



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

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

Directie Strategie en  
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](http://www.rechtspraak.nl)

datum 26 september 2012  
doorkiesnummer 070 - 361 9721  
e-mail [voorlichting@rechtspraak.nl](mailto:voorlichting@rechtspraak.nl)  
uw kenmerk 2012-0000403601  
cc De Minister van Veiligheid en Justitie  
onderwerp Advies inzake ontwerpbesluit wijziging Vb 2000 (stroomlijning  
toelatingsprocedures)

Geachte heer Leers,

Bij brief van 12 juli 2012, ontvangen op 16 juli 2012, met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen over het ontwerpbesluit wijziging Vb 2000, stroomlijning toelatingsprocedures (het “**Besluit**”).

In uw Beleidsvisie Stroomlijning Toelatingsprocedures, die 22 februari 2011 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 heeft u in oktober 2011 verwoord in het Beleidskader Stroomlijning toelatingsprocedures (het “**Beleidskader**”). De Raad heeft bij brief van 21 december 2011 (kenmerk UIT 4524 S&O / RMD) over de in dit Beleidskader opgenomen maatregelen geadviseerd. Een deel van de aangekondigde maatregelen wordt in het thans ter advisering voorliggende Besluit opgenomen en uitgewerkt.

Zoals de Raad in zijn advies van 21 december 2011 uitdrukkelijk heeft verzocht, is in uw adviesaanvraag aangegeven wat naar uw verwachting de effecten van maatregelen in het Beleidskader zullen zijn. De door u beschreven verwachtingen zijn gebaseerd op het totaal pakket aan maatregelen zoals opgenomen in de Beleidskader en beperken zich niet tot de effecten van de maatregelen die in het ter advisering voorliggende Besluit zijn opgenomen.



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 26 september 2012  
pagina 2 van 6

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.<sup>1</sup>

### Advies

Zoals hiervoor opgemerkt heeft de Raad reeds in zijn advies van december 2011 geadviseerd over de maatregelen die zijn opgenomen in het Beleidskader. Nu in het ter advisering voorliggende besluit een deel van diezelfde maatregelen wordt uitgewerkt, verwijst de Raad naar zijn eerder uitgebrachte advies en de daarin opgenomen verwachtingen. De Raad vraagt - in het verlengde van dit advies - in het bijzonder aandacht voor de volgende twee punten.

Ondanks het feit dat u heeft aangegeven dat de maatregelen niet tot doel hebben tot een hoger afdoeningspercentage AA-zaken te komen, verwacht de Raad dat het effect van de maatregelen - in combinatie met de druk op de doorlooptijden - zal leiden tot het afdoen van een steeds groter percentage (en daarmee zwaardere) zaken in de AA-procedure. Deze trend is nu al zichtbaar bij de rechtbanken. Inmiddels wordt 68% van het aantal asielaanvragen in de AA-procedure afgedaan. Indertijd, bij de voorbereiding van de invoering van de AA-procedure, was de inschatting dat dit percentage rond de 40% zou liggen. Doordat steeds meer procedures bij de rechtbanken een spoedkarakter krijgen, treedt een verdringingseffect op. De capaciteit zal primair worden ingezet op deze procedures hetgeen ten koste gaat van de capaciteit voor normale procedures.

Daarnaast wil de Raad in het bijzonder aandacht vragen voor de doorlooptijden van vreemdelingenzaken bij de rechtbanken. Door de maatregelen en de verwachte gevolgen acht de Raad het onwaarschijnlijk 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 de Beleidsvisie haalbaar zullen zijn. Hierbij wordt gewezen op het feit dat de maatregelen ertoe leiden dat er door de IND meer getoetst en onderzocht moet worden om de aanvragen afdoende te kunnen behandelen. De korte periode waarin de IND zich nu voorneemt de procedures af te doen, kan leiden tot oppervlakkigheden en/of onjuistheden die zo mogelijk in de beroepsprocedure gerepareerd moeten worden. Een vreemdeling zal in beroep eerder geneigd zijn hierover iets aan te voeren. Bij een aantal van deze maatregelen zal extra onderzoek noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld als gevolg van de opgenomen wijziging in medische procedures. Partijen moeten immers kunnen reageren en eventueel tegenonderzoek kunnen doen. Dat maakt dat die zaken qua termijnen meer tijd nodig hebben. Niet uitgesloten is dat hierdoor, met name bij AA-zaken, meer zaken bij de rechtbanken zullen worden aangehouden hetgeen een stijging van de doorlooptijd tot gevolg heeft.

