



Panteia

Research to Progress

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

Aanscherpingen glijdende schaal

**Geschatte resultaten van recente en
voorgenomen aanscherpingen**

referentie nummer	C10530/2014
adres	Panteia Bredewater 26 Postbus 7001 2701 AA Zoetermeer Nederland Tel: +31 79 322 20 00

© 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.

Voorwoord

In dit rapport is verslag gedaan van een onderzoek naar de toepassing en de opeenvolgende aanscherpingen van de glijdende schaal. Het onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van een opdracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. De Directie Migratiebeleid (DMB) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is namens de Staatssecretaris opdrachtgever richting het Wetenschappelijk Onderzoek- en DocumentatieCentrum (WODC). Het WODC heeft het onderzoek uitbesteed aan Panteia 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 (Wetenschappelijk Onderzoek- en DocumentatieCentrum),
- de heer drs. M. Vrolijk (Ministerie van Veiligheid en Justitie, DMB),
- mevrouw drs. R.R.R. Ghauharali (Bureau Veiligheidsmonitor) en
- de heer drs. M. V. Appúnn (Immigratie- en Naturalisatiedienst).

Onder de stimulerende begeleiding van de voorzitter heeft de begeleidingscommissie sterk bijgedragen aan de kwaliteit van het onderzoek.

De medewerkers van IND en JustId hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het achterhalen van de relevante gegevens over maatschappelijke ontwikkelingen. Een woord van dank en waardering voor hun coöperatieve samenwerking is op zijn plaats.

Zosja Berdowski en Alexandra Vennekens



Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inhoudsopgave	5
Summary	7
Samenvatting	13
1 De glijdende schaal	19
Inleiding	19
1.1 Context en aanleiding	19
1.2 Glijdende schaal: werking en ontwikkeling	20
2 Doelstelling en aanpak	27
Inleiding	27
2.1 Doel en onderzoeksvragen	27
2.2 Aansluiting bij het onderzoek van 2009	28
2.3 Gevolgde aanpak	30
2.4 Beperving en afbakening van het onderzoek	31
3 Beschrijving populatie	34
Inleiding	34
3.1 De onderzoekspopulatie	34
3.2 Achtergrondkenmerken	36
3.3 Typering van de misdrijven	37
3.4 Verblijfsduur	39
3.5 Veranderingen in de populatie	41
Conclusie	44
4 Reikwijdte	46
Inleiding	46
4.1 Reikwijdte van de glijdende schaal 2002	46
4.2 Verandering reikwijdte wegens aanscherping GS	48
4.3 Reikwijdte met inachtneming ontwikkeling populatie	51
Conclusie	52
5 Toepassing	53
Inleiding	53
5.1 Toepassing door de IND	53
5.2 Toepassing op basis van bestand 2009	55
5.3 Toepassing na correctie voor ontwikkelingen	55
Conclusie	57
6 Resultaat	58
Inleiding	58
6.1 Beëindiging verblijfsrecht	58



6.2	Geschat resultaat op basis van bestand 2009	59
6.3	Geschat resultaat na correctie voor ontwikkelingen	60
	Conclusies	61
7	Conclusie	62
	Inleiding	62
	Terugblik op het onderzoek en de bevindingen	62
	De onderzoeksvragen	64
	Nawoord	66
	Bijlage 1: definities begrippen	69
	Bijlage 2: nadere toelichting aanpak	72
	Bijlage 3: tabellen	76
	Bijlage 4 art 3.86 Vreemdelingenbesluit	81



Summary

In order to determine whether a final judgment has implications on lawful residence in the Netherlands the principle of the "sliding scale" is used, as is stated in Article 3.86 of the Decree on Aliens 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000). According to the principle of the sliding scale (SS) there is a correlation between the length of the sentence imposed and the duration of lawful residence in the Netherlands. The longer an alien lawfully resides in the Netherlands, the more severe the punishment should be in order to be able to terminate lawful residency.

The sliding scale was evaluated in 2009 and tightened in 2010 and 2012. Tightening relates to the duration of lawful residence and the gravity of the punishment, these elements being the two cornerstones of the sliding scale. The State Secretary of Security and Justice proposed in 2013 to tighten the SS even further. In order to know whether this was a good decision, it is necessary to show what the impacts were of the 2010 and 2012 changes to the sliding scale. In this study the results of the SS 2013 proposal for further tightening of the sliding scales are also estimated.. This summary starts with the research approach and results, after which the research questions are answered.

The research approach

The results of the tightened scales are estimated on the basis of a 2009 research database containing irrevocably convicted aliens. These estimated figures might in reality be higher or lower.

The estimations based on a 2009 survey have been adjusted for relevant social developments which have happened since then. This was done based on the following information:

- statistical information on arrested alien suspects from the Dutch statistical office (CBS)
- reviews on 2008-2013 irrevocably convicted aliens, delivered by the Judicial Information Office (JustID)
- information on 2013 SS applications by the Immigration and Naturalization Office (IND).

In assessing the three sharpened sliding scales, the following process steps are distinguished:

1. There is a number of irrevocably convicted aliens: the population,
2. A part of these aliens meet the criteria on duration of lawful residence and gravity of the punishment of the current sliding scale: that is the scope of the sliding scale,
3. A part of the aliens is assessed by IND,
4. IND decides to terminate lawful residency of some of the assessed foreigners.



The results

The results of the study are summarized for each of the four process steps. With the exception of the SS2002 results all outcomes are estimated on the basis of the 2009 dataset. The results have been corrected for the following SS relevant social developments:

- number of custodial convicted aliens;
- nature of crimes;
- severity of custodial sentences imposed;
- nationalities of convicted aliens;
- changes on criminal legislation;
- and functioning of relevant organizations such as IND , JustID and aliens Police.

• Step 1: Estimation of the population

During the last ten years, around 12,000 foreigners were irrevocably condemned per year . In some years there were approximately 1,000 convictions more and in other years 1000 less. Since 2009 the population first decreased slightly and increased afterwards.

1 Population	SS2002	SS2010	SS2012	SS2013 (proposal)
<i>After adjusting for relevant developments</i>				
Population of irrevocably convicted aliens	11.697	10.459	13.903	13.045

• Step 2: Estimation of the scope

More and more irrevocably sentenced foreigners meet the standard of the sliding scale. This percentage increased from 6.8% in 2009 based on the SS2002, to 47.6% in 2013, based on the proposed SS. Part of this increase is the result of social developments after 2009. There were progressively more foreigners convicted of serious crimes.

2 Scope	SS2002	SS2010	SS2012	SS2013 (proposal)
<i>After adjusting for relevant developments</i>				
Population of irrevocably convicted aliens	11.697	10.459	13.903	13.045
Scope of the sliding scale	797	1905	4877	6215
% of population	6,8%	18,2%	35,1%	47,6%

• Step 3: Estimation of IND assessments

The number of IND tests increased because there are more statutory contacts, such as the request for a new residence permit. Since 2013, the IND receives information about irrevocably convicted aliens directly from the Judicial Information Office (JustID). The increase in the number of IND tested aliens is thus mainly due to an intensification of statutory contacts with foreigners and due to improved provision of



information. In 2013, all aliens who were irreversibly condemned were tested in that year (see table below).

3 IND assessment	SS2002	SS2010	SS2012	SS2013 (proposal)
<i>After adjusting for relevant developments</i>				
Population of irrevocably convicted aliens	11.697	10.459	13.903	13.045
IND assessed aliens	257	1549	4156	6215
% of population	2,2%	14,8%	29,9%	47,6%

• **Step 4: Estimation of terminated lawful residency**

After assessing the aliens, the IND may proceed to terminate lawful residence. In 2009 this was the case for 69 foreigners, which constituted 0.6 % of the population of irrevocably convicted aliens. After 2009 (when SS2002 was applicable) the estimated proportion of the IND decisions to terminate lawful residence increased to 3.1%, 3.4% and 5.4% for each subsequent tightening rounds of the SS (see table below).

4 Termination of lawful residency	SS2002	SS2010	SS2012	SS2013 (proposal)
<i>After adjusting for relevant developments</i>				
Population of irrevocably convicted aliens	11.697	10.459	13.903	13.045
IND decides to terminate lawful residency	69	329	475	706
% of population	0,6%	3,1%	3,4%	5,4%

Conclusion

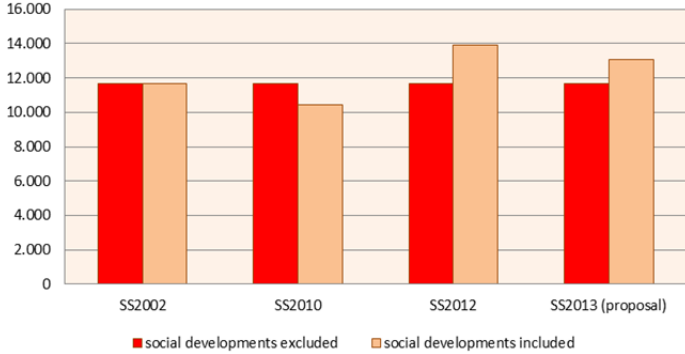
In this study, an estimation of the results of three successive tightening rounds of the SS was made and compared to the last known results for the SS2002 in 2009. Any tightening leads to an estimated larger scope and a larger number of IND assessments. The estimated number of terminated legal residencies increases much more slowly however. This is because of European regulations on persons with a residence permit for an indefinite period. Of the irrevocably convicted aliens, 80% have a residence permit for an indefinite period. Further tightening of the GS can still lead to a larger scope and more assessments by the IND, but will hardly increase the number of terminated lawful residencies.



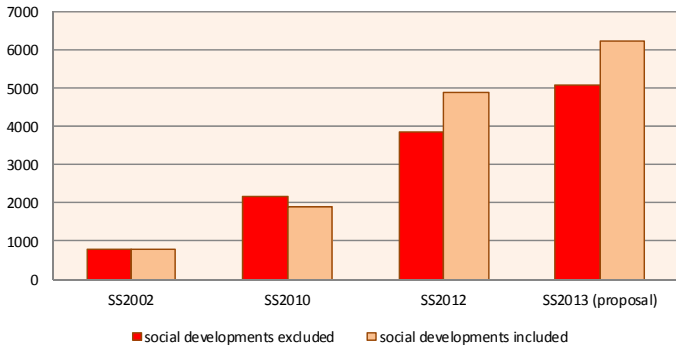
Research questions

1 What are the estimated results of tightening the "sliding scale" in 2010 and 2012 immigration policy on the scope and application of the SS and the number of terminated legal residencies?

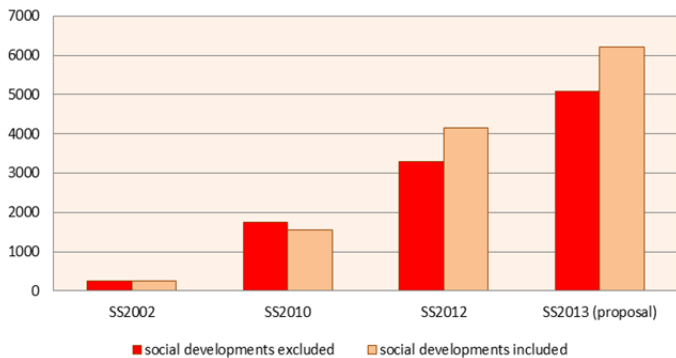
population



scope



IND assessments



In the period 2010-2013 the number irrevocably convicted aliens first decreased and increased afterwards. The estimated 2013 population was larger than in 2009, the year in which the first study on the SS took place. It is estimated that any tightening of the sliding scale results in a greater scope, and more terminations of legal residency. The probability that a convicted alien is assessed by the IND increased too, but this increase is not related to the tightening of the sliding scale. The increase is attributable to more mandatory assessments and contacts between alien and IND.

Since 2013, IND receives conclusive information about final irrevocable convictions. In that same year IND started a new implementation process. As a result, each irrevocably condemned stranger is assessed on the sliding scale by the IND from that year on.

2 What is the potential impact of the proposed SS tightening on these numbers?

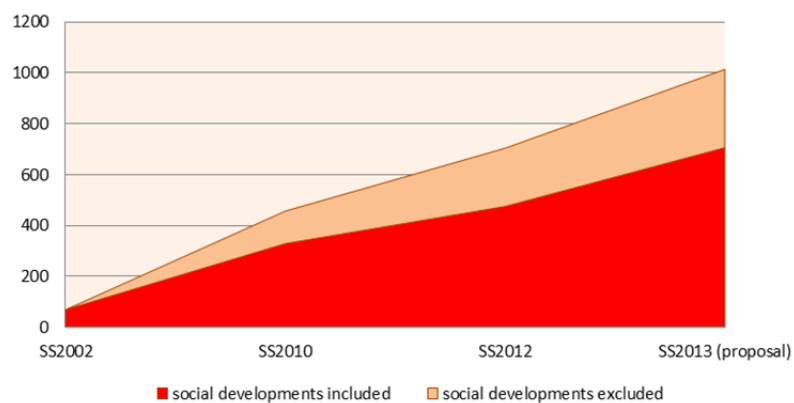
The successive tightening of sliding scales are estimated to have increased the scope of the SS and the number of aliens assessed by the IND. That is also the case for the proposed SS2013. Part of this increase is related to social developments, namely so that the population seemed to fluctuate slightly. With an increase of the population, the number of foreigners that meet the scope of the sliding scale is larger than could be expected. With a decrease in the population, the reverse takes place.



3 To what extent did the successive tightening lead to more terminations of lawful residence compared to the previous version?

In 2009, lawful residence in the Netherlands ended for 69 subjects. This was not always, or not solely based on the sliding scale. The successive tightening have led to an estimated 329 terminations of legal residence under the SS2010, and 475 terminations under the SS2012. In the aforementioned increase of estimated endings of lawful residence, social developments have been taken into account. Excluding these social developments there would have been more residence terminations. Each sharpened scale would have led to around 40% more lawful residence terminations.

Termination of lawful residency



4 Is there a trend in the supplementary contributions of the tightened sliding scales? If so, what trend and how can this be explained?

Although social trends point to an increase of irrevocably convicted aliens, the percentage of foreigners being hit by three successive tightening rounds of the sliding scales has decreased. This is due to the combination of the composition of the population and the implemented tightening .

A penalty weight of at most three months was imposed on 80% of the custodial sentences. Any tightening relating to prison sentences of more than three months imposed will therefore lead to a limited portion of aliens meeting the standard of the sliding scale. Conversely, the impact of a tightening related to a penalty weight of at most three months will be large.

At the time of the first irrevocable sentence, 63% of the population resided lawfully in the Netherlands for three years or less. Any tightening which covers the first three years of residence thus will reach a large percentage of foreigners. A tightening which relates to a residence duration of 4 years or longer reaches a much smaller number of strangers because of the composition of the population.



Foreigners residing longer in the Netherlands show an increasing overlap between the three distinct versions of the sliding scales. They meet the standards of the regular sliding scale, the scale for repeat offenders and the scale for serious crimes.

Finally

The SS refers to a specific group of nationalities. Persons with an EU nationality and people who come from a country with which the Netherlands has concluded separate treaties are not envisaged by the SS. For example, in 2013 there were more than 23,000 irrevocably convicted aliens with a custodial sentence. Of this group, 43% do not fall under the scope of the SS because of their nationality; the SS is only focused on a limited part of the criminal aliens. Within the group of foreigners with a nationality that does not fall within the scope of the SS, the number of final convictions increased significantly (35% increase last 4 years). As a result there has still been a rise in crime among foreigners despite the tightening of the SS.



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.

1 Populatie	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.

2 Reikwijdte	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

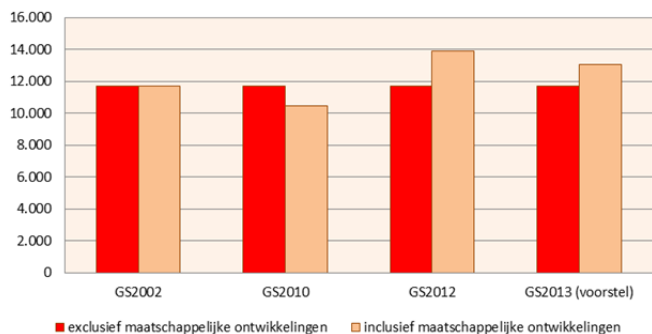
In dit onderzoek is een schatting gemaakt van de resultaten van drie opeenvolgende aanscherpingen van de GS in vergelijking met de laatst bekende resultaten van de GS2002 uit 2009. Elke aanscherping leidt tot een geschat groter bereik en een groter aantal toetsingen door de IND. Het geschat aantal beëindigingen 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.



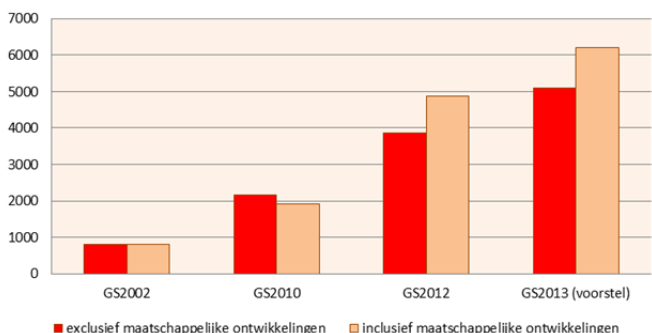
De onderzoeksvragen

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?

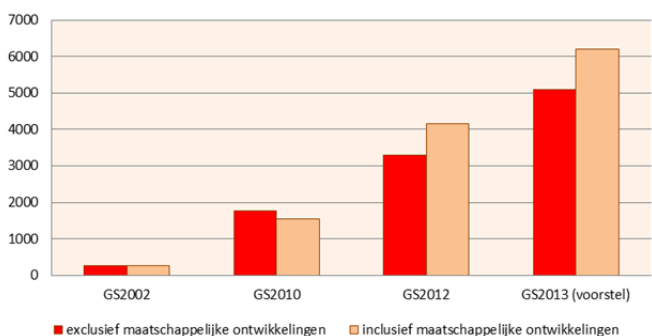
populatie



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?

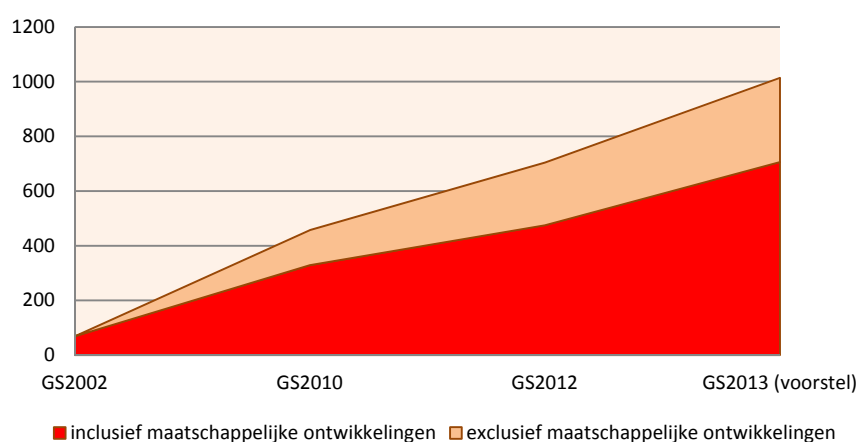
De opeenvolgende aanscherpingen van glijdende schalen vergroten naar schatting elk de omvang van de reikwijdte en de omvang van de groep die is getoetst door de IND. Dat is ook het geval voor de voorgenomen GS2013. Een deel van deze toename hangt samen met maatschappelijke ontwikkelingen. De populatie 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. 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.



1 De glijdende schaal

Inleiding

Voor dit rapport 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 bijlage 1 zijn deze definities gegeven.

Dit hoofdstuk geeft een toelichting op de werking en ontwikkeling van de glijdende schaal (GS) in het Vreemdelingenbeleid. In paragraaf 1.2 is de beleidscontext en aanleiding van dit onderzoek gegeven. Daarna volgt in paragraaf 1.3 een toelichting op de werking en ontwikkelingen van de GS.

1.1 Context en aanleiding

Beleidscontext

*Achtergrond artikel
3.86 Vb 2000*

Op basis van de Vreemdelingenwet en het Vreemdelingenbesluit 2000 bestaat de mogelijkheid om, aansluitend op strafrechtelijke maatregelen, bij een onherroepelijke veroordeling voor een misdrijf over te gaan tot beëindiging van het verblijfsrecht van een vreemdeling en hem/haar vervolgens een inreisverbod op te leggen of ongewenst te verklaren (alleen bij EU-burgers).

Om te bepalen of een opgelegde veroordeling consequenties heeft voor een beslissing over het verblijfsrecht wordt gebruik gemaakt van het principe van de "glijdende schaal" (GS) zoals is verwoord in artikel 3.86 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000). Volgens het principe van de GS wordt, voor een beslissing over het al dan niet beëindigen van het verblijfsrecht, een verband gelegd tussen de duur van de opgelegde straf en de rechtmatige verblijfsduur 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 toepassing van GS maakt deel uit van het vreemdelingenrechtelijk openbare ordebeleid (Stb 2000, 497, 23 november 2000 en 2002, 371, 5 juli 2002).

Vóórdat sprake kan zijn van verblijfsbeëindiging moet onderzoek worden gedaan naar alle relevante feiten en omstandigheden en moeten alle in aanmerking komende belangen worden afgewogen, waaronder de mate van culturele en sociale banden 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). Vanzelfsprekend geldt ook de Algemene Wet Bestuursrecht.

In 1990 is de GS in het vreemdelingenbeleid geïntroduceerd. Sindsdien geldt de GS als algemeen geldende norm voor het beëindigen van het



rechtmatig verblijf van vreemdelingen vanwege een veroordeling voor een misdrijf. In 2002 is de GS aangescherpt. De impact van deze aanscherping is in 2009 onderzocht¹. Nadien is de GS nog twee keer verder aangescherpt: in 2010 en 2012.

