
143

Besluit van 8 april 2019 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, in verband met de aanpassing van enkele regels voor de beoordeling van verblijfsaanvragen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden,
Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van
25 februari 2019, nr. 2513249;

Gelet op de artikelen 14, derde lid, 24, eerste lid, 37, eerste lid, en 66,
eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van
13 maart 2019, nr. W16.19.0054/II);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Justitie en
Veiligheid van 5 april 2019, nr. 2560281;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3.4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid vervalt, onder vernummering van het vierde lid tot
derde lid.

2. In het derde lid (nieuw) vervalt de zinsnede «, en in het derde lid».

3. Na het derde lid (nieuw) wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan onder een
andere beperking dan genoemd in het eerste lid worden verleend aan bij
ministeriële regeling aangewezen categorieën vreemdelingen. Aanwijzing
vindt slechts plaats voor zover internationale verplichtingen daartoe
nopen dan wel met de aanwezigheid van de desbetreffende vreemde-
lingen een wezenlijk Nederlands belang is gediend. In de ministeriële
regeling kunnen hierover nadere regels worden gesteld.

B

In artikel 3.6a, eerste lid, vervalt onderdeel c, onder vervanging van «; of» aan het slot van onderdeel b door een punt en onder toevoeging van het woord «of» aan het slot van onderdeel a.

C

Na artikel 3.6b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3.6ba

1. Tot het moment waarop de beslissing op een eerste in Nederland ingediende aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd of een eerste in Nederland ingediende aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onherroepelijk is geworden, kan ambtshalve een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd worden verleend onder een andere beperking dan voorzien in artikel 3.4, eerste lid, indien sprake is van een schrijnende situatie die gelegen is in een samenstel van bijzondere omstandigheden die de vreemdeling betreffen.

2. Het eerste lid is niet van toepassing, indien ambtshalve een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd wordt verleend op grond van artikel 3.6, 3.6a of 3.6b.

D

In artikel 3.6c, eerste lid, wordt «de artikelen 3.6 tot en met 3.6b» vervangen door «de artikel 3.6 tot en met 3.6ba».

E

Artikel 3.48, tweede lid, onderdeel b, komt te luiden:

b. aan bij ministeriële regeling aangewezen categorieën vreemdelingen, anders dan bedoeld in het eerste lid en het tweede lid, onderdeel a.

F

Artikel 3.51 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt onderdeel k, onder vervanging van de puntkomma aan het slot van onderdeel j door een punt.

2. Het derde lid komt te luiden:

3. De verblijfsvergunning kan voorts worden verleend aan bij ministeriële regeling aangewezen categorieën vreemdelingen, anders dan bedoeld in het eerste en tweede lid. In de ministeriële regeling kunnen hierover nadere regels worden gesteld.

G

Artikel 3.102b wordt als volgt gewijzigd

1. Het eerste lid, onderdeel c, vervalt, onder verlettering van onderdeel d tot onderdeel c.

2. In het derde lid vervalt «of k».

H

In artikel 4.21, vierde lid, wordt «artikel 3.4, vierde lid,» vervangen door «artikel 3.4, derde lid,».

I

In artikel 6.1d, eerste lid, wordt na «artikel 3.6, eerste lid,» ingevoegd «of 3.6ba, eerste lid,».

J

In artikel 6.1e, eerste lid, wordt na «artikel 3.6a, eerste lid,» ingevoegd «of 3.6ba, eerste lid,».

ARTIKEL II

1. Artikel 3.4, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000, zoals dat luidde voor inwerkingtreding van dit besluit, blijft van toepassing voor de verlening van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd in verband met de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie.

2. Een op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit geldige verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, verleend op grond van de artikelen 3.4, derde lid, 3.48, tweede lid, onderdeel b, en artikel 3.51, eerste lid, onderdeel k, van het Vreemdelingenbesluit 2000, zoals die artikelen luiden op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit besluit, wordt beheerst door het Vreemdelingenbesluit 2000 zoals dat luidde op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 mei 2019.

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

's-Gravenhage, 8 april 2019

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
M.G.J. Harbers

Uitgegeven de *twaaalfde* april 2019

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbij behorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

In een brief van 29 januari 2019 aan de Tweede Kamer¹ is aangegeven dat de discussie over het kinderpardon ertoe heeft geleid dat de coalitiepartijen overeenstemming hebben bereikt over enkele onderwerpen op het terrein van asiel en migratie.

