

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:1918
Datum uitspraak	6 juli 2022
Inhoudsindicatie	<p>Bij besluit van 12 mei 2020 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een aanvraag om de vreemdeling een machtiging tot voorlopig verblijf te verlenen, afgewezen. Deze uitspraak gaat over de manier waarop de staatssecretaris de hoorplicht in de bezwaarfase (artikel 7:2 van de Algemene wet bestuursrecht) toepast in vreemdelingenzaken. In het bijzonder zal worden ingegaan op de vraag wanneer de staatssecretaris van horen afziet omdat hij een bezwaar kennelijk ongegrond acht (artikel 7:3, aanhef en onder b, van de Awb), en of deze uitvoeringspraktijk in overeenstemming is met de genoemde bepalingen. De vreemdeling is een Syrische vrouw namens wie referent een aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) heeft ingediend met als doel gezinshereniging. De staatssecretaris heeft deze aanvraag aanvankelijk afgewezen, omdat hij vond dat referent onvoldoende had aangetoond dat hij een relatie met de vreemdeling heeft die gelijk te stellen is met een huwelijk.</p>

Volledige tekst

202106513/1/V2.

Datum uitspraak: 6 juli 2022

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

appellant,

tegen de tussenuitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht, van 28 juli 2021 en haar uitspraak van 16 september 2021, beide in zaak nr. 21/1018 in het geding tussen:

[de vreemdeling]

en

de staatssecretaris.

Procesverloop

Bij besluit van 12 mei 2020 heeft de staatssecretaris een aanvraag om de vreemdeling een machtiging tot voorlopig verblijf te verlenen, afgewezen.

Bij besluit van 26 januari 2021 heeft de staatssecretaris het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij tussenuitspraak van 28 juli 2021 heeft de rechtbank de staatssecretaris in de gelegenheid gesteld om een aan dat besluit klevend gebrek te herstellen.

Bij brief van 31 augustus 2021 heeft de staatssecretaris de rechtbank medegedeeld geen gebruik te maken van voormelde in de tussenuitspraak geboden gelegenheid.

Bij uitspraak van 16 september 2021 heeft de rechtbank het door de vreemdeling ingestelde beroep tegen het besluit van 26 januari 2021 gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit neemt met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraken heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 7 december 2021 heeft de staatssecretaris het tegen het besluit van 12 mei 2020 gemaakte bezwaar opnieuw ongegrond verklaard.

Tegen dat besluit heeft de vreemdeling beroepsgronden aangevoerd.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 15 februari 2022, waar de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. J. Ruijs, advocaat te Amsterdam, [referent] en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. J.E.J. ten Berg en drs. W.D. Kuipers, zijn verschenen.

Bij besluit van 24 februari 2022 heeft de staatssecretaris het besluit van 7 december 2021 ingetrokken, het tegen het besluit van 12 mei 2020 gemaakte bezwaar alsnog gegrond verklaard en de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf ingewilligd.

Overwegingen

Inleiding

1. Deze uitspraak gaat over de manier waarop de staatssecretaris de hoorplicht in de bezwaarfase (artikel 7:2 van de Algemene wet bestuursrecht, hierna: Awb) toepast in vreemdelingenzaken. In het bijzonder zal worden ingegaan op de vraag wanneer de staatssecretaris van horen afziet omdat hij een bezwaar kennelijk ongegrond acht (artikel 7:3, aanhef en onder b, van de Awb), en of deze uitvoeringspraktijk in overeenstemming is met de genoemde bepalingen.

1.1. De vreemdeling is een Syrische vrouw namens wie referent een aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) heeft ingediend met als doel gezinshereniging. De staatssecretaris heeft deze aanvraag aanvankelijk afgewezen, omdat hij vond dat referent onvoldoende had aangetoond dat hij een relatie met de vreemdeling heeft die gelijk te stellen

is met een huwelijk. Ook heeft hij aan de afwijzing ten grondslag gelegd dat referent niet voldoende inkomsten heeft en onvoldoende met stukken had onderbouwd dat hij is vrijgesteld van dit zogenoemde middelenvereiste, omdat hij blijvend arbeidsongeschikt is. Het geschil gaat over de vraag of de staatssecretaris de vreemdeling en referent in bezwaar had moeten horen, gelet op wat zij in bezwaar hebben aangevoerd en ingebracht.

