

200700714/1.

Datum uitspraak: 5 juli 2007

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak met toepassing van artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet
bestuursrecht op het hoger beroep van:

de Minister van Justitie,
appellant,

tegen de uitspraak in zaak no. AWB 06/17129 van de rechtbank
's-Gravenhage, nevenzittingsplaats 's-Hertogenbosch, van
19 december 2006 in het geding tussen:

en

de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

1. Procesverloop

Bij brief van 4 januari 2005 heeft (hierna: de vreemdeling) zich bij de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie als schrijnend geval aangemeld.

Bij besluit van 28 maart 2006 heeft de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, voor zover thans van belang, in het kader van de behandeling van het door appellant gemaakte bezwaar tegen het uitblijven van een beslissing op zijn verzoek om gebruik te maken van zijn discretionaire bevoegdheid, dit verzoek alsnog op inhoudelijke gronden afgewezen. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 19 december 2006, verzonden op 28 december 2006, heeft de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats 's-Hertogenbosch, (hierna: de rechtbank) het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (kennelijk bedoeld: de Minister van Justitie, hierna: de minister) een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 25 januari 2007, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Bij brief van 8 februari 2007 heeft de vreemdeling een reactie ingediend.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

2. Overwegingen

2.1. In de grieven klaagt de minister dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat, nu geen algemene criteria zijn geformuleerd voor het toepassen van zijn discretionaire bevoegdheid wegens schrijnendheid van het geval, het besluit van 28 maart 2006 is genomen in strijd met het verbod op willekeur en de eis van stelselmatigheid. De uitspraak van de Afdeling van 21 december 2006 in zaak no. 200605794/1 (www.raadvanstate.nl en AB 2007, 79) laat immers, zo stelt de minister, de mogelijkheid open dat de schrijnendheid van het geval op andere wijze wordt beoordeeld dan aan de hand van vastomlijnde regels.

2.2. Gelet op het overwogene in de voormelde uitspraak van de Afdeling van 21 december 2006, zijn de grieven terecht voorgedragen. Deze kunnen echter niet leiden tot vernietiging van de aangevallen uitspraak, nu, zoals uit voormelde uitspraak van de Afdeling eveneens volgt, de motivering van het besluit van 28 maart 2006 ten aanzien van de vraag of sprake is van een schrijnend geval waarin met toepassing van artikel 3.4, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verblijf van de vreemdeling hier te lande moet worden berust, niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

2.3. Het hoger beroep is kennelijk ongegrond. De aangevallen uitspraak dient, zij het met verbetering van de gronden waarop deze rust, te worden bevestigd.

2.4. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, Voorzitter, en mr. P.A. Offers en T.M.A. Claessens, Leden, in tegenwoordigheid van mr. J.H. van der Winden, ambtenaar van Staat.

w.g. Lubberdink
Voorzitter

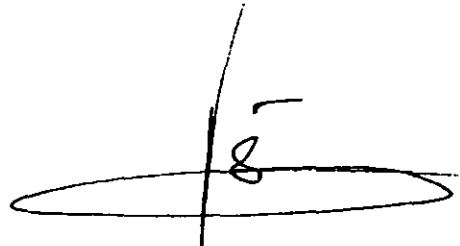
w.g. Van der Winden
ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 5 juli 2007

348

Verzonden: 05 JULI 2007

Voor eensluidend afschrift,
de Secretaris van de Raad van State,
voor deze,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'V' and 'S' intertwined, with a horizontal line crossing through them.

mr. H.H.C. Visser,
directeur Bestuursrechtspraak

uitspraak

RECHTBANK 's-GRAVENHAGE

Nevenzittingsplaats 's-Hertogenbosch

Sector bestuursrecht

Zaaknummer: AWB 06/17129

Uitspraak van de meervoudige kamer van 19 december 2006

inzake

geboren op
nationaliteit Somalische,
verblijvende te '
eiser,
gemachtigde mr. P.H. Hillen,

tegen

de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
te Den Haag,
verweerder.

Procesverloop

Op 4 januari 2005 is namens eiser aan verweerder een zogenoemde 14/1-brief gezonden, waarbij is verzocht om aan eiser een verblijfsvergunning regulier te verlenen.

Tegen het uitblijven van een beslissing op voornoemd verzoek heeft eiser op 11 mei 2005 bezwaar gemaakt bij verweerder.

Tegen het uitblijven van een beslissing op voornoemd bezwaarschrift heeft eiser op 1 december 2005 beroep ingesteld bij de rechtbank.

Bij uitspraak van deze rechtbank, nevenzittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 20 januari 2006, AWB 05/54419, is het beroep gegrond verklaard.

Bij besluit 28 maart 2006, bekendgemaakt op 4 april 2006, heeft verweerder het bezwaarschrift van eiser van 11 mei 2005 ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft eiser beroep ingesteld.

Tevens heeft eiser de voorzieningenrechter van deze rechtbank verzocht een voorlopige voorziening te treffen die ertoe strekt dat uitzetting van eiser achterwege wordt gelaten totdat uitspraak zal zijn gedaan op het beroep. Het verzoek is geregistreerd onder nummer AWB 06/17134.

