



Werkinstructie SBJZ

Openbaar

Aan	Directeuren IND
cc DDMB	
Van	Directeur-Generaal IND
Nummer & Titel	WI 2026/8 Het openbare orde beleid voor visa, reguliere- & asielaanvragen en intrekkingen
Kenmerk (digijust)	
Hoofdtak	Asiel / Regulier / Toegang en Visum kort verblijf
InformIND Thema	Openbare orde, Inreisverbod, ongewenstverklaring en besluit tot signalering
Relatie met	WI 2022/12, WI 2020/12
Geldig vanaf	12-06-2026
Geldig tot en met	12-06-2027
Bijlage(n)	Geen

Disclaimer

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) gebruikt werkinstructies om een breder onderwerp toe te lichten voor medewerkers van de IND ter ondersteuning van hun werkzaamheden en met als doel om het beleid op een correcte en eenduidige wijze uit te voeren. Deze instructies zijn nadrukkelijk géén beleidsregels, maar procedurele instructies en zijn dan ook niet bedoeld als vervanging van de bepalingen in de Vreemdelingencirculaire 2000 of de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap. Er kunnen overigens goede redenen bestaan om in een individueel geval maatwerk te leveren en van een instructie af te wijken.

Leeswijzer

In deze werkinstructie wordt een nadere toelichting gegeven op de wet- en regelgeving over het openbare orde beleid. Hoor- en beslismedewerkers kunnen deze instructie raadplegen als zij te maken hebben met openbare orde aspecten in een zaak of als hiertoe het vermoeden bestaat. Deze werkinstructie is bedoeld voor reguliere zaken, visa zaken en asielzaken, en voor zowel aanvragen als intrekkingen. In deze werkinstructie staat de beoordeling van het verblijfsrecht centraal.

Deze werkinstructie moet worden gelezen in samenhang met de (meest recente) werkinstructies over het Unierechtelijke OO-criterium en de werkinstructie over de toepassing van de glijdende schaal. In deze werkinstructie wordt daarnaar verwezen.

Voor nieuwe medewerkers of medewerkers met nog weinig ervaring in het toetsen van openbare orde, is het aan te bevelen het algemene deel en het hoofdstuk van de desbetreffende werksoort door te lezen.

Allereerst wordt aandacht besteed aan procesoverstijgende onderwerpen die voor elke verblijfsrechtelijke procedure van belang kunnen zijn. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de openbare orde toets in de reguliere procedure, de visumprocedure en de asielpprocedure. Tot slot wordt kort ingegaan op het traject na de besluitvorming, namelijk de signalering van personen die een maatregel hebben gekregen waaraan openbare orde ten grondslag ligt. Andere onderwerpen, waaronder 1F en nationale veiligheid worden buiten beschouwing gelaten.

Deze werkinstructie is niet bedoeld als opleidingsmateriaal. Basiskennis van de betreffende werksoort en de IND procedures wordt verondersteld. Deze instructie is bedoeld als uitwerking van het beleid en de regelgeving en niet als vervanging daarvan. Raadpleeg daarom ook altijd de wet- en regelgeving.

Inhoudsopgave

Leeswijzer	1
Afkortingenlijst	5
Inleiding	6
1. PROCESOVERSTIJGEND	7
1.1 Verzamelen van openbare orde informatie	7
1.1.1 <i>Het openbare orde dossier</i>	7
1.1.2 <i>Verklaringen over antecedentenverklaring</i>	7
1.1.2.1 <i>Het invullen van de antecedentenverklaring</i>	7
1.1.2.2 <i>Wat als de antecedentenverklaring onjuist is ingevuld?</i>	7
1.1.2.3 <i>Betrekken van criminele antecedenten bij het gehoor</i>	8
1.1.3 <i>Uitdraai uit de justitiële- en politiesystemen</i>	8
1.1.3.1 <i>ECRIS en EURESCRIM</i>	9
1.1.4 <i>Strafmaatvergelijking</i>	9
1.1.4.1 <i>Misdrijf of overtreding</i>	10
1.1.4.2 <i>Benodigdheden voor SMV</i>	10
1.1.4.3 <i>Wat als de vreemdeling geen/niet alle relevante stukken overlegt?</i>	11
1.1.4.4 <i>Stukken in een andere taal</i>	11
1.1.4.5 <i>Uitkomst SMV</i>	11
1.2 Glijdende schaal	11
1.3 Unierechtelijk openbare-ordecriterium	12
1.4 Evenredigheidstoets	12
1.4.1 <i>Uitgangspunt en bewijslast</i>	13
1.4.2 <i>Minderjarigheid</i>	13
1.4.3 <i>Geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid</i>	14
1.5 Verlengen beslistermijn	14
1.6 Uit- en/of overleveringsverzoek	15
1.7 Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS)	15
1.8 Relatie met inreisverbod, ongewenstverklaring en besluit tot signalering 15	
1.9 TBS, PIJ en toerekeningsvatbaarheid	16
1.10 Uitzonderingen voor specifieke verblijfsdoelen	18
2. REGULIER	19
2.1 VVR bepaalde tijd: algemeen kader	19
2.1.1 <i>Aanvraag</i>	19
2.1.2 <i>Verlenging</i>	20
2.1.3 <i>Intrekken</i>	20
2.2 VVR Bepaalde tijd: Uitzonderingen op het algemene kader	21
2.2.1 <i>Gezinsmigratie</i>	21
2.2.2 <i>8 EVRM</i>	21
2.2.3 <i>Humanitair niet-tijdelijk</i>	22
2.2.4 <i>Turks Associatierecht</i>	22
2.2.5 <i>Langdurig ingezetenen</i>	22
2.2.6 <i>Wedertoelating</i>	23

2.2.7	<i>Korte termijn EU-mobiliteit van studenten en onderzoekers</i>	23
2.2.8	<i>Erkenning referenten</i>	23
2.3	VVR Onbepaalde tijd	25
2.3.1	<i>Aanvraag VVR onbepaalde tijd (algemeen)</i>	25
2.3.2	<i>Intrekken VVR onbepaalde tijd (algemeen)</i>	25
2.3.3	<i>Uitzondering Artikel 21 lid 4 Vw bij aanvraag VVR onbepaalde tijd</i>	25
2.3.3.1	<i>Afwijzen VVR Onbepaalde tijd als artikel 21 lid 4 van toepassing is</i>	26
2.3.3.2	<i>Intrekken VVR Onbepaalde tijd in relatie tot artikel 21 lid 4 Vw</i>	26
2.3.3.3	<i>Langdurig ingezetenen</i>	26
3.	Kort verblijf	27
3.1	Visum kort verblijf	27
3.2	Vrije termijn	27
3.3	Terugkeervisum	27
4.	ASIEL	29
4.1	Verblijfsvergunning asiel	29
4.1.1	<i>Vluchtelingen</i>	29
4.1.1.1	<i>Bijzonder ernstig misdrijf</i>	29
4.1.1.2	<i>Gevaar voor de gemeenschap</i>	33
4.1.1.3	<i>Evenredigheid</i>	34
4.1.2	<i>Subsidiaire bescherming</i>	34
4.1.2.1	<i>Ernstig misdrijf</i>	34
4.1.2.2	<i>Gevaar voor de gemeenschap</i>	34
4.1.2.3	<i>Evenredigheid</i>	35
4.1.3	<i>Afgeleide asielvergunning voor gezinsleden</i>	35
4.1.3.1	<i>Meereizende gezinsleden</i>	35
4.1.3.1.1	<i>Evenredigheid</i>	35
4.1.3.2	<i>Nareizende gezinsleden</i>	35
4.1.3.2.1	<i>Evenredigheid</i>	35
4.1.4	<i>Geen vluchtelingen, subsidiaire bescherming of afgeleide asielvergunning</i>	35
4.1.5	<i>Intrekken/verlenging van de asielvergunning</i>	36
4.1.5.1.	<i>Verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, Vw</i>	36
4.1.5.2.	<i>Verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29a, Vw</i>	37
4.1.5.3.	<i>Verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29b, Vw</i>	37
4.1.5.4.	<i>Verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29c of artikel 29d, Vw</i>	37
4.1.5.5.	<i>Verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd (oud)</i>	37
4.1.5.6.	<i>Verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd (oud)</i>	37
4.1.5.7.	<i>Overige oude vergunningen</i>	37
4.2	Bijzonderheden	38
4.2.1	<i>Ambtshalve toets</i>	38
4.2.2	<i>Al eerder ingetrokken vergunning</i>	38
5.	TRAJECT NA BESLUITVORMING	39
5.1	<i>Het terugkeerbesluit</i>	39
5.2	<i>Inreisverbod</i>	40
5.3	<i>Ongewenstverklaring</i>	40

5.4 Besluit tot Signalering..... 40

Afkortingenlijst

AIRS	Afdeling Internationale Rechtshulp in Strafzaken
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
BtS	Besluit tot Signalering
DJI	Dienst Justitiële Instellingen
DMB	Directie Migratiebeleid van het ministerie van Asiel en Migratie
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
ECRIS	European Criminal Record Information System
EU OO-criterium	Unierechtelijk openbare-orde criterium
E&S	Executie & Signalering
HHC	Handhavingscoördinator
HIK	Handhavingsinformatieknooppunt
HTL	Handhavings- en toezichtlocatie in Hoogeveen
IKP	Informatie Knooppunt
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IRC	Internationale Rechtshulp Centra
ZIRV / IRV	Zwaar inreisverbod / Inreisverbod
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPB VRIS	Ketenprocesbeschrijving
MOB	Met Onbekende Bestemming
NDS	Nationaal Documenten Systeem
NSIS	Nationaal Schengen Informatiesysteem
OM	Openbaar Ministerie
OO	Openbare Orde
OVR	Ongewenstverklaring
RWN	Rijkswet op het Nederlanderschap
SIS	Schengen Informatiesysteem
SLTD	Stolen and Lost Travel Documents
SMV	Strafmaatvergelijking
SUO	Schengenuitvoeringsovereenkomst
TBS	Terbeschikkingstelling
TKB	Terugkeerbesluit
TT&I	Team Titel & Identiteit (IND)
Vb	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc	Vreemdelingencirculaire
VV	Voorschrift Vreemdelingen
Vw	Vreemdelingenwet
VRIS	Vreemdeling in de Strafketen
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WVW	Wegenverkeerswet

Inleiding

De IND moet op grond van wetgeving (zowel nationaal als internationaal) bij procedures die betrekking hebben op toegang en verblijf beoordelen of de vreemdeling een gevaar oplevert voor de openbare orde en nationale veiligheid. De toets of een vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde vindt daarom plaats bij alle reguliere (waaronder visum)-en asielaanvragen, tijdelijke bescherming (onder de RTB) en intrekkingen die de IND behandelt.¹

Wetgeving over openbare orde is vastgelegd in de Vw, het Vb en het VV. Algemene nadere beleidsregels zijn voor regulier neergelegd in [B1/4.4](#) en voor asiel in C4/3.6 Vc en voor visum in [A1/7](#) van de Vc. Voor het TKB in [A3](#) Vc. En voor het IRV, de OVR en het BtS staan de beleidsregels in [A4](#) Vc. Beleidsregels over openbare orde voor specifieke verblijfsvergunningen of procedures staan in de Vc-paragraaf van de desbetreffende vergunning.

Deze werkinstructie betreft een update van de vorige versie, WI 2026/01. Met deze update zijn de wijzigingen ten aanzien van de implementatie van het Europees asiel- en migratiepact verwerkt.

Verwerken strafrechtelijke gegevens

Strafrechtelijke gegevens zijn gegevens die te maken hebben met strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten, of met veiligheidsmaatregelen die daarmee verband houden. Voor het verwerken van strafrechtelijke gegevens gelden bijzondere waarborgen op grond van [artikel 10](#) van de AVG. [Zie interne notitie]

¹ Met uitzondering van artikel 64 Vw (uitstel van vertrek), want daarvoor is gevaar openbare orde geen afwijzingsgrond.

1. PROCESOVERSTIJGEND

1.1 Verzamelen van openbare orde informatie

1.1.1 *Het openbare orde dossier*

Om een zaak op openbare orde te kunnen beoordelen moet in ieder geval de volgende relevante informatie verzameld worden.

- Een antecedentenverklaring (niet voor intrekkingen) (zie paragraaf 1.1.2);
- Een uitdraai uit de justitiële- en politiesystemen (zie paragraaf 1.1.3);
- Een eventuele strafmaatvergelijking (zie paragraaf 1.1.4).
- Aanvullende informatie indien relevant en beschikbaar: strafrechtelijk vonnis, informatie van de reclassering, etc.

Controleer of alle stukken aanwezig zijn en ga na of de stukken informatie bevatten die relevant is in het kader van de beoordeling. Ook is het belangrijk om na te gaan of er een handhavingsaantekening is opgenomen in het dossier.

Als er op grond van de openbare orde nader onderzoek nodig is voor de beoordeling, is het mogelijk om de beslistermijn te verlengen. Zie hiervoor paragraaf 1.5.

1.1.2 *Verklaringen over antecedentenverklaring*

1.1.2.1 *Het invullen van de antecedentenverklaring*

De vreemdeling (vanaf 12 jaar) moet bij het indienen van elke aanvraag (m.u.v. asielaanvragen en meereizigers) de antecedentenverklaring zelf invullen en ondertekenen.² Het is belangrijk dat alle antecedenten worden ingevuld, dus ook als er (nog) geen strafrechtelijke procedure is, het strafrechtelijk proces nog loopt, de veroordeling nog niet onherroepelijk is of de straf enkel voorwaardelijk is. Het gaat hierbij om zowel antecedenten in Nederland als in het buitenland. Een antecedentenverklaring is geldig gedurende de hele aanvraagprocedure waarvoor hij is ingevuld, tenzij er wijzigingen in de omstandigheden plaatsvinden. Dan is het aan de vreemdeling om hiervan melding te maken.

Voor asielaanvragen geldt dat de vragen over de antecedenten niet meer middels een fysieke antecedentenverklaring wordt ingevuld en ondertekend door de vreemdeling. Tijdens OVA worden deze vragen aan de vreemdeling gesteld. De vreemdeling wordt geacht deze vragen naar waarheid in te vullen. Indien een of meerdere vragen bevestigend zijn ingevuld, zal de vreemdeling hierover verder bevraagd worden tijdens het asielgehoor. Indien de vreemdeling tijdens OVA de vragen niet of niet volledig beantwoord heeft, wordt hij geacht de antecedenten zelf tijdens het asielgehoor naar voren te brengen. Wanneer de vreemdeling geen OVA heeft doorlopen en er zijn nog geen antecedentenvragen gesteld, of de antecedentenvragen zijn niet (volledig) beantwoord tijdens OVA, moeten deze tijdens het gehoor alsnog gesteld worden.

Als de vreemdeling aangeeft dat er sprake is van antecedenten moet hij zoveel mogelijk informatie hierover verstrekken. Als de vreemdeling geen antecedenten heeft aangegeven, maar deze in een later stadium bekend worden, moet hij alsnog alle relevante informatie hierover verstrekken. De vreemdeling is hier primair zelf verantwoordelijk voor. Indien de vreemdeling deze gegevens niet wil verschaffen, probeert achter te houden of geen inspanningen verricht om gegevens op te vragen/hieraan te komen, komt dat voor rekening en risico van de vreemdeling. De IND zal dit betrekken bij de beoordeling van de aanvraag.

Let wel: het is **ALTIJD** noodzakelijk dat alle eerdere veroordelingen op de antecedentenverklaring worden ingevuld door de vreemdeling, tijdens OVA worden ingevuld of tijdens het asielgehoor worden ingebracht door de vreemdeling, ook als dat onderdeel uitmaakt van het asielrelaas.³

1.1.2.2 *Wat als de antecedentenverklaring onjuist is ingevuld?*

Als blijkt dat de vreemdeling de antecedentenverklaring onjuist heeft ingevuld of informatie heeft achtergehouden, kan dat leiden tot weigering of intrekking van een

² Zie artikelen 3.77 lid 11 en 3.86 lid 18 Vb. Voor asiel kan ook gekeken worden in C1 van de Vc.

³ Indien de vreemdeling stelt dat zijn buitenlandse veroordeling te maken heeft met zijn asielmotief of asielmotieven, is het aan de vreemdeling om dit aannemelijk te maken. Als hij dit kan onderbouwen, is het aan de beslisser om te besluiten hoe dit wordt betrokken bij de beoordeling.

verblijfsvergunning. Het gebruikelijke kader geldt (zie: [B1/6.3](#), [B12/2.8](#) en C6 Vc). Het verstrekken van onjuiste informatie betreft de IND altijd bij de beoordeling. Indien van toepassing wordt dit ten nadele bij de evenredigheidstoets betrokken.

Daarnaast is het invullen van onjuiste informatie of het achterhouden van informatie op de antecedentenverklaring een strafbaar feit dat reden kan zijn voor de IND voor het doen van aangifte. [Zie interne notitie]

1.1.2.3 *Betrekken van criminele antecedenten bij het gehoor*

Voordat de openbare orde aan een vreemdeling wordt tegengeworpen, moet een vreemdeling hiermee geconfronteerd zijn. Het is van belang om dat zo spoedig mogelijk te doen.

Zijn de criminele antecedenten bekend geworden voordat de vreemdeling is gehoord? Dan is het van belang dat de vreemdeling tijdens het gehoor bevraagd wordt over zijn antecedenten en wordt geconfronteerd met de mogelijke gevolgen daarvan. Ook kan de vreemdeling alvast worden gevraagd naar eventuele bezwaren tegen het opleggen van een TKB, IRV, OVR en/of BtS, zodat deze informatie al beschikbaar is mocht daartoe worden overgegaan.

