Ministerie van Justitie en Veiligheid

De Minister van Asiel en Migratie

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en Nationaliteit

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Beslisnota bij Kamerbrief inzake aanpassing glijdende schaal binnen de relevante juridische kaders

Datum
15 december 2025
Ons kenmerk
5210111

1. Aanleiding

Op 24 januari 2024 heeft de Tweede Kamer de motie van het toenmalig Kamerlid Brekelmans (VVD) aangenomen, waarin de regering wordt gevraagd naar een onderzoek naar aanscherping van de glijdende schaal[1].
In de Tweede Kamer is herhaaldelijk de wens geuit om de zogenoemde 'glijdende schaal' aan te scherpen. In het Commissiedebat van 2 oktober 2025 heeft uw voorganger toegezegd de Kamer vóór het einde van het jaar te informeren.
In het Commissiedebat van 9 december 2025 heeft uw voorganger aan het lid Van Dijk (SGP) toegezegd in de brief over de glijdende schaal in te gaan op verblijfsrechtelijke gevolgen van antisemitisme.
In het Coalitieakkoord staat: 'Veroordelingen tijdens de procedure worden zwaarder meegewogen in het besluit op de asielaanvraag. De glijdende schaal wordt maximaal aangescherpt.'
Daarnaast is de motie Rajkowski ingediend die vraagt om strafbaar gedrag maximaal mee te nemen in asielaanvragen.[2]

2. Geadviseerd besluit

Ik adviseer u aan te geven of u instemt met:

1. Aanscherping van de glijdende schaal, mede in het licht van het Coalitieakkoord, en zo ja, of u in stemt met de voorgestelde aanscherpingen:
   a. Ter beschikkingstelling (hierna: TBS) wordt uit art. 3.86 Vb geschrapt en aan art. 3.87 Vb toegevoegd zodat daarvoor niet langer aan de glijdende schaal hoeft te worden getoetst;
   b. Bij recidive wordt het aantal gepleegde misdrijven teruggebracht van drie naar twee, waarvoor een vreemdeling onherroepelijk veroordeeld is;
   c. Het schrappen van het tiende lid van art. 3.86 Vb zodat meer misdrijven kunnen worden meegenomen in de beoordeling;
2. Het verwijzen naar de brief van 22 september 2025 wanneer het gaat om de verblijfsrechtelijke gevolgen van antisemitisme.

[1] TK 2023-2024, 36 196, nr. 11.
[2] TK 2025-2026, 19 637, nr. 3411, nr. 3428 (gewijzigde motie)

3. Het verwijzen naar de brief van 18 december 2024 wanneer het gaat om de afdoening van de motie Rajkowski,

en de daarbij behorende Kamerbrief te laten verzenden naar de Tweede Kamer.

