

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:1560
Datum uitspraak	8 juli 2020
Inhoudsindicatie	De vreemdeling heeft tegen het uitblijven van een besluit op zijn aanvraag om hem een verblijfsvergunning asiel te verlenen beroep ingesteld bij de rechtbank. Bij een gegrond beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit bepaalt de bestuursrechter een nadere termijn waarin de staatssecretaris alsnog een besluit bekendmaakt en daaraan verbindt hij een dwangsom. Deze uitspraak gaat over de lengte van de nadere termijn en de hoogte van de dwangsom.

Volledige tekst

202000935/1/V1.

Datum uitspraak: 8 juli 2020

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak met toepassing van artikel 8:57 van de Algemene wet bestuursrecht op het hoger beroep van:

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, van 28 januari 2020 in zaak nr. NL19.29203 in het geding tussen:

[de vreemdeling]

en

de staatssecretaris.

Procesverloop

De vreemdeling heeft tegen het uitblijven van een besluit op zijn aanvraag om hem een verblijfsvergunning asiel te verlenen beroep ingesteld bij de rechtbank.

Bij uitspraak van 28 januari 2020 heeft de rechtbank het beroep gegrond verklaard en bepaald dat de staatssecretaris binnen acht weken na de dag van verzending van de uitspraak alsnog een besluit op de aanvraag bekendmaakt, en aan de vreemdeling een dwangsom verbeurt

van € 100,00 voor elke dag dat hij die termijn overschrijdt, met een maximum van € 15.000,00.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. L.J. Meijering, advocaat te Assen, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De staatssecretaris en de vreemdeling hebben desgevraagd nadere stukken ingediend.

Overwegingen

1. Bij een gegrond beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit bepaalt de bestuursrechter (hierna: de rechter) een nadere termijn waarin de staatssecretaris alsnog een besluit bekendmaakt en daaraan verbindt hij een dwangsom. Deze uitspraak gaat over de lengte van de nadere termijn en de hoogte van de dwangsom.

Standpunten van partijen over de lengte van de nadere termijn

2. De staatssecretaris klaagt in drie grieven dat de rechtbank hem ten onrechte geen acht weken heeft gegeven voor alleen het houden van een eerste gehoor. De rechtbank Den Haag (zittingsplaats Arnhem) heeft in een uitspraak van 14 november 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:12133, de nadere termijn voor het houden van een eerste gehoor gesteld op acht weken na die uitspraak, en opgedragen in elk geval binnen zestien weken na die uitspraak een besluit op de aanvraag bekend te maken. Dit strookt met zijn uitvoeringspraktijk, aldus de staatssecretaris. De staatssecretaris acht een dergelijke opdracht, hierna aangeduid als het 8+8-wekenmodel, passend.

3. De vreemdeling stelt dat geen prikkel uitgaat van een termijn voor alleen het starten van de procedure. Volgens de vreemdeling verliest hij dan een effectief rechtsmiddel, in strijd met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. Ook blijkt uit het verzoek om geen einddatum te bepalen een weigerachtige houding van de staatssecretaris, aldus de vreemdeling.

Uitgangspunten bij de bepaling van de nadere termijn

4. Als het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit gegrond is en nog geen besluit is bekendgemaakt, bepaalt de rechter dat het bestuursorgaan binnen twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden alsnog een besluit bekendmaakt (artikel 8:55d, eerste lid, van de Awb). De rechter kan ingevolge het derde lid in bijzondere gevallen een andere termijn bepalen voor het bekendmaken van een besluit. Zoals uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 8:55d Awb blijkt, biedt de wetgever ruimte zodat de rechter verantwoorde keuzes kan maken bij het dilemma tussen snelheid en zorgvuldigheid. Als het bestuursorgaan dit dilemma heeft veroorzaakt, rechtvaardigt dit niet zonder meer dat zorgvuldigheid wordt opgeofferd aan snelheid. Een langere termijn kan zelfs nodig zijn, als slechts op die manier de naleving van andere wettelijke voorschriften kan worden verzekerd (Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 3, blz. 11 en 21).

