



Advies Raad van State inzake het voorstel voor een tijdelijke wet tot opschorting van regels omtrent dwangsommen en het instellen van beroep bij niet tijdig beslissen op een asielaanvraag (Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND)

Nader Rapport

20 mei 2020

Nr. 2907861

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel voor een tijdelijke wet tot opschorting van regels omtrent dwangsommen en het instellen van beroep bij niet tijdig beslissen op een asielaanvraag (Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 april 2020, nr. 2020000786, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 mei 2020, nr. W16.20.0115/II, bied ik U hierbij aan.

Bij Kabinetsmissive van 20 april 2020, no.2020000786, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de tijdelijke wet tot opschorting van regels omtrent dwangsommen en het instellen van beroep bij niet tijdig beslissen op een asielaanvraag (Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND), met memorie van toelichting.

De Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND (hierna: de Tijdelijke wet) regelt dat bij het niet tijdig beslissen door de Immigratie en Naturalisatie Dienst (hierna: IND) op een verzoek om asiel voor bepaalde tijd geen dwangsom kan worden verbeurd en sluit een beroep tegen het niet tijdig beslissen bij de bestuursrechter uit. De Tijdelijke wet geldt voor een jaar, maar blijft van toepassing totdat het wetsvoorstel dat definitief moet voorzien in de afschaffing van de dwangsommen in werking is getreden, ingetrokken of verworpen. In de asielprocedure wordt in een steeds groter deel van de zaken de wettelijke beslistermijn overschreden. De dwangsomverplichtingen van de IND lopen hierdoor steeds verder op.

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt met de regering voorop dat het van het groot belang is dat in asielzaken op zo kort mogelijke termijn weer binnen de geldende wettelijke termijnen wordt beslist. Een tijdelijke opschorting van de dwangsomregeling is bij wijze van uitzondering verdedigbaar voor de duur die nodig is om bij de IND orde op zaken te stellen en weer aan de wettelijke beslistermijn te kunnen voldoen. De Tijdelijke wet gaat echter verder en sluit ook de mogelijkheid beroep in te stellen tegen het niet tijdig beslissen bij de bestuursrechter uit. De Afdeling adviseert deze beroepsmogelijkheid bij de bestuursrechter in stand te laten. Daarnaast adviseert zij te voorzien in een horizonbepaling op grond waarvan de Tijdelijke Wet op bijvoorbeeld 1 april 2021 vervalft. In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Achtergrond

Op 1 oktober 2009 is de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (hierna: de Wet dwangsom) in werking getreden.¹ 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). Juist vanwege het structurele

¹ Wet van 28 augustus 2009 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met doeltreffendere rechtsmiddelen tegen niet tijdig beslissen door bestuursorganen (Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen), Stb. 2009, 383.



onvermogen van de IND om tijdig te beslissen (de problemen bestonden blijkens jaarverslagen van de ombudsman al sinds de jaren '90) werd de dwangsom gezien als een effectieve prikkel voor de IND om tijdig te beslissen.² Om de IND de tijd te geven de organisatie zo in te richten dat de beslistermijnen zouden kunnen worden gehaald, werd bepaald dat de Wet dwangsom pas drie jaar na inwerking-treding van toepassing zou zijn op beschikkingen op grond van de Vw 2000.³

De IND dient op grond van artikel 42, eerste lid, Vw 2000 in beginsel binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag een beschikking te geven op een aanvraag voor een asielvergunning, de zogenoemde 'wettelijke beslistermijn'.⁴ De Vw 2000 kent een aantal grondslagen om die beslistermijnen te verlengen, zoals wanneer complexe feitelijke of juridische kwesties aan de orde zijn of een groot aantal vreemdelingen tegelijk een aanvraag indient waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden.⁵

De Wet dwangsom maakt het mogelijk op twee manieren consequenties te verbinden aan het niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan. Ten eerste een regeling op grond waarvan een bestuursorgaan een dwangsom verschuldigd kan zijn voor iedere dag dat de beslissing uitblijft (opgenomen in paragraaf 4.1.3.2 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)). Indien de IND binnen twee weken na ontvangst van een ingebrekestelling niet alsnog beslist, verbeurt hij een dwangsom aan de vreemdeling voor elke dag dat hij in gebreke is, doch voor ten hoogste 42 dagen. De maximale kosten van deze dwangsom bedragen € 1.442 per zaak.⁶

Ten tweede is er een regeling op grond waarvan na een ingebrekestelling rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld tegen niet-tijdig beslissen door het bestuursorgaan (zie afdeling 8.2.4a Awb).⁷ Indien het beroep gegrond is, bepaalt de bestuursrechter dat het bestuursorgaan binnen twee weken alsnog beslist. 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. De hoogte van deze dwangsom is niet wettelijk bepaald en derhalve aan het oordeel van de rechter overgelaten. In ruim 95 % van de gevallen is de dwangsom € 100 per dag, met een maximum van € 15.000.⁸ In een enkel geval legt de rechter een hogere dwangsom op van € 250 per dag.

De beschrijving van de achtergrond van het voorstel geeft geen aanleiding voor een reactie.

2. De Tijdelijke wet

De IND kampt met grote achterstanden. Deze zijn het gevolg van bezuinigingen op personeel in combinatie met een licht verhoogde asielinstroom en een financieringssysteem die niet verder reikte dan de korte termijn.⁹ Op 31 januari 2020 waren er ongeveer 8.900 individuele zaken in de algemene asielprocedure waarin de beslistermijn was overschreden.¹⁰ De IND wordt hierdoor steeds vaker geconfronteerd met ingebrekestellingen en beroepen bij niet tijdig beslissen als bedoeld in de Awb. De financiële gevolgen hiervan zijn voor 2019/2020 inmiddels opgelopen tot een bedrag tussen de € 30 miljoen en € 40 miljoen aan dwangsomverplichtingen. Dit bedrag loopt momenteel verder op met naar schatting € 1 miljoen per week. Volgens de toelichting is inmiddels voorzien in een hogere structurele stabiele financiering van de IND. Ook worden verbeteringen in de werkwijze onderzocht.

Volgens de toelichting moet echter ook worden geconstateerd dat de financiële last zwaar drukt op de begroting van de IND en dat de behandeling van de procedures wegens niet tijdig beslissen belemmerend werkt voor IND-medewerkers, waarvan er nog steeds minder inzetbaar zijn dan gewenst. De

² Kamerstukken II 2005/06, 29 934, nr. 69, p. 4370 e.v. Een amendement om de Vw 2000 uit te zonderen van de Wet dwangsom heeft het destijds niet gehaald, Kamerstukken II 2005/06, 29 934, nr. 22.

³ Artikel IIB, Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, Stb. 2009, 383; Kamerstukken II 2005/06, 29 934, nr. 21.

⁴ De beslistermijnen voor een asielverzoek zijn neergelegd in de Vw 2000, zie artikel 42 en 43 Vw 2000. Hiermee is geïmplementeerd artikel 31 van de Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking), PbEU L 180/60. Het op nationaal niveau wijzigen van de beslistermijnen is daarom niet mogelijk.

