



Werkinstructie SUA/JZ

Openbaar

Aan Van	Directeuren IND Directeur-Generaal IND
Nummer & Titel	WI 2023/8 Niet tijdig beslissen en dwangsommen
Hoofdtak Publicatiedatum	Asiel / Nederlanderschap / Regulier 14-07-2023
Geldig vanaf Geldig tot en met	14-07-2023 14-07-2024
Bijlagen	<ol style="list-style-type: none">1. Systematische weergave dwangsomregeling2. Rekenhulp hoogte automatische dwangsom3. Schema uitkeren dwangsom met verjaringstermijn

Inhoud

1	Inleiding	3
2	Relevante wetgeving	3
2.1	De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen	3
2.2	Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND.....	5
3	Beslistermijnen en mogelijkheden tot verruiming.....	6
3.1	Wettelijke en redelijke beslistermijn.....	6
3.2	De mogelijkheden tot verruiming van de beslistermijn	7
4	De IGS	8
4.1	Wat is een IGS?	8
4.2	Geldigheid IGS	8
4.3	Samenloop met een klacht.....	9
4.4	Behandelen geldige IGS	9
5	De bestuurlijke dwangsom.....	10
5.1	De bestuurlijke dwangsom: berekening van de start- en einddatum.....	10
5.2	De bestuurlijke dwangsom: bedragen	12
5.3	Rechtsmiddelen.....	13
5.4	Aanvraag of bezwaar voor meerdere personen (samenhang)	13
5.5	Geen verschuldigheid van de bestuurlijke dwangsom	15
5.6	Bestuurlijke dwangsom en opschorting van de beslistermijn	17
5.7	Verjaring van de bestuurlijke dwangsom	19
5.8	Onverschuldigde betaling.....	19
5.9	Uitbetaling van de bestuurlijke dwangsom	20
6	Rechterlijke dwangsom en BNTB.....	20
6.1	Algemeen	20
6.2	Bekendmaking van de rechterlijke dwangsom	22
6.3	Samenhang	22
6.4	De IND kan niet binnen de door de rechter opgelegde termijn beslissen om redenen waarop de IND geen invloed heeft	23
6.5	Verjaring van de rechterlijke dwangsom	24
6.6	Uitbetaling van de rechterlijke dwangsom.....	24
7	Intrekking en vernietiging van beschikkingen in (hoger) beroep	25
7.1	Gevolgen van de intrekking van een beschikking door de IND	25
7.2	Vernietiging van een beschikking door de rechter	26
7.3	Vovo in hoger beroep ter voorkoming van een dwangsom	27
Bijlage I	Schematische weergave dwangsomregeling	28
Bijlage II	Rekenhulp automatische dwangsom.....	29
Bijlage III	Schema uitkeren dwangsom met verjaringstermijn.....	30

1 Inleiding

Er bestaan verschillende openbare werkinstructies en informatieberichten die gaan over het niet tijdig beslissen door de IND en dwangsommen. Met deze werkinstructie wordt beoogd om één gebundelde werkinstructie (hierna: WI) beschikbaar te stellen aan de beslisdirecties. In deze WI komen onder andere de volgende onderwerpen aan de orde: de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND, beslistermijnen en mogelijkheden om deze te verlengen, ingebrekestellingen, de bestuurlijke dwangsom en de rechterlijke dwangsom.

Met de publicatie van deze WI komen WI 2020/4 en de volgende Informatieberichten te vervallen:

- IB 2021/73 Gevolgen uitspraak rechtbank Groningen met betrekking tot uitbetaling dwangsommen;
- IB 2021/86 Tijdelijke wet dwangsom;
- IB 2022/64 Afdelingsuitspraak inzake de Tijdelijke wet dwangsom 2;
- IB 2022/107 Afdelingsuitspraken d.d. 30 november 2022 inzake de Tijdelijke wet dwangsom (3).

Waar in deze werkinstructie wordt gesproken over de 'aanvrager' wordt daarmee zowel de aanvrager van een verblijfsvergunning of van een visum als de verzoeker om naturalisatie, heroverweging, restitutie leges en informatie op grond van de Wet open overheid en de Algemene Verordening Gegevensbescherming bedoeld. Met de 'indiener' wordt de indiener van een ingebrekestelling bedoeld. Met 'aanvraag' wordt ook 'verzoek' bedoeld en met 'bezwaarschrift' wordt ook 'administratief beroepschrift' bedoeld.

Een automatische dwangsom wordt ook wel een bestuurlijke dwangsom genoemd. In deze WI zal de term 'bestuurlijke dwangsom' worden gehanteerd.

2 Relevante wetgeving

2.1 De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

Toepassingsbereik van de Wet dwangsom

Op 1 oktober 2009 is de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen in werking getreden (hierna: Wet dwangsom). Deze wet beoogt meer doeltreffende rechtsmiddelen tegen het niet tijdig beslissen door de overheid te bieden.

De Wet dwangsom is van toepassing op het hele bestuurs(proces)recht. Dat betekent dat de Wet dwangsom in beginsel van toepassing is op alle aanvragen en beslissingen op bezwaar die een bestuursorgaan dient te nemen. De dwangsomregeling geldt sinds 1 oktober 2009 voor besluiten op grond van de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: RWN). Sinds 1 oktober 2012 is de dwangsomregeling ook van toepassing verklaard voor alle beschikkingen die zijn genomen op grond van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw) of op een bezwaar tegen zodanige beschikkingen. Sinds die tijd geldt de Wet dwangsom dus voor de gehele IND.

In de afgelopen jaren is het bereik van de Wet dwangsom enigszins ingeperkt. Zo is het sinds 1 oktober 2016 niet langer mogelijk om een bestuurlijke dwangsom te verbeuren in verzoeken op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) en op grond van de Wet hergebruik van overheidsinformatie (hierna: Who). Het is in die zaken nog wel mogelijk om een beroep niet tijdig beslissen (hierna: BNTB) in te dienen en de rechtbank te vragen om een rechterlijke dwangsom te verbinden aan de BNTB-uitspraak.¹ Andere belangrijke

¹ Artikelen 8.2 en 8.4 Woo en artikelen 4a en 4b Who.

ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in de context van de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND (hierna: Tijdelijke wet). Die wet wordt verderop in dit hoofdstuk nader toegelicht.

De Wet dwangsom geldt voor vreemdelingrechtelijke procedures en naturalisatieprocedures, visumaanvragen, verzoeken op grond van de Woo, de AVG, de Who en verzoeken om heroverweging en restitutie leges. De Wet dwangsom is niet van toepassing op verzoeken om schadevergoeding en op klachten, voorbereidingshandelingen en besluiten die ambtshalve worden genomen (zoals een besluit tot intrekking van een verblijfsvergunning). Als in deze zaken de mogelijkheid van een bezwaarschrift is opengesteld, is op de behandeling daarvan de Wet dwangsom wel van toepassing.

Wat wordt in de Wet dwangsom geregeld?

De Wet dwangsom bevat een tweetal regelingen voor die gevallen waarin een bestuursorgaan niet binnen de daarvoor geldende termijn beslist:

1. Een regeling op grond waarvan een bestuursorgaan een bestuurlijke dwangsom verschuldigd kan zijn voor iedere dag dat de beslissing uitblijft (afdeling 4.1.3.2 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)).
2. Een regeling op grond waarvan direct beroep bij de bestuursrechter kan worden ingediend tegen niet-tijdig beslissen door het bestuursorgaan en door de bestuursrechter een rechterlijke dwangsom kan worden opgelegd (afdeling 8.2.4a Awb).

Een bestuurlijke dwangsom wordt automatisch verbeurd als de IND de wettelijke beslistermijn heeft overschreden, vervolgens schriftelijk in gebreke is gesteld en niet binnen twee weken na die ingebrekestelling alsnog een besluit heeft genomen. De bestuurlijke dwangsom begint automatisch te lopen vanaf twee weken na de ontvangst van een geldige ingebrekestelling (hierna: IGS).² Het maximumbedrag is € 1.442,-.³

Daarnaast kan, nadat een geldige IGS is ingediend en twee weken zijn verstreken zonder dat alsnog een besluit is bekendgemaakt, bij de rechter een BNTB worden ingediend.⁴ Een rechterlijke dwangsom is aan de orde indien de beslistermijn om een besluit te nemen is verstreken, de rechter aan de IND middels een uitspraak een zekere termijn heeft gegund om alsnog te beslissen én de IND die termijn ook heeft laten verstrijken. Doorgaans wordt een rechterlijke dwangsom van € 100,- per dag opgelegd, met een maximum van € 7.500,-.⁵

Een combinatie van de bestuurlijke en rechterlijke dwangsom is mogelijk.⁶

Feitelijke handelingen

In het geval van het uitblijven van andere handelingen van bestuursorganen (niet zijnde besluiten), ook wel *feitelijke handelingen* genoemd⁷ (bijvoorbeeld het teruggeven van een document of het plakken van een sticker in een paspoort) wordt geen bestuurlijke dwangsom verbeurd. Hoofdstuk 4 Awb, waarin de beslistermijnen en de bestuurlijke dwangsom wordt geregeld, wordt in artikel 6:1 Awb namelijk niet van overeenkomstige toepassing verklaard

² De voorwaarden waaronder sprake is van een geldige IGS zijn nader toegelicht in par. 4.2 van deze WI.

³ Zie voor een nadere toelichting op de bestuurlijke dwangsom hoofdstuk 5 van deze WI.

⁴ Zie artikelen 8:55b tot en met 8:55f Awb in samenhang met artikel 6:12, tweede lid, sub b, Awb.

⁵ Het beleid van rechtbank Den Haag ten aanzien van de beroepen niet tijdig in het vreemdelingenrecht kan worden geraadpleegd via www.rechtspraak.nl.

⁶ Let wel: voor asielzaken is met de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND vanaf 11 juli 2020 een wat afwijkende regeling gaan gelden. Zie voor meer informatie par. 2.2 van deze WI.

⁷ Zie ook artikel 72, derde lid, Awb

op feitelijke handelingen. Echter, een feitelijke handeling mag niet onredelijk laat worden verricht. Is dat toch het geval, dan staat de weg van een IGS en de rechterlijke dwangsom open.⁸

2.2 Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND

De afgelopen jaren heeft de IND achterstanden opgelopen bij het afhandelen van asielaanvragen. Daardoor is de IND in toenemende mate geconfronteerd met IGS-en en BNTB's, waardoor ook de kosten in het kader van de verplichting om dwangsommen te vergoeden flink zijn opgelopen. Dit heeft onder andere geleid tot het in werking treden van de Tijdelijke wet op 11 juli 2020. Daarin werd geregeld dat tijdelijk niet langer (bestuurlijke en rechterlijke) dwangsommen hoeven te worden betaald als de IND te laat beslist op een asielaanvraag.⁹

Ook is er een wetsvoorstel ingediend voor de 'Wet herziening regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken' (hierna: Definitieve wet). De laatstgenoemde wet voorziet in de definitieve afschaffing van de dwangsommen in alle vreemdelingenzaken en is momenteel aanhangig bij de Tweede Kamer.¹⁰

Vanaf 11 juli 2020 regelde de Tijdelijke wet dat het niet meer mogelijk was om in zaken waarin de IND niet tijdig op een asielaanvraag had beslist dwangsommen te verbeuren én BNTB's bij de rechtbanken in te dienen. Naar aanleiding van een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op het voorstel van de Definitieve wet¹¹ is besloten om één jaar na de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet, vanaf 11 juli 2021, het indienen van BNTB's in asielzaken opnieuw mogelijk te maken, echter zonder dat dit kan leiden tot oplegging van dwangsommen.

In de periode 2021-2022 hebben verschillende rechterlijke procedures gespeeld over de geldigheid van de Tijdelijke wet, voor zover daarin de mogelijkheid was uitgesloten dwangsommen te verbeuren in asielzaken. Op 30 november 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) twee belangrijke uitspraken over de Tijdelijke wet gedaan. In een van die uitspraken heeft de Afdeling geoordeeld dat het afschaffen van de bestuurlijke dwangsom in asielzaken wel is toegestaan,¹² en in een andere uitspraak dat het afschaffen van de rechterlijke dwangsom in asielzaken niet is toegestaan.¹³

Als gevolg van deze uitspraken geldt voor asielzaken waarin niet tijdig is beslist het volgende:

1. Indien de rechter in een BNTB-uitspraak een nadere termijn heeft opgelegd aan de IND om te beslissen en in die uitspraak een rechterlijke dwangsom heeft opgelegd, dan dient de rechterlijke dwangsom voortaan altijd te worden vastgesteld en uitgekeerd als niet binnen de door de rechter opgelegde nadere termijn is beslist. Dit geldt echter niet voor de BNTB- en bodemzaken die al zijn gesloten. Die zaken staan in rechte vast en zullen niet ambtshalve heropend worden.

