

---

## 496

### **Besluit van 29 september 2004 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de implementatie van de Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEG L 251) en enkele andere onderwerpen betreffende gezinshereniging, gezinsvorming en openbare orde**

---

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 16 maart 2004, nr. 5274941/04/6;

Gelet op de artikelen 14, 15, 16, 17, 18 en 67 van de Vreemdelingenwet 2000;

De Raad van State gehoord (advies van 18 juni 2004, nr. W03.04.0121/1);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 22 september 2004, nr. 5308390/04/6;

Hebben goedgevonden en verstaan:

#### **ARTIKEL I**

Het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt gewijzigd als volgt:

A

In artikel 1.1 wordt, onder vervanging van de punt in onderdeel q door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

r. gezinsvorming: gezinshereniging van de echtgenoot, geregistreerd partner of niet-geregistreerde partner, voor zover de gezinsband tot stand is gekomen op een tijdstip waarop de hoofdpersoon in Nederland hoofdverblijf had.

B

Artikel 3.14 wordt gewijzigd als volgt:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Ingeval van gezinsvorming wordt de verblijfsvergunning, in afwijking van het eerste lid, onder a en b, verleend indien de vreemdeling 21 jaar of ouder is.

C

Artikel 3.15, tweede lid, komt te luiden:

2. Ingeval van gezinsvorming wordt de verblijfsvergunning, in afwijking van het eerste lid, onder a en b, verleend indien de hoofdpersoon 21 jaar of ouder is.

D

In artikel 3.20 vervallen de aanduiding «1.» en het tweede lid.

E

Artikel 3.22 wordt gewijzigd als volgt:

1. Het tweede lid komt te luiden:

2. Ingeval van gezinsvorming wordt de verblijfsvergunning, in afwijking van het eerste lid, verleend indien de hoofdpersoon duurzaam en zelfstandig beschikt over een netto-inkomen dat ten minste gelijk is aan 120 procent van het minimumloon, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onder a, en artikel 14 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, met inbegrip van de vakantiebijslag, bedoeld in artikel 15 van die wet.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. In afwijking van het eerste en tweede lid wordt de verblijfsvergunning eveneens verleend, indien de hoofdpersoon 65 jaar of ouder is of naar het oordeel van Onze Minister blijvend en volledig arbeidsongeschikt is.

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Tenzij sprake is van gezinsvorming, wordt de verblijfsvergunning in afwijking van het eerste lid eveneens verleend, indien de aanvraag is ingediend binnen drie maanden nadat aan de hoofdpersoon een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de wet is verleend en gezinshereniging niet mogelijk is in een derde land waarmee de vreemdeling of de hoofdpersoon bijzondere banden heeft.

F

Na artikel 3.24 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

#### **Artikel 3.24a**

1. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Wet, wordt onder een beperking verband houdend met gezinshereniging verleend aan de bloedverwant in rechtstreekse opgaande lijn van de alleenstaande minderjarige houder van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de wet, die niet daadwerkelijk onder de hoede staat van een krachtens wettelijk voorschrift of gewoonterecht voor hem verantwoordelijke volwassene, indien die bloedverwant:

a. beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf die overeenkomt met het verblijfsdoel waarvoor de verblijfsvergunning is aangevraagd, of behoort tot één van de in artikel 17 van de Wet of in artikel 3.71, tweede lid, bedoelde categorieën;

b. beschikt over een geldig document voor grensoverschrijding, of naar het oordeel van Onze Minister heeft aangetoond dat hij vanwege de regering van het land waarvan hij onderdaan is, niet of niet meer in het bezit van een geldig document voor grensoverschrijding kan worden gesteld;

c. bereid is een onderzoek naar of behandeling voor tuberculose te ondergaan en daaraan mee te werken of de nationaliteit bezit van een van de bij ministeriële regeling vast te stellen landen, en

d. geen gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid als bedoeld in de artikelen 3.77 en 3.78.

2. Indien gezinshereniging mogelijk is in een derde land waarmee de alleenstaande minderjarige of de bloedverwant, bedoeld in het eerste lid, bijzondere banden heeft of indien de aanvraag niet is ingediend binnen drie maanden nadat aan de alleenstaande minderjarige, bedoeld in het eerste lid, de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28 van de wet, is verleend, wordt de vergunning eerst verleend, nadat de alleenstaande minderjarige heeft aangetoond duurzaam en zelfstandig te beschikken over een netto-inkomen als bedoeld in artikel 3.74, onder a.

## G

Artikel 3.28, vierde lid, komt te luiden:

4. De aanvraag wordt niet op grond van artikel 16, eerste lid, onder c, van de Wet afgewezen, indien de persoon bij wie de vreemdeling wil verblijven 65 jaar of ouder is of naar het oordeel van Onze Minister blijvend en volledig arbeidsongeschikt is.

## H

Artikel 3.74 wordt gewijzigd als volgt:

1. In onderdeel b wordt «of,» vervangen door een punt komma.

2. Onder vervanging van de punt in onderdeel c door een punt komma, wordt een nieuw onderdeel toegevoegd, luidende:

d. ingeval van gezinsvorming: 120 procent van het minimumloon, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onder a, en artikel 14 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, met inbegrip van de vakantiebijslag, bedoeld in artikel 15 van die wet.

## I

Artikel 3.85, tweede lid, komt te luiden:

2. De aanvraag wordt evenmin op grond van artikel 18, eerste lid, onder d, van de Wet afgewezen, indien de persoon bij wie de vreemdeling als gezinslid verblijft 65 jaar of ouder is of naar het oordeel van Onze Minister blijvend en volledig arbeidsongeschikt is.

## J

In artikel 3.86, eerste lid, onder c en d, wordt «een gevangenisstraf, een taakstraf of de maatregel, bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht» telkenmale vervangen door: een gevangenisstraf of jeugd-detentie, een taakstraf of een maatregel als bedoeld in artikel 37a, 38m of 77h, vierde lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht.

## K

Artikel 6.5 vervalt.

## ARTIKEL II

Ten aanzien van de vreemdeling wiens verblijf op grond van het recht zoals dat gold voor inwerkingtreding van dit besluit niet kon worden beëindigd, blijft artikel 3.86 van het Vreemdelingenbesluit 2000 van toepassing, zoals dat gold voor inwerkingtreding van dit besluit, tenzij die vreemdeling wegens een na inwerkingtreding van dit besluit gepleegd misdrijf bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld tot jeugddetentie of een maatregel als bedoeld in artikel 38m of 77h, vierde lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht.

## ARTIKEL III

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Justitie.

Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 9 november 2004, nr. 216.

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 29 september 2004

Beatrix

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,  
M. C. F. Verdonk

Uitgegeven de *twaaalfde* oktober 2004

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner

# NOTA VAN TOELICHTING

## 1. Algemeen

Het onderhavige besluit strekt tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) aan de richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEG L 251) (verder: de richtlijn) en aan de voornemens van het kabinet op het gebied van gezinsvorming die zijn neergelegd in het Hoofdlijnenakkoord (Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 19, p. 14). De regering acht het in verband met de achterblijvende inburgering en het niet onbeperkte maatschappelijke draagvlak voor de opnemings van nieuwe migranten noodzakelijk om binnen de grenzen van het internationale recht een terughoudender gezinsmigratiebeleid te voeren. Om gezinsvorming te combineren met goede integratie zullen daarom aanvullende vereisten worden gesteld, zoals een leeftijdsgrens van 21 jaar en een inkomenseis van 120% van het wettelijk minimumloon, en zijn bestaande vereisten aangepast aan de huidige inzichten over de eigen verantwoordelijkheden van de gezinshereniger en het gezinslid.

Over het onderhavige voorstel is op 18 februari 2004 overleg gevoerd met het Landelijk Overleg Minderheden (LOM). Voorts is op het onderhavige voorstel het advies van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACVZ) ingewonnen. Waar het advies van de ACVZ van 24 februari 2004 daartoe aanleiding gaf, is dat in de toelichting op het onderhavige besluit verwerkt.

## 2. De richtlijn gezinshereniging

Op 3 oktober 2003 is de richtlijn inzake het recht op gezinshereniging gepubliceerd. De juridische basis van de richtlijn is te vinden in artikel 63, derde lid, onder a, in de titel IV van het EG verdrag. Uit de titel, de rechtsbasis en artikel 1 van de richtlijn blijkt dat de richtlijn tot doel heeft de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven. De richtlijn maakt in het algemeen geen onderscheid tussen «gezinshereniging» en «gezinsvorming», dus naar gelang de gezinsband vòòr of ná de komst van de gezinshereniger (de hoofdpersoon) naar Nederland tot stand is gekomen. Daarop bestaat in zoverre een uitzondering dat artikel 9, tweede lid, van de richtlijn de lidstaten toestaat om de soepeler minimumnormen voor gezinshereniging met vluchtelingen (hoofdstuk V van de richtlijn) buiten toepassing te laten in het geval van gezinsvorming. De in de richtlijn opgenomen minimumnormen bepalen de ondergrens waaraan het gezinsherenigingsbeleid van de lidstaten in ieder geval moet voldoen; het invoeren of handhaven van een soepeler beleid is wel, maar het stellen van strengere voorwaarden voor gezinshereniging is niet toegestaan.

De richtlijn ziet uitsluitend op gezinshereniging tussen onderdanen van derdelanden (artikel 3, eerste en derde lid, van de richtlijn) en is dus niet van toepassing op gezinshereniging met Nederlanders en andere burgers van de Unie. Gezinshereniging met burgers van de Unie wordt overwegend beheerst door het communautaire recht. In dat verband wordt gewezen op onder meer Verordening (EEG) nr. 1612/68 en Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, en voorts op Richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van

Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PbEG L 158, met rectificatie in PbEG L 229). Ter gelegenheid van de implementatie van laatstgenoemde richtlijn zullen onder meer in het Vreemdelingenbesluit 2000 regels worden opgenomen met betrekking tot het recht op vrij verkeer van burgers van de Unie en hun familieleden. Daarbij is van belang dat Richtlijn 2004/38/EG van toepassing is op (de in artikel 2, punt 2, van die richtlijn genoemde) familieleden die de burger van de Unie, die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, begeleiden of zich bij hem voegen (artikel 3, eerste lid, van die richtlijn). Voorts is van belang de jurisprudentie van het Hof van Justitie, waaronder de uitspraken in de zaak van Surinder Singh van 7 juli 1992, zaak nummer C370/90 (gepubliceerd in RV 1992, 94, RV 100, 93, AB 1993, 1 en NJ 1994, 635), in de zaak van Mary Carpenter van 11 juli 2002, zaak nr. C-60/00 (gepubliceerd in JV 2002/290) en in de zaak van Hacene Akrich van 23 september 2003, zaak nummer C-109/01 (gepubliceerd in JV 2004/1).

