



# Rapport

**Datum: 9 juni 2006**

**Rapportnummer: 2006/204**

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), namens de minister van Buitenlandse Zaken op 26 mei 2005 een negatief advies heeft uitgebracht aan zijn echtgenote omtrent de afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf ten behoeve van hemzelf, omdat hij de beoordeling van het advies in Nederland zou hebben afgewacht, terwijl hij op het moment dat het advies werd uitgebracht in zijn land van herkomst verbleef.

## Beoordeling

### I. Bevindingen

1. Verzoekers gemachtigde diende op 11 maart 2005 bij de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), een verzoek in om advies inzake een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van verzoeker. Hij had daarbij aangegeven dat verzoeker de mvv wilde afhalen in Spanje, omdat dat het land was van zijn bestendig verblijf, en had daartoe enige bewijsstukken meegezonden.
2. Op 29 april 2005 verzocht de Visadienst om alsnog een kopie over te leggen van het officiële document van bestendig verblijf in Spanje. Daarop deelde verzoekers gemachtigde op 12 mei 2005 mee dat zijns inziens voldoende was aangetoond dat Spanje het land was van verzoekers bestendig verblijf. Hij liet daarbij weten dat verzoeker ter voorkoming van een mogelijke afwijzing op die grond echter vanuit Spanje was vertrokken naar India, zijn land van herkomst, om aldaar de aanvraag in te dienen.
3. Op 26 mei 2005 bracht de Visadienst namens de minister van Buitenlandse Zaken een negatief advies uit. De Visadienst overwoog daarbij dat werd aangenomen dat verzoeker het vereiste wilde omzeilen dat de uitkomst van een mvv-aanvraag of een verzoek om advies in het land van bestendig verblijf of in het land van herkomst moest worden afgewacht. De Visadienst overwoog dat vanwege de zeer sterke aanwijzing dat verzoeker de beoordeling van het verzoek om advies in Nederland afwachtte, niet werd voldaan aan hetgeen daarover is neergelegd in hoofdstuk B1/1.1 van de Vreemdelingencirculaire (zie Achtergrond, onder 1.). De Visadienst baseerde dit op een uitreisstempel in verzoekers paspoort van 15 mei 2005 uit Schiphol en een inreisstempel van 16 mei 2005 van New Delhi in India.
4. Verzoeker klaagt bij de Nationale ombudsman bij brief van 3 juni 2005 over het negatieve advies, omdat hij blijkens het uitreisstempel in zijn paspoort, vanaf 16 mei 2005, en daarmee ook op het moment dat het advies werd gegeven, in India, het land van herkomst had verbleven.

5. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de minister van Buitenlandse Zaken deelden in hun reacties op de klacht van 7, respectievelijk 28 september 2005, mee dat een inhoudelijke behandeling van de klacht zou neerkomen op een herbeoordeling van het verstrekte advies hetgeen strijdig zou zijn met de bedoeling van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de uitspraak van 12 januari 2004 (zie Achtergrond, onder 2.). In die uitspraak werd bepaald dat geen rechtsmiddelen openstaan tegen adviezen zoals die worden gegeven in de mvv-procedure.

6. Verzoeker gaf hierop op 19 oktober 2005 als commentaar dat het de minister altijd vrijstaat om een verbeterd advies te geven, wanneer hij vaststelt dat het advies onzorgvuldig is gegeven. Juist het feit dat geen rechtsmiddel tegen het advies open stond maakte dit het geval, aldus verzoeker. Op 10 februari 2006 voegde de gemachtigde namens verzoeker telefonisch hier aan toe dat aan verzoeker eind december 2005 een mvv was verleend op diens aanvraag daartoe van 25 mei 2005, en dat deze aanvraagprocedure sneller had kunnen verlopen wanneer de Visadienst een advies had gegeven over de positie van de referent.

7. De Visadienst voegde in reactie op het verslag van bevindingen hieraan toe dat de Visadienst op deze mvv-aanvraag eind september 2005 een positief advies had gegeven aan de diplomatieke post.

## **II. Beoordeling**

8. De Nationale ombudsman acht het geven van een mvv-advies een gedraging in de zin van artikel 9:1 Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond, onder 4.) waarover een klacht kan worden ingediend, waarna in beginsel een behoorlijkheidstoets moet plaatsvinden. Hij beoordeelt de onderzochte gedraging als volgt:

9. Het motiveringsbeginsel houdt in dat overheidshandelen feitelijk en logisch moet worden gedragen door de daaraan ten grondslag gelegde motivering. Dit impliceert dat de motivering van een advies dat advies moet kunnen dragen hetgeen onder meer betekent dat alle relevante feiten en omstandigheden daarbij moeten worden betrokken.