Zijn er criminele antecedenten bekend geworden in een procedure waarin geen gehoor plaatsvindt of nadat het gehoor plaatsvindt? Dan kan de vreemdeling schriftelijk geconfronteerd worden door middel van een kennisgeving, brief met schriftelijke vragen of bij intrekkingen een voornemen. De vreemdeling wordt in de gelegenheid gesteld hierop te reageren. Als de zienswijze of schriftelijke reactie daartoe aanleiding geeft, kan de vreemdeling alsnog worden gehoord. Het is aan de beslismedewerker om te beoordelen of de zienswijze of schriftelijke reactie zodanige vragen oproept dat een gehoor noodzakelijk is.

1.1.3 *Uitdraai uit de justitiële- en politiestystemen*

Om te kunnen beoordelen of de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde wordt een controle van de justitiële- en politiestystemen uitgevoerd. Deze controle wordt gedaan bij alle personen vanaf 12 jaar.⁴

Als er een nieuwe zaak wordt opgevoerd in INDiGO wordt automatisch een zogenoemde OO-check aangevraagd. De volgende systemen worden hierbij bevraagd:

- JDS van Justid: dit systeem is via JD-online toegankelijk. In dit systeem is onder meer het strafrechtelijk verleden van personen opgenomen.
- BVI-IB van de nationale politie. Via BVI-IB heeft de IND een koppeling met vijf (inter)nationale registers. Niet alle registers worden altijd bevraagd. De IND heeft een koppeling met de volgende vijf registers:
 1. (N)SIS⁵
 2. POL-INFO
 3. E&S
 4. NDS
 5. SLTD

Een OO-check mag op het moment van beslissen niet ouder zijn dan 3 maanden.⁶ Als de OO-check niet (volledig) aanwezig is of de geldigheidsduur van de OO-check is verlopen, is het dossier niet volledig en moet er een nieuwe OO-check plaatsvinden. Als blijkt dat er een HIT is in de systemen wordt altijd onderzocht of dit kan leiden tot het tegenwerpen van openbare orde.

Als openbare orde wordt tegengeworpen, **moet** er een zo recent mogelijk (in principe maximaal 1 dag oud) uittreksel JDS zijn. Het is ook sterk aan te raden om een nieuw uittreksel op te vragen voordat een besluit wordt verstuurd als er eerder sprake was van een

⁴ En van 16 jaar en ouder bij naturalisatieprocedures

⁵ Zie [A2/12.10.2](#) Vc[Zie interne notitie]

⁶ Bij naturalisatie is de JDS-uitdraai 3 maanden geldig en de BVI-uitdraai 6 maanden. Bij verlies of diefstal van een document vindt geen nieuwe OO-check plaats.

HIT of een openstaande strafzaak. Er kunnen mogelijk nieuwe strafbare feiten zijn die tot het tegenwerpen van openbare orde kunnen leiden.

1.1.3.1 ECRIS en EURESCRIM

Buitenlandse veroordelingen kunnen worden tegengeworpen in Nederlandse verblijfsprocedures. Zij staan echter meestal niet op het JDS uittreksel. Bij signalen dat er antecedenten in het buitenland zijn, is het aan te raden ECRIS te raadplegen.

ECRIS is een systeem waarmee EU-lidstaten veroordelingsgegevens met elkaar kunnen uitwisselen. Lidstaten gaan verschillend om met de registratie van veroordelingen in ECRIS. Dus het ontbreken van een HIT in ECRIS betekent niet zonder meer dat er geen veroordeling heeft plaatsgevonden. ECRIS is in principe niet bedoeld voor derdelanders, hoewel zij soms wel worden geregistreerd. (Een toekomstige uitbreiding, ECRIS TCN, is in ontwikkeling. Dit systeem is wel bedoeld voor derdelanders.)

Elke lidstaat beheert de veroordelingen van zijn eigen burgers, ook als deze in een andere lidstaat zijn uitgesproken. Andere lidstaten kunnen deze gegevens opvragen middels een ECRIS-verzoek door tussenkomst van een Centrale Autoriteit (in Nederland is dit Justid). Het bevragen van ECRIS gebeurt niet standaard, maar wel als er indicaties⁷ in het dossier zijn waaruit blijkt dat er mogelijk antecedenten zijn in een andere lidstaat, de vreemdeling langdurig⁸ in een andere lidstaat heeft verbleven of dat de vreemdeling in een andere lidstaat op een sanctielijst staat. Zijn zulke indicaties er, dan is het verplicht om ECRIS te raadplegen. Let op: ECRIS is sinds mei 2012 actief, het kan zijn dat veroordelingen van voor mei 2012 niet in ECRIS zijn opgenomen.

In beginsel is ECRIS bedoeld voor Unieburgers, maar soms is het mogelijk om via ECRIS informatie op te vragen van derdelanders of staatlozen die in een ander EU-lidstaat hebben verbleven. Het hangt echter van de lidstaat af of deze gegevens al beschikbaar zijn en/of deze gedeeld (mogen) worden. In het geval ECRIS wordt geraadpleegd voor een derdelander of staatloze, betekent een 'no hit' dus niet dat er daadwerkelijk geen strafrechtelijke veroordelingen zijn. Zie ook paragraaf 1.1.4.3.

Niet iedereen kan ECRIS bevragen; specifieke medewerkers zijn hiertoe bevoegd via de JDD-online applicatie. Houd er rekening mee dat het antwoord vanuit een andere lidstaat soms lang op zich kan laten wachten – tot wel tien weken. [Zie interne notitie]

Het vonnis kan worden opgevraagd bij de vreemdeling of de desbetreffende lidstaat. Zie ook paragraaf 1.5 over het verlengen van de beslistermijn in deze situatie. De vreemdeling is primair verantwoordelijk voor het overleggen van het vonnis. Voor de besluitvorming is het meestal van belang dat de IND de (persoonlijke) omstandigheden waarin het misdrijf heeft plaatsgevonden meeweegt. Zie ook paragraaf 1.1.4. over de strafmaatvergelijking.

[Zie interne notitie]

1.1.4 Strafmaatvergelijking

Wanneer een vreemdeling op de antecedentenverklaring of tijdens de procedure aangeeft in het buitenland antecedenten te hebben, worden deze antecedenten in beginsel betrokken bij de beoordeling. Dit geldt ook als de IND op een andere manier achter buitenlandse antecedenten komt. Het is noodzakelijk om een SMV te doen om drie vragen beantwoord te krijgen:

1. Betreft het een feit dat naar Nederlands recht een misdrijf oplevert?
2. Welke Nederlandse strafbedreiging hoort bij dit misdrijf?
3. Welke straf zou het OM hebben geëist als dit misdrijf in Nederland was gepleegd?

⁷ [Zie interne notitie]

⁸ Bijvoorbeeld meer dan 90 dagen. Elke vreemdeling met een verblijfsvergunning heeft circulatierecht van maximaal 90 dagen.

Verzoeken voor een SMV kunnen met alle relevante stukken (zie paragraaf 1.1.4.2) worden gestuurd naar: [Zie interne notitie] Zij beoordelen of het verzoek compleet is, waarna het wordt doorgestuurd aan een Internationaal Rechtshulp Centrum.

Bij kleine misdrijven⁹ kan het voorkomen dat er geen sprake is van een buitenlands vonnis. In de meeste gevallen kan er dan geen SMV worden opgestart. Uitzonderingen zijn die gevallen die vallen onder een verkorte SMV (zie paragraaf 1.1.4.2).

Een SMV neemt enige tijd in beslag. Het is daarom wenselijk dit zo vroeg mogelijk in de procedure op te starten. Zie ook paragraaf 1.5 over het verlengen van de beslistermijn in deze situatie.

1.1.4.1 Misdrijf of overtreding

De beslismedewerker maakt een inschatting op grond van de wet of er sprake is van een misdrijf of een overtreding.¹⁰ Overtredingen vallen niet onder artikelen [3.77](#) lid 2 en [3.86](#) Vb¹¹ en behoeven daarom geen SMV. Overtredingen worden dan ook niet tegengeworpen, maar kunnen wel relevant zijn voor de evenredigheidstoets en het EU OO-criterium.

Als er sprake is van meerdere delicten of een samenloop van delicten waarbij zowel overtredingen als misdrijven zijn gepleegd, kan het lastig zijn om deze beoordeling te maken. Dergelijke zaken kunnen worden voorgelegd voor een standaard SMV.

1.1.4.2 Benodigdheden voor SMV

Standaard SMV

Voor het opstarten van een SMV is het van belang dat het vonnis en eventuele andere documenten vertaald worden aangeleverd, anders kan er geen SMV plaatsvinden (zie paragraaf 1.1.4.4 over stukken in een andere taal). Uit het vonnis of vergelijkbare stukken blijkt wat/ welke omstandigheden de rechter meegewogen heeft in de uitspraak/ in het vonnis/ bij de veroordeling en of er bijvoorbeeld sprake was van strafverzwarende of juist straf verminderende omstandigheden. Om een goede inschatting te maken van de straf die de vreemdeling in Nederland opgelegd zou krijgen, is deze informatie essentieel voor het OM.

Het is primair aan de vreemdeling om deze documenten aan te dragen.¹² Indien de vreemdeling geen (volledig) vonnis en vertaling overlegt, en de officier van justitie heeft aangegeven niet in staat te zijn om een zorgvuldige SMV te maken, komt dit voor rekening en risico van de vreemdeling.

Verkorte SMV

Het is mogelijk om een verkorte SMV op te starten als de vreemdeling een schuldbekenenis (guilty plea of plea bargain) heeft aangedragen. In zulke gevallen is een vonnis niet noodzakelijk.¹³

Het is hierbij van belang om voorafgaand te controleren of het gaat om een misdrijf naar Nederlands recht en of de schuldbekenenis gevolgen kan hebben voor de procedure. Als dit niet duidelijk is of als er toch redenen zijn om een normale SMV te ontvangen, moet dit worden aangegeven.

Voor een verkorte SMV zijn de volgende documenten nodig:

- Een schuldbekenenis (transactie, schikking – indien nodig inclusief vertaling, zie paragraaf 1.1.4.4);
- Een transactieaanbod (inclusief vertaling); en/of

⁹ Dit is afhankelijk van de buitenlandse rechtspraak.

¹⁰ Bijvoorbeeld boek 2 van het Wetboek van Strafrecht en artikel 178 wegeverkeerswet

¹¹ Voor naturalisatie geldt [artikel 9](#) lid 1 onder a RWN.

¹² Artikel [4:2 lid 2 Awb](#).

¹³ Geef in de mail aan dat het gaat om een verkorte SMV. Ook is het van belang om een korte analyse van de zaak en de specifieke vraag op te nemen in de mail. Hiermee wordt in een oogopslag duidelijk of het om een eenvoudige zaak (en verkorte SMV) gaat of niet.

- Andere relevante stukken uit het (straf)dossier. Minimaal moeten er documenten zijn waaruit duidelijk blijkt wat het misdrijf precies was, waar de vreemdeling schuld voor heeft bekend en welke strafmaat daarop heeft gevolgd.

1.1.4.3 *Wat als de vreemdeling geen/niet alle relevante stukken overlegt?*

Zonder de nodige relevante stukken is een SMV meestal niet mogelijk. Als dat het geval is¹⁴, dan zal de beslisser zelf moeten inschatten of er ook naar Nederlands recht¹⁵ sprake is van een misdrijf. Is dit het geval, dan kan in beginsel zonder buitenlandse stukken en SMV worden uitgegaan van de (gestelde) buitenlandse strafmaat.¹⁶

Let hierbij wel op het volgende:

- De vreemdeling moet onderbouwen dat hij er alles aan heeft gedaan wel stukken te overleggen.¹⁷ Kan hij dit niet aantonen, dan wordt uitgegaan van de buitenlandse strafmaat zonder SMV. Hierbij wordt dan ook er vanuit gegaan dat er naar Nederlands recht sprake is van een misdrijf.¹⁸
- Als de vreemdeling wel kan aantonen dat hij er alles aan heeft gedaan stukken te overleggen, dan zal de beslisser op individuele basis moeten oordelen of er van de buitenlandse strafmaat kan worden uitgegaan en/of dat openbare orde aspecten kunnen worden tegengeworpen.
- Als de vreemdeling kan aantonen dat hij niet aan de gevraagde stukken kan komen en er is sprake van een veroordeling in de EU, dan kan worden geprobeerd het vonnis bij een lidstaat op te vragen (zie paragraaf 1.1.3.1). In zo'n geval kan de vreemdeling gevrijwaard worden van het niet overleggen van stukken. De beslisser zal op individuele basis moeten oordelen of er van de buitenlandse strafmaat kan worden uitgegaan en/of dat openbare-ordeaspecten kunnen worden tegengeworpen.

1.1.4.4 *Stukken in een andere taal*

Gerechtelijke stukken in het Engels of Duits worden zonder vertaling¹⁹ aangeboden aan het IRC. Documenten in andere talen worden met een gewaarmerkte (= beëdigde) vertaling²⁰ aangeleverd.

Als de officier van justitie aangeeft dat bij een Engels of Duits stuk alsnog een (gewaarmerkte) vertaling nodig is, wordt de vreemdeling in de gelegenheid gesteld deze te overleggen. Hierbij moet de reden voor de vertaling worden genoemd.

Het komt voor rekening en risico van de vreemdeling als deze geen vertaling overlegt en de officier van justitie hierdoor niet in staat is om een zorgvuldige strafmaatvergelijking uit te voeren. Zie hiervoor paragraaf 1.1.4.3.

1.1.4.5 *Uitkomst SMV*

Als uit de SMV volgt dat een buitenlandse veroordeling in Nederland niet zou leiden tot een straf of maatregel of als het delict in Nederland niet is gekwalificeerd als misdrijf, kan de buitenlandse veroordeling in beginsel geen reden zijn om de openbare orde tegen te werpen.

Als uit de SMV volgt dat het misdrijf naar Nederlands recht ook strafbaar is en aangegeven wordt welke straf er in Nederland zou zijn opgelegd, betreft de IND dit bij de beoordeling of gevaar voor de openbare orde wordt tegengeworpen. De buitenlandse veroordeling wordt, middels de SMV betrokken op dezelfde manier als een Nederlandse veroordeling.

1.2 Glijdende schaal

In artikel [3.86](#) Vb zijn een aantal zogenoemde glijdende schalen opgenomen. In dit artikel wordt een verband gelegd tussen de duur van de onherroepelijk opgelegde straf voor een

¹⁴ Bij twijfel kan gepoogd worden dit na te vragen bij het OM.

¹⁵ Naar het oordeel van de beslisser. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de oriëntatiepunten voor straftoemeting of andere [LOVS afspraken](#).

¹⁶ Als de buitenlandse strafmaat exponentieel hoger lijkt te liggen dan de Nederlandse equivalent, kan dit een reden zijn om toch een SMV aan te vragen.

¹⁷ Ook de IND probeert het vonnis te achterhalen, zie hiertoe paragraaf 1.1.3.1.

¹⁸ Dit tenzij het overduidelijk naar Nederlands recht geen misdrijf is

¹⁹ [Zie interne notitie]

²⁰ Een gewaarmerkte vertaling (ook wel beëdigde vertaling genoemd) is gemaakt door een in Nederland beëdigd vertaler. De beëdigd vertaler waarmerkt de vertaling door deze te voorzien van een handtekening, stempel en een verklaring waaruit blijkt dat het een woordgetrouwe en nauwkeurige vertaling is. De vertaling en de verklaring worden afgedrukt op papier en onlosmakelijk verbonden met het brondocument.

misdrijf en de duur van rechtmatig verblijf in Nederland. In de kern geldt dat hoe langer de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft, hoe hoger de opgelegde straf moet zijn voordat de IND het verblijfsrecht kan beëindigen of intrekken.

Let op: Artikel [3.86](#) Vb is niet op elke werksoort van toepassing. Artikel [3.86](#) Vb is in ieder geval van toepassing op:

- Het afwijzen van de verlenging van de verblijfsvergunning regulier;
- Het intrekken van de verblijfsvergunning regulier;
- Het afwijzen of intrekken van de verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd;
- Het afwijzen of intrekken van de EU-verblijfsvergunning langdurig ingezetenen;
- Het intrekken van de vergunning asiel en het afwijzen van de verlenging asiel voor nareizende gezinsleden;
- Het beëindigen van verblijfsrecht van Unieburgers;
- Chavez verblijfsrecht; en
- Turkse onderdanen die verblijfsrecht ontlenen aan het associatierecht.

Zie hoofdstuk 2 voor reguliere vergunningen (inclusief EU, Chavez en Turks associatierecht) en hoofdstuk 4 voor asielvergunningen.

Zie voor een uitgebreide uitleg [WI 2020/12 'De toepassing van de glijdende schaal'](#).

1.3 Unierechtelijk openbare-ordecriterium

Als openbare orde wordt tegengeworpen bij het weigeren van een verblijfsvergunning of het intrekken van een verblijfsrecht dan moet de IND in bepaalde gevallen ook het EU OO-criterium toepassen.²¹ Dat betekent dat er sprake moet zijn van gedrag dat een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging is voor een fundamenteel belang van de samenleving²².

Alvorens een EU-verblijfsrecht wordt ontzegd of beëindigd op grond van de openbare orde moet een belangenafweging worden gedaan. Hierin moet worden meegenomen:

- Duur van het verblijf in het gastland;
- Leeftijd van de vreemdeling en betrokken kinderen;
- Gezondheidstoestand van de vreemdeling;
- Gezins- en economische situatie van de vreemdeling;
- Sociale en culturele integratie in het gastland;
- Mate van bindingen met het land van oorsprong.

Er wordt niet alleen getoetst aan het Unierechtelijk openbare-ordecriterium: als toepassing van artikel [3.77](#) Vb of [3.86](#) Vb niet tot verblijfsontzegging of -beëindiging zou leiden, wordt uitgegaan van het nationale recht en wordt een verblijfsvergunning niet ingetrokken.²³

In de [WI 2022/12 'Het Unierechtelijk openbare orde criterium'](#) wordt nader toegelicht in welke gevallen dit nodig is en hoe dit moet worden beoordeeld. Zie ook [B.10/2.8.6](#) Vc.