⁸ AbRS, 29 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1025, r.o. 6 - 6.3

⁹ Kamerstukken II 2019-2020, 35 476, nr. 3. Let wel: de Tijdelijke wet is niet van toepassing in die zaken waarin de IND vóór de datum van inwerkingtreding van deze wet (11 juli 2020) niet binnen de wettelijke termijn heeft beslist op een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28, eerste lid, Vw en de IND 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 Awb heeft ontvangen. Zie artikel 3 van de Tijdelijke wet.

¹⁰ Kamerstukken II 2020-2021, 35 749, nr. 3.

¹¹ Kamerstukken II 2020-2021, 35 749, nr. 4.

¹² AbRS, 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3352.

¹³ AbRS, 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3353.

2. Bestuurlijke dwangsommen dienen in asielzaken niet meer te worden uitbetaald. De aanvrager kan de IND nog wel in gebreke blijven stellen, ook omdat een IGS een vereiste is voor een BNTB-procedure, maar dit zal niet leiden tot het uitkeren van een bestuurlijke dwangsom. Hierbij geldt wel een uitzondering voor wat 'oudere' uitspraken die zijn gedaan in het jaar 2022 door sommige zittingsplaatsen (doorgaans 's-Hertogenbosch of Roermond) vóór de Afdelingsuitspraken van 30 november 2022 en waarin deze zittingsplaatsen, ondanks de Tijdelijke wet, bestuurlijke dwangsommen hebben vastgesteld. Vooral in die gevallen waarin de IND geen hoger beroep heeft ingediend tegen dergelijke uitspraken en deze inmiddels in rechte zijn komen vast te staan, zal de IND toch tot uitkering van de bestuurlijke dwangsom moeten overgaan. In alle andere gevallen hoeven er geen bestuurlijke dwangsommen meer te worden uitgekeerd in asielzaken.

3 Beslistermijnen en mogelijkheden tot verruiming

Voordat een dwangsom aan de orde is, dient er eerst sprake te zijn van een termijnoverschrijding bij het bekendmaken¹⁴ van een beschikking. Hieronder wordt ingegaan op de wettelijke en redelijke beslistermijnen en de mogelijkheden tot verlenging of opschorting daarvan.

3.1 Wettelijke en redelijke beslistermijn

De hoofdregel is dat het bestuursorgaan op de aanvraag of op het bezwaarschrift moet beslissen binnen de wettelijke beslistermijn. Als er geen wettelijke beslistermijn is, geldt een redelijke beslistermijn.¹⁵ In de Circulaire Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (juridische versie) is verduidelijkt wat er onder een redelijke termijn wordt verstaan:

"(...) Wat een redelijke termijn is, is afhankelijk van de soort beslissing en kan enkele weken of maanden zijn, maar in uitzonderlijke gevallen zelfs enkele dagen. De redelijke termijn is in ieder geval na acht weken verstreken, indien het bestuursorgaan in de acht weken na ontvangst van de aanvraag tot het geven een beschikking a) geen beschikking heeft gegeven en b) geen redelijke termijn heeft gesteld waarbinnen de aanvrager de beschikking wél tegemoet mag zien (art. 4:13, tweede lid, van de Awb).

Wanneer het bestuursorgaan na ontvangst van een aanvraag een redelijke termijn heeft genoemd waarbinnen de beschikking tegemoet kan worden gezien, moet in ieder geval binnen deze termijn worden beslist. Deze termijn hoeft geen acht weken te zijn. Met een dergelijke mededeling kan het bestuur aangeven dat de beslistermijn langer is dan acht weken, met dien verstande dat een belanghebbende op grond van art. 6:2 Awb bezwaar kan maken, indien hij van mening is dat een door het bestuursorgaan medegedeelde termijn niet redelijk is. De aanvrager kan een door

¹⁴ Bekendmaking van een beschikking geschiedt door toezending of uitreiking aan de aanvrager. Dit is nader geregeld in artikelen 3:40 tot en met 3:45 van de Awb. Indien een beschikking via het verzendhuis (centrale post) is verzonden, is voor de datum van de bekendmaking van de beschikking het moment bepalend waarop de beschikking daadwerkelijk door het verzendhuis is verzonden. De datum van de bekendmaking wordt dus niet bepaald door het moment dat de beschikking in Indigo definitief is gesteld en aan de centrale post is aangeboden.

¹⁵ Zie artikelen 4:13 en 4:14 Awb.

*het bestuur medegedeelde redelijke termijn niet met een ingebrekestelling aanvechten. (...)*¹⁶

De wettelijke beslistermijnen voor de meeste aanvragen die de IND behandelt, zijn te vinden in de afzonderlijke Werkinstructie 2017/2: Tabel Producten en Beslistermijnen.¹⁷

3.2 De mogelijkheden tot verruiming van de beslistermijn

De Awb,¹⁸ de Vw¹⁹ en de RWN²⁰ kennen mogelijkheden om de wettelijke of redelijke beslistermijn te verruimen. Daarmee wordt bedoeld dat de beslistermijn onder bepaalde omstandigheden kan worden verlengd of voor enige duur kan worden opgeschort. Echter, dat kan alleen zolang de beslistermijn nog niet is verstreken. De wettelijke beslistermijnen en de redelijke beslistermijnen voor verschillende type zaken, alsook de mogelijkheden tot verruiming, zijn neergelegd in de eerdergenoemde WI 2017/2.

In veel gevallen zal er eerst een handeling van de IND nodig zijn voordat de beslistermijn wordt verruimd. Zo is het op grond van artikel 42 Vw mogelijk om onder bepaalde voorwaarden de beslistermijn voor het geven van een asielaanvraag te verlengen. Daarbij staat in artikel 42, zevende lid, Vw vermeld dat de vreemdeling in kennis moet worden gesteld van de verlenging.

Communicatie

Het is belangrijk dat de aanvrager op de hoogte wordt gehouden van de beslistermijn en een eventuele toepassing van de verruimingsgronden. Indien zich omstandigheden voordoen die gevolgen hebben voor de beslistermijn, moet de aanvrager worden geïnformeerd over de redenen van de verruiming van de beslistermijn en over de te verwachten nieuwe beslistermijn. Mededelingen omtrent een verruiming van de beslistermijn moeten zo veel mogelijk schriftelijk worden vastgelegd.

Als de IND voornemens is om de beslistermijn te verlengen, is het in veel gevallen wenselijk om eerst telefonisch te overleggen met de aanvrager of diens gemachtigde. Hierbij is het van belang om de inhoud van het gesprek in een telefoonnotitie vast te leggen.

Doorgaans is het dus van belang dat de IND een aanvrager zoveel mogelijk schriftelijk en individueel op de hoogte brengt over een verruiming van de beslistermijn. Echter, er zijn ook situaties denkbaar waarin het niet mogelijk en niet nodig is om een individuele brief over de verruiming van de beslistermijn naar de aanvrager te versturen. Een dergelijke situatie heeft zich voorgedaan in die gevallen waarin de IND de termijn om te beslissen op asielaanvragen die in een zekere periode zijn ingediend met 9 maanden heeft verlengd op grond van artikel 42, vierde lid, onder b, Vw (omdat een groot aantal vreemdelingen tegelijk een asielaanvraag indient waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden). De IND heeft in die concrete situatie de verlenging van de beslistermijn kenbaar gemaakt door een WBV te publiceren in de Staatscourant. Volgens de Afdeling is een dergelijke wijze van kenbaar maken van de verlenging niet onrechtmatig.²¹

¹⁶ Circulaire Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (juridische versie), *Stcrt.* 2019, 13178.

¹⁷ [WI 2017/2 Tabel producten en beslistermijnen - Immigratie- en Naturalisatiedienst \(pucoverheid.nl\)](#).

¹⁸ Zie bijvoorbeeld artikel 7:10, derde en vierde lid, Awb.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 2u, eerste lid, Vw; artikel 25, tweede lid, Vw; artikel 42, vierde en vijfde lid, Vw.

²⁰ Zie artikel 9, vierde lid, RWN.

²¹ AbRS, 8 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3232.

Tegen de mededeling van de verruiming kan geen rechtsmiddel worden ingesteld, omdat het een voorbereidingshandeling is in de zin van artikel 6:3 Awb.²²

Het is van cruciaal belang om de verruiming van de beslistermijn niet alleen goed te communiceren aan de aanvrager, maar ook om deze goed te registreren in Indigo.

4 De IGS

4.1 Wat is een IGS?

Een IGS is een schriftelijke (dus niet mondelinge) mededeling door de aanvrager of indiener van een bezwaarschrift dat de beslistermijn is overschreden, waarbij wordt aangedrongen om alsnog te beslissen. Er hoeft niet expliciet aangegeven te worden dat het om een IGS in de zin van artikel 4:17 Awb gaat.²³ De IGS is voor het overige vormvrij en de Awb vereist geen ondertekening. In de praktijk sturen gemachtigden van aanvragers vaak een brief naar de IND waarin ze de IND in gebreke stellen, echter sommigen sturen (al dan niet samen met een ((klacht)brief) een standaard IGS-formulier dat de IND voor het in gebreke stellen van de IND heeft ontwikkeld.²⁴

Uit de IGS moet in ieder geval wél blijken:

- op welk te nemen besluit de IGS ziet;²⁵ én
- dat de aanvrager of indiener de IND daarmee heeft willen manen binnen een bepaalde termijn alsnog een besluit te nemen.²⁶

Als er mondeling (bijvoorbeeld telefonisch) een IGS binnenkomt wordt zo spoedig mogelijk meegedeeld dat dit niet mogelijk is.²⁷ Daarbij wordt verwezen naar het standaard IGS-formulier op www.ind.nl, dat per gewone post aan de IND moet worden gestuurd. Zolang de digitale weg voor het indienen van een IGS niet is opengesteld, kan het achterwege blijven van een zo spoedig mogelijke mededeling dat de digitaal verzonden IGS niet geldig is, ertoe leiden dat de rechter de digitaal ingediende IGS toch als een geldige IGS aanmerkt.²⁸

4.2 Geldigheid IGS

Een IGS is geldig als deze is ingediend nadat de beslistermijn is verstreken.

Een ingebrekestelling die wordt ingediend voordat de beslistermijn is geëindigd, is naar zijn aard geen ingebrekestelling.²⁹

Echter, indien een IGS per abuis een dag te vroeg is ingediend, dan volgt uit de wetsgeschiedenis dat deze door het bestuursorgaan wel als geldig zou kunnen worden

²² Om dit kracht bij te zetten, is in artikel 8:4, eerste lid, onder c, Awb expliciet opgenomen dat er geen beroep kan worden ingesteld tegen de verschillende vormen van verruiming van de beslistermijn in bezwaar.

²³ Circulaire Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (juridische versie), *Stcrt.* 2019, 13178.

Zie nog wat relevante jurisprudentie over dit onderwerp: AbRS, 5 december 2012,

ECLI:NL:RVS:2012:BY5083, r.o. 3.1; HR, 9 december 2022, ECLI:NL:HR:2022:1835, r.o. 2.3.

²⁴ Zie: [Klachten over IND | IND](#) en [De IND is te laat met beslissen | IND](#)

²⁵ AbRS, 25 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX2554.

²⁶ AbRS, 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5083; HR, 9 december 2022, ECLI:NL:HR:2022:1835, r.o. 2.3.

²⁷ Zie artikel 2:15, vierde lid, Awb.

²⁸ Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem, 8 juni 2023 (NL23.6413), niet gepubliceerd.

