

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:2644

Datum uitspraak

3 juli 2024

Inhoudsindicatie

De vreemdeling heeft beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit op een aanvraag om haar een machtiging tot voorlopig verblijf te verlenen. Bij uitspraak van 3 oktober 2023 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard en bepaald dat de staatssecretaris binnen twintig weken alsnog een besluit op de aanvraag bekendmaakt. 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

202306543/1/V1.

Datum uitspraak: 3 juli 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[de vreemdeling],

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem, van 3 oktober 2023 in zaak nr. NL23.19047 in het geding tussen:

de vreemdeling

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Procesverloop

De vreemdeling heeft beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit op een aanvraag om haar een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: een mvv) te verlenen.

Bij uitspraak van 3 oktober 2023 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard en bepaald dat de staatssecretaris binnen twintig weken 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 € 7.500,00.

Tegen deze uitspraak heeft de vreemdeling hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak, gelijktijdig met zaken nrs. 202303230/1/V1 en 202305953/1/V1, ter zitting behandeld op 29 april 2024, waar de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. W.M. Blaauw, advocaat te Utrecht, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. V.D. Schreuder en 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. De vreemdeling beoogt verblijf bij haar echtgenoot (hierna: referent). Referent heeft namens haar een nareisaanvraag ingediend. Op 5 mei 2023 heeft de vreemdeling een ingebrekestelling aan de staatssecretaris gestuurd. Vervolgens heeft zij op 30 juni 2023 beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit.

De staatssecretaris heeft in zijn verweerschrift, onder verwijzing naar de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem, van 17 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3590, verzocht om een beslistermijn van twintig weken. De rechtbank heeft het beroep gegrond verklaard en heeft de staatssecretaris de gevraagde beslistermijn van twintig weken gegeven.

4. De vreemdeling klaagt in haar eerste grief dat de rechtbank ten onrechte geen beslistermijn van twee weken heeft gesteld, als bedoeld in artikel 8:55d, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Er is volgens haar namelijk geen sprake van een bijzonder geval, als bedoeld in artikel 8:55d, derde lid, van de Awb. Volgens de vreemdeling zijn de achterstanden van de IND aan de staatssecretaris zelf te wijten en niet aan een verhoogde instroom. Bovendien is een verhoogde instroom nooit een reden om een bijzonder geval in de zin van artikel 8:55d, derde lid, van de Awb aan te nemen. De vreemdeling richt haar tweede grief tegen de overweging van de rechtbank dat de staatssecretaris gemotiveerd heeft verzocht om een termijn van twintig weken. De staatssecretaris heeft niet toegelicht waarom hij in dit concrete geval twintig weken nodig heeft.

Uitgangspunten bepalen nadere termijn

5. 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 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).

5.1. 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

5.2. De rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem, heeft in de uitspraak van 17 maart 2023 een kader geboden met beslistermijnen voor verschillende situaties in nareis zaken. 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.

5.3. 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).

5.4. 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).

Lengte beslistermijn

6. De vreemdeling klaagt in de eerste grief tevergeefs dat de rechtbank ten onrechte geen beslistermijn van twee weken heeft gesteld, als bedoeld in artikel 8:55d, eerste lid, van de Awb, omdat geen sprake is van een bijzonder geval als bedoeld in het derde lid. Gelet op wat onder 4.4 en 4.5 is overwogen en de fase waarin de behandeling van de aanvraag zich ten tijde van de behandeling van het beroep bevond daarbij in aanmerking genomen, was duidelijk dat de staatssecretaris niet binnen twee weken een zorgvuldig besluit zou kunnen nemen en dat de rechtbank daarom krachtens artikel 8:55d, derde lid, van de Awb een langere beslistermijn moest bieden. Het ter zitting toegelichte betoog van de vreemdeling dat dit zou betekenen dat alle nareisaanvragen een bijzonder geval zijn en het betoog dat de achterstanden bij de IND aan de staatssecretaris zelf te wijten zijn en een verhoogde instroom geen reden is om een bijzonder geval aan te nemen, laten onverlet dat de rechter geen nadere termijn stelt waarvan op voorhand vaststaat dat het bestuursorgaan die niet kan halen zonder onzorgvuldig te werk te gaan. De grief faalt.

Motivering beslistermijn

7. De vreemdeling klaagt in haar tweede grief eveneens tevergeefs dat de rechtbank niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat een beslistermijn van twintig weken passend is, omdat zij daarmee niet heeft onderkend dat de staatssecretaris niet heeft toegelicht die termijn daadwerkelijk nodig te hebben. De staatssecretaris heeft in zijn verweerschrift in beroep toegelicht dat hij voornemens is gelegenheid tot herstel van verzuimen te bieden en de vreemdeling of referent, of allebei, uit te nodigen voor een gehoor. De vreemdeling wijst er op zichzelf terecht op dat de staatssecretaris niet heeft toegelicht dat nadere informatie en nader onderzoek in dit geval nodig zijn om een besluit te nemen. Omdat de rechtbank voor het bepalen van de beslistermijn aansluiting heeft gezocht bij de uitspraak van de zittingsplaats Arnhem van 17 maart 2023, begrijpt de Afdeling die beslistermijn echter zo, dat deze uiteenvalt in de door de zittingsplaats Arnhem onderscheiden stappen die de staatssecretaris mogelijk moet zetten om tot een zorgvuldig besluit te kunnen komen. Dat betekent dat de staatssecretaris binnen vier weken na de dag van verzending van de uitspraak van de rechtbank een besluit bekend moet maken, tenzij hij binnen deze termijn gelegenheid tot herstel van verzuimen biedt. In dat 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, bedraagt 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. Zoals de Afdeling in

de uitspraak van vandaag, ECLI:NL:RVS:2024:2643, onder 4.6 heeft overwogen, moet de staatssecretaris binnen de beslistermijn die hoort bij de voorgaande stap, in eerste instantie dus de termijn van vier weken, aankondigen of hij nadere stappen gaat nemen in de vorm van het bieden van gelegenheid tot herstel van verzuimen of het verrichten van nader onderzoek. Als hij de aangekondigde stappen bij nader inzien toch niet zet, is de oorspronkelijke beslistermijn, die hoort bij de voorgaande stap, nog van kracht. Dat betekent dat de staatssecretaris de voorgenomen stappen ook daadwerkelijk moet zetten, om een beslistermijn van twintig weken te krijgen. De grief faalt.

Conclusie

8. 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