Procesbelang

2. Nadat de Afdeling de zaak op de zitting had behandeld, heeft de staatssecretaris bij besluit van 24 februari 2022 het bezwaar van de vreemdeling alsnog gegrond verklaard en de gevraagde mvv verleend. Daarom moet beoordeeld worden of de staatssecretaris nog belang heeft bij een inhoudelijke beoordeling van het door hem ingestelde hoger beroep. De Afdeling stelt vast dat dit het geval is, omdat de rechtbank het besluit van 26 januari 2021 heeft vernietigd, en de staatssecretaris in verband met toekomstig te nemen besluiten wil vernemen of aan dit vernietigde besluit gebreken kleven (vergelijk de uitspraken van 28 januari 2004, [ECLI:NL:RVS:2004:AO2390](#), r.o. 2.7 en van 19 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1062](#), r.o. 8.1).

Eerste grief

3. In zijn eerste grief klaagt de staatssecretaris dat de rechtbank in haar tussenuitspraak van 28 juli 2021 ten onrechte heeft overwogen dat hij in dit specifieke geval, gelet op alle omstandigheden, de vreemdeling en referent in bezwaar had moeten horen over de gestelde relatie en zijn inkomsten. De staatssecretaris betoogt dat de rechtbank immers ook heeft overwogen dat referent en de vreemdeling tot op heden onvoldoende bewijsstukken hebben overgelegd om aan te tonen dat zij een duurzame en exclusieve relatie hebben en dat zij met de tot op heden overgelegde bewijsstukken ook niet aannemelijk hebben gemaakt dat referent blijvend en volledig arbeidsongeschikt is. Gelet hierop waren er twee zelfstandige gronden om de aanvraag af te wijzen, zodat het bezwaar reeds hierom kennelijk ongegrond was en er dus een uitzondering gold op de hoorplicht, aldus de staatssecretaris. De staatssecretaris voert verder aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat referent niet de in paragraaf B7/2.1.1 van de Vc 2000 voorgeschreven bewijsmiddelen heeft overgelegd om aan te tonen dat deze is vrijgesteld van het vereiste om voldoende inkomsten te hebben. Ingevolge artikel 4:84 van de Awb is hij gehouden om deze bewijsmiddelen van referent te verlangen, aldus de staatssecretaris.

3.1. De Afdeling zal hieronder eerst ingaan op de wijze waarop de staatssecretaris de hoorplicht in de praktijk toepast. Daarbij betreft zij de toelichting die de staatssecretaris daarop heeft gegeven op de zitting bij de Afdeling. Vervolgens zal zij ingaan op de vraag of de staatssecretaris in deze zaak de vreemdeling had moeten horen.

De wijze waarop de staatssecretaris de hoorplicht in bezwaar toepast in vreemdelingenzaken

4. De wettelijke plicht om een vreemdeling in de bezwaarfase te horen volgt uit artikel 7:2 van de Awb. Van horen kan worden afgezien om een aantal redenen, die uitputtend zijn beschreven in artikel 7:3 van de Awb. Het gaat hier om de redenen die in deze bepaling is opgenomen onder b. Op grond daarvan kan van horen worden afgezien als een bezwaar kennelijk ongegrond is. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat dit het geval is als er op voorhand redelijkerwijs geen twijfel over mogelijk is dat het in bezwaar aangevoerde niet tot een ander standpunt kan leiden dan in het primaire besluit is vervat (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 17 november 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2564](#), r.o. 4.1). Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de artikelen 7:2 en 7:3 volgt dat het horen een 'essentieel onderdeel' van de bezwaarprocedure vormt en dat de in artikel 7:3 opgenomen gronden terughoudend

dienen te worden toegepast (zie Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 144-145 en 147).

4.1. De staatssecretaris heeft in Werkinstructie (WI) 2019/16 uiteengezet hoe hij de hoorplicht toepast. Onder verwijzing naar voormelde totstandkomingsgeschiedenis benadrukt de WI het belang van de hoorplicht in de bezwaarschriftprocedure. De WI stelt daarom dat de belanghebbende 'in de regel' wordt gehoord, de uitzonderingsgronden terughoudend moeten worden toegepast, en in een twijfelgeval het bestuursorgaan er goed aan doet om te horen.