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en Nationaliteit

Datum
15 december 2026

Ons kenmerk
5210111

3. Kernpunten

- In het Coalitieakkoord staat dat de glijdende schaal (in het kader van asiel) maximaal wordt aangescherpt. In het Regeerakkoord van het vorige kabinet stond dat de glijdende schaal in het algemeen zou worden aangescherpt.
- De passage in het Coalitieakkoord (Veroordelingen tijdens de procedure worden zwaarder meegewogen in het besluit op de asielaanvraag. De glijdende schaal wordt maximaal aangescherpt) kan tot het misverstand leiden dat de glijdende schaal wordt gekoppeld aan een beslissing op een asielaanvraag (eerste aanvraag om een verblijfsvergunning). Feitelijk gaat het om twee verschillende situaties met een verschillend juridisch kader.
- De glijdende schaal is alleen van toepassing op het intrekken of niet verlengen van een verblijfsvergunning, en niet op eerste aanvragen. De glijdende schaal is dus niet van toepassing op asielzoekers, die nog geen beslissing hebben gekregen op hun verblijfsaanvraag.
- Voor asielzoekers geldt dat ook getoetst wordt aan openbare orde criterium, maar via het asielspecifieke EU-rechtelijke kader. De toenmalige bewindspersoon heeft in haar brief van 18 december 2024 aangegeven dat bij de beoordeling of een asielvergunning moet worden geweigerd of ingetrokken wegens een strafrechtelijke veroordeling niet langer een minimum wordt gesteld aan de strafoplegging. De beoordeling of er sprake is van een ernstig misdrijf of een bijzonder ernstig misdrijf (zoals bepaald in de EU Kwalificatierichtlijn) is hiermee nog sterker een afweging geworden van de individuele merites van de zaak. Daarnaast worden sindsdien ook veroordelingen in het kader van het jeugdstrafrecht meegewogen. De conclusie is dat zo maximaal is aangescherpt binnen het geldende EU-recht [3].
- De glijdende schaal is wel van toepassing op houders van een verblijfsvergunning asiel. Daarnaast is ook voornoemd asielspecifieke EU-rechtelijk kader van toepassing. Dit kader is in de praktijk meer bepalend voor asielvergunninghouders dan de glijdende schaal.
- Verkend is of de glijdende schaal, die wordt toegepast op intrekking of niet-verlenging van verblijfsvergunningen kan worden verscherpt.
- Uitkomst van die verkenning is dat gerichte aanscherpingen mogelijk zijn en naar verwachting leiden tot meer intrekkingen en/of niet-verlenging van verblijfsaanvragen. Deze gelden voor zowel houders van een reguliere vergunning als van een asielvergunning.
- Gerichte aanscherpingen zijn ook uitvoerbaar voor de IND.
- Een algemene aanscherping van de glijdende schaal is verkend, maar wordt niet wenselijk geacht. Reden daarvoor is dat naast toetsing aan de criteria van de glijdende schaal ook getoetst moet worden aan het evenredigheidsbeginsel. Een algemene aanpassing leidt dan weliswaar tot meer zaken waar aan de criteria van de glijdende schaal worden voldaan, maar een dergelijke aanpassing leidt naar verwachting niet tot meer

[3] TK 2024-2025, 19 637, nr. 3327.

zaken waarin tot intrekking dan wel niet-verlenging van de verblijfsvergunning zal worden overgegaan, omdat het evenredigheidsbeginsel daar in de weg aan zal staan.

-

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en Nationaliteit

Datum
15 december 2026

Ons kenmerk
5210111

4. Toelichting

Wanneer een vreemdeling vanwege het gepleegd hebben van een misdrijf een gevaar vormt voor de openbare orde, kan dit een reden zijn om de verblijfsvergunning niet te verlengen of in te trekken. Het intrekken van een verblijfsvergunning is een ingrijpende maatregel. Deze maatregel heeft tot gevolg dat een vreemdeling en eventuele gezinsleden Nederland moeten verlaten en moeten terugkeren naar hun land van herkomst of zich elders dienen te vestigen. Kortheidshalve zal het in deze nota steeds over intrekken gaan, maar voor niet-verlengen geldt hetzelfde. De beoordeling of de verblijfsvergunning kan worden ingetrokken, gebeurt aan de hand van de glijdende schaal. De glijdende schaal heeft geen betrekking op vreemdelingen die voor de eerste keer een verblijfsvergunning aanvragen, maar nog geen vergunning hebben verkregen (toelating).[4] De glijdende schaal is zowel toepasselijk op reguliere als op asielvergunningen en op vergunningen voor bepaalde en voor onbepaalde tijd. De glijdende schaal legt een relatie tussen de duur van het verblijf en de ernst van het misdrijf. De ernst van het misdrijf komt tot uiting in de maximale straf die kan worden opgelegd voor het plegen van het misdrijf en de onherroepelijk opgelegde straf door een rechter.

In artikel 3.86 Vb zijn de drie zogenoemde glijdende schalen opgenomen. Er is een glijdende schaal voor:
- misdrijven waartegen maximaal zes jaar gevangenisstraf is bedreigd;
- misdrijven waartegen meer dan zes jaar gevangenisstraf is bedreigd;
- recidive, waarbij meer dan drie misdrijven zijn begaan.

De huidige glijdende schaal (art. 3.86 Vb) loopt van:
- één dag onherroepelijk opgelegde gevangenisstraf bij een verblijf van minder dan drie jaar;
- tot 65 maanden bij een misdrijf waartegen maximaal zes jaar gevangenisstraf is bedreigd;
- of 48 maanden bij een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van meer dan zes jaar is bedreigd bij een verblijf van ten minste 15 jaar.