De zaak is behandeld ter zitting van 21 november 2006, waar eiser is verschenen in persoon, bijgestaan door zijn gemachtigde. Verweerder is verschenen bij gemachtigde.

Overwegingen

1. Aan de orde is de vraag of het besluit van 28 maart 2006 in rechte stand kan houden.
2. De rechtbank gaat bij de beoordeling van het beroep uit van de volgende feiten. Eiser is op 30 september 1995 Nederland binnengereisd en heeft op 1 oktober 1995 aanvragen ingediend om toelating als vluchteling en verlening van een vergunning tot verblijf. Bij besluit van 11 december 1995 zijn voornoemde aanvragen afgewezen. Het tegen dit besluit ingediende bezwaarschrift is bij besluit van 5 februari 1997 ongegrond verklaard. Het hiertegen ingediende beroepschrift is bij uitspraak van 25 februari 1999 ongegrond verklaard. Een verzoek om een voorlopige voorziening is niet-ontvankelijk verklaard. Op 30 mei 2001 heeft eiser een aanvraag ingediend om verlening van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder de beperking "verblijf bij Nederlandse partner". Op 18 december 2002 is voornoemde aanvraag afgewezen. Het hiertegen ingediende bezwaarschrift is bij besluit van 28 november 2003 ongegrond verklaard. Het tegen dit besluit ingediende beroepschrift is bij uitspraak 8 juni 2004 ongegrond verklaard. Een verzoek om een voorlopige voorziening is afgewezen. Het tegen de ongegrondverklaring van het beroepschrift ingediende hoger beroepschrift is bij uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 december 2004 kennelijk ongegrond verklaard.
3. Eiser heeft aan zijn verzoek – samengevat – ten grondslag gelegd dat hij bijna tien jaar in Nederland verblijft en gezinsleven heeft met zijn echtgenote en drie kinderen, die allen een verblijfsvergunning hebben. Hij heeft gewezen op het risico van besnijdenis van zijn dochters in Somalië. Eiser heeft verder gewezen op het feit dat zijn moeder, broers, met uitzondering van één broer wiens verblijfplaats onbekend is, en zussen op grond van verruimde gezinshereniging naar Nederland zijn gekomen en dat één broer inmiddels de Nederlandse nationaliteit bezit. Eiser heeft verder aangegeven dat hij vreest bij terugkeer naar Somalië in Somaliland, waar geen familieleden van hem meer verblijven, aangemerkt zal worden als "internally displaced". Gelet op het ontbreken van familieleden, de mensonterende en onveilige situatie in kampen voor "internally displaced persons" (IDP's) dienen hoge eisen te worden gesteld aan de weerbaarheid van de te verwijderen vreemdeling. Eiser is van mening dat zijn slechthorendheid een extra argument moet vormen om tot verlening van een verblijfsvergunning over te gaan.
4. Verweerder heeft blijkens het bestreden besluit de door eiser aangevoerde omstandigheden afzonderlijk beoordeeld en zich op het standpunt gesteld dat het samenstel van factoren dat door eiser is aangevoerd niet zodanig uitzonderlijk en van schrijnende aard is dat aan eiser buiten het geldende beleid om met gebruikmaking van de in artikel 3.4, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) neergelegde bevoegdheid alsnog verblijf zou dienen te worden toegestaan. Naar de mening van verweerder zijn de feiten en omstandigheden van de onderhavige zaak niet wezenlijk anders dan die van vele andere zaken waarin op grond van het geldende beleid evenmin verblijf wordt toegestaan. Verweerder heeft er in beroep op gewezen dat aandacht is besteed aan de omstandigheden die door eiser aan zijn verzoek ten grondslag zijn gelegd. De aangevoerde omstandigheden gaven geen aanleiding voor voorlegging aan de minister. Ten aanzien van eisers stelling dat

verweerder de elementen van schrijnendheid ieder op zich heeft beoordeeld maar heeft nagelaten de verschillende factoren in onderlinge samenhang te bezien, wijst verweerder op het bestreden besluit, in het bijzonder op pagina zeven, vierde alinea, waaruit volgt dat de diverse aangevoerde omstandigheden ook in hun onderlinge samenhang zijn bezien. Wat betreft eisers stelling dat de mensenrechtensituatie in Somalië en het moeten verblijven in een IDP's-kamp ten onrechte niet is meegenomen in de besluitvorming alsmede dat verweerder ten onrechte heeft gesteld dat deze factoren slechts beoordeeld kunnen worden in een asielprocedure, merkt verweerder op dat, daargelaten dat niet gemotiveerd wordt waarop eiser zijn stelling baseert, verweerder op goede gronden de asielgerelateerde omstandigheden - die kunnen worden beoordeeld in het kader van een (herhaalde) asielaanvraag - buiten beschouwing heeft gelaten. Er is een strikte scheiding tussen de asielprocedure en de reguliere procedure. Eiser heeft ook zelf verzocht om vergunningverlening op een reguliere grond. Ten aanzien van eisers stelling dat het besluit in strijd met het gelijkheidsbeginsel omdat er vergelijkbare zaken zijn die aanmerkelijk minder schrijnend zijn en waarin de minister wel een vergunning heeft verleend, merkt verweerder op dat deze algemene stelling geen doel kan treffen. Bovendien is niet aangegeven op welke gevallen eiser doelt. Gelijke gevallen waarin anders dan in de onderhavige zaak wel tot vergunningverlening is overgegaan, zijn niet aangedragen, aldus verweerder.