Let op: Het EU OO-criterium hoeft maar één keer te worden getoetst in de besluitvorming. Als in het kader van een andere toets (bijvoorbeeld gevaar voor de gemeenschap in asielzaken) is beoordeeld, hoeft het niet een tweede keer beoordeeld te worden. Een verwijzing volstaat.

1.4 Evenredigheitsstoets

Als een verblijfsvergunning wordt geweigerd, een verlenging wordt geweigerd of als de een verblijfsvergunning wordt ingetrokken vanwege de openbare orde maakt de IND, afhankelijk

²¹ Het EU OO-criterium wordt ook wel het ZH&O criterium genoemd en is ontwikkeld door het HvJ-EU in de zaak Z.Zh en I.O (([C-554/13](#)). Oorspronkelijk gold het EU OO-criterium enkel voor Unieburgers en hun gezinsleden, maar inmiddels reikt het begrip steeds verder en wordt het ook toegepast op derdelanders.

²² Indien het verblijfsrecht van Unieburgers en hun familieleden duurzaam is, geldt de nog hogere lat van ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid. Na 10 jaar kan deze groep alleen nog bij dwingende redenen van openbare veiligheid worden verwijderd, zie [WI 2023/3](#) voor meer informatie.

²³ Voor meer informatie over het beëindigen van het verblijfsrecht vanwege de openbare orde bij EU-aanvragen [zie interne notitie]

van het soort vergunning, in het besluit via een belangenafweging kenbaar waarom de weigering of intrekking evenredig is. Dit is de evenredigheidstoets. De evenredigheidstoets houdt vooral in dat nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen (artikel [3:4 Awb](#)). Het toetsen van de evenredigheid is een individuele toets.

De IND toetst niet aan de evenredigheid als de weigering of intrekking dwingend is voorgeschreven. Daarvan is in ieder geval sprake voor intrekkingen van de verblijfsvergunning asiel op grond van vluchtelingschap of subsidiaire bescherming en voor asielaanvragen als de aanvrager niet in aanmerking zou komen voor vluchtelingschap of subsidiaire bescherming. Zie verder hoofdstuk 4.

Het enkel verwijzen naar de beleidsregels in de Vc waaruit volgt dat het mogelijk is af te wijzen of in te trekken op grond van openbare orde is onvoldoende. Van beleidsregels kan immers met toepassing van artikel [4:84 Awb](#) worden afgeweken.²⁴

Wanneer een evenredigheidstoets moet worden uitgevoerd wordt steeds per werksoort toegelicht. Zie hoofdstuk 2 voor reguliere vergunningen en hoofdstuk 4 voor asiolvergunningen.

1.4.1 Uitgangspunt en bewijslast

In de evenredigheidstoets is het uitgangspunt dat de aanvraag wordt afgewezen of de verblijfsvergunning wordt ingetrokken als betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde. Dit is het geval als wordt voldaan aan de (formele) vereisten²⁵ voor het tegenwerpen van openbare orde.

De IND stelt de vreemdeling in staat om relevante feiten en omstandigheden aan te dragen, waardoor volgens hem moet worden afgeweken van dit uitgangspunt. Het is aan de vreemdeling om te onderbouwen dat het voorgenomen besluit van de IND onevenredig is, dus in het besluit moet ingegaan worden op wat de vreemdeling aandraagt. Uiteraard weegt de IND ook feiten en omstandigheden mee die op een andere manier bekend zijn geworden.

Bij de evenredigheidstoets komt een zwaar gewicht²⁶ toe aan het belang van Nederland om de openbare orde te beschermen door verblijfsrecht te weigeren of in te trekken.

Zowel bij eerste aanvragen als bij (langdurig) verblijf moet er sprake zijn van zeer bijzondere omstandigheden wil het persoonlijke belang prevaleren boven het belang van de Nederlandse staat. De lat voor de vreemdeling om aannemelijk te maken dat een afwijzing of intrekking op grond van de openbare orde niet evenredig is, ligt dus hoog.²⁷

Dat geldt eens te meer in gevallen van eerste aanleg waarbij de vreemdeling nog geen enkele vorm van rechtmatig verblijf heeft opgebouwd maar wel al heeft gezorgd voor het verstoren van de openbare orde vanwege ernstige overlast en criminaliteit.

Ook als de vreemdeling bij herhaling is veroordeeld wegens strafbare feiten geldt dat de lat voor de vreemdeling om aannemelijk te maken dat een afwijzing of intrekking op grond van de openbare orde niet evenredig is, zeer hoog ligt. De vreemdeling laat immers een gedragspatroon zien waaruit blijkt dat hij de maatschappij schade berokkent.

1.4.2 Minderjarigheid

²⁴ AbRS 19 april 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1496](#).

²⁵ De eisen waaraan moet worden voldaan om openbare orde tegen te werpen, exclusief de evenredigheidstoets.

²⁶ Zie bijvoorbeeld het [arrest Loukili](#), waarin het EHRM in het kader van 8 EVRM overweegt dat het belang van de openbare orde zwaar weegt tegen de aanvrager (r.o. 52 + r.o. 57).

²⁷ Let op: Hierbij moet uiteraard wel rekening worden gehouden met de ernst van het misdrijf.

Als de vreemdeling volgens het jeugdstrafrecht - of de minderjarige vreemdeling volgens het volwassenenstrafrecht - is veroordeeld dient dit ook betrokken te worden bij de evenredigheidstoets. Betrek hierbij, indien opgenomen in het vonnis, zoveel als mogelijk de volgende punten:

- De overwegingen van de strafrechter om het jeugdstrafrecht, dan wel volwassenenstrafrecht toe te passen;
- Overwegingen waaruit blijkt dat het hier om een ernstig of zeer ernstig misdrijf (of misdrijven) gaat;
- Overwegingen waaruit blijkt waarom een (binnen het jeugdstrafrecht) relatief hoge straf is opgelegd²⁸;
- Overwegingen waaruit blijkt dat een straf en/of maatregel wordt opgelegd om herhaling te voorkomen.

Als de vreemdeling nog minderjarig is moet ook het belang van het kind betrokken worden bij de evenredigheidstoets. In het besluit dient te worden uitgelegd waarom het belang van de staat zwaarder weegt en ondanks de minderjarigheid toch de openbare orde wordt tegengeworpen. Het is goed om in het besluit stil te staan bij de gevolgen van een negatief besluit voor de minderjarige, maar ook bij de redenen waarom dit niet de doorslag geeft. Betrek daarbij ook eventuele andere stukken of verklaringen van de minderjarige zelf.

1.4.3 *Geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid*

De evenredigheidstoets is een drietrapstoets waarbij getoetst wordt aan noodzakelijkheid, geschiktheid en evenwichtigheid (ook wel de evenredigheid in strikte zin).

1. Geschiktheid: is het gewenste doel (bescherming van de Nederlandse samenleving) te bereiken met het gekozen middel (afwijzing/intrekking op grond van de openbare orde).²⁹ Wanneer er een terugkeerbeletsel is, maakt dat niet dat de afwijzing/intrekking ongeschikt is.
2. Noodzakelijkheid: is het nodig om de maatregel te treffen of is er een minder ingrijpend alternatief voorhanden? De noodzaak tot het afwijzen of intrekken van de verblijfsvergunning is er volgens de IND, aangezien betrokkene een gevaar is voor de samenleving en wij de samenleving willen beschermen. Een andere maatregel om de samenleving te beschermen is er vreemdelingrechtelijk gezien niet.
3. Evenwichtigheid/evenredigheid in strikte zin: afhankelijk van de verblijfsaanvraag/procedure moet hierbij gedacht worden aan de belangenafweging in het kader van artikel [3:86 Vb](#), artikel [4:84 Awb](#) (of [3:4 Awb](#)) of 8 EVRM (zie hiertoe ook paragraaf 2.2.2).³⁰ Het is aan de vreemdeling om hiertoe feiten en omstandigheden aan te dragen. Het gegeven dat een vreemdeling langdurig (legaal) in Nederland heeft verbleven, is een aspect waar op zichzelf geen zware betekenis aan kan worden gehecht.³¹ Verder is het van belang de mate van toerekeningsvatbaarheid van de vreemdeling in de strafzaak duidelijk te betrekken bij de evenredigheid (en artikel 8 EVRM). Zie verder paragraaf 1.9.

1.5 Verlengen beslistermijn

Als de vreemdeling strafrechtelijk wordt vervolgd, maar er nog geen straf of een maatregel is opgelegd, moet de beslissing in beginsel³² worden aangehouden. De beslistermijn kan hiervoor verlengd worden.³³ Zodra er een uitspraak is, wordt beoordeeld of de verblijfsvergunning geweigerd kan worden (of niet). Eventueel kan contact opgenomen worden met het OM, zodat inzichtelijk is wanneer een zitting/uitspraak verwacht wordt.

²⁸ Let op: Een lage(re) straf reflecteert niet altijd de ernst van het misdrijf. Dit geldt zeker binnen het jeugdrecht, dat een sterk pedagogisch karakter kent. Voor de beoordeling is de ernst van het misdrijf (dus) meer relevant.

²⁹ AbRS 2 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:285](#).

³⁰ Het is de bedoeling dat goed wordt gekeken naar de evenredigheid van het tegenwerpen van de openbare orde toets aan bod komt.

³¹ EHRM 30 mei 2023, [ECLI:CE:ECHR:2023:0530JUD000875720](#) (*Azzaqui t. Nederland*) & EHRM 5 september 2023, [ECLI:CE:ECHR:2023:0905JUD004481020](#) (*Noorzae t. Denemarken*).

³² Als een uiteindelijke strafrechtelijke veroordeling overduidelijk niet zou leiden tot een gewijzigd oordeel in de vreemdelingenrechtelijke procedure, is het niet nodig om die veroordeling af te wachten.

³³ [Artikel 25](#) lid 2 en 4 Vw voor reguliere aanvragen en artikel 35 Procedureverordening voor asielaanvragen.

1.6 Uit- en/of overleveringsverzoek

Soms komt het voor dat in een asielzaak een uitleveringsverzoek vanuit het buitenland loopt. Het kan gaan om een verzoek van een derde land of het land van herkomst.

De asielpcedure en het uitleveringsverzoek worden apart behandeld door verschillende instanties. Als sprake is van een asielaanvraag toetst de IND of terugkeer naar het land van herkomst leidt tot vervolging als bedoeld in het vluchtelingenverdrag of een reëel risico op ernstige schade (3 EVRM). Als het uitleveringsverzoek toeziet op dezelfde feiten en omstandigheden als de asielmotieven zal er wel veel overlap zijn, maar hoeven de uitkomsten niet gelijk te zijn.

Het uitleveringsverzoek wordt getoetst door de uitleveringsrechtbank, deze toetst of uitlevering aan de voorwaarden van de uitleveringswet voldoet. Waar nodig zal de Nederlandse staat om garanties vragen van het land dat het verzoek heeft uitgevaardigd dat er geen sprake zal zijn van mensenrechtenschendingen of ne bis in idem.

Bij het contact met AIRS is het van belang dat nagevraagd wordt of er asielmotieven in de uitleveringsprocedure naar voren zijn gebracht. Indien dit niet het geval is en de rechtszittingen wel al hebben plaatsgevonden is het van belang om betrokkene hiermee te confronteren.

Als het een uitleveringsverzoek ten behoeve van strafexecutie betreft, dient ook altijd bij AIRS het strafvonnis opgevraagd te worden ten behoeve van een strafmaatvergelijking (zie paragraaf 1.1).

Als er al een uitspraak door de rechter is gedaan omtrent de uitleveringsprocedure, en er is geoordeeld dat er geen 3 EVRM risico is, dan is het wenselijk om ook de uitspraak van de uitleveringsrechter op te vragen. Ook is het van belang om bij AIRS na te vragen of er garanties zijn afgesproken voor de betreffende vreemdeling. Dit kan worden betrokken bij de beoordeling van de asielaanvraag.

[Zie interne notitie]

1.7 Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS)

In de KPB VRIS³⁴ zijn werkafspraken gemaakt door de betrokken organisaties in de strafrecht- en migratieketen. Deze werkafspraken zien op de verblijfsrechtelijke status van de vreemdeling en de rechtsgevolgen die daaraan hangen, zoals het opleggen van een OVR of (Z)IRV. Hierdoor kunnen de betrokken organisaties goed samenwerken en wordt er tijdig informatie uitgewisseld.

In de KPB VRIS is vermeld op wie deze van toepassing is. Ook zijn hierin streeftermijnen afgesproken.

1.8 Relatie met inreisverbod, ongewenstverklaring en besluit tot signalering

Het intrekken of afwijzen van een verblijfsvergunning gaat vaak samen met het opleggen van een OVR, IRV en/of BtS. Dit staat in beginsel echter los van elkaar. Het is dus voorstelbaar dat wel wordt voldaan aan de voorwaarden voor het afwijzen of intrekken van een verblijfsvergunning maar niet aan de voorwaarden voor het opleggen van een dergelijke maatregel. Dit is geen reden om te berusten in het verblijf van de vreemdeling: aan de vreemdeling wordt tegengeworpen dat hij een gevaar vormt voor de openbare orde, maar het opleggen van een maatregel blijft achterwege.

Er moet altijd onderzocht worden of een maatregel kan worden opgelegd. Zie hoofdstuk 5 voor meer informatie over de mogelijkheden om maatregel op te leggen.

³⁴ Deze is opgesteld door de IND, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de politie, de KMar, de Dienst Justitiële Instellingen (DJI), het Openbaar Ministerie (OM) en de Directie Migratiebeleid van het ministerie van Asiel en Migratie (DMB).

1.9 TBS, PIJ en toerekeningsvatbaarheid

Het kan voorkomen dat door de strafrechter aan een vreemdeling een tbs-maatregel³⁵ of PIJ-maatregel wordt opgelegd, al dan niet in combinatie met een (gevangenis)straf, wegens het plegen van een misdrijf.

Ook als sprake is van volledige ontoerekeningsvatbaarheid of verminderde toerekeningsvatbaarheid al dan niet in combinatie met oplegging van een tbs-maatregel (met of zonder dwangverpleging) of een PIJ-maatregel blijft de IND, afhankelijk van het soort vergunning, uitgaan van het in paragraaf 1.4.1 genoemde uitgangspunt voor de evenredigheidstoets. In aanvulling daarop geldt het volgende.

Tbs met dwangverpleging

Bij tbs met dwangverpleging wordt de dader verplicht verpleegd in een gesloten tbs-kliniek. De verlofregeling maakt deel uit van de tbs met dwangverpleging.³⁶ Voor sommige stappen van de verlofregeling heeft de vreemdeling rechtmatig verblijf nodig. Als de vreemdeling geen rechtmatig verblijf heeft, dan kan dit de behandeling bemoeilijken. Wel bestaat er bij tbs met dwangverpleging de mogelijkheid tot repatriëring.³⁷ Dit is echter afhankelijk van de individuele casus.

De Afdeling heeft in de uitspraak van 17 april 2023³⁸ overwogen dat de redelijkerwijs voorzienbare gevolgen³⁹ van de intrekking van een verblijfvergunning op het verloop van de tbs-behandeling moeten worden betrokken bij de besluitvorming van de IND. Dit gaat niet zo ver dat ze altijd de doorslag moeten geven, dit is afhankelijk van de individuele omstandigheden. Bij zaken waarin een terugkeerbeletsel speelt én de vreemdeling volledig ontoerekeningsvatbaar is verklaard, zal de IND sneller concluderen dat niet kan worden overgegaan tot een intrekking. In geval van een terugkeerbeletsel is de kans op repatriëring namelijk kleiner. Het blijft echter mogelijk om in zaken waarbij zwaarwegende belangen spelen toch over te gaan tot intrekking op grond van openbare orde door de evenredigheidstoets of 8 EVRM belangenafweging anders te laten uitvallen.⁴⁰

Enkel voorzienbare gevolgen kunnen worden meegewogen. Onzekere of niet-voorzienbare gevolgen kunnen niet worden betrokken.

Voor de bovenstaande beoordeling is de IND afhankelijk van de informatie die vanuit de klinieken gedeeld wordt.⁴¹ Het zal vaak voorkomen dat de kliniek nog geen casus-specifieke informatie heeft over de repatriëringmogelijkheden. Dan zal dus moeten worden uitgegaan van de algemenere informatie die door de klinieken verstrekt wordt en algemene informatie over de voorzieningen in het desbetreffende land. Vaak zal de kliniek de behandeling pas bij een voornemen tot intrekking gaan richten op repatriëring. Vanaf dat moment zou er wel casus-specifieke informatie beschikbaar kunnen komen.

Als de vreemdeling eerst nog een gevangenisstraf uit moet zitten voordat hij kan starten met de tbs-maatregel, of als de tbs-maatregel nog maar net is aangevangen, is het nog niet voorzienbaar wat de gevolgen zullen zijn van een intrekking voor de tbs-behandeling. Zolang de tbs-behandeling nog niet is aangevangen, is het namelijk nog onbekend of repatriëring in de toekomst mogelijk is. Er zijn dus nog geen voorzienbare gevolgen om te betrekken in de besluitvorming. Hierdoor zal niet snel worden afgeweken van het algemene uitgangspunt in de evenredigheidstoets (zie paragraaf 1.4.1).

[Zie interne notitie]

Tbs met voorwaarden

³⁵ Dit is een vrijheidsbenemende maatregel en kan bestaan uit tbs met dwangverpleging en tbs met voorwaarden. Zie hiervoor ook: [Soorten tbs \(Rijksoverheid.nl\)](https://www.rechtspraak.nl/Themata/Tbs)

³⁶ Voor meer informatie zie: <https://www.rechtspraak.nl/Themata/Tbs> en <https://www.dji.nl/justitiabelen/onderwerpen/verlof/verlof-voor-tbs-gestelden>

³⁷ Zie voor meer informatie hierover [de website van DJI](https://www.dji.nl/justitiabelen/onderwerpen/verlof/verlof-voor-tbs-gestelden).

