

ECLI	ECLI:NL:RVS:2017:1164
Datum uitspraak	26 april 2017
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 24 februari 2015 heeft de staatssecretaris aanvragen van de vreemdelingen om hun een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv) te verlenen afgewezen.

Volledige tekst

201603718/1/V1.

Datum uitspraak: 26 april 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak met toepassing van artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op het hoger beroep van:

de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, van 25 april 2016 in zaak nr. 15/12696 in het geding tussen:

[vreemdeling 1] en [vreemdeling 2], (hierna gezamenlijk: de vreemdelingen)

en

de staatssecretaris.

Procesverloop

Bij besluit van 24 februari 2015 heeft de staatssecretaris aanvragen van de vreemdelingen om hun een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv) te verlenen afgewezen.

Bij besluit van 19 mei 2015 heeft de staatssecretaris het daartegen door de vreemdelingen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 25 april 2016 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdelingen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdelingen, vertegenwoordigd door mr. F.H. Bruggink, advocaat te Den Haag, hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

Overwegingen

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.
2. De vreemdelingen beogen verblijf bij de referent. De referent is de echtgenoot van vreemdeling 1 en de stiefvader van vreemdeling 2. De referent heeft de Turkse en de Nederlandse nationaliteit. De staatssecretaris heeft de aanvragen van de vreemdelingen afgewezen omdat de referent niet voldoet aan het middelenvereiste. De referent ontvangt vanaf 19 mei 2010 een uitkering krachtens de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (hierna: WIA) op grond van de regeling Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (hierna: de WGA) berekend naar een mate van arbeidsongeschiktheid van 80 tot 100 procent. De referent komt volgens de staatssecretaris niet in aanmerking voor vrijstelling van het middelenvereiste, omdat hij niet blijvend en volledig arbeidsongeschikt is, als bedoeld in artikel 3.22, tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: het Vb 2000). Daartoe heeft de staatssecretaris erop gewezen dat volgens paragraaf B7/2.1.1 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: de Vc 2000) blijvende en volledige arbeidsongeschiktheid in ieder geval niet wordt aangenomen indien een referent een WIA-uitkering op grond van de WGA ontvangt.
3. De rechtbank heeft overwogen dat dit beleid onredelijk is, omdat daarin geen ruimte wordt gelaten om blijvende en volledige arbeidsongeschiktheid ook aan te nemen indien een referent reeds gedurende een groot aantal jaren een uitkering op grond van de WGA ontvangt. De rechtbank acht dit beleid daarom te categorisch en grofmazig. Volgens de rechtbank is niet uitgesloten dat een referent een uitkering op grond van de WGA ontvangt, zonder dat binnen afzienbare tijd uitzicht bestaat op terugkeer op de arbeidsmarkt dan wel zonder dat binnen afzienbare tijd uitzicht bestaat op een WIA-uitkering op grond van de regeling Inkomensvoorziening Volledige Arbeidsgeschikten (hierna: IVA).
4. De enige grief van de staatssecretaris is gericht tegen de onder 3 weergegeven overwegingen. De staatssecretaris voert aan dat niet valt in te zien dat het beleid moet voorzien in een mogelijkheid voor vrijstelling van het middelenvereiste bij een uitkering op grond van de WGA. Uit de door de vreemdeling overgelegde besluiten van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: het UWV) van 1 februari 2012 en 28 maart 2013 blijkt dat het UWV heeft vermeld dat de arbeidsongeschiktheid van de referent niet duurzaam is als bedoeld in artikel 4 van de Wet WIA, de kans op herstel meer dan gering is en dat terugkeer op de arbeidsmarkt te verwachten is. Volgens de staatssecretaris is het aan het UWV om te bepalen of een referent arbeidsongeschikt is en welke uitkering aan die referent moet worden verleend. Indien de referent van mening is dat het UWV hem niet de juiste uitkering heeft verleend omdat hij blijvend arbeidsongeschikt zou zijn en het UWV volgens hem ten onrechte nog mogelijkheden heeft gezien voor herstel in de toekomst, lag het op zijn weg om daartegen rechtsmiddelen in te stellen, aldus de staatssecretaris.