⁵ Artikel 4:15, tweede lid, onder c, van de Awb bepaalt dat de beslistermijnen voor het geven van een beschikking worden opgeschort zolang het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is een beschikking te geven. Voor aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd bevat de Procedurerichtlijn dwingende beslistermijnen en deze richtlijn kent geen uitzonderingsmogelijkheid voor een beroep op overmacht. Daarnaast volgt uit de jurisprudentie inzake termijnoverschrijdingen dat administratieve of organisatorische problemen binnen de invloedssfeer van het bestuursorgaan niet een beroep op overmacht rechtvaardigen, ook niet als zij van structurele aard zijn (bijv. v.z. CBb 28 april 1995, JB 1995/136, en Rb. Roermond 9 februari 1996, JB 1996/102).

⁶ Zie artikel 4.17 Awb ev.

⁷ Zie artikel 6.12, tweede lid, onder b, van de Awb.

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 19 637, nr. 2585, p. 3.

⁹ Zie daarover: Rapport Onderzoekscmissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht, 4 juni 2019; Significant Public, onderzoek doorlooptijden IND, definitieve rapportage, spoor 4, algemene asielprocedure, 21 februari 2020.

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 19 637, nr. 2585, p. 3.



regering vindt het daarom onvermijdelijk om, ter ondersteuning van de verbetermaatregelen, tijdelijk ook iets te doen aan de dwangsomproblematiek. Voorgesteld wordt daarom voor de duur van een jaar te bepalen dat bij asielaanvragen beroep tegen niet tijdig beslissen wordt uitgesloten en geen dwangsommen kunnen worden verbeurd.

Met de regering stelt de Afdeling voorop dat het van het groot belang is dat in asielzaken op zo kort mogelijke termijn weer binnen de geldende wettelijke termijnen wordt beslist. De Wet dwangsom schiet thans echter in asielzaken haar doel voorbij. De Wet dwangsom is immers bedoeld als middel om het bestuursorgaan, in dit geval de IND, te prikkelen tijdig op een aanvraag te beslissen. Gesteld kan worden dat deze prikkel op dit moment wat betreft de verzoeken om asiel niet werkt. Dat blijkt uit lange doorlooptijden en een onevenredig hoog bedrag aan door de IND verbeurde dwangsommen. Dat betekent dat bij de IND andere structurele oplossingen nodig zijn om te bereiken dat tijdig wordt beslist.

Tegen deze achtergrond is, bij wijze van uitzondering, een tijdelijke opschorting van de dwangsomregeling verdedigbaar, totdat de IND weer in staat zal zijn tijdig op verzoeken om asiel te beslissen. Essentieel daarbij is dat de opschorting niet langer duurt dan nodig. Met het oog hierop voorziet het wetsvoorstel er terecht in dat de Minister de Kamer elke drie maanden verslag doet over de hoeveelheid zaken die binnen de wettelijke beslistermijn wordt afgedaan.

Zoals aangegeven in paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting is van groot belang dat het verbeuren van dwangsomverplichtingen in asielzaken zo spoedig mogelijk tot het verleden behoort. Er zijn verschillende maatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat de problematiek van dwangsommen en doorlooptijden met ingang van 2021 verleden tijd zal zijn. In deze periode zijn de dwangsomverplichtingen voor de IND een belangrijk obstakel op de weg naar een toekomst waarin zo snel mogelijk weer binnen de geldende termijnen kan worden besloten. De financiële last drukt zwaar op de begroting maar minstens zo belemmerend is dat IND-medewerkers, waarvan er nog steeds minder inzetbaar zijn dan gewenst zou zijn, worden belast met de behandeling van de bijbehorende procedures.

Ook de Afdeling signaleert dat de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen in asielzaken op dit moment haar doel voorbij schiet omdat de wet niet langer werkt als prikkel om tijdig op een asielaanvraag te beslissen. Het is verheugend dat de Afdeling in ieder geval het oordeel van de regering deelt dat opschorting van de dwangsomverplichting gerechtvaardigd is totdat de IND weer in staat zal zijn om tijdig op verzoeken om asiel te beslissen.

De regering is echter van oordeel dat óók als de IND weer wel in staat is tijdig op aanvragen te beslissen, het verbeuren van dwangsommen niet langer een passend middel is om dit te waarborgen. Ook in de toekomst zal het middel niet als geschikte stok achter de deur kunnen functioneren. Indien bijvoorbeeld sprake is van een onverwacht hoge instroom of een groot aantal aanvragen van een bepaalde categorie, kan de verplichting dwangsommen te vergoeden tot onevenredige financiële lasten leiden en ontstaat in de praktijk eerder de situatie dat het moeten voeren van de betreffende procedures zeer nadelige effecten heeft voor andere taken die moeten worden vervuld. Daarnaast is het volgens de regering, waar het asielaanvragen betreft, niet in balans dat enerzijds tijdens de procedure in de kosten van de eerste levensbehoeften van aanvragers en gratis rechtsbijstand wordt voorzien, terwijl anderzijds deze aanvragers bij een te late beslissing op de aanvraag grote bedragen kunnen ontvangen. Zoals wordt aangegeven in paragraaf 1 van de memorie van toelichting wordt momenteel dan ook onderzocht op welke wijze verantwoord definitief in de wet kan worden geregeld dat in alle vreemdelingenzaken in de toekomst geen dwangsommen meer kunnen worden verbeurd. Gelet op het structurele karakter van die maatregel kiest de regering ervoor om dit in een afzonderlijk wetsvoorstel aan het parlement voor te leggen. In dat wetsvoorstel zal worden voorzien in een andere meer passende prikkel om tijdig beslissen door de IND te bevorderen. Tot dat voorstel in werking is getreden wil de regering niet terug naar een situatie waarin in asielzaken opnieuw dwangsommen worden verbeurd. Daarom wordt in artikel 4 van deze wet geregeld dat de wet van toepassing blijft totdat het wetsvoorstel dat definitief moet voorzien in de afschaffing van de dwangsommen in werking is getreden.

3. Beroep niet-tijdig beslissen bij de bestuursrechter afgesloten

De Tijdelijke wet gaat verder dan alleen het opschorten van de mogelijkheid aan niet tijdig beslissen een dwangsom te verbinden. Door het buiten toepassing laten van artikel 6:2, aanhef, onder b, Awb kan tegen het overschrijden van een beslistermijn geen beroep meer worden ingesteld bij de bestuursrechter. Dit betekent dat asielzoekers geen toegang tot de bestuursrechter meer hebben wegens niet-tijdig beslissen.

