrijven die eigenlijk valse referenten waren.

Minister **Leers**:

Nu heb ik net alle papieren bij elkaar geveegd en kan ik het niet zo gauw vinden. Dat gaat altijd zo. Ik zal er zo dadelijk nog even op terugkomen, maar volgens mij blijft gelden dat de Europese regelgeving zich daartegen verzet. Het kan zijn dat ik mij daarin vergis. Ik ben het volstrekt met de heer Spekman eens dat wij bedrijven die referent kunnen zijn en misbruik maken van hun positie, moeten uitsluiten. Die bedrijven zijn immers vertrouwenspartners van de overheid en hebben toegang tot het systeem. Wij verschillen dus niet van mening over het feit dat er een sanctie moet worden opgelegd. Als wij dat zelfstandig kunnen bepalen, doe ik dat. Voor de gezinsrelatie geldt het in ieder geval wel. Wat de bedrijven betreft, daar kom ik zo dadelijk op terug.

De **voorzitter**:

Ik stel vast dat er behoefte is aan een tweede termijn. Wij zullen dat kort moeten doen. De heer Voordewind heeft

Leers

zich afgemeld voor de tweede termijn. Op verzoek van de heer Spekman schorsen wij eerst vijf minuten. Dat lijkt mij ook wel wijs.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.



De heer **Schouw** (D66):

Voorzitter. Ik spreek mede namens collega Dibi van de GroenLinks-fractie. Ik heb een aantal opmerkingen. Wat mij niet lekker zit – en dat moet opgevallen zijn in de interrupties – is het punt van de nationale koppen. Ik heb de stukken daar nog eens op nagelezen. Het is heel bijzonder dat het kabinet de toelichting op de tweede nota van wijzigingen begint met de zin "Met deze nota van wijzigingen wordt nog niet beoogd uitvoering te geven aan het regeerakkoord voor zover daarin is vermeld dat illegaal verblijf strafbaar wordt gesteld". Met die waarschuwing moet je heel goed opletten.

Vervolgens is er de redenering, die de minister hier manmoedig hoog probeert te houden, dat het eigenlijk alleen maar wat technische verbeteringen zijn op basis van het advies van de Raad van State. Laat ik nu ook het advies van de Raad van State kunnen lezen. Ik kan met de beste wil van de wereld niet rijmen hoe het advies neerdaalt in de tweede nota van wijzigingen. Ik daag de minister dan ook uit om mij exact de paragraaf in het advies van de Raad van State aan te geven die heeft geleid tot de koppeling met het strafbaar stellen van het verblijf. Die is echt niet terug te vinden in het advies. Ik houd mijn stelling staande dat deze koppeling voortkomt uit het regeer- c.q. gedoogakkoord en dat de minister – ik kan het niet anders zeggen – de lezer iets op de mouw probeert te spelden. Ik vind dat jammer en ik vind het niet goed voor de kwaliteit van wetgeving. Het is een nationale kop en daarvoor is de implementatie van richtlijnen niet bedoeld.

Mijn tweede opmerking is dat het stappenplan inzake de sanctionering in de wet dient te staan. De heer Spekman wees daar ook al op. Waarborgen moeten in de wet expliciet worden geregeld. Dat is de manier waarop wij in dit land omgaan met zorgvuldigheid en kwaliteit van wetgeving. Dat is niet gebeurd en dat is heel slecht. Krakemikkige wetgeving, ik kan het niet anders zeggen.

Het derde punt is dat de effectiviteit van de strafbaarstelling niet is bewezen. Het is een gok, een best guess. Dat is ook niet de manier waarop wij hier wetten maken, zo houd ik de minister voor. Dat is het derde kritiekpunt.

Tot slot de robuustheid van deze wet. Ik heb al in een interruptie gezegd dat er bij het Hof nog een aantal zaken loopt. Wat betekent dat voor de robuustheid en de kwaliteit van deze wetgeving? Ik lees daar helemaal niets over in de antwoorden die de minister naar de Kamer heeft gestuurd. Hij zegt er ook vandaag niets over en dat doet mij het ergste vrez.

