

Ingediend via www.internetconsultatie.nl
Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. mevrouw A. Broekers-Knol

Den Haag, 12 november 2020

dossiernummer: [REDACTED]

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer: [REDACTED]

e-mail: [REDACTED]

Betreft: herziening regels niet tijdig beslissen op vreemdelingenrechtelijke aanvragen

Geachte staatssecretaris,

Op 15 oktober 2020 is de internetconsultatie 'herziening regels niet tijdig beslissen op vreemdelingenrechtelijke aanvragen' gepubliceerd. De NOVA heeft zijn adviescommissie vreemdelingenrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,

[REDACTED]

algemeen secretaris

Bezoekadres
Neuhuyskade 94
2596 XM Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

bijlage: advies van de adviescommissie vreemdelingenrecht

ADVIES

Van:	adviescommissie vreemdelingenrecht
Datum:	12 november 2020
Betreft:	wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in herziening van de regels voor niet tijdig beslissen op aanvragen op grond van de Vreemdelingenwet 2000

SAMENVATTING

Het wetsvoorstel tot herziening regels niet tijdig beslissen op vreemdelingenrechtelijke aanvragen ziet op afschaffing van de mogelijkheid om een dwangsom te verbeuren in het kader van niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken.

Bij het niet tijdig beslissen staat nog wel beroep bij de rechtbank open en de rechtbank kan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (hierna: de staatssecretaris) opdragen om alsnog een beslissing te nemen. Wanneer de beslissing uitblijft zijn daaraan geen consequenties verbonden voor de staatssecretaris.

Conclusie

De adviescommissie vreemdelingenrecht van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: de adviescommissie) heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel tot herziening regels niet tijdig beslissen op vreemdelingenrechtelijke aanvragen.

De adviescommissie ziet niet de noodzaak om de regeling in te voeren. De ingezette maatregelen om te bewerkstelligen dat IND binnen de wettelijke termijn beslist zijn voldoende om een grootschalig beroep op dwangsommen in de toekomst te voorkomen.

De afschaffing heeft grote gevolgen voor de rechtsbescherming van de vreemdeling. Door het verdwijnen van een stok achter de deur is er geen prikkel meer voor de staatssecretaris om tijdig te beslissen en vermindert de rechtsbescherming van een vreemdeling tegen een traag beslissende overheid. Het uitblijven van een verblijfsvergunning kan grote gevolgen hebben voor het leven van de vreemdeling, maar kan ook economische gevolgen hebben voor de werkgever.

Het risico dat ingewikkelde aanvragen langer blijven liggen is groter en in die tijd zullen vreemdelingen zich weer meer wortelen in Nederland en wordt een terugkeer na afwijzing ingewikkelder. Door het verdwijnen van de opbouwende dwangsom tot 42 dagen, zal de vreemdeling direct na verstrijken van de termijn van ingebrekestelling beroep instellen bij de rechtbank.

De adviescommissie meent dat gelet op de reeds getroffen maatregelen in de organisatie en financiering van de IND, de afwikkeling van oude zaken, er geen noodzaak is tot afschaffing van de dwangsommen. Gelet op de grote gevolgen voor de rechtsbescherming van de vreemdeling of belanghebbende in de individuele zaak, zou afgezien moeten worden van invoering van onderhavig wetsvoorstel.

De adviescommissie meent dat de dwangsomregeling zoals die nu geldt niet goed aansluit op de voornemenprocedure asiel en hierop kan worden aangepast door een regeling vergelijkbaar met de 8+8 wekenregeling in bestendige jurisprudentie van de rechtbank (uitleg zie onder).

