

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 2010

Op 4 maart 2010 heeft het Hof van Justitie (het Hof) uitspraak gedaan in de zaak Chakroun (C-578/08). In dit arrest heeft het Hof antwoord gegeven op prejudiciële vragen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de uitleg van Richtlijn 2003/86/EG betreffende het recht op gezinshereniging (de richtlijn).

Met deze brief informeer ik u mede namens de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie over de gevolgen van deze uitspraak voor het Nederlandse toetsingskader bij gezinshereniging. Gezien de demissionaire status van het kabinet wordt gevolg gegeven aan de uitspraak daar waar zulks strikt noodzakelijk is.

De uitspraak

In het arrest heeft het Hof twee elementen van het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid beoordeeld in het kader van de richtlijn gezinshereniging: de inkomenseis voor gezinsvorming (artikel 3.22 en artikel 3.74 Vb 2000) en het onderscheid dat de Nederlandse wetgeving maakt naar gelang de gezinsband voor (gezinshereniging) of na (gezinsvorming) de komst van de gezinshereniger naar Nederland tot stand is gekomen (artikel 3.22, lid 2 jo. artikel 3.74 Vb2000).

Het Hof heeft in de eerste plaats vastgesteld dat het Lidstaten op grond van artikel 7, lid 1, aanhef en sub c van de richtlijn is toegestaan te eisen dat het bewijs wordt geleverd dat de gezinshereniger beschikt over stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf en zijn gezinsleden te onderhouden, zonder een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand van de betrokken lidstaat. Het is dus niet zo dat Nederland geen inkomenseis meer mag stellen.

Ten aanzien van de hoogte van het vereiste inkomen heeft het Hof in antwoord op de eerste vraag van de Afdeling geoordeeld dat de Nederlandse inkomenseis bij gezinsvorming te hoog is. Bij de beoordeling van

de inkomsten mag rekening worden gehouden met de nationale minimumlonen en pensioenen, maar deze bevoegdheid is niet onbeperkt. Het Hof heeft op basis hiervan geoordeeld dat wel een bepaald referentiebedrag mag worden vastgesteld, maar dat gezinshereniging niet zonder meer mag worden uitgesloten wanneer hieraan niet wordt voldaan zonder de individuele situatie van iedere aanvrager in concreto te beoordelen. Bovendien staat artikel 7, lid 1, sub c van de richtlijn niet toe dat ook de aanvullende bijstand bij het bepalen van dit referentiebedrag wordt meegeteld. Derhalve acht het Hof de huidige norm van 120 procent van het minimumloon bij gezinsvorming niet conform de inkomenseis van de richtlijn.

In antwoord op de tweede vraag heeft het Hof aangegeven dat voor de toepassing van de inkomenseis als bedoeld in artikel 7, lid 1, aanhef en sub c van de richtlijn geen onderscheid mag worden gemaakt naargelang de gezinsband is ontstaan voor of na de komst van de gezinshereniger naar de gastlidstaat.

Gevolgen van de uitspraak

Als gevolg van de uitspraak kan het in Nederland in 2004 ingevoerde onderscheid tussen gezinsvorming en gezinshereniging niet in stand blijven. Dit heeft gevolgen voor zowel de inkomenseis als de leeftijds-grens; bij deze toelatingsvoorwaarden speelt het onderscheid een rol. De wijzigingen in dit toetsingskader zullen naar verwachting gevolgen hebben voor de instroom en de financiën.

