

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:2643

Datum uitspraak

3 juli 2024

Inhoudsindicatie

De vreemdelingen hebben beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit op aanvragen om hun een machtiging tot voorlopig verblijf te verlenen. Bij uitspraak van 22 augustus 2023 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdelingen ingestelde beroep gegrond verklaard en bepaald dat de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid binnen vier weken alsnog een besluit op de aanvragen bekendmaakt, binnen acht weken als hij gelegenheid tot herstel van verzuimen biedt, binnen zestien weken als hij nader onderzoek in de vorm van een identificerend gehoor of DNA-onderzoek aanbiedt en binnen twintig weken als hij zowel gelegenheid tot herstel van verzuimen als nader onderzoek aanbiedt. In deze uitspraak geeft de Afdeling duidelijkheid over de beslistermijn die de rechter stelt na gegrondverklaring van een beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op een aanvraag om verlening van een mvv voor nareis (nareisaanvraag).

Volledige tekst

202305953/1/V1.

Datum uitspraak: 3 juli 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[de vreemdelingen],

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht, van 22 augustus 2023 in zaak nr. NL23.20361 in het geding tussen:

de vreemdelingen

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Procesverloop

De vreemdelingen hebben beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit op aanvragen om hun een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: een mvv) te verlenen.

Bij uitspraak van 22 augustus 2023 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdelingen ingestelde beroep gegrond verklaard en bepaald dat de staatssecretaris binnen vier weken alsnog een besluit op de aanvragen bekendmaakt, binnen acht weken als hij gelegenheid tot herstel van verzuimen biedt, binnen zestien weken als hij nader onderzoek in de vorm van een identificerend gehoor of DNA-onderzoek aanbiedt en binnen twintig weken als hij zowel gelegenheid tot herstel van verzuimen als nader onderzoek aanbiedt, en aan de vreemdelingen een dwangsom verbeurt van € 100,00 voor elke dag dat hij die termijn overschrijdt, met een maximum van € 7.500,00.

Tegen deze uitspraak hebben de vreemdelingen hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak, gelijktijdig met zaken nrs. 202303230/1/V1 en 202306543/1/V1, op de zitting behandeld op 29 april 2024, waar de vreemdelingen, vertegenwoordigd door mr. G.J. Dijkman, advocaat te Utrecht, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. V.D. Schreuder, mr. E. Slutzky en mr. S.O. Naarendorp, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Bij een gegrond beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit stelt de bestuursrechter (hierna: de rechter) een nadere beslistermijn binnen welke het bestuursorgaan alsnog een besluit moet nemen. In deze uitspraak geeft de Afdeling duidelijkheid over de beslistermijn die de rechter stelt na gegrondverklaring van een beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op een aanvraag om verlening van een mvv voor nareis (hierna: een nareisaanvraag).

Achtergrond

2. De Afdeling is zich ervan bewust dat deze uitspraak van belang is voor veel meer zaken dan de voorliggende zaak. Op de zitting heeft de staatssecretaris erop gewezen dat de afgelopen jaren sprake is van een steeds hogere instroom van nareisaanvragen. Hij heeft toegelicht dat de instroom bij nareis in 2021 18.880 aanvragen was, waarvan 13.980 nareisaanvragen en 4.900 bijbehorende aanvragen op grond van artikel 8 van het EVRM. In 2023 bedroeg de instroom bij nareis 31.920 aanvragen, waarvan 22.500 nareisaanvragen en 9.420 bijbehorende aanvragen. Volgens de staatssecretaris kan hij dit niet bijhouden en loopt de voorraad daardoor steeds verder op. In 2021 betrof de voorraad bij nareis nog 12.230 aanvragen, waarvan 8.450 nareisaanvragen en 3.780 bijbehorende aanvragen. In 2023 is die voorraad opgelopen tot 40.580, waarvan 27.060 nareisaanvragen en 13.520 bijbehorende aanvragen. Daarbij is de complexiteit van de aanvragen toegenomen, waardoor de beoordeling meer tijd vergt. Volgens de staatssecretaris trekt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: de IND) nieuwe medewerkers aan. Hij heeft toegelicht dat aan het begin van 2023 170 fulltime equivalenten (hierna: fte) beschikbaar waren voor het

behandelen van nareisaanvragen en dat dit inmiddels 250 fte is.

