



de Rechtspraak

De minister voor Immigratie en Asiel
Drs. G.B.M. Leers
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 23 augustus 2011
doorkiesnummer 070 - 361 9721
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
uw kenmerk 2011-2000273096
cc Minister van Veiligheid en Justitie
onderwerp Advies Ontwerpbesluit houdende wijziging van het
Vreemdelingenbesluit in verband met aanscherping van de eisen
van gezinsmigratie

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 15
www.rechtspraak.nl

Geachte heer Leers,

Bij brief van 29 juni 2011, kenmerk 2011-2000273096, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen inzake het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (“**Vb**”) in verband met aanscherping van de eisen van gezinsmigratie (het “**Ontwerpbesluit**”).

Dit Ontwerpbesluit strekt tot aanscherping van het Vreemdelingenbesluit 2000 door een restrictievere invulling van de facultatieve bepalingen uit de gezinsherenigingsrichtlijn. Het realiseert een aantal voornemens van het kabinet op het gebied van gezinsmigratie die zijn neergelegd in het regeer- en gedoogakkoord, te weten beperking van gezinsmigratie tot het kerngezin, invoering van een wachttermijn voor de referent en verlenging van de vereiste termijn voor voortgezet verblijf van gezinsmigranten van 3 naar 5 jaar.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

datum 23 augustus 2011
pagina 2 van 4

Advies

In de Nota van Toelichting (“NvT”) wordt overwogen dat het voor de overheid van groot belang is om in verband met de toelating tot Nederland zekerheid te krijgen over de duurzaamheid en de exclusiviteit van een relatie. *“Om te voorkomen dat relaties worden aangegaan met als enige doel het verkrijgen van een verblijfsvergunning, of uiteindelijk de Nederlandse nationaliteit, is effectieve controle vereist. Om te controleren of degene die binnenkomt, aan de eisen voldoet, is het nodig dat een gezinsmigrant controleerbare documenten heeft”*, aldus het NvT. Dit heeft het kabinet ertoe doen besluiten om gezinsmigratie alleen bij gehuwden en geregistreerde partners toe te staan. In geval van een in het buitenland gesloten huwelijk of een in het buitenland geregistreerd partnerschap kan immers een akte van de burgerlijke stand worden overlegd. Bij een andere samenlevingsvorm dan een huwelijk of partnerschapsregistratie ontbreekt een dergelijke akte echter.

De vraag kan worden gesteld hoe moet worden omgegaan met personen die niet een huwelijksakte of partnerschapsregistratie kunnen overleggen, maar wel een langdurige relatie hebben waar bijvoorbeeld ook kinderen uit zijn voortgekomen.

Voorts rijst de vraag hoe de regeling uitpakt voor partners van hetzelfde geslacht. Niet in elk land is een huwelijk of geregistreerd partnerschap tussen partners van een gelijk geslacht mogelijk. In het Ontwerpbesluit en de NvT wordt overigens aangekondigd dat het Ontwerpbesluit mogelijk nog zal worden aangevuld met een “uitzondering voor partners van gelijk geslacht”. De Raad wordt te zijner tijd graag in de gelegenheid gesteld om over deze aanvulling te adviseren.

Werklast

De Raad verwacht dat het Ontwerpbesluit zal leiden tot extra zaken na bezwaar en beroep van ongehuwde of niet-geregistreerde partners (inclusief partners van gelijk geslacht²), meerderjarigen en 65-plussers die met het voorliggende Ontwerpbesluit worden uitgesloten van gezinsmigratie.

Volgens cijfers van de Immigratie en Naturalisatiedienst (de “IND”) hebben in de afgelopen jaren gemiddeld ongeveer 3.800 ongehuwden per jaar (exclusief geregistreerde partners) met succes een aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier gedaan. Deze worden met onderhavig Ontwerpbesluit uitgesloten van gezinsmigratie. Het is vooraf moeilijk in te schatten hoeveel personen uit deze uitgesloten groep de komende jaren beroep zullen instellen bij de rechtbank en in hoeverre de instroom zal afnemen als gevolg van de ontmoedigende werking van het Ontwerpbesluit. Hierbij speelt een rol dat een deel van deze groep waarschijnlijk een beroep zal doen op artikel 8 (‘family life’) van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