Het zijn vrij fundamentele punten van kritiek. Uiteraard zullen wij die in onze fractie wegen. Ik zal de heer Dibi de suggestie meegeven om alles wat hier vanavond gewisseld is, te wegen in zijn fractie. Het oordeel is vooralsnog niet positief en dat had anders gekund. Als de minister er geen nationale kop op had gezet, als hij gewoon een stappenplan in de wet had opgenomen, als hij iets meer onderbouwing had gegeven voor de effectiviteit, had hij gewoon op de steun van onze fracties kunnen rekenen.



Mevrouw **Smits** (SP):

Voorzitter. Vijf nadelen die veel organisaties en gemeenten met ons constateren. Ieder van hen pleit voor een effectieve en fatsoenlijke terugkeer, maar daaraan moet nog veel werk worden verricht en kan nog veel verbeterd worden. Als voorbeeld noemde het lid Gesthuizen in haar termijn de werkdruk bij de Dienst Terugkeer & Vertrek. Vandaar de volgende motie.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat zowel de Nederlandse maatschappij als uitgeprocedeerde asielzoekers gebaat zijn bij een probleemloze en efficiënte terugkeer naar het land van herkomst;

overwegende dat de Dienst Terugkeer en Vertrek op basis van casemanagement werkt aan de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers en ten doel heeft om de aanpak specifiek op de desbetreffende vreemdeling te richten;

overwegende dat casemanagers regelmatig verantwoordelijk zijn voor een te grote groep uitgeprocedeerden die Nederland dienen te verlaten en daardoor te weinig tijd en aandacht kunnen besteden aan elke vreemdeling afzonderlijk;

van mening dat voorgaande niet bijdraagt aan een efficiënte terugkeer van vreemdelingen;

verzoekt de regering, er zorg voor te dragen dat de caseload per casemanager met minimaal een kwart omlaag wordt gebracht door het aantal managers dusdanig te verminderen dat er voldoende dekking is om het benodigde aantal casemanagers in dienst te nemen,

en gaat over tot de orde van de dag.

De voorzitter:

Deze motie is voorgesteld door de leden Smits en Gesthuizen. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 21 (31549).



Mevrouw **Smits** (SP):

Ik bied mijn excuses aan dat de praktijk in deze politieke tijden in de helft van gevallen niet resulteert in het beoogde vertrek van de vreemdeling. Er is in de ogen van de SP geen reden om de termijn van vier tot zes weken aan te passen en daarom houden wij vast aan het ingediende amendement.



De heer **Spekman** (PvdA):

Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn uitgebreide beantwoording. Voor ons blijft nog steeds boven de markt

Spekman

hangen dat met deze discussie in feite het besluit is gevallen over de strafbaarstelling van de illegaliteit. Misschien zelfs wel dat dit verdacht veel op elkaar lijkt. Ik hoef niet opnieuw de minister te citeren, maar hij herkende zijn citaat en stond er nog steeds achter. De kern daarvan was dat het rechtsongelijkheid zou betekenen als dit wetsvoorstel geen opvolging zou krijgen door het strafbaar stellen van illegaliteit. Daarmee heeft onze fractie grote problemen. Ik begrijp dat er vandaag in Italië over een vergelijkbare situatie ook al prejudiciële vragen zijn gesteld, omdat ook het Italiaanse Hof van Justitie twijfels heeft bij deze wijze van uitvoering.

Ik ga naar de amendementen toe. Een aantal amendementen is toch wel cruciaal. Wij zijn nog steeds de overtuiging toegedaan – dat zit in het verlengde van de woorden van de heer Schouw van D66 – dat de minister echt in strijd handelt met de uitspraak die is gedaan in de zaak El Dridi. De minister doet eigenlijk niets anders dan uitgaan van de verantwoordelijkheid van de asielzoeker zelf en creëert daarmee ruimte voor het vrijwillige vertrek. De inspanning van de overheid zet hij niet om in een stap in het proces naar het geven van een eventuele boete. Daarom vinden wij het amendement cruciaal.

