



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

0 BD



02/21/2014

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

Directie Strategie en  
Ontwikkeling

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 20 februari 2014  
contactpersoon  
doorkiesnummer  
e-mail  
ons kenmerk UIT 7782 S&O / RMD  
uw kenmerk 455639  
onderwerp Consultatie concept voorstel van wet inzake implementatie  
Procedurerichtlijn en Opvangrichtlijn

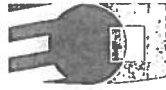
Geachte heer Teeven,

Bij brief van 29 november 2013, binnengekomen op 2 december, met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") advies uit te brengen over het concept wetsvoorstel inzake de implementatie van de Procedurerichtlijn en de Opvangrichtlijn in de Vreemdelingenwet 2000 (het "Wetsvoorstel"). 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.

Het advies is als volgt opgebouwd. In onderdeel I wordt aandacht besteed aan de wijziging van de afwijzingsgronden van asielaanvragen en de relatie met de schorsende werking. Onderdeel II besteed aandacht aan het stelsel van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in relatie tot de nieuwe afwijzingsgronden. De invoering van de volle ex nunc toets komt in onderdeel III aan de orde. In onderdeel IV wordt aandacht besteed aan de invoering van een wettelijke termijn voor de beroepsprocedure. Het advies wordt in onderdeel V met een overweging over de vele wetsvoorstellen op het terrein van het vreemdelingenrecht, afgesloten.

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

<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. Rechters 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

02/21/2014

09:51

002

datum 20 februari 2014  
kenmerk UIT 7782 S&O / RMD  
pagina 2 van 11

## Hoofdpunten:

### - Termijn

De Raad is van mening dat de wettelijke termijn van 4 weken, die voor de beroepsprocedure in het Wetsvoorstel wordt voorgesteld, mede gezien het feit dat het Wetsvoorstel leidt tot een verzwaring van de toets van de rechter in eerste aanleg, niet realistisch is. Daarbij wordt opgemerkt dat de PRi niet dwingt tot die strakke termijn. Dit is een keuze van de Nederlandse wetgever. Er wordt op aangedrongen om niet nu over te gaan tot het vastleggen in de wet van een beroepstermijn. Pas als er ervaring is opgedaan met de nieuwe wijze van toetsing en de daaraan verbonden werklust, kan worden overwogen een termijn voor de beroepsprocedure in de wet op te nemen. De Raad vindt het daarnaast niet aanvaardbaar dat het halen van de voorgestelde termijn ten koste zou gaan van de rechtsbescherming van de asielzoeker.

### - Stelsel van Awb

Op een aantal punten wijkt het Wetsvoorstel af van het stelsel van de Awb terwijl de PRi hiertoe niet (in alle gevallen) verplicht. Dit leidt tot onduidelijkheid, bijvoorbeeld daar waar sprake is van (lichte) afwijkingen van de gebezigde terminologie of de status van de beslissingen die genomen zijn door de Minister met gebruikmaking van de nieuwe afwijzingsgronden. De Raad is geen voorstander van het op deze wijze zonder dat daartoe een verplichting bestaat, afwijken van het stelsel van de Awb. Als hier toch voor gekozen zou worden is de Raad van mening dat deze keuze in de Memorie van Toelichting duidelijk gemotiveerd moet worden en dat tevens onduidelijkheden (bijvoorbeeld door het gebruik van termen die – licht - afwijken) voorkomen moeten worden.

### - Financiële consequenties.

Mocht het ter advisering voorliggende Wetsvoorstel ongewijzigd ingevoerd worden dat zal dit leiden tot een toename van de kosten voor de rechtbanken van circa 12 miljoen euro per jaar. Daarbij moet worden opgemerkt dat niet gegarandeerd kan worden dat de voorgestelde termijn in alle gevallen gehaald wordt mede gezien de afhankelijkheid van derden en andere externe factoren zoals bijvoorbeeld Europese rechtspraak.

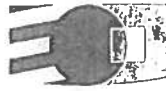
## Advies

### I Wijziging afwijzingsgronden van asielaanvragen

#### - Algemeen

In het huidige artikel 28 eerste lid van de Vreemdelingenwet (Vw) wordt bepaald dat de Minister bevoegd is om de aanvraag in te willigen, af te wijzen of niet in behandeling te nemen. De Procedurerichtlijn (PRi) biedt de mogelijkheid om in verschillende situaties aanvragen niet-ontvankelijk te verklaren, kennelijk ongegrond te verklaren of (tijdelijk) buiten behandeling te stellen. In het Wetsvoorstel wordt ervoor gekozen om het stelsel van de PRi over te nemen in de Vw. Art 28 eerste lid onder a VW wordt in verband daarmee gewijzigd. Hiermee wordt een nieuwe wijze van beslissen op een asielaanvraag geïntroduceerd. Deze ziet er als volgt uit.

