



# **Toepassing en aanscherping van de glijdende schaal**

Samenvatting

**Onderzoek in opdracht van WODC**

© 2009 WODC, Ministerie van Justitie, Auteursrechten voorbehouden.

Z. Berdowski, P. Eshuis en A. Vennekens

Zoetermeer, 12 augustus 2009

# Samenvatting

## Inleiding

Veroordelingen voor een misdrijf kunnen van invloed zijn op het rechtmatig verblijf van vreemdelingen. Om te bepalen of een opgelegde veroordeling consequenties heeft voor het rechtmatig verblijf wordt gebruik gemaakt van het principe van de "glijdende schaal" zoals staat verwoord in artikel 3.86 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000). Volgens het principe van de glijdende schaal wordt er een verband gelegd tussen de duur van de opgelegde straf en de duur van het rechtmatig verblijf in Nederland. Hoe langer de vreemdeling rechtmatig in Nederland verblijft, hoe zwaarder de straf moet zijn om tot beëindiging van het rechtmatig verblijf over te kunnen gaan.

## Aanleiding van het onderzoek

In dit onderzoek zijn de toepassing en aanscherping van de glijdende schaal bestudeerd. Dat is gebeurd op verzoek van de Staatssecretaris van Justitie.

## Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd met behulp van administratieve gegevens over vreemdelingen met een rechtmatig verblijf die sinds de invoering van de huidige glijdende schaal in juli 2002 onherroepelijk zijn veroordeeld. De empirische basis bestaat uit twee bronnen:

- Administratieve gegevens uit de periode 2002-2008. Deze bron is gebruikt ten behoeve van kwantitatieve analyses.
- Het onderzoek naar digitaal beschikbare dossiers van veroordeelde vreemdelingen, dat de basis vormde voor kwalitatieve analyses.

## De onderzoekspopulatie

De onderzoekspopulatie bestaat uit vreemdelingen met de volgende kenmerken:

- De vreemdeling is in de periode juli 2002 tot juli 2008 onherroepelijk veroordeeld.
- De vreemdeling verblijft op het moment van veroordeling rechtmatig in Nederland.
- De nationaliteit van de vreemdeling behoort niet tot één van de uitzonderingscategorieën waarop de glijdende schaal niet van toepassing is, zoals bij voorbeeld ingezetenen van de EU.

Gedurende de onderzochte periode waren er 11.697 vreemdelingen, die aan alle hierboven genoemde kenmerken voldoen. Deze 11.697 vreemdelingen vormen de onderzoekspopulatie, die is gebruikt om twee onderwerpen te analyseren: A) de resultaten van de toepassing van de huidige glijdende schaal en B) de mogelijke effectiviteit van de voorgestelde aangescherpte glijdende schaal.

### De toepassing van de huidige glijdende schaal

In de volgende alinea's is weergegeven welke van de 11.697 veroordeelde vreemdelingen in de periode 2002-2008 gezien de verhouding tussen duur van het rechtmatig verblijf en zwaarte van de opgelegde straf in aanmerking kwamen voor toetsing aan de glijdende schaal. Tevens wordt nagegaan welk besluit er is genomen over het rechtmatig verblijf.

#### *Hoeveel vreemdelingen komen in aanmerking voor toetsing aan de glijdende schaal?*

In de periode 2002-2008 kwamen 797 van de 11.697 onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen in aanmerking voor toetsing aan de glijdende schaal. De meeste van deze 797 vreemdelingen kwamen in de jaren 2002, 2003 of 2004 al in aanmerking voor toetsing. In latere jaren komen er steeds minder vreemdelingen in aanmerking voor toetsing aan de glijdende schaal: in 2005 kwamen nog ruim 300 vreemdelingen in aanmerking, terwijl dat er in 2007 nog maar 32 zijn. De afname van het aantal vreemdelingen dat voor toetsing in aanmerking komt wordt veroorzaakt doordat er in de periode 2002-2008 maar weinig veroordeelde vreemdelingen uitstromen (Nederland verlaten) of instromen (zich nieuw in Nederland vestigen). De gehele populatie bouwt daardoor een steeds langere periode van rechtmatig verblijf op. Hoe langer de vreemdeling in Nederland verblijft, hoe zwaarder de straf moet zijn om de glijdende schaal toe te kunnen passen. De meeste opgelegde straffen zijn daarvoor niet zwaar genoeg.

