

ADVIES OVER AANPASSING BUITENSCHULDBELEID
VOOR ALLEENSTAANDE MINDERJARIGE
VREEMDELINGEN AAN JURISPRUDENTIE OVER DE
TERUGKEERRICHTLIJN

Advies

Dit advies heeft betrekking op het besluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) om de buitenschuldvergunning voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) in overeenstemming te brengen met jurisprudentie over de Terugkeerrichtlijn.

1. Aanbevelingen

De Adviesraad doet in dit advies de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1:

1. Voeg onder verlettering van artikel 3.48, tweede lid, onder b in c, een nieuw tweede lid, onder b toe, luidende:

b. alleenstaande minderjarige vreemdelingen 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 adequate opvang buiten zijn schuld niet voortvarend gerealiseerd kan worden.

Aanbeveling 2:

Wijzig in artikel 3.58, tweede lid de zinsnede 'voor de duur van vijf jaar' in 'voor de duur van drie jaar, maar uiterlijk tot het bereiken van het achttiende levensjaar'.

Aanbeveling 3:

Herzie de regelgeving zodanig dat recht wordt gedaan aan zowel de tekst van de Terugkeerrichtlijn als de uitleg van het Hof in het arrest T.Q., bijvoorbeeld door in het Vreemdelingenbesluit vast te leggen dat in het onderzoek naar adequate opvang in het land van herkomst altijd een kinderrechtentoets wordt uitgevoerd.

Aanbeveling 4:

Zorg voor perspectief op verblijf in Nederland voor een niet-begeleide minderjarige die niet in aanmerking komt voor voortgezet verblijf indien terugkeer naar het land van herkomst niet onmiddellijk na het meerderjarig worden van de betrokkene kan worden gerealiseerd.

Aanbeveling 5:

Zie af van het doen van nader onderzoek naar de beschikbaarheid van adequate opvang na de verlening van een verblijfsvergunning op grond van het bijzonder buitenschuldbeleid.

2. Advies over verboden leeftijdsonderscheid bij amv's

Een amv is een jongere onder de 18 jaar die zonder ouders of wettelijke voogd naar Nederland is gevlucht. Nederland maakt beleidsmatig onderscheid tussen amv's jonger en ouder dan vijftien jaar. Voor amv's jonger dan vijftien jaar werd vóór het vaststellen van een terugkeerbesluit onderzocht of adequate opvang aanwezig is in het land van herkomst. Bij minderjarigen jonger dan vijftien jaar werd dit onderzoek niet uitgevoerd. Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof) is dit onderscheid op grond van leeftijd niet toegestaan op grond van het Unierecht.¹ Aan minderjarigen ouder dan vijftien jaar wordt een terugkeerbesluit opgelegd maar wordt niet tot verwijdering overgegaan, totdat de minderjarige de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Het Hof acht dit in strijd met artikel 8, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn.²

Voordat een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd tegen een amv, moet de situatie van de minderjarige algemeen en grondig worden getoetst, waarbij rekening wordt gehouden met het belang van het kind. In dat kader moet de lidstaat onderzoeken of voor de betrokken minderjarige adequate opvang beschikbaar is in het land van herkomst.

Aan een amv kan een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd op grond van het buitenschuldbeleid worden verleend, als de amv op het moment van de eerste verblijfsaanvraag jonger dan vijftien jaar is én voor hem in het land van terugkeer geen adequate opvang aanwezig is.³ Deze vergunning kan verleend worden voor de duur van vijf jaar.⁴ Naar aanleiding van het arrest *T.Q.*, heeft de regering besloten artikel 3.58, tweede lid, Vb 2000 aan te passen. In de aanpassing verkort de regering ook de maximale duur van de buitenschuldvergunning van vijf naar drie jaar. De vergunning wordt uiterlijk verleend tot het moment waarop de amv de leeftijd van achttien jaar bereikt.

3. Beoordeling van het voorstel

Aanleiding voor de wijziging van het buitenschuldbeleid: arrest TQ en uitspraak Raad van State

In het arrest *T.Q.* oordeelde het Hof dat het Nederlandse beleid voor amv's van wie de asielaanvraag wordt afgewezen niet voldoet aan de eisen uit de Terugkeerrichtlijn.⁵ Het Hof oordeelde dat lidstaten moeten nagaan of amv wordt teruggestuurd naar een familielid of naar adequate opvangfaciliteiten voordat ze overgaan tot verwijdering.⁶ Ook moet er in alle fases van het terugkeerproces rekening worden gehouden met het belang van het kind. Vóór het arrest *T.Q.* werd er wel een terugkeerbesluit genomen, maar werd niet tot verwijdering overgegaan

¹ HvJ EU 14 januari 2021, C-441/19 (*T.Q.*), ECLI:EU:C:2021:9, Jv 2021/48.

