

Een bijna ongebreidelde beteugeling van de tijd

Een analyse van aanscherpingen van de glijdende schaal

Martijn Stronks¹

In 1990 werd de zogenaamde ‘glijdende schaal’ ingevoerd ten behoeve van de rechtszekerheid en versterking van de verblijfszekerheid van vreemdelingen. Maar deze schaal bleek in de daaropvolgende decennia een tijdmachine met vier knoppen waaraan naar believen gedraaid kan worden teneinde een restrictiever vreemdelingenbeleid te bereiken. De ernst van het misdrijf, de lengte van het verblijf, de toepasselijke straffen en de vreemdelingen op wie het beleid van toepassing is, het zijn allemaal instrumenten om de teugels aan te trekken. Met als resultaat eindeloze voorwaardelijkheid voor de migrant.

Een lange versie van dit artikel is beschikbaar op www.njb.nl

Vreemdelingen moeten in Nederland voorzichtiger zijn dan Nederlanders. Als ze een strafbaar feit plegen, wacht hun niet alleen een strafrechtelijke veroordeling, ook hun verblijfsvergunning kan worden ingetrokken. Dat kan echter niet altijd, het hangt af van de ernst van het strafbare feit en de duur van het rechtmatige verblijf van de vreemdeling. Sinds 1990 is deze afweging geobjectiveerd in de zogenoemde glijdende schaal. Daarin zijn de ernst van het strafbare feit en de duur van het verblijf tegen elkaar afgezet en staat precies bepaald wanneer de verblijfsvergunning kan worden ingetrokken.

Het glijdende schaalbeleid is vanaf 1990 zeven maal aangepast, laatstelijk in 2010 en 2012. Het kabinet Rutte II bereidt op dit moment een nieuwe aanpassing voor. In de meeste gevallen betrof het een aanscherping. In drie gevallen was de aanscherping het meest zichtbaar doordat de grensnorm voor de gevangenisstraf werd verlaagd. In andere gevallen werd het toepassingsbereik ten aanzien van strafrechtelijke maatregelen verruimd, of werden uitzonderingen ingetrokken, waardoor de vreemdeling zijn verblijfsstatus eenvoudiger kon verliezen. Daartegenover staat dat er steeds meer uitzonderingen ten gunste van de vreemdeling werden aangebracht op de in de glijdende schaal vervatte regel. Toch is er aan het in wezen positieve uitgangspunt van de glijdende schaal niets veranderd: door tijdsverloop krijgt de vreemdeling sterkere aanspraken. Het wordt in 2013, net als in 1990, naarmate de vreemdeling langer rechtmatig verblijf heeft gehad immers nog altijd moeilijker om zijn status in te trekken.

De analyse van het begrip tijd² in de glijdende schaal vormt een belangrijk onderdeel van mijn rechtsfilosofische promotieonderzoek naar tijd in het migratierecht.

Nergens in het vreemdelingenrecht is de verhouding tussen groeiende aanspraken en tijdsverloop zo zichtbaar als in de geobjectiveerde glijdende schaal. De glijdende schaal is daarom bij uitstek geschikt als onderzoeksobject voor een studie naar het tijdsbegrip dat verder in het gehele vreemdelingenrecht een belangrijke rol speelt. De recente geschiedenis van forse aanscherpingen en de aanstaande verdere aanscherping van de glijdende schaal, verschaffen dit artikel bovendien een zekere urgentie. De aanscherpingen van de glijdende schaal volgden elkaar de laatste jaren in zo'n razend tempo op, dat het moment daar is voor een fundamentele analyse.

Door de aanscherpingen van de glijdende schaal is het daarin vervatte tijdsbegrip veranderd: de vreemdeling heeft tegenwoordig na verloop van tijd een minder sterke rechtspositie dan in de situatie van 1990. Dit terwijl de glijdende schaal in 1990 werd ingevoerd ten behoeve van de rechtszekerheid en versterking van de verblijfszekerheid van de vreemdeling. Tijdsverloop heeft tegenwoordig andere effecten, zonder dat hier nu duidelijk op wordt gereflecteerd in de beleidswijzigingen. De geschiedenis van de glijdende schaal laat zien dat de overheid simpelweg kan sleutelen aan het tijdsbegrip en dit kan verschuiven afhankelijk van de gewenste richting van het vreemdelingenbeleid. De centrale vraag in dit artikel is daarom: Hoe is de betekenis van het tijdsbegrip in de glijdende schaal de afgelopen jaren veranderd en hoe is deze verandering te verklaren?

In dit artikel zal ik de geschiedenis van de glijdende schaal analyseren als een voortdurende en steeds verbeterende poging tot beteugeling van de tijd. Ik zal daarin toewerken naar de stelling dat de glijdende schaal is geïntroduceerd ter versterking van de rechtspositie van de vreemdeling, maar na verloop van tijd is ontdekt als uiterst geschikt beleidsinstrument voor het voeren van zichtbaar

en restrictief migratiebeleid. In de nieuwe situatie is de verblijfszekerheid als gevolg van tijdsverloop aanzienlijk teruggebracht. Toch blijft er, zo sluit ik af, al de verwoede pogingen van de overheid ten spijt, iets ontglippen aan haar macht: de groeiende verblijfsaanspraken als gevolg van tijdsverloop kunnen niet oneindig worden begrensd.

Nu loop ik eigenlijk al op de zaken vooruit. In dit artikel zal ik me verder netjes aan de chronologie van de glijdende schaal proberen te houden en bij de geboorte in 1990 aanvangen. Vanaf 1990 zal ik de verschillende wijzigingen afzonderlijk bespreken. Ik deel de geschiedenis in drie fases in. De jaren '90, de jaren '00 en de jaren '10. Iedere periode zal ik met een tussenconclusie afsluiten. In de bespreking van de glijdende schaal zal ik me beperken tot de regelgeving, het beleid en de motivering daarvan. Jurisprudentie zal ik slechts aanhalen voor zover het expliciet in de regelgeving en het beleid is opgenomen. Literatuur haal ik slechts aan ter onderbouwing of verheldering van een aspect dat duidelijk in het beleid zelf aanwezig is. Waar er een overduidelijke breuk is tussen beleid en uitvoeringspraktijk zal ik dit hooguit signaleren. Uitgangspunt voor mijn onderzoek blijven echter het beleid en de daarin vervatte verklaringen voor het tijdsbegrip. Ik hanteer geen tijdsbegrip of begrippenkader extern aan dit beleid, hooguit haal ik literatuur aan of gebruik ik analytische termen die iets laten zien wat reeds in het beleid aanwezig is. Het EU openbare orde begrip laat ik buiten beschouwing, dat vergt een afzonderlijke analyse. Tot slot, ik bespreek slechts de glijdende schaal van toepassing op de verlenging, weigering en intrekking van de verblijfsvergunning. De aanvraag laat ik buiten beschouwing om de eenvoudige reden dat het mij om de vraag naar groeiende aanspraken bij tijdsverloop op het grondgebied is te doen en daarvan bij de aanvraag nog geen sprake is.³

