

From: contact@woopenbaar.nl
Date: Tuesday, September 8, 2026, 7:38 PM
To: postbus@eerstekamer.nl
Subject: Voor de commissie J&V en de commissie I&A/JBZ: rechterlijke dwangsom art. 8:55d Awb, verzoek om inlichtingen art. 68 Gw (wetsvoorstel 35 501)

Attachments:

Bijlage_3_Doorbraakteam_Werk_aan_Uitvoering_18_juni_2025_agenda_en_verslag.pdf
Bijlage_2_IND-stukken_sept_2023_-_jan_2025.pdf
Bijlage_1_Advies_Landsadvocaat_6_maart_2025_gelakt.pdf
Brief_Eerste_Kamer_rechterlijke_dwangsom_2026-09-08.pdf

U ontvangt niet vaak e-mail van contact@woopenbaar.nl. [Ontdek waarom dit belangrijk is](#)

Geachte griffie,

Bijgaand een brief aan de leden Dittrich en Recourt van de commissie Justitie en Veiligheid, met het verzoek deze onder de aandacht van de commissies J&V en I&A/JBZ te brengen in verband met wetsvoorstel 35 501. De bijlagen zijn als afzonderlijke bestanden toegevoegd.

Met vriendelijke groet,

5.1.2.e

Voorburg

5.1.2.e

Agenda

Werk aan Uitvoering
Programma's & Projecten

Contactpersoon

5.1.2.e

@minszw.nl

Datum

12 juni 2025

Onze referentie

Omschrijving	Doorbraakteam Vereenvoudiging
Vergaderdatum en - tijd	18 juni 2025, 15:00-16:00
Locatie	Ministerie SZW, Parnassusplein 5, Den Haag B05.04, mogelijkheid via Webex aan te sluiten.
Genodigden	5.1.2.e (Algemene Rekenkamer), 5.1.2.e (Ministerie van Algemene Zaken), 5.1.2.e (Immigratie- en Naturalisatiedienst), 5.1.2.e (CAK), 5.1.2.e (Belastingdienst) & 5.1.2.e (Werk aan Uitvoering)
Bijlagen	A. Verslag doorbraakteam 12 maart 2025 B. Verslag extra doorbraakteam 7 april 2025 C. Memo SGO 18 juni Actie-aanpak Vereenvoudiging D. Memo Rol Doorbraakteam Vereenvoudiging en werkgroep in Actie-aanpak Vereenvoudiging

1. Opening; 15.00-15.10

- Opening
- Kennismaking met nieuwe leden 5.1.2.e (CAK) en 5.1.2.e (Belastingdienst)
- Vaststellen Agenda
- Vaststelling verslag doorbraakteam 12 maart 2025 (buiten omvang verzoek)
- Vaststelling verslag extra doorbraakteam 7 april 2025 (buiten omvang verzoek B)
- Mededelingen en terugkoppelingen:
 - Rapport "De buiten omvang verzoek" (maart jl.)
 - Rondetafelgesprek buiten omvang verzoek (13 mei)
 - Ambtelijke Commissie buiten omvang verzoek van 26 mei
 - Dag van de Publieke Dienstverlening (4 juni)
 - Oproep tot jaarlijkse buiten omvang verzoek
 - Etaleren buiten omvang verzoek

2. buiten omvang verzoek ; 15.10-15.20

- buiten omvang verzoek

- buiten omvang verzoek
- buiten omvang verzoek
- buiten omvang verzoek
- buiten omvang verzoek
- De recente ontwikkelingen verhouden zich als volgt tot bovenstaande uitgangspunten. In de volgende agendapunten wordt dit verder toegelicht.

Datum

12 juni 2025

Onze referentie

buiten omvang verzoek

vernieuwen / activeren

Bespreekpunten doorbraakteam:

- buiten omvang verzoek

?

3. Actie-aanpak Vereenvoudiging; 15.20-15.40

Datum

12 juni 2025

Bijlagen:

Onze referentie

1. *Bijlage C* - buiten omvang verzoek - SGO 18 juni (volgt)
2. *Bijlage D* - buiten omvang verzoek

. Dit is een toelichting en bevat uitgebreidere achtergrondinformatie. De kern is hieronder opgenomen.

Toelichting

- buiten omvang verzoek
- buiten omvang verzoek
- buiten omvang verzoek

- buiten omvang verzoek
- buiten omvang verzoek
- buiten omvang verzoek

- buiten omvang verzoek
 - buiten omvang verzoek
 - buiten omvang verzoek
 - buiten omvang verzoek

- buiten omvang verzoek

buiten omvang verzoek

Datum

12 juni 2025

Onze referentie

- buiten omvang verzoek

Bespreekpunten doorbraakteam:

- buiten omvang verzoek

- buiten omvang verzoek

?

4. Casuïstiek; 15.40-15.50

- Voor casuïstiek rondom vereenvoudiging zien we op dit moment een rol voor het doorbraakteam in:
 - buiten omvang verzoek
 - Dwangsommen (mondelinge toelichting stand van zaken)
- In de werkgroep zijn de volgende 3 opties besproken voor de rol van het doorbraakteam in casuïstiek:
 1. Dwangsommen volgen als “eigen casus” van het DBT en overige casuïstiek via Actieagenda Vereenvoudiging
 2. Naast Dwangsommen als DBT ook nog andere “eigen casuïstiek” oppakken en overige casuïstiek via Actieagenda Vereenvoudiging
 3. Geen “eigen casuïstiek” als DBT maar alleen casuïstiek via Actieagenda Vereenvoudiging

Advies werkgroep: De werkgroep adviseert om voor optie 1 te kiezen. Want dit scenario sluit het meest aan bij de doelstelling, toegevoegde waarde, energie en capaciteit van doorbraakteam en werkgroep. Hierbij richten we de energie en inzet van doorbraakteam qua casuïstiek op de Actie-aanpak vereenvoudiging. Op deze ontstaan er niet twee verschillende initiatieven met hetzelfde doel. Tegelijkertijd gaan we wel aan de slag met de eerder gedane toezegging om de ontwikkelingen op het gebied van Dwangsommen als doorbraakteam te volgen.

Beslispunt doorbraakteam:

- Kan het doorbraakteam zich vinden in optie 1 “Dwangsommen volgen als “eigen casus” van het doorbraakteam en overige casuïstiek via Actie-aanpak Vereenvoudiging” als het gaat om haar rol in casuïstiek?

5. buiten omvang verzoek; 15.50-15.55

Datum

12 juni 2025

Onze referentie

- buiten omvang verzoek

- buiten omvang verzoek

- buiten omvang verzoek

Bespreekpunt doorbraakteam:

- buiten omvang verzoek

?

6. Vooruitblik & Afsluiting; 15.55-16.00

- Rondvraag
- Het volgende doorbraakteam staat fysiek gepland op woensdag 15 oktober om 16:00.

Verslag

Programma Directie WAU
Afdeling Programma's en
Projecten

Contactpersoon

5.1.2.e

@minszw.nl

Omschrijving

Conceptverslag Doorbraakteam Vereenvoudiging

Vergaderdatum- en tijd

18 juni 2025, 15:00-16:00

Locatie

Digitaal; via Webex

Aanwezig

5.1.2.e (Werk aan Uitvoering), 5.1.2.e (Immigratie-4-7-2025
en Naturalisatiedienst), 5.1.2.e (CAK), 5.1.2.e
(Belastingdienst), 5.1.2.e (Werk aan
Uitvoering), 5.1.2.e 5.1.2.e WaU,
5.1.2.e WaU), 5.1.2.e
(Werk aan Uitvoering – verslag)

Datum

Afwezig

5.1.2.e (Algemene Rekenkamer), 5.1.2.e
(Ministerie van Algemene Zaken), 5.1.2.e (Werk
aan Uitvoering- verslag)

Buiten reikwijdte verzoek

Buiten reikwijdte verzoek

Datum

4-7-2025

Onze referentie

Buiten reikwijdte verzoek

Datum

4-7-2025

Onze referentie

4. Casuïstiek

Besluiten

- Akkoord op de lijn om voor nu te richten op het volgen van één “eigen” casus dwangsommen en overige casuïstiek via de Actieagenda Vereenvoudiging te laten lopen. **5.1.2.e** (AZ) heeft schriftelijk akkoord gegeven op de geschetste lijn.

Overwegingen

- Eerst hiermee aan de slag en ervan leren voordat we meer oppakken;
- Het momentum voor dwangsommen is nu, goed om het steeds vanuit het doorbraakteam op de juiste tafels te leggen.

Acties

- Voor het volgende doorbraakteam **5.1.2.e** Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden, ministerie Justitie & Veiligheid) uitnodigen om de stand van zaken over dwangsommen toe te lichten.

Buiten reikwijdte verzoek

Buiten reikwijdte verzoek

Datum

4-7-2025

Onze referentie

6. Vooruitblik & Afsluiting

Om 15:00 is de vergadering gesloten.

In het volgende doorbraakteam komt aan bod:

- Gekozen casuïstiek vanuit de Actieagenda Vereenvoudiging
- Gastspreker **5.1.2.e** Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden, ministerie Justitie & Veiligheid) over stand van zaken Dwangsommen
- **Buiten reikwijdte verzoek**

Buiten reikwijdte verzoek

5.1.2.e

5.1.2.e

Van: 5.1.2.e - [IND/SUA/AAEB](#)
Aan: 5.1.2.e - [IND/SUA/AAEB](#)
Onderwerp: FW: weergave overleg Definitieve wet afschaffing dwangsommen
Datum: donderdag 13 februari 2025 17:33:14
Bijlagen: [Verslag overleg IND-DWJZ-DMB-DRM rechterlijke dwangsom op 15-9-23.docx](#)

Van: 5.1.2.e - IND/JZ/AOB <5.1.2.e@ind.nl>
Verzonden: dinsdag 19 september 2023 11:13
Aan: 5.1.2.e - IND/JZ <5.1.2.e@ind.nl>
CC: 5.1.2.e - IND/JZ <5.1.2.e@ind.nl>; 5.1.2.e - IND/JZ/AOB <5.1.2.e@ind.nl>; 5.1.2.e - IND/SUA/AAEB <5.1.2.e@ind.nl>; 5.1.2.e - IND/JZ/AOB <5.1.2.e@ind.nl>; 5.1.2.e - IND/JZ/AOB <5.1.2.e@ind.nl>
Onderwerp: weergave overleg Definitieve wet afschaffing dwangsommen

Goedemorgen 5.1.2.e ,

Al even door 5.1.2.e bij je aangekaart: hierbij de weergave van het overleg dat wij afgelopen vrijdag hadden met DWJZ, DMR en DMB over het (niet controversieel verklaarde) voorstel Definitieve wet afschaffing dwangsommen. Ondertussen denken wij na over alternatieven.

Groet,
5.1.2.e

Op vrijdag 15 september 2023 hadden 5.1.2.e en ik (5.1.2.e) een overleg met DWJZ (5.1.2.e), DRM (5.1.2.e) en DMB (5.1.2.e). De inzet was het peilen van de houding t.a.v. het uitschakelen van de rechterlijke dwangsom in vreemdelingenzaken in het aanhangige wetsvoorstel Definitieve afschaffing dwangsommen IND. De uitkomst is dat DWJZ -zeer stellig- geen mogelijkheid ziet de afschaffing van de rechterlijke dwangsom alsnog op te nemen in de Definitieve wet. DMB sloot zich aan bij DWJZ. DRM nam geen standpunt in.

