



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De Staatssecretaris van Justitie
Mw. Mr. N. Albayrak
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 46
www.rechtspraak.nl

datum 15 mei 2008
contactpersoon mw. mr. R.M. Driessen
doorkiesnummer 070 - 361 9852
faxnummer 070 - 361 9746
e-mail R.Driessen@rechtspraak.nl
ons kenmerk UIT 12565 ONTW / RMD
uw kenmerk 5528820/08/DVB
cc
onderwerp Advies inzake concept blauwdruk Modern migratiebeleid

Geachte mevrouw Albayrak,

Bij brief van 1 februari 2008, ontvangen op 11 februari 2008, met bovengenoemd kenmerk, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen inzake de concept blauwdruk modern migratiebeleid (de “**blauwdruk**”).

De blauwdruk bevat een schets van het nieuwe toelatingsstelsel op basis waarvan de voor de uitvoering van het beleid noodzakelijke wetgeving kan worden opgesteld. Het gaat daarbij in ieder geval om aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 en de Wet arbeid vreemdelingen. De Raad wordt thans in de gelegenheid gesteld om te bezien welke gevolgen de beleidsvoorstellen voor de rechterlijke organisatie hebben. De Raad hecht er zeer aan dat te zijner tijd ook de aanpassingswetgeving ter advisering aan de Raad zal worden voorgelegd.

Onderstaand in de paragraaf advies, wordt op enkele hoofdpunten van de blauwdruk ingegaan. Daarbij wordt zover mogelijk een eerste algemene indruk gegeven van de werklastconsequenties voor de Rechtspraak. In de paragraaf werklastconsequenties worden deze zoveel mogelijk nader geconcretiseerd. Hierbij zal mede gebruik worden gemaakt van de door de IND voor haar organisatie geprognosticeerde werklast. Immers de rechtbanken zijn in het logistieke proces wat de zaaksinstroom betreft volgend op de IND. De cijfermatige prognoses van de IND zijn indicatief voor de werklastinschattingen van de rechtbanken.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechteren zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum .. mei 2008
kenmerk UIT ONTW / RMD
pagina 2 van 6

Advies

Algemeen

De blauwdruk is zeer omvangrijk en bestrijkt een groot terrein, maar is tegelijkertijd op tal van punten niet concreet. Daarnaast wordt een aantal keuzen nog uitgesteld, waardoor het niet mogelijk is om een compleet beeld te krijgen van de gevolgen die voortvloeien uit de blauwdruk.

De blauwdruk beoogt een ingrijpende stelselwijziging van het reguliere vreemdelingenrecht. Dit is de derde stelselwijziging in veertien jaar (Vw 1994, Vw 2000, ingevoerd in 2001). De vorige wijzigingen hebben ingrijpende gevolgen gehad. Ook nu nog worden vreemdelingen en betrokken organisaties geconfronteerd met de gevolgen van die wijzigingen. Gewezen kan worden op de nog lopende trajecten en procedures rondom de afwikkeling van de nalatenschap oude vreemdelingenwet (generaal pardon) en de 14-1 brieven (schrijnende gevallen) uit 2003.

Daarnaast wordt ook gewerkt aan een aanpassing en verkorting van de asielprocedure. Op dit moment vindt hierover een consultatieronde plaats. Te verwachten is dat deze stelselwijziging, naast de andere ontwikkelingen - waaronder ook de ontwikkeling van het Europese recht - een majeure inspanning van de betrokken organisaties gaat vragen bij de implementatie.

Gefaseerde invoering

De Staatssecretaris van Justitie schrijft in haar brief van 15 oktober 2006 (TK 2007-2008, 29861 en 30573, nr. 21) dat het nieuwe stelsel gefaseerd zal worden ingevoerd. Ook wordt gemeld dat er gepoogd wordt 'quick wins' te realiseren. Dit is volgens de Raad een goed uitgangspunt. Bij een grote stelselwijziging en complexe ICT-toepassingen lijkt het verstandig, en uiteindelijk goedkoper, om eerst met relatief kleine onderdelen te beginnen die goed te overzien zijn en de bulkprocessen pas over te hevelen als de kinderziekten uit het systeem zijn. Zo worden de kosten van de veranderprocessen gespreid en grote risico's vermeden.