Allereerst wordt bekeken of de aanvraag in behandeling moet worden genomen of dat de aanvraag



# de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

02/21/2014

09:51

023

datum 20 februari 2014  
kenmerk UIT 7782 S&O / RMD  
pagina 3 van 11

buiten behandeling kan blijven. Een aanvraag wordt niet in behandeling genomen als de vreemdeling kan worden overgedragen op grond van de Dublinverordening.

Moet de aanvraag in behandeling worden genomen, dan wordt bekeken of de aanvraag ontvankelijk is. In het voorgestelde artikel 30a Vw worden 6 situaties beschreven waarin de Minister kan besluiten tot niet-ontvankelijkheid. In beginsel zal in deze situaties steeds besloten worden tot niet-ontvankelijkheid<sup>2</sup>. Dit is een eindoordeel na de gebruikelijke asielprocedure.

Wordt de aanvraag als ontvankelijk beoordeeld, dan moet worden bezien of de aanvraag gegrond, ongegrond of kennelijk ongegrond is. In het voorgestelde artikel 30b lid 2 sub a tot en met k Vw worden de 10 situaties genoemd op grond waarvan een aanvraag kennelijk niet gegrond kan worden verklaard. In artikel 30c Vw wordt bepaald wanneer een aanvraag buiten behandeling kan worden gesteld.

#### *- Relatie afwijzingsgronden aanvragen en schorsende werking*

In de huidige situatie heeft het instellen van beroep bij de rechtbank bij AA-zaken geen schorsende werking en krijgt de vreemdeling een vertrektermijn van 4 weken. In verband daarmee kennen de rechtbanken aan deze AA-zaken een spoedeisend belang toe en spannen zij zich in deze zaken versneld af te doen. VA-zaken hebben in het huidige systeem wel schorsende werking.

Uitgangspunt van het Wetsvoorstel is dat het instellen van beroep bij de rechtbank, tegen de beschikking van de Minister, in beginsel schorsende werking heeft. De vreemdeling heeft in dat geval rechtmatig verblijf in Nederland en hoeft niet verder mee te werken aan zelfstandig vertrek. Ook heeft de vreemdeling in geval van schorsende werking recht op een aantal voorzieningen.

Echter, bij de afwijzingsgronden niet-ontvankelijk en kennelijk ongegrond, treedt een belangrijk onderscheid op. Indien de aanvraag door de Minister niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is verklaard, heeft de instelling van het beroep bij de rechtbank geen schorsende werking. De vreemdeling heeft niet langer legaal verblijf en er rust op hem een vertrekplicht. Er zal een voorlopige voorziening bij de rechtbank moeten worden aangevraagd om uitzetting te voorkomen. In geval deze wordt toegewezen zal de vreemdeling de uitkomst van de procedure in Nederland mogen afwachten.

De nieuwe afwijzingsgronden van asielaanvragen en de daaraan verbonden gevolgen zullen consequenties hebben voor de rechtbanken. Zo is het onder meer van belang of een aanvraag als kennelijk niet-ontvankelijk is afgewezen en hoe die afwijzing is gemotiveerd. De inhoud van de motivering van het bestuursorgaan en de beroepsgronden van de vreemdeling bepalen bijvoorbeeld mede de bewerkelijkheid van een zaak. In de werklasterparagraaf wordt hier nader op ingegaan.

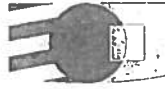
## II Nieuwe afwijzingsgronden en het stelsel van de Algemene wet bestuursrecht

#### *- Artikel 28, eerste lid, onder a, Vw*

Hoewel uit de Memorie van Toelichting (MvT) blijkt dat de afwijzingsgronden in het voorgestelde artikel 28, eerste lid, onder a Vw slechts kwalificaties zijn ten aanzien van de door de Minister gebezigde weigering om de aanvraag toe te wijzen en deze kwalificaties alleen een rol spelen bij de vraag naar de toepasselijke rechtsbeschermingsmogelijkheden, zorgen ze voor onduidelijkheid en verwarring.