### Werklast

---

<sup>1</sup> De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de 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 26 september 2012  
pagina 3 van 6

Zoals hiervoor opgemerkt zijn de door u beschreven verwachtingen gebaseerd op het totaal pakket aan maatregelen zoals opgenomen in het Beleidskader en niet slechts op de maatregelen die in het ter advisering voorliggende Besluit zijn opgenomen. De door u op hoofdlijnen beschreven effecten voor de rechtbanken zijn niet per maatregel te herleiden. Ook de Raad heeft, gezien de veelheid aan maatregelen en de effecten die de maatregelen onderling op elkaar hebben, op hoofdlijnen een globale inschatting gemaakt van de effecten die alle maatregelen in het Beleidskader naar verwachting op de werklust bij de rechtbanken zullen hebben. Deze inschattingen nemen de door u aangeleverde aannames als uitgangspunt.

Onderstaand wordt uiteengezet wat de effecten van de maatregelen zijn op de aantallen (a), gemiddelde zaakswaarte (b) en de behandel tijden (c) van vreemdelingenzaken bij de rechtbanken. Op basis van deze effecten zijn de financiële gevolgen van de maatregelen voor de Rechtspraak (d) doorgerekend.

### *a) Effecten in aantallen*

De rechtbanken zijn in het logistieke proces wat de zaaksinstroom betreft volgend op de IND. Dat betekent ook dat de Raad voor een inschatting van de gevolgen van het Beleidskader afhankelijk is van de inzichten van deze partner in het voortraject.

Onlangs heeft de Raad, in aanvulling op de aantallen vermeld in adviesaanvraag, van uw Ministerie globale cijfermatige prognoses van de verwachte gevolgen van de maatregelen uit het Beleidskader mogen ontvangen<sup>2</sup>. Deze prognoses nemen als startpunt de aantallen en aannames volgens de Meerjaren Productieplanning (MPP) van uw Ministerie van 29 november 2011. Specifiek brengt men de effecten in kaart vergeleken met de ramingen uit die MPP voor het jaar 2013. Hierin was sprake van een geprognosticeerde asielinstream van 15.000. De verwachte gevolgen beperken zich vervolgens tot een inschatting van het wegvallen van eerste en vervolgaanvragen (Asiel) en het wegvallen van aanvragen Regulier (deelgroep humanitaire gronden).

De door u gehanteerde aannames zijn:

- Asiel (VA en AA): 10% minder eerste aanvragen;
- Asiel (VA en AA): 20% minder tweede en vervolgaanvragen;
- Regulier (deelgroep humanitair): 20% minder aanvragen;
- Dublin: 12% minder procedures.

In uw berekeningen wordt aangenomen dat het maximale effect in jaar 3 na invoering wordt bereikt. Het effect in jaar 1 na invoering bedraagt slechts de helft hiervan. De doorrekening van de Raad gebruikt deze door u aangeleverde en ingeschatte aantallen en aannames integraal. Bij volledige invoering van het Programma (jaar 3 en verder) vallen ruim 2.000 vreemdelingenzaken weg bij de Rechtspraak. Dit vertegenwoordigt een besparing van 1,8 miljoen euro per jaar.

---

<sup>2</sup> Mail van Ben Spierings, beleidsadviseur bureau Regie & Besturing, Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken (DGVZ), dd. 13 juli 2012.



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 26 september 2012  
pagina 4 van 6

### *b) Effecten op de gemiddelde zaakzwaarte*

Het wegvallen van asielzaken en reguliere zaken heeft een effect op de gemiddelde zwaarte van de productgroep VK. Dit is het gevolg van een relatieve afname in aantallen van het aantal asielzaken en reguliere zaken ten opzichte van het aantal (lichtere) bewaringszaken. Dit zogenaamde effect op de gemiddelde zaakzwaarte houdt een besparing in. Dit besparingseffect bedraagt, vanaf jaar 3 na invoering van het programma, naar verwachting structureel ongeveer 240.000 euro per jaar.

### *c) Effecten op de behandeltijd per zaak*

De Raad heeft, gehoord de gerechten, een inschatting gemaakt van de gevolgen van de maatregelen voor de behandeltijd per zaak. In deze paragraaf wordt een onderscheid gemaakt tussen de algemene gevolgen van maatregelen die voor meerdere zaakscategorieën gelden (onder “algemeen”) en de specifieke gevolgen per zaakscategorie (onder “per zaakscategorie”). In de doorrekeningen is rekening gehouden met al deze gevolgen.

### **Algemeen**

#### Invoering 1-dagstoets

Uit de invoering van de 1-dagtoets vloeit voort dat een voorlopige voorziening niet meer in Nederland mag worden afgewacht. Dit leidt er bij de rechtbanken toe dat er sprake zal zijn van een toename van het aantal spoedprocedures. Daarnaast kan de korte behandelperiode van de aanvraag leiden tot oppervlakkigheden en/of onjuistheden die zo mogelijk in de beroepsprocedure gerepareerd moeten worden. Een en ander leidt tot een lichte stijging van de behandeltijd per zaak.

