



**Panteia**

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM

# **Aanscherpingen glijdende schaal**

**Geschatte resultaten van recente en  
voorgenomen aanscherpingen**

**Samenvatting**

© WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014

Drs. Zosja Berdowski; Ir. Alexandra Vennekens (MBA)

Zoetermeer, mei 2014

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

## Samenvatting

Om te bepalen of een onherroepelijke veroordeling consequenties heeft voor het rechtmatig verblijf in Nederland 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 verblijfsrecht over te kunnen gaan.

De glijdende schaal is in 2009 geëvalueerd en vervolgens aangescherpt in 2010, en 2012. De aanscherpingen hebben betrekking op de verblijfsduur en de strafzwaarte, zijnde de twee grondpijlers van de glijdende schaal. Naar aanleiding van het Regeerakkoord heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in 2013 voorgesteld om de glijdende schaal verder aan te scherpen. Om te weten of dit een juiste beslissing is, is het nodig om eerst in kaart te brengen wat de effecten zijn van wijzigingen van de glijdende schaal in 2010 en 2012. In deze studie zijn zowel de resultaten van het voorstel GS2013 als van de eerdere aanscherpingen geschat. Wij starten deze samenvatting de onderzoeks aanpak en de resultaten en geven daarna een antwoord op de onderzoeksvragen.

### De aanpak

De resultaten van de aanscherpingen zijn geschat op basis van het in 2009 gemaakte onderzoekbestand met onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen. De uitkomsten van een schatting kunnen in werkelijkheid hoger of lager zijn.

De resultaten van de schatting op basis van het onderzoek 2009 zijn gecorrigeerd voor relevante maatschappelijke ontwikkelingen, die daarna hebben plaatsgevonden. Dat is gebeurd op basis van de volgende informatie:

- statistische informatie van het CBS,
- jaaroverzichten van JustID en
- gegevens van de IND over de toepassing van de GS in 2013.

Bij het beoordelen van de werking van de drie aangescherpte glijdende schalen zijn de volgende processtappen onderscheiden:

- 1 Er is een aantal onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen
- 2 Een deel van deze vreemdelingen voldoet aan de criteria verblijfsduur en strafzwaarte van de vigerende glijdende schaal: dat is de reikwijdte van de glijdende schaal
- 3 Een deel is getoetst door de IND
- 4 De IND besluit de verblijfstitel van een deel van de getoetste vreemdelingen te beëindigen.



## De resultaten

De resultaten van het onderzoek zijn samengevat voor elk van de vier processtappen. Met uitzondering van de resultaten van de GS2002 betreffen alle uitkomsten schattingen op basis van de data uit 2009. De uitkomsten zijn gecorrigeerd voor maatschappelijke ontwikkelingen die relevant zijn voor de glijdende schaal, namelijk:

- aantal veroordeelde vreemdelingen met vrijheidsstraf;
- aard van gepleegde misdrijven;
- zwaarte van opgelegde vrijheidsstraffen;
- nationaliteiten van veroordeelde vreemdelingen;
- strafwetgeving;
- en werkwijze van betrokken organisaties zoals IND, JustID en de vreemdelingenpolitie.

### • Stap 1: Schatting populatie

De afgelopen tien jaar werden er jaarlijks rond 12.000 vreemdelingen onherroepelijk veroordeeld. In sommige jaren waren het er circa 1000 meer en in andere jaren 1000 minder. Sinds 2009 nam de populatie eerst iets af en daarna weer toe.

<b>1 Populatie</b>	GS2002	GS2010	GS2012	GS2013 (voorstel)
<i>Na correctie voor ontwikkelingen</i>				
Populatie veroordeelde vreemdelingen	11.697	10.459	13.903	13.045

### • Stap 2: Schatting reikwijdte

Steeds meer vreemdelingen die onherroepelijk zijn veroordeeld voldoen aan de norm van de glijdende schaal. Dit percentage neemt toe van 6,8% in 2009 op basis van de GS 2002 naar 47,6% in 2013 op basis van de voorgenomen GS. Een deel van deze toename is het gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen: er zijn na 2009 geleidelijk meer vreemdelingen voor zwaardere misdrijven veroordeeld.

