

Aan de Minister van Justitie
d.t.v. mw. mr. I.S. Vreken
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 21 december 2006
onderdeel Ontwikkeling
contactpersoon mw. mr. R.M. Driessen
doorkiesnummer 070 - 361 9852
faxnummer 070 - 361 9754
e-mail R.Driessen@rechtspraak.nl
ons kenmerk UIT 10020 ONTW / RMD
uw kenmerk 5444095/06/0
onderwerp Adviesaanvraag conceptwetsvoorstel tot het afschaffen van
bezwaar in reguliere verblijfsprocedures

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

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 17 oktober jl., (kenmerk 5444095/06/6), verzocht u de Raad voor de rechtspraak advies uit te brengen inzake het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het afschaffen van bezwaar in reguliere verblijfsprocedures.

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de procedures in reguliere zaken meer in lijn te brengen met die welke in asielzaken worden gevolgd en de procedure als geheel te versnellen. Voorgesteld wordt de mogelijkheid van het maken van bezwaar (behoudens uitzonderingen) te vervangen door een mogelijkheid te reageren op een door de IND uitgebracht voornemen en de rechter de mogelijkheid te geven om relevante nieuwe feiten en omstandigheden bij de beoordeling van het beroep te betrekken.

Gehoord de gerechten adviseert de Raad als volgt.

Advies

De Raad is van mening dat het vreemdelingenrecht door de beoogde wijziging onnodig op een afstand van het algemene bestuursrecht komt te staan. De beoogde voordelen van het wetsvoorstel (kort samengevat: eenvormigheid en versnelling van de procedure) kunnen ook op andere wijzen worden verkregen, bijvoorbeeld door toepassing van de Wet rechtstreeks beroep. Volgens de Raad, bestaan er, indien het wetsvoorstel wordt doorgevoerd, twee systemen van rechterlijke toetsing naast elkaar. Een voornemenprocedure met een ex nunc-toetsing en een 'bezwaar'procedure (voor administratief beroep of bezwaren tegen feitelijke handelingen van de minister zelf) met een ex tunc-toetsing. Hoewel de laatstgenoemde procedure in de praktijk minder vaak voor komt dan beschikkingen op aanvragen adviseert de Raad om één heldere en eenduidige procedure in te voeren.

Werklast

De Raad verwacht dat de afschaffing van de bezwaarfase in reguliere zaken een instroomverhogend effect zal hebben en een taakverzwaring voor de gerechten met zich zal brengen om de volgende redenen:

- a) Uit het wetsvoorstel blijkt dat niet in alle gevallen een voornemen zal worden uitgebracht. Zo zijn aanvragen voor een tijdelijk verblijfsdoel evenals aanvragen die kunnen worden afgewezen op het mvv-vereiste hiervan uitgezonderd. Toch kunnen zich in deze procedures 'problemen' voordoen die een voornemen rechtvaardigen. Zo is er ten aanzien van de eerste categorie - weliswaar in wisselende mate - sprake van beleidsvrijheid en kan een vreemdeling een beroep doen op artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarin de zogenoemde inherente afwijkingsbevoegdheid is opgenomen. Verder wordt in de mvv-procedure vaak een beroep gedaan op de hardheidsclausule. Volgens de Raad zijn dit (dat wil zeggen: een mogelijk beroep op en het al dan geen toepassing geven aan artikel 4:84 van de Awb en/of een beroep op de hardheidsclausule) redenen genoeg om wel een voornemen uit te brengen omdat de rechter anders in beroep geconfronteerd wordt met niet-uitgekristalliseerde standpunten. Dat laatste zal een taakverzwaring voor de rechter en verlenging van procedures tot gevolg hebben.
- b) Uit het wetsvoorstel vloeit voort dat voor visa voor kort verblijf geen voornemenprocedure wordt beoogd, zodat er direct beroep moet worden ingesteld. Dergelijke besluiten zijn, naar de Raad is gebleken, vaak niet voldoende gemotiveerd. Zo worden visa geweigerd met als argument vestigingsgevaar, terwijl dat gevaar niet wordt gemotiveerd. De beoordeling van een dergelijk besluit, dat niet is heroverwogen in een bezwaarschriftprocedure en waaraan ook geen voornemenprocedure vooraf is gegaan, zal tot een taakverzwaring van de rechter kunnen leiden.
- c) De voorgestelde ex nunc-toetsing kan geen vervanging zijn voor de bezwaarfase en zal een taakverzwaring voor de gerechten betekenen, omdat bij de rechterlijke toetsing rekening moet worden gehouden met feiten en omstandigheden van na het bestreden besluit. Verder rijst de vraag of de beperkte uitleg van artikel 83 van de Vreemdelingenwet 2000 in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ook van toepassing zal zijn in reguliere zaken. De bewoording van artikel 78b, die identiek is aan artikel 83 van de Vreemdelingenwet 2000, doet het vermoeden. Naar de Raad verwacht zal deze zeer beperkte ex nunc-toetsing een verlenging van het besluitvormingstraject bij het bestuursorgaan tot gevolg hebben.
- d) Het laten vervallen van de bezwaarschriftprocedure heeft, als algemene regel, tot consequentie dat de betrokkene niet de mogelijkheid krijgt zijn argumenten en grieven tegen het voor hem negatieve besluit (nogmaals) aan te voeren en tijdens een hoorzitting mondeling een toelichting te geven. Anderzijds wordt daardoor ook het bestuursorgaan de mogelijkheid ontnomen om de betrokkene te overtuigen van de juistheid van het besluit. Verder valt te verwachten dat een primair besluit, ook na een voornemenprocedure, minder uitvoerig wordt gemotiveerd dan een besluit op bezwaar. Onder die omstandigheden zal de betrokkene om begrijpelijke redenen eerder aanleiding zien beroep in te stellen teneinde te worden gehoord en een herbeoordeling van het bestreden besluit te bewerkstelligen. Dit heeft waarschijnlijk voor de rechtbanken een instroom verhogend effect.

