

2018, ECLI:NL:RVS:2018:4173) het nodige stof doen opwaaien, juist vanwege de beperkingen die het inhield voor de horeca en detailhandel in het centrum van de stad. Gelet op het rumoer rond en de grote impact van het voorbereidingsbesluit, is het opmerkelijk dat de door appellante bevestigde ambtenaar van de afdeling vergunningen van (nota bene) stadsdeel Centrum, blijkbaar niet behoorlijk bekend was met dat voorbereidingsbesluit. Een zekere mate van onwetendheid met het geldende planologische regime wordt door de ambtenaar in de e-mail ook ruiterlijk erkend. Juist die openheid en de mogelijke gevolgen daarvan voor het aanzien en het functioneren van de desbetreffende ambtenaar, roept de vraag op of het nodig is dat voor de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel, ambtenaren met naam en toenaam in een rechterlijke uitspraak worden genoemd (dat gebeurt bijv. ook in ABRvS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2542, r.o. 4). Ik zie die noodzaak niet. Bekendheid met de functie van de ambtenaar en met de uitlatingen die door hem/haar zijn gedaan, is volgens mij voldoende om te kunnen beoordelen of met recht een beroep op het vertrouwensbeginsel wordt gedaan. Ik zou er daarom voor willen pleiten om niet alleen de naam van partijen, maar ook de naam van ambtenaren in de uitspraak zorgvuldig te anonimiseren als de naam voor het rechterlijk oordeel niet ter zake doet.

A.G.A. Nijmeijer

## AB 2022/23

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

29 juli 2021, nr. 202006234/1/V3  
(Mrs. E. Steendijk, C.J. Borman, J.Th. Drop)  
m.nt. V.M. Bex-Reimert & L. Hillary\*

Dublinverordening; art. 8, 9 Opvangrichtlijn; art. 30, art. 91 lid 2 VV 2000

ECLI:NL:RVS:2021:1645

**Staatssecretaris is pas vanaf het moment van bewaring verplicht om voldoende voortvarend te handelen. Van de staatssecretaris kan niet verwacht worden dat hij in verband met capaciteitsproblemen bij de IND vraagt om de overdracht van een Dublinclaimant uit te stellen. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat de staatssecretaris onvoldoende voortva-**

### **rend heeft gehandeld bij de behandeling van de asielaanvraag van de vreemdeling.**

*De staatssecretaris klaagt echter terecht dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij in dit geval onvoldoende voortvarend heeft gehandeld omdat de vreemdeling eerder een asielaanvraag heeft ingediend in Nederland, hij in het kader van de Dublinverordening is overgedragen aan Nederland en hij op 8 februari 2021 nog niet was gehoord over zijn tweede asielaanvraag. De rechtbank heeft niet onderkend dat in dit geval geen zelfstandige betekenis kan worden gehecht aan het niet of niet snel genoeg handelen van de staatssecretaris voortgaand aan de inbewaringstelling. De staatssecretaris is pas vanaf het moment van inbewaringstelling verplicht om voldoende voortvarend te handelen. De Afdeling verwijst ter vergelijking naar haar uitspraken van 15 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BP0367, en van 23 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:352. In dit geval was pas bij aankomst in Nederland duidelijk dat de vreemdeling een nieuwe asielaanvraag wilde indienen. Het kan niet van de staatssecretaris worden verwacht dat hij daarop anticipeert met het inplannen van een asielgehoor. Ook kan niet van de staatssecretaris worden verwacht dat hij de overdragende lidstaat vraagt de overdracht uit te stellen in verband met capaciteitsproblemen bij het inplannen van een gehoor. De staatssecretaris heeft aangegeven dat het door drukte en gebrek aan capaciteit niet mogelijk was de vreemdeling al binnen een paar dagen na de inbewaringstelling te horen over zijn asielaanvraag. Verder was ten tijde van de zitting bij de rechtbank op 8 februari 2021 duidelijk dat het gehoor van de vreemdeling een dag later stond ingepland. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat de staatssecretaris onvoldoende voortvarend heeft gehandeld bij de behandeling van de asielaanvraag van de vreemdeling.*

Uitspraak met toepassing van artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht op het hoger beroep van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, appellant, tegen de tussenuitspraak van de Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 7 oktober 2020 en haar uitspraak van 16 november 2020, beide in zaak nr. NL20.16233 in het geding tussen:  
De vreemdeling,  
en  
De staatssecretaris.

### Procesverloop

Bij besluit van 28 augustus 2020 heeft de staatssecretaris een aanvraag van de vreemdeling om

\* L. Hillary is docent Europeanisering staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam.

hem een verblijfsvergunning asiël voor bepaalde tijd te verlenen niet in behandeling genomen.

Bij tussenuitspraak van 7 oktober 2020 heeft de rechtbank de staatssecretaris opgedragen om een in die uitspraak geconstateerd gebrek aan dat besluit te herstellen.

Bij brief van 22 oktober 2020 heeft de staatssecretaris de rechtbank laten weten geen uitvoering te geven aan de tussenuitspraak.

Bij uitspraak van 16 november 2020 heeft de rechtbank het door de vreemdeling tegen het besluit van 28 augustus 2020 ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit op de aanvraag neemt met inachtneming van wat in de uitspraak is overwogen.

Tegen deze uitspraken heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. M.J.A. Rinkes, advocaat te Arnhem, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en een nader stuk overgelegd. De staatssecretaris heeft op het nadere stuk gereageerd.

De staatssecretaris heeft op verzoek van de Afdeling nadere schriftelijke inlichtingen gegeven. De vreemdeling heeft daarop gereageerd.