Aanleiding voor het onderzoek

In het regeerakkoord van kabinet Rutte II (hoofdstuk IX Immigratie, Integratie en Asiel) is vastgelegd dat vreemdelingen die zijn veroordeeld voor een delict eerder worden uitgezet. Een voorstel tot verdere aanscherping van de GS is in 2013 ter consultatie voorgelegd aan de Raad van State. Deze achtte het voorstel tot verdere aanscherping nog onvoldoende onderbouwd en adviseerde om eerst de resultaten van de recente aanscherpingen te meten. Met dit onderzoek komt de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie tegemoet aan het advies van de Raad van State.

Startnotitie WODC/EWB is uitgangspunt

Naar aanleiding van het onderzoeksvoornemen heeft het WODC/EWB een startnotitie gemaakt, waarin de probleemstelling en voorgestane werkwijze van het onderzoek zijn omschreven. Panteia heeft op uitnodiging van WODC/EWB een voorstel opgesteld om dit onderzoek uit te voeren. De randvoorwaarden, zoals omschreven in de startnotitie van het WODC/EWB zijn daarbij als uitgangspunt genomen. WODC heeft Panteia vervolgens gevraagd het voorgestelde onderzoek uit te voeren.

1.2 Glijdende schaal: werking en ontwikkeling

Werking van de 'glijdende schaal' in het vreemdelingenbeleid

De Glijdende Schaal in het vreemdelingenrecht

Het uitgangspunt in het vreemdelingenbeleid is, dat in vervolg op de strafrechtelijke afdoening, onderzocht wordt of het rechtmatig verblijf van veroordeelde vreemdelingen kan worden beëindigd. De glijdende schaal (GS) is het instrument met behulp waarvan dient te worden bepaald of verblijfsbeëindiging aan de orde is.

De GS is vastgelegd in artikel 3.86 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) en biedt de mogelijkheid om na een veroordeling voor een misdrijf het verblijfsrecht te beëindigen. Artikel 3.86 bevat ook een aantal uitzonderingsbepalingen. In bijlage 4 is het huidig geldende artikel 3.86 opgenomen.

Zoals gezegd is er 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 verblijfsrecht over te gaan. In de rest van dit rapport wordt de term 'glijdende schaal' (GS) gebruikt om te verwijzen naar het tweede lid van artikel 3.86 Vb 2000.

¹ Z. Berdowski, P.H. Eshuis en A. Vennekens, 2009. De toepassing en aanscherping van de Glijdende Schaal. Panteia/IOO in opdracht van het WODC.



*Uitzondering GS
toepassing: EU-burgers*

De GS 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. EU-burgers vormen dus geen onderdeel van dit onderzoek.

*Uitzondering:
Associatierecht EG-*

Ook Turkse onderdanen voor wie het Associatieverdrag EEG-Turkije (inwerkingtreding 1964) van toepassing is, kunnen alleen worden uitgezet om actuele, ernstige of dwingende redenen van openbare orde.

*Vergunning ingetrokken
of niet verlengd*

De GS 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). Uitgangspunt van de GS is dat de vreemdeling door tijdsverloop een sterkere band met Nederland krijgt: naar gelang de vreemdeling een langere rechtmatige verblijfsduur heeft gehad wordt het daarom moeilijker om het rechtmatig verblijf te beëindigen. Het volgende leesvoorbeeld bij onderstaande tabel 1.1 dient ter illustratie. Op grond van de GS 2002 was het mogelijk om over te gaan tot beëindiging van het verblijfsrecht wanneer de vreemdeling was veroordeeld tot minimaal 1 maand gevangenisstraf en zijn verblijfsduur op het moment van onherroepelijk worden van de veroordeling niet langer was dan 1 jaar. Van een vreemdeling met een minder zware veroordeling dan 1 maand bij dezelfde verblijfsduur, zou op grond van de GS 2002 het verblijfsrecht niet kunnen worden beëindigd. Van een vreemdeling die op het moment van onherroepelijk worden van de veroordeling tussen 1 en 2 jaar in Nederland verbleef, zou op grond van de GS 2002 het verblijfsrecht kunnen worden beëindigd bij een veroordeling van 3 (of meer) maanden.

Glijdende Schaal 2002

Tabel 1.1 Glijdende schaal 2002

Verblijfsduur	Veroordeling
- 1 jaar	1 maand
- 2 jaar	3 maanden
- 3 jaar	6 maanden
- 4 jaar	9 maanden
- 5 jaar	12 maanden
- 6 jaar	24 maanden
- 7 jaar	30 maanden
- 8 jaar	36 maanden
- 9 jaar	45 maanden
- 10 jaar	54 maanden
- 15 jaar	60 maanden
- 20 jaar	96 maanden

Bron: Vreemdelingenbesluit 2000, zoals gewijzigd op 1 juli 2002

*Individuele
belangenafweging*

Toetsing aan de GS 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). Het uitoefenen van het recht op gezinsleven kan dan betekenen dat beëindiging van het verblijfsrecht niet kan worden geëffectueerd. De relevante bepalingen uit de Algemene Wet Bestuursrecht worden eveneens betrokken bij de toetsing. Bij het toepassen van de GS maakt de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) op basis van alle feiten en omstandigheden per geval een afweging. Het kan dus voorkomen dat de vreemdeling voldoet aan één van de normen van de GS, maar dat er niet tot beëindiging van het verblijfsrecht wordt overgegaan omdat de belangenafweging in het voordeel van de vreemdeling uitvalt.

*GS sinds 1990
meermalen aangepast*

De GS is sinds 1990 zeven maal aangepast. Meestal ging het om een aanscherping, bijvoorbeeld door een verlaging van de strafmaat die nodig is voor verblijfsbeëindiging. Ook is het toepassingsbereik ten aanzien van strafrechtelijke maatregelen verruimd, of werden uitzonderingsbepalingen gewijzigd. Het uitgangspunt van de GS is daarmee echter niet veranderd. In het onderzoek van 2009 zijn de resultaten gemeten van de toegepaste GS na de wijziging van de GS in 2002. Vervolgens hebben in 2010 en 2012 aanscherpingen van de GS plaatsgevonden en is in 2013 een verdere aanscherping voorgenomen. Deze recente en voorgenomen aanscherpingen zijn beschreven in de volgende paragrafen.

Aanscherping 'glijdende schaal' 2010

De wijziging van de GS in 2010 voorziet in aanscherping op verschillende punten.

*Zware delicten harder
aangepakt*

1) Vreemdelingen die zware delicten hebben gepleegd worden harder aangepakt. Straffen en maatregelen waartegen een gevangenisstraf van meer dan zes jaar is bedreigd², wegen bij de toepassing van de GS tweemaal zo zwaar mee³. Het onvoorwaardelijke deel⁴ van de opgelegde straf wordt dan met de factor twee vermenigvuldigd.

*Aparte schaal voor
veelplegers*

2) Een aparte GS voor veelplegers wordt ingevoerd (zie tabel 1.2). Indien de vreemdeling tijdens zijn verblijf in Nederland ten minste vijf maal, dan wel in de eerste twee jaar van zijn verblijf ten minste drie maal, wegens een misdrijf een vrijheidsontnemende straf of maatregel is opgelegd, wordt er getoetst aan de GS voor veelplegers⁵. Tenzij het verblijfsrecht al kan worden beëindigd op grond van de gewone GS.

*Geweldsmisdrijf na 10
jaar verblijf onder GS*

3) Wijziging van de waarborgen bij toepassing van de GS voor in Nederland geboren of getogen vreemdelingen. Op grond van GS 2002 kon het verblijfsrecht van een in Nederland geboren of getogen vreemdeling na tien jaar slechts worden beëindigd indien sprake is van handel in verdovende middelen. Op grond van GS 2010 kan dat ook

² Dat is de maximale straf die een rechter voor een specifiek misdrijf kan opleggen. De feitelijk opgelegde straf kan wel lager zijn dan de strafdreiging maar nooit hoger.

³ Artikel 3.86, lid 3 Vb2000.

⁴ Voorwaardelijke strafdelen tellen per definitie niet mee.

⁵ Artikel 3.86, lid 1 en lid 4 Vb2000



indien sprake is van een geweldsmisdrijf⁶ bij een verblijfsduur tot vijftien jaar.

*Straffen onder GS
mogen worden opgeteld*

4) Alle onvoorwaardelijk opgelegde gedeelten van gevangenisstraffen en maatregelen worden voortaan bij toetsing aan de GS bij elkaar opgeteld, ongeacht de verblijfsduur in Nederland. De eerder geldende beperking van de cumulatiemogelijkheid tot de eerste vijf jaar verblijf in Nederland komt hiermee te vervallen⁷.

*Meer toetsmomenten
IND*

5) Introductie van meer momenten van toetsing door de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) aan de GS. Naast de gebruikelijke momenten waarop de openbare ordetoets plaatsvindt, zal deze beoordeling vanaf de invoer van GS 2010 ook standaard worden uitgevoerd bij het aanvragen van een nieuw verblijfsdocument⁸. De gebruikelijke momenten zijn bij een aanvraag tot verlenging of wijziging van de verblijfsvergunning en na ontvangst van een voorstel tot verblijfsbeëindiging van de Vreemdelingenpolitie. Vanaf 2013 ontvangt de IND van iedere veroordeling een bericht zodat direct een toets aan de glijdende schaal kan plaatsvinden.

Tabel 1.2 Glijdende schaal 2010

*Normen Glijdende
Schaal 2010*

Verblijfsduur	Veroordeling Regulier	Veroordeling Veelplegers
- 1 jaar	1 maand	2 weken
- 2 jaar	3 maanden	1 maand
- 3 jaar	6 maanden	3 maanden
- 4 jaar	9 maanden	4 maanden
- 5 jaar	12 maanden	5 maanden
- 6 jaar	24 maanden	6 maanden
- 7 jaar	30 maanden	7 maanden
- 8 jaar	36 maanden	8 maanden
- 9 jaar	45 maanden	9 maanden
- 10 jaar	54 maanden	10 maanden
- 15 jaar	60 maanden	12 maanden
- 20 jaar	96 maanden	14 maanden

Bron: Besluit Modern Migratiebeleid van 24 juli 2010 (Stb. 2010, nr. 307)

Aanscherping 'glijdende schaal' 2012

De aanscherping van de GS in 2012 bestaat uit de volgende vier onderdelen.

*Tot 3 jaar: GS vanaf 1
dag gevangenisstraf*

1) In de eerste drie jaar van verblijf kan elk misdrijf zoals bepaald in artikel 3.86, eerste lid, Vb. waarbij sprake is van veroordeling van ten minste één dag gevangenisstraf aanleiding zijn voor het beëindigen van het verblijfsrecht. Dit is de minimale lengte van een gevangenisstraf, zoals bepaald in artikel 10, tweede lid, Wetboek van Strafrecht.

⁶ Artikel 3.86, lid 10 Vb2000

⁷ In artikel 3.86, lid 1 Vb2000 is daartoe opgenomen dat het de *totale* duur betreft van de opgelegde straffen en maatregelen.

⁸ TK 2009–2010, 19 637, nr. 1330 pag 24



*Normen regulier
aangescherpt*

2) Aanpassing van de normen voor reguliere veroordelingen die niet onder de regeling voor veelplegers en niet onder de regeling voor zware misdrijven vallen. Bijvoorbeeld: in GS 2012 is, bij een verblijfsduur tot 3 jaar, een veroordeling van 1 dag voor een regulier misdrijf al voldoende om in aanmerking te komen voor beëindiging van het verblijfsrecht op basis van de GS (zie tabel 1.3). In de vorige versie van de GS was dit pas mogelijk bij een veroordeling van minimaal 1 maand (zie tabel 1.2). Zo ook was bij GS 2010 beëindiging van het verblijfsrecht na een verblijfsduur van 4 jaar pas mogelijk bij een veroordeling van ten minste 9 maanden (zie tabel 1.2). Onder GS 2012 is beëindiging van het verblijfsrecht bij dezelfde verblijfsduur al mogelijk met een veroordeling van 5 maanden (zie tabel 1.3).

*Veelpleger vanaf 3
misdrijven*

3) Aanpassing en vereenvoudiging van de definitie van veelplegers. In GS 2012 wordt als veelpleger aangemerkt, elke vreemdeling die drie (of meer) misdrijven heeft gepleegd, ongeacht de verblijfstermijn. In GS 2010 lag die grens nog bij vijf misdrijven, behalve tijdens de eerste twee jaar in Nederland, dan was de grens bij GS 2010 ook al drie misdrijven.

*Aparte schaal voor
zware misdrijven*

4) Een aparte schaal voor zware misdrijven wordt ingevoerd (zie tabel 1.3). Een zwaar misdrijf is daarbij gedefinieerd als een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van meer dan 6 jaar is gedreigd (art. 3.86 lid. 3 V2000).

*GS kan na 20 jaar
verblijf toegepast*

5) De eindtermijnen van de glijdende schalen komen te vervallen, waardoor ook na verblijf van meer dan 20 jaar bij zeer ernstige misdrijven de glijdende schaal kan worden toegepast.

Tabel 1.3 Glijdende schaal 2012

Verblijfsduur	Veroordeling gewone misdrijven	Veroordeling zware misdrijven	Veroordeling veelplegers
- 3 jaar	1 dag	1 dag	1 dag
- 4 jaar	5 maanden	4 mnd. en 2 wkn.	4 maanden
- 5 jaar	7 maanden	6 maanden	5 maanden
- 6 jaar	15 maanden	12 maanden	6 maanden
- 7 jaar	18 maanden	15 maanden	7 maanden
- 8 jaar	22 maanden	18 maanden	8 maanden
- 9 jaar	27 maanden	22 mnd. en 2 wkn.	9 maanden
- 10 jaar	33 maanden	27 maanden	10 maanden
- 15 jaar	40 maanden	30 maanden	12 maanden
- 15 jaar en langer	65 maanden	48 maanden	14 maanden

Bron: Besluit van 26 maart 2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal.

Voorgenomen 'glijdende schaal' 2013

Conform de afspraak in het Regeerakkoord is de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie voornemens om de GS als volgt aan te scherpen:



Tot 5 jaar: GS vanaf 1 dag gevangenisstraf

1) De termijn waarbinnen een veroordeling voor een misdrijf voor één dag gevangenisstraf aanleiding kan zijn voor beëindiging van het verblijfsrecht wordt verlengd van drie jaar naar vijf jaar. Met deze aanscherping wordt benadrukt dat van de vreemdeling in de eerste vijf jaren van verblijf gedrag dat een bedreiging vormt voor de Nederlandse openbare orde niet wordt getolereerd.

Veelpleger vanaf 2 misdrijven

2) De norm van ten minste drie misdrijven die voorheen voor veelplegers gold, wordt gesteld op twee misdrijven. Daarmee vallen alle recidivisten onder deze schaal.

Tabel 1.4 Voorgestelde glijdende schaal 2013

Normen voorgestelde Glijdende Schaal 2013

Verblijfsduur	Veroordeling gewone misdrijven	Veroordeling zware misdrijven	Veroordeling veelplegers
- 5 jaar	1 dag	1 dag	1 dag
- 6 jaar	15 maanden	12 maanden	6 maanden
- 7 jaar	18 maanden	15 maanden	7 maanden
- 8 jaar	22 maanden	18 maanden	8 maanden
- 9 jaar	27 maanden	22 mnd. en 2 wkn.	9 maanden
- 10 jaar	33 maanden	27 maanden	10 maanden
- 15 jaar	40 maanden	30 maanden	12 maanden
- 15 jaar en langer	65 maanden	48 maanden	14 maanden



2 Doelstelling en aanpak

Inleiding

In dit hoofdstuk komen de doelstelling en de aanpak van dit onderzoek aan bod. In paragraaf 2.1 zijn het doel van dit onderzoek en de onderzoeksvragen beschreven. De volgende paragraaf 2.2 laat zien hoe dit onderzoek aansluit bij het onderzoek dat in 2009 naar de glijdende schaal is gedaan. De aanpak van dit onderzoek volgt in paragraaf 2.3. De beperkingen van dit onderzoek staan in paragraaf 2.4.

2.1 Doel en onderzoeksvragen

Doelstelling

*Doel: aanleveren
beleidsrelevante
informatie*

In verband met het ontbreken van voldoende inzicht in de resultaten van de eerdere aanscherpingen van de GS, beoogt dit onderzoek een cijfermatige bijdrage te leveren aan het beleidsproces ten aanzien van de beslissing over het wel of niet verder aanscherpen van de GS. Deze beleidsinformatie is geconstrueerd via het schatten van de resultaten van de aanscherpingen van de GS in 2010 en 2012 en van de in 2013 voorgenomen aanscherping van de GS

Onderzoeksvraag

Probleemstelling

De volgende onderzoeksvraag staat in het onderzoek centraal:

Wat zijn de geschatte resultaten van de aanscherpingen van de 'glijdende schaal' in het Vreemdelingenbeleid in de jaren 2010 en 2012, en de voorgenomen aanscherping in 2013 in termen van het aantal verblijfsbeëindigingen?

Bovengenoemde resultaten worden geschat door te kijken wat de aanscherpingen uit 2010, 2012 en 2013 (voorgenomen) zouden betekenen voor het aantal vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling waarvan het verblijfsrecht op grond van de GS zou kunnen worden beëindigd. Dit doen wij op basis van de (voorgenomen) aanscherpingen van het instrument de GS, met de populatie 2009 als uitgangspunt en met inachtneming van relevante maatschappelijke ontwikkelingen.



Deelvragen

Onderzoeksvragen

De onderzoeksvraag is nader geoperationaliseerd in vier deelvragen.

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?*
2. *Wat is de mogelijke invloed van de voorgenomen aanscherping van de GS op deze aantallen?*
3. *In hoeverre hebben de achtereenvolgende aanscherpingen geleid tot meer verblijfsbeëindigingen ten opzichte van de versie daarvoor?*
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?*

Directe resultaten van de GS

In het onderzoek richten we ons niet op alle bredere maatschappelijke effecten die aanscherpingen van de GS kunnen hebben. Zo wordt bijvoorbeeld met de aanscherpingen tevens een signaalfunctie beoogd met preventieve werking die moet leiden tot een afname van crimineel gedrag door vreemdelingen. Dit wordt niet meegenomen in dit onderzoek. Het onderzoek richt zich enkel op het schatten van het aantal beëindigingen van het verblijfsrecht dat mogelijk is op grond van de aangescherpte GS. In de rapportage spreken wij daarom over de geschatte resultaten en geschatte werking van de GS.

2.2 Aansluiting bij het onderzoek van 2009

Om vergelijkbaarheid van de resultaten van de verschillende aanscherpingen te borgen, moet het onderzoek naar de gevolgen van de recente en voorgenomen aanscherpingen van de GS zoveel mogelijk plaatsvinden conform het onderzoek van 2009. In het onderzoek van 2009 is gestart met het vaststellen van de onderzoekspopulatie.

Populatie 2009

De populatie (2009) van het onderzoek bestaat uit vreemdelingen met de volgende kenmerken:

- De vreemdeling is onherroepelijk veroordeeld.
- De vreemdeling heeft op het moment van veroordeling verblijfsrecht in Nederland.
- De vreemdeling behoort niet tot één van de uitzondering categorieën waarop de GS niet van toepassing is, zoals bij voorbeeld ingezetenen van de EU.

Werken met populatie 2009

Idealiter zouden wij de resultaten van de vier verschillende versies van de GS bepalen op basis van de werkelijke populatie vreemdelingen met

Geen geactualiseerd
populatiebestand
beschikbaar



een onherroepelijke veroordeling op vier tijdstippen in de periode 2002 tot en met 2013. Echter, binnen de beschikbare doorlooptijd voor het onderzoek is er geen geactualiseerde versie van het populatiebestand beschikbaar van vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling in de periode 2009-2013, omdat tijdens het vorige onderzoek is gebleken dat de koppeling van de verschillende databestanden (van OM en IND) zeer problematisch en tijdrovend is.

In dit onderzoek is sprake van een schatting waarbij de populatie uit de vorige evaluatie van 2009 is gebruikt als uitgangspunt. De resultaten zijn daarna gewogen (of gecorrigeerd op basis van weegfactoren) voor relevante ontwikkelingen sinds 2009. De bewerking van een en hetzelfde onderzoeksbestand biedt de mogelijkheid om de resultaten van de aanscherpingen van de GS onderling te vergelijken, zowel met als zonder inachtneming van maatschappelijke ontwikkelingen.

Een deel van de populatie 2009 voldoet aan de normen van de GS 2002. Omdat deze normen in 2010 en 2012 zijn aangescherpt ten opzichte van 2002 is te verwachten dat het deel van de populatie dat voldoet aan de nieuwe GS in omvang en samenstelling is veranderd. Voor de voorgenomen wijziging uit 2013 geldt een zelfde verwachting.

Analyse conform evaluatie 2009

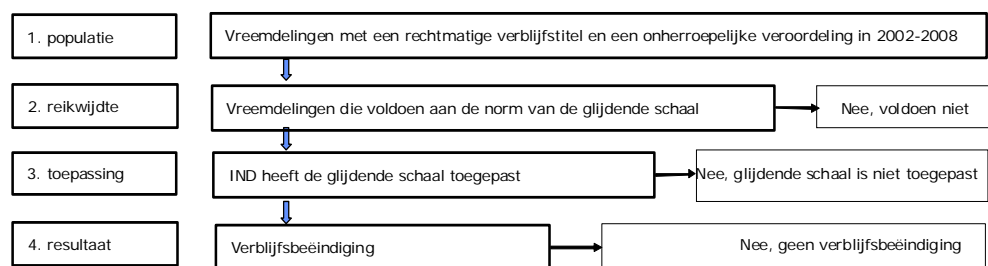
Reikwijdte, toepassing en resultaat

De gevolgen van een aanscherping van de GS zijn in 2009 op drie niveaus gezien: de reikwijdte, de toepassing en het resultaat (het aantal beëindigingen van het verblijfsrecht) van de GS. In dit onderzoek richten wij ons op dezelfde niveaus.