Ter zitting heeft verweerder verklaard dat eiser niet heeft aangetoond dat er sprake is van willekeur. Het wijzen op zaken die wel zijn ingewilligd, betekent niet dat aangetoond is dat de minister willekeurig handelt. Eiser heeft ook geen geconcretiseerd beroep op het gelijkheidsbeginsel gedaan. Dat zijn zaak niet is voorgelegd aan een commissie of aan de minister zelf, betekent op zichzelf niet dat de besluitvorming niet zorgvuldig is geweest. Het resultaat van die besluitvorming is neergelegd in de beschikking en de vraag is of die beschikking de toets in rechte kan doorstaan. De minister heeft de diverse aspecten die eiser naar voren heeft gebracht in de beschikking besproken.

5. Eiser heeft hiertegen in beroep aangevoerd dat het bestreden besluit getuigt van willekeur. Voorts is eiser van mening dat ten onrechte zijn zaak niet is voorgelegd aan de minister zelf, althans aan de "Commissie Schrijnendheid". Daarnaast wijst eiser er op dat de vele elementen van schrijnendheid ieder apart zijn gewogen en van elk van deze elementen ten onrechte is geconcludeerd dat deze onvoldoende zwaarwegend zijn om tot gegrondverklaring van het bezwaar te komen. Verweerder laat evenwel na de verschillende factoren in onderliggende samenhang te bezien en deze te wegen. Verweerder laat voorts ten onrechte na de situatie in een IDP's-Kamp mee te nemen. Verweerder stelt zich ten onrechte op het standpunt dat deze factoren slechts beoordeeld kunnen worden in een asielprocedure. Eiser merkt op dat de door verweerder gegeven uitleg zich niet verhoudt met de toespraak van de voormalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op de landelijke actiedag van Vluchtelingenwerk. Daarnaast sluit ook de toelichting op artikel 3.4, derde lid, van het Vb 2000 niet uit dat (ook) asielgerelateerde factoren een rol kunnen spelen. Verder is eiser van mening dat het bestreden besluit is genomen in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Eiser meent dat er vergelijkbare zaken zijn die aanmerkelijk minder schrijnend zijn waarin door de minister wel overgegaan is tot verlening van een verblijfsvergunning. In het bestreden besluit wordt aangegeven dat uit de regelgeving en de toelichting bij de totstandkoming van het hier in het geding zijnde artikel met terughoudendheid gebruik gemaakt zal worden waarbij het om uitzonderlijke gevallen gaat. Eiser wijst er op dat door verweerder inmiddels (en tenminste) ongeveer 900 (van de 7.000) "14-1-verzoeken" zijn ingewilligd. Dit duidt niet op zeer grote terughoudendheid en op uitzonderlijke gevallen.

Daar waar verweerder in de door de redactie van Nova benodigde checklist kennelijk belang hecht aan het verblijf van overige familieleden in Nederland wijst verweerder er in het

bestreden besluit slechts op dat één broer van eiser, mogelijk nog in Somalië zou verblijven. Eiser wijst er op dat zijn moeder en andere broers en zussen (aantoonbaar) in Nederland verblijven. Door verweerder wordt slechts verwezen naar de omstandigheid dat de (andere) broer van eiser, in 1993 als uitgenodigde vluchteling hier te lande is toegelaten. Door verweerder wordt nauwelijks gerept over het feit dat de overige destijds traceerbare familieleden in het kader van verruimde gezinshereniging in 2001 naar Nederland zijn gekomen, aldus eiser. Voorts heeft eiser een beroep gedaan op de artikelen 3 en 8 van het Europees Verdrag van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

Ter zitting heeft eiser benadrukt dat hij aan veel aspecten voldoet die zijn genoemd in de door verweerder gehanteerde checklist. Verder heeft eiser gewezen op de uitspraak van de meervoudige kamer van deze rechtbank, nevenzittingsplaats Amsterdam in de zaak met procedurenummer AWB 05/48278 (uitspraak van 7 juli 2006). Ter zitting van de nevenzittingsplaats Amsterdam heeft verweerder bevestigd dat de checklist en dat het feit dat een vreemdeling langer dan tien jaar in Nederland verblijft eveneens een rol spelen bij het al dan niet gebruikmaken van de discretionaire bevoegdheid. Onduidelijk is voor eiser welk gewicht verweerder aan de aandachtspunten afzonderlijk toekent en waarom zelfs in het geval van eiser de optelsom van aandachtspunten niet voldoende is. Met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel merkt eiser op dat nu niet kenbaar is welke punten relevant zijn, voor hem niet mogelijk is om aan te tonen dat sprake is van een gelijk geval met anderen. Eiser stelt zich op het standpunt dat kenbaar dient te zijn hoe in het individuele geval de naar voren gebrachte omstandigheden zijn gewogen alsmede waarom deze, op zichzelf en in onderlinge samenhang bezien, niet afdoende zijn om over te gaan tot vergunningverlening. In dit verband verwijst eiser naar voornoemde uitspraak van de nevenzittingsplaats Amsterdam van 7 juli 2006.

