

De Minister voor Vreemdelingenzaken  
en Integratie  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres  
Juliana van Stolberglaan 4  
2595 CL Den Haag

correspondentieadres  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

t 070 - 361 9723  
f 070 - 361 9746  
www.rechtspraak.nl

datum 9 december 2004  
contactpersoon Mw. mr. R.M. Driessen  
doorkiesnummer 070 - 3619 852  
e-mail [R.Driessen@rvdr.drp.minjus.nl](mailto:R.Driessen@rvdr.drp.minjus.nl)  
kamernummer 2A52  
ons kenmerk UIT 5170 / ONTW RMD  
uw kenmerk 5310870/04/6  
onderwerp Vreemdelingenbesluit 2000

Geachte mevrouw Verdonk,

Bij brief van 30 september jl. (kenmerk 5310870/04/6) heeft advies gevraagd over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000). Met name wordt gevraagd om te adviseren over de mogelijke gevolgen van de voorgestelde wijziging van artikel 3.1 Vb 2000 voor de rechtspleging.

### **1. Korte samenvatting van de voorgestelde wijzigingen**

Het indienen van een (reguliere) aanvraag levert in het huidige wettelijke systeem rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, aanhef en onder f, Vw 2000 (juncto 3.1 Vb 2000) op. Omdat, blijkens de toelichting bij de voorgestelde wijziging, steeds meer vreemdelingen een reguliere verblijfsvergunning aanvragen zonder dat zij in het bezit zijn van een machtiging tot voorlopige verblijf (mvv) om aldus tijdelijk rechtmatig verblijf te krijgen, is (in toenemende mate) sprake van een oneigenlijk gebruik van de reguliere procedure. Daarom wordt voorgesteld om het systeem te wijzigen zodat een vreemdeling geen rechtmatig verblijf meer heeft tijdens de aanvraagfase, tenzij de aanvraag naar het voorlopig oordeel van de minister niet op het mvv-vereiste kan worden afgewezen. Ook als sprake is van een herhaalde aanvraag of van openbare orde aspecten heeft een vreemdeling, die een reguliere aanvraag heeft ingediend, geen rechtmatig verblijf. Omdat deze uitzonderingen ook al in het huidige Vb 2000 zijn neergelegd (en dus op dit punt geen wijziging is beoogd) wordt ervoor gekozen om deze twee uitzonderingen te laten rusten.

### **2. Mogelijke consequenties voor de rechtspleging**

In de toelichting wordt over de gevolgen voor de rechtspleging het volgende opgemerkt:

*“In de praktijk is gebleken dat de meeste vreemdelingen die oneigenlijk gebruik van de reguliere toelatingsprocedure maken, een bezwaarschrift indienen tegen de afwijzing van de aanvraag wegens het ontbreken van de vereiste machtiging tot voorlopig verblijf. Aangezien dat de werking van het afwijzende besluit en daarmee de verplichting om Nederland te verlaten niet opschort (artikel 73, tweede lid, Vw 2000) wordt in vrijwel alle gevallen de rechtbank verzocht om een voorlopige voorziening te treffen. Het eerste verzoek om een voorlopige voorziening mag als regel in Nederland*

datum 9 december 2004  
kenmerk UIT 5170 / ONTW RMD  
pagina 2 van 4

*worden afgewacht (hoofdstuk B1/4.7.6.6. van de Vreemdelingencirculaire 2000). Het ligt in de lijn der verwachtingen dat een deel van de vreemdelingen die oneigenlijk gebruik maken van de reguliere toelatingsprocedure, de rechtbank eerder - gelijktijdig of kort na de indiening van de aanvraag om een verblijfsvergunning - om een voorlopige voorziening zullen willen vragen, waarvan geen structurele stijging van het aantal voorlopige voorziening procedures wordt verwacht.”*

De vraag is of dit juist is. Door het onthouden van rechtmatig verblijf aan een reguliere aanvraag wordt de situatie van de vreemdeling onzeker. Hij kan op elk moment ter fine van uitzetting in bewaring worden gesteld. Een gemachtigde zal waarschijnlijk iets aan die onzekerheid willen doen. Het procedeedgedrag van de gemachtigden inschattende, levert het dus mogelijk wel extra procedures op. Welke procedures en hoeveel precies moet de praktijk uitwijzen<sup>1</sup>. Enkele mogelijke extra procedures worden in het navolgende geschetst.