De wetgever heeft bij de totstandkoming van de Awb uitdrukkelijk gekozen voor een algemene regeling om burgers een effectief rechtsmiddel te geven tegen een weigerachtig of traag handelend bestuur. Het ontbreken van een mogelijkheid om bij de rechter op te komen tegen het niet tijdig



beslissen door een bestuursorgaan noemde de wetgever destijds 'uiterst onbevredigend'.¹¹

De Tijdelijke wet maakt reeds door het opschorten van de mogelijkheid een dwangsom te verbinden aan het niet-tijdig beslissen een inbreuk op het algemeen geldende bestuursrechtelijk kader van de Awb. De Afdeling stelt voorop dat deze inbreuk in geen geval verder mag gaan dan strikt noodzakelijk is om het met de Tijdelijke wet beoogde doel te bereiken. Niet valt in te zien waarom het, teneinde de kosten die uit de dwangsomproblematiek voortvloeien een halt toe te roepen, noodzakelijk zou zijn tevens het beroep tegen niet-tijdig beslissen in asielzaken als zodanig uit te sluiten.

Daar komt bij dat het, ondanks het – tijdelijk – vervallen van de mogelijkheid tot het opleggen van een dwangsom, niettemin van belang is dat een asielzoeker een oordeel van de bestuursrechter kan vragen over het niet-tijdig beslissen door de IND. Op grond van artikel 112 van de Grondwet, gelezen in het licht van de jurisprudentie van de Hoge Raad,¹² alsmede het Unierecht,¹³ zou uitsluiting van de bestuursrechter ertoe leiden dat een vordering bij de burgerlijke rechter in het kader van een beroep tegen niet-tijdig beslissen ontvankelijk is, en kan leiden tot opleggen van een dwangsom. Dat klemt te meer nu de wetgever heeft beoogd vreemdelingen ten aanzien van hun verblijfsrechtelijke aanspraken uitsluitend rechtsbescherming binnen het bestuursrecht te bieden.¹⁴

De Afdeling adviseert het voorstel overeenkomstig het voorgaande aan te passen.

De regering deelt het oordeel van de Afdeling dat het ongewenst is dat niet bij een bestuursrechter kan worden opgekomen tegen het niet-tijdig beslissen door de IND. Er is momenteel echter sprake van een ongewone situatie die om ongewone maatregelen vraagt. Zoals toegelicht in paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting drukt niet alleen de financiële last zwaar op de begroting van de IND maar is het minstens zo belemmerend dat IND-medewerkers, waarvan er nog steeds minder inzetbaar zijn dan gewenst zou zijn, worden belast met de behandeling van de bijbehorende procedures.

Daarom is gekozen voor het buiten toepassing verklaren van artikel 6:2, aanhef en onder b, van de Awb, wat tot gevolg heeft dat het niet-tijdig nemen van een besluit voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep niet met een besluit gelijk wordt gesteld. Vanaf het moment van inwerkingtreding kan er dus geen beroep tegen niet-tijdig beslissen bij de rechter worden ingesteld. Als die mogelijkheid toch zou blijven bestaan wordt de IND alsnog met het voeren van deze procedures belast en schiet deze wet voor een belangrijk deel zijn doel voorbij.

Het advies van de Afdeling heeft de regering echter wel doen inzien dat het uitsluiten van het beroep bij de bestuursrechter zich niet voor langere tijd laat rechtvaardigen op de wijze waarop dat aanvankelijk was voorzien. Naar aanleiding van het advies zijn het wetsvoorstel en de toelichting dan ook aangepast (zie artikel 5). Indien zich de situatie voordoet dat een jaar na inwerkingtreding de tijdelijke wet van toepassing blijft omdat een voorstel voor de definitieve wet is ingediend, wordt artikel 6:2, aanhef en onder b, van de Awb weer van toepassing. Het is dan dus weer mogelijk beroep tegen niet-tijdig beslissen in te stellen, waarover de bestuursrechter met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb uitspraak kan doen. Omdat de regering het om de hiervoor onder beschreven redenen ook dan niet gewenst vindt dat dwangsommen kunnen worden verbeurd, wordt artikel 8:72, zesde lid, van de Awb uitgesloten. Om dezelfde reden wordt vanaf dat moment de met de Wet dwangsom en beroep bij niet-tijdig beslissen in de wet opgenomen afdeling 8.2.4a. van de Awb buiten toepassing verklaard (beroep bij niet-tijdig handelen, zie hierover nader paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting). Zoals aangegeven zal in de definitieve wet, die voortvarend in procedure zal worden gebracht, echter worden voorzien in een passende prikkel om tijdig beslissen te bevorderen.

Een uitzondering voor een jaar is volgens de regering, vanwege de bijzonder situatie, dus te rechtvaardigen en de regering acht het denkbaar dat de civiele rechter in die periode om de gegeven redenen terughoudend zal zijn in het ontvangen van vorderingen die zien op niet-tijdig beslissen door de IND.

4. Vervaldatum

Artikel 4 van de Tijdelijke wet bepaalt dat zij een jaar na inwerkingtreding daarvan vervalt, tenzij in dat jaar een definitief wetsvoorstel tot wijziging van de regels omtrent het verbeuren van dwangsommen wordt ingediend. In dat geval blijft de Tijdelijke wet gelden totdat het definitieve wetsvoorstel is ingetrokken, afgestemd of tot inwerkingtreding daarvan. Daarmee is voorzien in een potentieel veel langere duur van de Tijdelijke wet dan één jaar.

Uit de brief die de staatssecretaris op 9 april 2020 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd, blijkt dat zij

¹¹ Kamerstukken II 1988/89, 20 221, nr. 3, p. 120.

¹² Zie onder meer ECLI:NL:HR:1915:AG1773 (Guldemond/Noordwijkerhout).

¹³ Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

¹⁴ Zie met het oog daarop artikel 72, derde lid, Vw 2000.



een Taskforce heeft ingesteld en een pakket aan maatregelen heeft getroffen om de doorlooptijden bij de IND aan te pakken.¹⁵ Zij schrijft daarbij:

'Deze situatie kan en mag niet langer dan strikt noodzakelijk voortduren en met de door mij aangekondigde maatregelen en de inzet van de IND verwacht ik dat de we deze problematiek van doorlooptijden en dwangsommen met ingang van 2021 achter ons kunnen laten.'

De Afdeling is met de regering van oordeel dat het van het groot belang is dat in asielzaken op zo kort mogelijke termijn weer binnen de geldende wettelijke termijnen wordt beslist. Nu de regering van oordeel is dat de problematiek van de doorlooptijden met ingang van 2021 opgelost zou moeten zijn, ligt het in de rede de Tijdelijke wet op die datum of kort daarna te laten vervallen.

De Afdeling adviseert de Tijdelijke wet te voorzien van een horizonbepaling op grond waarvan de Wet op bijvoorbeeld 1 april 2021 vervalt.

Om de hiervoor onder 2. en 3. gegeven redenen volgt de regering het voorstel van de Afdeling om een horizonbepaling op te nemen niet. Artikel 4, dat handelt over de voortdrijving van de wet na ommekomst van een jaar, blijft dan ook gehandhaafd, zij het dat de bepaling is aangepast naar aanleiding van hetgeen hiervoor onder 3. is beschreven.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

Th.C. de Graaf

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol.*

¹⁵ Kamerstukken II 2019/20, 19 637, nr. 2598, p. 1.