Redengevend voor DWJZ is:

- De afdelingsuitspraak van 30 november 2022 (die betrekking heeft op asielzaken) weegt zwaar. Daaruit volgt dat o.g.v. artikel 47 van het EU-Handvest, de burger een effectief rechtsmiddel moet hebben om een besluit van het bestuursorgaan af te dwingen. I.c. is dat de rechterlijke dwangsommogelijkheid. 5.1.2 i en 5.2.1
- De feitelijke situatie (in dit geval achterstanden bij de uitvoeringsorganisatie) mag/kan niet tot gevolg hebben dat een rechtsregel buiten toepassing blijft. Dit geldt ook wanneer meerdere uitvoeringsinstanties hier last van hebben.
- De terugkoppeling van de Afdeling bestuursrechtspraak aan de wetgever in de uitspraak van 23 augustus 2023 (Wet hersteloperatie toeslagen) moet zó worden begrepen en biedt geen enkel aanknopingspunt voor / suggestie aan de wetgever om de rechterlijke dwangsom aan te passen. Het is aan de uitvoeringsinstanties om hun praktijk te verbeteren.
- De argumenten dat andere EU-lidstaten geen dwangsom hebben en dat een dwangsom bij grote achterstanden niet werkt, zijn in het hoger beroep reeds naar voren gebracht, maar niet van doorslaggevende betekenis geacht. Dit kan dus niet opnieuw als argument voor de wijziging worden ingebracht.

DWJZ:

- wil op korte termijn (begin oktober) verdergaan met de uitwerking van het voorstel om de bestuurlijke dwangsom voor het gehele vreemdelingenrecht af te schaffen. Ook de staatssecretaris heeft te kennen gegeven daarmee door te willen gaan nu het wetsvoorstel niet controversieel is verklaard. Hierbij zullen ook de eerder gestelde Kamervragen worden beantwoord;
- wil met het oog daarop z.s.m. worden geïnformeerd over het eventuele voornemen van de IND met betrekking tot de definitieve wet;
- wil bij een ander standpunt van de IND een voorgedragen nota waarin een andere lijn wordt voorgestaan;
- adviseert een eventuele afschaffing van de rechterlijke dwangsom -via een aanpassing van de Awb (kan tien jaar duren)- los te koppelen van het wetsvoorstel aangaande de Definitieve wet. Op die manier wordt in ieder geval spoedig de afschaffing van de bestuurlijke dwangsom binnengehaald. Een voorstel tot afschaffing van de rechterlijke dwangsom ondanks de Afdelingsuitspraak van 30 november 2022 valt volgens DWJZ niet te motiveren. Dit zou bovendien nopen tot intrekking van het aanhangige wetsvoorstel. Uit de Tijdelijke wet (art 4 lid 2 onder a) volgt dat de Tijdelijke wet bij intrekking van dat wetsvoorstel vervalt. Dan snijdt de IND zichzelf in de vingers doordat ook afschaffing van de bestuurlijke dwangsom niet op afzienbare termijn zal worden gerealiseerd.

Advies:

- Zonder uitspraak waarbij de Afdeling of het HvJEU het standpunt van 30 november 2022 verlaat, is het zeer onrealistisch om ervan uit te gaan dat het departement bereid is de afschaffing van de rechterlijke dwangsom in het wetsvoorstel van de Definitieve wet op te nemen. DWJZ vindt dat niet te motiveren en juridisch incorrect. De IND moet daarvoor met zeer sterke, aanvullende argumenten komen. De ontwikkelingen in de UHT-jurisprudentie en de signalen van de rechtspraak zijn hiertoe onvoldoende.
- Antwoord op de vraag of de AbRS 'omgaat' wordt alleen verkregen door een nieuw hoger beroep aanhangig te maken. Dat zal gelet op de huidige doorlooptijden bij de Afdeling mogelijk zes maanden tot een jaar duren (tenzij de zaak onder verwijzing naar de vorige

uitspraak wordt afgedaan). De kans daarop is gelet op de recente datum van de uitspraak en de aard van de desbetreffende overwegingen, zeer gering. JZ kan dit nog aan de Landsadvocaat voorleggen. Het is sowieso de vraag of het gewenst / politiek haalbaar is de nota van wijziging bij de Definitieve wet in afwachting daarvan aan te houden.

- Intrekking van het wetsvoorstel van de Definitieve wet moet worden voorkomen omdat daarmee ook de Tijdelijke wet buiten toepassing wordt gelaten en een definitieve afschaffing van de bestuurlijke dwangsom in het geding komt. Wanneer wordt overwogen om toch voor een totale afschaffing van dwangsommen te gaan (dit geldt dan voor alle overheidsinstanties en vergt een aanpassing van de Awb), wordt geadviseerd om de langdurige aanpassingsroute – de aanpassing van de Awb (circa 10 jaar) – in gang te zetten ná de inwerkingtreding van de definitieve wet dwangsommen. Ook hierbij de kanttekening dat DWJZ dit weinig kansrijk acht.
-

Aangevoerde argumenten om afschaffing van de rechterlijke dwangsom opnieuw te overwegen:

- Een uitspraak van 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e op Twitter in mei 2023:
(...) oppassen dat de rechterlijke macht bij beroep niet tijdig beslissen niet verwordt tot een stempelmachine die weinig bijdraagt aan maatschappelijk effectieve rechtspraak.
- Het jaarverslag 2022 van de Raad van State 2022 (p.17)
Dit levert uiteindelijk ook weer extra werklast op voor de gerechten vanwege de procedures niet tijdig beslissen. En dat zorg op zij beurt weer voor extra druk op de partijen in de migratieketen. Op den duur loopt de uitvoering van een belangrijke maatschappelijke opgave dan vast.
- Klachten uit de rechtspraak dat het aantal BNTB's onevenredig groot is geworden / vragen van de rechter hoe het zit met fifo werken.
- De constatering dat IND (en bijvoorbeeld ook Belastingdienst) door het grote aantal BNTB's geen gevolg meer kunnen geven aan de uitspraken waardoor van een effectief rechtsmiddel feitelijk geen sprake meer is.
- De uitspraak van de Afdeling van 23 augustus 2023 over de Wet hersteloperatie toeslagen, waarin in een terugkoppeling aan de wetgever werd opgemerkt

(...) De dienst heeft de Afdeling duidelijk gemaakt dat de termijnen zoals die nu in de Wet hersteloperatie toeslagen en de Awb staan, ook in de toekomst niet zullen worden gehaald en de hersteloperatie als geheel onder druk komt te staan door het instellen van beroepen gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit. (...) Het ligt echter niet op de weg van de bestuursrechter - wiens taak erin is gelegen burgers die in beroep zijn gekomen tegen aan hen gerichte besluiten rechtsbescherming te bieden op basis van de geldende wetgeving - dit door de wetgever gecreëerde probleem van de dienst op te lossen, hoezeer zij dit probleem net als de rechtbank Midden-Nederland ook onderkent. Zoals hiervoor onder 21 is overwogen, gaat het bieden van een structurele oplossing de taak van de bestuursrechter te buiten. Het is aan de wetgever om desgewenst alsnog te voorzien in een wettelijke regeling of een andere voorziening of oplossing.

Wij hebben verder benoemd dat het merkwaardig blijft dat:

- Nederland als enige EU-lidstaat de dwangsom kent en dat we daar kennelijk voor altijd aan vast zitten, ook bij de constatering dat de wet niet werkt;
- in de MvT bij de Wet dwangsom ervan werd uitgegaan dat het wetsvoorstel *"naar verwachting geen grote financiële gevolgen heeft bestuursorganen of voor de bestuursrechtspraak"* en ondanks een geheel andere uitwerking, intrekking onmogelijk lijkt.

Van: 5.1.2.e - IND/JZ/AOB
Aan: 5.1.2.e - IND
Cc: 5.1.2.e - IND/JZ; 5.1.2.e - IND/JZ/AOB; 5.1.2.e - IND/JZ/AOB; 5.1.2.e - IND/JZ/AOB;
5.1.2.e - IND/JZ/RV; 5.1.2.e - IND/JZ/AOB; 5.1.2.e - IND/SUA/AAEB;
Onderwerp: gedachteswisseling over mogelijke alternatieven en verzachtende effecten rechterlijke dwangsom
Datum: woensdag 11 oktober 2023 09:50:16

Goedemorgen 5.1.2.e ,

In vervolg op jouw email aan 5.1.2.e van 18 september 2023, hebben wij (JZ: 5.1.2.e, 5.1.2.e, 5.1.2.e, 5.1.2.e, 5.1.2.e en ikzelf en namens SUA: 5.1.2.e) deze week nagedacht over alternatieven / verzachtende effecten voor de rechterlijke dwangsom. De uitspraak van 30 november 2022 biedt daartoe maar zeer beperkt mogelijkheden. De Afdeling bepaalde daarin dat de Tijdelijke wet afschaffing dwangsommen IND in strijd is met artikel 47 van het EU-Handvest (beginsel van effectieve rechtsbescherming) voor zover daarin de mogelijkheid wordt uitgesloten dat de bestuursrechter een dwangsom oplegt zonder daarvoor een ander doeltreffend middel in de plaats te stellen.