In asielzaken houdt de rechter er rekening mee dat de staatssecretaris aanvragen binnen een redelijke termijn moet hebben behandeld. Dit aspect van behoorlijk bestuur is een algemeen beginsel van het Unierecht waaraan de rechter toetst (arrest van het Hof van Justitie van 8 mei 2014, H.N., ECLI:EU:C:2014:302, punten 49, 50 en 56). Artikel 31, vijfde lid, van de Procedurerichtlijn verplicht lidstaten procedures in elk geval uiterlijk binnen 21 maanden af te ronden. De rechter stelt dus geen onnodig lange nadere termijn en neemt in ieder geval de bovengrens van 21 maanden in acht.

Bij de bepaling van de nadere termijn is - zoals ook tot uitdrukking komt in artikel 31, tweede lid, van de Procedurerichtlijn - van belang dat de zorgvuldigheid van de besluitvorming zwaar weegt. Een nauwgezette beoordeling is geboden in verband met het verbod op refoulement.

De rechter stelt dus geen nadere termijn waarvan op voorhand vaststaat dat het bestuursorgaan die niet kan halen zonder onzorgvuldig te werk te gaan. Verder is van belang dat de staatssecretaris in de praktijk vreemdelingen onverplicht in hun bewijslast tegemoet kan komen, bijvoorbeeld door het aanbieden van een onderzoek. Vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 15 oktober 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3833](#), onder 8.2, en van 5 juli 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2264](#), onder 2.1. Het stellen van een krappe nadere termijn brengt het onwenselijke risico met zich dat de staatssecretaris zulke hulp ten koste van een vreemdeling prijsgeeft.

Kortom, de rechter stelt de nadere termijn zodanig dat deze in redelijkheid noch onnodig lang noch onrealistisch kort is.

Toepassing op deze zaak

4.1. De staatssecretaris heeft in zijn verweerschrift in beroep en in hoger beroep gesteld dat bij de start van de procedure rekening moet worden gehouden met de beschikbaarheid van de vreemdeling, diens advocaat, de ruimte bij de medische dienst en de mogelijkheid van een keuring vooraf. Verder moet worden afgestemd met het oog op het vervoerplan van het COa, de beschikbaarheid van de beslisser, een ruimte voor het houden van het gehoor, de beschikbaarheid van een tolk en - indien van toepassing - een belangenbehartiger (van het COC of VWN). Een en ander brengt mee dat de planning voor de algemene asielprocedure in overleg met de ketenpartners zes weken vooraf in concept en vier weken vooraf definitief wordt vastgesteld, aldus de staatssecretaris. De vreemdeling heeft de aldus gegeven onderbouwing van de benodigde voorbereidingstijd niet betwist.

Zelfs als enkel zou worden uitgegaan van de met definitieve planning gemoeide tijd van vier weken, blijven vier weken over voor het bekendmaken van een besluit, terwijl nog onbekend is of de aanvraag verder moet worden behandeld in de verlengde asielprocedure, waarin de vreemdeling aanvullend kan worden gehoord of nadere stukken kan overleggen.

Bij een voornemen tot afwijzing van de aanvraag krijgt de vreemdeling vier weken voor het indienen van een zienswijze (artikel 3.116, tweede lid, aanhef en onder a, van het Vb 2000). De vreemdeling stelt in dit kader dat de staatssecretaris in zaken waarin de rechter een nadere termijn heeft bepaald vreemdelingen één week gunt voor het indienen van een zienswijze, om overschrijding van de nadere termijn te voorkomen of zo veel mogelijk te beperken. De vreemdeling wijst op een klacht van de Vereniging Asieladvocaten & -Juristen Nederland van 4 februari 2020, waarin staat dat de inkorting de advocatuur tot minder zorgvuldigheid dwingt. Anders dan de staatssecretaris betoogt, houdt artikel 3.116 van het Vb 2000 geen maximale termijn in voor het indienen van een zienswijze, die hij onder omstandigheden kan inkorten. Die bepaling of de wetsgeschiedenis ervan biedt geen steun voor die opvatting. Door voor het uitbrengen van een eventueel voornemen, het geven van een zienswijze en het bekendmaken van een besluit in totaal een periode van slechts vier weken te geven, heeft de rechtbank een nadere termijn gekozen waarmee de naleving van de wettelijke procedure en de geboden zorgvuldigheid niet kan worden verzekerd.

