

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak op het hoger beroep van:

appellante,

tegen de uitspraak in zaak nr. 07/12526 van de rechtbank 's-Gravenhage,
nevenzittingsplaats Zutphen, van 15 oktober 2007 in het geding tussen:

en

de minister van Buitenlandse Zaken.

1. Procesverloop

Bij besluit van 17 juli 2006 heeft de minister van Buitenlandse Zaken (hierna: de minister) een aanvraag van (hierna: de vreemdeling) om haar een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv) te verlenen afgewezen.

Bij besluit van 21 februari 2007 heeft de minister het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 15 oktober 2007, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Zutphen (hierna: de rechtbank), het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de vreemdeling bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 12 november 2007, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De vreemdeling heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 april 2008, waar de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. F.W. Verweij, advocaat te Utrecht en de minister, vertegenwoordigd door mr. M.M. van Asperen, advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

Na de zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend. Bij brief van 25 november 2008 heeft de Afdeling partijen de gelegenheid geboden zich nader uit te laten. Bij brieven van 3 december en 9 december 2008 hebben zij dat gedaan.

2. Overwegingen

Wettelijk kader

2.1. Ingevolge artikel 2, aanhef en onder c, van Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (hierna: de richtlijn) wordt onder 'gezinshereniger' verstaan: onderdaan van een derde land die wettig in een lidstaat verblijft en die een verzoek indient of wiens gezinsleden een verzoek indienen tot gezinshereniging om met hem verenigd te worden.

Ingevolge dat artikel, aanhef en onder d, wordt onder 'gezinshereniging' verstaan: toegang tot en verblijf in een lidstaat van de gezinsleden van een wettig in die lidstaat verblijvende onderdaan van een derde land, teneinde 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.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, aanhef en onder a, geven de lidstaten

uit hoofde van deze richtlijn, en op voorwaarde dat aan de in hoofdstuk IV en artikel 16 gestelde voorwaarden is voldaan, toestemming tot toegang en verblijf aan de echtgenoot van de gezinshereniger.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, kan de betrokken lidstaat bij de indiening van het verzoek tot gezinshereniging de persoon die het verzoek heeft ingediend, verzoeken het bewijs te leveren dat de gezinshereniger beschikt over stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf en zijn gezinsleden te onderhouden, zonder een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand van de betrokken lidstaat. De lidstaten beoordelen daartoe de aard en de regelmaat van deze inkomsten en kunnen rekening houden met de nationale minimumlonen en pensioenen, evenals met het aantal gezinsleden.

Ingevolge artikel 9, eerste lid, is hoofdstuk V van toepassing op gezinshereniging van door de lidstaten erkende vluchtelingen.

Ingevolge het tweede lid, kunnen de lidstaten de toepassing van hoofdstuk V beperken tot vluchtelingen wier gezinsband al vóór binnenkomst bestond.

Ingevolge artikel 20, voor zover thans van belang, doen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 3 oktober 2005 aan deze richtlijn te voldoen.

2.1.1. Ingevolge artikel 16, eerste lid, aanhef en onder c, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) kan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 worden afgewezen indien de vreemdeling niet zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan dan wel, indien de persoon bij wie de vreemdeling wil verblijven, niet zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan.

Ingevolge het tweede lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de toepassing van de gronden, bedoeld in het eerste lid.

2.1.2. Bij Besluit van 29 september 2004 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de implementatie van de richtlijn en enkele andere onderwerpen betreffende gezinshereniging, gezinsvorming en openbare orde (Stb. 2004, 496; hierna: het Besluit), zijn, voor zover thans van belang, de artikelen 3.14, 3.15, 3.22 en 3.74 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: het Vb 2000) gewijzigd.

2.1.2.1. Ingevolge artikel 1.1, aanhef en onder r, van het Vb 2000, wordt in dit besluit onder gezinsvorming verstaan: gezinshereniging van de echtgenoot, geregistreerd partner of niet-geregistreerd partner, voor zover de gezinsband tot stand is gekomen op een tijdstip waarop de hoofdpersoon in Nederland hoofdverblijf had.

Ingevolge artikel 3.13, eerste lid, wordt de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Vw 2000, onder een beperking verband houdend met gezinshereniging of gezinsvorming, verleend aan het in artikel 3.14 genoemde gezinslid van de in artikel 3.15 bedoelde hoofdpersoon, indien wordt voldaan aan alle in de artikelen 3.16 tot en met 3.22 genoemde voorwaarden.

In de overige gevallen kan ingevolge het tweede lid de in het eerste

lid bedoelde verblijfsvergunning worden verleend.

Ingevolge artikel 3.14, eerste lid, aanhef en onder a, voor zover thans van belang, wordt de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 3.13, eerste lid, verleend aan de vreemdeling van achttien jaar of ouder die met de hoofdpersoon een naar Nederlands internationaal privaatrecht geldig huwelijk is aangegaan.

Ingevolge artikel 3.15, eerste lid, aanhef en onder b, wordt de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 3.13, eerste lid, verleend aan het in artikel 3.14 bedoelde gezinslid van een vreemdeling van achttien jaar of ouder met rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e, dan wel l, van de Vw 2000, dat niet-tijdelijk is in de zin van artikel 3.5.

Ingevolge artikel 3.22, aanhef en onder a, wordt de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 3.13, eerste lid, verleend, indien de hoofdpersoon duurzaam en zelfstandig beschikt over een netto-inkomen als bedoeld in artikel 3.74, onder a.

Ingevolge het tweede lid wordt ingeval van gezinsvorming 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.

Ingevolge artikel 3.73, eerste lid, zijn de in artikel 16, eerste lid, onder c, van de Vw 2000 bedoelde middelen van bestaan in ieder geval zelfstandig, indien verworven uit:

- a. wettelijk toegestane arbeid in loondienst, voorzover de vereiste premies en belastingen zijn afgedragen;
- b. wettelijk toegestane arbeid als zelfstandige, voorzover de vereiste premies en belastingen zijn afgedragen;
- c. inkomensvervangende uitkeringen krachtens een sociale verzekeringswet waarvoor premies zijn afgedragen, of
- d. eigen vermogen, voorzover de bron van de inkomsten niet wordt aangetast en de vereiste premies en belastingen zijn afgedragen.

Ingevolge artikel 3.74, aanhef en onder a, zijn de in artikel 16, eerste lid, onder c, van de Vw 2000 bedoelde middelen van bestaan voldoende, indien het netto-inkomen gelijk is aan de bijstandsnormen bedoeld in artikel 21 van de Wet werk en bijstand, voor de desbetreffende categorie alleenstaanden, alleenstaande ouders of echtparen en gezinnen, met inbegrip van vakantiegeld.

