



de Rechtspraak

De Minister van Immigratie, Integratie
en Asiel
Mr. G. Leers
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 21 december 2011
doorkiesnummer 070 - 361 9721
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
uw kenmerk 5713329/11
cc De Minister van Veiligheid en Justitie
onderwerp Advies inzake Beleidskader Stroomlijning toelatingsprocedures

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

Geachte heer Leers,

Bij brief van 14 oktober 2011, ontvangen op 20 oktober 2011, met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen over het Beleidskader Stroomlijning toelatingsprocedures (het “**Beleidskader**”).

In uw beleidsvisie, die 22 februari jl. naar de Tweede Kamer is gestuurd, zijn maatregelen uiteengezet waarmee vreemdelingen sneller duidelijkheid krijgen omtrent hun perspectief op verblijf in Nederland. Het voorstel tot uitvoering van deze maatregelen is verwoord in het Beleidskader. De Raad wordt thans in de gelegenheid gesteld om te bezien welke gevolgen de maatregelen voor de rechtbanken hebben.

Alvorens te adviseren, wijst de Raad op het volgende. De rechtbanken zijn in het logistieke proces wat de zaaksinstroom betreft volgend op de IND. De cijfermatige prognoses van de IND zijn dan ook indicatief voor de werklastinschattingen van de rechtbanken. De verwachting van de Raad was dat aan de hand van de resultaten van ex-ante uitvoeringstoets (EAUT) van 3 november 2011 een cijfermatige inschatting gemaakt zou kunnen worden van de gevolgen van de maatregelen in het Beleidskader voor de rechtbanken. Echter, in de EAUT wordt niet aangegeven hoe de instroom (hoogte en verschuivingen) van de verschillende zaakscategorieën er na de invoering van de maatregelen zal uitzien. Zo wordt bijvoorbeeld niet aangegeven wat de verwachte verhouding tussen AA-zaken en VA-zaken in de toekomst zal zijn.

Hierover is een aantal malen contact geweest met medewerkers van uw Ministerie. Gezamenlijk is geconstateerd dat de informatie die de Raad nodig heeft om een doorrekening van de gevolgen voor de rechtbanken te maken, thans niet voorhanden is. Gezien dit feit is het voor de Raad onmogelijk om de gevolgen die de maatregelen in het Beleidskader voor de rechterlijke organisatie hebben, concreet en cijfermatig weer te geven. Er zal slechts in zeer algemene termen kunnen worden aangegeven welke consequenties worden voorzien.



de Rechtspraak

datum 21 december 2011
pagina 2 van 6

De Raad gaat ervan uit de aanpassingen in de regelgeving die de maatregelen in het beleidskader met zich brengt, aan de Raad ter advisering wordt voorgelegd. Met klem vraagt de Raad u om een deugdelijke cijfermatige onderbouwing van de gevolgen van de maatregelen¹ aan de hand waarvan de Raad een inschatting kan maken van de werklastconsequenties voor de rechtbanken.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.²

Advies

Onderstaand zal achtereenvolgens worden ingegaan op de vijf voorgestelde maatregelen.

1. Herschikking asielgronden

De Raad heeft op 7 september 2011 advies uitgebracht over het concept wetsvoorstel herschikking gronden voor asielverlening³. Gemeld is onder meer dat de herschikking van asielgronden naar verwachting diverse werklastgevolgen voor de rechtbanken heeft. Er zal een herschikking van zaaksstromen plaatsvinden hetgeen voor sommige zaakscategorieën zou kunnen leiden tot een vermeerdering en voor andere zaakscategorieën tot een vermindering van de werklast. In het advies werd er nog van uit gegaan dat de EAUT zodanige informatie zou opleveren dat in dit advies een berekening gemaakt zou kunnen worden. Uit het voorgaande blijkt dat dit niet het geval is.

2. De eerste asielprocedure

Met deze maatregel wordt beoogd om in de toekomst in de eerste asielprocedure alle beschermingsgronden in één keer te toetsen. Zo wordt in de eerste procedure al direct duidelijk of er reden is om verblijf in Nederland toe te staan. Het meetoetsen van alle inhoudelijke aspecten heeft als belangrijk voordeel dat bij eventuele vervolgaanvragen er reeds een zorgvuldig opgebouwd en volledig dossier is, op basis waarvan snel een beoordeling kan worden gemaakt over de merites van de vervolgaanvraag (zie blz. 5 paragraaf 2.1 Beleidskader).

