

Advies over voorstel Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND

Wetsadvies



De **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)** is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Wetsadvies 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)

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, juni 2020

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Turfmarkt 147

2511 DP 's-Gravenhage

acvz@acvz.org

www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl

Tel: 070 3704300

1. Inleiding

De ministerraad heeft op 9 april 2020 ingestemd met een wetsvoorstel waarin staat dat er voorlopig geen dwangsommen betaald hoeven te worden als de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) te laat beslist op asielaanvragen. Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. De Raad van State heeft op 7 mei 2020 advies uitgebracht aan de regering over het voorstel. Omdat deze wetgeving als spoedregelgeving is aangemerkt, is het wetsvoorstel niet in (internet)consultatie gebracht. De ACVZ is niet over het voorstel geconsulteerd.

De ACVZ ziet toch aanleiding om over dit voorstel advies uit te brengen.

2. Aanbevelingen

De volgende aanbevelingen zijn in het advies nader toegelicht:

- *Neem in het wetsvoorstel een eenduidige vervaldatum op voor de tijdelijke wet;*
- *Wijzig het wetsvoorstel zodat de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen niet tijdig beslissen bij de bestuursrechter gehandhaafd blijft;*
- *Betrek de verlenging van de beslistermijn in asielzaken met zes maanden bij de beoordeling van het voorliggende wetsvoorstel;*
- *Consulteer de ACVZ ook (op enige wijze) in gevallen waarin met spoed regelgeving tot stand dient te komen.*

3. Inhoud van het wetsvoorstel

Het voorstel behelst dat artikelen 4:17 tot en met 4:19 en 6:2, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet van toepassing zijn op asielaanvragen waarvoor de beslistermijn verstrijkt na het van kracht worden van deze tijdelijke wet. Hierdoor is het bij asielaanvragen niet meer mogelijk om de IND in gebreke te stellen en beroep in te stellen tegen het niet tijdig beslissen op de asielaanvraag. Een jaar na inwerkingtreding van de tijdelijke wet wordt het wel weer mogelijk om beroep in te stellen tegen het niet tijdig beslissen. Ingebrekestelling en oplegging van dwangsommen door de bestuursrechter blijft in afwachting van een definitieve wet onmogelijk.¹

De minister van Justitie en Veiligheid stuurt iedere drie maanden een verslag aan de Staten-Generaal waarin wordt vermeld in hoeverre binnen de geldende wettelijke termijnen op asielaanvragen wordt beslist.²

¹ Zie artikel 5 van de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND.

² Zie artikel 2 van de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND.

4. Achtergrond en motivering van het voorstel

Sinds 1 oktober 2012 geldt de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen voor de IND.³ De achtergrond is dat bestuursorganen vaak niet tijdig beslissen op aanvragen.⁴ De dwangsom vormt een financiële prikkel voor bestuursorganen om binnen de daarvoor geldende beslistermijnen te beslissen op aanvragen.⁵

De IND is in de problemen gekomen doordat in 2017 vroegtijdig personeel is afgeschaald 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.⁶ Dit heeft geleid tot een achterstand in de afdoening van asielaanvragen, waardoor in veel gevallen niet tijdig is beslist, resulterend in een totaal aan opgelegde dwangsommen van tussen de €30 en €40 miljoen, oplopend met een bedrag van €1 miljoen per week.⁷ De regering stelt zich op het standpunt dat gelet op deze bedragen de opgelegde dwangsommen geen prikkel meer vormen om tijdig te beslissen. De financiële last drukt zwaar op de begroting van de IND en de behandeling van dwangsomzaken kost extra capaciteit die niet kan worden ingezet om op aanvragen te beslissen.⁸

In de brief van 3 maart 2020 aan de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris meegedeeld dat het onderzoeksbureau Significant Public en KPMG onderzoek hebben gedaan naar de stand van zaken bij de IND. Verschillende aanbevelingen uit deze onderzoeken zijn overgenomen:

1. Er wordt een *programmadirecteur* aangesteld die zorg draagt voor implementatie van de door Significant voorgestelde maatregelen en aanbevelingen;
2. De bestaande *werkvoorraad zal planmatig worden afgehandeld*. Op nieuwe asielaanvragen zal binnen de wettelijke beslistermijn worden beslist;
3. De *operationele sturing* zal worden verbeterd. Er worden duidelijke sturingsdoelen opgesteld;
4. Er wordt *procesregie gevoerd op de compleetheid van dossiers*. Verstoringen in het proces door niet-complete dossiers wordt aangepakt.⁹

5. Beoordeling van het wetsvoorstel

5.1 Inleiding

De ACVZ merkt ten aanzien van de in dit wetsvoorstel voorgenomen maatregelen op dat deze een verontrustende tendens aangeven dat rechten van vreemdelingen worden ingeperkt als gevolg van falen van de overheid. Al decennia is het beeld dat als gevolg van oplaaiende brandhaarden in de wereld

³ De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen was gedurende een periode van drie jaar niet van toepassing op de IND om de dienst voldoende tijd te gunnen om de organisatie zo in te richten dat de beslistermijnen zouden kunnen worden gehaald, memorie van toelichting Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND, p. 4.

⁴ *Kamerstukken II 2004/05*, 29 934, nr. 3, p. 1.

⁵ *Kamerstukken II 2004/05*, 29 934, nr. 3, p. 2.

⁶ Memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND, p. 5.

⁷ *Kamerstukken I 2019/20*, 19 637, D, p. 6.

⁸ Memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND, p. 6.

⁹ *Kamerstukken II 2019/20*, 19 637, nr. 2585, p. 2.

het aantal asielaanvragen in Nederland tijdelijk exponentieel stijgt. Dat heeft zich in het verleden bijvoorbeeld voorgedaan als gevolg van gewapende conflicten in Joegoslavië, Irak, Afghanistan, de Hoorn van Afrika en meer recent in Syrië. De omstandigheid dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst gefinancierd wordt op instroom, waarbij geen rekening is gehouden met de bestaande werkvoorraad, is er in belangrijke mate debet aan dat beslistermijnen in heel veel zaken ruimschoots zijn overschreden. Het is de overheid te verwijten dat niet tijdig een correctie heeft plaatsgevonden. In de voorjaarsnota van 2019 is pas gekozen voor een hogere structurele stabiele financiering van de IND.¹⁰

5.2 Buiten toepassing laten ingebrekestelling en oplegging dwangsommen

De ACVZ benadrukt dat het voor alle betrokkenen (burgers waaronder asielaanvragers en de overheid) van belang is dat de overheid zich houdt aan de voorgeschreven wettelijke termijnen voor de behandeling van asielaanvragen. Tijdig beslissen moet altijd het uitgangspunt zijn. De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is in werking gesteld om een financiële prikkel voor bestuursorganen in te stellen om te bewerkstelligen dat zij tijdig op aanvragen beslissen. Gelet op de hoge dwangsommen die aan de IND zijn opgelegd en de ontoereikende capaciteit om op aanvragen te beslissen, is de regering van oordeel dat deze financiële prikkel niet langer het beoogde effect heeft. De ACVZ begrijpt dat, gelet op de ontstane situatie, het voor de staatssecretaris lastig is om op korte termijn te bewerkstelligen dat de IND zich aan de wettelijke voorgeschreven beslistermijnen houdt. De ACVZ heeft er dan ook begrip voor dat de mogelijkheden om de IND in gebreke te stellen en de bestuursrechter een dwangsom op te laten leggen aan de IND, tijdelijk buiten toepassing worden gelaten. De regering anticipeert echter met een wetsvoorstel voor een permanente afschaffing, op het geheel onmogelijk maken van beide maatregelen. Volgens de regering zal worden gezocht naar een andere, passende prikkel om tijdig beslissen door het bestuursorgaan te bevorderen. Het is onzeker of een effectievere prikkel wordt gevonden en of een wetsvoorstel met die strekking daadwerkelijk zal worden ingediend en aangenomen. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het doel van het opleggen van een dwangsom is om een sterke financiële prikkel te introduceren zodat de overheid beslistermijnen beter naleeft.¹¹ De ACVZ is niet overtuigd van de noodzaak tot het vinden van een andere prikkel dan het opleggen van een dwangsom. De regering maakt niet duidelijk waarom het tijdig beslissen op asielaanvragen wezenlijk anders is dan het tijdig beslissen op andere bestuursrechtelijke zaken.

