



306

Besluit van 24 juli 2010 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEU L 251)

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

Op de voordracht van Onze Minister van Justitie van 16 maart 2010, nr. 5645949/10/6;

Gelet op de artikelen 16, tweede lid, en 18, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000;

De Raad van State gehoord (advies van 28 april 2010, no. W03.10.0092/II)

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Justitie van 6 juli 2010, nr. 5660238/10/6;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt gewijzigd als volgt:

A

Artikel 3.14 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste lid vervalt de aanduiding «1.» en wordt «achttien jaar» telkens vervangen door: 21 jaar.

2. Het tweede lid vervalt.

B

Artikel 3.15 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste lid wordt «achttien jaar» telkens vervangen door: 21 jaar.

2. Het tweede lid vervalt.

3. Het derde lid wordt vernummerd tot het tweede lid.

C

Artikel 3.22 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste lid, onder a, wordt «een netto-inkomen als bedoeld in artikel 3.74, onder a» vervangen door: voldoende middelen van bestaan als bedoeld in artikel 3.74, eerste lid, onder a.

2. Het tweede lid vervalt.

3. Het derde en vierde lid worden vernummerd tot tweede en derde lid.

D

In artikel 3.23a, eerste lid, onderdeel c, wordt «een netto-inkomen als bedoeld in artikel 3.74, onder a» vervangen door: voldoende middelen van bestaan als bedoeld in artikel 3.74, eerste lid, onder a.

E

In artikel 3.24a, tweede lid, wordt «een netto-inkomen als bedoeld in artikel 3.74, onder a» vervangen door: voldoende middelen van bestaan als bedoeld in artikel 3.74, eerste lid, onder a.

F

Artikel 3.25 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste lid vervalt de aanduiding «1.».

2. Het tweede lid vervalt.

G

In artikel 3.29, derde lid, wordt «een netto-inkomen, gelijk aan het bestaansminimum, bedoeld in de Wet werk en bijstand, voor de desbetreffende categorie, aangevuld met het bestaansminimum voor alleenstaanden» vervangen door: een inkomen als bedoeld in artikel 3.74, eerste lid, onderdeel b.

H

In artikel 3.29a, onderdeel b, wordt «een netto-inkomen als bedoeld in artikel 3.74, onder a» vervangen door: voldoende middelen van bestaan als bedoeld in artikel 3.74, eerste lid, onder a.

I

In artikel 3.31, tweede lid, onder c, wordt «een netto-inkomen als bedoeld in artikel 3.74, onder a» vervangen door: voldoende middelen van bestaan als bedoeld in artikel 3.74, eerste lid, onder a.

J

Artikel 3.42 wordt gewijzigd als volgt:

1. Het eerste lid vervalt.

2. Het tweede tot en met vierde lid worden vernummerd tot eerste tot en met derde lid.

K

Artikel 3.43, tweede lid, wordt gewijzigd als volgt:

1. Na «voldoende middelen van bestaan» wordt toegevoegd: als bedoeld in artikel 3.74, eerste lid, onderdeel b.

2. De tweede volzin vervalt.

L

De eerste volzin van artikel 3.45, tweede lid, vervalt.

M

Artikel 3.74 komt te luiden:

Artikel 3.74

1. De in artikel 16, eerste lid, onder c, van de Wet bedoelde middelen van bestaan zijn in ieder geval voldoende, indien de som van het loon, bedoeld in artikel 16 van de Wet financiering sociale verzekeringen, uit arbeid in loondienst, het bruto inkomen uit een inkomensvervangende uitkering krachtens een socialeverzekeringswet waarvoor premies zijn afgedragen, de bruto-winst uit arbeid als zelfstandige en het inkomen uit eigen vermogen ten minste gelijk is aan:

a. het minimumloon, bedoeld in de artikelen 8, eerste lid, onder a, en 14, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, met inbegrip van de vakantiebijslag, bedoeld in artikel 15 van die wet;

b. in bij regeling van Onze Minister aangewezen gevallen: 150 procent van het minimumloon, bedoeld in onderdeel a.

2. De in artikel 16, eerste lid, onder c, van de Wet bedoelde middelen van bestaan zijn eveneens voldoende, indien het netto-inkomen ten minste gelijk is aan het normbedrag voor uitwonende studenten, bedoeld in de Wet op de Studiefinanciering 2000, indien de vreemdeling in Nederland verblijft of wil verblijven voor studie of in het kader van uitwisseling.

3. Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere regels worden gesteld over de voorgaande leden. Daarbij kunnen gevallen worden vastgesteld waarin de in artikel 16, eerste lid, onder c, van de Wet bedoelde middelen van bestaan voldoende zijn, indien het inkomen ten minste gelijk is aan een combinatie van de in het eerste en tweede lid genoemde normbedragen.

4. De normbedragen, bedoeld in de voorgaande leden, worden door Onze Minister bekendgemaakt.

N

In artikel 3.85, eerste lid, wordt «een netto-inkomen als bedoeld in artikel 3.74, onder a» vervangen door: voldoende middelen van bestaan als bedoeld in artikel 3.74, eerste lid, onder a.

O

In de artikelen 8.12, derde lid, en 8.15, zesde lid, wordt «een inkomen ter hoogte van het normbedrag dat ingevolge de Wet werk en bijstand, of de Wet investeren in jongeren voor de desbetreffende categorie is vastgesteld» vervangen door: een inkomen ter hoogte van het normbedrag dat in artikel 3.74 of ingevolge de Wet investeren in jongeren voor de desbetreffende categorie is vastgesteld.

ARTIKEL II

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 de Staatscourant.

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na publicatie van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

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

's-Gravenhage, 24 juli 2010

Beatrix

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

Uitgegeven de *dertigste* juli 2010

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

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Dit besluit strekt ertoe het in de artikelen 3.13 en verder van het Vreemdelingenbesluit 2000 opgenomen gezinsherenigingsbeleid in overeenstemming te brengen met de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003, PbEU L 251, inzake het recht op gezinshereniging (verder: de richtlijn gezinshereniging).

Het betreft met name wijziging van enkele maatregelen die in het belang van de integratie van onderdanen van derde landen zijn getroffen bij besluit van 29 september 2004, Stb. 2004, 496, waarbij de richtlijn gezinshereniging in het Nederlandse recht is geïmplementeerd.

De in dit besluit opgenomen wijzigingen zijn noodzakelijk geworden door het op 4 maart 2010 door het Hof van Justitie van de Europese Unie (verder: het Hof) in de zaak C-578/08 (Rhimou Chakroun) gewezen arrest, dat er toe strekt dat noch het inkomensvereiste van 120% van het minimumloon bij gezinsvorming, noch het (onder meer daarbij gemaakte) onderscheid tussen gezinsvorming en gezinshereniging in overstemming is met de richtlijn gezinshereniging.

Aangezien het referentiebedrag van het inkomensvereiste voorheen werd uitgedrukt in (percentages van) de netto-bijstandsnorm (bij gezinshereniging) en het bruto-minimumloon (bij gezinsvorming) noopt het arrest van 4 maart 2010 voorts tot een keuze tussen beiden.

1. Inkomensvereisten

Voorheen gold bij gezinsmigratie in het kader van gezinsvorming als vereiste dat de hoofdpersoon die een nieuwe (huwelijks-)partner naar Nederland wilde laten overkomen, in beginsel moet beschikken over een inkomen ter hoogte van minimaal 120% van het wettelijk minimumloon. In het onderhavige besluit is geregeld dat dit voortaan 100% van het wettelijk minimumloon is.