De richtlijn is evenmin van toepassing indien de gezinshereniger niet beschikt over een verblijfstitel of geen reden heeft om te verwachten dat hem permanent verblijf zal worden toegestaan (artikel 3, eerste lid, van de richtlijn). Voorts is de richtlijn niet van toepassing indien de gezinshereniger een asielzoeker, een tijdelijk beschermde of een subsidiair beschermde is (artikel 3, tweede lid, van de richtlijn), maar zij staat overeenkomstige toepassing op subsidiair beschermden niet in de weg.

De richtlijn bevat minimumnormen waaraan het nationale gezinsherenigings- en -vormingsbeleid in ieder geval moet voldoen. Die minimumnormen hebben betrekking op de groep gezinsleden die voor gezinshereniging en -vorming in aanmerking komen (artikel 4, eerste lid, en artikel 10, derde lid, onder a) en de voorwaarden die daaraan kunnen worden gesteld. Die voorwaarden hebben onder meer betrekking op de openbare orde, nationale veiligheid en volksgezondheid (artikel 6, eerste lid), op de beschikbaarheid van bestaansmiddelen, passende huisvesting en een toereikende ziektekostenverzekering (artikel 7, eerste lid). Het is de lidstaten voorts toegestaan om gezinshereniging te weigeren om reden van polygamie (artikel 4, vierde lid) en het nog niet hebben bereikt van een door de lidstaten te stellen leeftijdsgrens van maximaal 21 jaar (artikel 4, vijfde lid). Verder bevat de richtlijn minimumnormen met betrekking tot de verkrijging van een zelfstandige verblijfstitel (artikel 15), verblijfsbeëindiging (artikel 16) en de procedure (artikelen 5 en 18). Indien wordt voldaan aan de aan de voorwaarden voor gezinshereniging die in de richtlijn zijn opgenomen, moet in ieder geval verblijf worden toegestaan (artikel 4, eerste lid). De richtlijn staat de lidstaten toe gunstiger bepalingen te handhaven of in te voeren. Een algemene bepaling terzake is opgenomen in artikel 3, vijfde lid. Daarnaast bevat de richtlijn enkele specifieke bepalingen waarin de lidstaten de vrijheid wordt gelaten om in bepaalde gevallen verblijf in het kader van gezinshereniging- en vorming toe te staan (zie bijvoorbeeld artikel 4, tweede en derde lid). Het systeem van de richtlijn komt in hoofdlijnen overeen met dat van de Nederlandse regelgeving, dat in bepaalde gevallen vergunningverlening voorschrijft en in overige gevallen vergunningverlening mogelijk maakt. Ook voldeed het Nederlandse (vreemdelingen)recht zoals dat gold vóór inwerkingtreding van dit besluit in grote lijnen aan de inhoudelijke minimumnormen van de richtlijn zodat de noodzakelijke (en in dit besluit gerealiseerde) aanpassingen beperkt konden blijven. Ik verwijs naar de bij deze nota gevoegde transponeringstabel.

In de artikelen 3.13 tot en met 3.22 van het Vreemdelingenbesluit 2000 is geregeld in welke gevallen de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd in ieder geval wordt verleend onder een beperking verband houdend met gezinshereniging of gezinsvorming.

Buiten die gevallen bestaat voor de vreemdeling weliswaar geen aanspraak op de verlening van de verblijfsvergunning, maar bestaat wel een discretionaire bevoegdheid voor de Minister om een verblijfsvergunning te verlenen. Het tweede lid van artikel 3.13 van het Vreemdelingenbesluit 2000 brengt dat tot uitdrukking. Beleidsregels over het gebruik van die bevoegdheid zijn opgenomen in onder meer hoofdstuk B2 van de Vreemdelingencirculaire 2000. Deze systematiek blijft gehandhaafd.

Daarnaast is van belang dat in de artikelen 3.13 tot en met 3.22 van het Vreemdelingenbesluit 2000 geen beperking ligt besloten van het recht van vrij verkeer van burgers van de Unie en hun familieleden. De aanspraken die in deze artikelen worden toegekend, zijn weliswaar beperkter dan de aanspraken die familieleden van burgers van de Unie onder omstandigheden ontleen aan het communautaire recht van vrij verkeer, maar zij doen aan dat recht van vrij verkeer uiteraard niet af. Nu de ruimere communautaire rechten daardoor niet worden beperkt, verzet het gemeenschapsrecht zich er niet tegen dat de aanspraken van de artikelen 3.13 tot en met 3.22 ook aan in Nederland gevestigde Nederlanders en andere rechtmatig in Nederland verblijvende burgers van de Unie worden toegekend. Ter gelegenheid van de implementatie van Richtlijn 2004/38/EG zullen ruimere bepalingen omtrent gezinshereniging met burgers van de Unie in algemeen verbindend voorschriften worden opgenomen.

De in het onderhavige besluit opgenomen aanpassingen aan de richtlijn en de kabinetsvoornemens strekken ertoe dat het aantal gevallen waarin een verblijfsvergunning ingevolge de artikelen 3.12 tot en met 3.22 van het Vreemdelingenbesluit 2000 moet worden verleend, wordt teruggebracht en daarmee de discretionaire ruimte om een verblijfsvergunning te kunnen verlenen wordt vergroot. Voor die gevallen waarin de artikelen 3.12 tot en met 3.22 niet langer aanspraak op een verblijfsvergunning geven, zullen in de beleidsregels van de Vreemdelingencirculaire 2000 de voorwaarden worden opgenomen waaronder een verblijfsvergunning in het kader van gezinsvorming en -hereniging kan worden verleend (artikel 3.12, tweede lid, Vb 2000). Bij de uitwerking daarvan zal uiteraard rekening worden gehouden met de terzake relevante bepalingen van internationaal recht, waaronder – naast de richtlijn – met name artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). In de richtlijn zijn de grondrechten en de beginselen reeds in acht genomen die met name worden erkend in artikel 8 EVRM en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (zie punt 2 van de preambule van de richtlijn). Voor de toepassing van de (door dit besluit verruimde) discretionaire bevoegdheden in individuele gevallen zullen in de Vreemdelingencirculaire 2000 regels worden gesteld. Het stelsel van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 dwingt niet tot afwijzing van de aanvraag indien dat in strijd zou komen met internationale verplichtingen. Wel zal in de Vreemdelingencirculaire 2000 als hoofdregel worden opgenomen dat bij gezinsvorming aan de nieuwe leeftijds- en inkomenseisen moet worden voldaan, maar tevens zullen de op de relevante internationale verdragen gebaseerde uitzonderingen worden opgenomen. Daarmee wordt veilig gesteld dat de toepassing in concreto in overeenstemming is met onder meer artikel 8 EVRM, het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, waaruit overigens voor zover hier van belang geen verdergaande positieve of negatieve verplichtingen voor de staat voortvloeien dan die welke reeds

Daarbij is van belang dat artikel 19, zesde lid, van het Europees Sociaal Handvest, dat bepaalt dat gezinshereniging met migrerende werknemers zoveel mogelijk moet worden vergemakkelijkt, niet zo ruim moet worden uitgelegd dat ook bij achterblijvende integratie een voortdurende gezinsmigratie naar Nederland, ongeacht of het gezinshereniging of -vorming betreft, moet worden toegestaan met alle sociale gevolgen en risico's van dien. Gelet op de problematiek als gevolg van achterblijvende integratie bij voortdurende immigratie zijn de mogelijkheden om gezinsmigratie naar Nederland toe te staan immers niet onbeperkt. De in artikel 19, zesde lid, van het Europees Sociaal Handvest opgenomen verplichting ziet naar mijn mening niet op gezinsvorming door Nederlanders of kinderen van een migrerende werknemer die niet zelf migrerende werknemers zijn. Het onderhavige besluit brengt geen wijziging aan in de voorwaarden voor de hereniging door tot Nederland toegelaten arbeidsmigranten met hun in het land van herkomst achtergebleven gezinnen; voor hen gelden de gewijzigde inkomens- en leeftijdsvereisten voor gezinsvorming immers niet. Overigens is de arbeidsmigratie uit staten die wél partij zijn bij het Europees Sociaal Handvest, maar niet bij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap of de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte sedert de jaren zestig van de vorige eeuw beperkt. Daarnaast wijs ik op artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest, dat voorziet in de mogelijkheid om het recht op gezinshereniging te beperken indien zulks in een democratische samenleving noodzakelijk is voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en voor de bescherming van de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de goede zeden. In dat kader is van belang dat er sedert jaren sprake is van grootschalige immigratie die de integratie van migranten in de Nederlandse samenleving op groepsniveau ernstig belemmert en de normale processen van de inpassing van deze migranten in de samenleving verstoort. Bijna de helft van de niet-Nederlandse immigranten bestaat de afgelopen jaren uit gezinsmigranten. Daarbij wordt op grote schaal gekozen voor een nieuwe huwelijkspartner uit het land van herkomst van de in Nederland gevestigde persoon. Omdat een belangrijk deel van deze groep kenmerken heeft die ongunstig zijn voor een goede integratie in de Nederlandse samenleving, moet het integratieproces bij elke nieuwe generatie weer opnieuw beginnen. Bij onverminderd aanhoudende gezinsmigratie en achterblijvende integratie leidt overdracht van achterstand van generatie op generatie er op den duur toe dat bepaalde groepen migranten marginaliseren. Daardoor neemt de kans toe op onder meer afkeer van deze migranten van de samenleving, op segregatie en de ontwikkeling van anti-westerse gevoelens en op delinquentie, waarbij naast de veiligheid ook fundamentele waarden als de gelijkwaardigheid van personen ongeachte sekse, herkomst of seksuele voorkeur, de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, de vrijheid van meningsuiting en de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, in geding kunnen komen. Algemeen wordt ervaren dat de achterblijvende integratie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving in de afgelopen jaren is uitgegroeid tot een centraal sociaal probleem, zowel voor de migranten zelf die daardoor op groepsniveau worden belemmerd in hun ontplooiingsmogelijkheden en in hun volwaardige deelname aan de Nederlandse samenleving, als ook voor de samenleving als geheel. De regering ziet zich daarom genoodzaakt de kaders waarbinnen gezinsmigratie mogelijk is door aanpassing van de leeftijds- en inkomenseisen te beperken en tegelijkertijd de integratie van toegelaten (gezins-)migranten aanzienlijk te verbeteren. Dat moet op den duur leiden tot een



aanzienlijke en structurele verbetering van de sociaal-maatschappelijke positie van (gezins)migranten in Nederland.