Het is de vraag of de IND, door de voorgestelde maatregelen, voldoende tijd heeft om aanvragen zorgvuldig te toetsen. De maatregelen leiden ertoe dat er meer getoetst en onderzocht moet worden om de aanvragen afdoende te kunnen behandelen. De korte periode kan leiden tot oppervlakkigheden en/of

¹ Hierbij wordt o.m. gedacht aan de in- en uitstroom prognoses en het verwachte afwijzingspercentage van de IND voor de diverse zaakscategorieën.

² 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. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

³ Advies van 7 september 2011, kenmerk UIT 3946 S&O / RMD



de Rechtspraak

datum 21 december 2011
pagina 3 van 6

onjuistheden die zo mogelijk in de beroepsprocedure gerepareerd moeten worden. Niet uitgesloten is dat er meer AA-zaken bij de rechtbanken zullen worden aangehouden, dan wel meer besluiten zullen worden vernietigd omdat de rechter van mening is dat de IND zorgvuldiger onderzoek had moeten doen. Door de toenemende druk op het verkorten van doorlooptijden bij met name asielzaken zijn de huidige middelen voor finale geschilbeslechting (bijvoorbeeld het aanvullen van het besluit door IND hangende de procedure) minder goed toe te passen. Ook dit zou kunnen leiden tot meer zogenoemde “kale” vernietigingen⁴.

Het niet ondenkbaar dat een vreemdeling pas in de beroepsprocedure zijn standpunt nader kan onderbouwen, of met nieuwe punten komt. Zowel in de procedure bij de IND als in de beroepsprocedure bij de rechtbank zijn de termijnen voor de vreemdeling om nadere gegevens aan te leveren beperkt. Het risico bestaat dat de rechtsbescherming hierdoor onder druk komt te staan. Gezien de druk op de doorlooptijden verwacht de Raad dat een steeds groter deel van de asielaanvragen door de IND in de AA-procedure zal worden afgedaan. De trend, dat steeds meer zaken in de AA-procedure worden gebracht, is nu al te zien in de instroomcijfers van de rechtbanken. In de huidige AA-procedures komen al zeer geregeld zaken voor die voordat de vernieuwde asielprocedure werd ingevoerd, onder de OC-zaken (de oude asielzittingen) vielen. Er is op dit moment – met uitzondering van de uitspraaktermijn – inhoudelijk vaak weinig onderscheid tussen zaken die op een AA-zitting komen en die op een VA-zitting komen.

Omdat na invoering van de maatregelen ook reguliere-humanitaire gronden ambtshalve in de eerste asielprocedure getoetst gaan worden, worden de AA-zaken die bij de rechtbanken instromen steeds complexer en zwaarder. De rechter moet namelijk beoordelen of de IND alle beschermingsgronden zorgvuldig heeft getoetst. Daarnaast wordt verwacht dat vreemdelingen in beroep eerder geneigd zijn iets aan te voeren over die gronden. Dit betekent voor de rechtbanken in het algemeen een verzwaring van de voorbereiding van de zaak, een toename van de behandeltijd ter zitting alsmede een werklastverzwaring bij de uitwerking van de zaak.

Gezien het voorgaande zal de doorlooptijd van AA-zaken zodanig onder druk komen te staan dat de 28 dagen-termijn die door de rechtbanken nagestreefd wordt, zeer waarschijnlijk niet meer haalbaar zal zijn. Als neveneffect kan hierbij nog meespelen dat geprobeerd zal worden te voorkomen dat de vreemdeling uit de opvang wordt gezet. Er zal dan een spoedprocedure tegen het COA gevoerd moeten worden, hetgeen ten koste gaat van de tijd die aan andere zaken, waaronder ook AA-zaken, besteed kan worden. Deze spoedprocedures hebben grote gevolgen voor de inzet van de capaciteit van de rechtbanken en dus voor de doorlooptijden.

