



Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Beslisnota bij Kamerbrief over het jongvolwassenenbeleid

Datum
30 mei 2024

Onze referentie
5512661

Bijlage(n)
0

1. Aanleiding

Naar aanleiding van de aangenomen motie van de leden Van den Brink (CDA) en Brekelmans (VVD) over het Nederlandse nareisbeleid¹ heeft u aangegeven het nareisbeleid voor meerderjarige kinderen conform artikel 10, lid 2, van de Gezinsherenigingsrichtlijn (de 'ten laste komen van' invulling) verder te willen uitwerken. Hierbij heeft u besloten om een verwachte uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) over ons jongvolwassenenbeleid af te wachten maar wel alvast de genoemde aanpassing binnen de IND zo veel mogelijk klaar te zetten voor uitvoering. De verwachte uitspraak is inmiddels gedaan en gunstig.

Bij akkoord kunt u de Kamer over de uitvoering van de motie informeren met bijgevoegde brief. Deze brief benoemt ook de overwegingen bij het eerste deel van de motie, betreffende een oude werkwijze bij amv, die u reeds heeft ontvangen.

2. Kernpunten

Middels deze nota wordt u geïnformeerd over de nadere uitwerking van artikel 10, lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn en wordt uw akkoord gevraagd om hierin op drie punten af te wijken van het begrip in het kader van vrij verkeer voor Unieburgers.

De volgende cumulatieve voorwaarden zullen worden gesteld bij meerderjarige kinderen die om nareis verzoeken:

Het meerderjarige kind:

- komt ten laste van de referent;
- heeft geen zelfstandig gezin gevormd; en
- leefde tot de vlucht van referent samen met de referent.

Dit betreft een aanscherping van het nareisbeleid voor meerderjarige kinderen conform artikel 10, lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Hiermee wordt de 'zodanige afhankelijkheid', volgend uit artikel 29, lid 2, onder b Vreemdelingenwet

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023 – 2024, 36 333 nr. 71

2000, ingevuld door aan te sluiten bij de bepaling in de richtlijn over gezinsleden die 'ten laste komen van' de referent. De IND besluit dat het meerderjarige kind ten laste komt van de referent als het meerderjarige kind aannemelijk heeft kunnen maken dat diegene afhankelijk is van materiële ondersteuning van de referent ten behoeve van de eerste levensbehoeften van het meerderjarige kind. Daarbij moet het meerderjarige kind aannemelijk maken dat deze materiële ondersteuning reëel en noodzakelijk is. De uitleg van het begrip 'ten laste komen van' zal op drie punten afwijken van ditzelfde begrip in het kader van vrij verkeer. Aanvullend op de 'ten laste komen van'-voorwaarde wordt in beleid opgenomen dat het meerderjarige kind geen zelfstandig gezin heeft gevormd en tot aan vertrek van de referent altijd in gezinsverband heeft samengeleefd met de ouder(s). In overeenstemming met de Gezinsherenigingsrichtlijn, wordt de bewijslast hiermee meer bij de vreemdeling gelegd.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
30 mei 2024

Onze referentie
5512661

In de bijlage vindt u het concept WBV (wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire). Zodra de Kamer is geïnformeerd wordt het WBV in de Staatscourant gepubliceerd.

3. Toelichting

Juridische context

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof) heeft in het arrest TB (C-519/18)² geoordeeld dat 'ten laste komen van' inhoudt dat het gezinslid *daadwerkelijk* afhankelijk is van de vluchteling omdat uit individueel onderzoek, rekening houdend met het feit dat referent een vluchteling is, blijkt dat:

1. Het gezinslid in land van herkomst of oorsprong, gelet op de economische en sociale toestand, niet in zijn basisbehoeften kan voorzien, op het tijdstip van het verzoek; en
2. Het gezinslid:
 - a. Daadwerkelijk door referent materieel wordt ondersteund; of
 - b. Referent kennelijk het gezinslid is dat het best in staat is om de vereiste materiële ondersteuning te verlenen, gelet op alle relevante omstandigheden, zoals:
 - i. Graad van verwantschap,
 - ii. Aard en hechtheid van andere familiebanden,
 - iii. Leeftijd en economische situatie van andere verwanten.