Onder meer zal worden geregeld dat in de eerste verblijfsrechtelijke procedure zoveel mogelijk aspecten die van belang zijn voor de vraag of verblijf in Nederland mogelijk is, worden beoordeeld. Om te voorkomen dat een vreemdeling hoop houdt op een verblijfsvergunning, en het verblijf daarom wordt gerekt, komt de algemene discretionaire bevoegdheid van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid te vervallen.

In deze wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: het Vb 2000) wordt uitvoering gegeven aan deze maatregelen.

2. Hoofdpijnen

2.1 Vervallen discretionaire bevoegdheid

Het is van belang dat prikkels die verblijf in Nederland verlengen, worden verminderd. In de huidige inrichting van het stelsel behoudt een vreemdeling hoop op een verblijfsvergunning tot het allerlaatste moment door het bestaan van de mogelijkheid dat met toepassing van de algemene discretionaire bevoegdheid alsnog in het verblijf wordt berust. Dat leidt er mede toe dat het verblijf wordt gerekt. Daarmee groeit ook de kans dat men tijdens het verblijf in een schrijnende situatie terecht komt en er uiteindelijk aan vreemdelingen een vergunning wordt verstrekt terwijl er tot in hoogste rechterlijke instantie is vastgesteld dat er geen aanspraak bestaat op verblijf in Nederland op de gebruikelijke gronden.

Om dit te voorkomen komt de discretionaire bevoegdheid, vervat in artikel 3.4, derde lid, van het Vb 2000, te vervallen.

2.2 Meenemen alle verblijfsaanspraken in eerste procedure

In plaats van de algemene discretionaire bevoegdheid is in artikel 3.6ba van het Vb 2000 een grondslag opgenomen die het mogelijk maakt om tijdens de eerste aanvraagprocedure in Nederland ambtshalve te beoordelen of een verblijfsvergunning kan worden verleend onder een andere beperking dan voorzien in het Vb 2000. De toepassing van deze bevoegdheid, die is opgedragen aan de hoofddirecteur van de IND, kan plaatsvinden tot aan de beslissing in hoger beroep tegen de afwijzende beslissing op de aanvraag. Zij is alleen van toepassing indien geen aanspraak bestaat op verblijf op een van de gebruikelijke gronden en er evenmin grond is om krachtens de artikelen 3.6, 3.6a of 3.6b ambtshalve een verblijfsvergunning te verlenen. Zo wordt bereikt dat in de eerste verblijfsrechtelijke procedure aspecten worden beoordeeld die van belang zijn voor de beantwoording van de vraag of sprake is van een schrijnende situatie die maakt dat verblijf in Nederland aangewezen is. Er dient daarvoor sprake te zijn van een samenstel van bijzondere omstandigheden die de vreemdeling betreffen.

¹ Kamerstukken II 2018/19, 19 637, nr. 2459.

Bij de beoordeling kan specifiek aandacht worden gegeven aan de omstandigheden van het kind. De IND kan verzoeken om onafhankelijk advies. Of advies wordt gevraagd, wie om advies zal worden gevraagd en waarover advies wordt gevraagd, zal afhangen van de specifieke situatie.

Indien er geen reden is de bedoelde verblijfsvergunning te verlenen, zal dit in de afwijzende beslissing op de asiel- of reguliere aanvraag worden vermeld. Deze beslissing is vanzelfsprekend aan rechterlijke toetsing onderworpen. Indien in de beroeps- of hogerberoepsfase wordt beoordeeld of een vergunning onder een niet in het Vb 2000 voorziene beperking moet worden afgegeven, zal de rechter naar verwachting deze beoordeling zoveel mogelijk betrekken in de lopende procedure. Alleen in die gevallen waarin dat niet kan, zal sprake zijn van een zelfstandige beslissing waartegen overeenkomstig hoofdstuk 7, afdeling 2, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) de rechtsmiddelen van bezwaar, beroep en hoger beroep openstaan.

Nadat de rechter zijn finale oordeel heeft gegeven, bestaat er geen mogelijkheid meer om op grond van deze bevoegdheid een verblijfsvergunning te verkrijgen. Dit is ook van belang om, voor zover het om asielaanvragen gaat, te waarborgen dat de asielprocedure wordt gebruikt voor het daarvoor bestemde doel; te weten de beoordeling of de betrokkene in aanmerking komt voor toelating op asielgronden. Indien dit niet het geval is, maar na langdurig verblijf alsnog verblijf wordt toegestaan om andere redenen, kan dit het asielbeleid en het draagvlak daarvoor ondergraven.

