

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 om de buitenschuldvergunning voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen in overeenstemming te brengen met jurisprudentie over de Terugkeerrichtlijn. KetenID [WGK027631]

Op de voordracht van Onze Minister van Asiel en Migratie van [datum], nr.;

Gelet op artikel 14, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [datum], nr. ...);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Asiel en Migratie van [datum], nr. ...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 3.58, tweede lid, komt te luiden:

2. In afwijking van het eerste lid, onder q, kan de verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met tijdelijke humanitaire gronden worden verleend voor de duur van drie jaar, maar uiterlijk tot het bereiken van het achttiende levensjaar, aan een alleenstaande minderjarige vreemdeling voor wie naar het oordeel van Onze Minister, naar plaatselijke maatstaven gemeten, adequate opvang ontbreekt in het land van herkomst of een ander land waar hij redelijkerwijs naar toe kan gaan, dan wel deze adequate opvang buiten zijn schuld niet voortvarend gerealiseerd kan worden.

Artikel II

Indien de aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, als bedoeld in artikel 28 van de Wet, van een alleenstaande minderjarige vreemdeling die op het moment van de aanvraag jonger was dan vijftien jaar, reeds voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I is ingediend, blijft bij de ambtshalve verlening van de verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 3.58, tweede lid, het recht van toepassing zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding.

Artikel III

Dit besluit treedt in werking met ingang van

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Asiel en Migratie,

Nota van toelichting

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Dit besluit strekt tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000). De voorgestelde wijziging houdt in dat de duur van de buitenschuldvergunning voor een alleenstaande minderjarige vreemdeling (hierna: amv) wordt teruggebracht van vijf jaar naar drie jaar. Voorts zal worden geregeld dat de buitenschuldvergunning voortaan tot maximaal het achttiende levensjaar wordt toegekend. Deze wijziging is noodzakelijk door een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie waarin is geoordeeld dat de huidige Nederlandse praktijk in strijd is met het Unierecht, in het bijzonder de Terugkeerrichtlijn. Deze wijziging is aangekondigd bij brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 8 april 2025.¹

2. De uitspraak van het Hof van Justitie

Op 14 januari 2021 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) in het arrest C-441/19 (T.Q.) antwoord gegeven op prejudiciële vragen die zijn gesteld door de Rechtbank Den Bosch. De prejudiciële vragen hadden betrekking op de uitleg van de artikelen 4, 21 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 5, onder a), artikel 6, eerste en vierde lid, artikel 8, eerste lid en artikel 10 van de Terugkeerrichtlijn² en artikel 15 van de Kwalificatierichtlijn³.

Het Hof heeft geoordeeld dat de Nederlandse praktijk, waarin een terugkeerbesluit wordt opgelegd aan een amv, voordat er is vastgesteld of er al dan niet sprake is van adequate opvang in het land van herkomst, in strijd is met het Unierecht. Volgens het Hof moet, gelet op het belang van het kind, de situatie van een alleenstaande minderjarige vreemdeling grondig worden getoetst, waarbij de mogelijkheden van adequate opvang vóór het nemen van een terugkeerbesluit voortvarend onderzocht moeten worden. Dit om onzekerheid bij de amv te voorkomen met betrekking tot zijn wettelijke status en zijn toekomst.⁴

Verder stelt het Hof dat onderscheid maken op basis van leeftijd niet toegestaan is. Nederland maakte namelijk een onderscheid tussen amv jonger dan vijftien jaar en amv ouder dan vijftien jaar. Voor minderjarigen die jonger zijn dan vijftien jaar werd vóór het vaststellen van een terugkeerbesluit onderzocht of er adequate opvang aanwezig is in het land van terugkeer. Bij minderjarigen van vijftien jaar en ouder werd dit onderzoek niet uitgevoerd. Volgens het Hof is een dergelijk onderscheid op grond van leeftijd niet toegestaan volgens de Terugkeerrichtlijn.⁵

Op 8 juni 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, in navolging van het genoemde arrest, zich in haar einduitspraak verder gebogen over het voorgaande en over de vraag hoe moet worden omgegaan met een amv van wie de aanvraag voor een asielvergunning is afgewezen, maar die stelt niet terug te kunnen keren naar het land van herkomst vanwege een gebrek aan adequate opvang. De Afdeling overweegt dat het beleidsmatige onderscheid dat is gehanteerd tussen een amv jonger dan vijftien en een amv ouder dan vijftien jaar discriminerend is en moet vervallen. De beoordeling moet plaatsvinden op basis van de overige vereisten van het buitenschuldbeleid. Daarbij moet onder andere worden bekeken of er in het land van terugkeer adequate opvang voor de vreemdeling beschikbaar is. De aanwezigheid van adequate opvang

¹ Kamerstukken II, 2024/25, 27062, nr. 141.

² Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PbEU 2008, L 348).

³ Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PbEU 2011, L 337).

⁴ HvJ EU 14 januari 2021, C-441/19, ECLI:EU:C:2021:9, r.o 60.

⁵ HvJ EU 14 januari 2021, C-441/19, ECLI:EU:C:2021:9, r.o 62 en 68.

moet in een zo vroeg mogelijk stadium worden onderzocht, waarbij voortvarend moet worden gehandeld.⁶

3. De wijziging in het Vreemdelingenbesluit 2000

Gelet op het voorgaande is het noodzakelijk om het Vb 2000 te wijzigen, zodat het besluit in lijn wordt gebracht met de Terugkeerrichtlijn. Een amv die buiten zijn schuld niet naar het land van herkomst kan terugkeren vanwege het ontbreken van adequate opvang, moet tijdig duidelijkheid krijgen over zijn verblijfsrecht, ongeacht zijn leeftijd. De buitenschuldvergunning – een verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met tijdelijke humanitaire gronden – dient daarbij als tijdelijk vangnet zolang terugkeer buiten de schuld van de vreemdeling onmogelijk blijft. Deze vergunning wordt ingetrokken zodra alsnog adequate opvang beschikbaar komt in het land van herkomst of verliest zijn geldigheid wanneer de vreemdeling de leeftijd van achttien jaar bereikt.

De duur van de buitenschuldvergunning wordt teruggebracht van vijf naar drie jaar, waarbij deze vergunning maximaal kan worden verleend tot aan het achttiende levensjaar. Aan een amv die ouder is dan vijftien jaar zal een vergunning voor minder dan drie jaar worden verleend, omdat hij binnen die termijn meerderjarig wordt. Het uitgangspunt hierbij is dat vanaf het begin duidelijk is dat dit verblijf in Nederland tijdelijk is, met als doel terugkeer naar het land van herkomst, in ieder geval bij het bereiken van het achttiende levensjaar.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat een amv die gedurende drie jaar een verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met tijdelijke humanitaire gronden heeft gehad, op grond van bestaande regelgeving in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning op niet tijdelijke humanitaire gronden.⁷

4. Gevolgen voor de uitvoering

Uit de uitspraak van de Afdeling van 8 juni 2022 vloeit voort dat na de aanvraag van een amv moet worden gestart met het zoeken naar adequate opvang, waarbij voortvarend moet worden gehandeld. Dit betekent onder andere dat actief gezocht moet worden naar eventuele gezinsleden van de amv. Voor de IND houdt dit in dat de duur van het gehoor in de asielprocedure waarin in het kader van adequate opvang gevraagd wordt naar adressen en aanwezigheid van familieleden, zal toenemen.

Daarnaast betekent de ambtshalve toetsing aan het amv-buitenschuldbeleid extra werk voor de IND, vooral vanwege het extra beoordelingsmoment na het onderzoek naar adequate opvang door de Dienst Terugkeer en Vertrek (hierna: DT&V). Verder verwacht de IND omvangrijkere beroepsprocedures bij afgewezen asielaanvragen van amv. De IND krijgt bovendien te maken met een extra beroepsmogelijkheid voor amv indien zij vinden dat het onderzoek naar adequate opvang onvoldoende voortvarend verloopt, de onderzoekstermijn is overschreden of ten onrechte is verlengd.⁸ Voor een amv die tijdens de procedure meerderjarig wordt voordat het onderzoek naar adequate opvang is afgerond, moet worden onderzocht of de amv alsnog in aanmerking komt voor een (voortgezet) verblijfsrecht op reguliere gronden.

Ook voor de DT&V betekent de uitspraak een toename van werkzaamheden, aangezien zij het genoemde extra beoordelingsmoment zal moeten ondersteunen met advies. Tot slot, wanneer de buitenschuldvergunning eindigt als de amv de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt, wordt een terugkeerbesluit door de IND opgelegd en stroomt de amv in de caseload van de DT&V.⁹

5. Ontvangen adviezen

⁶ ABRvS 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1530, r.o 20.

⁷ Artikel 3.51, eerste lid, aanhef en a onder 3°, van het Vb 2000.

⁸ Brief van de minister van Asiel en Migratie aan de Tweede Kamer d.d. 14 juli 2022, p. 4. *Kamerstukken II* 2021/22, 29344, nr. 152.

⁹ Brief van de minister van Asiel eMigratie aan de Tweede Kamer d.d 8 april 2025, p. 4. *Kamerstukken II* 2024/25, 27062 en 29344, nr. 141.

