

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

845

Vragen van de leden **Dibi** en **Azough** (beiden GroenLinks) aan de minister voor Wonen, Wijken en Integratie en de staatssecretaris van Justitie over *het rapport van de Europese Commissie waarin het Nederlandse beleid omtrent gezinshereniging kritisch wordt beoordeeld*. (Ingezonden 16 oktober 2008)

1
Bent u bekend met het rapport van de Europese Commissie «Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of Directive 2003/86/EC on the Right to Family Reunification» waarin het Nederlandse beleid omtrent gezinshereniging is geëvalueerd?

2
Hoe beoordeelt u de Europese richtlijn met betrekking tot het recht op gezinshereniging?

3
Wat is uw oordeel over de conclusie dat het Nederlandse beleid omtrent gezinshereniging in strijd is met het recht op gezinshereniging?

4
Wat gaat u doen om het recht op gezinshereniging beter te borgen in het Nederlandse beleid?

5
Deelt u de mening dat het voor jongeren wel erg lastig wordt om aan

de voorwaarden voor gezinshereniging te voldoen gezien de hoge inkomenseis van 120 procent en de vereiste een arbeidscontract te hebben van tenminste een jaar of een arbeidsverleden van tenminste drie jaar? Vindt u ook dat er in deze sprake is van leeftijdsdiscriminatie? Zo neen, waarom niet? Zo ja, bent u van plan deze eisen te versoepelen? Zo neen, waarom niet?

6
Hoe beoordeelt u de conclusie dat de hoge kosten van de inburgeringstoets in het buitenland de toegankelijkheid in de weg staan? Bent u van plan de kosten te verlagen? Zo neen, waarom niet?

7
Bestaat er momenteel voor iedere inburgeraar een toegankelijke beroepsmogelijkheid na het maken van een inburgeringstoets in het buitenland? Zo neen, waarom niet? Zo ja, bent u van plan dat te regelen? Zo neen, waarom niet?

Antwoord

Antwoord van staatssecretaris **Albayrak** (Justitie), mede namens de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie. (Ontvangen 4 december 2008)

1
Ja, ik ben bekend met dit verslag. Het verslag, dat inmiddels ook in de Nederlandse vertaling is verschenen,¹ betreft de toepassing van de richtlijn

gezinshereniging in 24 lidstaten (in Ierland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk vindt de richtlijn geen toepassing).

2
Zoals de Commissie terecht opmerkt in de inleidende paragraaf over de historische en politieke context van de richtlijn, heeft de goedgekeurde tekst van de richtlijn substantiële wijzigingen ondergaan vergeleken met het oorspronkelijke voorstel van de Commissie. Sommige inhoudelijke wijzigingen sloten nauwer aan bij het beleid in de lidstaten en in veel gevallen is gekozen voor facultatieve bepalingen. Daardoor is de richtlijn uit 2003 volgens de Commissie dan ook te beschouwen als een eerste aanzet tot volledige harmonisatie. Niettemin is het een belangrijk document, dat het recht op gezinshereniging, onder bepaalde voorwaarden, binnen de hele Europese Unie² garandeert.

3
De Europese Commissie trekt niet de conclusie dat het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid in strijd is met het recht op gezinshereniging. De omvang en opzet van het verslag bieden ook niet de mogelijkheid om het beleid van één lidstaat aan een nauwkeurige en juridisch houdbare toets te onderwerpen. De Europese Commissie heeft aangegeven dat de kritische toon van het verslag vooral moet worden gezien als kritiek op de richtlijn zelf en op het functioneren

van de EU; de EU is niet in staat gebleken om een eenduidig beleidskader voor de toelating van gezinsmigranten te maken. Overigens onderken ik dat de Europese Commissie het Nederlandse beleid inzake gezinshereniging voor kritische kanttekeningen voorziet. Ik ben echter van mening dat ons beleid in overeenstemming is met de Europese regelgeving.

4

Zoals blijkt uit mijn antwoord op vraag 3, ben ik van mening dat het recht op gezinshereniging voldoende gewaarborgd is in het Nederlandse beleid en dat de richtlijn naar behoren is geïmplementeerd.

5

Op grond van de richtlijn kan een inkomenseis gesteld worden bij gezinsmigratie: de lidstaat mag van de hoofdpersoon bewijs vragen dat hij 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.» De lidstaten mogen hierbij volgens artikel 7, lid 1, onder c. van de richtlijn rekening houden met de aard en de regelmaat van de inkomsten, met de nationale minimumlonen en pensioenen, evenals met het aantal gezinsleden. Uit het verslag van de Europese Commissie kan worden afgeleid dat alle lidstaten, behalve Zweden, deze bepaling toepassen en een inkomensvereiste stellen. In Nederland is deze bepaling als volgt geïmplementeerd: een aanvraag kan worden afgewezen indien de vreemdeling (al of niet tezamen met de persoon bij wie hij wil verblijven) niet zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan. De vereiste hoogte van het inkomen is in Nederland gerelateerd aan het bijstandsniveau. Bij gezinshereniging geldt dat een inkomen ter hoogte van het bijstandsniveau voor gehuwden moet worden verworven. Bij gezinsvorming ligt de norm hoger, om te voorkomen dat succesvol beroep kan worden gedaan op aanvullende vormen van bijstand. De duurzaamheid van het inkomen kan worden aangetoond door overlegging van een

