

Vergaderjaar 2019–2020

35 406

Voorstel van wet van de leden Wilders en Emiel van Dijk tot wijziging van de Vreemdelingenwet in verband met afschaffing van de dwangsomregeling bij asielaanvragen (Noodwet afschaffing dwangsomregeling ter voorkoming van misbruik door asielzoekers)

Nr. 4

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 30 april 2020, W16.20.0049/II en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 6 mei 2020, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 6 maart 2020 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Wilders en Emiel van Dijk tot wijziging van de Vreemdelingenwet in verband met afschaffing van de dwangsomregeling bij asielaanvragen (Noodwet afschaffing dwangsomregeling ter voorkoming van misbruik door asielzoekers), met memorie van toelichting.

De Noodwet afschaffing dwangsomregeling ter voorkoming van misbruik door asielzoekers (hierna: Noodwet) beëindigt de mogelijkheid voor asielzoekers om bij niet tijdig beslissen zonder rechterlijke tussenkomst een dwangsom te verkrijgen. Daartoe bepaalt de Noodwet dat de dwangsomregeling bij niet tijdig beslissen van paragraaf 4.1.3.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet van toepassing is op aanvragen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. In de asielprocedure wordt in een steeds groter deel van de zaken de wettelijke beslistermijn overschreden. De dwangsomverplichtingen van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) lopen hierdoor steeds verder op.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft begrip voor de wens van de initiatiefnemers om hieraan een einde te maken. Een tijdelijke opschorting van de dwangsomregeling is bij wijze van uitzondering verdedigbaar voor de duur die nodig is om bij de IND orde op zaken te stellen en weer aan de wettelijke beslistermijn te kunnen voldoen. In de Noodwet wordt er echter voor gekozen de dwangsom opgenomen in paragraaf 4.1.3.2 Awb definitief af te schaffen. Met het tijdig beslissen, ook op asielaanvragen, zijn grote belangen gemoeid en de noodzaak de dwangsomregeling definitief af te schaffen is onvoldoende gemotiveerd.

Daarnaast lost de Noodwet de dwangsomproblematiek niet op, omdat de rechter gehouden blijft bij een gegrond beroep niet tijdig beslissen een dwangsom op te leggen. In verband hiermee dient het initiatiefvoorstel nader te worden overwogen.

1. Achtergrond

Op 1 oktober 2009 is de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (hierna: de Wet dwangsom) in werking getreden.¹ Deze wet beoogt burgers een effectiever rechtsmiddel geven tegen te trage besluitvorming door het bestuur na ingebrekestelling een dwangsom te kunnen opleggen bij het niet naleven van de wettelijke voorgeschreven beslistermijnen. De IND dient op grond van artikel 42, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 in beginsel binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag een beschikking te geven op een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiël, de zogenoemde «wettelijke beslistermijn».² De Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) kent een aantal grondslagen om die beslistermijnen te verlengen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer complexe feitelijke of juridische kwesties aan de orde zijn of er een groot aantal vreemdelingen tegelijk een aanvraag indient waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden.³

De Wet dwangsom maakt het mogelijk op twee manieren consequenties te verbinden aan het niet tijdig beslissen door de IND. Ten eerste een regeling op grond waarvan een bestuursorgaan een dwangsom verschuldigd kan zijn voor iedere dag dat de beslissing uitblijft (opgenomen in paragraaf 4.1.3.2 Awb). Indien de IND binnen twee weken na ontvangst van een ingebrekestelling niet alsnog beslist, verbeurt hij een dwangsom aan de vreemdeling voor elke dag dat hij in gebreke is, doch voor ten hoogste 42 dagen. De maximale kosten van deze dwangsom bedragen € 1.442 per zaak.⁴

Ten tweede een regeling op grond waarvan na ingebrekestelling rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld tegen niet-tijdig beslissen door het bestuursorgaan (zie afdeling 8.2.4a Awb).⁵ Indien het beroep gegrond is, bepaalt de bestuursrechter dat het bestuursorgaan binnen twee weken alsnog beslist. Daaraan verbindt de bestuursrechter een (nieuwe) dwangsom die het bestuursorgaan verbeurt als het niet beslist binnen de door de bestuursrechter opgelegde termijn van twee weken. De hoogte van de dwangsom is niet wettelijk bepaald en derhalve aan het oordeel van de rechter overgelaten. In ruim 95% van de gevallen is de dwangsom € 100 per dag, met een maximum van

¹ 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.

² De beslistermijnen voor een asiëlverzoek zijn neergelegd in de Vw2000, zie artikel 42 en 43 Vw2000. Dit is de implementatie van artikel 31 van de Richtlijn2013/32/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 180/60.