In de memorie van toelichting wordt door de regering een voorschot genomen op een permanente wet door erop te wijzen dat waar het asielaanvragen betreft het niet in balans is dat enerzijds tijdens de procedure in de kosten van levensbehoeften van aanvragers en gratis rechtsbijstand wordt voorzien, terwijl anderzijds deze aanvragers bij een te late beslissing grote bedragen kunnen ontvangen.¹² In dit verband wijst de ACVZ erop dat de situatie dat dwangsommen oplopen tot hoge bedragen, mede het gevolg is van besluiten van

¹⁰ *Kamerstukken II 2018/19, 19637, 2459.*

¹¹ *Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 3, p. 2.*

¹² Nader rapport inzake de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND, 20 mei 2020, p. 5.

de regering om de IND te bekostigen zonder rekening te houden met de werkvoorraad en vroegtijdig personeel van de IND af te schalen. De kosten van levensonderhoud en gratis rechtsbijstand werden ook al door de overheid bekostigd toen de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen door de Staten-Generaal werd aangenomen. Dit waren destijds geen redenen om de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen niet van toepassing te verklaren op verblijfsrechtelijke procedures. Bij de parlementaire behandeling van deze wet is een amendement om de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) en het Soeverein Besluit 1813 uit te zonderen van de dwangsomregeling verworpen.¹³

In het voorliggende wetsvoorstel is opgenomen dat de tijdelijke wet in werking blijft als binnen een jaar na inwerkingtreding een wetsvoorstel voor een permanente wet is ingediend. Door een eenduidige vervaldatum op te nemen in het voorliggende wetsvoorstel wordt meer duidelijkheid gegeven en kan beter geborgd worden dat de behandeling van het wetsvoorstel voor een permante wet voortvarend wordt aangepakt.

Aanbeveling:

Neem in het wetsvoorstel een eenduidige vervaldatum op voor de tijdelijke wet.

5.3 Onmogelijkheid om beroep in te stellen tegen niet tijdig beslissen

Het wetsvoorstel voorziet er - na aanpassing naar aanleiding van het advies van de Raad van State - in, dat gedurende één jaar na inwerkingtreding van de wet geen beroep kan worden ingesteld tegen het niet tijdig beslissen door het bestuursorgaan. De Raad van State heeft erop gewezen dat het beperken van oplopende kosten door dwangsommen het niet noodzakelijk maakt om het instellen van beroep tegen het niet tijdig beslissen ook uit te sluiten. Bij invoering van deze mogelijkheid heeft de wetgever erop gewezen dat het ontbreken van een mogelijkheid om bij de rechter op te kunnen komen tegen het niet tijdig beslissen uiterst onbevredigend is.¹⁴ In reactie op het advies van de Raad van State stelt de regering dat met het behandelen van beroepen tegen het niet tijdig beslissen personele capaciteit is gemoeid waardoor de wet haar doel voorbij zou schieten. De ACVZ meent dat dit naar zijn aard eenvoudige zaken betreffen die in beginsel buiten zitting worden afgedaan, waardoor deze procedures niet veel personele capaciteit vergen. De adviescommissie wijst erop dat het recht op toegang tot de rechter en het recht op een effectief rechtsmiddel fundamentele rechten zijn die in het concrete geval niet beperkt kunnen worden op grond van algemene efficiency argumenten. De beperking moet in het concrete geval proportioneel zijn in verhouding tot het legitieme (algemene) belang dat ermee gemoeid is. De absolute beperking van de toegang tot de bestuursrechter in het concrete geval kan niet gebaseerd worden op het (algemene) belang de IND te ontlasten. Met name niet wanneer de verhoogde werkdruk van de IND niet is

¹³ Memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND, p. 2.