Ik heb begrepen dat de minister toezegt dat in de wet wordt geregeld dat twee jaar de maximale termijn is voor het inreisverbod. Zo heb ik het in ieder geval begrepen. In mijn amendement gaat het over niet meer dan drie jaar. Voor criminelen is het drie jaar en voor zware criminelen is het vijf jaar. Dat vind ik allemaal prima. Als de maximale termijn voor mensen die niets hebben misdaan, twee jaar is, kan ik het amendement intrekken, maar ik wacht de beantwoording van de minister nog even af, om te horen of ik het goed heb begrepen.

Dan wil ik nog iets zeggen over het amendement op stuk nr. 21. We hebben een toezegging gekregen van de minister dat dit deels al is geregeld bij de asielwetgeving. De minister is niet ingegaan op het laatste zinnetje van het amendement: “voor verblijf bij een in Nederland rechtmatig verblijvend minderjarig kind”. Ook daarvoor willen we een ontheffing voor het inreisverbod. De minister is ingegaan op die andere groep. Als het ook geldt voor een verblijf bij een in Nederland rechtmatig verblijvend minderjarig kind, kunnen we ook dit amendement intrekken of eventueel wijzigen, afhankelijk van de reactie van de minister.

Dan kom ik bij het amendement op stuk nr. 23. We zijn bereid het amendement te splitsen. De minister wil het woord “schrijnendheid” per se niet in de wet. Ik wil het per se wel in de wet, maar ik wil ook geen obstructie plegen. Als de minister ervoor openstaat de categorieën die nu niet in de wet zijn genoemd, wel in de wet te noemen, is het de moeite van het splitsen waard. Anders is het zonde van het papier en de bodes die het weer moeten verspreiden. Het moet dus wel enige zin hebben, maar dan ben ik graag bereid om het amendement te splitsen en onderdeel 5 eruit te halen en in een apart amendement te zetten.

De minister heeft uitgebreid geantwoord. De crux is dat dit noodzakelijkerwijs leidt tot strafbaarstelling van illegaliteit, met alle zorgen die ik daarbij heb. Ik ben bang voor het marginaliseren, het op kosten jagen van de samenleving, ineffectiviteit en de eventuele problemen die ontstaan als mensen hun recht ergens proberen te halen, maar het niet krijgen. Voor dat laatste heeft de minister echter wel een toezegging gedaan met betrekking tot de aangifte bij de politie. Dat is echter onze grote zorg en

onze grote vertwijfeling. Daarom zijn we tegen de strafbaarstelling van illegaliteit en dat blijven we ook. Ik breng nogmaals in herinnering wat strafbaarstelling van illegaliteit doet. We hebben een antwoord gekregen van het kabinet, waarvan deze minister deel uitmaakt. Het was niet zijn handtekening, maar het was de handtekening van minister Kamp, die de stage voor kinderen verbood omdat dit in tegenspraak zou zijn met het regeerakkoord, waarin staat dat illegaliteit strafbaar is. Hierdoor konden de kinderen dus wel een opleiding doen, maar geen stage lopen. Dat is dus geen opleiding, als je een praktijkschool doet. Dat is strijdig met het recht op onderwijs. Ik wil absoluut niet dat ik word meegetrokken in die wegging, dus ben ik tegen strafbaarstelling van illegaliteit en daarom ook tegen dit wetsvoorstel.

De heer **Fritsma** (PVV):

Voorzitter. Ik dank de minister voor de gegeven antwoorden. Ik kan mijn tweede termijn kort houden. Ik ben blij met de wijzigingen die het wetsvoorstel met zich meebrengt ten aanzien van de mvv. Zo is het goed nieuws dat eerder illegaal verblijf kan worden tegengeworpen bij een verblijfsaanvraag. Het is ook goed nieuws dat er aan fraudeaanpak wordt gewerkt. Aanhakende op dat laatste punt kom ik even terug op het amendement dat ik met collega Van Nieuwenhuizen van de VVD-fractie heb ingediend. Het klopt wat de minister zegt. Referenten inzake verblijfsprocedures voor partner- en gezinsmigratie kunnen niet worden aangepakt vanwege een Europese beperking. Het amendement is dus relevant voor bedrijven die misbruik maken van de kennismigratieregeling, maar ook voor bedrijven of instanties die zich schuldig hebben gemaakt aan het misbruiken van au-pairregelingen en het uitbuiten van au pairs et cetera. Het gaat om fraude in die sfeer.

