



Informatiebericht SUA

Openbaar

Van	IND / SUA
Nummer & Titel	IB 2026/3 Inreisverbod en reguliere aanvraag
Kenmerk (digijust)	
Hoofdtak	Regulier
InformIND Thema	procesoverstijgende thema's: Inreisverbod en ongewenstverklaring; Habeas corpus
Relatie met	Bewaring; Indienen aanvraag; B1/7.2 Rechtsmiddelen; A3/3 Vertrektermijnen
Geldig vanaf	13-02-2026
Geldig tot en met	13-08-2026

1 Aanleiding

Op 5 december 2018 oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het hebben van een inreisverbod (IRV) de aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning niet in de weg staat als de vreemdeling het grondgebied van de EU+ nog niet heeft verlaten.^{1 2} Om deze uitspraak na te leven, werden IB's 2019/5 en 2020/106 gepubliceerd. Dit IB vormt de geactualiseerde versie hiervan. Het IB 2020/106 was wegens nieuwe jurisprudentie rondom bewaring niet langer actueel en kon niet verlengd worden.³

2 Hoe te handelen/Conclusie

Sinds de uitspraak van 5 december 2018 kan een vreemdeling ondanks een opgelegd IRV toch rechtmatig verblijf hebben. Artikel 66a, zesde en zevende lid, Vw blijft dan buiten toepassing. Dit is **alléén** zo als de vreemdeling de EU+ nog niet heeft verlaten sinds het IRV is opgelegd. In deze situatie is het IRV nog niet in werking getreden: er is sprake van een **niet-actief inreisverbod**. Het inreisverbod wordt namelijk pas actief wanneer de vreemdeling de EU+ heeft verlaten.

Het IRV staat rechtmatig verblijf wél in de weg als de vreemdeling de EU+ heeft verlaten en de EU+ vervolgens weer is ingereisd, terwijl het IRV nog niet is verstreken en ook niet is opgeheven. De vreemdeling heeft in dit geval een **actief inreisverbod** en had niet mogen inreizen: het inreisverbod is immers actief geworden op het moment van uitreis uit de EU+. In dat geval geldt art. 66a, zesde en zevende lid, Vw. Het indienen van een nieuwe reguliere aanvraag of een nieuwe aanvraag voor een EU-document leidt in deze situatie **niet** tot rechtmatig verblijf.⁴ In dit geval wordt een verblijfsaanvraag opgevat als een verzoek tot opheffing van het IRV.

¹ Het gaat hier zowel om het zware als om het lichte inreisverbod. Lichte inreisverboden zijn de inreisverboden waaraan de in art. 66a, lid 6, Vw 2000 bedoelde rechtsgevolgen zijn verbonden. Aan zware inreisverboden zijn de in art. 66a, lid 7, Vw 2000 bedoelde rechtsgevolgen verbonden.

² De EU+ bestaat uit de landen van de Europese Unie, met uitzondering van Ierland, maar aangevuld met Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein.

³ Het gaat hier om de volgende uitspraak: [Uitspraak 202100307/1/V3 - Raad van State](#).

⁴ Derdelanders met een actief inreisverbod die een asielaanvraag indienen, hebben op grond van de relevante richtlijnen en jurisprudentie wel (procedureel) rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 Vw zolang nog niet op de asielaanvraag is beslist.

Maar wanneer de vreemdeling de EU+ nog niet heeft verlaten en het IRV dus niet actief is, wordt art. 66a, zesde en zevende lid, Vw niet meer toegepast. Dit betekent onder meer het volgende:

- Bij een zwaar IRV kan uitstel van vertrek verleend worden. A3/7.4.1 Vc is hierop aangepast;⁵
- Analoge toepassing van art. 64 Vw is niet langer aan de orde. Daar waar ten onrechte is volstaan met analoge toepassing van art. 64 Vw, moet alsnog het rechtmatig verblijf op grond van art. 8, onder j, Vw worden erkend. Deze situatie zal inmiddels minder vaak voorkomen. Als dit toch voorkomt, kan JZ de beslisunit verzoeken om een aanvullend besluit te nemen, waarin:
 - a. Het bezwaar gegrond wordt verklaard, omdat het verzoek tot toepassing van art. 64 Vw niet afgewezen had mogen worden wegens het zware IRV, en;
 - b. Vervolgens alsnog wordt erkend dat er sprake is van rechtmatig verblijf in de zin van art. 8, onder j, Vw, voor de gehele periode waarin de vreemdeling niet kan worden uitgezet vanwege zijn gezondheidssituatie.
- Verblijfsaanvragen dienen inhoudelijk beoordeeld te worden. Ze kunnen niet langer onder verwijzing naar het IRV worden afgewezen.
LET OP: als de vreemdeling aan de voorwaarden voldoet, dient altijd te worden nagegaan of de openbare-orde-aspecten die aanleiding vormden voor de oplegging van het IRV alsnog tot een afwijzing moeten leiden. Daarbij wordt opnieuw en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel bezien of sprake is van bedreiging voor de openbare orde. Alleen als hierop een inwilliging volgt, dient het inreisverbod ambtshave te worden opgeheven.
- Een verblijfsaanvraag wordt dus niet langer automatisch als een verzoek tot opheffing van het IRV aangemerkt. Maar de vreemdeling kan nog steeds om opheffing van het IRV verzoeken, naast het verzoek om een verblijfsvergunning. In dat geval ligt het in de rede om op beide verzoeken inhoudelijk te beslissen.
- Als er in de verblijfsprocedure een onjuiste betekenis is toegekend aan het IRV (geen inhoudelijke beoordeling⁶), maar er in het kader van het IRV wel inhoudelijk is getoetst aan de gevraagde verblijfsvergunning, dan kan de zaak in beroep worden doorgezet door JZ.
- Een inreisverbod vormt geen grond meer om aan het loket een verblijfsaantekening te weigeren, tenzij blijkt dat de vreemdeling aantoonbaar het grondgebied van de EU heeft verlaten, maar het grondgebied van de EU daarna wederom is ingereisd nog voordat de duur van het IRV is verstreken.

Bewaring

⁵ WI 2024/2 is op dit punt ook aangepast, zie p. 9: WI 2024/2 Artikel 64 Vw - Immigratie- en Naturalisatiedienst.

⁶ Bijvoorbeeld: bezwaar tegen intrekking is niet-ontvankelijk verklaard, omdat aangenomen werd dat vreemdeling toch geen belang had, want er kon geen rechtmatig verblijf worden verkregen zolang er een inreisverbod lag. Dat klopt dus niet. Vaak is een inhoudelijke beoordeling over toelating (of intrekking) wel gemaakt i.h.k.v. het inreisverbod en kan de zaak dus worden doorgezet.

De grondslag van de bewaringsmaatregel moet worden gewijzigd van artikel 59, eerste lid, onder a, Vw naar artikel 59, eerste lid, onder b, Vw indien de vreemdeling in bewaring een reguliere verblijfsaanvraag indient en hij vanwege deze verblijfsaanvraag rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder f, g of h, Vw heeft gekregen. De maximale duur van bewaring op grond van artikel 59, eerste lid, onder b, Vw bedraagt in dergelijke gevallen vier weken. Dat betekent dat de IND binnen vier weken een besluit op de in bewaring ingediende aanvraag moet nemen, dan wel binnen vier weken een besluit op bezwaar moet nemen als er door een toegewezen vovo hangende bezwaar rechtmatig verblijf is ontstaan. Het niet voldoen aan deze termijn heeft tot gevolg dat de bewaring moet worden opgeheven. Na de beëindiging van het rechtmatig verblijf, wordt de grondslag van de bewaring weer omgezet naar artikel 59, eerste lid, onder a, Vw.

Een wijziging van de grondslag van de bewaring van artikel 59, eerste lid, onder a, Vw naar artikel 59, eerste lid, onder b, Vw en vice versa geldt als een nieuwe maatregel van bewaring. Dat betekent dat de vreemdeling voorafgaand aan het opleggen van de maatregel van bewaring op grond van artikel 5.2, eerste lid, Vb moet worden gehoord. Wijziging van de grondslag van de maatregel van bewaring dient uiterlijk binnen twee dagen plaats te vinden.

Een wijziging van de grondslag van de bewaring naar artikel 59, eerste lid, onder b, Vw is niet aan de orde in geval van een aanvraag voor een EU-document als bedoeld in artikel 9 Vw. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft namelijk in een uitspraak van 12 november 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2530) geoordeeld dat een vreemdeling hangende een dergelijke aanvraag procedureel rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder e, Vw heeft. Een vreemdeling die op die grondslag rechtmatig verblijf heeft, kan niet in bewaring worden gesteld op grond van artikel 59, eerste lid, onder b, Vw en evenmin op een andere grondslag.

Dit betekent dat de bewaringsmaatregel in beginsel moet worden opgeheven zodra de vreemdeling vanuit bewaring een aanvraag voor een EU-document als bedoeld in artikel 9 Vw heeft ingediend. Hierop bestaat een aantal uitzonderingen.

