

Vergaderjaar 1995–1996

24 424

Hoger beroep in vreemdelingenzaken

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 december 1995

1. Inleiding

Ten vervolge op onze brief van 18 september 1995 (24 424, nr. 1) over de wijze waarop de invoering van hoger beroep in deze kabinetsperiode vorm zal worden gegeven, kunnen wij u thans het volgende berichten.

Mede naar aanleiding van drie rapporten van de Algemene Rekenkamer en Berenschot over het functioneren van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Centraal Opvangorgaan Asielzoekers en van Regioplan over de evaluatie van de Vreemdelingenwet is een aantal alternatieve modaliteiten voor de invoering van hoger beroep onderzocht. Het feitelijk functioneren van de vernieuwde Vreemdelingenwet zoals dat uit de rapportage naar voren kwam, is een belangrijk fundament gebleken voor de uiteindelijke keuze voor een modaliteit die wij nu voorstellen.

Tegen deze achtergrond ligt de conclusie in de reactie op deze rapporten aan uw Kamer d.d. 21 november 1995, 19 637/24 440, nr. 145, (hierna te noemen het stappenplan) dat van een ingrijpende stelselherziening in het vreemdelingenrecht thans geen sprake kan zijn, omdat de praktijk een redelijke kans en termijn moet worden gegund om zich te ontwikkelen, voor de hand.

Uit deze rapporten is de conclusie overgenomen dat de inwerking-treding van de vernieuwde Vreemdelingenwet niet heeft geleid tot de beoogde verkorting van de procedure. De oorzaak daarvan is – als gezegd – allereerst de onverwacht en niet planbare grote instroom van asielzoekers in 1994 geweest. In de tweede plaats is gebleken dat alle (nieuwe) mogelijkheden voor het voeren van accessoire procedures ook daadwerkelijk worden benut op een wijze die snelle afdoening in de bodemprocedure niet bevordert. Hier telt ook het belang van de vreemdeling bij iedere mogelijkheid tot verlenging van zijn verblijf in Nederland, omdat het enkele tijdsverloop kan bijdragen aan de uiteindelijke inwilliging van het verzoek om toelating.

Tegen deze achtergrond heeft het onderzoek naar de haalbaarheid van andere modaliteiten dan de door de Hoge Raad voorgestelde en de beoordeling van de uitvoerbaarheid van de criteria van de Hoge Raad enige tijd in beslag genomen. Wij menen dat dit tijdsverloop juist gelet op de uitzonderlijke complexiteit van de materie en de wijze waarop deze in de praktijk moet worden uitgevoerd, niettemin verantwoord is.

In het navolgende wordt na een schets aan de voorwaarden binnen welke het hoger beroep moet functioneren (paragraaf 2) een beschrijving gegeven van de modaliteit volgens welke hoger beroep in het vreemdelingenrecht naar onze opvatting kan worden ingevoerd (paragraaf 3). In deze paragraaf worden eerst de criteria die zijn voorgesteld door de Hoge Raad kort samengevat. Deze paragraaf bevat een opsomming van voor- en nadelen en een conclusie over de reële betekenis die daaraan kan worden toegekend. Voorts is bezien welke gevolgen invoering zou hebben voor de positie van de Adviescommissie vreemdelingenzaken (ACV) en de Rechtseenheidskamer (REK). Bij de positie van de REK is alleen aan de orde geweest of er reden bestond voor voortzetting van de rechtseenheidsfunctie. Dit laat het bestaande onderscheid tussen afdoening door de enkelvoudige of meervoudige kamer en de verwijzingsmogelijkheid in haar algemeenheid onverlet.

Voorts is nagegaan of de aard van de voorgestelde beperking het gewenste effect zal hebben, gelet op de doelstelling dat hoger beroep vooral van belang is voor het andermaal beslissen van complexe feitelijke of juridische vragen. Voor zoveel mogelijk is berekend welke kosten met het invoeren van de betrokken modaliteit gemoeid zijn. Bij het berekenen van de kosten is ervan uitgegaan dat aan het instellen van hoger beroep schorsende werking wordt toegekend en dat eventuele opvang wordt voortgezet. Dit laatste is vooral van belang bij de behandeling van asielverzoeken.