Het volgende is naar voren gebracht:

- A&B wordt gevraagd inzichtelijk te maken waarom, ondanks maximale werving en een zeer hoog inwilligingspercentage, het proces niet inloopt op spoor 4-zaken.
 - De oplossing van het dwangsomprobleem ligt in de kern bij de output van A&B. Als die niet verbetert, heeft de IND een steeds lastiger te verkopen boodschap.
- De afschaffing van de rechterlijke dwangsom wordt nogmaals voorgelegd aan de Afdeling. De feitelijke situatie leidt een jaar na de uitspraak tot de steeds prangender conclusie dat de dwangsom geen effectief rechtsmiddel is (en een groot beslag legt op de vreemdelingenrechtspraak) terwijl het bieden van effectieve rechtsbescherming juist reden was de Tijdelijke wet deels onverbindend te verklaren.
 - De kans op 'omgaan' van de Afdeling wordt laag ingeschat, zeker gezien de argumenten die in het hoger beroep naar voren zijn gebracht en het leerstellige karakter van de uitspraak. Hierover kan de LA om advies worden gevraagd.
 - Het wetsvoorstel over de (niet controversieel verklaarde) Definitieve wet, waarin DWJZ inzet op afschaffing bestuurlijke dwangsom voor het gehele vreemdelingenrecht, loopt hierdoor vertraging op. Immers, het oorspronkelijke wetsvoorstel tot afschaffing van bestuurlijke en rechterlijke dwangsom, moet via een Nota van Wijziging worden aangepast. Dat kan niet als de IND ondertussen doorprocedeert over de vraag of de rechterlijke dwangsom toch kan worden afgeschaft. DWJZ zou daarover zsm moeten worden geïnformeerd omdat men in oktober 2023 aan de slag gaat met de aanpassing van het wetsvoorstel.
- De effectieve prikkel tot het indienen van een BNTB verkleinen door strikt fifo te werken.
 - Hiervoor is medewerking van A&B vereist.
- De financiële prikkel tot het indienen van een BNTB verkleinen door de opgelegde dwangsom niet aan de vreemdeling, maar aan bijvoorbeeld een maatschappelijke organisatie uit te keren. Daartoe zal het gesprek met de rechtspraak moeten worden aangegaan.
 - Art 8:55d Awb bepaalt dat de bestuursrechter aan zijn uitspraak een nadere dwangsom verbindt voor iedere dag dat het bestuursorgaan in gebreke blijft de uitspraak na te leven. Niet is voorgeschreven dat de dwangsom aan de vreemdeling wordt uitgekeerd.
- De Afdeling heeft in de uitspraak van 30 november 2022 (ro 5.6) weliswaar bepaald dat de rechter moet beschikken "over enig middel" om zijn uitspraak te doen naleven, maar het niet per se noodzakelijk geacht dat de rechter de mogelijkheid heeft een dwangsom op te leggen. In samenspraak met de rechtspraak zou kunnen worden onderzocht hoe de rechter op alternatieve wijze zijn uitspraken kracht kan bijzetten of hoe deze aan effectiviteit kunnen winnen. Bijvoorbeeld door prioritering afhankelijk van de datum van indiening van de aanvraag en een daarop afgestemde beslistermijn, rekening houdend met de reële mogelijkheden van de IND.
 - Afdeling 8.2.4a Awb (Beroep bij niet tijdig handelen) moet daarbij mogelijk ofwel in de Definitieve wet toch buiten werking worden gesteld, ofwel worden

aangepast (langdurig traject). Op dit moment biedt art 8:55d Awb de rechter geen keuze: bij een ontvankelijk BNTB moet hij een beslistermijn opleggen en aan overschrijding daarvan een dwangsom verbinden.

- DWJZ heeft n.a.v. de uitspraak van 30 november 2022 reeds geconcludeerd dat bij gebreke van een alternatief voor de rechterlijke dwangsom, afschaffing daarvan niet langer tot de mogelijkheden behoort.
- Invoering, in overleg met A&B, van een PIEP-systeem voor de advocatuur, op grond waarvan een prioritering wordt aangebracht en de advocaat een indicatie krijgt van de behandelduur.
 - Met een indicatie van de behandelduur wordt de kans op een BNTB verkleind.
- 5.1.2 i en 5.2.1
[redacted]
 - 5.1.2 i en 5.2.1
 - 5.1.2 i en 5.2.1
 - 5.1.2 i en 5.2.1
- 5.1.2 i en 5.2.1
[redacted]
 - 5.1.2 i en 5.2.1
 - 5.1.2 i en 5.2.1
 - 5.1.2 i en 5.2.1
 - 5.1.2 i en 5.2.1

Uiteraard kunnen wij het voorgaande nader toelichten.

Met vriendelijke groet,

5.1.2.e
senior adviseur

.....
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Directie Juridische Zaken
Rijnstraat 8 | 2515 XP | Den Haag
Postbus 11 | 9560 AA | Ter Apel
.....

T 088 5.1.2.e
M 06 5.1.2.e
5.1.2.e @ind.nl
<http://www.ind.nl>
.....

IND, dé toelatingsorganisatie van Nederland

Paper dwangsommen

Inleiding

De IND kampt al geruime tijd met een dwangsomproblematiek. Dit leidt tot financiële- en uitvoeringsproblemen en heeft een ontwrichtend effect op de organisatie. De IND vraagt daarom al langer om dwangsommen af te schaffen. Dit heeft inmiddels ook een grondslag gevonden in het regeerprogramma: "*Dwangsommen wegens termijnoverschrijding worden afgeschaft of beperkt*".

Dit standpunt lijkt – in tegenstelling tot eerdere jurisprudentie – ook bevestigd te worden door de rechtspraak, nu er steeds vaker vraagtekens worden gezet bij de effectiviteit van dwangsommen. Verder wordt onderkend dat met de toenemende dwangsommen de uitvoering steeds verder in de knel komt¹ en dat een oplossing van de wetgever wenselijk is². Binnen andere rechtsgebieden spreekt de rechterlijke macht zich inmiddels uit tégen de invoering van Beroepen Niet Tijdig Beslissen (BNTB's) vanwege het verdringingseffect en wijst de Afdeling naar de hiermee gepaard gaande problemen binnen het bestuursrecht.³

Gelet op voorgaande toezegging in het regeerprogramma en de ontwikkelingen in de rechtspraak kan wellicht een haakje worden gevonden om maximaal in te zetten op een wettelijke afschaffing van dwangsommen. Op dit moment verzoekt de IND de rechtbanken in ieder geval om langere rechterlijke termijnen toe te kennen⁴ en/of de dwangsombedragen te matigen⁵, maar niet alle rechtbanken gaan hierin mee. Er wordt veelal verwezen naar een wettelijke oplossing via de wetgever. Voor meer achtergrondinformatie over deze kwestie, een kijk op ontwikkelingen in wetgeving en jurisprudentie en een inventarisatie naar hoe andere lidstaten het doen, wordt verwezen naar de bijlage.

Hieronder worden eerst 5 mogelijke wettelijke opties in volgorde van hoogste naar laagste prioriteit genoemd. Het is verstandig om allereerst in te zetten op een volledige afschaffing voor het hele bestuursrecht en pas wanneer dat niet lukt, steeds een stap lager te kijken naar de volgende opties in de volgorde: gedeeltelijke afschaffing voor alleen het vreemdelingenrecht, het mitigeren van het bedrag en tot slot een herbesteding van het geld.

Inzet op afschaffing rechterlijke dwangsommen

Er zijn verschillende manieren/ opties om dwangsommen geheel afgeschaft te krijgen. Het geheel afschaffen van de Wet dwangsom in het bestuursrecht is de meest effectieve, maar naar aanleiding van eerdere inventarisaties is de verwachting dat hier vanuit Binnenlandse Zaken en andere rechtsgebieden gedeeltelijke draagvlak voor zal zijn. Toch lijkt een nieuwe poging om deze wet buiten toepassing te laten voor het bestuursrecht of uitsluitend het vreemdelingenrecht, dan wel andere alternatieven aan te bieden voor een afschaffing – gelet op de veranderende visie bij de Rechtspraak – kansrijk.

Aangezien er voor de afschaffing van de bestuurlijke dwangsom reeds een wetsvoorstel in behandeling is, zal hier met name worden ingegaan op de mogelijkheden van afschaffing van de rechterlijke dwangsom.

¹ Zie bv. blz. 25 van het jaarverslag van de Afdeling van 2022 (<https://www.raadvanstate.nl/jaarverslag2022/>) en blz. 13 Jaarverslag de Rechtspraak 2023 (<https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Jaarverslag%20Rechtspraak%202023.pdf>)

² Zie bv. r.o. 8 uitspraken rb Groningen van 16 augustus 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13031 en ECLI:NL:RBDHA:2024:13036.

³ Zie r.o. 26 en 30 van de uitspraak van de rb Utrecht van 7 mei 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:2836, en advies van de Raad van State voor de Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en BPM, Kamerstukken II 2023/24, 36427, nr. 4.

⁴ De rechtbanken gaan hierin al – uitgezonderd Rechtbank Groningen – mee in nareiszaken. Zie voor asiel de uitspraak van 8 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1560. Zie voor nareis de uitspraak van 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2643.

⁵ Deze matiging van de dwangsom is al een keer toegepast door de rechtbank Rotterdam in BNTB's betreffende de Dienst Toeslagen (ECLI:NL:RBROT:2024:6560).

Mogelijke opties afschaffing dwangsommen en/of alternatieven

1) Afschaffen dwangsommen heel bestuursrecht

Deze optie zou al het dwangsomproblematiek bij de diverse uitvoeringsinstanties oplossen. Ook zou door een gezamenlijk optreden een gezamenlijk statement naar voren gebracht kunnen worden.

Mogelijke nadelen die aan deze optie kleven, zijn als volgt:

- Op sommige rechtsgebieden binnen het bestuursrecht (zoals bij de gemeentes) worden dwangsommen wel als effectief beschouwd en zal een afschaffing dus geen brede draagvlak genieten;
- Het past niet bij 'goed bestuur';
- Deze optie vergt tevens een aanpassing van de Algemene wet Bestuursrecht (Awb), wat lange jaren in beslag kan nemen en daarmee het gewenste doel (snel afschaffen) niet meer zal dienen;
- De stok achter de deur functie verdwijnt wat volgens de rechtspraak alleen kan als er een alternatief is, welke er tot op heden niet was;
- Het samen optrekken met andere uitvoeringsorganisaties, zoals de belastingdienst en het UWV, kan ook lastig zijn i.v.m. verschil in zaken en problematiek. Zo heeft de IND veel meer te maken met individuele beoordelingen.

2) Afschaffen dwangsommen in het vreemdelingenrecht (eventueel middels alternatieve dwangmiddelen)

In de Vreemdelingenwet (Vw) kan een uitzondering worden gemaakt op de Wet dwangsom. Hiermee blijft de afschaffing beperkt tot het vreemdelingenrecht en is er geen aanpassing van de Awb nodig.

In 2020 is dit al eens eerder gedaan met behulp van de Tijdelijke Wet Dwangsom, maar de Afdeling heeft in november 2022 geoordeeld dat zonder een alternatief dwangmiddel niet wordt voldaan aan het beginsel van effectieve rechtsbescherming. De Afdeling ging er toen echter vanuit dat de dwangsommen effectieve rechtsbescherming bieden. In de jaarverslagen van de rechtspraak⁶ volgt duidelijk dat daar twijfels bij worden gezet en ook de Afdeling zelf erkent dat dit niet zonder meer het geval is.⁷ Met een nieuwe toelichting is dit het proberen opnieuw waard. Er is altijd al twijfel geweest of vreemdelingenzaken onder de Wet Dwangsom moesten vallen,⁸ nu dwangsommen worden betaald uit belastingmiddelen/ gemeenschapsgeld.

Mocht een enkele aanpassing van de Vw niet voldoende blijken, kan de oplossing eventueel nog gezocht worden in de volgende alternatieve dwangmiddelen:

A) 5.1.2 i en 5.2.1

B) 5.1.2 i en 5.2.1

⁶ Verslagen van 2022 en 2023, zie ook voetnoot 2.

⁷ In de uitspraken van 3 juli 2024 geeft de Afdeling aan dat het afdoet aan de effectiviteit van het BNTB als de IND er vaak niet in slaagt om binnen een door de rechter opgelegde beslistermijn een besluit te nemen (r.o. 2.2, ECLI:NL:RVS:2024:2643).

⁸ Zie bv: <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/kst-29934-20.html>

Ondanks dat bij de eerste optie geen sprake is van een alternatief dwangmiddel bij de rechter, zal deze optie waarschijnlijk de minste druk leggen op de capaciteit van de IND en de rechtbanken. Dus wanneer niet kan worden volstaan met een enkele aanpassing van de Vw, wordt geadviseerd om te gaan voor aanvullend dwangmiddel A.