datum 21 december 2006
kenmerk UIT 10020 ONTW / RMD
pagina 3 van 5

Gezien het voorgaande zal duidelijk zijn dat naar de mening van de Raad het wetsvoorstel waarschijnlijk grote gevolgen heeft voor zowel de instroom van reguliere beroepen bij de rechtbanken.¹ Voor wat de zaaksinstroom bij de rechtbanken betreft geldt dat verschillende tegenstrijdige bewegingen gelijktijdig optreden. Zo zal enerzijds het wegvallen van de filterfunctie van de bezwaarprocedure betekenen dat er meer beroepen (en voorlopige voorzieningen hangende beroep) gaan komen, maar zal tegelijkertijd de groep voorlopige voorzieningen hangende bezwaar bij de rechtbanken verdwijnen. Onduidelijk is of de procesbereidheid van partijen even groot zal zijn als de huidige bezwaarschriftbereidheid. Factoren die instroombeperkend zouden kunnen werken zijn de griffiekosten en de lengte van de procedure bij de rechtbank.² Naar inschatting van de Raad zullen die factoren in het licht van de belangen die voor de vreemdeling op het spel staan, niet of nauwelijks instroombeperkend werken.

Gebaseerd op de aantallen in de Meerjaren Productie Prognose (MPP), zoals goedgekeurd in de CGV van 6 december 2006, kan een indicatie worden geven van de te verwachten extra zaaksinstroom bij de rechtbanken ten gevolge van het afschaffen van bezwaar. Hiervoor worden de aantallen voor het jaar 2008 gebruikt.³

In de huidige situatie, dat wil zeggen vóór de wetswijziging, stromen er ongeveer 26.600 bezwaren regulier in bij de IND op jaarbasis (2.000 asielgerelateerd, 4.600 MVV, 15.000 VVR en 5.000 Visum). Dat levert ongeveer 10.200 beroepen regulier bij de rechtbanken op en daarnaast ongeveer 5.600 voorlopige voorzieningen hangende beroep en 4.400 voorlopige voorzieningen hangende bezwaar. Ná de wetswijziging zou de laatste groep (vovo's hangende bezwaar) bij de rechtbanken komen te vervallen. Dat is een besparing van ongeveer 4.400 zaken. Echter, in plaats van 10.200 beroepen zullen er waarschijnlijk 26.600 beroepen komen, namelijk alle huidige bezwaren. Dat is een toename van 16.400. Bij deze extra beroepen hoort ook een groep extra vovo's hangende beroep. In de huidige situatie verhouden deze zich min of meer als 2:1.⁴ Hanteren we deze verhouding, dan zou dat betekenen dat er $16.400 / 2 = 8.200$ vovo's hangende beroep bij zullen komen.

Het netto-effect is dan: -4.400 vovo's hangende bezwaar + 16.400 beroepen + 8.200 vovo's hangende beroep = $+20.200$ zaken op jaarbasis.

¹ Met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 is eenzelfde wijziging teweeggebracht bij de asielprocedure zoals nu wordt voorgesteld voor reguliere zaken. Deze eerdere ervaring biedt echter geen houvast bij het bepalen van het te verwachten effect. De inschatting van het toenmalige effect wordt namelijk vertroebeld door een gelijktijdige en zeer extreme teruggang in instroom van asielzoekers in Nederland.