Ten slotte is van belang dat de richtlijn de lidstaten toestaat om aan gezinshereniging en -vorming inburgeringsvereisten te stellen, tenzij de reeds in de Unie verblijvende gezinshereniger verdragsvluchteling is (artikel 7, tweede lid, van de richtlijn). Binnen de door de richtlijn gestelde kaders is, ter uitvoering van het Hoofdlijnenakkoord (Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 19, p. 14), de op 10 december 2002 aanvaarde motie-Blok c.s. (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, nr. 60) en de op 17 december 2002 aanvaarde motie-Sterk c.s. (Kamerstukken II 2002/03, 27 083, nr. 25), een wetsvoorstel voorbereid op grond waarvan vreemdelingen die vóór verblijfsaanvaarding dienen te beschikken over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf en die ná verblijfsaanvaarding op grond van de Wet inburgering nieuwkomers als nieuwkomer inburgeringsplichtig zijn, reeds vóór hun komst naar Nederland basiskennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving moeten hebben verworven, tenzij zij behoren tot de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen groepen van wie zulks op grond van internationale verplichtingen als artikel 7, tweede lid, van de richtlijn niet kan worden verlangd. Ik verwijs hierbij naar het bij koninklijke boodschap van 21 juli 2004 ingediende voorstel voor een Wet inburgering in het buitenland (Kamerstukken II 2003–2004, 29 700, nrs. 1–3). Zonder tekort te willen doen aan de vele vreemdelingen die zich op eigen kracht met succes daaraan weten te onttrekken, wenst de regering daarmee het proces van voortduurende immigratie bij achterblijvende integratie te doorbreken en marginalisering van bepaalde groepen migranten in de zin van segregatie, delinquentie, achterstand in arbeidsmarktpositie, structurele uitkeringsafhankelijkheid en afnemend vermogen tot maatschappelijke participatie te voorkomen. Ook de maatregelen waarop hieronder wordt ingegaan, moeten daaraan bijdragen.

Volledigheidshalve wijs ik er in dit verband op dat van gezinsleden van asielmigranten, anders dan de ACVZ lijkt te veronderstellen, wèl verlangd kan worden dat zij, voor zover zij niet op grond van artikel 29, eerste lid, onder e of f, van de Vreemdelingenwet 2000 in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel, vòòr hun komst naar Nederland een machtiging tot voorlopig verblijf aanvragen. Ingevolge artikel 11, eerste lid, van de richtlijn, is artikel 5, derde lid, van de richtlijn, dat bepaalt dat de aanvraag wordt ingediend en behandeld wanneer de gezinsleden verblijven buiten het grondgebied van verblijf van de gezinshereniger, immers ook van toepassing op gezinshereniging met vluchtelingen.

### **3. Leeftijdsgrens bij gezinsvorming**

In het Hoofdlijnenakkoord van de regering (Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 19, p. 14) is opgenomen dat de minimumleeftijd voor gezinsvorming in het belang van de integratie van vreemdelingen wordt verhoogd van 18 naar 21 jaar. De voorheen gehanteerde leeftijdsgrens van 18 jaar waarborgt naar mijn mening onvoldoende dat de gezinsvormer die de overkomst van een nieuwe partner wenst, daadwerkelijk in staat is om ook op termijn zijn verantwoordelijkheden, zowel financieel als in termen van de integratie van het nieuwe gezinslid, waar te maken.

Zoals gezegd heeft de grootschalige gezinsmigratie de integratie op groepsniveau in de afgelopen jaren ernstig belemmerd en heeft een belangrijk deel van de gezinsmigranten kenmerken die ongunstig zijn voor een goede integratie in de Nederlandse samenleving. Het meest prominent – ook in omvang – is daarbij de groep gezinsmigranten uit Turkije en Marokko, die een slechte startpositie in de Nederlandse samenleving hebben. Uit gegevens van het Centraal Bureau voor de

Statistiek over 2002 is gebleken dat ongeveer 40% van de Turkse en bijna 60% van de Marokkaanse gezinsmigranten maximaal basisonderwijs als opleidingsniveau heeft. De werkloosheid van Turkse en Marokkaanse huwelijksmigranten ligt in deze periode voor beide nationaliteiten op 12% tegen 3% voor de autochtone beroepsbevolking. Zij hebben vaak banen op een zeer laag beroepsniveau; in 2002 had 35% van de Turkse en 42% van Marokkaanse huwelijksmigranten die deel uitmaken van de werkende beroepsbevolking een baan op elementair niveau, terwijl datzelfde voor 25% van alle Turkse migranten en 15% van alle Marokkaanse migranten gold. Huwelijksmigranten hebben een achterstand op taalgebied ten opzichte van de tweede generatie. Het niveau van sociaal-culturele integratie van Turkse en Marokkaanse huwelijksmigranten ligt dicht bij dat van de eerste generatie migranten dan dat van de tweede generatie; zij hebben weinig contacten met Nederlanders, identificeren zich met name met de eigen groep en oriënteren zich met name op de eigen taal en cultuur. Uit recente gegevens van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Gijsberts en Merens (red.), Emancipatie in estafette, SCP/ISEO, Den Haag/Rotterdam, 2004) blijkt dat de vrouwen uit deze groepen in het bijzonder een slechte positie innemen. Vrouwen uit etnische minderheidsgroepen hebben een aanzienlijk lager opleidingsniveau dan autochtonen; van de Turkse vrouwen tussen de 40 en 65 jaar heeft 80% maximaal basisonderwijs genoten, terwijl dit voor niet minder dan 90% van de Marokkaanse oudere vrouwen geldt. Hun deelname aan de arbeidsmarkt is erg laag. Zij zijn veelal huisvrouw, werkloos of arbeidsongeschikt. Een kwart van hen heeft een baan en van de vrouwen is gemiddeld ongeveer 15% werkloos tegenover respectievelijk 4% van de autochtone vrouwen. Zij hebben nauwelijks of geen contact met autochtonen en vertonen verhoudingsgewijs de meest traditionele opvattingen met betrekking tot emancipatie. Voor de huwelijksmigranten geldt voor de vrouwen nog sterker dan voor de mannen dat zij onder meer door ontbrekende kennis van de Nederlandse taal bij hun aankomst in Nederland al meteen op achterstand staan. Daarbij heeft de aanhoudende en fors toegenomen aanwas van huwelijksmigranten een remmende werking bij de integratie, emancipatie en de verbetering van hun positie in Nederland. De maatschappelijke positie van huwelijksmigrantes, die niet in Nederland onderwijs hebben gevolgd, is aanzienlijk slechter voor die van vrouwen uit de tweede generatie die wel in Nederland naar school zijn gegaan. Ook hierin speelt de voortdurende immigratie van huwelijksmigranten een belemmerende rol. Daarbij komt dat het feit dat een groot deel van de Turken en Marokkanen van de tweede generatie met een veelal laag opgeleide partner uit het land van herkomst trouwt, die de Nederlandse taal niet machtig is, geen positief effect zal hebben op de positieverwerving van de derde generatie migranten. De sociaal-economische en sociaal-culturele positie van deze Turkse en Marokkaanse gezinsmigranten komt relatief gezien dicht bij die van de eerste generatie migranten dan bij die van de tweede generatie. Daarmee lijkt het zichzelf repeterende verschijnsel van volgmigratie ook een zichzelf repeterend verschijnsel van permanente aanwas van groepen etnische minderheden met een achterstandspositie. Onderzoek geeft aan dat de stroom van huwelijksmigranten in de komende jaren zal aanhouden. Ook de asielmigratie leidt tot volgmigratie uit de landen van herkomst. In de afgelopen jaren is op elke drie asielmigranten één volgmigrant naar Nederland gekomen. Verwacht wordt dat de integratie van deze volgmigranten in het algemeen het patroon van de Turkse en Marokkaanse gezinsmigranten zal volgen.

Gezinsvorming door jongmeerderjarigen kan de verdere ontwikkeling van de gezinsvormer in de weg staan en daarmee een maatschappelijke achterstand creëren die vervolgens in de positie van het nieuwe gezinslid kan worden gereproduceerd. Met de nieuwe leeftijdsgrensverhoging naar 21 jaar wordt beoogd te voorkomen dat de overkomst van een nieuwe

partner een prikkel voor de jongmeerderjarige gezinsvormer vormt om te stoppen met school, die daardoor onvoldoende voorbereid moet toetreden tot de arbeidsmarkt en in zijn verdere maatschappelijke ontplooiing wordt belemmerd. Voorts wordt voorkomen dat die achterstand vervolgens kan worden gereproduceerd in de positie van de nieuwe partner zodat diens integratie al direct op achterstand staat, en dat dit proces er op den duur toe leidt dat bepaalde groepen immigranten marginaliseren, in de betekenis dat zij een afnemend vermogen bezitten om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt en in de samenleving in het algemeen. Een dergelijk proces verhoogt de kans op structurele afhankelijkheid van bijstandsuitkeringen en bijdragen op grond van andere uit de algemene middelen gefinancierde regelingen, op afkeer van de samenleving, anti-westerse gevoelens, segregatie en delinquentie. Die situatie kan zich bij aanhoudende gezinsvorming en achterblijvende integratie van generatie op generatie worden overgedragen. Ik verwijs hier onder meer naar de notitie Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden (Kamerstukken II 1997/1998, 25 726, nr. 1), de Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2002 (Kamerstukken II 2002/2003, 28 612, nr. 2, p. 8-9, 29-30), de notitie Integratie in het perspectief van immigratie (Kamerstukken II, 2001/2002, 28 198, nr. 2, p. 36) en de kabinetsreactie op het eindrapport «Bruggen bouwen» van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Kamerstukken III 2003/04, 28 689, nr. 17).