Als het nodig is om het amendement aan te passen om er rekening mee te houden dat het niet opgeld kan doen voor referenten inzake partner- en gezinsmigratie, volgt een gewijzigd amendement natuurlijk voor de stemmingen.

Betreffende de implementatie van de Europese richtlijn heb ik mijn zorg uitgesproken over de mogelijkheid dat het terugkeerbesluit en het inreisverbod veelvuldig kunnen worden aangevochten met bezwaar- en beroepsprocedures. De minister heeft in reactie hierop gezegd dat het zal meevallen door clustering van procedures. Ik hoop natuurlijk dat dit werkt en zal dit punt blijven volgen.

Wat de implementatie van de richtlijn betreft, is het goed dat het uitvoeren van het terugkeerbeleid straks weer volop kan worden opgepakt. Dat is heel belangrijk. Vanuit de Dienst Toezicht en Terugkeer is erop aangedrongen dat dit zo snel mogelijk wordt geregeld, zodat men zijn werk zo goed mogelijk kan doen.

Kortom, de PVV-fractie staat positief tegenover de wijzigingen. Ik heb geen verdere vragen en kan het hierbij laten.

De heer **Knops** (CDA):

Voorzitter. Ik dank de minister voor de uitvoerige beantwoording. Hij heeft onze vraag over de hulp aan illegalen niet volledig beantwoord, met name de hulp aan criminele illegalen tegen wie een inreisverbod is uitgevaardigd of bijvoorbeeld de hulp aan ongewenst verklaarde vreemde-

Knops

lingen. In deze gevallen is overtreding van het verbod gekwalificeerd als een misdrijf. De vraag is in hoeverre dat dan gaat. Ik had er in eerste termijn een debatje over met de heer Voordewind of bijvoorbeeld de hulp van artsen wel geoorloofd is en de hulp van kerken of andere charitatieve en barmhartige instellingen niet.

Ik heb in eerste termijn aangegeven dat wij kunnen instemmen met deze wetsvoorstellen, behoudens enkele vragen die wij hadden en die op een na zijn beantwoord door de minister.

Ik wil graag van de gelegenheid gebruikmaken om met name de heer Spekman te complimenteren met de vele amendementen die hij heeft ingebracht. Dat de amendementen niet op onze steun kunnen rekenen, zal geen verrassing zijn voor de heer Spekman. Maar ik vind het wel goed bij deze wetsbehandeling, ook al heb je een politiek verschil van mening, dat met name hij naast een aantal anderen de moeite heeft genomen om met concrete voorstellen te komen om de wet te wijzigen. Wij zullen de amendementen van de heer Spekman niet steunen en wij zullen instemmen met de wetsvoorstellen.

Mevrouw Van Nieuwenhuizen-Wijbenga (VVD):
Voorzitter. Ik kan ook heel kort zijn. Ik heb in eerste termijn al aangegeven dat wij tevreden zijn met deze wetsvoorstellen en dat wij blij zijn dat ze uiteindelijk behandeld zijn. Het had alleen sneller gemogen.

Ik wil even terugkomen op het amendement dat de heer Fritsma en ik hebben ingediend. Hij gaf al aan dat wij het graag overeind houden wat betreft de bedrijven die optreden als referent. Wat mij betreft, zou het over het brede scala moeten gaan. Ik houd de minister dan ook graag aan de toezegging die hij in eerste termijn heeft gedaan dat hij zich daarvoor hard wil maken in het kader van het groenboek. De grootste ellende zit waarschijnlijk juist in het misbruik van de kennismigrantenregeling, van de au-pairregeling enzovoorts. Wij zouden heel graag zien dat het op deze manier kan worden aangepakt. Het is net als bij de mensensmokkelaars: daar is het kwaad eigenlijk veel groter dan bij het individu om wie het uiteindelijk gaat. Er zou bij de referenten eerder een hoge prioriteit moeten liggen dan een lage. Ik hoop dat wij erin slagen om dat met dit amendement voor elkaar te krijgen.

De vergadering wordt van 23.20 uur tot 23.30 uur geschorst.