Gevolgen voor de inkomenseis

Om uitvoering te geven aan het oordeel van het Hof zal het normbedrag waaraan moet worden voldaan bij gezinshereniging en gezinsvorming gelijklopend moeten zijn. Het wettelijk minimumloon (WML) zal hierbij als uitgangspunt gelden. Het Hof heeft geoordeeld dat de verwijzing naar het begrip «sociale bijstand» in de richtlijn moet worden uitgelegd als bijstand die in de plaats komt van ontbrekende stabiele, regelmatige en voldoende inkomsten, maar niet als bijstand ter dekking van bijzondere en onvoorziene kosten. Dit betekent dat de huidige verwijzing in het Nederlandse stelsel bij gezinsvorming naar de aanvullende bijstand, niet langer is toegestaan. In aansluiting bij de voorstellen in het kader van het moderne migratiebeleid, die op 10 en 11 februari 2010 met uw Kamer zijn besproken,¹ wordt de toetsing bij gezinshereniging en gezinsvorming naar aanleiding van de onderhavige Hofuitspraak gewijzigd in een toetsing aan het WML. Er zij aan herinnerd dat het bijstandsbedrag voor echt-paren en gezinnen op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) grosso modo overeenkomt met 100% WML. Voor gezinshereniging houdt deze aanpassing dus per saldo geen wijziging in; voor gezinsvorming betekent het een verlaging van de inkomenseis. Het onderscheid tussen gezinnen en alleenstaande ouders, dat voorheen tot uitdrukking kwam in de verschillende netto normbedragen van de WWB, wordt in het moderne migratiebeleid uitgedrukt in percentages van het (bruto) minimumloon (100, respectievelijk 70% WML).

Aan de vereiste individualisering van de toetsingsnorm wordt nu reeds invulling gegeven door het bestaande toetsingskader. Dit toetsingskader doet recht aan het respect voor gezinsleven en het recht op gezinshereniging waaraan dit kabinet hecht. Dit komt in de eerste plaats tot uitdrukking in het onderscheid dat wordt gemaakt bij de inkomenseis naar gelang de samenstelling van het gezin (gezin met kinderen of alleenstaande ouder). Daarnaast zijn nu reeds uitzonderingen op de inkomenseis voorzien indien de hoofdpersoon 65 jaar of ouder is of blijvend arbeidsongeschikt (artikel

¹ Handelingen II 2009/10, nr. 53, p. 4861–4888 en nr. 54, p. 4930–4943.

3.22, lid 3 Vb 2000). Ook wordt bij voorgenomen afwijzing aandacht besteed aan eventuele bijzondere omstandigheden, die tot afwijking van het terzake gevoerde beleid nopen (artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht; Awb). Bovendien vindt bij iedere voorgenomen afwijking van een verzoek om gezinshereniging of gezinsvorming een toetsing aan artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) plaats, waarbij alle belangen van de individuele zaak worden betrokken en gewogen. Ook deze toetsing kan ertoe leiden dat in individuele gevallen wordt afgezien van onverkorte handhaving van de inkomenseis.

Gevolgen voor de leeftijdseis

Gegeven het feit dat onderscheid tussen gezinsvorming en gezinshereniging niet langer is toegestaan, kan ook het onderscheid dat wordt gemaakt ten aanzien van de leeftijdseis (18 jaar bij gezinshereniging; 21 jaar bij gezinsvorming) niet langer worden gehandhaafd. De richtlijn staat toe een leeftijdseis te hanteren van maximaal 21 jaar. In de brief aan uw Kamer betreffende de kabinetsaanpak huwelijks- en gezinsmigratie van 2 oktober vorig jaar,¹ van de toenmalige Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en mij, is aangegeven dat de inzet van het kabinet er in Europees verband op gericht zal zijn deze leeftijdseis in de richtlijn te verhogen naar 24 jaar. Deze brief is tijdens een algemeen overleg met uw Kamer op 18 november 2008 en op 2 december 2009 besproken. In lijn met deze inzet wordt, vooruitlopend op een eventuele wijziging van de richtlijn, nu reeds een algemene leeftijdseis bij gezinsvorming en gezinshereniging van 21 jaar gehanteerd teneinde de voorwaarden voor beide vormen van gezinsmigratie gelijk te trekken. Dit is in lijn met artikel 4, lid 5 van de richtlijn gezinshereniging. De wijziging van de leeftijdseis heeft uiteraard geen gevolgen voor de toelatingsvoorwaarden van nareizende gezinsleden van erkende vluchtelingen in het kader van artikel 28 Vreemdelingenwet 2000.

