

**Bijlage II bij het advies van de Raad van State betreffende  
no. W03.06.0566/I**

*Bij Kabinetsmissive van 15 mei 2006, no. 06.001740, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, mede namens de minister van Justitie en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende aanvullende maatregelen inzake onder meer de terugzending van Antilliaanse en Arubaanse risicojongeren en inzake inburgering van Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders, met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel beoogt de problematiek van overlastveroorzakende Antilliaanse en Arubaanse jongeren in Nederland aan te pakken. De toelichting spreekt van een groep Antilliaanse en Arubaanse jongeren zonder perspectief op onderwijs en werk, die in Nederland voor overlast zorgt, weinig honkvast is, regelmatig van verblijfplaats wisselt in de onderscheiden landen van het Koninkrijk, geen of irreguliere inkomsten heeft en in een criminele omgeving leeft. Het wetsvoorstel beoogt onder meer te voorkomen dat kansloze jongeren uit de andere Koninkrijksdelen Nederland inreizen zonder perspectief op werk of opleiding.*

*Het voorstel omvat vier maatregelen.*

*Ten eerste gaat het om een bestuurlijke maatregel: terugzending van risicojongeren. Jongeren tussen 16 en 24 jaar die afkomstig zijn uit de Nederlandse Antillen of Aruba (NAA) en die minder dan drie jaar in Nederland hebben gewoond, kunnen worden teruggezonden naar de NAA als zij geen werk of diploma's hebben en geen opleiding volgen. Terugzending heeft als rechtsgevolg dat de betrokkene, hoewel Nederlander, gedurende een door de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie te bepalen periode geen recht op toegang tot en verblijf in Nederland heeft.*

*Ten tweede wordt illegaal verblijf in Nederland (verblijf in Nederland nadat de minister tot terugzending heeft besloten) strafbaar gesteld als misdrijf.*

*Ten derde krijgt de strafrechter de bevoegdheid om als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling te bepalen dat de veroordeelde zijn verblijf in Nederland beëindigt. Het moet gaan om een misdrijf waarop gevangenisstraf is gesteld. Deze maatregel is van toepassing op Nederlanders die afkomstig zijn van de NAA. Hier zijn geen leeftijdsgrenzen gesteld.*

*Ten vierde worden Antillianen en Arubanen van 16 tot 65 jaar inburgeringsplichtig. Het voorstel van Wet inburgering wordt, behoudens een aantal artikelen, van overeenkomstige toepassing verklaard.*

*De Raad van State onderkent de ernst van de problematiek die verband houdt met de aanwezigheid van sommige Antilliaanse jongeren in Nederland en het belang van een daadkrachtige aanpak daarvan. Het gaat om een hardnekkig probleem, dat een zware last legt op verscheidene gemeenten in Nederland. Overigens geldt dit alles nauwelijks voor de Arubaanse Nederlanders, voor wie de beoogde maatregelen ook zullen gelden. De Raad stelt in dit advies de vraag aan de orde of de voorgestelde behandeling van de Antilliaanse en Arubaanse jongeren voldoende gerechtvaardigd is en of de voorgestelde maatregelen passend zijn om de beoogde doelen te bereiken. Voorts gaat de Raad kort in op alternatieve mogelijkheden om het probleem van Antilliaanse risicojongeren aan te pakken.*

*De Raad is van oordeel dat in verband met zijn opmerkingen over het voorstel in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd.*

**1. Achtergrond**

*Allereerst schetst de Raad de situatie betreffende de immigratie en emigratie van personen uit de NAA.*

*In de periode 1995 tot 2002 vond er een uitzonderlijk grote exodus plaats uit de Nederlandse Antillen, in het bijzonder vanuit Curaçao. Een totaal van 51 506 personen immigreerde in Nederland, terwijl 16 956 personen zich vanuit Nederland vestigden op de eilanden.<sup>1</sup> De totale bevolking van de NA nam af tot ongeveer 180 592 personen.<sup>2</sup> Ongeveer 20% van de bevolking van de NA is in deze periode geëmigreerd en wel voornamelijk uit het actieve segment van*

<sup>1</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, 25 juli 2006, <http://statline.cbs.nl>

<sup>2</sup> Central Bureau of Statistics, *The Netherlands Antilles, Statistical Orientation*, 2003.

de bevolking. Hierdoor is de sociale samenhang in de gemeenschap ernstig aangetast.<sup>1</sup> Dit verschijnsel van verbroken samenhang wordt vaak gezien als een van de oorzaken voor de ontsporing van de jeugd en het gebrek aan normen en waarden bij deze groep.

De cijfers die in de memorie van toelichting zijn vermeld over criminaliteit bij Antilliaanse jongeren gaan tot 2002. De periode van de grote exodus eindigt in juist dat jaar; in de periode na 2002 is er sprake van een emigratieoverschot naar de Antillen. Het is aannemelijk dat de eerste generatie Antilliaanse jongeren, die in 2002 al in de justitiële dossiers voorkomen (tweede en derde generatie Antilliaanse jongeren worden niet getroffen door de maatregelen uit het wetsvoorstel) onderdeel is geweest van de grote exodus. Het overgrote deel van de groep die wordt bestempeld als Antilliaanse risicjongeren, is derhalve al langer dan drie jaar in Nederland en kan niet worden teruggezonden.

Verder is opvallend dat de criminaliteit onder Antillianen in Nederland slechts in beperkte mate samenhangt met jeugdige leeftijd: na het 24e levensjaar daalt de criminaliteit slechts in geringe mate.<sup>2</sup> Dit zou verband kunnen houden met het feit dat stabiele gezinsvorming onder Antillianen niet altijd goed verloopt.

Tegen deze achtergrond maakt de Raad de volgende opmerkingen.

## 2. Gerechtigdheid en geschiktheid van de voorgestelde maatregelen

### a. Bestuurlijke maatregel tot terugzending

De maatregel van terugzending is – kort gezegd – van toepassing op jongeren tussen 16 en 24 jaar die op de NAA zijn geboren en opgegroeid, of daar zijn genaturaliseerd, of van wie een ouder op de NAA is geboren, en die nog geen drie jaar in de Nederlandse gemeentelijke basisadministratie (GBA) staan ingeschreven. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie neemt het besluit tot terugzending. Een jongere kan niet worden teruggezonden indien hij kan aantonen dat hij in Nederland door het verrichten van arbeid in zijn levensonderhoud kan voorzien, aan bepaalde opleidingseisen voldoet, een opleiding of studie volgt, voor gezinshereniging naar Nederland is gekomen of voor maximaal drie maanden in Nederland zal verblijven.<sup>3</sup> Deze maatregel maakt op twee manieren onderscheid.

Ten eerste treft de maatregel alleen Nederlanders uit de NAA. Andere Nederlandse risicjongeren in vergelijkbare situaties kunnen niet worden verplicht om Nederland te verlaten.

De toelichting stelt dat Nederland zich steeds de mogelijkheid heeft voorbehouden om de toelating van Antillianen tot Nederland te reguleren. Dit speelde bijvoorbeeld bij de totstandkoming van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en bij de goedkeuring van twee mensenrechtenverdragen, waarin de vrijheid van beweging en het recht op toegang tot het eigen land werden erkend.<sup>4</sup> Het is op zichzelf waar dat het Statuut geen beletselen opwerpt tegen een toelatings- of terugzending. Een terugzendmaatregel maakt echter wel onderscheid tussen Nederlanders onderling en behoeft, mede in het licht van het ongedeelde Nederlanderschap van artikel 3, eerste lid, onder c, en de officiële toelichting daarop<sup>5</sup>, een overtuigende rechtvaardiging. Daarvoor dient aan minimumvoorwaarden te worden voldaan. Deze voorwaarden zijn dat de criteria voor het onderscheid aansluiten bij het beoogde doel en dat het gemaakte onderscheid effectief is. Met andere woorden, het onderscheid moet in elk geval een passend middel zijn voor het beoogde doel.

Bij de grondwetsherziening 1983 heeft de regering gesteld dat de Nederlandse wetgever niet iedere denkbare toelatingsregeling voor Antillianen kan maken. De wetgever, zo stelde zij, «zal zich er stellig rekenschap van moeten geven of de situatie een toelatingsregeling rechtvaardigt en of de te bereiken doeleinden niet langs andere, betere weg kunnen worden verwekelijkt. Tevens zal de wetgever erop moeten toezien dat de toelatingsregeling niet discriminatoir is of anderszins grondrechten ongeoorloofd beperkt. Dit betekent dat in feite de ruimte die aan de wetgever is toegemeten, beperkt is»<sup>6</sup>. De Raad van State van het Koninkrijk beschouwde bij die grondwetsherziening «het recht op toelating en verblijf in het land waarvan men onderdaan is als een fundamenteel recht. Uit dat oogpunt bezien ware het te betreuren als een grondwettelijke verankering van dat recht, hetwelk ook in internationale

<sup>1</sup> Zie onder meer H. George, W. Hoogbergen, S. Huybregts, D. Kruijt, W. de Luca en R. Wijngaarde, *Atakando probesa: armoedebestrijding door integrale wijkaanpak*, Amsterdam 2003: Rozenberg publishers, bladzijde 36.

<sup>2</sup> De percentages verdachten onder mannen afkomstig uit de NAA voor het jaar 2002 zijn, uitgesplitst naar leeftijdsgroepen: 12–17 jaar: 10,1%, 18–24 jaar: 13,0%, 25–44 jaar: 11,9% (CBS, WODC, *Verdacht van criminaliteit. Allochtonen en autochtonen nader bekeken*, cahier 2005–2, bladzijden 115, 116).

<sup>3</sup> Voorgesteld artikel 1, eerste tot en met vierde lid; artikel 2, eerste lid.

<sup>4</sup> Paragraaf 4 (Juridisch kader mogelijkheid van terugzending) van de toelichting.

<sup>5</sup> W. H. van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Wordingsgeschiedenis, commentaar en praktijk*, s-Gravenhage 1957, bladzijde 262. De drie Rijksdelen waren toen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 1976/77, 14 200, nr. 3, blz. 5; *Naar een nieuwe Grondwet, Algehele grondwetsherziening deel 1b*, bladzijde 182.

verdragen is erkend, geheel achterwege zou blijven». Wel meende de Raad dat een eventueel wenselijke toelatingsregeling voor uit de Nederlandse Antillen afkomstige Nederlanders mogelijk moest blijven.<sup>1</sup>

Ten tweede leidt de maatregel ook tot onderscheid tussen Antillianen enerzijds en niet-Nederlandse EU-burgers en vreemdelingen uit niet-EU-staten in vergelijkbare posities anderzijds. Niet-Nederlandse EU-burgers kunnen niet op de gronden, genoemd in het wetsvoorstel, naar hun eigen land worden teruggestuurd; het Europese recht zou dat ook niet toelaten. Voor vreemdelingen die rechtmatig verblijf hebben in Nederland, is uitzetting op die gronden evenmin mogelijk.

De Raad gaat hierna in op de vraag of de maatregel, en daarmee het gemaakte onderscheid, gerechtvaardigd is en of het een passend middel is voor het beoogde doel.

Volgens de toelichting is het doel van de maatregel, te voorkomen dat «kansloze» jongeren uit de NAA zonder perspectief op werk of opleiding zich in Nederland vestigen. Uitgangspunt is dat men een voldoende opleidingsniveau moet hebben om een redelijke kans te maken op het verkrijgen van werk in Nederland.<sup>2</sup> De toelichting meldt ook dat het oogmerk van de terugzending steeds zal zijn dat jongeren terugkeren naar een voor hen vertrouwde omgeving waar opvang verzekerd is en waar zij betere mogelijkheden hebben om een voor hen passende opleiding of werk te vinden.<sup>3</sup> De Raad leidt hieruit af dat de jongere moet kunnen worden teruggestuurd omdat dat de kans kan vergroten dat hij of zij zich goed ontwikkelt en niet omdat Nederland een probleem wil overdragen aan de NAA.

Voor het antwoord op de vraag of de maatregel, en daarmee het gemaakte onderscheid, gerechtvaardigd is en passend is om het doel te bereiken zijn de volgende elementen van belang.

