

EU-recht en nationale ontwikkelingen

Kroniek gezinshereniging I

Deze kroniek betreft de periode 2011-2013. De indeling is als volgt:

- 1 Inleiding
- 2 Gezinshereniging met EU-burgers
 - 2.1 Het begrip 'duurzame relatie'
 - 2.2 Europaroute
 - 2.3 Familieleden die vallen onder de werkingssfeer van richtlijn 2004/38/EG
 - 2.4 Het 'feitelijk-gedwongen-het-grondgebied-van-de-EU-te-verlaten' criterium
- 3 Groenboek Gezinshereniging
- 4 Associatierecht en gezinshereniging
- 5 Inburgering
 - 5.1 Inburgering in het buitenland
 - 5.2 Wijziging wet inburgering
- 6 Leges
 - 7 Aanscherping eisen gezinsmigratie
 - 7.1 Beperking gezinsmigratie tot het kerngezin
 - 7.2 Afschaffing en herinvoering gezinshereniging bij ongehuwde partner
 - 7.3 Voortgezet verblijf van drie naar vijf jaar
 - 7.4 Invoering wachttermijn
- 8 Wet modern migratiebeleid en Visumwet
- 9 Nareis
- 10 Slotbeschouwing

1 Inleiding

Dit is de eerste kroniek gezinshereniging die in Asiel&Migrantenrecht verschijnt. In 2010 schreef Sarah van Walsum de mooie overzichtsartikelen jurisprudentie gezinsleven deel I en II.¹ Omdat gezinshereniging zich een vaste plek op de politieke en juridische agenda heeft verworven, is nu gekozen voor een kroniek die qua periode aansluit op de periode die door deze overzichtsartikelen wordt gedekt: de jaren 2011 tot en met 2013. Deze kroniek is in tweeën geknipt. In het tweede deel zal de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ten aanzien van artikel 8 EVRM worden besproken. Dit eerste deel bespreekt de ontwikkelingen in het EU-recht en nationale ontwikkelingen. De herziening van de Vreemdelingencirculaire is grotendeels buiten beschouwing gelaten.

1 S. Van Walsum, Jurisprudentie over migratierecht en gezinsleven. Deel I: de Europese Richtlijnen. A&MR 2010/9, ve10002106; en S. Van Walsum, Jurisprudentie over migratierecht en gezinsleven. Deel II: artikel 8 EVRM, A&MR 2010/10, ve10002322.

2 Gezinshereniging met EU-burgers

2.1 Het begrip 'duurzame relatie'

Vanaf eind januari 2009 kon bij aanvragen voor verblijf bij Unieburger op grond van een duurzame relatie het bestaan van deze relatie alleen nog worden aangetoond door een bewijs van recente samenwoning voor een periode van zes maanden of het hebben van een gezamenlijk kind.² Voor samenwoning in Nederland gold als enig toegelaten bewijsmiddel een bewijs van inschrijving in het GBA.

In hoger beroep tegen de uitspraak van de Voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam,³ ingesteld door de minister van Justitie, oordeelt de Afdeling op 6 september 2011, dat door 'uitsluitend een GBA-inschrijving gedurende zes maanden, danwel de geboorte van een kind, als bewijs van de gestelde duurzame relatie te accepteren' de minister een te beperkte uitleg geeft aan het begrip 'deugdelijk bewezen duurzame relatie' in artikel 3 lid 2 sub b van Richtlijn 2004/38.⁴

2 *Stcr.* 2009, 138, ve09000146.

3 Rb. Amsterdam (vzr.) 18 augustus 2010, AWB 09/43014 en AWB 10/27783.

4 ABRvS 6 september 2011, JV 2011/429, ve11002169.

De beleidsregels ten aanzien van de bewijsstukken waarmee een duurzame relatie kan worden aangetoond zijn naar aanleiding van deze Afdelingsuitspraak met ingang van 1 januari 2012 aangepast.⁵ Wel wordt nog vastgehouden aan de voorwaarde dat de partners recentelijk gedurende zes maanden een gezamenlijke huishouding hebben gevoerd of een gezamenlijk kind hebben.

Op 26 april 2012 concludeerde de Afdeling dat het beleid dat een duurzame relatie tussen een Unieburger en zijn ongehuwde partner alleen wordt aangenomen indien zij gedurende een termijn van zes maanden een gezamenlijke huishouding voeren of (recentelijk) hebben gevoerd, niet discriminatoir is

cember 2013 is de Conclusie van Advocaat-Generaal Sharpston verschenen.¹⁰

Ten aanzien van de twee gevallen waarin een Unieburger in een andere lidstaat op grond van artikel 21 VWEU of als ontvanger van diensten heeft verbleven¹¹, concludeert Sharpston dat onder het begrip 'verblijf' in de context van het recht op vrij verkeer en verblijf verstaan moet worden dat een Unieburger verblijf heeft in een andere lidstaat als hij van die lidstaat het gewone centrum van zijn belangen maakt.¹² Het doet volgende de Advocaat-Generaal dan niet ter zake of die EU-burger elders een andere vorm van verblijf aanhoudt dan wel of zijn fysieke aanwezigheid in de woon-

Het bewijs van een duurzaam partnerschap kan met elk passend middel worden aangetoond.

ten opzichte van het reguliere vreemdelingenrecht waar geen eis van gezamenlijke inschrijving of huishouding geldt.⁶ In de richtsnoeren voor een betere omzetting van Richtlijn 2004/38/EG geeft de Commissie enige invulling aan het begrip duurzame relatie.⁷ Lidstaten mogen een minimumduur van de relatie als criterium voor de duurzaamheid vaststellen maar moeten dan ook wel andere relevante aspecten in overweging nemen (zoals bijvoorbeeld een gezamenlijke hypotheek). Het bewijs van een duurzaam partnerschap kan met elk passend middel worden aangetoond. Het is de vraag of de Nederlandse invulling in overeenstemming is met de richtsnoeren van de Commissie; het Hof van Justitie is nog niet gevraagd zich uit te spreken over het begrip duurzame relatie.

2.2 Europaroute

Derdelander familieleden van Unieburgers die gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer kunnen sinds de arresten Singh, Carpenter en Eind van het Hof van Justitie van de EU (hierna 'HvJEU') onder bepaalde voorwaarden een afgeleid verblijfsrecht in de thuislidstaat van de Unieburger aan het Unierecht ontlelen.⁸ In de Nederlandse rechtspraktijk speelde de vraag in welke situaties wel, en wanneer een derdelander gezinslid niet een afgeleid verblijfsrecht in de thuislidstaat aan Richtlijn 2004/38/EG kan ontlelen. Is het noodzakelijk dat de Nederlander bij wie verblijf wordt beoogd in een andere lidstaat heeft gewoond, of is het voldoende dat hij daar (een gedeelte van de tijd) werkt voor een werkgever in die andere lidstaat, of voor een Nederlandse werkgever? En wat als de Nederlander niet in een andere lidstaat heeft gewerkt maar daar heeft verbleven op grond van zijn burgerschapsrechten (artikel 21 VWEU), of als ontvanger van diensten? Over deze situaties zijn prejudiciële vragen gesteld door de Afdeling bestuursrechtspraak in twee verwijzingsuitspraken van 5 oktober 2012.⁹ Deze zaken zijn door het HvJEU gevoegd. Op 12 de-

lidstaat regelmatig of onregelmatig wordt onderbroken.¹³ Als een Unieburger woont in zijn eigen land, maar werkt in een andere lidstaat,¹⁴ is het verblijfsrecht van zijn derdelander familieleden afhankelijk van een aantal factoren: hoe nauw is de familieband met de Unieburger? En wat is het causale verband tussen de woonplaats van het gezin en de uitoefening van de rechten van vrij verkeer door de EU-burger? Sharpston concludeert:

'In het bijzonder moet het familielid een verblijfsrecht toekomen indien de ontzegging van dat recht tot gevolg zou hebben dat de EU-burger ander werk zou zoeken dat niet de uitoefening van rechten van vrij verkeer zou meebrengen, of tot gevolg zou hebben dat hij naar een andere lidstaat zou verhuizen. Het doet in dat verband niet ter zake of de EU-burger een grensarbeider is dan wel zijn recht van vrij verkeer uitoefent om de arbeidsovereenkomst na te komen die hij heeft gesloten met een werkgever die is gevestigd in de lidstaat waarvan de EU-burger de nationaliteit heeft en waarin hij woont.'¹⁵ In een naschrift dringt de AG erop aan dat het Hof een 'duidelijke en gestructureerde leidraad verschaft' over een afgeleid verblijfsrecht in dergelijke situaties.¹⁶