1. De jaren negentig: systematisering

De eerste glijdende schaal verschijnt op 20 februari 1990 in een wijziging van de Vreemdelingen-circulaire van 1984.⁴ Met deze glijdende schaal vangt niet zozeer het openbare ordebeleid voor vreemdelingen die een strafrechtelijk misdrijf hebben gepleegd aan, wel wordt het reeds bestaande rommelige beleid gesystematiseerd. Bovendien valt voor het eerst in het beleid de term glijdende schaal. Op zich al voldoende reden om de geschiedenis daarvan op dit moment te laten aanvangen.

1.1 De eerste glijdende schaal: 20 februari 1990

De eerste glijdende schaal wordt opgetuigd om aan het nog rommelige beleid van voor 1990 een einde te maken.⁵ Het

doel is om de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van migranten te bevorderen. De glijdende schaal beoogt daarom de algemene regel van een systematische toepassing te voorzien. 'Nadere systematisering van het beleid inzake de openbare orde kan worden bereikt door een eenvoudiger normstelling met algemene gelding. Dit element komt in de richtlijn tot uitdrukking in een zogenaamde glijdende schaal, die ziet op alle denkbare situaties en waarbij, naast de verblijfsduur, de strafmaat centraal staat. Hiermee zijn beleidscriteria gegeven die in beginsel gelden voor alle vreemdelingen die voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel tot Nederland zijn toegelaten.'⁶ Deze systematisering van de glijdende schaal beoogt expliciet algemene gelding te hebben, in het beleid zelf wordt geen ruimte gelaten voor individuele uitzonderingen.⁷ Een belangrijke algemene uitzondering op deze regel is echter die van gewortelde kinderen, zij vallen niet onder de toepassing van de glijdende schaal.

De glijdende schaal van 1990 ziet er als volgt uit:

Glijdende schaal 1990-2002	
Duur rechtmatig verblijf van de vreemdeling	Ernst van het strafbare feit
Minder dan 3 jaar	9 maanden
3-4 jaar	18 maanden
4-5 jaar	21 maanden
5-6 jaar	24 maanden
6-7 jaar	30 maanden
7-8 jaar	36 maanden
8-9 jaar	45 maanden
9-10 jaar	54 maanden
10-15 jaar	60 maanden (alleen ernstig geweld of drugshandel)
15-20 jaar	96 maanden (alleen drugshandel)
Meer dan 20 jaar	Niet mogelijk

Deze glijdende schaal beoogt dus niet alleen een systematisering uit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, het moet ook gaan om een versterking van de rechtspositie van de langdurig verblijvende migrant. Dat systematisering en het versterken van de rechtspositie niet een noodzakelijke combinatie zijn, zal de verdere geschiedenis van de glijdende schaal uitwijzen. Deze versterking van de rechtspositie van de rechtmatig verblijvende migrant in 1990 was als expliciet doel opgenomen in het regeerakkoord van Lubbers III van 26 oktober 1989.⁸ Daar wordt in de toelichting bij de invoering van de glijdende schaal ook naar verwezen.⁹ Dit beleid, begin jaren negentig, is al wel restrictief, maar het betreft

Auteur

1. Mr. drs. M.C. Stronks is als promovendus aan de afdeling Migratierecht van de Vrije Universiteit Amsterdam verbonden. Dank voor het behulpzame commentaar bij het schrijven van dit artikel aan Juan Amaya-Castro, Hemme Battjes, Pieter Boeles, Lieneke Slingenberg, Thomas Spijkerboer en Sarah van Walsum en aan Carolus Grütters voor het toegankelijk maken van het oude vreemdelingenbeleid via <http://cmrjur.ru.nl/CMR/Vc/>.

Noten

2. Voor de helderheid: 'Tijd', 'tijdsbegrip' en 'tijdsverloop' gebruik ik in dit artikel naast elkaar. Ik ben in dit artikel op zoek naar het 'tijdsbegrip' in het glijdende schaalbeleid, dus naar de juridische betekenis die aan 'tijdsverloop' wordt gegeven. Met 'tijdsverloop' doel ik simpelweg op het vestrijken van de kalenderdij. 'Tijd' is het genus, daaronder vallen 'tijdsbegrip', 'tijdsverloop' en alle andere betekenissen ('kalendertijd', 'een historische

periode', 'onbepaalde tijd' enz.).

3. Bovendien gaat het om een specifiek soort tijdsverloop: legale tijd, tijd met een verblijfsvergunning. Illegale tijd telt niet mee in de glijdende schaal en legale tijd kan ook om ander redenen dan een strafbaar feit worden stopgezet. De specifieke verhouding tussen legale en illegale tijd laat ik in dit artikel buiten beschouwen. Alleen legaal tijdsverloop op het grondgebied is relevant in dit artikel.

4. TBV84, 1990-33, 20 februari 1990.

5. Zie voor een beschrijving van die situatie de langere versie van dit artikel.

6. TBV84, 1990-33, 20 februari 1990, p.2.

7. Zie over de verhouding tussen de glijdende schaal en de individuele uitzonderingen de langere versie van dit artikel.

8. Kamerstukken II 1989-90, 21 132, nr. 8, p. 43-44.

9. TBV84, 1990-33, 20 februari 1990, p. 1.



nog slechts de toelating van vreemdelingen. Reeds toegelaten migranten verdienen een sterke rechtspositie. *Hard on the outside, soft on the inside* noemt Linda Bosniak dergelijk beleid.¹⁰

De reden hiervoor is dat '[e]lke vreemdeling, die een bepaald aantal jaren in Nederland verblijft, wordt geacht banden met Nederland te hebben opgebouwd. Bij het bepalen van de hoogte van de beleidsnormen zoals deze in de glijdende schaal zijn aangegeven, is hiermee rekening gehouden'.¹¹ Deze gedachte komt ook naar voren in

de discussie die in de literatuur in de jaren tachtig wordt gevoerd over de rechtspositie van 'duurzaam in Nederland verblijvende vreemdelingen'.¹² Ook daaruit blijkt de veronderstelling dat inwonerschap van vreemdelingen die lange tijd in Nederland hebben verbleven 'in *het overgrote deel der gevallen integratie met zich mee [brengt]* als onontkoombaar, meestal, maar niet een noodzakelijk gewild verschijnsel'.¹³ In diezelfde literatuur wordt gesuggereerd dat dit een sociologische feit betreft, een aanneme die ook in het citaat uit de toelichting bij het beleid

doorklinkt. In beleid noch literatuur worden echter sociologische studies aangehaald ter onderbouwing van die aanname. Blijkbaar betreft het hier een voor alle betrokkenen volstrekt vanzelfsprekende presumptie.