4.1. Uit de systematiek van de Wet WIA, de WGA en de IVA volgt dat indien een referent blijvend arbeidsongeschikt is, die referent in beginsel in aanmerking moet komen voor een uitkering op grond van de IVA. Artikel 3.22 van het Vb 2000 en paragraaf B7/2.1.1 van de Vc 2000 sluiten daarop aan. Het aldus gevoerde beleid is als zodanig niet onredelijk. De Afdeling volgt het standpunt van de staatssecretaris dat het aan een referent is om zo nodig rechtsmiddelen in te stellen tegen een besluit van het UWV indien daarin volgens die referent ten onrechte geen uitkering op grond van de IVA wordt verleend omdat terugkeer op de arbeidsmarkt volgens die referent niet dan wel nauwelijks te verwachten is.

Weliswaar is de referent vanaf 2008 volledig arbeidsongeschikt, maar het UWV heeft zich op grond van het oordeel van twee verzekeringsartsen op het standpunt gesteld dat hij niet duurzaam arbeidsongeschikt is. Het UWV heeft daarom besloten de referent een uitkering op grond van de WGA te verlenen en niet op grond van de IVA. De staatssecretaris is terecht van de besluitvorming van het UWV uitgegaan en heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat het aan de referent was om daartegen desgewenst rechtsmiddelen in te stellen. Uit de stukken in het dossier blijkt niet dat dit is gebeurd, zodat van de juistheid van die besluitvorming moet worden uitgegaan.

De grief slaagt.

5. Het hoger beroep is kennelijk gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het besluit van 19 mei 2015 toetsen in het licht van de daartegen in eerste aanleg aangevoerde beroepsgronden voor zover daarop, na hetgeen hiervoor is overwogen, nog moet worden beslist.

6. De vreemdelingen hebben betoogd dat de tegenwerping van het middelenvereiste bij volledige arbeidsongeschiktheid, in de zin van 80 tot 100 procent arbeidsongeschiktheid, een verboden nieuwe beperking is in de zin van de standstill-bepaling van artikel 13 van Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Turkije (hierna: Besluit nr. 1/80). Onder verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie (hierna: het Hof) van 6 juni 1995, Bozkurt, ECLI:EU:C:1995:168 (hierna: het arrest Bozkurt), hebben de vreemdelingen betoogd dat de staatssecretaris zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de referent niet als werknemer in de zin van artikel 13 van Besluit nr. 1/80 is aan te merken omdat hij thans geen reële en daadwerkelijke arbeid verricht.

6.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 17 april 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BW4278](#)), is voor de toepasselijkheid van artikel 13 van Besluit nr. 1/80 vereist dat een vreemdeling werknemer of gezinslid van een werknemer in de zin van Besluit nr. 1/80 is. Voor zover de staatssecretaris heeft betoogd dat de vreemdelingen geen beroep op artikel 13 van Besluit nr. 1/80 toekomt omdat vreemdeling 1 niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij voornemens is in Nederland arbeid te gaan verrichten, kan dat betoog niet slagen. Uit de uitspraak van de Afdeling van 17 juli 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BX2072](#), volgt dat artikel 13 van Besluit nr. 1/80 zo moet worden uitgelegd dat gezinsleden van een Turkse werknemer, wiens verblijf en arbeid op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst legaal is, zich op deze bepaling kunnen beroepen. Nu niet in geschil is dat de vreemdelingen gezinsleden van de referent zijn, is bepalend of de referent moet worden aangemerkt als Turkse werknemer in de zin van artikel 13 van Besluit nr. 1/80.

In punt 39 van het arrest Bozkurt heeft het Hof over het begrip 'Turkse werknemer' in de zin van artikel 6 van Besluit nr. 1/80 overwogen dat daarmee wordt bedoeld op een Turkse onderdaan die daadwerkelijk arbeid in loondienst verricht of die tijdelijk niet in staat is om arbeid in loondienst te verrichten. In datzelfde punt heeft het Hof overwogen dat een Turkse onderdaan de hoedanigheid van 'werknemer' verliest indien hij blijvend niet in staat is om arbeid in loondienst te verrichten. De uitleg van het begrip 'werknemer' in de zin van artikel 6 van Besluit nr. 1/80 moet worden overgenomen voor de uitleg van dit begrip in artikel 13 van Besluit nr. 1/80 (vergelijk, naar analogie punten 27 en 28 van het arrest van het Hof van 18 december 2008, Altun, ECLI:EU:C:2008:744).