6. In navolging van de genoemde uitspraak van de rechtbank, nevenzittingsplaats Amsterdam, van 7 juli 2006 en onder overneming van de overwegingen in die uitspraak overweegt de rechtbank het volgende.

7. Ingevolge artikel 13 van de Vw 2000 wordt een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning slechts ingewilligd indien internationale verplichtingen daartoe nopen, met de aanwezigheid van de vreemdeling een wezenlijk Nederlands belang is gediend of klemmende redenen van humanitaire aard daartoe nopen.

8. Ingevolge artikel 14, tweede lid, van de Vw 2000 wordt een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd verleend onder beperkingen, verband houdende met het doel waarvoor het verblijf is toegestaan.

9. In artikel 3.4, eerste lid, Vb 2000 zijn de voornaamste beperkingen genoemd. In het derde lid van artikel 3.4 van het Vb 2000 is bepaald dat, tenzij het doel waarvoor de vreemdeling in Nederland wil verblijven een zodanig verband houdt met de situatie in het land van herkomst dat voor de beoordeling daarvan naar het oordeel van de minister de indiening van de aanvraag als bedoeld in artikel 28 van de Vw 2000 noodzakelijk is, de minister de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Vw 2000, kan verlenen onder een andere beperking dan genoemd in het eerste lid van artikel 3.4 van het Vb 2000.

10. De rechtbank stelt onbetwist vast dat het verzoek van eiser vervat in de bovengenoemde 14/1-brief een aanvraag is in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet

bestuursrecht (Awb). Voorts is tussen partijen niet langer in geschil dat de onderhavige aanvraag ziet op verlening van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd op grond van artikel 3.4, derde lid, van het Vb 2000.

11. De rechtbank stelt vast dat verweerder 14/1-verzoeken afdoet op de wijze als beschreven in twee door verweerder uitgebrachte interne - inmiddels openbaar gemaakte - werkinstructies, te weten IND-werkinstructie nummer 2005/3 van 24 januari 2005 ter zake 'Handelwijze bij ingekomen brieven en afhandeling bezwaarschriften in het kader van de 14-1 brieven en de Eenmalige regeling' en werkinstructie nummer 2005/24 van 25 juli 2005 ter zake 'Handelwijze bij voorleggen "schrijnende" gevallen en ingekomen brieven'.

12. In Werkinstructie nr. 2005/3 is onder meer een uitleg gegeven aan het begrip discretionaire bevoegdheid: "De bevoegdheid tot het invullen van de kaders van de wet is de op artikel 3.4 van het Vb 2000 gebaseerde discretionaire bevoegdheid. Deze discretionaire bevoegdheid is in ieder geval als het gaat om veelvuldig voorkomende gevallen ingevuld met beleidsregels. Met deze beleidsregels wordt aldus geregeld welke beslissing het bestuursorgaan in bepaalde situaties neemt. Dit waarborgt dat in gelijke gevallen gelijke beslissingen worden genomen. Uiteraard zijn situaties denkbaar die (nog) niet door beleidsregels worden bestreken. Ook in dergelijke gevallen heeft het bestuursorgaan een discretionaire bevoegdheid tot inwilliging of afwijzing van de aanvraag. Wel is van belang dat dan de motivering op het individuele geval wordt toegespitst. Indien dergelijke individuele gevallen zich vaker voordoen verdient het de voorkeur daarvoor beleidsregels te ontwerpen om willekeur te voorkomen."

13. De rechtbank stelt voorop dat het in beginsel aan verweerder is om te beslissen of er gebruik zal worden gemaakt van de discretionaire bevoegdheid en dat de rechtbank terughoudendheid dient te betrachten bij de beoordeling van de wijze waarop verweerder van zijn discretionaire bevoegdheid, als bedoeld in artikel 3.4, derde lid, van het Vb 2000, gebruik maakt. Blijkens de Nota van Toelichting bij het Vb 2000 is deze bevoegdheid aan verweerder gegeven om in bijzondere onvoorziene gevallen een verblijfsvergunning te verlenen op een reguliere grond die nadrukkelijk niet is geregeld en dat van deze bevoegdheid terughoudend gebruik zal worden gemaakt. Hieruit volgt dat deze bevoegdheid zich naar zijn aard minder goed leent om in te vullen met nadere regelgeving, hetgeen niet wil zeggen dat er formele beletselen bestaan voor het formuleren van beleid; verweerder heeft ook in het verleden op basis van dit artikel beleid ontwikkeld. Een en ander ontslaat verweerder niet van de op hem ingevolge artikel 3:46 en artikel 7:12 van de Awb rustende verplichting de in het kader van deze bevoegdheid genomen besluiten te voorzien van een deugdelijke motivering. Als uitgangspunt kan gelden dat, in geval een besluit ertoe strekt geen gebruik te maken van deze discretionaire bevoegdheid, waarvan de invulling niet in beleid of anderszins is vastgelegd, aan deze motiveringsplicht is voldaan, indien het besluit een deugdelijke uitleg bevat waarom naar het oordeel van verweerder geen sprake is van een bijzonder onvoorzien geval. De rechtbank dient te beoordelen of dit uitgangspunt in deze zaak kan worden gehanteerd of dat zich omstandigheden voordoen die afwijking daarvan rechtvaardigen.