De maatschappelijke en politieke onrust in Nederland ten aanzien van vrij verkeer en misbruik van Unie-recht heeft geleid tot een brief die Nederland samen met Duitsland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk aan de JBZ-raad (Justitie en Binnenlandse Zaken Raad van de EU) heeft gezonden voor de bijeenkomst van 6-7 juni 2013. In deze brief dringen de genoemde landen aan op maatregelen ter bestrijding van misbruik van het vrij verkeer, sociale zekerheid en het omzeilen van nationale immigratiecontrole door EU burgers en derdelander familieleden.¹⁷ Dit laatste punt heeft in de reactie van de Commissie¹⁸ en in de Mededeling van de Commissie van

5 WBV 2011/17, p. 24, ve11003211.

6 ABRvS 26 april 2012, JV 2012/336 m.nt. Oosterom-Staples, ve12001162.

7 COM(2009) 313 def., p.4, ve09000943.

8 HvJEG C-370/90 (*Surinder Singh*), MR 1993/2 m.nt. N. Mole, ve07002039,, C-60/00 (*Carpenter*), JV 2002/290 m.nt. P. Boeles, ve02000556 en C-291/05 (*Eind*), JV 2008/1 m.nt. C.A. Groenendijk, ve07002320.

9 ABRvS 5 oktober 2012, 201007849/1/T1/V2 en 201108230/1/T1/V4, JV 2012/468, ve12002036, en ABRvS 5 oktober 2012, 201011889/1/T1/V4 en 201108529/1/T1/V4, JV 2012/469, ve12002037.

10 HvJEU 12 december 2013, C-456/12 (O.) en C-457/12 (S.) Conclusie A-G, ve13002501.

11 C-456/12, ve13002501.

12 Zie C-456/23, r.o. 96 -100.

13 Zie r.o. 102-104.

14 C-457/12, ve13002501.

15 Zie r.o. 159.

16 Zie r.o. 158.

17 Zie Raadsdocument 10313/13.

18 Zie Raadsdocument 10316/13.

november 2013¹⁹ geen specifieke uitwerking gekregen. Wel gaat de Commissie in op de bestrijding van misbruik, fraude en schijnhuwelijken.

2.3 Familieleden die vallen onder de werkingssfeer van Richtlijn 2004/38/EG

Over de uitleg van het begrip 'ten laste zijn' zoals neergelegd in artikel 2 lid 2 sub c van Richtlijn 2004/38/EG heeft het Kamarrätt i Stockholm, Migrationsöverdomstol in Zweden prejudiciële vragen aan het HvJEU gesteld. Op 16 januari 2014 heeft het Hof uitspraak gedaan:²⁰ lidstaten mogen bij kinderen van 21 jaar of ouder niet de voorwaarde stellen dat zij hebben getracht werk te vinden in het land van herkomst, overheidssteun te krijgen of anderszins steun te krijgen om in hun levensonderhoud te voorzien voordat ze kunnen worden aangemerkt als een 'familie lid ten laste van ...' in de zin van artikel 2 lid 2 sub c.

In de zaak Rahman²¹ oordeelde het Hof van Justitie dat lidstaten niet verplicht zijn familieleden toe te laten die ten laste zijn van een EU burger of zijn echtgenoot en die niet vallen onder artikel 2 lid 2 sub c van Richtlijn 2004/38/EG. Lidstaten dienen wel nauwkeurig naar de persoonlijke situatie te kijken en een eventuele afwijzing te motiveren. Lidstaten hebben op grond van artikel 3 lid 2 van de richtlijn een ruime beoorde-

burger van de Unie ontleende rechten zoals bepaald in artikel 20 VWEU. Na deze uitspraak van het Hof zijn door rechters in verschillende landen vragen gesteld over de betekenis van dit arrest voor andere situaties. Dit heeft geleid tot uitspraken in de zaken Dereci²⁴, Iida²⁵, O. S. en L.²⁶ en Alokpa en Moudoulou²⁷. In de zaak Dereci heeft het Hof het criterium van het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie verbonden rechten nader ingevuld. Dit is een criterium van zeer bijzondere aard en heeft betrekking op gevallen waarin een Unieburger niet alleen feitelijk gedwongen is de lidstaat van zijn nationaliteit te verlaten, maar het grondgebied van de hele Unie. Hiervan is geen sprake als het voor burgers van de Unie 'wenselijk is, om economische redenen of om de eenheid van de familie op het grondgebied van de Unie te bewaren, dat de leden van zijn familie, die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, bij hem op het grondgebied van de Unie verblijven'.²⁸

De gevoegde zaken O.S. en L. hebben weer nieuwe gezichtspunten opgeleverd.²⁹ Het Hof overweegt in deze zaak: 'of de betrokken burgers van de Unie feitelijk de voornaamste aan hun status verbonden rechten niet zouden kunnen uitoefenen, zijn ook relevant de vraag naar het gezag over de kinderen van de gezinsherenigers en de omstandigheid dat deze kinderen deel uitmaken van samengestelde gezinnen.'³⁰

In Nederland is het Dereci-criterium door de Afdeling bijzonder terughoudend uitgelegd.

lingsmarge om voorwaarden voor toelating van overige familieleden te stellen voor zover deze voorwaarden in overeenstemming zijn met de gebruikelijke betekenis van het woord 'vergemakkelijken'.

2.4 Het 'feitelijk-gedwongen-het-grondgebied-van-de-EU-te-verlaten' criterium

De meest spraakmakende ontwikkeling op het gebied van gezinshereniging die zich in deze kroniekperiode heeft voorgedaan is misschien wel het arrest *Ruiz Zambrano*.²² Op 8 maart 2011 deed het HvJEU uitspraak in de zaak van Colombiaanse ouders zonder verblijfsrecht met Belgische jonge kinderen.²³ Het Hof concludeerde dat door het weigeren van een verblijfsrecht en een werkvergunning aan de vader de kinderen gedwongen zouden worden het grondgebied van België te verlaten om hun ouders te volgen. Hierdoor zou hun het effectieve genot worden ontzegd van de belangrijkste aan hun status van

In de zaak Alopka, waarin Franse kinderen in Luxemburg wonen en worden verzorgd door een derdelander moeder, oordeelde het Hof dat eerst onderzocht moet worden of de kinderen op grond van artikel 7 van richtlijn 2004/38/EG een verblijfsrecht hebben, waarmee de moeder als hun enige verzorger een afgeleid verblijfsrecht zou hebben.³¹ Is dat niet het geval dan kunnen de kinderen met hun moeder naar Frankrijk, volgens het Hof, als de kinderen anders gedwongen zouden zijn het grondgebied van de Unie te verlaten. Luxemburg heeft op grond van artikel 20 VWEU in dit geval geen verplichting de moeder verblijf toe te staan.³²

Deze uitspraken hebben tot dusver nog geen volledige duidelijkheid verschaft over de vraag wanneer er sprake is van een feitelijk gedwongen vertrek van het grondgebied van de Unie.

In Nederland is het Dereci-criterium door de Afdeling bijzonder terughoudend uitgelegd in een viertal uitspraken van 7

19 COM(2013) 837 def.

20 HvJEU 16 januari 2014, C-423/12 (*Reyes*), ve14000083. Zie ook de Conclusie van Advocaat-Generaal Mengozzi van 6 november 2013, ve13002174.

21 HvJEU 5 september 2012, C-83/11 (*Rahman* e.a.), JV 2012/456, m.nt. P. Boeles, ve12001875. Zie ook S.K. van Walsum, Uitspraak van de maand HvJEU 5 september 2012, C-83/11. 'Meer duidelijkheid over verruimde gezinshereniging', *Asiel & Migrantenrecht* 2012/08, ve12002163.