---

<sup>2</sup> Zie blz. 20 MvT



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

02/21/2014

09:51

datum 20 februari 2014  
kenmerk UIT 7782 S&O / RMD  
pagina 4 van 11

04

De afwijzingsgronden niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond en gegrond, worden naar huidig recht in het algemeen alleen gebruikt in rechtsbeschermingssituaties (hoofdstuk 8 van de Awb) en niet, zoals in casu, ten aanzien van de uitoefening van de bevoegdheid (hoofdstuk 4 van de Awb). De Raad vindt de gebezigde terminologie in het Wetsvoorstel onduidelijk en ongewenst omdat hiermee zonder dat de PRi daartoe verplicht, wordt afgeweken van de systematiek van de Awb. Door nieuwe begrippen in de Vreemdelingenwet te introduceren, ontstaat onduidelijkheid over de status van de deze beslissingen in het licht van de Awb.

### - Artikel 30a Vw

Het begrip “niet-ontvankelijk verklaring” heeft in het voorgestelde artikel 30a Vw een andere betekenis dan in de Awb. In de Awb ziet het op het recht op toegang tot een rechtsbeschermingsprocedure. In artikel 30a Vw wordt de gebonden bevoegdheid - de verplichting - geïntroduceerd om aanvragen “niet-ontvankelijk” te verklaren. Het komt de Raad voor dat het hier, in Awb termen, gaat om de verplichting om een aanvraag af te wijzen indien één van de in a tot en met f genoemde voorwaarden zich voordoet. Waar in de terminologie niet-ontvankelijkheid impliceert dat er geen inhoudelijke behandeling van de aanvraag zou plaatsvinden, is er wel degelijk sprake van een inhoudelijke beoordeling, zij het dat die beoordeling zich beperkt tot de weigeringsgronden die in artikel 30a van het Wetsvoorstel worden genoemd. De term niet-ontvankelijkheid werkt hier versluisend. De Raad verzoekt u in de MvT een nadere uitleg van de wijze van besluitvorming die artikel 30a Vw vereist en de daaraan gerelateerde wijze van toetsen door de rechter, op te nemen.

Tevens verzoekt de Raad u in de MvT toe te lichten hoe de termen “nieuwe elementen of bevindingen” in het voorgestelde artikel 30a Vw zich verhouden tot de termen “nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden” in artikel 4:6 Awb.

### - Artikel 30c Vw2000

De Raad vraagt zich af hoe het voorgestelde artikel 30c, eerste lid, Vw zich verhoudt tot artikel 4:5 Awb. Beide artikelen voorzien in de mogelijkheid om een aanvraag buiten behandeling te laten indien de aanvrager onvoldoende informatie verstrekt om de aanvraag af te doen. Daar voegt artikel 30c Vw de mogelijkheid aan toe om de aanvraag buiten behandeling te stellen indien een aanvrager niet binnen twee weken heeft aangetoond dat het hem niet is toe te rekenen dat hij niet op een gehoor is verschenen of dat hij is ‘vertrokken’ en hierover niet binnen twee weken contact heeft opgenomen met de bevoegde autoriteiten. Anders dan artikel 4:5 Awb voorziet artikel 30c, eerste lid, Vw niet in een zogenaamde verzuimherstelkans. De Raad vraagt zich af of er bewust voor gekozen is geen verzuimherstelkans in het Wetsvoorstel is opgenomen en verzoekt u in de MvT hierop in te gaan.

De Raad vraagt zich af hoe het tweede lid van artikel 30c Vw zich verhoudt tot artikel 4:5 Awb. De Awb beperkt de mogelijkheid om na buitenbehandelingstelling van een aanvraag een nieuwe aanvraag in te dienen niet. In het systeem van de Awb geldt een aanvraag die na een buitenbehandelingstelling wordt ingediend – anders dan een aanvraag die na een afwijzing wordt ingediend – altijd als een “een eerste aanvraag”. Als het de bedoeling is om op dit punt van het systeem van de Awb af te wijken, dan is de Raad van mening dat dit expliciet moet gebeuren en niet door middel van een bepaling zoals het tweede lid van artikel 30c, waar dit à contrario uit moet worden afgeleid. De Raad verzoekt u dit aan te



# de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

02/21/2014

09:51

005

datum 20 februari 2014  
kenmerk UIT 7782 S&O / RMD  
pagina 5 van 11

passen.

