

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:1532
Datum uitspraak	8 juni 2022
Inhoudsindicatie	<p>Bij besluiten van 28 januari 2021 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de aanvragen van de vreemdelingen om hun een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, afgewezen en geweigerd hun een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd te verlenen. De vreemdelingen komen uit de Russische deelrepubliek Tsjetsjenië en hebben de Russische nationaliteit. Er is driemaal door dan wel ten behoeve van hen in Nederland een asielaanvraag ingediend. De eerste twee keer heeft de staatssecretaris de aanvragen niet in behandeling genomen omdat Polen verantwoordelijk was voor de behandeling van die verzoeken om internationale bescherming. Op 20 maart 2019 hebben de vreemdelingen als niet-begeleide minderjarigen de derde asielaanvragen ingediend. Volgens hun verklaringen waren zij op dat moment onderscheidenlijk zeventien jaar en vier maanden, zestien jaar en drie maanden en veertien jaar en twee maanden oud. De staatssecretaris betwist deze leeftijden niet.</p>

Volledige tekst

202104665/1/V3.

Datum uitspraak: 8 juni 2022

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle, van 13 juli 2021 in zaken nrs. NL21.1775, NL21.1776 en NL21.1777 in het geding tussen:

[vreemdeling 1], [vreemdeling 2] en [vreemdeling 3],

en

de staatssecretaris.

#### Procesverloop

Bij besluiten van 28 januari 2021 heeft de staatssecretaris de aanvragen van de vreemdelingen om hun een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, afgewezen en geweigerd hun een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd te verlenen.

Bij uitspraak van 13 juli 2021 heeft de rechtbank de daartegen door de vreemdelingen ingestelde beroepen gegrond verklaard, die besluiten vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris binnen acht weken nieuwe besluiten op de aanvragen neemt met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdelingen hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De vreemdelingen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 september 2021, waar de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. M.M. van Asperen, advocaat te Den Haag, en mr. L. Verheijen, en de vreemdelingen, vertegenwoordigd door mr. U.H. Hansma, advocaat te Groningen, zijn verschenen. De zaak is ter zitting gelijktijdig behandeld met de zaken nrs. 202101991/1/V3 (ECLI:NL:RVS:2022:1530) en 202103934/1/V3 (ECLI:NL:RVS:2022:1531).

#### Overwegingen

##### Inleiding

1. De vreemdelingen komen uit de Russische deelrepubliek Tsjetsjenië en hebben de Russische nationaliteit. Er is driemaal door dan wel ten behoeve van hen in Nederland een asielaanvraag ingediend. De eerste twee keer heeft de staatssecretaris de aanvragen niet in behandeling genomen omdat Polen verantwoordelijk was voor de behandeling van die verzoeken om internationale bescherming. Op 20 maart 2019 hebben de vreemdelingen als niet-begeleide minderjarigen de derde asielaanvragen ingediend. Volgens hun verklaringen waren zij op dat moment onderscheidenlijk zeventien jaar en vier maanden, zestien jaar en drie maanden en veertien jaar en twee maanden oud. De staatssecretaris betwist deze leeftijden niet. Hij heeft de asielaanvragen afgewezen en in de besluiten van vreemdelingen 1 en 2 vermeld dat het besluit ook geldt als terugkeerbesluit. In het besluit van vreemdeling 3 heeft hij vermeld dat de vreemdeling na het verstrijken van de beroepstermijn niet langer rechtmatig in Nederland verblijft. Het besluit geldt echter niet als terugkeerbesluit omdat eerst zal worden onderzocht of voor de vreemdeling adequate opvang aanwezig is buiten Nederland. Toen de besluiten werden genomen, waren vreemdelingen 1 en 2 al meerderjarig. Vreemdeling 3 was toen en is ook nu nog minderjarig.

1.1. Deze uitspraak gaat over de vraag of en zo ja, onder welke voorwaarden, de staatssecretaris had moeten beoordelen of adequate opvang voor de vreemdelingen in het land van terugkeer aanwezig is.