14. De rechtbank stelt vast dat niet in geschil is dat verweerder geen beleidsregels in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Awb heeft vastgesteld.

15. In de door verweerder gehanteerde checklist inherente afwijkingsbevoegdheid van de IND is een aantal specifieke factoren op een rij gezet ter inventarisatie van de situatie van de vreemdeling. Deze lijst is niet limitatief. Het betreft de volgende omstandigheden:

- sociale groep;
- religie;
- zeer langdurig verblijf in Nederland, te weten vanaf * en nimmer verwijderd;
- traumatische ervaringen, die niet kunnen leiden tot een verblijfsvergunning op grond van het traumatabeleid;
- de vreemdeling is 65 jaar of ouder en heeft geen kinderen meer wonen in het land van herkomst;
- de vreemdeling en/of het kind van de vreemdeling heeft een (ernstige) handicap;
- de vreemdeling en/of het kind van de vreemdeling is ziek en/of heeft psychische problemen;
- er dreigt een scheiding tussen de vreemdeling en diens kind(eren);
- (bijna) alle familieleden in de eerste en tweede graadslijn van de vreemdeling zijn in Nederland woonachtig op grond van een rechtsgeldige titel dan wel zijn genaturaliseerd;
- integratie-aspecten.

16. Voorts is door verweerder ter zitting bij de nevenzittingsplaats Amsterdam, bevestigd dat deze lijst niet volledig is en dat onder meer het feit dat een vreemdeling langer dan tien jaar in Nederland verblijft ook een rol speelt bij het al dan niet gebruikmaken van de discretionaire bevoegdheid.

17. Blijkens de voornoemde uitspraak van nevenzittingsplaats Amsterdam is namens verweerder meegedeeld dat er tot februari 2005 bij verweerder ongeveer 19.000 14/1-verzoeken waren binnen gekomen. Uit een uitspraak van deze rechtbank van de nevenzittingsplaats Almelo van 8 augustus 2006, AWB 06/13002, blijkt dat inmiddels ruim 700 van deze brieven tot verstrekking van een verblijfsvergunning hebben geleid. Onbekend is hoeveel verzoeken er reeds zijn afgedaan en daarmee ook tot hoeveel afwijzende beschikkingen deze brieven hebben geleid en wat de verhouding tussen positieve en negatieve beschikkingen is. Desgevraagd heeft verweerder in het onderhavige geval ter zitting geen nadere concrete informatie kunnen geven. Naar uit bijlage 2 van de Werkinstructie 2005/3 blijkt en de gemachtigde van verweerder ter zitting heeft bevestigd, worden toewijzende beslissingen op 14/1-verzoeken door of in direct overleg met de bewindsvrouwe zelf genomen, terwijl het merendeel van de afwijzende beslissingen op een lager niveau in de organisatie worden genomen. De aandachtspunten in Werkinstructie 2005/3 zijn expliciet bedoeld als hulpmiddel bij de beoordeling of een zaak al dan niet aan de bewindsvrouwe persoonlijk moet worden voorgelegd. Hieruit volgt dat de aandachtspunten in ieder geval een rol van betekenis spelen in die zaken waarin op een van de lagere niveaus tot afwijzing wordt beslist. Het moet ervoor worden gehouden dat deze groep in aantal veel groter is dan het hiervoor genoemde getal van ruim 700. Daarnaast ligt het voor de hand dat ook in de door de bewindsvrouwe zelf beoordeelde gevallen aan de aandachtspunten gewicht toekomt, omdat anders het nut van deze aandachtspunten niet valt in te zien.

18. Verweerder heeft aangegeven dat de Werkinstructie 2005/3 en de Checklist niet moeten worden aangemerkt als beleid en dat ook overigens geen beleid is geformuleerd ten aanzien van de afhandeling van 14/1-verzoeken. De rechtbank neemt op grond van bovenstaande evenwel aan dat verweerder er naar heeft gestreefd om binnen zijn eigen organisatie ook enige mate van inhoudelijke ordening te bewerkstelligen in de groep gevallen die in

aanmerking zouden kunnen komen voor vergunningverlening. Hieraan doet niet af dat de aandachtspunten in de Werkinstructie 2005/3 expliciet niet als beleid en/of inhoudelijke criteria zijn aangeduid en dat deze opsomming, naar gesteld, niet limitatief zou zijn. Vermeldenswaard is wel dat in de Checklist en Werkinstructie 2005/3 geen wegingsfactoren zijn toegekend aan de genoemde factoren. Derhalve is niet duidelijk of aan bepaalde, en zo ja aan welke, factoren een kleiner of groter gewicht wordt toegekend bij de inwilliging van de 14/1-verzoeken. Voorts valt op dat, gelet op het bovenstaande, de dossiers van de vreemdelingen die een 14/1-verzoek hebben ingediend kennelijk door meerdere personen van de IND worden bekeken, voordat deze uiteindelijk wel of niet aan de bewindsvrouwe persoonlijk worden voorgelegd.