arbeidsovereenkomst voor een jaar of langer. Deze termijn strookt met het toepassingsbereik van de richtlijn dat zich, blijkens artikel 3, lid 1, uitstrekt tot een gezinshereniger (in Nederland vaak hoofdpersoon genoemd) die in het bezit is van een door een lidstaat afgegeven verblijfstitel met een geldigheidsduur van één jaar of langer en reden heeft om te verwachten dat hem een permanent verblijfsrecht zal worden toegekend. Omdat het voor een hoofdpersoon met kortlopende opeenvolgende arbeidscontracten (bijvoorbeeld via uitzendwerk) soms langdurig onmogelijk blijkt om een arbeidsovereenkomst voor tenminste een jaar te overleggen en dus om gezinshereniging te realiseren, is de bijkomende mogelijkheid gecreëerd om met verwijzing naar het verleden toch aannemelijk te maken dat ook in de toekomst voldoende inkomsten zal worden verworven om in zijn levensonderhoud en dat van zijn gezinsleden te voorzien. Deze bepaling vormt dus geen beperking, maar juist een uitbreiding van de mogelijkheden om aan de eis van duurzaamheid van het inkomen te voldoen.

Tenslotte vraagt u of er naar mijn mening sprake is van leeftijdsdiscriminatie en of ik van plan ben de eisen te versoepelen. Ik beantwoord beide vragen ontkennend. Met uw vraag doelt u waarschijnlijk op het gegeven dat de inkomenseis bij gezinsvorming ongeacht de leeftijd van betrokkenen is vastgesteld op 120% van het wettelijk minimumloon, waarbij geen aparte bepalingen zijn opgenomen voor jongeren onder 23 jaar voor wie een speciaal minimum jeugdloon bestaat. Het doel van het stellen van het inkomensvereiste is immers het voorkomen van een beroep op de openbare kas. Daarbij wordt in de wet geen onderscheid gemaakt naar leeftijd. Ook 21- en 22-jarigen kunnen succesvol een aanvraag doen voor gezinsvorming, mits zij voldoen aan de voorwaarden. Zoals destijds bij de introductie van de hogere inkomensnorm voor gezinsvorming in de nota van toelichting werd opgemerkt,³ zou aansluiting bij de lagere minimum jeugdlonen het effect van de regeling teniet doen en de mogelijkheden van een beroep op inkomensafhankelijke regelingen vergroten. Immers, de bedragen van

de minimum jeugdlonen voor 21- en 22-jarigen betreffen respectievelijk 72,5 en 85 procent van het minimumloon. Deze bedragen zijn lager dan de voorheen geldende norm van 100% van het bijstandsniveau dat voor gezinshereniging wordt gehanteerd.

6

De Europese Commissie schrijft in haar verslag dat de leges voor gezinshereniging in Nederland € 1368 bedragen, waarvan € 350 voor het afleggen van het basisexamen inburgering in het buitenland. In haar verslag doet de Commissie geen uitspraak over hoe deze kosten zich verhouden tot de toegang van gezinsherenigers tot Nederland. Wel merkt de Commissie in haar verslag op dat de kwestie van administratieve procedurekosten niet wordt geregeld in de richtlijn. Zij merkt in het algemeen op dat lidstaten geen rechten mogen heffen die de werking van de richtlijn bij de uitoefening van het recht op gezinshereniging uithollen. Daarvan is in de Nederlandse situatie geen sprake.

Bij de ontwikkeling van de Wet inburgering in het buitenland is de hoogte van de examenkosten zorgvuldig bezien. Het uitgangspunt is dat het examengeld binnen de grenzen van de redelijkheid door de kandidaat – zonodig met ondersteuning door de partner of het familielid in Nederland – moet kunnen worden gedragen. In het incidentele geval waarin de voor het basisexamen inburgering verschuldigde kosten een zodanig beletsel zouden vormen voor gezinshereniging- of vorming dat sprake is van strijd met artikel 8 EVRM, kan ontheffing worden verleend. Hiermee is aangesloten bij de vergelijkbare ontheffing van de legesverplichting in de reguliere toelatingsprocedure.

Zoals destijds bij de introductie van de Wet inburgering in het buitenland in de nota van toelichting werd opgemerkt,⁴ zullen de kosten van het basisexamen inburgering in het buitenland worden onderzocht in het kader van de evaluatie van de Wet inburgering in het buitenland. De uitkomsten van deze evaluatie zullen naar verwachting in het voorjaar van 2009 naar de Tweede Kamer worden verzonden.

7

Ingevolge artikel 8:4, onder e, van de Algemene wet bestuursrecht staat geen bezwaar en beroep open tegen de uitslag van het basisexamen inburgering in het buitenland. Dit artikel bepaalt dat tegen een besluit, inhoudende een beoordeling van het kennen en kunnen van een kandidaat of leerling die is geëxamineerd of op enigerlei wijze is getoetst geen bezwaar en beroep openstaat. De beoordeling van een beroep op een vrijstellingsgrond of van bijzondere omstandigheden die door de potentiële nieuwkomer worden aangevoerd, behelst geen beoordeling van het kennen en kunnen van een kandidaat en wordt door de Immigratie- en Naturalisatiedienst bij de voorbereiding van het besluit op de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf betrokken. Tegen dat besluit kan bezwaar worden gemaakt en beroep worden ingesteld. Voorts kunnen kandidaten een klacht indienen over de omstandigheden waaronder het basisexamen inburgering in het buitenland is afgelegd.

¹ COM(2008)610def.

² Met uitzondering van Ierland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk.

³ Staatsblad 2004, 496, p. 1–25.

⁴ Staatsblad 2006, 94, p. 23–24.