



de Rechtspraak

De minister voor Immigratie en Asiel
drs. G.B.M. Leers
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 15 augustus 2011
doorkiesnummer 070 - 361 9721
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
uw kenmerk 2011-2000250817
cc Minister van Veiligheid en Justitie
bijlagen 1
onderwerp Advies ontwerpbesluit aanscherping glijdende schaal

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 46
www.rechtspraak.nl
bezoekadres

Geachte heer Leers,

Bij brief van 27 juni 2011, kenmerk 2011-2000250817, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen inzake het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (“**Vb**”) in verband met aanscherping van de glijdende schaal (het “**Ontwerpbesluit**”).

In het regeerakkoord is in het kader van een bredere aanpak van criminaliteit bij vreemdelingen het voornemen opgenomen om de glijdende schaal aan te scherpen. Deze wijziging van het Vreemdelingenbesluit geeft uitvoering aan dit voornemen. De aanscherping van de glijdende schaal bestaat uit een aantal onderdelen. Allereerst wordt een ‘lik op stuk-beleid’ geïntroduceerd voor de eerste drie jaar van verblijf. Dit betekent dat in het eerste jaar van verblijf elk misdrijf zoals onder het eerste lid van artikel 3.86 Vb bepaald kan worden tegengeworpen bij een verzoek tot verlenging van de verblijfsvergunning, indien er sprake is van een veroordeling van ten minste één dag gevangenisstraf. Ten tweede wordt de glijdende schaal aangepast voor diegenen die niet onder de regeling voor veelplegers en niet onder de regeling voor zware misdrijven vallen. Met deze wijziging wordt ook de norm voor ‘gewone’ misdrijven aangescherpt. Ten derde wordt de definitie van veelplegers aangepast. Veelplegers worden aangemerkt als personen die hetzij in de eerste twee jaar ten minste drie misdrijven hebben gepleegd, hetzij ten minste vijf misdrijven hebben gepleegd. Met deze wijziging wordt de norm voor de toepassing van de schaal voor veelplegers gesteld op drie misdrijven ongeacht de verblijfstermijn. Ten vierde komen de eindtermijnen van de glijdende schalen te vervallen, waardoor ook na verblijf van meer dan twintig jaar bij zeer ernstige misdrijven de glijdende schaal kan worden toegepast. Omdat de betreffende vreemdelingen reeds zeer lang in Nederland verblijven, is toepassing van de glijdende schaal wel beperkt tot die gevallen waarin er sprake is van geweldsmisdrijven of handel in verdovende middelen. Een laatste wijziging is het aanpassen van artikel 3.77, eerste lid, aanhef en onder c, Vb. Dit betreft een meer technische aanpassing, die ertoe strekt om artikel 3.77 meer in overeenstemming te brengen met artikel 3.86 op het punt van de straffen die kunnen worden tegengeworpen bij de aanvraag van een verblijfsvergunning.



de Rechtspraak

datum 15 augustus 2011
pagina 2 van 5

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

Advies

De Raad heeft geen inhoudelijke opmerkingen over het Ontwerpbesluit. Wel geeft het Ontwerpbesluit aanleiding tot het maken enkele wetstechnische en redactionele opmerkingen (zie Bijlage).

Werklast

Aangenomen mag worden dat bij gelijkblijvende criminaliteitscijfers onder vreemdelingen meer aanvragen om verlenging van een verblijfsvergunning zullen worden afgewezen en dat meer verblijfsvergunningen zullen worden ingetrokken, waardoor meer procedures bij de rechtbanken aanhangig zullen worden gemaakt. Door de toepassing van artikel 3.86 Vb uit te breiden kan immers in veel meer gevallen dan thans het geval is, het verblijf worden beëindigd wegens gevaar voor de openbare orde. Te verwachten valt dat, nu het gaat om beëindiging van tot dan toe legaal verblijf, veel - zo niet alle - beslissingen tot niet verlengen dan wel intrekken van rechtmatig verblijf zullen leiden tot procedures bij de rechtbanken.

Daarnaast is aannemelijk dat de rechtbanken met meer spoedprocedures, in de zin van verzoeken om een voorlopige voorziening, te maken krijgen. Gezien verweerders beleid ter zake lijkt er immers van te mogen worden uitgegaan dat in veel gevallen waarin op grond van de openbare orde tot verblijfsbeëindiging wordt besloten eveneens een ongewenstverklaring zal volgen. Een ongewenstverklaring heeft tot gevolg dat het verblijf in Nederland van de desbetreffende vreemdeling strafbaar wordt. Ongeacht of de feitelijke uitzetting van een ongewenst verklaarde vreemdeling aanstaande is, heeft deze vreemdeling er dus alle belang bij om zijn zaak met spoed aan de voorzieningenrechter te kunnen voorleggen en te bepleiten dat zijn ongewenstverklaring moet worden geschorst.

Bij een vorig advies van 28 april 2010 betreffende aanscherping van de glijdende schaal baseerde de Raad zich op een ex ante uitvoeringstoets-prognose van de Directie Migratiebeleid over de werklastgevolgen voor de Immigratie en Naturalisatiedienst (de "IND"). Op basis van die prognose werd ingeschat dat het toenmalige ontwerpbesluit tot 180 extra zaken (90 beroepen en 90 voorlopige voorzieningen) zou leiden.

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

datum 15 augustus 2011
pagina 3 van 5

Het thans voorliggende Ontwerpbesluit is ten opzichte van het toenmalige ontwerpbesluit verder aangescherpt, waardoor de groep vreemdelingen die onder de reikwijdte van de glijdende schaal valt bij gelijkblijvende criminaliteitscijfers, relatief groter wordt. Hierbij wordt opgemerkt dat historisch gezien een groot deel van de vreemdelingen dat veroordeeld is, veroordeeld is voor een strafbaar feit waarop minder dan een maand vrijheidsstraf staat (in 2008 betrof het hier bijvoorbeeld ongeveer 40% van de veroordeelde vreemdelingen²). Een andere factor die bepalend is voor de frequentie waarmee de glijdende schaal zal worden toegepast, is het vervolgings- en handhavingsbeleid van politie, Koninklijke Marechaussee en IND. Gelet op de opmerking dat de aanpak van criminele vreemdelingen als een van de landelijke prioriteiten van de politie voor de periode 2011-2014 is benoemd³, is de verwachting dat de frequentie waarmee de glijdende schaal zal worden toegepast ten gevolge van het vervolgings- en handhavingsbeleid de komende jaren toe zal nemen.

Voor de thans voorgestelde aanscherping van de glijdende schaal zijn er deze keer geen IND prognoses beschikbaar gesteld. Bij gebrek aan dergelijke prognoses ziet de Raad zich genoodzaakt om aansluiting te zoeken bij zijn werklastinschatting ten tijde van de vorige aanscherping van de glijdende schaal in 2010. De Raad gaat er op dit moment van uit dat het thans voorliggende Ontwerpbesluit tot een minstens even groot effect op de werklast zal leiden als het vorige Ontwerpbesluit. Daarom schat de Raad in dat dit Ontwerpbesluit wederom tot gemiddeld 180 extra zaken (90 beroepen en 90 voorlopige voorzieningen) op jaarbasis zal leiden. Onderstaande tabel geeft de totale verwachte extra kosten van de invoering van het Ontwerpbesluit weer; ongeveer €152.500, - per jaar ten gevolge van de 180 extra zaken, ongeveer €73.500 euro per jaar ten gevolge van een verandering in de samenstelling van de productgroep Vreemdelingenzaken. **De Raad schat de totale extra kosten van onderhavig Ontwerpbesluit op circa €225.820, - op jaarbasis, verspreid over vijf jaar.**

Totale werklastconsequenties (euro)	2012	2013	2014	2015	2016
Effect hogere aantallen	152.347	152.347	152.347	152.347	152.347
Effect wijziging gemiddelde zaakswaarte	73.473	73.473	73.473	73.473	73.473
Effect behandeltijd per zaak	0	0	0	0	0
Kosten RC	0	0	0	0	0
Totaal effect Ontwerpbesluit	225.820	225.820	225.820	225.820	225.820

² Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (in opdracht van het WODC), *Eindrapport Toepassing en aanscherping van de glijdende schaal*, 19 augustus 2009, p. 37.

³ Brief van de Minister voor Immigratie en asiel aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 8 juli 2011 inzake de aanpak van illegaal verblijf in reactie op het WODC-rapport illegalschatting 2009, p. 5.



de Rechtspraak

datum 15 augustus 2011
pagina 4 van 5

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Ontwerpbesluit op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Ontwerpbesluit, stelt de Raad het op prijs als hij geïnformeerd wordt over de plaatsing van de definitieve tekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Ontwerpbesluit met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. J.C. van Dijk
Lid Raad voor de rechtspraak



de Rechtspraak

datum 15 augustus 2011
pagina 5 van 5

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

Artikel I, B, 1

De voorgestelde wijziging van het eerste lid, onderdeel b van artikel 3.86 Vb is onbegrijpelijk geredigeerd. Onduidelijk is welke zinsnede komt te vervallen nu de woorden “ten minste gelijk” niet voorkomen in “de eerste zinsnede” die volgens Artikel I, B, 1 zou komen te vervallen.

Artikel I, B, 3

Tussen de woorden “eerste” en “bedoelde” is een onderdeel weggefallen.

Artikel I, B, 4

Onduidelijk is wat bedoeld wordt met ‘en komt de eerste zinsnede “ten minste gelijk” te vervallen’, nu de woorden “ten minste gelijk” niet voorkomen in de eerste zinsnede van het vierde lid van artikel 3.86 Vb.