³ Artikel 4:15, tweede lid, onder c Awb bepaalt dat de beslistermijnen voor het geven van een beschikking worden opgeschort zolang het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is een beschikking te geven. Voor aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiël voor bepaalde tijd bevat de Procedurerichtlijn dwingende beslistermijnen en deze richtlijn kent geen uitzonderingsmogelijkheid voor een beroep op overmacht. Daarnaast volgt uit de jurisprudentie inzake termijnoverschrijdingen dat administratieve of organisatorische problemen binnen de invloedssfeer van het bestuursorgaan niet een beroep op overmacht rechtvaardigen, ook niet als zij van structurele aard zijn (bijv. vz. CBb 28 april 1995, JB 1995/136, en Rb. Roermond 9 februari 1996, JB 1996/102).

⁴ Zie artikel 4.17 Awb ev.

⁵ Zie artikel 6.12, tweede lid, onder b, van de Awb.

€ 15.000.⁶ In een enkel geval legt de rechter een hogere dwangsom op van € 250 per dag.

De IND kampt met grote achterstanden in het beslissen op asielverzoeken. Deze zijn het gevolg van bezuinigingen op personeel in combinatie met een licht verhoogde asielinstroom en een financieringssystematiek die niet verder reikte dan de korte termijn.⁷ Op 31 januari 2020 waren er ongeveer 8.900 individuele zaken in de algemene asielprocedure waarin de beslistermijn was overschreden.⁸ De IND wordt hierdoor steeds vaker geconfronteerd met ingebrekestellingen en beroepen bij niet tijdig beslissen als bedoeld in de Awb. De financiële gevolgen hiervan zijn voor 2019–2020 inmiddels opgelopen tot een bedrag tussen de € 30 miljoen en € 40 miljoen aan dwangsomverplichtingen en dit bedrag loopt momenteel verder op met naar schatting € 1 miljoen per week. De regering heeft maatregelen aangekondigd om de doorlooptijden te bekorten en de dwangsommen aan te pakken.⁹

2. Beoordeling van de Noodwet

De Afdeling heeft begrip voor de wens van initiatiefnemers om de dwangsomproblematiek aan te pakken. De Wet dwangsom schiet thans in asielzaken haar doel voorbij. De Wet dwangsom is immers bedoeld als middel om het bestuursorgaan, in dit geval de IND, te prikkelen tijdig op een aanvraag te beslissen. Gesteld kan worden dat deze prikkel op dit moment wat betreft de verzoeken om asiel niet werkt. Dat blijkt onder meer uit lange doorlooptijden en een onevenredig hoog bedrag aan door de IND verbeurde dwangsommen. Dat betekent dat bij de IND andere, structurele oplossingen nodig zijn om te bereiken dat tijdig wordt beslist. Daarom is een tijdelijke opschorting van de dwangsomregeling bij wijze van uitzondering verdedigbaar, totdat de IND weer in staat is tijdig op verzoeken om asiel te beslissen. Tegen deze achtergrond merkt de Afdeling het volgende op.

a. Definitief afschaffen dwangsom in asielzaken

Nog daargelaten dat een asielzoeker er recht op heeft tijdig te weten waar hij aan toe is, zijn er ook overigens grote belangen gemoeid met een voortvarende behandeling van asielverzoeken. Een asielzoeker die geen aanspraak maakt op bescherming, dient immers zo snel mogelijk terug te keren naar het land van herkomst en een asielzoeker die wel recht heeft op bescherming dient zo snel mogelijk zijn plaats in de Nederlandse samenleving in te nemen. Bovendien zijn aan het oplopen van de beslistermijnen ook hoge kosten voor de lange opvang van asielzoekers verbonden en leidt het tot een groot gebrek aan opvangplaatsen.

Gesteld kan worden dat de dwangsom als middel om tijdige besluitvorming te bewerkstelligen, thans in asielzaken niet adequaat werkt. De initiatiefnemers maken echter niet duidelijk waarom, wanneer de besluitvorming binnen de IND weer op orde is, de dreiging van de verbeurde van een dwangsom niet ook in asielzaken net als op de andere

⁶ Kamerstukken II, 2019/20, 19 637, nr. 2585, p. 3.

⁷ Zie daarover: Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht, 4 juni 2019; Significant Public, onderzoek doorlooptijden IND, definitieve rapportage, spoor 4, algemene asielprocedure, 21 februari 2020. Uit dit laatste rapport blijkt dat medewerkers van de IND een hoge werkdruk ervaren, waarbij de olopende dwangsommen en de continue aanwezigheid van een grote voorraad een belangrijke rol spelen. Ook al worden productieafspraken gehaald, is er onder medewerkers toch onrust en zelfs frustratie door de dwangsommen en voorraad. Zie p. 28.

⁸ Kamerstukken II, 2019/20, 19 637, nr. 2585, p. 3.