Dat de referent vanaf 2008 arbeidsongeschikt is, betekent niet dat hij blijvend niet in staat is om arbeid in loondienst te verrichten. De referent ontvangt immers een uitkering op grond van de WGA en volgens de besluiten van 1 februari 2012 en 28 maart 2013 van het UWV is hij niet blijvend arbeidsongeschikt en kan hij in de toekomst mogelijk wel werken. De referent kan dus worden aangemerkt als 'werknemer' in de zin van artikel 13 van Besluit nr. 1/80. De vreemdelingen kunnen als gezinsleden van de referent een beroep doen op de standstill-bepaling van artikel 13 van Besluit nr. 1/80.

6.2. Besluit nr. 1/80 is met ingang van 1 december 1980 van toepassing. Volgens deel G4, hoofdstuk IV, 20d, van de Vreemdelingencirculaire 1966 (hierna: de Vc 1966), zoals die gold op 1 december 1980, wordt een buitenlandse werknemer jonger dan 65 jaar, die nadat de arbeidsongeschiktheid 52 weken heeft voortgeduurd, recht heeft op een maximale uitkering krachtens de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (hierna: de WAO) omdat hij volledig arbeidsongeschikt is, in de zin van een arbeidsongeschiktheid van 80 tot 100 procent, geacht over voldoende middelen van bestaan te beschikken. Gelet op de uitspraak van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 8 maart 1979 in zaak nr. A-2.0033 (RV 1979/36) kan worden aangenomen dat de staatssecretaris deze laatste beleidsregel, inhoudende dat een werknemer die wegens volledige arbeidsongeschiktheid een uitkering krachtens de WAO ontving aan het middelenvereiste voldoet, ook heeft toegepast bij aanvragen voor gezinshereniging met een zodanige werknemer.

Nu de referent volgens het onder 2 vermelde beleid bij een volledige arbeidsongeschiktheid van 80 tot 100 procent, die meer dan 52 weken heeft voortgeduurd, terwijl hij een maximale WIA-uitkering op grond van de WGA ontvangt, niet aan het middelenvereiste voldoet, noch voor vrijstelling daarvan in aanmerking komt, is sprake van een aanscherping van het beleid zoals dat gold op 1 december 1980. Nu de nieuwe invulling van het middelenvereiste van ongunstige invloed is op de situatie van Turkse werknemers, hebben de vreemdelingen terecht betoogd dat een bij artikel 13 van Besluit nr. 1/80 verboden beperking aan de orde is (zie pt. 37 t/m 46 van het arrest van het Hof van 9 december 2010, Toprak en Oguz, C-300/09 en C-301/09). De staatssecretaris heeft immers niet aangevoerd dat die beperking kan worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, noch dat voor Unieburgers een vergelijkbare beperking geldt.

De beroepsgrond slaagt.

7. Het beroep is gegrond. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking meer. Het besluit van 19 mei 2015 moet worden vernietigd wegens strijd met de artikel 7:12, eerste lid, van de Awb.

8. De staatssecretaris moet op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, van 25 april 2016 in zaak nr. 15/12696;

III. verklaart het in die zaak ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 19 mei 2015, V-nummers [...] en [...];

V. veroordeelt de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie tot vergoeding van bij de vreemdelingen in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.485,00 (zegge: veertienhonderdvijfentachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de vreemdelingen het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 167,00 (zegge: honderdzevenenzestig euro) voor de behandeling van het beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. H.G. Sevenster en mr. E. Steendijk, leden, in tegenwoordigheid van mr. H.W. Groeneweg, griffier.

w.g. Verheij w.g. Groeneweg
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 26 april 2017

32-826.

BIJLAGE

Besluit nr. 1/80

Artikel 6

1. Behoudens het bepaalde in artikel 7 betreffende de vrije toegang tot arbeid van de gezinsleden, heeft de Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een Lid-Staat behoort:

- na een jaar legale arbeid in die Lid-Staat recht op verlenging van zijn arbeidsvergunning bij

dezelfde werkgever indien deze werkgelegenheid heeft; - na drie jaar legale arbeid en onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de Lid-Staten van de Gemeenschap te verlenen voorrang, in die Lid-Staat het recht om in hetzelfde beroep bij een werkgever van zijn keuze te reageren op een ander arbeidsaanbod, gedaan onder normale voorwaarden en geregistreerd bij de arbeidsbureaus van die Lid-Staat;

- na vier jaar legale arbeid in die Lid-Staat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze.