² De Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV) en de IND hebben het netto-effect op de zaaksinstroom voorlopig als niet-kwantificeerbaar verondersteld en om die reden ook niet meegenomen in de meerjarenraming MPP van 6 december 2006.

³ Er wordt uitgegaan van het jaar 2008 omdat dit het beoogde ingangsjaar is van de wetswijziging en omdat de aantallen van 2007 voor de IND een groot aantal weg te werken voorraden bevat.

⁴ Deze verhouding is vermoedelijk een onderschatting. Mogelijk zou deze verhouding voor de extra beroepen eerder in de richting van 1:1 gaan, aangezien een groot deel van de nieuwe beroepen voortkomt uit zaken die in de huidige situatie *gehonoreerde* bezwaarschriften zijn.

datum 21 december 2006
kenmerk UIT 10020 ONTW / RMD
pagina 4 van 5

Wat de gemiddelde zaakswaarte betreft, ligt het voor de hand dat de vereiste inhoudelijke toetsing van de toekomstige beroepen zwaarder wordt. Op dit moment is echter niet in te schatten hoe dit in de praktijk gaat verlopen. De Raad zal dit na invoering van de wet monitoren en behoudt zich het recht voor hiervoor zondig in de toekomst aanvullend te claimen.

De 20.200 zaken per jaar komen overeen met 20.200 producten 'vreemdelingenzaken', elk met een productgroepprijs van €964,67. De claim per jaar is daarmee $20.200 * €964,67 = €19.486.000$ (afgerond op duizendtallen), ingaand vanaf 2008.

Tabel 1 : Opbouw extra zaaksinstroom eerste 5 jaar na invoering

	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5 e.v.
Aantal extra zaken	20.200	20.200	20.200	20.200	20.200
Kosten (afgerond)	€19.486.000	€19.486.000	€19.486.000	€19.486.000	€19.486.000

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

T. Groeneveld
Lid Raad voor de rechtspraak

datum 21 december 2006
kenmerk UIT 10020 ONTW / RMD
pagina 5 van 5

Bijlage: wetstechnisch commentaar

- Het is de Raad opgevallen dat er in het wetsvoorstel een aantal malen wordt gesteld dat een en ander nader wordt uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit 2000 of een algemene maatregel van bestuur (zie bijvoorbeeld artikel 24a, derde lid, aanhef en onder a, en artikel 24a, vierde lid). De Raad adviseert dit alsnog in de wet (in formele zin) te regelen omdat nadere besluitvorming in het Vreemdelingenbesluit, met name vanwege het essentiële karakter van de onderwerpen, onvoldoende wordt geacht.
- Blijkens de Memorie van Toelichting (blz. 9, voorlaatste alinea) wordt gedacht aan een termijn van zes weken waarbinnen de zienswijze moet worden uitgebracht (eventueel in te korten als sprake is van een mvv-aanvraag of van een ongewenstverklaring teneinde de voortgang van de procedure te waarborgen). De Raad adviseert om een inkorting van de termijn van zes weken in ieder geval niet in te voeren bij de ongewenstverklaring omdat het argument dat een vreemdeling voldoende tijd moet krijgen om een gemachtigde te zoeken, ook geldt als sprake is van een ongewenstverklaring (zijnde een niet-aangevraagde beschikking), terwijl het hierbij om een zeer ingrijpende maatregel gaat.
- Art. 24a, lid 5 bepaalt dat de zienswijze (ook ten aanzien van het voornemen om de vreemdeling ongewenst te verklaren ingevolge het 2^e lid van dit artikel), in afwijking van art. 4:9 van de Awb, schriftelijk naar voren wordt gebracht, ofwel mondeling horen behoort niet tot de mogelijkheden. Onder aan blz. 9 van de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat in geval van een ongewenstverklaring geldt dat de vreemdeling eveneens de mogelijkheid heeft om zich te doen horen, gelijk als geregeld is in lid 2 van art. 24b. Op blz. 10 van de Memorie van Toelichting wordt gemeld dat dit voortvloeit uit de artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb. Deze verwijzing lijkt gezien het voorgaande onjuist. Het is nodig om in art. 24b, 2^e lid, op te nemen dat ook ingeval de minister, na ontvangst van de zienswijze van de vreemdeling, voornemens blijft de vreemdeling ongewenst te verklaren, de vreemdeling in de gelegenheid wordt gesteld zich te doen horen.
- Zou er bij artikel 24a, tweede lid, inzake de ongewenstverklaring, op grond van artikel 4:9 van de Awb eigenlijk ook geen hoorplicht bestaan? De Raad adviseert om dit op te nemen in de wet (zie voorts ook het onderdeel van de Memorie van Toelichting, genoemd bij het vorige gedachtestreepje).