### III Invoering volle en ex nunc toets

De PRi verplicht tot de invoering van een volle en ex nunc toetsing. Van de bestuursrechter wordt verlangd dat hij zich een oordeel vormt over de inhoud van de beschikking ook indien dit onderwerpen betreft waar het bestuur beoordelingsruimte heeft, zoals de geloofwaardigheid van het asielrelaas<sup>3</sup>. Het is dus mogelijk dat een door de Minister als ongeloofwaardig aangemerkt asielrelaas door de bestuursrechters als geloofwaardig wordt aangemerkt. Dit zal uiteraard door de bestuursrechter gemotiveerd moeten worden.

Per 1 juli 2010 geldt ex nunc toetsing in het vreemdelingenrecht (Stb 2010, 202). In het Wetsvoorstel is ervoor gekozen om expliciet in de wet op te nemen dat ook elementen, die niet ten grondslag liggen aan het bestreden besluit, maar wel relevant kunnen zijn voor de vraag of uitzetting in strijd zou zijn met een voor Nederland geldende internationale verplichting, voor toetsing bij de bestuursrechter voorliggen.

De Raad wil hier wijzen op het initiatiefwetsvoorstel Schouw (Kamerstuk 30 830). Dit initiatiefwetsvoorstel beoogt ook tot invoering van een volledige en ex nunc toets voor asielzaken. De Raad heeft drie adviezen over dit wetsvoorstel uitgebracht<sup>4</sup>. Kort samengevat heeft de Raad opgemerkt dat hij positief staat ten opzichte van de invoering van de volle ex nunc toets. Tevens heeft de Raad een inschatting gemaakt van de werklastconsequenties van de volle ex nunc toets.

Gezien de grote mate van overlap van de betreffende bepalingen in het thans ter advisering voorliggende Wetsvoorstel en het initiatiefwetsvoorstel Schouw op dit punt, volstaat de Raad hier met het verwijzen naar zijn eerder uitgebrachte adviezen.

### IV Wettelijke termijn beroepsprocedure

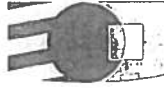
- *Uitwerking bepalingen uit PRi in het Wetsvoorstel*

Behandelprocedure:

Artikel 31 richtlijn wordt in de meest ruime zin opgenomen in de artikelen 42 en 43 van het Wetsvoorstel. Dit houdt in dat de Minister binnen 6 maanden na aanvraag een beschikking op dit aanvraag moet geven (artikel 42, lid 1). Deze termijn kan onder voorwaarden met ten hoogste 9 maanden (dit is nu 6 maanden) worden verlengd (artikel 42, lid 4 a tot en met c), bijvoorbeeld als er *complexe feitelijke of juridische kwesties* aan de orde zijn. Tot slot is het mogelijk om nog een keer met 3 maanden te verlengen indien dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledig behandeling van de aanvraag (artikel 42, lid 5). De Minister hoeft de vreemdeling *slechts* te informeren over reden voor de verlenging indien hij daarom verzoekt. In het voorgestelde artikel 43 Vw wordt bepaald dat de beslissing op de aanvraag in bepaalde gevallen maximaal 21 maanden mag duren.

<sup>3</sup> Blz. 27 MvT

<sup>4</sup> 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](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Wetgevingsadvisering)



# de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

02/21/2014

09:51

09:51

datum 20 februari 2014  
kenmerk UIT 7782 S&O / RMD  
pagina 6 van 11

## Beroepsprocedure:

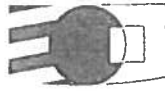
In artikel 46 lid 10 van de PRi wordt bepaald dat de lidstaten termijnen *kunnen* vastleggen voor het onderzoek "door de in lid 1 bedoelde rechterlijke instantie van beslissingen van de beslissingsautoriteit". Ondanks dat de PRi er niet toe verplicht om een wettelijke termijn op te nemen, is hier in het Wetsvoorstel in het voorgestelde artikel 83b Vw wel voor gekozen. De rechtbank moet binnen 4 weken (1 maand) na het instellen van beroep uitspraak doet. Deze termijn kan met 12 weken (3 maanden) verlengd worden indien er sprake is van *complexe feitelijke of juridische omstandigheden*. De verlenging moet *altijd* tezamen met een motivering worden medegedeeld aan de Minister en de vreemdeling. In de huidige Vw is geen maximale termijn voor de beroepsprocedure vastgelegd. De termijn voor hogerberoepszaken wordt niet aangepast en blijft staan op 23 weken (6,5 maanden) na indiening van het beroepsschrift (artikel 89 Vw).