Analysestappen GS

Figuur 2.1

Analyseschema



Het te hanteren analyseschema is hetzelfde als in 2009. Dat schema bevat vier stappen waarlangs wordt geschat wat het resultaat van de aangescherpte GS is. In de eerste stap wordt de populatie geschat. Het gaat hierbij om veranderingen in omvang en samenstelling van de populatie 2009 als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen die na 2009 hebben plaatsgehad. In stap twee is per aangescherpte GS geschat wat de reikwijdte is van de GS. De reikwijdte is het geschatte percentage van alle vreemdelingen in de populatie dat de norm van de in dat jaar vigerende GS overschrijdt. In de derde stap is geschat hoeveel vreemdelingen uit de populatie daadwerkelijk zouden zijn beoordeeld door de IND, met andere woorden: zou de GS daadwerkelijk zijn toegepast? Of blijft de vreemdeling buiten beeld van de IND? In de



vierde stap is het aantal vreemdelingen geschat waarbij op basis van de GS tot verblijfsbeëindiging zou zijn besloten. Hierbij is verondersteld dat de individuele omstandigheden van de vreemdeling in de beslissing zijn betrokken. De voornoemde stappen zijn twee maal doorlopen: een keer voor het ongewogen bestand uit 2009 en een keer voor het bestand dat is gecorrigeerd voor maatschappelijke ontwikkelingen.

2.3 Gevolgde aanpak

Gefaseerde aanpak

De aanpak van het onderzoek bestaat hoofdzakelijk uit drie fasen: de voorbereiding, het bewerken van het bestand 2009 en de analyse. In het onderstaande zijn deze fasen met de daarbij behorende activiteiten toegelicht.

Fase 1: Voorbereiding

Studie van wet- en regelgeving

De voorbereidende eerste fase is vooral gericht op het verzamelen en bestuderen van secundaire informatie die nodig is voor de bewerking van het onderzoeksbestand en het wegen en toelichten van de resultaten. We zijn het onderzoek gestart met een documentstudie. We hebben de relevante wet- en regelgeving bestudeerd met het oog op:

- Vaststellen van de wijzigingen in de normen van het Vreemdelingenbesluit art. 3.86, en de datum van inwerking-treding voor elk van de aanscherpingen van de GS;
- Vaststellen van wijzigingen in de uitvoeringsbepalingen van de GS;
- Vaststellen van het aantal toets momenten en berekening van de kans dat de vreemdeling door de IND wordt beoordeeld aan de hand van de GS;
- Vaststellen van wijzigen in strafbepalingen (strafrecht).

Naast uitvoeringsbepalingen over het moment waarop de GS in de uitvoeringspraktijk toegepast dient te worden, zijn er nog twee elementen van belang gebleken bij een optimale uitvoering van de GS:

- Een optimale afstemming en taakverdeling tussen de keten-partners en
- Een adequate en tijdige informatievoorziening.

Interviews

Uit het onderzoek van 2009 bleek de afstemming, taakverdeling en informatievoorziening tussen IND en het OM over onder andere de onherroepelijke veroordelingen (nog) niet optimaal te zijn. Inmiddels is dat sterk verbeterd. De toegankelijkheid van de data van het OM is verbeterd, waardoor de IND nu eerder beschikt over de data die nodig zijn om de GS toe te kunnen passen. Deze verbetering zorgt voor een snellere toepassing van de GS door de IND. Via gesprekken met enkele vertegenwoordigers is nagegaan op welke momenten deze verbeteringen zijn geëffectueerd en welke impact dit heeft gehad (m.b.t. resultaten van de GS). Hiertoe hebben we gesproken met drie medewerkers en verantwoordelijken bij de IND die bij de toepassing van de GS betrokken zijn. Voorts zijn gesprekken gevoerd met de Vreemdelingenpolitie te Den Haag en Amsterdam. Ook hebben we



getracht rechters te spreken die betrokken zijn geweest bij zaken over de GS in het Vreemdelingenrecht. Via de Raad van de Rechtspraak is het niet gelukt rechters te benaderen wegens de restrictieve regels die de Raad hanteert.

Fase 2: Bewerken onderzoeksbestand 2009

De belangrijkste empirische basis van dit onderzoek is het bestand van vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling dat is gebruikt voor het onderzoek uit 2009. Dit bestand omvat voor de jaren 2002 – 2008 de vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling en een verblijfsrecht op enig moment tussen 2002 en 2008. Het bestand omvat een aantal variabelen met behulp waarvan kan worden bepaald welke personen de normen overschrijden van de GS 2002 en welke personen de norm zouden hebben overschreden, gegeven de aanscherpingen in 2010, 2012 en 2013. In bijlage 2 een overzicht gegeven van de variabelen die in het bestand 2009 zijn gebruikt om de diverse wijzigingen van de GS te kunnen identificeren.

Fase 3: Analyse

Reikwijdte, toepassing en resultaat schatten

De derde fase van het onderzoek voorziet in de analyse van het bestand 2009, waarbij de reikwijdte, toepassing en resultaten van elk van de aangescherpte GS-versies zijn geschat. In aansluiting op de onderzoeksvragen is de analyse gericht op:

- Schatting van de reikwijdte en van het resultaat van de GS voor elk van de aangescherpte versies van de GS
- Weging van de geschatte reikwijdte en resultaten van elk van de aangescherpte versies van de GS voor veranderingen in de populatie
- Analyse van de verschillen tussen de geschatte resultaten van de vier versies van de GS

Fase 4: Rapportage

In de vierde fase van het onderzoek rapporteren we over de gevolgde aanpak en de onderzoeksbevindingen. De voorliggende rapportage is het resultaat hiervan.

2.4 Beperking en afbakening van het onderzoek

Weging resultaten voor ontwikkelingen sinds 2009

Geen geactualiseerd populatiebestand beschikbaar

Het populatiebestand uit 2009 bevat vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling in de periode 2002-2008. Idealiter zouden de onderzoekers op basis van de gegevens over de populatie in 2002-2008 en data over wijzigingen in de populatie sinds 2008, voor elk van de jaren 2009 tot en met 2013 een populatie creëren die qua kenmerken het meest in de buurt komt van de werkelijke populatie in dat jaar. Een manier om dit te doen is het wegen van de populatie op



basis van beschikbare informatie over alle kenmerken die relevant zijn voor de GS. Bijvoorbeeld, wanneer het aantal vreemdelingen met een veroordeling voor een zwaar misdrijf tussen 2008 en 2012 is toegenomen met 20%, wordt de populatiecategorie “plegers van een zwaar misdrijf” voor 2012 gewogen met een factor 1,2 (120%) t.o.v. 2008. Het doel van weging is dat de gewogen populatie voor elk jaar vanaf 2008 zoveel als mogelijk overeenkomt met de werkelijke populatie vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling in het betreffende jaar (op basis van de ons bekende ontwikkelingen).

Weging populatie niet mogelijk voor alle relevante variabelen GS

Gezien de beschikbare gegevens is het wegen van de populatie alleen mogelijk op het niveau van categorieën binnen de populatie (bijvoorbeeld per nationaliteit of per type misdrijf). Ook is het wegen van de populatie niet voor alle voor de GS relevante variabelen mogelijk. Zo is geen informatie beschikbaar over veranderingen sinds 2009 in de verblijfsduur van vreemdelingen per categorie nationaliteit en per type misdrijf. Ook is op basis van de beschikbare gegevens niet aan te geven in hoeverre sprake is van veelplegers per categorie nationaliteit en per type misdrijf. Daarnaast is er geen informatie beschikbaar om te wegen voor veranderingen in de som van onherroepelijk opgelegde veroordelingen gedurende de verblijfsduur. Zoals uitgelegd in paragraaf 1.3 bepaalt de IND per individu, aan de hand van een combinatie van waarden op verschillende variabelen, of de vreemdeling onder de reikwijdte van de GS-versie valt en of de toepassing van de GS resultaat oplevert. De combinatie van variabelen betreft: verblijfsduur, type misdrijf, mate van strafdreiging, opgelegde straf, som van de onherroepelijk opgelegde strafmaatregel(en) gedurende de verblijfsduur, of het een veelpleger betreft, leeftijd en nationaliteit (EU, non-EU, Turks⁹). Het werken met een van te voren gewogen populatie op een beperkt deel van de relevante variabelen zou gezien de bovenstaande informatiebeperkingen een scheef beeld opleveren, waardoor ook de analyse van de GS-versies incorrecte bevindingen zou opleveren. Daarom is besloten om de weging toe te passen op de afzonderlijke analyseresultaten. De analyseresultaten worden dan per categorie bij geschat op basis van beschikbare gegevens over de aantallen vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling naar type misdrijf.

Resultaten in analysefase gewogen voor veranderingen

Toetsing aan andere factoren

Afweging GS en andere factoren

In de voorgaande paragrafen beschreven we de uitvoering van een belangrijk onderdeel van het onderzoek, namelijk de simulatie van de percentages vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling, waarvan het verblijfsrecht zou kunnen zijn beëindigd op grond van de GS. De IND dient bij toepassing van de GS echter ook rekening te houden met toetsing aan andere factoren, zoals artikel 8 EVRM. Bij de vorige evaluatie in 2009 hebben de onderzoekers daarom door middel van dossieronderzoek het percentage vastgesteld van de met de GS beoordeelde vreemdelingen (in de populatie) en het percentage

⁹ EU- en Turkse onderdanen hebben een uitzonderingspositie voor wat betreft de toepassing van de Glijdende Schaal, zie paragraaf 1.3



vreemdelingen waarvan ook daadwerkelijk de verblijfsvergunning op grond van de dan geldende GS is ingetrokken.

*Nieuw dossieronderzoek
niet haalbaar*

Belemmeringen voor herhaling dossieronderzoek

De manier waarop de IND uitvoering geeft aan de beoordeling kan ten opzichte van de evaluatie in 2009 zijn veranderd. Idealiter zou een herhaling van het dossieronderzoek aangeven welke percentages in het onderzoek van toepassing zijn. Binnen de doorlooptijd voor dit onderzoek kon er geen nieuw bestand van onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen beschikbaar worden gesteld, zodat er geen steekproef kan worden getrokken voor nader dossieronderzoek.

Een belangrijke reden hiervoor is dat het registratiesysteem INDiGO sinds begin 2013 het primaire systeem is van de IND. De registratie van beëindigingen van het verblijfsrecht op grond van de GS heeft nog grotendeels in het oude registratiesysteem INDiS plaatsgevonden. Weliswaar heeft conversie van INDiS (het oude systeem) naar INDiGO plaatsgevonden, maar daarmee is natuurlijk niet de kwaliteit van de oude registratie INDiS verbeterd. De problemen om een (nieuw) onderzoeksbestand samen te stellen en dossieronderzoek te doen zijn daarom nog grotendeels hetzelfde als in 2009: het is zeer tijdrovend en arbeidsintensief.

Wanneer we een nieuw dossieronderzoek zouden baseren op de populatie uit 2009 (met een veroordeling in 2002-2008) doet zich de volgende beperking voor. Met behulp van dossieronderzoek kan de wijze van beoordeling in de periode vanaf 2009 alleen worden vastgesteld voor die vreemdelingen (uit populatie 2009) die ofwel:

1. zichzelf sinds 2009 voor vijfjaarlijkse verlenging of wijziging van de verblijfsstatus hebben gemeld; of
2. na beoordeling op grond van de GS opnieuw zijn veroordeeld voor een misdrijf.

De reden hiervoor is dat zich een nieuw feit moet hebben voorgedaan, aangezien IND niet tussentijds toetst of vreemdelingen in aanmerking komen voor beoordeling op grond van de GS. Pas vanaf 2013 kijkt de IND proactief naar elke veroordeling. Hergebruik van het bestand 2009 voor een nieuw dossieronderzoek zou daarom leiden tot een overschatting op van het aantal recidivisten en een onderschatting van vreemdelingen die voor de eerste keer een misdrijf begaan.

De in dit onderzoek gekozen werkwijze via hergebruik van historische data, aangevuld met correcties voor maatschappelijke ontwikkelingen is vooral ingegeven door pragmatische redenen: tijd en geld. Uiteindelijk is het met bescheiden tijd en middeleninzet ook mogelijk om een zo betrouwbaar mogelijke schatting te maken.



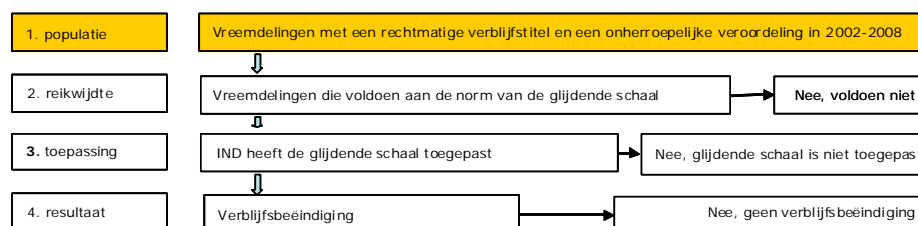
3 Beschrijving populatie

Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij de populatie van dit onderzoek. In paragraaf 3.1 is de onderzoekspopulatie beschreven. De kenmerken van de vreemdelingen in dit bestand zijn in paragraaf 3.2 beschreven. In paragraaf 3.3 komen de gepleegde misdrijven aan bod, waarna in paragraaf 3.4 de verblijfsduur volgt. In paragraaf 3.5 wordt aandacht besteed aan maatschappelijke veranderingen die na 2009 hebben plaatsgehad.

De populatie bestaat uit vreemdelingen met 1) een onherroepelijke veroordeling in de periode 2002-2008, die 2) op het moment van onherroepelijk worden van het vonnis verblijfsrecht in Nederland hebben en waarvan 3) de nationaliteit niet tot een van de uitzonderingscategorieën van de GS behoort (EU en Turkse nationaliteiten).

Figuur 3. 1 Analyseschema: Stap 1 Populatie



3.1 De onderzoekspopulatie

Populatie: Vreemdelingen met verblijfsrecht...

Als onderzoekspopulatie wordt genomen de populatie voor het onderzoek in 2009, namelijk vreemdelingen met verblijfsrecht en onherroepelijk veroordeeld voor een misdrijf.

...en onherroepelijk veroordeeld voor misdrijf

Uit de raadpleging van de zaakgegevens in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) heeft JustID in 2009 geconstateerd dat 34.961 vreemdelingen een onherroepelijke veroordeling wegens een misdrijf hebben gekregen in de periode 2002 tot en met 2008. Het resultaat van onze definiëring van de onderzoekspopulatie (2009) is beschreven in tabel 3.2.



Tabel 3.2 Aantal vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling wegens een misdrijf in de periode 2002 -2008

	Aantal personen
In het onderzoekbestand (2009) aangetroffen vreemdelingen	34.961
<i>Uit het bestand verwijderd vanwege</i>	
Ten onrechte in bestand:	-6.697
- Geen verblijfsrecht (N= 6.697)	
Komen niet in aanmerking voor GS:	-7.960
- EU-nationaliteit (N= 6.788)	
- NL-nationaliteit (vreemdelingen met dubbele nationaliteit) (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)	
<hr/> Totaal aantal onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen in dit onderzoek	<hr/> 11.697 <hr/>

Bron: IOO bewerking van het onderzoekbestand JDS/OMdata/INDIS. Uit Berdowski, Eshuis en Vennekens (2009). Toepassing en aanscherping van de Glijdende Schaal.

Het controleren en schonen van het aangeleverde bestand leidde tot het verwijderen van 23.264 vreemdelingen uit het onderzoekbestand: 6.697 vreemdelingen zijn verwijderd omdat ze geen verblijfsrecht 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 GS. Ten slotte zijn 8.607 vreemdelingen uit het bestand verwijderd wegens ontbrekende gegevens. Voor nadere toelichting van de ontbrekende gegevens zie Berdowski, Eshuis en Vennekens (2009), Toepassing en aanscherping van de Glijdende Schaal, blz. 32.

Na verwijdering van alle vreemdelingen met ontbrekende gegevens resteren 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, op basis waarvan de resultaten van GS 2010, 2012 en 2013 worden geschat.

In hoofdstuk 3 van de rapportage van het voorgaande onderzoek (Berdowski et al, 2009) zijn de achtergrondkenmerken van de populatie uitgebreid beschreven en wordt een typering gegevens van de misdrijven naar de aard en ernst ervan. In deze rapportage hebben wij een beknoptere versie van de oorspronkelijke beschrijving van de populatiekenmerken opgenomen. Voor de gedetailleerde beschrijvingen verwijzen wij naar het rapport van 2009.

...in de periode 2002-2008

Onderzoekspopulatie na opschonen: 11.697



3.2 Achtergrondkenmerken

In deze paragraaf wordt de populatie van vreemdelingen beschreven op de achtergrondkenmerken geslacht, nationaliteit, leeftijd en type verblijfstitel.

Geslacht

Veruit de meeste vreemdelingen in de populatie (2009) zijn van het mannelijke geslacht: 92% is man en 8% is vrouw.

92% van de populatie is man, met veelal...

Nationaliteit

In tabel 3.3 is weergegeven wat de nationaliteit (2009) is van de personen in de populatie. De nationaliteiten zijn geclusterd naar werelddeel met uitzondering van de nationaliteit van vreemdelingen afkomstig uit de traditionele migratielanden Suriname, Turkije en Marokko. De reden hiervoor is dat deze groepen een relatief groot deel uitmaken van de totale populatie vreemdelingen met een veroordeling. Ook de categorie 'westers' vormt een uitzondering op de indeling naar werelddeel. Tot de westerse nationaliteiten zijn gerekend de nationaliteiten van de landen Verenigde Staten, Japan, Nieuw Zeeland, Australië, Israël, en Canada. De indeling naar nationaliteiten is relevant met het oog op uitzonderingscategorieën.

Veelal Marokkaanse, Turkse of Afrikaanse nationaliteit

De meest voorkomende nationaliteit in de populatie 2009 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 Iraakse (4%) en Iranese (3%) nationaliteiten de grootste groep.

Tabel 3.3 Nationaliteit van de onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen in de onderzoekspopulatie

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%
Totaal onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen	11.697	100%

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



88% van de populatie is tussen 18 en 45 jaar oud

Leeftijd

In het jaar van vestiging is 89% van de vreemdelingen 35 jaar of jonger¹⁰. Bijna een kwart (24%) van de vreemdelingen heeft verblijfsrecht in Nederland verkregen voor het 18de levensjaar. Op 1 januari 2008 heeft 88% van de vreemdelingen een leeftijd tussen de 18 en 45 jaar.

81% heeft verblijfstitel voor onbepaalde tijd

Type verblijfstitel

Alle 11.697 vreemdelingen hebben op enig moment gedurende de periode 2002-2008 een verblijfstitel (gehad). Op het moment van verkrijgen van het verblijfsrecht 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.

3.3 Typering van de misdrijven

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 GS. Zo kon bij de GS 2002 het verblijfsrecht van een in Nederland geboren of getogen vreemdeling na tien jaar slechts worden beëindigd in het geval van een drugsdelict. Bij GS 2010 kan dit ook indien sprake is van een geweldsmisdrijf¹¹ bij een verblijfsduur tot vijftien jaar. Bij overige delicten zijn de GS-normen voor "regulier misdrijf" van toepassing.

Aard van het misdrijf

Om de aard weer te geven hebben we 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: omvat de misdrijven tegen het openbare gezag

¹⁰ Het vestigingsjaar is het jaar dat het verblijfsrecht is verkregen. Dit is ongeacht of, en voor welke periode, men daarvoor zonder verblijfsrecht in Nederland verbleef.

¹¹ Artikel 3.86, lid 10 Vb2000



- Vernieling: omvat uitsluitend vernielingen
- Wapens: bezit van of handel in wapens.
- Overig: overige misdrijven

De 11.697 vreemdelingen hebben in de periode 2002-2008 samen 81.614 misdrijven¹² begaan. Dat komt neer op een gemiddelde van zeven misdrijven per persoon in zes jaar.

Diefstal en geweldsdelict komen het meest voor

De misdrijven in tabel 3.4 zijn geordend van meest tot minst voorkomend. 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. Veroordelingen vanwege vernielingen komen beperkt voor (3% van de misdrijven).

Tabel 3.4 Aard van het misdrijf, uitgedrukt in percentages van het totale aantal misdrijven 2002-2008

Misdrijf	abs	%
Diefstal	30.491	37,4%
Geweld	19.881	24,4%
Verkeer	9.851	12,1%
Drugs	8.281	10,1%
Bedrog	7.379	9,0%
Openbare orde	7.000	8,6%
Overig	3.216	3,9%
Vernieling	2.662	3,3%
Wapens	1.394	1,7%
Aantal misdrijven	81.614	100%

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

In de GS is de ernst van het misdrijf uitgedrukt in aantal maanden onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Alle vonnissen zijn omgerekend naar de mogelijke vrijheidsbenaming in maanden¹³.

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. Het totale aantal straffen is elk jaar lager dan het totale aantal bestrafte misdrijven, omdat één vonnis betrekking kan hebben op meerdere misdrijven¹⁴.

¹² Wanneer één vonnis betrekking heeft op meerdere misdrijven dan zijn elk van deze misdrijven apart meegeteld.

¹³ De wijze waarop de strafwaarde is berekend is uiteengezet in paragraaf 2.11.1 en in bijlage 2, in Berdowski et al. 2009

¹⁴ In het bestand OMdata is alleen de strafwaarde van het vonnis geregistreerd; er is geen uitsplitsing gemaakt naar verschillende misdrijven binnen het vonnis.



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

Strafzwaarte	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
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%
Totaal vrijheidsstraffen	1.927	4.003	3.984	3.297	2.918	2.349	1.454
Gemiddeld aantal maanden	2.1	2.4	3.2	3.9	4.6	5.2	5.9

Bron: IOO/Panteia 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 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 daders¹⁵ voor meerdere misdrijven in één rechtszaak worden veroordeeld. Ook dit kan de strafmaat doen toenemen.