## Overwegingen

### Inleiding

1. De vreemdeling heeft de Syrische nationaliteit en heeft in Nederland een asielaanvraag ingediend. De staatssecretaris heeft die asielaanvraag niet in behandeling genomen, omdat volgens hem Roemenië daarvoor verantwoordelijk is (artikel 30, eerste lid, van de Vw 2000). De staatssecretaris heeft een claimverzoek gedaan dat door de Roemeense autoriteiten is geaccepteerd. Deze uitspraak gaat onder meer over de vraag of de staatssecretaris voor Roemenië terecht van het interstatelijk vertrouwensbeginsel is uitgegaan.

1.1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

### *De ontvankelijkheid van het hoger beroep*

2. De vreemdeling heeft op 25 mei 2021 een memo van 23 december 2020 overgelegd waarin staat vermeld dat hij in beginsel in de nationale procedure wordt opgenomen, omdat de overdrachtstermijn is verstreken. Daaruit heeft de vreemdeling echter niet redelijkerwijs mogen afleiden dat de staatssecretaris daadwerkelijk over zou gaan tot de inhoudelijke behandeling van zijn asielaanvraag. Redengevend daarvoor is dat ook de vreemdeling er op of omstreeks 16 december 2020 van op de hoogte was dat de voorzieningenrechter bij uitspraak van 15 december

2020, ECLI:NL:RVS:2020:2973, het verzoek van de staatssecretaris om een voorlopige voorziening waarbij de overdrachtstermijn werd opgeschort, heeft toegewezen. Omdat de overdrachtstermijn is opgeschort, heeft de staatssecretaris ook nog steeds belang bij de inhoudelijke behandeling van dit hoger beroep.

### *Het oordeel van de rechtbank*

3. De rechtbank heeft in de tussenuitspraak van 7 oktober 2020 en de einduitspraak van 16 november 2020 geoordeeld dat het besluit om de vreemdeling aan Roemenië over te dragen verschillende gebreken bevat.

Volgens de rechtbank heeft de staatssecretaris niet deugdelijk gemotiveerd dat hij voor Roemenië nog steeds terecht van het interstatelijk vertrouwensbeginsel uitgaat. Hoewel in de Dublinprocedure geen beoordeling van de geloofwaardigheid van het asiëlrelaas plaatsvindt, heeft de staatssecretaris zich namelijk ten onrechte niet vergewist van de feitelijke juistheid van de verklaringen van de vreemdeling over zijn eerdere verblijf in Roemenië. Gelet op de verklaringen over zijn behandeling in Roemenië, kan niet zonder nadere motivering van de vreemdeling worden verwacht dat hij klaagt bij de Roemeense autoriteiten.

Ook heeft de staatssecretaris naar het oordeel van de rechtbank de verklaringen van de vreemdeling niet deugdelijk betrokken in het kader van de beoordeling of de overdracht van onevenredige hardheid getuigt (artikel 17, eerste lid, van de Dublinverordening).

Daarnaast heeft de staatssecretaris zich volgens de rechtbank ten onrechte niet laten informeren over de stand waarin de asiëlprocedure zich na overdracht bevindt. Het claimakkoord is namelijk, anders dan het claimverzoek, gebaseerd op artikel 18, eerste lid en onder c, van de Dublinverordening. Dat betekent dat de asiëlprocedure in Roemenië is beëindigd en de vreemdeling heeft aangevoerd dat hij daarom een opvolgende aanvraag zal moeten doen en geen opvang krijgt.

Ten slotte heeft de rechtbank geoordeeld dat de staatssecretaris in verband met de uitbraak van het coronavirus ten onrechte geen onderzoek heeft gedaan naar de mogelijkheid van feitelijke overdracht voor het verstrijken van de overdrachtstermijn.

### *Het interstatelijk vertrouwensbeginsel – toetsingskader*

4. De staatssecretaris klaagt in grief 2 dat de rechtbank een onjuiste toetsingsmaatstaf heeft gebruikt bij haar oordeel dat hij zich moet vergewissen van de feitelijke juistheid van de verklaringen van de vreemdeling over diens eerdere

verblijf in Roemenië voordat hij zich op het standpunt stelt dat hij voor Roemenië nog steeds van het interstatelijk vertrouwensbeginsel kan uitgaan. Hij betoogt dat hij in overeenstemming met het arrest van het EHRM van 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland, ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, de verklaringen van de vreemdeling niet op voorhand als irrelevant terzijde heeft geschoven, maar deze heeft beoordeeld in het licht van de ingeroepen algemene landeninformatie. Volgens hem heeft de vreemdeling met de door hem overgelegde foto's en zijn beroep op het AIDA-rapport "Country Report: Romania, 2019 update", gepubliceerd op 29 april 2020, niet aannemelijk gemaakt dat structurele tekortkomingen in de Roemeense asielprocedure bestaan die een bijzonder hoge drempel van zwaarwegendheid bereiken in de zin van het arrest van het Hof van Justitie van 19 maart 2019, Jawo, ECLI:EU:C:2019:218, punt 91-93.

4.1. Uit artikel 5 van de Dublinverordening volgt dat een persoonlijk onderhoud met de vreemdeling wordt gehouden om de verantwoordelijke lidstaat gemakkelijker te kunnen bepalen. Ingevolge artikel 3, tweede lid, van de verordening is onderdeel van die beoordeling dat geen ernstige vrees bestaat dat de asielprocedure en opvangvoorzieningen in de aangezochte lidstaat systeemfouten bevatten die resulteren in een onmenselijke behandeling in de zin van artikel 3 van het EVRM en artikel 4 van het EU Handvest.