Bij de introductie van de verhoogde toelatingsvoorwaarden bij gezinsvorming in 2004² is besloten een positieve uitzondering te maken indien er sprake was van bestaande gezinsbanden (gezinshereniging). Nu beide categorieën gezinsvorming en gezinshereniging op basis van dezelfde normen moeten worden beoordeeld, kan worden verwacht dat er vaker uitzonderingen op het beleid zullen moeten worden gemaakt op basis van individuele overwegingen. Hierbij merk ik nog op dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in een beslissing van 20 oktober 2005 heeft geoordeeld dat het stellen van een inkomenseis van 100 procent van de bijstandsnorm in het algemeen niet onredelijk is.³

Numerieke en financiële gevolgen

Het is op voorhand niet met zekerheid vast te stellen wat de gevolgen zijn voor de instroom van vreemdelingen in het kader van gezinsvorming en gezinshereniging. Als gevolg van de beleidswijzigingen waartoe de uitspraak noopt, zal de instroom van gezinsvormers naar verwachting stijgen omdat de inkomenseis wordt verlaagd. Tegelijkertijd wordt er tijdelijk (gedurende maximaal drie jaar) een daling van de totale instroom voorzien als gevolg van de verhoging van de leeftijdseis voor gezinshereniging. Bovendien zullen binnenkort de eisen voor het basisexamen inburgering in het buitenland worden verhoogd, zoals aangekondigd in de planningsbrief huwelijks- en gezinsmigratie van 18 december 2009.⁴ Welk numeriek effect de wijzigingen per saldo zullen hebben, valt nu nog niet met zekerheid te zeggen.

¹ Kamerstukken II, 2009/10, 32 175, nr. 1.

² Besluit van 29 september 2004 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de implementatie van de Richtlijn 2003/86/EG, Stb. 2004, 496.

³ Zaak Haydarie tegen Nederland, nr. 8876/04.

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 175, nr. 5.

Ook de totale omvang van de financiële gevolgen van de beleidswijzigingen is op dit moment nog onduidelijk. De gevolgen zijn in de eerste plaats gelegen in de extra werklast voor de IND door een mogelijke verhoogde instroom en een meer op het individu afgestemde besluitvorming. Voor wat betreft het beroep op de bijstand blijft voor vreemdelingen onverkort gelden dat een beroep op publieke middelen gevolgen kan hebben voor het verblijfsrecht (artikel 3.4, lid 4 Vb2000). Indien zich een stijging in de instroom voordoet zal dit ook gevolgen hebben voor de uitvoering van de inburgering in het buitenland en in Nederland. Voor de examens in het buitenland heeft dat geen financiële consequenties, omdat de exploitatiekosten volledig uit de opbrengsten van het examengeld worden bekostigd. Een toename van het aantal inburgeringsplichtigen in Nederland dat het inburgeringsexamen moet behalen en daarvoor een inburgeringsvoorziening nodig heeft, heeft evenmin directe financiële gevolgen. Een mogelijk gevolg is echter dat er verdringing plaatsvindt binnen het participatiebudget. Gemeenten hebben immers beleidsvrijheid om te bepalen aan welke groepen zij als eerste een inburgeringsvoorziening aanbieden.

Ten aanzien van eerdere aanvragen die zijn afgewezen op de inkomenseis merk ik op dat niet inzichtelijk kan worden gemaakt in hoeveel gevallen sinds 2005 aanvragen om gezinsvorming zijn afgewezen op de grond dat niet werd voldaan aan de 120 procent-eis, terwijl wel aan de 100 procent-eis zou zijn voldaan. Dergelijke nauwkeurige registratie is op dit moment bij de IND niet voorhanden. Met de geleidelijke invoering van INDIGO zal meer gedetailleerde informatie beschikbaar zijn ter zake van nieuwe aanvragen. Voor zover zaken op het moment van de uitspraak op 4 maart 2010 in rechte onaantastbaar waren geworden (dat wil zeggen: er stond geen bezwaar of (hoger) beroep meer open en de termijn daarvoor was verstreken) zie ik geen mogelijkheid op deze beslissingen terug te komen. Herziening van deze zaken is dus niet mogelijk. Het staat betrokkenen wel vrij een nieuwe aanvraag in te dienen.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin