

## **Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in herziening van de regels voor niet tijdig beslissen op aanvragen op grond van de Vreemdelingenwet 2000**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is te voorzien in nieuwe regels om te waarborgen dat tijdig beslissingen worden genomen op aanvragen op grond van de Vreemdelingenwet 2000;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk wij goedvinden en verstaan bij deze:

### **ARTIKEL I**

De Vreemdelingenwet 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 42, vijfde lid, komt te luiden:

5. Bij wijze van uitzondering kunnen, in naar behoren gerechtvaardigde gevallen, de in het eerste en vierde lid bepaalde termijnen met ten hoogste drie maanden worden verlengd wanneer dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van de aanvraag.

B

In hoofdstuk 7, wordt na 'Afdeling 1 Algemene bepalingen' een nieuwe afdeling ingevoegd luidende:

#### ***Afdeling 1a*** ***Niet tijdig beslissen***

##### *Paragraaf 1* *Rapportageplicht*

Artikel 71b

1. Onze Minister zendt iedere drie maanden aan de Staten-Generaal een rapportage waarin voor te onderscheiden categorieën aanvragen op grond van deze wet wordt vermeld in hoeverre binnen de geldende wettelijke termijnen wordt beslist. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden deze categorieën bepaald en kunnen nadere regels over het uitbrengen van deze rapportage worden gesteld.

2. Tussentijds doet de dienst die belast is met de behandeling van de aanvragen bedoeld in het eerste lid, aan de hand van een aantal relevante indicatoren ten minste maandelijks verslag van de stand van zaken. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld omtrent de openbaarmaking van dit verslag en de bedoelde indicatoren.

#### *Paragraaf 2*

*Beroep niet tijdig beslissen*

#### Artikel 71c

Paragraaf 4.1.3.2 en de artikelen 8:55c, 8:55d, 8:55f en 8:72, zesde lid, van de Algemene wet bestuursrecht zijn niet van toepassing op besluiten ten aanzien van aanvragen op grond van deze wet.

#### Artikel 71d

Indien de rechtbank vaststelt dat niet tijdig op een aanvraag op grond van deze wet is beslist, draagt zij, in afwijking van artikel 8:72, vierde lid, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht, Onze Minister op dit binnen een door haar te stellen redelijke termijn alsnog te doen.

### **ARTIKEL II**

Deze wet blijft buiten toepassing indien Onze Minister van Justitie en Veiligheid vóór de datum van inwerkingtreding van deze wet niet binnen de wettelijke termijn heeft beslist op een aanvraag op grond van de Vreemdelingenwet 2000 en hij vóór die datum van de aanvrager een schriftelijke ingebrekestelling als bedoeld in artikel 4:17, derde lid of 6:12, tweede lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht heeft ontvangen.

### **ARTIKEL III**

Binnen drie maanden na inwerkingtreding van deze wet wordt voor het eerst de in artikel 71b, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 bedoelde rapportage verzonden aan de Staten-Generaal.

### **ARTIKEL IV**

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

## Memorie van toelichting

### Algemeen

#### 1. Inleiding

Op 10 juli 2020 is de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND (hierna: de Tijdelijke wet) in werking getreden.<sup>1</sup> In die wet wordt geregeld dat tijdelijk niet langer dwangsommen hoeven worden te betaald als de Minister c.q. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (hierna: de minister) te laat beslist op een asielaanvraag. In samenhang daarmee heeft het kabinet het afgelopen voorjaar besloten dat rechtsbijstand voor asielzoekers vanaf het begin van de asielprocedure wordt gehandhaafd maar dat de dwangsommen in vreemdelingenzaken definitief zullen worden afgeschaft.<sup>2</sup> Dit wetsvoorstel voorziet in dat laatste voornemen.

Geregeld wordt dat voortaan ieder kwartaal zal worden gerapporteerd over de mate waarin binnen bepaalde categorieën vreemdelingenzaken binnen de geldende wettelijke termijnen wordt beslist. Deze rapportage zal zijn gebaseerd op constante monitoring van een aantal relevante indicatoren waarvan ten minste maandelijks verslag zal worden gedaan. Het wordt opnieuw mogelijk in alle vreemdelingenzaken beroep tegen niet tijdig beslissen in te stellen bij de bestuursrechter; onder de Tijdelijke wet is dit voor asielzaken opgeschort voor een periode van een jaar. In het kader van dit beroep kan de bestuursrechter de minister opdragen binnen een bepaalde termijn te beslissen.

Voorts wordt, conform de Procedurerichtlijn<sup>3</sup>, geregeld dat de beslistermijn van zes maanden in asielzaken voortaan onder bepaalde voorwaarden direct met drie maanden kan worden verlengd, niet pas na een eerdere verlenging met negen maanden. Dat is van belang omdat in de praktijk niet snel wordt voldaan aan de voorwaarden voor een verlenging met negen maanden. Door de nieuwe verlengingsmogelijkheid met drie maanden, waarvoor voorwaarden gelden waar eerder aan kan worden voldaan, zal het aantal asielzaken waarin sprake is van een termijnoverschrijding kunnen verminderen.