Bij die beoordeling mag de staatssecretaris uitgaan van het vermoeden dat de behandeling van de vreemdeling in de aangezochte lidstaat in overeenstemming is met de bepalingen van het EU Handvest, het Vluchtelingenverdrag en het EVRM (zie het arrest van 21 december 2011, N.S. e.a., ECLI:EU:C:2011:865, punt 80). De staatssecretaris klaagt dan ook terecht dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij de verklaringen over de eerdere ervaringen van de vreemdeling in Roemenië en zijn bezwaren tegen overdracht op geloofwaardigheid had moeten beoordelen voordat hij van het interstatelijk vertrouwensbeginsel kon uitgaan.

De staatssecretaris heeft er terecht op gewezen dat hij, in overeenstemming met het arrest M.S.S. tegen België en Griekenland (punten 227 tot en met 233 en 255), vervolgens wel moet bezien of de verklaringen bevestiging vinden in de door de vreemdeling ingeroepen objectieve landeninformatie. Het is namelijk aan de vreemdeling om het vermoeden dat Roemenië aan zijn internationale verplichtingen voldoet aan de hand van objectieve aanknopingspunten te weerleggen. Als de vreemdeling het bestaan van structurele tekortkomingen aannemelijk heeft gemaakt,

moeten die tekortkomingen een bijzonder hoge drempel van zwaarwegendheid bereiken om tot schending van artikel 3 van het EVRM en artikel 4 van het EU Handvest te leiden (punten 91-93 van het arrest Jawo).

#### *Het risico op detentie*

4.2. De vreemdeling heeft verklaard dat hij in Roemenië in detentie heeft gezeten en zich toen heeft moeten ontkleden en is mishandeld. Om dat aannemelijk te maken heeft hij foto's overgelegd waarop verwondingen aan een lichaam zijn te zien en zich beroepen op het AIDA-rapport, 2019 update. De staatssecretaris betoogt terecht dat niet kan worden vastgesteld dat het lichaam op de foto's dat van de vreemdeling is en dat de verklaringen bovendien niet zien op de situatie dat de vreemdeling als Dublinclaimant aan Roemenië zal worden overgedragen. Uit het AIDA-rapport, 2019 update, en het AIDA-rapport, 2020 update (gepubliceerd op 30 april 2021), volgen geen aanwijzingen dat Dublinclaimanten in Roemenië stelselmatig in detentie worden gezet, maar juist dat asielzoekers over het algemeen niet in detentie worden gezet (2019 update: p.113 en 2020 update: p. 127). Wanneer een asielzoeker toch in detentie zit, heeft dat volgens de AIDA-rapporten vaak als reden dat die persoon tijdens onrechtmatig verblijf is gedetineerd en vanuit detentie een asielaanvraag heeft gedaan die in de versnelde procedure wordt behandeld. Dat is niet zonder meer in strijd met het Unierecht, omdat, volgens artikel 8 van de Opvangrichtlijn, asielzoekers onder bepaalde voorwaarden in bewaring kunnen worden gehouden.

#### *De toegang tot rechtsbijstand en de beschikbaarheid van tolken*

4.3. De vreemdeling heeft met het beroep op het AIDA-rapport niet aannemelijk gemaakt dat hij zich bij voorkomende problemen in detentie niet kan wenden tot de daartoe aangewezen hogere autoriteiten in Roemenië of dat dat zinloos is. Uit de betrokken AIDA-rapporten volgt dat, in lijn met artikel 20 van de Procedurerichtlijn, in beroepsprocedures een advocaat wordt toegewezen (2019: p. 45-47 en 2020: p. 51-52) en in de bestuurlijke fase kunnen vreemdelingen advies en juridische bijstand krijgen van ngo's (2019: p. 44 en 45 en 2020: p. 50-51). Over de beschikbaarheid van tolken wordt in de AIDA-rapporten opgemerkt dat zij de nodige training missen en dat soms gebruik wordt gemaakt van dubbele vertolking (2019: p. 32-35 en 2020: p. 35-38), maar daaruit volgt niet dat er geen tolken beschikbaar zijn. Dat dit voor vreemdelingen waarvan de aanvraag als opvolgende aanvraag wordt

behandeld anders is, volgt niet uit de AIDA-rapporten.

4.4. Gelet op het feit dat de staatssecretaris mag uitgaan van het vermoeden dat de Roemeense autoriteiten hun internationale verplichtingen nakomen en omdat de vreemdeling met de overgelegde foto's en landeninformatie het tegendeel niet aannemelijk heeft gemaakt, klaagt de staatssecretaris terecht dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij nadere informatie bij de Roemeense autoriteiten moet inwinnen over de feitelijke juistheid van de verklaringen van de vreemdeling. De staatssecretaris heeft in de verklaringen van de vreemdeling ook niet ten onrechte geen aanleiding gezien de behandeling van de asielaanvraag aan zich te trekken (artikel 17, eerste lid, van de Dublinverordening). De vreemdeling keert als Dublinclaimant terug, komt daarom niet in detentie en heeft niet betoogd dat de gestelde eerdere ervaringen in detentie gevolgen hebben gehad voor zijn gezondheidstoestand.

4.5. Grief 2 slaagt.

#### *De stand van de asielprocedure en de opvang in Roemenië*

5. De staatssecretaris klaagt in grief 1 terecht dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij zich moet vergewissen van de stand van de asielprocedure in Roemenië na de feitelijke overdracht, omdat uit de grondslag van het claimakkoord volgt dat de vreemdeling een opvolgende aanvraag zal moeten indienen en daarom geen opvang krijgt.