1.1. Het arrest van het Hof in de zaak C-578/08

In zijn arrest van 4 maart 2010 in de zaak C-578/08 heeft het Hof de 120%-eis onverenigbaar bevonden met de richtlijn gezinshereniging. Volgens artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, van de richtlijn gezinshereniging kunnen de lidstaten bij de beoordeling van de inkomsten van de hoofdpersoon rekening houden met de nationale minimumlonen en -pensioenen. Deze bevoegdheid moet volgens het Hof in het arrest van 4 maart 2010 zo worden uitgeoefend dat geen afbreuk wordt gedaan aan het doel van de richtlijn – gezinshereniging te bevorderen – en aan het nuttig effect daarvan.

Naar het oordeel van het Hof beantwoordt het hanteren als referentiebedrag van een inkomensniveau van 120% van het minimumloon voor een 23-jarige, waarbij boven dit bedrag een beroep op bijzondere bijstand in beginsel is uitgesloten, kennelijk niet aan het doel te bepalen of de hoofdpersoon beschikt over regelmatige inkomsten om in zijn onderhoud te voorzien. Het begrip «sociale bijstand» in artikel 7, eerste lid, onder c, van de richtlijn gezinshereniging moet volgens het Hof worden uitgelegd als bijstand die in de plaats komt van ontbrekende stabiele, regelmatige en voldoende inkomsten en niet als bijstand ter dekking van bijzondere en onvoorziene kosten.

Aangezien de omvang van de behoeften van persoon tot persoon sterk kan verschillen, moet deze bevoegdheid naar het oordeel van het Hof bovendien zo worden uitgelegd dat de lidstaten wel een bepaald referentiebedrag kunnen vaststellen, maar niet dat zij een minimuminkomen kunnen bepalen waaronder geen gezinshereniging wordt toegestaan zonder enige concrete beoordeling van de situatie van iedere aanvrager. Deze uitleg vindt volgens het Hof steun in artikel 17 van de richtlijn, op grond waarvan verzoeken om gezinshereniging individueel moeten worden behandeld.

Het Hof heeft daarom geoordeeld dat de zinsnede «beroep op het stelsel voor sociale bijstand» in artikel 7, eerste lid, onder c, van de richtlijn gezinshereniging zo moet worden uitgelegd, dat deze een lidstaat niet de mogelijkheid biedt een gezinsherenigingsbeleid te voeren dat ertoe strekt dat geen gezinshereniging wordt toegestaan, indien de hoofdpersoon heeft bewezen te beschikken over stabiele en regelmatige inkomsten om in zijn algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan en in die van zijn gezinsleden te kunnen voorzien, maar toch een beroep zal kunnen doen op bijzondere bijstand om te voorzien in bijzondere, individueel bepaalde noodzakelijke kosten van het bestaan, op inkomensafhankelijke kwijtscheldingen van heffingen van lagere overheden of op inkomensondersteunende maatregelen in het kader van het gemeentelijk minimabeleid.

1.2. Aanpassing van het inkomensvereiste

Gelet op het arrest van 4 maart 2010 is het vereiste dat de hoofdpersoon die de overkomst naar Nederland in het kader van gezinsvorming van een buitenlandse partner wenst, in de regel moet beschikken over een inkomen ter hoogte van ten minste 120% van het wettelijk minimumloon voor personen van 23 jaar of ouder, gewijzigd. Voortaan dient een inkomen ter hoogte van 100% van het minimumloon als referentiebedrag.

Voorheen werd het referentiebedrag uitgedrukt in (percentages van) de netto-bijstandsnorm (bij gezinshereniging) en het bruto-minimumloon (bij gezinsvorming). De regering heeft er bij de aanpassing van het gezinsherenigingsbeleid aan het arrest van 4 maart 2010 niet voor gekozen aan te sluiten bij de netto-bijstandsnorm (als voorheen bij gezinshereniging). In plaats daarvan wordt (zoals voorheen bij gezinsvorming) aangesloten bij het bruto-minimumloon.

De regering heeft hiermee geanticipeerd op de beleidsontwikkelingen die in het kader van het moderne migratiebeleid reeds in gang waren gezet en die naar verwachting op 1 januari 2011 in werking zullen treden. Korthedshalve wordt hierbij verwezen naar de Blauwdruk Modern Migratiebeleid (Kamerstukken II 2007/08, 30 573, nr. 10), die op 27 juni 2008 aan de Tweede Kamer is aangeboden en waarmee de Tweede Kamer na schriftelijke voorbereiding tijdens het algemeen overleg op 29 oktober 2008 en 11 november 2008 heeft ingestemd, naar het bij koninklijke boodschap van 9 september 2009 ingediende wetsvoorstel modern migratiebeleid dat op 16 februari 2010 door de Tweede Kamer is aangenomen, en naar het ontwerp-besluit tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 en enkele andere besluiten ter uitvoering van het moderne migratiebeleid, dat ter gelegenheid van de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2009/10, 32 052, nr. 7) aan de Tweede Kamer is aangeboden opdat het bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in februari 2010 kon worden betrokken.

Voortaan dient, zoals gezegd, een inkomen ter hoogte van 100% van het minimumloon als referentiebedrag. Dit is in artikel 3.74 geregeld. Met de woorden «in ieder geval» in de aanhef van het eerste lid van dat artikel is

aangegeven dat deze norm geldt als referentiebedrag. Wat betreft gezinshereniging betekent dit dat het niet geldt als minimuminkomen waaronder geen gezinshereniging wordt toegestaan zonder enige concrete beoordeling van de situatie van iedere aanvrager. Dit volgt uit (rechtsoverweging 48 van) het op 4 maart 2010 in de zaak C-578/08 gewezen arrest.

Op grond van het derde lid van artikel 3.74 wordt in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 gedifferentieerd naar de gezinssamenstelling. Hiermee is evenals voorheen het geval was aangesloten bij de Wet werk en bijstand (Wwb) waarin eveneens wordt gedifferentieerd naar gezinssamenstelling (artikel 21 Wwb).

Wat betreft de referentiebedragen voor alleenstaanden en alleenstaande ouders is in dit verband van belang artikel 25 Wwb, dat de verhoging regelt van de landelijke bijstandsnorm met een toeslag van maximaal 20 procent van het wettelijk minimumloon voor alleenstaanden en alleenstaande ouders. Deze toeslag was eerder niet verdisconteerd in de referentiebedragen. In de regeling in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 is deze toeslag voor deze groepen belanghebbenden wel verdisconteerd. In het licht van het arrest van 4 maart 2010 is hierbij belang dat het niet gaat om bijzondere bijstand, maar om een structurele gemeentelijke verhoging van de landelijk vastgestelde bijstandsnorm.

Artikel 25 Wwb regelt de verhoging van de landelijke bijstandsnorm voor – kort gezegd – alleenstaanden en alleenstaande ouders met een toeslag van maximaal 20 procent van het wettelijk minimumloon. De landelijke uitkeringsniveaus voor alleenstaanden en alleenstaande ouders (artikel 21 Wwb) veronderstellen dat de betrokkene de kosten geheel met een ander kunnen delen en sluiten dus in de situatie dat dit niet het geval is niet zonder meer aan bij de feitelijke noodzakelijke bestaanskosten van de belanghebbende. De hoogte van de noodzakelijke bestaanskosten wordt echter mede bepaald door de mate waarin de belanghebbende relatief hoge kosten – van duurzame gebruiksgoederen zoals woninginrichting en huishoudelijke apparatuur en vaste lasten zoals abonnementen en diverse andere kosten – met een ander kan delen, waarbij de woon-situatie van doorslaggevende betekenis is. Bepalend voor de toekenning van de toeslag is of het redelijk is ervan uit te gaan dat deze kosten kunnen worden gedeeld.