Uit het voorgaande blijkt dat de in het Wetsvoorstel opgenomen termijn voor de beroepsprocedure bij de rechtbanken, buiten proportioneel kort is vergeleken met de beslistermijn van het bestuursorgaan. Daarnaast bevreemdt het de Raad dat het bestuursorgaan - onder meer - in geval van complexe feitelijke of juridische kwesties een verlengingsmogelijkheid met 9 maanden krijgt terwijl de rechtbanken in dat geval de termijn slechts kunnen verlengen met 12 weken.

## - Termijn in eerste aanleg bij de rechtbank

Het wetsvoorstel leidt tot een verzwaring van de toets van de rechter in eerste aanleg. Dit betreft zowel de invoering van de volle ex nunc toets als de invoering van de nieuwe afwijzingsgronden van de aanvraag. Ook de combinatie van beiden zal leiden tot een werklastverzwaring. Er zal veel inspanning nodig zijn om deze verzwaring niet te laten leiden tot langere doorlooptijden. Dit verhoudt zich niet tot het tegelijkertijd verkorten van de termijn waarbinnen uitspraak moet worden gedaan. Met een korte termijn is in de huidige praktijk (zonder 'volle toets') al ervaring opgedaan bij AA-zaken. Daarbij is gebleken dat die korte termijn regelmatig leidt tot problemen. Zo is niet altijd sprake van een goede voorbereiding door partijen. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat een dossier niet op tijd compleet is. Die korte termijn lijkt eveneens geen ruimte meer te bieden voor toepassing van de zogenoemde 'bestuurlijke lus'. De toepassing van de bestuurlijke lus draagt juist bij aan de efficiëntie van bestuursrechtelijke procedures, i.c. de vreemdelingenprocedures. Het achterwege laten van de bestuurlijke lus zal leiden tot meer procedures. Immers, de toepassing van de bestuurlijke lus voorkomt dat in een procedure slechts een besluit wordt vernietigd, zonder dat is gegarandeerd dat een nieuw besluit wel correct zal zijn. Een ander gevolg kan zijn dat er minder zaken zullen worden aangehouden dan wel heropend. Gevreesd moet worden dat door de invoering van de termijn het aantal 'kale vernietigingen' zal toenemen. De Raad betreurt het dat het streven van de rechtspraak, om zoveel mogelijk zaken finaal af te doen door de in het Wetsvoorstel gemaakte keuzes ernstig bemoeilijkt wordt. Weliswaar biedt het Wetsvoorstel mogelijkheid tot verlenging van de termijn, maar blijkens de formulering van de betreffende bepaling en de toelichting daarop, is het de bedoeling van de wetgever dat verlenging een uitzondering moet zijn, die nadere motivering behoeft.

De Raad onderschrijft het belang van een snelle asielprocedure. Echter, het is niet aanvaardbaar dat het halen van de voorgestelde termijn voor de beroepsprocedure ten koste zou gaan van de rechtsbescherming van de asielzoeker. Het is voor de Raad duidelijk dat dit niet de bedoeling is van de PRi. Zoals gezegd, dwingt de PRi ook niet tot die strakke termijn. De keuze van de Nederlandse



# de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

02 / 21 / 2014

09:51

datum 20 februari 2014  
kenmerk UIT 7782 S&O / RMD  
pagina 7 van 11

06

wetgever is in het licht van het voorgaande als onevenwichtig aan te merken. Die onevenwichtigheid ziet tevens op het feit dat de termijnen voor de andere schakels in de vreemdelingenketen uitgebreid worden of gelijk blijven.

De Raad dringt er dan ook op aan om nu nog niet over te gaan tot het vastleggen in de wet van een termijn voor de beroepsprocedure. Eerst als voldoende ervaring is opgedaan met de nieuwe wijze van toetsing en de werklastgevolgen die daaraan verbonden zijn, kan worden overwogen om een termijn in de wet neer te leggen. Tot die tijd verhindert het opnemen van een termijn slechts dat er een optimaal evenwicht ontstaat tussen een snelle en tegelijk zorgvuldige procedure die voldoet aan de eisen die aan de rechtsbescherming in ons land dienen te worden gesteld.

Mocht de termijn van vier weken in het wetsvoorstel worden gehandhaafd, dan zal dit leiden tot een forse toename van de werklast. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat de rechtbanken bij de afhandeling van asielzaken in grote mate afhankelijk zijn van derden en van Europese rechtspraak. Indien de wetgever een beroepstermijn in de wet wil neerleggen die tegemoet komt aan de hierboven genoemde bezwaren, dan zou moeten worden gekozen voor een termijn die realistischer is in het licht van de termijnen die de rechtbanken in asielzaken nastreven. De toename van de werklast en de daarmee gepaard gaande kosten zullen afnemen naarmate deze termijn dichter bij dit punt zit.