Kolommensystematiek

De kolommensystematiek introduceert verschillende regiemes voor verschillende soorten reguliere aanvragen. De geldigheidsduur van een verblijfsvergunning zal zoveel mogelijk aansluiten bij de voorziene verblijfsduur van de migrant, waardoor voorkomen wordt dat deze jaarlijks moet worden verlengd. Nu afhankelijke vergunningen in dezelfde kolom worden behandeld als de vergunning waarvan afhankelijkheid bestaat, betekent dit dat toepassing van verschillende toetsingskaders in samenhangende zaken wordt voorkomen. Dat zal voor de rechterlijke beoordeling enig werk schelen. Verder leidt dit er bijvoorbeeld toe dat bij verandering van een baan, binnen de kolom arbeidsmigratie geen nieuwe vergunning hoeft te worden verleend. Hoe dit uitpakt in gevallen waarin een tewerkstellingsvergunning is verleend, is de Raad nog onduidelijk.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum .. mei 2008
kenmerk UIT ONTW / RMD
pagina 3 van 6

Eén aanvraagprocedure

De blauwdruk streeft naar het voorkomen van twee procedures: de mvv²-procedure gevolgd door een aanvraagprocedure. De Raad stelt zich voor dat er één besluit genomen wordt, waaruit de vergunning en het inreisvisum voortvloeien. In die zin zou het gaan om een meeromvattende beslissing, een fenomeen dat al bekend is in het vreemdelingenrecht. Twee bestuursorganen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van dit besluit: de Staatssecretaris van Justitie voor de vergunning en de Minister van Buitenlandse zaken voor het visum. Een specifieke wettelijke grondslag voor dit meeromvattende besluit lijkt de Raad aangewezen. In dit verband wordt gewezen op de meeromvattende beslissing bij afwijzing van een asielaanvraag: het recht op opvang eindigt dan van rechtswege in een aantal gevallen. Het COA kan en moet dan uitvoeren wat uit het besluit van een ander bestuursorgaan volgt. Iets dergelijks zou ook moeten gelden voor het meeromvattende reguliere toelatingsbesluit: de Minister van Buitenlandse Zaken moet dan een visum verlenen en heeft geen eigen beslisbevoegdheid of ruimte. De Raad merkt hier op dat er weinig procedures over verlening van een vergunning zijn nadat een mvv is verkregen. Meestal gaat het er om dat de vergunning niet op tijd wordt verleend.

Referenten: aanwijzing en verplichtingen

In de voorgestelde referentensystematiek wordt aan de (gewone en aangewezen) referent een grotere verantwoordelijkheid toebedeeld dan hij thans heeft. Dit wordt neergelegd in een stelsel van rechten en verplichtingen (zie blz. 30). Er wordt een bestuurlijke boete voor de referent geïntroduceerd, gecombineerd met de mogelijkheid van verhaal van kosten middels een bestuursrechtelijke geldschuld. Hier komt een nieuw soort besluiten uit voort (zie verder onder de kopjes bestuurlijke boete en kostenverhaal).

Organisaties en personen die regelmatig als referent optreden kunnen door de IND worden aangewezen als referent. Beoordeling van de aanvraag om aangewezen te worden als referent leidt tot een bestuursrechtelijke beschikking, waartegen bezwaar en beroep openstaat. Een aanwijzing tot referent kan worden geschorst of ingetrokken. Ook tegen deze besluiten staat bezwaar en beroep open. Dit zijn nieuwe procedures waardoor er meer zaken bij de rechtbank(en) zullen instromen. Ten aanzien van de werkwijze merkt de Raad op dat het van belang is dat de criteria op basis waarvan de aanvraag getoetst moet worden en de voorwaarden waaronder tot aanwijzing, schorsing of intrekking kan worden overgegaan, duidelijk in de wet worden geformuleerd.