Het begrip 'ten laste komen van' is een begrip dat ook in het vrij verkeer van Unieburgers wordt gebruikt. In dat kader is het al uitgelegd door het Hof van Justitie.³ Uit deze jurisprudentie blijkt dat het begrip ruim wordt uitgelegd **omdat** het om Unieburgers gaat. Aangezien het hier niet om Unieburgers gaat, zien we ruimte om aan dezelfde definitie een iets andere invulling te geven.

Op 29 mei jl. heeft de Afdeling uitspraken gedaan na een themazitting in december 2023 over het nareisbeleid voor meerderjarige kinderen. Deze zijn gunstig in de zin dat ze niet in de weg staan aan de voorgestelde beleidswijzigingen. De Afdeling oordeelt dat artikel 29, tweede lid, Vw 2000 met betrekking tot meerderjarige kinderen, zoals in de Vreemdelingenwet is neergelegd, een volledige implementatie is van artikel 10, tweede lid. De Afdeling

²<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221527&pageIndex=0&doclang=nl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3551625>

³ Zie met name HvJEU Reyes

oordeelt dat de huidige invulling van deze bepaling binnen de kaders valt zoals geschetst door TB.

De huidige invulling is echter niet één op één hetzelfde als de uitleg van het Hof van het begrip 'ten laste komen van', zoals uiteengezet in het arrest TB en dat is wat deze motie vraagt.

Toepassing in uitvoering

De IND zal bij toepassing van dit kader beoordelen of het meerderjarige kind aannemelijk heeft gemaakt dat diegene, vanaf meerderjarigheid (oftewel: vanaf 18 jaar) tot en met het tijdstip waarop dit gezinslid verzoekt om zich bij de referent te mogen voegen⁴, in het land van herkomst dan wel een derde land materieel wordt ondersteund door de referent ten behoeve van de eerste levensbehoeften van het meerderjarige kind. Het meerderjarige kind moet hierbij aannemelijk maken dat deze materiële ondersteuning noodzakelijk en reëel is. Afwijkend van het beleid over vrij verkeer, moet het meerderjarige kind uitleggen *waarom* diegene een beroep doet op en afhankelijk is van de materiële ondersteuning van de referent gedurende de gehele periode tijdens meerderjarigheid van het kind tot het moment van de nareisaanvraag. Daarnaast moet het meerderjarige kind ook aannemelijk maken dat de afhankelijkheid van de materiële ondersteuning van de referent sinds meerderjarigheid en gedurende de vlucht van de referent heeft voortgeduurd en de ondersteuning al in het land van herkomst dan wel een derde land bestond.

Er zijn drie punten waarop het beleid t.a.v. 'ten laste komen van' af zal wijken van het beleid voor vrij verkeer:

- 1) Bewijslast: Het gezinslid moet uitleggen (en aannemelijk maken) waarom hij/zij een beroep doet op materiële ondersteuning.
- 2) Tijdspanne: De materiële ondersteuning bestaat vanaf meerderjarigheid tot en met het tijdstip waarop het meerderjarige kind verzoekt om gezinshereniging.
- 3) Als het meerderjarige kind niet ten laste komt van de referent, kan desalniettemin voldaan worden aan dit vereiste indien de referent aannemelijk maakt kennelijk het best in staat te zijn om de materiële ondersteuning te verlenen.