10. De verplichting dat de betrokken vreemdeling de uitkomst van de behandeling van de aanvraag tot het verlenen van een mvv in het land van herkomst dient af te wachten, stelt de overheid in staat te onderzoeken of de vreemdeling aan alle voor toelating gestelde eisen voldoet, zonder daarbij door diens aanwezigheid hier te lande voor een voldongen feit te worden geplaatst. Dit is neergelegd in de Vreemdelingencirculaire (zie Achtergrond, onder 1.)

11. In deze zaak gaat het onder meer om bovengenoemde beleidsregel. De Nationale ombudsman kan zich vinden in de ratio van deze beleidsregel, en eveneens kan hij zich in zijn algemeenheid, zoals ook aangegeven rapport 2005/396 (zie Achtergrond onder 5.),

vinden in de daaruit voortvloeiende eis dat een vreemdeling zich ook ten tijde van de behandeling van het verzoek om een advies in het buitenland bevindt: als de vreemdeling zich daar reeds bevindt, wat doorgaans het geval zal zijn, is het redelijk om te eisen dat deze niet naar het land van beoogd verblijf reist totdat de mvv-procedure in zijn geheel positief is afgerond. De Nationale ombudsman gaf in rapport 2005/396 wel aan dat er aanleiding kan zijn van dit beleid af te wijken als betrokkene ten tijde van de adviesaanvraag rechtmatig in Nederland verbleef. Daarbij werd overwogen dat niet kan worden ingezien dat de enkele omstandigheid dat de vreemdeling rechtmatig in Nederland verbleef tijdens de behandeling van de adviesaanvraag, zou moeten leiden tot een negatief advies, nu het bij het mvv-advies met name gaat over de beoordeling van de positie van referent (zie Achtergrond, onder 3.). Van belang daarbij is dat, indien aan de overige voorwaarden zou worden voldaan, de vreemdeling alsnog de mvv-aanvraag in het buitenland moet indienen en aldaar de beoordeling daarvan moet afwachten. De overheid wordt door zijn verblijf in Nederland niet voor een voldongen feit geplaatst.

12. Het advies van 26 mei 2005 van de Visadienst schiet te kort om de volgende redenen.

In de eerste plaats heeft de Visadienst in dit advies uitgebreid uiteengezet waarom een vreemdeling zich bij de indiening en de beoordeling van een mvv-aanvraag niet in Nederland mag bevinden, en dat de voorwaarde is dat een vreemdeling de uitkomst van zijn mvv-aanvraag in het buitenland moet afwachten. De Visadienst is echter niet nader ingegaan op de omstandigheid dat een dergelijke aanvraag nog niet was ingediend, maar dat alleen een adviesverzoek was gedaan.

Het negatief advies van de Visadienst is gebaseerd op aanwijzingen dat verzoeker de beoordeling van het adviesverzoek in Nederland afwachtte. De Visadienst baseerde dit op de uit- en inreisstempels in verzoekers paspoort van 15 en 16 mei 2005. De Visadienst kon deze conclusie echter redelijkerwijs niet baseren op de stempels in verzoekers paspoort, gelet op de uitleg van verzoeker dat hij vanuit Spanje naar India was gereisd.

Nu op bovenvermelde grond een negatief advies is uitgebracht, is in het advies op geen enkele wijze ingegaan op de positie van de referent, terwijl het mvv-advies juist betrekking heeft op de beoordeling van die positie. Uit het advies blijkt dan ook niet of er gezien de door de referent verstrekte informatie bezwaar bestond tegen de inwilliging van een nog aan te vragen mvv. Gelet op het feit dat vervolgens een mvv aan verzoeker is verleend wordt aangenomen dat dit bezwaar niet bestond. Dit had echter uit het advies moeten blijken.

Daarmee is in strijd gehandeld met het motiveringsbeginsel.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), is gegrond, wegens schending van het motiveringsbeginsel.

## Onderzoek

Op 7 juni 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer S., ingediend door de heer mr. R.C. de Zeeuw, advocaat te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gezamenlijk, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen betrokkenen de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De minister van Buitenlandse Zaken deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

### Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Advies van 26 mei 2005 met het oog op een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf ten behoeve van verzoeker;
2. Verzoekschrift aan de Nationale ombudsman van 3 juni 2005;
3. Brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Nationale ombudsman van 7 september 2005;

4. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Nationale ombudsman van 28 september 2005;

5. Brief van verzoekers gemachtigde aan de Nationale ombudsman van 19 oktober 2005.

## Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

## Achtergrond

### 1. Vreemdelingencirculaire

“B1/1.1.1.