3.4 Verbljfsduur

Kenmerkend voor alle glijdende schalen die onderwerp zijn van dit onderzoek is dat er een verband is aangebracht tussen enerzijds de verblijfsduur van de vreemdeling en anderzijds de zwaarte van de opgelegde straf. In de volgende tabel 3.6 presenteren wij de verblijfsduur van de vreemdelingen uit onze onderzoekspopulatie op het moment van de onherroepelijke veroordeling. In de eerste kolom is de verblijfsduur van de vreemdeling op het moment van het onherroepelijke vonnis gepresenteerd.

¹⁵ Een deel van de onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen voldoet aan het criterium van 'stelselmatige dader'.



Tabel 3.6 Verbljfsduur van de vreemdelingen op het moment van de onherroepelijke veroordeling, uitgedrukt als percentage van het aantal onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen in de jaren 2002-2008

Verbljfsduur	Vonnisjaar						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	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%
Veroordeeld in vonnisjaar, abs	1.927	4.003	3.984	3.297	2.918	2.349	1.454
Populatie in vonnisjaar	10.507	10.776	10.960	11.182	11.378	11.592	11.688
Veroordeeld in vonnisjaar, %	18%	37%	36%	29%	26%	21%	13%

Bron: 100 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 deel van de populatie dat in het vonnisjaar in Nederland verblijft

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 jaar¹⁶. Elk jaar kan de vreemdeling maar één keer voorkomen in de kolom. Wanneer het vonnisjaar wijzigt, wijzigt ook de verbljfsduur. 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 verbljfsduur minstens 6 jaar en korter dan 7 jaar. Een vreemdeling kan dus meerdere malen worden beoordeeld met de glijdende schaal wanneer de eerdere veroordelingen (nog) niet tot beëindiging van het verbljfsrecht 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 verbljfsduur 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

¹⁶ Dat is gedaan omdat de glijdende schaal maar één keer tot beëindiging van het verbljfsrecht van een individu kan leiden.



vreemdelingen zijn gevonnist (jaarlijks rond 36% van de in Nederland verblijvende vreemdelingen).

3.5 Veranderingen in de populatie

Verandering etnische samenstelling en aard misdrijven in populatie

Zoals eerder aangegeven wordt per analysestap aangegeven wat de geschatte resultaten zijn wanneer rekening gehouden wordt met veranderingen in de populatie. De aangescherpte glijdende schalen zijn immers voor het eerst toegepast op een later moment dan de periode 2002-2008. Sindsdien kunnen veranderingen zijn opgetreden in de samenstelling van de vreemdelingen naar etniciteit als ook veranderingen in de aard van de gepleegde misdrijven.

- Verandering in omvang populatie en nationaliteit

Voor veranderingen in de etnische samenstelling van de populatie hebben wij via het CBS gegevens ontvangen over het aantal verdachten van misdrijven in de periode 2008-2012. Uitgedrukt in percentages van het aantal verdachten in 2008, nam in 2010 voor Nederland in zijn geheel het aantal verdachten af met 19%. Voor vreemdelingen was deze afname in 2010 minder sterk dan gemiddeld, 9% lager dan 2008.

Tabel 3.7 Ontwikkeling van het aantal verdachten van misdrijven naar nationaliteit, uitgedrukt in percentage van het aantal verdachten in 2008 (=100%)

	2008	2010/2008	2012/2008
alle verdachten inclusief Nederlanders	470.955	81%	73%
Vreemdelingen exclusief EU	10.630	91%	79%
<i>waarvan:</i>			
- Westers (niet EU-leden ³⁾)	470	89%	72%
- Oost-Europees (niet EU-leden)	80	89%	78%
- Surinaams	260	87%	83%
- Marokkaans	3.120	84%	68%
- Turks	2.150	86%	77%
- Afrikaans (exclusief Marokko)	800	98%	83%
- Aziatisch (exclusief Japan en Indonesië)	640	100%	98%
- Zuid- en Midden Amerikaans	250	100%	88%
- Staatloos/onbekend	2.870	99%	91%

Bron: CBS

Minder verdachte vreemdelingen in 2010 en 2012

In 2012 is ongeveer hetzelfde patroon te zien. Voor Nederland in zijn geheel nam het aantal verdachten af met 27% ten opzichte van het aantal verdachten in 2008. Voor niet-Europese vreemdelingen was deze afname minder sterk, namelijk 21%.

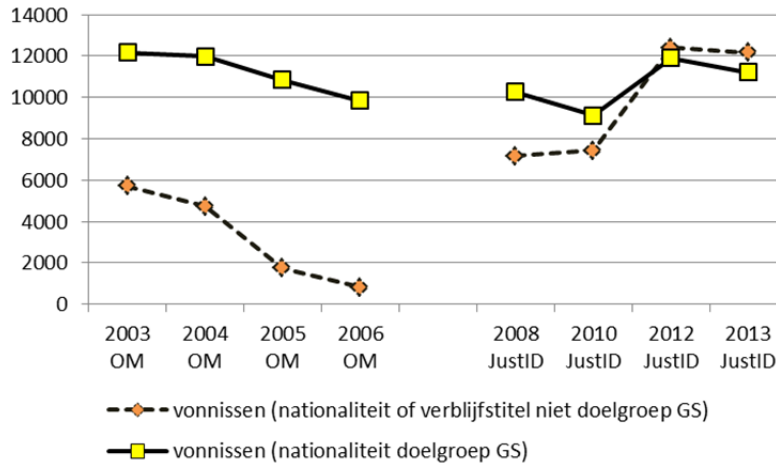
Zowel in 2010 als in 2012 was de afname van het aantal verdachten van Marokkaanse, Turkse en Westerse nationaliteit het grootst. Voor Aziaten, Zuid Amerikanen en Afrikanen was de afname het minst sterk.

Voor het jaar 2013 zijn er (nog) geen gegevens beschikbaar.



- Verandering in het aantal onherroepelijke veroordelingen
JustID heeft een overzicht gemaakt van onherroepelijke veroordelingen van daders met een niet Nederlandse nationaliteit. Het betreft uitsluitend veroordelingen waarbij een vrijheidsstraf is geweest. Een zelfde selectie is in het onderzoek naar de GS in 2009 verkregen via OMdata. In de onderstaande figuur zijn deze twee selecties naast elkaar geplaatst.

Figuur 3.8 Aantal onherroepelijke veroordelingen waarbij een vrijheidsstraf is geweest naar type vreemdeling (nationaliteit en/of verblijfstitel wel/niet doelgroep GS)



Bron: OMdata en JustID

De geselecteerde groep onherroepelijke veroordelingen is onderscheiden in een groep, waarvan de nationaliteit niet tot de doelgroep van de glijdende schalen behoort (zoals EU burgers of personen met een onbekende nationaliteit) en een groep daders met een nationaliteit die wel tot de doelgroep van de glijdende schalen behoort. De beide groepen zijn in de figuur opgenomen om te laten zien hoe de criminaliteit van de doelgroep GS zich ontwikkelt ten opzichte van de criminaliteit van andere vreemdelingen die niet tot de doelgroep GS behoren.

In de periode 2003-2006¹⁷ liep het aantal onherroepelijke veroordelingen af van ongeveer 12.000 naar 10.000 veroordelingen. In de periode 2008-2013 nam het aantal onherroepelijke veroordelingen weer toe van 10.000 naar rond 12.000. Op basis van deze cijferreeks kan worden geconcludeerd dat het aantal onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen uit de doelgroep GS in de loop der jaren schommelt tussen 10.000 en 12.000 veroordelingen. De omvang van de doelgroep GS blijft dus nagenoeg constant. Dat is niet het geval voor vreemdelingen die niet tot de doelgroep GS behoren.

De vreemdelingen, die niet tot de doelgroep GS behoren omvatten in 2003 rond 30% van het totale aantal onherroepelijke veroordelingen van vreemdelingen. In 2006 loopt hun aandeel af naar 8% en neemt vervolgens toe naar ruim 50% in 2013. Door de toename van criminele

¹⁷ De veroordelingen uit 2007 en 2008 zijn niet betrokken bij deze vergelijking omdat de selecties uit die jaren niet volledig waren

Aantal onherroepelijke veroordelingen blijft constant tussen 10.000 en 12.000



vreemdelingen die niet tot de doelgroep GS behoren is er voor de totale periode 2003 – 2013 toch sprake van een groeiend aantal veroordeelde vreemdelingen. Deze toename is vooral het gevolg van gevonniste EU-burgers die afkomstig zijn uit Oost Europese landen.

- Verandering in de aard van de criminaliteit

Om zicht te krijgen op de aard van de criminaliteit baseren wij ons op het aantal onherroepelijke veroordelingen, waarbij een vrijheidsstraf is gewezen. Zowel detentie, taakstraffen als werkstraffen zijn daaronder begrepen.

Tabel 3.9 Ontwikkeling van het aantal onherroepelijke veroordelingen met vrijheidsstraf, uitgedrukt in percentage van het aantal onherroepelijke veroordelingen 2008 (=100%),

doelgroep en aard criminaliteit	2008	2010/2008	2012/2008
onherroepelijke veroordelingen NL totaal	57.995	85%	83%
onherroepelijke veroordelingen vreemdelingen	17.423	87%	79%
1. Vermogensmisdrijven	23.085	78%	63%
2. Vernielingen, misd. openb. orde/gezag	8.615	85%	66%
3. Geweld en seksuele misdrijven	13.330	101%	97%
4. Misdrijven WvSr (overig)	705	146%	254%
5. Verkeersmisdrijven	5.750	89%	70%
6. Drugsmisdrijven	5.095	77%	56%
7. (Vuur)wapenmisdrijven	915	82%	74%
9. Misdrijven overige wetten	505	57%	31%

Bron: CBS

Voor Nederland is zijn geheel nam het aantal onherroepelijke veroordelingen met een vrijheidsstraf sinds 2008 af met 15% in 2010 en 17% in 2013. Voor onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen was deze afname in 2010 iets minder sterk dan landelijk, maar in 2012 juist sterker dan landelijk.

De afname van het aantal onherroepelijke veroordelingen sinds 2008 was het sterkst voor drugsmisdrijven en vermogensmisdrijven. De omvang van het aantal geweldsmisdrijven bleef echter nagenoeg gelijk.

- Criminaliteit van vreemdelingen met een nationaliteit die tot de doelgroep van de glijdende schalen behoort

Met behulp van de JustID gegevens is het mogelijk de nationaliteit van de onherroepelijk veroordeelde vreemdeling vast te stellen. Wij bezien de ontwikkelingen in de aard van de criminaliteit nogmaals, maar nu voor vreemdelingen die qua nationaliteit tot de doelgroep van de glijdende schalen behoren (EU-burgers en personen met onbekende nationaliteit zijn dus niet inbegrepen). In tabel 3.10 is te zien hoe de aard van de criminaliteit van deze doelgroep zich heeft ontwikkeld in de periode 2010/2013.

Minder diefstal en drugs gerelateerd, en veroordelingen geweld nagenoeg gelijk



Tabel 3.10 Ontwikkeling van het aantal onherroepelijke veroordelingen met vrijheidsstraf; nationaliteit dader behoort tot de doelgroep van de glijdende schalen (2008 = 100%)

aard criminaliteit	2008	2010/2008	2012/2008	2013/2008
diefstal	3.945	90%	115%	115%
vernietiging	390	77%	89%	87%
geweld	2.006	88%	86%	79%
overig	1.386	98%	185%	156%
verkeer	1.816	96%	159%	143%
drugs	602	78%	72%	89%
wapens	160	93%	133%	153%
openbare orde	875	77%	72%	61%
bedrog	91	93%	47%	30%
Totaal	11.271	89%	119%	112%

Bron: JustID

Meer diefstal, en wapen gerelateerde misdrijven

De tabel toont dat het aantal onherroepelijke veroordelingen van vreemdelingen die qua nationaliteit tot de doelgroep van de GS behoren tussen 2008 en 2010 afnam (van 100% naar 89%) om daarna weer toe te nemen (naar 119% in 2012 en 112% in 2013). Deze toename komt vooral op het conto van Westerse, Oost Europese en Afrikaanse vreemdelingen. Het aantal veroordelingen van misdrijven op het vlak van geweld, en openbare orde nam af. Diefstal, en wapenbezit of -handel namen juist in aantal toe in de periode 2008-2013.

- **Veranderingen in de strafwetgeving**

De strafwetgeving is gewijzigd voor een beperkt aantal soorten misdrijven. Er zijn diverse artikelen toegevoegd over een mogelijk terroristisch oogmerk van het misdrijf. Op het vlak van dieren mishandeling en mensenhandel zijn nieuwe artikelen toegevoegd en daarnaast is de strafdreiging verzwaard. Bij enkele wetsartikelen op het vlak van openbare orde is sprake geweest van een verhoogde strafdreiging. Voornoemde wijzigingen zijn nauwelijks van invloed op de populatie 2002-2008 geweest. De nieuw toegevoegde artikelen kunnen wegens onbekendheid daarvan niet meegenomen worden. De meerderheid van de wetsartikelen waar sprake is van verzwaarde strafdreiging behoorde voorheen ook al tot de categorie 'zware misdrijven', en bieden daardoor geen extra verzwaring met zich mee.

Conclusie

In dit hoofdstuk is een beschrijving gegeven van de ontwikkelingen in de onderzoekspopulatie. Gebleken is dat de omvang en samenstelling van de populatie in de periode 2008-2013 is veranderd. De omvang nam in 2009 af en daarna weer toe. Deze toename komt vooral op het conto van Westerse, Oost Europese en Afrikaanse vreemdelingen. Ook de samenstelling naar aard van het gepleegde misdrijf veranderde tussen 2008 en 2013. Er kwamen meer diefstallen en wapen gerelateerde misdrijven.



De afgelopen tien jaar werden er jaarlijks rond 12000 vreemdelingen onherroepelijk veroordeeld. In sommige jaren waren het er circa 1000 meer en in andere jaren 1000 minder. In de jaren waarin de GS is aangescherpt zijn de volgende correcties aangebracht voor de onderzoekspopulatie van onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen 2009:

- GS2010: ruim 1000 minder dan de populatie uit het onderzoek 2009
- GS2012 en voorstel GS2013: ruim 2000 meer dan de populatie uit het onderzoek 2009.

Populatie	GS2002	GS2010	GS2012	GS2013 (voorstel)
<i>Geen correctie voor ontwikkelingen</i>				
Populatie veroordeelde vreemdelingen	11.697	11.697	11.697	11.697
<i>Wel correctie voor ontwikkelingen</i>				
Populatie gecorrigeerd	11.697	10.459	13.903	13.045

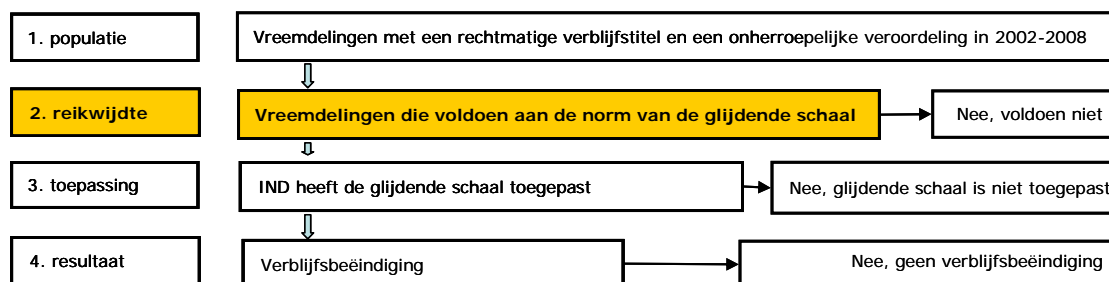


4 Reikwijdte

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 is uitgedrukt in aantallen vreemdelingen of in percentage van de totale populatie van onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen.

Inleiding

In dit hoofdstuk worden alle 11.697 vreemdelingen uit de populatie beoordeeld op grond van normen van de glijdende schaal. Alle vreemdelingen die kunnen worden getoetst aan de glijdende schaal bepalen samen de (theoretische) reikwijdte ervan. Deze toets vindt plaats In onderstaand schema is in de getinte regel aangegeven welke analysestap dit betreft.



Het bepalen van de reikwijdte van de glijdende schaal vindt in paragraaf 4.1 plaats voor de glijdende schaal 2002. Paragraaf 4.2 komt de reikwijdte van de drie daarop volgende aangescherpte glijdende schalen aan bod. In alle gevallen is de reikwijdte vastgesteld op basis van dezelfde populatie van 11.607 onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen in de periode 2002-2008. In paragraaf 4.3 is de reikwijdte gecorrigeerd voor ontwikkelingen die sinds 2009 hebben plaatsgehad.

4.1 Reikwijdte van de glijdende schaal 2002

Nu bekend is wanneer de vreemdelingen zijn veroordeeld en wat de lengte van hun rechtmatige verblijfsduur was op dat moment, kunnen wij het volgende criterium van de glijdende schaal toevoegen: de strafmaat. Dat vindt in tabel 3.2 plaats. In die tabel is voor elk van de jaren 2002-2008 een overzicht gemaakt van het aantal onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen met een verblijfsrecht dat in aanmerking komt voor toetsing aan de glijdende schaal 2002 wegens de strafzwaarte van het vonnis. Deze vreemdelingen bepalen samen de reikwijdte van de glijdende schaal 2002. Voor alle vreemdelingen is voor elk van de jaren 2002-2008 bezien of zij aan de normen van 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. Dat kan alleen vanaf 2002, omdat in dat jaar de glijdende schaal 2002 in werking is getreden.

Tabel 4.1 Reikwijdte van de glijdende schaal 2002 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 onherroepelijk 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 optelsom 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 onherroepelijk 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 verblijfsrecht op basis van de glijdende schaal. De reikwijdte van de glijdende schaal is dus 7% van de onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen.



4.2 Verandering reikwijdte wegens aanscherping GS

In deze paragraaf beschrijven wij voor elke aangescherpte versie van de GS aan wat de gevolgen van deze aanscherping zijn geweest voor de reikwijdte van de GS. Elke aanscherping is bezien voor de populatie 2002-2008. Er is dus nog geen rekening gehouden met veranderingen in de populatie die na 2008 hebben plaatsgehad.

Om de veranderingen van de reikwijdte te bepalen is telkens een vergelijking gemaakt tussen de aangescherpte GS en de GS die daaraan voorafging (Tabel 4.2). Het startpunt is de GS2002, die een reikwijdte heeft van 797 vreemdelingen. Deze 797 vreemdelingen behoren in ieder geval tot de reikwijdte GS2010 omdat de populatie telkens de periode 2002-2008 betreft.

Tabel 4.2 Toename van de reikwijdte van de GS naar aard van de aanscherping van het veranderde instrument GS voor de populatie 2002-2008

	GS2002	GS2010	GS2012	GS2013 (voorstel)
populatie 2002-2008	11.697	11.697	11.697	11.697
reikwijdte vorige versie GS	nvt	797	2157	3867
toename reikwijdte wegens:				
- uitsluitend GS veelplegers (VP)	nvt	144	297	406
- uitsluitend GS zware misdrijven (ZM)	nvt	nvt	80	76
- uitsluitend GS regulier	797	506	712	398
- zowel VP als ZM	nvt	nvt	-	-
- zowel VP als GS regulier	nvt	710	-	-
- zowel ZM als GS regulier	nvt	nvt	414	149
- zowel VP als ZM als GS regulier	nvt	nvt	207	188
subtotaal toename	nvt	1360	1710	1217
totaal reikwijdte huidige versie GS	797	2157	3867	5084
% van populatie	7%	18%	33%	43%

Bron: IOO bewerking onderzoekbestand JDS/OMdata/INDIS

Aanscherping GS2010

In 2010 is de GS aangescherpt. De aanscherping van de GS 2010 bevatte onder meer een aparte normstelling voor veelplegers. Daarnaast is de reguliere GS in vergelijking met de GS2002 verscherpt voor de volgende kenmerken:

- De straffen van eerder gepleegde misdrijven worden altijd bij elkaar opgeteld, ook al verblijft de vreemdeling langer dan vijf jaar in Nederland
- Bij zwaardere misdrijven waartegen een gevangenisstraf van 6 jaar of meer is bedreigd wordt de strafmaat met een factor 2 vermenigvuldigd.

Deze aanscherpingen hebben ertoe geleid dat er naast de 797 personen die al tot de reikwijdte van de GS2002 behoorden ook nog 1360 andere personen tot de reikwijdte zijn gaan behoren. De totale reikwijdte van de GS 2010 komt dan neer op 2157 personen. Dat is 18% van de populatie 2002-2008.

De toename van de reikwijdte met 1360 personen is het gevolg van de volgende aanscherpingen:



*Toename reikwijdte
GS2010 vooral door
aanscherping GS
regulier*

- Uitsluitend GS2010 veelplegers (VP): 11% ofwel 144 personen
- Uitsluitend GS2010 regulier: 37% ofwel 506 personen
- Zowel VP als GS2010 regulier: 52% ofwel 710 personen

De toegenomen reikwijdte van de GS2010 is dus vooral het gevolg van de aanscherpingen van de GS voor reguliere veroordelingen (89%) en in geringe mate het gevolg van uitsluitend de GS voor veelplegers (11%).

De aanscherping van de GS2010 voor zware misdrijven heeft een belangrijke rol gespeeld bij zowel de toename wegens GS2010 regulier als de toename wegens GS2010 VP. De toename van de reikwijdte met 1360 personen betrof in 1277 gevallen personen die één of meer keer zijn veroordeeld wegens zware misdrijven waartegen een gevangenisstraf van 6 jaar of meer is bedreigd.

Aanscherping GS2012

De aanscherping van de schaal voor reguliere veroordelingen 2012 betreft een verdere aanscherping van de strafmaat. De GS 2012 voor veelplegers is – in vergelijking met de GS 2010 vereenvoudigd in die zin dat elke vreemdeling die onherroepelijk is veroordeeld voor drie strafbare feiten tot veelpleger wordt gerekend. Daarnaast zijn ook voor veelplegers de normen van de opgelegde vrijheidsstraf aangescherpt. Voorts is er in 2012 een derde schaal toegevoegd. Naast een schaal voor veelplegers en voor reguliere veroordelingen is er een schaal voor zware misdrijven.