2.1. De staatssecretaris heeft er in zijn nadere stuk van 18 april 2024 op gewezen dat hij sinds 15 januari 2024 strikt volgens het zogenoemde 'first in, first out'-principe (hierna: het fifo-principe) werkt bij nareisaanvragen. Dit betekent dat hij nareisaanvragen op volgorde van binnenkomst behandelt. Vreemdelingen en referenten kunnen daarbij zelf op de website van de IND zien wanneer de staatssecretaris hun zaak naar verwachting zal oppakken. Op de zitting heeft de staatssecretaris benadrukt dat hij met het fifo-principe aan vreemdelingen meer duidelijkheid wil bieden over het moment waarop zij aan de beurt komen. Deze duidelijkheid kan wellicht ook leiden tot minder beroepen tegen het niet tijdig nemen van besluiten op nareisaanvragen. De staatssecretaris heeft in zijn nadere stuk vermeld dat hij, als een vreemdeling beroep instelt tegen het uitblijven van een besluit, bij de rechtbank een schatting geeft van wanneer hij de desbetreffende zaak zal oppakken en hij de rechtbank verzoekt om het beroep pas op te pakken op het moment dat hij de zaak in behandeling neemt. De staatssecretaris hanteerde het fifo-principe nog niet toen de vreemdelingen het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit in de voorliggende zaak instelden. Daarom betreft de Afdeling dit principe niet bij de beoordeling van het hoger beroep.

2.2. De Afdeling ziet de problemen die de staatssecretaris heeft ook en begrijpt dat het hem op dit moment niet lukt tijdig op alle nareisaanvragen een besluit te nemen. De Afdeling begrijpt ook dat de staatssecretaris er vaak niet in slaagt om binnen een door de rechter opgelegde beslistermijn een besluit te nemen, waardoor hij een dwangsom verbeurt. Hoewel dit afdoet aan de effectiviteit van het rechtsmiddel van de rechterlijke dwangsom, laat dit onverlet dat het de taak van de rechter is om rechtsbescherming te bieden door een beslistermijn te stellen en dat de Afdeling hierover een oordeel moet geven. Dat zal de Afdeling daarom hieronder doen.

Voorliggende zaak

3. Referent heeft voor zijn ouders een nareisaanvraag ingediend op 10 maart 2022. Voor de pleegzoon van zijn ouders heeft referent een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd op grond van artikel 8 van het EVRM aangevraagd. Op de zitting heeft de staatssecretaris verduidelijkt dat hij deze aanvragen in dezelfde procedure behandelt. Op 25 juni 2023 hebben de vreemdelingen de staatssecretaris in gebreke gesteld wegens niet tijdig nemen van een besluit.

Vervolgens hebben de vreemdelingen op 13 juli 2023 beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit. De rechtbank heeft dit beroep gegrond verklaard. Bij het bepalen van de beslistermijn binnen welke de staatssecretaris alsnog een besluit moet bekendmaken, heeft zij het systeem dat de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem, in haar uitspraak van 17 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3590, uiteen heeft gezet als uitgangspunt genomen. Zij heeft bepaald dat de staatssecretaris binnen vier weken na de dag van verzending van de uitspraak een besluit bekend moet maken, tenzij hij binnen deze termijn gelegenheid tot herstel van verzuimen in de aanvraag biedt. In laatstgenoemd geval moet hij binnen acht weken een besluit op de aanvraag bekendmaken. Als hij binnen vier weken na de dag van verzending van de uitspraak besluit tot nader onderzoek, is de beslistermijn zestien weken. Als de staatssecretaris gelegenheid tot herstel van verzuimen biedt en hij binnen de beslistermijn van acht weken besluit tot nader onderzoek, moet hij binnen twintig weken na de dag van verzending van de uitspraak een besluit op de aanvraag bekendmaken.