Advies Raad van State

No. W16.20.0115/II
's-Gravenhage, 7 mei 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 20 april 2020, no.2020000786, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de tijdelijke wet tot opschorting van regels omtrent dwangsommen en het instellen van beroep bij niet tijdig beslissen op een asielaanvraag (Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND), met memorie van toelichting.

De Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND (hierna: de Tijdelijke wet) regelt dat bij het niet tijdig beslissen door de Immigratie en Naturalisatie Dienst (hierna: IND) op een verzoek om asiel voor bepaalde tijd geen dwangsom kan worden verbeurd en sluit een beroep tegen het niet tijdig beslissen bij de bestuursrechter uit. De Tijdelijke wet geldt voor een jaar, maar blijft van toepassing totdat het wetsvoorstel dat definitief moet voorzien in de afschaffing van de dwangsommen in werking is getreden, ingetrokken of verworpen. In de asielprocedure wordt in een steeds groter deel van de zaken de wettelijke beslistermijn overschreden. De dwangsomverplichtingen van de IND lopen hierdoor steeds verder op.

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt met de regering voorop dat het van het groot belang is dat in asielzaken op zo kort mogelijke termijn weer binnen de geldende wettelijke termijnen wordt beslist. Een tijdelijke opschorting van de dwangsomregeling is bij wijze van uitzondering verdedigbaar voor de duur die nodig is om bij de IND orde op zaken te stellen en weer aan de wettelijke beslistermijn te kunnen voldoen. De Tijdelijke wet gaat echter verder en sluit ook de mogelijkheid beroep in te stellen tegen het niet tijdig beslissen bij de bestuursrechter uit. De Afdeling adviseert deze beroepsmogelijkheid bij de bestuursrechter in stand te laten. Daarnaast adviseert zij te voorzien in een horizonbepaling op grond waarvan de Tijdelijke Wet op bijvoorbeeld 1 april 2021 vervalft. In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Achtergrond

Op 1 oktober 2009 is de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (hierna: de Wet dwangsom) in werking getreden.¹ 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). Juist vanwege het structurele onvermogen van de IND om tijdig te beslissen (de problemen bestonden blijkens jaarverslagen van de ombudsman al sinds de jaren '90) werd de dwangsom gezien als een effectieve prikkel voor de IND om tijdig te beslissen.² Om de IND de tijd te geven de organisatie zo in te richten dat de beslistermijnen zouden kunnen worden gehaald, werd bepaald dat de Wet dwangsom pas drie jaar na inwerking-treding van toepassing zou zijn op beschikkingen op grond van de Vw 2000.³

De IND dient op grond van artikel 42, eerste lid, Vw 2000 in beginsel binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag een beschikking te geven op een aanvraag voor een asielvergunning, de zogenoemde 'wettelijke beslistermijn'.⁴ De Vw 2000 kent een aantal grondslagen om die beslistermijnen te verlengen, zoals wanneer complexe feitelijke of juridische kwesties aan de orde zijn of een groot aantal vreemdelingen tegelijk een aanvraag indient waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is

¹ Wet van 28 augustus 2009 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met doeltreffendere rechtsmiddelen tegen niet tijdig beslissen door bestuursorganen (Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen), Stb. 2009, 383.

² Kamerstukken II 2005/06, 29 934, nr. 69, p. 4370 e.v. Een amendement om de Vw 2000 uit te zonderen van de Wet dwangsom heeft het destijds niet gehaald, Kamerstukken II 2005/06, 29 934, nr. 22.

³ Artikel IIB, Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, Stb. 2009, 383; Kamerstukken II 2005/06, 29 934, nr. 21.

⁴ De beslistermijnen voor een asielverzoek zijn neergelegd in de Vw 2000, zie artikel 42 en 43 Vw 2000. Hiermee is geïmplementeerd artikel 31 van de Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking), PbEU L 180/60. Het op nationaal niveau wijzigen van de beslistermijnen is daarom niet mogelijk.



de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden.⁵

De Wet dwangsom maakt het mogelijk op twee manieren consequenties te verbinden aan het niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan. Ten eerste een regeling op grond waarvan een bestuursorgaan een dwangsom verschuldigd kan zijn voor iedere dag dat de beslissing uitblijft (opgenomen in paragraaf 4.1.3.2 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)). Indien de IND binnen twee weken na ontvangst van een ingebrekestelling niet alsnog beslist, verbeurt hij een dwangsom aan de vreemdeling voor elke dag dat hij in gebreke is, doch voor ten hoogste 42 dagen. De maximale kosten van deze dwangsom bedragen € 1.442 per zaak.⁶

Ten tweede is er een regeling op grond waarvan na een ingebrekestelling rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld tegen niet-tijdig beslissen door het bestuursorgaan (zie afdeling 8.2.4a Awb).⁷ Indien het beroep gegrond is, bepaalt de bestuursrechter dat het bestuursorgaan binnen twee weken alsnog beslist. 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. De hoogte van deze dwangsom is niet wettelijk bepaald en derhalve aan het oordeel van de rechter overgelaten. In ruim 95 % van de gevallen is de dwangsom € 100 per dag, met een maximum van € 15.000.⁸ In een enkel geval legt de rechter een hogere dwangsom op van € 250 per dag.

2. De Tijdelijke wet

De IND kampt met grote achterstanden. Deze zijn het gevolg van bezuinigingen op personeel in combinatie met een licht verhoogde asielinstroom en een financieringssysteem die niet verder reikte dan de korte termijn.⁹ Op 31 januari 2020 waren er ongeveer 8.900 individuele zaken in de algemene asielprocedure waarin de beslistermijn was overschreden.¹⁰ De IND wordt hierdoor steeds vaker geconfronteerd met ingebrekestellingen en beroepen bij niet tijdig beslissen als bedoeld in de Awb. De financiële gevolgen hiervan zijn voor 2019/2020 inmiddels opgelopen tot een bedrag tussen de € 30 miljoen en € 40 miljoen aan dwangsomverplichtingen. Dit bedrag loopt momenteel verder op met naar schatting € 1 miljoen per week. Volgens de toelichting is inmiddels voorzien in een hogere structurele stabiele financiering van de IND. Ook worden verbeteringen in de werkwijze onderzocht.

Volgens de toelichting moet echter ook worden geconstateerd dat de financiële last zwaar drukt op de begroting van de IND en dat de behandeling van de procedures wegens niet tijdig beslissen belemmerend werkt voor IND-medewerkers, waarvan er nog steeds minder inzetbaar zijn dan gewenst. De regering vindt het daarom onvermijdelijk om, ter ondersteuning van de verbetermaatregelen, tijdelijk ook iets te doen aan de dwangsomproblematiek. Voorgesteld wordt daarom voor de duur van een jaar te bepalen dat bij asielaanvragen beroep tegen niet tijdig beslissen wordt uitgesloten en geen dwangsommen kunnen worden verbeurt.