Een eerste uitzondering hierop geldt indien sprake van kennelijk misbruik van Unierecht. Zodra gedurende een bewaring bij de IND een aanvraag voor een EU-document als bedoeld in artikel 9 Vw bekend wordt, maar deze aanspraak zonder enige concrete onderbouwing van het recht kenbaar is gemaakt, beoordeelt de IND of mogelijk sprake is van kennelijk misbruik van het Unierecht, aan de hand van de o.a. in Afdeling Bestuursrechtspraak 3 juli 2024, ECLI:NL:2024:2709, benoemde omstandigheden. Dat kunnen tal van omstandigheden zijn, waaronder bijvoorbeeld het niet op de door het Vb (artikel 3.101, tweede lid, Vb) voorgeschreven wijze indienen van een aanvraag op de plaats waar de vrijheidsontneming ten uitvoer wordt gelegd, het in zijn geheel niet onderbouwen van de aanvraag en ook overigens ontbreken van ieder concreet aanknopingspunt voor het bestaan van een EU-verblijfsrecht. Deze omstandigheden kunnen illustreren dat de aanvraag louter is ingediend om invrijheidsstelling te bewerkstelligen, door kunstmatig voorwaarden te creëren waardoor procedureel rechtmatig verblijf ontstaat. Indien daarvan sprake is en een in het tijdspad passend onderzoek geen ander licht op de zaak werpt, zal de IND de aanvraag afwijzen op grond van misbruik van recht. Rechtsmiddelen tegen dit besluit mogen niet worden afgewacht. De bewaring kan in die situatie worden gehandhaafd op grond van artikel 59, eerste lid, onder a, Vw.

Bewaring op grond van artikel 59, eerste lid, onder a, Vw, ondanks een aanvraag voor een EU-document als bedoeld in artikel 9 Vw, is eveneens mogelijk indien sprake is van:

- een actief inreisverbod;
- een eerder verwijderingsbesluit op grond van Richtlijn 2004/38 dat nog niet is uitgewerkt;
- een ongewenstverklaring op grond van Richtlijn 2004/38 of een verbod om in te reizen op grond van die Richtlijn; of
- een nationale ongewenstverklaring.

Als er geen sprake is van misbruik van het Unierecht en er evenmin sprake is van een actief inreisverbod, een eerder verwijderingsbesluit op grond van Richtlijn 2004/38 dat nog niet is uitgewerkt, een ongewenstverklaring of verbod om in te reizen op grond van Richtlijn 2004/38 of een eerdere nationale ongewenstverklaring, dan gaat de IND er gedurende de beoordeling van de aanvraag vanuit dat de vreemdeling rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, eerste lid, aanhef en onder e Vw heeft. In dat geval is bewaring niet mogelijk.

Inreisverbod en EU-recht

- Als een vreemdeling over een niet-actief inreisverbod beschikt en een aanvraag voor een EU-document als bedoeld in artikel 9 Vw doet, dan hoeft deze aanvraag niet meer te worden gezien als een verzoek tot opheffing van het inreisverbod. De aanvraag dient in plaats daarvan inhoudelijk te worden beoordeeld en kan niet worden afgewezen onder verwijzing naar het inreisverbod.

LET OP: als de vreemdeling aan de voorwaarden voldoet, dient, naast een inhoudelijke toets aan de voorwaarden van het verzochte EU-recht, altijd te worden nagegaan of de openbare-orde-aspecten die aanleiding vormden voor de oplegging van het IRV alsnog tot een afwijzing moeten leiden. Daarbij wordt opnieuw en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel bezien of sprake is van een daadwerkelijke, voldoende ernstige en actuele bedreiging voor de openbare orde. Alleen als hierop een inwilliging volgt, dient het inreisverbod ambtshave te worden opgeheven.

- Bij een aanvraag van een **derdelands familielid** van een Unieburger voor toetsing aan Richtlijn 2004/38/EG (vrij verkeer), waarbij aan dit derdelands familielid een IRV is opgelegd, geldt de volgende werkwijze:
 - Als de vreemdeling aan de voorwaarden voldoet, maar er sprake is van een gevaar voor de openbare orde wegens een opgelegd zwaar inreisverbod, dan dient de aanvraag op grond van de openbare orde te worden afgewezen.^{7 8} Het inreisverbod dient te worden omgezet in een ongewenstverklaring (ex artikel 67 Vw). De vreemdeling valt als gezinslid van een Unieburger immers onder het Unierecht. Aan een gemeenschapsonderdaan kan geen inreisverbod, maar wel een ongewenstverklaring worden opgelegd.

⁷ Zie voor de voorwaarden WI 2023/3: [WI 2023/3 Het recht van de Europese Unie - Immigratie- en Naturalisatiedienst](#).