4. De vreemdelingen klagen in hun grieven dat de rechtbank daarmee niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat de gestelde beslistermijn niet onnodig lang, maar ook niet onrealistisch kort

is. Zij klagen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het dossier mogelijk nog niet compleet is en daaraan betekenis heeft gehecht voor het bepalen van de beslistermijn. De rechtbank baseert dit op een niet toegelichte stelling van de staatssecretaris. De rechtbank heeft volgens de vreemdelingen ten onrechte de belangen van het kind niet bij het bepalen van die beslistermijn betrokken. Ook is de getrapte beslistermijn, waarbij de lengte van de beslistermijn afhankelijk is van de stappen die de staatssecretaris nog gaat zetten, in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Verder klagen de vreemdelingen dat de rechtbank de beslistermijn ten onrechte heeft laten ingaan op de dag na verzending van de uitspraak en niet op een eerder tijdstip.

Uitgangspunten bepalen nadere termijn

4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 8 juli 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1560](#), onder 4, bepaalt de rechter op grond van artikel 8:55d, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) dat het bestuursorgaan binnen twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden alsnog een besluit bekendmaakt, als het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit gegrond is en nog geen besluit is bekendgemaakt. De rechter kan ingevolge het derde lid in bijzondere gevallen een andere termijn bepalen. Zoals uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 8:55d van de Awb blijkt, biedt de wetgever deze ruimte opdat de rechter verantwoorde keuzes kan maken in 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).

4.2. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat de rechter een termijn moet stellen die niet onnodig lang, maar ook niet onrealistisch kort is (onder meer de uitspraken van de Afdeling van 8 juli 2020, onder 4, en 20 oktober 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2348](#), onder 12.6). Uit de uitspraak van 8 juli 2020 volgt dat de Afdeling belang hecht aan de zorgvuldigheid in de besluitvorming. De rechter mag geen nadere beslistermijn stellen waarvan op voorhand duidelijk is dat het bestuursorgaan deze niet kan halen zonder onzorgvuldig te werk te gaan. Ook als het bestuursorgaan eerder met de procedure voor het nemen van een besluit had kunnen beginnen, rechtvaardigt dit niet zonder meer dat de rechter een kortere termijn stelt dan nodig is voor zorgvuldige besluitvorming. Ook volgt uit die uitspraak, onder 4.2, dat de Afdeling het van belang vindt dat het voor een vreemdeling duidelijk is wanneer hij een besluit kan verwachten. Uit de uitspraken van de Afdeling van 23 augustus 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:3209](#), onder 24, en 28 november 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:4355](#), onder 6.2, volgt dat de rechter bij het bepalen van een termijn rekening moet houden met de tijd die de staatssecretaris ten tijde van de uitspraak al heeft gehad om een besluit te nemen.

Beslistermijnen van de zittingsplaats Arnhem

4.3. De rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem, heeft in de uitspraak van 17 maart 2023 een kader geboden met beslistermijnen voor verschillende situaties in nareiszaken. Andere zittingsplaatsen hebben deze beslistermijnen doorgaans als uitgangspunt genomen na een gegrond beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op een nareisaanvraag. Ook in de voorliggende zaak heeft de rechtbank dit kader als uitgangspunt genomen. Hoewel het hoger beroep niet is gericht tegen de uitspraak van 17 maart 2023, geeft de Afdeling hieronder daarom een oordeel over het kader dat de zittingsplaats Arnhem heeft geboden.