5.1. Anders dan de staatssecretaris betoogt, volgt uit de AIDA-rapporten dat de aanvraag van de vreemdeling, nu hij langer dan negen maanden na de impliciete intrekking van zijn verzoek terugkeert, als opvolgende aanvraag zal worden behandeld (2019: p. 77 en 2020: p. 61). Het standpunt van de staatssecretaris dat de rapporten op dit punt niet concludent zijn, wordt niet gevolgd. Artikel 94 van de Roemeense Asylum Act waaruit volgens de staatssecretaris niet is op te maken dat dit ook voor terugkerende Dublinclaimanten geldt, gaat volgens de AIDA-rapporten over vreemdelingen die binnen negen maanden weer terugkeren op het Roemeense grondgebied en opnieuw een aanvraag doen. Dat de Roemeense autoriteiten het claimverzoek hebben aanvaard op grond van artikel 18, eerste lid, aanhef en onder c, van de Dublinverordening en het asielverzoek als een eerste opvolgende aanvraag zullen behandelen, omdat de vreemdeling al meer dan negen maanden is vertrokken, is echter in lijn met artikel 28, tweede lid, van de Procedurerichtlijn.

5.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 19 december 2019,

ECLI:NL:RVS:2019:4358, onder 9.1. en 9.1.1), heeft als hoofdregel te gelden dat een asielzoeker in afwachting van een beslissing op de door hem ingediende eerste opvolgende aanvraag wel het recht heeft om in een lidstaat te blijven, ongeacht of nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de asielzoeker werden voorgelegd (zie artikel 9, gelezen in samenhang met artikel 41, aanhef en onder a en b van de Procedurerichtlijn). De vreemdeling heeft daarom het recht om zijn procedure op Roemeens grondgebied af te wachten en daarmee ook recht op opvang (artikel 3 van de Opvangrichtlijn).

Hoewel in de AIDA-rapporten staat dat vreemdelingen die een opvolgende aanvraag indienen in Roemenië geen automatische toegang tot opvang krijgen (2019: p. 87 en 2020: p. 94), volgt uit de rapporten ook dat de autoriteiten binnen vijf dagen beslissen of de opvolgende aanvraag in behandeling wordt genomen (2019: p. 77 en p. 78 en 2020: p. 83 en 84). De vreemdeling mag die dagen op het grondgebied verblijven en krijgt bij de registratie van een nieuwe asielprocedure toegang tot opvang (2019: p. 78 en 95 en 2020: p. 83 en 105). Bovendien volgt uit de rapporten dat een verzoek om materiële opvangvoorzieningen kan worden gedaan dat individueel beoordeeld wordt (2019: p. 87 en 2020: p. 94). Ten slotte voert de staatssecretaris terecht aan dat de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij tegen het onthouden van opvang geen doeltreffende voorziening in rechte kan vragen in Roemenië (zie de overweging onder 4.3.). Dat de vreemdeling vijf dagen geen opvang krijgt, maakt ook niet dat de bijzonder hoge drempel van zwaarwegendheid in de zin van het arrest Jawo, daarom voor Roemenië is bereikt. De Afdeling verwijst ter vergelijking naar de uitspraak van het EHRM in het arrest van het EHRM van 2 juli 2020, N.H. e.a. tegen Frankrijk,

ECLI:CE:ECHR:2020:0702JUD002882013, punt 187.

5.3. Grief 1 slaagt.

#### *Het coronavirus en de overdracht*

6. In grief 3 klaagt de staatssecretaris terecht dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij nader onderzoek had moeten doen naar de mogelijkheid om de vreemdeling feitelijk over te dragen, terwijl het coronavirus heerst. De staatssecretaris betoogt terecht dat de toestand waarbij in verband met het coronavirus overdrachten zijn uitgesteld, een tijdelijk feitelijk overdrachtsbeletsel is. Dat staat er niet aan in de weg dat de vreemdeling, wanneer dat is opgeheven, alsnog kan worden overgedragen.

Grief 3 slaagt.

*Conclusie hoger beroep*

7. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraken van de rechtbank worden vernietigd. De Afdeling beoordeelt het beroep. Daarbij bespreekt zij alleen beroepsgronden waarover de rechtbank nog geen oordeel heeft gegeven en beroepsgronden waarop na de overwegingen in hoger beroep nog moet worden beslist.

*Verklaringen over pushbacks*

8. De vreemdeling betoogt dat de staatssecretaris hem onvoldoende in de gelegenheid heeft gesteld om te verklaren over zijn behandeling (in detentie) en push-backs in Roemenië. De staatssecretaris is ook niet deugdelijk gemotiveerd ingegaan op wat hij wel heeft verklaard over pushbacks door de Roemeense autoriteiten.

De vreemdeling heeft tijdens het aanmeldgehoor verklaard over wat hem tijdens zijn eerdere verblijf in Roemenië is overkomen en heeft verklaard dat hij door de autoriteiten naar de Servische grens is gebracht. Hij voert in beroep niet aan wat hij daarover meer of anders naar voren had willen brengen, maar niet heeft kunnen doen. Anders dan de vreemdeling betoogt, is de staatssecretaris ook deugdelijk gemotiveerd op die verklaringen ingegaan en heeft hij zich terecht op het standpunt gesteld dat niet aannemelijk is gemaakt dat sprake is van een reëel risico op een onmenselijke behandeling in de zin van artikel 3 van het EVRM of artikel 4 van het EU Handvest. Uit de AIDA-rapporten volgt niet dat vreemdelingen die in het kader van de Dublinverordening worden overgedragen aan Roemenië, door middel van pushbacks doorstuurt naar derde landen zonder dat hun asielaanvraag wordt behandeld. Daaruit volgt juist, zoals onder 5.2. beschreven, dat voor Dublinclaimanten die na negen maanden terugkeren binnen vijf dagen wordt beslist of hun opvolgende aanvraag inhoudelijk in behandeling wordt genomen.

De beroepsgrond faalt.

*Gezinsleven*

9. De vreemdeling betoogt dat zijn broer is toegelaten tot de asielprocedure in Nederland en hij daarom ook moet worden toegelaten krachtens artikel 9 of artikel 11 van de Dublinverordening.

Uit de uitspraak van de Afdeling van 31 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3672 (onder 5 en 5.1), over het arrest van het Hof van 2 april 2019, H en R, ECLI:EU:C:2019:280, volgt dat de vreemdeling in deze procedure geen beroep kan doen op de bepalingen uit hoofdstuk III van de Dublinverordening.

De beroepsgrond faalt.

*Conclusie beroep*

10. Het beroep is ongegrond. De staatssecretaris hoeft geen proceskosten te vergoeden.

**Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraken van de Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 7 oktober 2020 en 16 november 2020 in zaak nr. NL20.16233;
- III. verklaart het beroep ongegrond.

**Bijlage****Dublinverordening (PB 2013, L 180)***Artikel 3*

[...]

2. [...] Indien het niet mogelijk is een verzoeker over te dragen aan de lidstaat die in de eerste plaats als verantwoordelijke lidstaat is aangewezen, omdat ernstig moet worden gevreesd dat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in die lidstaat systeemfouten bevatten die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, blijft de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast de criteria van hoofdstuk III onderzoeken teneinde vast te stellen of een andere lidstaat als verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen. [...]

*Artikel 5*

1. Om de verantwoordelijke lidstaat gemakkelijker te kunnen bepalen, voert de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijk lidstaat is belast een persoonlijk onderhoud met de verzoeker. Het onderhoud biedt de verzoeker tevens de mogelijkheid de overeenkomstig artikel 4 aan hem verstrekte informatie juist te begrijpen. [...]

*Artikel 9*

Wanneer een gezinslid van de verzoeker, ongeacht of het gezin reeds in het land van oorsprong was gevormd, als persoon die internationale bescherming geniet is toegelaten voor verblijf in een lidstaat, is deze lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, mits de betrokkenen schriftelijk hebben verklaard dat zij dat wensen.

*Artikel 11*

Indien meerdere gezinsleden en/of minderjarige ongehuwde broers of zussen in dezelfde lidstaat gelijktijdig of met dusdanig korte tussenpozen een verzoek om internationale bescherming indienen dat de procedures waarbij de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald allemaal tegelijk kunnen worden afgewikkeld, en indien de toepassing van de criteria van deze verordening tot gevolg zou hebben dat de betrokkenen van elkaar worden gescheiden, wordt de verantwoordelijke lidstaat aangewezen op grond van de volgende bepalingen:  
[...]

*Artikel 17*

1. In afwijking van artikel 3, lid 1, kan elke lidstaat besluiten een bij hem ingediend verzoek om internationale bescherming van een onderdaan van een derde land of een staatloze te behandelen, ook al is hij daartoe op grond van de in deze verordening neergelegde criteria niet verplicht. [...]  
[...]

*Artikel 18*

1. De verantwoordelijke lidstaat is verplicht:  
[...]  
c) een onderdaan van een derde land of een staatloze die zijn verzoek tijdens de behandeling heeft ingetrokken en die in een andere lidstaat een verzoek heeft ingediend of die zich zonder verblijfstitel ophoudt in een andere lidstaat, volgens de in de artikelen 23, 24, 25 en 29 bepaalde voorwaarden terug te nemen; [...]

**Opvangrichtlijn (PB 2013, L 180)***Artikel 3*

1. Deze richtlijn is van toepassing op alle onderdanen van derde landen en staatlozen die een verzoek om internationale bescherming op het grondgebied, inclusief aan de grens, in de territoriale wateren of in de transitzones, van een lidstaat indienen voor zover zij als verzoeker op het grondgebied mogen verblijven, alsmede op de gezinsleden, indien zij overeenkomstig het nationale recht onder dit verzoek om internationale bescherming vallen.  
[...]

*Artikel 8*

[...]  
2. In de gevallen waarin zulks nodig blijkt en op grond van een individuele beoordeling van elk geval, mogen de lidstaten een verzoeker in bewaring houden wanneer andere, minder dwingende

maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast.

3. Een verzoeker mag alleen in bewaring worden gehouden:

- a) om zijn identiteit of nationaliteit vast te stellen of na te gaan;
- b) om de gegevens te verkrijgen die ten grondslag liggen aan het verzoek om internationale bescherming en die niet zouden kunnen worden verkregen als de betrokkene niet in bewaring zou worden gehouden, met name in geval van risico op onderduiken van de verzoeker;  
[...]

De redenen voor bewaring worden vastgelegd in het nationale recht.

**Procedurerichtlijn (PB 2013, L 180)***Artikel 9*

1. Verzoekers mogen in de lidstaat blijven, louter ten behoeve van de procedure, totdat de beslissingsautoriteit overeenkomstig de in hoofdstuk III uiteengezette procedures in eerste aanleg een beslissing heeft genomen. Dat recht om te blijven houdt niet in dat de betrokkene recht heeft op een verblijfsvergunning.

2. De lidstaten mogen alleen een uitzondering maken voor de gevallen waarin een verzoeker een volgend verzoek doet, zoals bedoeld in artikel 41 of [...]  
[...]

*Artikel 20*

1. De lidstaten zorgen ervoor dat op verzoek kosteloze rechtsbijstand en vertegenwoordiging wordt geboden in de in hoofdstuk V bedoelde beroepsprocedures. Deze rechtsbijstand en vertegenwoordiging omvat ten minste het opstellen van de vereiste procedurestukken alsook de deelname, namens de verzoeker, aan een zitting van een rechterlijke instantie van eerste aanleg.  
[...]

*Artikel 28*

[...]  
2. [...] De lidstaten kunnen een tijdslimiet van ten minste negen maanden vaststellen waarna een verzoek niet langer opnieuw in behandeling kan worden genomen of waarna het nieuwe verzoek mag worden behandeld als een volgend verzoek en aan de in de artikelen 40 en 41 bedoelde procedure mag worden onderworpen.  
[...]