Bij recidive loopt de glijdende schaal van één dag bij een verblijf van minder dan drie jaar tot 14 maanden bij een verblijf van ten minste 15 jaar. Naarmate een vreemdeling langer in Nederland verblijft, moet het begane misdrijf ernstiger zijn.

Bij een aantal categorieën vreemdelingen moet volgens EU-regelgeving ook getoetst worden aan het EU-openbare orde criterium. Dit is het geval bij asielstatushouders met internationale bescherming, EU-burgers en hun gezinsleden, langdurig ingezetene derdelanders (alleen bij intrekking) en Turken die verblijfsrechten ontlenen aan het 'Associatieverdrag EU-Turkije'. In die gevallen moet de IND toetsen aan het criterium dat de dader van het misdrijf een

[4] In het geval van een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of bij de aanvraag voor EU-status van langdurig ingezetene, is de glijdende schaal ook van toepassing.

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en Nationaliteit

Datum
15 december 2026

Ons kenmerk
5210111

'actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving'. Dat betekent dat niet alleen gekeken moet worden wat de vreemdeling in het verleden heeft misdaan, maar ook of hij nog steeds een bedreiging voor de samenleving vormt.
Daarnaast stelt de Kwalificatierichtlijn dat in geval van een verdragsvluchteling er sprake moet zijn van een 'bijzonder ernstig misdrijf' en ingeval van subsidiaire bescherming van een 'ernstig misdrijf'.

Als bovenstaande toetsing tot uitkomst heeft dat de veroordeling zwaar genoeg is voor intrekking van de verblijfsvergunning, volgt een toets aan het evenredigheidsbeginsel. Zowel in nationale regelgeving (onder meer art. 3.4 Algemene wet bestuursrecht) als internationale regelgeving (onder meer de EU-richtlijnen en verordeningen inzake migratie) is dit beginsel neergelegd. De IND toetst dan of er specifieke omstandigheden zijn, die alsnog een belemmering zijn voor intrekking van de verblijfsvergunning. Dit kunnen bijvoorbeeld art. 8 EVRM - gerelateerde omstandigheden zijn, zoals de aanwezigheid van jonge, afhankelijke kinderen.

Verkend is of en in hoeverre de glijdende schaal kan worden aangescherpt op een manier die past bij het beoogde doel van de glijdende schaal, namelijk het kunnen intrekken van een verblijfsvergunning. Hieronder wordt eerst uiteengezet welke aanscherpingen mogelijk en effectief worden geacht, en daarna welke zijn verkend, maar niet haalbaar zijn bevonden.

Mogelijke aanscherpingen

a. TBS uit artikel 3.86 Vb 2000 schrappen en onder artikel 3.87 Vb meewegen.

Artikel 3.86 Vb verwijst naar artikel 37a WvSr, waarin de TBS-maatregel is opgenomen. TBS wordt in eerste instantie voor twee jaar opgelegd en kan daarna worden verlengd. Bij een langer verblijf, waarbij een veroordeling tot meer dan 2 jaar gevangenisstraf vereist is voor intrekking van de verblijfsvergunning, betekent dit dat TBS pas een intrekkingsgrond kan worden na één of meerdere TBS-verlengingen. Gelet op de ernst van het delict kan het echter wenselijk zijn om de verblijfsvergunning eerder in te trekken. Zonder een voornemen tot intrekking van het verblijfsrecht zal de dwangbehandeling gericht zijn op resocialisatie in Nederland in plaats van terugkeer naar het land van herkomst. Daarnaast komt de wachtperiode de beoordeling van de intrekking niet ten goede. Naarmate de vreemdeling langer in Nederland verblijft, kunnen er meer omstandigheden optreden die een belemmering voor intrekking van de verblijfsvergunning kunnen zijn.

