

Vergaderjaar 2004–2005

**19 637**

**Vreemdelingenbeleid**

**29 537**

**Illegalennota**

**Nr. 910**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2005

Hierbij informeer ik u conform mijn toezegging in het vragenuur van 23 november 2004 over de gevolgen van de uitspraak van de Raad van State inzake de zogeheten 14–1 brieven. Deze uitspraak heeft niet alleen gevolgen voor de verdere wijze van afdoening van de 14–1 brieven (hetgeen uiteraard van belang is voor de vreemdeling) maar heeft ook consequenties voor de uitvoering en voor de terugkeer. In deze brief zal ik ook op die gevolgen ingaan. Tevens zal ik in deze brief ingaan op de motie van het lid van der Staaïj c.s. (Kamerstukken II, 2003/04, 29 537, nr. 14), waarin uw Kamer de regering verzocht heeft ervoor zorg te dragen dat maatregelen ter bestrijding van oneigenlijk gebruik van reguliere toelatingsprocedures niet leiden tot vertraagde afdoening van aanvragen mét MVV. Ten slotte wil ik u informeren over een aantal voornemens met betrekking tot vreemdelingenrechtelijke procedures.

### **Achtergrond**

Naar aanleiding van een toezegging van mijn ambtsvoorganger om zaken alsnog op schrijnendheid te beoordelen zijn er tot 1 januari 2004 ca. 13 000 brieven met een verzoek hiertoe ingediend. Nadien zijn er ook nog steeds vele brieven binnengekomen. Het gaat hierbij om ca. 4700 brieven in de periode 1 januari 2004 tot 31 december 2004. Inmiddels zijn er tot en met februari 2005 nog ca. 1200 brieven bijgekomen. De brieven zijn onderling sterk verschillend en kunnen leiden tot verschillende vormen van afdoening, afhankelijk van de vraag of het gaat om aanvragen die tot een asielpprocedure of een reguliere procedure zijn te herleiden. Op basis van die verschillende vormen van afdoening kunnen er weer verschillende rechtsgevolgen ontstaan. De Afdeling heeft in 2004 een aantal uitspraken gedaan over de 14–1 brieven<sup>1</sup>. De belangrijkste conclusies worden hieronder uiteengezet.

<sup>1</sup> ABRvS 16 januari 2004, zaaknummer 200306088/1; ABRvS 8 november 2004, zaaknummer 200404516/1; 19 november 2004, zaaknummer 200404931/1.

### *Conclusies naar aanleiding van de uitspraken van de Afdeling*

- er is sprake van een aanvraag in de zin van de Awb in geval van een verzoek van een belanghebbende om een bepaald, naar strekking concreet geïdentificeerd, besluit te nemen;
- een brief met een verzoek om toepassing van de inherente afwijkingsbevoegdheid kan een aanvraag zijn als daaruit blijkt op grond van welke bevoegdheid wordt verzocht om een besluit te nemen en van welke beleidsregels met toepassing van artikel 4:84 Awb zou moeten worden afgeweken. In dat geval is de reactie een besluit waartegen de gebruikelijke rechtsmiddelen (bezwaar en beroep) kunnen worden ingediend;
- een brief met een verzoek om met toepassing van de discretionaire bevoegdheid – al dan niet op grond van de eenmalige regeling – een verblijfsvergunning regulier te verlenen, kan een aanvraag zijn en de reactie een besluit waartegen de gebruikelijke rechtsmiddelen kunnen worden ingediend;
- een brief met een verzoek om heroverweging van de afwijzing van de verblijfsvergunning asiel kan – indien er geen nieuwe feiten en omstandigheden zijn – worden afgewezen onder verwijzing naar de eerdere beschikking. Tegen deze nieuwe afwijzing kan beroep worden ingesteld. Dit is overigens niet nieuw.

### *De uitspraak van de Afdeling van 19 november 2004*

De uitspraak die de meest verstrekkende gevolgen heeft voor de verdere afwikkeling van de 14-1 dossiers is de uitspraak van 19 november 2004. Op basis van de uitspraak van de Afdeling zullen de meeste brieven opgevat moeten worden als aanvraag en het antwoord als een besluit waartegen rechtsmiddelen mogelijk zijn. Als gevolg van deze uitspraak, moet ik de (meeste) reacties op mijn antwoord als bezwaarschrift of beroepschrift aanmerken. In totaal zijn ca. 2 350 reacties ingediend op de antwoordbrieven. Dit betekent dat er op de reacties die als bezwaarschrift moeten worden aangemerkt alsnog een beschikking op bezwaar moet worden genomen. In laatste instantie zal ook de rechter het genomen besluit op het bezwaarschrift kunnen beoordelen.