Dat maakt de in het onderhavige besluit opgenomen maatregelen, ook gezien in het licht van artikel 8 EVRM, noodzakelijk. Dat leeftijd in andere delen van de wereld waarin gearrangeerde huwelijken gebruikelijk zijn geen beslissende rol speelt, doet niets af aan de hierboven geschetste problematiek die voortvloeit uit de voortdurende immigratie naar Nederland bij een achterblijvende integratie in de Nederlandse samenleving, waarvan de maatschappelijke gevolgen zich uiteraard in Nederland laten gevoelen.

Om die reden strekt dit besluit er onder meer toe dat de toelatingsaanvraag voor gezinsvorming voortaan kan worden afgewezen, indien de gezinsvormer in Nederland jonger dan 21 jaar is. Ten aanzien van de migrerende (huwelijks)partner waarborgt de 21-jarige minimumleeftijd beter dat de zelfstandige overkomst als (huwelijks)partner van een in Nederland gevestigde persoon berust op een weloverwogen en vrijwillige keuze van de betrokkene. Bij deze leeftijd is men in het algemeen beter in staat zich desgewenst te onttrekken aan de invloed van het ouderlijk gezag en andere familiale of traditionele banden die bij jongere leeftijd de besluitvorming veelal nog zal beïnvloeden. Ook zal men zich beter de consequenties van de voorgenomen vestiging in de Nederlandse samenleving kunnen realiseren en zich beter kunnen voorbereiden. De invoering van de leeftijdsgrens, de nadere invulling van het inkomensvereiste (zie paragraaf 4) en de voorwaarde van inburgering in het buitenland voor de overkomst naar Nederland (zie het bij koninklijke boodschap van 21 juli 2004 ingediende voorstel voor een Wet inburgering in het buitenland, Kamerstukken II 2003-2004, 29 700, nrs. 1-3) bevorderen het integratieperspectief van de migrerende (huwelijks)partner in Nederland.

De grens van 21 jaar brengt ook in diverse andere regelingen de bijzondere maatschappelijke positie van jongmeerderjarigen tot uitdrukking. Gewezen wordt in dit verband op onder meer de ouderlijke onderhoudsplicht voor kinderen tot 21 jaar, de van de kinderbijslagbedragen afgeleide lagere jongerennormen voor bijstandsverlening, de door de lagere arbeidsproductiviteit ingegeven lagere wettelijke minimumlonen en de veelal lagere vakvolwassen leeftijden in de diverse

CAO's. Voorts sluit de gekozen leeftijdsgrens aan bij de grens die ingevolge artikel 4, vijfde lid, van de richtlijn gezinshereniging aan gezinsvorming en –hereniging kan worden gesteld.

De ACVZ heeft er op gewezen dat gezinsvorming met een niet in Nederland gevestigde partner voor het 21-ste levensjaar niet mogelijk zal zijn, terwijl de vorming van een gezin door twee reeds legaal in Nederland gevestigde partners wel mogelijk zal blijven. Daarin verschilt de nieuwe leeftijdsgrens echter niet van andere in het algemeen belang aan gezinsmigratie gestelde toelatingsvoorwaarden, zoals het mvv-vereiste, het middelenvereiste, het openbare orde vereiste en het paspoortvereiste, die – zo daaraan niet wordt voldaan – dezelfde uitwerking hebben.

#### **4. Inkomensnormen bij gezinsvorming**

In het Hoofdlijnenakkoord is voorts opgenomen dat het inkomensvereiste bij gezinsvorming wordt verhoogd tot 120% van het wettelijk minimumloon. Omdat de in Nederland verblijvende gezinsvormer zijn verantwoordelijkheden ook in financiële zin moet kunnen waarmaken, moet deze duurzaam in staat zijn de volledige kosten van het verblijf van de nieuwe partner op zich te nemen zodat een (al dan niet aanvullend) beroep op de algemene middelen redelijkerwijs is uitgesloten. De integratie van het nieuwe gezinslid en diens kansen in de Nederlandse samenleving zijn beter gewaarborgd indien de gezinsvormer in Nederland in wiens gezin hij zal worden opgenomen, zijn verantwoordelijkheid ook op financieel vlak kan waarmaken.

Voorheen werd bij de beoordeling van de hoogte van het inkomen aangesloten bij de bijstandsnorm voor echtparen en gezinnen in de Algemene bijstandswet (Abw). Dat bedrag is gelijk aan het netto minimumloon met inbegrip van de netto vakantieaanspraak zoals dat was gedefinieerd in de Algemene bijstandswet. De achterliggende gedachte was dat een bijstandsuitkering bij een inkomen van dat niveau niet mogelijk is. Dat gaat er echter aan voorbij dat een dergelijk inkomen wel een beroep mogelijk maakt op diverse andere inkomensafhankelijke regelingen die uit de algemene middelen worden gefinancierd en deel uitmaken van het gehele Nederlandse stelsel van sociale bijstand. Daarbij wordt onder meer gewezen op individuele en categoriale bijzondere bijstand, op kwijtscheldingen van heffingen door gemeenten en waterschappen en op inkomensondersteunende maatregelen die de gemeenten op eigen initiatief hebben ontwikkeld in het kader van het gemeentelijke minimabeleid. Het stelsel voor sociale bijstand in de desbetreffende lidstaat, waarnaar artikel 7, eerste lid, onder c, van de richtlijn verwijst, betreft een aspect van het gemeenschapsrecht waarbij niet doorslaggevend is hoe een bepaalde prestatie naar het nationale recht van de lidstaten wordt gekwalificeerd. Dat stelsel is niet beperkt tot alleen de (meest) algemene regeling, maar omvat ook de meer bijzondere prestaties. Het gaat daarbij om uit de algemene middelen gefinancierde regelingen op grond waarvan uitkeringen worden gedaan of voorzieningen worden verstrekt teneinde in noodzakelijke behoeften van de begunstigde te voorzien, en waarbij aan het orgaan dat de uitkering of voorziening toekent een aanzienlijke discretionaire marge wordt gelaten of een uitkering of voorziening wordt verstrekt en hoe hoog die uitkering zal zijn dan wel welke voorziening passend wordt geacht. In de Nederlandse situatie kan, naast de voor de desbetreffende categorieën uitkeringsgerechtigden krachtens de Wet werk en bijstand vastgestelde normbedragen, bij de toepassing van artikel 7, eerste lid, onder c, van de richtlijn rekening worden gehouden met bijstand in de vorm van individuele en categoriale bijzondere bijstand. Daarnaast hebben ook prestaties als kwijtscheldingen van heffingen in die gevallen waarin de

belastingplichtige niet anders dan met buitengewoon bezwaar in staat is de belastingaanslaggeheel of gedeeltelijk te voldoen, en de inkomensondersteunende maatregelen die de gemeenten op eigen initiatief hebben ontwikkeld in het kader van het gemeentelijke minimabeleid, het karakter van bijstand. Het gaat hierbij om door sociale motieven gerechtvaardigde maatregelen inzake sociale bijstand op grond waarvan bij een ontoereikend inkomen compenserende prestaties worden verstrekt. Bij de toekenning van dergelijke prestaties wordt de behoefte als een wezenlijk toepassingscriterium gehanteerd en wordt rekening gehouden met de individuele beoordeling van de persoonlijke financiële of andere behoeften. Voorts worden geen bijzondere eisen gesteld met betrekking tot voorafgaande tijdvakken van beroepsarbeid, verzekering of bijdragebetaling. Verder is van belang dat het hierbij gaat om niet op premie- of bijdragebetalingen berustende prestaties, maar om prestaties die uit de algemene middelen worden gefinancierd en die daarmee niet het karakter van verzekering hebben.

De aanspraak op bijzondere bijstand is maximaal voor mensen met een inkomen op het sociaal minimum en loopt voor echtparen en gezinnen af tot nul bij een inkomen van ongeveer 120% a 130% van het minimumloon in de zin van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML). Het recht op kwijtschelding van gemeentelijke heffingen wordt voor echtparen en gezinnen afgebouwd op het inkomenstraject tot ongeveer 120% WML. Een inkomen ter hoogte van de bijstandsnorm waarmee wél de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan kunnen worden voldaan, waarborgt dus niet dat de betrokkenen geen beroep doen of kunnen doen op uit algemene middelen gefinancierde inkomensafhankelijke regelingen. Daarom wordt een inkomen bij gezinsvorming voortaan als voldoende aangemerkt, als dat inkomen ten minste gelijk is aan 120% WML. Op dat inkomensniveau worden de meeste aanvullende inkomensafhankelijke regelingen afgebouwd.

De nieuwe inkomenseis impliceert uiteraard niet dat de hoogte van de bijstandsuitkering krachtens de Wet werk en bijstand ontoereikend is voor het gewone levensonderhoud, maar stelt veilig dat in individuele gevallen is uitgesloten dat een beroep wordt gedaan op andere uit de algemene middelen gefinancierde inkomensafhankelijke regelingen. Voorts heeft het een immigratiebeperkende werking. Gelet op de maatschappelijke gevolgen van voortdurende immigratie bij achterblijvende integratie, zoals hiervoor omschreven, is het niet opportuun te wachten tot meer uit de algemene middelen gefinancierde inkomensafhankelijke regelingen zijn afgebouwd en is aanpassing van het inkomensvereiste voor gezinsvorming reeds nu opportuun. Van alternatieven in de vorm van, bijvoorbeeld, een (hoge) waarborgsom of een tijdelijke uitsluiting van gezinsvormers en hun gezinsleden van de inkomensafhankelijke regelingen, verwacht ik geen positief effect op de positie van de in Nederland toegelaten migranten, de administratieve lasten en de migratie naar Nederland.