Deze aanscherpingen hebben ertoe geleid dat er naast de 2157 personen die al tot de reikwijdte van de GS2010 behoorden ook nog 1710 andere personen tot de reikwijdte behoren. De totale reikwijdte van de GS 2012 is dan 3867 personen. Dat is 33% van de populatie 2002-2008.

De toename van de reikwijdte GS2012 met 1360 personen is het gevolg van de volgende aanscherpingen:

- Uitsluitend GS veelplegers (VP): 297 personen (17%)
- Uitsluitend GS zware misdrijven (ZM): 80 personen (5%)
- Uitsluitend GS regulier: 712 personen (42%)
- Zowel ZM als GS regulier: 414 personen (24%)
- Zowel VP als ZM en GS regulier: 207 personen (12%)

*Aanscherping eerste
drie jaar verblijf van
grote betekenis*

Gedurende de eerste drie jaren van het verblijf behoort elke persoon die onherroepelijk tot een vrijheidsstraf van 1 dag is veroordeeld tot de reikwijdte. Dit geldt voor alle drie schalen van de GS2012. Dit criterium, dat nog niet van toepassing was bij de GS2010, veroorzaakte 62% (842 personen) van de toegenomen reikwijdte van de GS2012.

*Bescheiden bijdrage
van GS veelpleger en
GS zware misdrijven*

De toegenomen reikwijdte van de GS2012 is dus vooral het gevolg geweest van de aanscherpingen van de GS voor reguliere veroordelingen (78% van de toename). De overige twee schalen zijn verantwoordelijk voor 17% (veelplegers) en 5% (zware misdrijven) van de toename in reikwijdte. Meer dan de helft van de toegenomen reikwijdte is het gevolg van de aanscherping gedurende de eerste drie jaren van het verblijf.



Aanscherping voorstel GS2013

Het voorstel voor de wijzigingen van de GS2013 omvat drie schalen: een schaal voor veelplegers, een schaal voor zware misdrijven en een schaal voor reguliere veroordelingen. Voor elk van deze drie schalen zijn de normen aangescherpt voor vreemdelingen die korter dan 5 jaar in Nederland verblijven. Daarnaast wordt in het voorstel GS2013 iedere vreemdeling die onherroepelijk is veroordeeld voor twee of meer misdrijven tot veelpleger gerekend. In de GS2012 lag deze grens nog op drie misdrijven.

Deze aanscherpingen leiden ertoe dat naast de 3867 personen die al tot de reikwijdte van de GS2012 behoorden ook nog 1217 andere personen tot de reikwijdte zullen gaan behoren. De totale reikwijdte van het voorstel GS 2013 is dan 5084 personen. Dat is 43% van de populatie 2002-2008.

Aanscherping eerste vijf jaar verblijf belangrijkste oorzaak toename reikwijdte

In de voorgenomen GS2013 behoort gedurende de eerste vijf jaren van het verblijf elke persoon die onherroepelijk tot een vrijheidsstraf van 1 dag is veroordeeld tot de reikwijdte. Dit geldt voor alle drie de schalen van de GS2013. Dit criterium veroorzaakt 73% (893 personen) van de toegenomen reikwijdte van de voorgenomen GS2013.

De toename van de reikwijdte GS2013 met 1217 personen is het gevolg van de volgende voorgenomen aanscherpingen:

- Uitsluitend GS veelplegers (VP): 406 personen (33%)
- Uitsluitend GS zware misdrijven (ZM): 76 personen (6%)
- Uitsluitend GS regulier: 398 personen (33%)
- Zowel ZM als GS regulier: 149 personen (12%)
- Zowel VP als ZM en GS regulier: 188 personen (15%)

33% van toename reikwijdte door GS veelpleaers

De toegenomen reikwijdte van het voorstel GS2013 is voor 61% van de toename het gevolg van de aanscherpingen van de GS voor reguliere veroordelingen. De overige twee schalen beslaan 33% (veelplegers) en 6% (zware misdrijven) van de toename in reikwijdte.

Samenvattend overzicht toename reikwijdte

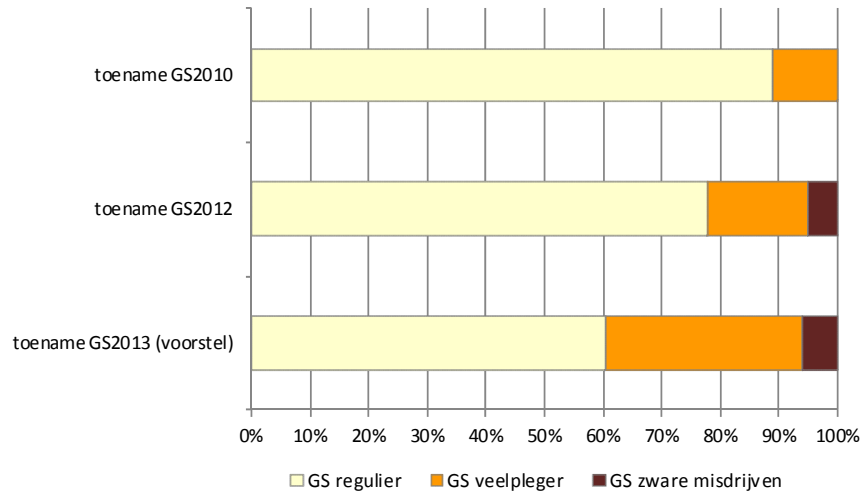
Wanneer de verschillende versies van de GS worden toegepast op de populatie 2002-2008 dan is er bij elke volgende aanscherping van de GS sprake van een toename van de reikwijdte. Als gevolg van de achtereenvolgende aanscherpingen neemt deze reikwijdte toe van 7% volgens de GS2002 naar 18% volgens de normen GS2010, 33% volgens de GS2012 en 43% volgens het voorstel GS2013.

Het verschil in reikwijdte tussen elke nieuwe schaal en de schaal die daaraan voorafging is vooral het gevolg van de aanscherpingen die zijn aangebracht in de schalen voor reguliere veroordelingen. De extra toegevoegde schalen voor zware misdrijven spelen een bescheiden rol (telkens rond 5% van de toename). Het belang van de extra toegevoegde schalen voor veelplegers neemt bij elke volgende aanscherping toe. In de volgende figuur 4.1 is een decompositie



gegevens van de toename van de reikwijdte voor elk van de drie schalen. Daarbij is onderscheid gemaakt naar GS regulier, veelplegers en zware misdrijven.

Figuur 4.1 Toename van de reikwijdte naar GS regulier, veelpleger en zware misdrijven (bij GS2010 was er nog geen aparte schaal zware misdrijven)



Drie criteria spelen de grootste rol bij de toename van de reikwijdte:

- Het verzwaren van de strafmaat bij zware misdrijven (GS2010)
- Het criterium de eerste drie jaar elke onherroepelijke veroordeling mee te tellen (GS2012) en
- Het criterium de eerste vijf jaar elke onherroepelijke veroordeling mee te tellen (GS2013).

4.3 Reikwijdte met inachtneming ontwikkeling populatie

Aanscherping na weging ontwikkeling populatie

In deze paragraaf komt de in paragraaf 3.3 geschetste reikwijdte nog eens terug. Nu is wel rekening gehouden met veranderingen in de populatie die na 2008 hebben plaatsgehad. Na correctie voor de ontwikkelingen in de populatie is de reikwijdte van de GS 2010 lager dan op basis van de populatie 2002-2008 is vastgesteld. Voor de GS2012 en GS 2013 is de reikwijdte juist groter, omdat ook de populatie bleek te zijn toegenomen volgens de gegevens over onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen van IndIs.

Tabel 4.3 Reikwijdte van de GS na correctie voor ontwikkelingen tussen 2008 en 2012.

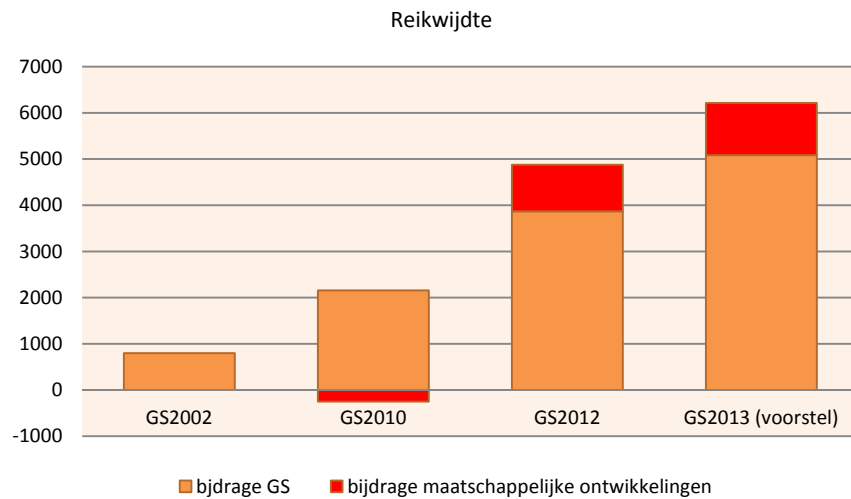
	GS2002	GS2010	GS2012	GS2013 (voorstel)
populatie gecorrigeerd	11.697	10.459	13.903	13.045
reikwijdte gecorrigeerd	797	1905	4877	6215
% van populatie	7%	18%	35%	48%

Bron: IndIs



Conclusie

Steeds meer vreemdelingen die onherroepelijk zijn veroordeeld voldoen aan de norm van de glijdende schaal. Dit percentage neemt naar schatting 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 meer vreemdelingen voor zwaardere misdrijven veroordeeld. Wanneer de maatschappelijke ontwikkelingen buiten beschouwing worden gelaten leidt nog steeds elke wijziging van de GS tot een geschatte toename van de reikwijdte (zie onderstaande figuur).



De volgende criteria spelen de grootste rol bij de geschatte toename van de reikwijdte onder de GS2010 en GS2012:

- Het verzwaren van de strafmaat bij zware misdrijven
- Het criterium de eerste drie jaar elke onherroepelijke veroordeling mee te tellen.



5 Toepassing

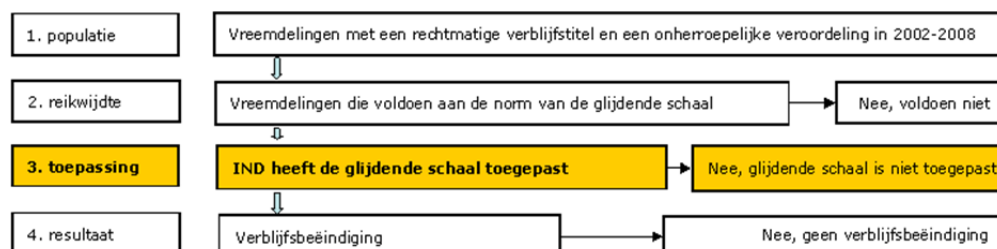
Inleiding

In dit hoofdstuk is voor alle versies van de GS weergegeven welk deel van de onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen door de IND is getoetst aan de GS. Dat vindt plaats in paragraaf 4.1. In de daarop volgende paragraaf 4.2 is voor elke GS geraamd bij welk aandeel van de criminele vreemdelingen is besloten tot het beëindigen van het verblijfsrecht.

5.1 Toepassing door de IND

De toepassing van de glijdende schaal is het aandeel vreemdelingen dat door de IND is beoordeeld op basis van de glijdende schaal. In tabellen en de tekst die aan tabellen refereert wordt naar dit verschijnsel verwezen met het begrip "toepassing". De toepassing is uitgedrukt in aantallen vreemdelingen of in percentage van de totale populatie van onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen.

In het volgende is gezien welk deel van de vreemdelingen daadwerkelijk door de IND zou zijn getoetst aan de hand van de glijdende schaal. Het gaat hierbij om de vreemdelingen, waarvan in het vorige hoofdstuk is vastgesteld dat zij behoren tot de reikwijdte van de glijdende schaal. Daarbij is uitgegaan van de reikwijdte die is bepaald na weging van de feiten voor ontwikkelingen in de populatie.



Toepassing van de GS2002

In de periode 2002-2008 toetste IND de vreemdeling op antecedenten op de volgende vaste momenten:

- De eerste aanvraag tot verblijf
- De aanvraag tot verlenging van een vergunning voor bepaalde tijd en
- De aanvraag van een vergunning voor onbepaalde tijd.

Bovenstaande toets momenten hangen samen met een actief verzoek vanuit de vreemdeling zelf. Daarnaast kan ook de vreemdelingenpolitie via een verzoek tot het starten van een procedure tot ongewenst verklaring (OVR) dan wel zwaar inreisverbod (IRV) aanleiding zijn om de vreemdeling de toetsen aan de GS. Voor de onderzoekspopulatie 2002-2008 heeft IND 912 van dergelijke verzoeken ontvangen. Hiervan



hadden er 58 betrekking op vreemdelingen die tot de reikwijdte van de GS2002 behoren.

Tijdens de evaluatie van de GS in 2009 is gebleken dat de procedurevoorschriften die golden voor de periode 2002-2008 ertoe leidden dat veel van de criminele vreemdelingen buiten het zicht van de IND bleven. Vreemdelingen met een vergunning voor bepaalde tijd melden zich gemiddeld eens per twee jaar bij de IND, maar de meerderheid van de vreemdelingen met een vergunning voor onbepaalde tijd hadden in de periode 2002-2008 geen contact gehad met IND. Deze vreemdelingen werden dus – conform de destijds geldende voorschriften – niet getoetst door IND. Omdat de meerderheid van de criminele vreemdelingen (81%) in het bezit was van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, zijn de meeste vreemdelingen die tot de reikwijdte van de GS2002 behoren niet getoetst door de IND. Het aantal wel door IND getoetste vreemdelingen bedroeg 257 personen. Dat is 2,2% van de populatie van onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen.

- Toepassing van de GS2010

In 2010 is de glijdende schaal aangescherpt. Deze aanscherping behelst naast de wijziging van art 3.86 Vreemdelingenbesluit ook een intensivering van het aantal contactmomenten tussen vreemdeling en IND. Elke vreemdeling is voortaan verplicht om eens per vijf jaar zijn (verblijfs-)document te vernieuwen. Deze aanscherping brengt met zich mee dat de IND minstens eens per vijf jaar alle rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen kan toetsen. Wanneer we deze verplichte intensivering van het aantal contactmomenten vertalen naar het onderzoeksbestand dan vindt de toepassing van de GS door de IND in 2010 plaats voor de volgende personen:

- Alle personen die daadwerkelijk zijn getoetst aan de GS2002 zijn ook getoetst aan de GS2010
- Van de resterende vreemdelingen met een vergunning voor bepaalde tijd is de helft getoetst wanneer het misdrijf hooguit één jaar geleden is gepleegd. Binnen twee jaar nadat het misdrijf is gepleegd zijn alle vreemdelingen met een vergunning voor bepaalde tijd getoetst.
- Van de resterende vreemdelingen met een vergunning voor onbepaalde tijd is een vijfde deel getoetst binnen één jaar na de onherroepelijke veroordeling, een jaar later is dat twee vijfde deel en na vijf jaar is iedereen getoetst.

Naast de bovenstaande toetsmomenten kon ook in 2010 de vreemdelingenpolitie een verzoek indienen tot het starten van een procedure ongewenst verklaring dan wel zwaar inreisverbod. Van de personen in het onderzoeksbestand 2009 heeft IND 185 door de politie ingediende voorstellen tot OVR/IRV ontvangen.

- Toepassing van de GS2012

In 2012 vindt binnen IND een eerste proef plaats om criminele vreemdelingen eerder in beeld te krijgen en de toepassing van de GS efficiënter te laten verlopen. De IND krijgt vanuit de registratie JustID



voortaan automatisch de veroordelingen binnen. Op basis van deze informatie is IND in staat om sneller te reageren op de veroordeling van een vreemdeling en ook sneller kan overgaan tot toetsing aan de GS. In 2012 is deze werkwijze op kleine schaal ontwikkeld en getest. In 2013 is de organisatie van IND volledig aangepast aan deze real-time werkwijze. Omdat in 2012 deze nieuwe ontwikkeling nog niet tot volle wasdom is gekomen moet tot die tijd rekening gehouden worden met een toetskans die in grote lijnen vergelijkbaar is met die uit 2010.

- Toepassing van de GS2013

Sinds 2013 ontvangt de IND rechtstreeks informatie van JustID over onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen. Vanaf dat jaar worden alle vreemdelingen die onherroepelijk zijn veroordeeld getoetst in dat zelfde jaar. Het aantal in 2013 door de IND getoetste vreemdelingen is daarom even groot als de reikwijdte van de GS2013.

5.2 Toepassing op basis van bestand 2009

De momenten waarop de IND tot toetsing aan de glijdende schaal overgaat zijn in de onderstaande tabel weergegeven voor de vier achtereenvolgende glijdende schalen op basis van het onderzoeksbestand 2009. In de tabel wordt duidelijk dat het aantal door de IND getoetste vreemdelingen bij elke volgende glijdende schaal toeneemt. Bij de GS2013 is sprake van een volledige dekking: alle vreemdelingen die tot de reikwijdte van de GS behoren zijn naar schatting getoetst. De toename van het aantal getoetste vreemdelingen is volledig het gevolg van de gewijzigde procedurevoorschriften rond de vernieuwing van verblijfsdocumenten en de verbeterde informatievoorziening over veroordeelde vreemdelingen.

Tabel 5.1 Toetsing van de GS door IND op basis van het onderzoeksbestand 2009

		GS2002	GS2010	GS2012	GS2013 (voorstel)
Start	Populatie onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen	11.697	11.697	11.697	11.697
Af	Vreemdeling voldoet niet aan de norm verblijfsduur en/of strafzwaarte	-10.900	-9.540	-7.830	-6.613
Resteert	Reikwijdte van de glijdende schaal	797	2157	3867	5084
Af	Er is (nog) geen toetsmoment IND	-540	-403	-572	0
Resteert	Er is wel een toetsmoment IND	257	1754	3295	5084
Resteert	% van populatie	2,2%	15,0%	28,2%	43,5%

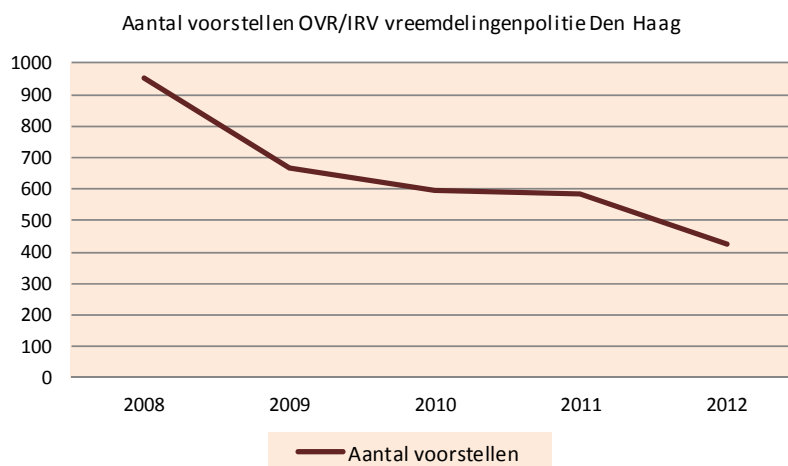
Bron: bewerking onderzoeksbestand JDS/OMdata/INDIS 2009

5.3 Toepassing na correctie voor ontwikkelingen

Tijdens interviews met de vreemdelingenpolitie te Den Haag en te Amsterdam is vernomen dat het aantal door de politie ingediende verzoeken OVR/IRV de afgelopen jaren sterk is verminderd wegens tegenvallende resultaten. De politie te Den Haag heeft deze bewering gestaafd met statistische overzichten van ingediende verzoeken in de



periode 2006-2013. Tussen 2008 en 2010 was sprake van een afname van verzoeken OVR/IRV met 37%. Dit impliceert dat er een correctie is aangebracht voor het aantal voorstellen OVR/IRV. Dit aantal is in het onderzoeksbestand 2009 verlaagd van 185 naar 116 (63% van 185) door IND ontvangen voorstellen OVR/IRV.



Rekening houdend met de hiervoor genoemde ontwikkelingen bedraagt het aantal door IND getoetste vreemdelingen 1549 personen¹⁸ op basis van de GS2010. Dat is 14,8% van de populatie van onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen.

Voor de GS2012 is het aantal door IND getoetste vreemdelingen geschat op 4156 personen¹⁹. Dat is 29,9% van de populatie van onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen. Een jaar later is de vernieuwde real time werkwijze ingevoerd. Dit betekent dat alle 6215 personen die tot de reikwijdte van het voorstel GS2013 behoren door de IND getoetst zijn. De realisaties van de toetsen voor de vier verschillende glijdende schalen zijn in onderstaand overzicht samengevat.

Tabel 5.2 Toetsing van de GS door IND na correctie voor ontwikkelingen tussen 2008 en 2012.

		GS2002	GS2010	GS2012	GS2013 (voorstel)
Start	Populatie na correctie ontwikkelingen 2008-2012	11.697	10.459	13.903	13.045
Af	Vreemdeling voldoet niet aan de norm verblijfsduur en/of strafzwaarte	-10.900	-8.554	-9.026	-6.830
Resteert	reikwijdte gecorrigeerd	797	1.905	4.877	6.215
Af	Er is (nog) geen toets moment IND	-540	-356	-721	0
Resteert	Er is wel een toets moment IND	257	1.549	4.156	6.215
Resteert	% van populatie	2,2%	14,8%	29,9%	47,6%

Bron: bewerking onderzoeksbestand JDS/OMdata/INDIS en Indis 2008-2012

¹⁸ Na correctie voor ontwikkelingen in de populatie tussen 2008 en 2010

¹⁹ Na correctie voor ontwikkelingen in de populatie tussen 2008 en 2010



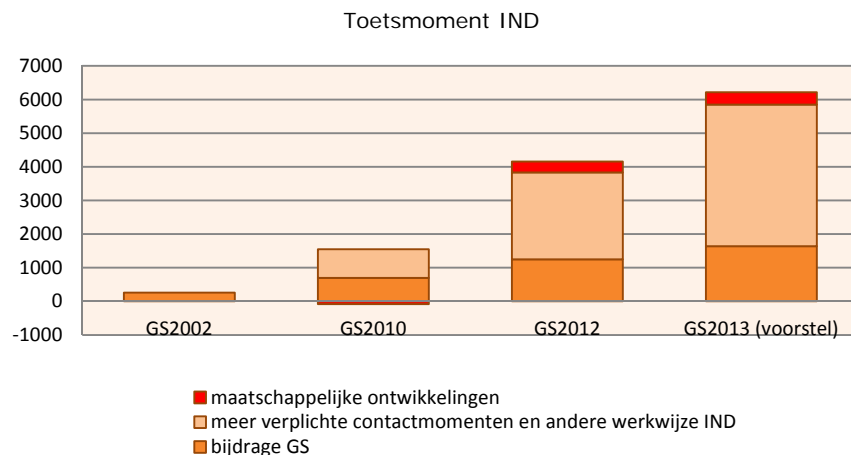
Conclusie

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 zelfde jaar.

In de onderstaande figuur is een samenvattend overzicht gegeven van het geschatte aantal door de IND getoetste vreemdelingen. De getoetste vreemdelingen zijn onderscheiden naar drie subgroepen:

- Toetsing wegens aanscherping van de glijdende schaal
- Toetsing wegens toename verplichte contactmomenten en veranderde werkwijze IND en
- Toetsing wegens maatschappelijke ontwikkelingen.

Alle aantallen betreffen schattingen.



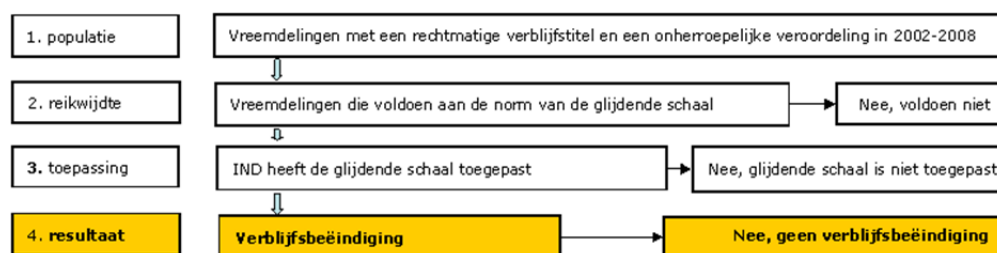
6 Resultaat

Inleiding

In dit hoofdstuk is gezien bij welk deel van de vreemdelingen naar aanleiding van het toetsen aan de GS besloten is om het verblijfsrecht te beëindigen. Daarbij is uitgegaan van de groep vreemdelingen die is getoetst door IND

6.1 Beëindiging verblijfsrecht

Het beëindigen van het verblijfsrecht vindt plaats via het afwijzen van een verzoek tot verlenging van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd dan wel het intrekken van de verblijfsvergunning voor (on)bepaalde tijd. In tabellen en de tekst die aan tabellen refereert wordt naar dit verschijnsel verwezen met het begrip "beëindiging van het verblijfsrecht". De beëindiging van het verblijfsrecht is uitgedrukt in aantallen vreemdelingen of in percentage van de totale populatie van onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen.



Besluit IND tot beëindiging verblijf

Nadat de IND heeft vastgesteld dat de glijdende schaal van toepassing is op de onherroepelijk veroordeelde vreemdeling wordt een voornemen tot verblijfsbeëindiging uitgebracht. Hierop kan de vreemdeling zijn zienswijze geven. Daarna worden alle naar voren gebrachte en gekomen feiten, omstandigheden en wettelijke bepalingen bij de beoordeling betrokken. De IND kan vervolgens besluiten het verblijfsrecht te beëindigen. In 2009, toen de GS2002 van toepassing was, was er bij ongeveer de helft van de getoetste vreemdelingen op basis van de glijdende schaal voldoende grond om over te gaan tot het uitbrengen van een voornemen tot het beëindigen van het rechtmatige verblijf. In dat jaar waren het nog vooral de vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd die door de IND getoetst werden. Voor personen met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd waren er immers onvoldoende contactmomenten gereguleerd.

Vanaf 2010 is die situatie veranderd. Ook personen met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd worden iedere vijf jaar getoetst op het moment zij hun verblijfsdocument vernieuwen. Daardoor wordt met het verstrijken der jaren het aandeel getoetste vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd steeds groter. De kans dat de vreemdeling hechte banden heeft in Nederland en de verblijfstitel op basis van het EVRM niet ingetrokken kan worden is voor personen met



een verblijfstitel voor onbepaalde tijd veel groter. Zij verblijven veelal langere tijd al in Nederland. Het aandeel verblijfsbeëindigingen zal daardoor steeds geringer worden met het verstrijken der jaren.

Naast het toenemende belang van EVRM wegens het toenemend aandeel getoetste vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd zijn er nog twee factoren die leiden tot een in de loop der jaren kleiner wordende aandeel beëindigingen van het rechtmatige verblijf:

- Het aandeel illegale vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling neemt sterk toe in de periode 2008-2013
- En het aandeel Turkse vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling neemt sterk toe.

Het associatieverdrag dat Nederland met Turkije heeft afgesloten maakt dat het vrijwel niet mogelijk is om de verblijfstitel van Turkse personen te beëindigen, zeker niet wanneer zij al langer in Nederland verblijven. Aangezien Turkse onderdanen in de periode 2008-2013 een steeds groter aandeel van de onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen zijn, kan de IND voor een steeds kleiner deel van de getoetste vreemdelingen overgaan tot het beëindigen van het verblijfsrecht.

- Het horen van de vreemdeling

Na het uitbrengen van het voornemen tot verblijfsbeëindiging krijgt de vreemdeling de gelegenheid om feiten en omstandigheden aan te dragen die van belang zijn voor het definitieve besluit. Uit vraaggesprekken met medewerkers van de IND blijkt dat na het horen in bijna de helft van de gevallen van de verblijfsbeëindiging moet worden afgezien. Dit heeft te maken met EU-regelgeving op grond waarvan voor houders van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, naast de criteria uit de glijdende schaal nog een aanvullende bepaling geldt. Deze bepaling houdt in dat de verblijfsbeëindiging alleen kan plaatsvinden als de vreemdeling een actuele en ernstige bedreiging is voor de openbare orde. Informatie op grond waarvan de bedreiging van de openbare orde niet (meer) actueel is blijkt meestal pas na ontvangst van de zienswijze of tijdens het gehoor. Andere redenen om van de verblijfsbeëindiging af te zien hebben bijvoorbeeld te maken met artikel 8 EVRM waarover de vreemdeling in het gehoor relevante informatie kan verstrekken. Is eenmaal een besluit tot beëindiging van het verblijfsrecht genomen dan wordt dit vrijwel altijd door de rechter overgenomen. Dat komt doordat IND de nodige aandacht besteedt aan het horen van de vreemdeling door op dit rechtsdomein gespecialiseerde medewerkers de zaken te laten beoordelen.

6.2 Geschat resultaat op basis van bestand 2009

Bovenstaande feiten zijn verwerkt in onderstaande tabel, waarin het gehele proces van het gebruik van de vier glijdende schalen onder elkaar is gezet op basis van het bestand 2009.



Tabel 6.1 Geschat besluit einde rechtmatig verblijf door IND op basis van bestand 2009

		GS2002	GS2010	GS2012	GS2013 (voorstel)
Start	Populatie onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen	11.697	11.697	11.697	11.697
Af	Vreemdeling voldoet niet aan de norm verblijfsduur en/of strafzwaarte	-10.900	-9.540	-7.830	-6.613
resteert	Reikwijdte van de glijdende schaal	797	2157	3867	5084
Af	Er is (nog) geen toets moment IND	-540	-403	-572	0
Resteert	Er is wel een toetsmoment IND	257	1754	3295	5084
Af	verblijfstitel handhaven	-188	-1297	-2591	-4070
Resteert	Besluit IND einde rechtmatig verblijf	69	457	704	1014
	% van populatie	0,6%	3,9%	6,0%	8,7%

Bron: bewerking onderzoekbestand JDS/OMdata/INDIS 2009

Het aandeel beëindigde verblijfsvergunningen op basis van de glijdende schaal 2002 is 0,6% van het aantal onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen in 2009. Na toepassing van de GS2010 is het percentage IND besluiten einde verblijf geschat op 3,9% van de populatie. Toepassing van de GS2012 verhoogt dit percentage naar 6,0% van de populatie. Onder het voorstel GS2013 loopt dit percentage naar schatting verder op naar 8,7% van de populatie.

6.3 Geschat resultaat na correctie voor ontwikkelingen

In deze paragraaf is het gehele proces van het gebruik van de vier glijdende schalen nog eens onder elkaar is gezet. Nu is de introductie van elke schaal gecorrigeerd voor de maatschappelijke ontwikkelingen die zich tot dan toe hebben voorgedaan (tabel 6.2).

Tabel 6.2 Schatting besluit einde rechtmatig verblijf door IND na correctie voor ontwikkelingen 2008-2012.

		GS2002	GS2010	GS2012	GS2013 (voorstel)
Start	Populatie na correctie ontwikkelingen	11.697	10.459	13.903	13.045
Af	Vreemdeling voldoet niet aan de norm verblijfsduur en/of strafzwaarte	-10.900	-8554	-9026	-6830
resteert	reikwijdte gecorrigeerd	797	1905	4877	6215
Af	Er is (nog) geen toets moment IND	-540	-356	-721	0
Resteert	Toetsmoment IND gecorrigeerd	257	1549	4156	6215
Af	verblijfstitel handhaven	-188	-1220	-3681	-5509
Resteert	Besluit IND einde rechtmatig verblijf gecorrigeerd	69	329	475	706
	% van populatie gecorrigeerd	0,6%	3,1%	3,4%	5,4%

Bron: bewerking onderzoekbestand JDS/OMdata/INDIS en IndIs/IND 2008-2012

Het aandeel verblijfsbeëindigingen op basis van de glijdende schaal 2002 is 0,6% van het aantal onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen in 2009. In 2010 is het percentage IND besluiten einde verblijf geschat op 3,1% van de populatie na toepassing van de GS2010. In 2012 zou



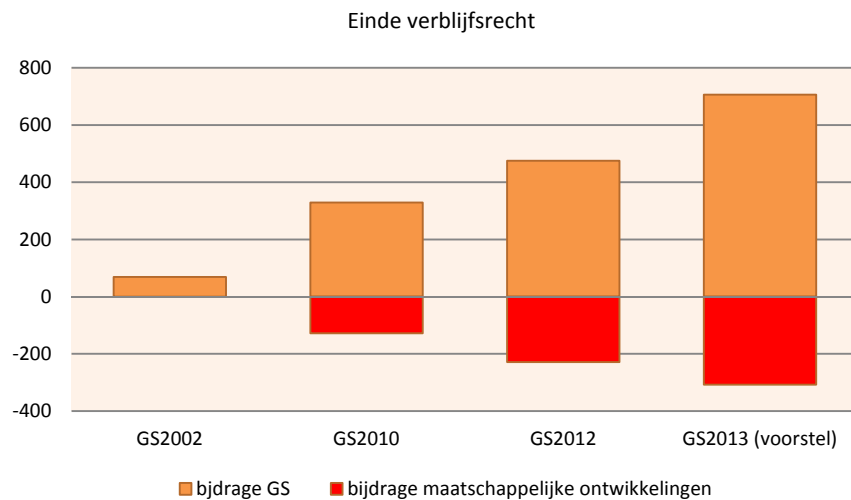
dat 3,4% zijn onder toepassing van de GS2012 en onder het voorstel GS2013 loopt dit percentage op naar 5,4% in 2013.

Conclusies

Na toetsing aan de wet- en regelgeving en het horen van de vreemdeling 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.

Wegens de maatschappelijke ontwikkelingen is het geschatte aantal beëindigingen van het verblijfsrecht lager dan op grond van louter de aanscherpingen in de GS kon worden verwacht. In de onderstaande figuur is het aantal geschatte beëindigingen van het rechtmatig verblijf samengevat. Er is onderscheid gemaakt naar:

- Geschatte besluiten einde rechtmatig verblijf wegens de aangescherpte GS.
- Geschat lager aantal besluiten einde verblijfsrecht wegens maatschappelijke ontwikkelingen



7 Conclusie

Inleiding

In de hoofdstukken 3 tot en met 6 zijn in drie analysestappen de gevolgen van de aanscherpingen van de glijdende schalen geschat: de populatie, de reikwijdte, de toepassing en het resultaat van de GS. Dat is gebeurd op basis van het bestand 2009 en met inachtneming van correcties voor maatschappelijke ontwikkelingen. Op basis van de uitkomsten van deze schattingen kunnen conclusies worden geformuleerd. Dat doen wij via een terugblik op de bevindingen uit het onderzoek. Daarna volgt een antwoord op de onderzoeksvragen.

Terugblik op het onderzoek en de bevindingen

Zoals in de inleiding al is vermeld is dit onderzoek gebaseerd op gegevens die zijn gebruikt bij een onderzoek naar de werking van de GS2002, dat in 2009 plaats vond. Sinds 2009 is de GS twee keer aangescherpt en er is een voorstel voor verdere aanscherping. Om de resultaten van deze aanscherpingen zo realistisch mogelijk in beeld te brengen zijn de gegevens uit 2009 gecorrigeerd voor maatschappelijke ontwikkelingen die in de periode 2009-2013 hebben plaatsgehad. Het betreft uitsluitend ontwikkelingen die relevant zijn voor de werking van de GS, namelijk:

- Ontwikkeling van het aantal onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen, waarbij een vrijheidsstraf is geweest;
- Ontwikkeling van de aard van de gepleegde misdrijven;
- Ontwikkeling van de zwaarte van de opgelegde vrijheidsstraffen;
- Ontwikkeling van de samenstelling van de populatie onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen naar nationaliteit;
- Veranderingen in de strafwetgeving;
- Veranderingen in de werkwijze van de IND en andere relevante partijen zoals JustID en de vreemdelingenpositie.

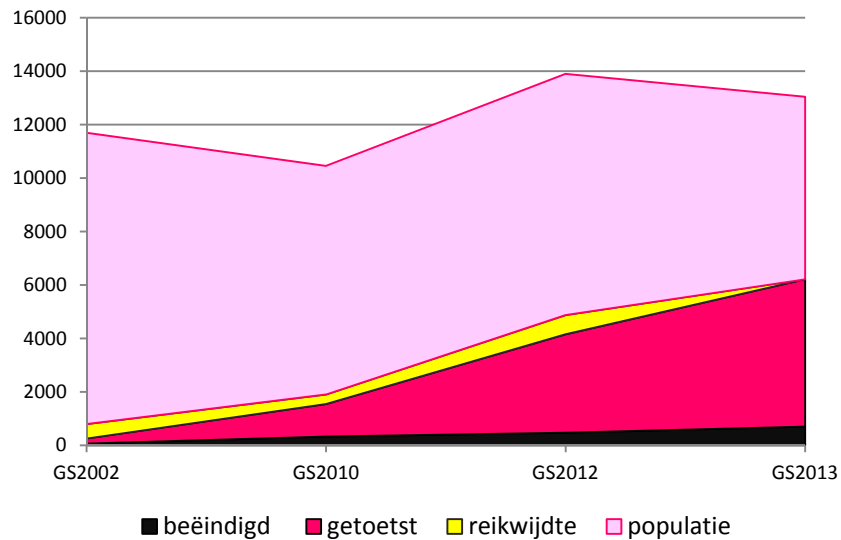
Met behulp van dit gecorrigeerde bestand met onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen is geschat wat de resultaten zijn van drie aanscherpingen: de GS2010, de GS2012 en het voorstel GS2013. De resultaten van de GS2002 zijn gebaseerd op feitelijke waarnemingen en daarom niet geschat.

Om de werking van de GS te beschrijven zijn de volgende processtappen onderscheiden:

- 1 De populatie: dat is het aantal onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen;
2. De reikwijdte: het deel van populatie dat voldoet aan de criteria verblijfsduur en strafzwaarte van de vigerende glijdende schaal;
- 3 Toetsing: het deel van populatie dat is getoetst door de IND;
- 4 Einde rechtmatig verblijf: de IND besluit de verblijfstitel van een deel van de getoetste vreemdelingen te beëindigen.



In de volgende figuur is voor elk van de vier glijdende schalen afgebeeld hoeveel onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen er naar schatting betrokken zijn bij de vier onderscheiden processtappen.



In de figuur is te zien dat de populatie sinds 2009, het jaar waarin de GS2002 is gemeten, enigszins fluctueert. Na een afname in 2010 volgt een toename in 2012 en ten slotte weer een afname in 2013. Deze fluctuaties in de populatie leiden niet tot fluctuaties in reikwijdte, toetsingen en beëindigingen van het rechtmatige verblijf. De reikwijdte, het toetsen door IND en de resultaten van de achtereenvolgende GS-en vertonen stabiele opgaande trends.

De reikwijdte toont de groep vreemdelingen die binnen de aangescherpte normen van strafwaarde en verblijfsduur vallen. De afstand tussen de populatie en de reikwijdte wordt met elke aanscherping kleiner. Dit betekent dat elke aanscherping een groter deel van de onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen bereikt.

De trends van reikwijdte en toetsen volgen elkaar op de voet en zijn in 2013 gelijk aan elkaar. Wegens de veranderde regelgeving rond het toetsen van vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd is de afstand tussen reikwijdte en toetsen sinds 2010 beperkt gebleven. Wegens de veranderde werkwijze van de IND worden sinds 2013 alle vreemdelingen die tot de reikwijdte behoren getoetst.

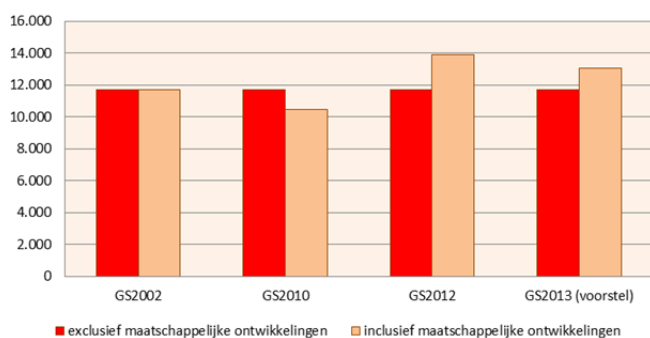
De aantallen beslissingen tot verblijfsbeëindiging vormen slechts een klein deel van de aantallen toetsingen. Het verschil tussen aantallen getoetste vreemdelingen en aantallen beëindigde verblijfsrechten wordt na elke aanscherping (absoluut en relatief) steeds groter. Dat komt doordat er steeds meer vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd worden getoetst. Bij deze groep kan, in tegenstelling tot de groep vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, verblijfsbeëindiging alleen plaatsvinden als de vreemdeling een actuele en ernstige bedreiging is voor de openbare orde. Dit laatstgenoemde vereiste is het gevolg van Europese regelgeving.



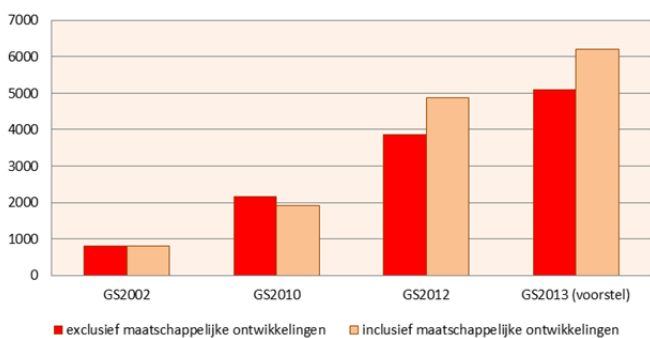
De onderzoeksvragen

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?

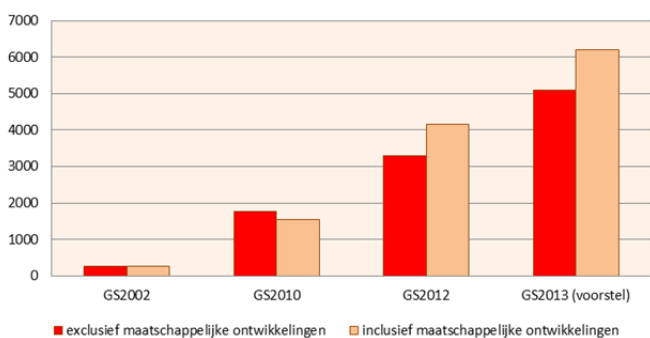
populatie



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.

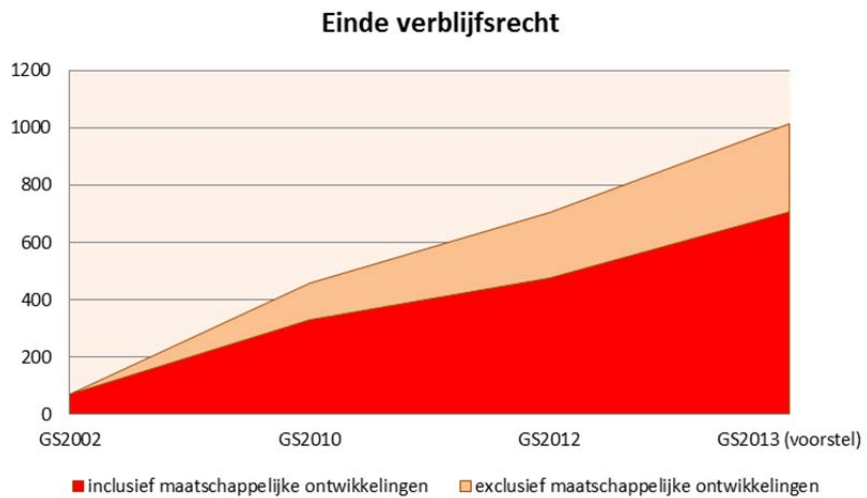
2 Wat is het geschatte resultaat van de voorgenomen aanscherping van de GS op deze aantallen?

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 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.



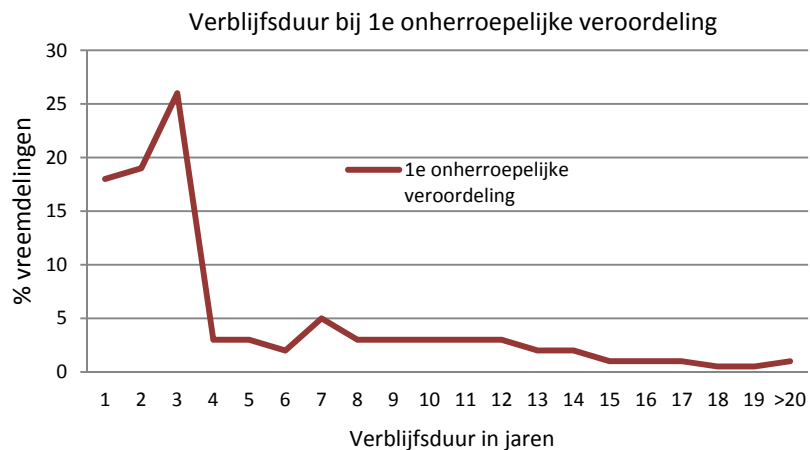
4 Is er sprake van een 'rode draad' of trend in de aanvullende bijdragen van aanscherpingen van de glijdende schaal? Zo ja, welke en hoe is deze te verklaren?

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 (zie onderstaande figuur). 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.

Nawoord

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. De uitkomsten van de schatting kunnen in werkelijkheid hoger of lager zijn.

De schattingen zijn gebaseerd op onherroepelijke veroordelingen van vreemdelingen gedurende meerdere jaren (2003-2008) en gecorrigeerd voor ontwikkelingen die daarna hebben plaatsgehad (2008-2013). 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. 80% van de onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen heeft 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 GS heeft betrekking op een specifieke groep van nationaliteiten. 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 gewezen. 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.

Naast een toename van criminaliteit door EU burgers laten de overzichten van JustID zien dat het aantal misdrijven, begaan door vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf de afgelopen jaren toeneemt. Dit verschijnsel plaatst vraagtekens bij de mogelijke effectiviteit van de GS. Als het rechtmatig verblijf is beëindigd (wat maar bij een zeer bescheiden aandeel van de criminele vreemdelingen het geval is) wil dat nog niet zeggen dat de vreemdeling het land verlaat of de criminele activiteiten staakt.



Bijlage 1: definities 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 doorgaans de verkorte schrijfwijze "GS" gehanteerd om te refereren aan de glijdende schaal.

Glijdende schaal 2002:

De normen, zoals vastgelegd in artikel 3.86 van het Vreemdelingenbesluit 2000, laatst gewijzigd in juli 2002. In het kort: GS 2002.

Glijdende schaal 2010

De normen, zoals vastgelegd in artikel 3.86 van het Vreemdelingenbesluit 2000, laatst gewijzigd in juli 2010. In het kort: GS 2010.

Glijdende schaal 2012

De normen, zoals vastgelegd in artikel 3.86 van het Vreemdelingenbesluit 2000, laatst gewijzigd bij Besluit van 29 juni 2012. In het kort: GS 2012.

Voorgestelde glijdende schaal 2013:

Het voorstel tot aanscherping zoals staat beschreven op blz. 15 van dit rapport.

Norm (van de glijdende schaal)

Een combinatie van strafdreiging, opgelegde strafmaatregel en verblijfsduur zoals vastgelegd in artikel 3.86 van het Vreemdelingenbesluit 2000, die kan leiden tot beëindiging van het verblijfsrecht.

Normoverschrijding

Normoverschrijding vindt plaats wanneer de combinatie van opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en verblijfsduur op moment dat de strafeis onherroepelijk wordt de norm van de dan geldende GS overschreden. Wanneer deze norm overschreden is, is het in beginsel mogelijk om tot beëindiging van het verblijfsrecht over te gaan. Bijvoorbeeld, bij GS 2002 is sprake van normoverschrijding wanneer de veroordeling betrekking heeft op een misdrijf waartegen een straf bedreigd is van minimaal 2 jaar bij een verblijfsduur tot drie jaar, of van minimaal 3 jaar bij een verblijfsduur langer dan drie jaar.

Onderzoeksbestand:

Het onderzoeksbestand 2009 is een dataset die voor elk van de vreemdelingen met een veroordeling in de populatie 2009 gegevens bevat die relevant zijn om te kunnen bepalen in hoeverre elk van de GS-versies kan worden toegepast en met welk resultaat. Deze gegevens hebben onder meer betrekking op: nationaliteit, leeftijd, geboorteland Nederland, verblijfsstatus van de vreemdeling, datum van aanvraag verblijfsvergunning, aanvragen voor wijzigingen van de verblijfstitel, verblijfsduur, beëindiging van het verblijfsrecht, type misdrijf (aard, ernst en strafdreiging), aantal misdrijven (recidivist, veelpleger), onherroepelijkheid van vonnis, opgelegde strafmaat.

Populatie:

De populatie bestaat uit 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. In deze rapportage hebben we het doorgaans kortweg over 'vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling' of 'onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen'.



Reguliere veroordeling

In deze rapportage spreken wij van een reguliere veroordeling wanneer sprake is van een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van zes jaar of minder is bedreigd (conform Vreemdelingenbesluit 2000, art. 3.86, lid 2). Dit in tegenstelling tot een veroordeling voor een zwaar misdrijf, waartegen een gevangenisstraf van meer dan zes jaar is bedreigd (conform Vreemdelingenbesluit 2000, art. 3.86, lid 3).

Reikwijdte van de glijdende schaal:

Het aandeel (%) vreemdelingen uit de populatie met een opgelegde straf die een normoverschrijding van de dan geldende GS inhoudt. In tabellen en de begeleidende teksten wordt naar dit verschijnsel verwezen met het begrip "reikwijdte". De reikwijdte wordt uitgedrukt in aantallen vreemdelingen of in percentage van de totale populatie (2009) van vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling.

Toepassing van de glijdende schaal:

Het percentage vreemdelingen, dat naar schatting door de IND zou zijn beoordeeld op basis van de glijdende schaal. In verkorte vorm wordt in tabellen en de begeleidende tekst de term "toepassing" gehanteerd. De toepassing wordt uitgedrukt in aantallen vreemdelingen of, in percentage van de totale populatie (2009) van onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen.

Toetsmoment:

Een toetsmoment houdt in dat de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) het dossier van de vreemdeling bestudeert en indien relevant, kan toetsen aan de glijdende schaal. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer de vreemdeling een verlenging of wijziging van het verblijfsrecht (bijvoorbeeld van bepaalde tijd naar onbepaalde tijd, of wijziging van de beperking) aanvraagt. Sinds 2010 vindt een toetsing ook plaats bij de administratieve verlenging van het verblijfsrecht (elke 5 jaar). Daarnaast kan een vreemdeling met onherroepelijke veroordeling proactief worden aangedragen voor beoordeling o.g.v. de GS door de Vreemdelingenpolitie of via een melding vanuit JustID.

Resultaat van de glijdende schaal:

Dit is het percentage beëindigingen van het verblijfsrecht dat zou hebben plaatsgevonden op grond van toepassing van de glijdende schaal (door de IND). In het rapport wordt naar deze categorie verwezen met het verkorte begrip "resultaat". Het resultaat wordt uitgedrukt in aantallen vreemdelingen of in percentage van de totale populatie van onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen.

Beëindiging van het verblijfsrecht:

Het afwijzen van een verzoek tot verlenging van het verblijfsrecht voor bepaalde tijd dan wel het beëindigen van het verblijfsrecht voor (on)bepaalde tijd.

Verblijfsduur:

Artikel 3.86 lid 6 van het Vreemdelingenbesluit 2000 verstaat onder de verblijfsduur: de duur van het rechtmatige verblijf als bedoeld in [artikel 8, onder a tot en met e, dan wel I, van de Wet](#) of als Nederlander, direct voorafgaande aan het moment waarop het misdrijf is gepleegd of aangevangen. In het onderzoeksbestand dat is gebruikt voor dit onderzoek, zijn geen gegevens opgenomen over het moment dat het misdrijf is gepleegd cq. aangevangen. Wel zijn in het onderzoeksbestand gegevens beschikbaar over het moment dat de vreemdeling is veroordeeld. In dit onderzoek definiëren wij daarom de verblijfsduur als volgt: de duur van het rechtmatige verblijf, direct voorafgaande aan het moment van veroordeling voor het (eerste) misdrijf dat qua strafdreiging aan de norm van GS voldoet.

Verblijfsrecht:

Het gaat hier om het verblijfsrecht conform Artikel 8, lid a tot en met e en lid I van de Vreemdelingenwet 2000. Dit houdt in dat de vreemdeling op een van de volgende gronden rechtmatig verblijf heeft in Nederland:



- o Op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van de Vreemdelingenwet 2000. Dit houdt in dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend onder beperkingen, verband houdende met het doel waarvoor het verblijf is toegestaan. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend voor ten hoogste vijf achtereenvolgende jaren.
- o Op grond van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20 van de Vreemdelingenwet 2000. Een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt niet onder beperkingen verleend en aan de vergunning worden geen voorschriften verbonden
- o Op grond van een verblijfsvergunning Asiel voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28. De verblijfsvergunning Asiel voor bepaalde tijd wordt verleend voor ten hoogste vijf achtereenvolgende jaren.
- o Op grond van een verblijfsvergunning Asiel voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33;
- o Als gemeenschapsonderdaan zolang deze onderdaan verblijf houdt op grond van een regeling krachtens het Verdrag tot oprichting van de EG dan wel de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte;
- o Indien de vreemdeling verblijfsrecht ontleent aan het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije;

Verzoek wijziging:

Een aanvraag om de huidige verblijfsstatus of verblijfsreden te veranderen. De verandering van de status kan behelzen: het wijzigen of opheffen van de beperking waaronder het verblijf plaatsvindt (verblijfsreden), het veranderen van een verblijf voor bepaalde tijd in een verblijf met onbepaalde tijd, of een naturalisatieverzoek. De transitie van een beëindigd verblijfsrecht naar een ´nieuw´ verblijfsrecht is niet inbegrepen in deze categorie van verzoeken.

Vreemdeling zonder verblijfsrecht:

Vreemdeling waarvan het verblijfsrecht is beëindigd dan wel de vreemdeling die nooit een verblijfsrecht heeft gehad. Deze vreemdelingen zonder verblijfsrecht behoren niet (meer) tot de doelgroep van de GS, aangezien er geen sprake is van een verblijfsrecht dat zou kunnen worden beëindigd.



Bijlage 2: nadere toelichting aanpak

Hoofdpijnen aanpak

Fase	Activiteit
1. Voorbereiding	<ol style="list-style-type: none">1. Documentstudie: bestudering relevante wet- en regelgeving.2. Vaststellen van het aantal toets momenten (kansberekening²⁰).3. Interviews met organisaties uit de vreemdelingenketen: afstemming, taakverdeling en informatievoorziening tussen ketenpartners (m.b.t. simulatie resultaten GS).
2) Bewerken Onderzoeksbestand 2009	<ol style="list-style-type: none">4. Informatie-uitvraag: JustID-gegevens van IND en CBS over kenmerken van vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling / aangehouden verdachten van misdrijven naar Nationaliteit. Het gaat hierbij om variabelen die noodzakelijk zijn voor weging van de onderzoeksresultaten op grond van ontwikkelingen die zich zouden hebben voorgedaan in de populatie (voorkomende nationaliteiten, typen misdrijven, de veroordelingen).5. Operationalisering van de GS op basis van het per 2002, 2010 en 2012 geldende en in 2013 voorgenomen Vreemdelingenbesluit en aanpalende wet- en regelgeving op het vlak van het strafrechtelijke vreemdelingenbeleid.6. Verwerken aantal toets momenten in bestand.
3) Analyse inclusief externe factoren	<ul style="list-style-type: none">- Vaststellen van de reikwijdte en het gesimuleerde resultaat van de GS voor elk van de versies van de GS.- Weging van de resultaten op basis van de veranderde subgroepen van de populatie. Dit houdt in een analyse van veranderingen in aantallen en samenstelling van vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling (naar type delict en zwaarte van de veroordeling).- Trendanalyse de resultaten van de vier versies van de GS.
4) Vervaardigen eindproducten	<ol style="list-style-type: none">7. Rapportage8. Samenvattingen9. Bestandsbeschrijving

Variabelen en bestand 2009

Er zijn drie soorten variabelen onderscheiden (zie tabel voor nadere uitsplitsing per variabele):

- Variabelen die nodig zijn om de vier onderscheiden versies van de GS te kunnen identificeren
- Variabelen die nodig zijn om vast te kunnen stellen in hoeverre en op welke momenten de normen van de GS in de uitvoeringspraktijk worden toegepast (de uitvoeringsbepalingen) en
- Variabelen die nodig zijn om de mogelijke invloed van externe factoren te kunnen beschrijven, waaronder correctiefactoren zoals aantal en samenstelling (aantal, aard en ernst van de misdrijven) van de populatie vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling

²⁰ We berekenen hiervoor hoe groot de kans is dat de vreemdeling bij de IND in beeld komt. Dit hangt o.a. samen met het type verblijfsvergunning (voor bepaalde of onbepaalde tijd).



tabel 1.7 overzicht van benodigde en beschikbare data

	GS 2002	wijzigingen			data beschikbaar	via literatuur	via interview
	norm	GS 2010	GS 2012	GS 2013			
<i>Variabelen ter identificatie van de GS</i>							
Verblijfstatus van de vreemdeling	ja	nee	nee	nee	ja	nee	nee
Type verblijfstitel	ja	nee	nee	nee	ja	nee	nee
Aanvraag verblijfstitel	nee	ja	nee	nee	ja	nee	nee
Aanvraag wijziging titel door vreemdeling	nee	ja	nee	nee	ja	nee	nee
Aanvraag wijziging door derden	nee	ja	nee	nee	ja	nee	nee
Beeëindiging van het verblijfsrecht	ja	nee	nee	nee	ja	ja	nee
Geboorteland NL	ja	nee	ja	nee	ja	nee	nee
Uitzonderingscategorie:							
- specifieke nationaliteiten	ja	Ja	ja	Ja	ja	ja	nee
- leeftijd	ja	Nee	nee	nee	ja	ja	nee
- binding met NL en land van herkomst	ja	Nee	nee	nee	nee	nee	nee
Verblijfsduur							
- periode tussen startdatum verblijfstatus en onherroepelijke veroordeling	ja	Ja	ja	Ja	ja	nee	nee
Type misdrijf							
- aard van het misdrijf	ja	Ja	nee	nee	ja	ja	nee
- ernst van het misdrijf	ja	Ja	ja	Ja	ja	ja	nee
- mate van strafdreiging	ja	Ja	ja	Ja	ja	ja	nee
- aantal misdrijven (veelpleger)	nee	Ja	ja	nee	ja	nee	nee
- aantal misdrijven (recidivisten)	nee	Nee	nee	Ja	ja	nee	nee
- tijdsduur tussen onherroepelijke vonnissen	nee	Ja	ja	nee	ja	nee	nee
- cumulatie van vonnissen	nee	Ja	ja	nee	ja	nee	nee
Onherroepelijk vonnis	ja	Nee	nee	nee	ja	nee	nee
Strafmaat vonnis	ja	Ja	ja	Ja	ja	nee	nee
<i>Uitvoeringsbepalingen</i>							
Toetsmomenten IND	nee	Ja	nee	nee	nee	ja	ja
Taakverdeling ketenpartners	nee	Nee	nee	nee	nee	ja	ja
Informatievoorziening in keten (aan IND)	nee	Ja	nee	nee	nee	ja	ja
<i>Veranderingen in populatie en contextuele factoren)</i>							
Veranderingen in aantal en samenstelling populatie en in context:							
- Aantal vreemdelingen met onherroepelijke veroordeling	nee	Nee	nee	nee	ja	ja	nee
- Type delict (drugs, geweld, regulier)	nee	Nee	nee	nee	ja	ja	nee
- Mate van strafdreiging	nee	Nee	nee	nee	ja	ja	nee
- Strafmaatregel (vonnis)	nee	Nee	nee	nee	nee	ja	nee
- Recidive/veelpleger	nee	Nee	nee	nee	nee	nee	nee
- Verblijfsduur	nee	Nee	nee	nee	nee	nee	nee
Veranderingen veiligheidsbeleid politie	nee	Nee	nee	nee	nee	ja	ja
Veranderingen opsporingsbeleid	nee	Nee	nee	nee	nee	ja	ja
Politiek maatschappelijk draagvlak	nee	Nee	nee	nee	nee	ja	ja
Ontwikkelingen in de rechtspraak	nee	Nee	nee	nee	nee	ja	ja

Essentieel voor dit onderzoek zijn de variabelen die nodig zijn om de vier versies van de GS te kunnen onderscheiden. Van deze variabelen is in de tabel aangegeven of zij van belang zijn gebleken bij de identificatie van de normen van de GS 2002, en of de variabelen van belang zijn bij het identificeren van de wijzigingen in de GS 2010, GS 2012 en GS 2013. In de kolom "data beschikbaar" is te zien welke van de benodigde variabelen beschikbaar zijn in het onderzoekbestand. Met uitzondering van de uitzonderingsbepaling "binding met Nederland en land van herkomst²¹" zijn alle variabelen die nodig zijn om de vier variaties van GS te kunnen identificeren beschikbaar in het onderzoekbestand. Wel is aanvullende informatie uit de literatuur nodig om de variabelen te kunnen hercoderen of categoriseren naar de gewijzigde normen van 2010 en verder. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de variabele "mate van strafdreiging". In het onderzoek van 2009 is deze variabele onderscheiden in twee categorieën: een

²¹ De waarde van deze variabele is sterk afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden (o.a. familiale en economische situatie) van de vreemdeling. Pas bij de toepassing van de GS door de IND wordt duidelijk in hoeverre deze persoonlijke omstandigheden van belang zijn. De uitkomsten van de dossieronderzoeken 2009 geven hier meer zicht op en zullen worden benut om de waarde van deze variabele te schatten. Aangenomen is dat deze variabele niet is gewijzigd in latere jaren, zodat de in 2009 aangetroffen waarde constant gehouden kan worden. Tijdens de interviews is gebleken dat er geen aanleiding is om deze aanname te wijzigen.



strafdreiging van minimaal 2 jaar en een strafdreiging van minimaal 3 jaar. Vanaf 2010 is daar een strafdreiging van minimaal 6 jaar aan toegevoegd. Om voor de GS 2010, 2012 en 2013 de dan geldende categorisering aan te kunnen brengen is op basis van de voor deze jaren geldende strafdreigingen, voor elk van deze jaren een passende operationalisering nodig. In de periode 2009-2013 zijn immers wijzigingen aangebracht in het strafrecht. Er zijn strafbepalingen toegevoegd, gewijzigd en/of verwijderd. Daarom is in fase 1 een documentenstudie gedaan van het Wetboek van Strafrecht, de Wegenverkeerswet, de Opiumwet, de Wet wapens en munitie, de Algemene Douanewet en de Wet op economische delicten om vast te kunnen stellen welke strafbepalingen van toepassing zijn voor de benodigde categorieën van strafdreiging per 2010, 2012 en 2013. In de kolom "via literatuur" is aangegeven voor welke variabelen er aanvullende informatie uit de literatuur dan wel uit bekendmakingen van wijzigingen in relevante wetten, voorschriften en regelingen nodig is om tot een aangepaste categorisering van de variabele te komen. De aanvullende informatie uit de literatuur hebben we vervolgens verwerkt in het populatiebestand, zodat bijvoorbeeld de strafbepalingen zijn aangepast.

De tweede groep variabelen uit tabel 1 betreffen variabelen die nodig zijn om vast te kunnen stellen in hoeverre en op welke momenten de normen van de GS in de uitvoeringspraktijk daadwerkelijk zouden kunnen worden toegepast (de uitvoeringsbepalingen). Omdat in het bestand geen registratie is opgenomen van de toepassing van de GS door de IND (wel in de dossiers), is deze variabele niet beschikbaar in het onderzoekbestand. In het onderzoek van 2009 is via dossieronderzoek bepaald in welke gevallen de GS daadwerkelijk is toegepast. Op basis daarvan is voor een aantal subgroepen van vreemdelingen bepaald welke kans zij hebben om in geval van normoverschrijding van de GS ook daadwerkelijk op grond van de GS met beëindiging van het verblijfsrecht te maken te krijgen. Voor dit onderzoek hebben wij op basis van interviews en de documentenstudie bepaald in hoeverre de kans is gewijzigd dat bij normoverschrijding ook daadwerkelijk het verblijfsrecht op grond van de GS is beëindigd. Dit is hieronder beschreven.

Toetsmomenten

Vanaf 2010 is deze kans vergroot doordat het aantal vaste toets momenten in de uitvoeringsbepalingen is uitgebreid. Het aantal toetsingsmomenten is sinds 2009 verruimd omdat vreemdelingen ook bij administratieve verlenging van een vergunning voor onbepaalde tijd opnieuw in beeld komen bij de IND. In plaats van een automatische verlenging moet de verblijfspas elke 5 jaar worden vernieuwd. Overigens kan – net als in 2009 – een vreemdeling met onherroepelijke veroordeling ook proactief worden aangedragen voor beoordeling o.g.v. de GS door de Vreemdelingenpolitie. Ook in de praktijk van het aandraagen van vreemdeling door de politiekorpsen kunnen zich sinds de vorige meting in 2009 veranderingen hebben voorgedaan. Het kan bijvoorbeeld gaan om veranderingen in het aantal korpsen dat actief vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling aandraagt voor toepassing van de GS en om veranderingen in de werkwijze van de politiekorpsen (bijvoorbeeld meer of juist minder inzetten op het aandraagen van – bepaalde categorieën - vreemdelingen voor beëindiging van het verblijfsrecht bij een veroordeling).