Met een maximale toeslag bedraagt de maximale bijstandsuitkering voor alleenstaanden of alleenstaande ouders respectievelijk 70 en 90 procent van het netto minimumloon, hetgeen toereikend is voor de voorziening in de algemeen noodzakelijke bestaanskosten voor alleenstaanden en alleenstaande ouders. Deze structurele toeslag maakt deel uit van het stelsel van sociale zekerheid. Op grond van artikel 30, tweede lid, onderdeel a, Wwb wordt deze verhoging voor alleenstaanden en alleenstaande ouders die alleen wonen, bij gemeentelijke verordening gesteld op de maximale toeslag van 20 procent. De reden hiervoor is dat de groep alleenstaanden en alleenstaande ouders in een situatie verkeert waarin zij doorgaans de algemeen noodzakelijke bestaanskosten in het geheel niet met een ander kunnen delen.

Dit laat onverlet dat burgemeester en wethouders de bevoegdheid hebben om, als de omstandigheden daartoe aanleiding vormen, de bijstand op een hoger bedrag vast te stellen. De rechtvaardiging voor een verhoging is gelegen in bijzondere individuele omstandigheden. De eventuele extra bijstand wordt dan ook als bijzondere bijstand aangemerkt. Uit het arrest van 4 maart 2010 volgt dat deze extra verhoging niet bij de vaststelling van de referentiebedragen mag worden betrokken.

Hieronder wordt ingegaan op de aan deze keuze ten grondslag liggende overwegingen en de gevolgen daarvan.

1.2.1. Lastenverlichting en versnelling

Het moderne migratiebeleid heeft onder meer tot doel de vreemdelingenrechtelijke procedure te versnellen en de lasten te verminderen. Tegelijkertijd moet de betrouwbaarheid van de gebruikte gegevens zo veel mogelijk gewaarborgd zijn en moeten de mogelijkheden van fraude zo veel mogelijk worden beperkt. In dit verband is het beginsel van eenmalige gegevensuitvraag van belang; gegevens die reeds bij een andere overheidsdienst bekend zijn, worden als regel niet nogmaals bij de burger opgevraagd.

Om dit mogelijk te maken is het noodzakelijk dat inkomensgegevens in de meeste gevallen (al dan niet geautomatiseerd) kunnen worden ontleend aan reeds bestaande bestanden van andere overheidsdiensten. Het gaat hierbij met name om gegevens afkomstig uit de polisadministratie van het UWV en van de Belastingdienst.

Eenmalige gegevensuitvraag en (geautomatiseerde) gegevensuitwisseling werken lastenverlichtend voor zowel de burger en het bedrijfsleven, als ook voor de uitvoerende overheidsdienst, in casu de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Met (geautomatiseerde) gegevensuitwisseling wordt tevens het risico op fraude met inkomensgegevens ingeperkt.

Beoordeling van het inkomensvereiste met geautomatiseerde ondersteuning en gebruik van reeds bij de overheid bekende gegevens heeft voor burgers en bedrijven het voordeel dat eenmaal verstrekte inkomensgegevens niet telkens opnieuw hoeven te worden overgelegd en geactualiseerd, waardoor aanvragen met minder lasten sneller en effectiever kunnen worden beoordeeld. Zonder geautomatiseerde gegevensuitwisseling tussen de IND en andere overheidsinstellingen kan dit slecht worden gerealiseerd.

Geautomatiseerde gegevensverwerking en eenmalige gegevensuitvraag vergen aansluiting bij bruto-bedragen. Om die reden wordt voortaan bij de invulling van het begrip «voldoende middelen van bestaan» gerefereerd aan een bruto normbedrag en niet langer aan een netto normbedrag. Hiermee wordt (al dan niet geautomatiseerde) gegevensuitwisseling mogelijk tussen het geautomatiseerde systeem van de IND (INDiGO) en de polisadministratie van het UWV.

Vooruitlopend op de invoering van het moderne migratiebeleid, die thans is voorzien per 1 januari 2011, is aansluiting bij bruto-normbedragen gerealiseerd, hetgeen een noodzakelijke randvoorwaarde is voor de (geautomatiseerde) gegevensuitwisseling die met de invoering van het moderne migratiebeleid is voorzien. De ontwikkeling van (geautomatiseerde) gegevensuitwisseling in de uitvoeringspraktijk is een doorlopend proces, dat door de in dit besluit besloten liggende keuze voor referentiebedragen uitgedrukt in (percentages van) het bruto minimumloon mogelijk wordt gemaakt.

In voorkomende gevallen, waarin beoordeling van het middelenvereiste met deze geautomatiseerde ondersteuning niet mogelijk is, zal de aanvrager (de vreemdeling of diens referent) als voorheen schriftelijke bewijsmiddelen van de inkomensgegevens moeten overleggen. Dit zal echter tot een minimum beperkt blijven.

Als voorbeeld kan hierbij dienen inkomsten die niet in Nederland zijn verworven en waarover belastingen en sociale premies in een ander land dan Nederland zijn afgedragen. Ook inkomsten die niet in Nederland zijn verworven, kunnen als middelen van bestaan in de zin van de artikelen 16 en 18 van de Vreemdelingenwet 2000 worden aangemerkt. In Nederland woonachtige personen met in het buitenland verworven inkomsten zijn in beginsel in Nederland belastingplichtig en moeten aangifte van hun (wereld)inkomen doen. De Belastingdienst in Nederland beoordeelt in dergelijke gevallen of in Nederland premies en belastingen over deze inkomsten moeten worden afgedragen. De betrokken personen zijn in beginsel bekend bij de Belastingdienst.

Bij het gebruik van al dan niet authentieke (inkomens)gegevens is artikel 4:7 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit betekent dat de IND, voordat een aanvraag geheel of gedeeltelijk wordt afgewezen op basis van uit overheidsadministraties reeds beschikbare gegevens, die afwijken van de gegevens die de aanvrager zelf heeft verstrekt, de aanvrager in de gelegenheid moet stellen om zijn zienswijze hierop naar voren te brengen. De aanvrager zal worden bericht om welke gegevens het gaat op basis waarvan het voornemen bestaat de aanvraag af te wijzen, en uit welke (basis)administratie het desbetreffende gegeven afkomstig is.

Indien de aanvraag tot het verlengen van de verblijfsvergunning tijdig is ingediend en op dat moment ook aan de voorwaarden voor de gevraagde verlenging werd voldaan, zal het enkele feit dat een bepaald gegeven aantoonbaar onjuist in een andere overheidsregistratie was opgenomen er niet toe leiden dat de verblijfsvergunning wordt verleend met ingang van de latere datum waarop de aanvrager op verzoek van de IND die gegevens heeft overgelegd waarmee wordt aangetoond dat desondanks wel aan de voorwaarden wordt voldaan. De aanvrager had immers bij de indiening van de aanvraag aangetoond – zij het niet bij de IND, maar bij de beheerder van die andere overheidsregistratie – dat aan de desbetreffende voorwaarde werd voldaan.

1.2.2. Minimumloon als nieuwe inkomensmaatstaf

Voorheen werd bij de beoordeling van de vraag of de hoogte van het inkomen voldoende is, aangesloten bij de bijstandsnorm van artikel 21 van de Wet werk en bijstand. Dit is een netto bedrag, dat is afgeleid van het netto minimumloon van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) met inbegrip van de netto vakantieaanspraak zoals dat is gedefinieerd in de Wet werk en bijstand.