1.2 Intermezzo I: tijdsverloop en worteling

De eerste glijdende schaal, die de hele jaren negentig geldt, heeft zo twee belangrijke kenmerken. Doordat de openbare orde norm nu wordt ingevuld door vrij specifieke in de glijdende schaal vervatte algemene criteria wordt een helder systeem geboden. Een systeem dat de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid ten goede moet komen.

De opklimmende reeks sluit aan bij de sociale werkelijkheid, waarin vreemdelingen na verloop van tijd geworteld raken

Omdat het systeem ten opzichte van de situatie van voor 1990 bovendien voor de vreemdeling vrij gunstige bepalingen kent, toetst de staatssecretaris niet ook nog eens de individuele omstandigheden van het geval. Het tweede kenmerk is daarom dat de positie van de duurzaam verblijvende migrant in de eerste glijdende schaal sterk is en dat dit ook expliciet wordt beoogd.

De reden daarvoor is gelegen in de sociologische presumptie dat tijdsverloop in het overgrote deel der gevallen banden met de samenleving tot gevolg zal hebben. De opklimmende reeks sluit klaarblijkelijk aan bij de sociale werkelijkheid, waarin vreemdelingen na verloop van tijd geworteld raken. Kenmerkend voor deze periode is de formulering van de staatssecretaris dat elke vreemdeling die een bepaald aantal jaren in Nederland verblijft, *geacht wordt* banden met de samenleving te hebben opgebouwd. Net als uit de opmerking over de integratie na tijdsverloop *in het overgrote deel der gevallen*, kan hieruit een algemeen sociologisch feit over tijd worden afgeleid. Tijdsverloop leidt tot de mogelijkheid om banden met omgeving, mensen en de samenleving aan te gaan. Dat is een onvermijdelijk gevolg van tijdsverloop, het is bijna ondenkbaar dat dit niet gebeurt. Aangenomen tenminste, dat negatieve of slechte banden ook onder dit effect van tijdsverloop vallen. En dat is nu precies wat er in deze periode zonder problemen wordt aangenomen: tijdsverloop leidt tot sterkere aanspraken omdat het in het merendeel van de gevallen tot integratie leidt, of omdat mensen geacht worden ban-

den met Nederland te hebben opgebouwd. Tijdsverloop leidt tot banden en die zijn in het merendeel van de gevallen positief. En dat is voldoende reden om vreemdelingen sterkere aanspraken door de tijd te verschaffen. Deze nadruk op het neutrale effect van tijd is typerend voor de jaren negentig.

2. De jaren '00: eerste (poging tot) aanscherpingen

Op 1 april 2001 treedt de Vreemdelingenwet 2000 (verder: Vw 2000) in werking. Een ingrijpende wijziging van het migratierecht, met echter weinig gevolgen voor de glijdende schaal.¹⁴

2.1 De eerste eenduidige aanscherping: 17 juli 2002

Minder dan een jaar na inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 overweegt Staatssecretaris van Justitie Kalsbeek, zittend in kabinet Kok II, het openbare ordebeleid al weer aan te passen.¹⁵ Het gaat dan met name om de eerste trede van de glijdende schaal. In een brief van 1 oktober 2001 aan de Tweede Kamer merkt de staatssecretaris op dat verblijfsbeëindiging alleen kan plaatsvinden als er sprake is van een misdrijf waar een gevangenisstraf van drie jaar of meer op staat. 'Dit betekent concreet dat verblijf nu niet kan worden beëindigd indien bijvoorbeeld sprake is van mishandeling of vernieling omdat hiertegen volgens het Wetboek van Strafrecht een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren is bedreigd.'¹⁶ De glijdende schaal wordt daarom als volgt aangepast.¹⁷

Glijdende schaal 2002-2012

Duur verblijf	Ernst inbreuk
Minder dan 1 jaar	1 maand (ondergrens misdrijf 2 jaar)
1-2 jaar	3 maanden (ondergrens misdrijf 2 jaar)
2-3 jaar	6 maanden (ondergrens misdrijf 2 jaar)
3-4 jaar	9 maanden
4-5 jaar	12 maanden
5-6 jaar	24 maanden
6-7 jaar	30 maanden
7-8 jaar	36 maanden
8-9 jaar	45 maanden
9-10 jaar	54 maanden
10-15 jaar	60 maanden (alleen ernstig geweld of drugshandel)
15-20 jaar	96 maanden (alleen drugshandel)
Meer dan 20 jaar	Niet mogelijk

2.2 2002-2010 Geen duidelijke aanscherpingen, wel een poging

In de jaren '00 zullen er ter implementatie van EU-richtlijnen vervolgens nog twee wijzigingen worden doorgevoerd, op 29 september 2004¹⁸ en op 1 december

10. L. Bosniak, *The Citizen and the Alien*, Princeton: Princeton University Press 2006, p. 124.

11. Als geciteerd in A. Kuijper & J.D.M. Steenbergen, *Nederlands vreemdelingenrecht*, Utrecht Nederlands Centrum Buitenlanders 1992, p. 165, in voetnoot 275. Ik

heb deze bijlage zelf helaas niet kunnen achterhalen.

12. Zie voor literatuurverwijzingen de uitgebreidere versie van dit artikel.

13. J.C.M. Leijten, *Wie geen huis heeft...* in: J.C.M. Leijten (ed.) *Gelijk geregeld over de rechtspositie van duurzaam in Neder-*

land verblijvende vreemdelingen, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1984, p. 8, mijn cursivering.

14. Zie voor de enkele veranderingen de langere versie van dit artikel.

15. *Kamerstukken II 2000/01*, 19 637, nr. 566.

16. *Kamerstukken II 2001/02*, 19 637, nr. 608, p. 5.