Kernpunten

- *Artikel 42, vijfde lid zal na wijziging beter overeenstemmen met de Procedurerichtlijn;*
- *De in hoogte oplopende dwangsommen waren vooral een probleem in asielzaken. Zonder noodzaak wordt de afschaffing van de dwangsommen nu ook doorgetrokken naar reguliere vreemdelingenzaken;*
- *De noodzaak tot afschaffing in asielzaken is ook komen te vervallen, doordat er een taskforce is ingericht om achterstanden weg te werken en structurele maatregelen zijn getroffen om achterstanden in de toekomst te voorkomen;*
- *Artikel 31 van de Procedurerichtlijn biedt daarnaast voldoende mogelijkheden aan de Staatssecretaris om de beslistermijn van 6 maanden in asielzaken indien noodzakelijk te verlengen met een termijn van 3-9 maanden;*
- *Wanneer er sprake is van een goede reden dat niet tijdig kan worden beslist, biedt ook de Algemene wet bestuursrecht de IND nu al voldoende waarborgen om uitstel te krijgen. Een voorbeeld daarvan is om bij overmacht de termijn voor het nemen van een beslissing op te schorten (artikel 4:15, derde lid, Awb)*
- *Er is geen grond om de rechtsbescherming van specifiek vreemdelingen te beperken, terwijl in andere procedures tegen de overheid burgers deze rechtsbescherming behouden;*
- *Bij totstandkoming van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is er uitdrukkelijk voor gekozen om deze ook van toepassing te verklaren in vreemdelingenzaken;*
- *Het wetsvoorstel heeft grote gevolgen voor de rechtsbescherming van de vreemdeling tegen een traag beslissende overheid. De rechter kan de Staatssecretaris nog wel opdragen een beslissing te nemen, maar een stok achter de deur ontbreekt;*
- *De gevolgen voor vreemdeling of belanghebbende bij het niet tijdig beslissen zijn groot, waaronder economische gevolgen, uitstel integratie, gezinsleven, kinderen raken meer geworteld.*
- *Er zal eerder een beroep worden gedaan op de rechter of op de Nationale Ombudsman*

CONSULTATIEREACTIE

Inleiding

Op dit moment heeft iedere burger een mogelijkheid om te ageren tegen een traag beslissende overheid. Indien de overheid de wettelijke beslistermijn overschrijdt, kan de burger de overheid in gebreke stellen. De overheid dient dan binnen twee weken te beslissen. Doet de overheid dat niet, dan wordt een dwangsom verbeurd voor maximaal 42 dagen en maximaal € 1.442 (paragraaf 4.1.3.2 Algemene wet bestuursrecht). Indien dan nog geen beslissing is genomen, dan kan de burger beroep instellen bij de rechtbank (afdeling 8.2.4a Awb). De rechter bepaalt dan in de beslissing dat het bestuursorgaan binnen twee weken alsnog dient te beslissen. Daaraan verbindt de bestuursrechter een (nieuwe) dwangsom die het bestuursorgaan verbeurt als het niet beslist binnen de door de bestuursrechter opgelegde termijn van twee weken.

Door achterstanden bij de IND was de IND de laatste anderhalf jaar niet meer in staat om binnen de wettelijke beslistermijnen op aanvragen of bezwaren te beslissen. Ten gevolge van de capaciteitsproblemen bij de IND moest de IND vaak exorbitante dwangsommen betalen aan de asielzoeker of vreemdeling. De IND was na ingebrekestelling en oplegging van de dwangsom niet in staat om sneller te beslissen, waardoor het beoogde effect van de dwangsom niet meer werd behaald.

Om orde op zaken te stellen, is op 10 juli 2020 de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND (hierna: de Tijdelijke wet) in werking getreden. In die wet wordt geregeld dat tijdelijk, niet langer dan een jaar, geen dwangsommen hoeven worden betaald als de minister c.q. staatssecretaris te laat beslist op een asielaanvraag. Daarnaast is er een Taskforce opgericht die de achterstanden zal wegwerken. Het is de bedoeling dat op het moment dat de tijdelijke regeling afloopt, de achterstanden weer zijn weggewerkt en de IND weer in staat zal zijn om tijdig te beslissen in vreemdelingenzaken.

Desondanks is er nu het voorstel om de dwangsommen definitief af te schaffen in alle vreemdelingenzaken. Dat is onnodig.

Reikwijdte

De afschaffing van de dwangsommen is van toepassing op alle zaken die onder de Vreemdelingenwet vallen. Het betreft niet alleen asielzaken, maar ook alle reguliere vreemdelingenzaken, studie, arbeid, gezinshereniging, humanitaire aanvragen, etc. en ongeacht of de vreemdeling reeds in Nederland verblijft of een mvv aanvraagt om naar Nederland te reizen.

Door invoering van de wet hebben vreemdelingen geen middelen meer om aan te wenden tegen een traag beslissende overheid. Er staat weliswaar beroep bij de rechtbank open, maar de rechtbank kan alleen de IND opdragen om alsnog een beslissing te nemen binnen een bepaalde termijn, maar hieraan geen consequenties verbinden.