²⁹ AbRS, 9 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP3711.

beschouwd. Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet dwangsom is uitgesproken dat in de praktijk de rechter zou kunnen oordelen dat een IGS die per abuis een dag te vroeg is ingediend, toch geldt; de dwangsom is dan twee weken en een dag later verschuldigd.³⁰ Dus: is de IGS op maandag ontvangen en had dat eigenlijk pas dinsdag moeten zijn, dan is de dwangsom verschuldigd met ingang van de woensdag twee weken later.³¹

Een premature of ongeldige IGS gaat niet automatisch over in een geldige IGS zodra de beslistermijn is verstreken. Na verstrijking van de beslistermijn kan alsnog een geldige IGS worden ingediend. Een IGS die is ingediend nadat op de aanvraag of het bezwaar in de hoofdprocedure is beslist, is ook ongeldig.

Als na het indienen van een geldige IGS nogmaals een IGS wordt ingediend, is de opvolgende IGS niet geldig.

De schriftelijke reactie dat een IGS niet geldig is, bijvoorbeeld omdat die prematuur is, behelst een publiekrechtelijke rechtshandeling en is derhalve een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, Awb.³² Tegen de schriftelijke reactie dat een IGS niet geldig is, wordt in beginsel opgekomen in het rechtsmiddel tegen het besluit op de aanvraag / in bezwaar (zie ook paragraaf 5.3).

Twee weken na de ingediende geldige IGS kan een BNTB worden ingediend (artikel 6:12, tweede lid, onder b, Awb).

Opvragen dossierstukken

Als in een bezwaarschriftprocedure stukken worden opgevraagd bij de IND, wordt dit aangemerkt als een verzoek op grond van artikel 7:4, vierde lid, Awb.³³ Dit geldt ook als daartoe expliciet verwezen wordt naar de Woo of de AVG. Een reactie van de IND op een verzoek van een belanghebbende om toezending van stukken in het kader van een bezwaarschriftprocedure is geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb, nu die reactie deel uitmaakt van de procedure waarop die stukken betrekking hebben. Een IGS tegen het niet reageren op dit verzoek is dan ook ongeldig. Uiteraard moet wel spoedig worden gereageerd op het verzoek om toezending van de stukken.

Echter, indien het bestuursorgaan een schriftelijke reactie op een verzoek om toezending van stukken geeft, anders dan een verzoek op grond van artikel 7:4, vierde lid, Awb, is die schriftelijke reactie wel als een besluit aan te merken in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb.³⁴

4.3 Samenloop met een klacht

Een schriftelijke uiting van ongenoegen (klacht) over de behandelduur of de beslistermijn van een aanvraag is ook een IGS als expliciet aan de in paragraaf 4.1 van deze WI genoemde twee voorwaarden van een geldige IGS wordt voldaan.

4.4 Behandelen geldige IGS

³⁰ Handelingen II 2005-2006, 80, p. 4981-4982.

³¹ Circulaire Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (juridische versie), *Stcrt.* 2019, 13178.

³² AbRS, 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:409, r.o. 3-3.1.

³³ AbRS, 3 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7568, r.o. 5.1. Zie artikel 7:18, vierde lid, Awb voor administratief beroep.

³⁴ CRvB, 15 oktober 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2496, r.o. 4.6.

Bij een geldige IGS moet binnen twee weken in de hoofdprocedure een besluit worden bekendgemaakt anders gaat de bestuurlijke dwangsom lopen.³⁵ De volgende situaties kunnen zich dan voordoen en daarbij is het van belang om als volgt te handelen:

- Indien er binnen twee weken wordt beslist na de dag van de datum waarop een geldige IGS is ontvangen, dan dient in het besluit te worden meegedeeld dat de IGS weliswaar geldig is, maar dat geen bestuurlijke dwangsom is verschuldigd omdat binnen twee weken is beslist.
- Indien er niet binnen twee weken wordt beslist, gaat de dwangsom automatisch lopen. De IND deelt in de beschikking mee dat sprake is van een geldige IGS, stelt de verschuldigdheid en de hoogte van de bestuurlijke dwangsom bij beschikking vast en keert de verbeurde dwangsom uit.
- Indien er niet binnen twee weken wordt beslist, maar de indiener trekt de IGS in (bijvoorbeeld omdat er nog stukken van de indiener nodig zijn of nog onderzoek moet worden gedaan), dan wordt geen bestuurlijke dwangsom verbeurd. Als de indiener de IGS telefonisch intrekt, wordt dat vastgelegd in een telefoonnotitie en op verzoek schriftelijk aan de indiener bevestigd.

In bijlage I "Schematische weergave dwangsomregeling" is beschreven wat te doen bij binnenkomst van de IGS.

5 De bestuurlijke dwangsom

5.1 De bestuurlijke dwangsom: berekening van de start- en einddatum

Wanneer een besluit op een aanvraag niet binnen de voorgeschreven termijn wordt bekendgemaakt, is de IND in beginsel na een geldige IGS aan de aanvrager een bestuurlijke dwangsom verschuldigd voor elke dag dat zij in gebreke is. Dat kan voor ten hoogste 42 dagen. Dit is bepaald in artikel 4:17 van de Awb.

Echter, dit gaat niet meer op voor asielzaken. Zoals eerder aangegeven, worden geen bestuurlijke dwangsommen meer uitbetaald in die gevallen waarin niet tijdig is beslist op een asielaanvraag en die onder het toepassingsbereik van de Tijdelijke wet vallen (zie paragraaf 2.2).

Uit de tekst van artikel 4:17, eerste lid, van de Awb volgt dat deze bepaling van toepassing is indien het bestuursorgaan niet tijdig een beschikking op aanvraag geeft. Deze bepaling is ingevolge artikel 7:14 van de Awb ook van toepassing op het niet tijdig nemen van een beslissing op bezwaar.

De Algemene termijnenwet – de wet waarin algemeen erkende feestdagen zijn vastgesteld en waarin is weergegeven hoe om te gaan met termijnen die eindigen op een zaterdag, zondag of feestdag – is op de eerdergenoemde termijn van 42 dagen niet van toepassing. Dit is bepaald in artikel 4:17, eerste lid, Awb.

De eerste dag waarover een bestuurlijke dwangsom is verschuldigd, is de dag na de dag waarop twee weken zijn verstreken na ontvangst (dus niet de dagtekening op de brief) van een geldige IGS.³⁶ De verschuldigdheid ontstaat van rechtswege, waardoor niet expliciet om

³⁵ Zoals eerder aangegeven in par. 2.2 van deze WI, gaat dat niet op voor asielzaken waarin niet tijdig is beslist en waarin de ingebrekestelling is ingediend na inwerkingtreding van de Tijdelijke wet. In die gevallen kan immers geen bestuurlijke dwangsom meer worden verbeurd.

³⁶ Zie artikel 4:17, derde lid, Awb.

(uitbetaling van) een bestuurlijke dwangsom hoeft te worden gevraagd. Ook als de IGS in het weekend of op een feestdag wordt ontvangen, geldt de datum van ontvangst als startdatum van de IGS. Als veertien dagen zijn verstreken na de dag waarop het bestuursorgaan van de aanvrager een schriftelijke IGS heeft ontvangen, gaat automatisch een bestuurlijke dwangsom lopen.

Let wel: op de beslistermijnen is de Algemene termijnenwet wél van toepassing.

Voorbeeld 1: *Eindigt de beslistermijn op een zaterdag, dan wordt deze termijn verlengd (artikel 1 Algemene termijnenwet) tot maandag (geen erkende feestdag) en kan pas op dinsdag een geldige IGS worden ingediend. Vanaf de woensdag twee weken daarop is een dwangsom verschuldigd, indien tot die tijd nog niet is beslist.*

Voorbeeld 2: *Als een geldige IGS op zaterdag wordt ingediend, begint de twee wekentermijn op zondag te lopen, eindigt deze de zaterdag twee weken daarop en wordt verlengd (artikel 1 Algemene termijnenwet) tot de maandag (geen erkende feestdag). Vanaf de dinsdag is een dwangsom verschuldigd.*

De dag waarop een beschikking wordt bekendgemaakt (door uitreiken of toezenden)³⁷ is de laatste dag waarover nog een dwangsom betaald moet worden. Gelet op de strekking van de Wet dwangsom, te weten het beëindigen van de onzekerheid bij de aanvrager of de indiener van een bezwaarschrift, eindigt de dwangsom op de dag dat de beschikking is verzonden. Wanneer sprake is van centrale verzending, dus wanneer een medewerker de beschikking per post laat verzenden via het verzendhuis, dan is de datum van verzending – dat wil zeggen de datum waarop het verzendhuis de beschikking daadwerkelijk heeft verzonden (en dus niet de datum van de opdracht) – leidend.

Uitreiking verblijfsdocument is besluit

In de gevallen waarin de uitreiking van het verblijfsdocument wordt aangemerkt als het besluit³⁸, wordt na de vaststelling dat aan de voorwaarden is voldaan eerst aan de aanvrager een kennisgeving verzonden met de mededeling dat het verblijfsdocument zal worden verstrekt. Vervolgens wordt een uitnodigingsbrief verstuurd om het document -op afspraak- bij een IND-loket op te halen. Door de kennisgeving weet de aanvrager dat de aanvraag wordt ingewilligd en eindigt de onzekerheid daarover. Daarom is de dag waarop de kennisgeving aan de aanvrager wordt verzonden, de laatste dag waarover een dwangsom wordt verbeurd. Wordt echter enkel een uitnodigingsbrief verzonden zonder voorafgaande kennisgeving, dan geldt de datum van verzending van de uitnodigingsbrief als laatste dag waarover een dwangsom wordt verbeurd.³⁹

Naturalisatie

Bij de beslissing op een verzoek om naturalisatie geldt niet de datum waarop de Koning het Koninklijk Besluit tot verlening van het Nederlanderschap heeft ondertekend, maar de datum van verzending van de brief waarin de verzoeker daarvan in kennis wordt gesteld, als de laatste dag waarover de dwangsom verschuldigd is.⁴⁰ Bij afwijzing van een naturalisatieverzoek geldt de datum van verzending van de beschikking als laatste dag waarover de dwangsom verschuldigd is.

³⁷ Zie artikelen 3:40 tot en met 3:45 Awb.

³⁸ Zie artikel 3.104 Vb

³⁹ Tegen het besluit kan pas na uitreiking bezwaar worden gemaakt. In dat bezwaar kan ook worden opgekomen tegen de vaststelling (in de kennisgeving / verlengingsbrief of in een afzonderlijk dwangsombesluit) van de hoogte van de dwangsom (of de mededeling dat de IGS niet geldig is).

⁴⁰ Rechtbank Noord-Nederland, zittingsplaats Groningen, 1 april 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:5695, r.o. 5.1-5.3.

5.2 De bestuurlijke dwangsom: bedragen

Als de bestuurlijke dwangsom gaat lopen, zien de dwangsombedragen er als volgt uit:

Eerste 14 dagen	€ 23,- per dag
Daaropvolgende 14 dagen	€ 35,- per dag
Laatste 14 dagen	€ 45,- per dag

In bijlage II is een rekenhulp opgenomen voor bepaling van de hoogte van de dwangsom.

Het maximumbedrag van de automatische dwangsomregeling is € 1.442,- en de maximale looptijd is 42 dagen (inclusief zaterdagen, zondagen en algemeen erkende feestdagen). De verschuldigdheid en de hoogte van de bestuurlijke dwangsom worden bij beschikking vastgesteld binnen twee weken na de laatste dag waarover de dwangsom verschuldigd is.⁴¹ Als binnen deze termijn ook de beschikking in de hoofdprocedure wordt genomen, wordt het 'dwangsombesluit' bij voorkeur in die beschikking opgenomen.

Voor de rechterlijke dwangsom (zie hoofdstuk 6) geldt een andere werkwijze. Zoals verderop nader zal worden toegelicht, dient de rechterlijke dwangsom niet in een beschikking, maar in een aanbiedingsbrief te worden vastgesteld.