Leidend daarbij zijn de door de wetgever beoogde doelen en functies van het horen in bezwaar zoals die volgen uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 7:2:

- omdat niet iedereen in staat is zijn gedachten even goed schriftelijk te formuleren, moet de gelegenheid worden geboden dat de belanghebbende mondeling zijn mening bij het bestuursorgaan naar voren brengt;
- het horen kan ertoe dienen om nadere informatie ter beschikking te krijgen;
- door het houden van een hoorzitting bestaat de gelegenheid naar een oplossing voor de gerezen problemen te zoeken;
- door uitwisseling van informatie en wederzijdse standpunten kan het vertrouwen van de burger in de overheid - ook als hij geen gelijk krijgt - worden versterkt.

Volgens de WI kan een hoorzitting dienen om tot een goed en volledig beeld van de situatie en zo tot een zorgvuldige belangenafweging te komen. Ook kan een hoorzitting het doel dienen dat een vreemdeling zijn visie op de zaak kan geven.

4.2. Volgens paragraaf 4 van de WI ligt horen in bezwaar in bepaalde typen zaken met name in de rede. Het gaat om zaken met onderwerpen waarbij sprake is van een grote beoordelingsruimte en waarbij de omstandigheden van het geval sterk verweven zijn met de uiteindelijke uitkomst. Dat zijn bijvoorbeeld vreemdelingenrechtelijke zaken waarin artikel 8 EVRM-aspecten aan de orde zijn, en zaken waarin de verlenging of de wijziging van de beperking van een verblijfsvergunning wordt geweigerd, ofwel de verblijfsvergunning wordt ingetrokken. Los van het type zaak ligt horen volgens de WI ook in de rede als er in bezwaar een nieuwe afwijzingsgrond van toepassing is ten opzichte van het primaire besluit. Dan moet een vreemdeling zich daar voorafgaand aan het besluit op bezwaar over kunnen uitlaten. Volgens de WI is een hoorzitting daar geschikt voor. Als de enige afwijzingsgrond uit het primaire besluit wordt vervangen door een andere afwijzingsgrond, ligt horen volgens de WI in ieder geval in de rede.

4.3. In paragraaf 3 van de WI wordt ingegaan op de in artikel 7:3 van de Awb genoemde uitzonderingen op de hoorplicht. In paragraaf 3.2 worden handvatten gegeven om te beoordelen of een bezwaar kennelijk ongegrond is. De WI verwijst naar de hiervoor onder 4. genoemde Afdelingsjurisprudentie waaruit volgt dat een bezwaar kennelijk ongegrond is als er op voorhand redelijkerwijs geen twijfel over mogelijk is dat de bezwaren niet kunnen leiden tot een andersluidend besluit. Volgens de WI is dat in de volgende situaties zonder meer het geval:

- het bezwaar is niet gemotiveerd;
- in bezwaar worden alleen feiten en omstandigheden aangevoerd die al voorafgaand aan de bezwaarprocedure afdoende zijn onderzocht en zijn meegewogen in het besluit op de aanvraag, en daarover worden geen nieuwe argumenten of gezichtspunten naar voren gebracht (herhaling van zetten);

- het geheel of gedeeltelijk tegemoetkomen aan het bezwaar is evident in strijd met een wettelijk voorschrift.

Hiernaast kan een bezwaar volgens de WI, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, ook kennelijk ongegrond zijn in de volgende situaties:

- als de vreemdeling gedurende de bezwaarschriftprocedure van de staatssecretaris de gelegenheid heeft gekregen om zijn stelling schriftelijk nader te onderbouwen en blijkt dat de vreemdeling niet alle aangekondigde stukken heeft overgelegd, dat er anderszins nog stukken ontbreken, dat er sprake is van tegenstrijdigheden in het dossier en dat er nog zaken onduidelijk zijn;

- als het bezwaar is verduidelijkt nadat contact is opgenomen met de indiener van het bezwaar, het feitencomplex compleet is en voldoende duidelijk is dat het bezwaar gezien het beleid en de toets in eerste aanleg niet tot een ander oordeel kan leiden.