Met de regering stelt de Afdeling voorop dat het van het groot belang is dat in asielzaken op zo kort mogelijke termijn weer binnen de geldende wettelijke termijnen wordt beslist. De Wet dwangsom schiet thans echter in asielzaken haar doel voorbij. De Wet dwangsom is immers bedoeld als middel om het bestuursorgaan, in dit geval de IND, te prikkelen tijdig op een aanvraag te beslissen. Gesteld kan worden dat deze prikkel op dit moment wat betreft de verzoeken om asiel niet werkt. Dat blijkt uit lange doorlooptijden en een onevenredig hoog bedrag aan door de IND verbeurde dwangsommen. Dat betekent dat bij de IND andere structurele oplossingen nodig zijn om te bereiken dat tijdig wordt beslist.

Tegen deze achtergrond is, bij wijze van uitzondering, een tijdelijke opschorting van de dwangsomregeling verdedigbaar, totdat de IND weer in staat zal zijn tijdig op verzoeken om asiel te beslissen. Essentieel daarbij is dat de opschorting niet langer duurt dan nodig. Met het oog hierop voorziet het wetsvoorstel er terecht in dat de Minister de Kamer elke drie maanden verslag doet over de hoeveel-

⁵ Artikel 4:15, tweede lid, onder c, van de Awb bepaalt dat de beslistermijnen voor het geven van een beschikking worden opgeschort zolang het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is een beschikking te geven. Voor aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd bevat de Procedurerichtlijn dwingende beslistermijnen en deze richtlijn kent geen uitzonderingsmogelijkheid voor een beroep op overmacht. Daarnaast volgt uit de jurisprudentie inzake termijnoverschrijdingen dat administratieve of organisatorische problemen binnen de invloedssfeer van het bestuursorgaan niet een beroep op overmacht rechtvaardigen, ook niet als zij van structurele aard zijn (bijv. v.z. CBb 28 april 1995, *JB* 1995/136, en Rb. Roermond 9 februari 1996, *JB* 1996/102).

⁶ Zie artikel 4.17 Awb ev.

⁷ Zie artikel 6.12, tweede lid, onder b, van de Awb.

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 19 637, nr. 2585, p. 3.

⁹ Zie daarover: Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht, 4 juni 2019; Significant Public, onderzoek doorlooptijden IND, definitieve rapportage, spoor 4, algemene asielprocedure, 21 februari 2020.

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 19 637, nr. 2585, p. 3.



heid zaken die binnen de wettelijke beslistermijn wordt afgedaan.

3. Beroep niet-tijdig beslissen bij de bestuursrechter afgesloten

De Tijdelijke wet gaat verder dan alleen het opschorten van de mogelijkheid aan niet-tijdig beslissen een dwangsom te verbinden. Door het buiten toepassing laten van artikel 6:2, aanhef, onder b, Awb kan tegen het overschrijden van een beslistermijn geen beroep meer worden ingesteld bij de bestuursrechter. Dit betekent dat asielzoekers geen toegang tot de bestuursrechter meer hebben wegens niet-tijdig beslissen.

De wetgever heeft bij de totstandkoming van de Awb uitdrukkelijk gekozen voor een algemene regeling om burgers een effectief rechtsmiddel te geven tegen een weigerachtig of traag handelend bestuur. Het ontbreken van een mogelijkheid om bij de rechter op te komen tegen het niet-tijdig beslissen door een bestuursorgaan noemde de wetgever destijds 'uiterst onbevredigend'.¹¹

De Tijdelijke wet maakt reeds door het opschorten van de mogelijkheid een dwangsom te verbinden aan het niet-tijdig beslissen een inbreuk op het algemeen geldende bestuursrechtelijk kader van de Awb. De Afdeling stelt voorop dat deze inbreuk in geen geval verder mag gaan dan strikt noodzakelijk is om het met de Tijdelijke wet beoogde doel te bereiken. Niet valt in te zien waarom het, teneinde de kosten die uit de dwangsomproblematiek voortvloeien een halt toe te roepen, noodzakelijk zou zijn tevens het beroep tegen niet-tijdig beslissen in asielzaken als zodanig uit te sluiten.

Daar komt bij dat het, ondanks het – tijdelijk – vervallen van de mogelijkheid tot het opleggen van een dwangsom, niettemin van belang is dat een asielzoeker een oordeel van de bestuursrechter kan vragen over het niet-tijdig beslissen door de IND. Op grond van artikel 112 van de Grondwet, gelezen in het licht van de jurisprudentie van de Hoge Raad,¹² alsmede het Unierecht,¹³ zou uitsluiting van de bestuursrechter ertoe leiden dat een vordering bij de burgerlijke rechter in het kader van een beroep tegen niet-tijdig beslissen ontvankelijk is, en kan leiden tot opleggen van een dwangsom. Dat klemt te meer nu de wetgever heeft beoogd vreemdelingen ten aanzien van hun verblijfsrechtelijke aanspraken uitsluitend rechtsbescherming binnen het bestuursrecht te bieden.¹⁴

De Afdeling adviseert het voorstel overeenkomstig het voorgaande aan te passen.

4. Vervaldatum

Artikel 4 van de Tijdelijke wet bepaalt dat zij een jaar na inwerkingtreding daarvan vervalt, tenzij in dat jaar een definitief wetsvoorstel tot wijziging van de regels omtrent het verbeuren van dwangsommen wordt ingediend. In dat geval blijft de Tijdelijke wet gelden totdat het definitieve wetsvoorstel is ingetrokken, afgestemd of tot inwerkingtreding daarvan. Daarmee is voorzien in een potentieel veel langere duur van de Tijdelijke wet dan één jaar.

Uit de brief die de staatssecretaris op 9 april 2020 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd, blijkt dat zij een Taskforce heeft ingesteld en een pakket aan maatregelen heeft getroffen om de doorlooptijden bij de IND aan te pakken.¹⁵ Zij schrijft daarbij:

'Deze situatie kan en mag niet langer dan strikt noodzakelijk voortduren en met de door mij aangekondigde maatregelen en de inzet van de IND verwacht ik dat de we deze problematiek van doorlooptijden en dwangsommen met ingang van 2021 achter ons kunnen laten.'

De Afdeling is met de regering van oordeel dat het van het groot belang is dat in asielzaken op zo kort mogelijke termijn weer binnen de geldende wettelijke termijnen wordt beslist. Nu de regering van oordeel is dat de problematiek van de doorlooptijden met ingang van 2021 opgelost zou moeten zijn, ligt het in de rede de Tijdelijke wet op die datum of kort daarna te laten vervallen.

De Afdeling adviseert de Tijdelijke wet te voorzien van een horizonbepaling op grond waarvan de Wet op bijvoorbeeld 1 april 2021 vervalt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert

¹¹ Kamerstukken II 1988/89, 20 221, nr. 3, p. 120.