De toelichting gaat uit van de verwachting dat - kort gezegd - er geen structurele stijging van het aantal voorlopige voorzieningen (vovo) te verwachten is omdat vovo's die onder het huidige regime hangende de bezwaarfase worden ingediend nu hangende de aanvraagfase zullen worden ingediend (met andere woorden dat vovo's enkel eerder in de procedure zullen worden gevraagd).

De toelichting gaat evenwel niet in op de vraag of hangende de aanvraag een vovo kan worden getroffen. Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan een voorzieningenrechter alleen een vovo treffen als er een bezwaarschrift is ingediend of beroep is ingesteld tegen een beslissing (zie artikel 8:81 Awb). De bestuursrechter kan geen vovo treffen hangende een aanvraagfase. De Vw 2000 kent evenmin de mogelijkheid om, in afwijking van de Awb, hangende een aanvraag een vovo te treffen. Met andere woorden de vreemdelingenrechter is, als gevolg van het wettelijk systeem, niet bevoegd om een vovo hangende een aanvraag te treffen (toe te wijzen). Mogelijk gevolg is dat de gemachtigden op andere manieren proberen hun 'recht te halen'. Daartoe hebben ze in ieder geval twee mogelijkheden<sup>2</sup>:

1. Het civiele kort geding - omdat de bestuursrechter geen rechtsbescherming kan bieden;
2. Een vovo indienen hangende een bezwaar tegen het niet tijdig beslissen. Daarmee wordt het volgende bedoeld. Op grond van artikel 3.1 Vb 2000 (nieuw) moet de minister bepalen of de aanvraag wordt afgewezen op het mvv-vereiste. Als het mvv-vereiste niet wordt tegengeworpen heeft de vreemdeling rechtmatig verblijf. Een gemachtigde, die serieus met de belangen van zijn cliënt omgaat, zal waarschijnlijk zijn cliënt een aanvraag om een verblijfsvergunning laten indienen en voorts mogelijk een verzoek laten indienen om binnen een aantal uren te bepalen of aan de aanvraag 'schorsende werking' verleend wordt (d.i. een verzoek om vast te stellen dat de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft dan wel te bepalen dat de aanvraag hier te land mag worden afgewacht). Conform de tekst van de bepaling - er wordt immers gesproken van 'naar het voorlopige oordeel van de minister' - zal er iemand een beslissing moeten nemen of de aanvraag kan worden afgewezen op het mvv-vereiste. De gemachtigde zou dus druk op de zaak kunnen

---

<sup>1</sup> Dit is mede afhankelijk van de inhoud van de beslissingen van rechters op ingestelde rechtsmiddelen, waarover op dit moment nog geen uitspraak kan worden gedaan. Voorts is het afhankelijk van de effectiviteit van het toezicht- en terugkeerbeleid. Hoe effectiever dit beleid, hoe meer rechtsmiddelen naar verwachting zullen worden ingediend.

<sup>2</sup> Zoals al gezegd: of deze rechtsmiddelen het beoogde soelaas zullen bieden moet worden afgewacht.

datum 9 december 2004  
kenmerk UIT 5170 / ONTW RMD  
pagina 3 van 4

zetten door, na afloop van de gestelde termijn, een bezwaar tegen het niet tijdig beslissen in te dienen en (tegelijkertijd) een vovo in te dienen (om op deze manier toch bij de vreemdelingenrechter te kunnen procederen). Een mogelijk gevolg is dus dat, uitgaande van de toelichting, in 10.000 zaken extra bezwaarschriften ingediend zullen worden, die door de IND moeten worden afgedaan en extra vovo's zullen worden ingediend, die door de rechterlijke macht afgedaan moeten worden.