4.4. Op de zitting heeft de staatssecretaris toegelicht dat de WI 2019/16 bewust niet tot in detail is uitgewerkt. Beslismedewerkers hebben volgens de staatssecretaris namelijk een zekere mate van vrijheid om te beoordelen of in een bepaalde zaak een hoorzitting aangewezen is. Dat is een kwestie van maatwerk in de individuele zaak, waarbij de WI leidend is. Het uitgangspunt is dat een vreemdeling in bezwaar wordt gehoord. Dat geldt met name in zaken waarin artikel 8 van het EVRM een rol speelt. Volgens de staatssecretaris kan horen in bezwaar ook bijdragen aan de zogenoemde procedurele rechtvaardigheid. In zaken waarin mogelijk nog verder onderzoek nodig is, kan een hoorzitting volgens de staatssecretaris ook dienen als een regiezitting. Verder erkent de staatssecretaris dat een hoorzitting ook kan dienen als een mogelijkheid om bewijs aan te leveren.

4.5. Volgens de staatssecretaris heeft het echter niet altijd een meerwaarde om een vreemdeling te horen. De praktijk leert dat het in vreemdelingenzaken niet vaak voorkomt dat een gebrek wordt opgelost tijdens een hoorzitting, of dat daar onvoorziene factoren naar voren komen. Ook zijn er praktische bezwaren om in iedere zaak zonder meer een hoorzitting te houden. De werkzaamheden die gemoeid zijn met (de voorbereiding van) een hoorzitting kunnen volgens de staatssecretaris zo'n acht uur in beslag nemen. Zeker in zaken waarin een vreemdeling ook op andere wijze in de gelegenheid kan worden gesteld om een toelichting te geven of een verzuim te herstellen, zou het een onevenredige belasting vormen van de ambtelijke capaciteit om altijd een hoorzitting te houden. Dat zou ook een negatieve invloed hebben op de gemiddelde beslistermijn in vreemdelingenzaken. Ook vreest de staatssecretaris dat altijd horen de prikkel voor vreemdelingen wegneemt om al bij de indiening van hun aanvraag meteen alle stukken en informatie over te leggen.

4.6. De beslissing om al dan niet te horen wordt ingegeven door de mate waarin een vreemdeling verzuimd heeft om in de aanloop naar het primaire besluit en in de bezwaarfase informatie over te leggen die nodig is voor de beoordeling van zijn aanvraag. Het gaat dan vooral om de situatie dat een vreemdeling nalaat om essentiële stukken over te leggen die nodig zijn om zijn aanvraag te beoordelen, terwijl de staatssecretaris hem om die stukken heeft gevraagd. Bij dit alles wordt het beginsel van fair play in acht genomen, aldus de staatssecretaris. Daarom streeft hij ernaar om al in de aanloop naar het primaire besluit op de aanvraag actief het contact te zoeken met een vreemdeling en aan te geven welke informatie en stukken nog ontbreken om op de aanvraag te beslissen. De vreemdeling wordt dan in de gelegenheid gesteld (al dan niet via de mogelijkheid om een verzuim te herstellen) om ontbrekende informatie of stukken alsnog over te leggen, dan wel een verklaring te geven waarom dit redelijkerwijs niet kan. Als een vreemdeling hierover duidelijk heeft

gecommuniceerd gedurende de procedure, dan ligt het minder in de rede om van een hoorzitting in bezwaar af te zien. Omgekeerd worden hogere eisen gesteld aan de uitleg van een vreemdeling waarom hij bepaalde stukken niet kan overleggen naargelang hem duidelijk in het voortraject is meegedeeld welke informatie nog van hem wordt verlangd. Een hoorzitting is er volgens de staatssecretaris niet primair voor bedoeld om een vreemdeling uit te laten leggen waarom voor zijn aanvraag relevante informatie of stukken nog ontbreken.

4.7. Ten slotte heeft de staatssecretaris nog toegelicht dat de fase nadat beroep is ingesteld bij de rechtbank zich niet goed leent voor het verrichten van nader onderzoek. Als er dan door de vreemdeling nog nieuwe stukken moeten worden verzameld, dan verdient het de voorkeur om van de vreemdeling te verlangen een nieuwe aanvraag in te dienen.

