

Vergaderjaar 2019–2020

35 476

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)

Nr. 3

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. In dat wetsvoorstel zal worden voorzien in een andere meer passende prikkel om tijdig beslissen door de IND te bevorderen.

2. Hoofdlijnen

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 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,

¹ Kamerstukken II 2019/20, 19 637, 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.

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

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.

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 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. In de voorjaarsnota van 2019 is gekozen voor een hogere structurele stabiele financiering van de IND.¹¹ 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 beslis capaciteit 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

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.

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

¹¹ Kamerstukken II 2018/19, 19 637, 2459.

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.

Zoals reeds opgemerkt in paragraaf 1 geldt de onderhavige tijdelijke wet in ieder geval voor een jaar maar blijft deze van toepassing totdat het wetsvoorstel dat definitief moet voorzien in de afschaffing van de dwangsommen in werking is getreden. Het uitsluiten van het beroep tegen niet tijdig beslissen bij de bestuursrechter is, zoals hiervoor toegelicht in paragraaf 3.2, ook noodzakelijk om te voorkomen dat IND-medewerkers worden belast met de behandeling van deze procedures. Deze ongewenste situatie laat zich echter niet langere tijd rechtvaardigen. Indien deze wet een jaar na inwerkingtreding van het voorstel van toepassing blijft omdat een voorstel voor de definitieve wet is ingediend, wordt het dan ook weer mogelijk beroep tegen niet tijdig beslissen in te stellen bij de bestuursrechter. Ook na dat jaar zal de rechter echter niet kunnen bepalen dat dwangsommen kunnen worden verbeurd.

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 beslis capaciteit 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 veranderingen. Zoals hiervoor aangegeven wordt momenteel 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 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.

Artikel 5

Zoals aangegeven in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de toelichting wordt het weer mogelijk beroep in te stellen tegen niet tijdig beslissen, indien zich de situatie voordoet dat een jaar na inwerkingtreding van het voorstel de tijdelijke wet van toepassing blijft. Uit artikel 5 blijkt dat artikel 6:2, aanhef en onder b, van de Awb weer van toepassing wordt. 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 ook in de toekomst 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 (zie hierover nader paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze toelichting). In de definitieve wet zal worden voorzien in een passende prikkel om tijdig beslissen te bevorderen.

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