Een andere wijze van afdoening van deze zaken, zoals bijvoorbeeld het instellen van een noodwet, waarbij in afwijking van de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht de mogelijkheden van bezwaar en beroep voor de ingediende brieven met een beroep op mijn discretionaire bevoegdheid niet van toepassing zouden zijn, acht ik niet wenselijk. Het is niet mogelijk om met terugwerkende kracht alsnog de mogelijkheid van het instellen van rechtsmiddelen te onthouden aan de reeds ingezonden brieven. Bovendien kan niet worden uitgesloten dat ingevolge artikel 112, eerste lid van de Grondwet mensen zich bij het uitsluiten van de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter zullen wenden tot de civiele rechter.

Ik wil daarentegen wel maatregelen nemen om oneigenlijk gebruik van de vreemdelingenrechtelijke procedures tegen te gaan, hiervoor verwijs ik naar de voorgestelde maatregelen terzake in deze brief.

### *Juridische gevolgen uitspraak 14-1 brieven en verdere afdoening individuele zaken.*

Ter verduidelijking van de verschillende juridische consequenties, maak ik hier een onderscheid tussen brieven die mij vóór 19 november 2004 hebben bereikt en waarop een antwoord is uitgegaan, en brieven die mij na die datum hebben bereikt.

- Beantwoorde brieven

Het gaat hier om brieven die vóór 19 november 2004 zijn binnengekomen en zijn beantwoord. De meeste antwoorden op de 14-1 brieven zullen alsnog moeten worden aangemerkt als besluiten en de reacties daarop als bezwaar- of beroepschrift. De reacties (in totaal ca. 2 350) zullen als volgt worden afgedaan.

*Reguliere zaken:* de reactie wordt in deze gevallen aangemerkt als bezwaarschrift. Op dit bezwaarschrift zal inhoudelijk worden beslist, met inachtneming van de daarvoor geldende regels, bijvoorbeeld met betrekking tot het horen.

*Asielzaken:* in de gevallen waarin de reactie ziet op het antwoord op een verzoek om heroverweging van de afwijzing van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, zou de reactie als beroepschrift moeten worden doorgezonden aan de rechtbank. Verwacht mag worden dat de behandeling van het beroepschrift veelal leidt tot de vernietiging van het besluit<sup>1</sup>. Dit zou een onnodige aanslag op de capaciteit van alle betrokken organisaties betekenen. Daarom zal in die gevallen het antwoord op het verzoek om heroverweging worden ingetrokken en een nieuwe, voldoende gemotiveerde beschikking worden geslagen.

- Nieuwe brieven

Het gaat hier om brieven die vóór 19 november 2004 zijn binnengekomen en nog niet beantwoord zijn alsmede om brieven die na 19 november 2004 zijn binnengekomen. Indien niet is voldaan aan de vereisten voor het in behandeling nemen van de aanvraag wordt, zoals in de Vreemdelingen-circulaire 2000 is bepaald, een termijn voor herstel van het verzuim geboden. Uiteraard blijft het mogelijk om binnengekomen brieven in een lopende procedure bij de beslissing in die procedure te betrekken.

*Reguliere aanvragen:* de vreemdeling moet het juiste formulier bij de gemeente indienen, leges betalen en voldoen aan het vereiste van een machtiging tot voorlopig verblijf.

*Asielaanvragen:* de vreemdeling moet een afspraak maken met het aanmeldcentrum Ter Apel en op de aangewezen plaats het juiste formulier invullen.

*Termijn bezwaarschriften:* uitgegaan wordt van de algemeen geldende bezwaartermijn van de Vreemdelingenwet 2000, nl. vier weken. Bezwaarschriften die vier weken na het antwoord zijn ingediend, zijn dan in beginsel te laat. Ten aanzien van te laat ingediende bezwaarschriften geldt het bepaalde van artikel 6:11 Awb.