17. Zie voor een overzicht van de specifieke veranderingen de langere versie van dit artikel.

18. *Stb.* 2004, 496

2006.⁴⁹ maar die leveren voor het tijdsbegrip weinig nieuwe inzichten op. Wel belangrijk is dat reeds op 30 september 2005, minder dan een jaar na de laatste wijziging, Minister Verdonk per brief een nieuw voorneemen tot aanscherping van de glijdende schaal aan de Tweede Kamer voorlegt. Dit voornemen past in het kabinetsbeleid, dat terugdringen van criminaliteit en overlast en het bevorderen van veiligheid tot een van

Met name de toenemende aandacht voor veelplegers is aanleiding tot verdere aanscherping van de glijdende schaal

zijn speerpunten maakt.²⁰ Met name de toenemende aandacht voor veelplegers is aanleiding tot verdere aanscherping van de glijdende schaal. Bovendien wordt een expliciet verband gelegd met de oververtegenwoordiging van (jonge) allochtonen in de criminaliteit. 'Met name de oververtegenwoordiging van (jonge) allochtonen in de criminaliteit heeft een nadelig effect op de integratie van minderheden, en dient dus te worden bestreden. Aanscherping van openbare ordecriteria met het oog op het vreemdelingenrechtelijk stringenter kunnen aanpakken van niet-Nederlandse daders van strafbare feiten is dan ook geheel in de geest van het huidige integratiebeleid'.²¹ Toch duurt het nog vijf jaar, tot 24 juli 2010, voordat de aangescherpte glijdende schaal daadwerkelijk het licht ziet.²² Het kabinet besluit na een motie van de Tweede Kamer eerst de effectiviteit van de bestaande glijdende schaal te laten onderzoeken door het WODC.

2.3 *Intermezzo II: De tijdmaschine*

De glijdende schaal werd begin 1990 opgetuigd als systematische invulling van een open en vage openbare ordenorm, dit ten behoeve van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Tot 2002 werd aan de op dat moment vastgestelde verhouding tussen tijdsverloop en het misdrijf niets veranderd, sowieso werden er slechts twee (in verhouding met de latere wijzigingen) kleine wijzigingen doorgevoerd. Vanaf 2002 volgen de wijzigingen elkaar echter in rap tempo op. Nog geen jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe Vw 2000, wordt een scherpe verandering aangebracht, die van 17 juli 2002. Snel daarna wordt de kleine wijziging van 2004 aangekondigd en ingezet, in 2005 wordt het voornemen uitgesproken om de glijdende schaal drastisch aan te passen en in 2006 wordt nog een EU-richtlijn geïmplementeerd. Dan valt het even stil, in afwachting van de uitkomst van het onderzoek naar de effectiviteit van de glijdende schaal.

Duidelijk wordt dat in de jaren '00 de glijdende schaal definitief is ontdekt als middel om restrictief vreemdelingenbeleid door te voeren. De ene wijziging is nog niet ingevoerd of de mogelijkheid van de volgende wordt al weer

onderzocht. De glijdende schaal blijkt een machine met vier grote knoppen waaraan gedraaid kan worden teneinde een restrictiever vreemdelingenbeleid te bereiken: de ernst van het misdrijf, de lengte van het verblijf, de toepasselijke straffen en de vreemdelingen op wie het beleid van toepassing is. Een tijdmaschine is het eigenlijk. Door aan een van de knoppen te draaien kan het effect van tijdsverloop worden beteugeld. Dit terwijl de machine aanvankelijk werd ontworpen voor de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van migranten en waarvan de eerste versie bovendien zorgde voor een versterking van de rechtspositie van die vreemdelingen. Eenmaal in elkaar gezet blijkt de machine echter ook uitstekend voor een verslechtering van de rechtspositie van de vreemdeling te kunnen worden ingezet. Met een eenvoudige draai aan de knoppen van de glijdende schaal wordt het gewenste effect bereikt. Of, beter gezegd, de machine produceert vooral voor de politiek zichtbaar restrictief beleid, of het daadwerkelijk tot restrictief beleid leidt, is een andere zaak. Dit element van zichtbare fermeheid wordt pas echt duidelijk in de jaren '10.

3. De jaren '10: ferme aanscherpingen

Op 7 januari 2009 verschijnt het gevraagde WODC-rapport over de toepassing van de glijdende schaal.²³ Minister Hirsch Ballin stelt op basis van dat rapport dat verblijfsbeëindiging op basis van de glijdende schaal in veel gevallen niet is gerealiseerd, terwijl dat in het kader van de toentertijd bestaande regelgeving wel mogelijk zou zijn geweest. Hij besluit daarom de glijdende schaal te wijzigen.

3.1 *Veelplegers en zware criminelen: 24 juli 2010*

In de wijziging van het Vreemdelingenbesluit van 24 juli 2010²⁴ wordt onderscheid gemaakt tussen vreemdelingen die een bijzonder ernstig misdrijf hebben gepleegd en vreemdelingen die een minder ernstig misdrijf pleegden. De nadruk wordt, anders dan in het voornemen van 2005, gelegd op de eerste categorie.²⁵ Daarom wordt ten aanzien van misdrijven waarop een gevangenisstraf van zes jaar staat, de opgelegde strafrechtelijke straf of maatregel met twee vermenigvuldigd voor de toepassing van de glijdende schaal. Toch worden in de nieuwe wijziging van de glijdende schaal ook veelplegers strenger bejegend. 'Veelplegers plegen veelvuldig misdrijven als openlijk geweld, straatroof, winkeldiefstal en vernieling. Zij zijn verantwoordelijk voor vormen van criminaliteit en overlast waarmee de samenleving wordt geconfronteerd en die aanzienlijke maatschappelijke schade aanrichten. Veelplegers zijn recidivisten die in hun criminele gedrag een frequentie, hardnekkigheid en intensiteit aan de dag leggen, die onveiligheid, overlast en maatschappelijke schade teweegbrengen waardoor burgers zich onveilig voelen'.²⁶ Voor deze groep vreemdelingen wordt een aparte glijdende schaal toegevoegd aan art. 3.86 Vb 2000. De strafmaat om tot verblijfsbeëindiging over te gaan is aanmerkelijk lager in deze schaal. Deze schaal is van toepassing indien de vreemdeling tijdens zijn verblijf in Nederland ten minste vijf maal – indien hij korter dan twee jaar een verblijfsvergunning heeft, ten minste drie maal – een misdrijf heeft gepleegd en hem daarvoor een of meer vrijheidsontnemende straffen of maatregelen is opgelegd.