Ingevolge dat artikel, aanhef en onder d, zijn bedoelde middelen van bestaan bij gezinsvorming voldoende indien het netto-inkomen 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.

Ingevolge artikel 3.75, eerste lid, zijn de in artikel 16, eerste lid, onder c, van de Vw 2000 bedoelde middelen van bestaan duurzaam, indien zij nog één jaar beschikbaar zijn op het tijdstip waarop de aanvraag is ontvangen of de beschikking wordt gegeven.

2.1.3. Ingevolge artikel 5, aanhef en onder a, van de Wet werk en bijstand (hierna: de Wwb) wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder bijstand verstaan: algemene en bijzondere bijstand.

Ingevolge dat artikel, aanhef en onder b, wordt onder algemene bijstand verstaan: de bijstand ter voorziening in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan.

Ingevolge dat artikel, aanhef en onder d, wordt onder bijzondere bijstand verstaan: de bijstand, bedoeld in artikel 35, eerste lid.

Ingevolge artikel 11, eerste lid, Wwb heeft iedere in Nederland woonachtige Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien recht op bijstand van overheidswege.

Ingevolge het tweede lid, wordt met de Nederlander, bedoeld in het eerste lid, gelijkgesteld de hier te lande woonachtige vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijf houdt in de zin van artikel 8, onderdelen a tot en met e en l van de Vw 2000, met uitzondering van de gevallen, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van Richtlijn 2004/38/EG.

Ingevolge artikel 21, aanhef en onder c, van de Wwb, ten tijde van belang, is de norm per kalendermaand voor belanghebbenden van 21 jaar of ouder doch jonger dan 65 jaar, indien het betreft gehuwden waarvan beide echtgenoten jonger zijn dan 65 jaar, € 1.207,91.

Ingevolge artikel 35, eerste lid, voor zover thans van belang, heeft het gezin, onverminderd paragraaf 2.2, recht op bijzondere bijstand voor zover het gezin niet beschikt over de middelen om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan en deze kosten naar het oordeel van het college niet kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm, de langdurigheidstoeslag, het vermogen en het inkomen voor zover dit meer bedraagt dan de bijstandsnorm, waarbij artikel 31, tweede lid, en artikel 34, tweede lid, niet van toepassing zijn. Het college bepaalt het begin en de duur van de periode waarover het vermogen en het inkomen in aanmerking wordt genomen.

2.1.4. Ingevolge artikel 8, aanhef en onder a, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (hierna: de Wml), ten tijde van belang, bedraagt het bruto minimumloon over elke uitbetalingstermijn van een maand of een veelvoud van een maand € 1284,60.

Ingevolge artikel 15, eerste lid, heeft de werknemer jegens de werkgever, uit de overeenkomst, waarop een dienstbetrekking berust aanspraak op een vakantiebijslag ten minste tot een bedrag van 8% van zijn ten laste van de werkgever komende loon, alsmede van de uitkeringen waarop hij tijdens de dienstbetrekking krachtens de Ziektewet, hoofdstuk 3, afdeling 2, paragraaf 1, van de Wet arbeid en zorg en de Werkloosheidswet aanspraak heeft, met dien verstande, dat het bedrag waarmede de som van dit loon en deze uitkeringen het drievoud van het minimumloon overschrijdt buiten beschouwing blijft.

Feiten

2.2. De vreemdeling is op [] geboren en heeft de Marokkaanse nationaliteit. Zij is op [] in het huwelijk getreden met [] (hierna: de echtgenoot), geboren op [] van [] Marokkaanse nationaliteit. De echtgenoot verblijft sinds 21 december 1970 in Nederland en is thans in het bezit van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. Hij ontvangt met ingang van 12 juli 2005 een uitkering krachtens de Wet van 6 november 1986, tot verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid (hierna: de WW), welke bij ongewijzigde omstandigheden zal voortduren tot 12 juli 2010.

Op 10 maart 2006 heeft de vreemdeling bij de Nederlandse ambassade te Rabat in Marokko een aanvraag ingediend om haar een mvv voor verblijf bij haar echtgenoot te verlenen.

Besluiten van de minister

2.3. Bij besluit van 17 juli 2006 heeft de minister deze aanvraag afgewezen, omdat uit de door de echtgenoot overgelegde betaalspecificaties van de door hem genoten WW-uitkering over de periode van 6 februari tot en met 30 april 2006 blijkt dat deze uitkering € 1322,73 netto per maand inclusief vakantiegeld bedraagt. Nu de ten tijde van de aanvraag toepasselijke inkomensnorm voor gezinsvorming van artikel 3.74, aanhef en onder d, van het Vb 2000 neerkomt op een bedrag van € 1441,44 netto per maand inclusief vakantiegeld, voldoet de echtgenoot van de vreemdeling niet aan deze inkomensnorm.

2.3.1. Bij besluit van 21 februari 2007 heeft de minister het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

In aansluiting op het besluit van 17 juli 2006 heeft de minister, voor zover thans van belang, verwezen naar paragraaf B2/1.1. van de Vreemdelingencirculaire 2000. Volgens deze paragraaf, voor zover thans van belang, draagt artikel 7, eerste lid, van de richtlijn de lidstaten niet op om zowel in geval van gezinshereniging als gezinsvorming te kiezen voor hetzij toetsing aan de bijstandsnormen, hetzij het minimumloon, en evenmin aan een bepaald percentage van het minimumloon. Van de daardoor aan de lidstaten gelaten ruimte is door Nederland gebruik gemaakt bij artikel 3.74, aanhef en onder d, en artikel 3.22 van het Vb 2000.

Voorts is de richtlijn, gelet op artikel 2, onder d, ervan, zowel van toepassing op situaties van gezinshereniging als gezinsvorming. Gezinsvorming is 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. Aldus is gezinsvorming een bijzondere vorm van gezinshereniging. Verder wordt met de aansluiting bij het begrip 'hoofdverblijf' voorkomen dat ook in geval van een tijdens een buitenlandse vakantie van een in Nederland gevestigde persoon gesloten huwelijk of relatie, om de enkele reden dat het huwelijk of de relatie buiten Nederland tot stand is gekomen, sprake zou zijn van 'gezinshereniging'.