Bezwaarschriften die zijn ingediend binnen een termijn van vier weken na 19 november 2004 neem ik in beginsel als ontvankelijk bezwaarschrift in behandeling. Ik meen deze termijn te kunnen aanhouden omdat de media op 19 november (en overigens ook nog daarna) veel aandacht hebben besteed aan de uitspraak van de Afdeling. Bovendien heeft de Raad van State de uitspraak op 19 november met een persbericht gepubliceerd op haar website. Ook uw Kamer heeft de uitspraak van 19 november direct daarna in het mondeling vragenuur van 23 november aan de orde gesteld. Dat betekent dat de uitspraak van de Afdeling voldoende bekend was dan wel kon zijn en over de juridische consequenties in individuele zaken overleg kon worden gevoerd tussen de vreemdeling en (rechts)bijstandverlening.

---

<sup>1</sup> De antwoorden op de verzoeken om heroverweging van de afwijzing van een verblijfsvergunning asiel zijn ingericht als (eenvoudige) antwoordbrief en voldoen als regel niet aan de eisen die aan de motivering van een beslissing worden gesteld.

De uitspraak van de Afdeling bevat geen overwegingen met betrekking tot de wijze van motivering van de besluiten waarin al of niet gebruik wordt gemaakt van de discretionaire bevoegdheid en brengt daarin derhalve geen verandering. Deze besluiten motiveer ik nu met een verwijzing naar het bijzondere samenstel van factoren, waardoor ik in het individuele geval tot verblijfsverlening ben overgegaan. Zoals ik al meermalen in uw Kamer heb gezegd, is het niet mogelijk om criteria te geven, omdat het gaat om unieke zaken. In de gevallen waarin ik niet tot de conclusie kom om gebruik te maken van de discretionaire bevoegdheid, zal ik aangeven dat ik daar geen aanleiding toe heb gevonden. Uiteraard zal in die gevallen waarin een beroep wordt gedaan op een bepaald beleid, zoals de eenmalige regeling, in de motivering daarop worden gereageerd. Dit geldt ook ten aanzien van een gemotiveerd beroep op het gelijkheidsbeginsel.

### **Gevolgen voor de uitvoering**

Uw Kamer had ik begin 2004 toegezegd alle zaken nog éénmaal «met het hart» te bezien. Dat heb ik gedaan en dat doe ik nog steeds. Als gevolg van de uitspraak van de Raad van State is het mogelijk dat er meerdere malen «met het hart» naar iedere zaak moet worden gekeken. Daarnaast blijft het mogelijk om steeds nieuwe aanvragen hiertoe in te dienen. Dit leidt mijns inziens tot een grote kans op oneigenlijk gebruik van de afspraak met uw Kamer. Dit oneigenlijk gebruik kan ongewenste consequenties hebben voor de bestaande asiel- maar met name ook reguliere processen. Dit acht ik onwenselijk.

Hervatting van procedures en het opstarten van nieuwe procedures brengen namelijk met zich dat de uitvoerende instanties en de rechterlijke macht extra belast worden. Daardoor kunnen procedures van andere vreemdelingen vertraging oplopen. Bovendien kan dit ook leiden tot vertraging in de effectuering van de terugkeer.

In ieder geval zullen circa 2 350 nieuwe bezwaarzaken en als beroepschrift aangemerkte reacties afgedaan moeten worden. Daarnaast is het mogelijk dat andere vreemdelingen rechtsmiddelen zullen instellen.

Het inlopen van de achterstand in bezwaarzaken vóór 1 juli 2005, zoals ik uw Kamer eerder heb aangegeven, zal dan niet kunnen worden gerealiseerd. Het behandelen van bezwaarzaken in de 14-1 zaken kost immers evenveel capaciteit als het behandelen van de bezwaarzaken in andere gevallen. De voorraden «overige bezwaarzaken» zullen dus evenredig toenemen met het aantal bezwaarzaken in 14-1 zaken. Dit betekent dat ook de afdoening van reguliere zaken waarin de rechtbank een vernietiging heeft uitgesproken hiermee verder onder druk komt te staan. Indien de 14-1 zaken met voorrang moeten worden afgedaan, betekent dat dus een verdringing van besliscapaciteit van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en vervolgens van de behandelcapaciteit van de rechtbanken en de Raad van State in beroep, respectievelijk hoger beroep. Aangezien de IND reeds op de maximale besliscapaciteit zit, houdt dit in dat de achterstanden in bezwaarzaken bij deze dienst pas per 1 januari 2006 kunnen worden weggewerkt.

Ik betreur dit uiteraard. Gelet evenwel op de wettelijke mogelijkheden ten aanzien van het indienen van aanvragen en de mogelijkheden om rechtsmiddelen aan te wenden, kan ik hier op dit moment niets aan veranderen.