De vreemdeling zal zich bij het oordeel van de rechter moeten neerleggen. Omstandigheden die zich daarna voordoen, zijn ontstaan op een moment dat de betrokken vreemdeling wist dat hij geen aanspraak op verblijf in Nederland had. Deze dienen voor zijn risico te blijven. Wel resteert de mogelijkheid om op grond van nieuwe feiten of omstandigheden een herhaalde asielaanvraag in te dienen of een (al dan niet herhaald) verzoek te doen om verlening van een verblijfsvergunning regulier onder een bestaande beperking. Indien het laatste aan de orde is, zal uitsluitend nog worden beoordeeld of op grond van één van de in het Vb 2000 genoemde gronden verblijf kan worden toegestaan. Voor zover de in het Vb 2000 genoemde gronden een zekere beoordelingsruimte toelaten, zal daarbij uiteraard met de bijzondere, persoonlijke omstandigheden van het geval rekening moeten worden gehouden. Voor beleidsregels zoals neergelegd in de Vreemdelingencirculaire 2000 geldt bovendien de inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het gebruik maken van de aanwezige beoordelingsruimte of van de inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 Awb kan en mag echter uitsluitend plaatsvinden binnen het kader van de bestaande beperkingen.

3. Administratieve lasten; gevolgen en kosten voor de overheid

Zoals hiervoor is beschreven, zal in een eerste verblijfsprocedure in Nederland voortaan tevens worden beoordeeld of sprake is van een schrijnende situatie die gelegen is in een samenstel van bijzondere omstandigheden die de vreemdeling betreffen. Deze beoordeling vindt ambtshalve plaats. Met deze beoordeling door de IND zijn vanzelfsprekend (meer)kosten gemoeid. Daar staat tegenover dat na het doorlopen van de eerste procedure geen procedures meer kunnen worden gevoerd over de vraag of verblijf op grond van de discretionaire bevoegdheid kan worden toegestaan. Voorzien wordt dat vreemdelingen daarom eerder dan thans het land zullen verlaten en dat het aantal situaties waarin uiteindelijk een verblijfsvergunning wordt verstrekt,

terwijl er in eerste instantie geen grond was voor verblijf in Nederland, sterk zal verminderen. De (aanloop)kosten worden gedekt uit de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdelen A.1 en A.2

In deze bepaling was, kort gezegd, geregeld dat een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kon worden verleend onder een andere beperking dan voorzien in het Vb 2000. In paragraaf 2.1 is toegelicht waarom deze algemene discretionaire bevoegdheid is afgeschaft.

Onderdelen A.3, B en D t/m J

In de artikelen 3.48 (tweede lid, aanhef en onder b) en 3.51 (eerste lid, aanhef en onder k, en derde lid) waren eveneens bepalingen opgenomen die in inhoud en werking overeenkwamen met artikel 3.4, derde lid. Om het met dit besluit beoogde doel te bereiken zijn ook deze bepalingen, en verwijzingen daarnaar in andere artikelen, aangepast.

De artikelen 3.48, tweede lid, aanhef en onder b, en artikel 3.51, derde lid, zijn nu zodanig geformuleerd dat in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 bepaalde categorieën vreemdelingen kunnen worden aangewezen waaraan een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder een beperking verband houdend met tijdelijke (artikel 3.48) of niet-tijdelijke (artikel 3.51) humanitaire gronden kan worden verleend. Dit maakt het mogelijk om in onvoorzien gevallen de verlening van een verblijfsvergunning onder deze beperking aan bepaalde categorieën vreemdelingen snel te regelen. Voor gevallen waarin verlening van een verblijfsvergunning op grond van die beperking niet aan de orde kan zijn, bijvoorbeeld in situaties waarin de noodzaak verblijf toe te staan veeleer is gelegen in (niet asielgerelateerde) internationale verplichtingen of een wezenlijk Nederlands belang, is aan artikel 3.4 een nieuw vierde lid toegevoegd dat het mogelijk maakt de verblijfsvergunning te verlenen onder een andere beperking dan genoemd in het eerste lid van dat artikel.