¹⁴ Kamerstukken II 1988/89, 20 221, nr. 3, p. 120.

veroorzaakt door overmacht maar door beslissingen van de regering inzake de financiering en inrichting van de IND. Daarnaast leidt een vertraging van de asielprocedure tot een beperking van meerdere EVRM-rechten en dient een effectief rechtsmiddel op nationaal niveau open te staan tegen deze beperkingen. Het is de vraag of alleen de mogelijkheid van een kort geding bij de civiele rechter kan worden aangemerkt als een effectief rechtsmiddel in deze context.¹⁵ De ACVZ acht de toegang tot de rechter een fundamenteel recht en adviseert om het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Aanbeveling:

Wijzig het wetsvoorstel zodat de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen niet tijdig beslissen bij de bestuursrechter, gehandhaafd blijft.

5.4 Verlenging van de beslistermijn in asielzaken

In de brief van 15 mei 2020 van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer is aangekondigd dat de beslistermijn in asielzaken wordt verlengd van zes naar twaalf maanden.¹⁶ Dit besluit van de staatssecretaris is (mede) gebaseerd op de Richtsnoeren van de Europese Commissie.¹⁷ In deze richtsnoeren wordt overwogen om de noodbepaling uit de Procedurerichtlijn - die een verlenging van de beslistermijn mogelijk maakt indien er een groot aantal asielzoekers tegelijk asiel aanvraagt - ook toe te passen op een situatie die voortvloeit uit de COVID-19-pandemie, omdat in de richtlijn deze situatie niet is voorzien.¹⁸ De noodbepaling uit de Procedurerichtlijn is geïmplementeerd in de Vw 2000 in artikel 42, vierde lid, sub b.¹⁹ De ACVZ is van mening dat de aangekondigde verlenging van de beslistermijn niet in overeenstemming is met deze bepaling uit de Vw 2000, aangezien het aantal asielaanvragen gedurende de Corona-crisis juist is afgenomen. De adviescommissie beveelt aan om bij beoordeling van het voorliggende wetsvoorstel deze maatregel te betrekken. Vraag die hierbij ook gesteld kan worden is of de in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen noodmaatregelen en de verlenging van de beslistermijn in asielzaken met zes maanden op zichzelf en in onderlinge samenhang gezien noodzakelijk zijn.

Aanbeveling:

Betrek de verlenging van de beslistermijn in asielzaken met zes maanden bij de beoordeling van het voorliggende wetsvoorstel.

¹⁵ De Raad van State heeft erop gewezen dat uitsluiting van de bestuursrechter ertoe zou kunnen leiden dat een vordering bij de burgerlijke rechter in het kader van een beroep tegen niet tijdig beslissen ontvankelijk is. Dat zou ernstig afbreuk doen aan de keuzes van de wetgever om rechtsbescherming voor vreemdelingen ten aanzien van verblijfsrechtelijke aanspraken binnen het bestuursrecht te bieden. Het zou een terugkeer betekenen naar de situatie van voor de Vreemdelingenwet 2000.

¹⁶ Gevolgen richtsnoer Europese Commissie voor beslistermijnen IND, 15 mei 2020, kenmerk 2892457.

¹⁷ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)).

¹⁸ Artikel 31, derde lid, onder b, van de Procedurerichtlijn (Richtlijn 2013/32/EU).

¹⁹ Stb. 2015, 292.

5.5 Consultatie van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

De ACVZ heeft er begrip voor dat uitzonderlijke omstandigheden om bijzondere maatregelen kunnen vragen en dat spoedregelgeving daar onderdeel van uitmaakt. De wettelijke taak van de adviescommissie om te adviseren over het beleid en de wet- en regelgeving op het gebied van migratie is vastgelegd in artikel 2 van de Vreemdelingenwet 2000. Indien de ACVZ niet in de gelegenheid wordt gesteld om te adviseren, is zij niet in staat om op zinvolle wijze invulling te geven aan deze wettelijke taak.

Aanbeveling:

Consulter de ACVZ ook (op enige wijze) in gevallen waarin met spoed regelgeving tot stand dient te komen.