Glijdende schaal 2012-heden			
	<i>Gewone glijdende schaal</i>	<i>Veelplegers</i>	<i>Zware misdrijven</i>
<i>Duur verblijf</i>	<i>Ernst inbreuk</i>	<i>Ernst inbreuk</i>	<i>Ernst inbreuk</i>
Minder dan 3 jaar	1 dag (misdrijf gevangenisstraf 2-6 jaar)	1 dag (ten minste drie misdrijven)	1 dag (misdrijf gevangenisstraf 6+ jaar)
3-4 jaar	5 maanden (misdrijf gevangenisstraf 2-6 jaar)	4 maanden (ten minste drie misdrijven)	4 maanden en 2 weken (misdrijf gevangenisstraf 6+ jaar)
4-5 jaar	7 maanden (misdrijf gevangenisstraf 2-6 jaar)	5 maanden (ten minste drie misdrijven)	6 maanden (misdrijf gevangenisstraf 6+ jaar)
5-6 jaar	15 maanden (misdrijf gevangenisstraf 2-6 jaar)	6 maanden (ten minste drie misdrijven)	12 maanden (misdrijf gevangenisstraf 6+ jaar)
6-7 jaar	18 maanden (misdrijf gevangenisstraf 2-6 jaar)	7 maanden (ten minste drie misdrijven)	15 maanden (misdrijf gevangenisstraf 6+ jaar)
7-8 jaar	22 maanden (misdrijf gevangenisstraf 2-6 jaar)	8 maanden (ten minste drie misdrijven)	18 maanden (misdrijf gevangenisstraf 6+ jaar)
8-9 jaar	27 maanden (misdrijf gevangenisstraf 2-6 jaar)	9 maanden (ten minste drie misdrijven)	22 maanden en 2 weken (misdrijf gevangenisstraf 6+ jaar)
9-10 jaar	33 maanden (misdrijf gevangenisstraf 2-6 jaar)	10 maanden (ten minste drie misdrijven)	27 maanden (misdrijf gevangenisstraf 6+ jaar)
10-15 jaar	40 maanden (misdrijf gevangenisstraf 2-6 jaar)	12 maanden (ten minste drie misdrijven)	30 maanden (ieder misdrijf met gevangenisstraf van meer dan 6 jaar)
Vanaf 15 jaar	65 maanden (alleen drugshandel en ernstige gewelds- en zedenmisdrijven)	14 maanden (ten minste drie misdrijven)	48 maanden (alleen drugshandel en ernstige gewelds- en zedenmisdrijven)

3.2 Eindeloze strengheid: 1 juli 2012

Een kleine drie maanden na de inwerkingtreding van de vorige aanpassing, staat in het regeerakkoord van Rutte I, van 30 september 2010, het voornemen om de glijdende schaal opnieuw aan te scherpen. Dit voornemen leidt tot een nieuwe aanpassing van het Vreemdelingenbesluit die op 1 juli 2012 van kracht wordt.²⁷ In het regeerakkoord staat opnieuw dat aanscherping van de glijdende schaal onderdeel vormt van een bredere aanpak van criminaliteit onder vreemdelingen.²⁸ In aanvulling daarop staat in de Nota van toelichting: 'In de eerste jaren van verblijf dient er bij uitstek sprake te zijn van onbesproken gedrag. De huidige glijdende schaal biedt onvoldoende mogelijkheden om in de eerste jaren van verblijf de Nederlandse samenleving te beschermen tegen criminaliteit door de verblijfsvergunning van criminele vreemdelingen in te trekken. Ook wanneer er sprake is van langdurig verblijf, kan er behoefte bestaan, op grond van het rechtsschokkende karakter van een misdrijf of de misdrijven, het verblijfsrecht van een vreemdeling te beëindigen.'²⁹

Om die reden worden de eerste treden van de schaal weer samengevoegd.³⁰ Bovendien wordt de rest van deze 'gewone glijdende schaal' (te onderscheiden van de 'veelplegers glijdende schaal' en 'zware misdrijven glijdende schaal') verder aangescherpt. Tot slot en zeer opmerkelijk, het einde wordt uit de glijdende schaal gehaald. Tot dus-

ver was verlies van verblijfsstatus na twintig jaar niet langer mogelijk, nu kan in het geval van drugshandel, gewelds- en zedenmisdrijven waartegen een gevangenisstraf van 2-6 jaar is bedreigd de vreemdeling altijd zijn verblijfsstatus verliezen.

Als gevolg van het vervallen van de eindtermijn wordt de uitzondering voor hier geboren en getogen vreemdelingen afgeschaft

De glijdende schalen zien er nu als volgt uit. (zie bovenstaande afbeelding)

Als gevolg van het vervallen van de eindtermijn wordt de uitzondering voor hier geboren en getogen vreemdelingen afgeschaft.³¹

In het regeerakkoord van Rutte II wordt opnieuw een wijziging van de glijdende schaal aangekondigd.³²

19. Stb. 2006, 585. Zie voor een overzicht van die veranderingen de langere versie van dit artikel.

20. Kamerstukken II, 19 637, nr. 971, p. 1.

21. Kamerstukken II, 19 637, nr. 971, p. 2.

22. Het voorstel uit 2005 verschilt aanzienlijk van de wijziging van 2010. Omdat het

niet tot geldend recht werd laat ik het hier echter buiten beschouwing.

23. WODC-rapport, Toepassing en aanpassing van de glijdende schaal (2009).

24. Stb. 2010, 307.

25. Zie voor een overzicht van de precieze wijzigingen en de glijdende schaal voor

veelplegers op dit moment, de langere versie van dit artikel.

26. Stb. 2010-307, p. 70.

27. Stb. 2012-158.

28. Regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' 30 september 2010.

29. Stb. 2012-158, p. 4.

30. Zie voor een preciezer overzicht van alle wijzigingen de langere versie van dit artikel.

31. Zie voor de verhouding tussen de uitzonderingen van art. 8 EVRM en de glijdende schaal de langere versie van dit artikel.