³⁸ Zie: [ECLI:NL:RVS:2023:1483, Raad van State, 202107510/1/V3](https://www.eclis.nl/raad-van-state/2023/1483). [Zie interne notitie]

³⁹ Zoals: de tbs-behandeling van de vreemdeling komt tot stilstand en repatriëring is onmogelijk

⁴⁰ [Zie interne notitie]

⁴¹ [Zie interne notitie]

Tbs met voorwaarden is een lichtere vorm van tbs. Een vreemdeling die tbs met voorwaarden opgelegd heeft gekregen wordt niet gedwongen verpleegd, maar moet zich aan bepaalde voorwaarden houden. De opgelegde voorwaarden blijken uit het vonnis. Te denken valt aan de voorwaarden dat de vreemdeling:

- een bepaalde periode geen drugs of alcohol gebruikt;
- zich (klinisch) psychiatrisch laat behandelen; en
- zich houdt aan de aanwijzingen van de reclassering.

Er is bij tbs met voorwaarden geen sprake van een verlofregeling zoals die bestaat bij tbs met dwangverpleging.

Dat er sprake is van tbs met voorwaarden is in beginsel geen reden om een gevaar voor de openbare orde niet tegen te werpen. Het is aan de vreemdeling om te onderbouwen⁴² dat eventuele negatieve gevolgen onevenredig zouden zijn.⁴³ Zie verder paragraaf 1.4.1.

De hiervoor genoemde Afdelingsuitspraak van 17 april 2023 is niet van toepassing op zaken waarin tbs met voorwaarden is opgelegd. In het kader van de 8 EVRM weegt de IND wel mee wat de mate van toerekeningsvatbaarheid is. Zie ook het kopje 'mate van toerekeningsvatbaarheid' verder in deze paragraaf.

PIJ-maatregel

In het kader van het jeugdstrafrecht kan ook een PIJ-maatregel opgelegd worden. Een PIJ-maatregel is bedoeld voor jongeren (12-23 jaar) bij wie er sprake is van een ontwikkelingsstoornis of psychische aandoening en waarbij het jeugdstrafrecht wordt toegepast.

Als een vreemdeling een misdrijf heeft gepleegd en conform het jeugdstrafrecht een PIJ-maatregel opgelegd heeft gekregen dan betreft de IND dit bij de besluitvorming. In de Afdelingsuitspraak van 4 september 2024⁴⁴ heeft de Afdeling geoordeeld dat als aan een vreemdeling een PIJ-maatregel is opgelegd, de IND alle voorzienbare gevolgen van het intrekken van een verblijfsvergunning op de behandeling dient te betrekken bij de beoordeling. In dit kader dient meegewogen te worden of de intrekking leidt tot een stilstand in de behandeling. In dit kader is het van belang te betrekken dat een PIJ-maatregel tijdelijk is.⁴⁵ Factoren om mee te wegen kunnen in ieder geval zijn:

- De resterende duur van de PIJ maatregel;⁴⁶
- Het gedrag van de vreemdeling;⁴⁷
- Repatriëringmogelijkheden, voor zover bekend.⁴⁸

Enkel voorzienbare gevolgen kunnen worden meegewogen. Onzekere of niet-voorzienbare gevolgen kunnen niet worden betrokken.

Mate van toerekeningsvatbaarheid

De IND betreft bij de beoordeling op de aanvraag of intrekking de mate van toerekeningsvatbaarheid zoals vastgelegd door de strafrechter in het vonnis: hoe groter de mate van ontoerekeningsvatbaarheid, hoe minder zwaar dit de vreemdeling kan worden toegerekend, en dus hoe minder gewicht er in de evenredigheidstoets toekomt aan de aard en ernst van de gepleegde strafbare feiten.

Het uitgangspunt blijft dat de openbare orde zwaar weegt in de evenredigheidstoets. Dit geldt in het bijzonder als het een aanvraagprocedure betreft en de vreemdeling geen geldige

⁴² Een enkele stelling is niet voldoende: betrokkene moet dit onderbouwen met (medische) stukken. Algemeenheden of niet-geconcretiseerde verwachtingen zijn evenmin voldoende: Betrokkene moet duidelijk maken welke (negatieve) gevolgen redelijkerwijs te verwachten zijn als direct gevolg van de intrekking of afwijzing.

⁴³ Zie hiertoe ook [ECLI:NL:RVS:2020:237](#).

⁴⁴ Zie uitspraak ABRS 4 september 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3563](#). [Zie interne notitie]

⁴⁵ De PIJ-maatregel duurt maximaal 7 jaar. Dit is dus anders dan bij een tbs maatregel, die in bepaalde gevallen onbeperkt kan worden verlengd.

⁴⁶ Hoe dichter iemand bij de maximale duur zit, hoe lichter de PIJ maatregel weegt.

⁴⁷ Het meewerken aan de behandeling wordt meegewogen: Als de vreemdeling niet (voldoende) meewerkt aan de behandeling, kan die behandeling stagneren door zijn eigen toedoen.

⁴⁸ Dit is voornamelijk niet wettelijk ingeregeld.

verblijfsstatus heeft. In die gevallen ontnemt de IND namelijk geen verblijfsrecht. Aan het feit dat iemand eventueel eerder verblijf heeft gehad, komt weinig gewicht toe. Dat eerdere verblijf is immers terecht geëindigd. Het is niet logisch om een eerder besluit steeds te heroverwegen in het kader van een nieuwe aanvraag.

Azzaqui v. The Netherlands

Uit het arrest [Azzaqui v. The Netherlands](#) volgt dat de IND de mate van toerekeningsvatbaarheid mee dient te wegen in de 8 EVRM beoordeling van een intrekking waarbij TBS met dwangverpleging speelt.⁴⁹ Verder volgt uit dit arrest dat de IND in de belangenafweging (voor zover bekend) de beschikbaarheid en toegankelijkheid van medische voorzieningen in het land van herkomst moet betrekken. Ze kunnen meewegen in het voordeel maar ook in het nadeel van de vreemdeling. Ook zijn ze niet zonder meer doorslaggevend in de beoordeling. Ook hier geldt immers het uitgangspunt dat de openbare orde zwaar weegt in de evenredigheidstoets.

[Zie interne notitie]

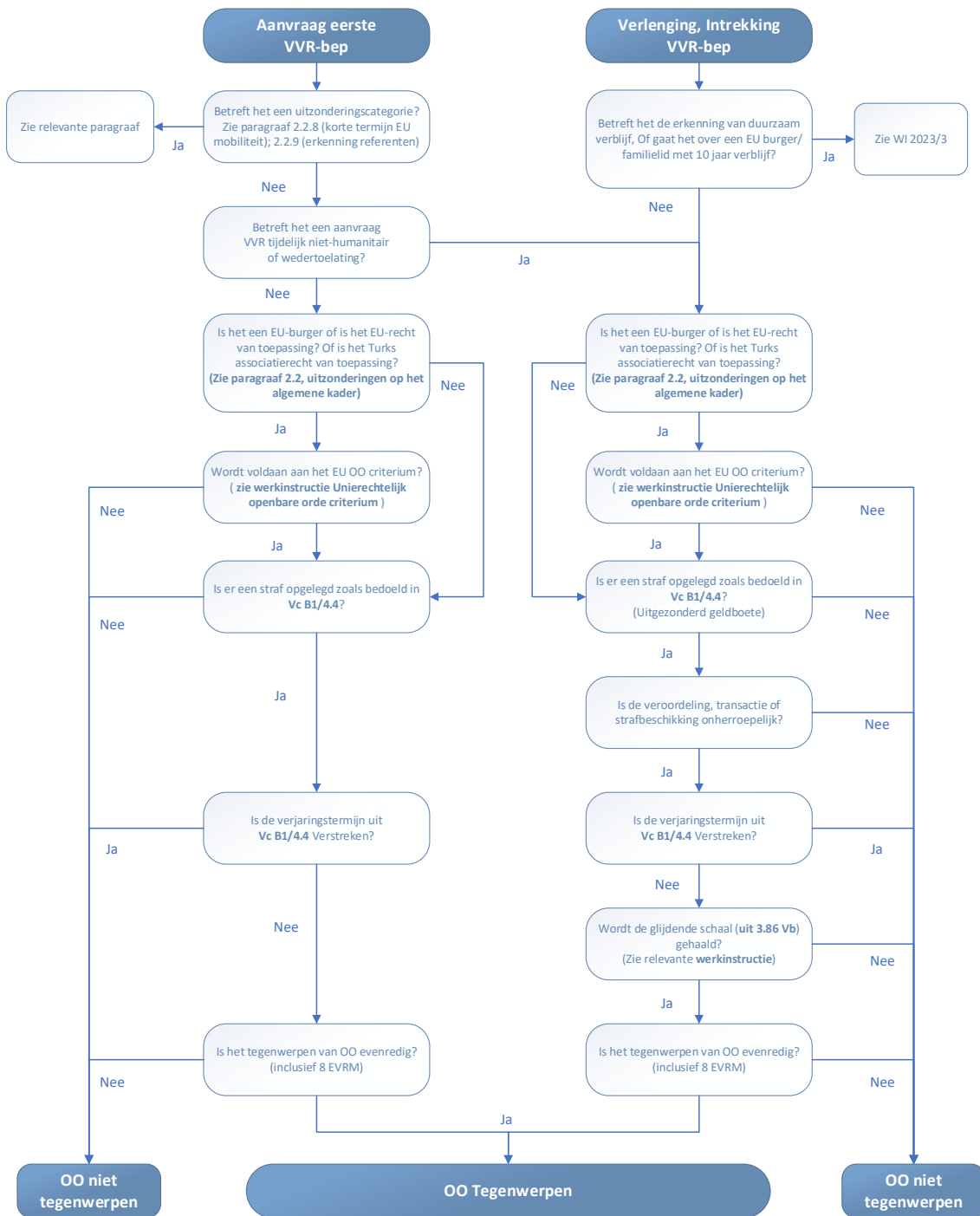
1.10 Uitzonderingen voor specifieke verblijfsdoelen

In sommige gevallen staat in regelgeving al opgenomen dat openbare orde niet wordt tegengeworpen. Het gaat dan om slachtoffers van mensenhandel- of genderzaken. Zie artikel [3.77](#), lid 9, onder b, Vb en [B8/3.2](#) Vc.

⁴⁹ Ook als er geen tbs maatregel is opgelegd, maar wel sprake is van verminderde toerekeningsvatbaarheid, dient dit te worden meegewogen in de belangenafweging.

2. REGULIER

2.1 VVR bepaalde tijd: algemeen kader



2.1.1 Aanvraag

Wanneer een VVR bepaalde tijd wordt aangevraagd, is [artikel 16](#) Vw van toepassing. Hieruit volgt dat een verblijfsaanvraag kan worden afgewezen omdat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde. Wanneer dit kan, staat beschreven in [B1/4.4](#) Vc.

Een opgelegde sanctie hoeft nog niet onherroepelijk te zijn geworden.⁵⁰ Dit betekent dat ook als er bijvoorbeeld nog een hoger beroepszaak loopt de gevraagde verblijfsvergunning afgewezen kan worden.

In het buitenland gepleegde strafbare feiten kunnen hier ook bij worden betrokken als deze in Nederland als misdrijf worden aangemerkt. Wel is het dan van belang om een SMV op te vragen. Hoe dit werkt, wordt uitgelegd in paragraaf 1.1.4.

Ook kan een reguliere verblijfsaanvraag worden afgewezen vanwege openbare orde aspecten als er volgens de Minister zwaarwegende belangen zijn die daartoe nopen.⁵¹

Er zijn een aantal uitzonderingen op het algemene kader:

- De aanvraag van een vreemdeling voor een verblijfsvergunning als langdurig ingezetene. Gelet op [artikel 45b](#) lid 2 onder d, Vw, moet er sprake zijn van een onherroepelijke veroordeling om de aanvraag hierop af te kunnen wijzen. Zie verder paragraaf 2.2.5 en paragraaf 2.3.3.3 voor de langdurig ingezetenen.
- In een aantal gevallen zal ook moeten worden getoetst aan het Unierechtelijk openbare orde criterium. Zie daarvoor paragraaf 1.3 en [WI 2022/12 'Het Unierechtelijk openbare orde criterium'](#).
- Voor Unieburgers en hun familieleden geldt dat bij langer verblijf de voorwaarden om op grond van openbare orde het verblijf te beëindigen nog strenger kunnen zijn dan het EU OO-criterium, zie [WI 2023/3](#) voor meer informatie.

2.1.2 Verlenging

Een verlengingsaanvraag voor een VVR bepaalde tijd kan worden afgewezen wegens gevaar voor de openbare orde. Dit is vastgelegd in [artikel 18](#) lid 1 onder e Vw. Dit artikel is verder uitgewerkt in artikel [3.86](#) Vb, ook wel bekend als 'de glijdende schaal' (zie paragraaf 1.2). Bij afwijzing van de verlenging moet de veroordeling onherroepelijk zijn en kan een geldboete niet meetellen.⁵²

Een verlengingsaanvraag kan ook worden afgewezen vanwege openbare orde aspecten als er volgens de Minister zwaarwegende belangen zijn die daartoe nopen.⁵³ Dit is veilig gesteld in artikel [3.87](#) Vb. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan gevallen waarin sprake is van een gevaar voor de openbare orde, terwijl afwijzing van de verlenging op grond van (uitsluitend) artikel [3.86](#) Vb niet mogelijk, niet wenselijk of niet logisch is.⁵⁴ Toepassing van dit artikel vereist geen (onherroepelijke) veroordeling door een (Nederlandse) strafrechter. Van deze bevoegdheid wordt terughoudend gebruik gemaakt.⁵⁵ [Zie interne notitie]

In een aantal gevallen zal ook moeten worden getoetst aan het Unierechtelijk openbare-ordecriterium. Zie daarvoor paragraaf 1.3 en [WI 2022/12 'Het Unierechtelijk openbare orde criterium'](#).

2.1.3 Intrekken

Een reguliere verblijfsvergunning kan worden ingetrokken vanwege openbare-ordeaspecten.⁵⁶ Of kan worden overgegaan tot intrekking moet worden bepaald aan de hand van artikel [3.86](#) Vb of artikel [3.87](#) Vb. Zie hiervoor ook paragraaf 2.1.2 over verleningen. Ook bij een intrekking moet de veroordeling onherroepelijk zijn en kan een geldboete niet meetellen.⁵⁷

⁵⁰ Dat een straf nog niet onherroepelijk is, geldt enkel voor de beoordeling van de eerste toelating. Bij intrekking of verlenging van een reguliere verblijfsvergunning bepaalde tijd of bij het afgeven van een reguliere verblijfsvergunning onbepaalde tijd dient de veroordeling onherroepelijk te zijn.

⁵¹ Artikel [3.78](#) Vb.

⁵² Zie [ECLI:NL:RVS:2022:787](#)

⁵³ Artikel [3.87](#) Vb.

⁵⁴ Toepassing van dit artikel is niet beperkt tot deze situaties.

⁵⁵ Zie de [nota van toelichting](#) bij artikel [3.86](#) en [3.87](#) Vb.

⁵⁶ Artikel [19](#) Vw.

⁵⁷ Zie [ECLI:NL:RVS:2022:787](#)

In een aantal gevallen zal ook moeten worden getoetst aan het Unierechtelijk openbare-ordecriterium. Zie daarvoor paragraaf 1.3 en [WI 2022/12 'Het Unierechtelijk openbare orde criterium'](#).

2.2 VVR Bepaalde tijd: Uitzonderingen op het algemene kader

2.2.1 Gezinsmigratie

Bij het beoordelen van een (verlengings)aanvraag of intrekking waarbij sprake is van openbare orde aspecten, kan het zijn dat de [Gezinsherenigingsrichtlijn](#)⁵⁸ van toepassing is n de artikelen [3.77](#) lid 4 Vb en [3.86](#) lid 12 Vb.

In het kader van de [Gezinsherenigingsrichtlijn](#) wordt binnen de evenredigheidstoets getoetst of het misdrijf voldoende ernstig is om te kunnen opwegen tegen het belang van het gezinsleven.

Eerst wordt dus gekeken naar de ernst van de inbreuk, het soort inbreuk en het risico dat van de persoon uitgaat.⁵⁹ Een aanknopingspunt voor wat (voldoende) ernstige misdrijven kunnen zijn, is de lijst misdrijven die is opgenomen in de bijlage bij het [Kaderbesluit](#)⁶⁰ (pagina 16). De opsomming in het Kaderbesluit is echter niet limitatief. Ook andere misdrijven kunnen voldoende ernstig zijn. Het zal in alle gevallen afhangen van de feiten en omstandigheden van de betreffende zaak.

Vervolgens wordt het misdrijf afgewogen tegen het belang van het gezinsleven. Op grond van artikelen [3.77](#) lid 4 Vb en [3.86](#) lid 12 Vb, wordt hierbij betrokken:

- De hechtheid van de gezinsband;
- De duur van het verblijf;
- Het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden in het land van herkomst.

2.2.2 8 EVRM

De 8 EVRM toets in het kader van openbare orde komt terug in de evenredigheidstoets (zie paragraaf 1.4). Hiervoor wordt eerst beoordeeld of het misdrijf voldoende ernstig is om de inbreuk op het gezins- of privéleven te rechtvaardigen.⁶¹ Hierbij wegen de openbare-ordeaspecten zeer zwaar in het nadeel van de vreemdeling.

Bij de vraag of het evenredig is om openbare orde tegen te werpen zijn de guiding principles die uit jurisprudentie komen ook van belang.⁶² In de individuele belangenafweging moet worden meegenomen:

- De aard en ernst van het gepleegde misdrijf⁶³;
- De duur van het verblijf in het gastland;
- Het tijdsverloop sinds het misdrijf en de gedragingen van de vreemdeling gedurende die tijd;
- De nationaliteiten van alle betrokkenen;
- Gezinssituatie van de vreemdeling. Bijvoorbeeld:
 - o De duur van het huwelijk of andere factoren die uitdrukking geven aan de feitelijke invulling van het huwelijk;
 - o De vraag of de (huwelijks)partner op de hoogte was van het misdrijf toen men in het huwelijk trad/relatie aanging;

⁵⁸ Richtlijn [2003/86/EG](#) VAN DE RAAD van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging. Bekijk altijd goed of de richtlijn van toepassing is, dat is namelijk niet altijd het geval.

⁵⁹ HvJ EU 12 december 2019, [ECLI:EU:C:2019:608](#), *G.S en V.G* (verlenging en eerste toelating), AbRS 2 september 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2068](#) (intrekking) en [ECLI:NL:RVS:2020:2069](#) (toelating).

⁶⁰ Kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europese aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten.

⁶¹ AbRS 2 september 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2068](#) & AbRS 2 september 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2069](#). Uit de uitspraken blijkt dat het niet uitmaakt dat de factoren van artikel 17 GHR in het kader van artikel 8 EVRM worden beoordeeld, zolang alle factoren die van belang zijn maar worden betrokken.

⁶² EHRM 2 augustus 2001, [ECLI:CE:ECHR:2001:0802JUD005427300](#) (*Boultif*) en EHRM 18 oktober 2006, [ECLI:CE:ECHR:2006:1018JUD004641099](#) (*Üner*).

⁶³ Bij een vreemdeling die verminderde toerekeningsvatbaarheid is verklaard, komt in de belangenafweging aan de 'aard en ernst van de gepleegde strafbare feiten' minder gewicht toe (EHRM 30 mei 2023, [ECLI:EU:CE:ECHR:2023:0530JUD000875720](#) (*Azzaqui t. Nederland*)), [zie ook interne notitie].

- De ernst van de moeilijkheden die de (huwelijks)partner zal ondervinden als men de vreemdeling zou moeten volgen naar het land van herkomst, waarbij het enkele feit dat men meegaat zekere problemen met zich zal brengen op zichzelf de verblijfsontzegging of -beëindiging niet in de weg staat;
 - Eventuele kinderen die uit de relatie geboren zijn en hun leeftijd;
 - Het belang en welzijn van de kinderen, in het bijzonder de ernst van de problemen die kinderen waarschijnlijk zouden ondervinden in het land van herkomst van de vreemdeling.
- De hechtheid van de sociale, culturele en familiebanden van de vreemdeling met het gastland en het land van herkomst.
 - De kwetsbaarheid van de vreemdeling vanwege de gezondheidstoestand.⁶⁴
 - De invloed van de intrekking van een vergunning op tbs met dwangverpleging of PIJ-maatregel.⁶⁵ Zie verder paragraaf 1.9.

Naast het beoordelen van de openbare orde aspecten zijn er andere belangen in het kader van 8 EVRM die meegenomen worden in het besluit. Voor nadere informatie over hoe om te gaan met de rest van de belangenafweging, zie de meest recente werkinstructie 8 EVRM.

2.2.3 Humanitair niet-tijdelijk

Ondanks dat het gaat om aanvragen voor eerste toelating, is bij humanitair niet-tijdelijk het openbare-ordecriterium van artikel [3.86](#) Vb en artikel [3.87](#) Vb van toepassing.⁶⁶

In het geval een zelfstandige verblijfsvergunning voortvloeit uit eerder verblijf op grond van gezinsmigratie is de [Gezinsherenigingsrichtlijn](#) van toepassing. Zie paragraaf 2.2.1 van deze werkinstructie.

2.2.4 Turks Associatierecht

Door Turkse werknemers of hun familieleden opgebouwde rechten op grond van artikel 6 of 7 van Besluit 1/80 kunnen verloren gaan als het verblijfsrecht wordt beëindigd op grond van de openbare orde.⁶⁷ Of het verblijfsrecht beëindigd kan worden op grond van de openbare orde dient beoordeeld te worden aan de hand van het EU OO-criterium.⁶⁸ Hierbij dient, net zoals bij EU-zaken, een belangenafweging plaats te vinden ten aanzien van de evenredigheid (zie paragraaf 1.3).

De standstillbepaling van artikel 13 Besluit 1/80 staat er niet aan in de weg dat de na juli 2012 aangescherpte glijdende schaal ook van toepassing is op Turken die een beroep kunnen doen op deze standstillbepaling.⁶⁹

Voor Turkse zelfstandigen en hun gezinsleden geldt artikel 14 Besluit 1/80 niet. Op hun verblijfsrecht is het EU OO-criterium dus niet van toepassing. Afwijzingen of intrekkingen op grond van de openbare orde dienen in dat geval te gebeuren op grond van het nationale recht.⁷⁰ Zie voor nadere informatie [interne notitie]. Zie ook [B.10/4.4 Vc](#).

2.2.5 Langdurig ingezetenen

Als het gaat om een aanvraag voor een VVR bepaalde tijd die is ingediend door een derdelander die in een andere lidstaat een vergunning heeft als langdurig ingezetene of zijn familielid⁷¹, wordt bij de evenredigheidstoets in ieder geval rekening gehouden met⁷²:

- De ernst van de inbreuk;
- Het soort inbreuk;
- Het gevaar dat van de vreemdeling uitgaat.

⁶⁴ EVRM 7 december 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:1207JUD005746715, [Savran t. Denemarken](#).

⁶⁵ AbRS 17 april 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1483](#).

⁶⁶ Artikel [3.51](#) lid 7 Vb.

⁶⁷ Artikel 14 Besluit 1/80.

⁶⁸ HvJ 10 februari 2000, ECLI:EU:C:2000:77 ([Nazli](#)).

⁶⁹ HvJ 9 februari 2023 (S, E en C) [C-402/21](#) en AbRS 18 oktober 2023 ([ECLI:NL:RVS:2023:3793](#)) [ECLI:NL:RVS:2023:3850](#), [ECLI:NL:RVS:2023:3793](#) en [ECLI:NL:RVS:2023:3851](#)

⁷⁰ ABRS 29 april 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT5405 (niet beschikbaar via rechtspraak.nl)

⁷¹ Zie [3.23a](#) Vb.

⁷² Artikel [3.77](#) lid 5 Vb en artikel [3.86](#) lid 13 Vb.

Bij verlenging wordt daarnaast rekening gehouden met⁷³:

- De leeftijd van de vreemdeling;
- De gevolgen van verblijfsbeëindiging voor de vreemdeling en zijn gezinsleden;
- De banden met Nederland en het land van herkomst.

Voor het afwijzen van de verblijfsvergunning als langdurig ingezetene geldt het EU OO-criterium niet. Wel moet de veroordeling onherroepelijk zijn.⁷⁴

Zie verder paragraaf 2.3.3.3.

2.2.6 *Wedertoelating*

Bij een aanvraag van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in het kader van wedertoelating (artikel [3.51](#) Vb) wordt het EU OO-criterium getoetst op basis van de glijdende schaal uit artikelen [3.86](#) en [3.87](#) Vb. Dit volgt uit artikel [3.51](#) lid 7 Vb.

Bij een aanvraag van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in het kader van wedertoelating (artikel [3.92](#) Vb) wordt getoetst aan artikel [3.77](#) Vb. Zie ook [B12/2.4](#) Vc.

In de evenredigheidstoets worden omstandigheden meegewogen als het wel/niet criminele verleden in Nederland, of het een eenmalige of herhaalde veroordeling betreft, of er meerdere delicten zijn gepleegd, het tijdsverloop en de zwaarte van het delict.

2.2.7 *Korte termijn EU-mobiliteit van studenten en onderzoekers*

EU-mobiliteit geeft derdelander studenten of onderzoekers de mogelijkheid om in meerdere landen van de EU te studeren of onderzoek te doen. Voor EU-mobiliteit is geen Nederlandse verblijfsvergunning nodig. Derdelanders kunnen namelijk met een geldige verblijfsvergunning voor studie of onderzoek uit een andere lidstaat ook in Nederland studeren of onderzoek doen.

Omdat de vreemdeling al een verblijfsvergunning heeft in een andere lidstaat en de vreemdeling enkel voor een korte termijn in Nederland wil verblijven, gaat het om een oprekking van de vrije termijn waardoor de voorwaarden van [artikel 12](#) Vw van toepassing zijn. Uit dit artikel volgt onder andere dat er geen gevaar mag zijn voor de openbare orde. Wordt niet (of niet langer) voldaan aan de voorwaarden van de vrije termijn dan kan de vreemdeling worden opgedragen zich onmiddellijk naar het grondgebied van de lidstaat waarvan de vreemdeling een vergunning heeft te begeven.⁷⁵ Als de situatie daar voldoende ernstig voor is, kan ook een TKB, IRV en/of BtS worden opgelegd. Zie verder hoofdstuk 5 en de relevante instructies. Hierdoor is het openbare-ordecriterium van [artikel 2.9](#) Vb van toepassing.⁷⁶ Wel moet er een belangenafweging plaatsvinden. Die zal echter niet snel in het voordeel van de vreemdeling uitvallen.

Normaal geldt voor EU-mobiliteit dat er binnen 30 dagen na ontvangst van de kennisgeving bezwaar moet worden gemaakt tegen de overkomst van de vreemdeling, maar deze termijn is niet van toepassing wanneer openbare orde aspecten spelen.⁷⁷

2.2.8 *Erkenning referenten*

Als een onderneming erkend wil worden als referent, worden de antecedenten van die rechtspersoon gecheckt. Ook worden de antecedenten gecontroleerd van alle rechtspersonen en natuurlijke personen die als bestuurder bij de organisatie betrokken zijn. Hierbij wordt in ieder geval gekeken naar⁷⁸:

- Of er strafrechtelijke veroordelingen, transacties en uitgevaardigde strafbeschikkingen zijn opgelegd voor onder andere mensenhandel, valsheid in

⁷³ Artikel [3.86](#) lid 14 Vb.

⁷⁴ [Artikel 45b](#) lid 2 onder d Vw.

⁷⁵ [Artikel 62a](#) lid 3 Vw.

⁷⁶ Zie HvJ EU, uitspraak van 12 december 2019, [ECLI:EU:C:2019:1071](#) en de daarop volgende uitspraak van de Afdeling van 2 september 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2067](#) voor een nadere invulling van dit openbare orde begrip.

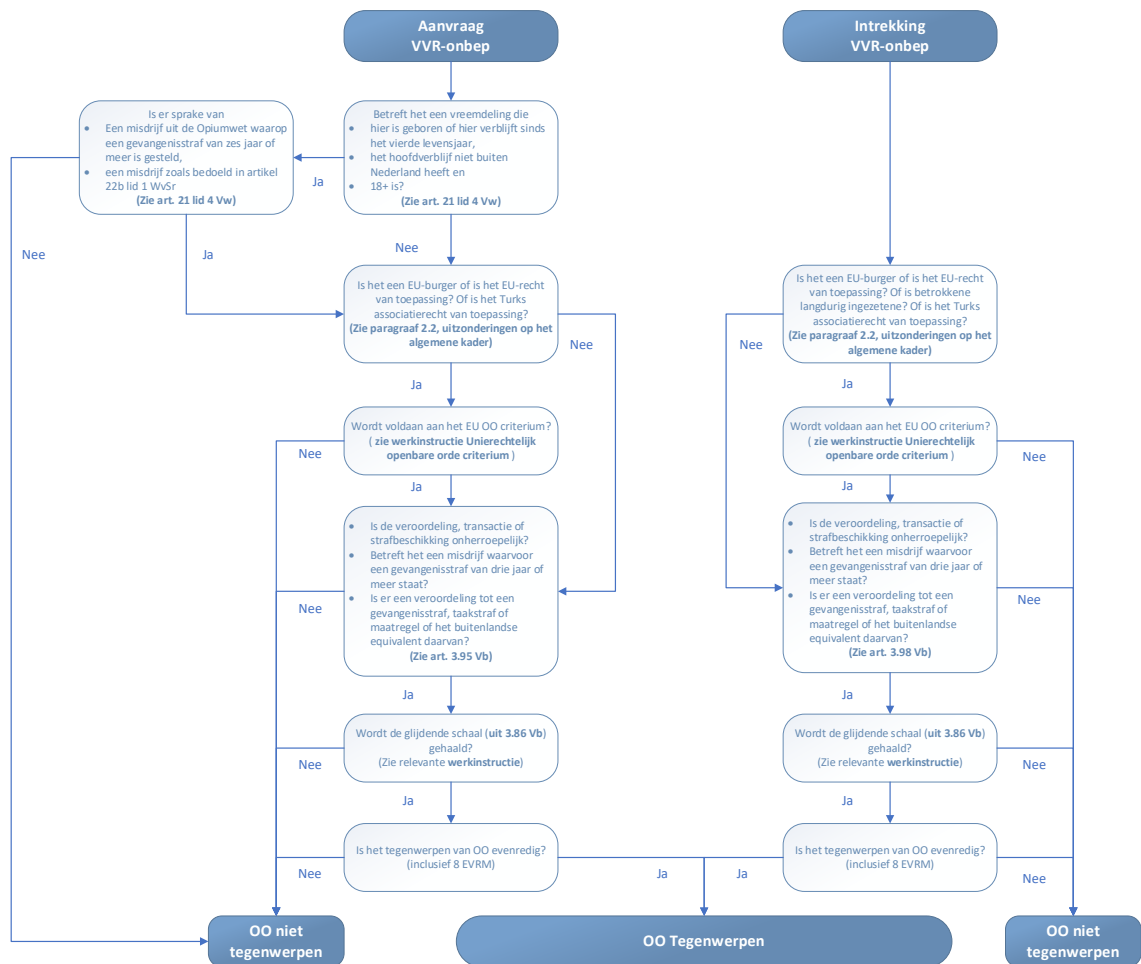
⁷⁷ Artikel 31 lid 8 Richtlijn (EU) [2016/801](#)

⁷⁸ Artikel [1.19](#) Vb.

- geschrifte, verduistering, witwassen, bedrog, de Opiumwet of de Wet Wapens en Munitie;
- Of de onderneming in de vier jaar voor de aanvraag een fiscale vergrijpboete opgelegd heeft gekregen, dan wel drie of meer boetes heeft gekregen op grond van de Vw, Wav of Wml.

Welke rechtspersonen en natuurlijke personen bij de onderneming betrokken zijn, blijkt uit de gegevens van de Kamer van Koophandel. Voor al deze personen dienen de systemen te worden bevraagd. Wanneer uit het antecedentenonderzoek blijkt dat er één of meer strafrechtelijke antecedenten zijn zoals hierboven beschreven, dient er een VOG overgelegd te worden. Als er geen VOG kan worden afgegeven, staat de betrouwbaarheid van de onderneming in twijfel en kan de erkenning om referentschap worden afgewezen.

2.3 VVR Onbepaalde tijd



2.3.1 Aanvraag VVR onbepaalde tijd (algemeen)

Een verblijfsaanvraag voor onbepaalde tijd kan worden afgewezen vanwege de openbare orde.⁷⁹ De voorwaarden hiervoor zijn uitgewerkt in artikel [3.95 Vb](#).

2.3.2 Intrekken VVR onbepaalde tijd (algemeen)

Voor het intrekken van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd geldt hetzelfde kader als bij de aanvraag VVR onbepaalde tijd.⁸⁰ Zie paragraaf 2.3.1 van deze werkinstructie.

Echter, een PIJ-maatregel kan geen reden zijn om de VVR onbepaalde tijd in te trekken.⁸¹

Voor Unieburgers en hun familieleden geldt dat bij langer verblijf de voorwaarden om op grond van openbare orde het verblijf te beëindigen nog strenger kunnen zijn dat het EU OO-criterium, zie [WI 2023/3](#) voor meer informatie.

2.3.3 Uitzondering Artikel 21 lid 4 Vw bij aanvraag VVR onbepaalde tijd

Dit artikel is een afwijzingsgrond op grond van de openbare orde voor aanvragen voor een VVR onbepaalde tijd.

Let op: Dit artikel is echter *alleen* van toepassing op een specifieke groep vreemdelingen. Namelijk de vreemdeling die:

- Hier te lande is geboren of hier verblijft sinds zijn/haar vierde levensjaar (derde verjaardag);

⁷⁹ Artikel 21 lid 1 onder c Vw.

⁸⁰ Artikel 22 Vw en artikel [3.98 Vb](#).

⁸¹ In artikel 22 Vw is niet de PIJ-maatregel (jeugd-tbs) genoemd zoals bedoeld in artikel [77h](#) lid 4 onder a WvSr, terwijl de PIJ-maatregel dus wel in artikel [3.86 Vb](#) is genoemd.

- Het hoofdverblijf niet buiten Nederland heeft verplaatst;
- Inmiddels 18 jaar is.

Zie [artikel 21](#) lid 4 Vw voor de voorwaarden voor afwijzing van de VVR onbepaalde tijd voor deze groep.

[Zie interne notitie]

2.3.3.1 Afwijzen VVR Onbepaalde tijd als artikel 21 lid 4 van toepassing is

Als een vreemdeling een VVR onbepaalde tijd aanvraagt en onder het toepassingsbereik valt van [artikel 21](#) lid 4 Vw en er openbare orde aspecten spelen, wordt eerst getoetst of de VVR bepaalde tijd op grond van artikel [3.86](#) Vb kan worden ingetrokken.