¹² Zie onder meer ECLI:NL:HR:1915:AG1773 (Guldmond/Noordwijkerhout).

¹³ Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

¹⁴ Zie met het oog daarop artikel 72, derde lid, Vw 2000.

¹⁵ Kamerstukken II 2019/20, 19 637, nr. 2598, p. 1.



het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Tijdelijke wet tot opschorting van regels omtrent dwangsommen en het instellen van beroep bij niet tijdig beslissen op een asielaanvraag (Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het gelet op de thans gerezen situatie bij de behandeling van aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wenselijk is voor een beperkte periode te voorzien in opschorting van de regels omtrent het verbeuren van dwangsommen en het instellen van beroep bij niet tijdig beslissen op een dergelijke aanvraag;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

De artikelen 4:17 tot en met 4:19 en 6:2, aanhef en onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht zijn niet van toepassing op besluiten op aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

Artikel 2

Onze Minister van Justitie en Veiligheid zendt iedere drie maanden aan de Staten-Generaal een verslag waarin wordt vermeld in hoeverre binnen de geldende wettelijke termijnen op aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 wordt beslist.

Artikel 3

Artikel 1 blijft buiten toepassing indien Onze Minister van Justitie en Veiligheid vóór de datum van inwerkingtreding van deze wet niet binnen de wettelijke termijn heeft beslist op een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 en hij vóór die datum van de aanvrager een schriftelijke ingebrekestelling als bedoeld in artikel 4:17, derde lid of 6:12, tweede lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht heeft ontvangen.

Artikel 4

1. Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst en vervalt een jaar na inwerkingtreding ervan.
2. Indien binnen een jaar na inwerkingtreding van deze wet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal een voorstel van wet wordt ingediend tot aanpassing van de regels omtrent het verbeuren van dwangsommen voor niet-tijdige beslissingen op grond van de Vreemdelingenwet 2000, vervalt deze wet, in afwijking van het eerste lid:
 - a. indien het in de aanhef bedoelde voorstel wordt ingetrokken of indien een van de beide Kamers der Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen: op een onverwijld bij koninklijk besluit vast te stellen tijdstip;
 - b. indien het in de aanhef bedoeld voorstel tot wet wordt verheven: op het tijdstip van inwerkingtreding van die wet.

Artikel 5

Deze wet wordt aangehaald als: Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Door het sterk oplopen van de doorlooptijden van de asielprocedure wordt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: de IND) in toenemende mate geconfronteerd met ingebrekestellingen en beroepen bij niet tijdig beslissen. De verplichting dwangsommen te vergoeden loopt momenteel op met € 1 miljoen per week. Het uitgangspunt dient uiteraard steeds te zijn dat asielaanvragen binnen de bestaande beslistermijnen worden afgedaan. Om dit te bereiken wordt nieuw personeel aangenomen en opgeleid en is besloten tot directe invoering van een aantal verbetermaatregelen. Geconstateerd moet echter worden dat de procedures tegen niet tijdig beslissen en het tot grote hoogte oplopen van de dwangsomverplichtingen, voor de IND belangrijke obstakels zijn op de weg naar een toekomst waarin weer zo spoedig mogelijk binnen de geldende termijnen wordt beslist. Gelet daarop is het vrijwel onontkoombaar dat, ter ondersteuning van de bedoelde maatregelen, zo spoedig mogelijk voor – voorlopig – een periode van een jaar bij het niet tijdig beslissen op asielaanvragen beroep tegen dat niet tijdig beslissen wordt uitgesloten en er geen dwangsommen kunnen worden verbeurd. Momenteel wordt onderzocht op welke wijze het best definitief in de wet kan worden geregeld dat in vreemdelingenzaken in de toekomst geen dwangsommen meer kunnen worden verbeurd. Een wetsvoorstel met deze strekking zal voortvarend in procedure worden gebracht. De onderhavige tijdelijke wet geldt in ieder geval voor een jaar maar blijft van toepassing totdat het wetsvoorstel dat definitief moet voorzien in de afschaffing van de dwangsommen in werking is getreden.

2. Hoofdpijnen

2.1 Financiële consequenties dwangsomverplichtingen

In de brief van 3 maart 2020 van ondergetekende aan de Voorzitter van de Tweede Kamer¹ is toegelicht dat door het oplopen van de doorlooptijden van de algemene en de verlengde asielprocedure in een steeds groter deel van de asielzaken buiten de wettelijke termijn wordt beslist. De IND wordt hierdoor in toenemende mate geconfronteerd met ingebrekestellingen en beroepen bij niet tijdig beslissen. De financiële gevolgen hiervan zijn inmiddels opgelopen tot een bedrag tussen de € 30 miljoen en € 40 miljoen aan dwangsomverplichtingen. Dat betekent dat zelfs als de IND per direct in al deze zaken beslist, dit bedrag onvermijdelijk is. De realiteit is dat de verplichting momenteel verder oploopt met € 1 miljoen per week. Dekking van deze kosten dient plaats te vinden binnen de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

2.2 Verbetermaatregelen

In de voornoemde brief van 3 maart 2020 is aangegeven dat een aantal aanbevelingen uit het – op 21 februari 2020 ontvangen – rapport van onderzoeksbureau Significant Public² per direct worden overgenomen. Er zal een programmadirecteur worden aangesteld die zorg zal dragen voor de implementatie van de door Significant voorgestelde maatregelen en aanbevelingen. Voorts zal de bestaande werkvoorraad projectmatig worden afgehandeld, zal de operationele sturing worden verbeterd en zullen verstoringen in het proces door niet-complete dossiers direct worden aangepakt door procesregie in te voeren op de compleetheid van de dossiers.

Aanvullend op de maatregelen en aanbevelingen van Significant is voorts per direct een Taskforce ingesteld met als opdracht ervoor te zorgen dat de opgelopen voorraden bij de IND zo snel mogelijk worden weggewerkt. Deze Taskforce krijgt de ruimte om alle mogelijk denkbare en desnoods onconventionele maatregelen in kaart te brengen en uit te voeren. De Taskforce zal direct rapporteren aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en aan de secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

2.3 Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

Op 1 oktober 2009 is de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen in werking getreden.³ Deze wet was een initiatiefwet die door de Tweede Kamer destijds met algemene stemmen en door de

¹ Kamerstukken II 2019/20 19637, nr. 2585.

² Bijlage bij de brief van 3 maart 2020. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Wet van 28 augustus 2009 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met doeltreffendere rechtsmiddelen tegen niet tijdig beslissen door bestuursorganen (Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen), Stb. 2009, 383.