Ook tegen het bewust op de plank laten liggen van zaken uit hoofde van prioritering door de staatssecretaris kan niet worden opgekomen. De adviescommissie verwijst naar de brief van de staatssecretaris aan de commissarissen van de Koning d.d. 3-11-2020¹, waarin ze aangeeft:

¹ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=cfa56a7b-650c-4914-87e2-67c4820accb5&title=Opgaven%20Huisvesting%20vergunninghouders%20en%20Opvang.docx>

“De inhaalslag van de Taskforce leidt ook tot meer aanvragen - en uiteindelijk meer inreis- van nareizigers. De komst van nareizigers kan gefaseerd worden uitgevoerd. Door de nareizigers de tweede helft van 2021 te laten arriveren, is het mogelijk om een piek in hun komst in de eerste helft van 2021 te voorkomen en kan een evenredige verdeling van de taakstelling over het jaar plaatsvinden.”

Het uitblijven van een beslissing kan grote gevolgen voor de belanghebbenden hebben. De asielzoeker verblijft langer in onzekerheid en kan niet inburgeren, een student kan zijn studie niet aanvangen, een werkgever kan zijn vacature niet opvullen en gezinsleden worden belemmerd in het uitoefenen van gezinsleven.

Achtergronden en andere wet- en regelgeving

Beslistermijn in het asielrecht:

Ingevolge artikel 3.109 e.v. Vreemdelingenbesluit heeft de vreemdeling na de indiening van de asielaanvraag, een rust- en voorbereidingstermijn van ten minste zes dagen. Daarna vangt de AA-procedure aan, die een week duurt. Als IND de zaken op orde zou hebben, zou in de meeste asielzaken binnen twee weken een beslissing kunnen worden genomen.

De wettelijke beslistermijn voor asielzaken bedraagt 6 maanden. Deze termijn komt voort uit de Procedurerichtlijn (2013/32/EU) en is ook vastgelegd in artikel 42, eerste lid van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw).

Er zijn reeds mogelijkheden op grond van de procedurerichtlijn, de Vreemdelingenwet en de Algemene Wet Bestuursrecht om de termijn van zes maanden te verlengen. Met deze middelen kunnen in veel (onvoorziene) omstandigheden dwangsommen worden vermeden en is afschaffing onnodig. De adviescommissie meent dat het belangrijk is dat een eventuele verlenging van de beslistermijn goed wordt gecommuniceerd aan de vreemdeling.

In de voorgestelde wijziging van artikel 42, vijfde lid Vw wordt de formulering van de mogelijkheid tot verlenging van de beslistermijn van drie maanden ook meer in lijn gebracht met de formulering van de Procedurerichtlijn.

Recht op een dwangsom:

Op 1 oktober 2009 is de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (hierna: de Wet dwangsom) in werking getreden. Deze wet wil burgers een effectiever rechtsmiddel geven tegen te trage besluitvorming, door het bestuur een dwangsom te kunnen opleggen bij het niet naleven van de wettelijk voorgeschreven beslistermijnen. Tijdens de totstandkoming van de Wet dwangsom is uitgebreid stilgestaan bij de vraag of deze wet ook van toepassing zou moeten zijn op besluiten genomen op grond van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000). Ook toen was een punt van aandacht dat de IND niet in staat was om tijdig te beslissen. Er is toen juist beslist om de dwangsommen wel in het vreemdelingenrecht in te voeren, omdat de dwangsom werd gezien als een effectieve prikkel voor de IND om tijdig te beslissen. Ook toen is de IND tijd gegund om de organisatie zo in te richten dat de beslistermijnen zouden kunnen worden gehaald en om die reden is bepaald dat de Wet dwangsom pas drie jaar na inwerkingtreding van toepassing zou zijn op beschikkingen op grond van de Vw 2000.

Problemen bij de IND en maatregelen om de situatie op orde te brengen:

Op een gegeven moment zijn bij de IND, met name bij de behandeling van asielzaken, grote achterstanden ontstaan. Het lukte de IND niet meer om binnen de wettelijke beslistermijn een

beslissing te nemen en de achterstanden waren zo hoog dat het ook niet lukte om met de prikkel van de dwangsom alsnog de zaak binnen een redelijke termijn af te ronden.

In het rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht van juni 2019² heeft de Commissie van Zwol geadviseerd om:

1. de uitvoerende diensten te voorzien van meerjarige stabiele personele en financiële capaciteit met voldoende (buffer);
2. zichtbaar op snelheid en tijdigheid van norm-, wacht- en doorlooptijden aan te sturen;
3. de planning te verbeteren bij elke stap, met bijzondere aandacht voor complexe zaken;
4. de uitvoerende diensten meerjarige stabiele personele en financiële capaciteit met voldoende (buffer) ruimte voor pieken in het aantal asielaanvragen te geven;
5. de in- en externe informatievoorziening te verbeteren;
6. een casemanager aan te stellen voor complexe asielaanvragen, en
7. te zorgen voor voldoende mandaat aan de uitvoering en voor meer ruimte voor de professional.