Bestuurlijke boete

De huidige civielrechtelijke garantstelling door de referent zal worden vervangen door een instrumentarium met een bestuursrechtelijke grondslag, te weten de bestuurlijke boete ten aanzien van gedragingen van de referent. Dit levert een nieuw soort besluiten op die nieuwe (en meer) procedures bij de rechtbanken zullen genereren.

² machtiging voorlopig verblijf



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum .. mei 2008
kenmerk UIT ONTW / RMD
pagina 4 van 6

Kostenverhaal

Gekozen wordt voor de bestuursrechtelijke variant van het kostenverhaal. Ook dit levert een nieuw soort besluiten op die nieuwe (en meer) procedures bij de rechtbanken zullen genereren. De blauwdruk stelt dat de aansprakelijkheid voor de kosten van uitzetting overgaat op de laatst bekende referent. Dit roept vragen op. Het kan immers zijn dat de laatste referent zich aan de regels heeft gehouden, maar dat de uitzetting gevolg is van onregelmatigheden bij eerdere referenten. Dit roept vrijwarings- of verhaalgeschillen in het leven. Bovendien kan zo'n volgaansprakelijkheid leiden tot beperking van de arbeidsmobiliteit. Te overwegen is of deze volgaansprakelijkheid niet genuanceerd of zelfs voorkomen moet worden.

Versterkte handhaving

Gekozen wordt om in een aantal gevallen de toetsing vooraf minder zwaar te maken: de aangewezen referenten staan dan in voor het voldoen aan bepaalde toelatingsvoorwaarden. Dit gaat gepaard met versterkt(e) toezicht en handhaving.

Hierbij wil de Raad het volgende opmerken. De prioriteiten die binnen de IND worden toegekend aan de verschillende processen, kunnen in de tijd steeds wisselen onder invloed van politieke omstandigheden. Zo heeft het generaal pardon in het afgelopen jaar geleid tot een aanzienlijke daling van de instroom bij de vreemdelingenkamers. Veel capaciteit van de IND werd ingezet op dit proces. Het generaal pardon leidde vooral tot inwilligende aanvragen en daarover wordt niet geprocedeerd. Bij de overgang naar de nieuwe situatie kunnen vergelijkbare verschijnselen zich voordoen: eerst vooral inzet op de vergunningverlening, en uitstel van toezicht en handhaving, totdat de (politieke) urgentie daarvan zich opdringt. Met andere woorden, de instroom van de onderscheidene soorten zaken, en de aantallen daarvan kunnen bij de rechtbanken behoorlijk gaan fluctueren. Het zal lastig worden daarop te anticiperen.

Bewijs in de elektronische omgeving

Het moderne migratiebeleid speelt zich in de bestuurlijke fase af in een digitale omgeving. Dit leidt tot bewijsrechtelijke vragen. De ontwikkeling van het digitale bewijs staat nog in de kinderschoenen. Hoe bewijst een referent of aanvrager dat hij op tijd de juiste gegevens heeft verstrekt? Geldt hier dat de administratie van de IND doorslaggevend is? De Raad zou in dit verband graag zien dat in een Algemene Maatregel van Bestuur de bewijslevering wordt geregeld. Afdeling 2.3 van de Algemene wet bestuursrecht geeft hier maar weinig houvast. Dat is een extra groot probleem als het gaat om de bestuurlijke boeteplegging.

Rechtsmacht.

Er is niets aangegeven over de bevoegdheid om over geschillen inzake de referenten, bestuurlijke boete en kostenverhaal te oordelen. Bij een stelsel waarin de controle en handhaving achteraf belangrijker zijn dan uitgebreide toetsing vooraf, kan een enkel feit aanleiding geven tot vier procedures: de boete wegens overtreden van een meldingsplicht, de intrekking van een vergunning als referent, de intrekking van de verblijfsvergunning en het kostenverhaal van de uitzetting. Het komt de Raad wenselijk voor dat dergelijke procedures bij de rechtbank 's-Gravenhage (vreemdelingenrechter) aanhangig gemaakt worden. In dat verband moet ook aandacht bestaan voor de bezwaar- en beroepstermijnen.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum .. mei 2008
kenmerk UIT ONTW / RMD
pagina 5 van 6

De Raad merkt nog op dat de bevoegdheid ten aanzien van de WAV-boetes bij de algemene bestuursrechter ligt, terwijl de WAV-vergunning bij de vreemdelingenrechter is ondergebracht. Het zou de voorkeur van de Raad hebben als dit nog eens wordt overdacht.

