

Vergaderjaar 2024–2025

27 062

Alleenstaande minderjarige asielzoekers

29 344

Terugkeerbeleid

Nr. 141

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ASIEL EN MIGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2025

Bij brief van 14 juli 2022 is uw Kamer geïnformeerd¹ over de beleidsconsequenties naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) over het buitenschuldbeleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen.²

Op grond van prejudiciële vragen die in deze zaak zijn gesteld, oordeelde het Hof van Justitie van de EU in het arrest T.Q. van 14 januari 2021³ dat de Nederlandse praktijk waarin terugkeerbesluiten worden opgelegd aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) in strijd is met het Unierecht. Dit omdat het terugkeerbesluit is genomen vóórdát vastgesteld is of er al dan niet sprake is van adequate opvang in het land van herkomst. 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 in het land van herkomst onderzocht moeten worden, vóór het nemen van een terugkeerbesluit. Dit om onzekerheid bij de amv te voorkomen met betrekking tot zijn wettelijke status en zijn toekomst.

Amv buitenschuldvergunning

De Afdeling heeft bepaald dat het leeftijdsvereiste voor de amv buitenschuldvergunning vanwege het discriminatoire karakter in strijd is met het Unierecht. Dat betekent dat het huidige beleid, waarbij alleen amv die op het moment van de eerste asielaanvraag jonger dan vijftien jaar zijn in aanmerking kunnen komen voor een amv buitenschuldvergunning, moet worden gecorrigeerd om het beleid in overeenstemming te brengen met de Terugkeerrichtlijn.

¹ Kamerstuk 29 344, nr. 152

² ECLI:NL:RVS:2022:1530. Tevens heeft de Afdeling in twee andere zaken op diezelfde dag uitspraak gedaan. Dat zijn ECLI:NL:RVS:2022:1531 en ECLI:NL:RVS:2022:1532.

³ C-441/19, d.d. 14 januari 2021 (ECLI:EU:C:2021:9).

In aanvulling op de beleidsconsequenties waarover uw Kamer eerder is geïnformeerd⁴, moet daarom uitvoering worden gegeven aan de uitspraak van de Afdeling dat het beleidsmatige leeftijdsonderscheid tussen amv moet vervallen vanwege het discriminatoire karakter.

Onder het huidige beleid wordt aan amv, van wie de asielaanvraag is afgewezen en die buiten hun schuld niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst omdat daar geen adequate opvang aanwezig is, een amv buitenschuldvergunning verleend voor de duur van vijf jaar.⁵ Hiervoor komen enkel amv in aanmerking die jonger zijn dan vijftien jaar ten tijde van de eerste verblijfsaanvraag in Nederland.

Om het beleid in overeenstemming te brengen met de Terugkeerrichtlijn en tegemoet te komen aan de uitspraak van de Afdeling, heb ik het besluit genomen om het leeftijdsvereiste voor een amv buitenschuldvergunning te laten vervallen en de duur van de amv-buitenschuldvergunning voor alle amv vast te stellen op drie jaar, maar ten hoogste tot het 18^e levensjaar.

De amv buitenschuldvergunning geldt primair als tijdelijk vangnet zolang de amv buiten zijn schuld om niet kan terugkeren naar zijn land van herkomst en wordt ingetrokken als in het land van herkomst alsnog adequate opvang beschikbaar komt. Op deze wijze wordt recht gedaan aan het arrest T.Q. om de amv tijdig duidelijkheid over zijn of haar toekomstperspectief te bieden. Amv die gedurende drie jaar een tijdelijke amv buitenschuldvergunning hebben gehad komen in aanmerking voor een vergunning op niet tijdelijke humanitaire gronden.⁶

Bij 15-plussers zal een vergunning worden verleend van minder dan 3 jaar. Immers, zij worden binnen die drie jaar 18 jaar. Er bestaat voor deze groep op termijn dan ook geen recht op een niet-tijdelijke verblijfsvergunning. Het uitgangspunt is dat daarmee op voorhand al duidelijkheid bestaat dat zij slechts tijdelijk in Nederland mogen verblijven en het perspectief terugkeer is naar het land van herkomst vanaf hun 18^e levensjaar.

Hoe te handelen in aanloop naar voorgenomen wijziging

Teneinde de duur van de verblijfsvergunning voor amv te reguleren zal het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb) worden gewijzigd. In aanloop naar deze voorgenomen wijziging van het Vb, wordt als volgt gehandeld.

Voor amv jonger dan 15 jaar wordt het huidige amv buitenschuldbeleid voortgezet. Zij krijgen dus, wanneer zij buiten hun schuld om niet kunnen terugkeren naar land van herkomst, een vergunning voor de duur van 5 jaar⁷ die in beginsel niet wordt ingetrokken.