Dit netto normbedrag van de Wwb is echter ongeschikt voor de beoordeling van de hoogte van het inkomen met geautomatiseerde ondersteuning en met gebruikmaking van reeds bij andere overheidsinstellingen bekende inkomensgegevens die (al dan niet geautomatiseerd) worden uitgewisseld. In de polisadministratie van het UWV wordt bij arbeid in loondienst bijvoorbeeld uitgegaan van het sociaal-verzekeringsloon (het sv-loon, premieloon of coördinatieloon sociale verzekeringen).

Dit is het loon waarover de premies op grond van de sociale verzekeringen worden berekend en waarop inkomensvervangende uitkeringen worden gebaseerd. Het is opgebouwd uit het overeengekomen (bruto)loon, onder aftrek van het werknemersdeel pensioenpremie en het spaarloon, maar met bijtelling van loon in natura (exclusief privé-gebruik van een auto). Vakantiegeld, een dertiende maand en onregelmatigheidstoeslagen maken onderdeel uit van het sv-loon. Ook van inkomensvervangende uitkeringen is in de polisadministratie het bruto uitkeringsbedrag opgenomen.

Geautomatiseerde gegevensverwerking en eenmalige gegevensuitvraag, zoals die zijn voorzien in het moderne migratiebeleid dat naar verwachting per 1 januari 2011 zal worden ingevoerd, vergen derhalve aansluiting bij bruto-bedragen. Om die reden wordt voortaan bij de invulling van het begrip «voldoende middelen van bestaan» gerefereerd aan een bruto normbedrag en niet langer aan een netto normbedrag. Hiermee wordt (al dan niet geautomatiseerde) gegevensuitwisseling mogelijk tussen het geautomatiseerde systeem van de IND (INDiGO) en de polisadministratie van het UWV. Ingewikkelde omrekeningen tussen bruto en netto inkomens worden zo vermeden.

Voor het gebruik van de inkomensgegevens uit de basisregistratie inkomen is niet gekozen. Uit de twee ex ante uitvoeringstoetsen die de Immigratie- en Naturalisatiedienst in het kader van het moderne migratiebeleid heeft uitgevoerd is gebleken dat die gegevens vooralsnog niet geschikt zijn en gegevenslevering «op maat» vooralsnog niet mogelijk is.

Het in die basisregistratie opgenomen inkomen is het verzamelinkomen, bedoeld in artikel 2.18 van de Wet inkomstenbelasting 2001, dat is berekend op basis van de volledige vermogensrechtelijke positie over een periode van een geheel jaar in het verleden.

Bij de vraag of een persoon beschikt over voldoende middelen van bestaan om een gezinslid in het kader van gezinshereniging over te laten komen, worden echter niet alle vermogensrechtelijke aspecten betrokken. Bovendien moet het inkomen op een bepaald moment en niet over een geheel jaar worden vastgesteld. Ten slotte moeten de inkomensgegevens voldoende actueel zijn om te kunnen vaststellen welk inkomen beschikbaar is als de gezinsmigrant in Nederland wordt toegelaten.

Het inkomen in de basisregistratie wordt in de meeste gevallen echter pas na twee jaar door de Belastingdienst vastgesteld. Dit betekent dat het meest recent vastgestelde inkomen meestal twee jaar oud is. De vaststelling van inkomensgegevens van zelfstandigen vergt bovendien vaak langer dan twee jaar. Deze gegevens zijn dan ook onvoldoende actueel voor de beoordeling van de vraag of gezinshereniging kan worden toegestaan zonder dat dit leidt tot een beroep op het socialezekerheidsstelsel.

Aangezien geen gebruik kan worden gemaakt van de inkomensgegevens uit de basisregistratie inkomen, is in de artikelen 3.73 en 3.74 van het Vreemdelingenbesluit 2000 niet aangesloten bij het fiscale begrippenkader.

Dit betekent echter niet dat bepaalde inkomensbronnen als winst uit aanmerkelijk belang of resultaat van overige werkzaamheden bij de vaststelling van het inkomen buiten beschouwing worden gelaten.

Het fiscale begrip winst uit aanmerkelijk belang wordt in het vreemdelingenrecht aangemerkt als inkomen uit eigen vermogen. Verwezen wordt naar paragraaf 1.2.6. Inkomsten uit werkzaamheden die geen belastbare winst of belastbaar loon opleveren en die belastingtechnisch worden aangemerkt als belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden, zoals freelance-werkzaamheden en honoraria voor lezingen, worden behandeld als zelfstandig verworven inkomsten uit arbeid als zelfstandige (zie paragraaf 1.2.5). Ook deze inkomsten worden betrokken bij de vraag of aan het inkomensvereiste op grond van de Vreemdelingenwet 2000 wordt voldaan, uiteraard voor zover zij ook kunnen worden aangemerkt als duurzaam in de zin van artikel 3.75 van het Vreemdelingenbesluit 2000.

Het bruto normbedrag dat voortaan als referentiebedrag wordt gehanteerd, is het wettelijk minimumloon voor personen van 23 jaar of ouder, zoals dat halfjaarlijks door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt vastgesteld. Voor alleenstaande ouders en

alleenstaanden worden in de regeling in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 percentages daarvan gehanteerd. Die percentages zijn afgeleid van de toepasselijke bijstandsnormen, waarin eveneens wordt gedifferentieerd naar gezinssamenstelling, waarbij tevens rekening is gehouden met de toeslag die op grond van de artikelen 25 en 30, tweede lid, onderdeel a, Wwb wordt toegekend aan alleenstaanden en alleenstaande ouders.

Dit betekent dat sprake is van voldoende middelen van bestaan, indien het sv-loon uit arbeid of de bruto-uitkering ten minste gelijk is aan het (bruto)minimumloon of het toepasselijke percentage daarvan.

Voor het wettelijke minimumloon als normbedrag is gekozen, omdat het wettelijk minimumloon het uitgangspunt is voor de berekening van de bijstandsnormen.

Iemand met een inkomen boven het wettelijk minimumloon zal als regel geen beroep kunnen doen op bijstand ingevolge de Wet werk en bijstand. Aansluiting bij de minimumloonnorm leidt tot verdergaande eenvormigheid van de in het vreemdelingenrecht te toetsen normbedragen. Niet alleen wordt het inkomen bij gezinsvorming al sinds 2004 uitgedrukt in (een percentage van) het wettelijk minimumloon, maar ook het UWV/Werkbedrijf beoordeelt aanvragen om tewerkstellingsvergunningen in het kader van het wettelijk minimumloon.

De vakantietoeslag beïnvloedt de beoordeling van het inkomen niet in negatieve of positieve zin. Ook voorheen werd in de uitvoeringspraktijk al een inkomensnorm inclusief en een inkomensnorm exclusief vakantietoeslag gehanteerd. Afhankelijk van de beschikbare gegevens wordt voortaan zowel het wettelijk minimumloon exclusief vakantietoeslag als inclusief vakantietoeslag gehanteerd.