19. De kern van verweerders standpunt is dat het 14/1-verzoek van eiser valt onder een restcategorie aanvragen. Deze categorie is bedoeld voor die individuele gevallen die niet voldoen aan de voorwaarden van de wel uitgewerkte verblijfsgronden, waaronder de Eenmalige regeling, terwijl ze wel in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Alle zaken waarin een verblijfsvergunning is verleend, zijn tot nu toe uitzonderlijk gebleken op strikt individuele gronden. Onweersproken is dat er, mede gegeven de aantallen, een grote diversiteit aan 14/1-zaken is. De rechtbank acht het echter slecht denkbaar dat er in de dossiers betreffende de 19.000 verzoeken geen 14/1-zaken zijn (al dan niet behandeld, ingewilligd of afgewezen) die op relevante punten overeenkomen. Nu het niet kenbaar is welke punten relevant zijn, is het voor eiser niet mogelijk om aan te tonen dat er sprake is van een gelijk geval aan anderen en derhalve van schending van het gelijkheidsbeginsel. Voorts is het voor verweerder thans ook onmogelijk om deugdelijk te motiveren dat het niet om vergelijkbare gevallen gaat, nu de relevante factoren waaraan getoetst wordt niet bekend zijn.

20. De rechtbank komt evenals de nevenzittingsplaats Amsterdam op grond van bovenstaande tot het oordeel dat, nu vaststaat dat verweerder geen beleid, althans geen kenbaar beleid als bedoeld in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Awb, heeft vastgesteld omtrent de inhoudelijke afhandeling van 14/1-verzoeken en de beoordeling van de schrijnendheid, dit, gegeven de grote aantallen en de wijze van beslissen, al spoedig kan leiden tot willekeur. Het dient kenbaar en daardoor toetsbaar te zijn hoe in het individuele geval de naar voren gebrachte omstandigheden zijn gewogen alsmede waarom deze, op zichzelf en in onderlinge samenhang bezien, niet afdoende zijn om over te gaan tot vergunningverlening. Naar het oordeel van de rechtbank biedt de hierboven geschetste gang van zaken in de besluitvorming van verweerder ten aanzien van 14/1-verzoeken onvoldoende waarborgen tegen willekeur, nu geen vastomlijnde regels zijn gegeven omtrent de inhoudelijke beoordeling van de schrijnendheid. De rechtbank concludeert dat de besluitvorming ten aanzien van 14/1-verzoeken, zoals deze kenbaar is geworden uit de in het bestreden besluit opgenomen motivering en ter zitting is toegelicht, in strijd is met het verbod op willekeur en met de eis van stelselmatigheid. |

In het onderhavige geval heeft eiser onder meer de volgende omstandigheden aangevoerd als zijnde schrijnend. Eiser verblijft langdurig in Nederland, te weten sedert september 1995 en is nimmer verwijderd. Voorts heeft eiser een handicap (slechthorendheid) en er dreigt een scheiding tussen eiser en zijn kinderen. Nagenoeg alle (acht van de negen) familieleden in de eerste en tweede graadslijn van eiser zijn in Nederland woonachtig op grond van een rechtsgeldige titel dan wel zijn genaturaliseerd. De enige niet in Nederland verblijvende broer van eiser is spoorloos. Eiser beheerst de Nederlandse taal voldoende en is ook geïntegreerd in de Nederlandse samenleving. Uniek is dat zowel zijn moeder als een groot aantal broers en zussen van hem in Nederland zijn toegelaten in het kader van verruimde

gezinsherinnering bij zijn - als uitgenodigde vluchteling - toegelaten broer.

De rechtbank stelt vast dat deze omstandigheden op meerdere punten overeenkomen met de in de Werkinstructie 2005/3 en checklist genoemde aandachtspunten. Nu er geen beleid is opgesteld omtrent de inhoudelijke afhandeling van 14/1-verzoeken is in dit geval niet toetsbaar op welk samenstel van factoren de aanvraag van eiser is afgewezen. De enkele conclusie in het bestreden besluit dat het samenstel van factoren dat eiser heeft aangevoerd niet uitzonderlijk en schrijnend van aard is, is daartoe onvoldoende, nu deze overweging niet is gemotiveerd. Voorts is de rechtbank van oordeel dat de motivering tot afwijzing van het verzoek niet consistent is, nu enerzijds wordt gesteld dat asielgerelateerde aspecten niet meegenomen worden en anderzijds de eerste, de tweede en vierde in de checklist genoemde aspecten wel asiel gerelateerd zijn. Het bestreden besluit kan daarom ook wegens het ontbreken van een voldoende draagkrachtige motivering, niet in stand blijven.

21. Uit het voorgaande volgt dat het bestreden besluit niet zorgvuldig is voorbereid en niet deugdelijk is gemotiveerd. Het bestreden besluit is derhalve genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 7:12 van de Awb en in strijd met het verbod op willekeur en met de eis van stelselmatigheid. Mitsdien komt het bestreden besluit voor vernietiging in aanmerking.