*Artikel 41*

1. De lidstaten kunnen een uitzondering maken op het recht om op het grondgebied te blijven, wanneer een persoon:

a) een eerste volgend verzoek heeft ingediend – dat krachtens artikel 40, lid 5, niet verder is behandeld – louter teneinde de uitvoering van een beslissing die tot zijn spoedige verwijdering van het grondgebied van die lidstaat zou leiden, te vertragen of te hinderen; of

b) in dezelfde lidstaat een ander volgend verzoek doet na een definitieve beslissing om een eerste volgend verzoek als niet-ontvankelijk te beschouwen krachtens artikel 40, lid 5, of na een definitieve beslissing om dat verzoek als ongegrond af te wijzen.

[...]

**Vreemdelingenwet 2000***Artikel 30*

1. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 wordt niet in behandeling genomen, indien op grond van de Dublinverordening is vastgesteld dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag.

[...]

**Noot**

1. Onderhavige uitspraak van de Afdeling illustreert hoe ingrijpend de gevolgen kunnen zijn wanneer een bestuursorgaan zijn zaken niet op orde heeft en een rechter dat beschouwt als excuus voor onbehoorlijk bestuur.

2. De vreemdeling in deze zaak was op grond van de Dublinverordening overgedragen aan Nederland als verantwoordelijke lidstaat (Dublinoverdracht). Bij aankomst in Nederland werd hij in bewaring gesteld met het oog op het vaststellen van zijn identiteit of nationaliteit en met het oog op het verkrijgen van gegevens die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van zijn asielaanvraag (artikel 59b lid 1 aanhef en onder a en b Vw 2000). Ondanks het feit dat de vreemdeling in bewaring zat, volgde het eerste asielgehoor pas 20 dagen later. De bewaring leidde tot een zaak bij de rechtbank Den Haag, zp. 's-Hertogenbosch waar de vreemdeling beroep instelde tegen de bewaring. Dit beroep werd mede opgevat als een verzoek om schadevergoeding (Rb. Den Haag (zp. 's-Hertogenbosch) 12 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1131).

3. De rechtbank Den Haag, zp. 's-Hertogenbosch oordeelde dat de bewaringsmaatregel opgeheven diende te worden en kende een schadevergoeding van € 1.675,- toe. De uitspraak van de

rechtbank is het lezen waard, niet in de laatste plaats omdat deze ambtshalve de voortvarendheid van het handelen van de staatssecretaris toetst. De vraag of de rechtbank verplicht ambtshalve de rechtmatigheid van alle voorwaarden van bewaring moet toetsen ligt, zoals ook vermeld in de hier geannoteerde uitspraak van de Afdeling, voor bij het Hof van Justitie als gevolg van een prejudiciële vraag van de Afdeling van 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3034. Bij verwijzingsuitspraak van de rechtbank Den Haag, zp. 's-Hertogenbosch van 26 januari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:446, heeft dezelfde rechtbank die hier de bewaringsmaatregel heeft opgeheven, nog drie aanvullende prejudiciële vragen gesteld.

4. Uit de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zp. 's-Hertogenbosch volgt dat de rechtbank zich niet kan vinden in de opvatting van de Afdeling over de invulling van 'zo snel als redelijkerwijze mogelijk is' als het gaat om het handelen ten aanzien van vreemdelingen die in bewaring zitten. Het verschil van mening spitst zich toe op de vraag of het relevant is in welke fase het asielproces zich bevindt als het niet onaannemelijk is dat de afhandeling kan plaatsvinden binnen de maximale termijn van bewaring die op grond van dit proces mag voortduren. De Afdeling heeft meermaals geoordeeld dat alleen relevant is of binnen de gestelde termijn de asielaanvraag afgehandeld kan worden. De rechtbank stelt daar tegenover dat de staatssecretaris in elke fase van detentie zo spoedig als redelijkerwijze mogelijk is moet handelen (zie r.o. 6 van de rechtbankuitspraak).

5. Interessant is ook op welke wijze de rechtbank dit oordeel motiveert. Met een verwijzing naar een eerdere uitspraak van de rechtbank Den Haag, zp. 's-Hertogenbosch waarin hetzelfde standpunt wordt verwoord als in de uitspraak die hier onderwerp van geschil is en met de opmerking dat deze uitspraak met een artikel 91 lid 2 Vw 2000-motivering in stand is gelaten, vindt de rechtbank steun in haar opvatting dat in elke fase van het proces zo spoedig als redelijkerwijze mogelijk gehandeld moet worden.

6. Artikel 91 lid 2 Vw 2000 biedt de mogelijkheid om in gevallen waarin het hoger beroep ongegrond wordt verklaard en de grieven geen beantwoording hoeven in het belang van de rechtseenheid, rechtsonwikkeling of rechtsbescherming verkort gemotiveerd af te doen. Dit betekent dat in de uitspraak enkel staat vermeld dat de grief geen beantwoording behoeft in het kader van de rechtseenheid, de rechtsonwikkeling of de rechtsbescherming. Het (veelvuldige) gebruik van deze discretionaire bevoegdheid door de Afdeling leidt in de praktijk tot veel dis-