Aangevallen uitspraak

2.4. In de uitspraak van 15 oktober 2007 heeft de rechtbank, voor zover thans van belang, overwogen dat de minister zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat artikel 7 van de richtlijn de lidstaten niet opdraagt om zowel in het geval van gezinshereniging als gezinsvorming te kiezen voor hetzij toetsing aan de bijstandsnormen, hetzij het minimumloon, en evenmin aan een bepaald percentage van het minimumloon en dat Nederland van de geboden ruimte gebruik heeft mogen maken bij de vaststelling van artikel 3.74, aanhef en onder d, en artikel 3.22 van het Vb 2000.

De rechtbank heeft daartoe verwezen naar de nota van toelichting bij het Besluit. Daarin is gesteld dat het stelsel voor sociale bijstand in de desbetreffende lidstaat, waarnaar artikel 7, eerste lid, onder c, van de richtlijn verwijst, een aspect van het gemeenschapsrecht betreft waarbij niet doorslaggevend is hoe een bepaalde prestatie naar het nationale recht van de lidstaten wordt gekwalificeerd en dat dat stelsel niet is beperkt tot alleen de (meest) algemene regeling, maar ook de meer bijzondere prestaties omvat. Voorts is in de nota van toelichting gesteld dat een inkomen ter hoogte van de bijstandsnorm waarmee wèl de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan kunnen worden voldaan, niet waarborgt dat de betrokkenen geen beroep doen of kunnen doen op uit algemene middelen gefinancierde inkomensafhankelijke regelingen en dat daarom een inkomen bij gezinsvorming voortaan als voldoende wordt aangemerkt, als dat inkomen ten minste gelijk is aan 120% van het Wml, omdat op dat inkomensniveau de meeste aanvullende inkomensafhankelijke regelingen worden afgebouwd.

Beoordeling

2.5. In de enige grief klaagt de vreemdeling dat de rechtbank, door aldus te overwegen, heeft miskend dat de in artikel 3.74, aanhef en onder d, en artikel 3.22, tweede lid, van het Vb 2000 neergelegde algemene inkomensnorm voor gezinsvorming in strijd is met artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, van de richtlijn, omdat ingevolge die bepaling slechts dient te worden beoordeeld of de echtgenoot beschikt over stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf en de vreemdeling te onderhouden, zonder een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand, waaronder naar zijn mening dient te worden verstaan de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan, als bedoeld in artikel 5, aanhef en onder b, van de Wwb.

2.5.1. De grief stelt in wezen de vraag aan de orde of artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, van de richtlijn op juiste wijze in artikel 3.74, aanhef en onder d, en artikel 3.22, tweede lid, van het Vb 2000 is geïmplementeerd.

De Afdeling stelt vast dat de bewoordingen van de eerste volzin van artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, van de richtlijn duidelijk, onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, zodat de vreemdeling daarop rechtstreeks een beroep kan doen. Voor zover voormeld artikel, met name in de tweede volzin, aan de lidstaten een beoordelingsmarge toekent, sluit dat niet uit dat de nationale rechter kan toetsen of de grenzen van deze beoordelingsmarge zijn overschreden (arrest van 1 februari 1977 van het Hof

van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) in zaak nr. 51/76, Jur. 1977, blz. 113).

2.5.2. De vreemdeling heeft, voor zover thans van belang, ter zitting nader uiteengezet dat met het stelsel voor sociale bijstand, bedoeld in artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, van de richtlijn, wordt bedoeld op de nationale regelgeving op het niveau van de centrale overheid in een lidstaat, welke tot doel heeft een minimuminkomen te garanderen om in de algemeen noodzakelijke kosten van het levensonderhoud te voorzien. Derhalve wordt aan het vereiste van voormeld artikel voldaan, indien de gezinshereniger, bedoeld in artikel 2, aanhef en onder c, van de richtlijn, een inkomen verwerft dat minimaal gelijk is aan de norm van artikel 21, aanhef en onder c, van de Wwb, aldus de vreemdeling.

De minister heeft zich ter zitting, onder verwijzing naar de nota van toelichting bij het Besluit, op het standpunt gesteld dat, zakelijk weergegeven, de bewoordingen van artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, van de richtlijn binnen de context van de Nederlandse regelgeving niet alleen ruimte bieden voor het vastleggen van een norm ter hoogte van de toepasselijke norm in de Wwb, maar ook om daarenboven rekening te houden met het stelsel van inkomensafhankelijke regelingen die uit de algemene middelen worden gefinancierd.

2.5.3. In de nota van toelichting op het Besluit is op pagina 12 en 13 over de in artikel 3.74, aanhef en onder d, en artikel 3.22, tweede lid, van het Vb 2000 vervatte algemene inkomensnorm voor gezinsvorming het volgende opgemerkt:

"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 belastingsaanslag geheel 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 wèl 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.

2.5.4. Hetgeen in de nota van toelichting is vermeld, komt er in wezen op neer dat ook inkomensafhankelijke regelingen, waarop de gezinshereniger die zelfstandig een inkomen verwerft ter hoogte van ten minste de norm van algemene bijstand een beroep kan doen, onder het stelsel voor sociale bijstand, bedoeld in artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, van de richtlijn, vallen omdat deze regelingen door sociale motieven worden ingegeven, worden toegekend op basis van een individuele beoordeling van de financiële of andere behoeften en niet op premie- of bijdragebetalingen berusten, maar uit de algemene middelen worden gefinancierd.

2.5.5. Tussen partijen is niet in geschil dat artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, van de richtlijn zich niet verzet tegen het hanteren van een algemene inkomensnorm. Het geschil spitst zich toe op de vraag hoe deze norm dient te worden bepaald.

Uit artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, van de richtlijn kan in ieder geval worden afgeleid dat als weigeringsgrond mag gelden het doen

van een beroep op het stelsel voor sociale bijstand. In dat kader mag ook rekening mag worden gehouden met de nationale minimumlonen en met het aantal gezinsleden.

2.5.6. Het inkomen dat wordt verworven bij voltijdse arbeid op basis van het bruto minimumloon van de Wml, waar het Besluit bij aansluit, is in Nederland een belangrijk ijkpunt voor het bepalen van het sociale minimum. De normbedragen voor sociale voorzieningen, in het bijzonder de algemene bijstand in de Wwb, die als algemeen vangnet fungeert voor diegenen die vanwege hun inkomens- en vermogenspositie niet voldoende in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan kunnen voorzien, zijn afgestemd op het bruto minimumloon, inclusief vakantiebijslag, van de Wml. De hoogte van de algemene bijstand is afhankelijk van de gezinssituatie. Voor alleenstaanden is deze norm lager dan het bruto minimumloon, inclusief vakantiebijslag, van de Wml. Voor alleenstaande ouders met zorgverplichtingen voor kinderen is voorzien in een toeslag. Voor gehuwden is deze norm iets lager dan het bruto minimumloon, inclusief vakantiebijslag, van de Wml. Voor jongeren (jonger dan 21) is de norm veel lager; voor ouderen onder omstandigheden wat hoger.

