Overzicht normen in het openbare-ordebeleid en historie van de glijdende schaal

Factsheet

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

De tabellen komen uit het **ACVZ-advies Gewogen gevaar** uit 2018 (pagina's 56-60)

Toepasselijke normen

De normen die van toepassing zijn op het verblijfsrecht van vreemdelingen met criminele antecedenten, zijn hieronder in tabelvorm weergegeven.

Deze factsheet hoort bij het ACVZ-wetsadvies uit december 2020 over de aanscherping van het openbare-ordebeleid voor vreemdelingen met criminele antecedenten.

Verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd

Onderwerp	Bepaling	Norm
Afwijzing aanvraag tot verlening	Artikel 16 Vw	Gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid
	Artikel 3.78 Vb	Gevaar voor de openbare orde indien zwaarwegende belangen daartoe nopen
Afwijzing aanvraag tot verlenging	Artikel 18, eerste lid, onder e Vw	Gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid
	Artikel 3.87 Vb	Gevaar voor de openbare orde indien zwaarwegende belangen daartoe nopen
Intrekking	Artikel 19 Vw	Gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid
	Artikel 3.87 Vb	Gevaar voor de openbare orde indien zwaarwegende belangen daartoe nopen

Verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd

Onderwerp	Bepaling	Norm
Afwijzing aanvraag tot verlening	Artikel 21, eerste lid, onder c en d Vw	Gevaar voor de openbare orde, of gevaar voor de nationale veiligheid
Intrekking	Artikel 22, tweede lid, onder c en d Vw	Gevaar voor de openbare orde, of gevaar voor de nationale veiligheid

EU-burgers en familieleden

Onderwerp	Bepaling	Norm
Ontzegging of beëindiging van rechtmatig verblijf	Artikel 8.22, eerste lid Vb	Een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving
Beëindiging duurzaam verblijfsrecht	Artikel 8.18 Vb	Ernstige redenen van openbare orde, of ernstige redenen van openbare veiligheid
Beëindiging rechtmatig verblijf indien de vreemdeling: 1. in de voorafgaande tien jaar in Nederland heeft gewoond; of 2. minderjarig is.	Artikel 8.22, derde lid Vb	Dwingende redenen van openbare veiligheid

EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen

Onderwerp	Bepaling	Norm
Afwijzing aanvraag tot verlening	Artikel 45b, tweede lid, onder d Vw j° artikel 3.125, tweede lid Vb	Veroordeling bij onherroepelijk vonnis wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd; of, terbeschikkingstelling; en de totale duur van de straffen of maatregelen ten minste gelijk aan de normen opgenomen in de glijdende schaal
	Artikel 45b, tweede lid, onder e Vw	Gevaar voor de nationale veiligheid
	Artikel 3.125, tweede lid Vb	Gevaar voor de openbare orde indien zwaarwegende belangen daartoe nopen
Intrekking	Artikel 45d, eerste lid, onder b Vw	Actuele en ernstige bedreiging voor de openbare orde
		Actuele en ernstige bedreiging voor de nationale veiligheid

… echter…

… het **Hof van Justitie van de EU** heeft in haar uitspraak van 3 september 2020 uitleg gegeven over de EU-richtlijn over langdurig ingezetenen. Het Hof oordeelt dat lidstaten van de EU de status van langdurig ingezetene niet mogen weigeren om de enkele reden dat een vreemdeling een strafblad heeft.

Er moet een beoordeling per geval plaatsvinden, waarbij de lidstaat rekening houdt met:

- de **ernst/soort** van de **inbreuk**
- het **gevaar** dat de persoon vormt
- de **duur van verblijf** en **banden met** de **lidstaat**

… emeritus hoogleraar migratierecht **Groenendijk** zegt over de uitspraak van het Hof:

'Anders dan artikel 45b(2)(d) Vw 2000 suggereert, is een veroordeling "wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd" daarvoor niet voldoende.'

Volgens hem blijkt mede uit eerdere uitspraken van het Hof dat het openbare orde criterium in de richtlijn dichter bij het strengere criterium van de EU-Unieburgersrichtlijn ligt, dan de tekst van art. 45b(2)(d) en art. 45d(1)(b) Vw doen vermoeden.

In beide gevallen kan pas aan de glijdende schaal worden getoetst, als eerst aan de unierechtelijke openbare orde criteria is getoetst. **Automatische toetsing aan de glijdende schaal is niet geoorloofd**, aldus Groenendijk.

… daarom beveelt de ACVZ aan om artikel 45 (b)(2)(d) Vreemdelingenwet in lijn te brengen met het Unierecht.

Verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd

Onderwerp	Bepaling	Norm
Afwijzing aanvraag tot verlening	Artikel 30b, eerste lid, onder j Vw	Afwijzing als kennelijk ongegrond, inde zin van artikel 32, tweede lid Procedurerichtlijn, indien de vreemdeling op ernstige gronden een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid
	Artikel 3.105c Vb	Vluchtelingschap: Goede redenen bestaan om de vreemdeling te beschouwen als een gevaar voor de nationale veiligheid; of hij onherroepelijk is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf en een gevaar vormt voor de gemeenschap

	Artikel 3.105e, onder b, d en e Vb	Reëel risico op ernstige schade: Ernstige redenen zijn om aan te nemen dat de vreemdeling een ernstig misdrijf heeft gepleegd; of hij een gevaar voor de gemeenschap; of hij een gevaar vormt voor de nationale veiligheid; of hij heeft aangezet tot of anderszins heeft deelgenomen aan deze misdrijven of daden
Intrekking of afwijzing verlenging	Artikel 32 Vw	Gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid
	Artikel 3.105d, tweede lid Vb	Vluchtelingschap: Goede gronden bestaan om de vreemdeling te beschouwen als een gevaar voor de nationale veiligheid; of hij onherroepelijk is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf en een gevaar vormt voor de gemeenschap
	Artikel 3.105f, tweede lid, onder b, c of e Vb	Reëel risico op ernstige schade: Ernstige redenen om aan te nemen dat de vreemdeling een ernstig misdrijf heeft gepleegd; of een gevaar vormt voor de gemeenschap; of een gevaar vormt voor de nationale veiligheid; of heeft aangezet of anderszins heeft deelgenomen aan genoemde misdrijven of daden

Verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd

Onderwerp	**Bepaling**	**Norm**
Afwijzing aanvraag tot verlening	Artikel 34 Vw	Gevaar voor de openbare orde, of de nationale veiligheid
Intrekking	Artikel 35, eerste lid, onder b en d Vw	Veroordeling bij onherroepelijk vonnis wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd; of, terbeschikkingstelling; of, de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid en de totale duur van de straffen of maatregelen ten minste gelijk aan de normen opgenomen in de glijdende schaal

Inkadering criterium gevaar voor de openbare orde

Onderwerp	Bepaling	Criterium
Afwijzing aanvraag tot verlening verblijfsvergunning voor bepaalde tijd	Artikel 3.77, eerste lid, onder c Vb	Onherroepelijke veroordeling tot een gevangenisstraf of onvoorwaardelijke jeugddetentie, tot een terbeschikkingstelling, plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders of plaatsing in een inrichting of een maatregel betreffende de jeugdige, tot een taakstraf of tot een onvoorwaardelijke geldboete, dan wel indien voor een misdrijf een transactieaanbod is aanvaard of een strafbeschikking is uitgevaardigd.
Afwijzing aanvraag tot verlenging van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of intrekking van de verblijfsvergunning	Artikel 3.86, eerste lid, onder a Vb	de vreemdeling met een verblijfsduur korter dan drie jaar wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van twee jaar of meer is bedreigd, onherroepelijke is veroordeeld tot een gevangenisstraf of jeugddetentie, of een taakstraf, een terbeschikkingstelling, plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders, plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, een maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige of bij onherroepelijke strafbeschikking een taakstraf 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 glijdende schaal.
	Artikel 3.86, eerste lid onder b Vb	de vreemdeling wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaar of meer is bedreigd, onherroepelijk is veroordeeld tot een gevangenisstraf of jeugddetentie, of een taakstraf, een terbeschikkingstelling, plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders, plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, een maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige of bij onherroepelijke strafbeschikking een taakstraf 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 glijdende schaal.
Afwijzing aanvraag tot verlening en intrekking verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd	Artikel 3.95, eerste lid Vb	de vreemdeling wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd, onherroepelijk is veroordeeld tot een gevangenisstraf, een taakstraf of ter beschikking is gesteld en de totale duur van de onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelten van die straffen en maatregelen ten minste gelijk is aan de glijdende schaal.
Afwijzing aanvraag tot verlening van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen	Artikel 45b, tweede lid, onder d Vw	Onherroepelijke veroordeling wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd dan wel oplegging van een terbeschikkingstelling.

Intrekking EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen	Artikel 45d, eerste lid, onder b Vw 2000 j° artikel 3.125 lid 2 Vb	Actuele en ernstige bedreiging voor de openbare orde en de totale duur van de straffen of maatregelen ten minste gelijk is aan de toepasselijke norm van de glijdende schaal.
Ontzegging of beëindiging van rechtmatig verblijf	Artikel 8.22, eerste Vb	Een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving
Beëindiging duurzaam verblijfsrecht EU-burgers	Artikel 8.18 Vb	Ernstige redenen van openbare orde
Beëindiging rechtmatig verblijf indien de vreemdeling: a. in de voorafgaande tien jaar in Nederland heeft gewoond; of b. minderjarig is.	Artikel 8.22, derde lid Vb	Dwingende redenen van openbare veiligheid
Aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd van een vreemdeling die verblijfsrecht ontleent aan Besluit 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije en het Aanvullend Protocol	Artikel 3.86, vijftiende lid, Vb	Actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving en de totale duur van de straffen of maatregelen ten minste gelijk is aan de toepasselijke norm van de glijdende schaal.