(...)

De aanvraag tot het verlenen van een machtiging tot voorlopig verblijf van een vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft wordt afgewezen (zie REK-uitspraak van 16 maart 1995; RV 1995, 44). De machtiging tot voorlopig verblijf wordt verleend om legale binnenkomst in Nederland mogelijk te maken voor een vreemdeling die verblijf langer dan drie maanden in Nederland beoogt. Een machtiging tot voorlopig verblijf kan niet worden verleend om de binnenkomst in Nederland achteraf te legaliseren. Indien de vreemdeling op grond van artikel 8, aanhef en onder f, dan wel h, van de Vreemdelingenwet rechtmatig in Nederland verblijft, wordt de aanvraag tot het verlenen van een machtiging tot voorlopig verblijf eveneens afgewezen. Indien de vreemdeling op grond van artikel 8, aanhef en onder i van de Vreemdelingenwet rechtmatig in Nederland verblijft gedurende de vrije termijn en er sprake is van een aanvraag tot het verlenen van een machtiging tot voorlopig verblijf, staat zulks niet noodzakelijk aan een inhoudelijke beoordeling van deze aanvraag in de weg. Uit de lengte van de periode waarin en het doel waarvoor de vreemdeling in Nederland verblijft moet wel blijken dat dit verblijf in Nederland niet gericht is op het omzeilen van het vereiste van een machtiging tot voorlopig verblijf.

#### 1.1.2. Aanvraag en advies

Een aanvraag tot het verlenen van een machtiging tot voorlopig verblijf wordt door de vreemdeling ingediend bij de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging. De vreemdeling wacht de uitkomst van de aanvraag tot het verlenen van een machtiging tot voorlopig verblijf af in het land van herkomst of bestendig verblijf, met inachtneming van hetgeen bovenstaand is bepaald ten aanzien van verblijf in de vrije termijn.

Indien de vreemdeling beschikt over een referent hier te lande, kan laatstgenoemde verzoeken om een advies in verband met een door de vreemdeling in het land van

herkomst of bestendig verblijf in te dienen aanvraag tot het verlenen van een machtiging tot voorlopig verblijf. Het verzoek om advies wordt gericht aan de Visadienst. Gelet op de ratio van het mvv-vereiste dient de vreemdeling zich ook gedurende de beoordeling van het verzoek om advies omtrent afgifte van een mvv in het land van herkomst of bestendig verblijf te bevinden.

#### 1.1.4. Verzoek om advies

Voorafgaande aan de indiening van de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf bij de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland, kan een hier te lande verblijvende referent door middel van een model M138 verzoeken om een advies in verband met het voornemen van een vreemdeling om een machtiging tot voorlopig verblijf aan te vragen in het buitenland. Gelet op de ratio van het mvv-vereiste dient de vreemdeling zich ook gedurende de beoordeling van het verzoek om advies omtrent afgifte van een mvv in het land van herkomst of bestendig verblijf te bevinden.”

## **2. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 12 januari 2004, nr. 200306128/1, JV 2004/82**

De Afdeling heeft op 12 januari 2004, in rechtsoverweging 2.4.1 het volgende overwogen:

"Dat oordeel van de minister over de situatie van referent vormt een onderdeel van de beoordeling van een aanvraag van een mvv, doch is geen vereiste voor het indienen daarvan en is, indien het is gegeven in de referentenprocedure, los van de beoordeling van een door de wet geëiste aanvraag van de vreemdeling tot verlening van een mvv, ook niet gericht op enig rechtsgevolg. Het in de wet voorziene rechtsgevolg, de rechtmatigheid van de beoogde overkomst van de vreemdeling voor verblijf langer dan drie maanden, is verbonden aan verlening op aanvraag van de vreemdeling van een daartoe vereiste mvv. Hoewel een negatief schriftelijk oordeel grond biedt om de aanvraag van de mvv af te wijzen, kan een enkele schriftelijke mededeling dat, indien bij gelijkblijvende omstandigheden een aanvraag van een mvv zal worden ingediend, deze zal moeten worden afgewezen, omdat aan een van de terzake gestelde vereisten niet wordt voldaan, daarom niet met een afwijzend besluit op zo een aanvraag gelijk worden gesteld."

