



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 19 maart 2009
doorkiesnummer 070 - 361 9721
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
onderwerp Advies inzake ontwerpregelgeving Modern migratiebeleid

Geachte mevrouw Albayrak,

Bij brief van 22 januari 2009, ontvangen op 2 februari 2009, met bovengenoemd kenmerk, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, het concept besluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en de concept regeling houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (de “**voorstellen**”).

De voorstellen bevatten de uitwerking van de blauwdruk modern migratiebeleid (de “**blauwdruk**”), waarover de Raad voor de rechtspraak op 15 mei 2008 advies (bijgevoegd) heeft uitgebracht. De blauwdruk bevat een schets van het nieuwe reguliere toelatingsstelsel. In de voorstellen is in hoofdlijnen niet afgeweken van de blauwdruk. De Raad onderschrijft daarom nog steeds zijn advies over de blauwdruk modern migratiebeleid. Onderstaand zullen enkele hoofdpunten – in sommige gevallen nogmaals - aan bod komen. In enkele gevallen is in de voorstellen afgeweken van de blauwdruk, dit zal voor zover het de rechtspraak aangaat, in het advies worden aangegeven.

Bij de berekening van de werklast is gebruik gemaakt van de Ex-ante uitvoeringstoets (EAUT) van de IND van februari 2009. 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 19 maart 2009
pagina 2 van 4

Advies

Eén aanvraagprocedure

In het advies van de Raad van 15 mei 2008 is ervan uitgegaan dat er één besluit wordt genomen, waaruit de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) en de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd voortvloeien, een zogenoemde meeromvattende beslissing. Bovendien is ervan uitgegaan dat twee bestuursorganen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van dit besluit: de Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Buitenlandse zaken.

Inmiddels is er een wetsvoorstel aanhangig tot wijziging van de Vw 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen, Kamerstukken II 2007/2008, 31 549, nrs. 1-3 (het mvv-wetsvoorstel). Hierin wordt geregeld dat de Minister van Justitie bevoegd is om op de mvv-aanvraag te beslissen (en niet meer de Minister van Buitenlandse Zaken) en bij inwilliging van de mvv-aanvraag ambtshalve een verblijfsvergunning verleent. Dit komt tot uitdrukking in het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 14 van het concept wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000. Van een meeromvattende beslissing is daarom geen sprake meer. Er zullen in het nieuwe systeem voornamelijk procedures worden gevoerd over de weigering tot het verlenen van een mvv en niet meer over de weigering tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier. Voor de afgifte van een mvv en een verblijfsvergunning regulier geldt dan één beoordeling.

Dit zal naar verwachting geen effect hebben op de werklast van de gerechten. Ook tegen het niet (tijdig) ambtshalve verstrekken van een verblijfsvergunning regulier zijn rechtsmiddelen mogelijk, gelet op de voorgestelde wijziging van artikel 72, derde lid, van de Vw 2000. Zoals in het advies van de Raad van 15 mei 2008 is opgemerkt, is het aantal procedures over de afgifte van een verblijfsvergunning regulier na afgifte van een mvv nu al gering.

Referenten: aanwijzing en verplichtingen

Tegen besluiten tot weigering, schorsing, intrekking en wijzigen van de erkenning als referent (artikelen 2b tot en met 2d Vw 2000) kan bezwaar worden gemaakt en beroep worden ingesteld.

In het advies van 15 mei 2008 is aangegeven, dat het van belang is dat de criteria op basis waarvan de aanvraag om aanwijzing getoetst moet worden en de voorwaarden waaronder tot aanwijzing, schorsing, wijziging of intrekking kan worden overgegaan, duidelijk in de wet moeten worden geformuleerd.

In het voorgestelde artikel 2c onder a t/m e Vw 2000 is geformuleerd, wanneer tot afwijzing van de aanvraag tot erkenning als referent of tot wijziging van de erkenning als referent kan worden overgegaan. Dezelfde aspecten dienen te worden getoetst bij intrekking van de erkenning als referent. Met name ten aanzien van het bepaalde onder b en c (continuïteit en solvabiliteit van de onderneming/rechtspersoon en de betrouwbaarheid van de aanvrager) kan de rechterlijke toetsing bewerkelijk zijn.

Versterkte handhaving

De Raad merkt hierbij in de lijn van zijn advies van 15 mei 2008 op dat onder invloed van (politieke) urgentie die op een bepaald moment al dan niet wordt gegeven aan toezicht en handhaving, de instroom



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 maart 2009
pagina 3 van 4

bij de gerechten van procedures die hieruit volgt, sterk kan fluctueren. Voor de gerechten is het lastig hierop te anticiperen.

Bewijs in de elektronische omgeving

Er kunnen bewijsrechtelijke vragen opkomen wanneer de bestuurlijke fase zich in een digitale omgeving afspeelt. De Raad wil er nogmaals op wijzen dat een Algemene Maatregel van Bestuur waarin het vraagstuk van bewijslevering wordt geregeld, hier uitkomst kan bieden.

Rechtsmacht

De bevoegdheid om over beroepen te oordelen tegen besluiten inzake de referenten, bestuurlijke boete en kostenverhaal is niet expliciet in het wetsvoorstel geregeld. De Raad spreekt nogmaals de voorkeur uit deze bevoegdheid bij de rechtbank te 's-Gravenhage (vreemdelingenrechter) te leggen.

Tot slot wil de Raad nog een redactionele opmerking maken. Op pagina 27 (derde alinea) en op pagina 48 (vierde alinea) van de Memorie van Toelichting, wordt bij verhaal van kosten van uitzetting verwezen naar artikel 60 in plaats van naar artikel 66 Vw 2000.

Werklast

In deze paragraaf wordt uitgegaan van de door de IND voor haar organisatie geprognoseerde 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.

De Raad gaat in onderhavig advies uit van de EAUT Wetgeving Modern migratiebeleid van de IND van februari 2009 (PDF: tekst zegt 9 februari 2009, datum laatst gewijzigd is 16 februari 2009). Deze eindversie van de EAUT vertoonde geen afwijkende inzichten of aantallen vergeleken met de concept-EAUT, waarop de Raad zijn advies van 15 mei 2008 heeft gebaseerd. Daarom handhaaft de Raad zijn eerdere werklastinschatting. Voor de volledigheid wordt deze hieronder nogmaals weergegeven.

Op basis van de EAUT 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.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 maart 2009
pagina 4 van 4

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 de nieuwe zaken qua bewerkelijkheid niet zozeer geormerkt 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.

Jaarlijkse kosten bij invoering

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

Indien na het uitbrengen van dit advies belangrijke onderdelen van de voorstellen worden 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 het tijdstip van inwerkingtreding van de voorstellen.

Hoogachtend,

mr. Th. Groeneveld
Lid Raad voor de rechtspraak