1°. Indien het wetsvoorstel kracht van wet zou krijgen, zou slechts een klein deel van de risicojongeren kunnen worden teruggestuurd. Zoals uit de in punt 1 genoemde gegevens blijkt, is het aannemelijk dat een groot deel van de doelgroep onderdeel is geweest van de grote exodus in de periode 1995–2002 en reeds langer dan drie jaar in Nederland verblijft. Bovendien is, zoals ook in punt 1 naar voren kwam, de criminaliteit onder Antillianen niet beperkt tot jongeren van 16 tot 24 jaar. Dit betekent dat de maatregel, en daarmee het gemaakte onderscheid, maar ten dele geschikt is om het gestelde doel te bereiken, omdat ze een groot deel van de doelgroep niet treft.

2°. Ten tweede wordt als eerste criterium voor de afbakening van de groep personen die kunnen worden teruggezonden, gelet op de opleiding die de betrokkene heeft genoten (voorgesteld artikel 1, eerste lid). De rechtvaardiging voor deze verstrekkende maatregel is blijkens de memorie van toelichting evenwel niet het gebrek aan opleiding op zichzelf maar veeleer crimineel gedrag en het risico daarop bij Antilliaanse jongeren met weinig opleiding. De Raad is van oordeel dat in plaats daarvan de bevoegdheid tot terugzending zou moeten worden gekoppeld aan maatschappelijk evident ongewenst gedrag van de persoon ten aanzien van wie deze bevoegdheid wordt uitgeoefend. Denkbaar is dat deze bevoegdheid wordt uitgebreid tot gevallen waarin zich duidelijk risico voordoet op zulk gedrag. Daarbij zou gebrek aan opleiding, mede in het licht van alle andere relevante omstandigheden van het geval, in aanmerking kunnen worden genomen. Uitsluitend gebrek aan onderwijs is echter onvoldoende. Dat het voorstel in artikel 1, derde lid, bepaalt dat in de daar genoemde situaties een persoon niet kan worden teruggezonden, ook al is hij onvoldoende opgeleid, doet aan het voorgaande niet af. De uitzondering rechtvaardigt de regel niet.

3°. Voor de kansarme jongeren die wél in aanmerking komen voor terugzending is er op de NAA een tekort aan structuur voor sociale opvang.<sup>4</sup> Voorts is het de vraag of er voor de uitvoering van de Landsverordening Sociale Vormingsplicht, die op 23 juni 2005 door de Antilliaanse Staten is aanvaard, toereikende middelen en expertise voorhanden zijn. Het oogmerk van de terugzending zoals dat in de toelichting staat – dat jongeren terugkeren naar een voor hen vertrouwde omgeving waar opvang verzekerd is en waar zij betere mogelijkheden hebben om een voor hen passende opleiding of werk te

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1976/77, 14 200, nr. 4, blz. 15; Naar een nieuwe Grondwet, Algehele grondwetsherziening deel 1b, bladzijde 191.

<sup>2</sup> Paragraaf 1 van de toelichting, negende alinea.

<sup>3</sup> Paragraaf 4 van de toelichting, negende alinea.

<sup>4</sup> Zie Kamerstukken Staten-Generaal, 2004/05, 29 965, B en nr. 2, blz. 3.

vinden – is een veronderstelling waarvan het realiteitsgehalte niet kan worden gegarandeerd. De kans bestaat dus dat de teruggezonden jongeren juist vanwege gebrek aan deugdelijke opvang en perspectieven op de NAA opnieuw naar Nederland zullen komen; en als zij intussen ouder dan 24 jaar zijn geworden, kunnen zij niet opnieuw worden teruggestuurd. Dat zij zich niet op andere staten zullen richten, maar op Nederland, ligt voor de hand, gelet op de banden tussen Nederland en de NAA in het Koninkrijk en de aanwezigheid van een Antilliaanse en Arubaanse gemeenschap in Nederland. De maatregel zal dan ook naar redelijke verwachting niet leiden tot hetgeen daarmee is beoogd. De maatregel is daarom niet een geschikt middel, omdat ze onvoldoende effectief is.

4°. Aan de effectiviteit van de maatregel wordt ook grote afbreuk gedaan doordat ze structureel slechts beperkt handhaafbaar is: Antillianen die zijn teruggezonden kunnen zonder problemen terugkeren naar Nederland via een lidstaat van de Europese Unie (EU). Zij beschikken over een Nederlands paspoort; de douane-autoriteiten van EU-lidstaten hebben geen mogelijkheid te bepalen welke Nederlanders zij geacht worden niet toe te laten. Bovendien is een staat volgens ongeschreven volkenrecht ten opzichte van andere staten verplicht zijn eigen burgers toe te laten.<sup>1</sup>

Uit het voorgaande volgt dat de gerechtvaardigdheid van de voorgestelde bestuurlijke maatregel van terugzending zoveel bedenkingen oproept en dat de effectiviteit ervan op zoveel punten onzeker is, dat de maatregel en daarmee het gemaakte onderscheid per saldo niet kan worden beschouwd als een passend middel om het beoogde doel te bereiken. De maatregel is bovendien niet geschikt, omdat ze de eigenlijke doelgroep slechts ten dele treft: de groep waarop de maatregel van toepassing zal zijn, is in sommige opzichten te ruim, in andere te krap.

#### **b. Strafbaarstelling van illegaal verblijf in Nederland**

Wie in Nederland verblijft terwijl de minister jegens hem een besluit tot terugzending heeft genomen, maakt zich schuldig aan een misdrijf waarvoor een gevangenisstraf geldt van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de derde categorie. Ook ten aanzien van deze maatregel is er sprake van onderscheid zoals hiervoor, in onderdeel a, is beschreven. De strafbedreiging betreft immers de personen die met gebruikmaking van de bestuurlijke maatregel zijn teruggestuurd. Daar komt bij dat illegaal verblijf van vreemdelingen in Nederland niet strafbaar is.

In het Strategisch Akkoord van 2002 was opgenomen dat illegaal verblijf van vreemdelingen strafbaar zou worden gesteld. Het kabinet heeft hier bij nadere beschouwing van afgezien.<sup>2</sup> Een van de overwegingen was dat strafbaarstelling zal leiden tot een verdere marginalisering van de illegale vreemdelingen en daardoor tot mogelijk verdere criminalisering. Illegale vreemdelingen zullen, zo stelde het kabinet, nog meer aangewezen zijn op overlevingscriminaliteit, hetgeen ook leidt tot meer overlast. Bovendien is het aannemelijk dat het zal leiden tot een toename van andere strafbare feiten, zoals identiteitsfraude en mensensmokkel.<sup>3</sup>

De Raad meent dat deze overwegingen ook gelden voor Antillianen van wie het illegaal verblijf strafbaar wordt gesteld. Ook in dat opzicht kan aan de effectiviteit van de strafbaarstelling getwijfeld worden; het kan het realiseren van het doel dat met de maatregel wordt beoogd zelfs bemoeilijken. De memorie van toelichting besteedt aan dit alles geen aandacht en biedt daardoor onvoldoende rechtvaardiging voor wat wordt voorgesteld. Omdat gerede twijfel mogelijk is aan de effectiviteit van de maatregel, bestaat het risico dat ook deze maatregel niet passend kan worden geacht in relatie tot het beoogde doel.