Bij de uitwerking in de artikelen 3.22 en 3.74 van het Vreemdelingenbesluit 2000 is niet aangesloten bij de desbetreffende minimumjeugdlonen. Deze bedragen voor 21- en 22-jarigen  $72\frac{1}{2}$  respectievelijk 85 procent van het minimumloon, bedoeld in de artikelen 8, eerste lid, en 14 WML (artikel 2, eerste lid, van het Besluit minimumjeugdloonregeling). Ook van de 21- en 22-jarige gezinshereniger die een nieuwe partner wil laten overkomen, wordt verwacht dat hij zijn financiële verantwoordelijkheden daarvoor duurzaam kan waarmaken. Daarbij komt dat het Vreemdelingenbesluit 2000 weliswaar niet langer aanspraak op toelating bij een 18- tot 21-jarige gezinsvormer geeft, maar dat ook niet geheel kan uitsluiten. Indien daar in een bijzonder geval, bijvoorbeeld omdat

internationale verplichtingen daartoe nopen, toch toestemming toe moet worden verleend, wordt ingeval van een 18-, 19- of 20-jarigen uiteraard niet een inkomen verlangd ter hoogte van 45½, respectievelijk 52½ en 61½ procent van het minimumloon bedoeld in de artikelen 8, eerste lid en 14 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Deze zouden ook na verhoging met 20% nog aanzienlijk lager zijn dan de voorheen geldende norm van 100% van het bijstandsniveau dat thans voor gezinshereniging wordt gehanteerd. Aansluiting bij de lagere minimumjeugdlonen zou derhalve het effect van de regeling teniet doen en de mogelijkheden van een beroep op de inkomensafhankelijke regelingen vergroten.

## **5. Overige wijzigingen**

Er bestaat geen reden om categorieën gezinsherenigers en -vormers op voorhand niet te houden aan de eigen verantwoordelijkheden die voortvloeien uit hun wens om een gezinslid te laten overkomen. In de artikelen 3.22, 3.28 en 3.85 van het Vreemdelingenbesluit 2000 zijn derhalve twee categoriale vrijstellingen van het middelenvereiste vervallen. Deze zien op alleenstaande ouders die een kind beneden de leeftijd van vijf jaar verzorgen en personen tussen zevenenvijftigeneenhalf en vijfenzestig jaar. Deze categorieën komen overeen met de categorieën die ingevolge de Wet werk en bijstand (Stb. 2003, 376) niet langer automatisch zijn vrijgesteld van de sollicitatieplicht. Voortaan kunnen aanvragen om gezinshereniging en -vorming met dergelijke personen in Nederland aan het middelenvereiste worden getoetst. Voor zover deze personen (nog) niet beschikken over voldoende middelen van bestaan, worden zij geacht de mogelijkheden te benutten om te werken dan wel stappen op weg naar werk te zetten en op die manier invulling te geven aan hun verantwoordelijkheden die de overkomst van het gezinslid meebrengt. Verder wordt voorkomen dat de afstand van die gezinshereniger en -vormer tot de arbeidsmarkt toeneemt en de maatschappelijke participatie afneemt door een te lange afwezigheid uit het arbeidsproces, hetgeen ook niet bevorderlijk is voor de kansen van het buitenlandse gezinslid op een goede participatie in de Nederlandse samenleving. Bij het streven van de regering om met adequate voorzieningen op maat de reïntegratie in het arbeidsproces te bevorderen, past geen categoriale ontheffing van het middelenvereiste. Mede door reïntegratiebeleid kan betaald werk na verloop van tijd weer tot de mogelijkheden behoren. De bestaande vrijstelling voor personen van 65 jaar en ouder blijft wel gehandhaafd. Voor hen geldt geen verplichting tot arbeidsinschakeling en niet is vast te stellen of het arbeidsmarkt-perspectief blijvend ontbreekt. Indien na inwerkingtreding van de voorgestelde Wet werk en bijstand in individuele gevallen om dringende redenen ten aanzien van alleenstaande ouders of personen tussen zevenenvijftigeneenhalf en vijfenzestig jaar wordt afgezien van opleggen van een sollicitatieplicht en reïntegratieverplichtingen, is dat bij de beoordeling of sprake is van een positieve verplichting uit artikel 8 EVRM een relevante wegingsfactor in de belangenafweging.

Voorts is artikel 3.20, tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 vervallen. Die bepaling strekte ertoe dat de aanspraak op de verlening van een verblijfsvergunning regulier in het kader van gezinsvorming of gezinshereniging met een Nederlander, een houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd of een houder van een verblijfsvergunning asiel of regulier voor onbepaalde tijd, niet op grond van een of meer misdrijven wordt onthouden, tenzij sprake is van een veroordeling tot een langdurige gevangenisstraf of vrijheidsontnemende maatregel of recidive. Deze bepaling was destijds ingegeven door de gedachte dat het belang van de vreemdeling bij de uitoefening van het gezinsleven in

Nederland zwaarder hoort te wegen dan het belang van de openbare orde. Ik meen dat een dergelijke conclusie in zijn algemeenheid te ver strekt. Toetsing aan artikel 8 EVRM brengt immers een op de individuele zaak toegespitste belangenafweging met zich mee, aan de hand waarvan wordt beoordeeld of er op grond van dat artikel een verplichting bestaat om ondanks de inbreuk(en) op de openbare orde verblijf in Nederland toe te staan. Bij die belangenafweging zijn meer wegingsfactoren betrokken dan de opgelegde straf en de status van de gezinshereniger in Nederland. Om die reden is niet op voorhand gegeven dat het belang van de vreemdeling bij de uitoefening van het gezinsleven in Nederland in alle gevallen zwaarder weegt dan het belang van de openbare orde. Het waarborgen van een veilige samenleving is een kerntaak van de overheid. Het ligt daarom meer voor de hand om in ieder individueel geval waarin sprake is geweest van een inbreuk op de openbare orde te bezien of de vreemdeling de eerste verblijfsaanvaarding kan worden geweigerd. Daarbij is van belang dat coulanace ten aanzien van vreemdelingen die reeds een of meer misdrijven hebben gepleegd, in zich draagt het gevaar van verdere marginalisering van etnische minderheden en van aantasting van het maatschappelijk draagvlak voor de opnemng van andere migranten. Ik verwijs onder meer naar de notitie Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden (Kamerstukken II 1997/1998, 25 726, nr. 1). Daarom kies ik bij de noodzakelijke keuzen die inherent zijn aan een restrictief toelatingsbeleid voor een strenger beleid ten aanzien van de toelating van vreemdelingen die zich schuldig hebben gemaakt aan misdrijven. De richtlijn gezinshereniging laat Nederland voldoende bevoegdheid om de toegang en het verblijf van gezinsleden om redenen van openbare orde te weigeren (artikel 6). Voor die gevallen waarin uit artikel 8 EVRM desalniettemin een verplichting voortvloeit om een dergelijke vreemdeling verblijf toe te staan, bieden de wet en het besluit daartoe de voldoende ruimte.

Ook in het vlak van *verblijfsbeëindiging* (de intrekking of niet-verlenging van de verblijfsvergunning) van gezinsmigranten en andere vreemdelingen wegens gevaar voor de openbare orde is bijstelling gewenst. De aanpassing van de zogeheten glijdende schaal van artikel 3.86, tweede lid, bij besluit van 5 juli 2002, Stb. 2002, 371, was beperkt tot de aanpassing van de verhouding tussen de verblijfsduur en de strafmaat die voor verblijfsbeëindiging noodzakelijk is en uitbreiding van de delicten die bij de beoordeling van de strafmaat worden betrokken. Bij het uitgangspunt dat alle naar aanleiding van een misdrijf opgelegde vrijheidsontnemende straffen en maatregelen worden betrokken bij de beoordeling van de vraag naar verblijfsbeëindiging, past niet dat de maatregel van plaatsing in een inrichting voor de opvang van verslaafden (artikel 38m van het Wetboek van Strafrecht), jeugddetentie (artikel 77h, eerste lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht) en de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (artikel 77h, vierde lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht) zonder meer buiten beschouwing blijven. In die gevallen is een misdrijf gepleegd dat met vrijheidsontneming is bestraft. Verblijfsrechtelijke consequenties moeten ook in die gevallen mogelijk zijn en niet op voorhand worden uitgesloten. Met de toevoeging van genoemde sancties wordt het advies gevolgd dat de Raad van State in zijn advies van 27 mei 2002 bij de hiervoor genoemde wijziging van de glijdende schaal heeft uitgebracht (zie bijvoegsel Staatscourant 2002, nr. 153). Bij de beoordeling of in het concrete geval tot verblijfsbeëindiging zal worden overgegaan, moet aan de hand van de feiten en omstandigheden van het individuele geval worden beoordeeld of dat verenigbaar is met artikel 8 van het EVRM en met het VN-Kinderrechtenverdrag waaruit overigens geen verdergaande verplichtingen voortvloeien dan de (negatieve) verplichtingen die voor de staat reeds uit artikel 8 van het EVRM voortvloeien.