3) 5.1.2 i en 5.2.1

4) 5.1.2 i en 5.2.1

5) 5.1.2 i en 5.2.1

Conclusie:

Gelet op voorgaande problematiek wordt verzocht om maximaal in te zetten op een afschaffing van de rechterlijke dwangsom. Indien dit toch niet mogelijk blijkt, wordt geadviseerd om in te zetten op een alternatief dwangmiddel, zoals uiteengezet onder 2 t/m 5.

BIJLAGE

Achtergrondinformatie

De bestuurlijke en rechterlijke dwangsom

Nederland kent 2 soorten dwangsommen bij het niet tijdig beslissen op aanvragen:

- **De bestuurlijke dwangsom** (o.g.v. art. 4:17 Awb) -> 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). Het maximumbedrag is € 1.442,-.
- **De rechterlijke dwangsom** (o.g.v. afdeling 8.2.4a Awb) -> is aan de orde indien de beslistermijn om een besluit te nemen is verstreken, de rechter aan de IND middels een uitspraak (een beroep niet tijdig beslissen – hierna: BNTB) een zekere termijn heeft gegund om alsnog te beslissen én de IND die termijn ook heeft laten verstrijken. Doorgaans wordt in eerste instantie een rechterlijke dwangsom van € 100,- per dag opgelegd, met een maximum van € 7.500,-. Een rechterlijke dwangsom kan, afhankelijk van feiten en omstandigheden ook € 15.000,- of € 37.500,- bedragen. Zolang er niet is beslist op de aanvraag is het mogelijk om na het vollopen van een dwangsom een nieuw BNTB in te dienen en kunnen de beroepen en de dwangsommen zich opstapelen. In deze situatie wordt door de rechtbanken ook een steeds hogere dwangsom opgelegd. De rechter heeft los van het BNTB ook de mogelijkheid om een dwangsom aan de uitspraak te verbinden o.g.v. art. 8:72, lid 6, Awb. Verschil is dat het hier om een mogelijkheid gaat terwijl bij een BNTB o.g.v. art. 8:55d Awb een dwangsom moet worden opgelegd.
 - Sinds een Afdelingsuitspraak van november 2022 hoeven er in asielzaken geen bestuurlijke dwangsommen meer betaald te worden. Wel blijft het indienen van een ingebrekestelling een vereiste om aanspraak te kunnen maken op een rechterlijke dwangsom.
 - De bestuurlijke dwangsom bestaat nog wel in nareiszaken en in reguliere zaken. In 2023 is in totaal 6 miljoen euro uitbetaald aan bestuurlijke dwangsommen. Tot eind 2025 is de verwachting 16.8 miljoen euro.
 - De Tweede Kamer heeft onlangs op 25 juni 2024 ingestemd met het wetsvoorstel om de bestuurlijke dwangsommen voor alle soorten vreemdelingenrechtelijke zaken (asiel, nareis, regulier) af te schaffen. Als de Eerste Kamer ook instemt zullen de bestuurlijke dwangsommen definitief afgeschaft worden.
 - De rechterlijke dwangsom kon tot op heden niet worden afgeschaft, omdat de Afdeling heeft geoordeeld dat het in strijd is met het beginsel van effectieve rechtsbescherming.

Ontstaan dwangsomproblematiek bij de IND

Zoals bekend kampt de IND al geruime tijd met een werkaanbod dat de verwerkingscapaciteit overstijgt. Door langere doorlooptijden van de procedures die hiermee gepaard gaan, wordt de IND in toenemende mate geconfronteerd met ingebrekestellingen (IGS'en), beroepen niet tijdig beslissen (BNTB's) en de daaruit volgende financiële- en uitvoeringsproblemen. De behandeling van het oplopend aantal BNTB's vergt tijd en capaciteit van de IND die anders ingezet zou worden voor het afhandelen van nieuwe aanvragen in het primair (belis- en beroeps) proces, verstoort het prioriteringsmechanisme van aanvragen en leidt tot hoge kosten. De IND is geen voorstander van dwangsommen, omdat het niet bijdraagt aan sneller beslissen. Integendeel, dwangsommen hebben juist een ontwrichtend effect. De IND vraagt daarom al langer om dwangsommen af te schaffen.

Enkele van de tot op heden ondernomen acties

- **Inwerkingtreding Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND**
Eerder is op 11 juli 2020 met de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND gepoogd de bestuurlijke en rechterlijke dwangsommen buiten toepassing te laten specifiek voor asielaanvragen. Met de uitspraak van 30 november 2022 heeft de Afdeling geoordeeld dat

het afschaffen van de rechterlijke dwangsom, zonder een alternatief dwangmiddel daarvoor in de plaats te stellen, in strijd is met het beginsel van effectieve rechtsbescherming.¹⁰ De bestuursrechter moet het recht op een tijdige beslissing namelijk doeltreffend kunnen beschermen. De tijdelijke wet is daarmee op dat onderdeel onverbindend verklaard.

- **Inzet op first in first out (fifo-) principe**

Hoewel het normaliter in de rede zou liggen om een rechterlijke uitspraak direct op te volgen, lukt dat bij BNTB-procedures niet omdat het er teveel zijn. Daarnaast is het ook niet wenselijk. Immers, zo blijven nieuwere zaken met een BNTB-uitspraak voorgaan op de oudere zaken zonder BNTB-uitspraak waardoor er steeds meer BNTB's volgen. Ook kan niet meer worden geprioriteerd als alle BNTB-zaken naast elkaar prio hebben. Daarom kiest de IND ervoor om in te zetten op de fifo-werkwijze. Het is ook 'rechtvaardiger' om te blijven inzetten op het fifo-principe, zodat zaken van vreemdelingen die het langst op een besluit hebben gewacht als eerste worden afgehandeld. Een natuurlijke bijvangst daarvan is dat oude zaken voor zullen gaan op nieuwe zaken waardoor mogelijk ook minder BNTB-zaken zullen volgen.

In principe wordt bij alle werksoorten fifo gewerkt. Bij de werksoort asiel zijn er ook andere prioriteiten, zoals bijv. zaken van overlastgevers en kansrijke zaken (Project Bespoediging Afdoening Asiel – BAA) wat maakt dat er niet altijd volledig fifo kan worden gewerkt, maar waar mogelijk wordt zoveel mogelijk op fifo ingezet. Omdat alle zaken een individuele beoordeling vergen en steeds complexer worden, kunnen zaken niet met een standaardwerkwijze worden afgedaan. Dat maakt dat een versnelling niet altijd mogelijk is waardoor de achterstanden in oude zaken niet altijd snel genoeg kunnen worden ingelopen.

- **Verlengen wettelijke beslistermijnen**

- *Asiel*: in principe 6 maanden, maar tot 1/1/2025 verlengd tot 15 maanden.
- *Nareis*: in principe 90 dagen, maar de komende 3 jaar verlengd tot 9 maanden.
- *Regulier*: in principe 90 dagen met mogelijkheid tot individuele verlenging met 3 maanden.

Het is nog onzeker of de categoriale verlenging van de beslistermijn in asielzaken juridisch stand zal houden, nu de verlenging niet door alle rechtbanken unaniem wordt bevestigd en er prejudiciële vragen zijn gesteld aan het Europese Hof van Justitie.

Huidige situatie van de IND

Instroom en openstaande aanvragen

De hoge instroom en oplopende achterstanden zijn met name terug te zien bij asielaanvragen en aanvragen voor nareis:

- Asiel¹¹; Voor 2024 wordt een totaal aantal aanvragen verwacht tussen ca. 49.000 en 78.500 en is de prognose dat de IND ca. 54.800 asielaanvragen kan behandelen. De instroom is tot op heden lager dan verwacht, maar het aantal openstaande asielaanvragen is op dit moment nog steeds hoog, bijna 60 duizend (58.520 t/m juli 2024, alle sporen opgeteld, ook hasa en zij-instroom).
- Nareis¹²; De instroom bedroeg 31.920 aanvragen (nareis en bijbehorende aanvragen o.g.v. art. 8 EVRM) in 2023 en 17.850 in het eerste tertaal van 2024. Het aantal openstaande aanvragen is opgelopen van 40.580 aanvragen eind 2023 (nareis en art. 8 EVRM) tot 52.520 aanvragen eind eerste tertaal 2024.

De IND beslist op dit moment vaak buiten de wettelijke termijn, nu het werkaanbod de verwerkingscapaciteit overstijgt. De IND doet er alles aan om wél binnen de wettelijke termijn te beslissen. Er wordt extra personeel aangetrokken, er wordt gekeken naar manieren om efficiënter te werken en de wettelijke beslistermijnen zijn waar mogelijk al meermaals verlengd. Hiermee

¹⁰ AbRS, 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3353

¹¹ Meerjaren Productie Prognose 2024-1

¹² cijfers zijn te raadplegen in de jaarverslagen op website IND.nl (Jaarverslagen en Tertaalcijfers)

zullen de achterstanden echter niet op korte termijn weg zijn.¹³ Bovendien is de rechtmatigheid van de verlenging van de wettelijke beslistermijn nog ongewis en onderwerp van een procedure bij het Europese Hof van Justitie.

De bedoeling om de IND sneller te laten beslissen door een dwangsom op te leggen mist in de huidige situatie zijn doel, het werkt contraproductief, zorgt voor meer werk en brengt een grote financiële last met zich mee. Bovendien legt het grote aantal BNTB's ook druk op de rechtspraak en de capaciteit voor de behandeling van inhoudelijke beroepen.

Financiële kosten

Prognosemodel

Om de financiële gevolgen voor de komende jaren in te schatten, maakt de IND gebruik van een dwangsomprognosemodel. In het prognosemodel worden parameters, zoals voorraad, beslistermijn en doorlooptijden ingevoerd. Uit het model kunnen vervolgens het aantal verwachte IGS'en, BNTB's en de kosten voor de komende jaren worden afgelezen. De parameters worden ieder tertaal geüpdatet en zodra nieuwe prognoses bekend zijn, worden ze middels een dwangsomprognosenota gedeeld met de TK.

In 2023 bedroeg het totaal aan uitbetaalde dwangsommen 11,2 miljoen Euro (dit bedrag is lager dan normaal o.a. als gevolg van bijv. de verlengde beslistermijn). De verwachting is dat deze bedragen de komende jaren zullen stijgen. Voor de komende 2 jaar (2024-2025) is de verwachting dat de uit te keren dwangsommen voor asielaanvragen in totaal tussen de 13.2 en 19.8 miljoen euro zullen bedragen en voor nareisaanvragen in totaal tussen de 28.6 en 42.8 miljoen.¹⁴

Ontwikkelingen in jurisprudentie

Verschuiving van juridisch standpunt

De Afdeling oordeelde eerder in november 2022 in het kader van de Tijdelijke wet dwangsom het volgende:

- Uit de Procedurerichtlijn en de rechtspraak van het Hof volgt niet dat, om te voldoen aan het beginsel van effectieve rechtsbescherming, het noodzakelijk is dat de rechter de mogelijkheid heeft om een rechterlijke dwangsom op te leggen, maar uit het arrest van het Hof van 29 juli 2019, Torubarov, blijkt dat strijd met dit beginsel kan bestaan als de rechter niet beschikt over enig middel om zijn uitspraak te doen naleven.
- De wetgever zelf (in de wetsgeschiedenis van de Tijdelijke wet) acht het niet verantwoord de dwangsommen af te schaffen zonder een alternatief te bieden.
- Er wordt geen ander doeltreffend rechtsmiddel hiervoor in de plaats gesteld. De rapportageplicht aan de Staten-Generaal gaat niet over de rechtsbescherming van een individuele vreemdeling en een schadevergoeding is een beperkte vorm van bescherming achteraf.
- Het afschaffen van de rechterlijke dwangsom is dus in strijd met artikel 47 EU Handvest, het beginsel van effectieve rechtsbescherming.