Van de 797 vreemdelingen die in aanmerking komen voor toetsing aan de glijdende schaal had 73% een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en 27% had een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Het percentage vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in de totale populatie van de 11.697 veroordeelde vreemdelingen was veel lager, namelijk 19%.

#### *Hoeveel vreemdelingen zijn daadwerkelijk getoetst?*

Van de 797 vreemdelingen die in aanmerking kwamen voor toetsing aan de glijdende schaal zijn er 257 daadwerkelijk door de IND getoetst. De overige 540 vreemdelingen zijn niet getoetst aan de glijdende schaal.

De belangrijkste aanleiding voor de IND om tot toetsing over te gaan is een ontvangen verzoek tot verlenging of wijziging van de verblijfstitel. Zo'n verzoek kan zijn ingediend door de vreemdeling zelf of door de politie. Van de 257 daadwerkelijk getoetste vreemdelingen heeft 44% een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en 56% heeft een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

#### *Waarom zijn sommige vreemdelingen niet getoetst?*

De belangrijkste reden om de glijdende schaal niet toe te passen terwijl dat wel zou kunnen, is gelegen in procedurele voorschriften. De procedure rond vreemdelingen met een verblijfsstatus voor onbepaalde tijd voorziet niet in een vast moment waarop controle op antecedenten plaatsvindt. Voor vreemdelingen met een verblijfsstatus voor bepaalde tijd is dat vaste moment er wel, namelijk het moment dat de vreemdeling verzoekt zijn status te verlengen of te wijzigen.

#### *Hoe vaak heeft de toetsing geleid tot verblijfsbeëindiging?*

Ongeveer de helft van de toetsingen (52%) heeft geleid tot verblijfsbeëindiging. Bij vreemdelingen met een verblijfsstatus voor bepaalde tijd leidt toetsing vaker tot verblijfsbeëindiging (61%) dan bij vreemdelingen met een verblijfsstatus voor onbepaalde tijd (45%). In de onderzochte dossiers van de vreemdelingen is één reden om tot verblijfsbeëindiging te besluiten dominant: het algemene belang van de openbare orde weegt zwaarder dan het individuele belang van de vreemdeling.

#### *Hoe vaak is na toetsing het rechtmatig verblijf voortgezet?*

Bijna de helft van de toetsingen aan de glijdende schaal (48%) heeft niet geleid tot verblijfsbeëindiging. De belangrijkste redenen om het rechtmatig verblijf niet te beëindigen zijn:

- de strafoplegging voldoet niet aan de norm van de glijdende schaal, omdat een deel van de straf betrekking heeft op de periode van minderjarigheid;
- de vreemdeling valt onder de uitzonderingsregel van eerste vestiging op jeugdige leeftijd;
- humanitaire gronden met name artikel 8 van de Europese Verdrag van Rechten van de Mens (EVRM).

#### *Hoe vaak is op andere gronden besloten tot verblijfsbeëindiging?*

Er zijn 540 vreemdelingen die niet zijn getoetst aan de glijdende schaal, terwijl dat wel zou kunnen. Hiervan is bij 351 vreemdelingen het rechtmatig verblijf op andere gronden van de Vreemdelingenwet 2000 beëindigd dan de glijdende schaal. Voorbeelden zijn:

- de vreemdeling voldoet niet meer aan een beperking en heeft dit niet tijdig gemeld;
- de vreemdeling dient te laat een verlengingsaanvraag in; of
- de vreemdeling is met onbekende bestemming vertrokken.

