



de Rechtspraak

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 0000
f (088) 361 0022
www.rechtspraak.nl

datum 16 december 2014
contactpersoon Voorlichting
doorkiesnummer 06-46116548
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
cc Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
onderwerp Consultatie voorstel van wet inzake implementatie
Procedurerichtlijn en Opvangrichtlijn zoals verzonden aan de
Tweede Kamer (Kamerstuk 34088)

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 2 december 2014, binnengekomen op 3 december, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen over het wetsvoorstel inzake de implementatie van de Procedurerichtlijn en de Opvangrichtlijn in de Vreemdelingenwet 2000 (het “**Wetsvoorstel**”), zoals dit op 26 november jl. bij de Tweede Kamer is ingediend (Kamerstuk 34088). De Procedurerichtlijn (PRi) stelt normen voor de procedure voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming. Het is een herschikking van de eerdere PRi en bevat op een aantal punten verdergaande harmonisatie. De Opvangrichtlijn ziet op de opvangvoorzieningen van verzoekers om internationale bescherming. De Raad heeft op 20 februari 2014¹ advies uitgebracht over het concept Wetsvoorstel.

Er zal kort worden ingegaan op de voor de Rechtspraak belangrijkste inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van het concept Wetsvoorstel waarover in februari jl. geadviseerd is. Aangezien de Raad al vier adviezen over dit onderwerp heeft uitgebracht mag zijn standpunt over diverse onderwerpen bekend verondersteld worden². In de werklastparagraaf worden de verwachte gevolgen van de wijzigingen doorgerekend.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.³

¹ Te vinden op www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Wetgevingsadvisering

² Adviezen van de Raad voor de rechtspraak van april 2007, van 1 juli 2010, van 12 december 2013 (allen over het initiatiefwetsvoorstel Schouw) en van 20 februari 2014 (over implementatiewetgeving betreffende de GEAS richtlijnen). Te vinden op www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Wetgevingsadvisering

³ 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. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

datum 16 december 2014
pagina 2 van 5

Advies

De Raad constateert dat het Wetsvoorstel, mede naar aanleiding van zijn advies, op een aantal punten is aangepast. Zo is bijvoorbeeld de voorgestelde beroepstermijn van 4 weken voor alle asielzaken uit het Wetsvoorstel gehaald en is in artikel 83b van het Wetsvoorstel in zekere mate aangesloten bij de huidige praktijk. Kort samengevat komt het thans voorgestelde systeem erop neer dat alle AA-zaken binnen 4 weken moeten worden afgedaan en VA-zaken binnen 23 weken. Echter voor VA-zaken die niet in behandeling worden genomen, niet-ontvankelijk zijn, kennelijk ongegrond zijn, zijn afgewezen met toepassing van artikel 4:6 Awb⁴ of buiten behandeling worden gesteld (artikel 83b lid 3 sub a t/m e) geldt, anders dan de huidige streeftermijn van 23 weken, een termijn van 4 weken. In de EAUT⁵ wordt aangegeven dat dit 43% van alle afwijzingen in VA zal betreffen. Dit heeft als gevolg dat uiteindelijk toch een groot deel van het totale aantal asielzaken binnen 4 weken zal moeten worden afgedaan. Het aantal zaken dat door de Rechtspraak binnen de 4 weken termijn moet worden afgedaan hangt af van zowel de keuze van IND of een zaak AA of VA wordt afgedaan en daarnaast ook van de beoordeling van IND of een VA-zaak conform de wijze genoemd in artikel 83b lid 3 sub a t/m e kan worden afgedaan. Een en ander heeft tot gevolg dat de rechtbanken voor de termijn van de beroepsprocedure van asielzaken afhankelijk zijn van de voornoemde keuze of beoordeling en daar geen enkele invloed op heeft. De Raad wijst erop dat, als binnen het totaal van asielzaken het aandeel zaken dat binnen 4 weken moet worden afgedaan almaar groter wordt, dit grote gevolgen heeft voor zowel de werklust als de organisatie van de rechtbanken. Daarbij geldt, zoals ook opgemerkt in het advies 20 februari 2014, dat de Raad het niet aanvaardbaar vindt dat het halen van een termijn ten koste van de rechtsbescherming van de asielzoeker zou gaan.