Voor wat betreft de vraag in hoeverre een bestuurlijke dwangsom dient te worden uitgekeerd, is het ook goed om alert te zijn op gevallen waarin een beschikking door de IND wordt ingetrokken. Zo kan zich de situatie voordoen dat de IND binnen twee weken na ontvangst van een geldige IGS een beschikking bekendmaakt en daarmee dus binnen de voorgeschreven termijn beslist. Of kan zich de situatie voordoen dat na een geldige IGS een bestuurlijke dwangsom is gaan lopen, echter dat daarna op korte termijn toch een beschikking wordt bekend gemaakt, waardoor de bestuurlijke dwangsom niet helemaal is 'volgelopen'. In de laatstgenoemde situatie wordt dan een deel van de bestuurlijke dwangsom uitbetaald, maar dus niet het maximumbedrag van € 1.442,-. Als de IND in deze twee situaties vervolgens – op een later moment – die beschikking intrekt zonder tegelijkertijd een nieuw besluit uit te brengen, wordt de procedure voortgezet naar de stand van zaken waarin de procedure zich ten tijde van het nemen van het later ingetrokken besluit bevond. Op dat moment lag er een IGS en hoeft de vreemdeling de IND niet nogmaals in gebreke te stellen.⁴² Dit betekent dat de eerder ingediende IGS als het ware 'herleeft'. Voor de eerstgenoemde situatie betekent dit dat de bestuurlijke dwangsom alsnog kan gaan lopen. Het totaalbedrag aan bestuurlijke dwangsom dat moet worden uitbetaald zal afhangen van de dag waarop de beschikking wordt bekendgemaakt.

Voorbeeld: *Stel dat de IND op 1 maart 2023 een geldige IGS heeft ontvangen en erin is geslaagd om op diezelfde dag een besluit te slaan. Dan is in wezen binnen de voorgeschreven termijn van twee weken na ontvangst van een geldige IGS beslist en hoeft er in de eerste instantie geen bestuurlijke dwangsom te worden uitgekeerd. Als de IND echter op 14 maart 2023 het eerder genomen besluit intrekt zonder tegelijkertijd een nieuw besluit te slaan, dan herleeft de eerder ingediende IGS en heeft de IND nu vanaf 15 maart 2023 twee weken de tijd (dus tot uiterlijk 28 maart 2023) om een besluit te slaan, anders gaat de bestuurlijke dwangsom lopen. Als de IND op 29 maart 2023 een besluit bekend maakt, dan is de IND een dag te laat met beslissen en moet daardoor € 23,- aan bestuurlijke dwangsom uitbetalen. Echter, stel dat de IND pas op 1 juli 2023 een besluit bekend maakt. In*

⁴¹ Zie artikel 4:18 Awb.

⁴² AbRS, 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:535, r.o. 3.1.

dat geval moet de IND het maximale bedrag van € 1.442,- aan bestuurlijke dwangsom uitkeren.

Voor de tweede genoemde situatie betekent dit dat de bestuurlijke dwangsom weer verder gaat lopen daar waar het is gebleven.

Voorbeeld: *Stel dat de IND op 1 maart 2023 een geldige IGS heeft ontvangen en vervolgens op 16 maart 2023 een besluit heeft bekendgemaakt. Dan is niet binnen de voorgeschreven termijn van twee weken na ontvangst van een geldige IGS beslist: de IND had immers uiterlijk op 15 maart 2023 moeten beslissen en is zo een dag te laat met beslissen. Daardoor heeft de IND € 23,- aan bestuurlijke dwangsom moeten uitbetalen (**dag 1**). Als de IND het eerder genomen besluit echter op 20 maart 2023 intrekt zonder tegelijkertijd een nieuw besluit te slaan, dan herleeft de eerder ingediende IGS en gaat de bestuurlijke dwangsom weer vanaf **dag 2** verder lopen. Het resterende bedrag dat moet worden uitbetaald aan bestuurlijke dwangsom is afhankelijk van de dag waarop de nieuwe beschikking wordt bekendgemaakt, maar kan niet verder oplopen dan € 1.442,-.*

5.3 Rechtsmiddelen

Indien de aanvrager het niet eens is met de berekening van de hoogte van de bestuurlijke dwangsom kan hij daartegen op de gebruikelijke wijze bezwaar instellen bij de IND en beroep instellen bij de bestuursrechter.

Het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen de beschikking op de aanvraag, heeft mede betrekking op een beschikking tot vaststelling van de hoogte van de dwangsom, voor zover de belanghebbende deze beschikking betwist.⁴³ Hiermee wordt beoogd de proces-economie te dienen.⁴⁴ Voor zover mogelijk wordt een bezwaar of (hoger) beroep over de verschuldigheid en hoogte van de bestuurlijke dwangsom dus gelijktijdig met het bezwaar of (hoger) beroep in de hoofdprocedure behandeld. Als dat niet mogelijk is, kan tegen de beschikking tot vaststelling van de hoogte van de dwangsom een afzonderlijk rechtsmiddel worden ingesteld.⁴⁵

Een dwangsombesluit is geen beschikking op aanvraag in de zin van artikel 4:17, eerste lid, Awb, waardoor geen bestuurlijke dwangsom verbeurd kan worden bij het niet tijdig nemen van een dwangsombesluit.⁴⁶

Indien een dwangsombesluit uitblijft, dan is het mogelijk om een BNTB in te dienen. Echter, daarvoor geldt als voorwaarde dat in ieder geval twee weken zijn verstreken na ontvangst van een geldige IGS⁴⁷ (zie verder hoofdstuk 6).

5.4 Aanvraag of bezwaar voor meerdere personen (samenhang)

Als één aanvraag of één bezwaarschrift door meer dan één persoon is ingediend, is de dwangsom aan ieder van de aanvragers voor een gelijk deel verschuldigd.⁴⁸ Uit doelmatigheidsoverwegingen wordt de dwangsom aan één persoon (de hoofdaanvrager)

⁴³ Zie artikel 4:19, eerste lid, Awb.

⁴⁴ Kamerstukken II 2004/2005, 29 934, nr. 6, blz. 15.

⁴⁵ Dat geldt ook in de asielprocedure.

⁴⁶ AbRS, 17 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4551, r.o. 5.1; AbRS, 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1290, r.o. 5.1.

⁴⁷ Zie artikel 6:2, aanhef en onder b, gelezen in verbinding met artikel 6:12, tweede lid, Awb en artikel 7:1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Awb; AbRS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1290, r.o. 5.1.

⁴⁸ Zie artikel 4:17, zevende lid, Awb; AbRS, 3 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3933, r.o. 3.

uitgekeerd. Per aanvraag of bezwaarschrift zal dan ook niet meer dan eenmaal de maximale dwangsom van € 1.442,- verschuldigd zijn.

Ook in de situatie waarin meerdere aanvragen of bezwaarschriften worden ingediend door gezinsleden, bijvoorbeeld een echtgenoot en echtgenote of door meerdere broers of zussen, en er sprake is van inhoudelijke samenhang, is het bestuursorgaan één dwangsom verschuldigd. Dit vloeit ook voort uit Afdelingsjurisprudentie, waarin de Afdeling in verschillende uitspraken heeft geoordeeld dat aanvragen inhoudelijk zodanig met elkaar kunnen samenhangen, dat een redelijke toepassing van de artikelen 4:17, eerste lid, en 8:55d, tweede lid, van de Awb met zich brengt dat het bestuursorgaan slechts één dwangsom heeft verbeurd of kan verbeuren.⁴⁹

Hieronder worden enkele voorbeelden genoemd van gevallen waarin slechts één dwangsom is verschuldigd:

Voorbeeld 1: *Als twee of meer belanghebbenden gezamenlijk een bezwaarschrift hebben ingediend waarop niet tijdig is beslist, is er in totaal één dwangsom verschuldigd van maximaal € 1.442,-.*

Voorbeeld 2: *De reguliere aanvraag van een derdelander bij haar echtgenoot en de aanvragen van haar voorkinderen (die bij haar verblijf wensen) hebben wel inhoudelijke samenhang, ondanks dat het verblijfsdoel niet gelijklopend is. Dat betekent dat er voor het hele gezin gezamenlijk de maximale dwangsom van € 1.442,- wordt verbeurd.*

Voorbeeld 3: *Als een volwassene een verzoek om naturalisatie indient en daarbij om medeverlening tot naturalisatie verzoekt voor zijn of haar kind(eren), is sprake van één verzoek en kan maximaal € 1.442,- aan dwangsom verschuldigd zijn*

Voorbeeld 4: *Als een naturalisatieverzoek gelijktijdig wordt ingediend door een echtpaar mede ten behoeve van hun minderjarige kind(eren) (verzoek om medenaturalisatie) is sprake van samenhang en is voor het hele gezin maximaal € 1.442,- aan dwangsom verschuldigd.*

Hierbij is het ook goed om alert te zijn op de situaties waarin geen samenhang wordt aangenomen. Dat is onder meer het geval waarin een aanvrager twee verschillende soorten aanvragen heeft ingediend, bijvoorbeeld een asielaanvraag en een aanvraag voor het verblijfsdoel 'familie en gezin'. Indien de aanvrager in zo'n situatie voor beide aanvraagprocedures een IGS indient, dan kan hij of zij wel aanspraak maken op twee bestuurlijke dwangsommen: één in het kader van de asielprocedure en één in het kader van de aanvraag voor het verblijfsdoel 'familie en gezin'. Dit komt omdat in zo'n situatie de IND twee afzonderlijke beschikkingen moet afgeven waarbij sprake is van een ander beoordelingskader.

Ook wordt geen samenhang aangenomen in de situatie waarin één of meerdere aanvragen of bezwaarschriften worden ingediend door gezinsleden, maar vervolgens beschikkingen worden geslagen met verschillende conclusies. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie waarin een aanvraag van een gezinslid wordt afgewezen en een aanvraag van een ander gezinslid wordt ingewilligd na beoordeling door de IND. In zo'n geval kunnen de aanvragers die een afwijkende beslissing ontvangen wél zelfstandig aanspraak maken op een bestuurlijke dwangsom.

⁴⁹ Zie onder andere AbRS, 3 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3934, r.o. 5; AbRS, 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1624, r.o. 5.1; AbRS, 20 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2784, r.o. 2.1; AbRS, 8 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:796, r.o. 3; AbRS, 21 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2719, r.o. 1.1.

5.5 Geen verschuldigheid van de bestuurlijke dwangsom

Een dwangsom is niet verschuldigd als de wettelijke beslistermijn nog niet is verstreken. In die gevallen waarin de wettelijke beslistermijn wél is verstreken en een IGS is ontvangen, is er op grond van artikel 4:17, zesde lid, Awb toch geen dwangsom verschuldigd als:

- a. de IGS onredelijk laat is verzonden;
- b. de aanvrager of indiener van een bezwaarschrift geen belanghebbende is; of
- c. de aanvraag of het bezwaarschrift⁵⁰ kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is.

Een overeenkomstige bepaling is overigens opgenomen in artikel 6:12, vierde lid, Awb, waarin is weergegeven dat het beroep gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit niet-ontvankelijk is, indien het beroepschrift onredelijk laat is ingediend.

Nog los van deze in artikel 4:17, zesde lid, Awb benoemde situaties – die in het onderstaande afzonderlijk zullen worden toegelicht – is een bestuurlijke dwangsom ook niet verschuldigd als de aanvrager of indiener van een bezwaarschrift een IGS intrekt. Daarmee is immers niet langer voldaan aan een van de vereisten in artikel 4:17, derde lid, Awb, waarin onder meer is opgenomen – kort gezegd – dat een bestuurlijke dwangsom is verschuldigd als het bestuursorgaan van de aanvrager een schriftelijke ingebrekestelling heeft ontvangen.