Minister Leers:
Voorzitter. Ik dank de leden voor hun reactie in tweede termijn. Ik ben de Kamer nog een paar antwoorden schuldig. Daarna loop ik nog even heel snel door de amendementen heen.

De heer Schouw gelooft mij niet als ik zeg dat er geen nationale kop zit op dit onderwerp. Het is lastig dat ik beschik over een advies van de Raad van State over de AMvB, dat nog niet openbaar is. Het is lastig om daaruit te citeren. Ik wil het wel proberen te parafaseren. De Raad van State zegt in het eerste advies over het wetsvoorstel het volgende ...

De heer Spekman (PvdA):
Ook met parafaseren heb ik moeite. Óf wij hebben allemaal dezelfde informatie óf er wordt geen gebruik van gemaakt. Anders sta ik op onredelijke achterstand en dat hoort niet.

Minister Leers:
Ik ga ook niet letterlijk citeren.

De heer Spekman (PvdA):
Maar dan heb ik er nog problemen mee. Er wordt iets gezegd met de status van de Raad van State erachter, terwijl wij niet over die gegevens beschikken. Dat kan niet.

Minister Leers:
Dan laat ik het achterwege. Ik haal alleen openbare bronnen aan. Met het stuk van de Raad van State had ik graag willen bewijzen dat de heer Schouw het niet bij het rechte eind heeft, maar ik kan dat bewijs nu niet leveren. De Kamer zal het zien bij de openbaarmaking van het advies van de Raad van State over de AMvB. In het advies van de raad over het wetsvoorstel staat letterlijk: "De Raad wijst evenwel op het volgende. De terugkeerrichtlijn bevat geen bepalingen met betrekking tot handhaving en sanctionering. Bij de implementatie van de richtlijn dienen de lidstaten echter het beginsel van gemeenschapstrouw in acht te nemen en ervoor te zorgen dat het nuttig effect van de richtlijn wordt gewaarborgd. Dit houdt mede effectieve toepassing en handhaving in de praktijk in. Daartoe behoort het stellen van sanctioneringsmaatregelen." Dat is wat de Raad van State zegt. Daarmee geeft hij aan dat wij het nuttig effect van de richtlijn kunnen bevorderen door sanctionering te hanteren. Ik kan de Kamer niet overtuigender aangeven dat de Terugkeerrichtlijn niet gebruikt wordt als een voertuig voor de implementatie van onderdelen uit het coalitieakkoord. Het gaat om advisering door de Raad van State.

De heer Schouw (D66):
Nu komen wij ergens. Ik heb die tekst ook gelezen. Er staat niet: dus dient de regering een koppeling te leggen met de strafbaarstelling van het verblijf. Wat hier staat is dat duidelijk dient te worden hoe het sanctiesysteem in elkaar zit. Dat is onze kritiek. In de wet wordt niet duidelijk hoe het sanctiesysteem in elkaar zit. Als de minister dit stuk uit het advies van de Raad van State écht had opgevolgd, was hij onze man, maar dat is niet gebeurd.

Minister Leers:
Nu draait de heer Schouw het weer om. Volgens hem ligt er nu wel degelijk een relatie met de strafbaarstelling van illegaliteit. Die strafbaarstelling is een voornemen uit het regeerakkoord. Hier gaat het echter om de Terugkeerrichtlijn, waarbij de Raad van State heeft geadviseerd om de toepassing van het inreisverbod te sanctioneren. Dat staat los van de afspraken in het regeerakkoord over de strafbaarstelling van illegaliteit. Er is dus geen sprake van een nationale kop.

De voorzitter:
Ik stel vast dat dit punt verschillende malen van beide zijden is uitgelegd. U verschilt van opvatting over de betekenis. Wij komen niet verder.

Leers

De heer **Schouw** (D66):

Dat ben ik helemaal met u eens, maar ik wil er nog één opmerking over maken. De minister heeft het in zijn wet-simplémentatie van de Terugkeerrichtlijn over de strafbaarstelling van verblijf. Dat is wat anders dan strafbaarstelling van illegaliteit, maar dat is waar het om gaat. En dat is niet terug te vinden in het advies van de Raad van State, maar wel in het gedoog- en het regeerakkoord.