Ad 1

Unieburgers hoeven niet uit te leggen waarom er een beroep wordt gedaan op materiële ondersteuning, omdat dit voortvloeit uit het beginsel dat de bepalingen waarin het vrije verkeer van Unieburgers verankerd zijn, ruim moeten worden uitgelegd.⁵ Het gaat hier echter niet om vrij verkeer van Unieburgers, maar om gezinshereniging van derdelanders. Tegelijk zal bij de beoordeling wel rekening worden gehouden met het feit dat referent een statushouder is, conform het arrest TB.⁶

Ad 2

Voor Unieburgers geldt dat deze ten tijde van het moment van het verzoek om gezinshereniging ten laste moet komen van de Unieburger. Dat er sprake is van reële afhankelijkheid, kan al worden afgezien aan het over een lange periode

⁴ Zie Hof C-519/28, TB, r.o. 48.

⁵ Hof C-423/12, Reyes, r.o. 23

⁶ Par. 50.

overmaken van geld. Ten aanzien van Unieburger is die lange periode naar één jaar vertaald. Het wettelijk kader in nareis in combinatie met de jurisprudentie van het Hof van Justitie maakt echter dat er twee relevante momenten zijn: die van binnenkomst van de referent in NL (art. 29, tweede lid, Vw 2000) en het moment van het verzoek om gezinshereniging (arrest TB., r.o. 48). Het wordt niet onredelijk geacht om te verlangen dat niet enkel op die momenten, maar ook in de tussenliggende periode op regelmatige basis materiële ondersteuning is geboden.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
30 mei 2024

Onze referentie
5512661

Uiteraard geldt ook hierbij dat bij de beoordeling rekening moet worden gehouden met het gegeven dat de referent een statushouder is. Als geen sprake is van de daadwerkelijke en voortdurende materiële ondersteuning, zal referent aannemelijk moeten maken desondanks kennelijk wel het gezinslid te zijn dat hiertoe het best in staat moet worden geacht.

Ad 3

Bij het vrij verkeer van Unieburgers is er geen mogelijkheid alsnog in aanmerking te komen voor gezinshereniging wanneer er geen sprake is van ten laste komen van de referent. Ingevolge het arrest TB is dat bij statushouders wel mogelijk, mits de referent aannemelijk maakt kennelijk het gezinslid te zijn dat het best in staat is om de vereiste materiële ondersteuning te verlenen, gelet op alle relevante omstandigheden.

Aanvullende voorwaarden

Aanvullend op de 'ten laste komen van'-voorwaarde biedt het arrest TB lidstaten de mogelijkheid om aanvullende vereisten te stellen die in de aard van afhankelijkheid liggen. Bij de nadere uitwerking van het nareisbeleid voor meerderjarige kinderen volgens artikel 10, lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn zal deze ruimte worden ingevuld door in cumulatieve zin te eisen dat:

- het meerderjarig kind voorafgaand aan de vlucht van referent daadwerkelijk samenwoonde met de referent en nog steeds met de achterblijvende ouder samenwoont indien er een achterblijvende ouder is;
- Het meerderjarige kind voor en na de vlucht van referent zelf geen eigen gezin heeft gevormd (oftewel: geen kinderen en geen huwelijk dan wel duurzame relatie).

Indien sinds de vlucht van de referent een ander familielid het meerderjarige kind heeft onderhouden - en de referent niet aannemelijk kan maken kennelijk het beste in staat te zijn om het meerderjarige kind materieel te ondersteunen - dan kan worden aangenomen dat het meerderjarige kind niet meer ten laste komt van de referent. Dit geldt ook als het meerderjarige kind zichzelf noodgedwongen heeft onderhouden, al dan niet met behulp van zijn of haar directe omgeving/de samenleving, maar de referent vervolgens niet aannemelijk kan maken dat hij desondanks alsnog de aangewezen persoon is om het kind materieel te ondersteunen.

Overgangsrecht

De aangescherpte beleidsregels kunnen na publicatie van het WBV alleen worden toegepast op aanvragen die ná inwerkingtreding van het WBV worden ingediend. Op basis van de bepalingen die gelden voor visa, waaronder ook mvv nareis valt is het niet mogelijk om de nieuwe beleidswijziging van toepassing te verklaren op

lopende aanvragen tenzij het beleid gunstiger is voor de vreemdeling, dit volgt uit artikel 1.27 Vb.⁷

Het uitgangspunt voor asiel is, anders dan bij visa, dat bij het nemen van een besluit geldt dat het recht moet worden toegepast zoals dat op dat moment geldt. Eerder is bij de Afdeling bepleit dat artikel 1.27 Vb niet van toepassing zou moeten zijn op een mvv-aanvraag in het kader van de nareis ter verkrijging van een verblijfsvergunning asiel en dus materieel gezien een asielprocedure betreft. De Afdeling ging hier niet in mee en heeft in de uitspraak van 25 oktober 2017 aangegeven dat de wetgever voor een mvv in het kader van een nareisprocedure artikel 1.27 Vb niet heeft uitgezonderd.⁸ Dit wordt vervolgens bevestigd in de uitspraak van de Afdeling van 26 januari 2021. Blijkens de Afdelingsjurisprudentie moet de staatssecretaris derhalve het recht toepassen zoals dat gold op het tijdstip waarop de aanvraag is ontvangen.⁹

3.1. Politieke context

De motie is door de voorgaande Tweede Kamer aangenomen. Naar verwachting is er in de huidige Tweede Kamer eveneens een meerderheid voor het aanscherpen van het beleid voor meerderjarige kinderen aanwezig is. In het hoofdlijnenakkoord van PVV, VVD, NSC en BBB wordt immers het voornemen uitgesproken om nareis te beperken voor kinderen tot de leeftijd van 18 jaar. Het initiatief om het daartoe benodigde wetswijzigingstraject op te starten, wordt met dit voorstel aan een volgend kabinet gelaten.

3.2. Uitvoering

De voorgestelde verscherping is een verandering van toetsing die de IND in de uitvoering zal moeten laten landen. Daar is inzet in tijd en capaciteit voor nodig.

Het is goed mogelijk dat de verandering in de praktijk betekent dat schriftelijke verklaringen minder vaak voldoende duidelijkheid zullen geven om tot afwijzing of inwilliging te kunnen oordelen. Daarom is eveneens verkend of er mogelijkheden zijn om het voorgestelde kader in verlichtende variant van toepassing te laten zijn tot de leeftijdsgrens van 21 jaar. Ten aanzien van het vrij verkeer van Unieburgers geldt dat bij meerderjarige kinderen jonger dan 21 jaar in ieder geval wordt aangenomen dat de ondersteuning reëel en noodzakelijk is als aannemelijk is gemaakt dat de materiële ondersteuning regelmatig en ononderbroken is verleend. Voor andere gezinsleden, dus ook meerderjarige kinderen ouder dan 21 jaar, wordt niet zonder meer aangenomen dat de materiële ondersteuning reëel en noodzakelijk is.

Het invoeren van een hieraan analoog kader voor volwassen nareizigers tot 21 jaar, zou voor de IND een sterke verlichting van de werkdruk betekenen. De toetsing wordt daarmee voor een deel van de doelgroep immers minder uitgebreid. Gelet op de wens uit de motie Van den Brink (CDA) en Brekelmans (VVD) om het nareisbeleid voor jongvolwassenen juist te beperken is er voor gekozen om deze aanvullende voorwaarden nu niet op te nemen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
30 mei 2024

Onze referentie
5512661

⁷ Zie de toelichting bij art. 1.27 Vb, Staatsblad 2012, 308 (<https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/stb-2012-308.html>)

⁸ ECLI:NL:RVS:2017:2914.

⁹ ECLI:NL:RVS:2021:227.

U kunt er ter verlichting van de druk op de uitvoering voor kiezen om deze aanvulling alsnog uit te werken.

3.3. Communicatie

Bij uw akkoord kunt u de Tweede Kamer met bijgevoegde brief informeren. Het WBV zal zo spoedig mogelijk na verzending worden gepubliceerd, evenals wijzigingen in de Werkinstructie Nareis.

4. n.v.t.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
30 mei 2024

Onze referentie
5512661