De toelichting houdt geen rekening met het voorgaande en houdt bovendien geen rekening met het feit dat, nadat er een beschikking is genomen op de aanvraag, tegen deze beschikking de gangbare rechtsmiddelen (bezwaar en vovo) kunnen worden aangewend. De geopperde verwachting dat er geen sprake zal zijn van een structurele stijging van het aantal vovo's achten we niet op voorhand een waarschijnlijke verwachting.

Het zou natuurlijk zo kunnen zijn dat de soep minder heet gegeten wordt als ze hiervoor is opgediend. Als de vreemdeling namelijk (toch) niet met (concrete, daadwerkelijke) uitzetting worden bedreigd, kan een vreemdeling er voor kiezen om een aanvraag in te dienen om vervolgens maar af te wachten wat er gebeuren gaat. Als dit 'scenario' zich voor gaat doen rijst de vraag naar het nut van de voorgestelde wijziging. Een legitieme vraag omdat het 'probleem' ook (en gezien het voorgaande: waarschijnlijk beter) opgelost zou kunnen worden door de IND met meer voortvarendheid op de aanvragen om reguliere verblijfsvergunningen te laten beslissen. Op die wijze wordt een verkorting van de termijn van "rechtmatig" verblijf bereikt. Het huidige bestuursrecht geeft het bestuursorgaan voldoende instrumentarium om te bereiken dat aan een belanghebbende binnen betrekkelijk korte tijd een beslissing op een aanvraag kan worden uitgereikt.

### **3. Tekstueel verbeterpunt**

Opvalt dat artikel 3.1 Vb 2000 (nieuw) spreekt over verlenen, *wijzigen* en *verlengen* van verblijfsvergunning<sup>3</sup>. Uitgaande van de tekst van het besluit lijkt het een loze bepaling omdat het ontbreken van een mvv geen afwijzingsgrond vormt om een tijdig ingediende aanvraag tot wijziging van de verblijfsvergunning te weigeren (artikel 17 Vw 2000) en het ontbreken van een mvv geen afwijzingsgrond is op basis waarvan verlenging van een verblijfsvergunning geweigerd kan worden (zie artikel 18 Vw 2000). De artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.1 Vb 2000 maakt duidelijk dat de bepaling enkel ziet op een aanvraag waarbij feitelijk eerste toelating wordt beoogd. Wellicht is het zinvol om dit niet alleen in de toelichting op te nemen maar ook (op een of ander wijze) ook in de tekst van het Vb 2000 neer te leggen.

### **4. Kostenaspect**

Omdat op dit moment niet kan worden ingeschat wat het procedeedrag van de gemachtigden zal zijn kan geen inschatting van de mogelijke kosten gemaakt worden. Mocht blijken dat de effecten van de wijzigingen van het Vreemdelingenbesluit tot een stijging van het zaaksaanbod bij de vreemdelingenkamers leidt, dan zal de Raad hier later op terug te komen.

---

<sup>3</sup> Ook het huidige artikel 3.1. Vb 2000 noemt overigens deze drie categorieën.

datum 9 december 2004  
kenmerk UIT 5170 / ONTW RMD  
pagina 4 van 4

## **5. Conclusie**

Niet helder wordt dat het voorstel in voldoende mate zal bijdragen aan een oplossing van het door de Minister gesignaleerde probleem van het indienen van nagenoeg kansloze aanvragen en het aldus door de vreemdeling tijdelijk verkregen rechtmatig verblijf. Wat de winst is van de voorgestelde wijziging van artikel 3.1 Vb 2000 ten opzichte van een vlotte beslissing in primo blijft onderbelicht.

Indien na het uitbrengen van advies het ontwerpbesluit op principiële onderdelen wordt gewijzigd, dan wordt de Raad daarvan graag op de hoogte gesteld.

Hoogachtend,

Th. Groeneveld  
Lid Raad voor de rechtspraak