Als de VVR bepaalde tijd kan worden ingetrokken, bestaan er twee mogelijkheden:

- Als de VVR bepaalde tijd is ingetrokken, voldoet de vreemdeling niet aan de voorwaarde van vijf jaar rechtmatig verblijf.⁸² De aanvraag voor de VVR onbepaalde tijd kan op die grond worden afgewezen.⁸³ Er wordt immers niet voldaan aan de voorwaarden van [artikel 21](#) lid 1 Vw.
- De VVR bepaalde tijd is ingetrokken maar de vreemdeling heeft na intrekking nog steeds vijf jaar rechtmatig verblijf gehad. In dat geval is er na de intrekking een situatie ontstaan waarbij er geen direct verblijf voorafgaand aan de aanvraag (meer) is. De aanvraag tot een VVR onbepaalde tijd kan dan op deze grond worden afgewezen.⁸⁴ Er wordt immers niet voldaan aan de voorwaarden van [artikel 21](#) lid 1 Vw.

In de overige gevallen is het reguliere kader conform [artikel 22](#) Vw en [3.98](#) Vb van toepassing.

2.3.3.2 Intrekken VVR Onbepaalde tijd in relatie tot artikel 21 lid 4 Vw

[Artikel 21](#) lid 4 Vw is niet het criterium waaraan moet worden voldaan om een VVR onbepaalde tijd in te trekken.⁸⁵ De VVR onbepaalde tijd van vreemdelingen die voldoen aan de criteria van de doelgroep van [artikel 21](#) lid 4 Vw kan worden ingetrokken als zij, nadat zij meerderjarig zijn geworden, doorgaan met het plegen van ernstige misdrijven.

Dit kan als:

- Wordt voldaan aan de toepasselijke norm van de glijdende schaal;
- Is voldaan aan artikel [3.86](#) lid 10 Vb (ook als dit niet volgt uit artikel [3.86](#) Vb zelf).⁸⁶
- Wordt voldaan aan het EU OO-criterium.⁸⁷ Deze toets aan het EU OO-criterium kan worden gecombineerd met de toets of een zwaar inreisverbod kan worden opgelegd.

2.3.3.3 Langdurig ingezetenen

Aanvullend op het gebruikelijke toetsingskader geldt bij de intrekking van een verblijfsvergunning als langdurig ingezetene dat ook het EU OO-criterium getoetst wordt.⁸⁸ (Zoals aangegeven in paragraaf 2.2.5 geldt het EU OO-criterium niet voor het afwijzen van de aanvraag van de verblijfsvergunning als langdurig ingezetene.) Zie voor nadere informatie paragraaf 1.3 en [WI 2022/12 'Het Unierechtelijk openbare orde criterium'](#).

Zie verder paragraaf 2.2.5 voor de elementen waarmee rekening wordt gehouden in de evenredigheidstoets.

⁸² [artikel 21](#) Vw.

⁸³ Zie ook ABRIS 15 maart 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:1076](#)

⁸⁴ [artikel 21](#) lid 1 Vw.

⁸⁵ ABRIS 17 juni 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1384](#).

⁸⁶ In het besluit kan worden opgenomen dat hier ambtshalve aan is getoetst nu dit besluit grote gevolgen kan hebben voor de langdurig in Nederland verblijvende vreemdeling.

⁸⁷ Let op!: het Unierechtelijk openbare-ordecriterium is een interne richtlijn die in acht dient te worden genomen, omdat wanneer hier niet aan wordt voldaan de openbare-ordeaspecten veelal niet van voldoende gewicht zullen zijn om de intrekking te rechtvaardigen. In het intrekkingbesluit zelf dient de intrekking conform reguliere intrekkingprocedures gemotiveerd worden. Het Unierechtelijke openbare orde criterium is hier officieel niet van toepassing.

⁸⁸ [Artikel 45d](#) lid 1 onder b Vw en [Vc D1/2.6](#).

3. Kort verblijf

3.1 Visum kort verblijf

Een visum kort verblijf kan geweigerd worden als de vreemdeling een bedreiging vormt voor de openbare orde.⁸⁹ Dit geldt ook als de vreemdeling een verlenging van zijn visum aanvraagt.

Tijdens de aanvraagprocedure van een visum heeft de IND een ruime beoordelingsmarge in de beoordeling of een visum op grond van de weigeringsgronden (waaronder openbare orde) geweigerd mag worden.⁹⁰ Hierbij kan gekeken worden naar concrete bedreigingen van de openbare orde, maar ook potentiële bedreigingen van de openbare orde door een vreemdeling kunnen worden meegenomen in de beoordeling.⁹¹

Of er sprake is van een (potentiële) bedreiging van de openbare orde moet worden beoordeeld aan de hand van de individuele situatie van de vreemdeling. Hierbij dient gekeken te worden naar:

- de persoon van de aanvrager (de vreemdeling);
- de politieke, sociale en economische situatie van de vreemdeling;
- de eventuele bedreiging die de toelating tot het Nederlands grondgebied zou vormen voor de openbare orde.

Hierdoor kan rekening gehouden worden met een prognose van voorzienbaar gedrag, en/of er sprake is van gevaar voor recidive.

Dat er sprake moet zijn van een bedreiging van de openbare orde betekent niet dat er sprake moet zijn van een vreemdeling die een daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang voor de samenleving vormt.⁹² Er hoeft bij de verlening van een visum dus niet getoetst te worden aan het EU OO-criterium. Uitzondering hierop is het faciliterend visum op grond van richtlijn 2004/38. Bij een dergelijk visum moet wel worden getoetst aan het EU OO-criterium.

3.2 Vrije termijn

Een vreemdeling die gedurende de vrije termijn in Nederland verblijft kan de toegang tot Nederland worden ontzegd als hij een (potentiële) bedreiging vormt voor de openbare orde.⁹³ Zie voor nadere informatie paragraaf 3.1.

3.3 Terugkeervisum

Een terugkeervisum kan geweigerd worden als de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.⁹⁴ Dit is met name relevant wanneer een vreemdeling niet (meer) over een verblijfsvergunning beschikt en/of nog in afwachting is van een beslissing op de verblijfsaanvraag. Immers, als de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde is dit in beginsel ook reden voor het weigeren van verblijf in Nederland. Hierdoor ligt het toestaan van terugkeer naar Nederland van die vreemdeling niet voor de hand. Een terugkeervisum kan op grond van de openbare orde of nationale veiligheid worden afgewezen als wordt voldaan aan het reguliere openbare orde beleid (zie paragraaf 2.1.1).

Ook als de vreemdeling in het bezit is van een verblijfsvergunning en een terugkeervisum aanvraagt, kan deze worden afgewezen als de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid. Afwijzing van het terugkeervisum is dan mogelijk wanneer de openbare orde aspecten ook kunnen leiden tot intrekking van het verblijfsrecht⁹⁵ (Zie voor de intrekking de relevante paragraaf over het toepasselijke verblijfsrecht).

⁸⁹ Artikel 3 lid 1 onder b Vw en artikel 6 lid 1 onder e onder [Schengengrenscore](#).

⁹⁰ HvJ 19 december 2013, ECLI:EU:C:2013:862 (*Koushkaki*).

⁹¹ HvJ 4 april 2017, ECLI:EU:C:2017:255 (*Fahimjan*).

⁹² HvJ 12 december 2019, ECLI:EU:C:2019:1071

⁹³ Artikel 8 onder i Vw, Artikel 12 Vw en Artikel 6 lid 1 onder d [Schengengrenscore](#).

⁹⁴ Artikel 2x lid 1 onder g Vw.

⁹⁵ [Kamerstuk II, 2009/10, 31 549, nr 6.](#)

Een terugkeervisum kan tot slot geweigerd worden als er bijvoorbeeld sprake is van opsporing van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van een vonnis.⁹⁶ Oftewel: er is een gewichtige reden waardoor vertrek uit Nederland niet wenselijk is.

⁹⁶ [Artikel 2x](#) lid 1 onder d Vw.

4. ASIEL

4.1 Verblijfsvergunning asiel

Voordat de IND beoordeelt of openbare-ordeaspecten in de weg staan aan vergunningverlening, toetst de IND eerst of de vreemdeling op inhoudelijke gronden in aanmerking komt voor vluchtelingschap of subsidiaire bescherming. Dit bepaalt namelijk welke criteria van toepassing zijn voor het (eventueel) tegenwerpen van de openbare orde (zie C4/3.6 Vc).

4.1.1 Vluchtelingschap

Als de vreemdeling in aanmerking komt voor vluchtelingschap⁹⁷ dan kan de verblijfsvergunning worden afgewezen op grond van de openbare orde als wordt voldaan aan de voorwaarden zoals opgenomen in C4/3.6.3 Vc. Een zaak kan in deze gevallen afgedaan worden als kennelijk ongegrond (K.O.) op grond van artikel 42, eerste lid, onder f, Procedureverordening.

4.1.1.1 Bijzonder ernstig misdrijf

Het HvJ-EU heeft in een arrest van 6 juli 2023⁹⁸ nadere toelichting gegeven op de invulling van het begrip 'bijzonder ernstig misdrijf' zoals bedoeld in artikel 14, eerste lid, onder e, van de [Kwalificatieverordening](#). Volgens het HvJ-EU is een 'bijzonder ernstig misdrijf' een misdrijf dat gezien de specifieke kenmerken ervan van uitzonderlijke ernst is, in die zin dat het behoort tot de misdrijven die de rechtsorde van de betrokken samenleving het meest aantasten.

Bij een bijzonder ernstig misdrijf moet het gaan om een misdrijf dat op zichzelf als bijzonder ernstig kan worden aangemerkt. Voor een bijzonder ernstig misdrijf sprake zijn van een onherroepelijke veroordeling. Er kunnen in een zaak ook meerdere bijzonder ernstige misdrijven zijn, dan dient dit van elk misdrijf op zichzelf gemotiveerd te worden. De bijzondere ernst van de misdrijven kan niet door cumulatie van strafbare feiten, die op zichzelf niet bijzonder ernstig zijn, worden bereikt.

Feitencomplex

Het kan zijn dat er binnen één veroordeling sprake is van meerdere (bijzonder ernstige) misdrijven die zodanig met elkaar samenhangen dat deze gezamenlijk één feitencomplex vormen. In dit geval kan gemotiveerd worden dat het feitencomplex één bijzonder ernstig misdrijf betreft, waarbij de samenhang tussen de strafbare feiten goed wordt gemotiveerd. Het oordeel van de strafrechter kan hierin worden meegenomen, bijvoorbeeld wanneer die heeft geoordeeld dat er sprake is van een eendaadse samenloop. Hiervan kan sprake zijn als er meerdere feiten zijn gepleegd om één bepaald doel te bereiken.⁹⁹

Uit het arrest van 6 juli 2023¹⁰⁰ volgt dat in ieder geval de volgende aspecten betrokken moeten worden bij de beoordeling of een misdrijf, waarvoor de vreemdeling definitief is veroordeeld en die behoort tot de misdrijven die de rechtsorde van de betrokken samenleving het meest aantasten, aan te merken is als een bijzonder ernstig misdrijf:

- de aard van het misdrijf;
- de maximale straf voor het misdrijf en de feitelijk opgelegde straf;
- de aard en omvang van de schade;
- de omstandigheden rond het plegen van het misdrijf (opzettelijkheid);
- de aanwezigheid van verzachtende of verzwarende omstandigheden; en
- de aard van de strafprocedure;

Deze aspecten zijn niet uitputtend en dienen integraal betrokken te worden bij de beoordeling. Het gaat hier dus niet om een opsomming van cumulatieve vereisten waaraan moet worden voldaan. Daarbij kunnen ook andere relevante aspecten een rol spelen. In dat geval dienen ook die betrokken te worden bij de beoordeling.

⁹⁷ Artikel 29, Vw.

⁹⁸ Hof van Justitie, 6 juli 2023, C-402/22, ECLI:EU:C:2023:543 (zaak [M.A.](#))

⁹⁹ Zie [ECLI:NL:RVS:2026:1512](#) en [ECLI:NL:RVS:2026:1442](#).

¹⁰⁰ Hof van Justitie, 6 juli 2023, C-402/22, ECLI:EU:C:2023:543 (zaak [M.A.](#))

Het is altijd een individuele beoordeling, dit dient ook duidelijk naar voren te komen in het besluit. Hieronder worden bovenstaande punten los nader toegelicht, maar deze hoeven in de besluitvorming niet apart te worden behandeld. Wel is het van belang alle punten te noemen.

Let op: uit het arrest volgt dat er geen rekening gehouden mag worden met de media-aandacht voor het misdrijf of de publieke opinie hieromtrent. Dit betekent dat dit ook in de besluitvorming van het bijzonder ernstig misdrijf niet meegewogen wordt.

De aard van het misdrijf

Als eerste stap in de beoordeling of een misdrijf als bijzonder ernstig aan te merken is, dient er gekeken te worden naar de aard van het misdrijf. Het gaat hierbij om de vraag in hoeverre uit de aard van het misdrijf blijkt in welke mate de rechtsorde van de samenleving is aangetast. Bij de aard van het misdrijf kan onder andere gekeken worden naar:

- het soort misdrijf dat is gepleegd en in welke categorie (titel) dit valt;
- de motivering van de strafrechter in het vonnis over de ernst van het misdrijf; en
- eventueel naar de wetsgeschiedenis van het artikel dat van toepassing is.

Een titel in het WvSr begint met de lichtste variant van een type delict en eindigt met de zwaarste. Een zwaardere variant van een type delict zal ook met een zwaardere straf zijn bedreigd. Het is van belang om er bewust van te zijn dat voor alle categorieën meerdere varianten bestaan en niet alle varianten als bijzonder ernstig of ernstig zijn aan te merken.

[Zie interne notitie]

In geval het gaat om een misdrijf dat in het buitenland is gepleegd, kan gekeken worden naar de uitkomsten van de SMV en indien beschikbaar de motivering van de strafrechter in het vertaalde buitenlandse vonnis.

De maximale straf voor het misdrijf en de feitelijk opgelegde straf

De maximumstraf voor het misdrijf moet worden betrokken bij de beoordeling. De maximumstraf geeft een duiding van de mate waarin het misdrijf de rechtsorde aan zou kunnen tasten.¹⁰¹ Een hogere maximumstraf duidt dus op een ernstiger type misdrijf. Strafmaxima, zoals een levenslange gevangenisstraf of een maximale gevangenisstraf van 30 jaar zijn volgens de Afdeling een belangrijke aanwijzing dat de misdrijven waarop de strafmaxima zijn gesteld, moeten worden aangemerkt als bijzonder ernstig. Dat betekent echter niet dat misdrijven met een lagere maximum straf geen bijzonder ernstig misdrijf kunnen zijn.¹⁰² Er zal voor lagere maximumstraffen weliswaar sneller geconcludeerd worden dat er geen sprake is van een misdrijf dat behoort tot de misdrijven die de rechtsorde het meeste aantasten. Hier zit echter beoordelingsruimte en het is aan de IND om te motiveren waarom er ondanks een lagere strafmaximum toch sprake is van een bijzonder ernstig misdrijf.

De feitelijk opgelegde straf dient in beginsel, in het licht van de gebruikelijke strafmaat naar Nederlandse maatstaven, bijzonder zwaar te zijn. Voor de beoordeling of de feitelijk opgelegde straf bijzonder zwaar is, is de IND afhankelijk van de beschikbare informatie vanuit het strafrecht. In eerste instantie kan gekeken worden naar de motivering van de strafrechter in het vonnis. In de motivering neemt de strafrechter op welke aspecten strafverzwarend en strafverminderend hebben gewerkt bij de bepaling van de (hoogte) van de straf. Daarnaast kan gekeken worden naar [de oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken](#).¹⁰³ Uit deze oriëntatiepunten kan de IND afleiden wat de gebruikelijke strafmaat is voor een bepaald misdrijf. Niet voor alle feiten bestaan oriëntatiepunten. In dat geval kan er ook gekeken worden naar [de strafvorderingsrichtlijnen van het Openbaar](#)

¹⁰¹ Zie [ECLI:NL:RVS:2026:1492](#).

¹⁰² Zie [ECLI:NL:RVS:2026:1442](#), specifiek r.o. 3.1.

¹⁰³ De oriëntatiepunten geven de straf weer die rechters voor de meest voorkomende verschijningsvorm van het strafbare feit opleggen.

[Ministerie](#) en [Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen](#).¹⁰⁴ Als de feitelijk opgelegde straf boven de in deze richtlijnen genoemde straffen valt, kan dit duiden op een straf die bijzonder zwaar is. Het feit dat er een hogere straf is opgelegd dan gebruikelijk voor het type geweldsdelict is op zichzelf onvoldoende om het misdrijf aan te merken als een bijzonder ernstig misdrijf. Dit moet altijd in samenhang met alle overige aspecten integraal beoordeeld worden. Bij een strafverhoging ten opzichte van de gebruikelijke straf, zoals afgeleid kan worden uit de oriëntatiepunten van het LOVS, worden de strafverzwarende en verzachtende omstandigheden meegewogen.¹⁰⁵ Er kunnen strafverzwarende of verzachtende omstandigheden zijn die in de kern niet zien op de ernst van het misdrijf. In die gevallen dient uitgelegd te worden waarom er (desondanks) sprake is van een bijzonder ernstig misdrijf.

Als de feitelijk opgelegde straf (aanzienlijk) lager is dan de maximale strafbedreiging of lager is dan de hierboven genoemde richtlijnen, kan dit een indicatie zijn dat er minder snel geconcludeerd kan worden dat het gaat om een bijzonder ernstig misdrijf. Echter kan ook in deze gevallen bij een hoge maximale strafbedreiging wel worden betoogd dat daaruit blijkt dat het gaat om misdrijven die de rechtsorde het meest aantasten. Immers, in de Nederlandse rechtspraak komt in de feitelijk opgelegde straf niet noodzakelijkerwijs de bijzondere ernst van het misdrijf tot uiting. De Nederlandse strafrechter bepaalt de hoogte van de straf onder andere aan de hand van diverse risico verhogende- en verlagende omstandigheden welke niet alle gerelateerd hoeven te zijn aan de ernst van het misdrijf. Ook in deze gevallen dient te worden gemotiveerd waarom er (desondanks) sprake is van een bijzonder ernstig misdrijf. Zie hiertoe ook het kopje 'De aanwezigheid van verzachtende of verzwarende omstandigheden' verderop in deze paragraaf.