## **Gevolgen voor de opvang algemeen**

Ik wil in dit verband nog benadrukken dat het schrijven van een 14-1 brief geen verandering brengt in de bestaande opvangsituatie van de betreffende vreemdelingen. Recht op opvang bestaat immers louter als gevolg van een eerste asielaanvraag. Indiening van een tweede of volgende asielaanvraag geeft behoudens de in de Vreemdelingencirculaire 2000 vermelde uitzonderingen<sup>1</sup> geen recht op opvang.

Het indienen van een reguliere aanvraag geeft evenmin recht op opvang. Dit betekent dat de opvang van vreemdelingen die (opnieuw) rechtmatig verblijf krijgen, in afwachting van een beslissing in eerste aanleg of de afdoening van een bezwaarschrift, zal worden beëindigd op de voorgeschreven wijze. De nog te nemen beslissing zal door de vreemdeling in veel gevallen buiten de opvang moeten worden afgewacht.

### **Motie van het lid Van der Staaij c.s.**

Bij motie van het lid Van der Staaij c.s. (Kamerstukken II, 2003/04, 29 537, nr. 14) heeft uw Kamer de regering verzocht ervoor zorg te dragen dat maatregelen ter bestrijding van oneigenlijk gebruik van reguliere toelatingsprocedures niet leiden tot vertraagde afdoening van bonafide aanvragen mét MVV.

Bij de hier aan de orde zijnde vorm van oneigenlijk gebruik van de reguliere procedures wil de vreemdeling met name een sticker in het paspoort verkrijgen, ten bewijze van het rechtmatig verblijf.

In het kader van de bestrijding van dit oneigenlijk gebruik van de reguliere procedure worden nu mobiele teams ingezet die meteen ter plaatse beslissen op de aanvraag. Daarnaast zijn met de G4 gemeenten afspraken gemaakt voor een projectmatige aanpak van dergelijke op voorhand kansloze aanvragen.

Met de behandeling van aanvragen voor een verblijfsvergunning waarbij de vreemdeling in het bezit is van een MVV is binnen de IND een aparte organisatorische eenheid belast die geen gevolgen ondervindt van de getroffen maatregelen. Ik heb op deze wijze willen voorkomen dat de aanpak van het oneigenlijk gebruik van reguliere procedures ten koste zal gaan van de huidige prioriteitstelling van de IND inzake de behandeling van aanvragen met MVV.

### **Gebruik discretionaire bevoegdheid**

U hebt mij begin 2004 gevraagd om nog één keer te kijken naar schrijnende situaties waarin vreemdelingen terecht kunnen zijn gekomen. Ik heb dat toegezegd. Dat heeft ertoe geleid dat in een aantal gevallen alsnog een vergunning is verleend. Het is evenwel niet de bedoeling dat in dezelfde zaken steeds nieuwe procedures met een beroep op mijn discretionaire bevoegdheid worden gestart. Het uitgangspunt is en blijft – ook na de uitspraak van de Afdeling van 19 november 2004 – dat degenen die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning zullen moeten terugkeren.

Ik heb de afgelopen periode helaas moeten constateren dat er in veel zaken waarin een beroep op mijn discretionaire bevoegdheid werd gedaan, sprake is van een herhaling van hetgeen in (één of meerdere) eerdere procedures is aangevoerd, zonder dat dit heeft geleid tot de gevraagde vergunning. Als dan opnieuw een procedure gestart wordt, met een herhaling van eerder aangevoerde omstandigheden, betekent dat niet alleen nieuwe onzekerheid en wellicht valse hoop voor de vreemdeling, maar ook een nieuwe belasting van de uitvoerende instanties en de rechterlijke macht, nieuwe juridische procedures en – waar dat aan de

---

<sup>1</sup> Deze uitzonderingen zijn: vertrekmoratorium, zeer schrijnende humanitaire omstandigheden, nieuw asielaanvraag nadat betrokkene aantoonbaar is teruggekeerd naar het land van herkomst.

orde is – opnieuw uitstel van het vertrek uit Nederland. Ik wijs er op dat het hier niet om incidentele individuele gevallen gaat, maar dat zowel vreemdelingen binnen als buiten de oorspronkelijke groep van 13 000 zaken nieuwe verblijfsrechtelijke procedures in gang kunnen zetten. Het kan dus om een zeer omvangrijk aantal aanvragen gaan.

