

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

Eindrapport

Onderzoek in opdracht van WODC

E0070

Z. Berdowski, P. Eshuis en A. Vennekens

Zoetermeer, 13 augustus 2009

Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO bv)  
Bredewater 26  
Postbus 602  
2700 MG Zoetermeer  
tel: 079 322 22 24  
fax: 079 322 22 14  
e-mail: [info@ioo.nl](mailto:info@ioo.nl)  
[www.ioo.nl](http://www.ioo.nl)

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
1.1	Inleiding	7
1.2	Aanleiding van het onderzoek	7
1.3	Aanpak van het onderzoek	7
1.4	De onderzoekspopulatie	7
1.5	De toepassing van de huidige glijdende schaal	8
1.6	De voorgestelde aangescherpte glijdende schaal	10
1.7	Conclusies	11
<b>2</b>	<b>Vraagstelling en aanpak</b>	<b>13</b>
2.1	Leeswijzer	13
2.2	Inleiding	13
2.3	Aanleiding van het onderzoek	13
2.4	Ontstaansgeschiedenis van de glijdende schaal	14
2.5	De huidige glijdende schaal	15
2.6	De voorgestelde glijdende schaal	19
2.7	Onderzoeksvragen	20
2.8	Onderzoeksperiode	21
2.9	Doorlooptijd van het onderzoek	21
2.10	Constructie van het onderzoeksbestand	22
2.11	Definities van begrippen	23
2.12	Aanpak van het onderzoek	24
	2.12.1 Het kwantitatieve deel	24
	2.12.2 Het dossieronderzoek	27
	2.12.3 Schatting van de resultaten voorgestelde glijdende schaal	29
	2.12.4 Analyseschema	29
<b>3</b>	<b>De populatie</b>	<b>31</b>
3.1	Inleiding	31
3.2	De omvang van de onderzoekspopulatie	31
3.3	Achtergrondkenmerken van de populatie	33
3.4	Typering van de misdrijven	35
3.5	Representativiteit	38
<b>4</b>	<b>Reikwijdte van de glijdende schaal</b>	<b>39</b>
4.1	Inleiding	39
4.2	Definitie reikwijdte	39
4.3	Verblijfsduur in de periode 2002-2008	39
4.4	Verblijfsduur op het moment van onherroepelijke veroordeling	41
4.5	De reikwijdte van de glijdende schaal	43
	4.5.1 Toets op overige kenmerken van de glijdende schaal	44
	4.5.2 Achtergrondkenmerken	45
4.6	Conclusie	46

<b>5</b>	<b>Toepassing van de glijdende schaal</b>	<b>49</b>
5.1	Definitie van toepassing	49
5.2	Aantal dossiers waarbij GS is toegepast	49
5.2.1	Overwegingen bij de toepassing	50
5.2.2	Kenmerken van getoetste casussen	52
5.3	Raming toepassing voor alle vreemdelingen	53
5.4	Verklaring van het toepassingspercentage	54
5.5	Conclusie	56
<b>6</b>	<b>Resultaat van de glijdende schaal</b>	<b>57</b>
6.1	Inleiding	57
6.2	Definitie van resultaat	57
6.3	Verblijfsbeëindiging	57
6.4	Resultaat op basis van dossieranalyse	59
6.5	Raming resultaat voor alle vreemdelingen	62
6.6	Verblijfsbeëindiging op andere gronden	65
6.6.1	Het totaal van de verblijfsbeëindigingen	66
6.7	Conclusie	67
<b>7</b>	<b>De voorgestelde glijdende schaal</b>	<b>69</b>
7.1	Inleiding	69
7.2	Reikwijdte van de voorgestelde glijdende schaal	69
7.3	Achtergrondkenmerken	71
7.4	Resultaat	71
7.5	De voorgestelde schaal in het dossieronderzoek	73
7.6	Conclusie	73
<b>8</b>	<b>Conclusies</b>	<b>75</b>
8.1	De onderzoekspopulatie	75
8.2	De toepassing van de huidige glijdende schaal	76
8.3	Conclusies huidige glijdende schaal	78
8.4	De voorgestelde aangescherpte glijdende schaal	79
8.5	Conclusies aangescherpte glijdende schaal	81
BIJLAGE 1	Constructie onderzoeksbestand	83
BIJLAGE 2	Operationalisering art.3.86.1c/d	87
BIJLAGE 3	Betrouwbaarheidsmarges	89

## Voorwoord

In dit rapport is verslag gedaan van een onderzoek naar de toepassing en aanscherping van de glijdende schaal. Het onderzoek is uitgevoerd op verzoek van de Staatssecretaris van Justitie. De Directie Migratiebeleid (DMB) van het Directoraat-generaal Wetgeving, Internationale aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGWIAV) is namens de Staatssecretaris van Justitie opdrachtgever richting het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Het WODC heeft het onderzoek uitbesteed aan het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO bv).

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van de heer prof. dr. P.J.M. Verschuren (Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit der Managementwetenschappen).

De begeleidingscommissie bestond voorts uit de volgende leden: de heer dr. F.W. Beijaard (Ministerie van Justitie, WODC), de heer drs. M. Vrolijk (Ministerie van Justitie, DMB), mevrouw mr. P. van Duijn (IND, Immigratie- en Naturalisatiedienst ) en de heer P.D. Waltheer (Regiopolitie Zuid-Holland-Zuid). Onder de stimulerende begeleiding van de voorzitter heeft de begeleidingscommissie sterk bijgedragen aan de kwaliteit van het onderzoek.

Het achterhalen van de relevante gegevens voor het onderzoek is een lange weg met veel onverwachte problemen gebleken. Zonder de bijzonder grote inspanningen van de medewerkers van het WODC, JustID en de IND zou het niet zijn gelukt om dit onderzoek tot een goed einde te brengen. Een woord van dank en waardering voor deze coöperatieve opstelling is op zijn plaats.

*Zosja Berdowski (IOO)*



# 1 Samenvatting

## 1.1 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.

## 1.2 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.

## 1.3 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.

## 1.4 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.

## 1.5 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.

## 1.6 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.

## 1.7 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.



## 2 Vraagstelling en aanpak

### 2.1 Leeswijzer

In het huidige en de volgende hoofdstukken zijn de uitkomsten van het onderzoek gepresenteerd. Hoofdstuk 2 behandelt de onderzoeksvragen en de aanpak van het onderzoek. De aanpak omvat onder andere een aantal analysestappen. Hoofdstuk 3 handelt over de populatie (analysestap 1). Hoofdstuk vier gaat over de reikwijdte van de glijdende schaal (analysestap 2). De toepassing van de glijdende schaal door de IND komt aan bod in hoofdstuk 5 (analysestap 3). Hoofdstuk 6 behandelt het resultaat van de glijdende schaal (analysestap 4). In hoofdstuk 7 is geraamd wat het resultaat is van de voorgestelde glijdende schaal. In het laatste hoofdstuk 8 worden de onderzoeksvragen beantwoord.

### 2.2 Inleiding

Op verzoek van de Staatssecretaris van Justitie is het onderzoek met de werktitel 'toepassing en aanscherping van de glijdende schaal' gestart. De aanleiding voor dit onderzoek staat in paragraaf 2.2. In paragraaf 2.3 is de ontstaansgeschiedenis van de glijdende schaal weergegeven. Een weergave van de huidige glijdende schaal (2.4) en de voorgestelde glijdende schaal (2.5) komen daarna aan bod. Dan volgen de onderzoeksvragen (2.6), de onderzoeksperiode (2.7) en de doorlooptijd van het onderzoek (2.8). De constructie van het onderzoeksbestand is verantwoord in paragraaf 2.9. Belangrijke begrippen die in dit onderzoek worden gehanteerd zijn gedefinieerd in paragraaf 2.10. In paragraaf 2.11 staat de aanpak van het onderzoek centraal.

### 2.3 Aanleiding van het onderzoek

In augustus 2007 liet de huidige Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer het volgende weten:

*'Ik ben .... voornemens om het voorstel tot aanscherping van de 'glijdende schaal' vooralsnog aan te houden en eerst een onderzoek te laten verrichten naar de toepassing en effectiviteit van het huidige beleid en de mogelijke verhoging van de effectiviteit door middel van de voorgestelde aanscherping. Op basis van de resultaten van dat onderzoek zal ik bezien of een beleidsaanpassing wenselijk is'<sup>1</sup>.*

Het hierboven genoemde voornemen van de Staatssecretaris was aanleiding om het onderhavige onderzoek naar de werking van de huidige glijdende schaal en de mogelijke effectiviteit van de voorgestelde schaal uit te laten voeren.

<sup>1</sup> TK 2006-2007, 19637, nr. 1168, pag. 3

## 2.4 Ontstaansgeschiedenis van de glijdende schaal

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft in haar advies van april 2005<sup>1</sup> een samenvattend overzicht gemaakt van de ontstaansgeschiedenis van de huidige schaal. Dit overzicht is in tabel 2.1 en de daarna volgende tekst overgenomen.

Tabel 2.1 Historisch overzicht van de inhoud van de glijdende schaal

Rechtmatige Verblijfsduur	<u>Strafmaat verleden</u>		<u>Heden</u>
	1982	feb 1990	juli 2002
minder dan 1 jaar	2 tot 3 mnd	9 mnd	1 mnd
minstens 1 tot 2 jaar	3 tot 6 mnd		3 mnd
minstens 2 tot 3 jaar	>2 jr verblijf, > 6 mnd		6 mnd
minstens 3 tot 4 jaar		18 mnd	9 mnd
minstens 4 tot 5 jaar		21 mnd	12 mnd
minstens 5 tot 6 jaar		24 mnd	24 mnd
minstens 6 tot 7 jaar		30 mnd	30 mnd
minstens 7 tot 8 jaar		36 mnd	36 mnd
minstens 8 tot 9 jaar		45 mnd	45 mnd
minstens 9 tot 10 jaar		54 mnd	54 mnd
minstens 10 tot 15 jaar		60 mnd	60 mnd
minstens 15 tot 20 jaar		96 mnd	96 mnd

Bron: ACVZ, 2005

“Het vraagstuk van openbare orde, de toepassing van de glijdende schaal en een aanscherping daarvan is al geruime tijd het onderwerp van maatschappelijk en politiek debat. Al in de Vreemdelingenwet van 1965 stonden begrippen als openbare orde en nationale veiligheid centraal. In de Vreemdelingencirculaire van 1982 (deel A4) is de mogelijkheid van verblijfsbeëindiging van vreemdelingen bij ernstige inbreuken op de openbare orde opgenomen en werd gesproken van een getrappt systeem, bepaald door de zwaarte van de voor de inbreuk opgelegde straf. De glijdende schaal werd hiermede in feite geïntroduceerd. Na de introductie van een meer systematisch kader voor het vreemdelingenbeleid ten aanzien van de inbreuken op de openbare orde werd rond 1990 de 'glijdende schaal' ingevoerd als normstelling met algemene gelding. Sedert die introductie werd, mede onder invloed van breed gevoerde discussies over de openbare orde, in 2002 door Staatssecretaris Kalsbeek een aantal wijzigingen, neerkomend op aanscherpingen, in de systematiek van de glijdende schaal doorgevoerd. Het politiek en maatschappelijk debat heeft sedert deze laatste, relatief recente, beleidsaanpassing niet stilgestaan en vanuit de Tweede Kamer is aangedrongen op bezinning omtrent de mogelijkheden tot verdere aanscherping.”

<sup>1</sup> ACVZ (2005), Openbare orde en verblijfsbeëindiging, Advies over het vreemdeling-rechtelijk openbare orde beleid en de toepassing van de 'glijdende schaal' als maatstaf voor het intrekken van de verblijfsvergunning van in Nederland verblijvende vreemdelingen, Den Haag.

## 2.5 De huidige glijdende schaal

In vervolg op de strafrechtelijke afdoening bestaat de mogelijkheid om, ingeval een vreemdeling wordt veroordeeld voor een misdrijf, het rechtmatig verblijf te beëindigen. De glijdende schaal is het instrument met behulp waarvan dient te worden bepaald of verblijfsbeëindiging aan de orde is.

De huidige glijdende schaal is vastgelegd in artikel 3.86 van het Vreemdelingenbesluit 2000<sup>1</sup>. Op basis van dit besluit en de Vreemdelingenwet 2000 bestaat de mogelijkheid om bij misdrijven met een strafdreiging van gevangenisstraf van drie jaar of meer over te gaan tot de intrekking van de verblijfsvergunning van een vreemdeling en hem/haar vervolgens tot ongewenst vreemdeling te verklaren. In artikel 3.86 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) is de glijdende schaal vastgelegd (Box 2.1).

Door het toepassen van de glijdende schaal in het tweede lid van artikel 3.86 Vb 2000 kan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling worden beëindigd. Er is een relatie aangebracht tussen de verblijfsduur van de vreemdeling en de ernst van het misdrijf, uitgedrukt in aantallen maanden onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Hoe langer de vreemdeling in Nederland verblijft hoe ernstiger het misdrijf moet zijn om tot beëindiging van het rechtmatig verblijf over te gaan. In de rest van dit rapport wordt de term 'glijdende schaal' gebruikt om te verwijzen naar het tweede lid van artikel 3.86 Vb 2000.

---

### *Box 2.1: Artikel 3.86 Vreemdelingenbesluit 2000*

1. *De aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Wet, kan worden afgewezen op grond van artikel 18, eerste lid, onder e, van de Wet wegens gevaar voor de openbare orde, indien:*
    - a. *er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat de vreemdeling zich schuldig heeft gemaakt aan gedragingen als bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag;*
    - b. *de vreemdeling de echtgenoot of de echtgenote, het minderjarige kind, de partner of het meerderjarige kind, bedoeld in artikel 29, onder e of f, van de Wet, is van een in Nederland verblijvende vreemdeling ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat deze zich schuldig heeft gemaakt aan gedragingen als bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag, of*
    - c. *de vreemdeling met een verblijfsduur korter dan drie jaar wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van twee jaar of meer is bedreigd, bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis een gevangenisstraf of jeugddetentie, een taakstraf of een maatregel als bedoeld in artikel 37a, 38m of 77h, vierde lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht, dan wel het buitenlandse equivalent daarvan, is opgelegd, en het onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelte van die straf of maatregel ten minste gelijk is aan de in het tweede lid bedoelde norm;*
    - d. *de vreemdeling wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaar of meer is bedreigd, bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis een gevangenisstraf of jeugddetentie, een taakstraf of een maatregel als bedoeld in artikel 37a, 38m of 77h, vierde lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht, dan wel het buitenlandse equivalent daarvan, is opgelegd, en het onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelte van die straf of maatregel ten minste gelijk is aan de in het tweede lid bedoelde norm.*
- 

<sup>1</sup> Stb 2000, nr 497; gewijzigd op 5 juli 2002, Stb 2002, nr. 371.

- 
2. *De in het eerste lid, onder c en d, bedoelde norm bedraagt bij een verblijfsduur van: minder dan 1 jaar: 1 maand; ten minste 1 jaar, maar minder dan 2 jaar: 3 maanden; ten minste 2 jaar, maar minder dan 3 jaar: 6 maanden; ten minste 3 jaar, maar minder dan 4 jaar: 9 maanden; ten minste 4 jaar, maar minder dan 5 jaar: 12 maanden; ten minste 5 jaar, maar minder dan 6 jaar: 24 maanden; ten minste 6 jaar, maar minder dan 7 jaar: 30 maanden; ten minste 7 jaar, maar minder dan 8 jaar: 36 maanden; ten minste 8 jaar, maar minder dan 9 jaar: 45 maanden; ten minste 9 jaar, maar minder dan 10 jaar: 54 maanden; ten minste 10 jaar, maar minder dan 15 jaar: 60 maanden; ten minste 15 jaar, maar minder dan 20 jaar: 96 maanden.*
  3. *Bij de toepassing van het eerste lid, onder c en d, wordt mede betrokken de buiten Nederland gepleegde of bestrafte inbreuk op de openbare orde, voorzover die naar Nederlands recht een misdrijf oplevert waartegen een gevangenisstraf van twee, onderscheidenlijk drie jaren of meer is bedreigd en waarbij de strafmaat vergelijkbaar is met de strafmaat die in Nederland zou zijn opgelegd wanneer het feit in Nederland zou zijn gepleegd.*
  4. *Voor de toepassing van het tweede lid wordt onder verblijfsduur verstaan: de duur van het rechtmatige verblijf als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e, dan wel l, van de Wet of als Nederlander, direct voorafgaande aan het moment waarop het misdrijf is gepleegd of aangevangen.*
  5. *Bij de berekening van de in het tweede lid bedoelde norm wordt betrokken:*
    - a. *ingeval van een verblijfsduur van vijf jaren of minder, de totale duur van alle onvoorwaardelijk opgelegde gedeelten van de straffen en maatregelen, bedoeld in het eerste lid, onder c en d; en*
    - b. *ingeval van een veroordeling tot een taakstraf: de duur van de vervangende hechtenis die de rechter heeft vastgesteld voor het geval de veroordeelde de taakstraf niet naar behoren verricht.*
  6. *In afwijking van het eerste lid wordt de aanvraag niet afgewezen, indien de vreemdeling minderjarig is en één van zijn ouders met de Nederlandse nationaliteit in Nederland is gevestigd.*
  7. *In afwijking van het eerste lid wordt de aanvraag niet afgewezen:*
    - a. *bij een verblijfsduur van tien jaren, tenzij er sprake is van een geweldsmisdrijf of handel in verdovende middelen;*
    - b. *bij een verblijfsduur van vijftien jaren, tenzij er sprake is van handel in verdovende middelen, of*
    - c. *bij een verblijfsduur van twintig jaren.*
  8. *Indien de vreemdeling in Nederland is geboren of voor zijn tiende jaar rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e dan wel l van de Wet, heeft gekregen, wordt de aanvraag in afwijking van het eerste lid niet afgewezen:*
    - a. *bij een verblijfsduur van tien jaar, tenzij er sprake is van handel in verdovende middelen, of*
    - b. *bij een verblijfsduur van vijftien jaar.*
  9. *In geval de verblijfsvergunning, bedoeld in het eerste lid, is verleend onder een beperking verband houdende met gezinshereniging of gezinsvorming houdt Onze Minister bij de toepassing van de voorgaande leden ten minste rekening met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de vreemdeling, alsmede het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met het land van herkomst.*
  10. *In geval de aanvraag is ingediend door een vreemdeling die houder is van een EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen die is afgegeven door een andere staat die partij is bij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, houdt Onze Minister bij de toepassing van het eerste lid, onder c, mede rekening met de ernst van de inbreuk of het soort van inbreuk dat door de langdurig ingezetene of diens gezinslid op de openbare orde of nationale veiligheid is gepleegd, respectievelijk met het gevaar dat van de langdurig ingezetene of dat gezinslid uitgaat.*
  11. *Bij de toepassing van het tiende lid houdt Onze Minister rekening met de leeftijd van de vreemdeling, de gevolgen voor de vreemdeling en de leden van zijn gezin, het bestaan van banden met Nederland dan wel het ontbreken van banden met het land van herkomst.*
  12. *Bij de indiening van de aanvraag ondertekent de vreemdeling van twaalf jaar of ouder een antecedentenverklaring. Het model van de verklaring wordt bij ministeriële regeling vastgesteld.*
-



Met behulp van de glijdende schaal kan een aanvraag tot verlenging van de verblijfsvergunning worden afgewezen op basis van artikel 18 eerste lid onder e van de Vreemdelingenwet: er is sprake van een gevaar voor de openbare orde. Wanneer de vreemdeling een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd heeft, kan de vergunning worden ingetrokken op basis van artikel 19 Vw wanneer er sprake is van een gevaar voor de openbare orde. De glijdende schaal geldt voor zowel vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als voor vreemdelingen met een vergunning voor bepaalde tijd (artikel 3.95 derde lid Vb 2000).

De glijdende schaal is in beginsel van toepassing op alle vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven met uitzondering van EU-onderdanen en onderdanen van landen waarmee de EG-een associatieverdrag heeft afgesloten.

Toetsing aan de glijdende schaal vindt altijd plaats op basis van een individuele belangenafweging. Het algemeen belang van de openbare orde wordt afgewogen tegen het persoonlijk belang van de vreemdeling om zijn verblijf in Nederland te kunnen voortzetten. Hieronder valt ook de mate van culturele en sociale verbondenheid met Nederland en het recht op familie- en gezinsleven op basis van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (8EVRM). De relevante bepalingen uit de Algemene Wet Bestuursrecht worden eveneens betrokken bij de toetsing. Bij het toepassen van de glijdende schaal maakt de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) op basis van alle feiten en omstandigheden per geval een individuele afweging. Om deze reden kan het voorkomen dat de vreemdeling voldoet aan één van de normen van de glijdende schaal, maar dat er niet tot verblijfsbeëindiging wordt overgegaan omdat de belangenafweging in het voordeel van de vreemdeling uitvalt.

#### *Voorschriften rond de toepassing van de glijdende schaal door de IND*

In de Vreemdelingenwet 2000(Vw), het Vreemdelingenbesluit 2000(Vb) en de Vreemdelingencirculaires 2000 is omschreven op welk moment en op welke wijze de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) anteceden-tenonderzoek uitvoert. Aan de hand van dit anteceden-tenonderzoek kan de IND vaststellen of de vreemdeling voldoet aan de norm van de glijdende schaal.

In hoofdstuk B1 paragraaf 4.4.2 van de Vreemdelingencirculaire 2000 staat het volgende over het raadplegen van systemen: "Bij iedere aanvraag tot het verlenen, het verlengen of het wijzigen van de verblijfsvergunning, alsmede in het kader van een adviesaanvragen inzake een aanvraag tot een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) worden het (Nationaal) Schengen Informatiesysteem (SIS), het opsporingsregister (OPS), het herkenningsdienstsysteem (HKS) en het justitieel documentatiesysteem (JDS) geraadpleegd. Hierbij wordt zo mogelijk rekening

gehouden met eventuele aliases en alternatieve schrijfwijzen." In hoofdstuk C5 paragraaf 3.2 van de Vc 2000 wordt vermeld dat artikel 3.86 Vb 2000 eveneens van toepassing is verklaard voor de verlenging van de voorlopige vergunning voor asiel voor bepaalde tijd (VVA).

Een toets op antecedenten vindt plaats bij:

1. Eerste aanvraag MVV (art. 16 VW en art. 2.9, 3.20, en 3.77 Vb)
2. Eerste aanvraag regulier bepaalde tijd (art. 16 VW en art. 2.9, 3.20, en 3.77 Vb)
3. Verlenging asiel bepaalde tijd (art. 32, lid 1, sub b Vw en art. 3.86 Vb)
4. Verlenging regulier bepaalde tijd (art 18 Vw en art. 3.86 Vb)
5. Aanvraag wijziging verblijfsdoel (art 18 Vw en art. 3.86 Vb)
6. Aanvraag regulier onbepaalde tijd (art 18 Vw en art. 3.86 Vb)

Alleen bij de onder punt 3. 4. 5 en 6 genoemde aanvragen vindt een verwijzing naar de glijdende schaal plaats. Alle structureel in de regelgeving ingebedde toetsen op antecedenten in het kader van de glijdende schaal hebben dus betrekking op vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd<sup>1</sup>.