Kortom, het ingezette programma flexibilisering langs deze lijnen bij te stellen.

Bij de Rijksbegroting van 2020 is aangekondigd dat de IND een stabielere financiering krijgt.³ Daarmee zou de IND in staat zijn de productie structureel beter te organiseren en zo op termijn de instroom aan zaken beter bij te kunnen houden. Uiterlijk in 2021 zou tenminste 90% van de zaken binnen de wettelijke termijn zijn afgedaan en de opgelopen achterstanden ingelopen.

Een Taskforce is opgericht om de oude zaken alsnog zo spoedig mogelijk af te handelen.

Gelet op het veelvoud aan nieuwe maatregelen zal na afloop van de tijdelijke wet in 2021 niet meer een situatie mogen ontstaan, waarbij op zo'n grote schaal als in 2019-2020 dwangsommen aan vreemdelingen worden toegekend.

Daarom ziet de adviescommissie geen noodzaak om de dwangsommen in vreemdelingenzaken af te schaffen en acht afschaffing onwenselijk in het kader van de rechtsbescherming van de vreemdeling.

Nut en noodzaak:

De adviescommissie ziet geen noodzaak tot afschaffing van de dwangsommen, omdat de capaciteitsproblemen volgend jaar zomer niet meer zullen spelen. Het is de bedoeling dat de IND volgend jaar in staat zal zijn om tijdig te beslissen en het niet of nauwelijks meer zal voorkomen dat aan het einde van de beslistermijn de asielzoeker nog geen eerste gehoor heeft gehad. In een enkel geval zal na doorverwijzing naar de verlengde asielprocedure aan het eind van de beslistermijn nog geen beslissing zijn genomen.

De capaciteitsproblemen in het reguliere vreemdelingenrecht waren een veel minder groot probleem. De staatssecretaris benoemt in het voorstel ook alleen problemen ten aanzien van asiel

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/04/onderzoekscommissie-langdurig-verblijvende-vreemdelingen-zonder-bestendig-verblijfsrecht>

³ https://www.rijksbegroting.nl/2020/voorbereiding/begroting,kst264845_17.html

en niet ten aanzien van de reguliere procedure. De adviescommissie meent dat er geen noodzaak is tot afschaffing van de dwangsomregeling in reguliere zaken.

De nadelen voor de individuele vreemdeling zijn veel groter en wegen niet tegen de voordelen op. Er is geen enkele prikkel meer voor het bestuursorgaan om tijdig te beslissen. Het wetsvoorstel voorziet in een driemaandelijke rapportage waarin wordt aangegeven in hoeverre beslistermijnen worden gehaald door de IND. De individuele vreemdeling kan hier geen rechten aan ontleen.

De maatregel van beroep tegen de fictieve weigering is tandoos.

Er is een groter risico dat er meer zaken langdurig zullen lopen, waardoor er bijvoorbeeld weer schrijnende situaties kunnen ontstaan van langdurig verblijvende kinderen, zoals benoemd in het rapport van de commissie van Zwol.

Ook wordt zo de mogelijkheid om eerst de IND aan te spreken om een beslissing te nemen niet langer benut, waardoor de vreemdeling eerder naar de rechter zal stappen, hetgeen zal kunnen leiden tot een extra belasting van de rechtbank.

Opmerkingen over de formulering van het voorstel:

In het voorstel worden de artikelen 8:55d en 8:55f Awb buiten toepassing verklaard voor het gehele vreemdelingenrecht.

Artikel 8:55d, eerste lid, Awb bepaalt dat indien het beroep gegrond is en nog geen besluit is bekendgemaakt, de bestuursrechter bepaalt dat het bestuursorgaan binnen twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden, alsnog een besluit bekendmaakt. Op grond van het derde lid kan de rechter in bijzondere gevallen of indien de naleving van andere wettelijke voorschriften daartoe noopt, een andere termijn bepalen of een andere voorziening treffen.

De adviescommissie meent dat artikel 8:55d, eerste en derde lid Awb van toepassing kunnen blijven.

De adviescommissie acht het voor de rechtszekerheid van belang dat de op te leggen beslistermijn na fictief beroep is vastgelegd in de wetgeving.