Vervolgens heeft de AbRS in rechtsoverweging 2.4.2 onder meer overwogen:

"Er bestaat onvoldoende grond om partijen te volgen in hun betoog dat het in de brief van (...) neergelegde oordeel van de minister niettemin gelijk gesteld dient te worden met een besluit, als bedoeld in artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), omdat het voor de vreemdeling of referent als belanghebbende onevenredig bezwarend is om slechts in het kader van de afwijzing van een aanvraag van een mvv een negatief oordeel omtrent de situatie van de referent in bezwaar en in rechte aan te kunnen vechten. De vreemdeling, ten behoeve van wie een referentenprocedure is gevoerd en aldus een

oordeel van de minister is ingewonnen, zal, indien hij in rechte wenst op te komen tegen een negatief oordeel van de minister, een aanvraag tot verlening van een mvv kunnen indienen. Dit is voor hem niet onevenredig bezwarend, (...)"

### **3. TBV 2002/22: Mvv-procedure Stscrt. 28 juni 2002, nr. 121, pag. 14**

#### **"4. Verzoek om advies**

Nieuw is dat voorafgaande aan de indiening van de aanvraag om een mvv door betrokkene een hier te lande verblijvende referent door middel van een nieuw model M138 kan verzoeken om een advies in verband met het voornemen van een vreemdeling om een mvv-aanvraag in te dienen in het buitenland. In het advies geeft de Visadienst aan de referent aan of er gezien de door hem verschaft informatie bezwaar bestaat tegen de inwilliging van een aanvraag om een mvv. Het verstrekte advies heeft uitsluitend betrekking op de positie van de referent."

#### **4. Brief van de Nationale ombudsman van 19 oktober 2005 aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en Buitenlandse Zaken:**

Bij brief van 10 oktober 2005 aan de ministers voor Vreemdelingenzaken en Integratie en Buitenlandse Zaken verzocht de Nationale ombudsman, na eerdere briefwisseling, opnieuw om inhoudelijk te reageren op onder meer verzoeksters klacht over het mvv-advies. In de brief was het volgende opgenomen:

"In uw brief van 31 augustus 2005 heeft u de aandacht van mijn ambtsvoorganger gevraagd voor de behandeling van klachten over adviezen met betrekking tot aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf, in relatie tot de uitspraak die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State daarover op 12 januari 2004 heeft gedaan. U wijst er in uw brief op dat de Afdeling heeft geoordeeld dat een dergelijk advies geen besluit betreft waartegen bezwaar kan worden gemaakt in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. U brengt naar voren dat de Nationale ombudsman na deze uitspraak een aantal klachten in behandeling heeft genomen, en u geeft aan dat u als betrokken ministers in die zaken principiële, gemotiveerde standpunten heeft ingenomen over de manier waarop met klachten over dit onderwerp moet worden omgegaan. Daaraan voegt u toe dat de Nationale ombudsman daarover in geen van die zaken een formeel standpunt heeft ingenomen, en u vraagt om dat alsnog te doen.

Van de klachten over negatieve adviezen zijn er inmiddels ongeveer 36 in onderzoek genomen. Dit is slechts een gedeelte van het totale aantal klachten dat over dit onderwerp is ontvangen. Van de overige klachten is een deel 'kennelijk ongegrond' verklaard en een deel wegens samenloop van de gedraging met een over deze gedraging lopende procedure (nog) niet in behandeling genomen of inmiddels beëindigd. Dit was het geval wanneer de betrokkene alsnog een machtiging tot voorlopig verblijf had aangevraagd, of



had verzocht om een nieuw mvv-advies. In deze situaties stelt de Nationale ombudsman zich terughoudend op.

In één van de zaken die in onderzoek zijn genomen, is op 23 mei 2005 een rapport uitgebracht onder nummer 2005/153. Tijdens het onderzoek in deze zaak heeft u geen bezwaren naar voren gebracht, en heeft u de gevraagde informatie verstrekt en een standpunt ten aanzien van de klacht geformuleerd. Ook in het gebundelde onderzoek naar de klachtbehandeling door de IND dat op 21 juni 2005 uitkwam is deze problematiek aan de orde gesteld (rapportnummer 2005/177). In reactie op dit rapport liet de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bij brief van 29 augustus 2005 weten dat de inhoud van het rapport voor haar geen aanleiding vormde tot het geven van een reactie. Van de minister van Buitenlandse zaken werd geen reactie ontvangen. Voorts heeft mijn ambtsvoorganger in zijn brief van 22 april 2005 aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie al een standpunt naar voren gebracht naar aanleiding van de reactie van deze minister in een lopend onderzoek (dossiernummer 2005.00126, verzoeksters klacht: No).