In een andere uitspraak ([ECLI:NL:RVS:2024:2643](#)) geeft de Afdeling aan te begrijpen dat de IND er vaak niet in slaagt om binnen een rechterlijke beslistermijn te beslissen en dat dit afdoet aan de effectiviteit van de rechterlijke dwangsom, maar dat het de taak van de rechter is om individuele rechtsbescherming te bieden door een beslistermijn te stellen.

In tegenstelling tot het voorgaande waarbij de rechtspraak tot op heden een afschaffing van de rechterlijke dwangsom – zonder een gedegen alternatief – onmogelijk leek te maken, lijkt het er inmiddels op dat ze meebewegen met de realiteit. Zo laat de rechtspraak zich in de tussentijd ook kritisch uit over en zet vraagtekens bij de effectiviteit van dwangsommen. Verder wordt onderkend dat met de toenemende dwangsommen de uitvoering steeds verder in de knel komt¹⁵ en dat een

¹³ In de stand van de uitvoering van 2024 is de ambitie uitgesproken om in 2028 dichter bij het doel te komen om op iedere aanvraag tijdig te beslissen.

¹⁴ Hier worden de verwachtingen voor de komende 2 jaren genoemd, de verwachtingen voor de komende 5 jaren vallen nog hoger uit. Deze informatie komt uit de nota dwangsomprognose Q1 2024.

¹⁵ Zie bv. blz. 25 van het jaarverslag van de Afdeling van 2022

(<https://www.raadvanstate.nl/jaarverslag2022/>) en blz. 13 Jaarverslag de Rechtspraak 2023 (<https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Jaarverslag%20Rechtspraak%202023.pdf>)

oplossing van de wetgever wenselijk is¹⁶. Binnen andere rechtsgebieden spreekt de rechterlijke macht zich inmiddels uit tégen de invoering van BNTB's vanwege het verdringingseffect en wijst de Afdeling naar de hiermee gepaard gaande problemen binnen het bestuursrecht.¹⁷

Gelet op voorgaande ontwikkeling in de rechtspraak, kan wellicht een haakje worden gevonden om maximaal in te zetten op een wettelijke afschaffing van dwangsommen in het vreemdelingenrecht. Op dit moment verzoekt de IND de rechtbanken in ieder geval om langere rechterlijke termijnen toe te kennen¹⁸ en/of de dwangsombedragen te matigen¹⁹, maar niet alle rechtbanken gaan hierin mee. Het overkoepelende standpunt lijkt te zijn dat de oplossing bij de wetgever ligt.

Inventarisatie andere lidstaten

Er is via EASO (voormalige EUAA) én GDISC uitvraag gedaan bij andere lidstaten over hoe zij omgaan met overschrijding van de beslistermijnen voor asielaanvragen en welke mogelijkheden er zijn om hiertegen op te treden (formele en informele wegen). Hieruit is o.a. het volgende gebleken:

- Er zijn meerdere lidstaten die de mogelijkheid kennen om de termijnoverschrijding via een rechterlijke procedure aan de orde te stellen. In de meeste gevallen dan zonder de mogelijkheid van een dwangsom. Alleen Duitsland en Polen kennen een systeem waarbij aan termijnoverschrijding een boete kan worden verbonden:
 - o In Duitsland kan de rechter een beslistermijn stellen. Wordt deze overschreden, dan kan een asielzoeker zich opnieuw tot de rechter wenden met het verzoek de beslissingsautoriteit een nieuwe termijn op te leggen bij overschrijding waarvan een boete moet worden betaald. Deze bedraagt ten hoogste € 10.000 maar varieert meestal tussen € 1000 en € 3000.
 - o In Polen kan aan de beslissingsautoriteit een boete (hoogte niet bekend) worden opgelegd en in uitzonderlijke gevallen aan de ambtenaar aan wie de vertraging is te wijten.
- De alternatieven die verder worden genoemd zijn varianten van klachten via de nationale ombudsman.

¹⁶ Zie bv. r.o. 8 uitspraken rb Groningen van 16 augustus 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13031 en ECLI:NL:RBDHA:2024:13036.

¹⁷ Zie r.o. 26 en 30 van de uitspraak van de rb Utrecht van 7 mei 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:2836, en advies van de Raad van State voor de Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en BPM, Kamerstukken II 2023/24, 36427, nr. 4.

¹⁸ De rechtbanken gaan hierin al – uitgezonderd Rechtbank Groningen – mee in nareiszaken. Zie voor asiel de uitspraak van 8 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1560. Zie voor nareis de uitspraak van 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2643.

¹⁹ Deze matiging van de dwangsom is al een keer toegepast door de rechtbank Rotterdam in BNTB's betreffende de Dienst Toeslagen (ECLI:NL:RBROT:2024:6560).

Van: 5.1.2.e - IND/JZ/AOB
Aan: 5.1.2.e - IND/JZ/AOB
Cc: 5.1.2.e - IND/JZ/STAF/TS; 5.1.2.e - IND/JZ/RV; 5.1.2.e - IND/JZ/AOB
Onderwerp: RE: Juridische haakjes afschaffen dwangsom vreemdelingenzaken
Datum: maandag 21 oktober 2024 17:21:46
Bijlagen: [Niet tijdig beslissen - Mogelijkheden rechter en parlement.pdf](#)
[image001.png](#)

Hoi 5.1.2.e,

Momenteel heb ik niet veel ruimte om te zoeken, maar ik heb een poging gedaan. Hopelijk kun je iets met onderstaande zoekresultaten. De gegeven argumenten liggen redelijk voor de hand en zijn waarschijnlijk al bij jullie bekend. Zekerheidshalve stuur ik ze door.

- Artikel "Niet tijdig beslissende bestuursorganen: Welke mogelijkheden hebben de rechter en het parlement?" Bregt Martens
- Rechtbank Den Haag 10 maart 2023 JV 2023/113
- Plenaire verslagen tweede kamer 18 juni 2024
- AbRS 23 augustus 2023 Hersteloperatie Toeslagenaffaire. Bij de Wet hersteloperatie toeslagen heeft de wetgever bewust onrealistische beslistermijnen opgenomen, In het vreemdelingenrecht is dat niet het geval geen maar wellicht kan er toch iets uit deze uitspraak worden gehaald dat ook voor het vreemdelingenrecht geldt?
- Rb Groningen 16 augustus 2024 Uitvoeringsproblemen bij nareisaanvragen zie ook 's-Hertogenbosch 10 juli 2024 NL 24.8059

Groet,

5.1.2.e

Niet tijdig beslissende bestuursorganen: Welke mogelijkheden hebben de rechter en het parlement? zie bijlage

"7. Afsluiting"

"Uiteraard zijn de twee door mij (Bregt Martens) bepleite suggesties – **het opleggen van hogere dwangsommen en het strenger aanspreken van bewindspersonen – geen oplossing voor de problemen die spelen bij de IND, UHT en Woo-verzoeken**. Hiermee worden eerder de symptomen dan het werkelijke probleem aangepakt. Fatsoenlijk uitvoerbare wetgeving zou er immers voor zorgen dat deze problemen niet ontstaan, of in ieder geval minder groot zouden zijn. De problemen die spelen zijn op dit moment te groot om niet ook de symptomen aan te pakken. De rechter kan door het opleggen van dwangsommen een signaal afgeven aan de bewindspersonen en het parlement. Het parlement heeft ten opzichte van bewindspersonen verdergaande mogelijkheden. Kamerleden zouden moeten beseffen dat het structureel niet nemen van besluiten, het niet nakomen van rechterlijke uitspraken en het achteloos laten oplopen van dwangsommen, een kwalijke zaak is en daar passend op moeten reageren door bijvoorbeeld het invoeren van de vertrouwensregel, of indien ze vinden dat de bewindspersoon machteloos is, het aanpassen van relevante regelgeving."

JV 2023/113 m.nt JV 2023/113 - Afdoening beroepen niet tijdig met standaardformulier. | OpMaat (sdu.nl)

"Geen enkel ander EU-land kent de figuur van "onze" bestuurlijke dwangsom wegens niet tijdig beslissen. Bedoeld om het bestuur financieel te prikkelen tijdig te beslissen, maar helaas te vaak **verworden tot verdienmodel**. In de strijd tegen stilzittend bestuur kennen andere landen wel de inzet van de Ombudsman, een parlementaire commissie of toezicht door de PG op het

bestuursorgaan. Bij malicieuze inertie van het bestuur kennen sommige EU-landen de opties van persoonlijke aansprakelijkheid van ambtenaren en van strafrechtelijke vervolging. Het is geruststellend dat geen enkel land claimt de ultieme oplossing te hebben. Gedeelde zorg: slagkracht van bestuursorganen (mensen, middelen, organisatie), en oppassen dat de rechterlijke macht bij beroep niet tijdig beslissen niet verwordt tot stempelmachine die weinig bijdraagt aan maatschappelijk effectieve rechtspraak.'

Plenaire verslagen tweede kamer 18 juni 2024: [Plenaire verslagen](#) | [Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

De heer **Bontenbal** (CDA):

Ik denk dat de staatssecretaris toch de vraag van mevrouw Koekkoek nog niet helemaal heeft beantwoord. Dat is natuurlijk wel een vrij principiële vraag. Als je vindt dat je een dwangsom niet moet inzetten op het moment dat die niet effectief is om de overheid sneller te laten werken, dan zou dat ook voor andere beleidsterreinen moeten gelden. [...]

Ik denk dat het dus wel goed is dat we het even goed uitspitten met elkaar. Er is nog niet genoeg antwoord gegeven op de vraag waarom je verschil maakt tussen de verschillende beleidsdossiers. Zou dat niet in de aard van de procedure liggen? Ik heb het over de mate waarin de overheid grip heeft om te regelen wat de overheid te doen staat. Ik pak even de uitbouw van een gebouw. Daarvan zou je kunnen zeggen: de overheid heeft vrij veel invloed op het al dan niet op tijd afgeven van een vergunning. Maar zou je niet moeten zeggen dat er bij een asielprocedure zo veel externe factoren zitten dat de mate van grip van de overheid op het goed en tijdig afhandelen veel lager is en dat die aard van de procedure het verschil rechtvaardigt? Dan hebben we, denk ik, wel een objectieve grond. Anders blijft het toch lastig om het over verschillende dossiers anders te interpreteren.