#### 2. Hoofdpijnen

Dit wetsvoorstel vindt zijn grondslag in de buitenproportionele toename van de te vergoeden dwangsommen in – vooral – asielzaken. In de brief van 3 maart 2020 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer<sup>4</sup> 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 realiteit is dat de dwangsomverplichtingen in asielzaken tot de inwerkingtreding van

---

<sup>1</sup> [Wet van 8 juli 2020, houdende een tijdelijke wet tot opschorting van regels omtrent dwangsommen en het instellen van beroep bij niet tijdig beslissen op een asielaanvraag \(Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND\), Stb. 2020, 242.](#)

<sup>2</sup> Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 9 april 2020, Kamerstukken II 2019/20, 19637, nr. 2598.

<sup>3</sup> Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking), PbEU L 180 van 29 juni 2013.

<sup>4</sup> [Kamerstukken II 2019/20 19637, nr. 2585.](#)

de Tijdelijke wet opliepen met € 1 miljoen per week. Dekking van deze kosten dient plaats te vinden binnen de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Ook in de toekomst zal de inzet primair uiteraard steeds moeten zijn dat aanvragen binnen de bestaande beslistermijnen worden afgedaan. In paragraaf 3 wordt nader ingegaan op de grote maatschappelijke en individuele belangen die hiermee zijn gemoeid. Er zijn verschillende maatregelen getroffen om dit te bewerkstelligen.

De realiteit is echter dat de consequenties die voortvloeien uit de procedures tegen niet tijdig beslissen en het tot grote hoogte oplopen van de dwangsomverplichtingen een verlamdende uitwerking hebben op de IND. Deze gevolgen zijn het afgelopen jaar vooral opgetreden in asielzaken. Het doel van de Tijdelijke wet is dan ook geweest om zo snel mogelijk een einde te maken aan het verbeuren van dwangsommen in asielzaken. In paragraaf 5 wordt nader ingegaan op de Tijdelijke wet. Voor een goed begrip wordt in de paragrafen die daaraan voorafgaan een beschrijving gegeven van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen en de drie routes in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) die tot het verbeuren van dwangsommen kunnen leiden (zie de paragrafen 4 en 4.1).

Zoals is aangegeven bij de parlementaire behandeling van de Tijdelijke wet vindt de regering het verbeuren van dwangsommen, óók als de IND weer wel in staat is tijdig op aanvragen te beslissen, niet langer een passend middel om het nemen van een tijdige beslissing te waarborgen. De recente ervaringen moeten tot de conclusie leiden dat de Wet dwangsom voor vreemdelingenzaken niet langer effectief is en zelfs averechts werkt. Deze wet voorziet dan ook in afschaffing van de dwangsomverplichtingen voor beslissingen op alle aanvragen op grond van de Vw 2000. Bij de parlementaire behandeling van de Tijdelijke wet is meermaals bevestigd dat er alternatieve maatregelen zullen komen om te bewerkstelligen dat een vreemdeling<sup>5</sup> binnen een redelijke termijn een beslissing op zijn aanvraag krijgt. De verschillende maatregelen die in dit verband worden voorzien zijn al aangestipt in paragraaf 1 en worden uitgebreider besproken in paragraaf 7.

In de Tijdelijke wet is geregeld dat als binnen een jaar na inwerkingtreding van die wet, het onderhavige wetsvoorstel wordt ingediend, de Tijdelijke wet automatisch van toepassing blijft voor wat betreft de afschaffing van de mogelijkheid in asielzaken dwangsommen te verbeuren; ook als de aanvankelijke geldigheidsduur van een jaar inmiddels is verstreken. Dit dient om de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel te kunnen afronden zonder dat de niet langer gewenste regels over de dwangsommen weer van toepassing worden.<sup>6</sup>

### 3. Belang tijdig beslissen

Voordat nader wordt ingegaan op de voorgestelde maatregelen is het passend enkele kanttekeningen te plaatsen. Een betrouwbare overheid moet op tijd beslissingen nemen. Zoals hierna in paragraaf 4 zal worden toegelicht, is bij de parlementaire voorbereiding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen uitdrukkelijk onderkend dat die wet – na een overgangstermijn – ook zou gaan gelden

---

<sup>5</sup> In deze toelichting wordt voor de leesbaarheid vrijwel steeds over 'de vreemdeling' gesproken. Het is echter niet uitgesloten dat een belanghebbende die geen vreemdeling is, een aanvraag indient op grond van de Vw 2000. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de Nederlandse huwelijkspartner van een vreemdeling die optreedt als referent.