De Raad wil aanvullend het volgende opmerken. Het zou volgens de Raad mogelijk moeten zijn om in bijzondere gevallen, bijvoorbeeld als de bestuurlijke lus wordt toegepast, een uitzondering te maken op de termijnen als bedoeld in artikel 83b. Dit temeer omdat blijkt het vierde lid van artikel 42, voor wat betreft de aanvraagfase, u zich ervan bewust lijkt te zijn dat dergelijke bijzondere situaties zich kunnen voordoen. Het bevreemdt de Raad daarom ook dat voor wat betreft de aanvraagfase in artikel 42, vierde lid, onder a en b ('complexe feitelijke en juridische kwesties' en 'een groot aantal aanvragen tegelijk') wel de mogelijkheid wordt geboden om in dergelijke gevallen meer tijd te hebben voor de behandeling, maar dat deze mogelijkheid voor wat betreft de behandeling van beroepen door de rechtbank in artikel 83b van het Wetsvoorstel ontbreekt. De omstandigheden waar artikel 42, vierde lid, van het Wetsvoorstel betrekking op heeft, kunnen zich immers ook in de beroepsfase voordoen.

⁴ Onder verwijzing naar een besluit waarin met toepassing van de Dublinverordening is vastgesteld dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag.

⁵ EAUT blz. 100 en 105



de Rechtspraak

datum 16 december 2014
pagina 3 van 5

Voor wat betreft de aanpassingen ten aanzien van de volle ex nunc toets verwijst de Raad naar hetgeen zij over deze onderwerpen heeft opgemerkt in het advies van 20 februari 2014 en de eerdere drie adviezen die de Raad heeft uitgebracht naar aanleiding van het initiatiefwetsvoorstel Schouw⁶. De Raad ziet geen aanleiding om van deze eerdere adviezen af te wijken.

Voor wat betreft de overige onderwerpen verwijst de Raad naar zijn advies van 20 februari 2014. De daarin genoemde aandachtspunten zijn nog steeds van kracht.

Tot slot het volgende. In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat er gemonitord zal worden in hoeverre er sprake is van overschrijding van de gestelde beroepstermijn. U stelt dat u de doorlooptijden in de verschillende rechtbanken onderling gaat vergelijken. De Raad heeft met u een informatieprotocol Rechtspraak afgesloten over landelijk geaggregeerde informatieverstrekking en wil u erop wijzen dat het verstrekken van informatie op niveau van rechtbank en individuele zaken door de Rechtspraak niet is opgenomen in dit informatieprotocol zoals overeengekomen met uw ministerie. Deze cijfers zullen dus ook niet door de Raad verstrekt kunnen worden.

Werklast

In zijn advies van 20 februari 2014 heeft de Raad beargumenteerd aangegeven welke financiële gevolgen het toenmalige Wetsvoorstel voor de Rechtspraak zou hebben. Aan de hand van het bij de Tweede Kamer ingediende Wetsvoorstel en de EAUT heeft de Raad bekeken welke financiële gevolgen dit Wetsvoorstel voor de Rechtspraak heeft. De structurele financiële gevolgen zijn, vergeleken met de consultatieversie van het Wetsvoorstel, op totaal gezien nagenoeg gelijk gebleven maar worden vanuit gewijzigde gevolgen opgebouwd.

1. Volle ex nunc toets

In het ingediende Wetsvoorstel is de rechter niet meer zoals eerder voorgesteld een beoordelende rechter maar een toetsende rechter. Ten gevolge van de jurisprudentie van de Afdeling over de positieve overtuigingskracht, waren de rechtbanken gedwongen om een groot deel van het geschil buiten beschouwing te laten. Nu deze jurisprudentie door de wetgever wordt geneutraliseerd, zal de bestuursrechter, afhankelijk van de beroepsgronden, het besluit van verweerder op een normale wijze, *en dat is aanmerkelijk indringender*, toetsen. Nu er aan het besluit een bredere feitelijke basis ten grondslag gelegd zal worden, zal de bestuursrechter deze feiten, al naar gelang de beroepsgronden, ook moeten toetsen. Het enkele feit dat de IND ook naar die feiten gekeken heeft, maakt niet dat de bestuursrechter zich daar terughouden tegenover zou kunnen opstellen. Het zal naar verwachting aanmerkelijk vaker voorkomen dat, wanneer een eiser met een tegenrapport komt of voldoende kritische kanttekeningen weet te plaatsen bij de conclusies van de IND, er een nadere rapportage moet komen, ofwel van de IND ofwel van een deskundige derde. Op die wijze moet de bestuursrechter voldoende informatie krijgen om een oordeel te kunnen vellen over het oordeel van de IND over de geloofwaardigheid van het asielrelaas. De Raad verwacht dan ook dat de zaken aanmerkelijk complexer en bewerklijker kunnen worden. Dit maakt dat voor asielzaken de werklast met circa 15% zal

⁶ Advies van de Raad voor de rechtspraak van april 2007, advies van 1 juli 2010 en advies van 12 december 2013. Te vinden op www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Wetgevingsadvisering



de Rechtspraak

datum 16 december 2014
pagina 4 van 5

toenemen daar waar in het advies van 20 februari 2014 nog werd uitgegaan van 25% verzwaring. Het blijft een inschatting omdat ervaring hiermee ontbreekt en vooralsnog onduidelijk is of de Europese rechter dit onderscheid qua toetsing zal erkennen.