Minister **Leers**:

Ik ben bijna geneigd om opnieuw te beginnen, maar ik luister naar u, voorzitter.

De heer Schouw vindt dat het stappenplan expliciet in de wet had moeten worden opgenomen. Ik heb al aangegeven dat dit impliciet in de wet staat. Het is inherent aan de uitvoering zoals wij die hebben opgepakt. Meer kan ik daar niet over zeggen. Voor ons is het vanzelfsprekend dat het begint met een terugkeerbesluit. Dat is de eerste stap; eerst de vrijwilligheid, dan het terugkeerbesluit, dan het gedwongen vertrek en uiteindelijk de strafmaatregelen. Dat is een stappenplan. Pas uiteindelijk, als men vervolgens het inreisverbod overtreedt, is die strafbaarstelling aan de orde.

De heer Schouw vroeg welke procedures nu nog bij de Europese rechter liggen over de Terugkeerrichtlijn en met welke punten. De Europese Terugkeerrichtlijn is een heel nieuwe regelgeving. Ik kan natuurlijk niet op voorhand aangeven hoe dit zich gaat ontwikkelen. Dat hangt ook af van de prejudiciële vragen die de rechters zullen gaan stellen. Ik kan ook niet met absolute zekerheid zeggen welke zaken in Luxemburg nog bij het Hof lopen. Ik weet wel dat er een procedure loopt naar aanleiding van de Franse procedure. De naam is onuitsprekelijk: Achughabian. Het nummer van de procedure is 329/11. Die procedure gaat over de Franse strafwet, waarin ook een gevangenisstraf van een aantal maanden staat. Die straf is echter korter dan de Italiaanse, die is gekoppeld aan niet vertrekken na een asielprocedure. Daarnaast is er een Italiaanse procedure over de Italiaanse strafwet, waarin een boete van minimaal € 5000 staat. Dat is de procedure-Zagor. Zoals gezegd: ik volg de jurisprudentie, maar ik kan niet voorspellen hoe die uitvalt of welke vragen in de toekomst nog zullen worden behandeld.

Mevrouw Smits en ik verschillen van mening over een aantal punten inzake de uitwerking. Zij heeft een motie ingediend over de caseload van case managers; het woord "manager" staat er vaak in, maar dat kan ook bijna niet anders. Die motie wil ik ontraden, omdat die motie ervan uitgaat dat de DT&V veel, wellicht zelfs te veel, managers heeft. Dat is niet juist. Binnen de DT&V zijn 25 personen in het management aangesteld, van wie vijf directieleden. Op een organisatie met een formatie van 540 plaatsen lijkt mij dat niet onredelijk. De motie houdt geen rekening met andere belangrijke taken, zoals de administratie en het werk rond het verkrijgen van LP's. Zoals bekend voor het uitzetten moeten allerlei laissez-passers worden verkregen voor contacten met ambassades. Ik denk dat daar onrecht aan wordt gedaan als dat helemaal wordt vergeten en als net wordt gedaan alsof er alleen case managers kunnen zijn die aan de terugkeer werken. Ik herken het beeld dus niet en moet de motie dus ontraden. Ik denk overigens ook niet dat de dekking van de motie verkregen zou kunnen worden op de in de motie voorgestelde wijze, omdat er, zoals gezegd, een heel beperkte managementlaag is en die kun je niet zomaar wegsnijden.

Wat de heer Spekman betreft, lijkt het mij het verstandigst als ik zijn amendementen snel doorloop. Dan kom ik vanzelf op de punten waarover hij het had. Ik ga er, als de voorzitter het mij toestaat, in sneltreinvaart doorheen. Het amendement op stuk nr. 17 heb ik ontraden en daar blijf ik bij. Dat geldt ook voor het amendement op stuk nr. 18. Het amendement op stuk nr. 19 is vervangen door het amendement op stuk nr. 26. Ook het amendement op stuk nr. 21 was ontraden en dat blijft zo. Dat geldt ook voor het amendement op stuk nr. 22.