Ad a De IGS is onredelijk laat verzonden

In de memorie van toelichting op het voorstel van de Wet dwangsom is nader toegelicht wanneer er sprake is van een IGS die onredelijk laat is verzonden:

"De eerste uitzonderingen op de dwangsomregeling is dat geen dwangsom verschuldigd is als het bestuursorgaan onredelijk laat in gebreke is gesteld. In de term «onredelijk» zit weliswaar ruimte voor interpretatie, maar men mag toch aannemen dat, omdat de burger daar doorgaans belang bij heeft, zo snel mogelijk nadat de beslistermijn is verlopen, wellicht hooguit enkele weken, het bestuursorgaan in gebreke zal stellen. (...)"⁵¹

Wat onredelijk laat is, kan niet in zijn algemeenheid worden bepaald. Daarvoor is niet zonder meer doorslaggevend wanneer de oorspronkelijke aanvraag of het bezwaar is ingediend. Wel is van belang of en hoe er nadien van gedachten is gewisseld tussen aanvrager en bestuursorgaan".⁵²

De Afdeling heeft zich inmiddels ook over deze materie uitgelaten en deze wetgeving in een aantal uitspraken toegepast. In een geval waarin het bestuursorgaan na twee en een halve maand na het einde van de beslistermijn in gebreke was gesteld, oordeelde de Afdeling dat die termijn niet dermate lang was en dat er dus geen sprake was van een onredelijk late IGS. De Afdeling had daarbij de correspondentie tussen appellanten en het bestuursorgaan betrokken, waaruit bleek dat appellanten in contact zijn gebleven met het bestuursorgaan en zelfs hebben aangedrongen op de verdere behandeling van hun bezwaarschrift.⁵³ In een ander geval oordeelde de Afdeling echter dat er wel sprake was van een onredelijk late IGS, omdat tussen het einde van de beslistermijn en de IGS bijna een jaar was verstreken. Daarbij nam de Afdeling in aanmerking dat er in dat jaar wel contact is geweest tussen appellante en het bestuursorgaan, maar dat niet is gebleken dat

⁵⁰ Zie schakelbepaling in artikel 7:14 Awb en artikel 7:27 Awb die artikel 4:17 Awb ook van toepassing laat zijn op bezwaar en administratief beroep.

⁵¹ Kamerstukken II 2004-2005, 29 934, nr. 6, p. 5.

⁵² Kamerstukken II 2004-2005, 29 934, nr. 6, p. 13.

⁵³ AbRS, 4 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3012, r.o. 4.3.

die contacten er op waren gericht om het bestuursorgaan te wijzen op het verstrijken van de beslistermijn.⁵⁴

Gelet op het voorgaande zal dus bij de beoordeling of er sprake is van een IGS die onredelijk laat is verzonden, moeten worden bekeken:

- Hoeveel tijd is verstreken tussen het einde van de beslistermijn en de ingebrekestelling, en;
- Of er in die periode contact is geweest tussen de aanvrager en de IND, waarbij de aanvrager de IND heeft gewezen op het verstrijken van de beslistermijn dan wel heeft aangedrongen op de verdere behandeling van de aanvraag of het bezwaarschrift.

Verder is het goed om alert te zijn op de situatie waarin de IND aan aanvragers heeft gecommuniceerd dat er sprake is van een grote achterstand bij het behandelen van een bepaald type zaken. In de regel zal in dit soort gevallen de indiener van een IGS minder snel worden verweten dat hij of zij niet binnen een korte termijn een IGS heeft ingediend en zal er dus minder gauw sprake zijn van een onredelijk late IGS.⁵⁵

Ad b Geen belanghebbende

Bij de meeste vreemdelingenrechtelijke procedures zal de aanvrager doorgaans belanghebbende zijn. Echter, er zijn (uitzonderlijke) situaties denkbaar waarin een aanvrager niet langer kan worden aangemerkt als iemand die belang heeft bij het uitkeren van een (bestuurlijke) dwangsom. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie waarin een aanvrager met onbekende bestemming is vertrokken en zijn aanvraag daardoor buiten behandeling is gesteld. In een dergelijke situatie wordt hij geacht geen belang meer te hebben bij de behandeling van zijn aanvraag en ligt het niet voor de hand een bestuurlijke dwangsom vast te stellen. Dat geldt ook als de aanvrager zijn aanvraag na het indienen van een IGS heeft ingetrokken.

Ad c Kennelijk niet-ontvankelijke of kennelijk ongegronde aanvraag of bezwaarschrift

Bij kennelijke niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid van een aanvraag of bezwaarschrift is ook geen dwangsom verschuldigd. In het Sdu Commentaar Bestuursrecht (Awb) is het volgende hieromtrent opgenomen:

"In het geval de aanvraag kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is, zijn evenmin dwangsommen verschuldigd (artikel 4:17 lid 6 onder c Awb). Deze uitzondering zal zich voornamelijk voordoen in de bezwaarprocedure, omdat de gebruikte terminologie lijkt aan te sluiten bij artikel 7:3 onder a en b Awb. Deze bepaling voorziet in de mogelijkheid om belanghebbenden niet te horen om soortgelijke redenen. Zo is een bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk in het geval (bijvoorbeeld) sprake is van termijnoverschrijding en er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is dat deze overschrijding niet verschoonbaar is. Een bezwaar kan kennelijk ongegrond zijn in het geval uit het bezwaarschrift zonder meer blijkt dat de aangevoerde argumenten op geen enkele wijze zullen kunnen leiden tot een gegrondverklaring. Gelet op de aard van een bezwaarprocedure (een volledige bestuurlijke heroverweging), zal van een kennelijke ongegrondverklaring overigens niet snel sprake kunnen zijn.

Een aanvraag van een (primaire) beschikking krijgt niet het stempel 'kennelijk niet-ontvankelijk' of 'kennelijk ongegrond', maar kan wel buiten behandeling worden

⁵⁴ AbRS, 7 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2363, r.o. 6.2.

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem, 6 mei 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:4782, r.o. 8.4.

gesteld (vgl. artikel 4:5 Awb) of worden afgewezen. Dergelijke wijzen van afdoen van een aanvraag vallen echter niet onder de onderhavige uitzondering.”⁵⁶

Overige gevallen waarin geen bestuurlijke dwangsom is verschuldigd, ondanks het verstrijken van de beslistermijn en een geldige IGS

Naast de voornoemde drie gevallen die zijn opgesomd in artikel 4:17, zesde lid, Awb, is de bestuurlijke dwangsom ook niet verschuldigd bij naturalisatieverzoeken⁵⁷ en vreemdelingrechtelijke aanvragen en bezwaarschriften die zijn ingediend in Caribisch Nederland en in Aruba, Curaçao en St. Maarten. Als in die gevallen wel een IGS is ingediend, wordt in een beschikking gemotiveerd dat geen dwangsom verschuldigd is, omdat de Wet dwangsom niet van toepassing is.

5.6 Bestuurlijke dwangsom en opschorting van de beslistermijn

Zoals eerder is aangegeven, kan een aanvrager in die gevallen waarin de IND niet tijdig op een aanvraag of bezwaar heeft beslist, de IND in gebreke stellen en verzoeken om binnen twee weken alsnog een besluit te nemen. Doet de IND dat niet, dan is de IND aan de aanvrager een bestuurlijke dwangsom verschuldigd voor elke dag dat hij in gebreke is (**NB**: dit geldt dus niet langer voor asielzaken die onder de Tijdelijke wet vallen).

Echter, het kan soms voorkomen dat de termijn voor het geven van een beschikking wordt opgeschort gedurende een zekere periode, waardoor de beslistermijn wordt onderbroken. Dit kan tot gevolg hebben dat de IND op een later moment een besluit dient te nemen en dat een eventuele bestuurlijke dwangsom ook op een later moment kan gaan lopen.

In artikel 4:15 van de Awb zijn verschillende situaties opgesomd waarin de termijn voor het geven van een beschikking wordt opgeschort.

Zo is in artikel 4:15, eerste lid, van de Awb weergegeven dat de termijn voor het geven van een beschikking wordt opgeschort indien het bestuursorgaan de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen met volgens het bestuursorgaan nog ontbrekende gegevens (lid 1, onder a)⁵⁸ of indien het bestuursorgaan de aanvrager mededeelt dat voor de beschikking op de aanvraag redelijkerwijs noodzakelijke informatie aan een buitenlandse instantie is gevraagd (lid 1, onder b).⁵⁹

In artikel 4:15, tweede lid, van de Awb is weergegeven dat de termijn voor het geven van een beschikking ook wordt opgeschort:

- a. gedurende de termijn waarvoor de aanvrager schriftelijk met uitstel heeft ingestemd,
- b. zolang de vertraging aan de aanvrager kan worden toegerekend, of
- c. zolang het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is een beschikking te geven.

Ad a De aanvrager heeft schriftelijk met uitstel ingestemd

Dit is opgenomen in artikel 4:15, tweede lid, aanhef en onder a, Awb. Deze bepaling is gelet op artikel 7:14 van de Awb niet van toepassing op de bezwaarprocedure. Voor

⁵⁶ N.G. Hoogstra, 'Art. 4:17 - Algemene wet bestuursrecht', in: *Sdu Commentaar Bestuursrecht (Awb)*, publicatiedatum: 15 juli 2020.

⁵⁷ Artikel IIb van de Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap ter invoering van een verklaring van verbondenheid, en tot aanpassing van de regeling van de verkrijging van het Nederlanderschap na erkenning (Kamerstukken II 2005-2006, 30 584-(R1811), nr. 1, van kracht geworden op 1 maart 2009.

⁵⁸ Deze opschortingsmogelijkheid is niet van toepassing op de beslissing op bezwaar (zie artikel 7:14 Awb).

⁵⁹ Deze opschortingsmogelijkheid is wel van toepassing op de bezwaarprocedure.

de bezwaarprocedure is namelijk een soortgelijke bepaling opgenomen in artikel 7:10, vierde lid, van de Awb.

Ook als de bestuurlijke dwangsom inmiddels loopt maar nog geen besluit kan worden genomen om redenen waarop de IND geen invloed heeft, wordt geprobeerd met de gemachtigde tot overeenstemming te komen over opschorting van de termijn waarover een bestuurlijke dwangsom wordt verbeurd. Het verdient aanbeveling deze afspraak schriftelijk vast te leggen en direct met de betrokkene of de gemachtigde te delen.

Ad b Toerekening van de vertraging aan de aanvrager

In het Sdu Commentaar Bestuursrecht (Awb) is deze situatie, die is genoemd in artikel 4:15, tweede lid, aanhef en onder b, Awb,⁶⁰ als volgt toegelicht:

"Wanneer de vertraging aan de aanvrager is toe te rekenen, zal afhangen van de omstandigheden van het geval. Volgens de memorie van toelichting moet bij deze categorie van opschorting worden gedacht aan de situatie waarin de aanvrager op het laatste moment nog grote hoeveelheden nadere stukken inbrengt. Ook kan worden gedacht aan de situatie waarin de aanvrager bij herhaling om uitstel van een hoorzitting heeft gevraagd of om nader onderzoek heeft verzocht, en het bestuursorgaan hiermee heeft ingestemd. (...) Toepassing van deze opschortingsmogelijkheid kan praktische problemen opleveren. Niet alleen omdat onduidelijk kan zijn of een bepaalde proceshouding van de aanvrager toerekenbare vertraging kan opleveren, maar ook omdat onduidelijk is hoelang de vertraging voortduurt. (...)"⁶¹

Indien er twijfel bestaat over de vraag of de vertraging aan de aanvrager is toe te rekenen, kan de IND de aanvrager het beste verzoeken om uitstel van de beslistermijn te verlenen. Daarmee kunnen IGS-en mogelijk worden voorkomen.

Ad c Overmacht

De beslistermijn wordt ook opgeschort gedurende de termijn dat het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is om de beschikking te nemen. Dit is opgenomen in artikel 4:15, tweede lid, aanhef en onder c, van de Awb. Van overmacht is sprake als het voor de IND door abnormale en onvoorziene omstandigheden die buiten het toedoen en risicosfeer van de IND liggen, niet mogelijk is om op een aanvraag na ontvangst van een geldige IGS te beslissen.

In een uitspraak van 16 december 2020 heeft de Afdeling zich gebogen over de vraag wat de gevolgen van eventuele overmacht zijn voor de bestuurlijke dwangsom.⁶² In die zaak had de IND gesteld dat zij door maatregelen tegen besmetting door het coronavirus niet op tijd besluiten op asielaanvragen kon nemen (**NB**: de uitspraak had betrekking op asielzaken die niet onder het bereik van de Tijdelijke wet vielen en in die tijd was het nog mogelijk om bestuurlijke dwangsommen vast te stellen in dat type zaken). De Afdeling oordeelde in die uitspraak dat overmacht bij een bestuursorgaan de beslistermijnen en wettelijke dwangsomtermijnen zelfstandig⁶³ opschort. Daarbij is de Afdeling ingegaan op twee situaties:

⁶⁰ Deze opschortingsmogelijkheid is ook van toepassing op de bezwaarprocedure.