In paragraaf 4 is de gekozen modaliteit kort samengevat: uitsluiting van een aantal (eenvoudige) beslissingen die voor hoger beroep in aanmerking komen. De behandeling van zaken in hoger beroep wordt gereserveerd voor complexe feitelijke en juridische vragen. Het is aan de appelinstantie om aan de hand van de door de appellant aangegeven gronden een snelle beslissing te geven over de vraag of een behandeling van de zaak ten gronde zal plaats vinden of niet.

2. Algemene voorwaarden voor functioneren van hoger beroep in vreemdelingenzaken

De Hoge Raad en het kabinet vinden in beginsel de mogelijkheid van hoger beroep tegen beschikkingen in vreemdelingenzaken gewenst, zoals in de eerder genoemde brief aan uw Kamer van 18 september 1995 is meegedeeld. Algemene argumenten daarvoor zijn bevordering van de rechtseenheid in het vreemdelingenrecht en de rechtszekerheid en de correctie van mislagen in eerste aanleg. Met de invoering van hoger beroep in vreemdelingenzaken wordt voorts beter aangesloten bij de bestaande systematiek in het administratief procesrecht, dat in hoofdlijnen ook op het vreemdelingenrecht van toepassing is. De toegang tot een tweede feitelijke instantie zou evenwel moeten worden beperkt tot die gevallen waarin belangrijke vragen van feitelijke of juridische aard een rol spelen.

Het kabinet en de Hoge Raad zijn van oordeel dat invoering van hoger beroep niet moet leiden tot een substantiële verlenging van de procedure. Daarbij wegen twee belangen zwaar: het belang dat de vreemdeling snel zekerheid wordt verschaft over de mogelijkheid van verblijf in Nederland en het belang dat de kosten van opvang betaalbaar en beheersbaar blijven. Wat wij in ieder geval hebben gepoogd te vermijden is dat met het

introduceren van een appellinstantie een mogelijkheid tot verlengen van de procedure in alle gevallen zou worden opengesteld. Het hoger beroep mag evenmin een lapmiddel zijn voor structurele gebreken in de eerdere besluitvorming; het behoort ten slotte niet als instrument te dienen voor het versterken van een aanspraak op verlenging van de verblijfsduur. Het dient beperkt te blijven tot substantiële feitelijke of juridische geschillenpunten, waarover discussie mogelijk is.

Strikt genomen zal invoering van iedere vorm van hoger beroep bij handhaving van de duur van de bestuurlijke en rechterlijke procedures op het huidige niveau moeten leiden tot verlenging van de procedure. Daarin kan slechts verandering komen, indien de administratieve beslissing in eerste aanleg wordt versneld, door het vervallen van een of meer delen van de procedure die zijn toegevoegd ter compensatie van het eerder afwijzen van hoger beroep, of door beperking van het aantal zaken dat voor behandeling in hoger beroep ten gronde in aanmerking komt op een zodanige wijze dat dit de gemiddelde duur van de procedure niet onaanvaardbaar verlengt.

Wij blijven vasthouden aan de noodzaak van een inhoudelijke en individuele beoordeling in alle zaken: in de eerste plaats door de IND en bij afwijzing vervolgens door de vreemdelingenrechter. Vanuit een oogpunt van doelmatigheid is gewenst dat gestreefd wordt naar een deugdelijke beslissing in een zo vroeg mogelijk stadium. In het hiervoor genoemde stappenplan is een aanzienlijk aantal concrete maatregelen aangekondigd die ertoe strekken de beslissing in eerste aanleg te versnellen en te verbeteren. Bij de beslissing op asielverzoeken valt daarbij te wijzen op experimenten in Oisterwijk en Schalkhaar die tot doel hebben het aantal procedures te verminderen en de duur van de procedure te bekorten (zie voor een korte schets van het experiment bijlage 1). Voor de verbetering van de kwaliteit van de beslissing in eerste aanleg zijn vooral intensivering van de opleiding en verruiming van ervaring van de medewerkers van de IND gepland en reeds in gang gezet. Deze kwaliteitsverbetering geldt zowel de behandeling van asielverzoeken als de behandeling van «reguliere» verzoeken om toelating.