<sup>6</sup> Zie artikel 4, tweede lid, van de Tijdelijke wet.

voor beslissingen genomen op grond van de Vw 2000. 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 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. Maar ook met andere aanvragen op grond van de Vw 2000 zijn doorgaans grote belangen gemoeid. Het behoeft geen betoog dat een vreemdeling die bijvoorbeeld om gezinshereniging vraagt, en daar daadwerkelijk aanspraak op kan maken, er groot belang bij heeft om zich zo snel mogelijk bij zijn partner te kunnen voegen. Vreemdelingen die verzoeken om verblijf bij een partner die in Nederland bescherming heeft gekregen (nareis asiel), kunnen zich in hun land van herkomst of verblijf bovendien in schrijnende omstandigheden bevinden.

Voorts is er een maatschappelijk belang dat beslissingen niet onnodig lang op zich laten wachten. Voor asielzaken 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 bescherming moet worden verleend, is het om meerdere redenen van belang dat de betrokkene zo snel mogelijk zijn plaats in de Nederlandse samenleving kan innemen. Wat gezinshereniging en nareis betreft zal de integratie van de vreemdeling en zijn gezinsleden zeer waarschijnlijk alleen maar beter verlopen indien de overkomst van die gezinsleden niet nodeloos lang op zich laat wachten. Meer in zijn algemeenheid leidt het oplopen van de beslistermijnen in asielzaken tot hoge kosten voor opvang van asielzoekers en een op momenten nijpend gebrek aan opvangplaatsen. Ook kan een tijdige beslissing over het verblijf van bepaalde groepen vreemdelingen in direct belang van Nederland zijn, aangezien daarmee de economische ontwikkeling en concurrentiekracht van Nederland bevorderd worden. Denk aan de overkomst van bepaalde arbeids- en kennismigranten.

Er zijn ook belangrijke juridische redenen om te waarborgen dat zoveel mogelijk binnen de geldende wettelijke termijnen wordt beslist. Veel beslistermijnen in het vreemdelingenrecht vinden hun grondslag in Europeesrechtelijke regels. Indien niet binnen de gestelde termijnen wordt beslist wordt Europees recht geschonden. Indien geen effectieve mogelijkheden bestaan om het uitblijven van een beslissing aan de orde te stellen, kan dan ook de vraag rijzen of het nuttig effect van die regels voldoende wordt gewaarborgd.

### *3.1 Hoe wordt zoveel mogelijk gewaarborgd dat beslissingen binnen de geldende termijnen worden genomen?*

Juist vanwege de grote belangen in vreemdelingenzaken is de inzet steeds om zoveel mogelijk te bevorderen dat binnen de geldende wettelijke termijnen wordt besloten. Ook in de toekomst zal dit steeds het uitgangspunt zijn.

Wat asielzaken betreft zijn er, zoals eerder is gemeld,<sup>7</sup> 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

---

<sup>7</sup> Brief van 18 november 2019 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Kamerstukken 2019/20, 19 637, nr. 2543.

werkvoorraad. Eén van de maatregelen om sneller en beter te kunnen anticiperen is een meerjarige stabiele financiering. Een motie van de Tweede Kamer<sup>8</sup> heeft bij de voorjaarsnota van 2019 geleid tot een hogere structurele stabiele financiering van de IND. 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.

Er zijn recentelijk echter ook andere maatregelen getroffen. In de brief van 3 maart 2020<sup>9</sup> is aangegeven dat een aantal aanbevelingen uit het – op 21 februari 2020 ontvangen – rapport van onderzoeksbureau Significant Public<sup>10</sup> per direct wordt overgenomen. Er is een programmadirecteur aangesteld die zorg draagt 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 een Taskforce ingesteld met als opdracht ervoor te zorgen dat de opgelopen voorraden in asielzaken bij de IND zo snel mogelijk worden weggewerkt. Deze Taskforce heeft de ruimte gekregen om alle mogelijk denkbare en desnoods onconventionele maatregelen in kaart te brengen en uit te voeren. De Taskforce rapporteert direct aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en aan de secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.<sup>11</sup>

#### 4. 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.<sup>12</sup> Op grond van deze wet kunnen op twee manieren consequenties worden verbonden aan het niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan (zie hierna paragraaf 4.1). De relevante bepalingen zijn opgenomen in de Awb.

Bij de parlementaire behandeling van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is een amendement om de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) en het toenmalige Soeverein Besluit van 12 december 1813 tot afschaffing binnenlandse paspoorten en verdere reglementaire bepalingen ten aanzien van binnen- en buitenlandse paspoorten<sup>13</sup> uit te zonderen van de dwangsomregeling verworpen.<sup>14</sup> 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

<sup>8</sup> Motie-Van Ojik/Jasper van Dijk (19637, nr. 2495). Zie Handelingen II 2019/20, nr. 82, item 15.