22. Het beroep is derhalve gegrond.

23. Nu het beroep gegrond wordt verklaard, acht de rechtbank termen aanwezig verweerder onder toepassing van artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht te veroordelen in de door eiser gemaakte proceskosten. Deze kosten zijn met inachtneming van het Besluit proceskosten bestuursrecht en de daarbij behorende bijlage begroot op in totaal € 644,00 voor kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand:

- 1 punt voor het indienen van een (aanvullend) beroepschrift;
- 1 punt voor het verschijnen ter zitting;
- waarde per punt € 322,00;
- wegingsfactor 1.

24. Aangezien ten behoeve van eiser een toevoeging is verleend krachtens de Wet op de rechtsbijstand, dient ingevolge artikel 8:75, tweede lid, van de Awb de betaling van dit bedrag te geschieden aan de griffier van de rechtbank.

25. Tevens zal de rechtbank bepalen dat verweerder het door eiser gestorte griffierecht ten bedrage van € 141,00, dient te vergoeden.

26. Mitsdien wordt beslist als volgt.

Beslissing

De rechtbank,

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- bepaalt dat verweerder een nieuw besluit dient te nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen;
- veroordeelt verweerder in de door eiser gemaakte proceskosten, vastgesteld op € 644,-, te vergoeden door de Staat der Nederlanden en te voldoen aan de griffier.
- gelast dat het betaalde griffierecht ten bedrage van € 141,00, door de Staat der Nederlanden, namens verweerder, aan eiser wordt vergoed.

Aldus gedaan door mr. H. Benek als voorzitter en mr. A.B.M. Hent en mr. J.R. van Es - de Vries als leden in tegenwoordigheid van mr. D.S. Arjun Sharma als griffier en in het openbaar uitgesproken op 19 december 2006.

De griffier is buiten staat
deze uitspraak te ondertekenen.

Partijen kunnen tegen deze uitspraak hoger beroep instellen bij:

*Raad van State
Afdeling bestuursrechtspraak
Hoger beroep vreemdelingenzaken
Postbus 16113
2500 BC Den Haag*

De termijn voor het indienen van een beroepschrift bedraagt vier weken na verzending van de uitspraak door de griffier. Artikel 85 van de Vw 2000 bepaalt dat het beroepschrift een of meer grieven tegen de uitspraak bevat. Artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt onder meer dat bij het beroepschrift een afschrift moet worden overgelegd van de uitspraak. Artikel 6:6 van de Awb is niet van toepassing.

Afschriften verzonden: **28 DEC. 2006**

VOOR KOPIE KONFORM

De griffier van
de Rechtbank
sector bestuursrecht
te 's-Hertogenbosch

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

RAAD VAN STATE	
INGEKOMEN	
25 JAN 2007	
ZAAKNR.	
AAN:	
BEHANDELD: DD:	PAR:

HOGERBEROEPSCHRIFT

inzake

DE MINISTER VAN JUSTITIE

(Schedeldoekshaven 100, 2511 EX
Den Haag)

a p p e l l a n t

gemachtigde: mr. M.M. van Asperen
advocaat te Den Haag
(postbus 11756, 2502 AT Den Haag)

tegen

v e r w e e r d e r

in eerste instantie woonplaats gekozen
hebbende ten kantore van de
gemachtigde: mr. P.H. Hillen
advocaat te Tilburg

1 Inleiding

- 1.1 Appellant (hierna te noemen: de Minister) komt hierbij in hoger beroep van de uitspraak van de rechtbank Den Haag, nevenzittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 19 december 2006 (Awb 06/17129). De rechtbank heeft de uitspraak op 28 december 2006 verzonden.

Een kopie van de bestreden uitspraak gaat hierbij als **prod. 1**.

In deze uitspraak heeft de rechtbank het beroep in een procedure over een verblijfsvergunning regulier gegrond verklaard, het bij haar bestreden besluit vernietigd en bepaald dat de Minister een nieuw besluit neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen. Voorts is – samengevat – ten laste van de Staat der Nederlanden een proceskostenveroordeling uitgesproken.

- 1.2 De zaak betreft de beoordeling van een beslissing op een zogenoemde 14/1-brief. De Minister kan zich met onderdelen van de motivering van de uitspraak niet verenigen. Omdat hij aan deze overwegingen gebonden is bij een nieuw te nemen besluit, ziet hij zich genoodzaakt van deze uitspraak in hoger beroep te komen. De Minister heeft de volgende grieven.

2 Grieven

- 2.1 Ten onrechte overweegt de rechtbank in rov. 19:

“(..)

Nu het niet kenbaar is welke punten relevant zijn, is het voor eiser niet mogelijk om aan te tonen dat er sprake is van een gelijk geval aan anderen en derhalve van schending van het gelijkheidsbeginsel. Voorts is het voor verweerder thans ook onmogelijk om deugdelijk te motiveren dat het niet om vergelijkbare gevallen gaat, nu de relevante factoren waaraan getoetst wordt niet bekend zijn.”.