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

De strafrechter krijgt in het voorstel de bevoegdheid om als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling te bepalen dat de veroordeelde zijn verblijf in Nederland beëindigt. Het moet gaan om een misdrijf waarop gevangenisstraf is gesteld. Deze maatregel is van toepassing op Nederlanders die afkomstig zijn van de NAA en die ten tijde van het plegen

<sup>1</sup> J. P. A. François, *Grondlijnen van het volkenrecht*, 2e druk 1957, bladzijde 253. H. F. van Panhuys, *The Role of Nationality in International Law*, Leiden 1959, bladzijden 55–56.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2003/2004, 29 537, nr. 2 (Illegalennota), blz. 7.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2004/2005, 29 537, nr. 23, blz. 4.

van het feit minder dan twee jaar ingeschreven zijn geweest in de GBA. Hier zijn geen leeftijdsgrenzen gesteld.

Ook hier is er sprake van onderscheid tussen groepen Nederlanders, omdat de mogelijkheid tot het opleggen van een bijzondere voorwaarde zoals neergelegd in artikel 6 van het wetsvoorstel niet geldt voor Nederlanders die niet afkomstig zijn uit de NAA.

In de toelichting wordt een parallel getrokken met maatregelen in het kader van de Strafrechtelijke Opvang van Verslaafden (SOV), die eveneens alleen aan een bepaalde groep personen kan worden opgelegd.

De Raad voor de Rechtspraak (RvdR) meent dat deze vergelijking minder gelukkig is. Bij een SOV-maatregel wordt een bepaalde maatregel toegepast op personen, ongeacht hun afkomst, die een bepaald gedrag (spatroom) hebben vertoond. Het onderscheidend kenmerk is hier het gedrag van betrokkene. In het wetsvoorstel betreft het een bijzondere voorwaarde die, ongeacht het gedrag, alleen kan worden opgelegd aan personen van één bepaalde etnische/geografische afkomst. Hier betreft het onderscheidende kenmerk derhalve de etnische/geografische afkomst van betrokkene, hetwelk een direct onderscheid naar afkomst impliceert, aldus de RvdR.<sup>1</sup>

De toelichting stelt daar tegenover dat weliswaar de doelgroep naar geografische afkomst is afgebakend, maar de grond voor het opleggen van de maatregel is gelegen in het plegen van een misdrijf binnen een relatief korte periode van verblijf in Nederland.<sup>2</sup>

Dat laatste moge juist zijn, maar het doet, zo meent de Raad, er niet aan af dat de maatregel alleen mogelijk is ten aanzien van personen met een bepaalde herkomst. Overigens dient een bijzondere voorwaarde gericht te zijn op en haar rechtvaardiging te vinden in gedragsbeïnvloeding (het voorkomen van recidive). Eerder gedrag (het hebben gepleegd van een misdrijf) is niet rechtstreeks relevant; was dat wel zo, dan zou de maatregel moeten kunnen worden genomen ten aanzien van alle veroordeelden.

De bijzondere voorwaarde kan evenmin worden toegepast op vreemdelingen en niet-Nederlandse Unieburgers; ook in dat opzicht is sprake van onderscheid. Er zijn in het vreemdelingenrecht en het EU-recht wel mogelijkheden om vanwege zwaarwegende belangen (zoals de openbare orde en veiligheid) het verblijf van een Unieburger of een vreemdeling in Nederland te beëindigen.<sup>3</sup> In het algemeen geldt voor vreemdelingen een glijdende schaal: naarmate de vreemdeling langer verblijft in Nederland, dient sprake te zijn van een veroordeling voor een zwaarder misdrijf, om tot beëindiging van rechtmatig verblijf te kunnen overgaan. Voor burgers van de Unie gelden striktere voorwaarden in vergelijking met artikel 6 van het wetsvoorstel: er dient – kort gezegd – een individuele afweging te worden gemaakt en zij moeten een actuele bedreiging vormen. Dit geldt ook voor langdurig ingezetenen. Het voorgestelde artikel 6 gaat verder door het karakter als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling, waarbij slechts de eis wordt gesteld dat het om een Antilliaan of Arubaan gaat die wordt veroordeeld voor een misdrijf waarop gevangenisstraf is gesteld. Beëindiging van het rechtmatige verblijf is dus mogelijk eerder aan de orde dan ten aanzien van burgers van de Unie en vreemdelingen het geval is. Het gaat hier om een ingrijpende maatregel. De vrijheid van de betrokken persoon wordt ingeperkt: hij kan gedurende de proeftijd (maximaal drie jaar) niet terugkeren naar Nederland op straffe van tenuitvoerlegging van de straf. Verder kan betrokkene de toegang tot Nederland worden geweigerd voor het einde van de proeftijd.

De vraag is ook hier of de maatregel en daarmee het gemaakte onderscheid een passend middel is voor het beoogde doel.

Over het doel van de maatregel stelt de toelichting: «De bijzondere voorwaarde staat in de sleutel van speciale preventie: gedragsverbetering van de betrokkene met als neveneffect dat de Nederlandse samenleving verschoond blijft van verder crimineel gedrag»<sup>4</sup>.

Voor het antwoord op de vraag of de maatregel passend is om dat doel te bereiken is het volgende van belang. Volgens de toelichting zal de rechter de sanctie alleen opleggen als hij van oordeel is dat betrokkene in de Nederlandse Antillen of Aruba beter op zijn plaats is en verzekerd is van voldoende opvang (door familie, de plaatselijke reclasseringsambtenaren of anderszins).<sup>5</sup> De Raad

<sup>1</sup> Advies van 19 april 2006, kenmerk UIT 8560/ONTW AK, bladzijde 10.