² EU-richtlijn 2008/115/EG.

³ Vreemdelingencirculaire 2000 B8/6.1.

⁴ Artikel 3.58, tweede lid, Vb 2000.

⁵ HvJ EU 14 januari 2021, Zaak nr. C-441/19 (*T.Q.*), Jv 2021/48 m.nt. Klaassen.

⁶ Het Hof verwees hiervoor naar artikel 10, tweede lid, van de Terugkeerrichtlijn.

tot de amv 18 jaar oud was geworden. Dat leidt volgens het Hof tot een grote onzekerheid bij de amv over zijn wettelijke status en zijn toekomst. Het Hof acht dit niet in het belang van het kind.

Na de uitspraak van het Hof heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat de minister van Asiel en Migratie (de minister) 'onder omstandigheden' geen terugkeerbesluit hoeft te nemen bij de afwijzing van de asielaanvraag van een amv als er, ondanks voortvarend onderzoek, nog geen uitsluitsel bestaat over de beschikbaarheid van adequate opvang.⁷ Dit hoewel de afwijzing van de asielaanvraag tevens een terugkeerbesluit behelst ('de meeromvattende beschikking').⁸ In de Asielnoodmaatregelenwet (inmiddels verworpen) en in de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 (waarmee de Eerste Kamer op 26 mei 2026 heeft ingestemd) wordt voorzien in de wettelijke mogelijkheid dat er aan de afwijzing van de asielaanvraag géén terugkeerbesluit wordt verbonden als dit in strijd is met de Terugkeerrichtlijn.⁹ In overeenstemming met het arrest, ontstaat er op deze manier ook een wettelijke basis om bij de afwijzing van een asielaanvraag (nog) geen terugkeerbesluit te nemen.

Gebrekkige implementatie van verplichting om onderzoek te doen naar adequate opvangmogelijkheden in land van herkomst

De invoering van het bijzonder buitenschuldbeleid was bedoeld om artikel 10, tweede lid, Terugkeerrichtlijn te implementeren, waarin staat dat de lidstaten een amv niet mogen terugsturen naar zijn land van herkomst als daar geen adequate opvangmogelijkheden zijn.¹⁰ Het bijzonder buitenschuldbeleid verving in 2013 het toen geldende amv-beleid. Op grond van het beleid dat gold tot 2013 kon een amv ambtshalve in aanmerking komen voor een reguliere verblijfsvergunning indien hij niet kon terugkeren naar zijn land van herkomst.¹¹ Het oude beleid zorgde ervoor dat er een groep vreemdelingen was met een verblijfsvergunning die ambtshalve verliep op de achttiende verjaardag. Dit leidde onder meer tot grote politieke ophef over de Brabantse Mauro die na jaren verblijf in Nederland en inburgering in de lokale samenleving toch zijn verblijfsrecht dreigde te verliezen. De 'herijking' van het amv-beleid tot het bijzonder buitenschuldbeleid in 2013 had als doel om een amv eerder en duurzaam duidelijkheid te bieden.¹²

⁷ ABRvS 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1530, *JV* 2022/140 m.nt. C. Grütters, *AB* 2022/272 m.nt. M. Klaassen.

⁸ Artikel 45 Vw 2000.

⁹ *Kamerstukken II* 2025/26, 36 871, nr. 3, p. 226 e.v.

¹⁰ Zie de transponeringstabel bij de memorie van toelichting bij het wijzigingsbesluit ter implementatie van de Terugkeerrichtlijn in het Nederlandse recht. *Kamerstukken II* 2009/10, 32420, nr. 3.

¹¹ Zie de destijds geldende versie van V14/2.1 Vc 2000.

¹² *Kamerstukken II* 2011/12, 27 062, nr. 75.