De heer **Brekelmans** (VVD):

Het toekennen van dwangsommen aan asielzoekers kost de Nederlandse samenleving veel geld. Het leidt niet tot het gewenste resultaat, omdat de wachttijden er niet korter door worden. Ook biedt het mogelijkheden om er misbruik van te maken.

Het gebruik van rechtelijke dwangsommen kan ook uitnodigen tot misbruik. Het kan asielzoekers en advocaten een reden geven om procedures te rekken, waardoor asielzoekers een dwangsom ontvangen. Heeft de staatssecretaris signalen dat dit type misbruik plaatsvindt?

AbRS 23 augustus 2023 Uitspraak 202302773/1/A2 en 202303294/1/A2 - Raad van State Hersteloperatie Toeslagenaffaire

21. De Afdeling ziet de problemen bij de uitvoering van de hersteloperatie die de rechtbank Midden-Nederland heeft geschetst ook, en begrijpt het dilemma waarvoor die rechtbank en andere rechtbanken in dat kader staan. De Afdeling deelt bovendien de analyse van de rechtbank Midden-Nederland dat de wetgever bewust onrealistische beslistermijnen in de Wet hersteloperatie toeslagen heeft opgenomen. Zij volgt de rechtbank Midden-Nederland echter niet in haar poging hiervoor een oplossing te bieden. Het is niet de taak van de bestuursrechter een structurele, collectieve oplossing voor die problemen te bieden. Dat is aan de wetgever (zie hierna onder 28).

Rb Groningen 16 augustus NL24.10967 Uitvoeringsproblemen bij nareisaanvragen zie ook Rechtbank 's-Hertogenbosch 10 juli 2024 NL 24.8059

8. Vooropgesteld moet worden dat het niet de taak van de bestuursrechter is om een structurele, collectieve oplossing te bieden voor de problemen die de minister heeft bij het beslissen op een nareisverzoek. Het is in eerste instantie aan de wetgever om te voorzien in een wettelijke regeling of een andere voorziening of oplossing. De rechtbank ziet het als een

bijzonder onwenselijke situatie dat de minister de wettelijke beslistermijnen structureel niet haalt en bovendien rechterlijke uitspraken op grote schaal niet nakomt en dwangsommen verbeurt. De rechtszekerheid komt in het gedrang en het ondermijnt de geloofwaardigheid van de rechtsstaat: de mate waarin de bestuursrechter effectief rechtsbescherming kan bieden, hangt immers mede af van de naleving van rechterlijke uitspraken door de minister. De wetgever heeft vooralsnog geen houdbare oplossing geboden.

Van: 5.1.2.e - IND/JZ/AOB <5.1.2.e@ind.nl>

Verzonden: donderdag 17 oktober 2024 17:30

Aan: 5.1.2.e - IND/JZ/AOB <5.1.2.e@ind.nl>; 5.1.2.e - IND/JZ/STAF/TS
<5.1.2.e@ind.nl>

CC: 5.1.2.e - IND/JZ/RV <5.1.2.e@ind.nl>

Onderwerp: Juridische haakjes afschaffen dwangsom vreemdelingenzaken

Hi 5.1.2.e en 5.1.2.e,

Ik ben bezig met een document op te stellen 'juridische haakjes' die het afschaffen van dwangsommen in vreemdelingenzaken zouden kunnen helpen. Zouden jullie met mij mee kunnen zoeken naar jurisprudentie maar ook literatuur waarin de rechtspraak of academici argumenten geven in de richting van dat het huidige systeem niet werkt, geen effectieve rechtsbescherming biedt, de rechtspraak ook van dwangsommen af wil, ed. Alles zou helpen! Ik hoop dat de vraag een beetje duidelijk is, anders ben ik uiteraard bereikbaar.

Ik hoor het graag!

Groetjes,

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Directie Juridische Zaken | STAOB | Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Turfmarkt 147 | 2511 DP | Den Haag

Postbus 11, 9560 AA Ter Apel

.....
T 06 5.1.2.e

F 088 5.1.2.e (Algemeen)

E 5.1.2.e@ind.nl

<http://www.ind.nl>

.....
IND, dé toelatingsorganisatie van Nederland
.....

Van: 5.1.2.e - [IND/JZ/AOB](#)
Aan: 5.1.2.e ; 5.1.2.e - [IND/JZ](#)
Cc: 5.1.2.e - [IND/SJA/AAEB](#); 5.1.2.e - [IND/JZ/RV](#)
Onderwerp: Terugkoppeling overleg LA inz. afschaffen dwangsommen
Datum: woensdag 30 oktober 2024 13:32:47
Bijlagen: [image001.png](#)

Hi 5.1.2.e en 5.1.2.e,

Gistermiddag hebben wij een eerste gezamenlijk overleg gehad met de landsadvocaat over de mogelijkheid dwangsommen af te schaffen. Aanwezig waren vanuit DMB 5.1.2.e , 5.1.2.e en 5.1.2.e , vanuit DMB-JAZ was aanwezig 5.1.2.e . Vanuit de 5.1.2.e waren 5.1.2.e , 5.1.2.e en ondergetekende aanwezig. Vanuit de landsadvocaat waren 5.1.2.e en 5.1.2.e er.

De vraag die wij vooraf hebben meegegeven aan de landsadvocaat was te kijken naar de juridische houdbaarheid van dwangsommen afschaffen voor het hele bestuursrecht of enkel in vreemdelingenzaken. Ook hebben we de concept nota gedeeld zodat zij inzicht kregen in de denkprocessen.

5.2.1

[Redacted content]

Vraag: willen jullie dat zij ook nog de juridische houdbaarheid van een wetsvoorstel op de rechterlijke dwangsom voor het hele bestuursrecht uitwerken? Dat gaat dan wel een stuk meer tijd kosten.

Bij vragen weten jullie me te vinden!

Groetjes,

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Directie Juridische Zaken | STAOB | Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Turfmarkt 147 | 2511 DP | Den Haag
Postbus 11, 9560 AA Ter Apel

.....
T 06 5.1.2.e

F 088 0432959 (Algemeen)

E 5.1.2.e [@ind.nl](mailto:5.1.2.e@ind.nl)

<http://www.ind.nl>

.....
IND, dé toelatingsorganisatie van Nederland
.....

Van: 5.1.2.e - IND/SUA/AAEB
Aan: 5.1.2.e - IND/SUA/AAEB
Onderwerp: FW: NPD - agendapunt dwangsommen
Datum: vrijdag 14 februari 2025 10:23:56

Van: 5.1.2.e - IND/SUA/AAEB
Verzonden: dinsdag 21 januari 2025 10:18
Aan: 5.1.2.e @TOESLAGEN.NL' <5.1.2.e @TOESLAGEN.NL>
Onderwerp: NPD - agendapunt dwangsommen

Goedemorgen 5.1.2.e,

Zoals zojuist telefonisch besproken, hierbij ook nog even op de mail.

Inmiddels hebben meerdere uitvoeringsinstanties (IND, Toeslagen, UWV) te kampen met hoge dwangsommen. Vanuit de IND zijn we momenteel bezig met een inventarisatie van een definitieve afschaffing van (rechterlijke) dwangsommen. In dat kader zouden we echter ook graag samen willen optrekken met andere uitvoeringsinstanties om zo o.a. te bezien of een afschaffing voor het hele bestuursrecht mogelijk is. In dat kader hebben we het onderwerp bij de NPD op de agenda gezet.

Via IND collega's kwam ik erachter dat jij namens MinFin bij de NPD zit. Ik wilde dus graag even bij je checken of jullie ook voornemens zijn om dit onderwerp op de agenda te zetten bij de NPD? Ik begreep dat er deze maand nog een bijeenkomst op de planning staat.

Met vriendelijke groet,

5.1.2.e
Senior Adviseur

.....
Afdeling Asiel en Bescherming
Directie Strategie en Uitvoeringsadvies
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Asiel en Migratie
Turfmarkt 147 | 5.1.2.e 2515 XP | Den Haag
Postbus 16275 | 2500 BG | Den Haag

.....
T +31 (0)6 5.1.2.e (5.1.2.e)
E 5.1.2.e @ind.nl
.....

IND, dé toelatingsorganisatie van Nederland
<http://www.ind.nl>

PELS RIJCKEN

Landsadvocaat

Advies

voor **5.1.2.e** en **5.1.2.e** (Immigratie- en Naturalisatiedienst)
 van **5.1.2.e**, **5.1.2.e** en **5.1.2.e** (kantoor landsadvocaat)
 datum 6 maart 2025
 inzake Mogelijkheden afschaffen rechterlijke dwangsom
 zaaknr 11023087

1 Inleiding

- 1.1 Op 11 juli 2020 is de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND ("**Tijdelijke wet**") in werking getreden.¹ Op grond van die wet was het gedurende een jaar niet mogelijk beroep in te stellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit op een asielaanvraag. De Tijdelijke wet voorzag daarnaast in het 'uitzetten' van de bestuurlijke dwangsom bij niet tijdig beslissen. Sinds de Tijdelijke wet, zoals die luidt sinds 11 juli 2021, is het voor een vreemdeling wel weer mogelijk om beroep in te stellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit op een asielaanvraag. Ook na 11 juli 2021 kon de rechter op grond van de Tijdelijke wet echter geen rechterlijke dwangsom opleggen.
- 1.2 De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ("**Afdeling**") oordeelde in de uitspraak van 30 november 2022 dat een beroep tegen het niet tijdig nemen van besluit zonder de mogelijkheid van (een alternatief voor) een rechterlijke dwangsom, in asielzaken onvoldoende is om te voldoen aan het beginsel van effectieve rechtsbescherming in de zin van artikel 47 Handvest.² De Afdeling achtte de Tijdelijke wet dan ook onverbindend voor zover daarmee de mogelijkheid om een rechterlijke dwangsom op te leggen was 'uitgezet'. Afschaffing van de bestuurlijke dwangsom was volgens de Afdeling wel toegestaan.³

Voor de beantwoording van de vraag of het 'uitzetten' van de bestuurlijke dwangsom in overeenstemming is met het Unierecht, heeft de Afdeling getoetst of is voldaan aan i) het gelijkwaardigheidsbeginsel, ii) doeltreffendheidsbeginsel en iii) het beginsel van effectieve rechtsbescherming. Dat is het geval. Het gelijkwaardigheidsbeginsel vereist een gelijke behandeling van vergelijkbare vorderingen die zijn gebaseerd op schending van het nationale rechte enerzijds en van het Unierecht anderzijds.

¹ Staatsblad 2020, 242.

² ABRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3353.

³ ABRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3352.