De toets op antecedenten van vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in het kader van de glijdende schaal wordt gedaan door de politie<sup>2</sup>. Wanneer de politie oordeelt dat het gedrag van de vreemdeling zodanig is, dat de openbare orde in het gevaar komt kan de politie een verzoek tot beëindiging van het verblijf indienen bij de IND. Politie, IND en de Koninklijke Marechaussee (KMar) hebben werkafspraken gemaakt over het signaleren van vreemdelingen die een misdrijf hebben begaan. Deze werkafspraken zijn vastgelegd in het protocol vreemdelingen in de strafrechtketen (VRIS). In de Vreemdelingen-circulaire (1.A4/10.1) is het VRIS ingebed in het vreemdelingenbeleid.

#### *Uitvoeringspraktijk van de IND*

Het uitvoeren van de openbare ordetoets vindt plaats indien sprake is van een door de vreemdeling ingediende aanvraag als hiervoor opgesomd. Tijdens het onderzoek is gebleken dat met name bij aanvragen om verlenging van de geldigheidsduur geen openbare ordetoets kon worden getraceerd in het systeem van de IND. De IND heeft aangegeven, dat een verzoek om verlenging van de geldigheidsduur van de ver-

<sup>1</sup> De onder punt 6 vermelde aanvraag regulier onbepaalde tijd heeft betrekking op het wijzigen van een vergunning voor bepaalde tijd in een vergunning voor onbepaalde tijd. De eerste aanvraag is vervat onder punt 1.

<sup>2</sup> In het kader van het VRIS-protocol zijn afspraken gemaakt dat de Vp, indien hiervan sprake is, een voorstel tot intrekking van de verblijfsvergunning indient. Dit verzoek kan betrekking hebben op een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd is. Binnen het VRIS dient te worden onderkend dat sprake is van een vreemdeling en dat aan het strafbare gedrag vreemdelingrechtelijke consequenties worden verbonden.

blijfsvergunning voor bepaalde tijd in eerste instantie wordt behandeld door de verlengingenunit, die de openbare ordetoets uitvoert en hierbij gebruik maakt van een checklist. Vervolgens wordt deze checklist aan de binnenkant van het papieren dossier van de vreemdeling bevestigd. De checklist wordt niet opgeslagen in het digitale dossier in INDIS. Verzoeken die niet zondermeer kunnen worden ingewilligd worden doorgestuurd naar de generieke beslisunit in Zwolle. Hier wordt beoordeeld of de gebleken antecedenten aanleiding geven om, met toepassing van de glijdende schaal, de aanvraag om verlenging af te wijzen. Het verslag van deze beoordeling wordt zowel in het papieren dossier als in het digitale dossier opgeslagen.

## 2.6 De voorgestelde glijdende schaal

Het kabinet Balkenende II stelde in september 2005 een aanscherping van de glijdende schaal voor. De Tweede Kamer stemde met dit beleidsvoornemen in. In Tabel 2.2 is te zien in welk opzicht de voorgestelde glijdende schaal verschilt van de huidige uit 2002.

Tabel 2.2 Norm van de huidige en voorgestelde glijdende schaal

Bij een verblijfsduur van:	Huidige glijdende schaal	Voorgestelde glijdende schaal
Minder dan 1 jaar	1 maand	elke veroordeling
Minstens 1 tot 2 jaar	3 maanden	
Minstens 2 tot 3 jaar	6 maanden	
Minstens 3 tot 4 jaar	9 maanden	1 maand of drie veroordelingen
Minstens 4 tot 5 jaar	12 maanden	
Minstens 5 tot 6 jaar	24 maanden	3 maanden
Minstens 6 tot 7 jaar	30 maanden	6 maanden
Minstens 7 tot 8 jaar	36 maanden	9 maanden
Minstens 8 tot 9 jaar	45 maanden	12 maanden
Minstens 9 tot 10 jaar	54 maanden	24 maanden
Minstens 10 tot 15 jaar	60 maanden	36 maanden
Minstens 15 tot 20 jaar	96 maanden	
Minstens 20 jaar	Geen toepassing	

De voorgestelde glijdende schaal is een aanscherping van de huidige. Deze aanscherping betreft de volgende elementen:

- tijdens de eerste drie jaren rechtmatig verblijf in Nederland kan elke veroordeling (zowel tot voorwaardelijke als tot onvoorwaardelijke straf) leiden tot intrekking;
- ook bij een langere verblijfsduur kunnen korte straffen al tot intrekking leiden;
- bij een verblijfsduur van drie tot vijf jaar kan tot beëindiging worden overgegaan na drie veroordelingen of een maand vrijheidsstraf;
- toepassing van de 'glijdende schaal' eindigt niet langer bij 20 jaar verblijfsduur.

## 2.7 Onderzoeksvragen

Het onderzoek behelst twee onderwerpen:

- het beschrijven van de resultaten van de toepassing van de huidige 'glijdende schaal' in de periode 2002-2008;
- in kaart brengen of de voorgestelde aanscherping van de glijdende schaal zou leiden tot meer effectiviteit dat wil zeggen meer verblijfsbeëindigingen (het mogelijke resultaat).

Zowel het eerste als het tweede onderwerp zijn behandeld op basis van dezelfde populatie van onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen. Door gebruik te maken van exact dezelfde populatie ontstaat de meest betrouwbare schatting van de potentiële werking van de voorgestelde glijdende schaal in vergelijking met de huidige glijdende schaal. De schatting is dus geen toekomstvoorspelling, maar het postuleren van een hypothetische situatie in de voorbije periode 2002-2008.

### *Onderzoeksvragen*

- A. omvang toepassing van huidige 'glijdende schaal'
- a. welk aantal en welk type dossiers van vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling uit 2002 tot 2008 kwamen in aanmerking voor beoordeling op basis van de 'glijdende schaal'? In dit onderzoek zijn twee typen dossiers onderscheiden: dossiers van vreemdelingen met een status voor bepaalde tijd en voor onbepaalde tijd. Pas vanaf 2007 kan de volledige werking van de glijdende schaal uit 2002 waargenomen worden. De huidige glijdende schaal bevat immers de mogelijkheid om voor een periode van vijf jaar voorafgaand aan de laatste onherroepelijke veroordeling ook de straffen uit eerdere veroordelingen mee te tellen (art.3.86 Vb vijfde lid). In juli 2007 bestaat de huidige glijdende schaal vijf jaar. Vanaf dat moment kunnen alle relevante straffen voor de volledige vijf jaren bij elkaar worden geteld.
  - b. welk aantal en welk type dossiers zijn daadwerkelijk wel / niet beoordeeld op basis van de 'glijdende schaal'?
  - c. wat zijn de redenen / verklaringen dat deze aantallen en typen dossiers wel / niet zijn beoordeeld op basis van de 'glijdende schaal'?
- B. resultaten van toepassing van de huidige 'glijdende schaal'
- d. voor welk aantal en welk type dossiers heeft de beoordeling geleid tot verblijfsbeëindiging? Wat waren de redenen voor deze beslissingen?
  - e. voor welk aantal en welk type dossiers had verblijfsbeëindiging op basis van de 'glijdende schaal' KUNNEN plaatsvinden, maar werd op andere gronden besloten tot verblijfsbeëindiging? Om welke andere gronden ging het hierbij?
  - f. voor welk aantal en welk type dossiers heeft de beoordeling NIET geleid tot verblijfsbeëindiging (de uitkomst van de individuele belangenafweging)? Wat waren de redenen voor deze beslissingen?

### C. mogelijk resultaat van de voorgestelde aanscherping

- g. zou toepassing van de voorgestelde aangescherpte 'glijdende schaal' hebben geleid tot meer / minder beoordelingen op basis van die schaal? Zo ja, voor welk aantal en welk type dossiers is dat het geval en wat zijn de redenen hiervoor?
- h. zou toepassing van de voorgestelde aangescherpte 'glijdende schaal' hebben geleid tot meer / minder verblijfsbeëindigingen? Voor welk aantal en welk type dossiers zou dit het geval zijn en wat zijn de redenen hiervoor?

## 2.8 Onderzoeksperiode

Gegevens over meerdere jaren zijn nodig om vast te kunnen stellen in welk jaar de verblijfsvergunning is verkregen, en in welk jaar het onherroepelijke vonnis heeft plaatsgehad. Bij de interpretatie van de gegevens en bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn de wetten en regels zoals ze gelden in de meest recente jaren 2006 en 2007 maatgevend. Hierdoor worden complicerende factoren, zoals de overname van toelatingstaken door de IND van de vreemdelingenpolitie en de uitbreiding van de EU in 2004 met tien landen (de 'glijdende schaal' kan in de praktijk niet effectief worden toegepast op EU-burgers) buiten het onderzoek gehouden.

Het onderzoek strekt zich uit vanaf de datum dat de vreemdeling voor het eerst een verblijfsvergunning heeft gekregen tot en met januari 2009. Omdat de huidige glijdende schaal in 2002 in werking is getreden, zijn vanaf dat jaar de onherroepelijke veroordelingen relevant. Gegevens over onherroepelijke veroordelingen zijn in het onderzoek betrokken voor de periode 2002 tot medio 2008.

## 2.9 Doorlooptijd van het onderzoek

Het onderzoek is gestart in juli 2008 en – met het oog op de toezegging van de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer<sup>1</sup> – de beoogde einddatum was in december 2008.

Ter voorbereiding op het onderzoek hadden JustID, WODC en IND twee databestanden gecreëerd: een bestand van vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling in de periode 2005 t/m 2007 en een selectie van personen uit dit eerste bestand, waarbij de glijdende schaal vrijwel met zekerheid zou zijn toegepast. In juli en augustus 2008 is IOO begonnen met de analyse van deze twee bestanden. Twee essentiële gegevens bleken te ontbreken: gegevens over de strafmaat en gegevens op basis waarvan kon worden vastgesteld op welk moment de vreemde-

<sup>1</sup> De staatssecretaris van Justitie heeft aan de Tweede Kamer toegezegd dat het onderzoek eind 2008 zal worden afgerond (TK 2006-2007, 19637, nr. 1168, pag. 3).

ling een verblijfsvergunning had verkregen. Nadat het bestand was aangevuld met de ontbrekende gegevens bleek dat de selectie van misdrijven waarvoor de vreemdeling was veroordeeld, niet voldoende aansloot bij de vraagstelling van het onderzoek: het bestand bevatte nauwelijks vreemdelingen die in aanmerking kwamen voor een beoordeling met de glijdende schaal. De begeleidingscommissie, WODC en IOO hebben er op aangedrongen een nieuw bestand te maken, omdat niet kon worden ingestaan voor de betrouwbaarheid van de onderzoeksgegevens. Hierna volgde op initiatief van het WODC een periode van overleg met alle partijen om een nauwkeurige definitie van criteria en selectie van data te garanderen.

In december 2008 is daarom door de begeleidingcommissie besloten een nieuw bestand te creëren dat beter zou aansluiten bij de onderzoeksvraag. Dit is door de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer gecommuniceerd<sup>1</sup> In januari 2009 is daarmee gestart. In maart 2009 is het nieuwe databestand tot stand gekomen door samenwerking tussen JustID, WODC en IND. Daarna kon IOO opnieuw van start gaan met de analyse. In de volgende paragraaf is beschreven op welke wijze het nieuwe onderzoeksbestand tot stand is gekomen.

## 2.10 Constructie van het onderzoeksbestand

Het onderzoek naar de werking van de huidige en voorgestelde glijdende schaal vond plaats op basis van administratieve gegevens. Leidraad bij het selecteren van de administratieve gegevens was de glijdende schaal. De glijdende schaal omvat twee typen elementen:

- Elementen die betrekking hebben op de vreemdeling, namelijk de periode van de rechtmatige verblijfsduur, de nationaliteit, de leeftijd en alle procedures die sinds de eerste dag van het rechtmatig verblijf hebben plaatsgevonden
- Elementen die betrekking hebben op de zwaarte van het misdrijf, zoals is vastgesteld in het onherroepelijke vonnis. Omdat in de glijdende schaal is voorzien dat bij vreemdelingen die minder dan vijf jaar rechtmatig in Nederland verblijven de onvoorwaardelijke straffen van vijf jaren voorafgaand aan de onherroepelijke veroordeling bij elkaar worden opgeteld, is het nodig om alle onherroepelijke vonnissen voor de periode 2002-2008 mee te nemen bij de selectie van de gegevens.

De kenmerken van de rechterlijke vonnissen worden vastgelegd in administratieve systemen die in beheer zijn bij de Justitiële Informatiedienst (JustID). De vreemdelingenrechtelijke gegevens worden vastgelegd in de administratieve systemen van de IND. Om de werking van de glijdende schaal vast te kunnen stellen is het nodig om verschillende

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2008-2009, 19637 nrs. 1244 en 1286

registraties te benaderen en onderling te koppelen. Het selecteren van de benodigde gegevens uit verschillende administraties heeft plaatsgehad volgens de procedure, die is verantwoord in bijlage 1.

## 2.11 Definities van begrippen

In het onderzoek is een set van definities nodig om te kunnen refereren aan verschijnselen die verwijzen naar de werking van de glijdende schaal en/of subgroepen uit het onderzoeksbestand. In de onderstaande lijst zijn deze definities gegeven.

### Glijdende schaal:

Het beleidsinstrument op basis waarvan kan worden vastgesteld of de verblijfsvergunning kan worden beëindigd volgens het criterium openbare orde. In het rapport is soms de verkorte schrijfwijze "GS" gehanteerd om te refereren aan de glijdende schaal.

### Huidige glijdende schaal:

De norm, zoals vastgelegd in artikel 3.86 van het Vreemdelingenbesluit 2000, laatst gewijzigd in juli 2002.

### Voorgestelde glijdende schaal:

De aangescherpte norm, zoals verwoord in de brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken aan de Tweede kamer<sup>1</sup>.

### Verblijfsbeëindiging:

Het afwijzen van een verzoek tot verlenging van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd dan wel het intrekken van de verblijfsvergunning voor (on)bepaalde tijd.

### Populatie:

De populatie is de groep vreemdelingen die in aanmerking komt voor beoordeling op basis van de glijdende schaal. Het betreft hier de vreemdelingen waartegen 1) in de periode 2002-2008 een onherroepelijk vonnis is geweest, 2) die rechtmatig verblijven in Nederland op de dag van het onherroepelijk worden van het vonnis en waarvan 3) de nationaliteit niet tot de uitzonderingscategorieën van de glijdende schaal behoort.

### Reikwijdte van de glijdende schaal:

Het aandeel vreemdelingen uit de populatie met een opgelegde straf die hoger is dan de norm van de glijdende schaal. In tabellen en de tekst die aan tabellen refereert wordt naar dit verschijnsel verwezen met het begrip "reikwijdte". De reikwijdte wordt uitgedrukt in aantallen vreemdelingen of in percentage van de totale populatie van veroordeelde vreemdelingen.

<sup>1</sup> TK 2005-2006, 19637, nr. 971, pag 4.

Toepassing van de glijdende schaal:

Het aandeel vreemdelingen, dat door de IND is beoordeeld op basis van de glijdende schaal. In verkorte vorm wordt in tabellen en de tekst die hieraan refereert de term "toepassing" gehanteerd. De toepassing wordt uitgedrukt in aantallen vreemdelingen, in percentage van de reikwijdte of in percentage van de totale populatie van veroordeelde vreemdelingen.

Resultaat van de glijdende schaal:

Dit is het aantal verblijfsbeëindigingen naar aanleiding van de beoordeling op basis van de glijdende schaal. In het rapport wordt naar deze categorie verwezen met het verkorte begrip "resultaat". Het resultaat wordt uitgedrukt in aantallen vreemdelingen, in percentage van de toepassing of in percentage van de totale populatie van veroordeelde vreemdelingen.

Vreemdeling zonder rechtmatige verblijfstitel:

Vreemdeling waarvan het rechtmatig verblijf is beëindigd dan wel de vreemdeling die nooit een rechtmatig verblijf heeft gehad.

Verzoek wijziging:

Een aanvraag om de huidige status te veranderen of om de rechtmatige verblijfstermijn te verlengen. De verandering van de status kan behelzen: het wijzigen of opheffen van de beperking, of het veranderen van de status met een bepaalde tijd in een status met onbepaalde tijd. De transitie van een beëindigde status in een rechtmatige status is **niet** inbegrepen in deze categorie van verzoeken.

## 2.12 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is gebaseerd op twee empirische bronnen:

- Administratieve gegevens uit de periode 2002-2008. Deze bron wordt gebruikt voor de kwantitatieve analyse.
- Het dossieronderzoek, dat wordt benut voor de kwalitatieve analyse.

### 2.12.1 Het kwantitatieve deel

*Vaststellen van de populatie*

Het kwantitatieve onderzoek is gestart met het "schonen" van het ruwe onderzoeksbestand (zie stap 6 van Bijlage 1). Nadat alle vreemdelingen waarop de glijdende schaal niet van toepassing is uit het onderzoeksbestand zijn verwijderd, resteert een groep vreemdelingen met rechtmatig verblijf op het moment van de onherroepelijke veroordeling. De groep vreemdelingen die aan voorgenoemde kenmerken voldoet is in dit onderzoek aangeduid met de term "populatie". Dit zijn de vreemdelingen die in de periode 2002-2008 in aanmerking komen voor beoordeling met de glijdende schaal, omdat het vreemdelingen betreft waartegen 1) in de periode 2002-2008 een onherroepelijk vonnis is geweest, 2) die



rechtmatig verblijven in Nederland op de dag van het onherroepelijk worden van het vonnis en waarvan 3) de nationaliteit niet tot de uitzonderingscategorieën van de glijdende schaal behoort.

#### *Vaststellen van de reikwijdte*

Aan de hand van de verblijfsduur en de strafmaat is bepaald welke vreemdelingen in aanmerking komen voor toetsing aan de huidige glijdende schaal. Alle vreemdelingen die aan de glijdende schaal kunnen worden getoetst, bepalen samen de reikwijdte van de glijdende schaal.

Bij het vaststellen van de strafmaat zijn bij vreemdelingen met rechtmatig verblijf gedurende de eerste vijf jaar van dit rechtmatig verblijf de straffen van veroordelingen uit eerdere jaren bij elkaar opgeteld. Het bij elkaar optellen van straffen uit eerdere veroordelingen kan pas starten bij de aanvangsdatum van de huidige glijdende schaal (1 juli 2002). In 2003 zijn dus de straffen voor de periode juli 2002 tot en met december 2003 opgeteld voor vreemdelingen met een rechtmatig verblijf van hooguit vijf jaar. In 2004 zijn de straffen voor de periode juli 2002 tot en met december 2004 opgeteld voor vreemdelingen met een rechtmatig verblijf van hooguit vijf jaar, enzovoorts.

Wanneer er naast de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf sprake is geweest van een taakstraf en/of een geldboete, zijn deze aanvullende strafmaatregelen omgerekend naar een (vervangende) vrijheidsstraf. Daarbij zijn de volgende criteria gehanteerd: voor elke twee uur taakstraf en voor elke € 25,- boete is één dag vrijheidsstraf gerekend. Uitsluitend hele dagen omgerekende vrijheidsstraf zijn meegeteld en uitsluitend wanneer een minimum grens van 3 dagen vrijheidsstraf is bereikt.

In een aantal gevallen had de onherroepelijke veroordeling betrekking op meerdere misdrijven. Soms hadden alle misdrijven in het vonnis betrekking op de categorie die valt onder de glijdende schaal. In andere gevallen had een deel van de misdrijven uit het vonnis betrekking op misdrijven die niet onder de glijdende schaal vallen. Bij het bepalen van de strafmaat is ervan uitgegaan dat wanneer ten minste één van de misdrijven tot het bereik van de glijdende schaal behoort de totale vrijheidsstraf is meegeteld. Deze keuze is gemaakt omdat in het bestand de straffen van meerdere misdrijven in één vonnis niet van elkaar te onderscheiden zijn.

Nadat is vastgesteld bij hoeveel vreemdelingen de opgelegde straf zwaar genoeg is om tot de reikwijdte van de glijdende schaal gerekend te kunnen worden, is gecontroleerd of de uitzonderingsregels, genoemd in het zesde, zevende en achtste lid van artikel 3.86 Vb 2000 van toepassing zijn. Vreemdelingen waarop een van de voornoemde uitzonderingen van toepassing zijn, zijn niet tot de reikwijdte gerekend.

Ten slotte is gecontroleerd of de misdrijven, waarvoor de vreemdelingen zijn veroordeeld, voldoen aan de criteria, genoemd in artikel 3.86 Vb 2000 eerste lid sub b en c. Bij het vaststellen van de minimale grens van de strafbedreiging is uitgegaan van de regels, zoals deze gelden vanaf januari 2008. In bijlage 2 is een operationele definitie opgenomen van de misdrijven waar het hier om gaat.

Voorwaardelijke vrijheidsstraffen zijn niet gerekend tot het doelbereik van de glijdende schaal. Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen die niet zijn gebaseerd op een misdrijf met een strafdreiging van drie of twee jaar zijn niet gerekend tot de reikwijdte. Wanneer er sprake is van twee of meer onherroepelijke veroordelingen, waarvan er de eerste wel en de volgende niet betrekking hebben op de categorie misdrijven met een strafdreiging van twee of drie jaar, dan is uitsluitend de eerste meegeteld bij de bepaling van de reikwijdte van de glijdende schaal.

Voor het vaststellen van de reikwijdte van de voorgestelde aangescherpte glijdende schaal zijn dezelfde stappen en criteria gevolgd als bij het vaststellen van de reikwijdte van de huidige glijdende schaal. Bij het bepalen van de strafmaat in het kader van de voorgestelde glijdende schaal zijn de volgende straffen toegevoegd:

- Bij vreemdelingen die drie jaar of korter rechtmatig in Nederland verblijven zijn naast de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen ook de veroordelingen die hebben geleid tot een voorwaardelijke vrijheidsstraf meegerekend.
- Bij het bepalen van het aantal veroordelingen van vreemdelingen die drie tot vijf jaar rechtmatig in Nederland verblijven zijn ook de veroordelingen die hebben geleid tot een voorwaardelijke vrijheidsstraf meegerekend.

Zoals is al eerder is opgemerkt, is voor het vaststellen van de reikwijdte van de voorgestelde glijdende schaal gebruik gemaakt van dezelfde populatie van vreemdelingen die in de periode 2002-2008 onherroepelijk zijn veroordeeld.

#### *Vaststellen van verblijfsbeëindiging*

Aan de hand van de IND-procedures die hebben plaatsgehad na het moment waarop de vreemdeling tot de reikwijdte van de glijdende schaal is gerekend, is bepaald bij welk deel van de bereikte vreemdelingen de verblijfsstatus is beëindigd.

In het onderzoeksbestand met IND-procedures, onherroepelijke veroordelingen en persoonsgegevens is wel waar te nemen dat er sprake is van verblijfsbeëindiging, maar niet wat de reden of oorzaak was van deze verblijfsbeëindiging. Om te kunnen bepalen welk deel van de vastgestelde reikwijdte en de vastgestelde verblijfsbeëindigingen het gevolg zijn geweest van de glijdende schaal, is aanvullend op de bestandsanalyse een digitaal dossieronderzoek uitgevoerd (zie 2.12.2)

### *Raming van de toepassing van de glijdende schaal*

Op basis van de resultaten uit het dossieronderzoek is geraamd welk deel van de vreemdelingen uit het gehele onderzoeksbestand daadwerkelijk met behulp van de glijdende schaal is beoordeeld.

### *Raming van het resultaat*

Eveneens op basis van de uitkomsten van het dossieronderzoek is geraamd wat het resultaat is geweest van de toepassing van de glijdende schaal voor de gehele onderzoekspopulatie.