De heer **Spekman** (PvdA):

Ik ben verbaasd, want ik heb gewoon vragen gesteld bij de amendementen, onder andere bij het amendement op stuk nr. 17: hoe zit het precies met die twee jaar, is de minister bereid om dat in de wet te regelen en heb ik het goed begrepen dat dit geldt voor alle mensen die geen delict op hun naam hebben?

Minister **Leers**:

Ik heb al aangegeven dat dit amendement beoogt om het inreisverbod niet meer dan drie jaren te laten zijn. De richtlijn geeft de ruimte om het vijf jaar te doen. Ik heb toegelicht dat die vijf jaar zeer flexibel zal worden ingezet. Er is een hele tabel gemaakt die aangeeft in welke gevallen ik welke sanctie of welke inreistermijn ga toepassen; misschien kan ik die tabel nog wel in mijn stukken vinden. Ja, daar heb ik zojuist in mijn toelichting met u over gesproken.

De heer **Spekman** (PvdA):

Dat weet ik. Ik vroeg mijn medewerker alleen even snel of wij die tabel hebben. Die hebben wij niet.

Minister **Leers**:

Nou ja, ik heb hem in de gauwigheid ook niet voorhanden. Misschien komt die nog.

Ik implementeer de richtlijn met dit wetsvoorstel. De richtlijn geeft een termijn van vijf jaar, die in bijzondere gevallen ook langer kan zijn. De richtlijn stelt dus geen maximum. Ik ga in het Vreemdelingenbesluit meer specifiek regelen welke termijnen worden gehanteerd voor het inreisverbod. Daarbij zal de hoogste termijn vijf jaar zijn voor die gevallen met strafbare feiten van openbare orde. Wij gaan lager zitten bij een vreemdeling die niet is veroordeeld wegens een misdrijf. Die krijgt in beginsel een inreisverbod van ten hoogste twee jaar. Ook daarbij is afwijking mogelijk. Een inreisverbod voor drie jaar is aan de orde indien sprake is van veroordeling tot een vrijheidsstraf van minder dan zes maanden. Een inreisverbod van vijf jaar is aan de orde indien het een vreemdeling betreft die veroordeeld is tot een vrijheidsstraf van zes maanden of meer en als de vreemdeling al eerder een terugkeerbesluit heeft gekregen.

Er is ook een categorie ernstige gevallen, waarbij de duur van het inreisverbod ten hoogste tien jaar moet bedragen bij een vreemdeling die een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid. Dan is tien jaar gerechtvaardigd. Voor zeer uitzonderlijke gevallen is het volgens de richtlijn zelfs mogelijk om een periode van twintig jaar op te nemen. Mijn conclusie is dat ik de flexibiliteit die de richtlijn de lidstaten biedt niet wil opgeven. Ik zie ook onvoldoende aanleiding om de maximale duur van het inreisverbod te beperken.

Leers

De heer **Spekman** (PvdA):

Daarmee ben ik het eens. Als de minister het goed vindt, wil ik de tabel met de glijdende schaal graag ontvangen. Dan kan ik het amendement eventueel aanpassen of geheel intrekken. Ik ben het met de minister eens dat voor zware gevallen zware sancties moeten gelden.

Minister **Leers**:

Ik zeg toe dat in een brief aan de Kamer te sturen. Ik heb het al toegelicht.

Het amendement op stuk nr. 23 van de heer Spekman heb ik in eerste instantie ontraden. Voor mij zat 'm dat met name in het punt e. en de discussie over schrijvende omstandigheden. Als hij onderdeel e. schrapt en daarvan een apart amendement maakt, zoals hij eerder zei, laat ik het oordeel aan de Kamer.

De heer **Spekman** (PvdA):

Ik zal het amendement op stuk nr. 23 conform wijzigen in twee amendementen. In amendement op stuk nr. 23 komt onderdeel e. dan te vervallen.

Minister **Leers**:

Over het amendement op stuk nr. 26 het volgende. De heer Spekman wil de gronden voor vreemdelingenbewaring, zoals opgenomen in de Terugkeerrichtlijn, implementeren in de Nederlandse vreemdelingenwet. Ik laat het oordeel daarover aan de Kamer. Ik kom hem dus tegemoet, ook gelet op de discussie die ik met mevrouw Gesthuizen op dit punt heb gevoerd.