[Aan te vullen na ontvangst consultatiereacties]

6. Financiële consequenties

De financiële consequenties zullen ketenbreed marginaal zijn.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

In het tweede lid van artikel 3.58 Vb 2000 wordt de duur van de buitenschuldvergunning voor een amv teruggebracht van vijf jaar naar drie jaar, waarbij de vergunning tot maximaal het bereiken van het achttiende levensjaar kan worden toegekend.

De voorwaarde voor verlening van deze vergunning blijft dat naar plaatselijke maatstaven gemeten, adequate opvang ontbreekt in het land van herkomst of een ander land waar de vreemdeling redelijkerwijs naar toe kan gaan, dan wel deze adequate opvang buiten de schuld van de vreemdeling niet gerealiseerd kan worden. Voorheen was in artikel 3.58, tweede lid, aanhef en onder b, opgenomen dat tot vergunningverlening zou moeten worden overgegaan indien deze adequate opvang niet binnen drie jaar na de eerste verblijfsaanvraag kan worden gerealiseerd.

In de voornoemde uitspraak van 8 juni 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak overwogen dat de periode waarin de vreemdeling in onzekerheid verkeert over zijn verblijfsstatus zo kort mogelijk moet worden gehouden, dat voortvarend handelen daarom aangewezen is en dat de eerder gehanteerde termijn van drie jaar te lang is. De formulering van artikel 3.58, tweede lid, is hieraan aangepast.

Artikel II

Een buitenschuldvergunning kan ambtshalve worden verleend of worden aangevraagd nadat de eerste aanvraag voor een verblijfsvergunning is afgewezen.¹⁰ Voor een amv jonger dan vijftien jaar, die een asielaanvraag heeft ingediend en waarvoor duidelijk is dat geen adequate opvang in het land van herkomst aanwezig is, gold tot het moment van inwerkingtreding van dit besluit dat diegene een buitenschuldvergunning ontving met een geldigheidsduur van vijf jaar. Een reeds verleende vergunning wordt in beginsel niet ingetrokken, tenzij blijkt dat deze oneigenlijk is verkregen.

Wanneer een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd vóór de inwerkingtreding van dit besluit door een amv jonger dan 15 jaar is ingediend en er na de inwerkingtreding *ambtshalve* een buitenschuldvergunning wordt toegekend, omdat de aanvraag is afgewezen en er geen adequate opvang is gevonden, is het voor de vreemdeling gunstiger om onder het oude recht te vallen. Daarom is in artikel II bepaald dat het recht zoals dat gold onmiddellijk voor het tijdstip van inwerkingtreding van toepassing blijft op een amv die op het moment van de asielaanvraag jonger was dan vijftien jaar en na de afwijzing daarvan ambtshalve een buitenschuldvergunning ontvangt.

Aan een amv van vijftien jaar en ouder werd op grond van artikel 3.58, tweede lid, Vb 2000 geen verblijfsvergunning met een geldigheidsduur van vijf jaar verleend onder de beperking 'tijdelijke humanitaire gronden'. Op grond van artikel 3.58, eerste lid, onder q, Vb 2000, kon aan deze groep een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder 'tijdelijke humanitaire gronden' worden verleend voor de duur van één jaar, die telkens met één jaar kon worden verlengd. Voor deze vergunning golden strengere voorwaarden dan voor een amv buitenschuldvergunning. In de nieuwe formulering van artikel 3.58, tweede lid, Vb 2000 kan ook deze groep in aanmerking komen voor de amv-buitenschuldvergunning. Voor lopende procedures van een amv van vijftien jaar en ouder aan wie ambtshalve een buitenschuldvergunning wordt toegekend, heeft de nieuwe regeling onmiddellijke werking.

Voor een amv die een aanvraag tot verlening van een buitenschuldvergunning heeft gedaan, is het niet noodzakelijk om overgangsrecht in dit besluit op te nemen. Voor hen geldt het overgangsrecht zoals dat geregeld is in artikel 3.103 van het Vb 2000. Daarin is bepaald dat de aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier wordt getoetst aan het recht dat gold op het tijdstip waarop de aanvraag is ontvangen, tenzij uit de Vreemdelingenwet 2000 anders voortvloeit of het recht dat geldt op het tijdstip waarop de beschikking wordt gegeven, voor de vreemdeling gunstiger is.

¹⁰ Paragraaf B8/6.3 van de Vreemdelingen-circulaire 2000.

Tot slot wordt voor de volledigheid opgemerkt dat een amv die nu een buitenschuldvergunning voor vijf jaar heeft en van wie de vergunning na de inwerkingtreding verloopt terwijl hij nog geen achttien jaar is, een aanvraag kan indienen voor een verblijfsvergunning 'niet-tijdelijke humanitaire gronden' op grond van artikel 3.51, eerste lid, aanhef en onder a, sub 3°, van het Vb 2000.

De Minister van Asiel en Migratie,