<sup>2</sup> Paragraaf 5 (Bijzondere voorwaarde bij strafrechtelijke veroordeling), achtste alinea.

<sup>3</sup> Artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000 en de artikelen 27 en 28 van Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (Pb EU L 229).

<sup>4</sup> Paragraaf 5 (Bijzondere voorwaarde bij strafrechtelijke veroordeling), eerste en vijfde alinea.

<sup>5</sup> Paragraaf 5 (Bijzondere voorwaarde bij strafrechtelijke veroordeling), zesde alinea.

wijst erop dat het voor de strafrechter niet eenvoudig zal zijn zich een goed beeld te vormen van de opvangmogelijkheden die de betrokkene heeft in de NAA; dit is temeer een probleem omdat – zoals eerder gesteld – die mogelijkheden doorgaans ontbreken. De toelichting onderkent dit probleem, maar biedt nog geen oplossing.<sup>1</sup> Daarin schuilt dus een risico voor de effectiviteit van het voorgestelde. De effectiviteit van de maatregel zal ook gering zijn doordat – zoals hiervoor gesteld – de betrokkene de voorwaarde kan omzeilen door via een andere EU-lidstaat terug te reizen. Hij kan dan tenuitvoerlegging van de hem opgelegde straf voorkomen door onzichtbaar te blijven voor de instanties, hetgeen kan leiden tot de hiervoor, onder b, besproken marginalisering en criminalisering van de betrokkene.

Nu er gerede twijfel is over de effectiviteit van de maatregel, bestaat het risico dat de maatregel niet een passend middel zal zijn voor het beoogde doel.

#### d. Inburgeringsplicht

Het wetsvoorstel wil een inburgeringsplicht voor Antillianen en Arubanen invoeren. De Wet inburgering wordt vrijwel geheel van overeenkomstige toepassing verklaard. Volgens het wetsvoorstel inburgering geldt de inburgeringsplicht voor personen van wie, op grond van algemene criteria, wordt vermoed dat zij behoefte hebben aan inburgering.<sup>2</sup> Omdat niet kan worden uitgesloten dat personen die duidelijk niet inburgeringsbehoefstig zijn toch tot de groep inburgeringsplichtigen behoren, wordt in dat wetsvoorstel echter vrijgesteld degene die heeft aangetoond te «beschikken over voldoende mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal en evidente kennis van de Nederlandse samenleving».<sup>3</sup>

De toelichting op het nu voorliggende wetsvoorstel meldt dat in de lijn van het advies van de Raad van 1 juli 2005 aan het voorstel van wet inburgering een specifieke vormingsplicht voor Nederlanders uit de NAA wordt voorgesteld. De Raad oordeelde destijds dat voor een onderscheid tussen Nederlanders onderling<sup>4</sup> onvoldoende rechtvaardiging bestond en adviseerde alle Nederlanders op dezelfde voet als de overige burgers van de EU vrij te stellen van de inburgeringsplicht. De Raad merkte ten aanzien van de Nederlanders uit de NAA het volgende op:

«Indien de Nederlanders aldus uitgezonderd worden van de inburgeringsplicht, blijft het maatschappelijk probleem van onvoldoende inburgering van – relatief kleine – groepen Nederlanders van Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse afkomst voortbestaan; dat ziet de Raad niet over het hoofd. Hij is echter van oordeel dat het oplossen van dit probleem buiten het bestek van het voorliggende voorstel behoort te worden gehouden en dat het een gemeenschappelijk aanpak behoeft door de drie landen van het Koninkrijk». De Raad wees daarbij op de invoering van de Sociale-Vormingsplicht.<sup>5</sup>

De toelichting meldt dat met het nu voorliggende wetsvoorstel aan bijzondere categorieën Antillianen en Arubanen een op hun situatie toegespitste inburgeringsvoorziening wordt aangeboden.<sup>6</sup>

De Raad merkt op dat het enige verschil met het wetsvoorstel inburgering is, dat de inburgeringsplicht voor Antillianen en Arubanen niet bij die wet is geregeld, maar in een afzonderlijke wet, en dat de inburgeringsplicht voor die Antillianen en Arubanen geldt welke een bepaalde band hebben met de NAA (zie artikel 7, eerste lid, van het wetsvoorstel). Dat de inburgeringsplicht in een afzonderlijke wet wordt geregeld is niet meer dan een wetstechnisch verschil: de Wet inburgering zal immers in hoofdzaak gelden voor Antillianen en Arubanen. Er blijft dus een verschil in behandeling bestaan tussen Nederlanders onderling<sup>7</sup> en ten opzichte van de niet-Nederlandse Unieburgers en personen die met hen zijn gelijkgesteld.

De Raad is van oordeel dat het gemaakte onderscheid niet in een redelijke verhouding staat tot het doel van het aanpakken van het probleem van de maatschappelijke en culturele achterstandssituatie van bepaalde groepen Antillianen en Arubanen in Nederland. De groep die onder de inburgeringsplicht valt is, gelet op het doel van de maatregel, te eng, omdat de maatregel niet zal gelden voor andere Nederlanders die zich in Nederland (willen) vestigen en die geen kennis hebben van de Nederlandse taal en samenleving. Het gemaakte onderscheid kan daarom niet als passend worden beschouwd om het doel te bereiken.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> paragraaf 5 (Bijzondere voorwaarde bij strafrechtelijke veroordeling), laatste alinea.

<sup>2</sup> Volgens artikel 5, eerste lid, van het voorstel van Wet inburgering (Kamerstukken I 2005/2006, 30 308, A) is vrijgesteld degene die: – jonger is dan 16 jaar, of 65 jaar of ouder, – ten minste acht jaren tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft verbleven, – beschikt over een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen diploma, certificaat of ander document, – volledig leerplichtig is, of – een opleiding volgt waarvan de afronding leidt tot uitreiking van het vorengenoemde diploma, certificaat of ander document.

<sup>3</sup> Artikel 5, eerste lid, onderdeel f, van het voorstel van Wet inburgering; Kamerstukken II 2005/2006, 30 308, nr. 7, blz. 30–31, en nr. 16, blz. 22–23. De vrijstelling was aanvankelijk een overgangsregeling, maar heeft door aanvaarding van een amendement-Huizinga-Heringa en Lambrechts (nr. 70) een permanent karakter gekregen.

<sup>4</sup> Volgens het voorstel van Wet inburgering zoals dat aan de Raad was voorgelegd gold een algemene inburgeringsplicht waarvan Nederlanders uit de NAA niet waren uitgezonderd.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2005/2006, 30 308, nr. 4, punt 2a en b.

<sup>6</sup> Paragraaf 6 (Inburgering), derde en vierde alinea.

<sup>7</sup> Bijvoorbeeld: een Nederlandse Antilliaan die op het Franse deel van Sint Maarten zijn hoofdverblijf heeft gehad is niet inburgeringsplichtig.

<sup>8</sup> Zie ook L. Besselink, *Juridische aspecten van de invoering van een inburgeringsplicht in het voorontwerp van een wet houdende aanvullende maatregelen inzake het verblijf in Nederland van Antilliaanse en Arubaanse risicjongeren en inzake inburgering van Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders*, mei 2006, bladzijden 9–10.

*Er is voorts niet voldaan aan de geschiktheidseis, omdat het gemaakte onderscheid niet noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken. Het probleem betreft een relatief kleine groep, die in een maatschappelijke en culturele achterstandspositie verkeert. Voor dit probleem en voor deze specifieke groep mensen kunnen andere, meer op hen toegespitste, maatregelen worden genomen. In dit verband wordt ook verwezen naar de hiervoor aangehaalde passage uit het advies van de Raad over het voorstel van Wet inburgering en naar punt 3 van dit advies.*

*De Raad voegt daaraan toe dat wel toelaatbaar zou zijn een inburgeringsplicht die geldt voor iedere ingezetene – zonder onderscheid op grond van nationaliteit of herkomst – van wie op basis van een individuele beoordeling is vastgesteld dat hij behoefte heeft aan inburgering.<sup>1</sup>*

*De Raad adviseert daarom op dezelfde gronden als die welke hij uiteenzette in zijn advies van 1 juli 2005, om de voorgestelde, categorale inburgeringsplicht achterwege te laten.*

*Uit het voorgaande volgt dat de voorgestelde inburgeringsplicht niet behoort te worden opgelegd op de wijze als voorgesteld en dat de overige maatregelen onvoldoende de eigenlijke doelgroep raken, terwijl de effectiviteit ervan naar verwachting hooguit zeer beperkt zal kunnen zijn. Onder deze omstandigheden is het naar het oordeel van de Raad niet gerechtvaardigd de voorgestelde maatregelen door te voeren.*

### 3. Alternatieven

*In het vorige punt heeft de Raad uiteengezet dat sterke twijfel bestaat of de voorgestelde maatregelen effectief zijn. Dit laat onverlet dat het probleem van kansarme Antilliaanse jongeren om een oplossing vraagt. In de toelichting worden tal van maatregelen genoemd die al worden toegepast.<sup>2</sup> De plaatselijke overheid heeft in samenwerking met de Antilliaanse en Arubaanse gemeenschap projecten opgezet, zoals taal- en opvoedingscursussen voor jonge alleenstaande Antilliaanse moeders, intensieve gezinsbegeleiding en handhaving van de leerplicht. Met de 21 «Antillianengemeenten» zijn afspraken gemaakt om schooluitval, werkloosheid en criminaliteit terug te dringen.<sup>3</sup> Op de Nederlandse Antillen is de Sociale Vormingsplicht ingevoerd. Ook wordt daar, veelal met Nederlandse steun, gewerkt aan preventieprogramma's op het gebied van drugs en veilige scholen, stimulering van volwasseneducatie, naschoolse opvang en aandacht voor het school- en buurtklimaat.<sup>4</sup> Antilliaanse jongeren die naar Nederland willen reizen, worden benaderd met inburgeringscursussen en realistische voorlichting. Voor minderjarigen is de voogdijregeling aangescherpt.<sup>5</sup>*

*De Raad acht het van groot belang dat deze en soortgelijke maatregelen met kracht worden voortgezet. Daarnaast wijst hij op de volgende mogelijkheden.*

- *Bij de criminaliteitscijfers die in de toelichting worden genoemd valt op dat personen van Dominicaanse afkomst gemiddeld slechter scoren dan Antillianen.<sup>6</sup> Nagegaan zou kunnen worden of op de NAA geen te soepel naturalisatiebeleid wordt gevoerd en, als dat zo is, of dat beleid niet kan worden aangescherpt.*
- *Nederland zou daarnaast met meer nadruk bij de Antilliaanse regering kunnen pleiten voor een effectieve handhaving van de Sociale Vormingsplicht. Voorts zou Nederland de Nederlandse Antillen kunnen bijstaan bij het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs.*
- *Voorts acht de Raad een stevige en consistente aanpak van veelplegers, ongeacht hun afkomst, van belang.*

*De Raad merkt nog op dat oplossing van de problemen niet mogelijk is zonder goede samenwerking tussen Nederland en de regering van de Nederlandse Antillen.<sup>7</sup> De nu voorgestelde terugkeerregeling is op verzet gestuit bij de regering en de Staten van de Nederlandse Antillen; het vasthouden aan de terugkeerregeling zet de zo noodzakelijke samenwerking onder druk. De problemen met Antilliaanse jongeren zijn niet snel en eenvoudig op te lossen; ze vergen een langdurige inzet van uiteenlopende instrumenten door alle betrokkenen, zowel bij de overheid als binnen de Antilliaanse gemeenschap in Nederland en de Nederlandse Antillen.*

<sup>1</sup> Onverplicht advies van de Raad van State van 3 augustus 2006 inzake het wetsvoorstel houdende regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering), nr. W03.06.0236/I, punt 1.

<sup>2</sup> Een uitgebreidere bespreking van maatregelen is te vinden in Kamerstukken II 2004/2005, 26 283, nr. 19.

<sup>3</sup> Paragraaf 1 (Algemeen), derde en vijfde alinea, van de toelichting.

<sup>4</sup> Paragraaf 2 (De problematiek van Antilliaanse en Arubaanse risicjongeren in Nederland), tweede en derde alinea, van de toelichting.

<sup>5</sup> Paragraaf 3 (Geen generieke toelatingsregeling), eerste alinea, van de toelichting.

<sup>6</sup> Paragraaf 2 (De problematiek van Antilliaanse en Arubaanse risicjongeren in Nederland), vierde alinea, van de toelichting.