<b>2 Reikwijdte</b>	GS2002	GS2010	GS2012	GS2013 (voorstel)
<i>Na correctie voor ontwikkelingen</i>				
Populatie veroordeelde vreemdelingen	11.697	10.459	13.903	13.045
Reikwijdte van de glijdende schaal	797	1905	4877	6215
% van populatie	6,8%	18,2%	35,1%	47,6%

### • Stap 3: Schatting toetsmomenten van de IND

Het aantal toetsmomenten van de IND nam toe omdat op meer vaste contactmomenten, zoals de aanvraag om een nieuw verblijfsdocument, door de IND een openbare orde toets wordt uitgevoerd. Sinds 2013 ontvangt de IND rechtstreeks informatie van JustID over onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen. De toename van het aantal toetsmomenten heeft dus vooral te maken met een intensivering van de



openbare orde toets op vaste contactmomenten met vreemdelingen en met een verbeterde informatievoorziening. In 2013 werden alle vreemdelingen die onherroepelijk zijn veroordeeld getoetst in dat jaar (zie onderstaand overzicht).

3 Toetsmoment IND	GS2002	GS2010	GS2012	GS2013 (voorstel)
<i>Na correctie voor ontwikkelingen</i>				
Populatie veroordeelde vreemdelingen	11.697	10.459	13.903	13.045
Er is een toetsmoment IND	257	1549	4156	6215
% van populatie	2,2%	14,8%	29,9%	47,6%

#### • **Stap 4: Schatting beëindigen rechtmatig verblijf**

Na toetsing aan de dan geldende glijdende schaal kan de IND overgaan tot het beëindigen van het rechtmatige verblijf. In het bestand 2009 was dat het geval voor 69 vreemdelingen. Dat is 0,6% van de populatie onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen. Na 2009 (toen de GS2002 vigeerde) loopt het geschatte aandeel IND-besluiten tot het beëindigen van het rechtmatige verblijf op naar 3,1%, 3,4% en 5,4% voor elke volgende aanscherping van de GS (zie onderstaand overzicht).

4 Einde rechtmatig verblijf	GS2002	GS2010	GS2012	GS2013 (voorstel)
<i>Na correctie voor ontwikkelingen</i>				
Populatie veroordeelde vreemdelingen	11.697	10.459	13.903	13.045
IND-besluit einde rechtmatig verblijf	69	329	475	706
% van populatie	0,6%	3,1%	3,4%	5,4%

### **Conclusie**

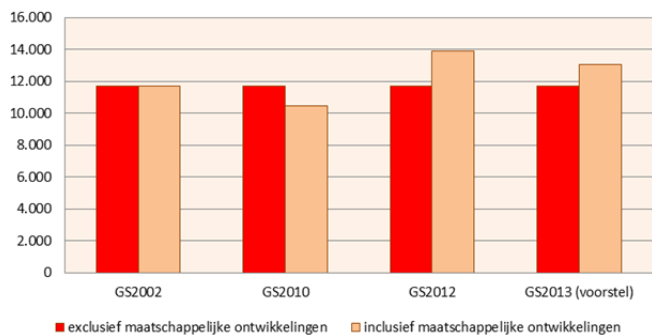
In dit onderzoek is een schatting gemaakt van de resultaten van drie opeenvolgende aanscherpingen van de GS in vergelijking met de laatst bekende resultaten van de GS2002 uit 2009. Elke aanscherping leidt tot een geschat groter bereik en een groter aantal toetsingen door de IND. Het geschat aantal beëindigingen van het rechtmatig verblijf blijft hier sterk bij achter. Dat komt door Europese regelgeving rond personen met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Van de onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen heeft 80% een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Verdere aanscherpingen van de GS kunnen nog wel leiden tot een hogere reikwijdte en nog meer toetsingen door IND, maar zullen nauwelijks meer tot een verdere toename van het aantal verblijfsbeëindigingen leiden.