## V Recente wetgeving

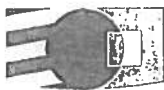
Het valt de Raad op dat er de afgelopen tijd veel wetsvoorstellen op het gebied van het vreemdelingenrecht ter advisering aan de Raad zijn voorgelegd. Vaak zijn de gevolgen van de ene wijziging nog niet duidelijk of de volgende wetswijziging wordt alweer ingevoerd. Dit zorgt binnen de rechtelijke organisatie voor voortdurende juridische onduidelijkheden en organisatorische veranderingen en leidt tot een algemene, niet te kwantificeren verzwaring van de werklast die door de rechtbanken duidelijk wordt gevoeld.

## **Werklast**

Zoals eerder aangegeven zullen er bij invoering van het wetsvoorstel in de huidige vorm effecten optreden ten aanzien van de werklast van de Rechtspraak.

De rechtbanken zijn in het logistieke proces wat de zaaksinstroom betreft volgend op de IND. Op dit moment zijn er echter nog maar beperkte gegevens beschikbaar. Door uw departement is aangegeven dat een Ex-Ante Uitvoeringstoets naar de gevolgen van dit wetsvoorstel nog moet plaatsvinden. Daarbij is aangegeven dat de consequentie kan zijn dat sommige uitgangspunten in het wetsvoorstel zullen worden bijgesteld. Om toch tot een inschatting van de gevolgen te kunnen komen heeft de Raad zich voor de uitgangspunten gebaseerd op de door uw departement op 13 december 2013 vastgestelde instroomramingen in de meerjarenprognose MPP 2014. Voor de gevolgen van de nieuwe afwijzingsgronden is uitgegaan van door uw departement aangeleverde berekening in aantallen AA-zaken op basis van een onderzoek van een medewerker van de IND<sup>5</sup>. Over de onderdelen waarover door

<sup>5</sup> Tentatieve inschatting van de gevolgen van de Procedurerichtlijn van 9 januari waarin wordt verwezen naar een onderzoek van een asielmedewerker van de IND die in het kader van zijn scriptie 188 dossiers onderzocht die zijn behandeld in de IND-locaties Den Bosch en Zevenaar.



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

0 2 1 2 1 1 2 0 1 4

0 0 1 5 1

datum 20 februari 2014  
kenmerk UIT 7782 S&O / RMD  
pagina 8 van 11

0 0 0

uw departement geen gegevens beschikbaar zijn gesteld hebben wij noodgedwongen aannames gemaakt.

Het Wetsvoorstel heeft voornamelijk gevolgen voor de werklast per zaak (zaakzwaarte) bij de rechtbanken en heeft, voor zover nu kan worden ingeschat, nagenoeg geen invloed op de omvang van de instroom van het aantal beroepen. In onderstaande paragraaf komen de verschillende verzwarende onderdelen achtereenvolgens aan bod.

### - *Volle ex nunc toets*

De PRI verplicht tot een volle ex nunc toetsing. Zoals in onderdeel III van het advies al is aangegeven wordt voor de werklastgevolgen hiervan door de Raad verwezen naar zijn eerder uitgebrachte adviezen over de volle toets in het kader van het initiatiefwetsvoorstel Schouw. Kort samengevat is daarin opgenomen dat de werklastverzwaring voor de rechtbanken toeneemt met 25% in alle bodemzaken asiel.

Ten aanzien van de ex nunc toets is ingeschat, dat de werklast van een zaak waarin de in het voorgestelde artikel 83 Vw genoemde feiten en omstandigheden worden aangedragen, met 85% zal stijgen. Vooralsnog wordt het aantal zaken waarop dit van toepassing is beperkt ingeschat op ca. 300 zaken.

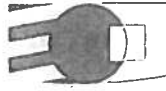
### - *Verkorting wettelijke termijn van afdoening*

De opgenomen verkorting van de wettelijke termijn zal een andere inrichting van het werkproces vergen en een extra druk op de capaciteit bij de rechtbanken leggen. De uitvoerbaarheid van de 4-wekentermijn stuit op tal van organisatorische problemen. Als gevolg van deze zeer korte termijn moeten de asielzaken, na binnenkomst, direct voor een zitting worden ingeroosterd (niet alleen de bodemzaak maar ook de voorlopige voorziening) en dient de uitnodiging voor de zitting snel naar partijen te worden verzonden. Dit moet allemaal gebeuren zonder dat het dossier van te voren is bekeken en er bepaald kan worden of bijvoorbeeld de zaak meervoudig behandeld dient te worden.