22 Naar aanleiding van deze zaak en de doorwerking hiervan in de Hofjurisprudentie en nationale jurisprudentie zijn vele publicaties verschenen. Zie b.v. J. D'Oliveira, Uitspraak van de maand. 'Unieburger in eigen land', A&MR 2011/2, ve11000807; L.J. Ankersmit en W.W. Geurtsen, 'Ruiz Zambrano: de interne situatie voorbij', A&MR 2011/4, ve11001302, Ruiz Zambrano en de non-EU ouders van (bina) Nederlandse kinderen', A&MR 2011/7, ve11002388.

23 HvJEU 8 maart 2011, C-34/09 (*Ruiz Zambrano*), JV 2011/146, m.nt. Boeles, ve11000568.

24 HvJEU 5 november 2011, C-256/11 (*Dereci* e.a.), JV 2012/6 m.nt. C.A. Groenendijk, ve11002794.

25 HvJEU 8 november 2012, C-40/11 (*Iida*), ve12002235.

26 HvJEU 6 december 2012, C-356/11 en C-357/11 (O.S. en L.), JV 2013/87, ve12002415.

27 HvJEU 10 oktober 2013, C-86/12 (*Alokpa* en *Moudoulou*), JV 2013/378, ve14000092.

28 HvJEU 15 november 2011 C 256/11 (*Dereci* e.a.) r.o. 68, ve11002794.

29 Zie ook T. Weterings, 'Uitspraak van de maand HvJEU van 6 december 2012, C-356/11 en C-357-11 (O.S. en L.)', ve13002154.

30 HvJEU van 6 december 2012, C-356/11 en C-357-11 (O.S. en L.), r.o. 51, ve12002415. Zie ook r.o. 56 waaruit blijkt dat het bij de vraag of er sprake is van een afhankelijkheidsrelatie gaat op wie de wettelijke, financiële en affectieve last voor de jonge Unieburger rust.

31 HvJEU C-86/12, r.o. 33-35.

32 Zie ook: T. Weterings, Uitspraak van de maand: Alopka e.a.: Ruiz Zambrano nu eindelijk verduidelijkt?, *Asiel & Migrantenrecht* 2013/8, ve13000411.

maart 2012.³³ Samengevat is de lijn van de Afdeling dat alleen in het geval een Nederlands kind verzorgd wordt door een alleenstaande niet-Nederlandse ouder en de andere ouder volledig uit beeld is of feitelijk niet voor het kind kan zorgen (bijvoorbeeld omdat het in de gevangenis zit) er sprake is van een situatie waarin het kind feitelijk gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten als de verzorgende ouder geen verblijfsrecht in Nederland zou krijgen. Als er wel een Nederlandse ouder is te traceren, ligt dat volgens de Afdeling anders. De Afdeling gaat ervan uit dat Nederlanders aanspraak kunnen maken op een uitkering en hulp en ondersteuning bij zorg en opvoeding. Van hen wordt verwacht dat ze daarvan gebruik maken als daarmee wordt voorkomen dat een Unieburger gedwongen wordt het grondgebied van de Unie te verlaten.³⁴ Deze lijn van de Afdeling is neergelegd in de Vreemdelingencirculaire³⁵ en nog steeds richtinggevend voor de toetsing van zaken met een Nederlands kind en een derde-lander ouder zonder verblijfsrecht.³⁶

Een uitspraak van de Afdeling van 25 augustus 2013 maakt echter duidelijk dat als in een aanvraag voldoende bewijs wordt geleverd dat de Nederlandse ouder feitelijk niet in staat is voor de kinderen te zorgen aangenomen kan worden dat aan het 'feitelijk-gedwongen-het-grondgebied-van-de-EU-te-verlaten' criterium is voldaan. In de desbetreffende zaak was een verklaring overgelegd waarin Bureau Jeugdzorg onder meer stelde dat de kinderen uit huis geplaatst zouden worden als de vader geen verblijfsrecht kreeg.³⁷

Wat betreft de vergunningaanvraag op basis van artikel 20 VWEU heeft de Afdeling geoordeeld dat het vereiste van het indienen van een reguliere aanvraag, met de daarbij horende leges, onevenredig bezwarend is. Een aanvraag voor afgifte van een document ex artikel 9 lid 2 Vw sluit volgens de Afdeling beter aan bij het verblijfsrecht voortvloeiend uit artikel 20 VWEU.³⁸

In aansluiting op deze uitspraak oordeelde de Afdeling dat de teveel betaalde leges gerestitueerd dienen te worden en de verblijfsduur aangepast moet worden aan de verblijfsduur voor een document ex artikel 9 lid 2.³⁹

In een uitspraak van 17 december 2012 oordeelde de Centrale Raad van Beroep (CRvB) dat het arrest Ruiz Zambrano betekent dat als hier voor de toekenning van kinderbijslag een beroep op wordt gedaan de Sociale Verzekeringsbank verplicht is te onderzoeken of de niet-Nederlandse moeder een verblijfsrecht bij haar kinderen toekomt op grond van artikel 20 VWEU.⁴⁰ Verder volgt uit *Zambrano* volgens de CRvB dat het nuttig effect verbonden aan de status van burger van de Unie betekent, dat de ouder die een verblijfsrecht toekomt ook over voldoende

bestaansmiddelen moet kunnen beschikken om in zijn eigen onderhoud en dat van zijn gezin te voorzien.

In navolging van de uitspraken van CRvB van 17 december 2012 en van de ABRvS van 9 augustus 2013 oordeelde de rechtbank Amsterdam dat de Gemeente Amsterdam niet zonder meer een bijstandsuitkering had mogen weigeren zonder vast te stellen dan wel bij de IND te informeren of aanvrager van rechtswege een verblijfsrecht had op grond van artikel 20 VWEU.⁴¹

3 Groenboek Gezinshereniging

Op 15 november 2011 heeft de Europese Commissie het Groenboek Gezinshereniging uitgebracht.⁴² Dat was de start van een publieke consultatie met betrekking tot Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging. Al in de Richtlijn zelf en in het Stockholmprogramma stond de opdracht om de Richtlijnen te evalueren en wijzigingen voor te stellen.⁴³ Vooral in de binnenlandse politieke context in Nederland was het opstellen van het Groenboek relevant, omdat de Nederlandse regering vergaande beleidsvoornemens had waarvoor amendementen van de richtlijn noodzakelijk waren.⁴⁴ Echter, bijna alle vragen die de Europese Commissie in het Groenboek opwierp leken een versterking van de rechtspositie van de gezinsleden en gezinshereniger als achtergrond te hebben.⁴⁵ Lidstaten en maatschappelijke organisaties hebben op de publieke consultatie gereageerd.⁴⁶ De meeste voorstellen van de Nederlandse regering om de Richtlijn restrictiever te maken werden niet worden ondersteund door een meerderheid van de lidstaten.⁴⁷ De Europese Commissie heeft inmiddels bekend gemaakt niet voornemens te zijn de Richtlijn te openen voor heronderhandeling. De Commissie heeft laten doorschemeren te zullen komen met richtsnoeren over de interpretatie van de richtlijn.⁴⁸

4 Associatierecht en gezinshereniging

Op 9 december 2010 oordeelde het HvJEU in de zaak Toprak en Oguz dat de standstillbepaling in artikel 13 van Besluit 1/80 ook van toepassing is op Turkse werknemers die in het kader van gezinshereniging naar Nederland zijn gekomen en die nog niet onder het werknemersbegrip van artikel 6 van het ge-

33 ABRvS 7 maart 2012, nrs. 201011743/1/V1, *JV* 2012/161, ve12000607, 201102780/1/V1, *JV* 2012/162, ve12000608, 201105729/1/V1, *JV* 2012/163, ve12000609 en 201108763/1/V2, *JV* 2012/164, ve12000610.

34 ABRvS 7 maart 2012, *JV* 2012/164, r.o. 2.5.4.

35 *Stcr.* 2012, 26248, 21 december 2012. Wijziging van B2/10.Vc, ve12002551.

36 Zie ook het overzichtsartikel van G.G. Lodder, 'Het Zambrano-criterium in Nederland een tussenstand', *Asiel & Migrantenrecht* 2013/1, ve13000385.