##### Grief 1

2. De staatssecretaris klaagt in de eerste grief dat de rechtbank ten onrechte heeft

geoordeeld dat het besluit waarbij de asielaanvraag van vreemdeling 3 is afgewezen, ook een terugkeerbesluit bevat. Niet iedere meeromvattende beschikking is ook een terugkeerbesluit. Het afwijzende asielbesluit bevat volgens de staatssecretaris niet alle essentiële elementen als bedoeld in artikel 3, aanhef en onder 4, van de Terugkeerrichtlijn (PB 2008, L 348) en niet alle procedurele waarborgen als bedoeld in artikel 12 van die richtlijn zijn in acht genomen. Daarom kan dat besluit, mede gelet op de uitspraak van de Afdeling van 3 september 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BY3403](#), niet ook als terugkeerbesluit worden aangemerkt. Omdat er geen terugkeerbesluit is, heeft de rechtbank ook ten onrechte geoordeeld dat hij het terugkeerbesluit ondeugdelijk heeft gemotiveerd omdat daarin een vertrektermijn ontbreekt. Om dezelfde reden heeft de rechtbank volgens de staatssecretaris ten onrechte geoordeeld dat hij in strijd heeft gehandeld met het arrest van het HvJEU van 14 januari 2021, TQ, [ECLI:EU:C:2021:9](#), door voorafgaand aan het bekendmaken van het terugkeerbesluit, geen onderzoek te doen naar de beschikbaarheid van adequate opvang voor de vreemdeling in het land van terugkeer.

Geldt er een terugkeerbesluit voor vreemdeling 3?

3. De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat de afwijzing van de asielaanvraag van vreemdeling 3 op grond van artikel 45 van de Vw 2000 geldt als terugkeerbesluit. Hoewel uit artikel 45 volgt, uitzonderingen daargelaten, dat de afwijzing van een asielaanvraag geldt als terugkeerbesluit, ontstaat dat terugkeerbesluit niet van rechtswege. Het terugkeerbesluit moet volgens artikel 3, aanhef en onder 4, van de Terugkeerrichtlijn namelijk bij administratieve of rechterlijke beslissing of handeling worden vastgesteld. De staatssecretaris heeft in het besluit voor vreemdeling 3 uitdrukkelijk vermeld dat dit besluit nog niet als terugkeerbesluit geldt, omdat eerst zal worden onderzocht of er voor vreemdeling 3 adequate opvang aanwezig is buiten Nederland. De staatssecretaris betoogt daarom terecht dat de rechtbank er ten onrechte van is uitgegaan dat voor vreemdeling 3 een terugkeerbesluit is genomen. Dit leidt er, gelet op wat de Afdeling hierna overweegt, evenwel niet toe dat de uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd.

Beoordelingskader

3.1. Dat de staatssecretaris in het afwijzende asielbesluit van vreemdeling 3 geen terugkeerbesluit heeft opgenomen, staat los van de vraag of op hem daartoe de verplichting rust. Zoals de Afdeling bij uitspraak van vandaag, [ECLI:NL:RVS:2022:1530](#), onder 15, heeft overwogen, gaat artikel 45, eerste lid, van de Vw 2000 uit van een meeromvattende beschikking, maar het is naar het oordeel van de Afdeling voor de staatssecretaris onder bepaalde omstandigheden mogelijk om deze bepaling buiten toepassing te laten, voor zover daarin impliciet is bepaald dat de afwijzing van de asielaanvraag en het nemen van het terugkeerbesluit gelijktijdig moeten plaatsvinden. Dat is het geval als de staatssecretaris tijdens de asielprocedure nog niet heeft kunnen vaststellen of er in het land van terugkeer adequate opvang voor de vreemdeling aanwezig is door het tijdrovende karakter van dat onderzoek of omdat hij daarvoor onderzoeksmethoden moet hanteren die ertoe kunnen leiden dat de identiteit of andere gegevens van de vreemdeling of zijn familieleden bekend worden bij de autoriteiten van het land van terugkeer. Als zo'n situatie zich voordoet, mag de staatssecretaris het asielbesluit los van het terugkeerbesluit nemen. Hij moet dat dan wel uitdrukkelijk in het asielbesluit toelichten. Hij zal een beoordeling moeten maken van de stand van het onderzoek naar adequate opvang op dat moment en een inschatting moeten geven hoe lang dat onderzoek nog zal duren, analoog aan artikel 42, zevende lid, van de Vw 2000. Over de band van het asielbesluit kan de vreemdeling dit, waaronder ook de duur van de vermelde termijn, ter toetsing aan de rechter voorleggen. De eerder door de staatssecretaris gehanteerde termijn van drie jaar na indiening van de verblijfsaanvraag acht de Afdeling hoe

dan ook te lang. De staatssecretaris is namelijk gehouden om voortvarend te handelen, om de periode waarin de vreemdeling in onzekerheid verkeert over zijn verblijfsstatus zo kort mogelijk te houden en de doelstelling van de Terugkeerrichtlijn om een doeltreffend terugkeer- en verwijderingsbeleid te voeren te waarborgen. De vreemdeling is daarnaast gehouden zijn medewerking aan het onderzoek te verlenen. Dit onderzoek zal erin moeten resulteren dat ofwel een terugkeerbesluit wordt genomen ofwel een vergunning volgens het buitenschuldbeleid wordt verleend.