Eerder heeft de Adviesraad Migratie gesignaleerd dat de huidige formulering in het Vreemdelingenbesluit en de Vreemdelingencirculaire een ontoereikende implementatie zijn van artikel 10, tweede lid, van de Terugkeerrichtlijn.¹³ De 'horizontale bepaling' in artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn, die onder meer ziet op het belang van het kind, is niet geïmplementeerd. Het belang van het kind komt ook niet voor in het beleidskompasformulier. Op andere beleidsterreinen weegt de overheid bij voorstellen tot wijziging van regelgeving wel nadrukkelijk het belang van het kind mee bij het afwegen van beleidsopties. Een voorbeeld daarvan is het wetsvoorstel reikwijdte Jeugdwet. In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel is uitgebreid ingegaan op het belang van kind, waarbij gebruik is gemaakt van de kinderrechtentoets die is ontwikkeld door de Kinderombudsman.¹⁴ De Adviesraad beveelt aan om ook in het kader van dit voorstel een kinderrechtentoets uit te voeren.

Bij de specifieke waarborg over het onderzoek naar de beschikbaarheid van familie of adequate opvang verwijst de wetgever bij de implementatie van de Terugkeerrichtlijn naar het amv-beleid van vóór 2013.¹⁵ In de signalering uit 2022 riep de Adviesraad Migratie op om artikel 10, tweede lid, van de Terugkeerrichtlijn volledig te implementeren in alle nationale regelgeving. Hoewel er in de uitvoering invulling wordt gegeven aan de uitspraak van het Hof in *T.Q.* en de hierboven genoemde uitspraak van de Afdeling, is de uitwerking van het bijzonder buitenschuldbeleid in de Vreemdelingencirculaire niet aangepast. De wetgever past wel de Vreemdelingenwet aan om de afwijzing van een asielaanvraag zonder terugkeerbesluit mogelijk te maken. In dit voorstel verkort de minister de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning om ervoor te zorgen dat minder amv's in aanmerking komen voor voortgezet verblijf. Maar een gedegen implementatie van de waarborgen uit de Terugkeerrichtlijn voor amv's blijft achterwege. De Adviesraad Migratie adviseert om het voorstel hierop aan te passen.

Sluit beter aan bij bestaande wetsystematiek

Het is vreemd dat de inhoudelijke beoordeling van de vraag of een amv in aanmerking moet komen voor een verblijfsvergunning op tijdelijke humanitaire gronden is vastgelegd in artikel 3.58, tweede lid, Vb 2000. Deze bepaling regelt alleen de maximale geldigheidsduur van de vergunning, en heeft geen betrekking op de bevoegdheid van de minister om de vergunning te verlenen. Die bevoegdheid volgt uit artikel 28 Vw 2000 j° artikel 3.48, tweede lid, Vb 2000. Het past beter in de wetssystematiek om de tekst die betrekking heeft op de inhoudelijke beoordeling vast te leggen in artikel 3.48, tweede lid, Vb 2000.¹⁶

¹³ Adviesraad Migratie, [Amv-beleid is \(nog steeds\) in strijd met EU-Terugkeerrichtlijn](#), 2022.

¹⁴ Paragraaf 7.4 van de mvt wetsvoorstel reikwijdte Jeugdwet, [Overheid.nl | Consultatie reikwijdte Jeugdwet](#).

¹⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 32420, nr. 3.

¹⁶ Dit betreft het deel "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."

Aanbeveling 1:

1. Voeg onder verlettering van artikel 3.48, tweede lid, onder b naar c, een nieuw tweede lid, onder b toe, luidende:

b. alleenstaande minderjarige vreemdelingen 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 adequate opvang buiten zijn schuld niet voortvarend gerealiseerd kan worden.

Aanbeveling 2:

Wijzig in artikel 3.58, tweede lid de zinsnede 'voor de duur van vijf jaar' in 'voor de duur van drie jaar, maar uiterlijk tot het bereiken van het achttiende levensjaar'.