Overgangsrecht

Het valt de Raad op dat blauwdruk niet spreekt over overgangsrecht. Gedurende een zekere tijd zullen beide rechts- en kennissystemen in de lucht moeten blijven. Hier is instructief dat er nu nog steeds zaken beoordeeld worden naar de Vw 1994.

Werklast

In deze paragraaf wordt uitgegaan van de door de IND voor haar organisatie geprognosticeerde werklast. Zoals gezegd zijn de rechtbanken in het logistieke proces wat de zaaksinstroom betreft volgend op de IND. De cijfermatige prognoses van de IND zijn indicatief voor de werklastinschattingen van de rechtbanken. Omdat op het moment van uitkomen van dit advies de ex-ante uitvoeringstoets (EAUT) van de IND ten aanzien van de blauwdruk nog niet gereed was, is gebruik gemaakt van het concept EAUT van de IND van 14 april 2008. Indien de cijfers van de IND zoals opgenomen in dit eindconcept wijziging ondergaan dan heeft dit uiteraard gevolgen voor de berekening van de werklastconsequenties voor de gerechten.

Op basis van de concept EAUT van de IND gaat de Raad ervan uit dat er jaarlijks 2.718 minder reguliere beroepen zullen instromen bij de vreemdelingenkamers van de rechtbanken. Dit volgt uit het feit dat het aantal procedures bij de IND afneemt door samenvoeging van procedures, zoals voorgesteld in de blauwdruk. Uitgangspunt bij deze berekening is dat het bezwaarpercentage - zoals de IND aangeeft - gelijk blijft.

Uit de EAUT volgt verder dat er nieuwe procedures bij zullen komen door de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete en de mogelijkheid van verhaal van kosten. Beoordeling van de aanvraag om aangewezen te worden als referent leidt tot een bestuursrechtelijke beschikking, waartegen bezwaar en beroep openstaat. Een aanwijzing tot referent kan worden geschorst of ingetrokken en tegen deze besluiten staan bezwaar en beroep open. Ook dit zijn nieuwe procedures. De Raad gaat er op basis van de beschikbare gegevens van de IND vanuit dat het jaarlijks in totaal om 2.314 extra beroepen zal gaan inclusief voorlopige voorzieningen.

Per saldo betekent de invoering van modern migratiebeleid voor de instroom een daling van 404 zaken. In geld uitgedrukt wordt uitgegaan van een besparing van -€301.848 per jaar.

Op aangeven vanuit de gerechten, is de Raad van mening dat deze nieuwe zaken qua bewerkelijkheid niet zozeer geoormerkt kunnen worden als een vreemdelingenzaken maar eerder vergeleken dienen te worden met bestuurszaken, meer in het bijzonder de varia/ex-arobzaken. Het gaat hier in verhouding tot de overige asiel-, AC-, reguliere- en bewaringszaken om een aanzienlijke verhoging van de behandeltijden. De kosten die gepaard gaan met de verhoging van deze behandeltijden bedragen jaarlijks €3,5 mln.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum .. mei 2008
kenmerk UIT ONTW / RMD
pagina 6 van 6

Jaarlijkse kosten bij invoering

Financiële gevolgen voor de instroom	-301.848
Prijseffect invoering Modern migratiebeleid	3.476.558
Totaal jaarlijkse kosten	3.174.710

De Raad gaat ervan uit dat hij geconsulteerd wordt over de aanpassingswetgeving die zal volgen op deze blauwdruk. De werklastconsequenties zullen dan nader worden gezien.

Hoogachtend,

T. Groeneveld
Lid Raad voor de rechtspraak