Volgens de toelichting bij artikel 5 van de Wwb (Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 870, nr. 3, blz. 34 en 35), voor zover thans van belang, wordt de bijstandsnorm geacht toereikend te zijn ter voorziening in de algemeen voorkomende noodzakelijke kosten van het bestaan, dat wil zeggen in de bestaanskosten die kunnen worden gerekend tot het op minimumniveau algemeen gangbare bestedingspatroon.

2.5.6.1. Gelet op het arrest van het Hof van 27 maart 1985 in zaak nr. 249/83, Jur. 1985, blz. 973, is het naar het oordeel van de Afdeling buiten twijfel dat de ingevolge artikel 11, eerste lid, van de Wwb verleende algemene bijstand, die tot doel heeft iedere in Nederland woonachtige Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien bijstand van overheidswege te verlenen, en welke regeling uit de algemene middelen wordt gefinancierd, als sociale bijstand dient te worden aangemerkt en derhalve deel uitmaakt van het stelsel voor sociale bijstand bedoeld in artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, van de richtlijn.

2.5.6.2. Naast de algemene bijstand kent de Wwb bijzondere bijstand, die ingevolge artikel 35, eerste lid, van deze wet door het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) van een gemeente kan worden toegekend indien iemand niet beschikt over de middelen om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten, die niet kunnen worden voldaan uit de algemene bijstandsnorm

Volgens de toelichting bij de Wwb (Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 2002-2003, 28 870, nr. 3, blz. 13 en 14) dient het college van een gemeente individueel de noodzakelijkheid van de toekenning te toetsen en de hoogte van deze toekenning te bepalen. Dat betekent dat de criteria voor en de hoogte van de toekenning per gemeente kunnen verschillen. Volgens deze toelichting (blz. 13), is de categoriale bijzondere bijstand voor personen jonger dan 65 jaar afgeschaft.

Uit artikel 35 van de Wwb volgt dat bijzondere bijstand niet alleen mogelijk is voor personen die algemene bijstand ontvangen, maar ook voor personen die een inkomen uit arbeid op het niveau van de algemene bijstandsnorm hebben. De toets is of de kosten in verband met bijzondere omstandigheden al dan niet kunnen worden voldaan uit de algemene bijstandsnorm.

Op grond van deze opzet van de bijzondere bijstand kan de vraag worden gesteld of bij de beoordeling in het kader van artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, van de richtlijn, rekening mag of moet worden gehouden (al dan niet op forfaitaire wijze) met sociale voorzieningen in de vorm van bijzondere bijstand.

2.5.6.3. Een geheel afzonderlijke categorie vormt het in de toelichting bij het Besluit vermelde gemeentelijke kwijtscheldingsbeleid voor gemeentelijke belastingen. Hierbij is in zekere zin geen sprake van een uit de algemene middelen gefinancierde sociale voorziening, nu het slechts kwijtschelding van verschuldigde belasting betreft. Kwijtschelding is niet beperkt tot personen die voor hun middelen van bestaan afhankelijk zijn van een sociale voorziening, maar is mogelijk voor een ieder met een zeer beperkte betalingscapaciteit. Voor het bepalen van de betalingscapaciteit zijn de normen die gelden voor het inkomen en het vermogen om in aanmerking te komen voor algemene bijstand op grond van de Wwb een belangrijk richtsnoer. De hoogte van deze belastingen verschillen per gemeente en elke gemeente kan zelf bepalen welke belastingen onder het kwijtscheldingsbeleid vallen. Aldus vormt het (gemeentelijke) kwijtscheldingsbeleid in strikte zin geen onderdeel van de sociale bijstand, maar heeft het wel een effect op het besteedbare inkomen voor personen met een laag inkomen en vermogen.

2.5.7. Gelet op het vorenstaande is niet duidelijk of de voormelde toeslagen en regelingen begrepen kunnen worden onder het stelsel voor sociale bijstand, bedoeld in artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, van de richtlijn, mede nu de lidstaten blijkens deze bepaling daarbij rekening kunnen houden met de nationale minimumlonen en pensioenen, evenals met het aantal gezinsleden. De Afdeling ziet dan ook aanleiding om het Hof te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de volgende vraag:

1. Dient de zinsnede 'beroep op het stelsel voor sociale bijstand' in artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, van de Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging zo te worden uitgelegd, dat deze een lidstaat de ruimte biedt een regeling voor gezinshereniging te treffen die er toe leidt dat gezinshereniging niet wordt toegestaan aan een gezinshereniger, die het bewijs heeft geleverd over stabiele en regelmatige inkomsten te beschikken om in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan te kunnen voorzien, maar niettemin gelet op de hoogte van zijn inkomsten 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?

2.6. Voorts heeft de vreemdeling, voor zover thans van belang, ter zitting nader uiteengezet dat, gelet op de aanhef van artikel 7, eerste lid, van de richtlijn deze bepaling van toepassing is op een verzoek om gezinshereniging, zoals omschreven in artikel 2, aanhef en onder d, van de richtlijn. Deze laatste bepaling staat niet toe dat in de nationale regelgeving een onderscheid wordt gemaakt tussen een gezinsband die vóór de komst van degene die in de lidstaat verblijft tot stand is gekomen en een gezinsband die na de komst van degene die in de lidstaat verblijft tot stand is gekomen, zoals in artikel 3.22 en artikel 3.74 van het Vb 2000 is gebeurd. Niet valt in te zien, zo betoogt de vreemdeling, dat in geval van gezinshereniging in de door de minister bedoelde zin, een inkomen ter hoogte van de bijstandsnorm wel voldoende zou zijn en in geval van gezinsvorming niet. Het betoog van de minister dat 120% van het minimumloon moet worden aangemerkt als de algemene regel waarop ten gunste van de categorie gezinsherenigers een uitzondering is gemaakt, is niet valide. Niet valt in te zien dat de jarenlang voor gezinshereniging geldende norm van een netto inkomen gelijk aan de bijstandsnorm plots van regel tot uitzondering is geworden, aldus de vreemdeling. De minister heeft zich ter zitting, onder verwijzing naar artikel 9, tweede lid, van de richtlijn, op het standpunt gesteld dat ook de richtlijn dit onderscheid maakt, zodat artikel 1.1, aanhef en onder r, van het Vb 2000 en de daarop gebaseerde artikelen 3.74, aanhef en onder d, en 3.22, tweede lid, van het Vb 2000 geen onjuiste implementatie behelzen.