3.2. Als de staatssecretaris volgens de vreemdeling bij het onderzoek onvoldoende voortvarend handelt en daarbij mogelijk afwijkt van zijn in het asielbesluit gegeven indicatieve termijn, kan de vreemdeling beroep bij de rechter instellen tegen het uitblijven van een besluit. Of de staatssecretaris voortvarend genoeg heeft gehandeld, vergt een casuïstische beoordeling. Er zal onder meer moeten worden gekeken of er bij het onderzoek vertragende factoren speelden die niet aan de staatssecretaris kunnen worden toegerekend (denk aan de beperking om informatie op te vragen tijdens de asielprocedure, de veiligheidssituatie in en de toegankelijkheid van het land van terugkeer en de mate waarin de vreemdeling en hulporganisaties medewerking verlenen aan het onderzoek).

Toepassing in deze zaak

3.3. Voorop staat dat vreemdeling 3 niet is opgekomen tegen het oordeel van de rechtbank dat de staatssecretaris zijn asielaanvraag terecht heeft afgewezen als ongegrond. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat de staatssecretaris voor vreemdeling 3 een terugkeerbesluit moet nemen. Omdat vreemdeling 3 echter minderjarig is, mocht de staatssecretaris, zo heeft de rechtbank ook terecht overwogen, volgens het arrest TQ dat terugkeerbesluit pas nemen nadat hij zich ervan heeft overtuigd dat voor vreemdeling 3 adequate opvang in het land van terugkeer aanwezig is.

3.4. Het onderzoek naar adequate opvang in het land van terugkeer moet in dit geval nog plaatsvinden of is in elk geval nog niet afgerond. De staatssecretaris heeft met het oog daarop in het besluit van vreemdeling 3 onder het kopje 'rechtsgevolgen van deze beschikking' opgenomen dat dit besluit nog niet geldt als terugkeerbesluit, maar een toelichting waarom dit onderzoek nog niet is afgerond en een indicatie van de duur van het nog te verrichten onderzoek, ontbreken. Ook tijdens het verdere verloop van de procedure heeft de staatssecretaris daar geen duidelijkheid over gegeven. Dat mag wel van hem worden verlangd, gelet op het tijdsverloop sinds de asielaanvraag van vreemdeling 3 op 20 maart 2019. De rechtbank heeft er terecht op gewezen dat het besluit van vreemdeling 3 dateert van eind januari 2021. De beoordeling van de materiële asielaanspraken van vreemdeling 3 heeft dus een jaar en tien maanden geduurd. Vanaf het moment van de afwijzing van de asielaanvraag tot aan de zitting bij de Afdeling op 23 september 2021 zijn nog eens acht maanden verstreken. Dat is in totaal tweeënhalf jaar. Bij de rechtbank heeft de staatssecretaris alleen verklaard dat hij het onderzoek heeft opgestart. Hij kon geen termijn noemen waarbinnen het onderzoek zou zijn afgerond. Ter zitting bij de Afdeling heeft de staatssecretaris ook geen duidelijkheid over de termijn gegeven en evenmin gewezen op concrete hindernissen die in dit geval het onderzoek hebben vertraagd. Voor zover de staatssecretaris zich ter zitting bij de Afdeling op het standpunt heeft gesteld dat hij de opvangmogelijkheden voldoende heeft onderzocht en hij niet is gehouden tot nader onderzoek, verhoudt dat zich niet tot de feitelijke situatie van vreemdeling 3 aan wie geen terugkeerbesluit is opgelegd noch een verblijfsrecht volgens het bijzondere buitenschuldbeleid is verleend.

3.5. Omdat de staatssecretaris heeft nagelaten de redenen voor de vertraging van het

onderzoek naar adequate opvang in dit concrete geval toe te lichten, blijft de vernietiging door de rechtbank van het besluit voor vreemdeling 3 van 28 januari 2021 in stand, ook al is onbestreden dat de asielaanvraag zelf terecht is afgewezen. De staatssecretaris moet een nieuw besluit op de aanvraag nemen en alsnog onderzoeken of er adequate opvangmogelijkheden voor vreemdeling 3 in het land van terugkeer aanwezig zijn. Als de vreemdeling in de tussentijd meerderjarig wordt voordat het onderzoek naar adequate opvang is afgerond, moet worden onderzocht of de vreemdeling niet alsnog in aanmerking komt voor een (voortgezet) verblijfsrecht op reguliere gronden. De vraag of de staatssecretaris voldoende voortvarend heeft gehandeld, moet bij die afweging op kenbare wijze in aanmerking worden genomen. De staatssecretaris kan daarbij niet volstaan met de enkele vaststelling van de mogelijke meerderjarigheid en het nemen van een terugkeerbesluit.

3.6. Grief 1 faalt.

Grief 2

4. De staatssecretaris klaagt in de tweede grief dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij met de opmerking in de besluiten voor vreemdelingen 1 en 2 dat zij inmiddels meerderjarig zijn, onvoldoende heeft gereageerd op wat in de zienswijze is gesteld over het arrest TO. Daartoe betoogt de staatssecretaris dat hij tijdens de asielprocedure niet verplicht is om ambtshalve te beoordelen of het bijzondere buitenschuldbeleid voor niet-begeleide minderjarigen van toepassing is. De rechtbank heeft volgens hem niet onderkend dat wat hij over de meerderjarigheid van vreemdelingen 1 en 2 in de besluiten heeft opgemerkt, slechts een reactie is op wat zij in de zienswijze naar voren hebben gebracht. Als een vreemdeling in een zienswijze uitdrukkelijk een beroep doet op het beleid in paragraaf B8/6 van de Vc 2000, wordt in de praktijk een motivering in het besluit gegeven waarom hij niet in aanmerking komt voor een bijzondere buitenschuldvergunning, maar dat gebeurt onverplicht. De rechtbank heeft daarom ten onrechte geoordeeld dat hij die besluiten niet deugdelijk heeft gemotiveerd, aldus de staatssecretaris.

Beoordeling

5. De Afdeling overweegt dat de staatssecretaris terecht betoogt dat uit de nationale wetgeving en het beleid geen verplichting voortvloeit om bij de afwijzing van de asielaanvraag al ambtshalve te bezien of een niet-begeleide minderjarige vreemdeling een verblijfsrecht ontleent aan het bijzondere buitenschuldbeleid. Die verplichting bestond onder het oude toelatingsbeleid wel, maar deze is in 2013 afgeschaft (Stb. 2013, 580, p. 17 en p. 33). De staatssecretaris wijst in dit kader terecht op artikel 3.6a, eerste lid, van het Vb 2000. Daarin is bepaald aan welke vreemdelingen ambtshalve een reguliere verblijfsvergunning kan worden verleend bij afwijzing van de eerste asielaanvraag, maar daarin staat geen verwijzing naar de situatie van vreemdelingen die buiten hun schuld niet kunnen vertrekken, bedoeld in artikel 3.48, tweede lid, aanhef en onder a. Bovendien is artikel 3.6a in dit geval niet van toepassing omdat — anders dan de vreemdelingen in hun schriftelijke uiteenzetting betogen — het niet om eerste asielaanvragen, maar om opvolgende asielaanvragen gaat (zie de uitspraken van de Afdeling van 24 juni 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1969](#), onder 6.1, en 15 januari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:76](#), onder 3.1).

Dit neemt echter niet weg dat de staatssecretaris ingevolge de artikelen 3.6b, aanhef en onder a, en 3.48, tweede lid, van het Vb 2000 wel bevoegd is om tijdens de asielprocedure het buitenschuldbeleid te beoordelen en dat het EU-recht hem daar ook tot op zekere hoogte toe verplicht. Zo moet de staatssecretaris volgens artikel 24, derde lid, eerste volzin, van de

Opvangrichtlijn (PB 2013, L 180) zo spoedig mogelijk nadat een verzoek om internationale bescherming is ingediend, beginnen met het opsporen van gezinsleden van de niet-begeleide minderjarige, voor zover de veiligheid van de naaste familieleden en de niet-begeleide minderjarige daarbij niet in gevaar wordt gebracht. Zoals overwogen onder 3.1, kan de staatssecretaris het onderzoek ook na afwijzing van de asielaanvraag verrichten, als hij meent dat het onderzoek naar adequate opvang niet tijdens de asielbeoordeling kan plaatsvinden. Dan moet hij dat wel in het asielbesluit toelichten. In dat geval mag hij artikel 45, eerste lid, van de Vw 2000 buiten toepassing laten, voor zover daarin impliciet is bepaald dat de afwijzing van de asielaanvraag en het nemen van het terugkeerbesluit gelijktijdig moeten plaatsvinden.