## 6. Relatie met andere regelingen

Hierboven ben ik reeds ingegaan op de verhoging van de leeftijdsgrens en het inkomensvereiste bij gezinsvorming in het licht van de minimumnormen in de richtlijn. In de richtlijn zijn blijkens de preambule (onder 2) de grondrechten en de beginselen in acht genomen die met name worden erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en in artikel 8 EVRM. Artikel 8 EVRM bevat geen algemeen recht voor vreemdelingen om Nederland te verkiezen als het meest geschikte land voor de uitoefening of ontwikkeling van het gezinsleven. Evenmin bevat het een algemene verplichting voor Nederland om de domiciliekeuze voor Nederland te respecteren. Nederland heeft het recht om binnen zijn verdragsrechtelijke verplichtingen de immigratie te reguleren. Hierboven is reeds ingegaan op de gevolgen van aanhoudende migratie bij achterblijvende integratie – waaronder structurele afhankelijkheid van inkomensafhankelijke en uit de algemene middelen gefinancierde regelingen, afkeer van de samenleving, anti-westerse gevoelens, segregatie en delinquentie – die de in dit besluit opgenomen verhoging van de leeftijds- en inkomenseisen in het algemeen belang, waaronder het economisch welzijn van Nederland, de openbare orde en openbare veiligheid, en de rechten en vrijheden van anderen en de rechten van anderen, noodzakelijk maken. De verplichting om in het individuele geval gezinshereniging en -vorming in Nederland toe te staan is afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het betreffende geval, waaronder het moment waarop het gezinsleven is aangegaan, de invulling die daaraan wordt gegeven, de mate waarin het door de beslissing daadwerkelijk wordt belemmerd, de aanwezigheid van banden met Nederland en het land van herkomst of van objectieve en onoverkomelijke belemmeringen om het gezinsleven in het land van herkomst uit te oefenen, en overwegingen van algemeen belang die de balans in het nadeel van de vreemdeling kunnen doen doorslaan. Bij de beoordeling daarvan moet een evenwichtige belangenafweging («fair balance») worden gemaakt tussen de belangen van het individu en die van de samenleving als geheel. Daarbij komt Nederland een zekere beoordelingsmarge («margin of appreciation») toe. In het licht van artikel 8 EVRM is voorts van belang dat bij gezinsvorming sprake is van nieuw gezinsleven dat is aangegaan op een tijdstip waarop de nieuwe partner nog geen verblijf in Nederland was toegestaan, en dat door beide partners het risico is genomen dat het gezinsleven (vooralsnog) niet in Nederland kan worden uitgeoefend. Ook is daarbij van belang dat de uitoefening van het gezinsleven in Nederland niet blijvend onmogelijk wordt gemaakt. Bij een op de verhoogde leeftijds- of inkomenseisen gebaseerde weigering om verblijf in Nederland toe te staan, is, anders dan de ACVZ in haar advies veronderstelt, geen sprake van inmenging in het gezinsleven, reeds nu het in dat geval gaat om de weigering van een eerste toelating in het kader van gezinsvorming. Dat laat uiteraard onverlet dat er in een voorkomend geval wèl sprake kan zijn van een positieve verplichting uit artikel 8 EVRM. Vanwege het casuïstische karakter van de in iedere individuele zaak te maken belangenafweging kunnen op voorhand echter geen gevallen worden aangewezen waarin zonder meer kan worden gesteld dat de uitwerking van de in dit besluit opgenomen maatregelen in strijd met artikel 8 EVRM zullen komen. In dat verband levert ook de omstandigheid van een objectieve belemmering om het gezinsleven buiten Nederland uit te oefenen, anders dan de ACVZ lijkt te veronderstellen, op zichzelf onvoldoende grond op voor het oordeel dat aan het belang van de vreemdeling reeds op voorhand meer gewicht moet worden toegekend dan aan het algemeen belang en dat daarmee schending van artikel 8 EVRM gegeven is. Korthedshalve verwijs ik naar de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 25 september 2003 in zaak nummer 200303811/1 (gepubliceerd in JV 2003/528). Dat



neemt niet weg dat bij de op de individuele zaak toegespitste belangenafweging een zeer zwaar gewicht wordt toegekend aan de aanwezigheid van een objectieve belemmering om het gezinsleven buiten Nederland uit te oefenen. De beslissing op de aanvraag om toelating in het kader van gezinsvorming mag er immers niet toe leiden dat door artikel 8 EVRM beschermde recht op eerbiediging van het gezinsleven of het door artikel 12 EVRM beschermde recht van personen van huwbare leeftijd om te huwen en een gezin te stichten volgens de nationale wetten die de uitoefening van dit recht beheersen, in hun essentie worden aangetast. Ook aan de omstandigheid dat een hoofdpersoon die, als alleenstaande ouder, als oudere tussen 57,5 en 65 jaar of als asielmigrant, de overkomst van een nieuwe partner wenst, niet voldoet aan het nieuwe inkomensvereiste, komt in de belangenafweging niet op voorhand meer gewicht toe dan aan het algemene belang. Ik deel dan ook niet het inzicht van de ACVZ dat de inkomens- en leeftijdseis in het geval van een objectieve belemmering om het nieuw gevormde gezinsleven met een vluchteling buiten Nederland uit te oefenen, in alle gevallen en zonder meer strijdigheid met artikel 8 EVRM oplevert.

De Associatie-Overeenkomst EEG-Turkije (Trb. 1964, 217) verzet zich in het algemeen niet tegen de in dit besluit opgenomen maatregelen. Aangezien deze maatregelen geen betrekking hebben op de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten, komen zij niet in strijd met de standstill-bepaling van artikel 41 van het Aanvullend Protocol (PbEG L 1972/293) bij die Associatie-Overeenkomst. De beperkter standstill-bepaling in artikel 13 van het Besluit 1/80 van de Associatieraad EG/Turkije ziet uitsluitend op Turkse onderdanen en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid legaal zijn en niet op hen die zich voor het eerst voor gezinsvorming of -hereniging in Nederland willen vestigen. Wel kan de standstill-bepaling uiteraard van belang zijn indien verblijfsbeëindiging wordt overwogen van (een gezinslid van) een Turkse werknemer.

In het kader van onder meer het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (Trb. 1981, 61) is van belang dat de nieuwe eisen voor gezinsvorming geen verboden (indirecte) discriminatie behelzen. Zij zijn van toepassing, ongeacht het geslacht of de afkomst van de gezinshereniger of het gezinslid. Dat neemt niet weg dat de emancipatie en integratie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen nog steeds een achterstand vertoont en een extra inspanning nodig is om hen succesvol in de samenleving te betrekken. In het vreemdelingenrecht dient het middelenvereiste het legitieme belang van het Nederlandse economische welzijn, dat overigens niet is beperkt tot een actueel beroep op bijstandsvoorzieningen. Ook indien redelijkerwijs kan worden voorzien dat in de toekomst een beroep zal worden gedaan op enige inkomensafhankelijke regeling die uit de algemene middelen wordt gefinancierd, is dat belang immers in geding. Het middelenvereiste is een doelmatig instrument om dat belang te dienen. Van de gezinshereniger wordt verlangd dat deze daadwerkelijk zijn uit de voorgenomen gezinsmigratie voortvloeiende financiële verantwoordelijkheden waarmaakt. Zo lang hij daar nog niet toe in staat is, kan dat uitstel betekenen van de voorgenomen overkomst van de nieuwe partner. In die periode zal de gezinshereniger zich moeten inspannen om zelfstandig te gaan beschikken over voldoende middelen van bestaan. De regering streeft er naar door maatwerk bij reïntegratie de arbeidsparticipatie van onder meer (allochtone) vrouwen te stimuleren en zo de nog bestaande verschillen verder te verkleinen. Daarbij kan het voornemen tot gezinsvorming overigens ook een stimulerende werking hebben. Er van uitgaande dat de wil van de vrouwen uit etnische minderheden om actief aan de samenleving deel te nemen aanwezig is, beschouwt de regering de vermindering van de achterstand voor een belangrijk deel als de eigen verantwoordelijkheid

van de doelgroep. Waar nodig zal de regering de eigen verantwoordelijkheid voor de emancipatie en integratie stimuleren. De regering wil daarbij het accent verschuiven van het aanbieden van regelingen en voorzieningen naar het stimuleren en uitlokken van initiatieven van de doelgroep zelf. Op hoofdlijnen is daartoe een plan van aanpak ontwikkeld voor de emancipatie en integratie van vrouwen uit etnische minderheden, dat nader zal worden uitgewerkt in een uitvoeringsplan. Verder verwijs ik naar de brief die de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ik op 28 oktober 2003 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal hebben gezonden (Kamerstukken II 2003–2004, 29 203, nr. 3). Voor hen wier reïntegratie in het arbeidsproces blijvend door volledige arbeidsongeschiktheid niet mogelijk is, voorziet het Vreemdelingenbesluit 2000 in een vrijstelling. Arbeidsparticipatie biedt de gezinshereniger niet alleen de gelegenheid om de maatschappelijke positie te verbeteren, maar zal naar verwachting ook een positieve bijdrage leveren aan de inburgering van het nieuwe gezinslid en diens kansen op de verwerving van een zelfstandige positie in de Nederlandse samenleving vergroten.

## **7. Verwachte effecten**

De vreemdelingen die zich in het kader van gezinsvorming in Nederland willen vestigen, zijn afkomstig uit ruim 140 landen. De grootste groepen worden gevormd door vreemdelingen van Turkse (20%), Marokkaanse (16%), Surinaamse (8%), Thaise (3%), Indonesische (3%) en Chinese (3%) nationaliteit. Van de Turkse, Marokkaanse en Surinaamse vreemdelingen is de nieuwe partner in 21% respectievelijk 16% en 8% jonger dan 21 jaar; bij de overige nationaliteiten is dat gemiddeld 5%. De persoon bij wie verblijf wordt beoogd en die aan het nieuwe inkomensvereiste zal moeten voldoen, is overwegend (in ongeveer 93% van het aanvragen) van Nederlandse nationaliteit. Verwacht wordt dat een aanzienlijk deel van de voorgenomen gezinsmigratie naar Nederland, met name gezinsvorming door jongeren en gezinsvorming door mensen met een inkomen onder 120% WML, als gevolg van dit besluit niet aanstonds zal (kunnen) worden gerealiseerd. Van de verhoging van de leeftijdsgrens en het inkomensvereiste wordt een daling van ongeveer 45% van het aantal inwilligende beslissingen op mvv-aanvragen om gezinsvorming verwacht, waarbij de mogelijke effecten van artikel 8 EVRM overigens buiten beschouwing zijn gelaten. Daarnaast zal ook de invoering van de inburgeringsverplichting in het buitenland een immigratiebeperkend effect hebben. Verwacht kan worden dat het bij deze maatregelen deels zal gaan om uitstel van de voorgenomen gezinsmigratie tot een later tijdstip waarop zowel de gezinsvormer als het gezinslid wél aan de nieuwe voorwaarden voldoen. De in dit besluit opgenomen maatregelen zullen leiden tot een hogere arbeidsintensiviteit van de beoordeling van aanvragen en daarmee tot een zekere werklastverhoging. Daarnaast moet rekening worden gehouden met een toename van het aantal bezwaar- en beroepsschriften. Daartegenover staat een verwachte verlaging van de instroom van nieuwkomers die per saldo bovendien in een verhoudingsgewijs betere situatie zullen verkeren om succesvol te kunnen integreren. Voorts kan worden verwacht dat het aantal gevallen waarin een (aanvullend) beroep op een inkomensafhankelijke regeling wordt gedaan, zal afnemen.

