

Zelfstandige huisvesting voor gezinsmigranten; recht, plicht of streven?

Onderzoek naar de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en juridische toelaatbaarheid van een zelfstandig huisvestingseis bij gezinsmigratie

mr. M.C. de Voogd
mr. F.H.K. Theissen
drs. A. Oostdijk
C.F. van den Berg MSc

m.m.v.
Prof. dr. R.A. Lawson
Prof. dr. mr. P.R. Rodrigues

16 december 2010

Zelfstandige huisvesting voor gezinsmigranten; plicht, recht of streven?

Onderzoek naar de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en juridische toelaatbaarheid van een zelfstandig huisvestingseis bij gezinsmigratie

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding en achtergronden	1
1.2 Onderzoeksvraag	1
1.3 Methodologie	2
1.4 Managementsamenvatting	3
1.5 Leeswijzer	4
2. Het beleidsvraagstuk	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Beschrijving van het beleidsvraagstuk	5
2.3 Het instrument zelfstandige huisvestingseis	7
2.4 Omvang van de doelgroep	8
3. Beleidsdoelen en -instrumenten	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Beleidsdoelen	13
3.3 Beleidsvraagstukken, beleidsdoelen, beleidsinstrumenten, een methodologische verkenning	14
3.4 Het beleidsinstrument ontrafeld	17
4. Beoordeling uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een zelfstandige huisvestingseis	21
4.1 Inleiding	21
4.2 Uitvoerbaarheid	22
4.3 Toezicht op en handhaving van de zelfstandige huisvestingseis	25
4.4 Conclusies	28

5. Beoordeling van de juridische toelaatbaarheid van de zelfstandige huisvestingseis	30
5.1 Inleiding	30
5.2 Juridisch kader	31
5.3 Grondrechten: EVRM	32
5.4 Beoordeling van het voorgestelde instrument aan de hand van het kader	33
5.5 Betekenis van het expertoordeel voor de onderzoeksvragen	35
5.6 Conclusies en samenvatting juridische mogelijkheden	38
6. Analyse en beoordeling van de zelfstandige huisvestingseis	39
6.1 Recapitulatie van de stappen	39
6.2 Recapitulatie van de bevindingen	39
6.3 Analyse	41
6.4 Aanbevelingen	42
6.5 Slotsom: de herstelbaarheid van tekortkomingen van de zelfstandige huisvestingseis	43
7. Slotsom: Overweging en heroverweging van de instrumentkeuze	45
7.1 Inleiding	45
7.2 Een huisvestingseis als instrument voor de realisatie van beleid	46
7.3 Alternatieven voor een zelfstandig huisvestingseis	47
Bijlage 1: Instrumentbeschrijving	2
Bijlage 2: Het juridisch kader	11
Bijlage 3: Juridisch expertmemo huisvestingseis	21
Bijlage 4: CBS gegevens beleidsvraagstuk	40
Bijlage 5: Geraadpleegde documenten	44
Bijlage 6: Lijst van respondenten	46
Bijlage 7: Leden begeleidingscommissie	47

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergronden

In hun brief van 2 oktober 2009 berichten de minister voor WWI, de minister van Justitie en de staatssecretaris van Justitie de Tweede Kamer over de kabinetsaanpak van huwelijks- en gezinsmigratie. Het kabinet stelt dat met de invoering van de inkomenseis, de leeftijdseis en het inburgeringvereiste weliswaar een deel van de kabinetsdoelstellingen is bereikt, maar dat de huidige regels nog niet in alle gevallen toereikend zijn om de integratie van gezinsmigranten voldoende te waarborgen en om het zich herhalende patroon van achterstanden definitief te doorbreken. Een van de voorgestelde aanvullende maatregelen is de versterking van de emancipatie van huwelijkspartners.

Hiertoe zegt de brief een onderzoek toe op welke wijze een huisvestingseis kan worden gesteld aan de referent in het kader van de toelating en hoe het toezicht daarop kan worden uitgeoefend. Hieraan ligt de volgende veronderstelling ten grondslag: het niet hebben van eigen woonruimte is bij een deel van de nieuwe gezinsmigranten de oorzaak van achterblijvende integratie. De verwachting is dat nieuwkomers minder in aanraking komen met de Nederlandse taal, cultuur en samenleving wanneer zij direct intrekken bij een schoonfamilie van allochtone origine, dan wanneer er zelfstandig met de referent samengeleefd zou worden. Zelfstandige huisvesting zou bovendien het risico kunnen verminderen op onderdrukking, opsluiting en geweldsmisdrijven (door de schoonfamilie). Het hierbij passende instrument wordt in het vervolg van dit rapport telkens aangeduid als het zelfstandig huisvestingseis.

Het stellen van eisen aan referenten past in de systematiek van het moderne migratiebeleid. Op 11 februari 2010 stemde de Tweede Kamer in met het wetsvoorstel Modern migratiebeleid. De (nieuwe) referentensystematiek is een essentieel onderdeel van dit nieuwe migratiebeleid. Een van de speerpunten van het moderne migratiebeleid en het genoemde wetsvoorstel is bovendien een nog betere samenwerking tussen de IND en alle ketenpartners.

Tegen deze achtergrond heeft de Directie Inburgering en Integratie van het toenmalige ministerie van Wonen, Wijken en Integratie Berenschot verzocht een onderzoek naar de invoering van een zelfstandig huisvestingseis voor gezinsherenigers en –vormers uit te voeren.

1.2 Onderzoeksvraag

Berenschot is gevraagd een onderzoek te doen naar de invoering van een zelfstandige huisvestingseis, bestaande uit de volgende onderdelen:

- Een analyse van bevoegdheden en wettelijke kaders van de relevante actoren. Bijzondere aandacht voor de uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid van dit vereiste is geïndiceerd. Daarbij is het van belang onder meer te spreken met de IND, gemeenten, het ministerie van VROM, de VROM Inspectie, het ministerie van Justitie en het UWV.

- De juridische mogelijkheden om een “zelfstandige” huisvestingseis in te voeren, onder meer in relatie tot de richtlijn 2003/86/EG (artikel 7, eerste lid en onder a) van de Europese Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.
- Een uiteenzetting in hoeverre er volgens de UWV-aanpak (huisvestingseis Wet arbeid vreemdelingen) gewerkt kan worden (referent vult huisvestingsverklaring in, IND stuurt adressenbestand naar desbetreffende gemeente, gemeente controleert en handhaaft). Plus, indien van toepassing, een beschrijving van een meer haalbare aanpak.

Uitgangspunt voor dit onderzoek is verder dat de zelfstandige huisvestingseis onderdeel wordt van de vreemdelingenwetgeving.

1.3 Methodologie

Voor de begeleiding van het onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld. Een lijst met de namen van de leden van de begeleidingscommissie is opgenomen in bijlage 7.

Het onderzoek heeft in 4 fasen plaatsgevonden. Fase 1 bestond uit het beschrijven van het beleidsinstrument en de juridische context, op basis van juridische en beleidsmatige documenten. De conceptbeschrijving is besproken met de begeleidingscommissie; commentaren van de begeleidingscommissie zijn in de definitieve versie van deze beschrijving verwerkt. Deze beschrijving is opgenomen in bijlage 1.

In fase 2 is een analyse gemaakt van de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en draagvlak van de zelfstandige huisvestingseis, gebaseerd op relevante documenten en literatuur, wetenschappelijke inzichten en de input van relevante stakeholders. Onderdeel van deze fase was een brede gespreksronde met in totaal 18 gesprekspartners. Een overzicht van de geraadpleegde personen vindt u in bijlage 6. Een tweede onderdeel van deze fase was een juridische beoordeling. Ten behoeve van deze beoordeling is eerst een juridisch kader ontwikkeld. Dit kader is opgenomen in bijlage 2. Aan de hand van dit juridisch kader en de beschrijving van het instrument is door 2 experts een beoordeling van de juridische toelaatbaarheid van het instrument opgesteld. Deze experts zijn prof. dr. R.A. Lawson en prof. dr. mr. P.R. Rodriguez, beiden verbonden aan de juridische faculteit van de Universiteit van Leiden. Deze beoordeling is opgenomen in bijlage 3.

In de oorspronkelijk opzet van dit onderzoek was in fase 3 voorzien in een ex ante evaluatie van het instrument zelfstandige huisvestingseis en enkele alternatieve instrumenten. Naar aanleiding van de uitkomsten van fase 2 is besloten om af te zien van deze ex ante evaluatie en een verkennend kwantitatief onderzoek uit te voeren naar de doelgroep van gezinsmigranten in relatie tot de aard van hun huisvesting. Dit onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Beleidsstatistiek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS), te weten door mevrouw N. Sluiter en de heer J.M.A. Graham, onder supervisie van mevrouw K. Hagoort. In bijlage 4 zijn de resultaten van het onderzoek van het CBS opgenomen.

Fase 4 betrof het verwerken van de bevindingen en ontwikkelde inzichten uit de fasen 1, 2 en 3 in een eindrapportage. Deze eindrapportage is een integrale rapportage, waarin alle onderzoeksbevindingen in een logische samenhang worden gepresenteerd. Aldus is deze eindrapportage niet een chronologische weergave van de uitvoering van het onderzoek.