37 ABRvS 25 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:971, ve13001792.

38 ABRvS 9 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:725, *JV* 2013/318.

39 ABRvS, 15 oktober 2013, 201208333/1/V3 [ECLI:NL:RVS:2013:1611], *JV* 2013/411.

40 CRvB 17 december 2012, 09/6110 AKW, 11/121 AKW, *JV* 2013/106 m.n. P.E. Minderhoud, L.JN: BY6418, ve13000072.

41 Rb. Amsterdam 19 september 2013, AMS 12/4099, ve13001888.

42 COM(2011)735 definitief, Groenboek inzake het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen die in de Europese Unie verblijven (Richtlijn 2003/86/EG, ve03001574).

43 Zie artikel 19 van Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging. OJ L251/12, ve03001574. Zie verder Europese Raad, Het programma van Stockholm – een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger. OJ 2010/C 115/30.

44 Zie de voorstellen in de door de minister gepubliceerde 'Roadmap Europese inzet migratiebeleid', *Kamerstukken II* 2010-2011, 30573 nr. 61 (bijlage), ve10002400.

45 M. Klaassen, G. Lodder & P. Rodrigues, Groenboek Gezinshereniging, A&MR 2012/1, ve12000463.

46 Zie http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/consulting_0023_en.htm voor een overzicht van alle reacties.

47 M. Klaassen & J. Sondergaard, The Netherlands as the black sheep of the family? How the Dutch response to the Commission's Green Paper on Family Reunification compares to the reactions of the other member states, A&MR 2012/8.

48 *ibid.*, p. 12.

noemde besluit vallen.⁴⁹ De zaak betreft twee Turkse mannen die in het kader van gezinshereniging bij hun echtgenote in Nederland zijn komen wonen. Binnen drie jaar waren ze van hun echtgenotes gescheiden, waardoor ze geen recht hadden op voortgezet verblijf. De regeling dat pas na drie jaar rechtmatig verblijf een zelfstandig voortgezet verblijf wordt toegestaan stamt uit 2001. Aangezien hierdoor een verslechtering in rechtspositie van de Turkse werknemers ontstaat, oordeelt het HvJEU dat dit een schending is van de standstill-bepaling. Het feit dat niet wordt voldaan aan het werknemersvereiste van artikel 6 van Besluit 1/80 is hierbij irrelevant.

De Europese Commissie acht het afwijzen van een aanvraag tot gezinshereniging enkel op grond van het niet voldoen aan de inburgeringseis in het buitenland strijdig met de richtlijn.

Deze uitspraak zou volgens de Minister niet leiden tot nog meer beleidswijzigingen die strijdig zijn met de standstill bepaling.⁵⁰ Dit was echter wel het geval. Op 16 augustus 2011 oordeelde de Centrale Raad van Beroep dat aan Turkse werknemers en hun gezinsleden die vallen binnen de werkingssfeer van het Associatierecht geen inburgeringsplicht kan worden opgelegd.⁵¹ Dit geldt ook voor inburgering als toelatingsvereiste in gezinsherenigingsaanvragen.⁵² Ook bleek het in 2003 afgeschafte drijereenbeleid binnen de standstillbepaling te vallen.⁵³

5 Inburgeringsmaatregelen

5.1 Inburgering in het buitenland

De Wet inburgering buitenland (Wib) komt steeds meer onder druk te staan. In de afgelopen jaren zijn er enkele kritische artikelen en rapporten over de inburgeringsplicht in het buitenland verschenen.⁵⁴ Ook hebben rechters in twee zaken niet langer voetstoots aangenomen dat de inburgeringsplicht in het buitenland in overeenstemming is met het Unierecht. Toch houdt Nederland voornamelijk met uitzondering van een inburgeringsplicht voor gezinsleden van Turkse burgers in verband met de standstillbepaling⁵⁵ nog steeds onverkort vast aan de Wib. De eisen zijn per 1 april 2011 zelfs nog verder aangescherpt door het verhogen van het niveau voor de toets gesproken Nederlands van A1- naar A1 en het invoeren van een

toets Geletterdheid en Begrijpend lezen.⁵⁶ Het Kabinet Rutte II kondigde in het Regeerakkoord een verdere aanscherping van de eisen voor inburgering aan.⁵⁷

De Vreemdelingenkamer van Rechtbank 's-Gravenhage zittingsplaats Zwolle (Rechtbank Zwolle) stelde in de zaak Imran prejudiciële vragen, maar die zijn door het HvJEU niet beantwoord, omdat aan mevrouw Imran een vergunning werd verleend.⁵⁸

Nadat de prejudiciële vragen in de zaak Imran waren gesteld, oordeelde de Vreemdelingenkamer van Rechtbank 's-Hertogenbosch op 23 november 2012 echter zelfstandig dat de in-

burgeringseis in het buitenland strijdig is met artikel 7 lid 2 van Richtlijn 2003/86/EG.⁵⁹ De Bossche Rechtbank baseerde haar oordeel op het standpunt van de Europese Commissie in de zaak Imran. De Europese Commissie acht het afwijzen van een aanvraag tot gezinshereniging enkel op grond van het niet voldoen aan de inburgeringseis in het buitenland strijdig met de richtlijn.^{60 61}

Ook prejudiciële vragen van Duitse rechters hebben nog niet tot een antwoord van het HvJEU geleid. In een verwijzingsuitspraak van 25 oktober 2012 vroeg het Verwaltungsgericht Berlin of de Duitse nationale regeling, die in veel opzichten vergelijkbaar is met de Nederlandse Wib, in overeenstemming is met art. 41 lid 1 Aanvullend Protocol en/of art. 13 Besluit 1/80 van de Associatierraad EEG-Turkije en met artikel 7 lid 2 van richtlijn 2003/86/EG.⁶² Het Hof van Justitie heeft deze vragen geschrapt op 25 maart 2013, nadat betrokkene een visum had gekregen omdat zijn een vereist taalcertificaat had overgelegd.

Daarop stelde het Verwaltungsgericht Berlin identieke vragen in een andere zaak in een verwijzingsuitspraak van 19 maart 2013.⁶³ De zitting in deze zaak bij het HvJEU stond gepland voor 5 februari 2014.

Op 13 mei 2013 heeft de Europese Commissie aan Duitsland een formele aanmaning gegeven ten aanzien van de implementatie van artikel 7 lid 2, als een eerste stap in een inbreuk-

49 HvJEU 9 december 2010, C-300/09, C-301/09 (Toprak en Oguz), *JV* 2011/70 m.nt. Hoogenboom, ve10002230.

50 *Kamerstukken II* 2010-2011, 30 753, nr. 64.

51 CRvB 16 augustus 2011, *JV* 2011/416 m.nt. de Vries, ve11001909.

52 *Kamerstukken II* 2011-2012, 31 143, nr. 89. Zie hieronder in paragraaf 5.

53 ABRvS 2 november 2011, *JV* 2011/507 m.nt. Grütters, ve11002721.

54 Zie b.v. het rapport van de Nationale Ombudsman, 'Inburgering in het buitenland', 23 mei 2011, 2011/135; ECRI-rapport over Nederland, 15 oktober 2013, CR1(2013)39, ve13002034; C.A. Groendijk, 'Kroniek inburgering 2010-2011, Van integratiebeleid naar immigratiebeleid', A&MR 2012/1; M. Jesse, 'Inburgering in het buitenland. Vraagtekens bij de rechtmatigheid vanuit Europees perspectief', A&MR 2012/4; K.M. de Vries, 'Inburgering in het buitenland. Integratie door uitsluiting.', A&MR 2012/4.

55 De inburgeringsplicht voor Turkse burgers is afgeschaft naar aanleiding van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 16 augustus 2011, *JV* 2011/416, m.nt. K.M. de Vries, ve11001909. Zie voor de kabinetsreactie naar aanleiding van deze uitspraak, *Kamerstukken II*, 2011-2012, 31 143, nr. 89, ve11002269.

56 Zie Besluit van 31 augustus 2010 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de wijziging van het basisexamen inburgering in het buitenland, *Stb.* 2010, 679 en voor de datum van inwerkingtreding het Besluit van 13 december 2010, *Stb.* 2010, 844. Zie voor de aantallen afgelegde examens, slagingspercentages etc. Monitor inburgeringsexamen 2012, Significant.