4.2. Gelet op het voorgaande betoogt de staatssecretaris terecht dat de rechtbank niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat met een nadere termijn van acht weken kon worden volstaan. Gelet op de onder 4.1 weergegeven onderbouwing door de staatssecretaris en het

in aanmerking nemen van een korte periode van maximaal twee weken die gemoeid zal zijn met het opstellen van de concept-planning, acht de Afdeling het 8+8-wekenmodel passend. Het geeft ruimte na het eerste gehoor zorgvuldig onderzoek te doen, en het verzekert dat als de staatssecretaris de aanvraag wil afwijzen de vreemdeling op de voorgeschreven wijze een zienswijze kan indienen.

De Afdeling vindt verder van belang dat dit model de vreemdeling zoveel mogelijk duidelijkheid verschaft wanneer hij een besluit kan verwachten en dat de uiterste termijn van 21 maanden niet in zicht komt, nu de vreemdeling de asielaanvraag op 1 mei 2019 heeft ingediend. Dat de trage besluitvorming geheel of gedeeltelijk wordt veroorzaakt door een beperkte besliscapaciteit bij de IND, rechtvaardigt niet dat de rechter de nadere termijn zodanig kort vaststelt dat de bij de besluitvorming geboden zorgvuldigheid verloren gaat.

4.3. De grieven slagen.

Standpunten van partijen over de hoogte van de nadere dwangsom

5. De staatssecretaris klaagt in de vierde grief dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de dwangsom proportioneel is. Volgens hem prikkelt een onvermijdbare dwangsom niet tot snellere besluitvorming, maar krijgt die het karakter van een boete of compensatie voor overschrijding van de redelijke termijn bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM. Voor dat laatste geldt een vaste compensatie van € 500,00 per zes maanden. Verder betoogt de staatssecretaris dat sprake is van een zo gering belang dat de rechtbank de dwangsom volgens haar eigen beleid had moeten bepalen op € 50,00 per dag, met een maximum van € 7.500,00. De vreemdeling zit immers veilig in de opvang met financiële en medische voorzieningen en zonder risico op onomkeerbare gevolgen, aldus de staatssecretaris.

6. De vreemdeling stelt daarentegen dat hoe hoger de dwangsom is, des te groter de prikkel om op tijd een besluit op de aanvraag bekend te maken. Hij heeft een groot belang bij een aansporing tot beslissen, zo voert de vreemdeling aan, omdat zijn leven stilstaat, de onzekerheid hem zwaar valt en geen gezinshereniging mogelijk is. De staatssecretaris heeft volgens hem een gering belang, omdat de dwangsomregeling zal worden afgeschaft. De vreemdeling betoogt verder dat de staatssecretaris weigerachtig is, zodat de rechtbank de dwangsom volgens haar eigen beleid had moeten bepalen op € 250,00 per dag, met een maximum van € 37.500,00. De achterstanden zijn volledig te wijten aan de staatssecretaris, aldus de vreemdeling.

Uitgangspunten bij de bepaling van de nadere dwangsom

7. Het staat de rechter vrij de hoogte van de dwangsom te bepalen, zolang hij daarbij redelijke grenzen in acht neemt. Zoals uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 8:55d, tweede lid, van de Awb blijkt, biedt de wetgever ruimte, zodat de rechter de hoogte van de dwangsom op de omstandigheden van het geval kan afstemmen en daarbij het bestuursorgaan een effectieve prikkel oplegt om het besluit alsnog binnen de gestelde nadere termijn bekend te maken. Het Landelijk Overleg Vakinhoud Bestuursrecht heeft beleid ontwikkeld voor de bepaling van de nadere dwangsom, waarin de rechter de dwangsom kan verlagen als er geringe belangen spelen of kan verhogen als het bestuursorgaan weigerachtig is.