Eerste Kamer zonder stemming is aangenomen. Op grond van deze wet kunnen op twee manieren consequenties worden verbonden aan het niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan. De relevante bepalingen zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

Allereerst geldt dat, indien een beschikking op een aanvraag niet tijdig wordt gegeven, het bestuursorgaan, na een ingebrekestelling, aan de aanvrager een dwangsom verbeurt voor elke dag dat het in gebreke is, doch voor ten hoogste 42 dagen. De maximale kosten bij een ingebrekestelling bedragen daarom € 1.442,- per zaak.⁴

In de tweede plaats kan, indien twee weken zijn verstreken na de dag waarop de aanvrager het bestuursorgaan schriftelijk heeft medegedeeld dat het in gebreke is, bij de rechtbank beroep worden ingesteld tegen niet tijdig beslissen.⁵ Indien het beroep gegrond is en nog geen besluit is bekendgemaakt, bepaalt de rechtbank dat het bestuursorgaan binnen – in beginsel – twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden alsnog een besluit bekendmaakt. De rechtbank verbindt aan zijn uitspraak een nadere dwangsom voor iedere dag dat het bestuursorgaan in gebreke blijft de uitspraak na te leven.⁶ Waar bij het verbeuren van de dwangsom na een ingebrekestelling de maximale hoogte voortvloeit uit de wet, is het bij een beroep tegen niet tijdig beslissen aan de rechter om de hoogte van de dwangsom te bepalen. In ruim 95% van de gevallen is deze dwangsom € 100,- per dag, met een maximum van € 15.000,-, in een enkel geval legt de rechter een hogere dwangsom op van € 250,- per dag.

2.4 Verplichtingen gelden ook voor de IND

Bij de parlementaire behandeling van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is een amendement om de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vreemdelingenwet 2000) en het toenmalige Soeverein Besluit 1813 (visa) uit te zonderen van de dwangsomregeling verworpen.⁷ Wel is geregeld dat het verbeuren van een dwangsom na ingebrekestelling (§ 4.1.3.2 van de Awb) na de datum van inwerkingtreding van de wet voor een periode van drie jaar niet zou gelden ten aanzien van beschikkingen, genomen op grond van de Vw 2000 of het Soeverein Besluit van 12 december 1813. Dit met het doel de regering voldoende tijd te gunnen de organisatie van de IND zo in te richten dat de beslistermijnen zouden kunnen worden gehaald. Deze termijn is op 1 oktober 2012 verstreken.⁸

3. Wettelijke maatregelen

3.1 Enkele kanttekeningen vooraf

Voordat nader wordt ingegaan op de voorgestelde maatregelen is het passend enkele kanttekeningen te plaatsen. Zoals hiervoor is opgemerkt, is bij de parlementaire voorbereiding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen uitdrukkelijk onderkend dat de wet – na een overgangstermijn – ook zou gaan gelden voor beslissingen genomen op grond van de Vw 2000.

Een betrouwbare overheid moet op tijd beslissingen nemen. Dát bestuursorganen tijdig beslissen op ingediende aanvragen is van groot belang voor de rechtszekerheid en het vertrouwen in de overheid. Voor de aanvrager is van belang dat hij binnen een redelijke termijn weet waar hij aan toe is. Voor een vreemdeling geldt dat ook; misschien wel temeer. Asielzoekers vragen immers om bescherming vanwege de situatie in hun land van herkomst en verkeren in onzekerheid over de beslissing die naar aanleiding van dié aanvraag wordt genomen. Voorts is er een maatschappelijk belang dat beslissingen niet eindeloos op zich laten wachten. Voor asielzaken in het bijzonder geldt dat een vreemdeling die geen aanspraak heeft op bescherming, zo snel mogelijk te horen moet krijgen dat hij moet terugkeren naar zijn land van herkomst. Het traject dat ziet op terugkeer kan dan worden opgestart. Als een verblijfsvergunning asiel wordt verleend, is het om meerdere redenen van belang dat de betrokkene zo snel mogelijk zijn plaats in de Nederlandse samenleving kan innemen. Meer in zijn algemeenheid leidt het oplopen van de beslistermijnen ook tot hoge kosten voor opvang van asielzoekers en een op momenten nijpend gebrek aan opvangplaatsen.

Anders dan bij het wetstraject dat met ingang van 1 oktober 2016 voorzag in de uitsluiting van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) van toepasselijkheid van de Wet dwangsom⁹ aan de orde was, is geen sprake van een situatie waarin de aanvrager misbruik maakt van de bedoelde bepalingen uit de

⁴ Zie § 4.1.3.2 Dwangsom bij niet tijdig beslissen (artikelen 4:17 e.v.) van de Algemene wet bestuursrecht.

⁵ Artikel 6:12, tweede lid, onder b, van de Awb.

⁶ Zie Afdeling 8.2.4a. Beroep bij niet tijdig handelen (artikelen 8:55b e.v.) van de Algemene wet bestuursrecht.

⁷ Kamerstukken II 2005/06, 29 934, nr. 22.

⁸ Artikel IIB, Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, Stb. 2009, 383. Zie Kamerstukken II 2005/06, 29 934, nr. 21.

⁹ Wet van 13 juli 2016 tot wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur in verband met aanvullingen ter voorkoming van misbruik, Stb. 2016, 301. Kamerstukken II 2014/15, 34106.



Awb. Zoals hiervoor al is opgemerkt, zal een vreemdeling die een aanvraag om bescherming indient vrijwel steeds in onzekerheid verkeren over de uitkomst van die procedure en heeft hij groot belang bij een tijdige beslissing daarop.

Toch is er, zoals hierna nader zal worden toegelicht, sprake van een bijzondere situatie die rechtvaardigt dat de in de Awb neergelegde verplichtingen die voortvloeien uit de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, uitsluitend voor beslissingen op asielaanvragen worden opgeschort.

3.2. Opschorting dwangsomverplichtingen

Zoals eerder is gemeld¹⁰ zijn er verschillende oorzaken aan te wijzen voor de opgelopen doorlooptijden. De belangrijkste is een vroegtijdige afschaling van personeel in 2017 in combinatie met een licht verhoogde asielinstroom en een financieringssysteem die niet verder reikte dan de korte termijn, waarbij onvoldoende rekening is gehouden met de bestaande werkvoorraad. Eén van de maatregelen om sneller en beter te kunnen anticiperen is een meerjarige stabiele financiering. Een motie van de Tweede Kamer¹¹ heeft bij de voorjaarsnota van 2019 geleid tot een hogere structurele stabiele financiering van de IND. De belangrijkste oplossing voor het verkorten van de doorlooptijden bij de behandeling van asielaanvragen en het terugdringen van de voorraden ligt in de uitbreiding van beslisbaarheid bij de IND. De IND neemt gefaseerd nieuwe medewerkers aan en leidt ze op.

Zoals nader is toegelicht in de reeds genoemde brief van 3 maart 2020, is de stand van zaken nu echter zo dat moet worden geconcludeerd dat met de eerder ingezette maatregelen niet meer kan worden volstaan. Het uitgangspunt moet ook nu blijven dat er zoveel mogelijk naar wordt gestreefd om aanvragen binnen de bestaande beslistermijnen af te doen en opgelopen achterstanden zo snel mogelijk weg te werken. Daartoe dienen de in paragraaf 2.2 beschreven verbetermaatregelen.

Er moet echter ook worden geconstateerd dat het tot grote hoogte oplopen van de dwangsomverplichtingen, voor de IND een belangrijk obstakel is op de weg naar een toekomst waarin zo snel mogelijk weer binnen de geldende termijnen kan worden besloten. De financiële last drukt zwaar op de begroting maar minstens zo belemmerend is dat IND-medewerkers, waarvan er nog steeds minder inzetbaar zijn dan gewenst zou zijn, worden belast met de behandeling van de bijbehorende procedures.

Gelet daarop is het onvermijdelijk dat, ter ondersteuning van de bedoelde verbetermaatregelen, bij het niet tijdig beslissen op asielaanvragen beroep tegen niet tijdig beslissen wordt uitgesloten en geen dwangsommen kunnen worden verbeurd.

Hierbij moet overigens wel worden benadrukt dat de aanvrager alle rechten die behoren bij de status van asielzoeker behoudt zolang niet op de aanvraag is beslist. Dit geldt in het bijzonder voor het recht op opvang.

3.3 Tijdelijke afwijkingen van de Algemene wet bestuursrecht

Om dit doel te bereiken worden in artikel 1 van deze tijdelijke wet de beide in paragraaf 2.3 beschreven mogelijkheden om op te komen tegen het niet tijdig beslissen op een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, opgeschort. Het buiten toepassing verklaren van de artikelen 4:17 tot en met 4:19 van de Awb sluit de route af om na het uitbrengen van een ingebrekestelling een dwangsom te incasseren. Het buiten toepassing verklaren van artikel 6:2, aanhef en onder b, van de Awb heeft tot gevolg dat het niet tijdig nemen van een besluit op aanvraag tot het verlenen van asielvergunning voor bepaalde tijd voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep niet met een besluit gelijk wordt gesteld. Het gevolg hiervan is dat de in paragraaf 2.3 beschreven mogelijkheid beroep in te stellen bij de rechter tegen niet tijdig beslissen en het eventueel in dat kader verbeuren van dwangsommen, toepassing mist. In de relevante bepalingen wordt immers uitgegaan van een beroep dat is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit.¹² Nu er geen beroep tegen het niet tijdig beslissen kan worden ingesteld en het dus niet tot een uitspraak zal komen, mist ook de in artikel 8:72, zesde lid, van de Awb vervatte mogelijkheid voor de rechter om te bepalen dat het bestuursorgaan, indien of zolang niet wordt voldaan aan een uitspraak, een dwangsom verbeurt op dit punt feitelijk toepassing.

Gelet op artikel 4, eerste lid, van deze wet gelden deze opschortingen uitsluitend voor aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.

¹⁰ Brief van 18 november 2019 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Kamerstukken 2019/20, 19 637, nr. 2543.

¹¹ Motie-Van Ojik/Jasper van Dijk (19 637, nr. 2495). Zie Handelingen II 2019/20, nr. 82, item 15.

¹² Artikel 6:12 en afdeling 8.2.4a. Beroep bij niet tijdig handelen (artikelen 8:55b e.v.) van de Algemene wet bestuursrecht.



3.4 Directe werking

De wet heeft directe werking. Deze wet brengt geen verandering in de geldende – uit het Europese recht voortvloeiende – beslistermijnen. Die lopen dus gewoon door. Er wordt echter vanuit gegaan dat de in paragraaf 2.2 beschreven verbetermaatregelen en de in paragraaf 3.2 bedoelde uitbreiding van de besliscapaciteit een zodanig effect zullen hebben gehad dat spoedig weer binnen de geldende termijnen kan worden besloten.

4. Administratieve lasten en financiële consequenties

Van administratieve lasten zal geen sprake zijn. Door dit wetsvoorstel wordt juist de mogelijkheid bepaalde procedures te doorlopen opgeschort. Zoals hiervoor is toegelicht wordt met dit wetsvoorstel juist beoogd ingrijpende financiële consequenties voor de overheid te voorkomen.

5. Evaluatie

Na de inwerkingtreding van deze wet zal iedere drie maanden worden gerapporteerd over de mate waarin weer binnen de geldende wettelijke termijnen wordt beslist.

6. Consultatie

Om de hiervoor geschetste redenen is spoedige inwerkingtreding van deze wet noodzakelijk. Gelet hierop is dit wetsvoorstel niet in (internet)consultatie gebracht.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Zoals toegelicht in paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze toelichting wordt zowel het verbeuren van een dwangsom na een ingebrekestelling, als de mogelijkheid bij de rechter beroep in te stellen tegen niet tijdig beslissen op een asielaanvraag en het in dat kader verbeuren van dwangsommen, opgeschort voor besluiten op aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.

Artikel 2

Zoals toegelicht in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze memorie zal iedere drie maanden worden gerapporteerd over de stand van zaken.

Artikel 3

Zoals toegelicht in paragraaf 3.4 zal de wet onmiddellijke werking hebben. Wel wordt in het tweede lid van dit artikel geregeld dat de wet buiten toepassing blijft voor – kort gezegd – procedures tegen een opgetreden overschrijding van de beslistermijn die al lopen op het moment dat de wet in werking treedt. Dat betekent dat voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet een ingebrekestelling als bedoeld in artikel 4:17, derde lid, of 6:12, tweede lid, onder b, van de Awb moet zijn ontvangen. Indien de ingebrekestelling als bedoeld in deze bepalingen vóór inwerkingtreding van de wet is uitgebracht, kan dus ook na de datum van inwerkingtreding nog een dwangsom worden verkregen c.q. beroep tegen niet tijdig beslissen worden ingesteld, indien aan de in die bepalingen genoemde tweewekentermijn is voldaan.

Artikel 4

Spoedige inwerkingtreding van deze wet is om de genoemde redenen van groot belang. Er wordt daarom afgeweken van de vaste verandermomenten. Zoals hiervoor aangegeven wordt momenteel onderzocht op welke wijze het best definitief in de wet kan worden geregeld dat in vreemdelingen-zaken in de toekomst geen dwangsommen meer kunnen worden verbeurd. Een wetsvoorstel met deze strekking zal voortvarend in procedure worden gebracht. De onderhavige – tijdelijke – wet vervalt een jaar na inwerkingtreding ervan. De tijdelijke wet zal echter niet vervallen indien binnen een jaar na inwerkingtreding van de tijdelijke wet een voorstel van wet wordt ingediend tot aanpassing van de regels omtrent het verbeuren van dwangsommen voor niet-tijdige beslissingen op grond van de Vreemdelingenwet 2000. Dan vervalt de tijdelijke wet op een onverwijld bij koninklijk besluit vast te stellen tijdstip indien het voorstel waarin een definitieve regeling wordt voorzien wordt ingetrokken of indien een van de beide Kamers der Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen. Als het voorstel waarin een definitieve regeling wordt voorzien tot wet wordt verheven, vervalt de tijdelijke



wet op het tijdstip van inwerkingtreding van die wet.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,