#### Verschuiven bewijslast bij medische procedures

Voortaan zal bij alle (verlengings) aanvragen waarin medische omstandigheden beoordeeld moeten worden, uitgezonderd die van asielzoekers die in hun eerste asielprocedure/parallele procedure zitten, als voorwaarde worden gesteld dat de vreemdeling zelf de relevante medische gegevens aanlevert (blz. 11 Nota van toelichting). In combinatie met de 1-dagstoets en gelet op de vereiste zorgvuldigheid (bij medische zaken is de ervaring dat een begin van bewijs vaak reden is om de zaak door een arts te laten beoordelen), leidt dit naar verwachting tot een lichte stijging van de behandeltijd per zaak.

### **Per zaakscategorie**

#### Algemene asielprocedure

Omdat na invoering van de maatregelen ook regulier-humanitaire gronden ambtshalve in de eerste asielprocedure getoetst gaan worden, worden de AA-zaken die bij de rechtbanken instromen meeromvattend en zwaarder. Door de maatregelen moet ook door de IND, binnen korte termijnen, meer getoetst en onderzocht worden om de aanvragen afdoende te kunnen behandelen. Deze korte periode kan leiden tot oppervlakkigheden en/of onjuistheden die zo mogelijk in de beroepsprocedure gerepareerd moeten worden. Daarnaast is het niet ondenkbaar dat een vreemdeling pas in de beroepsprocedure zijn standpunt nader kan onderbouwen of met nieuwe punten komt. Door het



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 26 september 2012  
pagina 5 van 6

meetoetsen van de regulier-humanitaire gronden wordt dit effect versterkt. Als gevolg hiervan neemt de de behandeltijd van AA-zaken bij de rechtbanken toe.

De verwachting is dat de behandeltijd van AA-zaken met ca. 20% zal stijgen.

### Verlengde Asielprocedure

Ook voor de VA-zaken geldt dat als alle gronden – asiel en regulier – door de rechter beoordeeld moeten worden, dit leidt tot een stijging van de behandeltijd van deze zaken. Dit heeft immers zwaardere procedures tot gevolg, zeker als de vreemdeling in de VA-procedure meer tijd heeft gekregen om (bijvoorbeeld met aanvullende documenten en argumenten) zijn standpunt te onderbouwen. Als er door de rechter op zitting meer beoordeeld moet worden dan leidt dit tot een verzwaring van de zaak.

De verwachting is dat de behandeltijd van VA-zaken met ca. 10% zal stijgen.

### Reguliere procedure

Bij de eerste humanitair-reguliere aanvragen zal naast het gevraagde verblijfsdoel, ook getoetst worden aan de overige humanitair reguliere beleidskaders. Naar verwachting leidt dit tot een lichte stijging van de behandeltijd van de reguliere procedures.

De verwachting is dat de behandeltijd van reguliere zaken (deelgroep humanitair) met ca. 5% zal stijgen.

### Dublin-zaken

Voor Dublin-zaken worden geen behandeltijdeffecten verwacht.

De Raad heeft bij de inschatting van de werklasteffecten rekening gehouden met de verwachte gevolgen voor de vervolgaanvragen en de voorlopige voorzieningen per zaakscategorie.

### *d) Totaal financieel effect*

Onderstaande tabel geeft de totale werklasteffecten, in geld uitgedrukt weer. De directe en indirecte besparingseffecten ten gevolge van de lagere instroomaantallen zijn groter dan de verzwaringseffecten ten gevolge van de toename in behandeltijd per zaak. De netto besparing loopt op tot ruim 1,0 miljoen euro per jaar in jaar 3 na invoering en verder.

De Raad wil er op wijzen dat dit slechts een indicatief beeld oplevert van de financiële gevolgen van de maatregelen genoemd in het Beleidskader, voor de rechtbanken. Aangezien een aantal maatregelen sterk met elkaar samenhangt, is een inschatting van de gevolgen zeer moeilijk te maken. De onderstaande berekeningen dienen dan ook met de nodige voorzichtigheid benaderd te worden.



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 26 september 2012  
pagina 6 van 6

	2013	2014	2015	2016	2017
Effect lagere aantallen	-€889.273,20	-€1.333.909,81	-€1.778.546,41	-€1.778.546,41	-€1.778.546,41
Effect wijziging gemiddelde zaakwaarte (assort.mix)	-€119.749,15	-€179.623,72	-€239.498,29	-€239.498,29	-€239.498,29
Effect behandeltijd per zaak	€1.109.102,93	€1.058.247,47	€1.007.284,45	€1.007.284,45	€1.007.284,45
<b>Totale effect wetsvoorstel</b>	<b>€100.079,58</b>	<b>-€455.285,79</b>	<b>-€1.010.760,26</b>	<b>-€1.010.760,26</b>	<b>-€1.010.760,26</b>

### Tot slot

Indien in een later stadium nog wijzigingen in het ontwerpbesluit worden aangebracht die gevolgen hebben voor de rechtspleging dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld aanvullend te adviseren.

De Raad wil, in verband met de gevolgen voor de rechterlijke organisatie, graag op de hoogte worden gebracht van het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit.

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,

mr F.C. Bakker  
Lid Raad voor de rechtspraak