## 2.12.2 Het dossieronderzoek

Op basis van de gegevens in het onderzoeksbestand is een selectie gemaakt van 156 vreemdelingen die getoetst konden worden aan de glijdende schaal. Deze selectie heeft plaatsgehad op de volgende wijze:

- Eerst is een selectie gemaakt van alle vreemdelingen die in de periode 2002-2008 onherroepelijk zijn veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf die zwaar genoeg is om tot verblijfsbeëindiging op basis van de glijdende schaal over te kunnen gaan. Deze selectie is gemaakt omdat de glijdende schaal alleen voor deze vreemdelingen van toepassing is. Uit deze groep zijn de 156 vreemdelingen voor het dossieronderzoek geselecteerd. Richtlijn bij deze selectie was de werkingsduur van de huidige glijdende schaal:
  - Alle vreemdelingen zijn geselecteerd die na 1 juli 2007 zijn veroordeeld (26 personen). Deze keuze is gemaakt omdat de glijdende schaal op dat moment vijf jaar in uitvoering is en volledig in werking is getreden voor wat betreft artikel 3.86.5 Vb<sup>1</sup>.
  - Vervolgens zijn alle vreemdelingen geselecteerd die zijn veroordeeld in de periode tussen 1 januari 2006 en 1 juli 2007 (88 personen). Deze keuze is gemaakt omdat de glijdende schaal zo lang mogelijk in uitvoering is.
  - Ten slotte is een steekproef getrokken van 10% van de vreemdelingen die tussen 1 januari 2005 en 1 januari 2006 zijn veroordeeld (32 personen). Deze keuze is gemaakt om een minimum van 150 casussen te kunnen realiseren.

Alle geselecteerde vreemdelingen kunnen volgens de gegevens in het onderzoeksbestand worden getoetst aan de glijdende schaal. Van deze vreemdelingen die tot de reikwijdte van de glijdende schaal zijn gerekend, zijn de in INDIS elektronisch opgeslagen dossiers geraadpleegd. De dossierstudie is gericht op de vraag of er daadwerkelijk sprake is geweest van beoordeling op grond van de glijdende schaal, en wat de

<sup>1</sup> Bij vreemdelingen met een rechtmatig verblijf van hooguit vijf jaar tellen alle straffen van de afgelopen vijf jaar mee. Deze telling kan pas beginnen per 1 juli 2002. Dat is de datum waarop de huidige glijdende schaal is ingevoerd. Pas vijf jaar na invoering (1 juli 2007) kunnen voor de volledige periode van vijf jaar de relevante straffen worden meegeteld.

moverende redenen zijn geweest om al dan niet een beoordeling op grond van de glijdende schaal uit te voeren. Bij de bestudering is gebleken dat er van één vreemdeling geen documenten in het dossier aanwezig waren, om welke reden deze vreemdeling uit het bestand is verwijderd.

### 2.12.3 Inhoudsanalyse

#### *Het construeren van categorieën*

In de dossiers is vooral gezocht naar argumenten die zijn gehanteerd bij het besluit de vreemdeling wel of niet te beoordelen op basis van de glijdende schaal. De aangetroffen argumenten zijn vervolgens gecategoriseerd.

#### *Controle op eenduidigheid*

Om te controleren of de categorieën op een eenduidige wijze zijn toegepast, zijn twee dezelfde groepen dossiers door verschillende medewerkers onafhankelijk van elkaar ingedeeld in de ontwikkelde categorieën. Wanneer verschillende medewerkers tot dezelfde categorie-indeling kwamen, is de definitie van de categorieën als eenduidig beschouwd. Bij gebrek aan een eensluidendheid is in onderling overleg de te hanteren categorie afgesproken.

#### *Veralgemeineren van dossierinformatie*

Doordat de kwalitatieve informatie uit de dossiers is geclusterd in categorieën, kan de kwalitatieve informatie voorzien worden van een code en toegevoegd worden aan het onderzoeksbestand. Bezien is of er een significant verband bestaat tussen achtergrondkenmerken (leeftijd, geslacht, nationaliteit, type misdrijf, verblijfsduur, type rechtmatig verblijf) en de resultaten uit de dossiers. Achtergrondkenmerken die een significante samenhang vertonen met de resultaten uit de dossierstudie zijn gebruikt om te schatten wat het resultaat voor de totale populatie zou kunnen zijn. Dit is gebeurd met ophoogfactoren, die gerelateerd zijn aan de relevante achtergrondkenmerken. In werkelijkheid kan het resultaat in de populatie lager of hoger zijn dan geraamd. In bijlage 3 is aangegeven binnen welke laagste en hoogste marges de resultaten voor de gehele populatie zich kunnen bevinden.

#### *Aangrijpingspunten voor de voorgestelde schaal*

Voorts is – aan de hand van de informatie uit de dossierstudie - gezien welke aangrijpingspunten er zijn om de resultaten van de voorgestelde glijdende schaal te ramen.

#### 2.12.4 Schatting van de resultaten voorgestelde glijdende schaal

Het onderzoek naar de voorgestelde glijdende schaal kan alleen een bereedeneerde schatting zijn over het 'maximale' percentage extra afwijzingen en intrekkingen van de verblijfsvergunning. Over het werkelijke aantal extra beëindigingen kan niets worden gezegd, omdat:

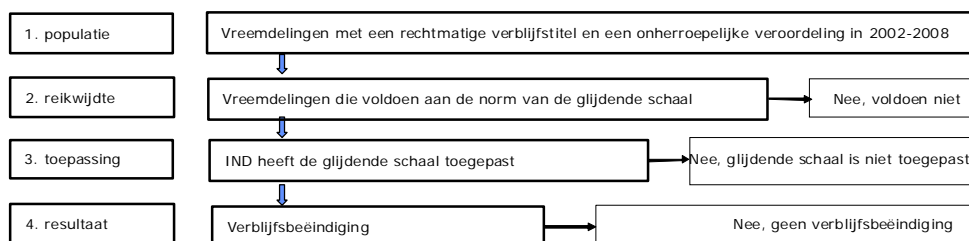
- de 'glijdende schaal' niet de enige juridische basis is voor het afwijzen of intrekken van de verblijfsvergunning;
- de IND bij elk verzoek een geïndividualiseerde afweging maakt tussen het algemeen belang en het belang van de vreemdeling;
- de rechter in individuele gevallen tot een andere afweging kan komen dan de IND.

Het onderzoek naar de voorgestelde schaal vindt op dezelfde wijze plaats als het onderzoek naar de werking en het resultaat van de huidige glijdende schaal. Eerst wordt een afbakening gemaakt van de maximale reikwijdte van de glijdende schaal en het maximale aantal potentiële verblijfsbeëindigingen. Vervolgens wordt op basis van de uitkomsten van de dossierstudie, geraamd binnen welke grenzen het werkelijk te verwachten resultaat zal liggen.

#### 2.12.5 Analyseschema

Om vast te stellen wat de toepassing en het resultaat is van de huidige en voorgestelde glijdende schaal zijn, is een analyseschema opgesteld. Het schema bevat vier stappen waarlangs wordt bepaald wat het resultaat van de glijdende schaal is. In de eerste stap wordt de populatie vastgesteld. Daarna wordt bepaald wat de reikwijdte is van de glijdende schaal. In de derde stap wordt vastgesteld hoeveel vreemdelingen daadwerkelijk zijn beoordeeld door de IND, met andere woorden: is de glijdende schaal daadwerkelijk toegepast? In de vierde en laatste stap wordt bepaald wat het resultaat is. Dat is het aantal vreemdelingen waarbij op basis van de glijdende schaal tot verblijfsbeëindiging is besloten.

Tabel 2.3 Analyseschema



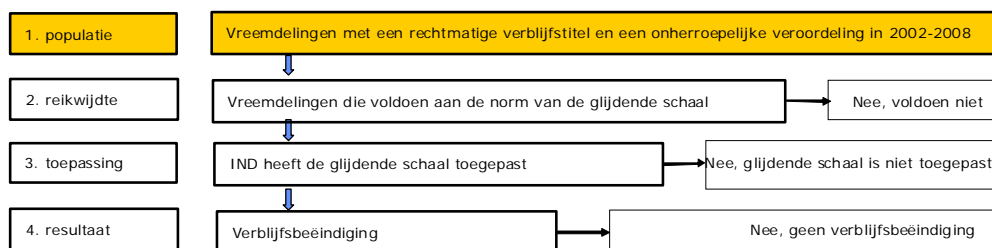
De eerste en tweede analysestap zijn gebaseerd op het bestand van vreemdelingen die in de periode 2002 – 2008 onherroepelijk zijn veroordeeld. De uitkomsten van deze stappen zijn in hoge mate betrouwbaar, omdat ze zijn gebaseerd op feitenkennis van de gehele populatie.

De derde, en vierde stap betreffen ramingen die zijn gebaseerd op de uitkomsten van het dossieronderzoek. Omdat het dossieronderzoek een steekproef uit de gehele populatie betreft, moet bij de uitkomst van de ramingen rekening gehouden worden met bepaalde betrouwbaarheidsmarges. Deze betrouwbaarheidsmarges zijn in bijlage 3 opgenomen.

## 3 De populatie

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt aan bod hoeveel vreemdelingen er in de periode 2002-2008 in aanmerking kwamen voor een beoordeling op basis van de glijdende schaal. Dit aantal noemen wij in dit rapport de onderzoekspopulatie. In onderstaand schema is in de getinte regel aangegeven welke analysestap in dit hoofdstuk wordt behandeld.



Het hoofdstuk start in paragraaf 3.2 met het vaststellen van de onderzoekspopulatie. Daarna wordt in paragraaf 3.3 de populatie beschreven op een aantal achtergrondkenmerken. In paragraaf 3.4 is een typering gegeven van de misdrijven die de vreemdelingen hebben gepleegd. In paragraaf 3.5 ten slotte wordt op basis van de achtergrondkenmerken en de kenmerken van de misdrijven de representativiteit van de populatie vastgesteld.

### 3.2 De omvang van de onderzoekspopulatie

Alle vreemdelingen die in de periode 2002-2008 in aanmerking komen voor een beoordeling op basis van de glijdende schaal vormen samen de onderzoekspopulatie. Deze onderzoekspopulatie omvat alle vreemdelingen met rechtmatig verblijf en een onherroepelijke veroordeling wegens een misdrijf in de periode 2002 tot en met medio 2008. Vreemdelingen met een nationaliteit van een van de EU landen behoren niet tot de populatie, omdat de glijdende schaal niet van toepassing is op deze groep.

JustID heeft een lijst met 34.961 vreemdelingen geïdentificeerd. Uit de raadpleging van de zaaksgegevens in JDS heeft JustID geconstateerd dat deze 34.961 vreemdelingen een onherroepelijke veroordeling wegens een misdrijf hebben gekregen in de periode 2002 tot en met 2008.

Tabel 3.1 Aantal vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling wegens een misdrijf in de periode 2002 tot en met 2008

	<b>Aantal personen</b>
In het onderzoekbestand aangetroffen vreemdelingen	34.961
<i>Uit het bestand verwijderd vanwege</i>	
Ten onrechte in bestand:	-6.697
- Status niet rechtmatig (N= 6.697)	
Komen niet in aanmerking voor gs:	-7.960
- EU-nationaliteit (N= 6.788)	
- NL-nationaliteit (bipatriden) (N= 1.167)	
- overleden (N=5)	
Ontbrekende gegevens:	-8.607
- over de strafmaat (N= 2.001)	
- over de status van de vreemdeling (N = 1.412)	
- nog in procedure (N = 3.966)	
- IND-deel volledig, maar OM-deel niet of andersom(N = 1.228)	
<b>Totaal aantal veroordeelde vreemdelingen in onderzoek</b>	<b>11.697</b>

*Bron: onderzoeksbestand JDS/OMdata/INDIS*

Het controleren en schonen van het aangeleverde bestand heeft geleid tot het verwijderen van 23.264 vreemdelingen uit het onderzoekbestand: 6.697 vreemdelingen zijn verwijderd omdat ze geen rechtmatig verblijf hebben. Vervolgens zijn 7.960 vreemdelingen uit het bestand verwijderd omdat ze wegens hun nationaliteit of wegens overlijden niet in aanmerking komen voor beoordeling op basis van de glijdende schaal. Ten slotte zijn 8.607 vreemdelingen uit het bestand verwijderd wegens ontbrekende gegevens.

De ontbrekende gegevens hebben betrekking op de volgende vreemdelingen. Van 2001 vreemdelingen ontbreken de gegevens van de strafmaat. Dat komt doordat de gegevens over de strafmaat afkomstig zijn uit OMdata, een onderzoeksbestand dat drie maal per jaar wordt geactualiseerd. Het laatst beschikbare vonnis loopt daarom iets achter op het registratiesysteem JDS, dat de meest actuele stand van zaken weergeeft. De ontbrekende gegevens over de strafmaat hebben vooral betrekking op het jaar 2008.

Van 3.966 personen is per 1 januari 2009 de status nog niet bekend omdat ze nog in afwachting zijn van een aanvraag voor eerste toelating. Deze vreemdelingen komen niet in aanmerking voor beoordeling op basis van de glijdende schaal omdat ze nog niet in het bezit zijn van een verblijfstitel. Er is dus nog geen sprake van een rechtmatig verblijf.

Van 1.412 kan niet worden vastgesteld wat de lengte van hun verblijfsduur is, omdat het datumveld dat behoort bij de eerste rechtmatige status niet is ingevuld. Dit verschijnsel is waarschijnlijk het gevolg van de overdracht van taken van de vreemdelingenpolitie naar de IND. Bij de



conversie van de oude registratiesystemen naar INDIS is gebleken dat bij de oude wijze van registreren niet altijd voorzien was in registratie van een datumveld.

Ten slotte zijn 1.228 vreemdelingen verwijderd omdat het IND-deel wel volledig was, maar het OMdata-deel niet of andersom.

Na verwijdering van alle bovengenoemde vreemdelingen resteren er nog 11.697 vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling wegens een misdrijf in de periode 2002 tot en met 2008. Dit is de populatie van vreemdelingen in dit onderzoek. Deze populatie komt in aanmerking voor een beoordeling op basis van de glijdende schaal.

### 3.3 Achtergrondkenmerken van de populatie

In deze paragraaf wordt de populatie van vreemdelingen die in aanmerking komt voor een beoordeling op basis van de glijdende schaal beschreven op de achtergrondkenmerken geslacht, nationaliteit, leeftijd en type verblijfstitel.

#### *Geslacht*

Veruit de meeste vreemdelingen die in aanmerking komen voor beoordeling op basis van de glijdende schaal zijn van het mannelijke geslacht: 92% is man en 8% is vrouw.

#### *De huidige nationaliteit*

In tabel 3.2 is weergegeven wat de huidige nationaliteit is van de vreemdelingen die in aanmerking komen voor beoordeling op basis van de glijdende schaal. De vreemdelingen hebben samen 162 verschillende nationaliteiten. De nationaliteiten zijn geclusterd naar werelddeel met uitzondering van de nationaliteit van vreemdelingen afkomstig uit de traditionele migratielanden Suriname, Turkije en Marokko. Voorts vormt de categorie 'westers' een uitzondering. Tot de westerse nationaliteiten zijn gerekend de nationaliteiten van de landen Verenigde Staten, Japan, Nieuw Zeeland, Australië, Israël, en Canada.

De meest voorkomende nationaliteit is de Marokkaanse (34% van de vreemdelingen heeft deze nationaliteit), gevolgd door de Turkse (21%). De derde meest voorkomende categorie betreft Afrikaanse nationaliteiten (17%). Van de Afrikaanse nationaliteiten komen de Algerijnse, Nigeriaanse, Somalische en Angolese nationaliteit het meest voor. De vierde groep op rij is de categorie van Aziatische nationaliteiten (12%). Van de Aziatische nationaliteiten vormen de Irakese en Iraanse nationaliteiten de grootste groep.

Tabel 3.2 Huidige nationaliteit van de veroordeelde vreemdelingen in de onderzoekspopulatie

Huidige nationaliteit	abs	%
Marokkaans	3.994	34%
Turks	2.431	21%
Afrikaans	1.964	17%
Aziatisch	1.434	12%
Oost Europa	720	6%
Surinaams	468	4%
Zuid Amerikaans	329	3%
Westers	137	1%
Staatloos	57	1%
Onbekend	163	1%
<b>Totaal veroordeelde vreemdelingen</b>	<b>11.697</b>	<b>100%</b>

Bron: IOO bewerking onderzoeksbestand JDS/OMdata/INDIS

### Leeftijd

In tabel 3.3 is de leeftijd van de vreemdelingen weergegeven op twee tijdstippen: de leeftijd op 1 januari 2008 en de leeftijd in het jaar van vestiging. Het vestigingsjaar is het jaar dat rechtmatig verblijf is verkregen.

Tabel 3.3 Leeftijd per 1 januari 2008 en in het jaar van vestiging in Nederland

Leeftijdsgroep	Leeftijd in vestigingsjaar		Leeftijd per 1-1-2008	
	abs	%	abs	%
0-17 jaar	2.773	24%	62	1%
18-25 jaar	4.552	39%	2.317	20%
26-35 jaar	3.073	26%	4.345	37%
36-45 jaar	1.088	9%	3.616	31%
46-55 jaar	189	2%	1.085	9%
56-65 jaar	20	0%	233	2%
65-plus	2	0%	39	0%
<b>Totaal</b>	<b>11.697</b>	<b>100%</b>	<b>11.697</b>	<b>100%</b>

Bron: IOO bewerking onderzoeksbestand JDS/OMdata/INDIS

In het jaar van vestiging is 89% van de vreemdelingen is 35 jaar of jonger. Bijna een kwart (24%) van de vreemdelingen heeft zich in Nederland gevestigd voor het 18<sup>de</sup> levensjaar. Op 1 januari 2008 heeft 58% van de vreemdelingen de leeftijd tussen de 18 en 35 jaar.

### *Type verblijfstitel*

Alle 11.697 vreemdelingen hebben op enig moment gedurende de periode 2002-2008 een verblijfstitel (gehad). Op het moment van rechtmatig verblijf heeft 19% van de vreemdelingen een verblijfstitel voor bepaalde tijd en 81% voor onbepaalde tijd. Het betreft hier de verblijfstitel ten tijde van de eerste onherroepelijke veroordeling van de vreemdeling in de periode 2002-2008. De status kan nadien gewijzigd zijn.

## 3.4 Typering van de misdrijven

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, is de glijdende schaal gericht op vreemdelingen die een misdrijf hebben begaan. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de aard van het misdrijf dat is begaan en de zwaarte van de opgelegde straf die aan de populatie van dit onderzoek is opgelegd. De aard van het misdrijf is relevant, omdat bij personen die al lang rechtmatig in Nederland verblijven ook het type misdrijf deel uitmaakt van de toetsing aan de glijdende schaal.

### *Aard van het misdrijf*

Om de aard weer te geven zijn de misdrijven, die hebben geleid tot een onherroepelijk vonnis, gegroepeerd naar negen categorieën:

- Diefstal: hiertoe zijn gerekend de eenvoudige diefstallen, diefstal van of uit een auto, diefstal met inbraak, heling, verduistering en economische misdrijven. Diefstal met geweld is gerekend tot een geweldsmisdrijf.
- Geweld: deze categorie omvat de volgende misdrijven: aanranding, verkrachting, en overige seksuele geweldsmisdrijven, mishandeling, afpersing, bedreiging, geweld tegen het leven, dood of letsel door schuld, diefstal met geweld en gemeengevaarlijke delicten
- Verkeer: doorrijden na een ongeval, rijden onder invloed en overige misdrijven volgens de Wegenverkeerswet.
- Drugs: de categorie omvat zowel misdrijven betreffende softdrugs als harddrugs
- Bedrog: deze categorie omvat bedrog en valsheidsmisdrijven
- Openbare orde: deze categorie omvat tevens de misdrijven tegen het openbare gezag
- Vernieling: omvat uitsluitend vernielingen
- Wapens: bezit van of handel in wapens.
- Overig: overige misdrijven

In Tabel 3.4 is weergegeven voor welke categorie van misdrijven de vreemdelingen zijn veroordeeld in de periode 2002-2008. Het betreft het jaar waarin het vonnis onherroepelijk is geworden. De 11.697

vreemdelingen hebben in deze periode samen 81.614 misdrijven<sup>1</sup> be-  
gaan. Dat komt neer op een gemiddelde van zeven misdrijven per per-  
soon in zes jaar.

De misdrijven in Tabel 3.4 zijn geordend van meest tot minst voorko-  
mend. Diefstal komt het vaakst voor. Jaarlijks heeft ruim een derde  
deel van de vonnissen betrekking op deze categorie van misdrijven.  
Daarna volgen geweldsmisdrijven, die elk jaar ongeveer een kwart van  
de misdrijven omvatten. Misdrijven op de terreinen van verkeer, drugs  
en bedrog omvatten elk ongeveer 10% van de misdrijven. Vernielingen  
komen beperkt voor (3% van de misdrijven).

De rangorde van meest naar minst veelvuldig voorkomend misdrijf is in  
de periode 2002-2008 tamelijk constant. De onderscheiden categorieën  
van misdrijven nemen elk jaar een vergelijkbaar aandeel in beslag.

Het grootste aantal misdrijven is gepleegd in de jaren 2003 en 2004. In  
de jaren daarvoor en daarna is het aantal misdrijven lager. Het geringe  
aantal misdrijven in 2008 heeft een administratieve reden: de gegevens  
over 2008 zijn nog niet volledig in het OMdata bestand opgenomen.  
Voor 2008 zijn de gegevens tot en met juli 2008 meegerekend voor het  
onderzoek.

Tabel 3.4 Aard van het misdrijf naar jaar van het onherroepelijke vonnis, uitge-  
drukt in percentages van het aantal misdrijven in dat jaar

Misdrijf	Vonnisjaar							totaal
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Diefstal	40%	38%	38%	39%	37%	32%	35%	37%
Geweld	24%	24%	26%	25%	24%	22%	24%	24%
Verkeer	10%	12%	13%	12%	14%	12%	10%	12%
Drugs	11%	10%	10%	9%	9%	12%	11%	10%
Bedrog	12%	11%	7%	6%	6%	12%	10%	9%
Openbare orde	7%	7%	8%	10%	9%	10%	9%	9%
Overig	3%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%
Vernieling	3%	3%	3%	3%	4%	3%	3%	3%
Wapens	2%	2%	2%	2%	2%	1%	2%	2%
Aantal misdrijven	8.422	17.882	16.713	12.583	10.633	9.822	5.559	81.614

Bron: IOO bewerking onderzoeksbestand JDS/OMdata/INDIS

<sup>1</sup> Wanneer één vonnis betrekking heeft op meerdere misdrijven dan zijn elk van deze  
misdrijven apart meegeteld.

### *Ernst van het misdrijf*

In de glijdende schaal is de ernst van het misdrijf uitgedrukt in aantallen maanden onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Alle vonnissen zijn omgerekend naar de mogelijke vrijheidsbenaming in maanden<sup>1</sup>.

In tabel 3.5 is voor elk kalenderjaar waarin het vonnis onherroepelijk is geworden, aangegeven welke onvoorwaardelijke vrijheidsstraf op basis van het vonnis mogelijk is. De strafzwaarte is uitgedrukt in aantallen maanden vrijheidsstraf, die op dezelfde wijze is gecategoriseerd als de zwaartecategorieën binnen de glijdende schaal. Het totale aantal straffen is elk jaar lager dan het totale aantal misdrijven, omdat één vonnis betrekking kan hebben op meerdere misdrijven<sup>2</sup>.