De Afdeling was van oordeel dat er geen nationale procedure is die vergelijkbaar is met de asielprocedure en dat reeds daarom geen sprake is van strijd met het gelijkwaardigheidsbeginsel. Het beginsel van effectieve rechtsbescherming staat volgens de Afdeling evenmin in de weg aan het afschaffen van de bestuurlijke dwangsom. Daarbij is volgens de Afdeling van belang dat de bestuurlijke dwangsom automatisch wordt verbeurd; een apart verzoek bij de rechter is niet noodzakelijk. Een verzoek aan de bestuursrechter om de hoogte van de bestuurlijke dwangsom vast te stellen is bovendien niet bedoeld om de staatssecretaris te bewegen alsnog een besluit te nemen. Tot slot is het afschaffen van de dwangsom niet in strijd met het doeltreffendheidsbeginsel. Een vreemdeling kan ook na afschaffing van de bestuurlijke dwangsom afdwingen dat de staatssecretaris alsnog een besluit neemt op een aanvraag door een geslaagd beroep niet tijdig beslissen in combinatie met een rechterlijke dwangsom. Kortom, het 'uitzetten' van de bestuurlijke dwangsom in asielprocedures is volgens de Afdeling in overeenstemming met het Unierecht. Het uitzetten van de rechterlijke dwangsom is volgens de Afdeling daarentegen niet in overeenstemming met het beginsel van effectieve rechtsbescherming. Voor een uitvoerige beschrijving van de redenering hiertoe, verwijzen wij naar paragraaf 3 van dit advies.

1.3

5.1.21, 5.2.1

1.4

5.1.21, 5.2.1

⁴ Rb. Den Haag 29 december 2022, ECLI:NL:RBHDA:2022:15976.

⁵ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking).

⁶ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.



5.1.2.1, 5.2.1
.

1.5 5.1.2.1, 5.2.1
.
.

2 Conclusie

2.1 5.2.1
.
.

2.2 5.1.2.1 en 5.2.1
.
.

2.3 5.1.2.1 en 5.2.1
.

5.1.2.1 en 5.2.1

.

5.1.2.1 en 5.2.1

2.4

5.1.2.1 en 5.2.1

.

5.2.1

5.1.2.1 en 5.2.1

3 De Afdelingsuitspraak van 30 november 2022

- 3.1 Op 30 november 2022 heeft de Afdeling de Tijdelijke wet onverbindend verklaard voor zover het op grond daarvan niet langer mogelijk was een rechterlijke dwangsom op te leggen bij een gegrond beroep niet tijdig beslissen in asielprocedures. De belangrijkste redeneerlijnen in deze uitspraak zijn de volgende.
- 3.2 De Afdeling stelt vast dat in de Procedurerichtlijn niet is bepaald wat de gevolgen zijn als een lidstaat geen besluit neemt op een asielaanvraag binnen de daarvoor geldende termijn. De Procedurerichtlijn verplicht volgens de Afdeling dus niet tot het opleggen van een rechterlijke dwangsom. Dat de bestuursrechter in asielprocedures een rechterlijke dwangsom moet opleggen is dan ook een nationale maatregel die een hoger beschermingsniveau biedt dan waartoe de Procedurerichtlijn verplicht. Onder verwijzing naar haar uitspraak van 6 juli 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1810) oordeelt de Afdeling dat een lidstaat die gebruikmaakt van zijn nationale bevoegdheid om verdergaande bescherming later ongedaan te maken, onder meer het Unierechtelijk gelijkwaardigheidsbeginsel en het beginsel van effectieve rechtsbescherming in acht moet nemen.
- 3.3 Volgens de Afdeling heeft de rechtbank terecht overwogen dat een beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit zonder de mogelijkheid van een rechterlijke dwangsom of alternatief dwangmiddel, onvoldoende is om te voldoen aan het in artikel

47 van het Handvest neergelegde beginsel van effectieve rechtsbescherming. In de artikelen 42 en 43 van de Vreemdelingenwet 2000 wordt aan vreemdelingen die een asielaanvraag hebben ingediend namelijk het recht toegekend dat de staatssecretaris binnen de gestelde termijn een besluit neemt op hun asielaanvraag. Het beginsel van effectieve rechtsbescherming brengt volgens de Afdeling met zich dat zij dit recht bij de rechter moeten kunnen afdwingen.

- 3.4 De Afdeling leidt vervolgens uit het arrest van het Hof van Justitie in de zaak *Torubarov*⁷ af dat strijd met het beginsel van effectieve rechtsbescherming kan bestaan als de rechter niet beschikt over enig middel om zijn uitspraak te doen naleven. Dat is volgens de Afdeling het geval als de rechter niet het instrument van de rechterlijke dwangsom kan inzetten om een door hem opgelegde beslistermijn kracht bij te zetten.
- 3.5 Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen uit 2006 leidt de Afdeling af dat de wetgever bij de totstandkoming van de Wet dwangsom zelf van mening was dat het voor doeltreffende rechtsbescherming noodzakelijk is dat een burger beroep kan instellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit en dat de rechter een rechterlijke dwangsom oplegt.⁸
- 3.6 Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Tijdelijke wet zoals die luidde tot 11 juli 2021⁹ maakt de Afdeling op dat verbeurde van dwangsommen volgens de wetgever in zijn algemeenheid niet meer passend werd geacht om te waarborgen dat de staatssecretaris tijdig een besluit neemt op een asielaanvraag, omdat de financiële last drukt op de begroting en medewerkers van de IND worden belast met de behandeling van de bijbehorende procedures. Bij die vaststelling heeft de wetgever volgens de Afdeling echter geen onderscheid gemaakt tussen de bestuurlijke dwangsom en de rechterlijke dwangsom, terwijl het voor een vreemdeling wel weer mogelijk is om beroep in te stellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit. Daarbij overweegt de Afdeling onder verwijzing naar de totstandkomingsgeschiedenis van de Tijdelijke wet¹⁰ dat een rechterlijke dwangsom kan bijdragen aan de doeltreffendheid van de bestuursrechtelijke rechtsgang. Uit die totstandkomingsgeschiedenis leidt de Afdeling verder af dat de IND zaken waarin een dwangsom is opgelegd, versneld probeert af te doen om te voorkomen dat de hoogte van de verbeurde dwangsom oploopt. De Afdeling oordeelt op grond daarvan dat de rechterlijke dwangsom voor de individuele vreemdeling wel bijdraagt aan doeltreffende rechtsbescherming.
- 3.7 Dat de Tijdelijke wet de mogelijkheid uitsluit om een rechterlijke dwangsom op te leggen zonder daarvoor een alternatief middel in de plaats te stellen, heeft volgens de

⁷ HvJ EU 29 juli 2019, zaak C-556/17, ECLI:EU:C:2019:626.

⁸ *Kamerstukken II* 2005/06, 29 934 en 30 435, nr. 19.

⁹ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 476, nr. 3.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 476, nr. 9.

Afdeling tot gevolg dat vreemdelingen geen doeltreffend middel hebben om op te komen tegen trage besluitvorming. De bestuursrechter beschikt daardoor namelijk niet langer over middelen om zijn uitspraak te doen naleven. Voor zover het bij niet tijdig beslissen mogelijk is om achteraf schadevergoeding te krijgen, is dat naar het oordeel van de Afdeling slechts een beperkte vorm van bescherming achteraf die onvolledig en ontoereikend is en geen doeltreffend middel vormt om tijdige besluitvorming te bereiken. Dit omdat de vreemdeling daarmee niet kan afdwingen dat een besluit wordt genomen op zijn asielaanvraag. De Afdeling verwijst daarbij naar het arrest van het Hof van Justitie in de zaak *Aziz*.¹¹

3.8

5.1.2 i en 5.2.1

[Redacted text block]

4

Terugkomen op verdergaand nationaal beschermingsniveau is toelaatbaar

4.1

5.1.2 i, 5.2.1

[Redacted text block]

11

5.1.2 i, 5.2.1

12

5.1.2 i, 5.2.1



5.1.2.i, 5.2.1
[Redacted text block]

4.2 5.1.2.i, 5.2.1
[Redacted text block]

4.3 5.1.2.i, 5.2.1
[Redacted text block]

4.4 5.1.2.i, 5.2.1
[Redacted text block]

13 5.1.2.i, 5.2.1
[Redacted text block]



5.1.2 i, 5.2.1
[Redacted text block]

4.5

5.1.2 i, 5.2.1
[Redacted text block]

[Redacted text block]

17 5.1.2 i, 5.2.1
[Redacted footnote text]



4.6 5.1.2i, 5.2.1 [redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
5.1.2i jo 5.2.1 [redacted]
[redacted].²²

4.7 5.1.2i jo 5.2.1 [redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted] 5.1.2i, 5.2.1 [redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted].

4.8 5.1.2i en 5.2.1 [redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted].

Tussenconclusie

²¹ 5.1.2i, 5.2.1 [redacted]
[redacted].

²² 5.1.2i jo 5.2.1 [redacted]
[redacted].



4.9 5.1.2.1 en 5.2.1
[Redacted text block]

5 5.1.2.1, 5.2.1
[Redacted text block]

5.1 5.1.2.1 en 5.2.1
[Redacted text block]

5.2 5.1.2.1, 5.2.1
[Redacted text block]

23 5.1.2.1, 5.2.1
[Redacted footnote text]



5.1.2 i, 5.2.1 [Redacted]
[Redacted].

5.3 5.1.2 i, 5.2.1 [Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

5.4 5.1.2 i, 5.2.1 [Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted].

5.5 5.1.2 i en 5.2.1 [Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted].

5.1.2 i, 5.2.1 [Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted].

5.6 5.1.2 i, 5.2.1 [Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

²⁷ 5.1.2 i, 5.2.1 [Redacted]
[Redacted]



5.7

5.1.21, 5.2.1

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

5.8

5.1.21, 5.2.1

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]



5.1.2i, 5.2.1

.

5.9

5.1.2i, 5.2.1

.

5.10

5.1.2i op 5.2.1

.

.

5.11

.

5.12

5.1.2i, 5.2.1

.

30

5.1.2i, 5.2.1

.



5.1.2i, 5.2.1
[Redacted text]

5.13 [Redacted text] 5.1.2i, 5.2.1
[Redacted text]
[Redacted text]
[Redacted text]
[Redacted text]
[Redacted text]
[Redacted text]
[Redacted text]
[Redacted text]
[Redacted text]
[Redacted text]
[Redacted text]

5.14 5.1.2i, 5.2.1
[Redacted text]
[Redacted text]
[Redacted text]
[Redacted text]
[Redacted text]
5.1.2i [Redacted text]
[Redacted text]
[Redacted text]
[Redacted text]
[Redacted text]
[Redacted text]
[Redacted text]
[Redacted text]

5.15 5.1.2i en 5.2.1
[Redacted text]
[Redacted text]
[Redacted text]
[Redacted text]
[Redacted text]
[Redacted text]
[Redacted text]
[Redacted text] 5.1.2i, 5.2.1
[Redacted text]

31 5.1.2i, 5.2.1
[Redacted text]

Inzichten wetgever

5.16 5.1.2i, 5.2.1
 [Redacted text block]

5.17 5.1.2i, 5.2.1
 [Redacted text block]

5.18 5.1.2i, 5.2.1
 [Redacted text block]

5.19 5.1.2i, 5.2.1
 [Redacted text block]

5.20 5.1.2i, 5.2.1
 [Redacted text block]

33 5.1.2i, 5.2.1 .