De in deze artikelen vervatte bevoegdheid ziet uitsluitend op categorieën. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat indien géén categorie is aangewezen, in individuele zaken wordt beoordeeld of dit wel had gemoeten. Aangenomen mag worden dat beroepen met die strekking door de rechter zullen worden verworpen. Het zal steeds gaan om uitzonderlijke situaties die niet op voorhand kunnen worden voorzien. In het verleden is het bijvoorbeeld wenselijk en noodzakelijk gebleken snel te voorzien in het verblijf van onderzoekers naar de ramp met de MH17.

Onderdeel C

Zoals toegelicht in paragraaf 2.2 is in artikel 3.6ba van het Vb 2000 een grondslag opgenomen die het mogelijk maakt om tijdens de eerste aanvraagprocedure in Nederland voor een verblijfsvergunning mede te beoordelen of een verblijfsvergunning kan worden verleend onder een andere beperking dan voorzien in het Vb 2000.

Voor de helderheid wordt opgemerkt dat dit nieuwe artikel is opgenomen ná een drietal bestaande artikelen die het mogelijk maken om in bepaalde gevallen ambtshalve een verblijfsvergunning op een andere dan de aangevraagde grond te verlenen. In artikel 3.6 worden gevallen

benoemd waarin bij afwijzing van een eerste aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier op humanitaire gronden, deze verblijfsvergunning ambtshalve kan worden verleend onder een andere humanitair-reguliere beperking dan gevraagd. In artikel 3.6a worden gevallen benoemd waarin bij afwijzing van een asielaanvraag ambtshalve een humanitair-reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden verleend. Artikel 3.6b beschrijft voorts een drietal andere gevallen waarin, afgezien van de mogelijke toepasselijkheid van artikel 3.6 en 3.6a, steeds ambtshalve een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan worden verleend.

De nieuwe bepaling wordt ingevoegd na artikel 3.6b en toepassing ervan komt pas aan de orde indien niet op grond van artikel 3.6, 3.6a of 3.6b ambtshalve een verblijfsvergunning regulier onder een bestaande beperking kan worden verleend.

Deze nieuwe bepaling onderscheidt zich – net als het oude artikel 3.4, derde lid – in die zin van de genoemde bepalingen dat een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan worden verleend onder een *andere* beperking dan voorzien in het Vb 2000. Voorts is van belang dat deze kan worden toegepast tot het moment dat de beslissing op een eerste in Nederland ingediende aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning in rechte vast staat. Indien geen beroep is ingesteld is dat het moment dat de beroepstermijn is verstreken. Indien beroep is ingesteld is dat, indien geen hoger beroep wordt ingesteld, het moment dat de termijn daarvoor verstrijkt, en indien dat wel is gedaan, het moment dat de uitspraak in hoger beroep is gedaan.

Van omstandigheden die aanleiding moeten zijn voor verlening van een verblijfsvergunning onder een andere beperking dan voorzien in het Vb 2000 zal in een eerste verblijfsprocedure naar verwachting slechts zelden sprake zijn. Het dient te gaan om een schrijnende situatie die gelegen is in een samenstel van bijzondere omstandigheden die de vreemdeling betreffen. In beleid zal worden neergelegd welke factoren bij deze beoordeling kunnen worden betrokken.

Artikel II

Lopende procedures

Het bestaande artikel 3.103 van het Vb 2000 bevat een belangrijke afwijking van het algemene bestuursrecht, waarin het onmiddellijkheidsbeginsel als hoofdregel geldt. Artikel 3.103 bepaalt 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 Vw 2000 anders voortvloeit of het recht dat geldt op het tijdstip waarop de beschikking wordt gegeven, voor de vreemdeling gunstiger is. Deze regel van eerbiedigende werking wordt sinds jaar en dag in het reguliere vreemdelingenrecht gehanteerd. Daarmee wordt voorkomen dat belastende wijzigingen ten nadele van de vreemdeling uitwerken.

Dit betekent dat zaken waarin voor de datum van inwerkingtreding van dit besluit om toepassing van de in artikel 3.4, derde lid, vervatte discretionaire bevoegdheid is gevraagd, zullen worden beoordeeld aan de hand van het tot de datum van inwerkingtreding geldende recht. In die zaken zal dus nog een oordeel worden gegeven over de vraag of met toepassing van de discretionaire bevoegdheid in het verblijf van de betrokkene moet worden berust.