De extra kosten die in het vorige advies voor de uitbreiding van de ex nunc toets waren opgenomen zijn komen te vervallen.

2. Verkorting wettelijke termijn van afdoening

In de consultatieversie van het Wetsvoorstel zouden *alle* asielzaken binnen vier weken moeten worden afgedaan. De termijn van vier weken geldt in het ingediende Wetsvoorstel nog in geval van AA-behandeling en iets minder dan de helft van het aantal VA-zaken (de VA zaken waar geen schorsende werking toekomt). Voor deze zaken gaat de Raad uit van een werklastverzwaring zoals met onderbouwing toegelicht in het advies van 20 februari van 40%.

Voor de overige VA-zaken zal een termijn van 23 weken gelden. Voor die zaken geldt op grond van dit punt geen werklastverzwaring.

In de EAUT wordt ervan uitgegaan dat de huidige verhouding AA/VA (60%-40%) niet wijzigt als gevolg van de maatregelen in het Wetsvoorstel. Als deze verhouding in de toekomst substantieel wijzigt dan zal dit grote gevolgen hebben voor de financiering van de Rechtspraak. Ook als er aan de verhouding AA-VA zaken niets wijzigt maar als binnen de groep VA zaken meer zaken binnen de termijn van vier weken moeten worden afgedaan zal dit grote gevolgen hebben voor de werklast en organisatie van de rechtbanken.

3. Consequenties nieuwe afwijzingsgronden van asielaanvragen

a) Aantallen extra voorlopige voorzieningen (vovo's) : De afdoening in VA leidt in iets minder dan de helft van alle beroepen niet meer tot een schorsende werking. Dit leidt naar verwachting tot evenveel extra vovo's. De afdoening in AA leidt in meer gevallen tot een schorsende werking. Dit leidt naar verwachting tot minder vovo's bij AA.

b) Extra werklast: Voor zowel de AA- als VA-beroepen waar de nieuwe afwijzingsgronden worden toegepast, wordt een werklastverzwaring van 75% voorzien. Zoals in het advies van februari al aangegeven, zal de rechter de motivering van de IND en de beroepsgronden van de vreemdeling moeten toetsen. De inhoud van de motivering van het bestuursorgaan en de beroepsgronden van de vreemdeling bepalen de bewerkelijkheid van een zaak. Voor verdere toelichting verwijs ik naar het advies van februari 2014. Uitgangspunt was in februari nog een verdubbeling van de werklast voor zowel de toets op afwijzingsgronden als de volle toets. Gegeven het feit dat de rol van de rechter niet beoordelend maar toetsend zal zijn is de werklastverzwaring teruggebracht van de genoemde 100% naar 90% maar geldt nu ook voor de VA-zaken die volgens deze modaliteit moeten worden afgedaan.

De werklastverzwaring van 40% voor 60% van de Dublinzaken in het vorige advies is nu niet meer meegenomen. De werklasteffecten daarvan zijn namelijk minimaal.



de Rechtspraak

datum 16 december 2014
pagina 5 van 5

Opgemerkt moet zijn dat de financiële gevolgen bij invoering van deze wet dusdanig zijn dat niet verwacht kan worden dat de Rechtspraak deze kosten tot de vaststelling van de nieuwe prijzen (1 januari 2017) zelf opvangt. Mocht de regering besluiten tot invoering van deze wet dan zal vanaf het moment van invoering tot de datum van ingang van de nieuwe prijzen, additioneel gefinancierd moeten worden voor de werklastgevolgen als gevolg van extra behandelingskosten.

Totale werklastconsequenties	2015	2016 e.v.
Mutatie als gevolg van aantallen	575.613	1.117.670
Effect wijziging gemiddelde zaakswaarte	605.852	1.176.385
Effect behandelingskosten per zaak	5.143.611	9.987.368
Totale effect wetsvoorstel	6.325.076	12.281.423

Tot slot

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 uiteindelijke Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij 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,

mr. F.C. Bakker
Voorzitter Raad voor de rechtspraak