Tabel 3.5 Zwaarte van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf naar jaar van het onherroepelijke vonnis, uitgedrukt in percentages van het aantal onherroepelijke vonnissen per jaar

<b>Strafzwaarte</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Minder dan 1 maand	60.2%	60.2%	57.3%	51.4%	48.4%	45.0%	40.3%
Ten minste 1 maand	20.0%	17.8%	16.4%	17.2%	18.2%	18.1%	19.1%
Ten minste 3 maanden	10.4%	9.1%	8.8%	10.3%	10.5%	11.2%	10.7%
Ten minste 6 maanden	3.1%	4.3%	4.8%	5.0%	5.6%	6.2%	7.6%
Ten minste 9 maanden	1.2%	2.3%	3.0%	4.1%	3.8%	4.0%	4.1%
Ten minste 12 maanden	2.9%	4.0%	6.6%	7.8%	8.2%	9.2%	10.7%
Ten minste 24 maanden	0.8%	1.0%	1.4%	1.9%	1.8%	2.0%	2.8%
Ten minste 30 maanden	0.8%	0.5%	0.7%	1.2%	1.4%	1.7%	2.1%
Ten minste 36 maanden	0.2%	0.3%	0.5%	0.6%	1.3%	1.7%	1.4%
Ten minste 45 maanden	0.3%	0.1%	0.4%	0.1%	0.3%	0.4%	0.7%
Ten minste 54 maanden	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.2%	0.1%
Ten minste 60 maanden	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.3%	0.2%
Ten minste 96 maanden	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%
<b>Totaal vrijheidsstraffen</b>	<b>1.927</b>	<b>4.003</b>	<b>3.984</b>	<b>3.297</b>	<b>2.918</b>	<b>2.349</b>	<b>1.454</b>
<b>Gemiddeld aantal maanden</b>	<b>2.1</b>	<b>2.4</b>	<b>3.2</b>	<b>3.9</b>	<b>4.6</b>	<b>5.2</b>	<b>5.9</b>

Bron: IOO bewerking onderzoeksbestand JDS/OMdata/INDIS

In de periode 2002-2008 is de strafzwaarte toegenomen. In 2002 is 60% van de onvoorwaardelijke straffen korter dan één maand en in 2008 is dat nog 40%. Het gemiddelde aantal strafmaanden nam in de periode 2002-2008 toe van 2,1 maanden per gevonniste vreemdeling in 2002 naar 5,9 maanden in 2008. De toegenomen strafzwaarte kan verband houden met de herijking van de wettelijke strafmaxima in het Wetboek van Strafrecht in 2005. Deze herijking maakt hogere straffen voor misdrijven op de terreinen van geweld, diefstal en nalatigheid bij

<sup>1</sup> De wijze waarop de strafzwaarte is berekend is uiteengezet in paragraaf 2.11.1 en in bijlage 2

<sup>2</sup> In het bestand OMdata is alleen de strafzwaarte van het vonnis geregistreerd; er is geen uitsplitsing gemaakt naar verschillende misdrijven binnen het vonnis.

o.a. verkeersmisdrijven mogelijk. Voorts kan het zijn dat in het kader van de activering van het opsporingsbeleid ten aanzien van stelselmatige daders door politie en OM het vaker voorkomt dat stelselmatige daders<sup>1</sup> voor meerdere misdrijven in één rechtszaak worden veroordeeld. Ook dit kan de strafmaat doen toenemen.

### 3.5 Representativiteit

In paragraaf 3.2 is duidelijk geworden dat circa 4000 vreemdelingen buiten de analyse zijn gehouden omdat gegevens over ofwel de strafmaat ofwel de verblijfsstatus en/of verblijfsduur ontbraken.

De ontbrekende gegevens over de strafmaat hebben vooral betrekking op het laatste half jaar van 2008. In tabel 3.4 is een overzicht gegeven van de aard van de gepleegde misdrijven per jaar voor de periode 2002-2008. Uit dit overzicht is gebleken dat het beeld van de gepleegde misdrijven in de loop van de jaren tamelijk constant is. Qua samenstelling naar type misdrijf is het jaar 2008 niet afwijkend van de rest van de jaren. Dit duidt erop dat de onherroepelijke veroordelingen die bekend zijn voor het jaar 2008 waarschijnlijk een goede afspiegeling zijn van het gehele jaar 2008. In tabel 3.5 is een overzicht gemaakt naar strafzwaarte. Uit de tabel blijkt dat er een trend is om zwaardere straffen te geven. Ook deze constatering wijst erop dat de beschikbare gegevens voor het jaar 2008 representatief zijn voor het hele jaar.

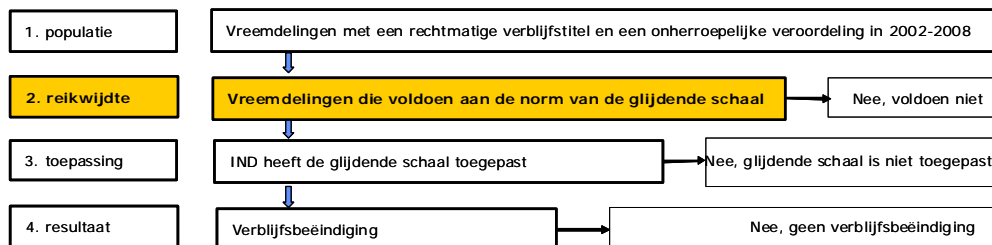
De ontbrekende gegevens over de verblijfsstatus en/of vestigingsduur hebben te maken met de conversie van de vreemdelingenadministratie van de vreemdelingendiensten naar de IND. Tijdens deze conversieslag is gebleken dat bij sommige vreemdelingendiensten het historische datumveld ontbrak. Enig gegevensverlies bij conversies van het ene systeem naar het andere is een meer voorkomend gegeven, zeker wanneer de opbouw van de systemen onderling verschillen. Het is onbekend of het gegevensverlies als gevolg van administratieve problemen specifiek één groep vreemdelingen harder zal treffen dan gemiddeld. De mogelijkheid bestaat dat de bias wegens gegevensverlies a-select over de vreemdelingen gespreid is.

<sup>1</sup> Een deel van de veroordeelde vreemdelingen voldoet aan het criterium van 'stelselmatige dader'.

## 4 Reikwijdte van de glijdende schaal

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden alle vreemdelingen beoordeeld op grond van de huidige glijdende schaal. Alle vreemdelingen die kunnen worden getoetst aan de glijdende schaal bepalen samen de (theoretische) reikwijdte ervan. In onderstaand schema is in de getinte regel aangegeven welke analysestap dit betreft.



Het hoofdstuk start in paragraaf 4.2 met een definitie van het begrip 'reikwijdte'. Daarna komen in de paragrafen 4.3 en 4.4 een overzicht van achtereenvolgens de vastgestelde verblijfsduur in de periode 2002-2008, en de verblijfsduur op het moment van de onherroepelijke veroordeling aan bod. Beide elementen vormen de opmaat voor de vaststelling van de reikwijdte van de glijdende schaal in paragraaf 4.5.

### 4.2 Definitie reikwijdte

In hoofdstuk 2 zijn de begrippen van dit onderzoek gedefinieerd. Omwille van het leesgemak van dit hoofdstuk, is de definitie van het begrip "reikwijdte" hieronder herhaald.

De reikwijdte van de glijdende schaal is het aandeel vreemdelingen uit de populatie met een opgelegde straf die hoger is dan de norm van de glijdende schaal. In tabellen en de tekst die aan tabellen refereert wordt naar dit verschijnsel verwezen met het begrip "reikwijdte". De reikwijdte wordt uitgedrukt in aantallen vreemdelingen of in percentage van de totale populatie van veroordeelde vreemdelingen.

### 4.3 Verblijfsduur in de periode 2002-2008

Er zijn vreemdelingen die meerdere misdrijven hebben begaan en daarvoor in de periode 2002 – 2008 meerdere keren onherroepelijk zijn veroordeeld. Omdat de norm van de glijdende schaal een relatie aanbrengt tussen verblijfsduur en onvoorwaardelijke straf, moet voor elk vonnis-

jaar worden gezien wat de verblijfsduur van de vreemdeling is op dat moment. In tabel 4.1 is een overzicht gemaakt van de verblijfsduur van de vreemdelingen voor de periode 2002-2008. De term 'verblijfsduur' behelst de totale lengte van het rechtmatig verblijf in Nederland. De verblijfsduur is gecategoriseerd volgens de glijdende schaal. Vreemdelingen die in 2002 minder dan 1 jaar rechtmatig verblijf hebben, behoren een jaar later tot de categorie 'minstens 1 jaar en korter dan 2 jaar' en in 2004 tot de categorie 'minstens 2 jaar en korter dan 3 jaar', enzovoorts.

Het totaal aantal vreemdelingen is niet elk jaar hetzelfde, omdat er elk jaar nieuwe vreemdelingen rechtmatig verblijf krijgen. In het laatste jaar 2008 zijn er 11.688 vreemdelingen. Dat zijn er negen minder dan het aantal vreemdelingen in de populatie. Bij deze negen vreemdelingen is in 2002 het rechtmatig verblijf beëindigd. Dat gebeurde omstreeks hetzelfde tijdstip als het onherroepelijke vonnis.

Tabel 4.1 Aantal vreemdelingen naar verblijfsduur in de periode 2002-2008, uitgedrukt in percentages van het aantal vreemdelingen per jaar

Verblijfsduur	Jaar						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Minder dan 1 jaar	5%	2%	2%	2%	2%	2%	1%
Minstens 1 tot 2 jaar	13%	5%	2%	2%	2%	2%	2%
Minstens 2 tot 3 jaar	19%	13%	4%	2%	2%	2%	2%
Minstens 3 tot 4 jaar	26%	19%	12%	4%	2%	2%	2%
Minstens 4 tot 5 jaar	3%	25%	19%	12%	4%	2%	2%
Minstens 5 tot 6 jaar	3%	3%	25%	18%	12%	4%	2%
Minstens 6 tot 7 jaar	2%	3%	3%	24%	18%	12%	4%
Minstens 7 tot 8 jaar	5%	2%	3%	3%	23%	17%	12%
Minstens 8 tot 9 jaar	3%	5%	2%	3%	2%	23%	17%
Minstens 9 tot 10 jaar	3%	3%	5%	2%	2%	2%	23%
Minstens 10 tot 15 jaar	12%	12%	13%	16%	15%	13%	11%
Minstens 15 tot 20 jaar	4%	6%	7%	8%	10%	11%	11%
Minstens 20 jaar	1%	2%	2%	3%	4%	5%	7%
Vertrokken	0%	0%	0%	0%	3%	4%	5%
Totaal vreemdelingen	10.507	10.776	10.960	11.182	11.378	11.592	11.688
Gemiddelde verblijfsduur (jaar)	5.4	6.3	7.2	8.0	8.8	9.5	10.4

Bron: IOO bewerking onderzoeksbestand JDS/OMdata/INDIS

Toelichting: Bij de berekening van de gemiddelde verblijfsduur is een verblijfsduur van 20 jaar als maximum gehanteerd, omdat nadien de glijdende schaal niet meer relevant is.

In de periode 2002-2008 zijn 1.669 vreemdelingen ingestroomd in dit bestand en 526 vreemdelingen zijn vertrokken. Omdat er maar weinig mutaties zijn wegens in- en uitstroom, neemt de verblijfsduur van de totale groep vreemdelingen in de periode 2002-2008 jaarlijks toe. In 2002 is de gemiddelde verblijfsduur van de vreemdelingen 5,4 jaar en in 2008 is dat 10,4 jaar.



Nu bekend is hoeveel veroordeelde vreemdelingen er sinds 2002 rechtmatig in Nederland verblijven en wat de totale verblijfsduur van deze vreemdelingen is gedurende de periode 2002-2008, gaan wij in de volgende paragraaf na welke vreemdelingen onherroepelijk zijn veroordeeld in elk van deze jaren.

#### 4.4 Verblijfsduur op het moment van onherroepelijke veroordeling

In tabel 4.2 zijn alleen vreemdelingen gepresenteerd, die in een specifiek jaar onherroepelijk zijn veroordeeld. In de eerste kolom is de verblijfsduur van de vreemdeling op het moment van het onherroepelijke vonnis gepresenteerd.

Tabel 4.2 Verblijfsduur van de vreemdelingen op het moment van de onherroepelijke veroordeling, uitgedrukt als percentage van het aantal onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen in de jaren 2002-2008

Verblijfsduur	Vonnisjaar							2002-
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008
Minder dan 1 jaar	4%	2%	2%	1%	2%	2%	1%	
Minstens 1 tot 2 jaar	12%	4%	3%	1%	1%	2%	1%	
Minstens 2 tot 3 jaar	19%	12%	4%	2%	1%	2%	2%	
Minstens 3 tot 4 jaar	25%	20%	12%	4%	2%	1%	2%	
Minstens 4 tot 5 jaar	3%	25%	18%	11%	4%	2%	1%	
Minstens 5 tot 6 jaar	4%	3%	24%	18%	11%	4%	2%	
Minstens 6 tot 7 jaar	3%	3%	3%	24%	16%	12%	4%	
Minstens 7 tot 8 jaar	5%	2%	3%	4%	23%	16%	11%	
Minstens 8 tot 9 jaar	3%	5%	2%	3%	4%	22%	16%	
Minstens 9 tot 10 jaar	4%	3%	5%	2%	3%	3%	20%	
Minstens 10 tot 15 jaar	14%	13%	14%	17%	17%	16%	17%	
Minstens 15 tot 20 jaar	5%	7%	8%	9%	12%	12%	14%	
Minstens 20 jaar	1%	2%	2%	3%	4%	5%	8%	
Totaal veroordeelde vreemdelingen	1.927	4.003	3.984	3.297	2.918	2.349	1.454	11.697
In % van het aantal veroordeelde vreemdelingen in dat jaar	18%	37%	36%	29%	26%	21%	13%	

*Bron: IOO bewerking onderzoeksbestand JDS/OMdata/INDIS*

*Toelichting: De percentages in de laatste regel tellen niet op tot 100%, omdat een zelfde vreemdeling in meerdere jaren kan zijn veroordeeld. De percentages in de onderste regel hebben betrekking op het totale aantal vreemdelingen uit de laatste regel van tabel 4.1*

Vreemdelingen die in meerdere jaren zijn veroordeeld, komen meerdere keren voor in de tabel. Wanneer er twee of meer vonnissen zijn geweest in één jaar, is de vreemdeling niet meerdere keren genoemd dat jaar<sup>1</sup>. Elk jaar kan de vreemdeling maar één keer voorkomen in de kolom.

<sup>1</sup> Dat is gedaan omdat de glijdende schaal maar één keer tot verblijfsbeëindiging van een individu kan leiden.

Wanneer het vonnisjaar wijzigt, wijzigt ook de verblijfsduur. Stel dat persoon X in 2002 veroordeeld wordt, terwijl hij op dat moment minstens 2 jaar en minder dan 3 jaar rechtmatig in Nederland verblijft. Als deze persoon X in 2006 nog eens is veroordeeld, is op dat moment zijn verblijfsduur minstens 6 jaar en korter dan 7 jaar. Een vreemdeling kan dus meerdere malen zijn beoordeeld met de glijdende schaal als de eerdere veroordelingen (nog) niet tot verblijfsbeëindiging hebben geleid.

Van de vreemdelingen die in 2002 onherroepelijk zijn veroordeeld, verblijft 62% korter dan 5 jaar in Nederland. Van de vreemdelingen die in 2008 zijn veroordeeld, verblijft nog maar 8% korter dan 5 jaar in Nederland. Met het verstrijken van de jaren neemt de verblijfsduur van de vreemdelingen op het moment van de onherroepelijke veroordeling toe.

In de laatste regel van de tabel is vermeld welk percentage van de criminele vreemdelingen die dat jaar rechtmatig in Nederland verbleven is gevonnist. In de tabel is te zien dat in 2003 en 2004 de meeste vreemdelingen zijn gevonnist (jaarlijks rond 36% van de vreemdelingen).

Nu bekend is wanneer de vreemdelingen zijn veroordeeld en wat de lengte van hun rechtmatig verblijf was op dat moment, kunnen wij het volgende criterium van de glijdende schaal toevoegen: de strafmaat. Dat vindt in paragraaf 4.5 plaats. Eerst zullen wij bezien welke rechtmatige verblijfsstatus de vreemdelingen hebben op het moment van de onherroepelijke veroordeling.

In de volgende tabel is voor elk van de jaren 2002 tot en met 2008 weergegeven welk deel van de vreemdelingen die dat jaar zijn veroordeeld een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd hadden en welk deel een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd.

Tabel 4.3 Verblijfsvergunning (bepaalde of onbepaalde tijd) op het moment van onherroepelijke veroordeling

Jaar onherroepelijke veroordeling	Verblijfsvergunning		Totaal
	bepaalde tijd	onbepaalde tijd	
2002	13%	87%	100%
2003	15%	85%	100%
2004	17%	83%	100%
2005	15%	85%	100%
2006	15%	85%	100%
2007	16%	84%	100%
2008	14%	86%	100%
Totaal 2002-2008	19%	81%	100%

Bron: IOO bewerking van onderzoeksbestand JDS/OMdata/INDIS

In de gehele periode 2002-2008 had 81% van de vreemdelingen een verblijfsstatus voor onbepaalde tijd. In elk van de afzonderlijke jaren 2002 tot en met 2008 is het percentage vreemdelingen met een status voor onbepaalde tijd hoger dan 81% (namelijk 83% tot 87%). Dit hoge-

re percentage voor de afzonderlijke jaren wordt veroorzaakt doordat vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd veel vaker in meerdere jaren onherroepelijk zijn veroordeeld. Bij vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is het aantal onherroepelijke veroordelingen doorgaans beperkt tot één.

#### 4.5 De reikwijdte van de glijdende schaal

In tabel 4.4 is voor elk van de jaren 2002-2008 een overzicht gemaakt van het aantal veroordeelde vreemdelingen met een rechtmatig verblijf dat in aanmerking komt voor toetsing aan de glijdende schaal wegens de strafzwaarte van het vonnis. Deze vreemdelingen bepalen samen de reikwijdte van de glijdende schaal. Voor alle vreemdelingen is voor elk van de jaren 2002-2008 bezien of zij aan de glijdende schaal voldoen. Bij vreemdelingen die vijf jaar of korter in Nederland verblijven, zijn alle straffen voor een maximale periode van vijf jaar voorafgaand aan het laatste vonnis meegeteld. In dit onderzoek kan dat alleen vanaf 2002, omdat in dat jaar de huidige glijdende schaal in werking is getreden.

Tabel 4.4 Reikwijdte van de glijdende schaal naar verblijfsduur, onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en jaar van het onherroepelijke vonnis (aantal vreemdelingen)

Verblijfsduur	Vrijheidsstraf	Vonnisjaar							2002-
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008
Minder dan 1 jaar	1 maand	19	12	13	9	15	8	4	
Minstens 1 tot 2 jaar	3 maanden	41	22	27	4	7	7	1	
Minstens 2 tot 3 jaar	6 maanden	25	56	34	15	4	4	1	
Minstens 3 tot 4 jaar	9 maanden	29	67	67	35	3	3	0	
Minstens 4 tot 5 jaar	12 maanden	3	49	88	75	12	3	0	
Minstens 5 tot 6 jaar	24 maanden	7	2	92	91	20	2	2	
Minstens 6 tot 7 jaar	30 maanden	0	1	2	74	13	1	0	
Minstens 7 tot 8 jaar	36 maanden	1	1	3	6	6	3	1	
Minstens 8 tot 9 jaar	45 maanden	0	1	1	0	0	0	0	
Minstens 9 tot 10 jaar	54 maanden	0	0	0	1	0	0	0	
Minstens 10 tot 15 jaar	60 maanden	0	1	0	1	3	1	0	
Minstens 15 tot 20 jaar	96 maanden	0	0	0	0	0	0	0	
Minstens 20 jaar: geen Toepassing		0	0	0	0	0	0	0	
Reikwijdte van glijdende schaal		125	212	327	311	83	32	9	797
Aantal veroordeelde vreemdelingen		1.927	4.003	3.984	3.297	2.918	2.349	1.454	11.697
% reikwijdte		6%	5%	8%	9%	3%	1%	1%	7%

Bron: IOO bewerking onderzoekbestand JDS/OMdata/INDIS

Vreemdelingen die in meerdere jaren een onherroepelijke veroordeling hebben gehad, zijn ook voor meerdere jaren beoordeeld op de norm verblijfsduur in combinatie met strafzwaarte. In de regel 'reikwijdte van de glijdende schaal' is weergegeven hoeveel vreemdelingen die in dat jaar onherroepelijk zijn veroordeeld voldoen aan de gecombineerde norm van verblijfsduur en strafzwaarte. Het totaal van 797 is geen op-

telsom van alle afzonderlijke jaren, omdat sommige vreemdelingen wegens meerdere veroordelingen meer dan eens tot de reikwijdte gerekend zijn. In de regel daaronder is vermeld hoeveel vreemdelingen er dat jaar onherroepelijk zijn veroordeeld. In 2005 behoort het grootste aandeel vreemdelingen tot de reikwijdte van de glijdende schaal, namelijk 9% van de in dat jaar veroordeelde vreemdelingen. In 2007 en 2008 zijn er nauwelijks nog vreemdelingen overgebleven die voldoen aan de norm van de glijdende schaal (in beide jaren 1% reikwijdte).

Van de 11.697 vreemdelingen die in de periode 2002-2008 onherroepelijk zijn veroordeeld, is bij 797 vreemdelingen de opgelegde vrijheidsstraf zwaar genoeg om over te kunnen gaan tot beëindiging van het rechtmatig verblijf op basis van de glijdende schaal. De reikwijdte van de glijdende schaal is dus 7% van de veroordeelde vreemdelingen. Vanaf 2006 zijn er nog maar weinig vreemdelingen die tot de reikwijdte van de glijdende schaal gerekend kunnen worden, namelijk 124 vreemdelingen.

#### 4.5.1 Toets op overige kenmerken van de glijdende schaal

In het zesde, zevende en achtste lid van artikel 3.86 Vb 2000 is een aantal uitzonderingen op de glijdende schaal geformuleerd (zie paragraaf 2.5). In de volgende paragrafen is nagegaan in hoeverre deze uitzonderingen betrekking hebben op de vreemdelingen in tabel 4.4. Het is niet mogelijk om deze controle uit te voeren voor het zesde lid van artikel 3.86 Vb 2000, omdat het bestand geen gegevens over de ouders van minderjarigen bevat.

De controle op de toepasbaarheid van de uitzonderingsregel, genoemd in het *zevende lid* van artikel 3.86 Vb 2000, waarin beperkingen zijn gegeven voor vreemdelingen die 10 of 15 jaar een rechtmatig verblijf hebben, leidt tot de volgende uitkomsten:

- Onder de vreemdelingen die zijn gerekend tot de reikwijdte en die op het moment van de onherroepelijke veroordeling een verblijfsduur hebben van 10 jaar bevinden zich uitsluitend personen die zijn veroordeeld voor een geweldsmisdrijf of voor handel in verdovende middelen. Zij komen dus in aanmerking voor toetsing aan de glijdende schaal.
- Onder de vreemdelingen die voldoen aan de criteria verblijfsduur en strafzwaarte bevinden zich geen vreemdelingen die op het moment van de onherroepelijke veroordeling een verblijfsduur hebben van ten minste 15 jaar.

De uitzonderingsregel, genoemd in het *zevende lid* is dus niet van toepassing op de 797 vreemdelingen die in de vorige paragraaf zijn gerekend tot de reikwijdte van de glijdende schaal.

