

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:3586

Datum uitspraak

19 juni 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 22 juni 2022 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een aanvraag van betrokkene om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, afgewezen. Bij tussenuitspraak van 4 mei 2023 (tussenuitspraak) heeft de rechtbank de staatssecretaris in de gelegenheid gesteld om de gebreken in dat besluit te herstellen. Bij uitspraak van 3 augustus 2023 heeft de rechtbank het beroep van betrokkene tegen het besluit van 22 juni 2022 gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en de staatssecretaris opgedragen om een nieuw besluit op de aanvraag te nemen.

Volledige tekst

202305620/1/V1.

Datum uitspraak: 19 juni 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak met toepassing van artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op de hoger beroepen van:

1. de minister van Asiel en Migratie,

2. [appellant sub 2],

appellanten,

tegen de tussenuitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle, van 4 mei 2023 en haar einduitspraak van 3 augustus 2023, beide in zaak nr. NL22.12063 in het geding tussen:

[appellant sub 2]

en

de minister.

Procesverloop

Bij besluit van 22 juni 2022 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een aanvraag van betrokkene om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, afgewezen.

Bij tussenuitspraak van 4 mei 2023 (tussenuitspraak) heeft de rechtbank de staatssecretaris in de gelegenheid gesteld om de gebreken in dat besluit te herstellen.

Bij brief van 16 mei 2023 heeft de staatssecretaris daarop gereageerd.

Bij uitspraak van 3 augustus 2023 (einduitspraak) heeft de rechtbank het beroep van betrokkene tegen het besluit van 22 juni 2022 gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en de staatssecretaris opgedragen om een nieuw besluit op de aanvraag te nemen.

Tegen deze uitspraken heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

Betrokkene, vertegenwoordigd door mr. E.J.L. van de Glind, advocaat in Heerlen, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld.

Overwegingen

Eerste grief

1. De minister betoogt in zijn eerste grief terecht dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de feitelijke toegankelijkheid tot het land van herkomst of de gebruikelijke verblijfplaats deel uitmaakt van de beoordeling of een vreemdeling in aanmerking komt voor asiel. Zie de uitspraak van de Afdeling van 27 februari 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:724](#), onder 2.1. De grief slaagt.

Tweede grief

2. De minister richt zijn tweede grief tegen het oordeel van de rechtbank onder 14.1 van de tussenuitspraak en onder 7 van de einduitspraak. De Afdeling leest het betoog van de minister zo dat de rechtbank ten onrechte in haar einduitspraak heeft geoordeeld dat de minister met zijn reactie van 16 mei 2023 het door haar in de tussenuitspraak geconstateerde gebrek heeft hersteld, omdat volgens de minister het besluit van 22 juni 2022 geen motiveringsgebrek bevat.

2.1. De rechtbank heeft in haar tussenuitspraak geoordeeld dat de minister in het besluit van 22 juni 2022 ten onrechte niet heeft gemotiveerd waarom hij geen gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid om krachtens artikel 3.6b van het Vb 2000 ambtshalve te beoordelen of betrokkene in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning regulier op grond van het buitenschuldbeleid. Volgens de rechtbank moest de minister dit motiveren, omdat betrokkene meermaals tijdens de procedure heeft aangevoerd dat hij niet zal worden toegelaten tot de Verenigde Arabische Emiraten (VAE), in combinatie met zijn betoog op de zitting dat de minister ambtshalve had moeten beoordelen of hij in aanmerking komt voor een buitenschuldvergunning. De rechtbank heeft de minister in de tussenuitspraak de gelegenheid geboden om het gebrek te herstellen. De minister heeft daarop gereageerd met zijn brief van 16 mei 2023. Daarin heeft de minister het standpunt ingenomen dat het besluit geen motiveringsgebrek bevat, in overeenstemming is met de regelgeving en waarom een impliciet beroep op het buitenschuldbeleid geen aanleiding geeft voor een ambtshalve inhoudelijke beoordeling. De rechtbank heeft vervolgens in haar einduitspraak geoordeeld dat de minister met zijn reactie het gebrek heeft hersteld. Volgens de rechtbank heeft de minister er terecht op gewezen dat betrokkene niet voldoet aan de voorwaarden neergelegd in het beleid in paragraaf B8/4 van de Vc 2000.