⁸ Deze bedreiging van de openbare orde moet nog altijd daadwerkelijk, voldoende ernstig en actueel zijn. Dit moet opnieuw worden beoordeeld met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.

- Als de vreemdeling niet aan de voorwaarden voldoet omdat hij niet daadwerkelijk als familielid kan worden aangemerkt (vanwege een schijnhuwelijk, schijnrelatie of niet-samenwonende partners), dan wordt de aanvraag ook afgewezen. Het inreisverbod blijft in stand, omdat de vreemdeling in dit geval niet wordt aangewezen als begunstigde van Richtlijn 2004/38/EG.⁹ Richtlijn 2008/115 is in dat geval van toepassing.
 - Als de vreemdeling niet aan de voorwaarden voldoet omwille van een andere reden, maar wel kan worden aangemerkt als een familielid als bedoeld in de artikelen artikel 8.7 lid 2, 3 of 4 Vb, valt deze persoon onder de reikwijdte van Richtlijn 2004/38/EG en kan het inreisverbod niet in stand blijven. Wel kan mogelijk een verbod om in te reizen op grond van Richtlijn 2004/38/EG of een ongewenstverklaring worden opgelegd.
- Bij een aanvraag van een derdelands ouder van een minderjarig Nederlands kind (**Chavez**), of om andere situaties waarin sprake is van een afhankelijkheidsverhouding met een Unieburger, geldt de volgende werkwijze:
 - Als de vreemdeling aan de voorwaarden voldoet¹⁰, maar er gevaar is voor de openbare orde (bijvoorbeeld vanwege een opgelegd zwaar inreisverbod), dan dient de aanvraag op grond van de openbare orde te worden afgewezen.¹¹ Het inreisverbod blijft in stand. Anders dan bij een begunstigde onder Richtlijn 2004/38/EG wordt het inreisverbod dus niet omgezet naar een ongewenstverklaring.
 - Als de vreemdeling niet aan de voorwaarden voldoet¹², dan kan de vreemdeling geen rechten ontlenen aan artikel 20 VWEU. In dat geval wordt de aanvraag reeds op grond daarvan afgewezen en wordt het inreisverbod gehandhaafd.
- Het indienen van een aanvraag tot afgifte van een EU-document genereert in beginsel rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder e, Vw als er sprake is van een niet-actief inreisverbod. Bij een actief inreisverbod levert dit geen rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8 Vw op.

3 Toelichting

Op 5 december 2018 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan in een zaak van een vreemdeling die in vreemdelingenbewaring was gesteld (zie AbRS 5 december 2018, 201802759/1, HBV). Deze uitspraak heeft betrekking op de vraag welke gevolgen het arrest van het Hof van Justitie van 26 juli 2017, *Ouhrami*, ECLI:EU:C:2017:5902, heeft voor het rechtmatig verblijf van de vreemdeling aan wie een inreisverbod is opgelegd en die een aanvraag voor een verblijfsvergunning indient.

⁹ Tenzij men eerder wel onder RL 2004/38 viel. Zie de uitzondering op p. 38/39 van WI 2023/3 en het arrest *Chenchooliah* (zie C-94/18).

¹⁰ Zie voor de inhoudelijke voorwaarden IB 2023/31: IB 2023/31 Richtsnoeren inhoudelijke toetsing naar aanleiding van arrest Chavez-Vilchez - Immigratie- en Naturalisatiedienst.

¹¹ Deze bedreiging van de openbare orde moet nog altijd daadwerkelijk, voldoende ernstig en actueel zijn. Dit moet opnieuw worden beoordeeld met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.

¹² De vreemdeling voldoet bijvoorbeeld niet aan de voorwaarden als er geen zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat het minderjarige, Nederlandse kind ook gedwongen is de EU te verlaten als de derdelands ouder moet vertrekken.

De essentie is dat het opleggen van een inreisverbod sinds deze uitspraak pas effect sorteert na het vertrek uit de EU+. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen een actief en niet-actief inreisverbod.

- **Actief inreisverbod**: De vreemdeling heeft het grondgebied van de lidstaten van de EU (zonder Ierland), Noorwegen, IJsland, Liechtenstein en Zwitserland verlaten nadat aan hem een inreisverbod is opgelegd en de duur van het IRV is nog niet volledig doorgebracht buiten de EU+. ¹³
- **Niet-actief inreisverbod**: De vreemdeling heeft het grondgebied van de lidstaten (nog) niet verlaten nadat aan hem een inreisverbod is opgelegd.

Bepaalde gevolgen van het inreisverbod treden pas in werking nadat de vreemdeling het grondgebied van de lidstaten heeft verlaten. Toch zijn er ook direct na het opleggen van het inreisverbod gevolgen voor de vreemdeling: de vreemdeling kan strafrechtelijk worden vervolgd. ¹⁴

Maar sinds de Afdelingsuitspraak van 5 december 2018 staat een niet-actief inreisverbod rechtmatig verblijf in Nederland niet langer in de weg.

Dit betekent, anders dan voorheen werd aangenomen, het volgende:

- vreemdelingen met een niet-actief inreisverbod die een reguliere aanvraag indienen, hebben rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder f, Vw (voor asielaanvragen gold op grond van eerdere Afdelingsjurisprudentie al langer dat er sprake was van rechtmatig verblijf);
- vreemdelingen met een niet-actief inreisverbod die om toetsing van EU-recht vragen, hebben rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 onder e, Vw;
- ook in andere gevallen, zoals het indienen van rechtsmiddelen met schorsende werking of een toegewezen verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening, blokkeert het niet-actieve inreisverbod niet langer het rechtmatig verblijf – voor zover daar sprake van is ¹⁵;
- verblijfsaanvragen kunnen in de regel niet langer op grond van het niet-actieve inreisverbod afgewezen worden;
- een reguliere aanvraag terwijl een niet-actief inreisverbod is opgelegd, hoeft niet meer te worden gezien als een verzoek tot opheffing van het inreisverbod, zoals dat nu vooral bij het zware inreisverbod gebruikelijk is. Voorheen kon eerst pas na inwilliging van dit verzoek tot opheffing worden overgegaan tot inhoudelijke behandeling van de aanvraag;
- een zwaar niet-actief inreisverbod blokkeert niet langer het rechtmatig verblijf indien toepassing wordt gegeven aan artikel 64 Vw.

¹³ Zodra de vreemdeling na uitreis de volledige duur van het IRV buiten de EU+ heeft doorgebracht (en niet voortijdig is ingereisd), vervalt het IRV van rechtswege (automatisch).

¹⁴ Zie uitspraak Hoge Raad van 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1893.

¹⁵ Een bijzonder geval is een toegewezen voorlopige voorziening hangende bezwaar of beroep gericht tegen afwijzing van een verzoek om toepassing van artikel 64 Vw. Omdat de indiening van een verzoek om toepassing van artikel 64 Vw geen rechtmatig verblijf oplevert, zal het ingediende bezwaar of een toegewezen voorlopige voorziening dat effect ook niet hebben.

Met andere woorden: handel in bovengenoemde gevallen alsof er geen inreisverbod is opgelegd, zolang het inreisverbod nog niet actief is.

Het voorgaande laat uiteraard onverlet dat een verblijfsaanvraag altijd kan worden afgewezen op grond van de openbare orde, als de openbare-orde-aspecten daartoe aanleiding geven. Zie hiervoor artikel 3.77 Vb voor regulier en artikel 30b onder j, Vw voor asiel.

Nog steeds dient er in beschikkingen een clausule opgenomen te worden omtrent de strafbaarheid die volgt uit een opgelegd inreisverbod (artikel 108 Vw bij een licht inreisverbod, artikel 197 WvSr bij een zwaar inreisverbod). Ook wordt de vreemdeling bij oplegging van het terugkeerbesluit en het inreisverbod in het SIS gesignaleerd inzake terugkeer. Zodra de vreemdeling de EU+ uitreist, vervalt het terugkeerbesluit. Het inreisverbod wordt actief en de SIS-signalering inzake terugkeer wordt vervangen door een signalering inzake weigering toegang en verblijf.

4 Afstemming

Dit informatiebericht is afgestemd met JZ en RVN.

Disclaimer

Een informatiebericht is een mededeling aan de medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De informatieberichten zijn slechts tijdelijk van aard, en daarom is de geldigheidsduur beperkt. De informatieberichten helpen medewerkers van de IND om tijdig en op uniforme wijze in te spelen op actuele ontwikkelingen. In informatieberichten kan bijvoorbeeld aangegeven worden of er nieuw beleid komt, bijvoorbeeld n.a.v. een brief aan de Tweede Kamer, of dat een belangwekkende uitspraak is gedaan die nog bestudeerd wordt. Ook kan in informatieberichten aangegeven worden hoe moet worden gehandeld in afwachting van een werkinstructie of aanpassing van de beleidsregels die in de Vreemdelingencirculaire of Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap zijn opgenomen. Er kunnen overigens goede redenen bestaan om in een individueel geval maatwerk te leveren en van een informatiebericht af te wijken.