cussie (zie onder andere Erik Scheers, 'Over ongemotiveerde uitspraken in het vreemdelingenrecht. Afdeling: speel open kaart en motiveer!', *A&MR* 2018, nr. 4, p. 172-179 en Marcelle Reneman, 'Ongemotiveerde afwijzing van verzoeken om prejudiciële vragen', *JNVR* 2015 (4)). Naar aanleiding van deze discussies heeft de Afdeling in een tweetal overzichtsuitpraken een toelichting gegeven op het gebruik van de bevoegdheid van artikel 91 lid 2 Vw 2000 (ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1060, *JV* 2019/115, m.nt. Scheers en ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1061, *AB* 2019/451, m.nt. Reneman) en is de Afdeling in gesprek gegaan met advocaten, medewerkers van de IND, rechters, staatsraden en hun juristen (zie voor een verslag J. Luscuere, 'Over verbanningsoordelen en zaaks overstijgende belangen: praten met de ABRvS over ongemotiveerde 91-2 afdoening', *A&MR* 2019, nr. 5, p. 204-209). Ook is begin 2020 het Project Inzichtelijke Uitspraak (afgekort Pilot 91-2) gestart, waarbij wordt gewerkt met verkorte uitschrijvers en standaardoverwegingen in gevallen waarin in sommige gevallen eerder middels artikel 91 lid 2 werd afgedaan (zie ook D.A. Verburg en T.W.A. Weber, 'De ramen van de Afdeling', *A&MR* 2020, nr. 2, p. 63-67). Ook dit nieuwe beleid wordt door sommigen als problematisch aangemerkt (zie bijvoorbeeld Ashley Terlouw, 'Het 91(2)-beleid van de ABRvS blijft problematisch', *A&MR* 2020, nr. 3, p. 96-101). De Rijksuniversiteit Groningen heeft de Pilot 91-2 geëvalueerd en komt tot de conclusie dat de pilot uitgebouwd zou moeten worden (zie voor deze evaluatie: A.T. Marseille, M. Wever en V.M. Bex-Reimert, 'Het motiveren van uitspraken in het hoger beroep in het vreemdelingenrecht', Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde, juni 2021). Uitgangspunt zou moeten zijn dat uitspraken wel worden gemotiveerd (zie ook: A.T. Marseille, M. Wever en V.M. Bex-Reimert, 'Ongemotiveerde uitspraken in hoger beroep in vreemdelingenzaken en de grenzen van behoorlijke rechtspleging', *NJB* 2021, nr. 31, p. 2578-2585).

7. Advocaten maar ook lagere rechters zijn onder andere gefrustreerd over de situatie waarin de grief slaagt maar omdat dit niet leidt tot een andere uitkomst van de zaak voor een afdoening met toepassing van artikel 91 lid 2 wordt gekozen. Dit leidt er concreet toe dat ook lagere rechters niet weten of hun oordeel door de Afdeling gedeeld wordt of dat er andere gronden zijn waarop de uitspraak reeds in stand kan blijven. Dit wordt deels ook veroorzaakt doordat de grieven niet meer gedeeld worden met de rechtbanken door de Afdeling. Een ander punt van frustratie is dat onder de Pilot 91-2 soms verwezen wordt naar een ECLI-nummer maar dat vaak on-

duidelijk is wat de Afdeling daar precies mee bedoelt. In dit geval lijkt de rechtbank in de uitspraak beide punten te willen adresseren, al volgt uit de motivering dat de rechtbank in dit concrete geval wel weet dat haar oordeel niet door de Afdeling gedeeld wordt. Het ECLI-nummer waarnaar verwezen wordt behelst immers een vernietiging van een eerdere uitspraak, wederom van de rechtbank Den Haag, zp. 's-Hertogenbosch, waarin dezelfde materie wordt behandeld. Hier lijkt de rechtbank dan ook het meer principiële punt te willen aansnijden dat rechtbanken door gebruik van artikel 91 lid 2 Vw 2000 in sommige gevallen niet weten of de Afdeling hun oordeel deelt of niet.

8. In hoger beroep klaagde de staatssecretaris, zoals te verwachten, dat de rechtbank buiten de omvang van het geschil was getreden door ambtshalve de voortvarendheid van de handelingen van de staatssecretaris te toetsen. De Afdeling besluit, gelet op het feit dat deze rechtsvraag nog voorligt bij het Hof van Justitie, om aan deze klacht van de staatssecretaris voorbij te gaan.

9. En dus komt het toch tot een inhoudelijke beoordeling. Dit leidt echter tot een teleurstellende uitspraak van de Afdeling. In hoger beroep draaide de ABRvS de opheffing van de bewaringsmaatregel terug, omdat 1) de staatssecretaris pas vanaf het begin van de inbewaringstelling verplicht is om voortvarend te handelen; 2) niet van de staatssecretaris kan worden verlangd dat zij anticipeert op het indienen van een asielvzoek door het inplanen van een asieltgehoor; 3) er sprake was van drukte en gebrek aan capaciteit bij de IND; en 4) ten tijde van de rechtbankzitting duidelijk was dat het eerste gehoor een dag later (d.i. 20 dagen na inbewaringstelling) zou plaatsvinden.

10. Het eerste punt is niet verbazingwekkend, omdat het vaste jurisprudentie is van de ABRvS dat de staatssecretaris pas vanaf het moment van inbewaringstelling verplicht is om voortvarend te handelen (zie ook r.o. 3.2.). Dat neemt echter niet weg dat 20 dagen zonder actie van de kant van de staatssecretaris moeilijk als voortvarend valt te bestempelen. Ook is het op zichzelf niet kwalijk dat de staatssecretaris de maximumtermijn voor vreemdelingenbewaring van zes weken (artikel 59b lid 2 Vw 2000) aanhoudt, maar deze termijn moet niet worden beschouwd als vrijbrief. Dat de nationale wetgever een termijn heeft geformuleerd, doet immers niet af aan artikel 9 lid 1 Opvangrichtlijn: de periode van bewaring moet 'zo kort mogelijk' zijn en 'vertraging in de administratieve procedure die niet aan de verzoeker kan worden toegeschreven, is geen reden om de bewaring te laten voortduren'. Met andere woorden: de staatssecretaris zou altijd voortvarend moeten handelen,



ondanks het feit dat de wetgever een maximumtermijn voor bewaring in de nationale wetgeving heeft opgenomen. Het gaat hier immers om vrijheidsontneming. Daar dient niet licht over gedacht te worden.