## Artikelen

### Artikel I

#### Onderdeel A (artikel 1)

Ter uitvoering van het Hoofdlijnenakkoord wordt in het Vreemdelingenbesluit 2000 onderscheid gemaakt tussen gezinshereniging en gezinsvorming. Het gaat daarbij om de leeftijdsgrens van 21 jaar (artikel 3.14, tweede lid, en 3.15, tweede lid, Vb 2000) en het inkomensvereiste van 120% van het wettelijk minimumloon (artikelen 3.22, tweede lid, en 3.74, onder d, Vb 2000). Onderscheid tussen gezinsvorming en -hereniging kan ook op grond van de richtlijn worden gemaakt. Het gaat daarbij om gezinshereniging met vluchtelingen (artikel 9, tweede lid, van de richtlijn). Verder wordt dat onderscheid gemaakt in Richtlijn 2003/109/EG van 25 november 2003 (PbEG 2003, L 16) van de Raad betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van de derde landen, waar het betreft gezinshereniging met vreemdelingen die zich als langdurig ingezetene vanuit een EU- of EER-lidstaat in een andere lidstaat willen vestigen (artikel 16, vijfde lid, van die richtlijn). In artikel 1.1 van het Vreemdelingenbesluit 2000 is dan ook een definitie van gezinsvorming opgenomen waarbij «gezinsvorming» in aansluiting op de systematiek van genoemde richtlijnen is getypeerd als species van «gezinshereniging». Van «gezinsvorming» kan echter uitsluitend sprake zijn in de relatie tussen twee meerderjarigen die hun gezinsleven als volwassen partners in Nederland willen uitoefenen, terwijl «gezinshereniging» eveneens kan zien op de relatie tussen ouder en kind. De kern van het onderscheid is de vraag of de gezinsband tussen de vreemdeling die om toelating vraagt en de hoofdpersoon bij wie deze in Nederland wil verblijven, tot stand is gekomen vóór of na de komst van degene die al in Nederland verblijft. In de nieuwe definitie van gezinsvorming is daarvoor aangesloten bij het bestaande begrip «hoofdverblijf» van die hoofdpersoon bij wie de nieuwe (huwelijks)partner in Nederland wil verblijven. Daarmee wordt voorkomen dat ook ingeval van een tijds vakantievakantie van een in Nederland gevestigde persoon gesloten huwelijk of relatie, om de enkele reden dat dat huwelijk of die relatie buiten Nederland tot stand is gekomen, sprake zou zijn van «gezinshereniging».

#### Onderdelen B en C (artikelen 3.14 en 3.15)

De wijziging van de artikelen 3.14 en 3.15 ziet op de introductie van de leeftijdsgrens voor de gezinsvormer en het gezinslid dat als (huwelijks)partner bij hem in Nederland wil verblijven. In het algemene deel van deze toelichting is daarop reeds ingegaan. Met de vervanging van het tweede lid van artikel 3.15 Vb 2000 is het voormalige tweede lid vervallen. Ingevolge dat vervallen lid werd de verblijfsvergunning voor gezinsvorming in die gevallen waarin de hoofdpersoon zelf als minderjarig kind in het kader van gezinshereniging was toegelaten, pas verleend nadat deze zelf drie jaar een verblijfsvergunning heeft gehad. Een dergelijke wachttermijn van drie jaar is niet in overeenstemming met artikel 8, eerste alinea, van de richtlijn. Zij kon echter zonder inhoudelijke wijziging vervallen door de introductie van de algemene leeftijdsgrens van 21 jaar. Ook in het uiterste geval waarin de gezinsvormer zelf kort voor het bereiken van de achttienjarige leeftijd als minderjarig kind in het kader van gezinshereniging was toegelaten, is gezinsvorming door de nieuwe leeftijdsgrens in het algemeen pas mogelijk bij het bereiken van de eenentwintigjarige leeftijd.

#### Onderdeel D (artikel 3.20)

Op het vervallen van artikel 3.20, tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 is in het algemene gedeelte van deze nota reeds ingegaan. Als gevolg van het vervallen van de categoriale uitzondering ten aanzien van vreemdelingen die misdrijven hebben gepleegd bestaat voortaan meer ruimte om aanvragen wegens gevaar voor de openbare orde af te wijzen en is het beter mogelijk om in individuele gevallen bij toelatingsbeslissingen rekening te houden met reeds gepleegde inbreuken op de openbare orde. Bij het gebruik van die discretionaire ruimte wordt uiteraard rekening gehouden met verdragsbepalingen als artikel 8 EVRM.

#### Onderdeel E (artikel 3.22)

Het nieuwe *tweede lid* van artikel 3.22 bevat de nieuwe inkomenseis van 120% van het wettelijk minimumloon. Ik verwijs naar de toelichting in het algemene deel van deze nota en de toelichting op het gewijzigde artikel 3.74. In het nieuwe *derde lid* is de aangepaste vrijstelling van het middelenvereiste opgenomen. Ook daarop is in het algemene deel van deze nota reeds ingegaan.

Ingevolge artikel 12, eerste lid, eerste alinea van de richtlijn mag ten aanzien van een vluchteling of diens gezinslid in beginsel niet worden verlangd dat deze beschikt over voldoende middelen van bestaan, passende huisvesting of een toereikende ziektekostenverzekering. Op grond van artikel 9, tweede lid, kan dat wel worden verlangd indien sprake is van gezinsvorming. Ingevolge de tweede en derde alinea van artikel 12, eerste lid, kan dat eveneens worden verlangd indien gezinshereniging mogelijk is in een derde land waarmee het gezinslid of de hoofdpersoon bijzondere banden heeft, of indien de aanvraag niet is ingediend binnen drie maanden nadat de toekenning van verblijfsvergunning asiel. Het nieuwe *vierde lid* van artikel 3.22 bevat een categoriale vrijstelling van het middelenvereiste in geval van gezinshereniging met een vluchteling. In verband met de uniforme asielstatus in het stelsel van de Vreemdelingenwet 2000, is deze vrijstelling eveneens van toepassing indien de hoofdpersoon of een ander grond van artikel 29, eerste lid, is toegelaten. Derhalve is het nieuwe vierde lid van toepassing op gezinshereniging met een houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Het vierde lid vormt een aanvulling op de regeling van artikel 29, eerste lid, onder e en f, van de wet. Ingevolge die regeling kunnen gezinsleden onder omstandigheden, in voorbijgaan aan het middelenvereiste in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel. Gezinsleden van een houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, die binnen drie maanden vragen om gezinshereniging maar niet in aanmerking komen voor een «afgeleide» verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, eerste lid, onder e en f, van de wet omdat zij een andere nationaliteit bezitten dan de hoofdpersoon, kunnen op grond van het nieuwe vierde lid in voorbijgaan aan het middelenvereiste in aanmerking komen voor reguliere verblijfsvergunning, indien gezinshereniging niet mogelijk is in een derde land waarmee de vreemdeling of de hoofdpersoon bijzondere banden heeft. Bijzondere banden zijn in ieder geval aanwezig, indien het gezinslid de nationaliteit van een dergelijk ander land bezit. Indien de hoofdpersoon echter niet wordt toegelaten tot dat land, is gezinshereniging daar niet mogelijk en wordt het middelenvereiste niet tegengeworpen bij de beoordeling van een aanvraag om een reguliere verblijfsvergunning in het kader van gezinshereniging.

Omdat het nieuwe vierde lid, anders dan het nieuwe derde lid, uitvoering geeft aan de richtlijn en later in werking treedt dan het derde lid (zie artikel III), zijn die nieuwe leden in afzonderlijke subonderdelen ondergebracht.

#### Onderdeel H (artikel 3.24a)

Ingevolge artikel 10, derde lid, onder a, van de richtlijn moet gezinshereniging worden toegestaan aan de bloedverwanten in rechtstreekse opgaande lijn van alleenstaande minderjarige vluchtelingen. Daaraan kan niet als voorwaarde worden gesteld dat deze bloedverwanten ten laste komen van die minderjarige vluchteling. Evenmin kan als voorwaarde worden gesteld dat de bloedverwanten in het land van herkomst de nodige gezinssteun ontberen. Dat betekent dat ten aanzien van deze beperkte categorie groep gezinsherenigers soepeler voorwaarden moeten worden gehanteerd voor toelating in het kader van gezinshereniging; de aanvraag kan niet worden afgewezen wegens het ontbreken van voldoende zelfstandige bestaansmiddelen of op de grond van het feit dat de achterlating van de bloedverwant geen onevenredige hardheid voor die bloedverwant vormt.

De alleenstaande minderjarige is in artikel 2 onder f van de richtlijn gedefinieerd als de onderdaan van en derde land of een staatloze jonger dan 18 jaar die zonder begeleiding van een krachtens de wet of het gewoonterecht verantwoordelijke volwassene op het grondgebied van een lidstaat aankomt, zolang hij niet daadwerkelijk onder de hoede van een dergelijke volwassene staat, of een minderjarige die zonder begeleiding wordt achtergelaten nadat hij op het grondgebied van de lidstaat is achtergelaten.

Gelet op de uniforme asielstatus in het stelsel van de Vreemdelingenwet 2000 geldt deze uitzondering niet alleen voor de minderjarige verdragsvluchteling (artikel 29, eerste lid, onder a, Vw 2000) maar ook voor de minderjarige houder van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd die op een andere in artikel 29, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 opgenomen grond is verleend. Zij geldt echter niet voor de alleenstaande minderjarige vreemdelingen die als zodanig houder zijn van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd (de zogeheten «ama-vergunning»), aangezien die geen vluchteling zijn of op een andere in artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000 genoemde grond een verblijfsvergunning asiel hebben gekregen.

De verplichting tot verblijfsaanvaarding op grond van artikel 10, derde lid, onder a, van de richtlijn vormt een uitbreiding van de categorie gezinsleden die op grond van de richtlijn voor gezinshereniging in aanmerking moeten worden gebracht, maar laat verder onverlet dat aan de verblijfsaanvaarding andere voorwaarden worden gesteld dan die welke uitdrukkelijk in de richtlijn zijn verboden. Zo volgt uit artikel 5, derde lid, in samenhang met artikel 11, eerste lid, van de richtlijn dat het ook in deze gevallen mogelijk is het mvv-vereiste te stellen. Dat vereiste is opgenomen in *onderdeel a* van het nieuwe artikel 3.24a, eerste lid. Op grond van artikel 5, tweede lid, in samenhang met artikel 11, eerste lid, van de richtlijn kan ook het paspoortvereiste worden gesteld. Dat is opgenomen in *onderdeel b* van het nieuwe artikel 3.24a, eerste lid. Uit artikel 6 van de richtlijn volgt dat de aanvraag kan worden afgewezen om reden van gevaar voor de openbare orde, nationale veiligheid of volksgezondheid, hetgeen is neergelegd in de *onderdelen c en d* van het nieuwe artikel 3.24a, eerste lid.