Beoordeling van de wijze waarop de hoorplicht wordt toegepast

5. Naar het oordeel van de Afdeling is de hierboven uiteengezette werkwijze van de staatssecretaris in algemene zin in overeenstemming met het wettelijk kader (artikelen 7:2 en 7:3 van de Awb). Deze werkwijze neemt namelijk terecht als uitgangspunt dat een vreemdeling in bezwaar moet worden gehoord, en dat dit uitgangspunt te meer geldt in zaken waarin er beslissingsruimte is en de beslissing sterk afhankelijk is van de omstandigheden van het geval, en waarbij een individuele belangenafweging moet worden gemaakt. Daaronder vallen onder meer zaken waarin artikel 8 van het EVRM een rol speelt en zaken waarin het verblijf van een vreemdeling wordt beëindigd, zoals bij het intrekken van een verleende vergunning en bij het afwijzen van een aanvraag om een vergunning te verlengen.

5.1. De handvatten die de WI biedt om te beoordelen of een bezwaar kennelijk ongegrond is, zijn eveneens in algemene zin in overeenstemming met het wettelijk kader. De WI noemt daarbij terecht enkele gevallen waarin evident is dat het in bezwaar aangevoerde het primaire besluit redelijkerwijs niet anders kan maken (zie hierboven onder 4.3). Dit is het geval in de situatie waarin een vreemdeling nalaat zijn bezwaar te motiveren en in de situatie waarin een vreemdeling in zijn bezwaarschrift alleen maar een herhaling van zetten geeft. Dat is in lijn met vaste Afdelingsjurisprudentie waaruit volgt dat de plicht om te horen in bezwaar afhankelijk is van wat een vreemdeling in bezwaar heeft aangevoerd (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 28 maart 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:3474](#), r.o. 2.2.1). In deze situaties is de enkele mogelijkheid dat een vreemdeling tijdens een gehoor eventueel alsnog nieuwe gezichtspunten naar voren kan brengen, onvoldoende grond om hem te horen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 18 augustus 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2729](#), r.o. 1.2). Het is kortom aan een vreemdeling om in bezwaar concreet toe te lichten waarom hij zich niet kan verenigen met het primaire besluit; indien hij dit nalaat, kan de staatssecretaris redelijkerwijs het bezwaar afwijzen als kennelijk ongegrond.

5.2. Er zijn echter ook gevallen waarin het minder vanzelfsprekend is dat van een hoorzitting in bezwaar kan worden afgezien. Dit geldt onder andere voor de overige onder 4.3 genoemde situaties, waarin volgens de WI een bezwaar kennelijk ongegrond kan zijn. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de situatie waarin een vreemdeling in de bezwaarfase nog niet alle relevante informatie en bewijsstukken heeft overgelegd die van hem worden verlangd, of de situatie waarin er - om welke reden dan ook - nog onduidelijkheden over het te beoordelen feitencomeplex bestaan. Het uitgangspunt dat een vreemdeling gehoord wordt komt in deze situaties bijzonder belang toe, omdat er immers veel omstandigheden denkbaar zijn die meebrengen dat een vreemdeling niet alle verzochte informatie kan overleggen. Een gehoor kan juist dan uitkomst bieden om ontbrekende informatie boven tafel te krijgen, of eventueel te zoeken naar oplossingen voor gerezen problemen (zie de onder 4.1 genoemde

doelstellingen en functies van de hoorplicht). Maar ook in de situatie dat het feitencomplex wel compleet is en naar het oordeel van de staatssecretaris voldoende duidelijk is dat het bezwaar niet tot een ander oordeel kan leiden, kan de staatssecretaris niet zonder meer afzien van horen in bezwaar. Ook in zo'n geval kan een hoorzitting het in de WI genoemde doel dienen dat de vreemdeling zijn visie op de zaak kan geven, en bijvoorbeeld een toelichting kan geven op de mee te wegen belangen. Naar het oordeel van de Afdeling zal de staatssecretaris in situaties als deze de vreemdeling dan ook vaker moeten horen en terughoudender moeten omgaan met de uitzonderingen op de hoorplicht. Het in de totstandkomingsgeschiedenis en de WI genoemde doel van de hoorplicht om het vertrouwen tussen burgers en de overheid te versterken en draagvlak te creëren voor besluiten kan immers alleen worden gerealiseerd als in de praktijk het horen van een vreemdeling in bezwaar ook echt de regel is, en dat het afzien daarvan een uitzondering is. De vraag of de staatssecretaris in dergelijke situaties niettemin van een gehoor af kan zien, is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval. Relevante omstandigheden die meegewogen moeten worden, zijn onder andere:

- de mate waarin een vreemdeling gedurende de gehele procedure met de staatssecretaris heeft gecommuniceerd over zijn pogingen om de verzochte informatie boven tafel te krijgen;
- de mate waarin een vreemdeling bereidwillig en actief de inspanningen heeft verricht die redelijkerwijs van hem verwacht kunnen worden bij het verkrijgen en tijdig aanleveren van die informatie;
- de aard van de ontbrekende informatie (of het bijvoorbeeld gaat om stukken die essentieel zijn voor de beoordeling van de aanvraag);
- of een vreemdeling in zijn bezwaarschrift expliciet heeft verzocht om een hoorzitting en concreet heeft aangegeven welk belang hij daarbij heeft;
- of een vreemdeling al eerder in de gelegenheid is gesteld om ontbrekende informatie alsnog aan te leveren, en
- of de vreemdeling concrete en onderbouwde redenen heeft gegeven waarom hij bepaalde informatie niet kan overleggen.

De vuistregel hierbij is dat naarmate een vreemdeling meer inspanningen heeft verricht om de benodigde informatie te verkrijgen en daarover met de staatssecretaris heeft gecommuniceerd, het meer in de rede ligt om hem uit te nodigen voor een hoorzitting. Als alle mee te wegen omstandigheden wijzen op een twijfelgeval, moet - zoals de WI al vermeldt - een vreemdeling worden gehoord.

5.3. Het is de taak van de bestuursrechter om de in een besluit genoemde reden om af te zien van horen in bezwaar te toetsen, als daar in de beroepsgronden over wordt geklaagd. Met name in de onder 5.2 besproken situaties, waarin volgens de WI een bezwaar kennelijk ongegrond kan zijn, dient de rechter te toetsen of de staatssecretaris voldoende acht heeft geslagen op de persoonlijke en bijzondere omstandigheden van het voorliggende geval. Als zij op grond daarvan concludeert dat de staatssecretaris een vreemdeling ten onrechte niet heeft gehoord, kan dat voor de rechter aanleiding zijn om de staatssecretaris alsnog op te dragen de vreemdeling te horen (zie bijvoorbeeld de uitspraken van 23 april 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:878](#) en van 9 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1192](#)). Daarbij dient de rechter in acht te nemen dat het enkele feit dat een vreemdeling in beroep alsnog zijn situatie heeft kunnen toelichten, niet automatisch meebrengt dat hij niet in zijn belangen is geschaad, gelet op de wezenlijke verschillen die bestaan tussen de bezwaar- en de beroepsfase (zie de

uitspraak van 17 december 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2865](#)).

Had de staatssecretaris de vreemdeling in deze zaak moeten horen?

6. De Afdeling zal nu de eerste grief van de staatssecretaris beoordelen en daarbij toetsen of, gelet op het hierboven uiteengezette kader, de rechtbank terecht heeft overwogen dat de staatssecretaris in deze zaak de vreemdeling had moeten horen.