Sinds 2013 ontvangt de IND altijd een melding van de Justitiële Documentatiedienst als sprake is van de veroordeling van een vreemdeling.

Omdat het bestand uit 2009 wel informatie bevat over alle door de vreemdeling gerealiseerde aanvragen van (een wijziging van) de verblijfstitel in de periode 2002-2008, kan de kans op daadwerkelijke toetsing door IND worden herberekend voor de gewijzigde toets momenten in 2010 en verder. De verruiming van het aantal beoordelingsmomenten hebben we middels een verrekening van de gemiddelde toename van het aantal toetsingsmomenten per vreemdeling in het huidige onderzoek meegenomen.

Daarnaast zijn er mogelijke veranderingen geweest in de populatie en andere (externe) factoren die van invloed kunnen zijn op de werking van de GS of op het aantal beëindigingen van het verblijfsrecht.



Zo kan het aantal vreemdelingen dat jaarlijks onherroepelijk veroordeeld is ten opzichte van het populatiebestand in 2009 zijn toe- of afgenomen, de strafzwaarte kan zijn toe- of afgenomen, de verhouding tussen het aantal enkelplegers en veelplegers kan zijn veranderd, en de delicttypen kunnen zijn gewijzigd. Ook kunnen zich veranderingen hebben voorgedaan in de (gemiddelde) rechtmatige verblijfsduur van vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling. Gegevens over wijzigingen in deze variabelen zijn niet beschikbaar in het onderzoeksbestand 2009. Op basis van informatie uit de literatuur, cijfermatige ontwikkelingen van vreemdelingen met een onherroepelijke veroordeling, de rechtspraak en algemene beleidsontwikkelingen rond openbare orde en vreemdelingen zijn deze veranderingen in maatschappelijke en beleidsmatige in het onderzoek betrokken.

De belangrijkste gehanteerde bronnen zijn:

- De ontwikkeling van de criminaliteit: daartoe heeft het CBS heeft meerjarige ontwikkelingen van het aantal vreemdelingen dat verdacht is van een misdrijf in beeld gebracht.
- De ontwikkeling van het aantal en type onherroepelijke veroordelingen waartegen een vrijheidsstraf is gevonnist: JustId heeft dit in kaart gebracht
- de ontwikkeling van het aandeel veroordeelde vreemdelingen dat voldoet aan de criteria van de glijdende schalen: IND heeft hierover informatie verstrekt.



Bijlage 3: tabellen

Tabellen reikwijdte

In de tabellen reikwijdte is voor elk van de jaren 2002-2008 een overzicht gegeven van het aantal onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen met een verblijfsrecht dat in aanmerking komt voor toetsing aan de glijdende schaal wegens de strafzwaarte van het vonnis. In de kolommen staan de jaren waarin het onherroepelijke vonnis is geweest. Een vreemdeling kan meerdere jaren veroordeeld zijn. Een persoon die in 2003 is veroordeeld en in 2004 opnieuw is veroordeeld is voor beide jaren in de tabel opgenomen. In de kolom 2002-2008 is het totaal aantal unieke personen gegeven.

De GS 2010 voor veelplegers

Tabel 7.1 Reikwijdte van de glijdende schaal 2010 voor veelplegers 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	2 weken	10	16	12	11	13	7	4	
Minstens 1 tot 2 jaar	1 maand	14	34	19	5	6	8	3	
Minstens 2 tot 3 jaar	3 maanden	12	59	42	23	3	2	6	
Minstens 3 tot 4 jaar	4 maanden	2	54	80	53	25	6	2	
Minstens 4 tot 5 jaar	5 maanden	3	10	96	100	63	21	3	
Minstens 5 tot 6 jaar	6 maanden	3	11	17	108	105	60	15	
Minstens 6 tot 7 jaar	7 maanden	3	10	16	23	120	97	53	
Minstens 7 tot 8 jaar	8 maanden	0	18	14	16	25	125	76	
Minstens 8 tot 9 jaar	9 maanden	0	11	23	19	18	17	80	
Minstens 9 tot 10 jaar	10 maanden	2	3	9	22	8	13	11	
Minstens 10 tot 15 jaar	12 maanden	3	27	50	61	66	45	40	
Minstens 15 tot 20 jaar	14 maanden	0	13	19	38	58	62	49	
Reikwijdte GS veelpleger		52	266	397	479	510	463	342	1.211
Aantal onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen		1.927	4.003	3.984	3.297	2.918	2.349	1.454	11.697
% reikwijdte veelpleger GS 2010		3%	7%	10%	15%	17%	20%	24%	10%

Bron: IOO bewerking onderzoekbestand JDS/OMdata/INDIS

De GS 2010 voor reguliere veroordelingen

Bron: IOO bewerking onderzoekbestand JDS/OMdata/INDIS

De GS 2012 voor reguliere veroordelingen

Tabel 7.2 Reikwijdte van de glijdende schaal 2012 voor reguliere veroordelingen naar verblijfsduur, onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en jaar van het onherroepelijke vonnis (aantal vreemdelingen)

Verblijfsduur	Vrijheidsstraf	Vonnisjaar							2002-
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008
Hooguit 3 jaar	1 dag	772	1050	602	237	141	102	65	
Minstens 3 tot 4 jr.	5 maanden	12	181	182	98	34	13	3	
Minstens 4 tot 5 jr.	7 maanden	17	22	186	147	73	16	4	
Minstens 5 tot 6 jr.	15 maanden	1	14	16	85	73	45	7	
Minstens 6 tot 7 jr.	18 maanden	5	10	9	21	82	76	30	
Minstens 7 tot 8 jr.	22 maanden	2	13	11	8	16	60	33	
Minstens 8 tot 9 jr.	27 maanden	0	7	12	11	13	8	32	
Minstens 9 tot 10 jr.	33 maanden	2	2	2	12	5	12	4	
Minstens 10 tot 15 jr.	40 maanden	5	10	15	26	29	22	16	
15 jaar en langer	65 maanden	0	0	3	3	5	9	8	
Reikwijdte GS regulier		816	1309	1038	648	471	363	202	3.265
Aantal onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen		1.927	4.003	3.984	3.297	2.918	2.349	1.454	11.697
% reikwijdte GS 2012 regulier		42%	33%	26%	20%	16%	15%	14%	28%

Bron: IOO bewerking onderzoekbestand JDS/OMdata/INDIS



De GS 2012 voor zware misdrijven

Tabel 7.3 Reikwijdte van de glijdende schaal 2012 voor zware misdrijven naar verblijfsduur, onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en jaar van het onherroepelijke vonnis (aantal vreemdelingen)

Verblijfsduur	Vrijheidsstraf	Vonnisjaar							2002-
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008
Hooguit 3 jaar	1 dag	389	497	301	105	65	49	25	
Minstens 3 tot 4 jr.	4 mnd en 2 wk	13	157	157	80	24	13	3	
Minstens 4 tot 5 jr.	6 maanden	16	21	166	116	58	11	5	
Minstens 5 tot 6 jr.	12 maanden	1	13	16	89	75	40	6	
Minstens 6 tot 7 jr.	15 maanden	6	12	11	19	76	68	28	
Minstens 7 tot 8 jr.	18 maanden	3	13	14	10	16	54	25	
Minstens 8 tot 9 jr.	22 mnd en 2 wk	0	9	13	8	9	7	32	
Minstens 9 tot 10 jr.	27 maanden	4	5	5	12	5	8	5	
Minstens 10 tot 15 jr.	30 maanden	5	15	23	35	27	29	16	
15 jaar en langer	48 maanden	0	5	3	9	7	13	11	
Reikwijdte GS zware misdrijven		437	747	709	483	362	292	156	1.821
		1.927	4.003	3.984	3.297	2.918	2.349	1.454	11.697
% reikwijdte GS 2012 zware misdrijven		23%	19%	18%	15%	12%	12%	11%	16%

Bron: IOO bewerking onderzoekbestand JDS/OMdata/INDIS

Het voorstel GS 2013 voor veelplegers

Tabel 7.4 Reikwijdte van de voorgestelde glijdende schaal 2013 voor veelplegers naar verblijfsduur, onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en jaar van het onherroepelijke vonnis (aantal vreemdelingen)

Verblijfsduur	Vrijheidsstraf	Vonnisjaar							2002-
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008
Hooguit 5 jaar	1 dag	363	973	1070	673	348	161	68	
Minstens 5 tot 6 jr.	6 maanden	3	19	35	197	150	87	19	
Minstens 6 tot 7 jr.	7 maanden	7	18	25	33	182	142	66	
Minstens 7 tot 8 jr.	8 maanden	1	29	21	22	36	166	92	
Minstens 8 tot 9 jr.	9 maanden	0	21	28	25	25	24	90	
Minstens 9 tot 10 jr.	10 maanden	4	10	16	26	16	21	18	
Minstens 10 tot 15 jr.	12 maanden	11	44	72	83	91	69	53	
15 jaar en langer	14 maanden	3	21	37	54	80	89	81	
Reikwijdte GS veelpleger		392	1135	1304	1113	928	759	487	3.361
Aantal onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen		1.927	4.003	3.984	3.297	2.918	2.349	1.454	11.697
% reikwijdte veelpleger GS 2013		20%	28%	33%	34%	32%	32%	33%	29%

Bron: IOO bewerking onderzoekbestand JDS/OMdata/INDIS



Het voorstel GS 2013 voor reguliere veroordelingen

Tabel 7.5 Reikwijdte van de voorgestelde glijdende schaal 2013 voor reguliere veroordelingen naar verblijfsduur, onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en jaar van het onherroepelijke vonnis (aantal vreemdelingen)

Verblijfsduur	Vrijheidsstraf	Vonnisjaar							2002-2008
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Hooguit 5 jaar	1 dag	863	1709	1588	850	400	200	83	
Minstens 5 tot 6 jr.	15 maanden	1	14	16	85	73	45	7	
Minstens 6 tot 7 jr.	18 maanden	5	10	9	21	82	76	30	
Minstens 7 tot 8 jr.	22 maanden	2	13	11	8	16	60	33	
Minstens 8 tot 9 jr.	27 maanden	0	7	12	11	13	8	32	
Minstens 9 tot 10 jr.	33 maanden	2	2	2	12	5	12	4	
Minstens 10 tot 15 jr.	40 maanden	5	10	15	26	29	22	16	
15 jaar en langer	65 maanden	0	0	3	3	5	9	8	
Reikwijdte GS 2013 regulier		878	1765	1656	1016	623	432	213	4.511
Aantal onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen		1.927	4.003	3.984	3.297	2.918	2.349	1.454	11.697
% reikwijdte GS 2013 regulier		46%	44%	42%	31%	21%	18%	15%	39%

Bron: 100 bewerking onderzoekbestand JDS/OMdata/INDIS

Het voorstel GS 2013 voor zware misdrijven

Tabel 7.6 Reikwijdte van de voorgestelde glijdende schaal 2013 voor zware misdrijven naar verblijfsduur, onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en jaar van het onherroepelijke vonnis (aantal vreemdelingen)

Verblijfsduur	Vrijheidsstraf	Vonnisjaar							2002-2008
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Hooguit 5 jaar	1 dag	461	868	873	427	201	102	35	
Minstens 5 tot 6 jr.	12 maanden	1	13	16	89	75	40	6	
Minstens 6 tot 7 jr.	15 maanden	6	12	11	19	76	68	28	
Minstens 7 tot 8 jr.	18 maanden	3	13	14	10	16	54	25	
Minstens 8 tot 9 jr.	22 mnd en 2 weken	0	9	13	8	9	7	32	
Minstens 9 tot 10 jr.	27 maanden	4	5	5	12	5	8	5	
Minstens 10 tot 15 jr.	30 maanden	5	15	23	35	27	29	16	
15 jaar en langer	48 maanden	0	5	3	9	7	13	11	
Reikwijdte GS 2013 zware misdrijven		480	940	958	609	416	321	158	2.870
Aantal onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen		1.927	4.003	3.984	3.297	2.918	2.349	1.454	11.697
% reikwijdte GS 2013 zware misdrijven		25%	23%	24%	18%	14%	14%	11%	25%

Bron: 100 bewerking onderzoekbestand JDS/OMdata/INDIS

Tabel 7.7 Reikwijdte van de glijdende schalen naar verblijfstitel

verblijfstitel	populatie	reikwijdte			
		gs2002	gs2010	gs2012	gs2013
onbepaalde tijd	9501	6%	17%	30%	41%
bepaalde tijd	2196	10%	23%	48%	56%
Totaal	11697	7%	18%	33%	43%

Bron: 100 bewerking onderzoekbestand JDS/OMdata/INDIS

Tabel 7.8 Reikwijdte van de glijdende schalen naar nationaliteit

nationaliteit	populatie	reikwijdte			
		gs2002	gs2010	gs2012	gs2013
Turks	2431	4%	5%	8%	10%
Westers	137	2%	9%	20%	27%
Marokkaans	3994	7%	23%	37%	47%
Oost Europees	720	5%	19%	37%	50%
Aziatisch	1434	7%	18%	40%	54%
Zuid Amerikaans	329	9%	21%	40%	55%
Afrikaans	1964	8%	20%	41%	59%
Surinaams	468	15%	32%	51%	66%
staatloos	57	7%	21%	47%	61%
onbekend	163	9%	29%	55%	67%
totaal	11697	7%	18%	33%	43%

Bron: 100 bewerking onderzoekbestand JDS/OMdata/INDIS



Tabel 7.9 Samenstelling van de reikwijdte van de glijdende schalen naar type misdrijf

	populatie	gs2002	gs2010	gs2012	gs2013
Diefstal	37%	38%	32%	33%	33%
Geweld	24%	27%	30%	31%	29%
Drugs	10%	7%	10%	10%	9%
Openbare orde	9%	8%	6%	6%	7%
Bedrog	9%	3%	7%	7%	7%
Vernieling	3%	5%	4%	5%	5%
Wapens	2%	3%	4%	3%	3%
Verkeer	12%	4%	2%	1%	2%
Overig	4%	5%	5%	4%	5%
totaal	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: IOO bewerking onderzoekbestand JDS/OMdata/INDIS



Bijlage 4 art 3.86 Vreemdelingenbesluit

Artikel 3.86 Vreemdelingenbesluit

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. 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 of b, van het Wetboek van Strafrecht](#) is opgelegd, bij onherroepelijke strafbeschikking een taakstraf is opgelegd, dan wel het buitenlandse equivalent van een dergelijke straf of maatregel is opgelegd, en de totale duur van de onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelten van die straffen en maatregelen ten minste gelijk is aan de in het tweede lid, onderscheidenlijk derde lid, bedoelde norm;
- b. 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 of b, van het Wetboek van Strafrecht](#) is opgelegd, bij onherroepelijke strafbeschikking een taakstraf is opgelegd, dan wel het buitenlandse equivalent van een dergelijke straf of maatregel is opgelegd, en de totale duur van de onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelten van die straffen en maatregelen ten minste gelijk is aan de in het tweede lid, onderscheidenlijk derde lid, bedoelde norm.

2. De in het eerste lid bedoelde norm bedraagt bij een gevangenisstraf wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van zes jaar of minder is bedreigd, een verblijfsduur van:

minder dan 3 jaar:	1 dag;
ten minste 3 jaar, maar minder dan 4 jaar:	5 maanden;
ten minste 4 jaar, maar minder dan 5 jaar:	7 maanden;
ten minste 5 jaar, maar minder dan 6 jaar:	15 maanden;
ten minste 6 jaar, maar minder dan 7 jaar:	18 maanden;
ten minste 7 jaar, maar minder dan 8 jaar:	22 maanden;
ten minste 8 jaar, maar minder dan 9 jaar:	27 maanden;
ten minste 9 jaar, maar minder dan 10 jaar:	33 maanden;
ten minste 10 jaar, maar minder dan 15 jaar:	40 maanden;
ten minste 15 jaar:	65 maanden.

3. De in het eerste lid bedoelde norm bedraagt bij een gevangenisstraf wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van meer dan zes jaar is bedreigd, bij een verblijfsduur van:

minder dan 3 jaar:	1 dag;
ten minste 3 jaar, maar minder dan 4 jaar:	4 maanden en 2 weken;
ten minste 4 jaar, maar minder dan 5 jaar:	6 maanden;
ten minste 5 jaar, maar minder dan 6 jaar:	12 maanden;
ten minste 6 jaar, maar minder dan 7 jaar:	15 maanden;
ten minste 7 jaar, maar minder dan 8 jaar:	18 maanden;
ten minste 8 jaar, maar minder dan 9 jaar:	22 maanden en 2 weken;
ten minste 9 jaar, maar minder dan 10 jaar:	27 maanden;
ten minste 10 jaar, maar minder dan 15 jaar:	30 maanden;
ten minste 15 jaar:	48 maanden.



4. De aanvraag kan voorts worden afgewezen op grond van [artikel 18, eerste lid, onder e, van de Wet](#), indien de vreemdeling wegens ten minste drie misdrijven 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 of b, van het Wetboek van Strafrecht](#) is opgelegd, bij onherroepelijke strafbeschikking een taakstraf is opgelegd, dan wel het buitenlandse equivalent van een dergelijke straf of maatregel is opgelegd, en de totale duur van de onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelten van die straffen en maatregelen ten minste gelijk is aan de in het vijfde lid bedoelde norm.

5. De in het vierde lid bedoelde norm bedraagt bij een verblijfsduur van:

minder dan 3 jaar:	1 dag;
ten minste 3 jaar, maar minder dan 4 jaar:	4 maanden;
ten minste 4 jaar, maar minder dan 5 jaar:	5 maanden;
ten minste 5 jaar, maar minder dan 6 jaar:	6 maanden;
ten minste 6 jaar, maar minder dan 7 jaar:	7 maanden;
ten minste 7 jaar, maar minder dan 8 jaar:	8 maanden;
ten minste 8 jaar, maar minder dan 9 jaar:	9 maanden;
ten minste 9 jaar, maar minder dan 10 jaar:	10 maanden;
ten minste 10 jaar, maar minder dan 15 jaar:	12 maanden;
ten minste 15 jaar:	14 maanden.

6. Voor de toepassing van de voorgaande leden wordt onder verblijfsduur verstaan: de duur van het rechtmatige verblijf als bedoeld in [artikel 8, onder a tot en met e, dan wel I, van de Wet](#) of als Nederlander, direct voorafgaande aan het moment waarop het misdrijf is gepleegd of aangevangen.

7. Bij de berekening van de in het tweede en vijfde lid bedoelde normen wordt betrokken:

a. indien een taakstraf is opgelegd:

1°. de duur van de vrijheidsstraf die de rechter heeft vastgesteld voor het geval de veroordeelde de taakstraf niet naar behoren verricht;

2°. voor iedere twee uren bij strafbeschikking opgelegde taakstraf: een dag vrijheidsstraf;

b. indien een maatregel als bedoeld in [artikel 77h, vierde lid, onder b, van het Wetboek van Strafrecht](#) is opgelegd: de duur van de vervangende jeugddetentie die de rechter heeft vastgesteld voor het geval dat de veroordeelde niet naar behoren aan de tenuitvoerlegging van de maatregel heeft meegewerkt.

8. Bij de toepassing van de voorgaande leden, wordt mede betrokken de buiten Nederland gepleegde of bestrafte inbreuk op de openbare orde, voor zover die naar Nederlands recht een misdrijf oplevert waartegen een gevangenisstraf van twee, onderscheidenlijk drie of zes 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.

9. In afwijking van de voorgaande leden wordt de aanvraag niet afgewezen, indien de vreemdeling minderjarig is en één van zijn ouders met de Nederlandse nationaliteit in Nederland is gevestigd.

10. In afwijking van de voorgaande leden wordt de aanvraag niet afgewezen bij een verblijfsduur van tien jaren, tenzij er sprake is van:

a. een misdrijf als bedoeld in [artikel 22b, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht](#);

b. een misdrijf uit de [Opiumwet](#) waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld.

11. In afwijking van de voorgaande leden kan de aanvraag eveneens op grond van [artikel 18, eerste lid, onder e, van de Wet](#) worden afgewezen, 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.

12. In geval de verblijfsvergunning is verleend onder een beperking verband houdende met verblijf als familie- of gezinslid houdt Onze Minister bij de toepassing van de voorgaande leden in ieder geval terdege 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.

13. 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 betreffende de werking van de Europese Unie, houdt Onze Minister bij de toepassing van de voorgaande leden 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.

14. Bij toepassing van het dertiende lid houdt Onze Minister rekening met de leeftijd van de vreemdeling, de gevolgen van beëindiging van het verblijfsrecht voor de vreemdeling en zijn gezinsleden en met de banden met Nederland en het land van herkomst.

15. In afwijking van de voorgaande leden wordt de aanvraag niet afgewezen, indien de vreemdeling verblijfsrecht ontleent aan Besluit 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije betreffende de ontwikkeling van de Associatie, tenzij diens persoonlijke gedrag een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt.

16. Onverminderd het vijftiende lid, wordt de aanvraag niet afgewezen, indien uitzetting van de vreemdeling in strijd zou zijn met de op 12 september 1963 te Ankara gesloten Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (Trb. 1964, 217), het op 23 november 1970 te Brussel tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij die overeenkomst (Trb. 1971, 70) of Besluit 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije betreffende de ontwikkeling van de Associatie.

17. De aanvraag wordt niet afgewezen, indien uitzetting van de vreemdeling in strijd zou zijn met artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

18. De vreemdeling van twaalf jaar of ouder ondertekent een antecedentenverklaring, waarvan het model bij ministeriële regeling is vastgesteld.

19. Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de toepassing van het twaalfde tot en met het zestiende lid.