2. Jaarlijkse vakanties en perioden van afwezigheid wegens zwangerschap, arbeidsongeval of kortdurende ziekten worden gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid. Tijdvakken van onvrijwillige werkloosheid die naar behoren zijn geconstateerd door de bevoegde autoriteiten, alsmede perioden van afwezigheid wegens langdurige ziekte worden niet gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid, doch doen geen afbreuk aan de rechten die zijn verkregen uit hoofde van het voorafgaande tijdvak van arbeid.

3. De wijze van toepassing van leden 1 en 2 wordt geregeld in de nationale voorschriften.

Artikel 13

De Lid-Staten van de Gemeenschap en Turkije mogen geen nieuwe beperkingen invoeren met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn.

Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen

Artikel 4

1. Volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is hij die als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling duurzaam slechts in staat is om met arbeid ten hoogste 20% te verdienen van het maatmaninkomen per uur.

2. In het eerste lid wordt onder duurzaam verstaan een medisch stabiele of verslechterende situatie.

3. Onder duurzaam wordt mede verstaan een medische situatie waarbij op lange termijn een geringe kans op herstel bestaat.

Artikel 47

1. Recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontstaat voor de verzekerde die ziek wordt indien:

- a) hij de wachttijd heeft doorlopen;
- b) hij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is; en
- c) er op hem geen uitsluitingsgrond van toepassing is.

[...]

Artikel 54

1. Recht op een WGA-uitkering ontstaat voor de verzekerde die ziek wordt indien:

- a) hij de wachttijd heeft doorlopen;
- b) hij gedeeltelijk arbeidsgeschikt is; en
- c) er op hem geen uitsluitingsgrond van toepassing is.

[...]

Vreemdelingenbesluit 2000

Artikel 3.22

1. De verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 3.13, eerste lid, wordt verleend, indien de hoofdpersoon duurzaam en zelfstandig beschikt over voldoende middelen van bestaan als bedoeld in artikel 3.74, eerste lid, onder a.
2. In afwijking van het eerste lid wordt de verblijfsvergunning eveneens verleend, indien de hoofdpersoon [...] naar het oordeel van Onze Minister blijvend en volledig arbeidsongeschikt is.

Vreemdelingencirculaire 2000

Paragraaf B7/2.1.1

De IND wijst de aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd niet af omdat de referent niet zelfstandig en duurzaam over voldoende middelen van bestaan beschikt, als de referent voldoet aan één van de volgende voorwaarden:

- [...]
- De referent is naar het oordeel van de Minister blijvend en volledig arbeidsongeschikt; of
- [...]

[...]

De IND neemt blijvende en volledige arbeidsongeschiktheid als bedoeld in artikel 3.22, tweede lid, van het Vb 2000 aan als de referent:

- een uitkering op grond van de WIA ontvangt of arbeid verricht in het kader van de Wsw; en
- aanspraak kan maken op een uitkering op grond van de WIA; en

- voldoet aan één van de volgende voorwaarden:
- de referent valt onder de regeling IVA en uit de toekenningsbeschikking en/of uit de meest recente herbeoordeling blijkt dat er geen kans is op herstel; of
- de referent valt onder de regeling IVA en uit zowel de toekenningsbeschikking als uit de meest recente herbeoordeling blijkt dat er een geringe kans is op herstel.

De IND neemt blijvende en volledige arbeidsongeschiktheid als bedoeld in artikel 3.22, tweede lid, Vb, in ieder geval niet aan als de referent een uitkering WIA ontvangt op grond van de regeling WGA.

[...]

Vreemdelingencirculaire 1966

deel G4, hoofdstuk IV, 20d

[...]

ad 1. Van volledige arbeidsongeschiktheid is sprake indien deze 80 - 100% bedraagt. De uitkering is in dit geval 80% van 100/107 maal het dagloon.

Een buitenlandse werknemer die in het genot is van deze maximale uitkering, wordt geacht over voldoende middelen van bestaan te beschikken. In gevallen als deze is er geen aanleiding over te gaan tot intrekking of tot weigering van de verlenging van de geldigheidsduur van de vergunning tot verblijf.

[...]