De nieuwe bevoegdheid op grond waarvan in eerste verblijfsprocedures ambtshalve een verblijfsvergunning regulier kan worden verleend onder een andere beperking dan voorzien in het Vb 2000, kan worden toegepast in procedures die lopen op het moment van inwerkingtreding van dit besluit. Voor asielzaken geldt dat artikel 3.103 niet van toepassing is. Een asielaanvraag moet dan ook volgens de regels van het algemene bestuursrecht worden beoordeeld aan de hand van het recht zoals dat geldt ten tijde van het nemen van de beslissing daarop.² Voor aanvragen om een verblijfsvergunning regulier kan worden aangenomen dat het gegeven dat tevens ambtshalve wordt beoordeeld of onder een andere beperking dan voorzien in het Vb 2000 verblijf moet worden toegestaan, voor de vreemdeling gunstiger is. Dit kan dan ook niet worden gezien als een belastende wijziging als bedoeld in artikel 3.103 van het Vb 2000.

Brexit

Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (hierna: VK) trekt zich terug uit de Europese Unie en is per datum van terugtrekking een derde land. Indien de Europese Unie en het VK geen terugtrekkingsakkoord zijn overeengekomen, dient het verblijfsrecht van de tot de datum van terugtrekking op grond van het Unierecht rechtmatig verblijvende VK-burgers en hun familieleden nationaal te worden geregeld. Het uitgangspunt van de regering is dat de rechten die de VK-burgers en hun familieleden al opgebouwd hebben als EU-burger zoveel mogelijk worden gerespecteerd.³

De IND heeft zich de afgelopen periode voorbereid op het scenario dat bij terugtrekking van het VK zonder een terugtrekkingsakkoord de verblijfsaanspraken van zo'n 45.000 VK-burgers moeten worden beoordeeld. Om te voldoen aan voornoemd uitgangspunt van de regering, is voorzien dat VK-burgers en hun (derdelander) familieleden die op het moment van de terugtrekking in Nederland rechtmatig verblijf hebben als gemeenschapsonderdaan (zie artikel 1 van de Vw 2000), in eerste instantie als overgangsmaatregel op grond van artikel 3.4, derde lid, van het Vb 2000 een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd wordt verleend.

In deze overgangperiode zal de IND vervolgens voor iedere VK-burger en zijn (derdelander) familieleden beoordelen met welke type verblijfsvergunning het best kan worden voorzien in (meer) definitief verblijf. Daarbij zal rekening worden gehouden met opgebouwde rechten (als EU-burger). Waar mogelijk wordt direct een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (artikel 20 van de Vw 2000) verleend. Indien de betrokkene (nog) niet aan de voorwaarden daarvoor voldoet wordt, als aan de voorwaarden wordt voldaan, een verblijfsvergunning regulier verleend die, net als in de overgangperiode, gebaseerd zal zijn op artikel 3.4, derde lid, van het Vb 2000, zoals die bepaling luidde voor de inwerkingtreding van dit besluit.

De voorbereidingen van de IND zijn inmiddels in een dermate gevorderd stadium dat aanpassing van de grondslag voor verlening van een verblijfsvergunning aan deze groep niet verantwoord zou zijn. In artikel II, eerste lid, wordt dan ook geregeld dat artikel 3.4, derde lid, van het Vb 2000, zoals dat luidde voor inwerkingtreding van dit besluit, van toepassing blijft voor de verlening aan een vreemdeling van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd in verband met de terugtrekking van het VK uit de Europese Unie.

² ABRvS, 5 december 2002, zaak nr. 200205830/1, JV 2003/43.

³ Zie m.n. de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken d.d. 7 januari 2019 «Fatsoenlijke oplossing burgers no deal Brexit».

Vreemdelingen die beschikken over een op grond van de discretionaire bevoegdheid afgegeven vergunning

Als uitgangspunt is genomen dat verleende vergunningen op grond van de artikelen 3.4, derde lid, (de discretionaire bevoegdheid), 3.48, tweede lid, onderdeel b, en artikel 3.51, eerste lid, onderdeel k, van het Vb 2000, zoals die bepalingen luiden voor de inwerkingtreding van dit besluit, worden geëerbiedigd. Dit wordt geregeld in artikel II, tweede lid. Hierdoor zal de materiële rechtspositie van vreemdelingen die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit in het bezit zijn van een dergelijke verblijfsvergunning niet verslechteren. Hieruit volgt tevens dat de geldigheidsduur van een dergelijke vergunning kan worden verlengd en dat een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd niet wordt afgewezen omdat de grond voor verlening is komen te vervallen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
M.G.J. Harbers