- 2.2 Ten onrechte overweegt de rechtbank in rov. 20:

“De rechtbank komt evenals de nevenzittingsplaats Amsterdam op grond van bovenstaande tot het oordeel dat, nu vaststaat dat verweerder geen beleid, althans geen kenbaar beleid als bedoeld in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Awb, heeft vastgesteld omtrent de inhoudelijke afhandeling van 14/1-verzoeken en de beoordeling van de schrijnendheid, dit, gegeven de grote aantallen en de wijze van beslissen, al spoedig kan leiden tot willekeur. Het dient kenbaar en daardoor toetsbaar te zijn hoe in het individuele geval naar voren gebrachte omstandigheden zijn gewogen alsmede waarom deze, op zichzelf en in onderlinge samenhang bezien, niet afdoende zijn om over te gaan tot vergunningverlening. Naar het oordeel van de rechtbank biedt de

hierboven geschetste gang van zaken in de besluitvorming van verweerder ten aanzien van 14/1-verzoeken onvoldoende waarborgen tegen willekeur, nu geen vastomlijnde regels zijn gegeven omtrent de inhoudelijke beoordeling van de schrijnendheid. De rechtbank concludeert dat de besluitvorming ten aanzien van 14/1-verzoeken, zoals deze kenbaar is geworden uit de in het bestreden besluit opgenomen motivering en ter zitting is toegelicht, in strijd is met het verbod op willekeur en met de eis van stelselmatigheid.

(..)

Nu er geen beleid is opgesteld omtrent de inhoudelijke afhandeling van 14/1-verzoeken is in dit geval niet toetsbaar op welk samenstel van factoren de aanvraag van eiser is afgewezen.

(..)".

3 Aanvulling en toelichting op de grieven

- 3.1 In de uitspraak van Uw Afdeling van 21 december 2006 heeft Uw Afdeling overwogen dat artikel 3.4, derde lid, Vb 2000, de Minister de ruimte biedt om bij toepassing van deze bepaling niet het stellen van maatstaven, doch de beoordeling van het individuele geval centraal te stellen. Wel heeft Uw Afdeling, in rov. 2.6.2, overwogen dat bij de in de zogenoemde 14/1-brieven gekozen wijze van heroverweging de Minister enig inzicht dient te geven in de weging van de omstandigheden van het geval die leidde tot afwijzing van het verzoek om toepassing van artikel 3.4, derde lid, Vb 2000 in het licht van de omstandigheden van een min of meer vergelijkbaar geval waarin wel toepassing is of zou zijn gegeven aan voormeld artikellid.

Zie ABRS 21 december 2006. nr. 200605794 (**prod. 2**).

- 3.2 In de hiervoor bestreden overwegingen stelt de rechtbank aan de Minister verdergaande eisen aan wijze van totstandkoming en inhoud van het besluit, in het bijzonder waar zij overweegt dat de gang van zaken in de besluitvorming onvoldoende waarborgen biedt tegen willekeur en zij eist, althans lijkt te eisen dat de Minister "vastomlijnde regels" geeft "omtrent de inhoudelijke beoordeling van de schrijnendheid", dan Uw Afdeling in de zojuist genoemde uitspraak. De Minister wijst er op dat het hoger beroep van de Minister tegen de uitspraak van de nevenzittingsplaats Amsterdam, waarnaar de rechtbank in rov. 6 verwijst¹ en waarvan

¹ De Minister veronderstelt dat de rechtbank doelt op de uitspraak met nummer AWB 05/48278, hoewel dat niet geheel zeker is, nu de rechtbank geen nummer noemt en de uitspraak niet is aangehecht aan de uitspraak van de rechtbank in onderhavige zaak. Het is echter deze Amsterdamse uitspraak waarop verweerder zich ter zitting heeft beroepen, zie de pleitnota van zijn gemachtigde, blz. 2, de tweede alinea.

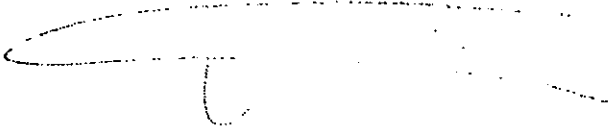
zij de overwegingen overneemt, weliswaar ongegrond is verklaard, doch dat de gronden van deze uitspraak door Uw Afdeling zijn verbeterd.

De Minister verzoekt Uw Afdeling daarom de door de rechtbank gegeven motivering te wijzigen in de motivering zoals die is neergelegd in de uitspraak van Uw Afdeling van 21 december 2006, opdat bij een nieuw te nemen besluit geen twijfel kan bestaan over de (algemene) eisen die aan dit besluit en de voorbereiding daarvan kunnen worden gesteld.

4 Conclusie

De Minister concludeert tot verbetering van de gronden waarop de aangevallen uitspraak rust.

Den Haag, 25 januari 2007



advocaat

behandeld door	M.M. van Asperen
correspondentie	postbus 11756, 2502 AT Den Haag
telefoon	(070) 515 32 01
fax	(070) 515 33 65
e-mail	mm.vanasperen@pelsrijcken.nl
zaaknummer	51008988
referentie	IND-9509.30.4024