⁶¹ M.A.A. Traousis, 'Art. 4:15 - Algemene wet bestuursrecht', in: Sdu Commentaar Bestuursrecht (Awb), publicatiedatum: 12 juli 2022.

⁶² AbRS, 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2949.

⁶³ 'Zelfstandig' wil zeggen dat het intreden van de overmacht die termijn opschort, zonder dat daarvoor een handeling van het bestuursorgaan is vereist. Zie AbRS, 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2949, r.o. 11.1.

1. De overmacht treedt in vóórdat de termijn voor het nemen van een besluit is verstreken. Op dit geval is artikel 4:15 van de Awb van toepassing. Overmacht schort op grond van artikel 4:15, tweede lid, aanhef en onder c, van de Awb de termijn voor het nemen van een besluit zelfstandig op zolang het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is dat besluit te nemen.
2. De overmacht treedt in nadat de termijn voor het nemen van een besluit is verstreken. In dat geval kan artikel 4:15, tweede lid, aanhef en onder c, van de Awb niet van toepassing zijn. Echter, ook in zo'n geval kan het verbeuren van dwangsommen worden opgeschort door overmacht volgens de Afdeling.⁶⁴

5.7 Verjaring van de bestuurlijke dwangsom

Een bestuurlijke dwangsom verjaart vijf jaar nadat deze is verbeurd. Artikel 4:104, eerste lid, van de Awb is hierop van toepassing. Op grond van artikel 4:105 van de Awb kan de verjaring worden gestuit door handelingen van de betrokkene of de IND. Nadat de verjaring is gestuit begint een nieuwe verjaringstermijn te lopen.

In artikel 4:105 van de Awb zijn twee gronden voor stuiting van de verjaring geregeld:

- Het instellen van een daad van rechtsvervolging (lid 1);
- De erkenning van het recht van de schuldeiser (lid 2).

Onder de eerste situatie wordt onder andere verstaan het instellen van een eis bij de burgerlijke rechter. De tweede situatie, de erkenning van het recht van de schuldeiser, heeft betrekking op elke handeling of gedraging van de IND waaruit blijkt dat de IND het recht op betaling erkent. Een dergelijke handeling of gedraging stuit de verjaring, mits de erkenning betrokkene ook daadwerkelijk heeft bereikt (zie artikel 3:37, derde lid, Burgerlijk Wetboek).

5.8 Onverschuldigde betaling

Als (per abuis) in een besluit een onjuist bedrag is berekend aan bestuurlijke dwangsom, echter nog niet uitbetaald, dan kan dat worden hersteld met een vervangend en corrigerend besluit.

Als (per abuis) te veel is berekend én uitbetaald aan bestuurlijke dwangsom of als een bestuurlijke dwangsom is uitbetaald terwijl deze bij nader inzien toch niet was verschuldigd, kan de IND eventueel het (te veel) betaalde bedrag aan dwangsom terugvorderen vanwege onverschuldigde betaling. Met het oog op de rechtszekerheid staat hier een termijn voor van vijf jaar, die aanvangt op de dag nadat de hoogte en verschuldigdheid van de dwangsom bij beschikking zijn vastgesteld.⁶⁵ Gevolg van deze bepaling is dat terugvorderingsbesluiten vatbaar zijn voor bezwaar en beroep bij de bestuursrechter.⁶⁶ Voordat tot terugvordering wordt overgegaan, wordt altijd eerst contact opgenomen met de beleidsafdeling.

Indien een terugvorderingsbesluit wordt opgesteld, dient ten aanzien van de rechtsmiddelenclausule te worden gewezen op de termijnen voor het indienen van bezwaar en beroep. Voor het indienen van bezwaar tegen een terugvorderingsbesluit op grond van artikel 4:20 Awb, geldt de termijn als bedoeld in artikel 6:7 van de Awb, namelijk zes weken.

⁶⁴ AbRS, 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2949, vanaf r.o. 12.1.

⁶⁵ Zie artikel 4:20 Awb.

⁶⁶ Kamerstukken II 2004-2005, 29 934, nr. 6, p. 16.

5.9 Uitbetaling van de bestuurlijke dwangsom

De IND verbeurt een bestuurlijke dwangsom aan de aanvrager.⁶⁷ Om deze reden en ter voorkoming van geschillen over de betaling, maakt de IND het bedrag in beginsel over op de bankrekening van de aanvrager. Daarom moet de aanvrager de eigen (bank)gegevens verstrekken.

In uitzonderlijke gevallen – bijvoorbeeld indien de aanvrager geen bankrekening heeft – kan in overleg met de aanvrager worden bezien of de uitbetaling kan worden gedaan op de derdenrekening van zijn of haar advocaat of op de bankrekening van de referent en/of echtgeno(o)t(e). Op wiens rekening de bestuurlijke dwangsom wordt uitbetaald, dient in ieder geval goed te worden vastgelegd in Indigo.

De bestuurlijke dwangsom moet in beginsel worden betaald binnen zes weken nadat de beschikking waarin de dwangsom wordt vastgesteld, is bekendgemaakt.⁶⁸

6 Rechterlijke dwangsom en BNTB

6.1 Algemeen

Voor alle procedures (zowel eerste aanleg als bezwaar) waarin niet tijdig is beslist, staat rechtstreeks beroep (BNTB) open bij de bestuursrechter nadat twee weken zijn verstreken na de dag waarop de IND in gebreke is gesteld,⁶⁹ indien binnen deze termijn geen beslissing is genomen. Het gevolg kan zijn dat naast de automatische dwangsomregeling (die ziet op de bestuurlijke dwangsom) gelijktijdig een procedure om een rechterlijke dwangsom loopt.

Een rechterlijke dwangsom kan op basis van de Awb op twee manieren worden opgelegd:

- Onder toepassing van afdeling 8.2.4a (beroep niet tijdig beslissen).
- Onder toepassing van artikel 8:72, zesde lid, Awb.

De belanghebbende moet de IND in gebreke stellen voordat hij een BNTB indient, omdat de IND eerst in de gelegenheid dient te worden gesteld het verzuim te herstellen voordat een procedure bij de bestuursrechter wordt aangespannen.⁷⁰ Als de IND geen of een ongeldige IGS heeft ontvangen is het BNTB niet-ontvankelijk, tenzij geen IGS kan worden geleverd. Een IGS is niet nodig als:

- De zaak zo zeer spoedeisend is dat een IGS niet kan worden afgewacht;⁷¹
- De bestuursrechter in een eerdere uitspraak heeft vastgesteld dat de IND de beslistermijn heeft overschreden en de aanvrager een nieuw beroep tegen het niet tijdig beslissen heeft ingediend;⁷²
- Het niet tijdig beslissen het gevolg is van een intrekking van een beschikking en reeds voorafgaande aan het ingetrokken besluit een IGS is ingediend.⁷³

⁶⁷ Zie artikel 4:17, eerste lid, Awb.

⁶⁸ Zie artikel 4:87, eerste lid, Awb

⁶⁹ Zie artikel 6:12, tweede lid, Awb.

⁷⁰ AbRS, 8 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:673, r.o. 8.

⁷¹ Kamerstukken II 2005-2006, 30 435, nr 3, p. 17.

⁷² AbRS, 2 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2982, r.o. 3.

⁷³ AbRS, 11 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8849, r.o. 3.1; AbRS, 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:535, r.o. 3.1.

Als geen geldige IGS is ontvangen en het indienen van een IGS wél kon worden geveerd, is het BNTB niet-ontvankelijk.

Als sprake is van een opvolgend BNTB (dus een tweede BNTB in dezelfde zaak) en de rechterlijke dwangsom uit de vorige procedure het maximum nog niet heeft bereikt, is dat opvolgende BNTB alleen gegrond als sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden dan wel zich een relevante wijziging van het recht heeft voorgedaan.⁷⁴

Als het BNTB gegrond wordt verklaard, geeft de rechter aan een bestuursorgaan in beginsel een termijn van twee weken om alsnog een besluit bekend te maken, waarna hij een dwangsom per dag oplegt.⁷⁵ De door de rechter opgelegde beslistermijn start de dag na verzending van de uitspraak.⁷⁶ Aan de uitspraak wordt een nadere (rechterlijke) dwangsom verbonden.⁷⁷ Deze rechterlijke dwangsom is verschuldigd vanaf de dag dat de door de rechtbank opgelegde beslistermijn is verstreken. De uitspraak hoeft niet betekend te worden, omdat artikel 611a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering niet van toepassing is.

Voorbeeld: *In een BNTB-uitspraak van 2 december 2018 geeft de rechter aan de IND een termijn van twee weken om alsnog een besluit te slaan op een aanvraag; als die termijn niet wordt gehaald gaat er een rechterlijke dwangsom lopen. Deze uitspraak wordt op 3 december 2018 door de rechtbank verzonden. De termijn waarover een dwangsom is verschuldigd vangt dus aan twee weken na de dag waarop de uitspraak is verzonden. De IND heeft gerekend vanaf 4 december 2018 twee weken om een besluit te nemen. Dit betekent dat de IND op uiterlijk 17 december 2018 een besluit bekend moet maken. Gebeurt dat niet, dan begint de rechterlijke dwangsom op 18 december 2018 te lopen.*

In bijzondere gevallen of als de wet anders aangeeft, kan de rechter afwijken van de in artikel 8:55d, eerste lid, Awb opgenomen regel dat het bestuursorgaan binnen twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden alsnog een besluit bekendmaakt. De rechter kan dan in dergelijke bijzondere gevallen een andere termijn bepalen of een andere voorziening treffen. Dat staat in artikel 8:55d, derde lid, Awb. In een verweerschrift (of ter zitting) kan – na overleg met het beslisproces – worden meegedeeld binnen welke termijn de IND verwacht een beschikking te nemen. Als er sprake is van bijzondere gevallen die maken dat een langere beslistermijn van twee weken nodig is, bijvoorbeeld omdat in een zaak nader onderzoek moet worden gedaan, kan aan de rechtbank worden gevraagd die termijn te bieden.

Zo wordt in asielzaken doorgaans het zogenaamde 8+8-wekenmodel gehanteerd. Daaruit volgt dat de IND een termijn wordt geboden van acht weken om een gehoor te houden en vervolgens een termijn van acht weken om een besluit op de aanvraag bekend te maken. De Afdeling heeft dit model passend verklaard voor BNTB-procedures die betrekking hebben op asielaanvragen, omdat dit model ruimte geeft aan de IND om zorgvuldig onderzoek te doen, en het verzekert dat als de IND de aanvraag wil afwijzen de vreemdeling op de voorgeschreven wijze een zienswijze kan indienen.⁷⁸

De rechtbanken zijn dit 8+8-wekenmodel veelvuldig toe gaan passen in zaken die zien op het niet tijdig beslissen op een asielaanvraag. Het is steeds van belang nauwkeurig te lezen wat de rechtbank in de uitspraak heeft bepaald: het 8+8-wekenmodel wordt niet altijd door elke rechtbank gevolgd en wordt ook niet door alle rechtbanken op dezelfde wijze uitgelegd.

⁷⁴ Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem, 25 oktober 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:11476, r.o. 3.

⁷⁵ Zie artikel 8:55d, eerste en tweede lid, Awb.

⁷⁶ Zie art. 8:55d, eerste lid, Awb.

⁷⁷ Zie art. 8:55d, tweede lid, Awb.

⁷⁸ AbRS, 8 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1560; AbRS, 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3015; AbRS, 24 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1182.

Voorbeeld: Als de rechtbank in de (BNTB-)uitspraak een termijn van acht weken aan de IND geeft voor het houden van een (nader) gehoor (fase 1) en vervolgens een termijn van acht weken geeft volgend op het nader gehoor om een besluit op de aanvraag bekend te maken (fase 2), geldt het volgende. Als fase 1 wordt overschreden, gaat de rechterlijke dwangsom lopen en loopt deze door tot en met de dag waarop het nader gehoor heeft plaatsgehad. Vervolgens moet binnen acht weken na het verstrijken van fase 1 (en dus niet vanaf het te laat gehouden nader gehoor) een besluit op de aanvraag worden bekendgemaakt. Bij overschrijding van fase 2 loopt de in fase 1 reeds verbeurde dwangsom verder op.