4.4. Bij het bepalen van de beslistermijnen heeft de rechtbank zich in de uitspraak van 17

maart 2023 laten leiden door het uitgangspunt in de uitspraak van de Afdeling van 8 juli 2020 dat de zorgvuldigheid van de besluitvorming zwaar weegt. De rechtbank heeft overwogen dat de rechter moet nagaan welke onderzoekshandelingen al hebben plaatsgevonden en een inschatting moet maken welke handelingen de staatssecretaris nog moet verrichten. Als de staatssecretaris een besluit kan nemen, omdat hij beschikt over een volledig dossier, acht de rechtbank een beslistermijn van vier weken redelijk. Als de staatssecretaris heeft besloten tot nader onderzoek, acht de rechtbank een termijn van zestien weken redelijk, waarvan twaalf weken voor het onderzoek en vier weken voor het nemen van het besluit (het zogenoemde 12+4-wekenmodel). Als de staatssecretaris de bij de aanvraag overgelegde documenten nog niet heeft beoordeeld of dat wel heeft gedaan en nog een gelegenheid tot herstel van verzuimen wil bieden, acht de rechtbank een termijn van acht weken redelijk, tenzij de staatssecretaris binnen die termijn besluit tot nader onderzoek, in welk geval een totale termijn van twintig weken geldt (het zogenoemde 8+12-wekenmodel). Als de staatssecretaris nog niet weet of hij gelegenheid tot herstel van verzuimen wil bieden, omdat hij de bij de aanvraag overgelegde documenten nog niet heeft beoordeeld, komt dit voor rekening van de staatssecretaris en krijgt hij geen extra tijd voor de beoordeling. Ook voor die situatie geldt een totale termijn van twintig weken (8+12-wekenmodel).

4.5. De Afdeling vindt de beslistermijnen die de rechtbank in de uitspraak van 17 maart 2023 aan de verschillende fasen in de besluitvorming verbindt redelijk. De rechtbank heeft bij het uiteenzetten van de beslistermijnen rekening gehouden met het aantal weken dat de staatssecretaris nodig heeft voor de verschillende stappen in de procedure. De staatssecretaris heeft gemotiveerd hoeveel tijd hij nodig heeft voor de verschillende stappen in de procedure. Door hiermee rekening te houden, komt de rechtbank tegemoet aan het vereiste van zorgvuldige besluitvorming. De Afdeling heeft voor beroepen tegen het niet tijdig nemen van een besluit op een asielaanvraag in de uitspraak van 8 juli 2020 al een vergelijkbaar kader passend geacht. De rechtbank heeft met deze beslistermijnen op transparante wijze een uitgangspunt geboden dat voor vreemdelingen duidelijk maakt wanneer zij een besluit kunnen verwachten.

Hoewel deze termijnen daarom naar het oordeel van de Afdeling een geschikt uitgangspunt zijn, kan de rechter een andere beslistermijn bepalen, als de individuele omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven. De tijd die de staatssecretaris al heeft gehad op het tijdstip van de uitspraak om een besluit op een nareisaanvraag te nemen, kan in een individueel geval zo'n bijzondere omstandigheid zijn (zie de genoemde uitspraken van 23 augustus 2023 en 28 november 2023).

Het voorgaande in aanmerking genomen, betogen de vreemdelingen tevergeefs dat de rechtbank in hun geval niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat de aan de staatssecretaris gestelde termijn passend is. De rechtbank heeft het kader uit de uitspraak van 17 maart 2023 als uitgangspunt genomen en aan de hand daarvan een beslistermijn geformuleerd die correspondeert met de stappen die de staatssecretaris mogelijk nog moet zetten om tot een besluit te komen. De vreemdelingen hebben geen omstandigheden aangevoerd die de rechtbank aanleiding hadden moeten geven om tot een andere beslistermijn te komen. De vreemdelingen betogen ook tevergeefs dat de rechtbank ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de belangen van het kind. Zij hebben niet aangevoerd waarom de belangen van het kind in dit geval zouden meebrengen dat de rechtbank een andere beslistermijn had moeten opleggen.