2.2. De rechtbank heeft in de tussenuitspraak ten onrechte geoordeeld dat de minister bij een impliciet beroep op het buitenschuldbeleid bij een eerste asielaanvraag moet motiveren waarom hij geen gebruik maakt van zijn bevoegdheid krachtens artikel 3.6b, aanhef en onder a, van het Vb 2000, om ambtshalve te beoordelen of een vreemdeling in aanmerking komt voor een buitenschuldvergunning. Daargelaten of betrokkene een impliciet beroep op het buitenschuldbeleid heeft gedaan en het moment waarop hij dat zou hebben gedaan hoeft de minister krachtens artikel 3.6b, aanhef en onder a, van het Vb 2000, in een besluit op een eerste asielaanvraag niet te motiveren waarom hij geen gebruik maakt van zijn bevoegdheid om ambtshalve te beoordelen of een vreemdeling in aanmerking komt voor een buitenschuldvergunning. De Afdeling wijst daarbij op de voorwaarden van het buitenschuldbeleid in paragraaf B8/4 van de Vc 2000 en naar het besluit van 17 december 2013 tot wijziging van het Vb 2000. Daarin staat onder meer in de toelichting onder 2a ('meetoetsen van humanitair-reguliere gronden bij afwijzing van de eerste asielaanvraag') en de toelichting bij de wijziging van artikel 3.6a van het Vb 2000, dat de ambtshalve beoordeling van het buitenschuldbeleid in asielprocedures is afgeschaft. In de toelichting wijst de wetgever op een innerlijke tegenstrijdigheid: de voor een buitenschuldvergunning vereiste pogingen om terug te keren, zijn moeilijk te rijmen met de wens om in Nederland bescherming te krijgen. Volgens de wetgever mag de minister van de vreemdeling tijdens de asielprocedure immers niet worden gevraagd zich te wenden tot de autoriteiten van wie hij zegt vervolging te ondervinden. De wetgever heeft de toetsing tijdens de asielprocedure daarmee overbodig geacht. Vergelijk ook de uitspraak van de Afdeling van 8 juni 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1532](#), onder 5. De Afdeling overweegt dat de minister daarom ook in het kader van artikel 3.6b, aanhef en onder a, van het Vb 2000 in zijn besluit op een eerste asielaanvraag niet hoeft te motiveren waarom hij geen gebruik maakt van zijn bevoegdheid om ambtshalve te beoordelen of een vreemdeling in aanmerking komt voor een buitenschuldvergunning. De rechtbank heeft daarom ten onrechte in haar tussenuitspraak een gebrek geconstateerd in het besluit van 22 juni 2022 en dus ook ten onrechte in haar einduitspraak geoordeeld dat het gebrek is hersteld. De rechtbank heeft daarom ten onrechte bij haar oordeel betrokken dat betrokkene aan de voorwaarden van het buitenschuldbeleid voldoet. De grief slaagt.

Het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van betrokkene

3. Betrokkene heeft incidenteel hoger beroep ingesteld onder de voorwaarde dat het door de minister ingestelde hoger beroep gegrond is (artikel 8:112, eerste lid, van de Awb). Omdat dit hoger beroep, gelet op wat de Afdeling hiervoor heeft overwogen, gegrond is, beoordeelt de Afdeling het incidenteel hoger beroep van betrokkene.

4. Betrokkene voert één grief aan tegen de uitspraken van de rechtbank. Hij betoogt in het eerste deel van zijn grief dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister niet gehouden was om in het besluit van 22 juni 2022 ambtshalve te beoordelen of betrokkene voldoet aan het buitenschuldbeleid. In het tweede deel van zijn grief betoogt betrokkene dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister niet gehouden is om te onderzoeken of het terugkeerbesluit uitvoerbaar is en dat hij dus voorafgaand aan het nemen van het terugkeerbesluit moet onderzoeken of betrokkene feitelijk toegang heeft tot het land van zijn gebruikelijke verblijfplaats. Daarbij verwijst betrokkene naar het arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 2021, TQ, [ECLI:EU:C:2021:9](#). Betrokkene verzoekt de Afdeling om, indien zij oordeelt dat het arrest TQ niet van toepassing is, het Hof prejudiciële vragen te stellen.

4.1. Het eerste deel van de grief slaagt alleen al niet, gelet op wat de Afdeling onder 2.2

heeft overwogen.

4.2. Wat betrokkene in het tweede deel van zijn grief aanvoert, leidt ook niet tot vernietiging van de uitspraken van de rechtbank. De Afdeling overweegt dat uit het arrest TQ en de Terugkeerrichtlijn niet volgt dat de minister voorafgaand aan het nemen van een terugkeerbesluit moet onderzoeken of een vreemdeling feitelijk toegang heeft tot het land van zijn gebruikelijke verblijfplaats. Het arrest TQ gaat over niet-begeleide minderjarigen. In het geval van een minderjarige alleenstaande vreemdeling volgt uit de verplichting van de minister om rekening te houden met het belang van het kind dat de minister pas een terugkeerbesluit mag nemen als hij heeft onderzocht of voor die vreemdeling adequate opvang beschikbaar is in zijn land van herkomst. Zie artikel 5, aanhef en onder a, en artikel 10, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn, het arrest TQ, punt 55, en de uitspraak van de Afdeling van 8 juni 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1530](#), onder 11.2. De vraag of een vreemdeling feitelijk toegang heeft tot zijn land van herkomst of gebruikelijke verblijfplaats is een andere vraag dan of er adequate opvang is in het land van terugkeer voor een niet-begeleide minderjarige.