Stel dat tijdens fase 1 het nader gehoor binnen de daarvoor gestelde termijn van acht weken heeft plaatsgehad en er nog tijd 'over' is, dan mag die resterende tijd niet worden opgeteld bij fase 2. Dat is alleen anders als de rechtbank een ongedeelde termijn stelt van zestien weken voor het bekendmaken van een besluit.

Als voorafgaande aan de uitspraak al een gehoor heeft plaatsgehad of na de uitspraak geen (nader) gehoor wordt gehouden, heeft de IND uiteraard slechts een termijn van eenmaal 8 weken om een besluit te nemen.

Verder is het noemenswaardig dat zittingsplaats Arnhem van rechtbank Den Haag in een richtinggevende uitspraak van 17 maart 2023 heeft geoordeeld dat ook bij nareiszaken sprake is van een bijzonder geval in de zin van artikel 8:55d, derde lid, van de Awb, waardoor deze rechtbank bereid is om in een BNTB-uitspraak een ruimere nadere termijn dan twee weken op te leggen aan de IND om alsnog te beslissen op een nareisaanvraag. De rechtbank is van oordeel dat er sprake is van een bijzondere situatie, vanwege de toename van het aantal nareisaanvragen, bestaande capaciteitsproblemen bij de IND, de prognoses voor de komende jaren en een ingewikkelder beoordelingskader.⁷⁹

6.2 Bekendmaking van de rechterlijke dwangsom

De hoogte van de rechterlijke dwangsom wordt (anders dan bij de bestuurlijke dwangsom) bij voorkeur niet bekendgemaakt in de beschikking op de aanvraag of op bezwaar of in een afzonderlijke dwangsombeschikking, maar in een afzonderlijke brief, bijvoorbeeld de aanbiedingsbrief van het besluit. De reden daarvan is dat niet de bestuursrechter, maar de burgerlijke rechter bevoegd is in geschillen over de verschuldigheid of over de hoogte van de rechterlijke dwangsom. Tegen de vaststelling daarvan staat dan ook geen bezwaar of beroep bij de bestuursrechter open; de betrokkene moet zich wenden tot de civiele rechter.⁸⁰

6.3 Samenhang

Net als bij de bestuurlijke dwangsom, houdt de rechter bij de vaststelling van de hoogte van de rechterlijke dwangsom doorgaans rekening met samenhang (zie ook paragraaf 5.4).

Zo heeft de Afdeling de afgelopen jaren in verschillende uitspraken die betrekking hebben op asielaanvragen geoordeeld dat aanvragen inhoudelijk zodanig met elkaar kunnen samenhangen, waardoor de IND slechts één dwangsom heeft verbeurd of kan verbeuren. De Afdeling heeft samenhang aangenomen in asielaanvragen van een echt paar,⁸¹ broer en

⁷⁹ Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem, 17 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3590.

⁸⁰ AbRS, 29 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1025, r.o. 8.

⁸¹ AbRS, 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1624, r.o. 5.1; AbRS, 20 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2784.

zus⁸² en twee broers.⁸³ Echter, de Afdeling heeft zich ook uitgesproken over een zaak die ging over twee vreemdelingen die elkaars achterneven zijn, die samen uit Oekraïne zijn gevlucht toen daar in 2022 de oorlog begon en die vóór hun komst naar Oekraïne niet op hetzelfde adres woonden. Volgens de Afdeling had de rechtbank ten onrechte aangenomen dat zij gezinsleden zijn en dus ook ten onrechte op die grond maar één dwangsom toegekend.⁸⁴

Hoewel bij gezinsleden in de regel wordt uitgegaan van samenhang in BNTB-procedures, zou het kunnen voorkomen dat een rechter geen samenhang aanneemt in een geval waar dat doorgaans gebruikelijk is. Aan de uitspraak van de rechtbank moet echter gevolg worden gegeven. Dus ook als de rechtbank geen samenhang aanneemt waar dat wel in de rede zou hebben gelegen, worden de verbeurde dwangsommen in beginsel overeenkomstig de uitspra(a)k(en) vastgesteld en uitgekeerd. Als een eventueel hoger beroep van de IND tegen het niet toepassen van samenhang gegrond wordt verklaard, kan het teveel uitgekeerde in beginsel als onverschuldigd betaald worden teruggevorderd. Echter, voordat tot terugvordering wordt overgegaan, moet altijd eerst contact worden opgenomen met de beleidsafdeling.

6.4 De IND kan niet binnen de door de rechter opgelegde termijn beslissen om redenen waarop de IND geen invloed heeft

Het kan voorkomen dat een rechterlijke dwangsom gaat (door)lopen doordat zich een omstandigheid voordoet waarop de IND geen invloed heeft. Denk aan de situatie waarin een betrokkene nog moet worden gehoord alvorens kan worden beslist op de aanvraag, maar dat gehoor niet kan plaatshebben wegens medische omstandigheden. In dergelijke gevallen geldt, afhankelijk van het Awb-artikel waarop de rechtbank de dwangsom heeft gebaseerd, het volgende.

- Als de rechterlijke dwangsom is opgelegd onder toepassing van artikel 8:72, zesde lid, Awb, is artikel 611d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing. Daaruit volgt dat in geval van blijvende of tijdelijke, gehele of gedeeltelijke onmogelijkheid voor de IND om aan de hoofdveroordeling te voldoen, de IND aan de rechter die de dwangsom heeft opgelegd kan verzoeken:
 - de dwangsom op te heffen;
 - de looptijd ervan op te schorten gedurende een door de rechter te bepalen termijn; of
 - de dwangsom te verminderen.
- Als de rechterlijke dwangsom is opgelegd onder toepassing van artikel 8:55d, tweede lid, Awb, is artikel 611d het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering niet van toepassing. In dat geval wordt bij de vaststelling van de hoogte van de verbeurde rechterlijke dwangsom gemotiveerd welke niet aan de IND toe te rekenen omstandigheden hebben gemaakt dat de door de rechtbank opgelegde termijn is overschreden en dat over die periode geen dwangsom wordt uitgekeerd. De betrokkene kan daarover dan procederen bij de burgerlijke rechter.

⁸² AbRS, 8 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:796.

⁸³ AbRS, 21 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2719.

⁸⁴ AbRS, 20 maart 2023, ECLI:NL:RVS 2023:1090.

Verder kan ook een situatie van overmacht gevolgen hebben voor de hoogte van de rechterlijke dwangsom.⁸⁵ De nadere beslistermijn die de rechter in een eerdere uitspraak aan de IND heeft opgelegd, wordt in dat geval van rechtswege opgeschort. De Afdeling heeft dat geoordeeld in een zaak die betrekking had op de coronapandemie en de *lockdown* in 2020, door te oordelen dat overmacht ook een door de bestuursrechter krachtens artikel 8:55d, derde lid, van de Awb opgelegde nadere termijn opschort.⁸⁶

In die gevallen waarin door overmacht de beslistermijn is opgeschort en dat invloed heeft gehad op de hoogte van de rechterlijke dwangsom, moet dat bij de vaststelling van de hoogte van de verbeurde rechterlijke dwangsom door de IND (bij voorkeur in een aanbiedingsbrief bij de beschikking) inzichtelijk worden gemaakt.

6.5 Verjaring van de rechterlijke dwangsom

Een rechterlijke dwangsom verjaart zes maanden nadat deze is verbeurd.⁸⁷ Verjaring is aan de orde als een betrokkene niet binnen zes maanden aan de IND schriftelijk laat weten dat hij aanspraak maakt op uitbetaling van de rechterlijke dwangsom. Zo is er sprake van verjaring als de betrokkene niet binnen zes maanden een declaratieformulier naar de IND retourneert of geen brief naar de IND stuurt met de mededeling dat hij aanspraak maakt op uitbetaling van de rechterlijke dwangsom. De verjaring kan worden gestuit doordat de betrokkene, vóórdat de verjaringstermijn van zes maanden verstrijkt, schriftelijk en ondubbelzinnig aan de IND kenbaar maakt dat hij zijn recht op nakoming van de dwangsom handhaaft. Daarnaast geldt ook de erkenning door de IND dat de dwangsom is verbeurd als een stuitingshandeling. Dit is bijvoorbeeld het geval als door de IND in de tussentijd opnieuw een declaratieformulier wordt toegezonden of als de IND in de tussentijd toezegt dat de dwangsom zal worden uitbetaald in een brief of telefoongesprek. Met de stuiting begint de verjaringstermijn van zes maanden opnieuw te lopen.⁸⁸

Om de verjaring met zekerheid te kunnen vaststellen, is het van belang dat in Indigo goed wordt nagegaan of de betrokkene of zijn of haar gemachtigde binnen een periode van zes maanden na verzending van het declaratieformulier wellicht toch contact met de IND heeft gehad over de betaling van de dwangsom dan wel of de IND daarover een mededeling heeft gedaan. In dat geval wordt in beginsel stuiting (en dus het begin van een nieuwe termijn van zes maanden) aangenomen. Als hier geen sprake van is, heeft er geen stuitingshandeling plaatsgevonden en kan worden afgezien van het uitkeren van het dwangsombedrag wegens verjaring.

6.6 Uitbetaling van de rechterlijke dwangsom

Net als de bestuurlijke dwangsom (zie paragraaf 5.9), wordt de verbeurde rechterlijke dwangsom in beginsel overgemaakt op de bankrekening van de aanvrager.

In uitzonderlijke gevallen – bijvoorbeeld indien de aanvrager geen bankrekening heeft – kan in overleg met de aanvrager worden bezien of de uitbetaling kan worden gedaan op de derdenrekening van zijn of haar advocaat of op de bankrekening van de referent en/of

⁸⁵ In Kamerstukken II 2005-2006, 30 435, nr 3, p. 15 wordt het begrip 'overmacht' als volgt toegelicht: "een onmogelijkheid om te beslissen die veroorzaakt wordt door abnormale en onvoorziene omstandigheden buiten toedoen van het bestuursorgaan zelf en die ook buiten zijn risicosfeer liggen."

⁸⁶ AbRS, 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3015, r.o. 2.

⁸⁷ Zie artikel 8:55c en 8:55d, tweede lid, Awb en artikel 8:72, zesde lid, Awb jo artikel 611g, eerste lid, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

⁸⁸ Zie artikelen 3:316 tot en met 3:318 van het Burgerlijk Wetboek.

echtgeno(o)t(e). Op wiens rekening de bestuurlijke dwangsom wordt uitbetaald, dient in ieder geval goed te worden vastgelegd in Indigo.

7 Intrekking en vernietiging van beschikkingen in (hoger) beroep

7.1 Gevolgen van de intrekking van een beschikking door de IND

Als de IND een beschikking intrekt, wordt de procedure voortgezet naar de stand van zaken waarin de procedure zich ten tijde van het nemen van het later ingetrokken besluit bevond.⁸⁹ Wanneer de IND op dat moment niet meteen een vervangende beschikking uitbrengt en er voorafgaand aan de ingetrokken beschikking een geldige IGS was ingediend, herleeft deze IGS. Dat is alleen anders als de IND op dezelfde dag als waarop het besluit wordt ingetrokken, een vervangend besluit neemt.⁹⁰ Overleg daarover met het beslisproces in een zo vroeg mogelijk stadium, is daarom gewenst.