De controle op de toepasbaarheid van de uitzonderingsregel, genoemd in het *achtste lid* van artikel 3.86 Vb 2000 leidt tot de volgende uitkomsten:

- Onder de vreemdelingen die zijn gerekend tot de reikwijdte bevinden zich geen vreemdelingen die in Nederland zijn geboren of voor het 10<sup>e</sup> jaar een rechtmatig verblijf hebben gekregen en die op het moment van de onherroepelijke veroordeling ten minste 10 jaar in Nederland verblijven.
- Onder vreemdelingen die zijn gerekend tot de reikwijdte bevinden zich geen vreemdelingen die in Nederland zijn geboren of voor het 10<sup>e</sup> jaar een rechtmatig verblijf hebben gekregen en die op het moment van de onherroepelijke veroordeling ten minste 15 jaar in Nederland verblijven.

De uitzonderingsregel, genoemd in het achtste lid is dus niet van toepassing op de 797 vreemdelingen die zijn gerekend tot de reikwijdte van de glijdende schaal.

In het eerste lid van artikel 3.86 Vb 2000 is gesteld dat de strafdreiging van het misdrijf minstens twee jaar moet zijn bij een rechtmatig verblijf van hooguit drie jaar (3.86 Vb 2000 eerste lid sub c). Bij een rechtmatig verblijf van meer dan 3 jaar moet de strafdreiging minstens drie jaar zijn (3.86 Vb 2000 eerste lid sub d). Bij de populatie van dit onderzoek komen misdrijven met een strafdreiging van twee jaar nauwelijks voor (nog geen procent van de misdrijven uit de veroordelingen). De strafdreiging is ofwel veel lager ofwel veel hoger dan twee jaar. Bij alle 797 vreemdelingen die gerekend zijn tot de reikwijdte van de glijdende schaal is de strafdreiging van het misdrijf, waarvoor de vreemdeling is veroordeeld drie jaar of meer. Alle 797 vreemdelingen die gerekend zijn tot de reikwijdte van de glijdende schaal komen dus in principe in aanmerking voor verblijfsbeëindiging.

#### 4.5.2 Achtergrondkenmerken

In deze paragraaf zijn enkele achtergrondkenmerken belicht van de vreemdelingen die tot de reikwijdte van de glijdende schaal behoren. Deze kenmerken zijn afgebeeld in tabel 4.5.

In de eerste regel van de tabel is te zien dat van alle 11.697 vreemdelingen die voor beoordeling op basis van de glijdende schaal in aanmerking komen, er 797 in aanmerking komen voor verblijfsbeëindiging. De reikwijdte van de glijdende schaal is daarmee 7% van de onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen. Op basis van de kenmerken geslacht, leeftijd, nationaliteit, type verblijfsvergunning en type misdrijf is een aantal subcategorieën van vreemdelingen samen te stellen, waarbij de reikwijdte hoger is dan het gemiddelde van 7%. Deze subcategorieën zijn in een rangorde geplaatst op basis een steeds hoger percentage reikwijdte.

Tabel 4.5 Achtergrondkenmerken van de reikwijdte van de glijdende schaal, geordend naar percentage reikwijdte per subcategorie

Kenmerk	Subcategorie	Populatie	Reikwijdte GS	
			Abs.	%
Alle vreemdelingen die voor beoordeling in aanmerking komen				
		11.697	797	7%
Geslacht	Mannen	10.781	772	8%
Nationaliteit	Aziatische	1.434	103	8%
Nationaliteit	Marokkaanse	3.994	291	8%
Type misdrijf	Bedrog	1.069	82	8%
Nationaliteit	Afrikaanse	1.964	158	9%
Nationaliteit	Zuid-Amerikaanse	329	29	10%
Leeftijd	leeftijd 18-35 jaar	6.662	601	10%
Type misdrijf	Vernieling	1.250	119	11%
Type verblijfsvergunning	Bepaalde tijd	2.196	212	11%
Type misdrijf	Openbare orde	1.903	208	12%
Type misdrijf	Geweld	5.654	675	14%
Type misdrijf	Drugs	1.595	210	15%
Nationaliteit	Surinaamse	468	70	18%
Type misdrijf	Wapens	633	108	21%
Type misdrijf	Meer dan vijf diefstallen	409	101	33%

Bron: IOO bewerking onderzoeksbestand JDS/OMdata/INDIS

Van het kenmerk *geslacht* zijn het de mannen die meer dan gemiddeld tot de reikwijdte van de glijdende schaal zijn gerekend (8%). Van het kenmerk *nationaliteit* voldoen de volgende nationaliteiten meer dan gemiddeld aan de norm van de glijdende schaal: Afrikaans (9% reikwijdte), Zuid Amerikaans (10% reikwijdte) en Surinaams (18% reikwijdte). Van het kenmerk *leeftijd* voldoen vreemdelingen tussen 18 en 35 jaar meer dan gemiddeld aan de norm van de glijdende schaal (10% reikwijdte). Van het kenmerk *type verblijfsvergunning* zijn het de vreemdelingen met een vergunning voor bepaalde tijd die meer dan gemiddeld tot de reikwijdte behoren (11% reikwijdte). Van het kenmerk *type misdrijf* is de reikwijdte hoger dan gemiddeld bij de volgende typen misdrijven: vernieling (11%), openbare orde (12%), geweld (14%), drugs (15%), wapens (21%) en meer dan vijf diefstallen (33%).

## 4.6 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn alle vreemdelingen die in de periode 2002-2008 onherroepelijk zijn veroordeeld voor een misdrijf getoetst aan de glijdende schaal. Gebleken is dat in deze periode 797 vreemdelingen (7% van de populatie van veroordeelde vreemdelingen) in aanmerking komen voor verblijfsbeëindiging op basis van de glijdende schaal.

Tabel 4.6 Reikwijdte van de glijdende schaal in de periode 2002-2008

<b>Analysestappen van populatie naar reikwijdte</b>		<b>Vreemdelingen</b>	<b>%</b>
Start	Populatie	11.697	100%
Af	Vreemdelingen die niet voldoen aan de norm verblijfsduur en/of strafwaarte	-10.900	-93%
Resteert	Reikwijdte	797	7%

*Bron: IOO bewerking onderzoeksbestand JDS/OMdata/INDIS*

Met het vaststellen van de reikwijdte van de glijdende schaal kan de eerste onderzoeksvraag worden beantwoord. Deze vraag luidt:

*Welk aantal en welk type dossiers van vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling in de periode 2002-2008 kwamen in aanmerking voor beoordeling op basis van de 'glijdende schaal'?*

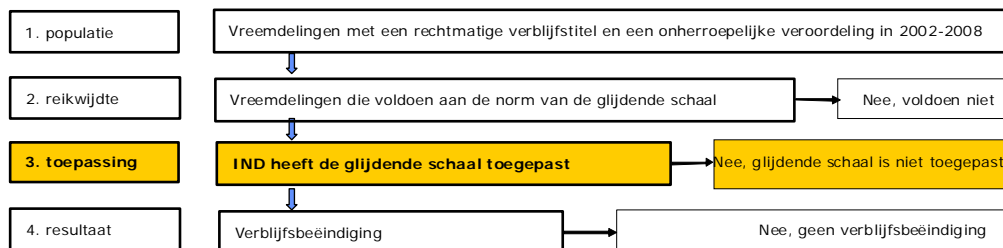
In de periode 2002-2008 kwamen 797 van de 11.697 onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen in aanmerking voor toetsing op basis van de glijdende schaal. Van de 797 vreemdelingen die in aanmerking komen voor toetsing op basis van de glijdende schaal heeft 73% een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en 27% heeft een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Het percentage vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in de totale populatie van veroordeelde vreemdelingen is veel lager, namelijk 19%.





## 5 Toepassing van de glijdende schaal

In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord of de vreemdeling daadwerkelijk is beoordeeld op basis van de glijdende schaal. Het antwoord is gevonden met behulp van het dossieronderzoek (n=156). Voor de duidelijkheid: het gaat hier om vreemdelingen, waarvan we in hoofdstuk 4 hebben vastgesteld dat zij daadwerkelijk voor verblijfsbeëindiging op basis van de glijdende schaal in aanmerking zouden kunnen komen. In het onderstaande schema is te zien welke analysestap dat is.



### 5.1 Definitie van toepassing

De mate van toepassing van de glijdende schaal is het aandeel vreemdelingen, dat door de IND is beoordeeld op basis van de glijdende schaal. In verkorte vorm wordt in tabellen en de tekst die refereert aan de tabellen de term “toepassing” gehanteerd.

### 5.2 Aantal dossiers waarbij GS is toegepast

Om na te gaan in hoeverre de glijdende schaal door de IND is toegepast zijn 156 digitale dossiers van veroordeelde vreemdelingen geraadpleegd in INDIS. Deze 156 vreemdelingen komen op grond van de strafzwaarte in het vonnis allen in aanmerking voor toetsing aan de glijdende schaal. Eén dossier is komen te vervallen omdat er geen informatie aanwezig was.

In de volgende alinea’s is vermeld bij hoeveel van deze 155 dossiers de IND is overgegaan tot toetsing aan de glijdende schaal.

Gebleden is dat slechts in een beperkt aantal gevallen in de dossiers is gerefereerd aan de glijdende schaal of aan relevante artikelen uit de Vw art 67 sub b en art 3.86). Bij twee derde deel van de 155 vreemdelingen die in aanmerking komen voor toetsing aan de glijdende schaal is in het dossier niets aangetroffen dat wijst op een daadwerkelijke beoordeling of afweging op basis van de glijdende schaal (tabel 5.1).

Tabel 5.1 Heeft de IND de glijdende schaal toegepast?

	Aantal	%
Ja	50	32%
Nee	105	68%
Totaal aantal dossiers	155	100%

Bron: digitale dossiers INDIS

### 5.2.1 Overwegingen bij de toepassing

In de volgende alinea's is vermeld wat de aanleiding was waarom de IND bij de 155 onderzochte dossiers is overgegaan tot toetsing aan de glijdende schaal.

Bij 63 van de 155 ( rond 40%) van de onderzochte casussen is in het digitale dossier geen enkele aanwijzing aangetroffen waaruit blijkt dat de IND in het kader van het vernieuwen van het verblijfsdocument, of het verlengen of wijzigen van de verblijfsstatus<sup>1</sup> actief onderzoek doet naar mogelijke antecedenten. Bij een verzoek om vernieuwing van het verblijfsdocument hoeft volgens de regelgeving ook geen antecedentenonderzoek plaats te vinden. Het vernieuwen van het verblijfsdocument wordt aangemerkt als een aanvraag met een zuiver administratief karakter en is daarom niet gericht op enig rechtsgevolg. Er zijn dan ook geen verblijfsvoorwaarden verbonden aan de vernieuwing van een verblijfsdocument. Daarom wordt niet standaard getoetst aan het openbare orde beleid. Ook bij het verlengen of wijzigen van de verblijfsstatus hoeft een toets aan de glijdende schaal niet altijd relevant te zijn. Wanneer het verzoek bijvoorbeeld op andere gronden wordt afgewezen, is het toetsen aan de glijdende schaal niet meer relevant.

Van de digitale dossiers waarin geen aanwijzing is aangetroffen over de antecedententoets is in het kader van dit onderzoek geconcludeerd dat de glijdende schaal niet is toegepast.

In tabel 5.2 zijn diverse aanleidingen genoemd die al dan niet tot toetsing aan de glijdende schaal hebben geleid. De aanleidingen zijn geclusterd in drie categorieën:

- een verzoek van de vreemdeling
- het initiatief van derden (bijvoorbeeld korpschef)
- het dossier is incompleet; de aanleiding kan niet worden achterhaald.

<sup>1</sup> In paragraaf 2.4 is aan de hand van de regelgeving rond de toets op antecedenten geconstateerd dat uitsluitend verzoeken tot het verlengen van het verblijfsrecht voor onbepaalde tijd een structureel vastgelegd beoordelingsmoment in het kader van de glijdende schaal kennen.

Tabel 5.2 Aanleiding om tot toetsing aan de glijdende schaal over te gaan

Aanleidingen	Toepassing GS door IND	
	Ja	Nee
vreemdeling dient verzoek in tot:	34 (68%)	86 (83%)
- <i>verlenging titel/ vernieuwing pas</i>	23	49
- <i>Nieuwe aanvraag</i>	0	14
- <i>vervanging van vermist document</i>	0	10
- <i>Naturalisatie</i>	4	4
- <i>Asiel</i>	0	5
- <i>Wijziging beperking</i>	4	3
- <i>Remigratie</i>	1	1
- <i>opheffen ongewenst verklaring (OVR)</i>	2	0
initiatief van derden	11 (22%)	13 (12%)
- <i>verzoek OVR</i>	3	11
- <i>procedurefout VD</i>	1	1
- <i>Overtreding</i>	0	1
- <i>verzoek OVR door korpschef</i>	4	0
- <i>Intrekken status</i>	2	0
- <i>Nieuwe antecedenten</i>	1	0
Onbekend		
- <i>Dossier incompleet</i>	5 (10%)	6 (6%)
<b>Totaal</b>	<b>50 (100%)</b>	<b>105(100%)</b>

Bron: digitale dossiers INDIS

Het indienen van een verzoek door de vreemdeling is voor de IND de belangrijkste aanleiding om over te gaan tot het uitvoeren van een openbare ordetoets en mogelijk een beoordeling op basis van de glijdende schaal. Zoals al eerder is gemeld vindt er volgens de vigerende regelgeving niet automatisch een antecedentenonderzoek plaats wanneer de vreemdeling met rechtmatig verblijf een verzoek indient. Wanneer de vreemdeling bijvoorbeeld een verblijfstitel heeft voor onbepaalde tijd of het verzoek betreft het vernieuwen of het vervangen van het verblijfsdocument wegens verlies of vermissing, dan hoeft er volgens de regelgeving niet te worden gecontroleerd op de antecedenten van de vreemdeling.

Bij een naturalisatieverzoek of een verzoek om wijziging van een beperking, dan wel het toevoegen van de aantekening 'langdurig EU ingezetene'), wordt wel strikt gekeken naar mogelijke antecedenten. In het Vreemdelingenbesluit is in voornoemde gevallen ook voorgeschreven dat er een oordeel over een mogelijk gevaar voor de openbare orde dient te worden gegeven.

In ruim 15 procent van de dossiers is geen sprake van rechtmatig verblijf of is sprake van een eerste aanvraag waardoor de glijdende schaal niet van toepassing is. Deze vreemdelingen zijn wegens andere redenen hun eerdere verblijfsvergunning kwijtgeraakt, waardoor de aanvraag wordt behandeld als een nieuwe aanvraag. In de tabel 5.1 zijn dit de 5

vreemdelingen die asiel hebben aangevraagd en de 14 vreemdelingen die een nieuwe aanvraag hebben ingediend.

In een aantal gevallen was de aanleiding om tot toepassing van de glijdende schaal over te gaan niet een verzoek van de vreemdeling zelf, maar een verzoek van een andere partij, bijvoorbeeld de politie of het OM. Deze categorie van aanleidingen noemen wij de 'derde partij'. Bij dossiers van vreemdelingen die zijn beoordeeld op basis van de glijdende schaal is vaker sprake geweest van een initiatief van derden (22% van de casussen) dan bij dossiers van vreemdelingen die niet zijn beoordeeld op basis van de glijdende schaal (12%).

### 5.2.2 Kenmerken van getoetste casussen

Van de 155 dossiers, die volgens de informatie uit het onderzoeksbestand in aanmerking zouden moeten komen voor een beoordeling op basis van de glijdende schaal zijn er 50 (32%) daadwerkelijk getoetst door de IND.

In de dossiers is nagegaan wat de kenmerken zijn van dossiers waar de glijdende schaal wel of juist niet is toegepast door de IND. Met de volgende kenmerken blijkt geen samenhang te bestaan: nationaliteit van de vreemdeling, verblijfsduur, geslacht, type misdrijf en zwaarte van de straf. Samenhang was er wel met het type verblijfsvergunning<sup>1</sup> en het type aanvraag<sup>2</sup>. In tabel 5.3 is deze samenhang geïllustreerd.

Gemiddeld blijkt de IND de glijdende schaal in 32% van de dossiers te hebben toegepast. Bij vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is dat aandeel groter namelijk (47% en 52%). Bij vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd is dat aandeel het kleinst (11%), als zij tenminste geen aanvraag tot wijziging van de status hebben ingediend. Wanneer er wel een verzoek is tot het wijzigen van de status met onbepaalde tijd vindt beoordeling met de glijdende schaal het vaakst plaats, namelijk in 76% van de dossiers. Bij deze verschillen moet worden gememoreerd dat alle vreemdelingen uit de dossierstudie volgens de informatie uit het onderzoeksbestand in aanmerking komen voor verblijfsbeëindiging op basis van de glijdende schaal.

<sup>1</sup> In de dossierstudie bevinden zich 50 dossiers van vreemdelingen met een verblijfsstatus van bepaalde tijd. In de helft van deze dossiers (25) is geconstateerd dat de IND een antecedententoets heeft uitgevoerd. Zoals in paragraaf 2.4 is uiteengezet zijn de resultaten van het antecedentenonderzoek door de IND niet structureel digitaal opgeslagen. In dit onderzoek zijn uitsluitend de digitale dossiers geraadpleegd.

<sup>2</sup> Het significantieniveau van de samenhang is 1%. Gemeten met Pearsons Correlatie coëfficiënt, is de samenhang 0.21 voor wat betreft de samenhang tussen type verblijfsvergunning en toepassing en 0.50 voor de samenhang tussen type verzoek en toepassing GS door IND. (n.b. de waarde van deze correlatiemaat kan variëren van -1 tot +1. Hoe verder de waarde is verwijderd van 0 hoe sterker de samenhang is).

Tabel 5.3 Toetsing aan de glijdende schaal door IND naar type verblijfsvergunning en verzoek

Type verblijfsvergunning	Type verzoek	Toepassing door IND		
		Ja	Nee	N
onbepaalde tijd	Geen verzoek wijziging status	11%	89%	87
	wel verzoek wijziging status	76%	24%	18
Bepaalde tijd	Geen verzoek wijziging status	47%	53%	32
	wel verzoek wijziging status	52%	48%	18
Totaal toepassing		32%	68%	155

Bron: digitale dossiers INDIS

### 5.3 Raming toepassing voor alle vreemdelingen

Nu duidelijk is dat het type verblijfsvergunning en het type verzoek van belang zijn voor het al dan niet beoordelen door de IND, kunnen wij de bevindingen uit het dossieronderzoek gebruiken om te ramen welk deel van de vreemdelingen is getoetst met glijdende schaal door de IND<sup>1</sup>. We gaan met andere woorden de gevonden verdeling tussen bepaalde en onbepaalde tijd en type verzoek toepassen op de rest van de vreemdelingen die in hoofdstuk 5 tot de reikwijdte van de glijdende schaal zijn gerekend. In tabel 5.4 zijn de uitkomsten van deze raming gepresenteerd.

In de periode 2002-2008 bestaat de populatie van vreemdelingen die in aanmerking komt voor beoordeling op basis van de glijdende schaal uit 11.697 personen. Hiervan vallen er 10.900 af, omdat de hoogte van de opgelegde straf lager is dan de norm van de glijdende schaal. Resteren 797 vreemdelingen (7% van de populatie) die samen de reikwijdte van de glijdende schaal bepalen. Deze vreemdelingen komen in aanmerking voor verblijfsbeëindiging. Van deze 797 vreemdelingen vallen er 540 af, omdat die naar schatting niet beoordeeld zijn door de IND. Resteren 257 vreemdelingen, waarop de IND de glijdende schaal heeft toegepast.

<sup>1</sup> Van de 797 veroordeelde vreemdelingen die in aanmerking komen voor toetsing aan de glijdende schaal zijn er 155 onderzocht in het dossieronderzoek. Van 642 vreemdelingen ( $797 - 155 = 642$ ) is dus niet bekend of ze door de IND zijn getoetst. Het aantal getoetste vreemdelingen (van deze 642) is geraamd met behulp van de volgende weegfactoren: elke vreemdeling met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, die nadat het vonnis is gewezen geen verzoek tot wijziging van de status heeft ingediend telt mee voor de factor 0,11; elke vreemdeling een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, die nadat het vonnis is gewezen wel een verzoek tot wijziging van de status heeft ingediend telt mee voor de factor 0,76; elke vreemdeling met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, die nadat het vonnis is gewezen een verzoek tot verlenging dan wel wijziging van het verblijf heeft ingediend telt mee voor de factor 0,52; en elke vreemdeling met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, die nadat het vonnis is gewezen geen verzoek tot verlenging dan wel wijziging van het verblijf heeft ingediend telt mee voor de factor 0,47. Tot de ingediende verzoeken zijn ook de verzoeken tot ongewenst verklaring meegerekend.

De toepassing van de glijdende schaal heeft betrekking op 2% van de populatie van onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen, ervan uitgaande dat de uitkomsten van de 155 onderzochte dossiers ook gelden voor de 642 (=797-155) niet onderzochte vreemdelingen die behoren tot de reikwijdte.

Tabel 5.4 Geraamd aantal toepassingen van de glijdende schaal door de IND in de periode 2002-2008

Analysestappen		Vreemdelingen	%
Start	Feitelijke populatie	11.697	100%
Af	Vreemdelingen die niet voldoen aan de norm verblijfsduur en/of strafwaarte	-10.900	-93%
Resteert	Feitelijke reikwijdte	797	7%
Af	Vreemdelingen die niet zijn beoordeeld door de IND	-540	-5%
Resteert	Raming toepassing	257	2%

Bron: IOO

## 5.4 Verklaring van het toepassingspercentage

In de dossierstudie is gebleken dat het grootste deel van de vreemdelingen, dat wel in aanmerking komt voor beoordeling op basis van de glijdende schaal in de praktijk niet beoordeeld wordt. Er bleek een samenhang te bestaan tussen type verblijfsvergunning, het type verzoek en de toepassing van de glijdende schaal. Deze samenhang vindt zijn oorsprong in de regelgeving over het toetsen van de antecedenten van de vreemdeling.

Volgens de huidige procedurele voorschriften<sup>1</sup> vindt een antecedentenonderzoek en vervolgens toepassen van de glijdende schaal plaats bij:

- Een aanvraag tot verlenging van de verblijfstitel
- Een aanvraag tot wijzigen of opheffen van een beperking
- Een aanvraag om de status met bepaalde tijd te wijzigen in een status van onbepaalde tijd
- Een aanvraag tot naturalisatie
- Een verzoek van de korpschef tot intrekking van de verblijfstitel

In de volgende situaties is er geen procedureel vereiste toets op antecedenten.

- Het vernieuwen van het verblijfsdocument van de vreemdeling met een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd. Het verblijfsdocument dient om de vijf jaar vernieuwd te worden. Er wordt een nieuw document verstrekt dat identiek is aan het eerder verstrekte document. Alleen komen er een nieuwe foto en een andere vervaldatum op te staan.

<sup>1</sup> Zie ook paragraaf 2.4

- Het vervangen van een geldig verblijfsdocument. In dit geval is er iets met het document zelf aan de hand, bijvoorbeeld een verkeerde naam, foto, of beperking, een beschadigd of kapot document. Onder deze categorie vallen ook kinderen die niet eerder een eigen verblijfsdocument hebben gehad maar die wel verblijfsrecht hebben. Zij vragen nu voor het eerst een eigen document aan.
- Het dupliceren van een vermist document. Met vermissing wordt bedoeld dat de vreemdeling zijn document kwijt is als gevolg van diefstal of verlies. Er moet in dat geval een document worden verstrekt dat identiek is aan het vermiste pasje. De vreemdeling moet altijd aangifte hebben gedaan en een proces-verbaal vermissing moet worden meegestuurd met het aanvraag formulier.