<sup>9</sup> [Kamerstukken II 2019/20 19637, nr. 2585](#).

<sup>10</sup> Bijlage bij de brief van 3 maart 2020. Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

<sup>11</sup> Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 9 april 2020, Kamerstukken II 2019/20, 19637, nr. 2598.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Het Soeverein Besluit van 12 december 1813 vormde de grondslag voor het verstrekken van nationale visa, waaronder de machtiging tot voorlopig verblijf. Het Soeverein Besluit is vervallen per 1 juli 2018 en vervangen door hoofdstuk 1A van de Vreemdelingenwet 2000.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2005/06, 29934, nr. 22.

2000 of het toenmalige 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.<sup>15</sup>

#### 4.1 Drie routes tot dwangsommen

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, doch voor ten hoogste 42 dagen. De maximale kosten bij een ingebrekestelling bedragen daarom € 1.442,- per zaak (hierna ook: route 1).<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup> 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<sup>18</sup> (hierna ook: route 2). 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 de tweede helft van 2019 en de eerste helft van 2020 is de hoogte van deze dwangsom in ruim 95% van de gevallen €100,- per dag geweest, met een maximum van €15.000,-. In een enkel geval legt de rechter een hogere dwangsom op van €250,- per dag.

De hiervoor beschreven twee routes zijn in de Awb opgenomen door de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. Een andere – derde – mogelijkheid om bij niet tijdig beslissen dwangsommen te verbeuren bestond al voor de inwerkingtreding van die wet. Op grond van artikel 6:2, aanhef en onder b, van de Awb wordt voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep met een besluit gelijkgesteld 'het niet tijdig nemen van een besluit'. Indien niet tijdig is besloten, kan de rechter het bestuur opdragen binnen een door de rechter vast te stellen termijn een besluit te nemen (artikel 8:72, vierde lid). Als die termijn vervolgens wordt geschonden, kan de rechter met toepassing van artikel 8:72, zesde lid, van de Awb bepalen dat het bestuursorgaan een in de uitspraak vast te stellen dwangsom verbeurt zolang geen besluit is genomen. Hoewel voor de hand ligt dat dit wordt toegepast indien wordt geconstateerd dat een *eerdere* uitspraak, gedaan op grond van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb niet is nageleefd, sluit de formulering van het zesde lid niet uit dat ook met een uitspraak op grond van het vierde lid direct al het verbeuren van een dwangsom in het vooruitzicht wordt gesteld (hierna ook: route 3).

#### 5. Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND

---

<sup>15</sup> Artikel IIB, Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, Stb. 2009, 383. Zie Kamerstukken II 2005/06, 29934, nr. 21.

<sup>16</sup> Zie § 4.1.3.2 Dwangsom bij niet tijdig beslissen (artikelen 4:17 e.v.) van de Awb.

<sup>17</sup> Artikel 6:12, tweede lid, onder b, van de Awb.

<sup>18</sup> Zie Afdeling 8.2.4a. Beroep bij niet tijdig handelen (artikelen 8:55b e.v.) van de Awb.



Zoals hiervoor al is toegelicht, moest recentelijk worden geconstateerd dat het tot grote hoogte oplopen van de dwangsomverplichtingen in asielzaken, 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 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 geacht dat, ter ondersteuning van de in paragraaf 3.1 besproken verbetermaatregelen, bij het niet tijdig beslissen op asielaanvragen op zeer korte termijn werd voorzien in het uitsluiten van beroep tegen niet tijdig beslissen en het niet langer mogelijk maken van het verbeuren van dwangsommen. Dat wordt bewerkstelligd door de Tijdelijke wet.

Om dit doel te bereiken worden in artikel 1 van de Tijdelijke wet de in paragraaf 4.1 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 (route 1). 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 verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep niet met een besluit gelijk wordt gesteld. De consequentie daarvan is dat de in paragraaf 4.1 beschreven mogelijkheid beroep in te stellen bij de rechter tegen niet tijdig beslissen en het eventueel in dat kader verbeuren van dwangsommen, toepassing mist (routes 2 en 3). In de relevante bepalingen wordt immers uitgegaan van een beroep dat is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit.<sup>19</sup> 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.