4.6. Het betoog dat de rechtbank ten onrechte heeft vastgesteld dat het dossier mogelijk nog niet compleet was, omdat de staatssecretaris onvoldoende heeft toegelicht welke gegevens hij nog nodig heeft om een besluit te nemen, slaagt evenmin. Op de zitting hebben de

vreemdelingen benadrukt dat de staatssecretaris in zijn verweerschrift concreet moet maken wat hij nog moet doen. De vreemdelingen wijzen erop zichzelf terecht op dat de staatssecretaris in zijn verweerschrift heeft gesteld dat hij voornemens is gelegenheid tot herstel van verzuimen te bieden en nader onderzoek te doen, zonder daarbij toe te lichten wat in het dossier ontbreekt of wat hij nog moet onderzoeken, voordat hij een besluit kan nemen. De rechtbank heeft echter een beslistermijn gesteld die alleen langer dan vier weken is als de staatssecretaris gelegenheid tot herstel van verzuimen of nader onderzoek nodig acht om een besluit te nemen. Als hij deze stappen niet neemt, bijvoorbeeld omdat herstel van verzuimen of nader onderzoek niet nodig blijkt te zijn, krijgt hij ook geen langere beslistermijn.

Het betoog van de vreemdelingen dat hiermee niet duidelijk is wanneer de nadere beslistermijn is verstreken en of zij een nieuw beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit kunnen instellen en dat dit in strijd is met de rechtszekerheid, volgt de Afdeling niet. De Afdeling begrijpt de beslistermijn zo dat de staatssecretaris binnen de beslistermijn die hoort bij de voorgaande stap, in eerste instantie dus de termijn van vier weken, moet aankondigen of hij verdere stappen neemt in de vorm van het bieden van gelegenheid tot het herstel van verzuimen of het verrichten van nader onderzoek. Daardoor weten de vreemdelingen binnen de beslistermijn van de voorgaande stap of de staatssecretaris stappen gaat nemen waarbij een langere beslistermijn hoort. Als hij die aangekondigde stappen bij nader inzien toch niet zet, is de oorspronkelijke beslistermijn die hoort bij de voorgaande stap nog van kracht. Voor de duur van de beslistermijn is dan ook niet doorslaggevend welke stappen de staatssecretaris ten tijde van de behandeling van een beroep tegen het uitblijven van een besluit stelt nog te moeten nemen, maar welke stappen hij na de uitspraak van de rechter daadwerkelijk nog zet.

Ingang beslistermijn

4.7. De vreemdelingen betogen tevergeefs dat de rechtbank de beslistermijn ten onrechte heeft laten ingaan op de dag na verzending van haar uitspraak. Op de zitting hebben de vreemdelingen betoogd dat de rechtbank de beslistermijn had moeten laten ingaan op het tijdstip dat zij het beroep hebben ingesteld, omdat dat het tijdstip is dat de rechter moet beoordelen. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van vandaag, [ECLI:NL:RVS:2024:2642](#), onder 2.2, stelt de rechter een beslistermijn vanaf de dag na verzending van de uitspraak, ook als hij een termijn als bedoeld in artikel 8:55d, derde lid, van de Awb stelt. Hoewel de rechter bij het vaststellen van die termijn rekening kan houden met de tijd die is verstreken sinds de vreemdelingen de nareisaanvraag hebben ingediend en de tijd die de staatssecretaris al heeft gehad om een besluit te nemen, laat dit onverlet dat, als de rechter tot een termijn komt die hij passend acht, die termijn ingaat op de dag na verzending van de uitspraak.

4.8. De grieven falen.

Conclusie

5. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd. De staatssecretaris hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Sevenster, voorzitter, en mr. N. Verheij en mr. B. Meijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Verbeek, griffier.

w.g. Sevenster
voorzitter

w.g. Verbeek
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 3 juli 2024

574-1060