(On)verenigbaarheid van beleidsregels met de Terugkeerrichtlijn

Naast de gebrekkige implementatie van de Terugkeerrichtlijn in het Vreemdelingenbesluit constateert de Adviesraad dat de huidige beleidsregels in de Vreemdelingencirculaire op verschillende punten in strijd zijn met de Terugkeerrichtlijn. Ondanks de aanpassing van het Vreemdelingenbesluit, wordt er in de huidige uitwerking van het bijzonder buitenschuldbeleid nog altijd van uitgegaan dat de vreemdeling ten tijde van de eerste verblijfsaanvraag jonger dan 15 jaar oud moet zijn. Uit het arrest *T.Q.* blijkt dat er hierbij een door de Terugkeerrichtlijn verboden onderscheid naar leeftijd wordt gemaakt. Daarnaast laat de absolute formulering dat er 'in ieder geval' wordt aangenomen dat er sprake is van adequate opvang als er aan één van de gevallen opgenomen in paragraaf B8/6 van de Vreemdelingencirculaire wordt voldaan, onvoldoende ruimte om een individuele beoordeling te maken. En dat is wel vereist op basis van de Terugkeerrichtlijn. In het beleid wordt uitgegaan van adequate opvang als er een familielid tot in de vierde graad aanwezig is (zoals een dochter van de zoon van de broer van je vader). Een dergelijk vergaand familiebegrip volgt niet uit de Terugkeerrichtlijn, of enig ander instrument van het EU-recht. Het feit dat het in de uitvoering wel mogelijk is om het beleid 'richtlijnconform' toe te passen laat onverlet dat de minister beleid moet maken dat voldoet aan de voorwaarden die de Terugkeerrichtlijn stelt.

Aanbeveling 3:

*Herzie de regelgeving zodanig dat recht wordt gedaan aan zowel de tekst van de Terugkeerrichtlijn als de uitleg van het Hof in het arrest *T.Q.*, bijvoorbeeld door in het Vreemdelingenbesluit vast te leggen dat in het onderzoek naar adequate opvang in het land van herkomst altijd een kinderrechtoets wordt uitgevoerd.*

Duur van de verblijfsvergunning

De huidige aanpassing van het Vreemdelingenbesluit voorziet in een aanpassing van artikel 3.58, tweede lid, Vb 2000, waarin de maximale duur van de verblijfsvergunning in het kader van het bijzonder buitenschuldbeleid wordt verkort van vijf naar drie jaar en de vergunning uiterlijk wordt verleend tot het moment waarop de amv de leeftijd van achttien jaar bereikt.

Een migrant die drie jaar verblijf heeft gehad op grond van het bijzonder buitenschuldbeleid komt in aanmerking voor een verblijfsvergunning regulier op niet-tijdelijke humanitaire gronden.¹⁷ Voorheen werd deze verblijfsvergunning aangeduid met de term 'voortgezet verblijf'. De aanpassing van de duur van de verblijfsvergunning leidt er dus toe dat amv's die vóór hun vijftiende een verblijfsvergunning krijgen op grond van het bijzonder buitenschuldbeleid wel in aanmerking komen om duurzaam in Nederland te blijven, maar dat amv's van vijftien jaar en ouder nooit in aanmerking kunnen komen voor voortgezet verblijf. In de nota van toelichting schrijft de minister dat het nieuwe beleid erop is gericht om het onderscheid tussen vijftien min en vijftien plus te laten vervallen. Dat is alleen het geval doordat het vereiste van jonger zijn dan vijftien jaar oud uit de tekst van artikel 3.58, tweede lid, Vb 2000 wordt gehaald. Maar feitelijk wordt het onderscheid nog steeds gemaakt doordat een amv van vijftien jaar of ouder nooit in aanmerking kan komen voor voortgezet verblijf. Voor die groep zal de achttiende verjaardag betekenen dat het verblijfsrecht vervalt. Daarmee zijn we terug bij de situatie van vóór de herijking van het amv-beleid in 2013.

De Adviesraad vindt het onwenselijk dat het onderscheid tussen vijftien min en vijftien plus hiermee in essentie blijft bestaan. Weliswaar zou de waarborg uit artikel 10, tweede lid, van de Terugkeerrichtlijn - mits die goed wordt omgezet in het beleid - voldoen aan de eisen die de richtlijn stelt. Omdat er voor vijftien-plussers wel een beoordeling van adequate opvang wordt gemaakt. Maar deze groep krijgt uiteindelijk nog steeds géén zekerheid over het verblijfsrecht. De minister gaat ervan uit dat de inmiddels volwassen geworden niet-begeleide minderjarige wordt geacht om als meerderjarige zelfstandig te kunnen terugkeren naar het land van herkomst. Het verleden laat zien dat het hoogst onzeker is of een amv op zijn achttiende ook daadwerkelijk zal terugkeren. Soms wordt er een wijziging van het verblijfsdoel aangevraagd en soms verdwijnt de jongvolwassene met onbekende bestemming. Door het voor de ene groep wel mogelijk te maken om zich duurzaam in Nederland te vestigen, en voor de andere groep niet, wordt nog steeds onderscheid gemaakt op grond van leeftijd. creëert de minister een grote onzekerheid in het verblijf van amv's met een verblijfsvergunning. Dit staat op gespannen voet met de doelstelling van het herijkte amv-beleid om eerder en duurzaam duidelijkheid te bieden.

