

Kenmerk	W03.13.0065/II
Datum advies	12 april 2013
Vindplaats	Staatscourant 2014, nr. 32197

Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal, met nota van toelichting.

Van dit advies is een samenvatting gemaakt.

Bij Kabinetsmissive van 21 maart 2013, no.13.000548, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal, met nota van toelichting.

Op grond van de Vreemdelingenwet 2000 kan de aanvraag tot verlenging van een verblijfsvergunning van een rechtmatig verblijvende vreemdeling die een inbreuk maakt op de openbare orde doordat hij bepaalde strafbare feiten pleegt, worden afgewezen of kan zijn verblijfsvergunning worden ingetrokken. (*zie noot 1*) Daarmee eindigt het rechtmatig verblijf en kan de vreemdeling (in beginsel) worden uitgezet. Bij het bepalen van de strafbare feiten die tot afwijzing respectievelijk intrekking kunnen leiden, wordt als hoofdregel een verband gelegd tussen de duur van het rechtmatig verblijf en de ernst van de door het strafbare feit veroorzaakte inbreuk op de openbare orde. Dit verband is uitgewerkt in artikel 3.86 van het Vreemdelingenbesluit (Vb) 2000 en wordt de 'glijdende schaal' genoemd.

Het ontwerpbesluit strekt ertoe de glijdende schaal op een tweetal punten aan te passen. Ten eerste wordt de periode waarin een verblijfsvergunning kan worden geweigerd of ingetrokken vanwege een veroordeling voor een misdrijf tot ten minste één dag gevangenisstraf verlengd van drie jaar naar vijf jaar. Ten tweede wordt de mogelijkheid van weigering of intrekking van de verblijfsvergunning van 'veelplegers' die voor ten minste drie misdrijven zijn veroordeeld verruimd naar 'recidivisten' die ten minste voor twee misdrijven zijn veroordeeld.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt naar aanleiding van het ontwerpbesluit op dat het voorstel ontoereikend is gemotiveerd. (*zie noot 2*) Zij is van oordeel dat in verband daarmee het ontwerpbesluit nader dient te worden overwogen.

1. In de toelichting op het thans aanhangige ontwerp wordt slechts vermeld dat gedrag dat een bedreiging vormt voor de Nederlandse openbare orde niet wordt getolereerd en dat het van belang is, ongeacht of er sprake is van een kwantitatief groot probleem, het openbare orde beleid te versterken. (*zie noot 3*) De Afdeling is van oordeel dat deze motivering ontoereikend is. Voorts ziet de Afdeling daarin geen rechtvaardiging om reeds enkele maanden na het in werking treden van de vorige wijziging opnieuw een wijziging van de

glijdende schaal voor te stellen. Ook de enkele verwijzing naar het regeerakkoord kan niet tot motivering dienen.

Als de Afdeling de reactie op haar advies van 28 november 2011 inzake de vorige aanscherping van de glijdende schaal goed heeft begrepen, is het de bedoeling om vooral de eerste jaren van het verblijf in te zetten op het bestrijden van criminaliteit onder vreemdelingen. Van hen mag, volgens de regering in genoemd nader rapport, in die eerste jaren onberispelijk gedrag worden verwacht. De Afdeling merkt op dat de verlenging van de termijn van de 'eerste jaren' van drie naar vijf jaar de voorgenomen uitzetting, naar mate de tijd vordert, zal bemoeilijken. De banden met Nederland worden met de tijd sterker en die met het land van oorsprong zwakker. Een voorgenomen uitzetting zal daarom door het tijdsverloop in strijd (kunnen) komen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Zoals de regering in de toelichting opnieuw bevestigt, zal bij een voorgenomen uitzetting steeds aan dit verdragsartikel worden getoetst en zal de uitzetting, wanneer zij daarmee niet verenigbaar is, achterwege (moeten) blijven. (*zie noot 4*) In dit verband brengt de Afdeling opnieuw naar voren (*zie noot 5*) dat dit voorstel niet alleen zal leiden tot een toename van de zaaklast bij de rechter, maar ook inhoudelijk tot een verzwaring zal leiden vanwege een veelvuldig beroep op dit verdragsartikel.