Uit artikel 7, tweede lid, tweede alinea, van de richtlijn volgt dat geen integratievoorwaarde als voorwaarde voor toelating kan worden gesteld, hetgeen de inburgeringsverplichting (op grond van de Wet inburgering

nieuwkomers) ná toelating overigens onverlet laat. Voorts volgt uit artikel 12, eerste lid, eerste alinea, in samenhang met artikel 7 van de richtlijn, dat de aanvraag in beginsel niet mag worden afgewezen wegens het ontbreken van passende huisvesting, een toereikende ziektekostenverzekering of voldoende middelen van bestaan. Ingevolge de tweede en derde alinea van artikel 12, eerste lid, is een uitzondering daarop echter toegestaan indien gezinshereniging mogelijk is in een derde land waarmee de alleenstaande minderjarige vluchteling of de bloedverwant in rechtstreeks opgaande bijzondere banden heeft, of indien de aanvraag niet is ingediend binnen drie maanden na de toekenning van verblijfsvergunning asiel. Voor die gevallen voorziet het *tweede lid* van het nieuwe artikel 3.24a er in dat het middelenvereiste kan worden gesteld.

#### Onderdeel G (artikel 3.28)

De wijziging van artikel 3.28, vierde lid, houdt verband met het vervallen van twee categoriale vrijstellingen van het middelenvereiste. Deze zien op alleenstaande ouders die een kind beneden de leeftijd van vijf jaar verzorgen en personen tussen zevenenvijftigeneenhalf en vijftenzestig jaar. Daarop is hiervoor in paragraaf 5 van het algemene deel van deze toelichting ingegaan.

#### Onderdeel H (artikel 3.74)

In het nieuwe onderdeel d van artikel 3.74, eerste lid, is het nieuwe middelenvereiste voor gezinsvorming opgenomen. Onderdeel d is naast het gewijzigde artikel 3.22 van belang met name voor die gevallen waarin niet volledig wordt voldaan aan de toelatingsvoorwaarden die in de artikelen 3.13 tot en met 3.22 zijn opgenomen. In die gevallen is vergunningverlening weliswaar niet op grond van het Vreemdelingenbesluit 2000 voorgeschreven, maar wel mogelijk langs de weg van artikel 3.13, tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000. Ook in die gevallen moet uiteraard de mogelijkheid aanwezig zijn om verblijf in het kader van gezinsvorming te weigeren indien niet aan het nieuwe inkomensvereiste wordt voldaan.

#### Onderdeel I (artikel 3.85)

Artikel 3.85, dat de gevallen aangeeft waarin de aanvraag tot het verlengen van de verblijfsvergunning in ieder geval niet wordt afgewezen op grond van het middelenvereiste, is aangepast aan het vervallen van de twee categoriale vrijstellingen. Ik verwijs naar het algemene deel van deze toelichting.

#### Onderdeel J (artikel 3.86)

Voor de toelichting op de wijziging van artikel 3.86 verwijs ik naar het algemene deel van deze toelichting (onder 5).

#### Onderdeel K (artikel 6.5)

Het voormalige artikel 6.5 zag op een drietal situaties waarin de vreemdeling *in ieder geval* op grond van artikel 67, eerste lid, onder b of c, van de Vreemdelingenwet 2000 ongewenst kan worden verklaard. Een dergelijke niet-limitatieve opsomming van gevallen waarin tot ongewenstverklaring kan worden overgegaan, is naar mijn mening overbodig aangezien ongewenstverklaring ook buiten die gevallen niet is uitgesloten. Om misverstanden daarover in de praktijk te voorkomen, is artikel 6.5 geschrapt.

## *Artikel II*

Ingevolge artikel II blijft voor de toepassing van de glijdende schaal het oude recht van toepassing en wordt de vreemdeling wiens verblijf onder het oude recht niet beëindigd kan worden ook in de toekomst beschermd tegen verblijfsbeëindiging, tenzij die vreemdeling na inwerkingtreding van dit besluit bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld tot jeugddetentie of de maatregel van plaatsing in een inrichting voor de opvang van verslaafden dan wel in een inrichting voor jeugdigen. In dat laatste geval is nieuw recht van toepassing. Het overgangsrecht bij de nieuwe leeftijdsgrens en het nieuwe inkomensvereiste wordt beheerst door het bestaande artikel 3.103 van het Vreemdelingenbesluit 2000, dat bepaalt dat aanvraag wordt getoetst aan recht zoals dat gold ten tijde van de aanvraag tenzij uit de wet anders voortvloeit of het recht dat geldt op het tijdstip van de beschikking voor de vreemdeling gunstiger is.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,  
M. C. F. Verdonk

**Bijlage (transponeringstabel)**

Richtlijn gezinshereniging	Gewijzigde regelgeving	Bestaande regelgeving
1	-	-
2	-	-
3, eerste lid	-	3.15 jo 3.5 Vb 2000
3, tweede tot en met vierde lid	-	-
3, vijfde lid	-	3.13, tweede lid, Vb 2000 en hoofdstuk B2 Vc 2000
4, eerste lid	-	3.14 Vb 2000, 1:229 en 233 BW
4, eerste lid, derde alinea	-	-
4, tweede lid	-	(3.24 en 3.25 Vb 2000)
4, derde lid	-	(3.14 onder b Vb 2000)
4, vierde lid	-	3.16 Vb 2000
4, vijfde lid	3.14, tweede lid, 3.15, tweede lid, Vb 2000	-
4, zesde lid	-	-
5, eerste lid	-	1, onder h, 16, eerste lid, onder a, 17, 23, onder a, Vw 2000; 3.71, 3.101 Vb 2000 (regulier); 37 onder a Vw 2000; 3.108 Vb 2000 (asiel)
5, tweede lid	-	29, eerste lid, 31, eerste lid, Vw 2000; 3.102 Vb 2000
5, tweede lid, tweede en derde alinea	-	3:2 Awb
5, derde lid, eerste alinea	-	1, onder h, 16, eerste lid, onder a, Vw 2000; 3.71, eerste lid, Vb 2000
5, derde lid, tweede alinea	-	17 Vw 2000, 29, eerste lid, onder e en f, Vw 2000; 3.71, tweede en vierde lid, Vb 2000
5, vierde lid, eerste en tweede alinea	-	25, eerste en tweede lid, 42, eerste en vierde lid, Vw 2000 (mvv aanvragen: 4:13 Awb)
5, vierde lid, derde alinea	-	3:46 t/m 3:50, 6:2, onder b, 8:72, zevende lid, Awb
5, vijfde lid	-	3:2, 3:4 Awb; 8 EVRM jo 93 Gw
6, eerste lid	-	3, eerste lid, onder b, 16, eerste lid, onder d en e, 32, tweede lid, onder k, Vw 2000; 2.9, 3.20, 3.77, 3.78, 3.107 Vb 2000 (PM: volksgezondheid)
6, tweede lid, eerste alinea	-	18, eerste lid, onder e, 19, 32, eerste lid, onder b, Vw 2000; 3.86, 3.87 Vb 2000
6, tweede lid, tweede alinea	-	3.86 Vb 2000; 3:2, 3:4 Awb; 8 EVRM jo 93 Gw
6, derde lid	-	-
7, eerste lid, onder a	-	-
7, eerste lid, onder b	-	-
7, eerste lid, onder c	-	16, eerste lid, onder b Vw 2000; 3.22, 3.73 t/m 3.76 Vb 2000; 3.20 VV 2000
7, tweede lid	Wet inburgering buitenland (Kamerstukken II 2003-2004, 29 700, nrs. 1-3)	-
8, eerste alinea	Met de wijziging van 3.15, tweede lid, Vb 2000 is de wachtermijn vervallen	-
8, tweede alinea	-	-
9, eerste lid	-	-
9, tweede lid	-	29, eerste lid, onder e en f, Vw 2000
9, derde lid	-	29, eerste lid, onder a, Vw 2000
10, eerste lid	-	29, eerste lid, onder e en f, Vw 2000
10, tweede lid	-	3.13, tweede lid, Vb 2000
10, derde lid, onder a	3.24, tweede lid, Vb 2000	-
10, derde lid, onder b	-	(3.24, eerste lid)
11, eerste lid	-	Zie artikel 5 van de richtlijn
11, tweede lid	-	3:2 Awb; 3.102, 3.110, 3.111 Vb 2000
12, eerste lid	3.22, vierde lid	29, eerste lid, onder e en f
12, tweede lid	-	-
13, eerste lid	-	3 Vw 2000
13, tweede en derde lid	-	28, tweede lid, Vw 2000; 3.57 Vb 2000



Richtlijn gezinshereniging	Gewijzigde regelgeving	Bestaande regelgeving
14, eerste lid	-	4, eerste lid, WAV, 2 onder b, 2° Besluit Uitvoering WAV; 40, eerste lid, Wpo, 27 lid 1a onder c Wvo, 7.32, vijfde lid onder c, WHW, 2 onder a, 3 onder a Besluit tegemoetkoming onderwijsbijdragen en schoolkosten, 3 onder a Besluit studiefinanciering 2000
14, tweede lid	-	
14, derde lid	-	
15, eerste lid	-	3.50 t/m 3.52 Vb 2000
15, tweede lid	-	(3.51 eerste lid onder a, Vb 2000)
15, derde lid	-	3.51, derde lid, 3.52 Vb 2000
15, vierde lid	-	3.50 t/m 3.52 Vb 2000
16, eerste lid, onder a	-	(17, 18 Vw 2000; 3.83, 3.84, 3.85 3.86, 3.87, 3.90 Vb 2000)
16, eerste lid, onder b en c	-	18, eerste lid onder f, 19 Vw 2000
16, tweede lid, onder a	-	18, eerste lid, onder c, 19 Vw 2000; 3.84 Vb 2000
16, tweede lid, onder b		18, eerste lid onder f, 19 Vw 2000
16, derde lid		18, eerste lid onder f, 19 Vw 2000
16, vierde lid	-	-
17	-	3:2, 3:4 Awb; 8 EVRM
18	-	Hfd. 6 t/m 8 Awb; hfd 7 Vw 2000
19	-	-
20	-	-
21	-	-
22	-	-