11. Dat de Afdeling het standpunt van de staatssecretaris volgt dat zij niet hoeft te anticiperen op een asielverzoek van de vreemdeling is opvallend. De vreemdeling werd op grond van de Dublinoverdracht overgedragen aan Nederland. Het lijkt dan voor de hand te liggen dat deze persoon in Nederland in de asielprocedure zal instromen, nu Nederland op grond van de Dublinovereenkomst het land is dat aangewezen is als verantwoordelijke voor de asielzoeker die overgedragen wordt. Ook in deze zaak was daar sprake van nu het ging om een herhaalde asielaanvraag. In een heel enkel geval gaat het om personen die al internationale bescherming in Nederland genieten. Maar deze zullen over het algemeen niet in bewaring gesteld worden. Om die reden is het moeilijk te volgen dat de Afdeling meent dat de staatssecretaris niet hoeft te anticiperen op het indienen van een asielverzoek van betrokkene.

12. De Afdeling oordeelt ook dat niet van de staatssecretaris verwacht kan worden dat de overdracht wordt uitgesteld vanwege capaciteitsproblemen bij de IND. Nog los van het feit of dit niet van de staatssecretaris verwacht kan worden, wordt nu de consequentie van de capaciteitsproblemen neergelegd bij de vreemdeling die in bewaring zit. Dit lijkt ons niet juist. Op deze wijze worden de problemen bij de IND afgewenteld op de asielzoeker. Het gaat hierbij ook nog om een situatie waarbij de asielzoeker in een kwetsbare positie wordt geplaatst door hem of haar de vrijheid te ontnemen. Het had veel meer voor de hand gelegen, als capaciteitsproblemen geen reden zouden kunnen zijn om de overdracht uit te stellen, de consequentie bij de staatssecretaris neer te leggen en te stellen dat in die gevallen de asielzoeker niet in bewaring geplaatst kan worden, nu de voortvarendheid van de Nederlandse overheid niet gegarandeerd kan worden. Dat heeft misschien vervelende consequenties, maar een organisatorisch probleem neer te leggen bij een asielzoeker die zich in een zeer kwetsbare positie bevindt, is ook niet juist.

13. Dat sprake is van capaciteitsproblemen bij de IND is al langer duidelijk (zie o.a. NRC 1 maart 2020, 'De chaos bij de IND is amper te bestrijden', NOS, 2 maart 2020, 'IND is veel meer kwijt aan vergoeding voor trage asielprocedures dan gedacht'). Doordat de staatssecretaris op een gegeven moment per dag € 1 miljoen aan dwangsommen verbeurde, besloot de staatssecretaris om voor te stellen om de dwangsomregeling in

de Awb tijdelijk niet van toepassing te laten zijn op het asielrecht (zie hierover o.a. V.M. Bex-Reimert, 'Dwangsommen in het vreemdelingenrecht. Nood breekt wet?', *A&MR* 2020, nr. 11, p. 321-326). De Kamer ging daarin mee, zonder dat duidelijk werd welke structurele oplossing dan geboden werd voor de achterstanden. Inmiddels heeft de regering een voorstel gedaan om de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND om te zetten in een definitieve regeling waarbij de reikwijdte wordt uitgebreid tot het hele vreemdelingenrecht (*Kamerstukken II* 2020/21, 35749, nr. 2). De Afdeling advisering van de Raad van State was zeer kritisch in haar advies (*Kamerstukken II* 2020/21, 35749, nr. 4, zie voor kritiek op dit wetsvoorstel ook V.M. Bex-Reimert, 'Hoe afschaffing van de dwangsommen de rechtsongelijkheid in de hand werkt', *A&MR* 2021, nr. 5, p. 306-311 en Ulli d'Oliveira, 'Geen dwangsommen in het vreemdelingenrecht? Kom nou!', *NJB* 2021/14, p. 1071-1073).

14. Tot slot acht de Afdeling het van belang dat de vreemdeling de dag na de rechtbankzitting is gehoord en dat dit op het moment van de zitting al bekend was. Nog los van het feit dat dit niet afdoet aan de vraag of de staatssecretaris wel voortvarend heeft gehandeld, roept dit ook de principiële vraag op of dit argument wel kan meewegen bij het oordeel van de Afdeling. Het honoreren van dit argument kan ertoe leiden dat de staatssecretaris op het moment dat een juridische procedure wordt gestart, een gehoor zal proberen in te plannen. Dit heeft tot gevolg dat andere argumenten die zien op de voortvarendheid van het handelen voordat het gehoor is ingepland, weinig gewicht lijken te krijgen. Daar komt nog bij dat op deze wijze asielzoekers die geen beroep hebben ingesteld of kunnen instellen, bijvoorbeeld omdat hun asielaanvraag nog loopt, achteraan in de rij moeten aansluiten en dat gehoren van vreemdelingen die wel beroep hebben ingesteld voorgaan. Dat is een treurige constatering. Want elke asielzoeker heeft recht op een betrouwbare overheid die de termijnen haalt. Dat de termijnen in deze gevallen niet worden gehaald heeft niets te maken met de juridische werkelijkheid of hoge instroom en alles met organisatorisch onvermogen om realistische ramingen te maken en een financieringsmodel dat te weinig structurele middelen toekent aan de overheidsdiensten die verantwoordelijk zijn voor de opvang en afhandeling van asielaanvragen. Het lijkt ons dat niemand daarbij is gebaat.

V.M. Bex-Reimert & L. Hillary