6.1. De vreemdeling en referent hebben bij het indienen van hun aanvraag verschillende bewijsstukken ingebracht om hun gestelde relatie en de vrijstelling van het vereiste van voldoende inkomsten te onderbouwen. In bezwaar hebben zij verdere bewijsstukken overgelegd en betoogd dat zij in een moeilijke bewijspositie verkeerden. In dat verband hebben zij hun bijzondere individuele omstandigheden gemotiveerd uiteengezet, zoals het feit dat referent lijdt aan de ziekte van Parkinson en dat het moeilijk is om de verlangde officiële documenten uit Syrië te verkrijgen. Om hun situatie nader toe te kunnen lichten hebben zij ook expliciet verzocht om uitgenodigd te worden op een hoorzitting. Zoals uit het hierboven besproken kader volgt, was dit een situatie waarin niet vanzelfsprekend was dat het bezwaar kennelijk ongegrond was en hebben de vreemdelingen hiermee in bezwaar concrete omstandigheden aangevoerd die erop wezen dat zij er een groot belang bij hadden om te worden gehoord. De rechtbank heeft deze omstandigheden dan ook terecht bij haar oordeel betrokken en heeft op grond daarvan terecht overwogen dat de staatssecretaris de vreemdeling ten onrechte niet heeft gehoord over zijn bezwaar. Anders dan de staatssecretaris betoogt, wordt dit oordeel niet anders doordat de rechtbank ook heeft overwogen dat de door de vreemdeling en referent tot op heden overgelegde documenten onvoldoende zijn om vast te stellen dat er een duurzame en exclusieve relatie is en dat referent blijvend en volledig arbeidsongeschikt is. Dat op basis van de beschikbare informatie ten tijde van het besluit op bezwaar de aanvraag had moeten worden afgewezen, is niet allesbepalend voor de vraag of de staatssecretaris van horen in bezwaar mocht afzien. Het gaat er immers om of op grond van het bezwaarschrift en wat daarbij wordt aangevoerd en overgelegd op voorhand, dus al meteen, kan worden geconcludeerd dat dit alles redelijkerwijs het primaire besluit niet anders zal kunnen maken. Deze conclusie was in dit geval niet gerechtvaardigd.

6.2. De grief faalt.

Tweede en derde grief

7. In de tweede en derde grief klaagt de staatssecretaris dat de rechtbank in haar tussenuitspraak hem ten onrechte heeft opgedragen om referent en de vreemdeling alsnog in de gelegenheid te stellen de ontbrekende documenten aan te leveren en hen zo nodig te horen. Daartoe voert hij aan dat het bij de besluitvorming betrekken van de nieuwe documenten en van de feiten en omstandigheden die pas in beroep naar voren zijn gekomen, tot een ander toetsingskader zou leiden. Verder stelt hij dat hiermee het beginsel wordt geschonden dat de rechtbank het besluit toetst op basis van de situatie zoals deze was op het moment dat het besluit werd genomen (ex tunc).

7.1. Dit betoog slaagt niet. De ex-tunc-toetsing verzet zich er niet tegen dat de rechtbank stukken bij haar oordeel betreft die dienen ter onderbouwing van feiten die zich al hadden voorgedaan ten tijde van het besluit op bezwaar (zie de uitspraak van 9 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:379](#)). Bovendien heeft de rechtbank haar oordeel dat de hoorplicht is geschonden gebaseerd op wat referent en de vreemdeling al in bezwaar hebben aangevoerd, zoals besproken onder 6.1. De opdracht aan de staatssecretaris om de feiten en omstandigheden bij zijn besluitvorming te betrekken die pas zijn gebleken tijdens de

behandeling van het beroep, zoals het feit dat referent en de vreemdeling hangende hun procedure zijn gehuwd, heeft de rechtbank bij bestuurlijke lus opgelegd (artikel 8:51a van de Awb). Bij het herstel van een gebrek in het kader van de bestuurlijke lus dient de staatssecretaris in beginsel ook acht te slaan op inmiddels gewijzigde feiten en omstandigheden (ex nunc); een uitzondering op dat beginsel doet zich hier niet voor (vergelijk de uitspraak van 24 april 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BZ8428](#), r.o. 8.1). Dat, zoals de staatssecretaris betoogt, het meer in de rede zou liggen om referent en de vreemdeling een nieuwe aanvraag te laten indienen, kan zonder nadere toelichting niet worden gevolgd.

7.2. De grieven falen.

Conclusie

8. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd.

9. Het besluit van 24 februari 2022 behoeft geen bespreking meer, omdat de staatssecretaris in dat besluit de gevraagde mvv alsnog heeft verleend en dus geheel aan het bezwaar van de vreemdeling is tegemoetgekomen (vergelijk bijvoorbeeld de uitspraak van 21 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:808](#), r.o. 2).

10. De staatssecretaris moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid tot vergoeding van bij de vreemdeling in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van €2.277,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. C.M. Wissels en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.A.M.J. Graat, griffier.

w.g. Verheij
voorzitter

w.g. Graat
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 juli 2022

307-936