5.1.21, 5.2.1

[Redacted text block]

5.21

5.1.21, 5.2.1

[Redacted text block]

5.22

5.1.21, 5.2.1

[Redacted text block]

5.23

5.1.21, 5.2.1

[Redacted text block]

5.24

5.1.21, 5.2.1

5.1.21

[Redacted text block]

5.25

5.1.21 en 5.2.1

[Redacted text block]

34 5.1.21, 5.2.1

[Redacted text block]

5.1.2.1 en 5.2.1

_____.

5.1.2.i en 5.2.1

© 2006 The Authors
Journal compilation © 2006 Blackwell Publishing Ltd

5.1.2.i en 5.2.1

• 5.1.2 i, 5.2.1

5.1.2 i en 5.2.1

_____.

5.1.2 i, 5.2.1

5.1.2i, 5.2.1

5.1.2.1, 5.2.1

5.1.2.1 en 5.2.1

5.1.2.1 en 5.2.1

Tussenconclusie

5.1.2.1 en 5.2.1

Item	Value (approximate)
5.1.2.1 en 5.2.1	85
	92
	98
	90
	100
	82
	100
	95
	96
	88
	97
	93
	98
	57

37 5.1.2 i, 5.2.1

5.1.2.i

5.1.2.i en 5.2.1

5.1.2 i, 5.2.1

5.1.2.i en 5.2.1

5.1.2 i, 5.2.1

5.1.2 i, 5.2.1

Landsadvocaat

5.1.21, 5.2.1

[Redacted text block]

6.5

5.1.21, 5.2.1

[Redacted text block]

[Redacted text block]

6.6

5.1.21, 5.2.1

[Redacted text block]

6.7

5.1.21, 5.2.1

[Redacted text block]

6.8

5.1.21, 5.2.1

[Redacted text block]

38

5.1.21, 5.2.1

[Redacted text block]

5.1.2.1, 5.2.1
[Redacted text block]

6.9

5.1.2.1, 5.2.1
[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

6.10

5.1.2.1, 5.2.1
[Redacted text block]

6.11

5.1.2.1, 5.2.1
[Redacted text block]

41 5.1.2.1, 5.2.1
[Redacted text block]

6.12 5.1.2.1, 5.2.1 [Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]."

6.13 5.1.2.1, 5.2.1 [Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted].

5.1.2.1, 5.2.1 [Redacted]

6.14 5.1.2.1, 5.2.1 [Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

6.15 5.1.2.1, 5.2.1 [Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

5.1.21, 5.2.1 [Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

6.16 5.1.21, 5.2.1 [Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

6.17 5.1.21, 5.2.1 [Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

6.18 5.1.21, 5.2.1 [Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

6.19 5.1.21, 5.2.1 [Redacted]
[Redacted]

44 5.1.21, 5.2.1 [Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

Circumstance	Percentage
Violent crime	95%
Self-defense	90%
Protection of others	85%
Law enforcement	80%
Capital punishment	75%
War	70%
Domestic violence	65%
Justified homicide	60%
Capital offenses	55%
Justified killing	50%
Capital crimes	45%
Justified use of force	40%
Capital offenses	35%
Justified use of force	30%
Capital offenses	25%
Justified use of force	20%
Capital offenses	15%
Justified use of force	10%
Capital offenses	5%
Justified use of force	0%

5.1.21, 5.2.1

5.1.2.1, 5.2.1

5.1.2.1 en 5.2.1

47 5.1.2.1, 5.2.1

5.1.2.1 en 5.2.1

[Redacted text block]

Huidige omstandigheden t.o.v. Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND

6.23 5.1.2.1

[Redacted text block]

[Redacted text block]

6.24 5.1.2.1, 5.2.1

[Redacted text block]

6.25 5.1.2.1, 5.2.1

[Redacted text block]

⁵¹ 5.1.2.1, 5.2.1

[Redacted text block]

Response	Percentage
Yes	85%
No	15%

[illegible]

-
- | Category | Yes (%) | No (%) | Don't know (%) |
|----------|---------|--------|----------------|
| Total | 85 | 10 | 5 |
| Ukraine | 90 | 5 | 5 |
| U.S. | 85 | 10 | 5 |

6.26 5.1.2.1, 5.2.1

.

5.1.2.1 en 5.2.1

.

6.27 5.1.2.1 en 5.2.1

.

6.28 5.1.2.1 en 5.2.1

.

Tussenconclusie

6.29 5.1.2.1 en 5.2.1

60 5.1.2.1, 5.2.1

.

5.1.2.1 en 5.2.1

. 61 5.1.2.1 en 5.2.1

7 Afschaffen van de rechterlijke dwangsom in het gehele bestuursrecht

7.1 5.1.2.1, 5.2.1

5.1.2.1

7.2 5.1.2.1, 5.2.1

7.3 5.1.2.1, 5.2.1

⁶¹ 5.1.2.1, 5.2.1

5.1.2i, 5.2.1
 [Redacted text]

7.4 5.1.2i en 5.2.1
 [Redacted text]

[Redacted text]

7.5 5.1.2i, 5.2.1
 [Redacted text]
 : 5.1.2i en 5.2.1
 [Redacted text]

8 Afsluiting

8.1 Tot zover ons advies. Voor de conclusie verwijzen wij u naar paragraaf 2.

62 5.1.2i, 5.2.1
 [Redacted text]

Aan:

de heer B.O. Dittrich, voorzitter van de commissie Justitie en Veiligheid
de heer J. Recourt, lid van de commissie Justitie en Veiligheid
Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017, 2500 EA Den Haag

Voorburg, 8 september 2026

**Betreft: afschaffing van de rechterlijke dwangsom (art. 8:55d Awb) voor het hele bestuursrecht;
geheimgehouden advies van de Landsadvocaat**

Geachte heer Dittrich, geachte heer Recourt,

Voor wie een Woo-verzoek indient, is de rechterlijke dwangsom het enige middel dat overblijft tegen een bestuursorgaan dat zijn beslistermijn niet haalt; de bestuurlijke dwangsom is bij de Woo al uitgesloten (artikel 8.2 Woo). Uit documenten die de IND op grond van de Woo openbaar heeft gemaakt, blijkt dat binnen de rijksoverheid aan afschaffing van dat middel wordt gewerkt op een schaal die uw Kamer niet is voorgelegd.

Wat uit de stukken blijkt

Op 15 september 2023 had de wetgevingsdirectie van het ministerie van J&V de IND al “zeer stellig” laten weten geen mogelijkheid te zien voor afschaffing van de rechterlijke dwangsom, met de aantekening dat het aan de uitvoeringsorganisaties is om hun praktijk te verbeteren. Op 17 oktober 2024 vraagt IND/JZ intern om jurisprudentie en literatuur “in de richting van dat het huidige systeem niet werkt”. Op 29 oktober 2024 legt de IND aan de Landsadvocaat de vraag voor naar “de juridische houdbaarheid van dwangsommen afschaffen voor het hele bestuursrecht of enkel in vreemdelingenzaken”. Op 21 januari 2025 agendeert de IND het onderwerp bij het Netwerk van Publieke Dienstverleners om met Toeslagen en UWV te bezien “of een afschaffing voor het hele bestuursrecht mogelijk is”. Op 6 maart 2025 brengt de Landsadvocaat een advies van 29 pagina’s uit, met als paragraaf 7 “Afschaffen van de rechterlijke dwangsom in het gehele bestuursrecht”. Op 18 juni 2025 neemt het Doorbraakteam Vereenvoudiging van het programma Werk aan Uitvoering “dwangsommen” als eigen casus, met schriftelijk akkoord van het ministerie van Algemene Zaken: “Het momentum voor dwangsommen is nu.”

Het advies is openbaar gemaakt, maar het inhoudelijke deel is volledig onleesbaar gemaakt met een beroep op de procespositie van de Staat en op persoonlijke beleidsopvattingen. Wel leesbaar is de kop van paragraaf 4: “Terugkomen op verdergaand nationaal beschermingsniveau is toelaatbaar.” Dat is een juridische conclusie over de ruimte die het Unierecht laat na de Afdelingsuitspraak van 30 november 2022. De onderbouwing is geheim.

Waarom dit uw Kamer raakt

Bij uw Kamer ligt wetsvoorstel 35 501, met daarin het door de Tweede Kamer aangenomen amendement-Van Dijk c.s. (nr. 13) dat de rechterlijke dwangsom in vreemdelingenzaken afschaft; een datum voor plenaire behandeling is nog niet bekend. Dat amendement is niet aan de Raad van State voorgelegd. De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies over de WIA-dwangsom gevraagd deze ontwikkelingen “in samenhang te bezien”. De stukken laten zien dat die samenhang binnen de rijksoverheid al bestaat: een overheidsbreed traject, met een juridisch advies over de haalbaarheid,

dat aan het parlement niet is meegedeeld. Uw Kamer beoordeelt een sectoraal voorstel zonder te weten dat het onderdeel is van een generieke agenda, en zonder het advies te kennen dat de regering daarover heeft ingewonnen.

Waar ik sta

De discussie is actueel om een reden die ik niet wegwijs: de IND heeft van januari tot en met juli 2026 circa 99 miljoen euro aan dwangsommen uitgekeerd (Aanhangsel Handelingen II 2025/26, nr. 2943). Dat is gemeenschapsgeld dat niet aan besluiten wordt besteed, en ik wijs dat af. Maar de oorzaak is niet de dwangsom; de oorzaak is dat de overheid haar eigen termijnen structureel niet haalt. Ik accepteer niet dat elke vorm van rechtsbescherming tegen een te trage overheid verdwijnt omdat de overheid er zelf last van heeft.

Wat ik u vraag

1. De minister van Asiel en Migratie, dan wel de ministers van BZK en J&V als medewetgevers van de Awb, op grond van artikel 68 Grondwet te verzoeken het advies van de Landsadvocaat van 6 maart 2025 aan de Kamer te doen toekomen, desnoods vertrouwelijk ter inzage, en aan te geven welke besluitvorming over de rechterlijke dwangsom in het hele bestuursrecht in voorbereiding is.
2. De Afdeling advisering van de Raad van State op grond van artikel 21a Wet op de Raad van State om voorlichting te vragen over de verenigbaarheid van afschaffing van de rechterlijke dwangsom, sectoraal en generiek, met artikel 47 Handvest, artikel 13 EVRM en het beginsel van effectieve rechtsbescherming.

Over de lakking van het advies loopt een beroepsprocedure; ook daarin heeft de IND de beslistermijn niet gehaald. Wie het instrument afschaft in plaats van de achterstand, verplaatst de rekening van de begroting naar de burger die wacht.

Ik ben graag bereid de stukken toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

5.1.2.e

5.1.2.e

Voorburg

Bijlagen

1. Advies Landsadvocaat van 6 maart 2025, zoals openbaar gemaakt (gelakt)
2. IND-stukken: verslag overleg IND-DWJZ van 15 september 2023, e-mail van 11 oktober 2023, IND-nota "Paper dwangsommen", e-mails van 17 oktober 2024, 30 oktober 2024 en 21 januari 2025
3. Agenda en conceptverslag Doorbraakteam Vereenvoudiging (Werk aan Uitvoering), 18 juni 2025
4. Woo-besluit IND van 13 februari 2026, gepubliceerd op rijksoverheid.nl (niet bijgevoegd)