5.1. De staatssecretaris heeft in de asielbesluiten voor vreemdelingen 1 en 2 niet vermeld dat het onderzoek naar adequate opvang niet tijdens de beoordeling van de materiële asielaanspraken kan plaatsvinden, maar hij heeft zich op het standpunt gesteld dat het beleid in paragraaf B8/6 van de Vc 2000 niet op hen van toepassing is omdat zij inmiddels meerderjarig zijn. Hoewel de staatssecretaris zodra een niet-begeleide minderjarige vreemdeling meerderjarig wordt, niet langer verplicht is om te onderzoeken of adequate opvang in het land van terugkeer aanwezig is, heeft de rechtbank terecht van belang geacht dat vreemdelingen 1 en 2 op het moment van hun asielaanvragen minderjarig waren en dat het, evenals bij vreemdeling 3, een jaar en tien maanden heeft geduurd voordat een besluit op hun asielaanvragen is genomen. Onder die omstandigheden kan de staatssecretaris het doen van onderzoek niet achterwege laten tot hun meerderjarigheid althans zal hij in de besluiten inzichtelijk moeten maken waarom dat onderzoek toen nog niet was afgerond. Daarbij kan hij betekenis toekennen aan de leeftijd van de vreemdeling ten tijde van de asielaanvraag in Nederland, afgezet tegen de beslistermijn op de asielaanvraag van in beginsel zes maanden en de duur van het onderzoek die naar het oordeel van de Afdeling als redelijk kan worden aangemerkt. In dit geval zijn vreemdeling 1 acht maanden en vreemdeling 2 een jaar en negen maanden na hun asielaanvragen meerderjarig geworden, nog vóór de besluiten op hun asielaanvragen. Dit betekent dat voor vreemdeling 1 dus eerder aannemelijk zal zijn dat het onderzoek naar adequate opvang niet tijdig kon worden afgerond dan voor vreemdeling 2.

5.2. De grief faalt.

Conclusie en afsluiting

6. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd met verbetering van de gronden waarop zij rust. De staatssecretaris moet de proceskosten vergoeden.

7. Onbestreden is dat de staatssecretaris de asielaanvragen van de vreemdelingen terecht heeft afgewezen. Niettemin zal hij voor de vreemdelingen nieuwe besluiten moeten nemen. Zonder nieuwe feiten en omstandigheden kan hij vasthouden aan zijn beslissing over de ongegrondheid van de asielaanspraken. Hij zal in de besluiten moeten ingaan op het onderzoek dat is verricht naar adequate opvang vanaf het moment van de asielaanvragen en hoe lang dat onderzoek naar verwachting zou duren. Hij kan zich niet alleen op het standpunt stellen dat de vreemdelingen meerderjarig zijn of dat bijna zijn. Dat zou immers betekenen dat hij zonder repercussies dat onderzoek achterwege kon laten. Uitgaande van de beslistermijn van zes maanden vanaf de datum van de aanvragen zal hij een beoordeling moeten maken van de stand van het onderzoek op dat moment en de inschatting hoe lang dat onderzoek nog zou duren. Afhankelijk van het antwoord daarop zal hij moeten duiden of en zo ja, op welke wijze een of meer van de vreemdelingen een verblijfsrecht volgens het

buitenschuldbeleid zou zijn toegekomen, wat de gevolgen daarvoor zouden zijn op de datum van meerderjarigheid en of alsnog een terugkeerbesluit moet worden genomen. Dit kan vervolgens door de vreemdelingen ter toetsing aan de rechter worden voorgelegd.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de uitspraak van de rechtbank;

II. veroordeelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid tot vergoeding van bij de vreemdelingen 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. E. Steendijk en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Bechinka, griffier.

w.g. Verheij  
voorzitter

w.g. Bechinka  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 juni 2022

371-907