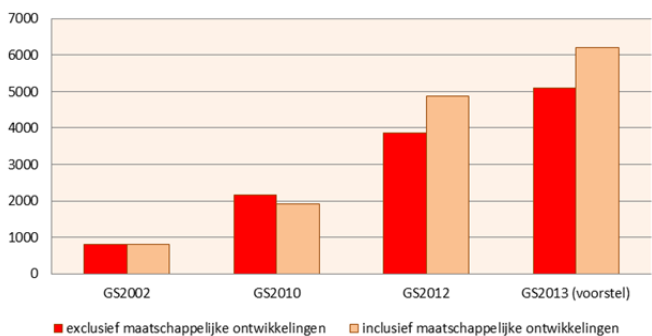
## De onderzoeksvragen

1 Wat zijn de geschatte resultaten van de aanscherpingen van de 'glijdende schaal' in het vreemdelingenbeleid in 2010 en 2012 op de reikwijdte en toepassing van de GS en het aantal verblijfsbeëindigingen?

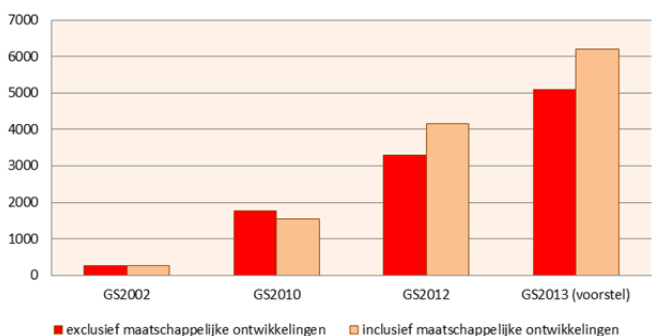
populatie



reikwijdte



toetsmoment



In de periode 2010-2013 nam het aantal onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen eerst af en daarna weer toe. De geschatte populatie in 2013 is groter dan die in 2009, het jaar waarin het eerste onderzoek plaats had. Iedere aanscherping van de glijdende schaal resulteert in een groter bereik, en op grond van de uitgevoerde schatting in een groter aandeel verblijfsbeëindigingen. De kans dat een veroordeelde vreemdeling door de IND aan de glijdende schaal wordt getoetst neemt in deze periode toe, maar deze toename hangt niet samen met de aanscherpingen van de glijdende schaal. De toename is toe te schrijven aan het op meer verplichte contactmomenten uitvoeren van een openbare orde toets.

Sinds 2013 is de informatievoorziening over onherroepelijke veroordelingen richting de IND volledig sluitend. In dat zelfde jaar is de IND met een nieuwe werkwijze gestart. Daardoor wordt vanaf dat jaar elke onherroepelijk veroordeelde vreemdeling door de IND getoetst aan de glijdende schaal.

2 Wat is het geschatte resultaat van de voorgenomen aanscherping van de GS op deze aantallen?

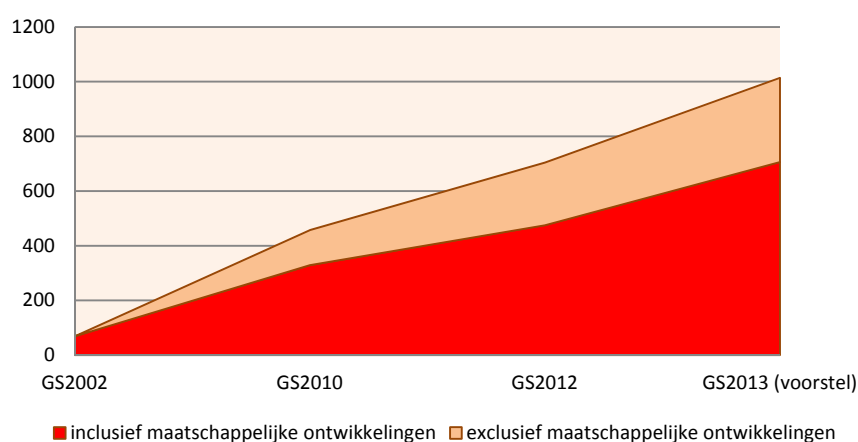
De opeenvolgende aanscherpingen van glijdende schalen vergroten naar schatting elk de omvang van de reikwijdte en de omvang van de groep die is getoetst door de IND. Dat is ook het geval voor de voorgenomen GS2013. Een deel van deze toename hangt samen met maatschappelijke ontwikkelingen. De populatie bleek enigszins te fluctueren. Bij een toename van de populatie is het aantal vreemdelingen dat tot de reikwijdte behoort groter dan op basis van louter de glijdende schaal kon worden verwacht. Bij een afname van de populatie is het omgekeerde het geval.