De verhouding tussen de maximumstraf en daadwerkelijk opgelegde straf is niet altijd direct een goede afspiegeling van de ernst van het delict, nu de strafrechter ook rekening dient te houden met de persoon van de vreemdeling.¹⁰⁶ Als de straf in de buurt komt van de maximumstraf kan uiteraard wel sneller worden aangenomen dat sprake is van een bijzonder ernstig misdrijf.¹⁰⁷

Als bovenstaande informatie niet of onvoldoende beschikbaar is, dan is het lastiger om te bepalen of de feitelijk opgelegde straf bijzonder zwaar is. In deze gevallen dient bij de beoordeling van het bijzonder ernstig misdrijf meer gewicht toegekend te worden aan de andere aspecten. Het blijft van belang om wel de feitelijk opgelegde straf te benoemen.

Als sprake is van een veroordeling in het buitenland, zal er minder bekend zijn over het strafstelsel in het land waar het misdrijf is gepleegd. Voor de IND is dit in de praktijk zeer moeilijk te achterhalen. De SMV geldt als leidraad voor de zwaarte van de straf zoals die in Nederland opgelegd zou worden. Indien in het buitenlandse vonnis verzachtende of verzwarende omstandigheden zijn opgenomen, dan kunnen deze uiteraard wel betrokken worden. Evenwel is het mogelijk dat de vreemdeling dit standpunt zelf aannemelijk maakt.

Het kan voorkomen dat de strafrechter, in het kader van samenloop¹⁰⁸, één straf voor meerdere gepleegde misdrijven oplegt. In deze gevallen kan gekeken worden naar de regels omtrent samenloop en hoe in de LOVS-afspraken de opbouw van de straf is uitgewerkt. Het is in deze zaken wel van belang per gepleegd misdrijf een oordeel te vellen over of het naar zijn aard en naar de omstandigheden als bijzonder ernstig kan worden aangemerkt. De bijzondere ernst mag niet worden bereikt door de enkele cumulatie van misdrijven, oftewel de optelsom van gepleegde misdrijven.¹⁰⁹ Er kan wel worden gezien (en zo ja, gemotiveerd) of bij één veroordeling voor meerdere strafbare feiten (gepleegd op dezelfde datum/in dezelfde periode) de strafbare feiten zo nauw samenhangen dat zij één feitencomplex

¹⁰⁴ Hierin worden de algemene uitgangspunten beschreven die het OM hanteert in het gebruik van de strafvorderingsrichtlijnen bij de vervolging van plegen van misdrijven waarop het meerderjarenstrafrecht wordt toegepast.

¹⁰⁵ Zie [ECLI:NL:RVS:2026:1492](#) en [ECLI:NL:RVS:2026:2364](#)

¹⁰⁶ [Oriëntatiepunten voor straftoemeting en overige LOVS-afspraken](#)

¹⁰⁷ Zie [ECLI:NL:RVS:2026:2364](#)

¹⁰⁸ Zie voor de regels omtrent samenloop [titel VI](#) van het tweede boek van WvSr.

¹⁰⁹ Zie bv [ECLI:NL:RVS:2025:1177](#), ro 4.1

vormen en daarmee als één bijzonder ernstig misdrijf kunnen worden beschouwd.¹¹⁰ Het oordeel van de strafrechter kan hierin worden meegenomen, bijvoorbeeld wanneer die heeft geoordeeld dat er sprake is van een eendaadse samenloop, bijvoorbeeld als er meerdere feiten zijn gepleegd om één bepaald 'doel' te bereiken en wanneer deze (zo goed als) gelijktijdig zijn gepleegd.¹¹¹

De mate waarin de rechtsorde van de samenleving is aangetast

De mate waarin de rechtsorde van de samenleving is aangetast is een breed begrip waar veel aspecten bij betrokken kunnen worden. Het is raadzaam om uit het strafrechtelijk vonnis aspecten te halen die kunnen worden betrokken bij de beoordeling. Vaak komt in het vonnis namelijk iets terug waarin de strafrechter in gaat op aspecten die de rechtsorde van de samenleving aantast danwel ontwricht. Te denken valt aan aspecten zoals:

- Ernst van het misdrijf;
- Schaal en impact van het misdrijf;
- Aard van het doelwit;
- Beoogd doel van de dader/opzettelijkheid;
- Effect op de samenleving¹¹²;

Let wel: dit is geen uitputtende lijst. Dit is enkel een indicatie van aspecten die kunnen worden betrokken bij de vraag in welke mate de rechtsorde van de samenleving is aangetast. Ook hoeven voornoemde aspecten niet per definitie uit het vonnis gehaald te worden.

De aard en de omvang van de schade

In algemene zin geldt dat hoe groter de omvang van de schade hoe sneller geconcludeerd kan worden dat er sprake is van een bijzonder ernstig misdrijf. Voor de beoordeling van de omvang van de schade kan gekeken worden naar wat de strafrechter in het vonnis hierover heeft gezegd. Als het vonnis niet of onvoldoende ingaat op de omvang van de schade dan kan ook gekeken worden naar de delictsomschrijving. Deze impliceert soms al een bepaalde gradatie van schade.

Betrek bij de omvang van de schade niet enkel fysieke of letselschade, maar ook emotionele en psychische schade. Betrek ook of het gaat om blijvende schade of om restloos herstel. Indien er ingeschat wordt dat het slachtoffer volledig kan herstellen is ook belangrijk om de verwachte duur van de herstelperiode te betrekken bij de beoordeling.

Eventueel kan de gevorderde schadevergoeding ook vergeleken worden met informatie uit de [letselschaderichtlijn](#).

De omstandigheden rond het plegen van het misdrijf (opzettelijkheid)

Het met opzet en, indien van toepassing, met voorbedachte rade plegen van een misdrijf leidt sneller tot de conclusie dat er sprake is van een bijzonder ernstig misdrijf. Voor de vraag of het misdrijf opzettelijk en, indien van toepassing, met voorbedachte rade is gepleegd kan het strafvonnis geraadpleegd worden. Ook kan gekeken worden naar de kwalificatie van het bewezenverklaarde misdrijf. In bepaalde gevallen is (voorwaardelijke) opzet namelijk vereist.

De aanwezigheid van verzachtende of verzwarende omstandigheden

Voor de aanwezigheid van verzachtende en verzwarende omstandigheden kan worden gekeken naar de motivering van de strafrechter in het vonnis. Er zijn diverse strafverzwarende en strafverminderende omstandigheden. Voor de beoordeling of er sprake is van een bijzonder ernstig misdrijf is het belangrijk dat de strafverzachtende en strafverzwarende omstandigheden specifiek zien op de ernst van het misdrijf. Indien betrokkene bijvoorbeeld (gedeeltelijk) ontoerekeningsvatbaar is verklaard kan dit worden gezien als een strafverzachtende omstandigheid. Dit ziet echter op de persoon en niet op de

¹¹⁰ [Zie interne notitie]

¹¹¹ Zie [ECLI:NL:RVS:2026:1512](#) en [ECLI:NL:RVS:2026:1442](#)

¹¹² Let op: er mag geen rekening gehouden worden met de media-aandacht voor het misdrijf of de publieke opinie. Wel kan er bijvoorbeeld geput worden uit het strafvonnis of algemene kennis over de impact van dergelijke misdrijven.

ernst van het misdrijf zelf. Ook een matiging van de straf vanwege de lange duur van het strafproces is een strafverzachtende omstandigheid, maar dit ziet niet op de ernst van het misdrijf. Recidive kan ook een strafverzwarende omstandigheid zijn, maar ook dit ziet op de persoon van de dader en niet op de ernst van het gepleegde misdrijf.

De aard van de strafprocedure

De aard van de strafprocedure kan van belang zijn indien deze een afspiegeling vormt van de ernst die de met de strafrechtelijke vervolging belaste autoriteiten aan dat misdrijf hebben toegekend. In Nederland bestaan er verschillende soorten strafrechters zoals de politierechter, de meervoudige strafkamer, en de kinderrechter. In algemene zin zijn misdrijven die worden behandeld door de meervoudige kamer ingewikkelder en zwaarder. Hieronder wordt kort stil gestaan bij deze drie soorten strafrechters.

1. Politierechter

De politierechter is een alleensprekende rechter die alle soorten strafzaken behandelt waarvoor maximaal een jaar gevangenisstraf wordt geëist tegen een meerderjarige. De politierechter doet in principe mondeling uitspraak. Er is dan geen schriftelijk vonnis beschikbaar.

2. De meervoudige strafkamer

De meervoudige strafkamer behandelt de ingewikkeldere en zwaardere strafzaken (met een strafeis van meer dan één jaar gevangenisstraf). De meervoudige strafkamer bestaat uit drie rechters. Het vonnis is dan schriftelijk beschikbaar.

3. De kinderrechter

Minderjarigen vanaf 12 jaar kunnen strafrechtelijk veroordeeld worden door de kinderrechter. Kinderrechters kunnen uitspraak doen in een enkelvoudige of meervoudige kamer. In de leeftijd van 12 tot en met 15 jaar krijgen jongeren maximaal een straf van 12 maanden opgelegd. Is een jongere 16 jaar of ouder, dan is de straf maximaal 24 maanden. In het jeugdstrafrecht kunnen dus beduidend lagere straffen worden opgelegd dan die in het volwassenstrafrecht voor een soortgelijk misdrijf worden opgelegd. Personen tussen de 16 en 23 jaar krijgen soms een bijzondere behandeling, zo kan het jeugdstrafrecht worden toegepast op personen tot 23 jaar en kan het volwassenstrafrecht worden toegepast op personen vanaf 16 jaar.¹¹³ De keuze om het volwassenstrafrecht of het jeugdstrafrecht toe te passen kan wat zeggen over het ontwikkelingsniveau van de dader. Indien er een vonnis beschikbaar is kan deze hiervoor worden geraadpleegd.

4. Strafbeschikking

Ook het OM kan een straf opleggen. Dat gebeurt middels een strafbeschikking. Dit kan bij misdrijven waarop een maximumstraf van zes jaar staat. De opgelegde straf kan echter geen gevangenisstraf zijn.

Let op: conform C4/3.6.3.1 Vc is een strafbeschikking onvoldoende om te concluderen dat er sprake is van een bijzonder ernstig misdrijf.

4.1.1.2 Gevaar voor de gemeenschap

Als een van de misdrijven waarvoor de vreemdeling veroordeeld is aan te merken is als een bijzonder ernstig misdrijf, moet daarnaast worden beoordeeld of er sprake is van een gevaar voor de gemeenschap. Dit volgt uit de artikel 14, eerste lid, onder e, Kwalificatieverordening. Deze beoordeling wordt gemaakt door te toetsen aan het EU OO-criterium. Zie hiervoor paragraaf 1.3. Er moet altijd getoetst worden of het gevaar voor de gemeenschap er op dit moment nog is.

¹¹³ Zie [Adolescentenstrafrecht | Rechtspraak](#) voor meer informatie hierover.

Zoals ook blijkt uit C4/3.6.3.2 Vc, kan de IND in beginsel¹¹⁴ aannemen dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de gemeenschap als de vreemdeling is veroordeeld voor één van de misdrijven genoemd in deze paragraaf. Dit is geen limitatieve lijst.

4.1.1.3 *Evenredigheid*

In C4/3.6.3.3 Vc is opgenomen dat er bij het tegenwerpen van de openbare orde bij vluchtelingen geen evenredigheidstoets in verband met de vrees voor vervolging plaatsvindt. Als aan de vreemdeling geen vluchtelingstatus wordt verleend vanwege de openbare orde, waardoor de asielaanvraag wordt afgewezen, kan hij, mits hij in Nederland is, gebruik maken van de rechten zoals genoemd in artikel 14, derde lid, Kwalificatieverordening.

4.1.2 *Subsidiaire bescherming*

Als de vreemdeling in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming dan moet de verblijfsvergunning worden afgewezen op grond van de openbare orde als wordt voldaan aan minimaal een van de voorwaarden zoals opgenomen in C4/3.6.4 Vc:

1. Als de vreemdeling een 'ernstig misdrijf' heeft gepleegd voorafgaand aan zijn aankomst in Nederland of voor een 'ernstig misdrijf' is veroordeeld na zijn aankomst in Nederland. Deze hoeft niet definitief (ofwel: onherroepelijk te zijn. Zie hiervoor paragraaf 4.1.2.1 van deze werkinstructie.
2. Als de vreemdeling een gevaar vormt voor de gemeenschap. Zie hiervoor paragraaf 4.1.2.2 van deze werkinstructie.

Een zaak kan in deze gevallen afgedaan worden als kennelijk ongegrond (K.O.) op grond van artikel 42, eerste lid, onder f, Procedureverordening.

4.1.2.1 *Ernstig misdrijf*

In C4/3.6.4.1 Vc is opgenomen aan welke voorwaarden moet wordt getoetst voor een ernstig misdrijf.

Uit het Arrest Ahmed¹¹⁵ volgt ook dat er een aantal aandachtspunten zijn voor het criterium 'ernstig misdrijf'. Deze komen in grote lijnen overeen met hetgeen in paragraaf 4.1.1.1 al is toegelicht, al ligt de maatstaf voor ernstig misdrijf lager dan bij bijzonder ernstig misdrijf. De aandachtspunten zijn opgenomen in C4/3.6.4.1 Vc. Het zijn geen verplichte criteria en ze zijn ook niet uitputtend.

De aandachtspunten uit het arrest Ahmed zijn:

1. De aard van het gepleegde feit/misdrijf
2. De schade die is teweeggebracht
3. De gevolgde strafprocedure
4. De aard van de straf

Er kan ook rekening gehouden worden met de vraag of de meeste rechterlijke instanties¹¹⁶ het gepleegde feit ook aanmerken als een ernstig misdrijf. Ook kan er bij de beoordeling betrokken worden wat de strafrechter over de ernst van het misdrijf heeft geoordeeld.

4.1.2.2 *Gevaar voor de gemeenschap*

In C4/3.6.4.2 Vc is opgenomen aan welke voorwaarden moet wordt getoetst voor een gevaar voor de gemeenschap. Voor de beoordeling of de vreemdeling een gevaar vormt voor de gemeenschap wordt getoetst aan het EU OO-criterium. Zie hiervoor paragraaf 1.3.

Om te beoordelen of een vreemdeling een gevaar vormt voor de gemeenschap zoals bedoeld in artikel 17, eerste lid, onder d, Kwalificatieverordening, is het niet noodzakelijk dat de

¹¹⁴ Officieel zijn gevaar voor de gemeenschap en (bijzonder) ernstig misdrijf twee afzonderlijke begrippen die getoetst moeten worden. In de meeste gevallen vallen ze samen, bij uitzondering niet.

¹¹⁵ HvJ EU 13 september 2018, [C-369/17](#).

¹¹⁶ De Hofuitspraak heeft betrekking op de Europese wet- en regelgeving, dus met rechterlijke instanties wordt verwezen naar instanties o.a. in andere lidstaten.

vreemdeling reeds een (ernstig) misdrijf heeft gepleegd en dat er sprake is van een veroordeling.

4.1.2.3 *Evenredigheid*

In C4/3.6.4.3 Vc is opgenomen dat er bij het tegenwerpen van de openbare orde bij subsidiaire bescherming geen evenredigheidstoets in verband met de vrees voor ernstige schade plaatsvindt.

4.1.3 Afgeleide asielvergunning voor gezinsleden

Als de vreemdeling in aanmerking komt voor een afgeleide asielvergunning dan kan de verblijfsvergunning worden afgewezen op grond van de openbare orde als wordt voldaan aan de voorwaarden zoals opgenomen in C4/3.6.5 Vc (meereis) en C4/3.6.6 Vc (nareis).

4.1.3.1 *Meereizende gezinsleden*

Als de vreemdeling in aanmerking komt voor een afgeleide asielvergunning als meereizend gezinslid¹¹⁷ dan wordt de verblijfsvergunning afgewezen op grond van de openbare orde als wordt voldaan aan de voorwaarden zoals opgenomen in C4/3.6.5 Vc.

4.1.3.1.1 *Evenredigheid*

Als de IND de afgeleide asielvergunning als meereizend gezinslid weigert op grond van openbare orde, dan beoordeelt de IND enkel of de weigering noodzakelijk is. In C4/3.6.5.1 Vc staat opgenomen hoe de IND invulling geeft aan deze beknopte evenredigheidstoets.

4.1.3.2 *Nareizende gezinsleden*

Als de vreemdeling in aanmerking komt voor een afgeleide asielvergunning als nareizend gezinslid¹¹⁸ dan wordt de verblijfsvergunning afgewezen op grond van de openbare orde als wordt voldaan aan de voorwaarden zoals opgenomen in C4/3.6.6 Vc. Voor de beoordeling of de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde wordt aangesloten bij artikel 3.77 Vb, artikel 3.78 Vb en paragraaf B1/4.4 Vc.

4.1.3.2.1 *Evenredigheid*

Als de IND de afgeleide asielvergunning als nareizend gezinslid weigert dan voert de IND een evenredigheidstoets uit. In C4/3.6.6.1 Vc staat opgenomen hoe de IND invulling geeft aan deze evenredigheidstoets.

4.1.4 Geen vluchtelingenstatus, subsidiaire bescherming of afgeleide asielvergunning

Als de vreemdeling niet in aanmerking komt voor vluchtelingenstatus, subsidiaire bescherming of afgeleide asielvergunning, kan de aanvraag worden afgewezen op inhoudelijke gronden. Indien wordt voldaan aan de voorwaarden zoals genoemd in C4/3.6.7 Vc kan de aanvraag als kennelijk ongegrond worden afgewezen (artikel 42, eerste lid, onder f, Procedureverordening) vanwege de openbare orde.