57 Regeerakkoord VVD-PvdA, 'Bruggen slaan'. 29 oktober 2012, ve12002172.

58 HvJEU 10 Jun 1 2011, C-155/11 PPU (*Bibi Mohammed Imran*). Zie ook C.A. Groendijk, 'Kroniek inburgering', A&MR 2012/1.

59 VK Rb 's-Gravenhage zp 's-Hertogenbosch (mk), AWB 12/9408, *JV* 2013/57, ve12002357.

60 HvJEU, C-155/11 PPU (*Bibi Mohammad Imran e/v Safi*) - Schriftelijke opmerkingen Europese Commissie

61 De zitting in het hoger beroep in deze zaak heeft plaats gevonden op 23 september 2013, zaaknummer 201211916/1. De Afdeling heeft nog geen uitspraak gedaan. Wellicht wacht de Afdeling op een uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Dogan (zie voetnoot 63).

62 Verwaltungsgericht Berlin, VG 29 K 138.12V. HvJEU C-513/12 (*Ayati*), ve12002291.

63 Verwaltungsgericht Berlin, VG 23 K 91.12 V. HvJEU C-138/13 (*Dogan*), ve13000555.

procedure wegens niet nakoming van de verplichtingen op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn.⁶⁴

5.2 Wijziging wet inburgering

Met ingang van 1 januari 2013 is de gewijzigde Wet inburgering in werking getreden. Een van de wijzigingen betreft de mogelijkheid een vergunning regulier bepaalde tijd in te trekken of niet te verlengen wegens het niet behalen van het inburgeringsexamen in Nederland binnen de daarvoor gestelde termijn van in beginsel drie jaar (zie artikel 18 lid 1 sub j Vw). In de memorie van toelichting bij het wijzigingsvoorstel is opgenomen dat de verblijfsvergunning niet wordt ingetrokken indien dit in strijd komt met Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging en artikel 8 EVRM.⁶⁵ De uitwerking van dit punt zou in het Vreemdelingenbesluit worden neergelegd. De Raad van State was van oordeel dat, gezien de jurisprudentie van het EHRM ten aanzien van het noodzakelijkheidsvereiste, 'het (verwijtbaar) niet voldoen aan de inburgeringsplicht niet als een zodanig ernstig vergrijp tegen de openbare orde is aan te merken dat dit de beëindiging van het verblijfsrecht kan rechtvaardigen. Naar het oordeel van de Afdeling laat artikel 16 van de gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86/EG evenmin toe dat het verblijfsrecht verloren gaat op de enkele grond dat niet is voldaan aan de inburgeringsplicht'.⁶⁶

De in de memorie van toelichting toegezegde uitwerking is te vinden in artikel 3.89d Vb en 3.91e Vb. In deze bepalingen is opgenomen dat de aanvraag tot verlenging van een verblijfsvergunning regulier bepaalde tijd niet geweigerd zal worden, dan wel de vergunning niet ingetrokken zal worden op grond van het niet voldoen aan het inburgeringsvereiste als

de de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen. In 2010 resulteerde dit in een inbreukprocedure voor het Hof van Justitie van de Europese Unie. Het Hof overwoog in zijn uitspraak van 26 april 2012 dat de Nederlandse leges voor onderdanen van derde landen een belemmering konden vormen voor de uitoefening van de door Richtlijn 2003/109/EG toegekende rechten en daarmee onevenredig en in strijd met die richtlijn waren.⁶⁸

In een reactie op deze uitspraak verlaagde de minister de leges voor gezinshereniging voor begunstigden van Richtlijn 2003/109/EG naar 130 euro, en stelde hij de gevolgen van de uitspraak voor andere groepen nog te onderzoeken.⁶⁹

De inbreukprocedure ging alleen over Richtlijn Langdurig ingezetenen en niet over de Gezinsherenigingsrichtlijn. Zoals het Hof ook opmerkte, betreft het gedeeltelijk dezelfde legeshefving; begunstigden van Richtlijn 2003/109/EG doen immers een beroep op Richtlijn 2003/86/EG om een recht op gezinshereniging af te leiden uit het EU recht indien het gezinsleven pas is ontstaan terwijl de vreemdeling in Nederland was en de vreemdeling in het kader van Richtlijn 2003/109/EG vanuit een andere lidstaat naar Nederland is gekomen. Het was dan ook niet verbazingwekkend dat de Afdeling op 9 oktober 2012 oordeelde dat ook de leges in het kader van gezinshereniging binnen de reikwijdte van Richtlijn 2003/86/EG in strijd zijn met deze richtlijn.⁷⁰ Hieropvolgend heeft de Staatssecretaris de leges voor gezinshereniging verlaagd.⁷¹ De leges voor een mvv-aanvraag zijn verlaagd van 1.250 euro naar 225 euro. Voor een aanvraag tot een verblijfsvergunning met als verblijfsdoel gezinshereniging waarbij de aanvrager is vrijgesteld van het mvv-vereiste gelden dezelfde leges. Na het verkrijgen van een

Het nu geldende legestartief van 225 euro bij gezinshereniging is nog steeds meer dan vijf keer zo hoog als de 40 euro die wordt geheven in de context van het vrij verkeer van personen.

de uitzetting van betrokkenen in strijd zou zijn met artikel 8 EVRM. Een verwijzing naar eventuele strijdigheid met de Gezinsherenigingsrichtlijn is ondanks het daartoe strekkende advies van de Raad van State niet in het Vreemdelingenbesluit opgenomen.

6 Leges

De afgelopen drie jaar is er veel gebeurd op het gebied van leges voor aanvragen voor een vergunning voor gezinshereniging. In 2011 zijn de leges voor gezinshereniging verhoogd van 830 tot 1250 euro met als doelstelling om aanvragen voor gezinshereniging kostendekkend te maken.⁶⁷ Deze verhoging vond toentertijd al plaats in onrustig vaarwater. De Europese Commissie had al in 2007 om opheldering verzocht aan de Nederlandse regering over de hoogte van de leges voor gezinshereniging in de context van Richtlijn 2003/109/EG betreffen-

mvv zijn er geen kosten meer verbonden aan een aanvraag voor een verblijfsvergunning. De leges hiervoor bedroegen voorheen 300 euro. De leges voor een aanvraag tot verlenging van een vergunning zijn verlaagd van 375 euro naar 225 euro. Dit is hetzelfde bedrag als bij een eerste aanvraag. Het gereduceerde gezinstarief dat gold voor meereizende gezinsleden is afgeschaft. Voor alle meereizende gezinsleden moet nu 225 euro aan leges worden betaald.

Ook verlaagd zijn de leges voor de verblijfsvergunning die voorheen 'voortgezet verblijf' werd genoemd, maar nu door het leven gaat als 'een verblijfsdoel verband houdend met niet-tijdelijke humanitaire gronden': per 1 oktober 2013 betaalt men geen 950 euro maar 225 euro.⁷²

Het is de vraag of de forse verlaging van de leges voldoende is om het Nederlandse legeshuis in overeenstemming te bren-

64 Zie http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/eu-law-and-monitoring/infringements_by_country_germany_en.htm.

65 *Kamerstukken II* 2011-2012, 33 086, nr. 3, p. 12, ve11003026.

66 *Kamerstukken II* 2011-2012, 33 086, nr. 4, p. 9, ve11003029.

67 *Kamerstukken II* 2010-2011, 30 573, nr. 73, p. 1, ve11001522.

68 HwJ EU 26 april 2012, C-508/10, JV 2012/307 m.nt. Groenendijk (*Commissie/Nederland*), ve12001031.

69 *Kamerstukken II* 2010-2011, 30573, nr. 108.

70 ABRvS 9 oktober 2012, JV 2012/470, RV 2012/68 m.nt. Klaassen.

71 *Kamerstukken I* 2012-2013, 31 549, nr. K, p. 3.