De looptijd van de Tijdelijke wet is een jaar, maar uit artikel 4, tweede lid, aanhef en onder a, van die wet vloeit voort dat deze *niet* een jaar na inwerkingtreding ervan zal vervallen, indien het onderhavige wetsvoorstel dat definitief in de afschaffing van de dwangsommen zal voorzien, binnen dat jaar wordt ingediend. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is het wetsvoorstel wel in die zin aangepast dat indien de Tijdelijke wet na een jaar van toepassing blijft, het weer mogelijk wordt beroep tegen niet tijdig beslissen in te stellen bij de bestuursrechter. Ook dan zullen echter geen dwangsommen kunnen worden verbeurd.<sup>20</sup>

## 6. Verlengen beslistermijn in asielzaken met drie maanden

In dit wetsvoorstel is een verbetering van de implementatie van de Procedurerichtlijn opgenomen. Geregeld wordt dat in asielzaken voortaan de beslistermijn van zes maanden onder bepaalde voorwaarden ook in aansluiting op die termijn met drie maanden kan worden verlengd en niet pas na een eerdere verlenging met negen maanden. Gelet daarop zal het aantal asielzaken waarin sprake is van een termijnoverschrijding kunnen verminderen. In de praktijk wordt immers niet snel voldaan aan

---

<sup>19</sup> Artikel 6:12 en afdeling 8.2.4a. Beroep bij niet tijdig handelen (artikelen 8:55b e.v.) van de Awb.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 476, nr. 4, p. 5, 6.

de voorwaarden om een verlenging met negen maanden te rechtvaardigen (er moet daarvoor bijvoorbeeld sprake zijn van een onverwacht grote toestroom van asielzoekers). Wel is vereist dat de verlenging “bij wijze van uitzondering” wordt toegepast en “noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van de aanvraag”. Om deze verlengingsmogelijkheid te kunnen gebruiken is dus wel essentieel dat de IND voldoende zicht heeft op de inhoud van de in de betreffende zaak gestelde aanspraken en de toepassing ervan onderbouwt. Het is overigens denkbaar dat de reden voor het maken van een uitzondering zich in meerdere zaken voordoet en dat categoriaal wordt vastgesteld dat de beslistermijn in zaken waarin dit aan de orde is met drie maanden wordt verlengd.

## 7. Alternatieve maatregelen om tijdig beslissen te bevorderen

Het kunnen ontvangen van dwangsommen is geen doel op zich. Het is geen ‘uitkering’ die je wel of niet krijgt. Dwangsommen zijn er om tijdige besluitvorming door het bestuursorgaan te bevorderen. En precies daar schort het in vreemdelingenzaken aan. Gebleken is dat dit door dwangsommen niet wordt bereikt. Ze werken zelfs averechts. Dat is de reden dat de regering ervoor heeft gekozen dwangsommen af te schaffen; ook indien de IND in de nabije toekomst weer wel binnen de geldende wettelijke termijnen zal kunnen beslissen. In asielzaken is dit vanwege de grote financiële consequenties met grote spoed doorgevoerd door de Tijdelijke wet. In de onderhavige wet wordt dit definitief gemaakt en uitgebreid tot andere aanvragen op grond van de Vw 2000.

In deze paragraaf worden de hoofdlijnen van de alternatieve maatregelen die worden voorzien geschetst. In de artikelsgewijze toelichting wordt gedetailleerder beschreven hoe de nieuwe procedures zullen gaan werken.

Zoals toegezegd bij de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer van de Tijdelijke wet<sup>21</sup> is gekeken naar de wijze waarop in andere lidstaten van de EU wordt gewaarborgd dat tijdig op aanvragen wordt besloten. Deze inventarisatie heeft voornamelijk geen andere inzichten dan hier voorgesteld opgeleverd die, vervat in Nederlandse wet- en regelgeving, naar verwachting tot goede resultaten zouden kunnen leiden. Indien niet binnen de wettelijke termijnen wordt beslist, wat regelmatig het geval is, worden daar in veel andere lidstaten in de praktijk niet of nauwelijks consequenties aan verbonden.<sup>22</sup>

### 7.1 *Periodieke rapportage: de toegang tot zicht op een beslissing*

Aan verschillende hiervoor reeds in paragraaf 3.1 besproken maatregelen wordt het vertrouwen ontleend dat de doorlooptijden van de IND met ingang van 2021 weer op orde zijn.<sup>23</sup> Artikel 71b, het eerste artikel van de nieuwe in hoofdstuk 7 van de wet in te voegen Afdeling 1a, voorziet in een periodieke rapportage. Ieder kwartaal wordt voortaan voor bij algemene maatregel van bestuur – het Vreemdelingenbesluit 2000 – te onderscheiden categorieën aanvragen op grond van de Vw 2000 aan de Staten-Generaal gerapporteerd in hoeverre binnen de geldende wettelijke termijnen wordt beslist.

---

<sup>21</sup> Handelingen II 2019/20, nr. 87, item 7, pp. 14-15 (Tweede Kamer, 87e vergadering, woensdag 24 juni 2020).

<sup>22</sup> Zie bijvoorbeeld het rapport van het ICMPD (het International Centre for Migration Policy Development) van 20 januari 2020, ‘[The Asylum Appeals Procedure in Relation to the aims of European Asylum Systems and Policies](#)’.

<sup>23</sup> Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 9 april 2020, Kamerstukken II 2019/20, 19637, nr. 2598.