De Afdeling ziet geen aanleiding om de verplichting voor de minister die volgt uit het arrest TQ analoog toe te passen op de situatie van betrokkene. De minister was, gelet op artikel 6, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn, verplicht om een terugkeerbesluit te nemen. De minister neemt vervolgens, gelet op artikel 8, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn, de nodige maatregelen om het terugkeerbesluit uit te voeren. Zoals de Afdeling in de hiervoor onder 1 genoemde uitspraak van 27 februari 2025, onder 2.1, heeft overwogen, kan de vraag of betrokkene feitelijk toegang heeft tot de VAE eerst aan de orde komen bij de beoordeling van een aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier verband houdende met verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken. De minister kan gelet op zijn beleid in paragraaf B8/4 van de Vc 2000 pas beoordelen of een vreemdeling in aanmerking komt voor een buitenschuldvergunning, nadat er onder meer door een vreemdeling vergeefse terugkeerpogingen zijn gedaan.

4.3. Uit het voorgaande volgt dat redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan over het antwoord op de opgeworpen vraag. Gelet op de arresten van het Hof van 6 oktober 1982, Cilfit, [ECLI:EU:C:1982:335](#), punt 16, 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management, [ECLI:EU:C:2021:799](#), punten 39 en 40, en 24 maart 2026, Remling, [ECLI:EU:C:2026:243](#), punt 37, bestaat dan ook geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen.

Conclusie hoger beroepen

5. Het hoger beroep van de minister is gegrond. Het incidenteel hoger beroep van betrokkene is ongegrond. De Afdeling vernietigt de uitspraken van de rechtbank. Omdat er geen beroepsgronden zijn die de rechtbank niet heeft besproken, is het beroep alsnog ongegrond. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Overschrijding redelijke termijn?

6. Betrokkene verzoekt om een schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn. Betrokkene wijst erop dat hij al op 8 november 2018 een asielaanvraag heeft ingediend.

6.1. De vraag of de redelijke termijn is overschreden, wordt beantwoord aan de hand van de omstandigheden van het geval. Als uitgangspunt geldt dat in zaken die uit twee rechterlijke instanties bestaan een totale lengte van de procedure van vier jaar redelijk is. Daarbij mag de behandeling van het beroep twee jaar en de behandeling van het hoger beroep ook twee jaar duren. In asielzaken, waarin een voornemenprocedure wordt gevolgd en geen

bezwaarschriftprocedure, vangt de redelijke termijn aan bij ontvangst van het beroepschrift. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 5 juni 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2276](#), onder 2 en 3. 6.2. Voor een procedure waarin een beroep is ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit geldt dat de redelijke termijn aanvangt met de ontvangst van het beroepschrift en eindigt wanneer de rechter hierover uitspraak heeft gedaan. De Afdeling wijst op haar uitspraak van 31 januari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:382](#), onder 34.1, en het arrest van de Hoge Raad van 2 september 2022, [ECLI:NL:HR:2022:1128](#), onder 3.2. Wanneer het bestuursorgaan tijdens de behandeling van een beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op een aanvraag alsnog een reëel besluit neemt waartegen een beroep van rechtswege ontstaat, gaat de Afdeling ervan uit dat de redelijke termijn aanvangt op de dag waarop het beroep van rechtswege is ontstaan. De Afdeling wijst op haar uitspraak van 25 november 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:5693](#), onder 3 tot en met 3.5.

6.3. Dit betekent het volgende voor deze zaak. Het eerste beroep gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit heeft de rechtbank ontvangen op 13 juli 2019. Deze procedure is geëindigd met de uitspraak van de rechtbank van 13 augustus 2019. De redelijke termijn is toen niet overschreden. Betrokkene heeft daarna beroep ingesteld tegen het door de minister genomen besluit van 23 april 2021. De minister heeft dit besluit op 8 juli 2021 ingetrokken, waarna betrokkene het beroep tegen dit besluit heeft ingetrokken. Ook deze procedure is daarmee beëindigd. Betrokkene heeft op 5 april 2022 opnieuw een beroep gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit ingesteld. De rechtbank heeft dit op dezelfde dag ontvangen. De minister heeft op 22 juni 2022 hangende die procedure een besluit genomen. Het beroep van rechtswege is ontstaan met het besluit van 22 juni 2022. Voor de berekening van de redelijke termijn in deze zaak moet dus van 22 juni 2022, de datum van het reële besluit, als aanvangsdatum worden uitgegaan. De rechtbank heeft op 3 augustus 2023 op dit van rechtswege ontstane beroep beslist. Tot aan de uitspraak van de Afdeling van vandaag heeft de procedure minder dan vier jaar geduurd. Daarom is de redelijke termijn niet overschreden en wijst de Afdeling het verzoek om schadevergoeding af.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. verklaart het incidenteel hoger beroep ongegrond;

III. vernietigt de tussenuitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle, van 4 mei 2023 en haar einduitspraak van 3 augustus 2023, beide in zaak nr. NL22.12063;

IV. verklaart het beroep ongegrond;

V. wijst het verzoek om schadevergoeding af.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Breda, voorzitter, en mr. J.M. Willems en mr. M. den Heyer, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.T. Gazai, griffier.

w.g. Van Breda
voorzitter

w.g. Gazai
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 19 juni 2026