De hiervoor bedoelde toetsing is ook aan de orde bij de voorgestelde maatregel om de aanvraag voor een verblijfsvergunning af te wijzen van 'recidivisten' die onherroepelijk zijn veroordeeld voor twee misdrijven. Dit voorstel betekent niet alleen een 'aanscherping' van de onlangs aangescherpte bepaling voor 'veelplegers' van drie misdrijven, (*zie noot 6*) maar bovendien een 'aanscherping' in de bovengenoemde zin, doordat de afwijzing van de aanvraag in de eerste trede van de 'glijdende schaal' eveneens wordt verlengd van drie naar vijf jaar. (*zie noot 7*) Naar het oordeel van de Afdeling raakt daarmee de verhouding tussen middel (uitzetting) en doel (bescherming van de openbare orde) uit het vizier. Daarbij wijst de Afdeling er op dat de discrepantie tussen de verstrekkende mogelijkheid van verblijfsbeëindiging gedurende de eerste vijf jaar na een onherroepelijke veroordeling tot een gevangenisstraf van tenminste één dag (de eerste trede) en daarna een gevangenisstraf van tenminste vijftien maanden (de tweede trede) wel erg groot is.

De Afdeling concludeert daarom dat de voorgestelde maatregelen een dragende motivering behoeven. Deze motivering zal niet alleen de verdere 'aanscherping' van de op 1 juli 2012 in werking getreden 'aanscherpingen' moeten kunnen rechtvaardigen, maar ook de noodzaak aantonen om zo kort na deze recente 'aanscherping' opnieuw 'aanscherpingen' voor te stellen.

2. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen geen besluit te nemen dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W03.13.0065/II met een redactionele kanttekening die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel I van het ontwerp kan de letter A vervallen, nu er geen onderdeel B is. De aanhef moet dan luiden: Artikel 3.86 van het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt als volgt gewijzigd:

Nader rapport (reactie op het advies) van 4 november 2014

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen geen besluit te nemen dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om te voorzien in een dragende motivering, is een onderzoek uitgezet bij het WODC. Het resultaat van dit onderzoek, het WODC-rapport *Aanscherpingen glijdende schaal, geschatte resultaten van recente en voorgenomen aanscherpingen*, is op 19 september 2014 aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kenmerk:). De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat een verdere aanscherping van de glijdende schaal, conform het voorgestelde ontwerp-besluit, niet of nauwelijks leidt tot meer verblijfsbeëindigingen van derdelanders. Nu op grond van dit onderzoek kan worden geconstateerd dat een verdere aanscherping tot weinig resultaat zou leiden is een dragende motivering voor het besluit momenteel niet te geven. Om die reden is besloten de glijdende schaal thans nog niet verder aan te scherpen.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad, moge ik U in overweging geven het hierbij gevoegde ontwerp-besluit overeenkomstig het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State niet te bekrachtigen en goed te vinden dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het ontwerp-besluit en de daarbij behorende nota van toelichting, zoals deze aan de Afdeling advisering van de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

(1) Artikel 3.86 van het Vb 2000 heeft betrekking op (de afwijzing van de aanvraag voor verlenging van) een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, maar is, door verwijzing in artikel 3.95, derde lid, van het Vb 2000, ook van toepassing op (de afwijzing van de aanvraag voor) een reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde duur. De wettelijke basis ligt in artikel 18, eerste lid, onder e, van de Vreemdelingenwet (Vw). Om diezelfde reden kan een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden ingetrokken op grond van artikel 19 van de Vw. Een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan worden ingetrokken op grond van artikel 22 van de Vw.

(2) Daarbij merkt de Afdeling op dat zij in haar advies van 28 november 2011 (Advies van 28 november 2011, zaak W04.11.0396/I) over de recente en ingrijpende 'aanscherping' van de glijdende schaal (Besluit van 26 maart 2012, Stb. 2012, 158, in werking getreden per 1 juli 2012, Stb. 2012, 286) reeds heeft gewezen op het gebrek aan noodzaak van het toen voorliggende ontwerp, alsmede het gebrek aan motivering. Zij heeft over die 'aanscherping' niet positief geadviseerd.

(3) Toelichting op het ontwerp, algemeen deel.

(4) Zie artikel 3.86, zeventiende lid, van het Vb 2000.

(5) Zie het advies van 28 november 2011 (zaak W04.11.0396/I) inzake aanscherping van de glijdende schaal, punt 5.

(6) Zie artikel I, onderdeel 3 van het ontwerp en artikel 3.86, vierde lid, van het Vb 2000.

(7) Zie artikel I, onderdeel 4 van het ontwerp en artikel 3.86, vijfde lid, van het Vb 2000.

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(pdf, 32 kB\)](#)