32. Regeerakkoord 'Bruggen slaan' 29 oktober 2012, p. 29.

3.3 *Intermezzo III: tijd en criminaliteit*

Vier aspecten van de jaren '10 wil ik hier uitlichten. Allereerst de toegenomen nadruk op het criminele en overlast veroorzakende gedrag van de vreemdeling. De nadruk op bestrijding van criminaliteit onder vreemdelingen werd in 2002 voor het eerst expliciet, vanaf 2010 is het een onmiskenbaar speerpunt van het migratiebeleid. In de nota van toelichting bij de wijziging van het Vreemdelingenbesluit wordt veel nadruk gelegd op de bescherming van de Nederlandse samenleving tegen schendingen van de openbare orde. 'De aanpassingen van het openbare ordebeleid zijn gericht op de specifieke groepen van veelplegers die de afgelopen jaren tot grote maatschappelijke overlast en onrust hebben gezorgd, en daders van zeer ernstige delicten die de samenleving zeer ernstig hebben geschokt'.³³ Het beleid heeft zo het doel om het verblijf van vreemdelingen die 'een ernstig misdrijf hebben gepleegd dat in de weg staat aan vreedzame deelneming aan de Nederlandse samenleving eerder te kunnen beëindigen'.³⁴

Het tweede punt betreft de verhouding tussen tijdsverloop en misdrijf. Door de toegenomen nadruk op criminaliteit treedt hierin een verandering op. In de toelichting bij de wijziging van 2010 staat, eigenlijk voor het eerst in de geschiedenis van de glijdende schaal, een opmerkelijk heldere beschrijving van de precieze verhouding tussen verloop van tijd en misdrijf. 'In de glijdende schaal wordt de duur van het legale verblijf van de vreemdeling in Nederland afgezet tegen de strafmaat die door de onafhankelijke strafrechter, alle omstandigheden van het misdrijf en de persoonlijke omstandigheden van de dader in aanmerking nemend, is opgelegd. Hiermee wordt *in abstracto de mate van integratie van de vreemdeling in de Nederlandse samenleving* afgewogen tegen de ernst van de inbreuk op de openbare orde en wordt deels tegemoet gekomen aan het evenredigheidsbeginsel en aan internationale bepalingen als artikel 8 EVRM, die bij de beslissing omtrent verblijfsbeëindiging een individuele belangenafweging vereisen'.³⁵ Dit kan gerust de meest heldere en expliciete verklaring van het tijdsbegrip in de glijdende schaal tot dusver worden genoemd. Het tijdsbegrip uit de glijdende schaal van 2010 weerspiegelt de mate van integratie, *in abstracto*. Op hetzelfde niveau van abstractie moet vervolgens de ernst van het misdrijf worden gewogen, als inbreuk op vreedzame deelneming aan de Nederlandse samenleving. De uitkomst van deze afweging moet vervolgens in het licht van de individuele omstandigheden worden gewogen. Aangezien deze afweging in *abstracto* geen volledige afweging van alle specifieke feiten en omstandigheden van het individuele geval kan zijn, vindt bij een voorgenomen verblijfsbeëindiging *in concreto* een nadere aanvullende belangenafweging plaats, onder meer in het toepasselijke internationaal-rechtelijk kader'.³⁶

Het derde aspect betreft de terloopse afschaffing van de uitzondering van gewortelde kinderen. Tot dusver leken kinderen eigenlijk gevrijwaard van de glijdende schaal. De presumptie was dat ze hier door tijdsverloop stevige banden waren aangegaan en bovendien hadden

ze geen of weinig banden met een ander land. Als kinderen al überhaupt in een ander land hadden gewoond, dan was dat in het kader van deze uitzondering toen ze nog klein waren. Bovendien kon hen dan moeilijk worden verweten dat ze waren gemigreerd, ze waren immers met hun ouders meegekomen. Met de afschaffing van deze uitzondering is ook hier de aandacht verschoven naar het strafbare feit.

De laatste belangrijke verandering is die van de afschaffing van de eindtermijn. Vanaf 1 juli 2012 kunnen zeer ernstige strafbare feiten de vreemdeling *altijd* worden tegengeworpen. Daar kan natuurlijk tegenin worden gebracht dat vreemdelingen na vijf jaar kunnen opteren voor het Nederlanderschap, maar dat blijkt feitelijk niet voor iedere vreemdeling te zijn weggelegd. De veranderingen in de glijdende schaal kan niet scherper worden weergegeven dan met dit punt. De glijdende schaal van 1990 werd in belangrijke mate ingegeven door een wens om de rechtspositie van de vreemdeling te versterken en dichter bij die van de Nederlander te brengen. Na twintig jaar was die rechtspositie nagenoeg gelijk. De glijdende schaal van 2012 lijkt bijna het tegenovergestelde doel te hebben. De rechtspositie van de vreemdeling moet ook na verloop van tijd principieel onderscheiden blijven van die van de Nederlander. Eindeloze voorwaardelijkheid voor de migrant.

4. Conclusie

De systematisering van de glijdende schaal heeft als bijkomend voordeel dat het zijn geschiedenis eenvoudig in beeld laat brengen. In de grafiek hieronder zijn de verschillende glijdende schalen samengebracht. Ter illustratie is ook het openbare ordebeleid van voor 1990 ingevoegd. De verticale as drukt de ernst van het strafbare feit uit in maanden gevangenisstraf, de horizontale de verblijfsduur in jaren. De grafiek geeft een indicatie van de groeiende aanspraken door de tijd van de vreemdeling. Hoe hoger de lijn, hoe moeilijker het is om de status te verliezen in het geval van een inbreuk op de openbare orde. Duidelijk zichtbaar is dat de glijdende schaal van 1990 de sterkste rechtspositie garandeerde aan de vreemdeling. Opvallend is dat de glijdende schaal van voor 1990 de vreemdeling een slechte rechtspositie gaf. Opgemerkt dient hierbij te worden dat het hier slechts een 'uitgangspunt van beleid' betrof en er nog geen sprake was van een uitgekende systematisering.

Scherper dan deze grafiek het doet kan mijn onderzoekprobleem in dit artikel vermoedelijk niet worden geïllustreerd. En dan zijn de veranderingen in de toepasselijke straffen en de uitzonderingen nog niet eens in beeld gebracht. Hoe deze verandering van de glijdende schaal en het daarin vervatte tijdsbegrip te verklaren? In antwoord op de centrale vraag van dit artikel – hoe is de betekenis van het tijdsbegrip in de glijdende schaal de afgelopen jaren veranderd en hoe is deze verandering te verklaren? – betoog ik in deze conclusie het volgende. De nadruk is verschoven van het wortelende aspect van tijd

Het derde aspect betreft de terloopse afschaffing van de uitzondering van gewortelde kinderen

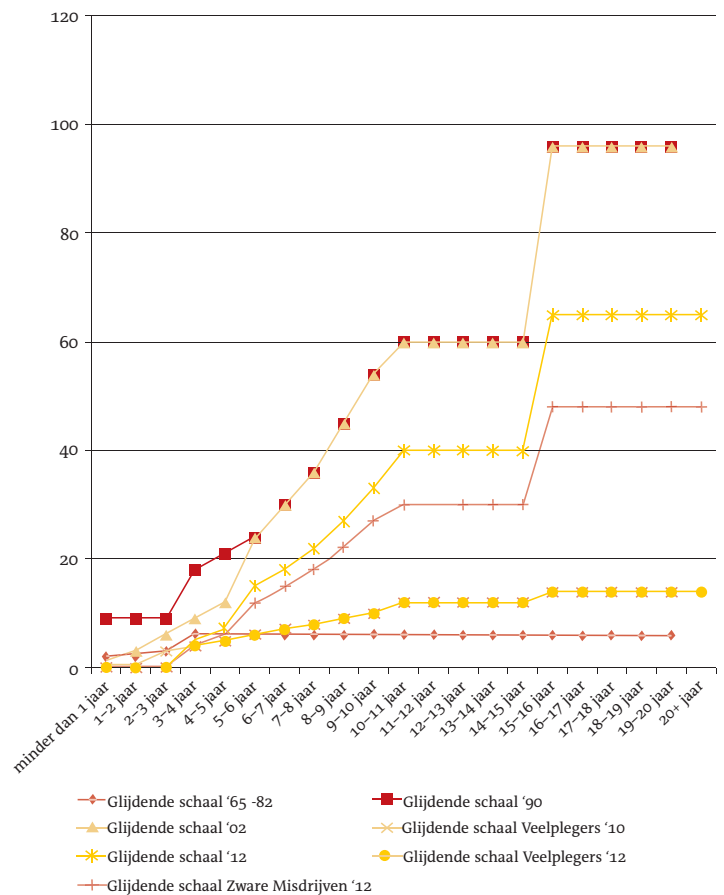
naar de (niet-)integratie van de vreemdeling (par. IV.1), de aanscherpingen werden mogelijk gemaakt door de helderheid van de glijdende schaal (IV.2), maar toch laat de tijd zich niet volledig beteugelen (IV.3).

4.1 Worteling en integratie

Tijdsverloop was in de glijdende schaal van 1990 nog een onproblematisch begrip, waarvan de betekenis niet ter discussie stond. Groeiende aanspraken door tijdsverloop bleek de verzwegen premisse van het stelsel. Stilzwijgend werd aangenomen dat tijdsverloop leidde tot banden met de samenleving, worteling beter gezegd, en dat dit in het merendeel van de gevallen integratie met zich meebracht. De minderheid van de vreemdelingen die na lang verblijf in Nederland een strafbaar feit pleegden, werden slechts strafrechtelijk aangepakt, niet vreemdelingrechtelijk. Dit gebrek aan integratie ten spijt, zij profiteerden mee van de algemene gunstige regeling. Tijdsverloop leidde tot een steeds sterkere status en na twintig jaar werd de vreemdeling zo geworteld geacht, dat zijn verblijfsvergunning niet langer kon worden ingetrokken.

Vanaf de millenniumwisseling kwam de nadruk in het beleid steeds meer te liggen op de criminele, onaangepaste, niet-ingeburgerde vreemdeling. De vreemdeling die na verloop van tijd nog altijd niet was geïntegreerd, kon niet langer meeliften op de algemene regeling. Sterker, criminaliteit veroorzakende vreemdelingen werden het speerpunt van het nieuwe beleid. Criminele vreemdelingen moesten ook na lang verblijf nog de vreemdelingrechtelijke consequenties kunnen voelen van hun overtreding van de openbare orde. *Hard on the outside, hard on the inside* werd de nieuwe doctrine. Het tijdsbegrip werd zo complexer, tijdsverloop leidde niet meer simpelweg tot sterkere aanspraken en uiteindelijk tot een onintrekbare vergunning. Vooral voor veelplegers en zware criminelen werd de glijdende schaal drastisch aangescherpt. Ook na lang verblijf kon de verblijfsvergunning voor deze groepen nog worden ingetrokken voor aanzienlijk lichtere vergrijpen dan in 1990. Bovendien werd de eindgrens van de glijdende schaal geschrapt, waardoor een overtreding van de openbare orde tot in het oneindige tot intrekking van de vergunning kan leiden.

Het belangrijkste gevolg voor het tijdsbegrip is de loskoppeling van integratie en worteling. Integratie is niet langer het onproblematische gevolg van worteling door de tijd, (niet-)integratie wordt het speerpunt van het beleid. De niet-geïntegreerde vreemdeling moet eenvoudig en altijd zijn status kunnen verliezen, of hij nu geworteld is of niet. In 1990 is de gedachte nog dat tijdsverloop de vreemdeling in het overgrote deel der gevallen tot geïntegreerde Nederlander maakte, of beter gezegd tot *onze vreemdeling*. Tijdsverloop zet een onafwendbaar wortelingsproces in gang dat na twintig jaar is afgerond. Dat de vreemdeling is geworteld, hij tevens is geïntegreerd en zijn rechtspositie daarom sterker is geworden, staat niet ter discussie. In 2012 is juist dat volstrekt anders. Een vreemdeling mag dan wel na verloop van tijd zijn geworteld, dat maakt hem nog niet tot geïntegreerd. Voor integratie is inmiddels veel meer vereist, wat kan worden getoetst door taaltoetsen en inburgeringsexamens. En het gepleegde misdrijf is te allen tijde een bewijs van de stelling dat de vreemdeling niet is geïntegreerd, dat hij een



slecht geïntegreerde vreemdeling is.

4.2 De tijdsmachine in te zetten voor ieder doel

Met name na de millenniumwisseling wordt de glijdende schaal ontdekt als middel om een restrictief vreemdelingenbeleid te voeren. Herhaaldelijk wordt de schaal aangepast, of wordt dat geprobeerd. Met name de strafmaat wordt enkele malen terugschroefd, zodat meer vreemdelingen onder het bereik vallen. De aantrekkingskracht van de glijdende schaal voor het voeren van restrictief vreemdelingenbeleid heeft twee redenen.

Allereerst komt dit door de onbestemdheid van het wortelingsaspect van de tijd. De in 1990 ingevoerde glijdende schaal mag dan wel gestoeld zijn op het idee dat vreemdelingen na verloop van tijd geworteld raken, van een noodzakelijke representatie van de verhouding tussen tijdsverloop en worteling is geen sprake. Aan de glijdende schaal ligt immers geen enkel sociologisch onderzoek ten grondslag dat aantoont hoe lang een vreemdeling gemiddeld genomen nodig heeft om enige banden met zijn omgeving op te bouwen. De eerste glijdende schaal lijkt een tamelijk willekeurige greep te zijn, net zozeer als de schalen daarna eigenlijk. Duidelijk is dat de ontwerpers van de glijdende schaal zich allerm minst belemmerd hebben gevoeld door de afwezigheid van sociologische gegevens. Het tegendeel lijkt waar, de onduidelijkheid rondom de wortelende gevolgen van tijd

33. Stb. 2010-307, p. 67.

34. Stb. 2010-307, p. 67.

35. Stb. 2010-307, p. 65, mijn cursivering.

36. Stb. 2010-307, p. 66, mijn cursivering.

Door het vervallen van de eindtermijn wordt de uitzondering voor hier geboren en getogen vreemdelingen afgeschaft

is de voorwaarde voor de beteugeling van tijd. Juist omdat er geen duidelijke maatstaf is voor worteling, kan de tijdmachine zonder problemen worden aangedraaid.

De tweede reden betreft de ogenschijnlijke helderheid van de glijdende schaal. De grafiek van de glijdende schaal zelf lijkt volstrekt helder en eenduidig. Toch geeft dit in werkelijkheid een vertekend beeld, er zijn de afgelopen jaren ook veel uitzonderingen toegevoegd aan de glijdende schaal, voornamelijk onder druk van Europese ontwikkelingen. Zo moet onder meer aan de Gezinsherenigingsrichtlijn worden getoetst, het Associatierecht, EVRM art. 8 en de Langdurig Ingezetenenrichtlijn. Deze uitzonderingen perken het feitelijke toepassingsbereik van de glijdende schaal aanzienlijk in, als ze dit niet al deden.³⁷ De praktijk is zogezegd weerbarstiger dan de grafiek doet vermoeden. En door de vele uitzonderingen zijn we deels weer terug bij de situatie van voor de systematisering van 1990, een uiterst op het individuele geval gericht beleid. Toch blijft de helderheid van die grafiek van de glijdende schaal juist de aantrekkingskracht van het instrument. In de jaren negentig werd het eenduidige en overzichtelijke karakter van de glijdende schaal ingezet als argument voor de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid ter versterking van de rechtspositie van de langdurig verblijvende migrant. Na de millenniumwisseling slaat dit om, dan blijkt dat de heldere glijdende schaal evengoed kan worden ingezet ter bestrijding van criminaliteit onder vreemdelingen. En dan blijkt dat de glijdende schaal het strenge beleid en de aanscherpingen buitengewoon *zichtbaar* maken. Het vergt slechts een aanpassing van wat getallen in een tabel, getallen die niet gesteund worden door grondig sociologisch bewijs, *et voila!*, het migratiebeleid is ogenschijnlijk strenger geworden. Dat dit door de vele uitzonderingen niet zo eenduidig ligt, krijgt veel minder aandacht. Zichtbaarheid en afwezigheid van sociologische onderbouwing verklaren dat na de millenniumwisseling de ene aanscherping nog niet in werking was getreden of de volgende werd al aangediend.

³⁷. Uit WODC-rapport, Toepassing en aanpassing van de glijdende schaal (2009), p. 8-10, blijkt dat van de 11.697 onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen in de periode 2002-2008 slechts 797 voor toetsing van de glijdende schaal in aanmerking

kwamen. Het merendeel dat niet in aanmerking kwam verbleef reeds te lang in Nederland of viel onder een EU-uitzondering. Van de 797 werden er slechts 257 vreemdelingen daadwerkelijk getoetst, voornamelijk omdat de vreemdeling zelf

4.3 Tijd laat zich niet volledig beteugelen

Toch moet worden vastgesteld dat ook de glijdende schaal van 2012 nog altijd uitgaat van een 'opklimmende reeks'. Hoezeer de schaal ook is aangescherpt, nog altijd is een steeds ernstiger vergrijp vereist om de status van de vreemdeling na verloop van tijd nog te kunnen intrekken. Dat moet dan de weliswaar gedimde, maar nog niet gedoofde wortelende werking van tijd zijn. Nog altijd heerst de gedachte dat iemand na verloop van tijd banden met zijn omgeving en samenleving is aangegaan en dat dit in principe moet worden gehonoreerd met sterkere aanspraken. De geschiedenis van de glijdende schaal getuigt dan ook niet zozeer van het verdwijnen van dit wortelingsidee, veeleer laat deze zich begrijpen als een poging de wortelende werking van de tijd te beteugelen.

En niet alleen uit de glijdende schaal blijkt dat worteling nog altijd wordt geaccepteerd als een centrale pijler van het vreemdelingenrecht. Uit het hele vreemdelingenrechtelijke stelsel komt deze gedachte naar voren. Zo kan na vijf jaar een vreemdeling in beginsel een vergunning voor onbepaalde tijd aanvragen. Ook kan hij na dat tijdsverloop een naturalisatieverzoek indienen. Uit de EVRM art. 8-jurisprudentie blijkt bovendien dat voor het daarin beschermde privéleven tijdsverloop en worteling cruciaal zijn.³⁸ En nergens komt de wortelingsgedachte zo expliciet naar voren als in het recente Kinderpardon.³⁹ Het is daarom vooralsnog ondenkbaar dat het wortelingseffect van tijdsverloop in het kader van de glijdende schaal volledig wordt uitgeschakeld. Dat zou overigens ook het einde van de glijdende schaal betekenen, dan zou immers één strafmaat gelden voor alle migranten en het glijdende aspect zijn verdwenen.

Een vreemdelingenrechtelijk stelsel zonder enig idee van worteling, een stelsel dat geen uitdrukking geeft aan banden die de vreemdeling door de tijd heen opbouwt met anderen en de buitenwereld, lijkt vooralsnog ondenkbaar. •

verzocht om verlenging of wijziging van de verblijfstitel. Bijna de helft (48%) leidde niet tot verblijfsbeëindiging, onder meer vanwege de EVRM art. 8 toets.

³⁸. M.C. Stronks, 'A.A. tegen het Verenigd Koninkrijk: Tijd en identiteit in artikel 8

uitzettingzaken', EHRM 20 september 2011, *Rechtspraak Vreemdelingenrecht* 2011-21, p. 207-218.

³⁹. WBV 2013/1, Nieuw hoofdstuk B22 Langdurig verblijvende kinderen, *Stcr.* 31 januari 2013, nr. 2573.