Een intrekking van een beschikking kan gevolgen hebben voor de vraag in hoeverre een dwangsom dient te worden uitbetaald. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van deze twee voorbeelden:

Voorbeeld 1: *Op 14 januari 2022 verstrijkt de termijn om te beslissen op het bezwaar tegen het afwijzende besluit op een aanvraag om een reguliere verblijfsvergunning. De IND ontvangt op 1 februari 2022 een IGS. Op 10 februari 2022 wordt het besluit -waarin het bezwaar ongegrond wordt verklaard-bekend gemaakt. In dat besluit wordt vastgesteld dat de IGS geldig is, maar dat geen bestuurlijke dwangsom is verbeurd omdat binnen twee weken na ontvangst van de IGS een besluit op het bezwaar is genomen. Hangende het beroep dat de vreemdeling tegen het besluit van 10 februari 2022 instelt, trekt de IND dat besluit op 30 maart 2022 in. Het vervangende besluit wordt niet op dezelfde dag, maar op 16 mei 2022 genomen. In dat besluit moet daarom worden opgenomen dat de IGS van 1 februari 2022 geldig is en dat het maximum bedrag van de bestuurlijke dwangsom van € 1.442,- is verbeurd, omdat de termijn van 42 dagen, te rekenen vanaf twee weken na ontvangst van de IGS op 1 februari 2022, op 16 mei 2022 volledig is verstreken.*

Voorbeeld 2: *Op 9 september 2022 verstrijkt de termijn om op een asielaanvraag te beslissen. De IND ontvangt op 14 oktober 2022 een IGS. Omdat een besluit uitblijft, dient de aanvrager op 1 november 2022 een BNTB in. Bij uitspraak van 1 december 2022 verklaart de rechtbank dit BNTB gegrond en legt de IND een nadere beslistermijn op van vier weken, bij overschrijding waarvan een dwangsom wordt verbeurd van € 100,- per dag met een maximum van € 7.500,-. Op 20 december 2022 wordt een afwijzend besluit op de aanvraag genomen. In de aanbiedingsbrief van dat besluit wordt opgemerkt dat geen rechterlijke dwangsom is verbeurd omdat binnen de door de rechtbank opgelegde termijn is beslist. Echter, hangende het beroep dat de vreemdeling tegen het besluit van 20 december 2022 instelt, trekt de IND dat besluit op 31 januari 2023 in. Het vervangende besluit wordt niet op dezelfde dag, maar pas op 31 maart 2023 genomen. In de aanbiedingsbrief van dat besluit wordt daarom vermeld dat een rechterlijke dwangsom van € 7.500,- is verbeurd omdat sinds 29 december 2022 (het einde van de door de rechtbank in de BNTB-uitspraak geboden nadere beslistermijn) meer dan 75 dagen (x € 100) zijn verstreken.*

⁸⁹ AbRS, 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:535, ro 3.1.

⁹⁰ AbRS, 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:535, r.o. 3.

Bij intrekking van de beschikking hangende beroep is het verder van belang om contact op te nemen met de indiener van het beroepschrift. Daarbij dient de IND aan de indiener de vraag te stellen of het beroep wordt ingetrokken. Twee situaties worden dan onderscheiden:

1. **Beroep wordt niet ingetrokken:** Als de indiener het beroep laat doorlopen en de beslistermijn is verstreken, klapt het inhoudelijke beroep om naar een BNTB. In dat geval kan geen nieuwe IGS worden geveerd (zie ook paragraaf 6.1). Het is dan belangrijk om met de indiener te overleggen op welke termijn opnieuw kan worden beslist. Daarmee kan bewerkstelligd worden dat de indiener zo snel mogelijk zicht heeft op een nieuw besluit en kan een rechterlijke dwangsom mogelijk worden voorkomen. In die gevallen waarin het mogelijk is om een bestuurlijke dwangsom te verbeuren, geldt het volgende. Als tijdens de behandeling van het BNTB een tweede IGS wordt ingediend om een bestuurlijke dwangsom te verbeuren, terwijl dus al eerder een geldige IGS was ingediend, is de tweede IGS ongeldig. Er gaat dan niet (opnieuw) een bestuurlijke dwangsom lopen.
2. **Beroep wordt ingetrokken:** De rechter vereist na de intrekking van de beschikking geen nieuwe IGS voor het instellen van een BNTB. Als de beslistermijn door de intrekking van de beschikking is overschreden, kan dus direct een BNTB worden ingediend.⁹¹ Als eerder in de procedure nog geen IGS was ingediend, kan dat na de intrekking van het besluit alsnog worden gedaan, zodat alsnog een bestuurlijke dwangsom kan gaan lopen (in die gevallen waarin een bestuurlijke dwangsom kan worden verbeurd). Als er wel eerder een IGS is ingediend die heeft geleid tot het verbeuren van een bestuurlijke dwangsom, is het pad van een opvolgende bestuurlijke dwangsom afgesloten en blijft enkel een BNTB mogelijk.

7.2 Vernietiging van een beschikking door de rechter

Het kan voorkomen dat de rechter een eerdere beschikking van de IND vernietigt en de IND opdraagt om een nieuwe beschikking te nemen, zonder daarbij een termijn te stellen waarbinnen de IND die nieuwe beschikking dient te nemen. In dat geval gelden voor het nemen van een nieuwe beschikking dezelfde termijnen als voor het oorspronkelijke besluit.⁹² Dit is alleen anders als de rechter in zijn uitspraak een termijn heeft gesteld voor het nemen van een nieuw besluit. In het laatste geval is de door de rechter gestelde termijn maatgevend voor de beoordeling van de tijdigheid van het nieuwe besluit.⁹³

Voor die gevallen waarin de IND een bestuurlijke dwangsom kan verbeuren, wordt het volgende nog opgemerkt. Als in de besluitvormingsfase vóór het gegronde beroep een geldige IGS is ingediend, herleeft deze IGS niet in de besluitvormingsfase ná het gegronde beroep. In deze situatie is het pad van de bestuurlijke dwangsom afgesloten, omdat al eerder een geldige IGS is ingediend. Dan bestaat enkel de mogelijkheid om een BNTB in te dienen. De eerder ingediende IGS geldt dan als bron voor dit beroep.

Als de rechter een nieuwe beslistermijn heeft vastgesteld, is voor een BNTB geen IGS vereist (zie ook paragraaf 6.1).⁹⁴

⁹¹ AbRS, 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:535, r.o. 3.1.

⁹² Kamerstukken II 2004-2005, 29 934, nr. 6, p. 11, geeft het volgende voorbeeld: Vz CBB 30 januari 2004, JB 2004/138. Zie verder onder andere AbRS, 4 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7720, r.o. 2.2; AbRS, 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3442, r.o. 3.1; AbRS, 13 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:114, r.o. 10.

⁹³ Kamerstukken II 2004-2005, 29 934, nr. 6, p. 11.

⁹⁴ AbRS, 8 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:673, r.o. 8.

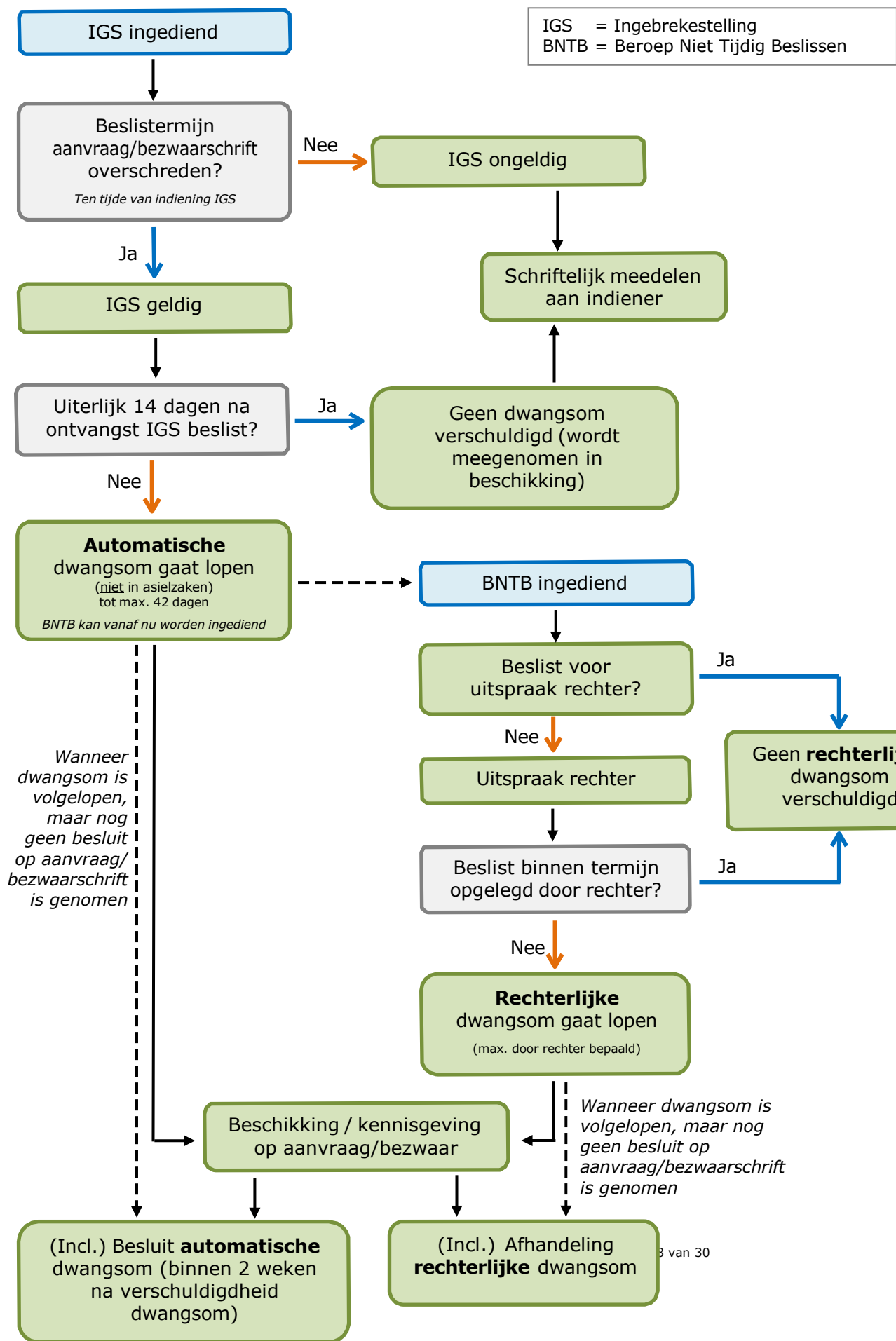
Het indienen van een IGS in de besluitvormingsfase na het gegronde beroep is uiteraard wel de geëigende weg, als nog niet eerder een (geldige) IGS is ingediend.

7.3 Vovo in hoger beroep ter voorkoming van een dwangsom

Als de rechter een beschikking heeft vernietigd en de IND in hoger beroep gaat, is de IND in beginsel gehouden om hangende het hoger beroep opnieuw te beslissen. Als er een bestuurlijke of rechterlijke dwangsom loopt of dreigt te lopen, kan deze niet worden gestuit door het instellen van hoger beroep. Het stuiten is alleen mogelijk als een verzoek om voorlopige voorziening bij de Afdeling is ingediend én toegewezen.⁹⁵

⁹⁵ Zie over dit thema AbRS, 16 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:875.

Bijlage I Schematische weergave dwangsomregeling



Bijlage II Rekenhulp hoogte automatische dwangsom

De automatische dwangsom gaat lopen twee weken na ontvangst van de IGS (zie paragraaf 4.1). De dwangsom is ook verschuldigd over zaterdagen, zondagen en feestdagen. De bedragen in de tabel gelden voor schriftelijke IGS'en die op 1 januari 2019 of later zijn ontvangen.

Voorbeeld: als op woensdag 7 maart een geldige IGS is ontvangen kan nog tot en met woensdag 21 maart worden beslist, zonder dat een dwangsom verschuldigd is. Vanaf donderdag 22 maart (dag 1) loopt de dwangsom. De laatste dag waarover (bij uitblijven van een beslissing) een dwangsom (dag 42) is verschuldigd, is dan woensdag 2 mei.

	Bedrag in €		Bedrag in €		Bedrag in €
Week 1	(23,- per dag)	Week 3	(35,- per dag)	Week 5	(45,- per dag)
dag 1	23	dag 15	357	dag 29	857
dag 2	46	dag 16	392	dag 30	902
dag 3	69	dag 17	427	dag 31	947
dag 4	92	dag 18	462	dag 32	992
dag 5	115	dag 19	497	dag 33	1.037
dag 6	138	dag 20	532	dag 34	1.082
dag 7	161	dag 21	567	dag 35	1.127
Week 2	(23,- per dag)	Week 4	(35,- per dag)	Week 6	(45,- per dag)
dag 8	184	dag 22	602	dag 36	1.172
dag 9	207	dag 23	637	dag 37	1.217
dag 10	230	dag 24	672	dag 38	1.262
dag 11	253	dag 25	707	dag 39	1.307
dag 12	276	dag 26	742	dag 40	1.352
dag 13	299	dag 27	777	dag 41	1.397
dag 14	322	dag 28	812	dag 42	1.442

Bijlage III

Schema uitkeren dwangsom met verjaringstermijn