<sup>7</sup> Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft hiervoor gepleit, waar zij spreekt over een sluitende aanpak (advies van 9 maart 2006, kenmerk SEZ/U200600340, bladzijden 2–3).

#### 4. Overige opmerkingen

Ten overvloede maakt de Raad nog een aantal opmerkingen die betrekking hebben op onderdelen van het wetsvoorstel of de toelichting.

##### a. Europeesrechtelijke aspecten

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt ingegaan op de Europeesrechtelijke aspecten van de terugkeerregeling.<sup>1</sup> De Raad acht het betoog dat het wetsvoorstel zich met de bepalingen van het EG-Verdrag verdraagt, niet overtuigend. Gesteld wordt dat de voorgestelde maatregelen geen beperking inhouden van het vrije personen- en dienstenverkeer, omdat de toegang tot en het verblijf in Nederland van personen die met dat oogmerk naar Nederland afreizen, niet door de voorgestelde maatregelen worden geraakt.

De Raad is van oordeel dat deze redenering te eenzijdig is. De bestuursrechtelijke maatregel van terugzending heeft betrekking op jongeren tussen 16 en 24 jaar die afkomstig zijn uit de NAA, ten hoogste drie jaar in Nederland verblijven, geen werk hebben en geen opleiding volgen. Ook in de situatie dat deze personen niet aangemerkt kunnen worden als werknemer of zelfstandige in de zin van het vrije personen- of dienstenverkeer, is niet uit te sluiten dat het EG-recht consequenties kan hebben voor hun rechtspositie.

Als gevolg van de keuze voor een ongedeelde nationaliteit beschikken Antillianen en Arubanen over het burgerschap van de Unie (zie artikel 17, eerste lid, tweede volzin, van het EG-Verdrag). Hoewel over de omvang van de aan dit burgerschap verbonden rechten voor Antillianen en Arubanen op bepaalde punten nadere jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen moet worden afgewacht,<sup>2</sup> merkt de Raad op dat naar geldend recht het ingezetenschap van de in deel IV van het EG-Verdrag bedoelde Landen en Gebieden Overzee (hierna: LGO) niet vanzelf in de weg staat aan de uitoefening van de in het EG-Verdrag omschreven rechten als burger van de Unie. Dit blijkt onder meer uit artikel 45, eerste lid, aanhef en onder b, van het LGO-besluit.<sup>3</sup> Evenmin kent het Schengen-acquis een bijzondere regeling voor inwoners van een LGO.<sup>4</sup>

De Raad is van oordeel dat in het wetsvoorstel onvoldoende rekening wordt gehouden met deze aspecten van het EG-recht. Afgezien hiervan zal de regeling in elk geval nauwelijks handhaafbaar zijn bij terugkeer via andere Schengen-staten.

##### b. Uitzondering voor ondernemers

Artikel 1, derde lid, geeft een limitatieve opsomming van de uitzonderingen op de bestuurlijke maatregel tot terugzending. Onder meer wordt genoemd het verrichten van arbeid waardoor in het eigen levensonderhoud kan worden voorzien. Het vierde lid van artikel 1 bepaalt dat betrokkene als bewijs voor het verrichten van arbeid moet beschikken over een werkgeversverklaring of overeenkomst tot opdracht. De Raad is van oordeel dat betrokkene ook in zijn bewijsopdracht slaagt als hij aantoonbaar een kleine ondernemer of zelfstandige te zijn en op die wijze in het eigen levensonderhoud kan voorzien.

##### c. Familie- en gezinsleven

Bestuurlijke terugzending is niet mogelijk als sprake is van gezinshereniging. Uit de toelichting blijkt dat het gaat om de situatie dat een minderjarige Antilliaan of Arubaan naar Nederland reist om zich te voegen bij het gezin waarvan hij deel uitmaakt.<sup>5</sup>

De Raad merkt op dat het grondrecht van eerbiediging van het familie- en gezinsleven (artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)) ook op andere manieren in het geding kan zijn. Wanneer een lid van een gezin (ouder of kind) in aanmerking komt voor terugzending terwijl de andere gezinsleden wel verblijfsrecht in Nederland hebben, betekent het besluit tot terugzending dat het gezinsleven wordt verstoord, of dat de andere gezinsleden hun verblijfsrecht in Nederland moeten opgeven om mee te reizen. Onder omstandigheden kan dat ook gelden voor een familiebetrekking buiten gezinsverband. Zo'n beperking van artikel 8 EVRM kan, voorzover hier relevant, alleen worden gerechtvaardigd als de maatregel noodzakelijk is in een democratische samenleving in het belang van het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten.<sup>6</sup> In punt 2 van dit advies betoogde de Raad dat de effectiviteit van de bestuurlijke maatregel van terugzending op veel punten onzeker is. Bij een maatregel die waarschijnlijk niet effectief is kan bezwaarlijk worden

<sup>1</sup> Zie paragraaf 4 (Juridisch kader mogelijkheid van terugzending), vijfde alinea, van de toelichting.

<sup>2</sup> Zaak C-300/04 (Eman en Sevinger/gemeente Den Haag).

<sup>3</sup> Besluit van de Raad van 27 november 2001 betreffende de associatie van de LGO met de Europese Economische Gemeenschap, Pb. 2001, L 314/1. Artikel 45, eerste lid, aanhef en onder b, van dit besluit luidt als volgt: «Voor de toepassing van dit besluit gelden de volgende definities: (...) b. «inwoners van een LGO»: gewoonlijk in een LGO verblijvende personen die onderdanen zijn van een lidstaat of wier juridische status specifiek is voor een LGO. Deze definitie laat de rechten die voortvloeien uit het burgerschap van de Unie in de zin van het Verdrag onverlet».

<sup>4</sup> Artikel 1 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst definieert een vreemdeling als een persoon die geen onderdaan is van één der lidstaten van de Europese Gemeenschappen (Pb. 2000, L 239/19). Op grond van deze definitie kan ingevolge de Schengenuitvoeringsovereenkomst dus geen visum worden geëist van inwoners van een LGO en kunnen de gegevens over inwoners van een LGO niet worden opgenomen in het Schengeninformatiesysteem.

<sup>5</sup> Artikel 1, derde lid, onderdeel c, en de toelichting op artikel 1.