Deze rapportage zal zijn gebaseerd op constante monitoring van een aantal relevante indicatoren waarvan ten minste maandelijks verslag zal worden gedaan. Op deze wijze wordt het mogelijk de verschillende processen van de IND nauwgezet te volgen en, bijvoorbeeld door een andere inzet van mensen en middelen, direct bij te sturen als daar aanleiding voor is.

## 7.2 *Terugkeer beroep tegen niet tijdig beslissen.*

Zoals hiervoor in paragraaf 5 al is toegelicht is de Tijdelijke wet naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State in die zin aangepast dat indien zich de situatie voordoet dat een jaar na inwerkingtreding de tijdelijke wet van toepassing blijft omdat het voorstel voor de definitieve wet is ingediend, het in asielzaken weer mogelijk wordt beroep tegen niet tijdig beslissen in te stellen bij de bestuursrechter. Net als de Afdeling advisering acht de regering het ongewenst dat in deze zaken geen beroep openstaat bij de bestuursrechter bij niet tijdig beslissen, al is de opschorting voor een periode van een jaar na inwerkingtreding van de Tijdelijke wet in asielzaken onvermijdelijk geacht.

Dit wetsvoorstel voorziet in de artikelen 71c en 71d dan ook in de mogelijkheid beroep in te stellen tegen niet tijdig beslissen. Voor dat doel blijft een deel van afdeling 8.2.4a van de Awb dat handelt over beroep tegen niet tijdig handelen (zie de hiervoor in paragraaf 4.1 beschreven route 2) van toepassing. Een belangrijke uitzondering is echter dat geen dwangsommen kunnen worden verbeurd. Wél is het zo dat als de rechtbank constateert dat het beroep tegen niet tijdig beslissen gegrond is, de minister door de rechter *wordt* opgedragen dit binnen een door de rechtbank te stellen termijn alsnog te doen, terwijl dit in artikel 8:72, vierde lid, van de Awb enkel als een mogelijkheid is opgenomen.

## 8. Inwerkingtreding / overgangsrecht

De wet heeft directe werking. Deze wet brengt geen verandering in de geldende – uit het Europese recht voortvloeiende – beslistermijnen. Die lopen dus gewoon door.

## 9. Administratieve lasten en financiële consequenties

Zoals hiervoor al gememoreerd wordt momenteel alles op alles gezet om ervoor te zorgen dat de doorlooptijden van de IND begin 2021 weer op orde zullen zijn. Indien in de toekomst toch weer sprake zal zijn van aanzienlijke termijnoverschrijdingen, wordt voorkomen dat opnieuw een situatie optreedt waarin grote bedragen moesten worden betaald, zonder dat het eigenlijke doel – een tijdige beslissing – daardoor dichterbij kwam. Van een toename van administratieve lasten zal geen sprake zijn. De kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van de rapportageplicht behoren bij een normale bedrijfsvoering van de IND. Eventuele extra kosten worden gedekt uit de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

## 10. Consultatie

Het voorstel is bij brief van \* in consultatie voorgelegd aan \*. In die brief is het verzoek gedaan binnen vier weken te adviseren en aangegeven dat ervan wordt uitgegaan dat geen prijs wordt gesteld op

advisering over het voorstel indien niet binnen die tijdspanne een advies wordt ontvangen. Voorts is het voorstel in internetconsultatie gebracht.

In de consultatiefase zijn reacties binnengekomen van \*. Naar aanleiding van de ontvangen reacties wordt het volgende opgemerkt. \*

## Artikelsgewijze toelichting

### Artikel I

#### Onderdeel A

Artikel 42, vijfde lid, van de Vw 2000 wordt in overeenstemming gebracht met de (rectificatie van) artikel 31, derde lid, laatste alinea, van de Procedurerichtlijn.<sup>24</sup>

Artikel 42, vierde lid, van de Vw 2000 bepaalt dat de wettelijke beslistermijn (van zes maanden) met ten hoogste negen maanden kan worden verlengd, indien er – kort gezegd – complexe feitelijke of juridische kwesties aan de orde zijn, er een onverwacht grote toestroom van asielzoekers is of de vertraging aan de asielzoeker zelf te wijten is.<sup>25</sup> Volgens het huidige vijfde lid, kan ná de verlenging op één van de gronden bedoeld in het vierde lid, de beslistermijn nog eenmaal met ten hoogste drie maanden worden verlengd indien dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van de aanvraag. Deze verlenging met drie maanden kan op grond van de huidige wettekst niet meteen na afloop van de wettelijke beslistermijn van zes maanden worden toegepast. Als verlenging met ten hoogste negen maanden op een van de in het vierde lid bedoelde gronden niet aan de orde is, kan de beslistermijn van zes maanden op dit moment dus óók niet met drie maanden worden verlengd.