Ook staat het creëren van een grote onzekerheid over het verblijfsrecht op gespannen voet met het belang van het kind. De Terugkeerrichtlijn biedt geen

¹⁷ Artikel 3.51, eerste lid, onder 3, Vb 2000.

juridische grondslag voor een verblijfsrecht. De richtlijn gaat namelijk alleen over terugkeer en kent geen bepalingen over verblijf. Echter, nu wordt artikel 10, tweede lid, van de Terugkeerrichtlijn geïmplementeerd door het creëren van een grond voor verblijf. De Adviesraad Migratie denkt dat de rechter in beroep zal oordelen dat het onderscheid dat in essentie nog steeds wordt gemaakt, en zorgt voor een onzekerheid in het verblijf voor een bepaalde groep louter gebaseerd op leeftijd; dat wordt niet toegestaan door het Unierecht.

Aanbeveling 4:

Zorg voor perspectief op verblijf in Nederland voor een amv die niet in aanmerking komt voor voortgezet verblijf indien terugkeer naar het land van herkomst niet onmiddellijk na het meerderjarig worden van de betrokkene kan worden gerealiseerd.

Uit de nota van toelichting blijkt dat een verblijfsvergunning 'humanitair tijdelijk' op basis van de bijzondere buitenschuldvergunning kan worden ingetrokken zodra alsnog adequate opvang beschikbaar komt in het land van herkomst. De formulering hiervan lijkt erop te duiden dat er ook na het verlenen van een verblijfsvergunning onderzoek wordt of kan worden gedaan naar de beschikbaarheid van adequate opvang. Hoewel een reguliere verblijfsvergunning op grond van artikel 19, eerste lid, onder f, Vw 2000 kan worden ingetrokken als niet meer aan de voorwaarden van de beperking wordt voldaan, kan dit niet zonder meer worden toegepast op de verblijfsvergunning in het kader van het bijzonder buitenschuldbeleid. Die vergunning is namelijk niet alleen gebaseerd op het ontbreken van adequate opvang, maar vooral op het duidelijkheid verschaffen over de wettelijke status van de amv. Door voortdurend te toetsen of er adequate opvang beschikbaar is, wordt een permanente onzekerheid over het verblijfsrecht in Nederland gecreëerd, hetgeen in strijd is met zowel de doelstelling van het beleid als met het belang van het kind.

Aanbeveling 5:

Zie af van het doen van nader onderzoek naar de beschikbaarheid van adequate opvang na de verlening van een verblijfsvergunning op grond van het bijzonder buitenschuldbeleid.

Adviesraad Migratie

De Adviesraad Migratie is een onafhankelijk adviesorgaan, ingesteld bij wet. De Raad adviseert regering en parlement over migratie in brede zin. De advies- en kennisproducten gaan over wetgeving, beleid en strategie.

Missie en Visie

Als Adviesraad Migratie dragen we bij aan een realistisch en robuust migratiebeleid. Een migratiebeleid dat samenhangt met ontwikkelingen op andere beleidsterreinen (arbeidsmarkt, zorg etc.) zowel in Nederland als daarbuiten. Om de kwaliteit van het migratiebeleid verder te verbeteren geven wij gevraagd en op eigen initiatief advies aan het kabinet en parlement. Vanuit onze onafhankelijkheid combineren wij wetenschappelijke inzichten en praktijkervaringen uit Nederland en Europa. We kijken daarbij naar zowel kansen en risico's van migratie en hebben oog voor langetermijnontwikkelingen. Op deze manier dragen we bij aan de verdieping van het maatschappelijk debat over migratie.

Colofon

'Advies over aanpassing buitenschuldbeleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen aan jurisprudentie over de Terugkeerrichtlijn'

Uitgave van de Adviesraad Migratie, Den Haag juni 2026

Uitgebracht aan de minister voor Asiel en Migratie

Adviesraad Migratie

Koningskade 4

2596 AA Den Haag

www.adviesraadmigratie.nl

06 - 46 84 09 07