<sup>6</sup> Artikel 8, tweede lid, EVRM.



gesteld dat die voldoet aan een «pressing social need» als bedoeld in artikel 8 EVRM in de zin die daaraan in de Straatsburgse jurisprudentie wordt gegeven. Het voorstel sluit derhalve niet uit dat een besluit tot terugzending kan worden genomen, ook al zou dat leiden tot een schending van het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven. In zoverre is het voorgestelde artikel 1, derde lid, ontoereikend.

*d. Individuele beoordeling*

Artikel 1, eerste lid, samen met artikel 2, eerste lid, geeft de minister de bevoegdheid een persoon terug te zenden indien deze behoort tot de groep als omschreven in artikel 1 juncto de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 1, eerste lid. Uit het algemene bestuursrecht volgt dat het enkele behoren tot die groep niet kan leiden tot de maatregel van terugzending; van geval tot geval zal de minister zich ervan hebben te vergewissen dat het gerechtvaardigd is de maatregel op de betrokkene toe te passen. Het ligt voor de hand dat daarvoor beleidsregels zullen worden opgesteld. Dat is ook van belang om de voorzienbaarheid van het risico van een zo ingrijpende maatregel als die van terugzending te verzekeren. De Raad is van oordeel dat in de toelichting dient te worden aangekondigd dat het bij de terugzending om individuele beoordeling zal gaan en dat daarvoor zo spoedig mogelijk beleidsregels zullen worden vastgesteld.

*e. Geen bezwaarschriftprocedure*

Ingevolge het tweede lid van artikel 4 wordt de bezwaarschriftprocedure bij de beslissing van de minister tot terugzending (bestuurlijke maatregel) overgeslagen. Het bestreden besluit kan alleen rechtstreeks aan de rechter worden voorgelegd. In de toelichting is niet gemotiveerd waarom afgeweken wordt van het uitgangspunt in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dat eerst bezwaar moet worden ingediend alvorens beroep bij de rechter kan worden ingesteld. De procedure van de Awb beoogt waarborgen te bieden voor een adequate en toereikende vorm van rechtsbescherming. Gelet hierop, en gelet op het feit dat het een verstrekkende maatregel betreft, acht de Raad de voorgestelde beperking van de rechtsbescherming en afwijking van de Awb niet gerechtvaardigd als daarvoor niet een overtuigende motivering wordt gegeven.

*f. Gegevensverstrekking sociale voorzieningen*

In de toelichting op artikel 2 wordt vermeld dat een beroep op sociale voorzieningen aanleiding kan zijn om onderzoek in te stellen naar al dan niet toegestaan verblijf van een persoon uit de NAA. Dit onderzoek kan leiden tot terugzending van betrokkene. Een en ander houdt in dat vooral de 21 Antillianen-gemeenten maatregelen kunnen treffen om te bevorderen dat informatie over relevante jongeren in hun gemeente ter beschikking komt van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie ten behoeve van een besluit tot terugzending.<sup>1</sup> De Raad merkt hierover het volgende op. In artikel 65 van de Wet werk en bijstand is een geheimhoudingsplicht neergelegd. Het eerste lid van artikel 65 houdt – kort gezegd – een verbod in om gegevens uit of in verband met enige werkzaamheid bij de uitvoering van de Wet werk en bijstand verder bekend te maken dan voor de uitvoering van die wet noodzakelijk is. Daarop is in het tweede lid een uitzondering gemaakt voor het geval enig wettelijk voorschrift tot bekendmaking van die gegevens verplicht. Voor het nu voorliggende wetsvoorstel betekent dit dat verstrekking van persoonsgegevens aan de minister met betrekking tot bijstand bij wettelijk voorschrift moet worden geregeld. De Raad merkt hierover nog op dat dit als effect kan hebben dat geen beroep wordt gedaan op de Wet werk en bijstand.

*g. Overgangsrecht*

Het wetsvoorstel voorziet in overgangsrecht: de bestuurlijke bevoegdheid om Antillianen en Arubanen terug te zenden wordt van toepassing op personen die in de GBA worden ingeschreven vanaf de datum van indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal.<sup>2</sup> Relevant is dus niet of de jongere feitelijk in Nederland woonde; het gaat er alleen om of hij bij de GBA stond ingeschreven.

De terugzendbevoegdheid is van toepassing op Antilliaanse en Arubaanse jongeren die nog niet drie jaar als ingezetene in de GBA staan ingeschreven. De terugzendregeling in combinatie met de overgangsregeling betekent dat

<sup>1</sup> Artikelsgewijze toelichting op artikel 2, tweede alinea.

<sup>2</sup> Voorgesteld artikel 12.

*Antilliaanse en Arubaanse jongeren die reeds drie jaar of langer in Nederland verblijven, maar zich (nog) niet hebben ingeschreven in de GBA, kunnen worden teruggestuurd. Deze jongeren verliezen dus hun verblijfsrecht in Nederland, omdat zij niet al eerder stonden ingeschreven in de GBA; die consequentie was echter nog niet bekend op het tijdstip dat zij nalieten zich in te schrijven. Dat is in strijd met de rechtszekerheid en met het vertrouwensbeginsel. Die strijdigheid kan worden weggenomen door niet aan te sluiten bij inschrijving in de GBA, maar bij feitelijk verblijf in Nederland.*

*5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

*De Raad van State heeft mitsdien bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W03.06.0156/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- In het wetsvoorstel en de toelichting «de Nederlander waarvan» telkens wijzigen in: de Nederlander van wie.
- In de artikelen 1, tweede lid, onder b, en 7, eerste lid, onder b, waar sprake is van het buiten Nederland gelegen grondgebied van het Koninkrijk, verduidelijken dat het gaat om het huidige grondgebied. Daarmee wordt voorkomen dat de maatregelen van toepassing zouden zijn op een kind van wie een ouder vóór 1975 in Suriname is geboren. Suriname behoorde voor 1975 tot het buiten Nederland gelegen grondgebied van het Koninkrijk.
- Artikel 8 (wijziging van de Beroepswet) invoegen direct voor artikel 12 (overgangsrecht).
- De citeertitel («Wet houdende aanvullende maatregelen inzake onder meer de terugzending van Antilliaanse en Arubaanse risicojongeren en inzake inburgering van Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders») beknopter formuleren (aanwijzing 185 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).