72 Artikel 3.34c Vv; Stcrt. 2013, 27196. Zie ook VK Rb Den Haag zp Arnhem (mk), 29 oktober 2013, JV 2014/24.

gen met de verschillende richtlijnen.⁷³ Het thans geldende legestartief van 225 euro is nog steeds meer dan vijf keer zo hoog als de 40 euro die worden geheven in de context van het vrij verkeer van personen. Ook in vergelijking met onze buurlanden zijn de leges relatief hoog. In Duitsland moet voor een aanvraag tot een inreisvisum 60 euro worden betaald. België

komen.⁷⁷ Op grond van deze uitleg zou men kunnen denken dat meerderjarige kinderen voorafgaand aan de wijziging normaliter naar Nederland mochten komen. Dit was echter niet het geval; dit mocht alleen als achterlating naar het oordeel van de minister een onevenredige hardheid zou betekenen.⁷⁸ De motivatie voor het schrappen van het ouderenbeleid is dat

Het is de vraag voor welk probleem het schrappen van het ouderenbeleid een oplossing is.

heft zelfs helemaal geen leges. Het valt te bezien of de Europese Commissie opnieuw een inbreukprocedure zal beginnen tegen de hoogte van de leges in Nederland. Ook is het mogelijk dat de Europese Commissie zich in richtsnoeren zal uitlaten over legesheffing.⁷⁴

7 Aanscherping eisen gezinsmigratie

7.1 Afschaffen verruimde gezinsmigratie

Bij de totstandkoming van het Kabinet Rutte I stonden er enkele bepalingen in het Vreemdelingenbesluit die zagen op de gezinshereniging van andere familieleden dan echtgenoten, (geregistreerde) partners en minderjarige kinderen.

Artikel 3.23a lid 2 Vb voorzag in de mogelijkheid voor gezinshereniging van het ongehuwde meerderjarige kind, van wie de ouder in het kader van Richtlijn 2003/109/EG vanuit een eerste lidstaat als langdurig ingezetene verzoekt om een vergunning in Nederland, indien achterlating naar het oordeel van de Minister een onevenredige hardheid zou betekenen.

Artikel 3.24 Vb bepaalde dat gezinshereniging mogelijk was voor andere familieleden dan de echtgenoot, al dan niet geregistreerde partner of het minderjarige kind in het geval de vreemdeling feitelijk behoort en al in het land van herkomst behoorde tot het gezin van de referent.

Op grond van artikel 3.25 Vb kwamen de ouders van een referent die 65 jaar of ouder zijn en van wie vrijwel alle kinderen in Nederland verblijven terwijl er geen kind is in het land van herkomst die in de zorg voor de ouder kan voorzien in aanmerking voor een verblijfsvergunning.

Per 1 oktober 2012 zijn de bovengenoemde drie bepalingen uit het Vb geschrapt.⁷⁵ Dit was het resultaat van de het politieke akkoord tussen VVD, CDA en PVV en was als zodanig opgenomen in het regeerakkoord van het Kabinet Rutte I.⁷⁶ De motivatie die in de nota van toelichting op het schrappen van verruimde gezinshereniging wordt gegeven is flinterdun. Kinderen die op minderjarige leeftijd naar Nederland komen hebben volgens de toelichting door het volgen van onderwijs meer kans op aansluiting met de Nederlandse samenleving dan kinderen die al meerderjarig zijn als zij naar Nederland

vreemdelingen van 65 jaar en ouder die als familielid naar Nederland komen beperktere mogelijkheden tot aansluiting met de Nederlandse samenleving hebben dan vreemdelingen die door werk en onderwijs in Nederland kunnen integreren. Het is de vraag voor welk probleem deze aanscherping van het gezinsmigratiebeleid een oplossing is. Er zijn geen rapportages beschikbaar over integratieproblemen met betrekking tot bejaarde vreemdelingen. Bovendien werd er maar zeer beperkt gebruik gemaakt van deze regelingen.⁷⁹

De reden voor deze wetwijziging lijkt, meer dan de nota van toelichting doet vermoeden, puur en enkel te liggen in de politieke overeenkomst tussen regeer- en gedoogpartijen. Het effect van de wijziging moet niet worden overschat. De bepalingen die zagen op de verruimde gezinshereniging van meerderjarige kinderen en overige gezinsleden waren hardheidsclausules. Aanvragers die op grond van deze bepalingen in aanmerking kwamen voor een verblijfsvergunning, kunnen nu een beroep doen op de discretionaire bevoegdheid van de minister onder artikel 3.13 lid 2 Vb en zullen, indien afwijzing strijdigheid met artikel 8 EVRM op zou leveren, toch een verblijfsvergunning moeten krijgen.

7.2 Afschaffing en herinvoering verblijfsdoel verblijf bij ongehuwde partner

In het regeerakkoord van het Kabinet Rutte I stond verder het voornemen om gezinsmigratie te beperken tot gehuwden en geregistreerde partners. Per 1 oktober 2012 werd hiertoe artikel 3.14 sub 2 Vb geschrapt. Het is 'van groot belang om handhaafbaarheid en handhaving van regels waarin met leefvormen rekening wordt gehouden, te verbeteren', aldus de wetgever in de nota van toelichting.⁸⁰ Hierbij verwijst de wetgever naar de totstandkomingsgeschiedenis van wat nu het geregistreerd partnerschap wordt genoemd. In de nota van toelichting bij dat wetsvoorstel werd gesteld dat met het afnemen van de vanzelfsprekendheid dat levenspartners zijn getrouwd het van belang is om het ongehuwde samenleven te formaliseren. De totstandkoming van het geregistreerd partnerschap begin jaren negentig heeft er echter niet toe geleid dat ongehuwde partners hun relatie op deze wijze massaal hebben geformaliseerd. Toch concludeert de wetgever dat 'een huwelijk of geregistreerd partnerschap [...] een erkenning [biedt] dat sprake is van een bestendige relatie, een duurzame lotsverbondenheid,

73 De Rechtbank Den Haag, zp Rotterdam is hier in ieder geval niet van overtuigd. Zie Rb. Den Haag zp Rotterdam, 19 december 2013, AWB 11/40272, ve13002600. De staatssecretaris heeft in deze zaak reeds hoger beroep ingesteld.

74 In het Groenboek gezinshereniging heeft de Europese Commissie vragen gesteld over legesheffing.

75 *Stb.* 2012, 148. De inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit op 1 oktober 2012 is vastgelegd in *Stb.* 2012, 326.

76 *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 417 nr. 15, p. 22.

77 *Stb.* 2012, 148, p. 14.

78 Zie de oude bepaling artikel 3.23a lid 2 Vb.

79 In 2010 werd uitgegaan van tachtig aanvragen per jaar. *Kamerstukken II* 2009-2010, 32359 nr. 1 (Bijlage), p. 34.

80 *Stb.* 2012, 148, p. 9, ve12000907.

waarin men bereid is duurzame verantwoordelijkheid voor elkaar op zich te nemen.⁸¹ Op basis hiervan werd gezinshereniging voor ongehuwde partners niet langer mogelijk gemaakt.

Vanuit verschillende hoeken werd opgemerkt dat het schrappen van de mogelijkheid tot gezinshereniging voor ongehuwden een discriminatoir effect zou hebben op partners van hetzelfde geslacht, omdat het voor deze groep in veel landen niet mogelijk is om te huwen of een geregistreerd partnerschap aan te gaan.⁸² Dit was volgens de minister niet de bedoeling van de wijziging. Om die reden is er een regeling gekomen op grond waarvan het voor vreemdelingen die in het land van herkomst niet kunnen trouwen of een geregistreerd partnerschap aan

Het aantal gezinsmigranten voor wie de wachttermijn van een jaar zal gaan gelden is zeer beperkt.

kunnen gaan een inreisvisum kunnen krijgen waarmee ze in Nederland in het huwelijk kunnen treden of een geregistreerd partnerschap aan kunnen gaan.⁸³

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte II staat dat voor gezinshereniging een duurzame en exclusieve relatie volstaat.⁸⁴ Ter uitvoering hiervan besloot de regering de geschrapte bepaling opnieuw op te nemen in het Vb.⁸⁵ Het kabinet vindt nog steeds te prefereren dat een 'duurzame en exclusieve relatie' wordt aangetoond door middel van een huwelijksakte, maar acht het niet langer zinvol om ongehuwde partners uit te sluiten van gezinshereniging.⁸⁶

Het oude artikel 3.14 lid 2 Vb is in dit kader per 1 juni 2013 weer opgenomen in het Vreemdelingenbesluit. Hiermee is het kabinet terug bij af en is er in feite niets veranderd.