Het is daarom wenselijk om de TBS-maatregel te verplaatsen van art. 3.86 Vb naar art. 3.87 Vb. Dit artikel maakt het mogelijk om buiten toepassing van art. 3.86 Vb (dus zonder toetsing aan de glijdende schaal) een verblijfsvergunning in te trekken wegens gevaar voor de openbare orde indien zwaarwegende belangen daartoe nopen. Een veroordeling tot TBS kan daar specifiek aan worden toegevoegd. In nadere regelgeving of in de Vreemdelingencirculaire kan worden uitgewerkt in welke gevallen de verblijfsvergunning van een TBS'er kan worden ingetrokken.

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en Nationaliteit

Datum
15 december 2026

Ons kenmerk
5210111

Het ministerie van JenV werkt daarnaast aan een breder pakket ten aanzien van de problematiek rondom vreemdelingen zonder verblijfsrecht in TBS. Inzet is de Tweede Kamer hierover eind 2026 te informeren.

b. Bij recidive wordt het aantal gepleegde misdrijven teruggebracht van drie naar ten minste twee, waarvoor een vreemdeling onherroepelijk veroordeeld is.

In artikel 3.86, vierde lid, Vb is neergelegd dat een verblijfsvergunning kan worden ingetrokken wanneer een vreemdeling ten minste drie misdrijven heeft gepleegd en de onherroepelijke gevangenisstraf een bepaalde duur heeft (variërend van één dag bij een verblijf van minder dan drie jaar tot 14 maanden bij een verblijf van ten minste 15 jaar). Het voorstel is om dit artikellid te wijzigen en het minimumaantal van drie gepleegde misdrijven te verlagen naar ten minste twee. De glijdende schaal zelf blijft bij recidive wel gelijk, zodat een vreemdeling die die norm na twee onherroepelijke veroordelingen heeft bereikt, misdrijven waar een zwaardere straf op staat moet hebben gepleegd dan de vreemdeling die die norm na drie onherroepelijke veroordelingen heeft bereikt. Met twee gepleegde zwaardere misdrijven kan een vreemdeling immers een even groot risico vormen voor de openbare orde als een vreemdeling die drie minder zware misdrijven heeft gepleegd, en beiden daarmee aan dezelfde strafmaat voldoen.

c. Het schrappen van het tiende lid van artikel 3.86 Vb.

Dit lid bepaalt dat na 10 jaar rechtmatig verblijf alleen nog een misdrijf als bedoeld in art. 22b, eerste lid WvSr wordt mee berekend bij de toepassing van de glijdende schaal. Het gaat dan om een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van ten minste zes jaar is bedreigd, bestaande uit een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer, of geweld of dreiging van geweld jegens ambtenaren of zedenmisdrijven waarbij minderjarigen zijn betrokken) of een misdrijf uit de Opiumwet waartegen een gevangenisstraf van ten minste zes jaar is bedreigd,
Ook andere misdrijven kunnen een ernstig gevaar kunnen vormen voor de openbare orde. Daarbij valt te denken aan bijvoorbeeld zware financiële criminaliteit, mensenhandel (met meerdere slachtoffers) en pogingen tot of voorbereiding van het plegen van ernstige misdrijven (waaronder gewelds- en levensdelicten)). Dergelijke casuïstiek doet zich in de praktijk voor, maar er is nu geen mogelijkheid vanwege de beperking van het tiende lid om in die situatie het verblijfsrecht in te trekken. Het schrappen van de beperking maakt het mogelijk deze misdrijven mee te nemen in de beoordeling.

Aanscherpingen die verkend zijn, maar niet haalbaar worden geacht

d. Aanscherping van de glijdende schaal door verlaging gevangenisstraf ten opzichte van verblijfsduur

Onderzocht is of een aanscherping van de glijdende schaal door toepassing vaneen lagere gevangenisstraf bij een bepaalde verblijfsduur mogelijk is. Daarbij is geconcludeerd dat verplichte toetsing aan het evenredigheidsbeginsel maakt dat een algemene aanscherping naar verwachting niet tot meer intrekkingen zal leiden, omdat de IND op grond van het evenredigheidsbeginsel nog toetst of er specifieke omstandigheden zijn die een belemmering vormen voor intrekking van de verblijfsvergunning.. Zeker in die situaties waar het EU-openbare orde

criterium in het geding is, maar ook waar getoetst wordt aan 8 EVRM en er bijvoorbeeld minderjarige afhankelijke kinderen zijn, zal dat naar verwachting betekenen dat niet kan worden overgegaan tot intrekking of niet-verlenging. Een dergelijke aanscherping van art. 3.86 Vb levert de IND extra werk op, maar leidt naar verwachting dus niet tot meer in rechte houdbare intrekkingen.

e. Het zwaarder laten meewegen van specifieke misdrijven

Bij de beoordeling van de asielaanvraag mag de IND aannemen dat de aanvrager een gevaar is voor de gemeenschap wanneer sprake is van een misdrijf zoals genoemd in paragraaf C2/7.10.3.2 van de Vc 2000, zoals zeden- en geweldsmisdrijven, brandstichting, illegale handel in wapens en mensenhandel.

Zo worden bepaalde misdrijven zwaarder meegewogen. Bezien is of het wenselijk is dezelfde systematiek (het zwaarder laten meewegen van bepaalde misdrijven) toe te passen bij de glijdende schaal. De uitkomst is dat dit bij de toepassing van de glijdende schaal niet wenselijk is. In art. 3.86 Vb wordt al onderscheid gemaakt tussen lichtere misdrijven met een maximale strafdreiging van maximaal zes jaar en zwaardere misdrijven met een strafdreiging van meer dan zes jaar. Bij deze zwaardere misdrijven kan al bij een korter verblijf de verblijfsvergunning worden ingetrokken. Daar komt bij dat na de toets aan de glijdende schaal, de IND ook moet kunnen motiveren dat de intrekking van de verblijfsvergunning evenredig is. Voor de IND betekent het benoemen van specifieke misdrijven die zwaarder zouden moeten meewegen extra werk met wellicht extra juridische procedures, terwijl de verwachting is dat vanwege het evenredigheidsbeginsel er uiteindelijk niet veel meer verblijfsvergunningen kunnen worden ingetrokken.

Overig

f. Het meewegen van onherroepelijk geworden geldboetes.

Op het plegen van een misdrijf staat een bepaalde maximum gevangenisstraf of een bepaalde maximum geldboete. Tot op heden wordt bij de toepassing van de glijdende schaal, conform art. 3.86 Vb, alleen de duur van een gevangenisstraf betrokken. In de brief aan de Tweede Kamer van 3 september jl. (TK 2024/2025, 29279, nr. 984) is toegezegd dat u zou onderzoeken op welke wijze geldboetes kunnen worden meegewogen in de glijdende schaal. Uit het onderzoek is gebleken dat het niet mogelijk is om een stelsel in te voeren waarbij de hoogte van geldboetes is gekoppeld aan de duur van het verblijfsrecht, zoals dat wel voor gevangenisstraffen kan. Overigens worden er bij misdrijven – en zeker bij zwaardere – zelden geldboetes opgelegd.

g. Antisemitisme en verblijfsrechtelijke gevolgen

In de brief van 22 september jl.is hier al uitgebreid op ingegaan. Er zijn geen nieuwe ontwikkelingen of inzichten sindsdien. U geeft in het kort weer wat in de brief van 22 september staat en verwijst naar die brief.

4.1. Politieke context

Op 24 januari 2024 heeft de Tweede Kamer de motie van het toenmalig Kamerlid Brekelmans (VVD) aangenomen, waarin de regering wordt gevraagd naar een

onderzoek naar aanscherping van de glijdende schaal[5]. De fracties van GL/PvdA, D66, SP, DENK, PvdD en VOLT stemden tegen.
In het regeerprogramma van het kabinet Schoof stond dat de glijdende schaal zou worden aangepast, zodat vergunningen van criminele vreemdelingen kunnen worden ingetrokken.
In het nieuwe Coalitieakkoord staat dat de glijdende schaal maximaal wordt aangescherpt (in het kader van asielzoekers die strafbare feiten plegen).

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en Nationaliteit

Datum
15 december 2026

Ons kenmerk
5210111

4.2. Financiële overwegingen

Hiervoor zal een EAUT worden uitgevoerd door de IND.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

[5] TK 2023-2024, 36 196, nr. 11.