² Het is op dit moment nog onduidelijk wat de positie zal zijn van ongehuwde, niet-geregistreerde partners van gelijk geslacht bij gezinsmigratie. Blijkens het Ontwerpbesluit en de NvT wordt het Ontwerpbesluit op dit onderdeel mogelijk nog aangevuld.



de Rechtspraak

datum 23 augustus 2011
pagina 3 van 4

Op dit moment schat de Raad in dat ongeveer 12% (456) van deze groep van 3.800 ongehuwden of niet-geregistreerde partners in het jaar na inwerkingtreding beroep zal instellen bij de rechtbank. Als gevolg van de ontmoedigende werking van het Ontwerpbesluit is de inschatting dat het aantal ongehuwden dat een beroep zal doen op gezinsmigratie de komende jaren met 25% per jaar zal afnemen en zich na 3 jaar zal stabiliseren. Er zal naar verwachting een kleine groep ongehuwden overblijven die niet of niet tijdig de benodigde rechtsgeldige documenten zal kunnen overleggen maar desalniettemin een beroep zal blijven doen op gezinsmigratie.

Een ander punt betreft de positie van de partners van gelijk geslacht. Nu de positie van partners van gelijk geslacht in het voorgelegde Ontwerpbesluit nog niet is uitgewerkt, wordt de Raad te zijner tijd graag in de gelegenheid gesteld om de inschatting van de werklastgevolgen op dit onderdeel aan te vullen.

De groep van meerderjarige kinderen en 65-plussers die nu een beroep doet op verruimde gezinsmigratie is zeer gering. Volgens cijfers van de IND betreft het hier in de afgelopen jaren ongeveer 150 aanvragen. De Raad schat in dat ongeveer 11% (16 zaken) van deze groep beroep zal instellen bij de rechtbank. Als gevolg van de ontmoedigende werking van het Ontwerpbesluit is de inschatting dat de instroom van zaken de komende jaren zal afnemen met 25% per jaar en zich daarna zal stabiliseren. Er zal naar verwachting een kleine groep overblijven die weliswaar niet aan de in het Ontwerpbesluit gestelde voorwaarden voldoet maar desalniettemin een beroep zal blijven doen op gezinsmigratie.

Er wordt geen inschatting gemaakt van het aantal zaken dat voortvloeit uit de invoering van de wachttermijn voor referenten en de verlenging van de vereiste termijn voor verblijf aangezien het effect van deze maatregelen op de werklast waarschijnlijk beperkt zal zijn.

De Raad verwacht al met al dat het Ontwerpbesluit tot 472 extra zaken in jaar 1 na invoering zal leiden, daarna voorziet de Raad als gezegd een afnemend scenario. Onderstaande tabel geeft de totale verwachte extra kosten van de invoering van het Ontwerpbesluit weer; maximaal €400.000,- per jaar ten gevolge van de extra zaken en, omdat deze zaken relatief bewerkelijk zijn ten opzichte van de gemiddelde vreemdelingenzaak (gemiddeld inclusief bewaringszaken), maximaal ongeveer €200.000,- per jaar ten gevolge van het prijseffect.



de Rechtspraak

datum 23 augustus 2011
pagina 4 van 4

Totale werklastconsequenties (zaken)

	2012	2013	2014	2015	2016
Extra zaken:					
- Ongehuwden	456	342	228	114	114
- Meerderjarigen en 65-plussers	16	12	8	4	4
Totaal effect Ontwerpbesluit	472	354	236	118	118

Totale werklastconsequenties (euro)

	2012	2013	2014	2015	2016
Effect hogere aantallen	€399.487	€299.615	€199.743	€99.872	€99.872
Effect wijziging gemiddelde zaakswaarte	€192.664	€144.498	€96.332	€48.166	€48.166
Effect behandeltijd per zaak	€0	€0	€0	€0	€0
Totaal effect Ontwerpbesluit	€592.151	€444.113	€296.075	€148.038	€148.038

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Ontwerpbesluit op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Ontwerpbesluit, stelt de Raad het op prijs als hij geïnformeerd wordt over de plaatsing van de definitieve tekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Ontwerpbesluit met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. J.C. van Dijk
Lid Raad voor de rechtspraak