Voor deze afdoening hoeft het gevaar voor de gemeenschap niet te worden gemotiveerd. Ook hoeft voor deze afdoening niet te worden getoetst aan het EU OO-criterium. Immers, komt de vreemdeling in deze gevallen in de eerste plaats al niet voor vergunningverlening in aanmerking dus behoeft dit geen verdere afweging ten aanzien van het onthouden van de asielstatus en daarmee vergunning.

Er dient beoordeeld te worden of de vertrektermijn onthouden kan worden en of er een TKB en IRV en/of BtS kan worden opgelegd. Zie hiervoor hoofdstuk 5.

¹¹⁷ Artikel 29b, Vw.

¹¹⁸ Artikel 29c of artikel 29d, Vw.

4.1.5 Intrekken/verlenging van de asielvergunning

Vanwege de grote verscheidenheid van asielvergunningen (oud en nieuw) die een vreemdeling kan hebben is ervoor gekozen geen stroomschema te maken. In C6 is opgenomen wanneer de IND een (afgeleide) asielvergunning op grond van de openbare orde kan intrekken. Bij de beoordeling of een asielvergunning kan worden ingetrokken moet allereerst duidelijk zijn welke type vergunning de vreemdeling heeft of heeft gehad. Dit bepaalt namelijk welke criteria van toepassing zijn voor het (eventueel) tegenwerpen van de openbare orde.

Overgangsrecht

Met de inwerkingtreding van het Europees asiel- en migratiepact wordt de intrekking van de asielstatus dwingend voorgeschreven. Dit betekent dat er geen ruimte is voor gunstigere normen neergelegd in nationaal beleid. De Kwalificatierichtlijn van 2011(/95/EU) is met ingang van 12 juni 2026 ingetrokken. Verwijzingen naar de ingetrokken richtlijn gelden als verwijzingen naar de Kwalificatieverordening. Dit geldt ook voor zover verwezen wordt/werd naar Kwalificatierichtlijn 2004(/83/EG). Dit is van invloed op het beleid dat geldt voor het intrekken van (oude) asielvergunningen. Vreemdelingen aan wie een status op grond van vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming is toegekend volgens die richtlijnen, is de Kwalificatieverordening van toepassing. Dit betekent dat de asielstatus onderhevig aan de vergunning wordt ingetrokken op grond van hetgeen de Kvo voorschrijft.

Met het intrekken van de asielstatus wordt ook de asielvergunning ingetrokken. De procedurele regels voor het intrekken van de verblijfsvergunning asiel zelf zijn verder neergelegd in de Vc onder C6/2.

Er bestaat een uitzondering op het overgangsrecht voor internationale beschermingsstatussen die zijn afgegeven voor de inwerkingtredingsdatum van de Kwalificatierichtlijn 2004/83/EG en voor oude vergunningen. Per individueel geval zal moeten worden bezien welk recht van toepassing is. Dit is verder uitgewerkt in Vc C6/2.

Glijdende schaal

Met de inwerkingtreding van de Kwalificatieverordening, zal voor een intrekking van de asielstatus niet worden getoetst aan de glijdende schaal.

Er bestaat een uitzondering op het overgangsrecht voor vergunningen die zijn afgegeven vóór de inwerkingtredingsdatum van de Kwalificatierichtlijn 2004/83/EG. Per individueel geval zal moeten worden bezien welk recht van toepassing is en daarmee ook of er zal moeten worden getoetst aan de glijdende schaal. Indien moet worden getoetst aan de glijdende schaal, wordt voor de beoordeling verwezen naar paragraaf 1.2.

EU OO-criterium

Het EU OO-criterium is van toepassing op de intrekking en (niet-)verlenging van de internationale beschermingsstatus. Het HvJ EU heeft overwogen in het arrest H.T.¹¹⁹ dat bij het niet (langer) verlenen van een verblijfstitel dit criterium moet worden getoetst. Zie hiervoor paragraaf 1.3.

4.1.5.1. *Verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, Vw*

De IND trekt de verblijfsvergunning asiel welke op grond van artikel 29, Vw, is verleend in op grond van de openbare orde als wordt voldaan aan artikel 14, eerste lid, aanhef en onder e, Kwalificatieverordening. In paragraaf C6/5.5 Vc is opgenomen hoe de IND deze beoordeling maakt.

Artikel 14, eerste lid, aanhef en onder e, kwalificatieverordening is dwingend geformuleerd. Hierdoor is er geen ruimte om af te wijken van de intrekking. Er vindt daarom geen evenredigheidstoets plaats. Wel dient er ambtshalve getoetst te worden aan artikel 8 EVRM.

¹¹⁹ [Zie ECLI:EU:C:2015:413](#)

4.1.5.2. Verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29a, Vw

De IND trekt de verblijfsvergunning asiel welke op grond van artikel 29a, Vw, is verleend in op grond van de openbare orde als wordt voldaan aan artikel 17, eerste lid, aanhef en onder b of d, Kwalificatieverordening. In paragraaf C6/6.2 Vc is opgenomen hoe de IND deze beoordeling maakt.

Artikel 17, eerste lid, kwalificatieverordening (uitsluitingsgrond) is dwingend geformuleerd. Hierdoor is er geen ruimte om af te wijken van de intrekking. Er vindt daarom geen evenredigheidstoets plaats. Wel dient er ambtshalve getoetst te worden aan artikel 8 EVRM.

4.1.5.3. Verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29b, Vw

De IND trekt de verblijfsvergunning asiel welke op grond van artikel 29b, Vw, is verleend in op grond van de openbare orde als wordt voldaan aan artikel 23, vijfde lid, kwalificatieverordening.¹²⁰ In paragraaf C6/7.1 Vc is opgenomen hoe de IND deze beoordeling maakt.

Als de IND de verblijfsvergunning asiel welke op grond van artikel 29b, Vw is verleend op grond van de openbare orde intrekt voert de IND een beknopte evenredigheidstoets uit om te beoordelen of intrekking noodzakelijk is. Ook dient er ambtshalve getoetst te worden aan artikel 8 EVRM.

4.1.5.4. Verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29c of artikel 29d, Vw

De IND kan de verblijfsvergunning asiel welke op grond van artikel 29c of artikel 29d, Vw, is verleend op grond van de openbare orde als wordt voldaan aan artikel 32, vijfde lid, onder b, Vw. In paragraaf C6/7.2 Vc is opgenomen hoe de IND deze beoordeling maakt.

De intrekking is niet dwingend geformuleerd waardoor een evenredigheidstoets nodig is. Hiervoor wordt aangesloten bij C4/3.6.6.1 Vc

Er dient ook getoetst te worden aan de glijdende schaal: artikel 3.86, eerste tot en met het twaalfde en zeventiende lid, Vb

4.1.5.5. Verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd (oud)

Indien de vreemdeling voor 12 juni 2026 in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning bepaalde tijd op grond van artikel 29, eerste lid Vw of artikel 29, tweede lid Vw, wordt deze op grond van artikel IX, achtste lid, Vw van rechtswege aangemerkt als respectievelijk een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, 29a, 29b, 29c of 29d, Vw.

Dit houdt in dat de IND een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, afgegeven voor 12 juni 2026, intrekt op grond van het recht dat op het moment van intrekken geldt. Zie hiertoe C6/2.1 Vc.

4.1.5.6. Verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd (oud)

Op een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, verleend voor 12 juni 2026, geldt het recht zoals dat gold voor 12 juni 2026, ten tijde van de verlening. Zie verder C6/2.2 Vc.

Let op: een PIJ-maatregel op zichzelf kan geen reden zijn om de VVA onbepaalde tijd in te trekken.¹²¹

4.1.5.7. Overige oude vergunningen

Zie hiervoor C6/2.3 Vc.

¹²⁰ Zoals opgenomen in artikel 32, vierde lid, Vw.

¹²¹ [Artikel 35](#), Vw.

4.2 Bijzonderheden

4.2.1 *Ambtshalve toets*

In C1/7 Vc staat opgenomen wanneer de IND wel en niet een ambtshalve toets verricht bij asielaanvragen.

Indien de IND beoordeelt dat er geen zwaar inreisverbod wordt opgelegd (bijvoorbeeld omdat er sprake is van een terugkeerbeletsel), toetst de IND ambtshalve of de vreemdeling in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd op grond van artikel 8 EVRM.

In [artikel 3.6ba](#), eerste lid, Vb, is opgenomen dat de IND tijdens de eerste aanvraagprocedure ambtshalve een verblijfsvergunning regulier op schrijnende omstandigheden kan verlenen. Openbare orde aspecten zijn echter een contra-indicatie voor schrijnendheid die ertoe kunnen leiden dat de vreemdeling deze vergunning niet krijgt. Zie [B11/2.5](#) Vc.

Bij het opleggen van een ZIRV of OVR dient het belang van de vreemdeling bij het uitoefenen van privé- en gezinsleven in Nederland afgewogen te worden tegen het belang van de Nederlandse overheid om de samenleving te beschermen. Als het privé- of gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM het opleggen van een ZIRV of OVR niet in de weg staat, dan hoeft alleen dat gemotiveerd te worden (dus dan verder geen ambtshalve beoordeling of de vreemdeling in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning regulier op grond van artikel 8 EVRM).

4.2.2 *Al eerder ingetrokken vergunning*

Als een eerdere verblijfsvergunning van de vreemdeling is ingetrokken, volstaat het niet om bij de beoordeling enkel naar dat intrekkingbesluit te verwijzen. Immers, de individuele omstandigheden sinds het vorige besluit moeten worden meegewogen – en kunnen mogelijk tot een ander oordeel leiden.

5. TRAJECT NA BESLUITVORMING

In dit hoofdstuk wordt een beknopt overzicht gegeven van het traject als op grond van het openbare ordebeleid een verblijfsprocedure wordt afgewezen of een verblijfsvergunning wordt ingetrokken.

Dit hoofdstuk behandelt alleen het traject na besluitvorming voor de volgende verblijfsprocedures:

- Een aanvraag om een verblijfsvergunning regulier of asiel;
- Een aanvraag om verlenging van een verblijfsvergunning asiel of regulier;
- Het intrekken van een verblijfsvergunning regulier of asiel.

5.1 Het terugkeerbesluit

Allereerst wordt beoordeeld of er tevens een TKB moet worden gegeven.

Een TKB is een besluit waarin wordt vastgesteld dat de vreemdeling geen rechtmatig verblijf (meer) heeft in Nederland en waarin de plicht staat om de lidstaten van de EU (met uitzondering van Ierland) aangevuld met Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein (hierna: EU+) binnen een bepaalde termijn te verlaten. Het TKB noemt ook het land van terugkeer. Deze vier elementen staan ook in [A3/1.1.2](#) Vc. Bij afwijzing van een verblijfsrechtelijke aanvraag en bij intrekking van verblijfsrecht maakt het TKB onderdeel uit van de meeromvattende beschikking.

In een TKB kan als land van terugkeer worden opgenomen:

- het land van herkomst van de vreemdeling (voor een staatloze het land van gebruikelijke woonplaats), of
- een land van doorreis overeenkomstig communautaire of bilaterale overnameovereenkomsten of andere regelingen, waaronder begrepen het land waarnaar de vreemdeling kan terugkeren op basis van een removal order of
- een ander derde land waarnaar de betrokken onderdaan van een derde land besluit vrijwillig terug te keren en waar deze wordt toegelaten. Denk hierbij aan een land waarvoor een vreemdeling een verblijfsvergunning heeft of een veilig derde land uit de asielprocedure. Het kan ook voorkomen dat een vreemdeling bijvoorbeeld in bewaring aangeeft dat hij vrijwillig terug wil keren naar een derde land; noem dan dat land in het terugkeerbesluit.

In een TKB moet altijd een land van terugkeer worden genoemd, ook als het gestelde herkomstland niet aannemelijk wordt geacht.¹²² In dat geval worden tevens de landen benoemd waarvoor aanwijzingen bestaan dat dit een terugkeerland kan zijn. Een aanwijzing voor een land van terugkeer kan bijvoorbeeld voortkomen uit een gebruikte alias of uit een taalanalyse.

In [A3/2](#) Vc wordt beschreven hoe te handelen in het geval een vreemdeling verblijfsrecht heeft in een andere EU-lidstaat. In dergelijke gevallen moet vaak eerst een bevel worden uitgevaardigd waarin de vreemdeling wordt opgedragen zich onmiddellijk naar de verblijf gevende lidstaat te begeven. Als dit bevel niet wordt nageleefd, kan in sommige gevallen daarna alsnog een terugkeerbesluit worden gegeven.

[A3/1.1.3](#) Vc beschrijft de situaties waarin er geen TKB wordt genomen. Voordat een TKB genomen kan worden zal dus deze paragraaf moeten zijn doorgenomen.

In [C2/10.3.2](#) Vc. is specifiek voor asielzaken opgenomen wanneer er geen TKB genomen kan worden vanwege een terugkeerbeletsel. Een terugkeerbeletsel is een beletsel om terug te keren naar het land van herkomst in verband met een risico op ernstige schade of gegronde vrees voor vervolging.

¹²² Zie hierbij de Afdelingsuitspraak van 8 mei 2024: [ECLI:NL:RVS:2024:1970](#)

[Zie interne notitie]

5.2 Inreisverbod

Een IRV is een maatregel waarbij de vreemdeling de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de EU+ voor een bepaalde termijn wordt verboden. Het opleggen van een IRV is altijd gekoppeld aan een TKB.

Om op grond van de openbare orde een (Z)IRV op te kunnen leggen, moet getoetst worden aan het EU OO-criterium. Zie hiervoor paragraaf 1.3. Voor nadere informatie over het IRV wordt verwezen naar [A4/2](#) Vc. Als een ZIRV wordt opgelegd, wordt ook altijd een BtS opgelegd (zie paragraaf 5.4). Als een TKB niet mogelijk is (bijv. vanwege een terugkeerbeletsel) en een (Z)IRV dus ook niet, wordt bezien of het opleggen van een BtS mogelijk is.

Nadat aan een vreemdeling die verblijfsrecht heeft in een andere lidstaat een TKB, een ZIRV en BtS is opgelegd, moet een raadplegingsprocedure worden gestart om de vreemdeling in SIS te kunnen signaleren.¹²³ Zie hiervoor paragraaf 5.4.

5.3 Ongewenstverklaring

Een OVR¹²⁴ is een maatregel waarmee de vreemdeling de toegang tot en het verblijf in Nederland wordt verboden. Een OVR kan alleen opgelegd worden in zaken waarin de Terugkeerrichtlijn¹²⁵ niet van toepassing is, zoals de grensprocedure.¹²⁶

Een OVR is in de zaken die dit hoofdstuk betreffen enkel mogelijk indien de vreemdeling het grondgebied van de EU+ heeft verlaten tijdens de verblijfsprocedure en zich op het moment van beoordeling nog steeds buiten dit gebied bevindt.

Omdat een ongewenst verklaarde vreemdeling geen rechtmatig verblijf meer heeft, geldt er geen opschortende werking. [Artikel 67](#) lid 3 Vw blokkeert al het rechtmatige verblijf, met uitzondering van een asielaanvraag voor derdelanders zolang daar nog niet op is beslist. Wel staat er bezwaar en beroep open tegen oplegging van de maatregel.

5.4 Besluit tot Signalering

Een BtS is een maatregel die kan worden opgelegd als de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.¹²⁷

Door een BtS wordt de vreemdeling gesignaleerd in het systeem E&S of SIS. Hierdoor kan de vreemdeling in beginsel respectievelijk niet meer reizen naar en verblijven in Nederland dan wel de EU.

Leg altijd tegelijk met een ZIRV een BtS op, zie hierbij [A4/4](#) Vc. Specifiek voor vreemdelingen met verblijfsrecht in een andere EU-lidstaat geldt hierbij het volgende. Als na

¹²³ Zie [ECLI:NL:RVS:2022:3581](#). Een Europees werkend inreisverbod kan alleen worden gehandhaafd met een SIS-signalering

¹²⁴ [Artikel 67](#) Vw en [A4/3](#) Vc.

¹²⁵ [Richtlijn 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

¹²⁶ Dit betekent dat aan de volgende groepen een OVR kan worden opgelegd:

- Unieburgers en hun derdelands familieleden;
- Dublinclaimanten;
- Vreemdelingen die aan de grens geweigerd zijn;
- Derdelanders die zich op het moment van het besluit niet (meer) op het grondgebied van Nederland dan wel de EU+ bevinden. Derdelanders die verblijfsprocedures in Nederland hebben gevoerd blijven onder de Terugkeerrichtlijn vallen totdat feitelijk vast staat dat zij zich buiten de EU+ bevinden.

¹²⁷ Dit is gebaseerd op artikel 24, eerste lid, [Verordening \(EU\) 2018/1861](#) en [artikel 67a](#) Vw. Zie ook [A4/4](#) Vc.

een raadplegingsprocedure (zie [A2/12.10.2.2](#) Vc¹²⁸) het verblijfsrecht in de andere lidstaat niet wordt ingetrokken, dan worden het TKB en het IRV opgeheven. Omdat de vreemdeling verblijfsrecht in de EU behoudt, kunnen deze besluiten niet worden gehandhaafd. Het BtS wordt niet opgeheven en op grond daarvan kan de vreemdeling nationaal gesignaleerd worden in E&S.

Een BtS wordt bij voorkeur samen met een TKB en IRV opgelegd, maar soms kan dit niet. Beoordeel of een BtS kan worden opgelegd als er vanwege een terugkeerbeletsel geen TKB en IRV kan worden opgelegd. In [A4/4](#) Vc staan de voorwaarden vermeld om op grond van bedreiging van de openbare orde of de nationale veiligheid een Besluit tot Signalering op te leggen aan een vreemdeling in Nederland.

¹²⁸ Zie ook artikel 11 ev van [Verordening 2018/1860](#) en 27 ev van [Verordening \(EU\) 2018/1861](#). Er vindt 1 raadpleging plaats, zowel voor het TKB als het IRV.