Aanname is dat er bij verkorting naar 4 weken bij VA-beroepen minder intrekkingen en vereenvoudigde afdoeningen zijn omdat vreemdelingen niet inmiddels zijn vertrokken of andere statussen hebben verkregen. Ook zal een andere wijze van behandeling ontstaan. Uitgangspunt is dat de onderdelen instructie-, zitting- en uitspraaktijd van de gemiddelde behandelingsduur voor VA-zaken zullen verdubbelen. Het is de verwachting dat in veel gevallen de voorgestelde termijn van 4 weken niet kan worden gehaald waardoor de termijn verlengd moet worden. Dit betekent dat de rechter gemotiveerd moet aangeven waarom hij de termijn met maximaal 12 weken zal verlengen. Dit betekent een extra administratieve stap in het proces en dus extra behandelingsduur.

Bovendien ontstaat er ook capaciteitsverlies in de werkprocessen bij een 4-wekentermijn. In situaties waarin het aanbod van zaken sterk fluctueert, zoals bij asielzaken, is het zeer lastig voor de rechtbanken om hierop te anticiperen. De 4-wekentermijn leidt tot een inefficiënte inzet van personeel en middelen omdat geenszins is voorzien is hoeveel zaken er per week zullen instromen en bij een grote instroom rechters en juridisch medewerkers van andere zaken afgehaald moeten worden. Als de zaken niet instromen, en de pieken in instroom zijn zeer wisselend dan kan die zittingscapaciteit door de korte termijn niet meer worden opgevuld. De Raad benadrukt hierbij nog eens het belang van een goede





# de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

02/21/2014

09:51

datum 20 februari 2014  
kenmerk UIT 7782 S&O / RMD  
pagina 9 van 11

09:00

ketenconsistente meerjarenprognose maar realiseert zich ook dat de asielinstroom niet tot op detail te prognosticeren is.

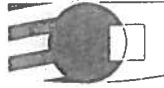
Veel rechtbanken werken nu met vaste zittingsdagen voor AA-zaken. Op die manier kunnen advocatuur en de procesvertegenwoordiging van IND hun medewerkers efficiënter inzetten. Als dit wordt losgelaten geeft dat meer planningsmogelijkheden voor de rechtbanken maar leidt het weer tot meer verhinderingen bij partijen. Bij verhindering kort voor of op de dag van de zitting heeft dit bijvoorbeeld extra werklast voor de rechtbanken tot gevolg.

Alles overziend komt de Raad tot een inschatting van een extra werklast van 40% voor alle VA-zaken als gevolg van de verkorting van de termijn van afdoening en een extra werklast van 40% in 60% van de Dublinzaken. Bij Dublinzaken zal niet in alle gevallen versnelling nodig zijn, omdat AA-Dublinzaken nu al binnen een streeftermijn van 4 weken worden afgedaan. Daarom is de verzwarening slechts aangenomen voor 60% van de Dublinzaken.

### *- Consequenties nieuwe afwijzingsgronden van asielaanvragen*

Het is thans niet goed te overzien hoe de samenstelling van de instroom van asielzaken bij de rechtbanken er in de toekomst zal uitzien en welke gevolgen dit voor de rechtbanken zal hebben. Zo is het onder meer van belang of een aanvraag als niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is afgewezen in verband met het onthouden van schorsende werking. Voor de inschatting heeft de Raad een indicatieve berekening gemaakt op basis van de door uw departement aangeleverde gegevens uit het hiervoor genoemde stage-onderzoek van de IND. Daarin is de aanname dat bij nagenoeg alle asielaanvragen die in de huidige situatie in de AA worden afgewezen, ook in de nieuwe situatie schorsende werking kan worden onthouden. Door uw departement is aangegeven dat geen rekening is gehouden met de mogelijkheid om ook in de VA-procedure zaken niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond te verklaren. Daar is in deze berekening daarom ook geen rekening mee gehouden. Hieruit volgt dat er geen wijziging in aantallen beroepen en voorlopige voorzieningen zal optreden. Of er als gevolg van de invoering van deze afwijzingsgronden meer of minder herhaalde aanvragen zullen worden ingediend is niet onderzocht. Evenals de vraag of er extra beroepen zullen volgen in verband met de gekozen afdoeningsmodaliteiten en de daaraan verbonden onthouding van schorsende werking. De Raad sluit dit niet uit maar gaat uit van de door uw departement geleverde gegevens.