3. Modaliteiten van hoger beroep

De modaliteiten onder a zijn voorgesteld in het advies van de Hoge Raad, dat bij eerder genoemde brief van 18 september 1995 is toegezonden.

a) indien de alleenzittende vreemdelingenrechter het geding verwijst naar de meervoudige vreemdelingenkamer¹ teneinde de zaak verder te berechten en af te doen, moet tegen die einduitspraak hoger beroep mogelijk zijn.

Ten aanzien van de aard van de beperkte toegang tot hoger beroep verwacht de Hoge Raad dat de alleenrechtsprekende rechter alleen tot verwijzing besluit als de zaak ingewikkeld is of als de rechtsvraag die moet worden beslist van groot (rechtsvormend) belang is. Het recht op hoger beroep ontstaat ongeacht het resultaat van de beslissing van de meervoudige kamer, maar de procespartijen zullen de gelegenheid hun belang bij hoger beroep bij de alleenrechtsprekende rechter uitdrukkelijk te bepleiten, stellig aangrijpen.

De positie van de ACV blijft in dit voorstel gewijzigd.

De positie van de REK zou gecodificeerd kunnen worden.

De Hoge Raad heeft voor wat betreft de betekenis van dit onderdeel van de modaliteit benadrukt dat het aantal wijzigingen beperkt zal blijven. Of deze verwachting bewaarheid zal kunnen worden, is onzeker. Dezerzijdse schatting is dat er onmiskenbaar meer druk zal ontstaan op de verwijzingsbeslissing en dat niet aannemelijk is dat het aantal verwijzings-

¹ Uit het rapport van Regioplan blijkt dat verwijzing naar de huidige Rechtseenheidkamer (REK) aan de orde is indien «bij een zich voortzettende reeks van uitspraken bij één rechtbank soms duidelijk een andere lijn ontstaat dan in andere rechtbanken reeds is uitgezet. Dan wordt wel de behoefte gevoeld van rechtseenheid» (p. 82). Ook in de gevallen waarin vragen over de interpretatie van onduidelijke wettelijke bepalingen rijzen, kan een zaak naar de REK worden verwezen.

beslissingen zich op het huidige niveau zal stabiliseren. Dit geeft grond voor de vrees van toekenning van appel in een aanzienlijk aantal zaken. Door toepassing van het formele criterium: verwijzing door de enkelvoudige kamer in eerste aanleg, zullen ook zaken die bij de meervoudige kamer tot klaarheid zijn gebracht, in aanmerking komen voor behandeling in appel.

In aanvulling op het eerste criterium is door de Hoge Raad nog een tweede categorie zaken voor hoger beroep in aanmerking gebracht:

- indien de vreemdelingenrechter een einduitspraak doet die afwijkt van het uitgebrachte advies van de ACV¹, is deze vatbaar voor hoger beroep.

De aard van de aangebrachte beperking impliceert dat de toegang tot de hoger beroepsvoorziening geheel afhankelijk is van de omstandigheid of van de zijde van de IND – naast de gevallen waarin een – sterk beperkte – adviesplicht voor de ACV bestaat – aanleiding is gezien voor het inwinnen van advies van de ACV. De vreemdeling kan daarop geen invloed uitoefenen.

De positie en het gewicht van de ACV worden versterkt.

De positie van de REK blijft ongewijzigd; zij kan blijven functioneren voor de gevallen waar geen hoger beroep is opengesteld.

De reële betekenis van dit criterium is dat bij toepassing onzeker is of de zaken met belangrijke feitelijke of juridische zaken aan het oordeel van de appelinstantie zullen worden onderworpen. Het precieze aantal gevallen waarin de in het criterium beschreven situatie zich voordoet, is niet bekend, maar naar alle waarschijnlijkheid betrekkelijk gering. Dit criterium is vooral van belang voor van de ACV afwijkende beslissingen, die de Staat niet in de beslissing op het verzoek om toelating wil overnemen. In het geval dat de Staat dat wel doet, zal die beslissing leiden tot toelating, waarmee het doel van de vreemdeling is bereikt.

b) – het toekennen van beperkt appel aan de hand van de aard van de bestreden beschikking; – in de bodemprocedure vol appel met beperking door vereenvoudigde behandeling buiten de zitting zonder verzet; de appelinstantie beoordeelt welke zaken voor behandeling ten gronde in aanmerking komen.