Associatierecht EEG-Turkije

Onderwerp	**Bepaling**	**Norm**
Afwijzing aanvraag tot verlenging verblijfsvergunning voor bepaalde tijd	Artikel 3.86, vijftiende lid Vb	Actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang voor de samenleving
Intrekking		

…Wat zeggen de tabellen?

In het Nederlandse openbare-ordebeleid is **geen sprake van uniformiteit**. Verschillende normen zijn van toepassing op verschillende categorieën niet-Nederlanders met criminele antecedenten. Dit is niet bevorderlijk voor de doelmatigheid en effectiviteit van het beleid.

- in Gewogen gevaar (uit 2018) adviseerde de ACVZ om maar **één glijdende schaal** te hanteren
- ook adviseerde de ACVZ om over de hele linie van het vreemdelingenrecht het Unierechtelijke criterium van de actuele bedreiging toe te passen

…maar…

… op 12 december 2019 oordeelde het Hof van Justitie van de EU over de openbare ordenorm uit de EU-Gezinsherenigingsrichtlijn dat …

… een lidstaat kan vaststellen dat een onderdaan van een niet-EU land een bedreiging van de openbare orde vormt op basis van de loutere omstandigheid dat die onderdaan voor een strafbaar feit is veroordeeld **…**

… als dit feit zo ernstig is dat het noodzakelijk is het verblijf in de lidstaat uit te sluiten.

De lidstaat moet in een individuele beoordeling rekening houden met:

- **de aard en hechtheid van de gezinsband**
- **de duur van verblijf in de lidstaat, én**
- **het bestaan van familiebanden en culturele of sociale banden met het land van herkomst.**

Kortom...

Volgens het Hof van Justitie van de EU is de strafrechtelijke veroordeling niet leidend, maar het actueel gevaar voor de openbare orde aan de hand van een individuele afweging.

In Nederland is de concrete betekenis van het gevaar voor de openbare orde voor de verblijfsbeëindiging vastgelegd in een glijdende schaal.

Als migranten een gevaar zijn voor de openbare orde mag hun verblijfsrecht worden beperkt.

Wat is de glijdende schaal?

- De glijdende schaal is een tabel op basis waarvan de IND bepaalt of het verblijf van een migrant kan worden beëindigd. Dit kan bij een veroordeling voor het plegen van strafbare feiten.
- Bij langer legaal verblijf heeft een migrant een sterkere bescherming tegen uitzetting. Er moet dan dus een strafbaar feit zijn gepleegd voor het beëindigen van verblijf.

De afgelopen jaren zijn er verschillende aanscherpingen van de glijdende schaal geweest.

Historie van de glijdende schaal

In onderstaande tijdlijn is een beknopte geschiedenis van de glijdende schaal.

Voor een uitgebreid historisch overzicht van de glijdende schaal verwijzen wij naar bijlage 2 van het ACVZ-advies **Gewogen gevaar** (link) uit 2018.

1990	juli 2002	sept 2004	april 2005	sept 2005	aug 2007
• introductie GS • tbv rechts- en verblijfszekerheid	• aanscherping GS • uitbreiding gevolgen voor verblijfsrecht bij crimineel gedrag	• wijziging GS • elke vrijheidsontne-ming na een misdrijf wordt relevant voor verblijf	• advies ACVZ over voorstel tot aanscherping GS	• kabinetsreactie: advies opgevolgd t.a.v. integrale benadering openbare-ordebeleid o.b.v. Unierecht	• brief Stas.: uitstel aanscherping i.v.m. advies RvS en evaluatie IND

Afkortingen

GS: glijdende schaal

Stas.: Staatssecretaris van (Veiligheid en) Justitie

Vb: Vreemdelingenbesluit 2000

Vw: Vreemdelingenwet 2000

okt 2009	juli 2010	feb 2012	mrt 2012	sept 2014
• aankondiging aanscherping GS • i.v.m. overlastgevende en veelplegende 'probleemjongeren'	• aanpassing art. 3:86 Vb i.v.m. GS • introductie glijdende schaal veelplegers	• TK geinformeerd over voornemen aanscherping GS • teneinde Nederlandse samenleving te beschermen tegen criminele vreemdelingen	• besluit dat voorgenomen aanscherping GS februari 2012 vastlegt • onder meer: GS niet langer beperkt tot verblijfsduur van ten minste 20 jaar	• Besluit Stas. om GS nog niet verder aan te scherpen, n.a.v. WODC-rapport • WODC concludeert dat verdere aanscherping GS niet/nauwelijks leidt tot meer verblijfs-beëindigingen