



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De Minister van Justitie
Dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

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

datum 28 april 2010
doorkiesnummer 070 - 361 9721
e-mail Voorlichting@rechtspraak.nl
onderwerp Adviesaanvraag wijziging Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanpassing glijdende schaal

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 26 februari 2010 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen inzake een ontwerp-besluit tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 (het “**ontwerp-besluit**”). De wijziging van het besluit strekt tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 aan de maatregelen die het kabinet heeft aangekondigd met het oog op een effectiever openbaar orde beleid. Het kabinet heeft gekozen voor een meer selectieve aanpassing van het openbare orde beleid die met name is gericht op vreemdelingen die zeer ernstige misdrijven of zeer veel misdrijven hebben gepleegd.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

Advies

In het ontwerp-besluit is een belangrijke wijziging gebracht in de systematiek van de glijdende schaal. De cumulatie van (de straffen voor) misdrijven is thans beperkt tot de eerste vijf jaar van het verblijf van de vreemdeling (lid vijf, onder a, van het geldende artikel 3.86 Vb). Daarna is cumulatie niet mogelijk en kan de glijdende schaal slechts worden toegepast op het laatst gepleegde misdrijf. Deze systematiek geeft ook betekenis aan het huidige artikel 3.86 lid 7 onder a en onder b Vb. In de voorgestelde regeling wordt van de huidige beperkte cumulatie (eerste vijf jaar cumulatie, 5 tot 10 jaar het dan gepleegde misdrijf zonder cumulatie 10 tot 15 jaar alleen toepassing op geweldsmisdrijven en handel in verdovende middelen, en 15 tot 20 jaar alleen toepassing op het de handel in verdovende middelen) afgestapt en worden alle straffen gecumuleerd. Hoewel het voorgestelde artikel 3.86 lid 11 Vb tekstueel niet fundamenteel is gewijzigd ten opzichte van de huidige leden 7 en 8 van artikel 3.86 Vb, is door de verandering van de systematiek de betekenis wel anders geworden. Volgens de

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 werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke zaken zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 28 april 2010
pagina 2 van 3

voorgestelde bepaling wordt de aanvraag niet afgewezen bij een verblijfsduur van tien jaar tenzij er sprake is van een geweldsmisdrijf of handel in verdovende middelen. In de voorgestelde regeling worden zoals gezegd alle straffen gecumuleerd. De vraag is welke straffen bij toepassing van lid 11 moeten cumuleren. Zijn dit bijvoorbeeld alle in dit verband relevante straffen tot 10 jaar en daarna alleen de straffen inzake geweldsmisdrijven en handel in verdovende middelen? Of alleen de straffen inzake geweldsmisdrijven en handel in verdovende middelen (voor en na 10 jaar)? Kortom, de uitbreiding van de cumulatie levert onduidelijkheid op bij de toepassing van het voorgestelde artikel 3.86 lid 10 en 11Vb. De Raad ziet op dit punt graag een verduidelijking in de Nota van toelichting (Nvt).

De in artikel 3.86 lid 3Vb voorgestelde aanscherping ten aanzien van plegers van bijzonder ernstige misdrijven kunnen gevolgen hebben die, uit een oogpunt van rechtsgelijkheid, moeilijk zijn uit te leggen. Als voorbeeld noemt de Raad dat het in beginsel mogelijk is dat bij een vreemdeling met bijvoorbeeld een verblijfsduur van 6 ½ jaar een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 29 maanden niet tot verblijfsbeëindiging kan leiden, terwijl bij een andere vreemdeling met een gelijke verblijfsduur een gevangenisstraf van 15 maanden (bijna de helft minder dus, echter wel opgelegd voor een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van meer dan zes jaar is bedreigd waardoor de onvoorwaardelijke gevangenisstraf met factor 2 wordt vermenigvuldigd) volstaat om tot verblijfsbeëindiging te kunnen overgaan. Naarmate de verblijfsduur toeneemt, kan dit verschil bovendien nog groter worden.

Ten aanzien van het voorgenomen vierde lid van artikel 3.86 Vb kan worden opgemerkt dat het in grote lijnen een effectieve uitvoering geeft aan de gedachte dat voor veelplegers andere normen zouden moeten gelden. De formulering ‘wegens ten minste vijf misdrijven’ respectievelijk ‘wegens tenminste drie misdrijven’, zou, hoewel de bedoeling wel duidelijk is, in de uitvoeringspraktijk onnodig beroepen kunnen genereren. Immers een bepaald feitencomplex kan meerdere strafbare feiten opleveren. Een aantal van drie misdrijven is niet zo moeilijk te halen als men wellicht zou denken. Zo kan een winkeldiefstal in combinatie met wederspanning en belediging van een ambtenaar in functie al drie misdrijven opleveren. De Raad stelt voor de formulering van het voorgenomen lid 4 van artikel 3.86 Vb aan te passen en hier in de Nvt nader aandacht aan te besteden. Wellicht kan aansluiting gevonden worden bij hetgeen in het strafrecht ten aanzien van veelplegers wordt gehanteerd.

Werklast

Aangenomen mag worden dat, na aanpassing van het besluit, 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



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 28 april 2010
pagina 3 van 3

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.

De Raad heeft bij de berekening van de werklast gebruik gemaakt van door de Directie Migratiebeleid van uw Ministerie op 14 april jl. verstrekte gegevens² omtrent over de werklastgevolgen voor de IND in verband met de voorgestelde aanpassingen van het besluit. Dit omdat de rechtbanken in het logistieke proces wat de zaaksinstroom betreft volgend zijn op de IND. Deze cijfermatige prognoses ten aanzien van de extra werklast voor de IND zijn indicatief voor de werklastinschattingen van de rechtbanken. De verwachting is dat 100% in beroep gaat tegen de betreffende beslissing (en gelijktijdig een voorlopige voorzieningsprocedure start).

De Raad verwacht dat het ontwerpbesluit tot **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 149.000 euro per jaar ten gevolge van de 180 extra zaken, ongeveer 71.000 euro per jaar ten gevolge van een verandering in de samenstelling van de productgroep Vreemdelingszaken.

De totale extra kosten voor de Rechtspraak bedragen 220.500 euro per jaar.

Totale werklastconsequenties	(x €1.000)				
	2011	2012	2013	2014	2015
Effect hogere aantallen	€ 148.779	€ 148.779	€ 148.779	€ 148.779	€ 148.779
Effect wijziging gemiddelde zaakwaarte	€ 71.753	€ 71.753	€ 71.753	€ 71.753	€ 71.753
Effect behandeltime per zaak	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Totale effect wetsvoorstel	€ 220.532	€ 220.532	€ 220.532	€ 220.532	€ 220.532

Indien na het uitbrengen van dit advies het ontwerp-besluit 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 Besluit, stelt de Raad het op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de datum van inwerkingtreding van het Besluit.

Hoogachtend,

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

² Mail dd. 15 april 2010, Charles Vink, Directie Migratiebeleid.