De Afdeling acht dit beleid niet onredelijk. Verder is van belang dat de dwangsom niet in de plaats komt van schadevergoeding (Kamerstukken II 2005/06, 29 934 en 30 435, nr. 19, blz. 2 en 10).

Toepassing op deze zaak

7.1. Gelet op wat onder 4 - 4.2 is overwogen, gaat de Afdeling ervan uit dat de staatssecretaris een dwangsom kan vermijden door binnen een door de rechter met inachtneming van het 8+8-wekenmodel vast te stellen nadere termijn het besluit op de aanvraag bekend te maken. Daarnaast heeft de staatssecretaris niet aannemelijk gemaakt dat een dwangsom hem helemaal niet aanspoort op tijd een besluit bekend te maken. De dwangsomverplichtingen lijken er juist aan bij te dragen dat de staatssecretaris maatregelen neemt om de besluitvorming te versnellen. Daarbij komt dat de belangen van de vreemdeling niet zo gering zijn dat de rechtbank niet in redelijkheid de volgens haar eigen beleid gebruikelijke dwangsom aan de uitspraak heeft kunnen verbinden. De Afdeling betreft hierbij ook dat de staatssecretaris niet heeft toegelicht waarom hij niet is begonnen met het inplannen van het eerste gehoor nadat de vreemdeling hem op 13 november 2019 ingebreke heeft gesteld. Daarom ziet de Afdeling geen reden om de dwangsom te verlagen. Voor zover de vreemdeling betoogt dat de rechtbank volgens haar eigen beleid een hogere dwangsom had moeten bepalen, blijft dit betoog buiten bespreking, aangezien de vreemdeling geen (incidenteel) hoger beroep heeft ingesteld.

7.2. De grief faalt.

Conclusie hoger beroep

8. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd, voor zover de nadere termijn waarbinnen de staatssecretaris wordt opgedragen alsnog een besluit bekend te maken is gesteld op acht weken na de uitspraak. De Afdeling zal de nadere termijn in die uitspraak in zoverre vervangen door acht weken om het eerste gehoor af te nemen, en acht weken daarna om het besluit op de aanvraag bekend te maken. Deze termijn is gaan lopen vanaf de datum van de uitspraak van de rechtbank en niet vanaf de datum van deze uitspraak in hoger beroep. Hiertoe is van belang dat de staatssecretaris in de opdracht van de rechtbank in ieder geval aanleiding had moeten vinden om de afhandeling ter hand te nemen conform het ook volgens hemzelf wél passende 8+8-wekenmodel. De uitspraak van de rechtbank wordt voor het overige bevestigd. Het voorgaande betekent dat de staatssecretaris aan de vreemdeling een dwangsom verbeurt van € 100,00 voor elke dag dat hij de hiervoor genoemde termijnen overschrijdt, met een maximum van € 15.000,00. De staatssecretaris hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, van 28 januari 2020 in zaak nr. NL19.29203, voor zover deze de staatssecretaris opdraagt binnen acht weken na verzending van de uitspraak alsnog een besluit op de aanvraag bekend te maken;

III. vervangt de termijn in die uitspraak in zoverre dat de staatssecretaris binnen acht weken na de dag van verzending van die uitspraak het eerste gehoor had moeten afnemen, en binnen acht weken na het eerste gehoor een besluit op de aanvraag had moeten bekendmaken, in ieder geval binnen zestien weken na die uitspraak;

IV. bevestigt de uitspraak voor het overige.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettekoven, voorzitter, en mr. N. Verheij en mr. C.J. Borman, leden, in tegenwoordigheid van mr. T. van Goeverden-Clarenbeek, griffier.

w.g. Van Ettekoven w.g. Van Goeverden-Clarenbeek
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 juli 2020

32-862.