Gebleken is dat deze regeling niet in overeenstemming is met artikel 31, derde lid, van de Procedurerichtlijn, zoals deze bepaling luidt na rectificatie van de Nederlandse taalversie. Op grond van dit lid kunnen lidstaten bij wijze van uitzondering in naar behoren gerechtvaardigde gevallen, de beslistermijnen met ten hoogste drie maanden overschrijden wanneer dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van het verzoek om internationale bescherming. Uit de gerectificeerde tekst blijkt, evenals uit onder meer de Engelse taalversie van de Procedurerichtlijn, dat deze verlenging met drie maanden ook moet kunnen worden toegepast direct aansluitend op de wettelijke beslistermijn van zes maanden. In het voorgestelde nieuwe vijfde lid van artikel 42 van de Vw 2000 wordt dit rechtgezet. De voorgestelde tekst komt overeen met die van artikel 31, derde lid, laatste alinea, van de Procedurerichtlijn, zoals deze luidt na rectificatie.

Aangenomen wordt overigens dat op deze verlenging met ten hoogste drie maanden, een verlenging met ten hoogste negen maanden kan volgen indien wordt voldaan aan de in artikel 42, vierde lid, van de Vw 2000 genoemde voorwaarden. Voorts wordt aangenomen dat indien na afloop van die verlenging opnieuw sprake is van voorwaarden die verlenging met ten hoogste drie maanden op grond van het nieuwe vijfde lid rechtvaardigen, de beslistermijn nogmaals met ten hoogste drie maanden kan worden verlengd. In artikel 31, derde lid, van de Procedurerichtlijn wordt immers vermeld dat de verlenging met ten hoogste drie maanden kan volgen op "... de in dit lid bepaalde termijnen". De totale beslistermijn kan, mits aan de voorwaarden voor verlenging wordt voldaan, dus in totaal 21 maanden bedragen (6+3+9+3). Dat deze lezing een juiste is kan worden afgeleid uit artikel 31, vijfde

---

<sup>24</sup> [Zie het Publicatieblad van de Europese Unie L 29/18 van 5 februari 2015 \(Rectificatie van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming \(herschikking\), PbEU L 180 van 29 juni 2013 \).](#)

<sup>25</sup> De mogelijkheden de beslistermijn met negen maanden te verlengen zijn gebaseerd op artikel 31, derde lid, van de Procedurerichtlijn

lid van de Procedurerichtlijn waarin wordt vermeld dat de behandelingsprocedure uiterlijk binnen een termijn van 21 maanden na de indiening van het verzoek wordt afgerond.

#### *Onderdeel B*

##### *Artikel 71b*

Artikel 71b introduceert de kwartaalrapportage die voortaan zal worden uitgebracht over de stand van zaken bij de IND. Voor verschillende categorieën aanvragen op grond van de Vw 2000 wordt hierin vermeld in hoeverre binnen de geldende wettelijke termijnen wordt beslist. Deze rapportage is gebaseerd op constante monitoring van een aantal relevante indicatoren waarvan ten minste maandelijks verslag wordt gedaan.

Om flexibel te kunnen zijn in het bepalen van deze categorieën en omdat een zinnige indeling mogelijk ook in de tijd kan verschillen, worden de categorieën waarin wordt gerapporteerd en de relevante indicatoren bij of krachtens algemene maatregel van bestuur – het Vreemdelingenbesluit 2000 – bepaald. Het ligt voor de hand dat in ieder geval de in aantallen belangrijkste categorieën worden onderscheiden. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan asielzaken en nareiszaken. Ook biedt dit artikel in zijn algemeenheid de mogelijkheid nadere regels te stellen over het uitbrengen van de rapportage en de wijze waarop verslag wordt gedaan die het ordelijk verloop van die processen verder kunnen bevorderen.

##### *Artikelen 71c en 71d*

In de artikelen 71c en 71d wordt vormgegeven hoe beroep tegen niet tijdig beslissen bij de bestuursrechter er na inwerkingtreding van deze wet voortaan uit zal zien. De door de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen in de Awb ingevoegde Paragraaf 4.1.3.2. van de Awb behelst – kort gezegd – dat bij niet tijdig beslissen automatisch een dwangsom van €1.442,- per zaak wordt verbeurd (zie paragraaf 4.1 van het algemeen deel van deze toelichting waarin dit wordt beschreven als route 1). Dwangsommen in vreemdelingenzaken worden, zoals besproken in paragraaf 7 van het algemeen deel van deze toelichting, definitief afgeschaft. Uit artikel 71c blijkt dan ook dat deze paragraaf niet van toepassing zal zijn op besluiten ten aanzien van aanvragen op grond van de Vw 2000.

Afdeling 8.2.4a van de Awb handelt over beroep tegen niet tijdig handelen. Deze, eveneens door de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen in de Awb ingevoegde Afdeling (zie paragraaf 4.1 van het algemeen deel van deze toelichting waarin dit wordt beschreven als 'route 2'), wordt niet volledig buiten toepassing verklaard.