Ten aanzien van de VA-zaken kan het volgende worden opgemerkt. In de VA-procedure heeft de vreemdeling meer tijd om met aanvullende documenten en argumenten te komen. Als er door de rechter op zitting alle gronden, zowel asiel als regulier, beoordeeld moeten worden dan leidt dit tot een verzwaring van de zaak. De doorlooptijd zal als gevolg van deze wijziging toenemen. Hierbij moet het volgende worden opgemerkt. Hoe meer capaciteit beschikbaar moet worden gesteld voor de AA-zaken, des te minder capaciteit er over is voor de VA-zaken en reguliere bodemzaken. De beschikbare

⁴ Finale geschilbeslechting betekent een brede beoordeling van het geschil. Er wordt niet alleen gekeken wat er fout is maar ook hoe een en ander kan worden opgelost. Bij een kale vernietiging wordt vernietigd zodra daartoe aanleiding is en wordt niet verder gekeken wat verder mogelijk is.



de Rechtspraak

datum 21 december 2011
pagina 4 van 6

bemensing van de juridische ondersteuning en de rechters zal dus meer en meer voor de (zwaarder wordende) AA-zaken, maar ook voor de andere kortlopende zaken als spoedprocedures, bewaringszaken en Dublinzaken, worden ingezet. Dit betekent een verdringing van de behandeling van met name VA-zaken en reguliere bodemzaken. Hierdoor kan bij deze zaken een verlenging van de doorlooptijd van enkele weken optreden.

De effecten van de maatregelen op de hoogte en samenstelling van de instroom (verhouding AA-zaken en VA-zaken) van asielzaken bij de rechtbanken zijn niet eenzijdig door de Raad te bepalen. Hier zijn gegevens/prognoses van de IND voor nodig.

3. De eerste regulier-humanitaire procedure

De effecten van de maatregelen op de instroom van reguliere zaken bij de rechtbanken zijn, zoals vermeld, niet eenzijdig door de Raad te bepalen. Hier zijn gegevens/prognoses van de IND voor nodig. Ten aanzien van de effecten op de doorlooptijd van reguliere zaken, verwijs ik naar het vorige punt.

4. Vervolgaanvragen, inclusief rechtsbijstand

Thans kan niet worden ingeschat welk effect de beoogde maatregelen ten aanzien van de vervolgaanvragen op de instroom van de rechtbanken heeft. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat, als de voorlopige voorziening niet mag worden afgewacht, dit naar verwachting zal leiden tot een toename van het aantal spoedprocedures. Zoals gemeld in punt 2, hebben deze spoedprocedures grote gevolgen voor de inzet van de capaciteit van de rechtbanken en dus voor de doorlooptijden.

5. (Overige) Versnelling van de doorlooptijden

Dublinzaken

De maatregelen hebben tot gevolg dat er meer Dublinzaken in de AA-procedure en minder in de VA-procedure zullen worden afgedaan. Naar verwachting zal dit op zichzelf niet leiden tot een wijziging van de doorlooptijd van de AA-Dublinzaken, noch van de VA-Dublinzaken bij de rechtbanken. Ook dit hangt echter af van de effecten van de overige maatregelen, zoals bijvoorbeeld het aantal spoedprocedures dat zal worden aangebracht.

De Raad wil nog wijzen op het volgende. Op blz. 17 (paragraaf 5.1.1) van het Beleidskader meldt u dat VA-Dublinzaken urgentie moeten krijgen in de keten en dat u in overleg wilt treden met de Raad om te komen tot een kortere behandelduur van deze zaken in beroep. In een aan u gerichte brief van de Raad van 1 juni 2011⁵, met als onderwerp Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures, project doorlooptijden, waarin wordt gemeld dat het streven is om de VA-Dublinzaken binnen 8 weken af te blijven doen. Een bekorting van de doorlooptijd tot twee maanden in de beroepsfase zoals vermeld op blz. 16 (paragraaf 5.1) lijkt daarmee niet te realiseren. Immers, het verschil in doorlooptijd tussen een VA-Dublinzaak (beoogde doorlooptijd van 8 weken) en een AA-Dublinzaak (beoogde doorlooptijd van 28 dagen) bedraagt vier weken.