Is er sprake van een kennelijk ongegrond beslissing of een niet-ontvankelijk beslissing, dan 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. Naar verwachting betreft het hier kort gemotiveerde beslissingen waarin een geloofwaardigheidsoordeel ontbreekt. Ter zitting kunnen persoonlijke omstandigheden van de asielzoeker worden ingebracht, maar kan ook nieuw beleid of ontwikkelingen in herkomstlanden leiden tot nieuwe argumenten die beoordeeld moeten worden. Dit kan leiden tot aanvullende motiveringen, verzoeken om aanhouding, nadere besluitvorming, nadere onderzoeken en intrekkingen. De eerder genoemde volle toets en beoordeling van eventueel gewijzigde asielgronden maakt hier deel van uit. Uitgangspunt is dat deze toets naar verwachting tot een verdubbeling van de werklast in AA-zaken zal leiden.



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

02 / 21 / 2014 09:51

datum 20 februari 2014  
kenmerk UIT 7782 S&O / RMD  
pagina 10 van 11

Onderstaande tabel geeft de totale werklastconsequenties, in geld uitgedrukt weer. De Raad wil er op wijzen dat het zeer lastig is om de gevolgen van dit Wetsvoorstel in te schatten. Een en ander hangt mede af van de wijze waarop partijen om zullen gaan met de nieuwe mogelijkheden. De onderstaande berekeningen dienen tegen die achtergrond benaderd te worden. Daarnaast stelt de Raad voor om enige tijd na invoering van dit wetsvoorstel te monitoren of en hoe de werklastgevolgen zich in werkelijkheid voordoen. Als dit leidt tot een aanpassing van de huidige berekening zullen de gevolgen voor de prijzen worden meegenomen in de driejaarlijkse prijsonderhandeling. Deze methode heeft overigens allerminst de voorkeur van de Raad, omdat onvoldoende financiering vooraf kan leiden tot capaciteitsproblemen in de rechtbanken en het oplopen van doorlooptijden.

Totale werklastconsequenties per jaar

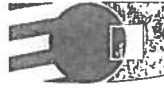
	<u>Structureel</u>
Mutatie als gevolg van aantallen	-119.239
Effect wijziging gemiddelde zaakswaarte	-96.352
Effect behandeltijd per zaak	12.167.302
<b>Totale effect wetsvoorstel</b>	<b>11.951.710</b>

### 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



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

02 / 21 / 2014

09:51

011

datum 20 februari 2014  
kenmerk UIT 7782 S&O / RMD  
pagina 11 van 11

### Wetstechnische bijlage

#### *Artikel 30a Vw*

De Raad vraagt zich af wat verstaan dient te worden onder “afwijzing in een andere lidstaat”, in artikel 30a, eerste lid, onder e. Moet dit begrip zo worden uitgelegd dat artikel 30a Vw2000 alleen mag worden toegepast nadat een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag heeft plaatsgevonden in een andere lidstaat of moet deze bepaling ruimer worden uitgelegd? De Raad verzoekt tot verduidelijking. In de toelichting wordt gesteld dat er “in beginsel “ in de beschreven situaties steeds zal worden besloten tot niet-ontvankelijkheid. De Raad kan dit niet rijmen met de imperatieve beschrijving van de bevoegdheid in artikel 30a Vw waaruit voortvloeit dat de minister in die situaties verplicht is om te weigeren.

#### *Artikel 30b Vw*

Op grond van de tekst van artikel 30b Vw kan een opvolgende aanvraag “kennelijk ongegrond” worden verklaard, zelfs indien deze gegrond is op feiten en omstandigheden die een rechtsgrond voor verlenging van een verblijfsvergunning kunnen vormen. Dit kan uiteraard niet de bedoeling zijn van het wetsvoorstel, maar de wijze waarop e.e.a. in het wetsvoorstel is geformuleerd, creëert deze mogelijkheid wel. De Raad verzoekt tot herformulering van de bepaling respectievelijk een verduidelijking in de Memorie van Toelichting.

#### *Artikel 31 Vw*

Het is de Raad onduidelijk hoe de bevoegdheid om bij AMvB nadere regels te stellen, in het zesde lid van artikel 31, ook voor wat betreft de beoordeling van de geloofwaardigheid van de door een vreemdeling afgelegde verklaringen (artikel 31, vijfde lid), zich verhoudt tot de volle toets van de geloofwaardigheid door de rechter, zoals neergelegd in artikel 83a van het wetsvoorstel.