Artikel 8:55b van de Awb blijft van toepassing. Daarin wordt – kort gezegd - geregeld dat indien beroep is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit de rechter binnen acht weken uitspraak doet met toepassing van artikel 8:54 van de Awb (vereenvoudigde behandeling zonder zitting) tenzij hij onderzoek ter zitting nodig acht. Indien dat het geval is, behandelt de rechter het beroep zo mogelijk met toepassing van de regels die gelden voor versnelde behandeling (artikel 8:52 van de Awb). In dat geval doet de rechter zo mogelijk binnen dertien weken uitspraak. Artikel 8:55e van de Awb, waarin regels zijn geformuleerd voor verzet tegen een met toepassing van artikel 8:54 van de Awb gedane uitspraak, blijft eveneens van toepassing.

Op grond van afdeling 4.1.3 (paragraaf 4.1.3.2.) van de Awb kunnen, zoals hiervoor al aangegeven geen dwangsommen meer worden verbeurd. Artikel 8:55c van de Awb, waarin wordt geregeld dat de rechter desgevraagd tevens de hoogte van de in die context verbeurde dwangsom kan vaststellen, moet dus buiten toepassing blijven.

In artikel 8:55d van de Awb wordt bepaald dat, indien het beroep gegrond is en nog geen besluit bekend is gemaakt, de rechter bepaalt dat binnen – in beginsel – twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden alsnog een besluit bekendmaakt en dat aan die uitspraak een nadere dwangsom wordt verbonden voor iedere dag dat het bestuursorgaan in gebreke blijft de uitspraak na te leven. Dit artikel blijft eveneens buiten toepassing.

De in artikel 8:55f van de Awb bedoelde beschikking van rechtswege doet zich in het vreemdelingenrecht niet voor. Deze bepaling kan dus eveneens buiten toepassing blijven.

Voor de beslissing die de rechter kan nemen gelden de normale in artikel 8:72 opgenomen regels, zij het dat in artikel 71d wordt geregeld dat indien de rechtbank vaststelt dat niet tijdig op een aanvraag op grond van deze wet is beslist, het bestuursorgaan *wordt* opgedragen dit binnen een door de rechtbank te stellen redelijke termijn alsnog te doen. Hierbij wordt afgeweken van artikel 8:72, vierde lid, aanhef en onder b, van de Awb waarin het stellen van een termijn voor het nemen van een nieuw besluit slechts als een mogelijkheid is geformuleerd.

De (redelijke) termijn wordt door de rechtbank gesteld. Doorgaans zal met een standaardtermijn van, de reeds uit artikel 8:55d van de Awb bekende, twee weken kunnen worden volstaan. Indien de rechtbank een langere termijn stelt, ligt het voor de hand dat door het bestuursorgaan gefundeerd is aangegeven waarom dat in de betreffende zaak redelijk is.<sup>26</sup> Tijdrovend - bijvoorbeeld specialistisch – onderzoek zou bijvoorbeeld aanleiding kunnen zijn voor het stellen van een daarvoor toereikende termijn. Denkbaar is dat de mate waarin de vreemdeling meewerkt aan de procedure een belangrijke factor zal zijn bij het bepalen van die termijn.

Zoals al meermaals is aangegeven, zullen er in vreemdelingenzaken geen dwangsommen meer kunnen worden verbeurd. Artikel 8:72, zesde lid, van de Awb blijft dan ook buiten toepassing.

### *Artikel II*

Zoals toegelicht in paragraaf 8 van het algemeen deel van deze toelichting zal de wet directe werking hebben. Wel wordt in dit artikel geregeld dat de wet buiten toepassing blijft ten aanzien van – kort gezegd – procedures tegen een opgetreden overschrijding van de beslistermijn die al lopen op het moment dat de wet in werking treedt. De Tijdelijke wet is inmiddels van toepassing. In asielzaken zal op dat moment naar verwachting dus niet of nauwelijks meer sprake meer zijn van lopende procedures naar aanleiding van ingebrekestellingen.

### *Artikel III*

In dit artikel wordt geregeld dat de in artikel 71b bedoelde rapportage binnen drie maanden na inwerkingtreding van deze wet voor het eerst wordt verzonden aan de Staten-Generaal.

---

<sup>26</sup> Zie nader ABRvS, 8 juli 2020, in zaak nr. 202000935/1/V1, ECLI:NL:RVS:2020:1560, over het door de rechter stellen van termijnen in een asielzaak.

*Artikel IV*

Spoedige inwerkingtreding van deze wet is van groot belang om de financiële consequenties die voortvloeien uit de dwangsommen zo snel mogelijk tot een einde te brengen en te voorzien in goede alternatieven om tijdig beslissen te bevorderen. Er wordt daarom afgeweken van de vaste verandermomenten.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,