⁵ Brief van 1 juni 2011, kenmerk UIT 3481 SO / RMD



de Rechtspraak

datum 21 december 2011
pagina 5 van 6

Efficiënter inrichten van onderzoeken

Thans kan niet ingeschat worden wat het effect van deze maatregel voor de rechtbanken zal zijn. De Raad wil er echter nu al in zijn algemeenheid op wijzen dat het niet doen van voldoende onderzoek dan wel achterwegen laten van onderzoek in bepaalde gevallen kan leiden tot gegronde verklaringen of aanhoudingen van zaken bij de rechtbanken. Of en in welke mate zich dit in de toekomst zal voordoen hangt af van de uitwerking van deze maatregel.

Verkorten behandelduur beroep

In de brief van 1 juni 2011 (zie hiervoor) heeft de Raad nadrukkelijk opgemerkt dat bij het ontwikkelen van de voorstellen voor de bekorting van de doorlooptijd, geen rekening kon worden gehouden met de voorstellen die in het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures werden ontwikkeld. De verkorting van de doorlooptijd zoals voorgesteld in voornoemde brief, is gebaseerd op de op dat moment geldende regelgeving. In de hierna volgende werklastparagraaf zal de Raad in algemene zin ingaan op de haalbaarheid van deze bekorting gezien de door u in het Beleidskader voorgestelde maatregelen.

Werklast

De werklastgevolgen die de maatregelen voor de rechtbanken met zich brengen kunnen bestaan uit:

- een verandering van de hoogte van de instroom (meer of minder zaken die instromen);
- verschuivingen tussen de soorten zaken (bijvoorbeeld een verschuiving van VA-zaken naar AA-zaken);
- consequenties voor de behandeltijd en kosten als gevolg van een afname of toename van de gemiddelde zaakszwaarte in de diverse zaakscategorieën.

Om deze gevolgen te kunnen berekenen zijn gegevens nodig vanuit de IND over de in de toekomst (na de invoering van de maatregelen) te verwachten instroom bij de rechtbanken van zaken vanuit de diverse vreemdelingenprocedures. Nu deze gegevens niet uit de EAUT gehaald kunnen worden, en uit gesprekken met uw medewerkers gebleken is dat ook los van de EAUT, het onmogelijk is deze gegevens te leveren, is het voor de Raad onmogelijk om de gevolgen van de maatregelen voor de rechtbanken te berekenen.

In de vorige paragraaf is per maatregel een algemene inschatting van de werklastconsequenties gegeven. De Raad volstaat thans met het signaleren dat het, alle maatregelen en verwachte gevolgen overziend, zeer onwaarschijnlijk is dat de verkorte doorlooptijden van vreemdelingenzaken bij de rechtbanken, zoals die in de brief van 1 juni 2011 zijn voorgesteld, na invoering van de maatregelen uit het Beleidskader haalbaar zullen zijn. Zo zal bijvoorbeeld een toenemende instroom van kortlopende en/of spoedeisende zaken ten koste gaan van de behandeling van bodemzaken en zal de doorlooptijd van AA-zaken door het meetoetsen van alle beschermingsgronden in één meeromvattende beschikking, toenemen.

Tot slot



de Rechtspraak

datum 21 december 2011
pagina 6 van 6

De Raad gaat ervan uit dat hij geconsulteerd wordt over de aanpassingswetgeving die zal volgen op het Beleidskader. De Raad hecht er sterk aan dat die adviesaanvraag voorzien zal worden van cijfermatige prognoses van de IND waarin de gevolgen van alle maatregelen genoemd in het Beleidskader verwerkt zijn. Aan de hand daarvan kan de Raad een berekening van de instroom naar zaakssoort en een berekening van de verwachte werklastgevolgen voor de rechtbanken maken.

Gezien het feit dat financiering van vreemdelingenzaken die door de rechtbanken behandeld worden, door de Minister van Veiligheid en Justitie geschiedt en de voorgestelde maatregelen naar verwachting financiële gevolgen voor de rechtbanken zullen hebben, zal ik laatstgenoemde een afschrift van dit advies sturen.

Hoogachtend,

J.C. van Dijk
Lid Raad voor de rechtspraak