3 In hoeverre hebben de achtereenvolgende aanscherpingen naar schatting geleid tot meer verblijfsbeëindigingen ten opzichte van de versie daarvoor?

In 2009 is bij 69 personen het rechtmatig verblijf in Nederland beëindigd, zij het niet altijd of niet uitsluitend op grond van de glijdende schaal. De achtereenvolgende aanscherpingen hebben naar schatting geleid tot 329 beëindigingen van het rechtmatig verblijf onder de GS2010, en 475 onder de GS2012. Bij de voornoemde toename van het geschatte einde van het rechtmatige verblijf is rekening gehouden met maatschappelijke ontwikkelingen. Exclusief deze maatschappelijke ontwikkeling zouden er bij elke aangescherpte schaal rond 40% meer verblijfsbeëindigingen zijn geweest.

### Einde verblijfsrecht



4 Is er sprake van een 'rode draad' of trend in de aanvullende bijdragen van aanscherpingen van de glijdende schaal? Zo ja, welke en hoe is deze te verklaren?

Hoewel de maatschappelijke ontwikkelingen wijzen op een steeds groter wordende groep onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen, wordt het aandeel vreemdelingen dat geraakt wordt door de drie opeenvolgende aanscherpingen van de glijdende schalen steeds geringer. Dat komt door de combinatie van de samenstelling van de populatie, en de doorgevoerde aanscherping.

Bij 80% van de opgelegde vrijheidsstraffen is sprake van een strafzwaarte van hooguit 3 maanden. Elke aanscherping die betrekking heeft op opgelegde vrijheidsstraffen van meer dan 3 maanden bereikt daarom per definitie een beperkt deel van de vreemdelingen. Andersom is de impact groot van aanscherpingen die betrekking hebben op een vrijheidsstraf van hooguit 3 maanden.



De verblijfsduur op het moment van de eerste onherroepelijke veroordeling is bij 63% van de onderzoekspopulatie drie jaar of korter. Elke aanscherping die betrekking heeft op de eerste drie jaar van het verblijf bereikt dus een groot aandeel vreemdelingen. Met aanscherpingen die betrekking hebben op een verblijfsduur van 4 jaar of langer wordt wegens de samenstelling van de populatie een veel geringer aantal vreemdelingen bereikt.

Bij de groep langer in Nederland verblijvende vreemdelingen neemt de overlap tussen de drie onderscheiden versies van glijdende schalen toe. Zij behoren zowel tot de reguliere glijdende schaal als de schaal voor veelplegers en de schaal voor zware misdrijven.

### **Ten slotte**

De GS heeft betrekking op een specifieke groep van nationaliteiten. Asielzoekers, personen met een nationaliteit van een EU-land en personen die afkomstig zijn uit een land waarmee Nederland afzonderlijke verdragen heeft afgesloten zijn niet beoogd met de GS. Zo zijn er in 2013 ruim 23.000 onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen waartegen een vrijheidsstraf is geweest. Hiervan valt 43% buiten de reikwijdte van de GS wegens hun nationaliteit. De GS gaat dus maar over een beperkt deel van de criminele vreemdelingen. Juist onder de groep vreemdelingen met een nationaliteit die niet tot de reikwijdte van de GS behoort, is het aantal onherroepelijke veroordelingen sterk toegenomen (35% toename afgelopen 4 jaar). Daardoor kan het zijn dat ondanks de aanscherpingen van de GS er toch sprake is van een toename van criminaliteit onder vreemdelingen.