Het amendement op stuk nr. 27 wil ik ook ontraden. De heer Spekman beoogt vast te leggen dat sanctionering voor overtreding van een inreisverbod pas kan plaatsvinden als vertrek niet heeft plaatsgevonden na inzet van de vreemdelingrechtelijke dwangmiddelen. Ik heb al gezegd dat dit ook voortvloeit uit de wetsystematiek. De wijze waarop het amendement dit regelt, is niet uitvoerbaar. De norm is te vaag. Wat betekent het begrip "voldoende pogingen"? Zijn dat er een, twee of drie? Moet DT&V telkens als getuige optreden om aan te tonen dat voldoende pogingen zijn ondernomen? Kortom, ik vind het een te vaag gebeuren. Ik ontraad dan ook het amendement.

Dan de amendementen ingediend bij de mvv-wet. Het amendement op stuk nr. 13 van de heer Spekman wil ik, zoal ik al eerder heb gezegd, ontraden. Bij het amendement op stuk nr. 14 laat ik, conform het eerdere amendement over de Terugkeerrichtlijn, het oordeel over aan de Kamer. Datzelfde geldt voor het amendement op stuk nr. 15. Bij het amendement op stuk nr. 16 blijf ik bij mijn advies om het te ontraden. Dat geldt ook voor het amendement op stuk nr. 17 van de heer Voordewind. Dit amendement is overbodig. Dit is al in de wet opgenomen.

Hetzelfde geldt voor het amendement op stuk nr. 18. Het amendement op stuk nr. 19 is ingetrokken.

Tenslotte kom ik op het amendement op stuk nr. 20 van de leden Fritsma en Van Nieuwenhuizen-Wijbenga. Daar hebben wij het net al even over gehad. De heer Fritsma heeft het zeer juist aangegeven: het beperken van het gezinsreferentschap kan niet volgens de richtlijn. Ik zeg mevrouw Van Nieuwenhuizen toe dat ik ga proberen om dit Europees te regelen in een position paper, in de uitwerking daarin. Er is wel een punt ten aanzien van het referentschap van bedrijven. Bedrijven die fraude plegen, worden wat mij betreft meteen aangepakt. Op dat onderdeel wil ik dat amendement overnemen. Dan moet de

splitsing worden gemaakt zoals die is voorgesteld. Als dat is gebeurd, zal ik dit onderdeel overnemen

De **voorzitter**:

Minister, wanneer kan de Kamer de toegezegde nota van wijziging verwachten?

Minister **Leers**:

Nog voor het weekend.

De **voorzitter**:

Akkoord.

De heer **Knops** (CDA):

Voorzitter. Voordat u de beraadslaging sluit, zou ik graag de vraag die ik in tweede termijn aan de minister heb gesteld beantwoord willen zien.

Minister **Leers**:

Oh ja..

De heer **Knops** (CDA):

Daarnaast wil ik mijn eerdere opmerkingen ten aanzien van de amendementen van de heer Spekman rechtzetten dan wel corrigeren nu hij een aantal wijzigingen heeft doorgevoerd. Wij zullen ons beraden over deze amendementen.

Minister **Leers**:

Mijn excuses aan de heer Knops. Hij heeft helemaal gelijk. Ik heb één onderdeel van zijn vraag wel beantwoord, namelijk dat voor de strafbaarstelling de vorm van overtreding is gekozen en dat die daarmee geen medeplichtigheid impliceert. Strafbaarstelling bij een misdrijf is andere koek. Daarbij kan wel sprake zijn van medeplichtigheid. Daar moet je volgens mij consequent in zijn. Dat wil overigens niet zeggen dat een arts die medische zorg verleent ineens strafbaar wordt aan een misdrijf. Dat is natuurlijk uitgesloten. Een particulier die een crimineel helpt die een misdrijf heeft gepleegd, zit helaas aan de verkeerde kant. Dat is duidelijk.

De **voorzitter**:

Ik dank u voor deze aanvulling.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**:

De stemmingen over dit wetsvoorstel en de motie vinden plaats op dinsdag 1 november 2011.

Sluiting 23.50 uur.