2.6.1. De minister heeft met het door hem ingenomen standpunt aansluiting gezocht bij hetgeen in de nota van toelichting bij het Besluit is vermeld. In die nota is, voor zover thans van belang, op pagina 5 over de voorgestelde toevoeging van artikel 1.1, aanhef en onder r, het volgende vermeld:

"De richtlijn maakt in het algemeen geen onderscheid tussen «gezinshereniging» en «gezinsvorming», dus naar gelang de gezinsband vóór 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.(...).

en op pagina 19:

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 ingezetenen 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 tijdens een buitenlandse vakantie 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»."

2.6.2. Artikel 1.1, aanhef en onder r, van het Vb 2000 is ingevoegd bij het Besluit ter implementatie van de richtlijn en is op 1 november 2004 in werking getreden. Uit de tekst van en de toelichting op dit artikel blijkt dat gezinsvorming als een bijzondere vorm van gezinshereniging wordt aangemerkt.

2.6.3. De Afdeling overweegt dat de richtlijn, ondanks de definitie van gezinshereniging in artikel 2, aanhef en onder d, van de richtlijn, die niet onderscheidt tussen gezinsvorming en gezinshereniging, in artikel 9, tweede lid, een onderscheid mogelijk maakt tussen een gezinsband die vóór of die na de komst van degene die in de lidstaat verblijft tot stand is gekomen. Ook in artikel 16, eerste en vijfde lid, van de Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (hierna: Richtlijn 2003/109/EG) wordt dat onderscheid gemaakt. Derhalve is, zoals de minister heeft betoogd, niet uitgesloten dat artikel 2, aanhef en onder d, van de richtlijn niet in de weg staat aan een wettelijke regeling, waarin ook voor andere gevallen een onderscheid wordt gemaakt tussen een gezinsband die vóór of die na de komst van degene die in de lidstaat verblijft tot stand is gekomen. Voorts heeft de minister gewezen op de nota van toelichting bij het Besluit, waarin is vermeld dat de groep waarbij de gezinsband na de komst van degene die in de lidstaat verblijft tot stand is gekomen niet de gezinsband tussen ouders en kinderen kan betreffen, zodat gezinsvorming, als gedefinieerd in artikel 1.1, aanhef en onder r, van het Vb 2000, als een bijzondere vorm van gezinshereniging kan worden aangemerkt.

2.6.4. Anderzijds wordt in punt 6 van de considerans van de richtlijn overwogen dat het doel van de richtlijn is om de bescherming van het gezin te waarborgen en de mogelijkheid te bieden het gezinsleven voort te zetten of op te bouwen. Het gebruik van het woord 'ongeacht' in artikel 2, aanhef en onder d, van de richtlijn sluit daarbij aan. Daaruit kan worden afgeleid dat voor het behoud van de eenheid van het gezin het moment waarop dat gezin tot stand is gekomen niet van belang is. Artikel 9, tweede lid, van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten de toepassing van hoofdstuk V kunnen beperken tot

vluchtelingen wier gezinsband vóór de komst van degene die in de lidstaat verblijft tot stand is gekomen. Hoofdstuk V ziet op gezinshereniging met vluchtelingen en heeft derhalve betrekking op een bijzondere groep derdelanders, waarvoor gunstigere bepalingen in de richtlijn zijn opgenomen. Nu sprake is van een bijzondere groep derdelanders kan worden gesteld dat voor derdelanders, die niet onder deze groep vallen, artikel 2, aanhef en onder d, van de richtlijn onverkort dient te gelden en dus geen onderscheid mag worden gemaakt tussen gezinsleden waarvan de gezinsband met de gezinshereniger vóór of na diens komst en verblijf in de lidstaat tot stand is gekomen.

Zoals de minister terecht heeft aangevoerd, wordt ook in artikel 16, eerste en vijfde lid, van Richtlijn 2003/109/EG voormeld onderscheid gemaakt. Richtlijn 2003/109/EG ziet op de positie van langdurig ingezetene derdelanders, waaronder hun recht zich in een andere lidstaat te vestigen. In dat verband wordt, zo blijkt uit punt 20 van de considerans, ook aandacht gegeven aan de positie van gezinsleden, die zich met de langdurig ingezetene in de andere lidstaten willen vestigen. Artikel 16 bevat bepalingen voor de situatie waarin de gezinsband reeds in de eerste lidstaat was gevormd. Het is de vraag of de situatie waarop Richtlijn 2003/109/EG betrekking heeft en in het bijzonder artikel 16, niet zodanig verschillend is van de gezinshereniging waarop de richtlijn ziet, dat daaraan geen betekenis toekomt voor de uitleg van de bepalingen van deze laatstgenoemde richtlijn.

2.6.5. Gelet op hetgeen hiervoor onder 2.6.4. is overwogen, is niet uitgesloten dat het in artikel 3.22 en 3.74 van het Vb 2000 gemaakte onderscheid naar inkomen niet in overeenstemming is met artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, gelezen in samenhang met artikel 2, aanhef en onder d, van de richtlijn. De Afdeling ziet daarom aanleiding om het Hof te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de volgende vraag:

2. Moet Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, met name artikel 2, aanhef en onder d, aldus worden uitgelegd dat deze bepaling in de weg staat aan nationale regelgeving, waarin voor de toepassing van de inkomenseis bedoeld in artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, een onderscheid wordt gemaakt naar gelang een gezinsband vóór of na de komst van degene die in de lidstaat verblijft tot stand is gekomen?

2.7. Gelet op het vorenstaande, zal de behandeling van het hoger beroep worden geschorst, als na te melden.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de hierboven geformuleerde vragen:
 1. Dient de zinsnede 'beroep op het stelsel voor sociale bijstand' in artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, van de Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging zo te worden uitgelegd, dat deze een lidstaat de ruimte biedt een regeling voor gezinshereniging te treffen die er toe leidt dat gezinshereniging niet wordt toegestaan aan een gezinshereniger, die het bewijs heeft geleverd over stabiele en regelmatige inkomsten te beschikken om in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan te kunnen voorzien, maar niettemin gelet op de hoogte van zijn inkomsten 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?
 2. Moet Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, met name artikel 2, aanhef en onder d, aldus worden uitgelegd dat deze bepaling in de weg staat aan nationale regelgeving, waarin voor de toepassing van de inkomenseis bedoeld in artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, een onderscheid wordt gemaakt naar gelang een gezinsband vóór of na de komst van degene die in de lidstaat verblijft tot stand is gekomen?
- II. schorst de behandeling van het hoger beroep van M. Chakroun;
- III. houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. T.M.A. Claessens en mr. H.G. Sevenster, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. van de Kolk, ambtenaar van Staat.

w.g. Lubberdink
voorzitter

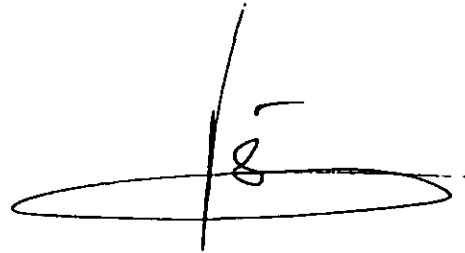
w.g. Van de Kolk
ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 23 december 2008

347.

Verzonden: 23 december 2008

Voor eensluidend afschrift,
de secretaris van de Raad van State,
voor deze,

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line on the left, a horizontal line at the bottom, and a stylized 'g' or 'e' shape in the center.

mr. H.H.C. Visser,
directeur Bestuursrechtspraak

uitspraak

RECHTBANK 's-GRAVENHAGE

Nevenzittingsplaats Zutphen

Sector Bestuursrecht
Enkelvoudige kamer

Reg.nr.: AWB 07/12526

Uitspraak in het geding tussen:

geboren op
van Marokkaanse nationaliteit,
eiseres,
gemachtigde: mr. H.K. Jap-A-Joe, advocaat te Utrecht,

en

de Minister van Buitenlandse Zaken
verweerder,
gemachtigde: mr. M. Buijsman, werkzaam bij de IND.

1. Procesverloop

Op 10 maart 2006 heeft eiseres bij de Nederlandse vertegenwoordiging te Rabat een aanvraag ingediend om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv), zijnde een visum in de zin van het Souverein Besluit van 1813. Eiseres wenst verblijf in Nederland met als doel 'verblijf bij echtgenoot (hierna: referent)'.

Bij besluit van 17 juli 2006 heeft verweerder afwijzend beslist op deze aanvraag van eiseres.

Namens eiseres is daartegen bij brief van 14 augustus 2006 bezwaar gemaakt.
Op 5 februari 2007 is referent gehoord door een ambtelijke commissie.

Bij besluit van 21 februari 2007 heeft verweerder het bezwaar ongegrond verklaard.

Bij brief van 21 maart 2007 heeft eiseres tegen dit besluit beroep ingesteld bij de rechtbank. Het beroep is behandeld ter zitting van 21 september 2007, waar referent en mr. F.W. Verweij, kantoorgenoot van de gemachtigde van eiseres, zijn verschenen. Eiseres is niet verschenen. Verweerder heeft zich doen vertegenwoordigen.

2. Motivering

2.1 De rechtbank stelt voorop dat het bestreden besluit strekt tot weigering van de afgifte van een visum. Dit besluit is genomen op basis van het Souverein Besluit van 12 december 1813. Op grond van artikel 72, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) wordt een dergelijk besluit, voor de toepassing van afdeling 2, paragraaf 1, van de Vw 2000 gelijkgesteld met een beschikking gegeven krachtens de Vw 2000. De rechtbank is dan ook bevoegd van het beroep kennis te nemen.

2.2 Aan de orde is de vraag of het bestreden besluit in rechte stand kan houden.

2.3 Ingevolge artikel 8:1, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), gelezen in samenhang met artikel 8:69 van de Awb, dient de rechtbank het bestreden besluit te toetsen aan de hand van de tegen dit besluit aangevoerde beroepsgronden.

2.4 Nu eiseres verblijf in Nederland voor een periode langer dan drie maanden beoogt in het kader van gezinsvorming met referent, heeft verweerder de onderhavige aanvraag beoordeeld aan de hand van de criteria die gelden voor de beoordeling van een aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, als bedoeld in artikel 14 van de Vw 2000, onder een beperking verband houdend met gezinsvorming als bedoeld in artikel 3.4, eerste lid, aanhef en onder a, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000).

2.5 Ingevolge artikel 16, eerste lid, aanhef en onder c, van de Vw 2000 kan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 worden afgewezen indien - voor zover van belang - de persoon bij wie de vreemdeling wil verblijven, niet zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan.

Ingevolge artikel 3.13, eerste lid, van het Vb 2000 wordt de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Wet, onder een beperking verband houdend met gezinshereniging of gezinsvorming, verleend aan het in artikel 3.14 genoemde gezinslid van de in artikel 3.15 bedoelde hoofdpersoon, indien wordt voldaan aan alle in de artikelen 3.16 tot en met 3.22 genoemde voorwaarden.

Ingevolge het tweede lid kan in de overige gevallen de in het eerste lid bedoelde verblijfsvergunning worden verleend.

Ingevolge artikel 3.22, eerste lid, aanhef en onder a, van het Vb 2000 wordt - voor zover thans van belang - de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 3.13, eerste lid, verleend, indien de hoofdpersoon duurzaam en zelfstandig beschikt over een netto inkomen als bedoeld in artikel 3.74, aanhef en onder a, van het Vb 2000.

Ingevolge het tweede lid wordt de verblijfsvergunning ingeval van gezinsvorming, 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, aanhef en onder a, en artikel 14 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, met inbegrip van de vakantiebijslag, bedoeld in artikel 15 van die wet.

Voor zover thans van belang bepaalt artikel 3.74, aanhef en onder d, van het Vb 2000 dat de in artikel 16, eerste lid, onder c, van de Vw 2000 bedoelde middelen van bestaan voldoende zijn, indien het netto-inkomen gelijk is aan 120 procent van het minimumloon, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onder a en artikel 14 van de Wet minimumloon en minimum

Reg.nr.: Awb 07/12526

3

vakantiebijslag.

2.6 Verweerder heeft de aanvraag afgewezen onder verwijzing naar voormelde bepalingen, derhalve met toepassing van artikel 16, eerste lid, aanhef en onder c, van de Vw 2000, en zich daarbij op het standpunt gesteld dat referent niet duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan. Van bijzondere feiten of omstandigheden op grond waarvan bij afweging van alle betrokken belangen aanleiding bestaat de aanvraag toch in te willigen, is volgens verweerder niet gebleken.

2.7 Onder verwijzing naar de gezinsherenigingsrichtlijn heeft eiseres betoogd dat verweerder geen ruimte heeft om in geval van gezinsvorming hogere inkomenseisen te stellen dan de bijstandsnorm, die in geval van gezinshereniging wordt gehanteerd.

2.8 De rechtbank overweegt als volgt.

Op 22 september 2003 is Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie inzake het recht op gezinshereniging vastgesteld, PB EU, 3 oktober 2003, L251/12 (hierna: de Richtlijn). De Richtlijn is in werking getreden op 3 oktober 2003 en op 3 oktober 2005 is de implementatiedeadline verstreken.