Gelet op het voorgaande heb ik uw brief beschouwd als een verzoek om het beleid van de Nationale ombudsman ten aanzien van het in onderzoek nemen van klachten met betrekking tot mvv-adviezen te heroverwegen.

U deelt in uw brief mee dat de Nationale ombudsman klachten over mvv-adviezen in onderzoek heeft genomen die er naar uw mening toe strekken u alsnog te bewegen over te gaan tot de door de Afdeling uitgesloten heroverweging in rechte. U bent van mening dat de betrokken vreemdeling, indien hij in rechte wil opkomen tegen een negatief advies, een aanvraag om een mvv kan indienen.

Het voorgaande geeft mij geen aanleiding het standpunt te herzien dat mijn ambtsvoorganger al bij het eerste door hem ingestelde onderzoek heeft ingenomen. Het geven van een mvv-advies moet worden aangemerkt als een gedraging in de zin van artikel 9:1 Awb, waarover een klacht kan worden ingediend. Nu het advies na de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 12 januari 2004 niet langer behoort te worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 7:1 Awb, staat immers niet langer de mogelijkheid van bezwaar of beroep open. Daarbij is van belang dat de mvv-adviesprocedure in de Vreemdelingencirculaire als aparte procedure staat vermeld, en in die zin voldoende zelfstandige betekenis heeft om niet te worden gezien als de procedure ter behandeling van een aanvraag die opgaat in de mvv-procedure zelf.

Dit brengt mee dat de Nationale ombudsman bevoegd, en onder omstandigheden ook verplicht is om, wanneer er geen andere beletselen zijn, de klacht in onderzoek te nemen. In dat kader wordt dan aan u om een standpunt en om relevante informatie verzocht. Ik ben het dan ook niet eens met uw stelling dat het in behandeling nemen van een klacht over een mvv-advies ertoe strekt u te bewegen alsnog over te gaan tot de door de Afdeling

uitgesloten heroverweging in rechte. De systematiek van de Awb brengt nu eenmaal mee dat wanneer er geen sprake is van een besluit (waaraan de mogelijkheid van bezwaar en beroep is gekoppeld in artikel 8:1), er wel sprake kan zijn van een gedraging die onderworpen is aan het klachtrecht van hoofdstuk 9 Awb.

Na zijn behoorlijkheidstoets kan de Nationale ombudsman tot het oordeel komen dat de klacht over een negatief advies gegrond is, en in een voorkomend geval zelfs de aanbeveling geven om het mvv-advies te herzien."

## **5. Rapport Nationale ombudsman 2005/396**

In rapport 2005/396 overwoog de Nationale ombudsman ten aanzien van verblijf in Nederland ten tijde van een verzoek om advies inzake een machtiging tot verblijf onder meer het volgende:

"De Nationale ombudsman kan zich vinden in de ratio van het mvv-vereiste, en, zoals hij eerder heeft aangegeven in zijn rapport 2005/153 (...), hij kan zich in zijn algemeenheid eveneens vinden in de daaruit voortvloeiende eis dat een vreemdeling zich ook ten tijde van de behandeling van het verzoek om een advies in het buitenland bevindt: als de vreemdeling zich daar reeds bevindt, wat doorgaans het geval zal zijn, is het redelijk om te eisen dat deze niet naar het land van beoogd verblijf reist totdat de mvv-procedure in zijn geheel positief is afgerond. Indien echter de vreemdeling ten tijde van de behandeling van het verzoek om een advies rechtmatig in Nederland verblijft, kan, nu het met name gaat om een beoordeling van de positie van de referent (zie Achtergrond, onder 3. en 4.), niet worden ingezien dat die enkele omstandigheid tot een negatief advies zou moeten leiden. Indien immers aan de overige voorwaarden is voldaan, dient de vreemdeling alsnog de mvv-aanvraag in het buitenland in te dienen, en aldaar de beoordeling ervan af te wachten. In zoverre staat het verblijf in Nederland niet in de weg aan de mogelijkheid te onderzoeken of de betrokken vreemdeling voldoet aan alle eisen die voor toelating worden gesteld, en wordt de overheid ook niet door de aanwezigheid in Nederland voor een voldongen feit geplaatst. Dat verzoeker ten tijde van het verzoek om advies rechtmatig in Nederland verbleef in afwachting van een beslissing op zijn bezwaarschrift, had de minister er dan ook toe moeten brengen in verzoekers geval van het beleid af te wijken. Door dat niet te doen is niet voldaan aan het redelijkheidsvereiste."