Ongewijzigd is gebleven het uitgangspunt dat de vreemdeling of de persoon bij wie hij in Nederland wil verblijven, zelfstandig en duurzaam moet beschikken over voldoende middelen van bestaan, waarbij het moet gaan om legaal verworven inkomsten die niet afkomstig zijn uit de algemene middelen. Als voortvloeisel hiervan is er als uitgangspunt voor gekozen dat de nieuwe beoordeling van de hoogte van het inkomen aan de hand van het bruto-inkomen, afgezet tegen het (bruto) minimumloon, in plaats van als voorheen aan de hand van het netto-inkomen, afgezet tegen het desbetreffende (netto) normbedrag van de Wet werk en bijstand, geen grote gevolgen moet hebben voor het vereiste inkomen. Om deze reden is er voor gekozen het voorheen gemaakte onderscheid tussen alleenstaanden, alleenstaande ouders en gezinnen, waarmee in de Wet werk en bijstand verschillende normbedragen corresponderen, in het algemeen te handhaven en deze in het vervolg uit te drukken in percentages van het minimumloon. In de regeling hiervan in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 is verdisconteerd de toeslag van 20% van het minimumloon waarmee de gemeenten de landelijk vastgestelde bijstandsnormen voor alleenstaanden en alleenstaande ouders ingevolge de artikelen 25 en 30, tweede lid, onderdeel a, Wwb verhogen. De referentiebedragen voor alleenstaanden en alleenstaande ouders zijn derhalve 70% en 90% van het minimumloon.

Het verschil in norm-inkomen blijkt uit onderstaande berekening conform de witte tabel voor loon uit tegenwoordige dienstbetrekking en wat daarmee op een lijn wordt gesteld (inclusief vakantietoeslag en exclusief heffingstoeslag heffingskorting van de partner) voor de periode van 1 januari 2010 tot 1 juli 2010:

Normen per 1 juli 2010

Gezinssituatie	Bijstandsnorm (netto) (Wwb)	Minimumloon (bruto) (Wml)	Minimumloon (netto) (Wml)
Gehuwden (100%)	€ 1.304,37	€ 1.529,28	€ 1.255,84
Alleenstaande ouders (90%)	€ 1.173,93	€ 1.376,35	€ 1.147,94
Alleenstaanden (70%)	€ 913,06	€ 1.070,50	€ 913,28

1.2.3. Inkomen uit arbeid in loondienst

Inkomen uit arbeid in loondienst wordt eerst dan als zelfstandig inkomen aangemerkt, indien de wettelijk verschuldigde belastingen en premies worden afgedragen. Dit brengt registratie bij de Belastingdienst mee, aan de hand waarvan in het moderne migratiebeleid, dat naar verwachting per 1 januari 2011 zal worden ingevoerd, kan worden beoordeeld of het inkomen uit arbeid in loondienst inderdaad als zelfstandig verworven inkomen kan worden aangemerkt.

Arbeidsrelaties moeten worden aangemeld, zodat deze bekend zijn bij het UWV en de Belastingdienst. Uit de registraties van het UWV en de Belastingdienst kan in het moderne migratiebeleid eveneens worden afgeleid of het inkomen duurzaam is. Bij het UWV is geregistreerd of de arbeidsovereenkomst voor bepaalde of voor onbepaalde tijd is aangegaan. Bij overeenkomsten die zijn geregistreerd als zijnde aangegaan voor onbepaalde tijd, kan de duurzaamheid van het inkomen uit arbeid worden aangenomen.

Beoordeling van het middelenvereiste aan de hand van het bruto inkomen heeft tevens tot gevolg dat die ongelijkheid tussen verschillende categorieën werknemers wordt voorkomen, die het gevolg is van het feit dat sociale premies per bedrijfstak kunnen verschillen en diverse CAO's kunnen verplichten tot extra inhoudingen, waardoor de netto inkomens bij hetzelfde bruto inkomen kunnen variëren.

1.2.4. Inkomen uit uitkering

Uitkeringen op grond van bijvoorbeeld de Werkloosheidswet, de Ziektewet, de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen, de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen of de Algemene ouderdomswet, worden, in tegenstelling tot uitkeringen op grond van de Wet werk en bijstand, het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen, de Wet inkomensvoorziening kunstenaars, de Toeslagenwet, de Wajong, de Wet werkloosheidsvoorziening en de Tijdelijke Wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria, aangemerkt als zelfstandige middelen van bestaan. Deze uitkeringen zijn geregistreerd in de polisadministratie van het UWV. Ook hierbij wordt voortaan met bruto bedragen gerekend.

Voor de vraag of het inkomen uit uitkering voldoende is, wordt het bedrag van de bruto uitkering vergeleken met het toepasselijke bruto normbedrag, uitgedrukt in percentages van het bruto minimumloon.

Voor zover daarover in de polisadministratie informatie is opgenomen, kan de duurzaamheid van deze uitkeringen na de invoering van het moderne migratiebeleid worden beoordeeld zonder dat de vreemdeling of diens referent hierover informatie hoeft te verstrekken.

Indien niet blijkt dat de uitkering tenminste nog een jaar beschikbaar is, zal de betrokkene de duurzaamheid van het inkomen als tevoren met andere bewijsstukken moeten aantonen.

1.2.5 Inkomen uit arbeid als zelfstandige

De polisadministratie van het UWV heeft ook na invoering van het moderne migratiebeleid geen meerwaarde bij de beoordeling van inkomen uit arbeid als zelfstandige of inkomen uit aanmerkelijk vermogen. Ook de gegevens van de Belastingdienst dragen in dit verband niet bij aan een accurate en actuele beoordeling van de beschikbare middelen van bestaan. De aangifte inkomstenbelasting wordt pas na afloop van het jaar ingediend. Daarin wordt het vermogen per 1 januari en per 31 december aangegeven. Omdat ondernemers in voorkomende gevallen uitstel krijgen voor het doen van de aangifte wordt de aanslag meestal meer dan een jaar na afloop van het betrokken belastingjaar vastgesteld. Zoals gezegd, is dan ook niet gekozen voor het gebruik van de inkomensgegevens uit de basisregistratie inkomen, omdat dit vooralsnog niet mogelijk is, en evenmin voor aansluiting bij het fiscale begrippenkader.

Dit heeft onder meer tot gevolg dat, indien de (belastbare) bruto-winst uit onderneming door achterwaartse verliesverrekening in het jaar waarin om gezinshereniging wordt verzocht, lager is dan het bruto-minimumloon, toch wordt uitgegaan van de daadwerkelijk gerealiseerde winst. Achterwaartse of voorwaartse verliesverrekening voor de belastingen verandert die daadwerkelijk gerealiseerde winst niet.

De beoordeling of inkomsten uit arbeid als zelfstandige voldoende zijn, werd voorheen beoordeeld aan de hand van de netto winst. Voortaan vindt deze beoordeling plaats aan de hand van de bruto winst van de zelfstandige, afgezet tegen het bruto minimumloon voor de desbetreffende categorie. Uitgangspunt blijft hierbij dat het moet gaan om wettelijk toegestane arbeid – het moet de betrokkene zijn toegestaan die arbeid als zelfstandige in Nederland te verrichten – en dat de vereiste premies en belastingen worden afgedragen.

Aangezien het inkomen van de zelfstandige voortaan wordt beoordeeld aan de hand van de daadwerkelijke bruto winst, zonder dat daarop als voorheen voor de berekening van de netto winst een forfaitaire aftrek van 19% wordt toegepast, zijn de (al dan niet forfaitaire) verminderingen op de bruto winst voortaan niet meer relevant en wordt de berekening uniformer.

In een voorkomend geval waarin de daadwerkelijke vermindering lager is dan de voorheen gehanteerde forfaitaire 19% kan dit leiden tot een iets hogere, maar nauwkeuriger inkomensnorm dan voorheen.

1.2.6. Inkomen uit eigen vermogen

Uit eigen vermogen verworven middelen van bestaan worden bij de beoordeling van het inkomensvereiste op grond van de Vreemdelingenwet 2000 als zelfstandig verworven inkomen aangemerkt, voor zover de bron van de inkomsten niet wordt aangetast en de vereiste belastingen worden afgedragen (artikel 3.73, eerste lid, onderdeel d, van het Vreemdelingenbesluit 2000. Hierin wordt geen verandering aangebracht. Bij inkomsten uit eigen vermogen zijn verschillende situaties te onderscheiden die in de lagere regelgeving nader zijn uitgewerkt.

Indien de betrokken persoon, al dan niet samen met zijn fiscale partner, ten minste 5% bezit van de aandelen, opties of winstbewijzen in een besloten vennootschap, een naamloze vennootschap of een coöperatie heeft en daaruit inkomsten verwerft – belastingtechnisch is dan sprake van een inkomen uit aanmerkelijk belang dat is ondergebracht in box 2 – worden deze inkomsten betrokken bij de vraag of aan het inkomensvereiste op grond van de Vreemdelingenwet 2000 wordt voldaan, uiteraard voor zover zij ook kunnen worden aangemerkt als duurzaam in de zin van artikel 3.75 van het Vreemdelingenbesluit 2000.

Daarnaast kunnen ook andere inkomsten uit eigen vermogen worden betrokken bij de vraag of aan het inkomensvereiste wordt voldaan. Belastingtechnisch zijn dergelijke inkomsten uit eigen vermogen als inkomen uit sparen en beleggen belastbaar in box 3. Die inkomsten worden door de Belastingdienst forfaitair vastgesteld op 4% van het gemiddelde vermogen tussen 1 januari en 31 december van ieder jaar. Deze inkomsten uit eigen vermogen worden voor de toepassing van de Vreemdelingenwet 2000 voortaan aangemerkt als voldoende middelen van bestaan, indien 4% van het eigen vermogen zoals dat in box 3 van de belastingaangifte is opgegeven aan de Belastingdienst over het fiscale jaar voorafgaande aan de datum van de aanvraag, en al dan niet in combinatie met andere duurzame en zelfstandig verworven inkomensbestanddelen, ten minste gelijk is aan het (toepasselijke percentage van het) minimumloon.

2. Minimumleeftijd voor gezinshereniging en -vorming

De in dit besluit opgenomen wijzigingen zien verder op de minimumleeftijd die aan zowel de hoofdpersoon als aan de gezinsmigrant worden gesteld om in aanmerking te kunnen komen voor gezinshereniging en -vorming.

Artikel 2, onderdeel d, van de richtlijn gezinshereniging omschrijft gezinshereniging zonder een onderscheid te maken naar gelang van het tijdstip van het huwelijk van de echtgenoten; onder gezinshereniging wordt verstaan toegang tot en verblijf in een gastlidstaat van een gezinslid om de eenheid van het gezin te behouden, «ongeacht of de gezinsband tot stand is gekomen vóór of na de komst van degene die in de lidstaat verblijft».

Alleen voor vluchtelingen geldt ingevolge artikel 9, tweede lid, van de richtlijn gezinshereniging, dat de «lidstaten de toepassing [van de bepalingen van hoofdstuk V van de richtlijn kunnen] beperken tot vluchtelingen wier gezinsband al vóór binnenkomst bestond». Naar het oordeel van het Hof vindt dit zijn verklaring in het feit dat vluchtelingen bij binnenkomst in het land gunstiger worden behandeld. Het Hof heeft hieruit geconcludeerd dat de voorschriften van de richtlijn gezinshereniging, met uitzondering van artikel 9, tweede lid, zowel bij gezinshereniging als bij gezinsvorming gelden.

Deze uitleg vindt volgens het Hof steun in punt 6 van de considerans van de richtlijn gezinshereniging, waarin wordt verwezen naar «de bescherming van het gezin [...] en de mogelijkheid [...] het gezinsleven voort te zetten of op te bouwen», en in de voorstukken waaruit blijkt dat een ruime mate van eensgezindheid bestond over het feit dat gezinshereniging zowel de totstandkoming als de instandhouding van de eenheid van het gezin moest omvatten.

Het Hof heeft in dit verband overwogen dat deze uitleg bovendien in overeenstemming is met artikel 8 EVRM en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 7 december 2000 (als aange-

past op 12 december 2007 te Straatsburg), die geen onderscheid maken naar gelang de omstandigheden en het tijdstip van de gezinsvorming.

Naar het oordeel van het Hof beschikken de lidstaten, gelet op dit door de Uniewetgever gewilde ontbreken van onderscheid naar gelang het tijdstip waarop het gezin werd gevormd, en gelet op de noodzaak om de richtlijn niet restrictief uit te leggen en ze haar nuttig effect niet te doen verliezen, niet over een beoordelingsmarge om het onderscheid tussen gezinsvorming en -hereniging weer in te voeren. In dit verband heeft het Hof nog overwogen dat de vraag of de hoofdpersoon beschikt over regelmatige en voldoende inkomsten om in zijn onderhoud en dat van zijn gezin te voorzien volledig los staat van de vraag wanneer deze zijn gezin heeft gevormd.

Het oordeel van het Hof is dat de richtlijn gezinshereniging en met name artikel 2, onderdeel d, zo moet worden uitgelegd, dat deze in de weg staat aan een nationale regeling die voor de toepassing van de inkomenseis, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder c, van de richtlijn, een onderscheid maakt naar gelang een gezinsband is ontstaan vóór of na de komst van de gezinshereniger naar de gastlidstaat.

Gelet op het oordeel van het Hof, dat de lidstaten niet beschikken over een beoordelingsmarge om het onderscheid tussen gezinshereniging en gezinsvorming weer in te voeren, is ook het onderscheid tussen de minimumleeftijden bij gezinshereniging (18 jaar) en gezinsvorming (21 jaar) verlaten. Voortaan moeten zowel de hoofdpersoon als het gezinslid, ongeacht of het gaat om gezinshereniging of gezinsvorming, ten minste 21 jaar oud zijn.

Met deze keuze wordt voorkomen dat de hoofdpersoon die de overkomst van een (nieuwe) partner wenst, niet daadwerkelijk in staat is om zijn verantwoordelijkheden, ook in termen van inburgering en integratie van zijn nieuwe gezinslid, waar te maken. Ook blijft hiermee beter gewaarborgd dan bij een leeftijdsgrens van 18 jaar, dat de zelfstandige overkomst als (huwelijks)partner van een in Nederland gevestigde hoofdpersoon berust op een weloverwogen en vrijwillige keuze van de betrokkene, en dat men beter de consequenties van de voorgenomen vestiging in de Nederlandse samenleving kan realiseren en zich beter hierop kan voorbereiden. Verwezen wordt naar de toelichting op het besluit van 29 september 2004, Stb. 2004, 496, waarbij de richtlijn gezinshereniging in het Nederlandse recht is geïmplementeerd.

De keuze voor een minimumleeftijd van 21 jaar voor zowel de hoofdpersoon als het gezinslid is in overeenstemming met de richtlijn gezinshereniging – verwezen wordt naar artikel 4, vijfde lid, van die richtlijn – en met de uitgangspunten van het gezinsmigratiebeleid, zoals verwoord in de brief van de Minister van Justitie, de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en de toenmalige Minister voor Wonen, Wijken en Integratie van 2 oktober 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32 175, nr. 1).

3. Totstandkoming

Aangezien dit besluit strekt tot (verbetering van de) implementatie van de richtlijn gezinshereniging, is geen advies ingewonnen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (artikel 1:7 van de Algemene wet bestuursrecht) over het verlaten van de 120% inkomensnorm bij gezinsvorming en het verlaten van het verschil in leeftijdseisen bij gezinsvorming en gezinshereniging.

Ten aanzien van de vervanging van de netto-bijstandsnormen door (percentages van) het bruto-minimumloon als referentiekader zijn eind november en begin december 2009 adviezen uitgebracht door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Everaert Advocaten en de Adviescommissie Vreemdelingenrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten. Deze zijn in dit besluit verwerkt.

4. Gevolgen voor overheid en burger

Verwacht kan worden dat het aantal door de Immigratie- en Naturalisatiedienst te beoordelen aanvragen om gezinsmigratie in het kader van gezinsvorming als gevolg van het arrest van 4 maart 2010, gelet op de lagere inkomenseis, zal toenemen en dat het aantal toelatingsaanvragen in het kader van gezinshereniging als gevolg van dit besluit, gelet op de hogere minimumleeftijd, zal afnemen.

De gevolgen voor de totale instroom van gezinsmigranten zijn op dit moment nog niet bekend. Hierbij komt dat de regering, zoals aangekondigd in de planningsbrief huwelijks- en gezinsmigratie van 18 december 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32 175, nr. 5), voornemens is op korte termijn de eisen voor het basisexamen inburgering in het buitenland te verhogen, hetgeen naar verwachting ook gevolgen zal hebben voor de instroom van gezinsmigranten.

De arbeidsintensiviteit van de beoordeling van de aanvragen om gezinsmigratie zal naar verwachting al dan niet tijdelijk enigszins toenemen. Tegen deze bestuurslasten staan inkomsten uit legesheffing. De eventuele financiële gevolgen voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het arrest van 4 maart 2010 en de daaruit voortvloeiende wijzigingen van dit besluit en de Vreemdelingencirculaire 2000 worden gedekt door de Justitie-begroting.

Dit besluit leidt naar verwachting niet tot extra administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

Artikelen

Artikel I

Onderdelen A en B (artikelen 3.14 en 3.15)

De wijzigingen van de artikelen 3.14, eerste lid, en 3.15, eerste lid, strekken er toe dat de minimumleeftijd van de gezinsmigrant respectievelijk de hoofdpersoon bij wie verblijf in Nederland wordt beoogd, ongeacht of de voorgenomen gezinsmigratie plaats vindt in het kader van gezinsvorming of gezinshereniging, voortaan 21 jaar is. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het oordeel van het Hof dat de lidstaten niet bevoegd zijn onderscheid te maken tussen gezinshereniging en gezinsvorming. Aangezien niet langer wordt gedifferentieerd tussen beide gevallen, kan het tweede lid van beide artikelen vervallen.

Onderdeel C (artikel 3.22)

De wijzigingen van artikel 3.22 strekken er toe dat het onderscheid in inkomensvereiste tussen gezinsvorming en gezinshereniging vervalft. Voorheen werd bij gezinshereniging 100% van de toepasselijke bijstandsnorm (voor gezinnen of alleenstaande ouders) en bij gezinsvorming 120% van het minimumloon als referentiebedrag gehanteerd. Voortaan geldt zowel bij gezinsvorming als bij gezinshereniging als referentiebedrag een inkomen van 100% van het minimumloon voor personen van 23 jaar en ouder.

De hoogte van de middelen is geregeld in artikel 3.74, dat opnieuw is vastgesteld. De verwijzing naar dit artikel in artikel 3.22 is aangepast. Dit geldt ook voor de verwijzing naar artikel 3.74 in de artikelen 3.23a, 3.24a, 3.29a, 3.31, 3.43, 3.85, 8.12 en 8.15.

Onderdeel D (artikel 3.25)

Het tweede lid van artikel 3.25, waarin het beleid inzake de toelating van oudere vreemdelingen bij hun kinderen in Nederland is geregeld, bepaalde voorheen dat middelen van bestaan voldoende zijn, indien de kinderen gezamenlijk duurzaam en zelfstandig beschikken over een netto-inkomen gelijk aan de som van de bestaansminima, bedoeld in de Wet werk en bijstand, voor de desbetreffende categorie, aangevuld met het bestaansminimum voor alleenstaanden. Dat de kinderen gezamenlijk de nodige bestaansmiddelen bijeen moeten kunnen brengen, verandert niet als gevolg van de uitspraak van 4 maart 2010. Wel wordt het referentiebedrag voortaan uitgedrukt in een percentage van het minimumloon en niet langer in een percentage van de bijstandsnorm. Aangezien het desbetreffende referentiebedrag op grond van het nieuwe artikel 3.74, eerste lid, onderdeel b, is opgenomen in het Voorschrift Vreemdelingen 2000, kan het tweede lid vervallen.

Onderdeel G (artikel 3.29)

Het beleid inzake de toelating van vreemdelingen op basis van en verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd in het kader van familiebezoek verandert niet als gevolg van het arrest van 4 maart 2010. Wel wordt de invulling van het middelenvereiste voortaan gerelateerd aan het wettelijk minimumloon en niet aan de desbetreffende bijstandsnormen. Zoals aangegeven in onder meer de Blauwdruk Modern Migratiebeleid (Kamerstukken II 2007/08, 30 573, nr. 10) waarmee de Tweede Kamer eind 2008 heeft ingestemd, is de regering wel voornemens het verblijf voor familiebezoek voortaan te regelen op visumbasis. Aangezien dit niet volgt uit het arrest van 4 maart 2010, wordt dit niet in dit besluit geregeld.

Onderdeel K (artikel 3.43)

Op grond van het opnieuw vastgestelde artikel 3.74, eerste lid, onderdeel b, is in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 nader ingevuld wat wordt verstaan onder voldoende middelen van bestaan bij toelating en verblijf van au pairs in een gastgezin in Nederland.. Om die reden kan de tweede volzin van artikel 3.43, tweede lid, vervallen. Deze volzin bepaalde voorheen dat middelen van bestaan voldoende zijn, indien het gastgezin waarin de au pair verblijft, beschikt over een inkomen gelijk aan het bestaansminimum, bedoeld in de Wet werk en bijstand, voor de desbetreffende categorie, aangevuld met het bestaansminimum voor alleenstaanden.

Onderdeel L (artikel 3.45)

Ingevolge de eerste volzin van artikel 3.45, tweede lid, werd onder voldoende middelen van bestaan verstaan een netto-inkomen als bedoeld in artikel 3.74, onder b. De inkomenseis voor au pairs is thans opgenomen in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 op grond van het nieuwe artikel 3.74, eerste lid, onder b, van het besluit.

Onderdeel M (artikel 3.74)

In het opnieuw vastgestelde artikel 3.74 zijn de aanpassingen aan het middelenvereiste verwerkt die hiervoor nader zijn toegelicht in het algemene deel van deze toelichting.

Eerste lid

Voorheen werd de hoogte van de zelfstandig verworven bestaansmiddelen beoordeeld aan de hand van het netto-inkomen dat afgezet werd tegen de (netto) normbedragen van de Wet werk en bijstand. In het eerste lid van artikel 3.74 is tot uitdrukking gebracht dat de hoogte van de bestaansmiddelen uit arbeid in loondienst, arbeid als zelfstandige, uit inkomensvervangende uitkering en uit eigen vermogen, voortaan wordt beoordeeld aan de hand van het bruto-inkomen. Daarbij wordt, voor zover het gaat om inkomen uit arbeid in loondienst of uit inkomensvervangende uitkeringen waarvoor premies zijn afgedragen, aangesloten bij het bruto sociale-verzekeringsloon (sv-loon). Dit is het bruto loon waarover de premies op grond van de sociale verzekeringen worden berekend en waarop de uitkeringen worden gebaseerd. Dit sv-loon wordt veelal op de loonstrook of de uitkeringsspecificatie vermeld. Voor zover het inkomen wordt verworven uit arbeid als zelfstandige, geldt als maatstaf voor het bruto-inkomen de bruto-winst die is gemaakt. Dit is geregeld in de aanhef van het eerste lid.

Er is in ieder geval sprake van voldoende middelen van bestaan, indien het zelfstandig verworven bruto-inkomen ten minste gelijk is aan het (bruto-) minimumloon. Het onderscheid tussen gezinnen, alleenstaande ouders en alleenstaanden, dat voorheen tot uitdrukking kwam in de verschillende netto-normbedragen van de Wet werk en bijstand, is thans uitgedrukt in percentages van het (bruto-)minimumloon. Deze differentiatie is op grond van het derde lid geregeld in het Voorschrift Vreemdelingen 2000. Hierbij is tevens rekening gehouden met de toeslag, bedoeld in artikel 25 Wwb. Verwezen wordt naar paragraaf 1.2 van het algemene deel van deze toelichting.

Met de woorden «in ieder geval» in de aanhef is beoogd aan te geven dat de in het eerste lid opgenomen inkomensnormen gelden als referentiebedragen. Wat betreft gezinshereniging betekent dit dat zij niet gelden als minimuminkomen waaronder geen gezinshereniging wordt toegestaan zonder enige concrete beoordeling van de situatie van iedere aanvrager. Dit volgt uit (rechtsoverweging 48 van) het op 4 maart 2010 door het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak C-578/08 gewezen arrest.

Indien het verworven bruto-inkomen ten minste *gelijk* is aan het desbetreffende referentiebedrag, wordt de beschikbaarheid van voldoende middelen van bestaan aangenomen en wordt de aanvraag, ongeacht het daadwerkelijk besteedbare netto-inkomen, niet op grond van het inkomensvereiste afgewezen. Nadere individualisering is in deze gevallen derhalve niet nodig.

Een bruto-inkomen *onder* het desbetreffende referentiebedrag leidt niet automatisch tot afwijzing van de aanvraag. Het inkomensvereiste en dus ook het nieuwe bruto-inkomensvereiste heeft tot doel te voorkomen dat een beroep wordt gedaan op de Wet werk en bijstand. Hoewel in de meeste gevallen waarin het bruto-inkomen lager is dan het minimumloon, ook het netto-inkomen lager is dan de bijstandsnorm, zijn bijzondere gevallen denkbaar waarin dit niet het geval is. Indien op basis van een naar behoren aangetoond netto-inkomen kan worden aangenomen dat

een beroep op bijstand is uitgesloten, bestaat geen aanleiding om de aanvraag om gezinshereniging, ook indien het bruto-inkomen onder het (bruto-)minimumloon ligt, af te wijzen wegens het ontbreken van voldoende middelen van bestaan. De richtlijn gezinshereniging verzet zich hiertegen.

Dit geldt uiteraard ongeacht de vraag of het inkomen wordt gegenereerd uit arbeid in loondienst of uit arbeid als zelfstandige; indien een zelfstandig ondernemer aantoont dat hij op grond van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 ook na de toelating van het gezinslid niet voor bijstand in aanmerking komt en een beroep op de Wet werk en bijstand derhalve niet mogelijk is, wordt de aanvraag niet op grond van het middelenvereiste afgewezen.

Verder volgt uit de facultatieve redactie van artikel 16, eerste lid, van de wet en de invulling van de verschillende referentiebedragen in dit besluit niet dat de aanvraag om gezinshereniging *moet* worden afgewezen, indien het inkomen lager is dan het referentiebedrag.

Naast de bestaande categorale vrijstellingen van het middelenvereiste voor personen van 65 jaar of ouder en personen die blijvend volledig arbeidsongeschikt zijn, is bij de vraag of gezinshereniging kan worden ontzegd van belang dat uit artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat de afwijzing van de aanvraag op grond van het inkomensvereiste achterwege blijft, indien de gevolgen voor de gezinsmigrant of -referent wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding met het met het middelenvereiste te dienen belang van het voorkomen van een beroep op de algemene middelen. Dit vergt een concrete beoordeling van de door de aanvrager aangevoerde omstandigheden. Het is aan de aanvrager om dergelijke bijzondere omstandigheden aan te voeren.

Ten slotte is bij de vraag of het verblijf van de gezinsmigrant wegens het ontbreken van voldoende middelen van bestaan kan worden ontzegd, van belang in hoeverre dat in overeenstemming is met artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Die beoordeling vergt ingevolge vaste jurisprudentie van het Europese Hof van de rechten van de mens een op de concrete zaak toegespitste afweging van alle relevante feiten en omstandigheden van het individuele geval.

Voor enkele verblijfsdoelen worden op grond van onderdeel b afwijkende inkomensvereisten gesteld.

Bij de toelating en het verblijf van oudere vreemdelingen van 65 jaar of ouder die bij hun kind in Nederland willen verblijven (artikel 3.25) en bij de toelating en het verblijf van au pairs, die in Nederland in een gastgezin willen verblijven (artikelen 3.43 tot en met 3.45) geldt dat het gastgezin moet beschikken over een bruto inkomen dat voldoende is om te voorzien in zowel de kosten van het levensonderhoud van het eigen gezin, als in de kosten van dat van de vreemdeling. De desbetreffende referentiebedragen worden als te voren gecumuleerd.

Tweede lid

Bij de toelating van buitenlandse studenten blijft het uitgangspunt gehandhaafd dat de student (netto) moet kunnen beschikken over het (netto) normbedrag voor uitwonende studenten op grond van de Wet studiefinanciering 2000. Niet langer is echter vereist dat de student daarnaast moet beschikken over aanvullende middelen om het college- of lesgeld te kunnen voldoen. Daarbij wordt er van uitgegaan dat studenten die het collegeld niet voldoen, niet worden ingeschreven door de

onderwijsinstelling en om die reden niet in aanmerking komen voor toelating.

Voor zover de studie geheel of gedeeltelijk wordt gefinancierd door een in Nederland verblijvende persoon, geldt dat die persoon moet beschikken over een (bruto) inkomen dat ten minste voldoende is om te voorzien in het levensonderhoud van het eigen gezin (100% minimumloon), aangevuld met de norm voor uitwonende studenten op grond van de Wet studiefinanciering 2000.

Op grond van het derde lid zijn in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 nadere regels gesteld, onder meer over dergelijke combinaties van normbedragen.

Vierde lid

Met het oog op de kenbaarheid worden de in de voorgaande leden genoemde normbedragen door de Minister bekendgemaakt (vierde lid). De bekendgemaakte bedragen kunnen uiteraard niet afwijken van de voorgaande leden.

Artikel II

Aangezien de regering de door het Hof geconstateerde onverenigbaarheden met de richtlijn gezinshereniging zo spoedig mogelijk wenst te corrigeren, treedt dit besluit zo spoedig mogelijk, dat is daags na publicatie in het Staatsblad, in werking.

Aangezien het hier gaat om reparatiewetgeving en implementatie van Europese regelgeving wordt afgeweken van de vaste inwerkingtredingsdata.

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