Aard van de beperking aan de hand van de bestreden beschikking:

- conservatoire maatregelen: reden voor uitsluiting: de bestaande habeas-corporprocedure in de Vreemdelingenwet (artt. 34a–34j) is toereikend. De vreemdeling heeft rechtstreeks toegang tot de rechter die de rechtmatigheid van zijn detentie of andere vrijheidsbeperking kan toetsen. Het karakter van de maatregel is in beginsel accessoir. De hoofdzaak: het verzoek om toelating moet in de bodemprocedure worden beslist;

- verzoeken om voorlopige voorziening: in het bestuurlijk kort geding kan de vreemdeling opkomen tegen een overheidshandeling, door welke hij zodanig in zijn belang wordt getroffen, dat daarover door de rechter onverwijld een voorlopig oordeel moet worden geveld. Ook hier gaat het vaak om voorzieningen die worden verzocht ter voorkoming van uitzetting of om op te komen tegen een fictieve weigering;

- KONO-zaken: in gevallen waarin het verzoek om toelating geen behandeling ten gronde krijgt, omdat het kennelijk niet ontvankelijk of kennelijk ongegrond (KONO) wordt geacht, behoeft geen hoger beroep te worden opengesteld. Gezien het beperkte toetsingskader moet worden aangenomen dat hier geen ingewikkelde feitelijke of juridische vragen aan de orde zijn. Deze zaken komen, veelal in combinatie met het beroep tegen de conservatoire maatregel: uitzetting, rechtstreeks bij de rechter; de bezwaarschriftprocedure is uitgesloten (art. 29 onder a Vr.w.).

¹ De terminologie in dit criterium, ook wel aangeduid als «de gevallen waarin een eindgewijsde contrair is aan een eerder ingewonnen advies van de ACV», behoeft enige verduidelijking, omdat een rol speelt door wie en in welke fase van de procedure wordt afgeweken van het ACV-advies. Na het ACV-advies moet de SvJ een nieuwe beslissing nemen; als hierin het voor de vreemdeling positieve advies wordt overgenomen, stopt de procedure. In de gevallen waarin de SvJ het voor de vreemdeling negatieve advies overneemt en in de gevallen waarin de SvJ afwijkt van het positieve advies van de ACV, kan de vreemdeling tegen de (nieuwe) afwijzende beslissing in beroep bij de vreemdelingenrechter. Dat beroep wordt ook in het merendeel van die gevallen ingesteld. Er zijn geen gegevens bekend over het aantal uitspraken van de vreemdelingenrechter, waarin het beroep in afwijking van het negatieve door de SvJ overgenomen advies gegrond wordt verklaard en waarin het beroep tegen de negatieve beslissing van de SvJ in afwijking van het positieve advies van de ACV ongegrond wordt verklaard.

De positie van de ACV blijft ongewijzigd. De advisering op grond van de bestaande wettelijke adviesplicht zal op de huidige voet kunnen worden voortgezet. Voor het overige heeft de administratie in eigen land in welke gevallen zij eigener beweging zaken aan de ACV voorlegt. In de positie van de REK behoeft ten gevolge van de enkele uitsluiting van deze beslissingen voor het hoger beroep, geen wijziging te worden gebracht.

Reële betekenis: het algemene idee is dat alleen hoger beroep open moet staan tegen de beslissing in de bodemprocedure. Alleen in dat kader dienen principiële vragen voor behandeling in appel in aanmerking te komen. Nu kennelijk een van de effecten van de vernieuwde wet is, dat iedere mogelijkheid van procedure wordt benut teneinde de feitelijke verblijfsduur te verlengen en aanspraken op verder verblijf te ondersteunen, moeten geen mogelijkheid voor nieuwe procedures worden geschapen.

Het is naar onze opvatting goed verdedigbaar en geenszins onredelijk dat vooral in kennelijk eenvoudige zaken, waarin na rechterlijke toets is vastgesteld dat de vreemdeling geen aanspraak kan maken op toelating, geen aanknopingspunten voor verdere procedures moeten worden verschaft.

– beoordeling van de toegang tot hoger beroep ten gronde door de appelinstantie;

In formele zin is geen sprake van enige beperking, maar van vol appel.

Niettemin wordt in een voorfase – voor in de zitting – gezien of de zaak voor behandeling in hoger beroep ten gronde in aanmerking moet worden gebracht. Gevallen waarin het hoger beroep kennelijk niet ontvankelijk of kennelijk ongegrond wordt geacht, worden buiten zitting afgedaan zonder mogelijkheid van verzet. Twijfelgevallen en gevallen met substantiële feitelijke of juridische vragen kunnen zo worden uitgezift. De termijn voor het gemotiveerd instellen van appel is twee weken; binnen vier weken dient de appelinstantie een beslissing te nemen over de vraag of verder kan worden geprocedeerd. Het instellen van appel impliceert van rechtswege schorsende werking, totdat beslist is of de zaak voor afdoening buiten zitting in aanmerking komt. De afdoening buiten zitting kan worden gecombineerd met een beslissing over een last tot uitzetting.

De positie van de ACV blijft ongewijzigd.

De REK kan bij invoering van dit vol appel gecombineerd met uitsluiting van de hiervoor genoemde categorieën beslissingen, uiteindelijk worden afgeschaft. Ook in de zaken die van hoger beroep zijn uitgesloten: namelijk de eenvoudige zaken, is geen taak voor de REK meer weggelegd. Aan het bewaken van de rechtseenheid op dit niveau kan nauwelijks enige behoefte bestaan.

Reële betekenis: Wij achten de combinatie van formele criteria van beslissingen die naar hun aard voor behandeling in hoger beroep worden uitgesloten op grond van de hiervoor weergegeven argumenten en een inhoudelijke beoordeling door de appelinstantie, waarbij kan worden gezien of door appellant aangevoerde argumenten een behandeling in hoger beroep ten gronde rechtvaardigen, een aanvaardbare modaliteit voor invoering van hoger beroep. Vooral de beoordeling door de appelinstantie van welke zaken buiten zitting kunnen worden afgedaan en welke niet, zal ertoe leiden dat het apparaat niet onnodig zwaar wordt belast met pro forma ingestelde beroepen. Ten slotte kan op deze wijze ook het doel: het zo snel mogelijk verkrijgen van duidelijkheid in de hoofdzaak, beter worden bereikt.

Bij de invoering van deze modaliteit bestaat geen reden meer voor handhaving van het instrument van cassatie in het belang der wet in het vreemdelingenrecht.

De kosten van deze modaliteit zijn globaal begroot op f 42 mln. structureel per jaar. Zodra duidelijkheid is verkregen over de keuze van de appelinstantie, kan een minder globale indicatie van de kosten worden opgesteld.

Een definitieve keuze ten aanzien van het college dat zal worden belast met de behandeling van hoger beroep in vreemdelingenzaken, zullen wij bepalen in het kader van de besluitvorming over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Daarover zullen u naar verwachting op korte termijn voorstellen bereiken.

4. Conclusie

In het voorgaande hebben wij een opzet in hoofdlijnen geschetst van een modaliteit voor het hoger beroep in vreemdelingenzaken, die een reële selectie zal opleveren van de zaken die een behandeling in hoger beroep ten gronde waard zijn. Deze modaliteit ziet er kort samengevat als volgt uit.

Het aantal zaken waarin het tot een behandeling van de zaak in hoger beroep moet komen, kan worden beperkt door de beslissing in accessoire procedures (de toepassing van maatregelen tot vrijheidsbeneming) en de verzoeken om voorlopige voorziening uit te sluiten. Bovendien kan de beslissing in eenvoudige zaken, waarin het verzoek om toelating kennelijk niet ontvankelijk of kennelijk ongegrond wordt geacht (z.g. KONO-zaken) van hoger beroep worden uitgesloten. Daaropvolgend dient de appelinstantie zelf ook een onderscheid te kunnen maken tussen de zaken die een behandeling in hoger beroep waard zijn en de zaken die buiten zitting kunnen worden afgedaan, omdat zij kansloos zijn. Voordeel is ook dat de Staat rechterlijke beslissingen aan het oordeel van de appelrechter kan onderwerpen op een wijze die directer is dan de weg die daarvoor in het aanvullende criterium van de Hoge Raad wordt aangegeven (indien de rechter een van het ACV-advies contraire beslissing heeft genomen die de Staatssecretaris van Justitie niet in haar nieuwe beslissing wil overnemen). Het idee van het beperken van de toegang tot het appel ten gronde vertoont enige overeenkomst met een z.g. verlofstelsel en beantwoordt aan de doelstelling de rechter in hoger beroep niet onnodig te belasten met pro forma ingestelde appellens. Het is een behoorlijke manier om inhoudelijk te schiften welke zaken voor behandeling ten gronde in aanmerking moeten worden gebracht. Het sluit bovendien aan bij de reeds bestaande mogelijkheid in het administratief procesrecht om zaken buiten de zitting af te doen; nieuw is de uitsluiting van verzet. Deze is nodig, omdat anders het met deze opzet beoogde effect niet wordt bereikt, maar weer een mogelijkheid voor een nieuwe procedure wordt geschapen.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel met een uitwerking van de hiervoor geschetste opzet, zullen eveneens mogelijkheden worden onderzocht voor verdere stroomlijning van de bestaande procedure. Daarbij zullen uiteraard de in het stappenplan aangekondigde maatregelen centraal staan, maar het onderzoek zal tevens plaatsvinden tegen de achtergrond van het eerder ingenomen standpunt dat een ingrijpende wijziging van het bestaande stelsel thans niet aan de orde is.