⁹ Kamerstukken II, 2019/20, 19 637, nr. 2585; Kamerstukken II, 2019/20, 19 637, nr. 2598.

gebieden van het bestuursrecht haar in de ogen van de wetgever nuttige rol als stok achter de deur kan hernemen. De Afdeling acht onvoldoende gemotiveerd dat definitief afschaffen noodzakelijk is en acht dit op voorhand niet aannemelijk.

De Afdeling adviseert het voorstel te wijzigen en te kiezen voor een tijdelijke opschorting van de dwangsomregeling.

De indieners zijn het gedeeltelijk eens met de analyse van de Raad van State. De indieners zijn van mening dat mensen die naar Nederland komen en gebruik maken van de gastvrijheid die dit land biedt om mensen die door veilige landen heen zijn gereisd en voor Nederland kiezen als asielbestemming te accepteren, niet extra beloond zouden moeten worden. Zeker niet aangezien dat als gevolg van de grote interesse om asiel in Nederland aan te vragen, de diensten overweldigd zijn en de procedure langer duurt dan wettelijk is vastgesteld. Eenieder die het gastland dan financieel probeert te benadelen door te procederen terwijl zij met gastvrijheid zoals gratis opvang, eten, zorg, zakgeld etc. zijn beloond, kunnen we in Nederland missen als kiespijn. Om die reden handhaven de indieners het voorstel tot de permanente afschaffing van de dwangsomregeling voor asielzoekers en geven zij daarmee de voorkeur aan het uitzonderen van asielzaken, zoals dit voor de wijziging van 2009 reeds het geval was.

b. Noodwet lost de huidige dwangsomproblematiek niet op

De Noodwet laat de verplichting voor de bestuursrechter om aan de gegrondverklaring van een beroep niet-tijdig beslissen een dwangsom te verbinden, bestaan. Zoals uit punt 1 blijkt, bedraagt de te verbeuren dwangsom als gevolg van een beroep niet-tijdig beslissen door de rechter in beginsel € 15.000 per zaak en daarmee het leeuwendeel van het totaalbedrag aan dwangsommen.

De Afdeling constateert dat de Noodwet daarmee geen oplossing biedt voor het grote bedrag aan dwangsommen dat als gevolg van rechterlijke uitspraken wordt verbeurd op grond van niet-tijdig beslissen door de IND. Uitgaande van de doelstelling van de Noodwet zou ook de dwangsom die wordt verbonden aan een gegrond beroep tegen niet-tijdig beslissen moeten worden uitgesloten.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

De indieners verwelkomen het advies van de Raad van State op dit punt en zullen het voorstel zodanig wijzigen opdat ook dwangsommen die verbonden zijn aan een gegrond beroep tegen niet-tijdig beslissen zullen worden uitgesloten met dit voorstel.

c. Misbruik

De citeertitel spreekt van «voorkoming van misbruik door asielzoekers». Initiatiefnemers wijzen er op dat zij het onacceptabel vinden dat asielzoekers gebruik kunnen maken van een dwangsomregeling en zo beloond worden met belastinggeld. De dwangsomregeling maakt Nederland volgens initiatiefnemers aantrekkelijk voor nieuwe asielzoekers die doelbewust, met de hulp van asieladvocaten en Vluchtelingenwerk, hun aanvraag saboteren om zo aanspraak te maken op de regeling.

De Afdeling merkt in dit verband op dat de citeertitel de suggestie wekt dat het niet tijdig beslissen door de IND, als gevolg waarvan de dwangsomkosten zo hoog zijn opgelopen, wordt veroorzaakt doordat asielzoekers moedwillig misbruik maken van de asielprocedure om een dwangsom te verkrijgen. Zoals hiervoor reeds besproken en ook door de regering wordt erkend, is de oorzaak van de lange doorlooptijden bij de IND en navenant hoog opgelopen bedragen aan te verbeuren dwangsommen, gelegen in beleidsmatige en financiële keuzes van de regering.

Gelet hierop adviseert de Afdeling de woorden «ter voorkoming van misbruik door asielzoekers» uit de citeertitel te schrappen.

De indieners zijn onaangenaam verrast dat de Raad van State zich politiek meent te moeten mengen in de titel van deze noodwet en daarbij het standpunt van de huidige regering als motivatie aanhaalt. De indieners wijzen erop dat het niet aan de Raad van State is een politieke beoordeling te maken van het voorstel, maar het dit enkel juridisch te toetsen. De indieners zullen de titel van het voorstel dan ook handhaven aangezien deze het beste het doel omschrijft dat met dit voorstel wordt beoogd.

3. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De initiatiefnemers hebben de redactionele opmerking overgenomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefvoorstel en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

De initiatiefnemers,
Wilders
Emiel van Dijk

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W16.20.0049/II

In Artikel 71b schrappen: «en op beslissingen op bezwaar tegen deze besluiten».