Ingevolge artikel 7, eerste lid onder c van de Richtlijn kan bij de indiening van het verzoek tot gezinshereniging de betrokken lidstaat de persoon die het verzoek heeft ingediend, verzoeken het bewijs te leveren dat de gezinshereniger beschikt over stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf en zijn gezinsleden te onderhouden, zonder een beroep te doen op het stelsel van sociale bijstand van de betrokken lidstaat. De lidstaten beoordelen daartoe de aard en de regelmaat van deze inkomsten en kunnen rekening houden met de nationale minimumlonen en pensioenen, evenals met het aantal gezinsleden.

Ter implementatie van de Richtlijn is de terzake bestaande regelgeving door de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aangepast. Dit is geschied bij het 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 (PB EG L251) en enkele andere onderwerpen betreffende gezinshereniging, gezinsvorming en openbare orde (Stb. 2004, 496) en bij Wijzigingsbesluit Vreemdelingscirculaire 2000 (WBV) 2005/5.

2.9 Ter beoordeling staat of de inmiddels geldende regelgeving strijdig is met de Richtlijn.

De rechtbank is van oordeel dat de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat artikel 7 van de Richtlijn de lidstaten niet opdraagt om zowel in geval van gezinshereniging als gezinsvorming te kiezen voor hetzij toetsing aan de bijstandsnormen, hetzij het minimumloon, noch ook aan een bepaald percentage van het minimumloon. Van de daardoor aan de lidstaten gelaten ruimte is door Nederland gebruik gemaakt bij artikel 3.74, aanhef en onder d, van het Vb 2000 en artikel 3.22 van het Vb 2000. Daarbij acht de rechtbank van belang dat blijkens de Nota van Toelichting op het Besluit van 29 september 2004 tot wijziging van het Vb 2000 in verband met de implementatie van de Richtlijn (Stb. 2004, 496) het stelsel voor sociale bijstand in de desbetreffende lidstaat, waarnaar artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, van de Richtlijn verwijst, een aspect betreft van het gemeenschapsrecht waarbij niet doorslaggevend is hoe een bepaalde prestatie naar

Reg.nr.: Awb 07/12526

4

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 (...). Een inkomen ter hoogte van de bijstandsnorm waarmee wel 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 procent in de zin van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Op dat inkomensniveau worden de meeste aanvullende inkomensafhankelijke regelingen afgebouwd. Gelet hierop kan naar het oordeel van de rechtbank derhalve niet worden gesteld dat de inkomenscis van 120 procent van de bijstandsnorm in strijd moet worden geacht met het bepaalde in artikel 7 van de Richtlijn.

2.10 De rechtbank stelt op grond van het bestreden besluit, hetgeen daartegen in beroep is aangevoerd en het verhandelde ter zitting vast dat tussen partijen niet (langer) in geschil is dat referent niet voldoet aan het inkomensvereiste dat voortvloeit uit de geldende wettelijke bepalingen, zodat verweerder zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de aanvraag op grond van voormelde bepalingen voor afwijzing in aanmerking komt.

2.11 Voor zover eiseres heeft betoogd dat verweerder met toepassing van artikel 4:84 van de Awb voorbij had dienen te gaan aan het vereiste met betrekking tot de hoogte en duurzaamheid van de inkomsten van referent, volgt de rechtbank dat betoog niet. De in de artikelen 3.22, 3.74 en 3.75 van het Vb 2000 vermelde voorwaarden betreffen algemeen verbindende voorschriften, waarvan niet door middel van beleid en daarom evenmin met gebruikmaking van artikel 4:84 van de Awb kan worden afgeweken. De omstandigheid dat in de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: Vc 2000) beleid is opgenomen met betrekking tot de uitvoering van voormelde bepalingen, maakt dat niet anders. De rechtbank verwijst in dit verband naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) van 6 maart 2003 (zaak nr. 200300015/1, JV 2003/175).

2.12 Voor zover eiscres heeft betoogd dat de afwijzing van haar aanvraag in strijd is met het recht op respect voor het familie- en gezinsleven als bedoeld in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM), overweegt de rechtbank als volgt.

Artikel 8, eerste lid, van het EVRM bepaalt dat een ieder recht heeft op respect voor zijn familie- en gezinsleven. Ingevolge het tweede lid van dat artikel is geen inmenging van enig openbaar gezag toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover in die bepaling voorzien. Niet in geschil is dat tussen eiscres en referent sprake is van familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 van het EVRM.

De rechtbank stelt vast dat de bestreden beslissing er niet toe strokt eiscres een verblijfstitel, die haar in staat stelt tot het uitoefenen van dat familie- en gezinsleven in Nederland, te ontnemen. Van inmenging in de zin van genoemd artikel is derhalve geen sprake.

Vervolgens moet de vraag worden gesteld of zich in het voorliggende geval zodanig bijzondere feiten en omstandigheden voordoen dat uit het recht op respect voor familie- en gezinsleven voor verweerder de positieve verplichting voortvloeit om aan eiscres een verblijfsvergunning te verlenen. Op grond van vaste jurisprudentie van het (Europese) Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) geldt als uitgangspunt dat artikel 8 van het EVRM geen algemene verplichting voor verweerder inhoudt om de domiciliekeuze van een vreemdeling te eerbiedigen of om gezinsvorming op haar grondgebied mogelijk te maken

Reg.nr.: Awb 07/12526

5

door immigratie toe te staan. Voor de vraag of uit artikel 8 van het EVRM een positieve verplichting voor verweerder voortvloeit om de vreemdeling verblijf toe te staan, dient volgens het EHRM een redelijke afweging plaats te vinden tussen de belangen van het individu en die van de gemeenschap in zijn geheel. Het bereiken van een 'fair balance' tussen die belangen staat voorop. Het EHRM verlangt telkens een op de individuele zaak toegesneden belangenafweging. Tevens moet worden vastgesteld of sprake is van een objectieve belemmering om het familie- of gezinsleven buiten Nederland uit te oefenen.

Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder zich op het standpunt kunnen stellen dat in het onderhavige geval geen sprake is van een positieve verplichting om eisers hier te lande verblijf toe te staan teneinde gezinsleven met referent te kunnen uitoefenen.