7.3 Voortgezet verblijf

De termijn waarna een gezinsmigrant in aanmerking kwam voor een afhankelijke vergunning voor voortgezet verblijf is met ingang van 1 oktober 2012 verlengd van drie naar vijf jaar. Met de invoering van de Wet modern migratiebeleid (Wet MoMi) is de naam van de vergunning 'voortgezet verblijf' gewijzigd in een vergunning 'verband houden met niet-tijdelijke humanitaire gronden'. Voor Turkse burgers en hun gezinsleden is in verband met de standstillbepaling in artikel 3.51 lid 8 Vb een bijzondere gunstigere regeling opgenomen. De mogelijkheid om bij overlijden van de hoofdpersoon een vergunning voor niet-tijdelijke humanitaire gronden te krijgen, is niet gewijzigd (zie artikel 3.51 lid 1 sub c Vb). De optie van een vergunning voor voortgezet verblijf bij verbreking van de (huwelijks)relatie binnen drie jaar, die was gebaseerd op artikel 3.52 Vb, is bij invoering van de Wet MoMi verplaatst naar 3.51 lid 1 sub h Vb. De uitwerking is te vinden in B9/10 Vc.

7.4 Wachttermijn

Per 1 oktober 2012 moeten referenten minimaal een jaar rechtmatig in Nederland verblijven voordat ze in aanmerking komen voor gezinshereniging met familieleden die nog in het land van herkomst verblijven.⁸⁷ Hiertoe is er een artikel 3.15 lid 3 in het Vb gevoegd. Het doel van deze aanscherping van het gezinsmigratiebeleid is de bevordering van de integratie van gezinsmigranten.⁸⁸ De redenering is dat een immigrant die een jaar in Nederland verblijft kennis en ervaring over de Nederlandse samenleving heeft opgedaan die hij kan overdragen op zijn gezinsleden. Deze maatregel is in overeenstemming met de Gezinsherenigingsrichtlijn, die een wachttermijn van twee jaar toestaat.⁸⁹ Overigens kan wel een kanttekening

worden geplaatst bij de impact van deze maatregel. De wachttermijn is alleen van toepassing op referenten die derdelander zijn. Zij komen slechts in aanmerking voor gezinshereniging als ze een verblijfsvergunning hebben met een niet tijdelijk verblijfsdoel. Hiermee is het aantal gezinsmigranten voor wie de wachttermijn zal gaan gelden zeer beperkt.

Opvallend is dat in artikel 3.15 lid 3 sub b Vb specifiek is opgenomen dat de wachttermijn niet geldt als de Turkse hoofdpersoon valt onder artikel 13 van Besluit 1/80. Ook is in artikel 3.15 lid 3 sub c Vb opgenomen dat de wachttermijn niet van toepassing is indien niet-toelating als gezinslid in strijd zou zijn met de belangen van minderjarige kinderen zoals neergelegd in artikel 5 lid 5 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Dit is opmerkelijk omdat tot nu toe deze bepaling uit de Richtlijn niet eerder was omgezet in Nederlands recht.

8 Modern migratiebeleid

Op 1 juni 2013 is de Wet modern migratiebeleid (Wet MoMi) in werking getreden. Op dezelfde datum is de Visumwet in werking getreden. Daarmee werd de verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) en van terugkeervisa in de Vreemdelingenwet geïncorporeerd.⁹⁰

De veranderingen die de Wet MoMi voor gezinshereniging hebben gebracht zien op de clustering van beperkingen, de invoering van een referentsysteem en de veranderingen ten aanzien van de geldigheidsduur van de vergunning.

Clustering

De drie beperkingen van artikel 3.4 lid 1 sub a – c (oud) Vb die zagen op gezinsmigratie zijn geclusterd tot één nieuwe beperking: verblijf als familie- of gezinslid (artikel 3.4 lid 1 sub a

81 *ibid.*, p. 10.

82 Zie bijvoorbeeld: Commissie Meijers, Vervolgnotitie immigratie en asiel in het regeerakkoord VVD-CDA, 2011, p. 4, ve11000399.

83 *Kamerstukken II* 2011-2012, 32 175 nr. 19.

84 *Kamerstukken II* 2012-2013, 33 410 nr. 15 (bijlage).

85 *Stb.* 2013, 184, p. 5, ve13001066.

86 *ibid.*

87 *Stb.* 2012, 148, ve12000907.

88 *ibid.*, p. 14.

89 Zie artikel 8 Richtlijn 2003/86/EG.

90 Wet van 24 mei 2012 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen, *Stb.* 2012, 528 en *Stb.* 2013, 165, ve13000869.

Vb).⁹¹ De beperking ‘verblijf voor familiebezoek van ten hoogste zes maanden’ is opgeheven. Deze clustering heeft geen inhoudelijke wijziging in de voorwaarden voor verlening tot gevolg gehad.

Referentsysteem

De invoering van een referent-systeem is neergelegd in hoofdstuk 1, afdeling 3, artikel 2a tot en met 2h van de Vreemdelingenwet en is verder uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit. Het referentsysteem geldt in beginsel voor alle reguliere vergunningen, dus ook voor de vergunning voor gezinsmigratie. In artikel 1.8 Vb is neergelegd dat voor verblijf als familie- of gezinslid de hoofdpersoon bij wie het gezinslid wil verblijven kan optreden als referent.

Het overleggen van een verklaring van een referent is als een nieuwe voorwaarde voor verlening van een verblijfsvergunning regulier opgenomen in artikel 16 lid 1 sub k Vw. Nu dit echter niet als voorwaarde is toegestaan op grond van Richtlijn 2003/86/EG is in artikel 3.22a lid 2 sub a Vb opgenomen dat als aan de voorwaarden van Richtlijn 2003/86/EG is voldaan ook een vergunning wordt verleend waarbij de hoofdpersoon door de minister wordt aangewezen als referent.

Voor gezinshereniging van gezinsleden van een Turkse burger die valt onder het toepassingsbereik van de standstillbepaling van artikel 13 van Besluit 1/80 van de Associatie EEG/ Turkije betreffende de ontwikkeling van een Associatie wordt de voorwaarde van een

De hoofdpersoon bij wie het gezinslid wil verblijven kan optreden als referent.

verklaring van een referent ook niet gesteld. In dat geval wordt de hoofdpersoon niet door de minister als referent aangewezen (zie artikel 3.22a lid 2 sub b Vb).

De referent heeft rechten en plichten. Zijn rechten zijn dat hij als belanghebbende een aanvraag voor een vergunning kan indienen (artikel 23 lid 1 Vw) en in rechte kan optreden tegen de weigering van een aanvraag (artikel 70 lid 1 Vw).

De plichten van een referent zijn onderverdeeld in een informatieplicht (artikelen 54 lid 2 sub a, 4.44a Vb), een administratieplicht (artikelen 54 lid 2 sub b, 4.53 Vb) en een zorgplicht (artikel 1.16 Vb). De zorgplicht van een referent in het kader van verblijf als familie- of gezinslid is (nog) niet nader uitgewerkt. Het is overigens de vraag of deze nieuwe verplichtingen voor de referent te rijmen zijn met de Gezinsherenigingsrichtlijn. Ook de regeling van de geldigheidsduur van de vergunning voor verblijf als familie- of gezinslid is met de invoering van de Wet Momi gewijzigd. De vergunning wordt nu direct verleend voor dezelfde termijn als het verblijf van de hoofdpersoon; voor verblijf bij een hoofdpersoon met een vergunning voor onbepaalde tijd of een Nederlander wordt een vergunning verleend met een geldigheid van vijf jaar (artikel 3.58 Vb). De vergunning gaat voor mvv-plichtige vreemdelingen in beginsel in op

91 De oude beperkingen waren: gezinshereniging of gezinsvorming, verblijf ter adoptie of als pleegkind; het afwachten van een onderzoek naar de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders, bedoeld in artikel 11 van de Wet opening buitenlandse kinderen ter adoptie.

de dag nadat de mvv in persoon is afgegeven (artikel 3.57 lid 1 Vb) en wordt ambtshalve verstrekt binnen twee weken na aanmelding in Nederland (artikel 14 lid 2 Vw).