### **Voornemens**

Alles overwegende kom ik tot de conclusie dat er niet alleen sprake is van een concrete hoeveelheid extra te behandelen zaken, maar constateer ik tevens dat de manier waarop thans met verblijfsrechtelijke procedures wordt omgegaan, met enige regelmaat leidt tot consequenties die niet wenselijk zijn. Veel verblijfsrechtelijke procedures leiden er alleen toe dat het vertrek van de betrokken vreemdeling uit Nederland wordt uitgesteld. Deze situatie verlengt alleen de onzekerheid van de vreemdeling over zijn verblijf in Nederland, zonder dat zij leidt tot de verlening van een verblijfsvergunning. Wel wordt hierdoor de uitvoering nodeloos belast en wordt het terugkeerproces nodeloos vertraagd.

Zoals ik u heb toegezegd zal de eerder genoemde aanpak van het oneigenlijk gebruik van reguliere procedures, waarbij de vreemdeling een aanvraag indient met als belangrijkste oogmerk het verkrijgen van rechtmatig verblijf gedurende de afdoening van de aanvraag, niet ten koste gaan van de huidige prioriteitstelling van de IND inzake de behandeling van aanvragen met MVV. Echter, als het nodeloos indienen van aanvragen<sup>1</sup> en het doorprocederen onverkort voortduren, kan ik niet uitsluiten dat er een situatie ontstaat waarin de uitvoering zodanig belast raakt dat ook aanvragen die aan alle voorwaarden voldoen hierdoor vertraging zullen ondervinden. Met inachtneming van de motie van het lid Van der Staaij wil ik er uiteraard alles aan doen om een dergelijke situatie te voorkomen en stel daarom de volgende maatregelen voor:

Handelwijze korte termijn:

- Ten aanzien van de 13 000 14-1 brieven die tot 1 januari 2004 zijn ingediend, geldt dat op de ca 2 350 bezwaarschriften en als beroepschrift aangemerkte reacties een inhoudelijke beslissing op bezwaar respectievelijk een nieuwe beschikking zal worden genomen. Ook ten aanzien van later ingediende brieven die bovendien beantwoord zijn, en waartegen tijdig bezwaar is gemaakt conform de termijnen die hiervoor in deze brief worden genoemd, zal er een inhoudelijke beslissing op bezwaar worden genomen.
- Indien er opnieuw brieven worden ingediend met een verzoek om toepassing van mijn discretionaire bevoegdheid, zullen hiervoor de normale vereisten voor reguliere procedures gelden, hetgeen betekent dat leges betaald moeten worden en dat het wettelijk mvv-vereiste van toepassing is.
- Evident misbruik van reguliere procedures, waarbij het belangrijkste oogmerk van de vreemdeling is om gedurende de procedure een bewijs van rechtmatig verblijf te krijgen, wordt thans projectmatig aangepakt. Hiervoor zijn met de G4 afspraken gemaakt. Daarnaast worden er mobiele teams ingezet bij de aanpak van misbruik van de reguliere procedures.

Maatregelen langere termijn

- Ik zal de juridische mogelijkheden onderzoeken van een samenstel van maatregelen dat het oneigenlijk gebruik van (met name) reguliere procedures verder moet terugdringen. Dit onderzoek vergt enige tijd. Ik verwacht u in juni 2005 te kunnen berichten welke maatregelen er genomen kunnen worden, waarbij ik tevens een tijdspad zal aangeven

---

<sup>1</sup> Hierbij doel ik zowel op het indienen van aanvragen ter verkrijging van een bewijs van rechtmatig verblijf, als ook op aanvragen die worden ingediend nadat al meerdere keren in een procedure (asiel of regulier) is bepaald dat de aanvraag niet ingewilligd kan worden, waarna desondanks een nieuwe aanvraagprocedure wordt gestart, waarmee het vertrek uit Nederland vertraagd wordt.

voor deze maatregelen, inclusief een eventueel noodzakelijk wetgevingstraject.

- Daarnaast ben ik voornemens om de reguliere verblijfsprocedures en toelatingsvoorwaarden in hun algemeenheid tegen het licht te houden. Centraal staat hierbij dat niet alleen oneigenlijk gebruik van reguliere procedures moet worden tegengegaan, maar dat de reguliere procedures en toelatingsgronden ook zodanig moeten zijn ingericht dat migranten die wel recht op verblijf in Nederland hebben snel en zorgvuldig worden toegelaten. Bij dit voornemen zullen onder meer de te ontvangen adviezen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken op het terrein van regulier verblijf worden betrokken.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,  
M. C. F. Verdonk