Daartoe overweegt de rechtbank, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 25 september 2003 (zaak nrs. 200303811/1 en 200303830/1, gepubliceerd in JV 2003/528), dat referent er voor heeft gekozen om in het huwelijk te treden op het moment dat hij hoofdverblijf in Nederland had en dat het de vrije keuze van eiseres en referent is geweest om gedurende hun huwelijk gescheiden in Nederland en Marokko te leven. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder zich op het standpunt kunnen stellen dat zijn besluit om geen mvv ten behoeve van de overkomst van eiseres te verlenen, niet het familie- of gezinsleven van eiseres en referent verhindert zoals dit bestond voorafgaand aan dit besluit. Ten slotte heeft verweerder zich naar het oordeel van de rechtbank op het standpunt mogen stellen dat uit hetgeen eiseres heeft aangevoerd niet is gebleken van een objectieve belemmering om het bedoelde gezinsleven buiten Nederland uit te oefenen.

2.13 Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het beroep van eiseres ongegrond is. Er is geen aanleiding voor een veroordeling in proceskosten of vergoeding van het betaalde griffierecht.

3. Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep ongegrond.

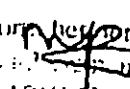
Aldus gegeven door mr. L.J.P. Lambooi en in het openbaar uitgesproken op 15 oktober 2007 in tegenwoordigheid van mr. M.P. Schutte als griffier.

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen vier weken na de dag van verzending hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, onder vermelding van "Hoger beroep vreemdelingenzaken", postbus 16113, 2500 BC Den Haag.

Afschrift verzonden op:

15 OKT. 2007

Van het origineel conform het oorspronkelijke
 In de afzender's naam:  - rechtbank
 te ZULPHART

0712 A 0703

advocatenkantoor

mr. h.k. jap-a-joe
advocaat en procureur
candidaat notaris
mr. r. veerkamp
mr. h.s.k. jap a joe
mr. f.w. verweij
advocaten en procureurs

utrecht, 12 november 2007

Afdeling Bestuursrechtspraak
van de Raad van State
Postbus 16113
2500 BC 'S GRAVENHAGE

tevens per fax 070-3651380

HOGER BEROEP VREEMDELINGENZAKEN

RAAD VAN STATE	
INGEKOMEN	
6739	B 12 NOV 2007
ZAANKR. 200707079	
AAN: 1V3 19	
BEHANDELD: DD:	PAR:

Geeft eerbiedig te kennen:

wonende in Marokko, ter zake dezer domicilie kiezende te Utrecht, Maliestraat 5 (3581 SH), ten kantore van de advocaat en procureur Mr. R. Veerkamp, die door hem ten deze tot gemachtigde is gesteld en als zodanig dit hoger beroepschrift ondertekent;

dat hij tijdig in hoger beroep komt van de uitspraak van de rechtbank te 's-Gravenhage (zittinghoudende te Zutphen) d.d. 15 oktober 2007; een kopie van de uitspraak gaat hierbij.

dat de zaak betreft: mvv;

dat ondergetekende verklaart tot het instellen van dit hoger beroep bepaaldelijk te zijn gevolmachtigd door appelland, geboren op 18 juli 1948, vreemdeling van Marokkaanse nationaliteit;

dat hij zich met de uitspraak niet kan verenigen;

dat zijn grief luidt als volgt:

JAP A JOE

advocatenkantoor

GRIEF

Ten onrechte overweegt de rechtbank in het a quo op pagina 3 sub 2.9:

" Ter beoordeling staat of de inmiddels geldende regelgeving strijdig is met de Richtlijn.

De rechtbank is van oordeel dat de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat artikel 7 van de Richtlijn de lidstaten niet opdraagt om zowel in geval van gezinshereniging als gezinsvorming te kiezen voor hetzij toetsing aan de bijstandsnormen, hetzij het minimumloon, noch ook aan een bepaald percentage van het minimumloon. Van de daardoor aan de lidstaten gelaten ruimte is door Nederland gebruik gemaakt bij artikel 3.74. aanhef en onder d, van het Vb 2000 en artikel 3.22 van het Vb 2000. Daarbij acht de rechtbank van belang dat blijkens de Nota van Toelichting op het Besluit van 29 september 2004 tot wijziging van het Vb 2000 in verband met de implementatie van de Richtlijn (Stb. 2004, 496) het stelsel voor sociale bijstand in de desbetreffende lidstaat, waarnaar artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, van de Richtlijn verwijst, een aspect betreft 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 (...). Een inkomen ter hoogte van de bijstandsnorm waarmee wel 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 procent in de zin van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Op dat inkomensniveau worden de meeste aanvullende inkomensafhankelijke regelingen afgebouwd. Gelet hierop kan naar het oordeel van de rechtbank derhalve niet worden gesteld dat de inkomenseis van 120 procent van de bijstandsnorm in strijd moet worden geacht met het bepaalde in artikel 7 van de Richtlijn.

JAP A JOE

advocatenkantoor

Toelichting

De rechtbank heeft beoordeeld of het bepaalde in de artikelen 3.74, 3.75 en 3.22 Vb 2000 al dan niet in strijd is met het bepaalde in artikel 7 lid sub c Richtlijn.

Appellante meent dat zulks wel het geval is, aangezien niet is voldaan aan de opdracht die dit artikel uit de Richtlijn bevat. In de artikelen uit het Vreemdelingenbesluit wordt immers een strakke inkomensnorm gehanteerd waar aan voldaan dient te worden hetgeen iets anders is dan zoals de Richtlijn voorschrijft te weten inhoudelijk te beoordelen of er sprake is van stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om de persoon die het verzoek heeft ingediend en zijn gezinsleden te onderhouden zonder een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand van de betrokken lidstaat.

De rechtbank acht vervolgens de inkomensnorm (120% van het minimumloon) zoals in het Vreemdelingenbesluit is opgenomen redelijk, aangezien op dit inkomensniveau de meeste aanvullende inkomensafhankelijke regelingen worden afgebouwd. Afgezien van het feit dat dit speculatief is, is de argumentatie van de rechtbank in de visie van appellante niet juist:

- beoordeeld diende en dient immers te worden of met de inkomsten van referent hij en appellante samen in hun levensonderhoud kunnen voorzien;
- deze inkomensnorm niet ter beoordeling stond of staat.

De rechtsvraag luidt mitsdien of de genoemde artikelen uit het Vreemdelingenbesluit al dan niet in strijd zijn met het bepaalde in artikel 7 van de Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie inzake het recht op gezinshereniging.

MITSDIEN

het de Afdeling Bestuursrechtspraak moge behagen de uitspraak waarvan hoger beroep te vernietigen.

met veroordeling van verweerder (ex artikel 8:75 Awb) in de kosten die appellant in verband met de behandeling van de onderhavige procedure redelijkerwijs heeft moeten maken.

advocaat-gemachtigde