Met de inwerkingtreding van de Visumwet zijn nog twee extra afwijzingsgronden voor een verblijfsvergunning regulier bepaalde tijd opgenomen; in de eerste plaats het verstrekken van onjuiste gegevens dan wel het achterhouden van voor een beslissing op de aanvraag relevante gegevens (artikel 16 lid 1 sub i Vw), en ten tweede eerder illegaal verblijf in Nederland (artikel 16 lid 1 sub j Vw). Deze laatste afwijzingsgrond is echter op grond van het nieuwe artikel 17a lid 1 sub b Vw niet van toepassing op de vreemdeling die in aanmerking komt voor verblijf onder een beperking als familie- of gezinslid, aangezien de Gezinsherenigingsrichtlijn het stellen van deze voorwaarde niet toelaat.

9 Nareis gezinsleden asielstatushouder

De nareis van gezinsleden van asielstatushouders is geregeld in artikel 29 sub e en f van de Vreemdelingenwet. In 2009 zijn strengere beleidsregels ten aanzien van de nareis van gezinsleden van asielstatushouders ingevoerd.⁹² Het beleid kwam er vanaf dat moment op neer dat in de eerste plaats de gezinsleden tot aan het vertrek van de hoofdpersoon uit het land van herkomst feitelijk moeten hebben behoord tot zijn gezin. Ook

moeten zij door de hoofdpersoon zijn genoemd in het eerste gehoor tijdens zijn asielaanvraag. Als de hoofdpersoon de gezinsleden niet heeft genoemd, wordt niet aannemelijk geacht dat zij tot het gezin behoren. Dit geldt voor alle nareizende gezinsleden.

Ten tweede geldt dat er indicatief bewijs wordt gevraagd voor het feitelijk tot het moment van vertrek van de hoofdpersoon behoren tot diens gezin. Als dit niet mogelijk is moet er aanvullend bewijs worden overgelegd, zoals plausibele en consistente verklaringen. De bewijslast is hierdoor zwaarder geworden.

Ten aanzien van pleegkinderen gold vanaf de beleidswijziging in 2009 de extra beperking dat als deze na het vertrek van de hoofdpersoon zijn opgenomen in een ander gezin, de feitelijke gezinsband als verbroken wordt beschouwd.

Nadat in 2009 het criterium voor nareizende gezinsleden strikter was ingevuld, is het aantal verleende mvv's voor nareizende gezinsleden sterk afgenomen.⁹³ Hierop is veel kritiek gekomen.⁹⁴ Mede naar aanleiding van deze kritiek heeft de minister in 2012 in een brief aangekondigd mede het beleid voor

92 WBV 2009/18, Stcrt. 2009. 12691, 24 augustus 2009.

93 Zie de brief van de minister aan Defence for Children van 13 december 2011, ve12000190.

94 Zie bijvoorbeeld: T. Strik e.a., Nareis: Het 'feitelijke band'-criterium in internationaal perspectief, *Asiel & Migrantenrecht* 9, 2012; en het rapport "Hoe lang duurt het nog voordat we naar onze moeder kunnen? Barrières bij de gezinshereniging van vluchtelingen", *VluchtelingenWerk Nederland en Defence for Children*, oktober 2012 en het Rapport: *Gezinshereniging: Beleid en uitvoering 2008-20013 van de Kinderombudsman*, 6 juni 2013, KOM/003/2013..

biologische kinderen aan te passen.⁹⁵ Deze wijziging is in 2013 ingegaan.⁹⁶ Voor biologische kinderen wordt vanaf dan in beginsel volstaan met DNA-onderzoek en een verklaring van de hoofdpersoon. De identificerende gehoren worden in beginsel achterwege gelaten. Dit beleid heeft volgens de Afdeling echter geen terugwerkende kracht op voor de beleidswijziging ingediende aanvragen.⁹⁷ Voor pleegkinderen verandert er niets.

In het wetsvoorstel herschikking asielgronden⁹⁸ werd ook de nareis van gezinsleden van asielstatushouders meegenomen. Na kritiek van onder andere de ACVZ en het College voor de Rechten van de Mens⁹⁹ op het handhaven van het criterium

mogelijk te maken. De Europese Commissie is een publieke consultatie over de Gezinsherenigingsrichtlijn gestart, maar dit heeft niet geleid tot heropening van de onderhandelingen. Ten tweede hebben enkele ontwikkelingen binnen de jurisprudentie van met name het HvJEU een nieuwe impuls gegeven aan ontwikkelingen op het nationale niveau. Dit heeft echter nog niet geleid tot een eenduidige interpretatie van het recht. Met name de jurisprudentie over het 'gedwongen-het-grondgebied-van-de-EU-te-verlaten' criterium is nog niet uitgekristalliseerd. Dit leidt tot jurisprudentie van de Afdeling waarvan onduidelijk is of deze de Unierechtelijke toets kan doorstaan. Op het gebied van de Europaroute heeft de Afdeling prejudici-

Bij nareis kan de verblijfsvergunning worden ingetrokken als het gezinslid niet of niet langer een werkelijk gezinsleven met de asielstatushouder onderhoudt.

van de feitelijke gezinsband en de eis dat de nareizende gezinsleden dezelfde nationaliteit bezitten als de hoofdpersoon zijn deze twee voorwaarden door middel van het amendement Recourt/Schouw¹⁰⁰ uit het wetsvoorstel gehaald. Het aldus gewijzigde wetsvoorstel is op 25 november 2013 aangenomen en op 1 januari 2014 in werking getreden.¹⁰¹

De bepaling van de nareizende gezinsleden is opgenomen in artikel 29 lid 2 sub a en b Vw. Naast de verbetering op de twee bovengenoemde punten bevat de nieuwe wet ook een verslechtering voor nareizende gezinsleden: de verblijfsvergunning kan op grond van artikel 32 lid 1 sub e Vw (nieuw) worden ingetrokken als het gezinslid niet of niet langer een werkelijk gezinsleven met de asielstatushouder onderhoudt.

ele vragen gesteld, waarover de Advocaat-Generaal Sharpston eind 2013 haar conclusie heeft gegeven. Naar verwachting doet het HvJEU medio 2014 uitspraak, waarmee onduidelijkheid over de reikwijdte van het afgeleide verblijfsrecht voor gezinsleden op grond van het vrij verkeer van personen kan worden weggenomen of verminderd.

Dit was het eerste deel van de Kroniek gezinsmigratie. In het binnenkort te verschijnen deel II zal worden ingegaan op de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over artikel 8 EVRM.

10 Slotbeschouwing

Op het terrein van gezinshereniging zijn de jaren 2011 tot 2013 behoorlijk enerverend geweest. Uit de hierboven beschreven ontwikkelingen kunnen twee trends worden afgeleid.

Ten eerste is het op het gebied van de ontwikkeling van het beleid opvallend onrustig op nationaal niveau, terwijl er op EU niveau ten aanzien van beleid of regelgeving nauwelijks ontwikkelingen zijn. In Nederland was het thema gezinsmigratie prominent op de politieke radar. Dit resulteerde in enkele hervormingen, die ervoor zorgen dat het gezinsmigratiebeleid restrictiever is geworden. Door een regeringswissel zijn de scherpste kantjes van deze hervorming weer teruggedraaid. Op EU niveau heeft de Nederlandse regering geprobeerd de Europese Commissie over te halen de Gezinsherenigingsrichtlijn te heronderhandelen teneinde enkele restrictieve maatregelen

95 *Kamerstukken II* 2011-2012, 19 637, nr. 1568, ve12001561.

96 Zie WBV 2013/13, ve13001088.

97 ABRvS 9 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1194

98 *Kamerstukken II*, 2011-2012, 33 293, nr. 2, ve12001358.

99 ACVZ, 'Advies inzake de Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het herschikken van de gronden voor asielverlening', 7 september 2011, ACVZ/ADV/2011/024, College voor de Rechten van de Mens, 'Nareiscriteria gezinshereniging; Advies 2013/02, 20-02-2013.

100 *Kamerstukken II* 2012-2013, 33 293, nr. 8.

101 Wet van 25 november 2013 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het herschikken van de gronden voor asielverlening, *Stb.* 2013, 487, ve13002620 en *Stb.* 2013, 587, ve13002619.