Het intrekken van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd o.g.v. art. 18 Vw en de glijdende schaal uit art 3.86 Vb is dus voornamelijk afhankelijk van een verzoek om intrekking door bijvoorbeeld de korpschef. Aangezien:

- Het grootste deel van de vreemdelingen in dit onderzoek een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd heeft (81%) en
- het, zoals blijkt uit het dossieronderzoek, maar weinig voorkomt dat korpschefs een verzoek tot beëindigen van de verblijfstitel indienen,
- wordt het grootste deel van de vreemdelingen die wel voldoen aan de glijdende schaal niet beoordeeld door de IND.

De uitkomsten uit dit onderzoek weerspiegelen dus de vigerende regelgeving.

Ten aanzien van het signaleren van vreemdelingen die een misdrijf hebben begaan bestaan werkafspraken tussen de IND, politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar). Deze werkafspraken zijn vastgelegd in het zogeheten protocol vreemdelingen in de strafrechtketen (VRIS). Artikel 10.1 van de Vreemdelingencirculaire 2000 a) meldt hierover het volgende: "Ten behoeve van de afstemming tussen de betrokken ketenpartners zijn in dit kader werkafspraken vastgelegd in het protocol VRIS. Deze afspraken moeten worden gehanteerd ten aanzien van criminele vreemdelingen. De werkafspraken in het protocol VRIS leggen de nadruk op het in een zo vroeg mogelijk stadium vaststellen van de identiteit en nationaliteit en daarmee van de verblijfsrechtelijke status van een van criminele feiten verdachte vreemdeling door de (vreemdelingen)politie, de KMar en de IND. Doel hiervan is het vervolgtraject voor de DT&V makkelijker te laten verlopen en in zoveel mogelijk gevallen de verwijdering van de vreemdeling te effectueren."

## 5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is nagegaan welk deel van de 11.697 vreemdelingen dat in de periode 2002-2008 onherroepelijk is veroordeeld door de IND is beoordeeld op basis van de glijdende schaal. Met behulp van de uitkomsten uit dit hoofdstuk kunnen de volgende onderzoeksvragen beantwoord worden.

- b. Welk aantal en welk type dossiers zijn daadwerkelijk wel/ niet beoordeeld met de 'glijdende schaal'?*
- c. Wat zijn de redenen / verklaringen dat deze aantallen en typen dossiers wel / niet zijn beoordeeld met de 'glijdende schaal'?*

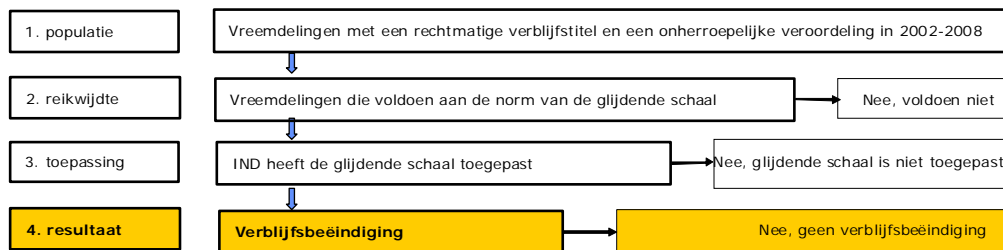
Uit een analyse van 155 digitale dossiers is geconstateerd dat de IND bij 50 dossiers heeft getoetst aan de glijdende schaal. Volgens de raming op basis van de dossieranalyse zouden er 257 vreemdelingen zijn die in de gehele periode 2002-2008 door de IND zijn getoetst aan de glijdende schaal. Dit is 2% van de totale populatie van vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling. Het aantal vreemdelingen dat voor toetsing aan de glijdende schaal in aanmerking komt is hoger, namelijk 797 vreemdelingen. Er zijn dus 540 vreemdelingen die in de periode 2002-2008 wel in aanmerking kwamen voor toetsing aan de glijdende schaal, maar door de IND niet zijn getoetst aan de glijdende schaal. 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 van 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.



## 6 Resultaat van de glijdende schaal

### 6.1 Inleiding

Wanneer een vreemdeling in aanmerking komt voor toetsing aan de glijdende schaal, kan het argument van openbare orde worden gehanteerd bij het weigeren van de aanvraag tot het verlengen van de tijdelijke verblijfsvergunning of bij het intrekken van de verblijfsvergunning met onbepaalde tijd. In dit hoofdstuk gaan wij na in hoeverre er sprake is geweest van een beëindiging van de verblijfsvergunning. Evenals in het vorige hoofdstuk zullen we de inzichten uit de dossieranalyse benutten we om het resultaat voor de gehele populatie te schatten. In het onderstaande schema is te zien welke analysestap het betreft.



Het hoofdstuk start met een definitie van het begrip “resultaat”. Daarna gaan wij in paragraaf 6.3 na bij welke vreemdelingen uit het onderzoeksbestand 2002-2008 het verblijf is beëindigd. In paragraaf 6.4 is beschreven welke resultaten zijn aangetroffen in de dossieranalyse. In paragraaf 6.5 is vervolgens het resultaat voor de totale populatie geraamd. Paragraaf 6.6 behandelt verblijfsbeëindigingen op andere gronden dan de glijdende schaal. Conclusies sluiten het hoofdstuk af.

### 6.2 Definitie van resultaat

Onder ‘resultaat van de glijdende schaal’ verstaan we het aantal verblijfsbeëindigingen als gevolg van toetsing met de glijdende schaal.

### 6.3 Verblijfsbeëindiging

In deze paragraaf gaan wij na bij hoeveel van de 11.697 vreemdelingen in dit onderzoek de verblijfsvergunning is beëindigd. Aan de hand van het moment van het beëindigen van de verblijfstitel gaan wij na of de mogelijkheid bestaat dat het beëindigen van de verblijfstitel het gevolg zou kunnen zijn van de beoordeling op basis van de glijdende schaal.

Van de 11.697 vreemdelingen die onherroepelijk zijn veroordeeld komen er 797 in aanmerking voor toetsing aan de glijdende schaal. Tabel 6.1 geeft een overzicht van het al dan niet beëindigde verblijf voor de categorie vreemdelingen die tot de reikwijdte van de glijdende schaal zijn gerekend (797 vreemdelingen).

Tabel 6.1 Verblijfsbeëindiging van vreemdelingen die tot de reikwijdte van de glijdende schaal zijn gerekend

	Reikwijdte	%
Titel is niet beëindigd	473	59%
Titel is beëindigd na de eerste veroordeling	319	40%
Titel is beëindigd en daarna herkregen	5	1%
Totaal reikwijdte dat voldoet aan norm GS)	797	100%

Bron: IOO

Van de 797 vreemdelingen die tot de reikwijdte van de glijdende schaal zijn gerekend is bij 40% het verblijf beëindigd. In 1% van de gevallen was het verblijf beëindigd voordat de vreemdeling voor het eerst was veroordeeld. Sindsdien heeft de vreemdeling weer een titel verkregen, is opnieuw veroordeeld en de titel is niet beëindigd. Al met al is van de vreemdelingen die tot de reikwijdte van de glijdende schaal behoren in 60% van de gevallen het verblijf niet beëindigd. Voor deze vreemdelingen kan een van de volgende feiten gelden:

- De vreemdeling is door de IND niet beoordeeld op basis van de glijdende schaal of
- De vreemdeling is wel beoordeeld op basis van de glijdende schaal, maar de individuele belangenafweging is in het voordeel van de vreemdeling uitgevallen.

#### *Achtergrondkenmerken van vreemdelingen*

In deze paragraaf wordt gezien welke achtergrondkenmerken van de 797 vreemdelingen die tot de reikwijdte van de glijdende schaal behoren samenhangen met het beëindigen van de verblijfstitel. Achtereenvolgens komen de volgende achtergrondkenmerken aan bod: geslacht, leeftijd, nationaliteit, type verblijfsvergunning en type misdrijf.

Er is geen samenhang tussen *geslacht* en het beëindigen van de verblijfstitel. Bij mannen en vrouwen is de titel even vaak beëindigd, namelijk bij 40% van de vreemdelingen die tot de reikwijdte van de glijdende schaal behoren.

Er is evenmin samenhang tussen *leeftijd* en het beëindigen van de verblijfstitel. Bij alle leeftijdsgroepen is de titel even vaak beëindigd.

Er is een significante samenhang tussen *nationaliteit* en het beëindigen van de verblijfstitel. De titel is meer dan gemiddeld (40%) beëindigd bij vreemdelingen met de volgende nationaliteiten: zuid Amerikaans (62%), Surinaams (60%) Aziatisch (55%), en Afrikaans (51%). De titel is minder dan gemiddeld beëindigd bij vreemdelingen met de Marokkaanse nationaliteit (23%).

Er is een significante samenhang tussen het *type verblijfsvergunning* en het beëindigen van de verblijfstitel. Bij vreemdelingen met een verblijfstitel voor bepaalde tijd is de vergunning vaker beëindigd (60%) en bij vreemdelingen met een titel voor onbepaalde tijd minder vaak (34%).

Wegens de samenhang tussen type verblijfsvergunning en nationaliteit, komt de samenhang tussen nationaliteit en verblijfsbeëindiging te vervallen wanneer gecorrigeerd wordt voor type verblijfsvergunning.

#### 6.4 Resultaat op basis van dossieranalyse

In deze paragraaf keren we terug naar de resultaten van de dossieranalyse om de gevolgen van de toepassing van de glijdende schaal vast te stellen. Het feit dat er in een dossier aan de glijdende schaal is gerefereerd, betekent nog niet dat de vreemdeling daadwerkelijk op basis daarvan is beoordeeld. En als de vreemdeling wel is beoordeeld op basis van de glijdende schaal, hoeven de uitkomsten van de beoordeling niet beslissend te zijn bij het te nemen besluit. In veruit het merendeel van de dossiers waarin sprake is van toepassing van de glijdende schaal vindt er daadwerkelijk ook een beoordeling op grond van de glijdende schaal plaats (42 van de 50 dossiers). In de 8 gevallen waar dat niet is gebeurd, is nog geen besluit genomen over het al dan beëindigen van het verblijf. Soms zijn de dossiers niet volledig. Er is dan wel een document waaruit blijkt dat een antecedentenonderzoek heeft plaatsgehad, maar er is geen document waaruit blijkt wat er met de uitkomsten van dat onderzoek is gebeurd.

Tabel 6.2 toont een overzicht van de in de dossiers aangetroffen motieven om op basis van de glijdende schaal wel of juist niet over te gaan tot verblijfsbeëindiging.

In de 42 dossiers waar de glijdende schaal daadwerkelijk is toegepast, leidde dit in 57% van de gevallen tot een verblijfsbeëindiging. Het succesvol toepassen van de glijdende schaal en het zwaarder wegen van algemeen belang van bescherming van de openbare orde dan het persoonlijk belang van de vreemdeling bij het voortzetten van verblijf, vormen de belangrijkste redenen om het verblijf te beëindigen.

Tabel 6.2 Resultaat glijdende schaal en de gehanteerde argumenten

	aantal	%
<b>Wel resultaat: verblijfsbeëindiging</b>		
Strafoplegging overschrijdt GS norm	23	55%
Herstel eerdere procedurefout	1	2%
<b>Geen resultaat: continuering rechtmatige status</b>		
Strafoplegging onvoldoende t.o.v. GS norm	9	21%
Humanitaire gronden art. 8 evrm)	3	7%
Uitzonderingen op grond van art 3.86 Vb2000	3	7%
In procedure/ straf nog niet onherroepelijk	2	5%
Procedurefout IND	1	2%
Totaal dossiers	42	100%

Bron: digitale dossiers INDIS

Uit de dossiers blijkt dat vreemdelingen meestal bezwaar aantekenen tegen het besluit om de verblijfsvergunning in te trekken dan wel het verzoek tot voortgezet verblijf te weigeren. Vaak voert de vreemdeling humanitaire redenen aan om alsnog recht te kunnen doen gelden op voortgezet verblijf. In onderstaande box zijn enkele voorbeelden van dergelijke dossiers opgenomen.

#### Box 6.1

*Persoon is in de periode 2001-2005 vijf maal onherroepelijke veroordeeld. Heeft geen familie in NL, en geen vaste woon of verblijfplaats. Als verweer meent persoon dat het land van herkomst gevaarlijk is. Dit verweer is ongegrond verklaard.*

*Persoon heeft meerdere misdrijven begaan en zit een straf uit van 12 maanden gevangenis. Verzoekt om opheffing van OVR om voor zijn kinderen te kunnen zorgen. De moeder van de kinderen is ook gedetineerd. Het bezwaar is afgewezen omdat de vrouw inmiddels op vrije voeten verkeert en alle vier de kinderen uit huis zijn geplaatst.*

*Betrokkene is vanaf 1997 veelvuldig veroordeeld vanwege strafbare feiten. In eerste vijf jaar van verblijf zijn de feiten bij elkaar opgeteld onvoldoende om de verblijfsvergunning te kunnen intrekken. In 2006 wordt persoon veroordeeld tot een gevangenisstraf van 5 jaar en 6 maanden voor afpersing, voorbereiding misdrijf, diefstal d.m.v. braak. De verblijfsvergunning is ingetrokken en betrokkene is ongewenst verklaard. Persoon dient bezwaar in op grond van artikel 8 EVRM. Dit bezwaar is ongegrond verklaard wegens de aard van de misdrijven, en het onttrekken aan detentie persoon is een keer ontsnapt). Dit weegt zwaarder dan de bestaande relaties. Persoon heeft bovendien ook nog familieleden in land van herkomst.*

*Is op 21 feb 2006 onherroepelijk veroordeeld tot 3 jaren wegens diefstal met geweld en bedreiging, in vereniging. Aanvraag voor verlenging verblijfsvergunning is daarom geweigerd en persoon is ongewenst verklaard. Verweer op basis van art.3 EVRM wegens veranderde situatie in land van herkomst. Daarnaast art. 8 EVRM: is hier sinds 1997, maakt deel uit van gezin en spreekt vloeiend Nederlands, en heeft geen sociaal netwerk in land van herkomst. Bezwaar ongegrond beide artikelen): persoon blijkt een "verblijfsgat" te hebben. Ook in beroep zijn de bezwaren ongegrond verklaard.*

*Persoon is veroordeeld voor 19 maanden gevangenis voor uiteenlopende delicten diefstal met geweld, wapenbezit, handel in verdovende middelen) en is binnen zijn proeftijd weer in de fout gegaan. Persoon is ongewenst verklaard. Bezwaar op basis van 8 EVRM was niet doorslaggevend omdat het contact met de broers slecht is en de persoon veel recidiveert. De hoorzitting moet nog plaatsvinden.*

In de resterende 43% procent van de gevallen zijn in de motivering van het besluit redenen opgevoerd die leiden tot het niet beëindigen van het verblijf. Een poging om een vreemdeling met criminele antecedenten het verblijfsrecht te ontzeggen en tot ongewenst vreemdeling te verklaren strandt bijvoorbeeld op het niet voldoen aan de reikwijdte van de glijdende schaal.

In negen dossiers is geconcludeerd dat de strafmaat lager is dan de glijdende schaal voorschrijft<sup>1</sup>. Bij deze dossiers valt op dat het betrekken van eerdere veroordelingen in de afweging niet altijd eenduidig is geïnterpreteerd. Sommige beoordelaars zijn van mening dat de straffen uit de vijf voorgaande jaren opgeteld mogen worden bij een verblijfsduur van minder dan vijf jaar. Andere beoordelaars zijn van mening dat slechts de strafmaat van één veroordeling in ogenschouw genomen kan worden, ook al is de vreemdeling korter dan 5 jaar rechtmatig in Nederland<sup>2</sup>. Bij het optellen van veroordelingen geldt dat zij pas kunnen worden tegengeworpen vanaf het moment dat de vreemdeling meerderjarig is. Soms had een deel van de straf betrekking op een misdrijf dat is gepleegd toen betrokkene nog minderjarig was.

Overige redenen om na toetsing aan de glijdende schaal niet te besluiten tot verblijfsbeëindiging zijn van humanitaire aard of er is sprake van een schrijnend geval (3 dossiers). Argumenten van humanitaire aard hebben meestal betrekking op in Nederland verblijvende gezinsleden. In onderstaande box is een voorbeeld van zo'n dossier opgenomen.

---

*Box 6.2*

*Aanvraag tot verlenging verblijf is afgewezen wegens o.a. drugs- en geweld-gerelateerde delicten. Persoon dient bezwaar in omdat Art 8 EVRM onvoldoende is meegewogen. In hoger beroep is de Ovr ongegrond verklaard op grond van art 8 EVRM. "Van vrouw en dochter kan niet worden verwacht dat gezinshereniging in het land van herkomst wordt voortgezet."*

---

In drie gevallen kan de beoordeling op basis van de glijdende schaal niet worden toegepast omdat de vreemdeling voldoet aan de uitzonderingsregel, genoemd in het zesde lid van artikel 3.86 Vb 2000: de vreemdeling is minderjarig op het moment van het misdrijf en één van beide ouders heeft de Nederlandse nationaliteit en verblijft in Nederland. Met deze omstandigheid kon bij de bepaling van de reikwijdte geen rekening worden gehouden omdat de gegevens van de ouders niet zijn opgenomen in het onderzoeksbestand (zie paragraaf 4.5.1).

<sup>1</sup> Wanneer de opgelegde straf lager is dan de norm van de glijdende schaal kan niet tot verblijfsbeëindiging worden overgegaan.

<sup>2</sup> Volgens artikel 3.86 Vb 2000 gaat het ingeval een verblijfsduur van vijf jaren of minder om de totale duur van de onvoorwaardelijk opgelegde gedeelten van de straffen maatregelen, bedoeld in het eerste lid, onder c en d.

### *Achtergrondkenmerken van het resultaat*

Wanneer de vreemdeling is beoordeeld op basis van de glijdende schaal dan speelt het type misdrijf een belangrijke rol bij de overweging om over te gaan tot beëindigen van het rechtmatig verblijf dan wel het weigeren van het verzoek tot verlenging van de verblijfsvergunning. Wanneer er sprake is van geweldsmisdrijven is er vaker sprake van het beëindigen van het rechtmatige verblijf, althans wanneer de glijdende schaal is toegepast. In de dossiers zijn ook gevallen aangetroffen van vreemdelingen in vergelijkbare omstandigheden (strafmaat, type misdrijf en verblijfsduur), waarbij de glijdende schaal niet is toegepast.

Het blijkt dat jaar waarin de vreemdeling een verblijfsvergunning heeft gekregen van onderscheidend belang is bij de overweging om na beoordeling op basis van de glijdende schaal over te gaan tot beëindiging van de rechtmatige verblijfstitel. Bij vreemdelingen die in de periode 2001-2002 een verblijfsvergunning hebben gekregen is de kans op beëindiging van de titel beduidend lager dan in de jaren daarvoor en daarna. Het is onduidelijk wat de oorzaak hiervan is.

In de casussen lijkt er een lichte samenhang<sup>1</sup> tussen de nationaliteit van de vreemdeling en het beëindigen van de verblijfstitel als gevolg van de beoordeling op basis van de glijdende schaal te zijn. Surinamers, Turken, Marokkanen hadden een kleinere kans om hun verblijfsrecht te verliezen dan personen uit Azië, Zuid-Amerika en Oost-Europa. Deze samenhang verdwijnt wanneer wordt gecorrigeerd voor het type verblijfsvergunning. Surinamers, Turken, en Marokkanen hebben een kleinere kans op het verliezen van hun verblijfsrecht omdat zij vaker een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd hebben, en omdat zij meer familieleden in Nederland hebben, waardoor argumenten op basis van artikel 8EVRM zwaar meewegen bij de besluitvorming over het verblijf.

## 6.5 Raming resultaat voor alle vreemdelingen

In de volgende alinea's wordt op basis van de uitkomsten van de dossierstudie geraamd bij welk deel van alle vreemdelingen uit de populatie van dit onderzoek de glijdende schaal heeft geleid tot verblijfsbeëindiging.

In de dossiers is geconstateerd dat het toepassen van de glijdende schaal niet in alle gevallen tot gevolg heeft dat de uitkomsten van de beoordeling een rol heeft gespeeld bij het besluit over de status, bijvoorbeeld omdat het besluit nog niet heeft plaatsgehad of omdat het dossier onvolledig is. Om tot een zuivere raming te komen, is ook voor de populatie geraamd welk deel van de besluiten waarschijnlijk (nog)

<sup>1</sup> Deze samenhang tussen nationaliteit en titelbeëindiging is niet significant op een significantieniveau van 5%.

niet is afgerond. Op basis van de kenmerken verblijfsstatus en type verzoek uit de dossieranalyse zijn er 35 nog niet afgeronde besluiten in de gehele populatie geraamd.

In de volgende alinea is geraamd bij hoeveel vreemdelingen in de totale populatie de toepassing van de glijdende schaal heeft geleid tot verblijfsbeëindiging. Daartoe is eerst nagegaan wat de kenmerken zijn van dossiers waar de toepassing van de glijdende schaal heeft geleid tot beëindiging van de rechtmatige verblijfstitel. De volgende kenmerken blijken niet samen te hangen met verblijfsbeëindiging: nationaliteit van de vreemdeling, verblijfsduur, geslacht, type misdrijf en zwaarte van de straf. Wederom was er uitsluitend samenhang met het type verblijfsvergunning en het type verzoek<sup>1</sup>. In tabel 6.3 is deze samenhang geïllustreerd.

Tabel 6.3 Resultaat van de glijdende schaal naar type verblijfsvergunning en type verzoek

Type verblijfsvergunning	Type verzoek	Beëindiging		Verblijf? N
		Ja	nee	
Onbepaalde tijd	Geen verzoek wijziging status	3%	97%	87
	Wel verzoek wijziging status	41%	59%	18
Bepaalde tijd	Geen verzoek wijziging status	33%	67%	32
	Wel verzoek wijziging status	24%	76%	18
Totaal resultaat GS		16%	85%	15
				5

Bron: digitale dossiers INDIS

Bij 16% van de bestudeerde dossiers was sprake van verblijfsbeëindiging als gevolg van de beoordeling met de glijdende schaal. In de dossiers van vreemdelingen met een verblijfsstatus voor bepaalde tijd was verblijfsbeëindiging vaker het resultaat van beoordeling met de glijdende schaal (24% en 33%). Bij dossiers van vreemdelingen met een status voor onbepaalde tijd komt verblijfsbeëindiging als gevolg van de glijdende schaal het minst vaak voor (3%), behalve als er een verzoek tot wijziging van de status heeft plaatsgehad; dan is de verblijfsbeëindiging het hoogst (41%). Bij de onderzochte dossiers gaat het in alle 155 gevallen om vreemdelingen, die volgens de informatie uit het onderzoeksbestand in aanmerking komen voor verblijfsbeëindiging wegens het overschrijden van de norm van de glijdende schaal. De verschillen in percentage verblijfsbeëindigingen zijn daarom reële verschillen tussen verschillende groepen vreemdelingen.

<sup>1</sup> Het significantieniveau van de samenhang is 3% voor de samenhang tussen verblijfsbeëindiging en type verblijfsvergunning en 0,001% voor de samenhang tussen verblijfsbeëindiging en wijziging van de titel. Gemeten met Pearsons correlatie coëfficiënt, is de samenhang 0.17 voor wat betreft de samenhang tussen type verblijfsvergunning en verblijfsbeëindiging en 0.33 voor de samenhang tussen type verzoek en verblijfsbeëindiging als gevolg van toepassing GS.

### Raming van het resultaat voor alle vreemdelingen

Nu duidelijk is dat het type verblijfsvergunning en het type verzoek een factor van betekenis zijn bij verblijfsbeëindiging als gevolg van de glijdende schaal, kunnen wij de bevindingen uit het dossieronderzoek gebruiken om voor alle vreemdelingen uit dit onderzoek het resultaat van de glijdende schaal te ramen<sup>1</sup>. In tabel 6.4 is de uitkomst van deze raming gepresenteerd.

Tabel 6.4 Raming resultaat van de glijdende schaal

Analysestappen van populatie naar resultaat		Vreemdelingen	%
Start	Feitelijke populatie	11.697	100%
Af	Vreemdelingen die niet voldoen aan de norm verblijfsduur en/of strafzwaarte	-10.900	-93%
Resteert	Feitelijke reikwijdte	797	7%
Af	Vreemdelingen die niet worden beoordeeld door de IND	-540	-5%
Resteert	Raming toepassing	257	2%
Af	De glijdende schaal leidt niet tot verblijfsbeëindiging	-123	-1%
Resteert	Raming resultaat	134	1%

Bron: IOO

In de periode 2002-2008 omvat de populatie van vreemdelingen die in aanmerking komt voor beoordeling op basis van de glijdende schaal 11.697 personen. Hiervan vallen er 10.900 af, omdat de opgelegde straf te laag is. Dan resteren er 797 veroordeelde vreemdelingen (7% van de populatie) die samen de reikwijdte van de glijdende schaal bepalen. Van deze 797 vreemdelingen vallen er 540 af, omdat die naar schatting niet beoordeeld zijn door de IND. Dan resteren er nog 257 vreemdelingen, die door de IND daadwerkelijk zijn getoetst aan de glijdende schaal. Vervolgens vallen er 123 vreemdelingen af, omdat de glijdende schaal niet heeft geleid tot verblijfsbeëindiging. In 134 gevallen heeft de glijdende schaal naar schatting wel geleid tot verblijfsbeëindiging. Daar-

<sup>1</sup> Van de 797 veroordeelde vreemdelingen die in aanmerking komen voor toetsing aan de glijdende schaal zijn er 155 onderzocht in het dossieronderzoek. Van 642 vreemdelingen is dus niet bekend in hoeverre de eventueel beëindigde titels het gevolg zijn geweest van de glijdende schaal. Verondersteld is dat de uitkomsten van de dossierstudie ook van toepassing zijn op de 642 niet via de dossierstudie onderzochte vreemdelingen. Het aantal verblijfsbeëindigingen wegens de glijdende schaal is voor deze 642 vreemdelingen geraamd met behulp van de volgende weegfactoren: elke vreemdeling met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, die nadat het vonnis is gewezen geen verzoek tot wijziging van de status heeft ingediend telt mee voor de factor 0,03. Elke vreemdeling met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, die nadat het vonnis is gewezen een verzoek tot verlenging dan wel wijziging van het verblijf heeft ingediend telt mee voor de factor 0,24. Elke vreemdeling met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, die nadat het vonnis is gewezen geen verzoek tot verlenging dan wel wijziging van het verblijf heeft ingediend telt mee voor de factor 0,33. Tot de ingediende verzoeken zijn ook de verzoeken tot ongewenst verklaring meegerekend



mee is het geraamde resultaat 1% van alle in de periode 2002-2008 onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen.

## 6.6 Verblijfsbeëindiging op andere gronden

In 27 dossiers is er geen sprake geweest van een beoordeling op basis van de glijdende schaal, terwijl er toch sprake is van een beëindiging van de verblijfsvergunning. De aangevoerde redenen staan in tabel 6.5 genoemd.

Tabel 6.5 Beëindiging verblijf op andere gronden dan glijdende schaal

Overweging	Aantal	%
Voldoet niet meer aan beperking	11	41%
Uitgeprocedeerd asielzoeker OVR art 67 Vw)	5	19%
MOB[1]/ hoofdverblijf in buitenland	4	15%
Vormt gevaar voor de openbare orde eerste aanvraag)	3	11%
Te late indiening verlengingsaanvraag	2	7%
Herstel eerdere procedurefout	2	7%
Totaal dossiers	27	100%

Bron: digitale dossiers INDIS

Het meest genoemde argument waarom er niet wordt teruggevallen op het juridische middel van de glijdende schaal is dat er krachtiger juridische gronden kunnen worden aangevoerd; in dit geval het niet meer voldoen aan de beperking die aan de verblijfstitel was gekoppeld. Deze beperking kan bijvoorbeeld betrekking hebben op 'verblijf bij partner in NL', 'gezinshereniging', of 'inkomen uit arbeid'. Indien blijkt dat een persoon na verloop van tijd niet meer aan de gestelde beperking voldoet vervalt het verblijfsrecht van rechtswege. De IND wordt hier overigens niet (altijd) actief van op de hoogte gesteld waardoor het kan zijn dat een persoon een tijd in Nederland kan verblijven zonder feitelijk in rechte aanspraak te kunnen maken op de verleende verblijfstitel, omdat hiervan de grondslag is komen te vervallen.

Een te laat ingediende aanvraag tot verlenging van een verblijfsvergunning kan op grond van 'niet verschoonbaar verzuim' door de IND worden aangemerkt als een zogenaamd 'eerste aanvraag'. Het rechtmatige verblijfsverleden van de vreemdeling telt in zo'n geval dan niet meer mee.<sup>1</sup>

Naast de 27 dossiers waar besloten is tot beëindiging van de titel op andere gronden zijn er nog 4 dossiers waar de beëindiging van de titel al had plaatsgehad voordat de laatste veroordeling is geweest. Daar-

<sup>1</sup> Door een te late aanvraag ontstaat een verblijfsgeen en kan een persoon verder verblijfsrecht worden ontzegd (naar aanleiding van een 'eerste' aanvraag).

mee komt het percentage verblijfsbeëindigingen op andere gronden in de dossierstudie uit op 20%.

### 6.6.1 Het totaal van de verblijfsbeëindigingen

In tabel 6.6 is een overzicht gemaakt van alle vreemdelingen in de periode 2002-2008 die tot de reikwijdte van de glijdende schaal gerekend zijn. Dit zijn de vreemdelingen, waarbij verblijfsbeëindiging plaats zou kunnen vinden op basis van de glijdende schaal. In het dossieronderzoek betreft dat alle 155 casussen. In de populatie 2002-2008 zijn dat 797 vreemdelingen.

Tabel 6.6 Verblijfsbeëindiging op basis van glijdende schaal en op basis van andere overwegingen

Bron	Einde Verblijf?		N
	Nee	Ja	
<i>Dossierstudie</i>			
- glijdende schaal is toegepast	52%	48%	50
- glijdende schaal is niet toegepast	70%	30%	105
Reikwijdte: vreemdelingen die voor toetsing aan glijdende schaal in aanmerking komen	65%	35%	155
<i>Populatie vreemdelingen 2002-2008</i>			
- glijdende schaal is toegepast	48%	52%	257
- glijdende schaal is niet toegepast	65%	35%	540
Reikwijdte: vreemdelingen die voor toetsing aan glijdende schaal in aanmerking komen	59%	41%	797

Bron: IOO

In de vorige paragrafen is geconstateerd, dat de glijdende schaal niet consequent is toegepast: in de casussen zijn 50 vreemdelingen daadwerkelijk beoordeeld op basis van de glijdende schaal en in de populatie 2002-2008 is geraamd dat er 257 zijn. De resterende vreemdelingen zijn niet beoordeeld op basis van de glijdende schaal. Het betreft 105 casussen in het dossieronderzoek en 540 vreemdelingen uit de populatie 2002-2008. Bij de vreemdelingen die niet beoordeeld zijn op basis van de glijdende schaal kan op andere gronden zijn overgegaan tot verblijfsbeëindiging. In de dossierstudie was dat voor 30% van de niet met de glijdende schaal beoordeelde vreemdelingen het geval en in de populatie is het naar schatting 35%. Nu ook bekend is welk deel van de vreemdelingen de verblijfstitel is kwijtgeraakt op andere gronden dan de glijdende schaal, wordt duidelijk bij hoeveel vreemdelingen die voldoen aan de strafmaat van de glijdende schaal de verblijfstitel is beëindigd. In het dossieronderzoek is sprake van totaal 35% verblijfsbeëindigingen en in de populatie 2002-2008 is 41% geschat (tabel 6.6).

Het hogere percentage verblijfsbeëindigingen in de populatie wordt veroorzaakt doordat de populatie betrekking heeft op de periode 2002-2008 en de dossiers betrekking hebben op de periode na 2005<sup>1</sup>. In de dossiers werd duidelijk dat in een aantal gevallen de procedure nog niet afgerond is, waardoor de uitkomsten nog niet meegerekend kunnen worden bij het eindpercentage. Het bestand 2002-2008 omvat, vanwege de langere onderzoeksperiode, een veel groter aandeel gevallen dat al helemaal afgerond is, wat resulteert in een hoger percentage verblijfsbeëindigingen (zowel bij vreemdelingen waar de glijdende schaal is toegepast als bij vreemdelingen waar dat niet het geval was).

## 6.7 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van de toepassing van de glijdende schaal behandeld. Met behulp van de uitkomsten in dit hoofdstuk kunnen de volgende onderzoeksvragen worden beantwoord.

- d. Voor welk aantal en welk type dossiers heeft de beoordeling WEL geleid tot verblijfsbeëindiging? Wat waren de redenen voor deze beslissingen?*
- e. Voor welk aantal en welk type dossiers had verblijfsbeëindiging en ongewenst verklaring op basis van de 'glijdende schaal' KUNNEN plaatsvinden, maar werd op andere gronden besloten tot verblijfsbeëindiging? Om welke andere gronden ging het hierbij?*
- f. Voor welk aantal en welk type dossiers heeft de beoordeling NIET geleid tot verblijfsbeëindiging en ongewenst verklaring? Wat waren de redenen voor deze beslissingen?*

### *Vraag d: verblijfsbeëindiging wegens glijdende schaal*

Van de 155 onderzochte casussen van vreemdelingen, die in aanmerking komen voor toetsing aan de glijdende schaal is in 24 gevallen de verblijfsstatus beëindigd als gevolg van de beoordeling met de glijdende schaal. Van deze 24 beëindigde statussen betrof het in 15 gevallen een status met bepaalde tijd (63%). In de gehele populatie is het aandeel vreemdelingen met een status van bepaalde tijd veel lager, namelijk 19%. Het zijn dus vooral vreemdelingen met een status voor bepaalde tijd, waarbij de beoordeling leidt tot verblijfsbeëindiging. In de casussen is één reden om tot verblijfsbeëindiging te besluiten dominant: de strafmaat is hoger dan de glijdende schaal.

Op basis van de uitkomsten in de dossieranalyse is geraamd bij hoeveel vreemdelingen in de gehele periode 2002-2008 het verblijf is beëindigd als gevolg van een beoordeling met de glijdende schaal. Voor deze periode is het resultaat van verblijfsbeëindiging geraamd op 134 vreemde-

<sup>1</sup> Die keuze is gemaakt om zoveel mogelijk dossiers betrekking te laten hebben op de periode waarin de huidige glijdende schaal volledig is in werking is. Van een volledige werking is pas sprake vijf volledige jaren na de invoeringsdatum.

lingen. Dat is 1% van het totale aantal vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling.

*Vraag e: verblijfsbeëindiging op andere gronden*

In de gehele periode 2002-2008 is geschat dat bij 540 (4,6%) van de 11.697 vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling wegens een misdrijf het verblijf is beëindigd op andere gronden dan de glijdende schaal.

Van de 155 onderzochte casussen van vreemdelingen, die in 2006 en 2007 voldoen aan de norm van de glijdende schaal is in 27 gevallen het verblijf beëindigd op andere gronden dan de glijdende schaal. In 17 gevallen is de titel komen te vervallen omdat de vreemdeling niet voldoet aan de vereisten van de regelgeving in de Vreemdelingenwet 2000 en de daaraan gerelateerde regelingen in het vreemdelingenbesluit 2000. Voorbeelden zijn: de vreemdeling voldoet niet meer aan de beperking en heeft dit niet tijdig gemeld, de vreemdeling dient te laat een verlengingsaanvraag in of de vreemdeling is met onbekende bestemming vertrokken. In een enkel geval was de verblijfsstatus al in een eerder stadium ingetrokken, waardoor de meest recente aanvraag is behandeld als eerste aanvraag. De glijdende schaal is dan niet van toepassing.

*Vraag f: continuering van het rechtmatig verblijf*

Van de 155 onderzochte casussen van vreemdelingen, die in 2006 en 2007 voldoen aan de norm van de glijdende schaal is in 42 gevallen de glijdende schaal meegewogen bij het oordeel over de verblijfsstatus. In 24 gevallen is het verblijf beëindigd en in 18 gevallen is het rechtmatig verblijf gecontinueerd. De belangrijkste redenen om te besluiten het rechtmatig verblijf te continueren zijn: de strafoplegging voldoet niet aan de norm van de glijdende schaal, de vreemdeling voldoet aan de uitzonderingsregel van eerste vestiging op jeugdige leeftijd en humanitaire gronden op basis van artikel 8EVRM.

## 7 De voorgestelde glijdende schaal

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de voorgestelde glijdende schaal. Om de resultaten van de voorgestelde schaal te ramen, wordt voor de periode 2002-2008 gesimuleerd dat de voorgestelde schaal in gebruik zou zijn geweest. In paragraaf 7.2 is nagegaan hoeveel van de vreemdelingen voldoen aan de criteria verblijfsduur en strafzwaarte volgens de norm van de voorgestelde glijdende schaal. Achtergrondkenmerken volgen in paragraaf 7.3. In paragraaf 7.4 is geraamd bij hoeveel vreemdelingen die voldoen aan deze norm er sprake zou zijn geweest van het beëindigen van de rechtmatige verblijfstitel. Conclusies sluiten het hoofdstuk af.

### 7.2 Reikwijdte van de voorgestelde glijdende schaal

In deze paragraaf gaan wij alle 11.697 veroordeelde vreemdelingen uit het onderzoeksbestand beoordelen met de criteria van de voorgestelde glijdende schaal. Alle vreemdelingen, die in aanmerking komen voor toetsing aan de voorgestelde glijdende schaal bepalen samen de reikwijdte ervan.

In tabel 7.1 is voor elk van de jaren 2002 tot en met 2008 een overzicht gemaakt van het aantal veroordeelde vreemdelingen met een rechtmatig verblijf en een straf die zwaar genoeg is volgens de voorgestelde glijdende schaal. Voor alle vreemdelingen is voor elk van de jaren 2002-2008 bezien of zij passen binnen de norm van de voorgestelde glijdende schaal. Bij vreemdelingen die vijf jaar of korter in Nederland verblijven, zijn alle straffen voor een maximale periode van vijf jaar voorafgaand aan het laatste vonnis meegeteld vanaf juli 2002.

Vreemdelingen die in meerdere jaren een onherroepelijke veroordeling hebben gehad, zijn ook voor meerdere jaren beoordeeld met de voorgestelde glijdende schaal. In de regel 'reikwijdte voorgestelde schaal' is weergegeven hoeveel vreemdelingen die in dat jaar onherroepelijk zijn veroordeeld passen binnen de gecombineerde norm van verblijfsduur en strafzwaarte. In de regel daaronder is vermeld hoeveel vreemdelingen er dat jaar onherroepelijk zijn veroordeeld. In 2002 past het grootste aandeel vreemdelingen binnen de norm van de voorgestelde schaal, namelijk 41% van de in dat jaar veroordeelde vreemdelingen. In 2007 is het aandeel vreemdelingen dat past binnen de norm van de voorgestelde glijdende schaal het kleinst, namelijk 11% van de in dat jaar onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen.

Tabel 7.1 Reikwijdte van de voorgestelde glijdende schaal naar verblijfsduur, vrijheidsstraf en vonnisjaar, aantal onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen

Verblijfsduur	Vrijheidsstraf	2002-							2008
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008
Minder dan 1 jaar		58	61	55	40	33	31	18	
Minstens 1 tot 2 jaar	Elke	201	123	89	32	37	34	14	
Minstens 2 tot 3 jaar	Veroordeling	294	407	154	46	36	32	22	
Minstens 3 tot 4 jaar	1 maand of 3	181	285	178	60	22	27	20	
Minstens 4 tot 5 jaar	Veroordelingen	23	361	290	197	66	39	17	
Minstens 5 tot 6 jaar	3 maanden	19	31	243	183	98	22	8	
Minstens 6 tot 7 jaar	6 maanden	2	16	13	66	45	22	10	
Minstens 7 tot 8 jaar	9 maanden	8	7	12	12	44	29	38	
Minstens 8 tot 9 jaar	12 maanden	3	14	9	2	6	18	50	
Minstens 9 tot 10 jaar	24 maanden	0	3	4	1	4	0	24	
Minstens 10 tot 15 jaar		1	2	5	2	4	3	4	
Minstens 15 tot 20 jaar	36 maanden	0	1	3	1	1	1	7	
Minstens 20 jaar		0	0	0	1	1	0	6	
Reikwijdte voorgestelde schaal		790	1.311	1.055	643	397	258	238	3.097
Aantal veroordeelde vreemdelingen		1.927	4.003	3.984	3.297	2.918	2.349	1.454	11.697
% reikwijdte		41%	33%	26%	20%	14%	11%	16%	24%

Bron: IOO bewerking onderzoekbestand JDS/OMdata/INDIS

Van alle 11.697 vreemdelingen die in aanmerking komen voor een beoordeling op basis van de voorgestelde glijdende schaal voldoen 3.097 vreemdelingen aan de norm verblijfsduur in combinatie met strafzwaarte. De reikwijdte van de voorgestelde glijdende schaal is dus 24% van alle vreemdelingen die in de periode 2002-2008 onherroepelijk zijn veroordeeld en op enig moment een rechtmatige verblijfstitel hebben gehad). Op basis van de norm van de huidige glijdende schaal is dit percentage zoals we zagen 7%. De reikwijdte van de voorgestelde glijdende schaal is dus groter dan de reikwijdte van de huidige glijdende schaal.

Het grootste effect van de voorgestelde glijdende schaal zou opgetreden zijn in 2002. Daarna daalt elk jaar de reikwijdte van de voorgestelde glijdende schaal sterk. Dat komt doordat de vernieuwingen in de voorgestelde glijdende schaal vooral de veroordeelde vreemdelingen treft die korter dan 5 jaar in Nederland verblijven. Wegens de geringe instroom en het geringe vertrek van vreemdelingen in de periode 2002-2008, komen er elk jaar steeds minder vreemdelingen die korter dan 5 jaar in Nederland verblijven, waardoor de reikwijdte van de voorgestelde glijdende schaal jaarlijks sterk afneemt.

### 7.3 Achtergrondkenmerken

De volgende achtergrondkenmerken zijn relevant voor vreemdelingen die wel voldoen aan de norm van de voorgestelde glijdende schaal, maar nog niet aan de norm van de huidige glijdende schaal:

- de voorgestelde glijdende schaal treft vrouwen sterker dan mannen;
- vreemdelingen met de volgende nationaliteiten zijn bij de voorgestelde schaal sterker vertegenwoordigd: Oost Europeanen, Aziaten, staatlozen, Turken en Afrikanen (geen Marokkanen);
- de leeftijdsgroep van 56 jaar en ouder is sterker vertegenwoordigd. In deze leeftijdsgroep bevinden zich de vreemdelingen die langer dan 20 jaar in Nederland verblijven en zware misdrijven hebben gepleegd;
- personen die zich voor het eerst in Nederland gevestigd hebben na het 35e levensjaar zijn sterker vertegenwoordigd;
- vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd zijn sterker vertegenwoordigd bij toepassing van de voorgestelde glijdende schaal;
- de aard van de misdrijven is in de voorgestelde schaal is gelijk aan die van de huidige schaal. Het beleidsuitgangspunt om misdrijven op de terreinen van geweld en drugshandel zwaarder te laten wegen wordt niet ondersteund met de voorgestelde schaal<sup>1</sup>.
- Het grootste deel van de meeropbrengst van de voorgestelde glijdende schaal zou zijn opgetreden in de periode 2002-2004, omdat de meerwaarde sterk is geconcentreerd bij vreemdelingen die nog maar kort (< 3 jaar) in Nederland verblijven. Omdat er nadien zich steeds minder vreemdelingen in Nederland hebben gevestigd, neemt de meeropbrengst in latere jaren sterk af.

### 7.4 Resultaat

Bij het ramen van het resultaat van de voorgestelde glijdende schaal is ervan uitgegaan dat er – met uitzondering van de norm in de glijdende schaal – niets verandert aan de regelgeving rond openbare orde en vreemdelingen of aan de uitvoeringsorganisaties van deze regels. De huidige regels zijn zodanig opgesteld dat vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd een veel grotere kans maken op beoordeling door de IND met de glijdende schaal dan vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Om te ramen hoeveel van de 3.097 vreemdelingen, die in aanmerking komen voor beoordeling met de voorgestelde glijdende schaal daadwerkelijk door de IND zijn beoordeeld en bij hoeveel vreemdelingen vervolgens het verblijf is beëindigd, hanteren wij dezelfde weegfactoren als bij het ramen van de toepassing en het resultaat van de huidige glijdende schaal (in de voetnoten bij paragraaf 5.3 en 6.5 is uiteengezet welke weegfactoren zijn

<sup>1</sup> Dit beleidsuitgangspunt komt tot uiting in de individuele belangenafweging.

gebruikt bij de raming). In tabel 7.2 zijn de uitkomsten van deze raming gepresenteerd.

Tabel 7.2 Raming van het resultaat van de voorgestelde glijdende schaal voor de periode 2002-2008

Analysestappen van populatie naar resultaat		Vreemdelingen	%
Start	Feitelijke populatie	11.697	100%
Af	Vreemdelingen die niet voldoen aan de norm verblijfsduur en/of strafzwaarte	-8.600	-74%
Resteert	Raming reikwijdte	3.097	26%
Af	Vreemdelingen die niet worden beoordeeld door de IND	-2.073	-17%
Resteert	Raming toepassing	1.024	9%
Af	De glijdende schaal leidt niet tot verblijfsbeëindiging	-516	-5%
Resteert	Raming resultaat	508	4%

Bron: IOO

In de periode 2002-2008 zijn er 11.697 vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling en in het bezit van een verblijfsvergunning. Van deze vreemdelingen passen 3.097 personen binnen de norm van de voorgestelde glijdende schaal. De reikwijdte van de voorgestelde glijdende schaal is daarmee 26% van de populatie van veroordeelde vreemdelingen. De glijdende schaal wordt niet automatisch toegepast, ook al voldoen de vreemdelingen aan de norm van de schaal. Bij 1.024 vreemdelingen zou de voorgestelde glijdende schaal wel toegepast zijn. Dat is 9% van de populatie. Ook wanneer de IND overgaat tot beoordeling op basis van de glijdende schaal, zal dat niet altijd verblijfsbeëindiging tot gevolg hebben. Bij de voorgestelde glijdende schaal zou bij 508 vreemdelingen de rechtmatige verblijfstitel beëindigd zijn als gevolg van een beoordeling op basis van de glijdende schaal. Het resultaat van de voorgestelde glijdende schaal is daarmee 4%. Het resultaat van de voorgestelde glijdende schaal is hoger dan het resultaat van de huidige glijdende schaal (die leidt tot 134 verblijfsbeëindigingen in de periode 2002-2008).

Het aantal te verwachten verblijfsbeëindigingen van 508 wegens de voorgestelde glijdende schaal is niet het netto aantal te verwachten verblijfsbeëindigingen. Omdat in het voorstel voor aanscherping van de glijdende schaal uitsluitend de norm en niet de procedure rond de toepassing van de glijdende schaal door de IND wordt gewijzigd, heeft de voorgestelde glijdende schaal evenals de huidige vooral effect ten aanzien van vreemdelingen met een verblijfsstatus van bepaalde tijd. Vreemdelingen met een status voor bepaalde tijd hebben sowieso een grotere kans dat de status wordt beëindigd op andere gronden. Onder de 508 beëindigingen wegens de voorgestelde schaal bevinden zich 92 vreemdelingen waarbij de status al is ingetrokken wegens andere gronden. Voorts zijn er nog eens 40 vreemdelingen, die Nederland inmiddels hebben verlaten. Dit brengt het netto aantal verblijfsbeëindigingen op basis van de voorgestelde schaal op  $508 - 92 - 40 = 376$ . Het netto resultaat van de voorgestelde glijdende schaal is dan 3,2%.



## 7.5 De voorgestelde schaal in het dossieronderzoek

Van de 155 onderzochte casussen van vreemdelingen, die in 2006 en 2007 voldoen aan de norm van de huidige glijdende schaal is in 42 gevallen de glijdende schaal meegewogen bij het oordeel over de verblijfsstatus. In 24 gevallen is het rechtmatig verblijf beëindigd en in 18 gevallen is het rechtmatig verblijf gecontinueerd. Wanneer de IND de voorgestelde glijdende schaal zou hebben gebruikt bij de beoordeling, dan zou van 9 extra vreemdelingen het rechtmatig verblijf mogelijk zijn beëindigd<sup>1</sup>. In 9 gevallen is de status gecontinueerd omdat de strafmaat niet voldeed. In de voorgestelde glijdende schaal zou deze strafmaat wel voldoen.

## 7.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is voor de afgelopen periode 2002-2008 geraamd wat de resultaten van de glijdende schaal zouden zijn geweest wanneer niet de huidige, maar de voorgestelde schaal zou zijn toegepast. Met behulp van de resultaten uit dit hoofdstuk kunnen de volgende onderzoeksvragen worden beantwoord.

*g. Zou toepassing van de voorgestelde 'glijdende schaal' hebben geleid tot meer/ minder beoordelingen op basis van die schaal? Zo ja, voor welk aantal en welk type dossiers en wat zijn de redenen hiervoor?*

*h. Zou toepassing van de voorgestelde 'glijdende schaal' hebben geleid tot meer/ minder verblijfsbeëindigingen? Zo ja, voor welk aantal en welk type dossiers en wat zijn de redenen hiervoor?*

### *Vraag g: aantal beoordelingen*

Van de 11.697 vreemdelingen, die in de periode 2002-2008 onherroepelijk zijn veroordeeld heeft de IND naar schatting 257 vreemdelingen beoordeeld op basis van de huidige glijdende schaal. Wanneer de voorgestelde glijdende schaal zou hebben bestaan, zou de IND in dezelfde periode 1.024 vreemdelingen hebben beoordeeld op basis van de voorgestelde schaal.

In de huidige glijdende schaal maken vreemdelingen met een status voor bepaalde tijd wegens procedurele voorschriften een veel grotere kans om door de IND beoordeeld te worden. Dit kansverschil tussen vreemdelingen met een status voor bepaalde tijd en vreemdelingen met een status 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.

<sup>1</sup> Bij deze negen extra vreemdelingen moet dan nog wel de individuele belangenafweging plaatsvinden. Het kan zijn dat op basis van bijvoorbeeld artikel 8EVRM alsnog besloten wordt tot continuering van het verblijf.

*Vraag h: verblijfsbeëindiging*

Voor de gehele periode 2002-2008 is geraamd dat de voorgestelde glijdende schaal geleid zou kunnen hebben tot 508 verblijfsbeëindigingen. Voor 132 van de 508 verblijfsbeëindigingen levert de voorgestelde glijdende schaal geen toegevoegde waarde op. Bij 92 van deze 132 vreemdelingen was de status al ingetrokken op andere gronden en 40 vreemdelingen zijn al vertrokken uit Nederland. Het netto resultaat van de voorgestelde schaal komt daarmee uit op 376 verblijfsbeëindigingen. Dat is 3,2% van de populatie van vreemdelingen, die in de periode 2002-2008 onherroepelijk zijn veroordeeld. De huidige glijdende schaal leidde in dezelfde periode tot 134 verblijfsbeëindigingen.

## 8 Conclusies

In de hiervoor gaande hoofdstukken is aan de hand van een analyse-schema stapsgewijs een antwoord gezocht op de onderzoeksvragen. In dit concluderende hoofdstuk worden alle onderzoeksvragen nog eens samengevoegd.

### 8.1 De onderzoekspopulatie

In hoofdstuk 3 is gestart met het vaststellen van de onderzoekspopulatie. De onderzoekspopulatie bestaat uit vreemdelingen met de volgende kenmerken:

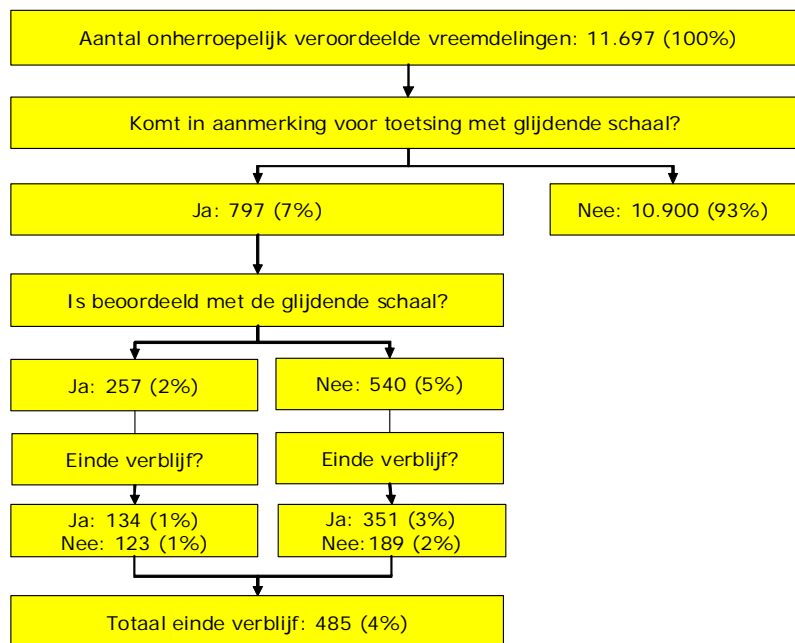
- De vreemdeling is in de periode juli 2002 tot juli 2008 onherroepelijk veroordeeld.
- De vreemdeling verblijft op het moment van veroordeling rechtmatig in Nederland.
- De nationaliteit van de vreemdeling behoort niet tot één van de uitzonderingscategorieën waarop de glijdende schaal niet van toepassing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

Gedurende de periode 2002-2008 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) het in kaart brengen van de mogelijke effectiviteit van de voorgestelde aangescherpte glijdende schaal. Door binnen dezelfde populatie zowel de toepassing van de huidige glijdende schaal te bezien als de hypothetische werking van de voorgestelde aangescherpte glijdende schaal, kunnen de beide schalen onderling vergeleken worden.

## 8.2 De toepassing van de huidige glijdende schaal

Over de toepassing van de huidige glijdende schaal is een zestal onderzoeksvragen geformuleerd. In het onderstaande schema is een samenvattend kwantitatief overzicht gegeven van de antwoorden op deze onderzoeksvragen. Een toelichting volgt aan de hand van de onderzoeksvragen.

Schema 8.1 Toepassing van de huidige glijdende schaal



*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 voor toetsing aan de glijdende schaal 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 kwamen 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%.

De 797 vreemdelingen die voor toetsing in aanmerking kwamen onderscheiden zich op de volgende kenmerken van de rest van de populatie van onherroepelijk veroordeelden: de rechtmatige verblijfsduur is hooguit 5 jaar, het geslacht is vaker man, de nationaliteit is vaker Surinaams, het type misdrijf behoort vaker tot de categorie van meervoudige diefstallen, wapens, drugs en geweld en de leeftijd is vaker 18-35 jaar.

#### *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 van bepaalde tijd leidt toetsing vaker tot verblijfsbeëindiging (61%) dan bij vreemdelingen met een verblijfsstatus van 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 geleid tot het besluit om het rechtmatig verblijf niet te beëindigen. De belangrijkste redenen om het rechtmatig verblijf voort te zetten 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.

## 8.3 Conclusies huidige glijdende schaal

### *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 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.

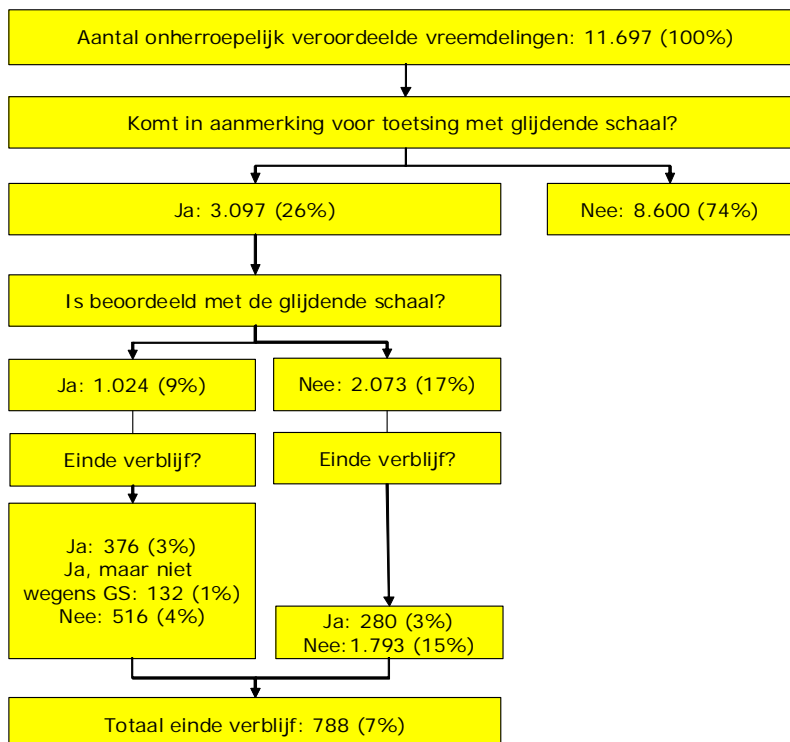
### Conclusie 3

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.

## 8.4 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 van de 11.697 veroordeelde vreemdelingen in de periode 2002-2008. Verondersteld is dat alleen de aangescherpte glijdende schaal verandert, en dat alle overige vereisten en omstandigheden hetzelfde blijven als in de achterliggende periode 2002-2008. In het onderstaande schema is een cijfermatig overzicht gepresenteerd van de hypothetische situatie dat de aangescherpte schaal zou zijn toegepast in de periode 2002-2008. Daarna volgt een toelichting aan de hand van de onderzoeksvragen.

Schema 8.2 De hypothetische werking van de aangescherpte glijdende schaal



*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 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. Voor een deel van deze 1024 personen is een beoordeling op basis van een aangescherpte glijdende schaal niet meer relevant (132 personen), omdat zij hun verblijfsvergunning toch al waren kwijtgeraakt op andere gronden.

In de huidige glijdende schaal maken vreemdelingen met een status voor bepaalde tijd wegens procedurele voorschriften een veel grotere kans om door de IND beoordeeld te worden. Dit verschil tussen vreemdelingen met een status voor bepaalde tijd en vreemdelingen met een status 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 vreemdelingen, die in de periode 2002-2008 onherroepelijk zijn veroordeeld. De huidige glijdende schaal leidde in dezelfde periode tot 134 verblijfsbeëindigingen.

Het grootste deel van de meeropbrengst van de aangescherpte glijdende schaal zou zich hebben voorgedaan in de periode 2002-2004. Daarna neemt de meeropbrengst sterk af, omdat de aangescherpte glijdende schaal sterk is gericht op vreemdelingen die nog niet zo lang (< 3 jaar) in Nederland verblijven. De nadruk op personen met een kort rechtmatig verblijf brengt met zich mee dat de aangescherpte glijdende schaal zich nog sterker dan de huidige richt op vreemdelingen met een verblijfsrecht voor bepaalde tijd. Het aandeel personen met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is niet zo groot (19% van de populatie van 11.697 veroordeelde vreemdelingen). Voorts treft de voorgestelde glijdende schaal vaker personen die na het 35e levensjaar voor het eerst rechtmatig verblijf krijgen en op personen die ouder zijn dan 56 jaar en zware misdrijven hebben gepleegd en al meer dan 20 jaar in Nederland verblijven. Deze categorie is in de huidige glijdende schaal uitgesloten.



## 8.5 Conclusies aangescherpte 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 onderste 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.



## BIJLAGE 1 Constructie onderzoeksbestand

De constructie van het onderzoeksbestand heeft plaatsgevonden in de volgende zeven stappen.

### *Stap 1: vreemdelingen identificeren in VIP*

Vanuit JustID zijn in de Verwijsindex Politie (VIP) alle personen geselecteerd met een VIP-nummer en een BVV-nummer (Basisvoorziening vreemdelingen). De geselecteerde VIP-nummers en BVV-nummers zijn bewaard in het onderzoeksbestand. Deze eerste stap is nodig om vast te kunnen stellen bij welke rechterlijke vonnissen een vreemdeling betrokken is geweest.

### *Stap 2: onherroepelijke veroordelingen identificeren in JDS*

Aan de hand van de VIP-nummers heeft JustID in het Justitieel documentatiesysteem JDS) een selectie gemaakt van alle zaken die voldoen aan de volgende criteria:

- Er is sprake van een onherroepelijke veroordeling tussen 1 juli 2002 (dat is de datum van inwerkingtreding van de huidige glijdende schaal) en 1 oktober 2008 (dat is de laatste datum van in het bestand OMdata beschikbare gegevens)
- vanwege een misdrijf
- tot onvoorwaardelijke/voorwaardelijke vrijheidsstraf / taakstraf / boete / maatregel.

Van alle zaken die voldoen aan bovenstaande criteria zijn de volgende drie kenmerken vastgelegd in het onderzoeksbestand: VIP-nummer, BVV-nummer, en parketnummer.

### *Stap 3: overdracht van het bestand*

Dit onderzoeksbestand is door JustID overgedragen aan WODC/SIBA. WODC/SIBA heeft uit dit bestand een lijst gemaakt van unieke BVV-nummers. Deze nummers bevatten de basis, waarmee alle systemen bevroegd kunnen worden. De lijst met unieke BVV nummers is overgedragen aan IOO en vervolgens aan de IND.

### *Stap 4: zaaksgegevens toevoegen aan het bestand*

WODC/SIBA heeft vanuit het onderzoeksbestand over rechtszaken (OM-data) aan de hand van de parketnummers alle relevante zaaksgegevens toegevoegd aan het onderzoekbestand. Het betreft gegevens over het type misdrijf, de voorwaardelijke en onvoorwaardelijke veroordelingen, de aard en omvang van de onherroepelijke sanctie en de datum van het onherroepelijke vonnis. WODC/SIBA heeft het onderzoeksbestand met

de VIP-nummers, BVV-nummers, parketnummers, en de zaaksgegevens overgedragen aan het Instituut voor onderzoek naar overheidsuitgaven IOO).

*Stap 5a: persoonskenmerken toevoegen aan het onderzoeksbestand*

De IND heeft de lijst met BVV nummers aangevuld met persoonskenmerken (geboortedatum, geslacht, nationaliteit) en procedurekenmerken (uit de registratie INDIS alle aanvragen en besluiten rond verblijfsvergunningen). Om vast te kunnen stellen op welk moment de vreemdeling een rechtmatig verblijf heeft verkregen zijn alle procedures en procedurekenmerken die behoren bij de lijst met BVV nummers door de IND geselecteerd. Daarnaast zijn persoonskenmerken zoals leeftijd, geslacht en nationaliteit toegevoegd. De IND heeft alle bij de BVV nummers behorende procedures en persoonskenmerken opgeslagen in een apart bestand en dit bestand overgedragen aan het Instituut voor Onderzoek naar Overheidsuitgaven IOO).

*Stap 5b: zaaksgegevens en persoonsgegevens samenvoegen*

IOO heeft het bestand met de zaaksgegevens en het bestand met de persoonsgegevens en IND procedures samengevoegd tot één onderzoeksbestand. Dit eerste bestand is een bestand van diverse zaken en procedures. Eén vreemdeling kan maximaal 60 keer voorkomen in het zaaks-en procedurebestand. Dat komt omdat er sprake kan zijn van meerdere vonnissen in meerdere jaren en meerdere IND-procedures. Van dit zaaksbestand heeft IOO eerst een persoonsbestand gemaakt. Elke vreemdeling komt nog maar één keer voor en alle zaken en procedures van die ene vreemdeling maken deel uit van dat ene record. Dit persoonsbestand is het onderzoeksbestand en vormt de basis met behulp waarvan de werking van de huidige en voorgestelde glijdende schaal wordt vastgesteld.

*Stap 6: onderzoekbestand controleren en schonen*

Nadat alle gegevens zijn samengevoegd tot een persoonsbestand is het bestand gecontroleerd op volledigheid en juistheid. Records van vreemdelingen waarvan wel de persoonsgegevens bekend zijn, maar niet de zaaksgegevens zijn bijvoorbeeld onvolledig en komen daarom niet in aanmerking voor analyse. Voorts is gecontroleerd of alle kenmerken van vreemdelingen corresponderen met de kenmerken van de doelgroep van de glijdende schaal. De glijdende schaal is bijvoorbeeld alleen bedoeld voor vreemdelingen met een rechtmatig verblijf. Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf of vreemdelingen die zijn genaturaliseerd komen niet in aanmerking voor analyse en zijn derhalve verwijderd uit het onderzoekbestand.

*Stap 7: representativiteit toetsen*

Tijdens het schonen van de bestanden is een aantal vreemdelingen dat wel tot de doelgroep van de glijdende schaal behoort uit het bestand verwijderd wegens onvolledigheid van gegevens. Om na te gaan of de resterende vreemdelingen nog wel representatief zijn voor de totale populatie zijn de uit het bestand verwijderde vreemdelingen op kenmerken die wel bekend zijn vergeleken met de vreemdelingen waarvan alle gegevens bekend zijn. Dit leidde tot het oordeel dat het bestand voldoende betrouwbaar is om als basis voor dit onderzoek te fungeren.



## BIJLAGE 2 Operationalisering art.3.86.1c/d

Operationele definitie van artikel 3.86 Vb 2000, eerste lid onder c en d

Er is sprake van een strafdreiging van minimaal 3 jaar wanneer de opgelegde straf is gebaseerd op een van de volgende strafbepalingen:

- Wetboek van Strafrecht: de artikelen 92, 93, 94, 95, 95a, 96, 97, 97a, 97b, 98, 98a, 98c, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 108, 109, 110, 111, 112, 114a, 114b, 115, 116, 117, 117a, 117b, 118, 120a, 120b, 121, 121a, 122, 123, 123a, 124, 124a, 131, 132, 138a, 140, 140a, 141, 142a, 157, 159, 160, 161, 161quater, 162, 162a, 164, 166, 168, 170, 172, 173a, 174, 177, 178, 179, 181, 182, 191, 197a, 197c, 198, 200, 204, 205, 207, 207a, 207b, 208, 209, 210, 213, 214, 216, 217, 218, 222, 225, 226, 227, 227a, 227b, 228, 229, 231, 232, 234, 236, 237, 238, 240b, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 248a, 248b, 248c, 249, 250, 253, 257, 273b, 273f, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 282a, 282b, 282c, 285a, 285b, 286, 287, 288, 288a, 289, 289a, 290, 291, 293, 294, 296, 300, 301, 302, 303, 304, 304a, 304b, 310, 311, 312, 315, 317, 318, 321, 322, 323, 323a, 326, 326a, 326c, 328, 328quater, 330, 331, 332, 336, 341, 343, 344, 351, 352, 355, 357, 358, 359, 360, 361, 363, 364, 366, 367, 368, 379, 381, 382, 383, 384, 385, 385a, 385b, 385c, 385d, 386, 387, 389bis, 389ter, 395, 396, 397, 402, 403, 413, 414, 415b, 416, 417, 420bis, 420ter, 119, 135, 137c, 137d, 151, 175a, 177a, 199, 206, 219, 220, 255, 262, 268, 285, 306, 307, 326b, 329bis, 333, 334, 350, 350a, 362, 365, 371, 406, 407, en 408.
- Wegenverkeerswet 1994, artikel 175 met uitzondering van het eerste lid, onder b.
- Opiumwet, de artikelen 10, tweede tot en met zesde lid evenals de artikelen 10a, 11 en 11a.
- Wet wapens en munitie, artikel 55, tweede tot en met vijfde lid
- Algemene Douanewet, artikel 10.1 tweede en vijfde lid, en artikel 10.5, tweede en derde lid
- Wet op de economische delicten, artikel 6, eerste lid onder 1<sup>e</sup> en vierde lid

Wanneer de onherroepelijke veroordeling is gebaseerd op een van de hiervoor genoemde strafbepalingen en wanneer de opgelegde straf zwaarder is dan de glijdende schaal dan is de veroordeelde vreemdeling gerekend tot de reikwijdte van de glijdende schaal.

Er is sprake van een strafdreiging van minimaal 2 jaar wanneer de opgelegde straf is gebaseerd op een van de strafbepalingen uit de vorige alinea of op een van de volgende strafbepalingen:

- Wetboek van Strafrecht: de artikelen 119, 135, 137c, 137d, 151, 175a, 177a, 199, 206, 219, 220, 255, 262, 268, 285, 306, 307, 326b, 329bis, 333, 334, 350, 350a, 362, 365, 371, 406, 407, en 408.
- Algemene Douanewet, artikel 10.8, tweede lid en artikel 10.9 tweede lid
- Wet op de economische delicten, artikel 6, eerste lid onder 2<sup>e</sup>

Wanneer de onherroepelijke veroordeling is gebaseerd op een van de hiervoor genoemde strafbepalingen en wanneer de opgelegde straf zwaarder is dan de glijdende schaal en de veroordeelde vreemdeling verblijft korter dan drie jaar in Nederland dan is de veroordeelde vreemdeling gerekend tot de reikwijdte van de glijdende schaal.



## BIJLAGE 3 Betrouwbaarheidsmarges

### Betrouwbaarheidsmarges van de ramingen

In het rapport is op basis van de dossieranalyse een raming gemaakt van het deel van de populatie, dat daadwerkelijk door de IND is beoordeeld op basis van de glijdende schaal. Voorts is geraamd bij welk deel van deze beoordelingen dit heeft geleid tot verblijfsbeëindiging. In onderstaand overzicht is de linker en rechter overschrijdingskans gegeven van deze beide ramingen betrouwbaarheidsniveau van 0,05).

	geraamd	Linker grens	Rechter grens
Toepassing GS, %	2,20%	1,70%	2,70%
- abs	257	201	320
Resultaat GS, %	1,15%	0,70%	1,57%
- abs	134	84	184