## De voorgestelde aangescherpte glijdende schaal

Het kabinet-Balkenende II was voornemens om de glijdende schaal aan te scherpen. Om het verschil tussen de huidige glijdende schaal en het voorstel tot aanscherping waar te nemen is het voorstel tot aanscherping hypothetisch toegepast op dezelfde onderzoekspopulatie 2002-2008.

*Zou de aangescherpte glijdende schaal hebben geleid tot meer beoordelingen op basis van de glijdende schaal?*

Van de 11.697 vreemdelingen, die in de periode 2002-2008 onherroepelijk zijn veroordeeld heeft de IND – zo bleek hierboven al - 257 vreemdelingen beoordeeld op basis van de huidige glijdende schaal. Wanneer van de voorgestelde glijdende schaal zou zijn uitgegaan, dan zou de IND in dezelfde periode 1.024 vreemdelingen hebben beoordeeld op basis van de voorgestelde schaal.

In de huidige glijdende schaal worden vreemdelingen met verblijfsrecht voor bepaalde tijd wegens procedurele voorschriften veel vaker door de IND beoordeeld dan vreemdelingen met verblijfsrecht voor onbepaalde tijd. Dit verschil tussen vreemdelingen met verblijfsrecht voor bepaalde tijd en voor onbepaalde tijd wordt versterkt door de voorgestelde glijdende schaal. Dat komt doordat het voorstel alleen de norm wijzigt, maar niet de procedure die tot toepassing van de norm moet leiden.

*Zou de voorgestelde aangescherpte glijdende schaal tot meer verblijfsbeëindigingen hebben geleid?*

Voor de gehele periode 2002-2008 is geschat dat de voorgestelde glijdende schaal geleid zou kunnen hebben tot 376 verblijfsbeëindigingen. Dat is 3,2% van de populatie van 11.697 vreemdelingen, die in de periode 2002-2008 onherroepelijk is veroordeeld. De huidige glijdende schaal leidde in dezelfde periode tot 134 verblijfsbeëindigingen.

## Conclusies

### *Conclusie 1*

Uit het onderzoek blijkt dat de huidige glijdende schaal vooral effectief is bij veroordeelde vreemdelingen die hooguit vijf jaar rechtmatig in Nederland verblijven. Dit zijn doorgaans vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Veroordeelde vreemdelingen die

aan voornoemde kenmerken voldoen komen eerder in aanmerking voor toetsing aan de glijdende schaal omdat de strafvereisten voor de nog niet zo lang in Nederland gevestigde vreemdelingen veel lichter zijn, en omdat de procedurele voorschriften voorzien in een vast moment voor een antecedententoets.

#### *Conclusie 2*

Uit het onderzoek blijkt dat een deel van de veroordeelde vreemdelingen wel voor toetsing aan de glijdende schaal in aanmerking komt, terwijl dat niet altijd is gebeurd. Het gaat hier overwegend om vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Het resultaat van de huidige glijdende schaal wordt sterk bepaald door het ontbreken van een vast toetsmoment voor vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

#### *Conclusie 3*

Het belang van het instrument glijdende schaal bij verblijfsbeëindigingen is relatief beperkt. Van de 797 vreemdelingen die voor toetsing aan de glijdende schaal in aanmerking kwamen is in 485 gevallen het verblijf beëindigd. Van deze 485 verblijfsbeëindigingen kwamen er 134 (28%) tot stand op basis van de glijdende schaal en in 351 gevallen (72%) is het verblijf beëindigd op andere gronden dan de glijdende schaal.

#### *Conclusie 4*

Uit het onderzoek blijkt dat de aangescherpte glijdende schaal naar schatting leidt tot iets meer beoordelingen. Deze meerwaarde is sterk geconcentreerd in de eerste treden van de voorgestelde glijdende schaal, namelijk bij personen die hooguit drie jaar rechtmatig in Nederland verblijven.

#### *Conclusie 5*

Wanneer de aangescherpte glijdende schaal nu ingevoerd zou worden zou de meerwaarde zeer bescheiden zijn, omdat er in de loop van 2002-2008 steeds minder veroordeelde vreemdelingen zijn die nog maar kort een verblijfsvergunning hebben.