Wij streven ernaar – desgewenst na een gedachtenwisseling over de thans gekozen opzet – voor het zomerreces een voorstel voor advisering door de Raad van State gereed te hebben.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz

Korte weergave van OC-experimenten te Schalkhaar en Oisterwijk

Deze weergave is ontleend aan een tussenevaluatie van de OC-experimenten: een verslag van de IND en het COA van 30 oktober 1995.

Doel van het experiment was het verminderen van het aantal procedures en het terugdringen van de proceduretijd bij de behandeling van asielzaken in twee opvangcentra. Daartoe zijn bijzondere werkafspraken gemaakt met lokale rechtsbijstandsverleners en heeft de IND extra personele inzet geleverd.

De werkwijze is als volgt:

- vanuit de aanmeldcentra wordt een asielzoeker geplaatst in één van beide opvangcentra;
- na 7 dagen wordt de asielzoeker gehoord, waarna een reactietermijn volgt van 7 dagen voor eventuele aanvullingen en correcties;
- na ommekomst van de reactietermijn wordt door de IND een kernoverwegingenformulier (KOF) opgemaakt; dit formulier bevat een indicatie van de voorgenomen beslissing;
- de rechtsbijstandsverlener bespreekt het formulier met de asielzoeker en formuleert een eventuele schriftelijke of mondelinge reactie;
- er vindt overleg plaats over het formulier, de reactie en de beslissing tussen de asielzoeker, de rechtsbijstandsverlener en de IND;
- de uitkomst van het overleg is bepalend voor de beslissing;
- de IND maakt de beschikking en reikt haar uit.

Voorlopige resultaten zijn:

- een stijging van het aantal positieve beslissingen op verzoeken om toelating.

De belangrijkste reden daarvoor is dat door overleg met de rechtsbijstandsverleners eerder en meer gegevens naar voren komen, die aanleiding geven tot honorering van het verzoek. Deze gegevens worden in de bestaande praktijk pas in de bezwaarfase bekend.

- daling van het aantal procedures: in het bijzonder verzoeken om voorlopige voorziening en bezwaarschriften;

Dit vloeit ten dele voort uit het sneller inwilligen van verzoeken, maar ook omdat de rechtsbijstandsverlener een grondiger oordeel kan geven over de vraag of verder procederen zin heeft.

- over het vervolgtraject: de toetsing van de afwijzingen door de rechter, is gelet op het huidige stadium van behandeling van de zaken, nu niets bekend.

De verwachting moet zijn dat de afdoening van beter gemotiveerde beschikkingen dan in het reguliere model, bij de rechterlijke macht eenvoudiger zou moeten zijn, met als resultaat minder vernietigingen.

In het stappenplan is ten aanzien van deze experimenten vermeld, dat zij zullen worden voortgezet, voornamelijk met het oog op het volgen van beroep en bezwaar. Na definitieve evaluatie zal ca. midden van 1996 worden besloten of tot landelijke invoering kan worden overgegaan. Hieraan zijn aanzienlijke personele, organisatorische en logistiek-technische gevolgen verbonden, zodat verdere implementatie niet voor 1 september 1996 mag worden verwacht.