⁴ Kamerstuk 29 344, nr. 152

⁵ Artikel 3.58 Vreemdelingenbesluit
[...]

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 vijf jaar aan de alleenstaande minderjarige vreemdeling:

a) die jonger was dan vijftien jaar ten tijde van de eerste verblijfsaanvraag in Nederland, en
b) 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 gerealiseerd kan worden binnen drie jaar na de eerste verblijfsaanvraag.

⁶ Art. 3.51, eerste lid, aanhef en a onder 3°, Vb 2000.

⁷ Artikel 3.58, tweede lid, Vb 2000

Voor amv van 15 jaar en ouder wordt voorgesorteerd op de wijziging van het Vb. Wanneer zij buiten hun schuld om niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst, wordt een amv buitenschuldvergunning verleend tot ten hoogste het 18^e levensjaar. Op grond van artikel 3.58, eerste lid, onder q, Vb 2000, kan aan hen een vergunning humanitair tijdelijk worden verleend voor één jaar. Hier zal begunstigend van worden afgeweken door vooruitlopend op de voorgestelde wijziging ambtshalve een vergunning toe te kennen tot het 18^e levensjaar.

Ik acht het onwenselijk om een vergunning van vijf jaar te verlenen aan amv bij wie reeds is vastgesteld dat zij geen recht hebben op een asielstatus, en die slechts een tijdelijk vangnet nodig hebben zolang zij gedurende hun minderjarigheid vanwege het ontbreken van adequate opvang niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst. Het toekennen van een vergunning voor vijf jaar betekent feitelijk dat bij het bereiken van de meerderjarige leeftijd het verblijfsrecht wordt gecontinueerd, terwijl op dat moment geen vangnet meer hoeft te worden geboden om in Nederland te blijven en terugkeer naar land van herkomst in de rede ligt. Met deze optie zou 15-plussers een ruimhartiger verblijfsrecht worden toegekend dan het Unierecht voorschrijft. Daarnaast wordt aan hen een verkeerd signaal afgegeven, namelijk dat hun toekomstperspectief in Nederland ligt, terwijl de inzet voor deze doelgroep gericht moet blijven op terugkeer naar hun land van herkomst.

Opvang

De amv buitenschuldvergunning geldt tot het 18^e levensjaar. Omdat met deze tijdelijke vergunning geen perspectief wordt geboden op duurzaam verblijf in Nederland, blijft de inzet gericht op terugkeer. Daarom organiseert COA de opvang voor amv met een buitenschuldvergunning, tenzij sprake is van duurzaam verblijfsperspectief.

Als op het moment van vergunningverlening al duidelijk is dat de amv na drie volledige vergunningsjaren nog steeds minderjarig is en dus in aanmerking komt voor niet tijdelijk verblijf, geldt dat reeds zicht op duurzaam verblijfsperspectief in Nederland is. In die uitzonderlijke gevallen is dan ook opvang door Nidos aangewezen, waarbij wordt ingezet op integratie in Nederland.

Gevolgen voor de uitvoering

Voor de amv die tijdens de procedure meerderjarig zijn geworden, voordat het onderzoek naar adequate opvang is afgerond, moet conform Afdelingsuitspraak worden onderzocht of deze vreemdelingen alsnog in aanmerking komen voor een (voortgezet) verblijfsrecht op reguliere gronden. De Afdeling heeft geoordeeld dat de vraag of voldoende voortvarend is gehandeld, bij die afweging op kenbare wijze in aanmerking moet worden genomen. Dat betekent dat in voorkomende gevallen met terugwerkende kracht een amv buitenschuldvergunning wordt verleend, die geldig is tot het 18^e levensjaar. Daarmee wordt erkend dat het gevoerde beleid niet conform het Unierecht was, omdat niet voortvarend is gehandeld in het onderzoek naar adequate opvang. Vervolgens zal een terugkeerbesluit worden genomen.

De IND verwacht al met al meer besluiten te moeten nemen, waaruit ook meer beroepszaken voortvloeien. Bovendien beschouwt de IND de toets aan 8 EVRM voor het opleggen van een terugkeerbesluit als complex en tijdrovend.

Voor DTenV geldt dat indien de buitenschuldvergunning eindigt wanneer iemand 18 wordt, de inmiddels volwassen geworden vreemdeling na het opleggen van een terugkeerbesluit in de caseload van de DTenV stroomt ter fine van vertrek, zelfstandig dan wel gedwongen.

De Minister van Asiel en Migratie,
M.H.M. Faber-van de Klashorst