Artikel 8:55f Awb regelt de mogelijkheid van het instellen van een beroep tegen het niet tijdig bekendmaken van een beschikking van rechtswege. Het is de adviescommissie onduidelijk waarom voor deze zaken het fictief beroep geheel wordt afgeschaft.

De adviescommissie meent dat het nieuwe artikel 71c Vw onduidelijk is geformuleerd.

Artikel 71c Vw komt te luiden:

Paragraaf 4.1.3.2 en de artikelen 8:55c, 8:55d, 8:55f en 8:72, zesde lid, van de Algemene wet bestuursrecht zijn niet van toepassing op besluiten ten aanzien van aanvragen op grond van deze wet.

Onduidelijk is wat wordt bedoeld met aanvragen op grond van deze wet.

Bedoelt de wetgever dat het artikel alleen van toepassing is op de aanvraagprocedure en niet op het niet-tijdig beslissen in bezwaarprocedure of wordt met aanvragen bedoeld de aanvraag tot het

geven van een beschikking als bedoeld in artikel 4:20b Awb, de ingebrekestelling. Ook uit de toelichting wordt dit niet duidelijk.

Andere mogelijkheden tot beperking van de dwangsommen in het vreemdelingenrecht:

De adviescommissie meent wel dat de termijn van twee weken die aan de ingebrekestelling is gekoppeld niet aansluit op de aanvraagprocedure asiel. De Wet dwangsom gaat er impliciet van uit dat alle informatie al is aangeleverd door de belanghebbende en de overheid hierover een oordeel moet geven.

In de asielprocedure levert de vreemdeling de informatie pas aan tijdens de algemene asielprocedure. In het geval dat de asielprocedure nog niet is opgestart, moeten na een ingebrekestelling nog de volgende stappen doorlopen. De bespreking van de advocaat is minimaal zes dagen voor de aanvang van de asielprocedure (artikel 3.109 Vb). De AA-procedure duurt 7 dagen (artikel 3.112 e.v. Vb). Deze termijnen zijn bij elkaar al 14 dagen, zodat het voor de IND vrijwel onmogelijk is om binnen de twee weken na ingebrekestelling te beslissen.

In de Verlengde Asielprocedure heeft de vreemdeling als een voornemen wordt uitgebracht vier weken om een zienswijze uit te brengen (artikel 3.116, tweede kis onder a Vb). In het geval van een voornemen is het dus evenmin onmogelijk voor de Staatssecretaris om een beslissing uit te brengen na de ingebrekestelling zonder een dwangsom te zijn verschuldigd.

In de rechtspraak heeft zich het 8+8 weken model ontwikkeld⁴. In dit model heeft de staatssecretaris acht weken om het eerste gehoor af te nemen en acht weken daarna om het besluit op de aanvraag bekend te maken. Een besluit volgt dus in elk geval binnen zestien weken na de dag van verzending van de uitspraak.

Om het beroep op dwangsommen te beperken en de rechtsbescherming van de vreemdelingen te behouden, zou in de wetgeving kunnen worden aangesloten bij het 8+8 weken model, inhoudende dat een dwangsom is verschuldigd indien de staatssecretaris na 8 weken nog geen eerste gehoor heeft afgenomen of 8 weken na het eerste gehoor nog geen beslissing heeft genomen op de aanvraag asiel.

Dit geldt niet voor reguliere vreemdelingenzaken, waarin de beslistermijn aanvangt door het aanleveren van een (complete) aanvraag. Hier is een termijn van 2 weken na ingebrekestelling redelijk en passend.

Mocht het kabinet vasthouden aan de afschaffing dwangsom in het vreemdelingenrecht kan ook worden gedacht aan de herinvoering van het in 2003 afgeschafte driejarenbeleid. Het driejarenbeleid houdt kort gezegd in dat een vreemdeling, indien hij na drie jaar nog steeds geen definitieve beslissing op zijn asielverzoek of aanvraag-bezwaar regulier heeft ontvangen, toch een verblijfsvergunning krijgt.

Conclusie

De adviescommissie ontraadt de afschaffing van dwangsommen in vreemdelingenzaken. Dit doet onvoldoende recht aan de gerechtvaardigde belangen voor het behoud van een dergelijke regeling.

⁴ Zie o.a. ABRvS, 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1624.

De adviescommissie geeft in overweging om in asielzaken een afwijkende regeling in te stellen aansluitende bij het 8+8 weken model van de rechtbank, om te zorgen dat de IND in redelijkheid in staat zal zijn tijdig te beslissen zonder een dwangsom te verbeuren.