1.4 Managementsamenvatting

Het kabinetsbeleid is erop gericht dat gezinsmigranten naar hun beste kunnen maatschappelijk en economische deelnemen aan de samenleving, en dat zij hun eventuele kinderen voorbereiden dit ook met de best mogelijke startpositie te doen. Het kabinet heeft vastgesteld dat een deel van de huwelijksmigranten komt in Nederland in een ondergeschikte en afhankelijke positie terecht komt en hierdoor serieuze belemmeringen ervaart om actief deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. Het kabinet legt vervolgens een verband met deze problematiek en het niet beschikken over zelfstandige huisvesting en spreekt het vermoeden uit dat er een overlap is tussen de bevolkingsgroepen waarbinnen het bovengemiddeld voorkomt dat mensen een huishouden voeren met meer mensen dan allen de leden van het kerngezin, en de bevolkingsgroepen waarbinnen de integratie van gezinsmigranten achterblijft. Om die reden heeft het kabinet opdracht gegeven tot uitvoering van een onderzoek naar de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en juridische toelaatbaarheid van het instrument van een zelfstandige huisvestingseis. Dit instrument zou als een verplichting of voorwaarde moeten worden gehanteerd in het kader van de verlening van een verblijfsvergunning door de gezinsmigrant. De referent van de gezinsmigrant (in de regel de in Nederland gevestigde partner van de gezinsmigrant) zou ervoor moeten zorgen dat de gezinsmigrant bij binnenkomst in Nederland direct over deze zelfstandige huisvesting zou moeten beschikken. Zelfstandige huisvesting is in dit verband dan die woonruimte die wordt bewoond door de referent, de gezinsmigrant zijnde de partner van de referent en hun kinderen, en niet ook bewoond wordt door de schoonfamilie (schoonouders, zwagers, schoonzussen, neven, nichten enzovoorts).

De zelfstandige huisvestingseis als instrument ter bestrijding en voorkoming van achterblijvende integratie, opsluiting en geweld bij gezinsmigranten blijkt op serieuze tekortkomingen te stuiten, zowel op het punt van de uitvoering, de handhaafbaarheid als op het punt van de juridische toelaatbaarheid. De uitvoering en handhaving zullen aanmerkelijke inspanningen van en kosten voor de overheid vergen. Bovendien stuit de zelfstandige huisvestingseis op juridische beperkingen, met name waar de zelfstandige huisvestingseis eisen stelt aan de samenstelling van het gezin en dat dat waarschijnlijk een inbreuk op het recht op gezinsleven oplevert.

Het is niet uitgesloten dat deze tekortkomingen geheel of gedeeltelijk zijn te herstellen. In zoverre moeten we *bij deze stand van zaken en op dit moment* vaststellen dat aan de zelfstandige huisvestingseis tekortkomingen kleven. Maar om te kunnen vaststellen of deze tekortkomingen herstelbaar zijn en of deze herstpogingen de moeite waard zijn (denk aan aanpassing van Europees recht en van verdragen) is als eerste verdiepend onderzoek nodig naar de aard en omvang van het gesignaleerde beleidsprobleem. Op basis daarvan kunnen keuzes worden gemaakt over de beleidsdoelstelling (wat is de ambitie?), over de instrumenten waarmee die beleidsdoelstelling kan worden gerealiseerd en over de wenselijkheid van de beoogde en bijkomende effecten.

De huidige tekortkomingen van de zelfstandige huisvestingseis die verbonden zijn met de vorm van dit instrument gelden niet zonder meer allemaal voor *alternatieve* instrumenten, ook niet voor andere varianten van een huisvestingseis. De Richtlijn Gezinshereniging biedt de mogelijkheid voor een eis inzake passende huisvesting. Deze huisvestingseis kan mogelijk een positieve bijdrage leveren aan het onderhavige beleidsprobleem.

De vraag is ten slotte ook of een huisvestingseis het meest voor de hand liggende instrument is om deze beleidsproblematiek aan te pakken. Niet alleen is het de vraag of hier een juridisch instrument het meest voor de hand liggend is en of bepaalde vormen van voorlichting en hulpverlening niet effectiever zijn, maar ook is het de vraag of de overheid als eerste en met nieuwe juridische instrumenten moet optreden. Het verdient nader onderzoek om te bepalen hoe de gezinsmigrant en zijn of haar partner en familie kunnen worden gestimuleerd om de eigen verantwoordelijkheid voor integratie, emancipatie, het voorkomen van geweld en het beschikken over geschikte huisvesting te realiseren.

1.5 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt het beleidsvraagstuk waarop de zelfstandige huisvestingseis betrekking heeft geschetst en nader onderzocht. Daarna gaan we in op de doelstellingen waarin het te kiezen beleidsinstrument zou moeten voorzien, en beschrijven we verschillende mogelijke instrumenten die daaraan kunnen bijdragen (hoofdstuk 3). Hoofdstuk 4 bevat de beoordeling van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de zelfstandige huisvestingseis. In hoofdstuk 5 komt de beoordeling van de juridische toelaatbaarheid aan de orde. Vervolgens geven we in hoofdstuk 6 een beoordeling van het instrument op grond van de opbrengsten uit de hoofdstukken 2 tot en met 5. Ten slotte komen in hoofdstuk 7 enkele alternatieve beleidsinstrumenten aan de orde.

2. Het beleidsvraagstuk

2.1 Inleiding

In paragraaf 2.2 worden de achtergronden van het beleidsvraagstuk geschetst dat de aanleiding is voor dit onderzoek. Paragraaf 2.3 bevat de uitkomsten van een verkennend kwantitatief onderzoek naar de aard en omvang van de doelgroep van gezinsmigranten waarbinnen het onderhavige beleidsvraagstuk zich kan voordoen.

2.2 Beschrijving van het beleidsvraagstuk

Het kabinet constateert dat de integratie en emancipatie van een deel van de gezinsmigranten achterblijft. Deze problematiek is beschreven door de toenmalige Minister voor Wonen, Wijken, en Integratie en de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Justitie in hun brief aan de Tweede Kamer betreffende de Kabinetsaanpak huwelijks- en gezinsmigratie van 2 oktober 2009.¹

De bewindspersonen wijzen erop dat de achterblijvende emancipatie en integratie van een deel van de gezinsmigranten enerzijds problematisch is vanuit het oogpunt van de gezinsmigranten zelf, en anderzijds vanuit het oogpunt van de overheid: achterblijvende integratie trekt een voortdurende wissel op de spankracht van docenten en hulpverleners die hieraan in hun dagelijkse werk het hoofd moeten bieden. Bovendien constateren zij dat de achterblijvende integratie van gezinsmigranten speelt binnen met name de groep van geheel afhankelijke en laagopgeleide (huwelijks)partners uit Zuidoost Azië, Marokko en Turkije, en zij die in het kader van volgmigratie uit landen als Irak en Somalië naar Nederland komen.

Het kabinetsbeleid is erop gericht dat gezinsmigranten naar hun beste kunnen maatschappelijk en economische deelnemen aan de samenleving, en dat zij hun eventuele kinderen voorbereiden dit ook met de best mogelijke startpositie te doen. In de brief van 2 oktober 2009 constateren de betrokken bewindslieden dat dit bij een deel van de huwelijksmigranten niet goed gaat²:

Een deel van deze huwelijksmigranten komt in Nederland in een ondergeschikte en afhankelijke positie terecht komt en hierdoor serieuze belemmeringen ervaart om actief deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. Alhoewel geen kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn over de omvang van dit fenomeen (mede omdat deze vrouwen moeilijk bereikbaar zijn), zijn er veel voorbeelden bekend uit de praktijk van vrouwen die na hun komst naar Nederland bewust thuis worden gehouden.³ Ook is bekend dat jaarlijks zo'n 60 % van de cliënten in de vrouwenopvang allochtoon is.

¹ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 175, nr. 1.

² Kamerstukken II, 2009-2010, 32 175, nr. 1, p.6-7.

³ Zie onder andere Fayza oum'Hamed, 2009; De uitverkorene en H. Cigdem, 2008, De importbruid.

Uit een onderzoek dat in 2007 is verschenen naar de aansluiting van hulp op de vraag van cliënten in de vrouwenopvang, is ook gekeken naar soorten geweld en van wie men geweld vreest. Van de ondervraagde groep gaf 15 % aan te zijn mishandeld door twee personen; enkele vrouwen noemden 3 of 4 mishandelaars. Bij 2 of meer mishandelaars betrof het vooral de (ex-)partner en leden van de schoonfamilie.⁴

In dezelfde Kamerbrief wordt de link gelegd tussen bovengenoemde problematiek en het niet beschikken over zelfstandige huisvesting. Uit onderzoek van het SCP blijkt dat het onder allochtonen gemiddeld meer voorkomt dat een huishouden naast het kerngezin (ouders en kinderen) ook bestaat uit niet-leden van het kerngezin. Bij autochtone huishoudens is dit percentage 1%, bij Surinaamse en Antilliaanse huishoudens 2% en bij Turkse en Marokkaanse huishoudens is dit percentage 3 tot 4 %. Uit onderzoek blijkt verder dat traditionele opvattingen binnen gezinnen onder druk staan en dat dat kan leiden tot huiselijk geweld tussen ouders en kinderen en tussen kinderen onderling.⁵

Het voorgaande doet vermoeden dat een overlap is tussen de bevolkingsgroepen waarbinnen het bovengemiddeld voorkomt dat mensen een huishouden voeren met meer mensen dan allen de leden van het kerngezin, en de bevolkingsgroepen waarbinnen de integratie van gezinsmigranten achterblijft. Hieruit heeft het kabinet afgeleid dat er bij een deel van de nieuwe gezinsmigranten sprake is van een achterblijvende integratie *als gevolg van* het niet beschikken over zelfstandige huisvesting.

De gedachtegang is dat wanneer een huwelijksmigrant zich in Nederland vestigen en bij zijn/haar allochtone schoonfamilie gaat inwonen, dit de mogelijkheden voor de migrant om zelfstandig een weg in de Nederlandse samenleving te vinden, zou bemoeilijken. Bovendien zou zelfstandige huisvesting het risico op onderdrukking, opsluiting en geweldsmisdrijven jegens de gezinshereniger kunnen verminderen. Deze beschrijving van de onderhavige beleidsproblematiek duiden wij in het vervolg van deze rapportage aan als het beleidsvraagstuk.

Op basis van deze gedachtegang heeft de directie Inburgering en Integratie van het ministerie van VROM het beleidsvraagstuk in de offerteaanvraag als volgt geformuleerd:

De aanleiding voor dit onderzoek is de veronderstelling dat er bij een deel van de nieuwe gezinsmigranten sprake is van achterblijvende integratie als gevolg van het niet hebben van een eigen woonruimte. De verwachting is dat, door bijvoorbeeld direct in te trekken bij een schoonfamilie van allochtone origine, nieuwkomers minder in aanraking komen met de Nederlandse taal, cultuur en samenleving dan wanneer er zelfstandig met de referent samengeleefd zou worden.

⁴ Judith Wolf e.a., 2006, Maat en baat van de vrouwenopvang, Onderzoek naar vraag en aanbod.

⁵ Ibrahim Yerden, Families onder druk. Huiselijk geweld in Turkse en Marokkaanse gezinnen, Van Gennip, Amsterdam 2008.

Bovendien wordt er in de praktijk geconstateerd dat nieuwkomers zonder zelfstandige huisvesting vaker te maken krijgen met onderdrukking, opsluiting en geweldsmisdrijven (door de schoonfamilie).⁶

2.3 Het instrument zelfstandige huisvestingseis

Als instrument om het hiervoor beschreven beleidsvraagstuk te kunnen aanpakken is door zowel de bewindspersonen in hun Kamerbrief als door de directie Inburgering en Integratie de zogenoemde *zelfstandige huisvestingseis* genoemd.. In de Kamerbrief wordt hierover gesteld dat:

Een verdere versterking van de emancipatie van huwelijksmigranten kan mogelijk worden gezocht in het instellen van een eis dat de referent bij het indienen van de aanvraag een verklaring overlegt dat deze beschikt over zelfstandige woonruimte. Op deze manier kan worden voorkomen dat het nieuwe gezin onder druk van de schoonfamilie in een onwenselijke situatie terecht komt De gemeente zal worden verzocht het toezicht hierop uit te oefenen. (p. 15)

en:

Daarnaast zal het kabinet onderzoeken: (...)

- *Op welke wijze een huisvestingseis kan worden gesteld aan de referent in het kader van de toelating en hoe het toezicht daarop kan worden uitgeoefend. (pp. 18-19)*

De offerteaanvraag omschrijft het instrument als volgt:

(...) een zelfstandige huisvestingseis (d.w.z. niet in één huis met (schoon)ouders, zwagers, neven, nichten, etc. en rekening houdend met aspecten als (brand)veiligheid en hygiëne) bij de eerste toelating in het kader van gezinsvorming en –hereniging in artikel 16 Vreemdelingenwet 2000 (...) (p.4)

Aldus moet het gaan om een instrument dat als een voorwaarde wordt gehanteerd bij de besluitvorming omtrent de verlening van een verblijfsvergunning aan de gezinsmigrant. De partner van de gezinsmigrant is in de hoedanigheid van referent degene die ervoor moet zorgen dat aan deze voorwaarde wordt voldaan. De zelfstandige huisvestingseis zou inhouden dat een persoon die legaal in Nederland verblijft en als referent wil optreden om zijn/haar partner en/of kinderen naar Nederland te laten komen, voordat vergunning daartoe verleend wordt, moet aantonen dat hij/zij beschikt over zelfstandige huisvesting. Zelfstandige huisvesting is dan die woonruimte die wordt bewoond door de referent, de gezinsmigrant zijnde de partner van de referent en hun kinderen, en niet ook bewoond wordt door de schoonfamilie (schoonouders, zwagers, schoonzussen, neven, nichten enzovoorts. Zie voor een nadere uitwerking van het begrip zelfstandige huisvesting paragraaf 3.4.

⁶ Programma van eisen onderzoek invoering zelfstandige huisvestingseis, Ministerie van VROM, portefeuille Wonen, wijken en integratie, 17 maart 2010.

Ten slotte is in gesprekken met de opdrachtgever gebleken dat de zelfstandige huisvestingseis niet dient te gelden voor personen die de nationaliteit hebben van een van de EU-staten, van de staten die behoren tot de Europese ruimte (EU plus Noorwegen, IJsland en Liechtenstein), de staten waarmee de EU een associatieverdrag heeft (met name Turkije) en voor die onderdanen van staten waarvoor geldt dat zij om in Nederland te mogen reizen geen inreisvisum nodig hebben. Voor deze personen ontbreekt de zogenoemde plicht tot het beschikken over een machtiging tot voorlopig verblijf. In aanvulling op het voorgaande gaat het dan om personen die de nationaliteit van één van de volgende landen bezitten: Australië, Canada, Japan, Monaco, Nieuw Zeeland, de Verenigde Staten, Zwitserland.

2.4 Omvang van de doelgroep

Meer of ander onderzoek naar het onderhavige beleidsvraagstuk dan zoals beschreven in de vorige paragraaf is niet voorhanden. Dit betekent dat over de aard en omvang van het beleidsvraagstuk nog weinig bekend is. Eveneens is er weinig bekend over de samenstelling van de doelgroep van gezinsmigranten die met de onderhavige problematiek worden geconfronteerd alsmede over de omvang van de doelgroep. Voorts is onbekend in hoeveel van de gevallen van gezinsmigratie de integratie wordt beperkt door de aard van de huisvesting (zelfstandige of onzelfstandige huisvesting), door de samenstelling van het huishouden en of er een logisch oorzakelijk verband valt te leggen tussen de (on)zelfstandige huisvesting van gezinsmigranten en de mate van integratie en geweld binnen de gezinnen van gezinsmigranten.

In het kader van dit onderzoek is aan het CBS opdracht gegeven een verkennend onderzoek te doen naar de aard en omvang van de groep van gezinsmigranten in relatie tot aard van hun huisvesting. De hypothese is dat aan dit verkennend onderzoek informatie zou kunnen worden ontleend op basis waarvan de uiteindelijke doelgroep van dit onderzoek nader zou kunnen worden gedefinieerd. Onder deze uiteindelijke doelgroep wordt dan verstaan de groep van gezinsmigranten die komt te wonen in huisvesting met andere leden van het huishouden dan uitsluitend de partner en hun kinderen en als zodanig daarom niet beschikt over de hier bedoelde zelfstandige huisvesting. Binnen het bestek van de opdracht voor het onderzoek naar de zelfstandige huisvestingseis als geheel is – mede vanwege de beperkt beschikbare tijd – het onhaalbaar geacht om kwantitatief en kwalitatief onderzoek uit te voeren naar de mogelijke verbanden tussen de aard en omvang van de groep van gezinsmigranten en de aard van hun huisvesting enerzijds en de mate waarin binnen die doelgroep sprake is van achterblijvende integratie, opsluiting en geweld. Een belangrijke factor hierbij is geweest dat tot op heden überhaupt geen kwantitatief onderzoek is gedaan (noch door het CBS noch door andere onderzoeksinstanties) naar achterblijvende integratie, opsluiting en geweld binnen de doelgroep van gezinsmigranten.

Methode CBS

Het CBS heeft op basis van de bij het CBS beschikbare data een onderzoek uitgevoerd naar de doelpopulatie van mannen en vrouwen van 18 jaar en ouder die in één bepaald jaar, te weten 2007, met het motief gezinsmigratie naar Nederland zijn geïmmigreerd.⁷ De doelpopulatie omvat uitsluitend personen die op het moment van binnenkomst in Nederland niet in het bezit waren van de Nederlandse nationaliteit. Het onderzoeksbestand is tot stand gekomen door een koppeling van het INDIS-bestand (het informatiebestand van de Immigratie en naturalisatiedienst (IND))⁸ met de Gemeentelijke Basisadministratie (hierna: GBA).⁹ Uit de GBA is de informatie bepaald over geslacht, leeftijd, geboorteland, land van herkomst, type huishouden en plaats in het huishouden voor personen van 18 jaar en ouder die in 2007 naar Nederland zijn geïmmigreerd.¹⁰ De gegevens vanuit het GBA zijn op basis van een uniek betekenisloos nummer (het RINnummer) toegevoegd aan gegevens over alle personen van niet-Nederlandse nationaliteit die vóór 1 januari 2008 naar Nederland zijn geïmmigreerd. Deze gegevens zijn afkomstig uit het INDIS-bestand. Vanuit het INDIS-bestand is informatie over het migratiemotief van de immigranten verkregen. De gegevens vanuit het GBA zijn op basis van een uniek betekenisloos nummer (het RINnummer) toegevoegd aan gegevens over alle personen van niet-Nederlandse nationaliteit die vóór 1 januari 2008 naar Nederland zijn geïmmigreerd. Deze gegevens zijn afkomstig uit het INDIS-bestand. Vanuit het INDIS-bestand is informatie over het migratiemotief van de immigranten verkregen. Vanuit de gekoppelde gegevens kon worden afgeleid welke immigranten in 2007 met het motief gezinsmigratie naar Nederland zijn gekomen. De huishoudenssituatie is door het CBS vastgesteld op 1 januari 2008. De huishoudenssituatie kan dus verschillen van de huishoudenssituatie op het moment van immigratie.

⁷ Gezinsmigratie bestaat uit gezinshereniging, meemigrerende gezinsleden en gezinsvorming. Onder gezinshereniging wordt de vestiging in Nederland verstaan van personen uit gezinnen die al vóór de immigratie bestonden, waarbij één of meer gezinsleden bij gezinsleden gaan wonen die eerder naar Nederland zijn gekomen. Gezinsvorming betreft de vestiging in Nederland van personen die hier komen om te trouwen, een partnerschap af te sluiten, of te gaan samenwonen met een al in Nederland wonende partner, met wie betrokkene nooit eerder heeft samengewoond.

⁸ Het INDIS-bestand bevat gegevens over alle personen die in de periode 1 januari 1998 tot en met 31 december 2007 naar Nederland zijn geïmmigreerd en die op het moment van binnenkomst niet de Nederlandse nationaliteit hadden. Uitzondering zijn personen die vóór 1 januari 1998 zijn genaturaliseerd (omdat het CBS pas vanaf 1 januari 1998 bestanden van het IND ontvangt).

⁹ De GBA is een geautomatiseerd persoonsregistratiesysteem van de gemeenten, in werking sinds 1 oktober 1994. In principe staan alle inwoners van een gemeente in de basisadministratie ingeschreven. Dit bestand bevat gegevens als geboortedatum, geslacht, herkomstgroepering, gegevens over huishoudenssamenstelling, en registratiewijzigingen (zoals opvoer door bv. geboorte of immigratie).

¹⁰ Onder huishouden verstaat het CBS één of meer personen die samen een woonruimte bewonen en zichzelf daar niet-bedrijfsmatig voorzien in de dagelijkse levensbehoeften.

In het kader van dit onderzoek heeft het CBS onderscheid gemaakt in de navolgende verschillende categorieën huishoudens waarin de gezinsmigrant als lid van dat huishouden terecht is gekomen na het moment van gezinsmigratie:

- a. Alleenstaande in een eenpersoonshuishouden
- b. Lid van een huishouden bestaande uit een stel zonder kinderen
- c. Lid van een huishouden van een stel met kinderen
- d. Lid van een éénouderhuishouden
- e. Lid in een huishouden anders dan de hierboven genoemde huishoudens
- f. Lid van een institutioneel huishouden (gevangenis, inrichting etc.).

Binnen de categorieën huishoudens als genoemd onder b, c en d is nader onderscheid gemaakt naar de positie in dat gezin, te weten als kind, ouder of als overig lid van dat huishouden (als bijv. grootouder, tante of neef).

De resultaten van dit onderzoek zijn opgenomen in de tabellen 1 en 2 in bijlage 4. De aantallen in de tabellen zijn afgerond op vijftallen. Doordat de categorie 'onbekend' niet is opgenomen in de tabellen, tellen de verschillende onderdelen niet altijd op tot het totaal.

Resultaten van onderzoek CBS

Uit het onderzoek van CBS blijkt dat in 2007 in totaal 16.000 personen met een andere dan de Nederlandse nationaliteit naar Nederland zijn gekomen met als motief gezinsmigratie, waarvan 5.335 mannen en 10.665 vrouwen. Van deze 16.000 personen zijn ruim 8.000 personen afkomstig uit Europa (8.115), waarvan 5.945 personen afkomstig waren uit de EU en 2.165 personen afkomstig uit Europese staten die niet behoren tot de EU. Van deze laatste categorie maakt Turkije met 1.175 personen deel uit.

Van de 16.000 gezinsmigranten is bijna een kwart van de gezinsmigranten alleenstaande geworden in een eenpersoonshuishouden (3.630 personen), ruim een derde is partner geworden in een huishouden bestaande uit een stel zonder kinderen (5.710 personen) en bijna een derde is partner in een huishouden van een stel met kinderen (4.715 personen). Er zijn 805 gezinsmigranten die lid worden van een éénouderhuishouden, waarvan 405 als de ouder in dat huishouden. Verder zijn er ook 805 gezinsmigranten die als kind lid worden van een huishouden waaraan een of beide ouders aan het hoofd staan. Ten slotte zijn er 950 personen die lid worden in een overig huishouden. Daarvan zijn er 355 man en 600 vrouw. Een globaal overzicht per werelddeel is opgenomen in tabel 1 in bijlage 4.

Indien we de doelgroep beperken tot die landen die niet behoren tot de EU, de Europese Ruimte, tot de landen voor wiens onderdanen geen MVV-plicht geldt en ook Turkije uitzonderen (vanwege het associatieverdrag met de EU) dan blijft maar een beperkt aantal werelddelen en landen over waarvan een substantieel aantal onderdanen naar Nederland emigreert met als motief gezinsmigratie. Het betreft dan met name de navolgende (delen van) werelddelen en landen:

- Noord-Afrika (990 personen, waarvan 475 mannen en 515 vrouwen)
- Marokko (760 personen, waarvan 350 mannen en 410 vrouwen)
- Overig Afrika (1.275 personen, waarvan 445 mannen en 830 vrouwen)
- Somalië (300 personen, waarvan 115 mannen en 185 vrouwen)
- Zuid-Amerika (1.230 personen, waarvan 305 mannen en 925 vrouwen)
- Suriname (475 personen, waarvan 145 mannen en 330 vrouwen)
- Midden-Oosten (665 personen, waarvan 210 mannen en 455 vrouwen)
- Irak (365 personen, waarvan 115 mannen en 245 vrouwen)
- Iran (155 personen, waarvan 40 mannen en 115 vrouwen)
- China (400 personen, waarvan 85 mannen en 315 vrouwen)
- India (510 personen, waarvan 65 mannen en 445 vrouwen)
- Pakistan (130 personen, waarvan 40 mannen en 95 vrouwen)
- Afghanistan (130 personen, waarvan 15 mannen en 110 vrouwen)

Hiervoor is al opgemerkt dat van alle gezinsmigranten in 2007 2/3 vrouw is. Die zelfde verhouding geldt ook min of meer voor de gezinsmigranten uit Marokko, Overig Afrika, Somalië, Suriname, het Midden-Oosten en Pakistan. Voor de gezinsmigranten uit met name Zuid-Amerika, China en Afghanistan geldt dat het opvalt dat daarvan 3/4 of meer vrouw is. Verreweg de meeste gezinsmigranten uit deze (delen van) werelddelen en landen worden partner in een huishouden met of zonder kinderen. Twee voorbeelden als illustratie:

Van de 760 gezinsmigranten uit Marokko (350 mannen en 410 vrouwen) zijn 105 mannen alleenstaande geworden in een eenpersoonshuishouden, zijn 100 mannen partner geworden in een huishouden van een stel zonder kinderen en zijn 40 mannen partner geworden in een huishouden van een stel met kinderen. Van de 410 vrouwen uit deze categorie zijn 230 vrouwen partner geworden in een huishouden van een stel zonder kinderen en zijn 90 vrouwen partner geworden in een huishouden met kinderen.

Van de 510 gezinsmigranten uit India (65 mannen en 445 vrouwen) zijn 230 vrouwen partner geworden in een huishouden van een stel zonder kinderen en zijn 175 vrouwen partner geworden in een huishouden met kinderen.

In het verkennende onderzoek van het CBS is in aansluiting op het voorgaande ook specifiek gekeken naar categorieën van huishoudens waarin de gezinsmigrant komt te wonen waarvoor geldt dat hij of zij niet (mede) als partner en/of ouder aan het hoofd van dat huishouden komt te staan.¹¹

¹¹ Een beperking van dit verkennende onderzoek is dat op basis van de beschikbare gegevens en categorieën niet met volledige zekerheid kan worden gesteld dat deze verschillende soorten huishoudens uitsluitend bestaan uit de personen die in de omschrijving van die soorten huishoudens zijn genoemd. Ter illustratie

Dit omdat dit de uiteindelijke doelgroep van dit onderzoek is waarvoor geldt dat deze gezinsmigranten niet beschikken over de hier bedoelde zelfstandige huisvesting. In dat kader zijn de categorieën *Lid in overig huishouden* en de subcategorieën *Kind* en *Overig lid van het huishouden* in de categorieën *Stel zonder kind*, *Stel met kinderen* en *Eenoudergezinnen* relevant. Als we de hiervoor opgesomde (delen van) werelddelen en landen in het bijzonder doorlichten op de voornoemde (sub)categorieën van (posities in) huishoudens valt op dat we binnen geen van deze subcategorieën aanzienlijke aantallen personen aantreffen. De scores worden nog geringer als we ook kijken naar de verdeling tussen mannen en vrouwen. Het gaat hier telkens maar om maximaal enkele tientallen personen per (sub)categorie.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de omvang van de uiteindelijke doelgroep (de gezinsmigranten die niet over zelfstandige huisvesting beschikken) gemeten over een jaar als geheel relatief beperkt lijkt te zijn, maar dat de omvang en de exacte samenstelling van de doelgroep tegelijkertijd niet eenvoudig zijn vast te stellen. Hierbij passen overigens wel twee kanttekeningen. De eerste kanttekening is dat in dit verkennende onderzoek niet kon worden onderzocht in hoeverre de huisvestingssituatie van de gezinsmigrant als onzelfstandig moet worden gekwalificeerd omdat de gezinsmigrant weliswaar als partner en/of ouder aan het hoofd van dat huishouden staat, maar er tevens anderen dan de partner en hun kinderen tot huishouden behoren (grootmoeder, grootvader, oom of tante, broer of zus van de partner, neef of nicht). Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de samenstelling en omvang van de groep van gezinsmigranten die niet beschikken over zelfstandige huisvesting is nader kwantitatief en kwalitatief onderzoek nodig. De tweede kanttekening is dat het hier gaat om cijfers inzake de instroom van gezinsmigranten per jaar. De totale groep aan gezinsmigranten die niet beschikt over zelfstandige huisvesting is dan ook aanmerkelijk hoger en kan een veelvoud zijn van deze cijfers. Bij dit laatste past dan weer de kanttekening dat de zelfstandige huisvestingseis alleen voor nieuwe gezinsmigranten zal gelden en geen betrekking kan hebben op oude gevallen.

hiervan het volgende voorbeeld. In de *categorie huishouden met kinderen, subcategorie partner in stel met kinderen* kan niet met zekerheid worden gesteld dat niet ook een grootmoeder, grootvader, oom of tante, broer of zus van de partner, neef of nicht tot dit huishouden behoort. Het CBS heeft aangegeven in een verdiepend onderzoek hierop een nadere uitsplitsing te kunnen maken die meer inzicht geeft in het aantal huishoudens dat ook andere leden van het huishouden bestaat dan alleen de gezinsmigrant, zijn of haar partner en hun kinderen.

3. Beleidsdoelen en -instrumenten

3.1 Inleiding

Dit onderzoek is opgezet vanuit de veronderstelling dat een zelfstandige huisvestingseis een passend instrument kan zijn voor de aanpak van het beleidsvraagstuk van achterblijvende integratie, opsluiting en geweld binnen de doelgroep van gezinsmigranten. Dit onderzoek richt zich op de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en juridische toelaatbaarheid van de zelfstandige huisvestingseis. Voornoemde veronderstelling is als zodanig dan ook niet het primaire onderwerp van dit onderzoek. Tegelijkertijd is het voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en juridische toelaatbaarheid van de zelfstandige huisvestingseis noodzakelijk dat er inzicht bestaat in de onderbouwing van de veronderstelling dat een zelfstandige huisvestingseis een passend instrument kan zijn voor de aanpak van het onderhavige beleidsvraagstuk. Dit omdat het gebruik van een zelfstandige huisvestingseis verstrekken gevolgen voor betrokkenen kan hebben en de onderbouwing voor voornoemde veronderstelling cruciaal kan zijn voor de rechtvaardiging van het gebruik van de zelfstandige huisvestingseis.

Dit hoofdstuk onderzoekt daarom het verband tussen het instrument van de zelfstandige huisvestingseis en de met het gebruik daarvan beoogde beleidsdoelen.

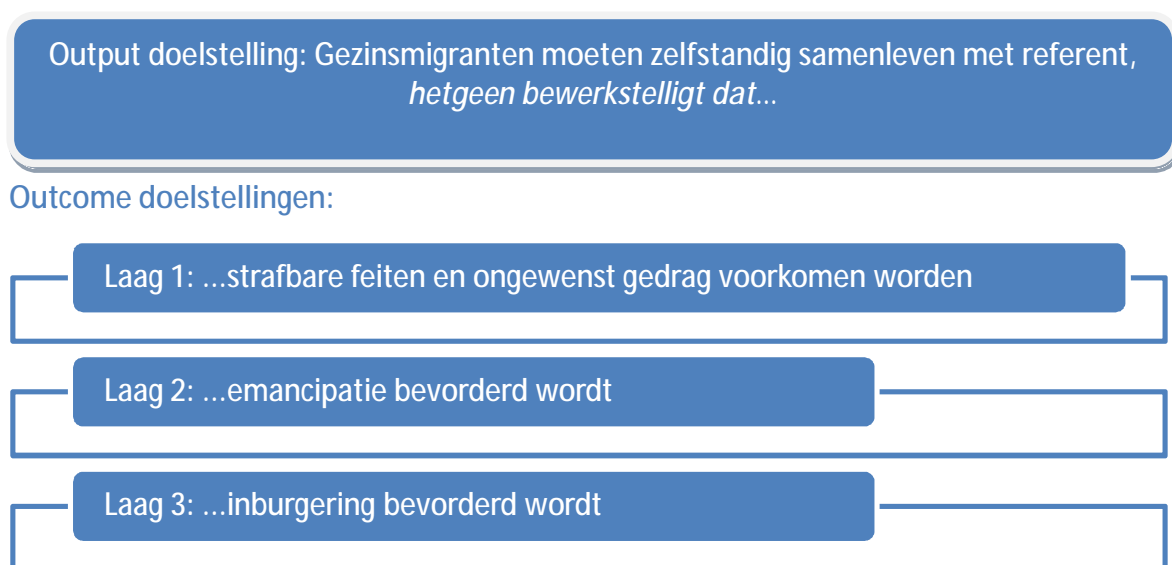
3.2 Beleidsdoelen

Het uiteindelijke beleidsdoel dat het kabinet voor ogen heeft is het bevorderen van de integratie van nieuwe gezinsmigranten, en het tegengaan van onderdrukking, opsluiting en geweldsmisdrijven (door de schoonfamilie) onder nieuwe gezinsmigranten. Om dit uiteindelijke doel te bereiken is tevens impliciet uitgegaan van een zogenoemd tussendoel, namelijk het doel dat nieuwe gezinsmigranten in zelfstandige huisvesting met de referent moeten samenleven, d.w.z. niet in één huis met (schoon)ouders, zwagers, neven, nichten etc. In de beleidswetenschappen wordt in dit verband het tussendoel wel als een output-doelstelling aangeduid, en het uiteindelijke doel als de outcome-doelstelling.

De onderhavige outcome-doelstelling valt binnen de bredere kabinetsdoelen met betrekking tot gezinsmigranten die naar Nederland zijn gekomen: inburgering en emancipatie. Bij de inburgeringsdoelstelling gaat het erom dat gezinsmigranten naar beste kunnen maatschappelijk en economisch in de samenleving participeren en dat zij hun kinderen ook voorbereiden dit met de best mogelijke startpositie te doen. Bij de emancipatiedoelstelling gaat het erom dat voorkomen moet worden dat huwelijksmigranten in Nederland in een ondergeschikte en afhankelijke positie terechtkomen, waardoor ze belemmerd worden actief deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. In die zin is de emancipatiedoelstelling in feite ook een afgeleide van de inburgeringdoelstelling. Beide doelstellingen zijn er dan ook tevens op gericht te voorkomen dat mensen in een situatie geraken waarin zij en een nadelige of ongelijke positie ten opzichte van hun partner komen te verkeren die ook gepaard kan gaan met geweld.

In de kabinetsstukken die aan de opdracht ten grondslag liggen wordt niet gesproken over een mogelijk beoogd effect van de invoering van de zelfstandige huisvestingseis op het aantal aanvragen voor gezinsmigratie. Een daling van de gezinsmigratie naar Nederland is dan ook geen doelstelling die met de introductie van een zelfstandige huisvestingseis beoogd wordt. Dit impliceert ook dat er bij de uitwerking van de zelfstandige huisvestingseis geen rekening gehouden hoeft te worden met een al dan niet ontmoedigende werking voor de gezinsmigratie die van de zelfstandige huisvestingseis kan uitgaan.

Uit de beschrijving en analyse van de beleidsdoelstellingen is af te leiden dat we te maken hebben met meerdere beleidsdoelstellingen en dat de beleidsdoelstellingen bovendien een dubbele gelaagdheid vertonen. In de eerste plaats is er een gelaagdheid in de zin dat er sprake is van een output-doelstelling (een eis inzake de gezinssamenstelling) en van uiteindelijke outcome-doelstellingen (inburgering, emancipatie, voorkomen ongelijkheid en geweld). In de tweede plaats is kent de outcome-doelstelling meerdere lagen. Een eerste laag die het voorkomen van strafbare feiten en ongewenst gedrag jegens gezinsmigranten (bijv. onderdrukking, opsluiting en geweldsmisdrijven) betreft, een tweede laag die het bevorderen van de emancipatie van gezinsmigranten betreft en een derde laag die het bevorderen van de inburgering van gezinsmigranten betreft. Deze gelaagdheid is weergegeven in figuur 1 hieronder.



Figuur 1: Gelaagde beleidsdoelen.

3.3 Beleidsvraagstukken, beleidsdoelen, beleidsinstrumenten, een methodologische verkenning

Beleid dient te zijn gebaseerd op rationele en kenbare overwegingen en afwegingen. Aan beleid wordt dan ook geacht een beleidstheorie ten grondslag te liggen die een verband legt tussen het geïdentificeerde beleidsvraagstuk, de vastgestelde beleidsdoelen en het gekozen of ontworpen beleidsinstrument.

Deze beleidstheorie is sluitend indien er een op logische (causale) verbinding bestaat tussen het beleidsvraagstuk en de beleidsdoelen, tussen de het beleidsinstrument en de beleidsdoelen en tussen het beleidsinstrument en het beleidsvraagstuk. Dit werken we hieronder nader uit.

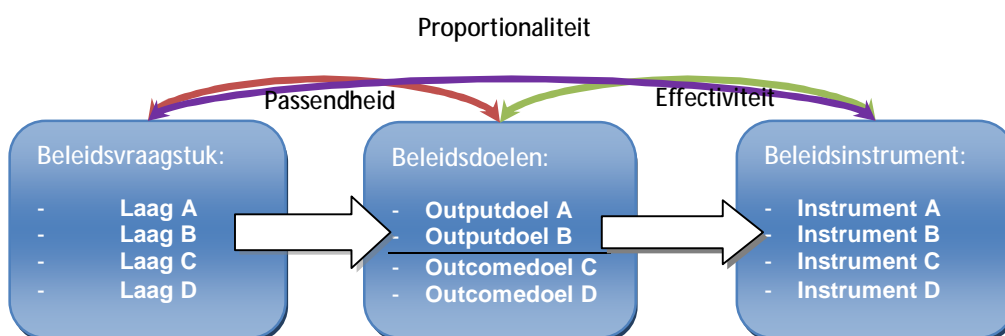
De logische verbinding tussen het beleidsvraagstuk en de beleidsdoelen heeft betrekking op de **passendheid** tussen probleem en oplossing. Het gaat dan om de vraag in hoeverre het geïdentificeerde probleem ook daadwerkelijk is opgelost indien beleidsdoelen behaald worden. Als het geïdentificeerde probleem ook daadwerkelijk is opgelost indien beleidsdoelen behaald worden is sprake van een passende verbinding tussen probleem en oplossing.

De logische verbinding tussen het beleidsinstrument en de beleidsdoelen heeft betrekking op **effectiviteit** oftewel doelbereiking. Het gaat dan om de vraag in hoeverre de uitvoering van het gekozen instrument ook daadwerkelijk leidt tot het bereiken van de gestelde beleidsdoelen. Als de uitvoering van het gekozen instrument ook daadwerkelijk leidt tot het bereiken van de gestelde beleidsdoelen is er sprake van een beleidsinstrument dat effectief is ter zake van het bereiken van het beleidsdoel.

De logische verbinding tussen het beleidsinstrument en het beleidsvraagstuk heeft op **proportionaliteit** van het beleidsinstrument in relatie tot het beleidsdoel. Het gaat dan om de vraag in hoeverre het gekozen beleidsinstrument in verhouding staat tot de aard en omvang van het geïdentificeerde probleem. Het gekozen beleidsinstrument is dan proportioneel als het in een redelijke verhouding staat tot de aard en omvang van het geïdentificeerde probleem

Ten slotte dient in het geval dat sprake is van meerdere lagen in het beleidsvraagstuk, respectievelijk van meerdere lagen in de beleidsdoelen en/of meerdere beleidsinstrumenten te worden geborgd dat ook daartussen telkens een logisch verband bestaat.

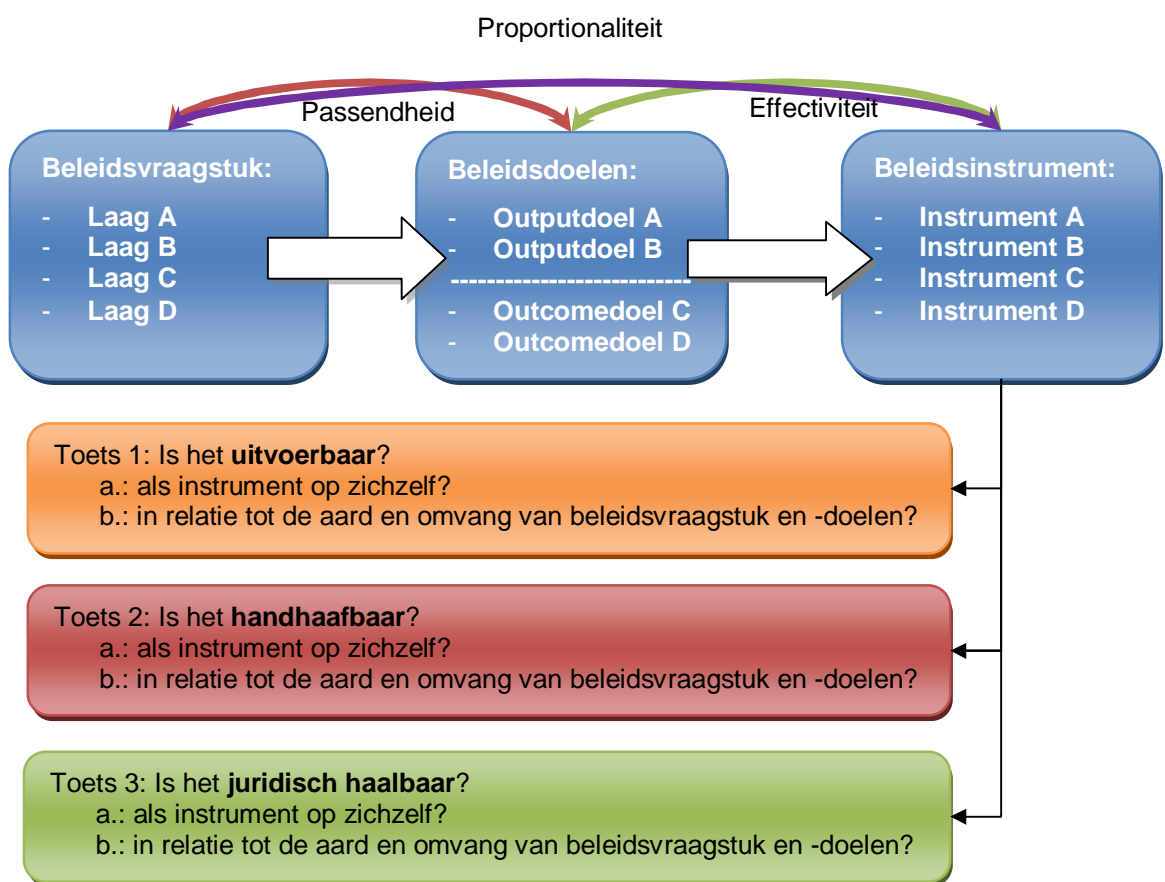
De essentie van een beleidstheorie wordt in figuur 2 grafisch weergegeven.



Figuur 2: Beleidstheorie

Om een bepaald beleidsinstrument te kunnen kiezen en ontwerpen moeten we ons vervolgens een aantal ontwerp vragen stellen. Vaak zijn er meerdere instrumenten of varianten van een bepaald instrument mogelijk. De instrumenten kunnen op verschillende dimensies onderling variëren, zoals generiek vs. specifiek, repressief vs. stimulerend, formeel vs. informeel, horizontaal vs. verticaal. Bij het ontwerpen van het instrument moet tevens worden nagedacht over de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en juridische haalbaarheid van het instrument.

Het is daarbij van groot belang de instrumenttoets te verbinden met de beleidstheorie, omdat de vraag of een bepaald instrument uitvoerbaar, handhaafbaar en juridisch haalbaar is, zowel beantwoord kan en moet worden op het niveau van het instrument zelf, als in relatie tot de aard en omvang van het beleidsvraagstuk en –doelen (zie figuur 3). Met dit laatste wordt bedoeld dat een instrument in zichzelf wel uitvoerbaar kan zijn, maar dat de implementatie en operationele inspanningen mogelijk niet in verhouding staan tot de aard en omvang van het probleem, met als gevolg dat de uitkomst van de toets toch negatief uitvalt.



Figuur 3: Beleidstheorie en instrumenttoetsing

Dat we ons dit soort ontwerp vragen moeten stellen is niet alleen een aanbevelenswaardige gedachteoefening. Het gaat hier juist ook om geldend wetgevingsbeleid dat als zodanig is vastgelegd in de zogenaamde

Aanwijzingen voor de regelgeving¹², een instructie van de Minister-President aan alle departementale wetgevingsambtenaren. Nieuwe regelgeving moet in lijn zijn met een aantal aanwijzingen. In het kader van dit onderzoek, zijn de volgende aanwijzingen in ieder geval relevant:

- Aanwijzing 6: "Tot het tot stand brengen van nieuwe regelingen wordt alleen besloten, indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan."
- Onderdeel a van aanwijzing 7: "kennis wordt vergaard van de relevante feiten en omstandigheden met betrekking tot het bewuste onderwerp".
- Onderdeel b van aanwijzing 7: "de doelstellingen die worden nagestreefd, worden zo concreet en nauwkeurig mogelijk vastgesteld". I
- Onderdeel c, van aanwijzing 7: "onderzocht wordt of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren dan wel daarvoor overheidsinterventie noodzakelijk is".
- Onderdeel d van aanwijzing 7: "indien overheidsinterventie noodzakelijk is, wordt onderzocht of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door aanpassing of beter gebruik van bestaande instrumenten dan wel, indien dit niet mogelijk blijkt, welke andere mogelijkheden daartoe bestaan".
- Onderdeel e van aanwijzing 7: "de diverse mogelijkheden worden zorgvuldig tegen elkaar afgewogen."

3.4 Het beleidsinstrument ontrafeld

Hierboven is zowel de gelaagde problematiek geschetst, als de gelaagde doelstellingen die door het te kiezen instrument bereikt zou moeten worden. Ook hebben we een kader geschetst dat ons helpt uitspraken te doen over een beleidstheorie en over verschillende mogelijke instrumenten. Aan de hand van dit kader proberen we hieronder tot een sluitende beleidstheorie te komen voor het instrument zelfstandige huisvestingseis.

Een zelfstandige huisvestingseis

De voorkeur van de bewindspersonen gaat, blijktens hun brief aan de Kamer, in eerste instantie uit naar een huisvestingseis die gesteld wordt aan de referent in het kader van toelating. In de startnotitie voor dit onderzoek is verder gepreciseerd dat het instrument de vorm zal hebben van een zelfstandige huisvestingseis bij de eerste toelating in het geval van de gezinsvorming en – hereniging in het kader waarvan aan de nieuwkomer een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend. Bovendien gaat de startnotie ervan uit dat het instrument verankerd zal worden in de Vreemdelingenwet 2000, d.w.z. in het kader van de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoel in artikel 16 Vreemdelingenwet 2000.

¹² Circulaire van de Minister-President van 18 november 1992.

De zelfstandige huisvestingseis zou inhouden dat een persoon die legaal in Nederland verblijft en als referent wil optreden om zijn/haar partner en/of kinderen naar Nederland te laten komen, voordat vergunning daartoe verleend wordt, moet aantonen dat hij/zij beschikt over zelfstandige huisvesting. De vraag is vervolgens wat in het licht van de geformuleerde beleidsdoelstellingen moet worden verstaan onder *zelfstandige* huisvesting.

De term “zelfstandige huisvesting” is ten minste voor tweeërlei uitleg vatbaar: een technische en een sociale. Wordt de technische interpretatie gehanteerd, dan wordt bedoeld dat de referent moet beschikken over zelfstandige woonruimte die voldoet aan de bepalingen zoals vastgelegd in de Huisvestingswet, waaronder wordt verstaan de aanwezigheid van een eigen voordeur, en de aanwezigheid van eigen voorzieningen (leef- en slaapruiimte, keuken- en sanitaire voorzieningen). In deze zin is huisvesting zelfstandig indien een bepaalde woonruimte op normale wijze een huishouden gevoerd kan worden, zonder daarbij voor basisvoorzieningen op andere ruimte aangewezen te zijn. Het beschikken over een kamer in de woning van een ander valt dan niet onder het beschikken over zelfstandige huisvesting.

Wordt de sociale interpretatie gehanteerd, dan wordt bedoeld dat de woonruimte bestemd is voor bewoning door uitsluitend (a) de referent, (b) zijn/haar partner (de nieuwkomer) en (c) indien van toepassing minderjarige en meerderjarige kinderen van de wettelijk erkende partner en/of de nieuwkomer. Met andere woorden, de woonruimte waarover de referent bij aanvraag van de verblijfsvergunning van zijn/haar partner en eventuele kinderen moet beschikken, moet geschikt en bedoeld zijn voor bewoning door alléén hem/haarzelf, zijn/haar partner en hun eventuele kinderen. Zelfstandige huisvesting wil dan zeggen dat men in huisvesting woont waar niet óók (schoon)ouders, zwagers, neven, nichten, etc. wonen en dat de zelfstandigheid van de huisvesting impliceert dat er voldoende afstand moet bestaan tussen de nieuwkomers en derden (bijvoorbeeld schoonfamilie), zodat de nieuwkomers buiten de invloedssfeer van deze derden kunnen leven.

Op basis van verdiepende gesprekken met de opdrachtgever over de aard en achtergronden van het beleidsprobleem is vastgesteld dat de beoogde beleidsdoelstellingen van sociale aard zijn (integratie en emancipatie) en dat de sociale interpretatie van zelfstandige huisvesting leidend is en dat de technische interpretatie (slechts) bruikbaar kan zijn indien deze de sociale interpretatie van zelfstandige huisvesting ondersteunt. Samengevat wordt verstaan onder *zelfstandige huisvesting*:

woonruimte die voldoet aan de bepalingen zoals vastgelegd in de Huisvestingswet, waaronder de aanwezigheid van een eigen voordeur en van eigen voorzieningen (leef- en slaapruiimte, keuken- en sanitaire voorzieningen), die wordt bewoond door de referent, de gezinsmigrant zijnde de partner van de referent en hun kinderen, en niet ook bewoond wordt door de schoonfamilie (schoonouders, zwagers, schoonzussen, neven, nichten enzovoorts).

Voor een nadere analyse inzake deze sociale interpretatie verwijzen wij naar het memo ‘Uitwerking van het instrument’ d.d. 7 juli 2010, opgenomen in bijlage 1.

Passendheid: In hoeverre sluit het beleidsdoel aan bij het beleidsvraagstuk?

Tijdens het onderzoek is geprobeerd vast te stellen in hoeverre het centrale beleidsdoel (het zelfstandig samenleven van gezinsmigrant met referent om zo strafbare feiten en ongewenst gedrag te voorkomen, de emancipatie van de gezinsmigrant te bevorderen en de inburgering van de gezinsmigrant te bevorderen) aansluit bij het beleidsvraagstuk (achterblijvende integratie van gezinsmigranten). Daarbij is geconstateerd dat vooralsnog niet is vast te stellen in hoeverre het beleidsvraagstuk (onvoldoende integratie van nieuwe gezinsmigranten en onderdrukking, opsluiting en geweldsmisdrijven) daadwerkelijk is te verklaren uit of zelfs is te wijten aan het niet beschikken over zelfstandige huisvesting. Met andere woorden, het is niet evident dat er bij gezinsmigranten een logisch verband bestaat tussen het niet beschikken over zelfstandige woonruimte en geweld, onderdrukking en achterblijvende integratie en emancipatie. Omgekeerd kan ook niet worden gesteld dat er aanwijzingen zijn dat er geen verband is of kan zijn tussen het niet beschikken door gezinsmigranten over zelfstandige woonruimte en geweld, onderdrukking en achterblijvende integratie en emancipatie. De aanwijzingen en signalen die tot op heden in de richting van zo'n verband lijken te wijzen, zijn te anekdotisch, te indirect en teveel voor andere interpretaties vatbaar, om in redelijkheid te mogen aannemen dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen het niet-zelfstandig wonen van gezinsmigranten en de achterblijvende integratie van een deel van deze groep.

Effectiviteit: In hoeverre kunnen de beleidsdoelen d.m.v. het instrument bereikt worden?

In het onderzoek is onderzocht in hoeverre het aannemelijk is dat de invoering van een zelfstandige huisvestingseis daadwerkelijk kan bijdragen aan de beoogde beleidsdoelen. Dit heeft geleid tot de conclusie dat de invoering van een zelfstandige huisvestingseis weliswaar *kan* regelen dat de referent zelfstandig samenwonen met de referent, maar dat daarmee nog niet is gezegd dat dit ook zonder meer bijdraagt aan het voorkomen van onderdrukking, opsluiting, en geweldsmisdrijven jegens de gezinsmigrant, of aan het bevorderen van de emancipatie en inburgering van de gezinsmigranten. Een dergelijk verband tussen de inzet van het instrument van de zelfstandige huisvestingseis en het bevorderen van de emancipatie en integratie van gezinsmigranten en het voorkomen van geweld tegen of opsluiting van gezinsmigranten is niet aangetoond of zonder meer aannemelijk.

Er is een aantal redenen om aan te nemen dat zelfs indien de zelfstandige huisvestingseis ervoor zorgt dat gezinnen van gezinsmigranten zelfstandig wonen, de onderliggende doelen niet gehaald zullen worden en de geïdentificeerde problemen niet opgelost worden.

In de eerste plaats kan de gezinsmigrant ook onderdrukt of opgesloten worden of met een geweldsmisdrijf te maken krijgen, als zij/hij zelfstandig samenwoont met de referent. Dit kan enerzijds gebeuren doordat de personen van wie men uitgaat dat zij die negatieve gedragingen vertonen (schoonouders, neven en nichten), ditzelfde gedrag ook zullen kunnen vertonen indien zij niet samenwonen met de gezinsmigrant, maar bijvoorbeeld wel in directe nabijheid, of indien zij op andere wijze invloed uitoefenen op het leven van de gezinsmigrant. Anderzijds kunnen ook de referent zelf of de kinderen negatieve invloed uitoefenen op de gezinsmigrant, hetgeen dan in ieder geval niet voorkomen kan worden met een zelfstandige huisvestingseis.

In de tweede plaats is het van belang te onderkennen dat samenwonen met anderen dan alleen de referent, niet noodzakelijk een negatieve invloed heeft op het welzijn, de emancipatie en de inburgering van de gezinsmigrant. Sterker nog, zelfs het tegenovergestelde is minstens even aannemelijk: het samenwonen met anderen dan alleen de referent kan helpen voorkomen dat de gezinsmigrant in een isolement terechtkomt. Bovendien kunnen de personen met wie de gezinsmigrant nog meer samenwoont haar/hem juist op weg helpen in de Nederlandse samenleving (door te leren, duiden, verklaren en sturen). In dit opzicht moet er dus ook rekening mee gehouden worden dat invoering van de zelfstandige huisvestingseis een negatief effect kan hebben op het welzijn, de emancipatie en de inburgering van gezinsmigranten.

Een derde punt is dat de zelfstandige huisvestingseis alleen van toepassing is op nieuwe gevallen van gezinsmigratie. Op bestaande gevallen van gezinsmigratie, d.w.z. gezinnen die in de voorliggende jaren via gezinshereniging zich hebben gevestigd, is dit instrument niet van toepassing. Naar de vraag in hoeverre de risico's van belemmering van de integratie, onderdrukking, opsluiting en geweldsmisdrijven in gezinnen van gezinsmigranten groter zijn bij nieuwe gevallen van gezinsmigratie dan bij bestaande gevallen is tot op heden geen onderzoek verricht.

Proportionaliteit: In hoeverre het instrument in verhouding tot het beleidsvraagstuk?

Uit het voorgaande is gebleken dat de proportionaliteit van een zelfstandige huisvestingseis als reactie op het beleidsvraagstuk in de praktijk lastig vast te stellen is.

Dit in de eerste plaats omdat betrouwbare systematische informatie over het beleidsvraagstuk niet voorhanden is, met name als het gaat om de grootte van het aantal/aandeel gezinsmigranten dat het slachtoffer is van onderdrukking, opsluiting en/of geweldsmisdrijven. Dit in de tweede plaats omdat een specifieke eis ten aanzien van de gezinssamenstelling waarmee zelfstandig moet worden gewoond juist ook het omgekeerde effect kan bewerkstelligen, namelijk dat de integratie wordt belemmerd.

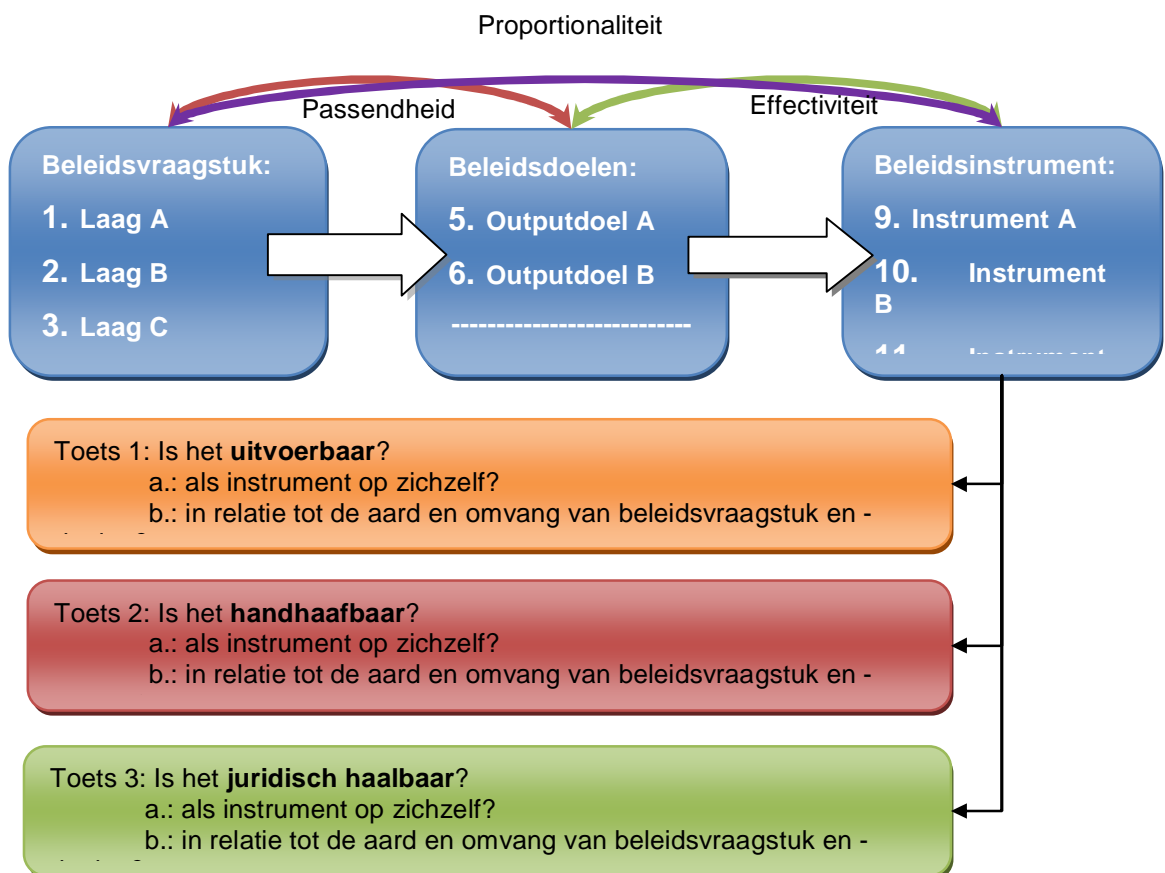
Om op verantwoorde wijze antwoord te geven op de proportionaliteitsvraag, is het dus vooreerst noodzakelijk preciezere inzichten te hebben in de aard en de omvang van het beleidsvraagstuk. Op dit moment is er weliswaar sprake van individuele gevallen waarbij de problematiek inderdaad speelt, maar is er geen duidelijkheid omtrent de schaal waarop dit voorkomt. Juist inzicht in die schaal is noodzakelijk om de proportionaliteit vast te kunnen stellen.

4. Beoordeling uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een zelfstandige huisvestingseis

4.1 Inleiding

De effectiviteit en efficiëntie van een wettelijke maatregel zijn sterk afhankelijk van de praktische uitvoerbaarheid (voor zowel de overheid als burgers) en handhaafbaarheid van de daaruit voortvloeiende verplichtingen. Voor een goede beoordeling van deze aspecten is onder de regie van het ministerie van Justitie de zogenoemde Uitvoerbaarheids- en Handhaafbaarheidstoets ontwikkeld (U&H-toets). Met deze toets zijn de beoogde en niet-beoogde effecten van de ontwerpregelgeving voor de organisaties die met de uitvoering worden geconfronteerd in beeld te brengen en is te bepalen of de praktische uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid geborgd is.

Deze toets is toegepast op de zelfstandige huisvestingseis. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de resultaten daarvan. De focus ligt daarmee op 'Toets 1' en 'Toets 2' van de eerder gepresenteerde beleidstheorie.



In interviews met vertegenwoordigers van organisaties die (mogelijk) een rol gaan spelen in de uitvoering en handhaving van het vereiste zijn we gestructureerd ingegaan op de lijnen waarlangs het instrument uitgevoerd zou kunnen gaan worden en het toezicht op de naleving van de daaruit voortvloeiende verplichtingen. Ook mogelijkheden om de verplichtingen te ontduiken en de aanknopingspunten die er zijn om daar handhavend tegen op te treden, zijn systematisch de revue gepasseerd. Ook hebben we de geïnterviewden gevraagd naar hun oordeel over de 'passendheid' van het instrument binnen hun eigen takenpakket en hun visie op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het huisvestingvereiste.

De begrippen 'uitvoerbaarheid' en 'handhaafbaarheid'

Onder effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid verstaat de U&H-toets het volgende: "de gevolgen die uitvoerende organisaties maar ook burgers en bedrijven zullen ervaren om de nieuwe regelgeving na te leven of uit te voeren. Dit kan worden weergegeven in de mening die betrokken uitvoeringsorganisaties over ontwerpregelgeving hebben. Verder wordt met de handhaafbaarheid ook bedoeld op de verwachte extra handavingsinspanning die zal moeten worden geleverd als de regelgeving naar verwachting niet spontaan wordt nageleefd. Ten slotte worden als uitvoeringsgevolgen ook aangemerkt de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht". De toets is concreet uitgewerkt in de volgende vragen.

1. Welke doelgroep(en) worden met de effecten van de ontwerpregelgeving geconfronteerd en wat is hun omvang?
2. Wat zijn de gevolgen van de ontwerpregelgeving voor de handavingsinzet en de handavingsbehoefte? In het bijzonder gaat het dan om:
 - a. verwachte mate van spontane naleving
 - b. aspecten inzake omvang en mogelijkheden van controle
 - c. aspecten inzake omvang en mogelijkheden van sancties
3. Welke organisaties zullen de regelgeving uitvoeren en handhaven? Wat is hun oordeel over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid alsmede de kosten ervan?
4. Wat zijn de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht (zowel zittende als OM)?

4.2 Uitvoerbaarheid

4.2.1 Definitie van geschikte huisvesting

Een goede uitvoerbaarheid van het vereiste veronderstelt een scherpe definitie en afbakening van het begrip 'zelfstandige huisvesting'. Uit de interviews komt naar voren dat er in grote lijnen overeenstemming is over de technische en sociale interpretaties van het begrip. De uitkomsten zijn samengevat in het navolgende kader.

Woonruimte die voldoet aan de bepalingen zoals vastgelegd in de Huisvestingswet, waaronder de aanwezigheid van een eigen voordeur en van eigen voorzieningen (leef- en slaapruijnte, keuken- en sanitaire voorzieningen), die wordt bewoond door de referent, de gezinsmigrant zijnde de partner van de referent en hun kinderen, en niet ook bewoond wordt door de schoonfamilie (schoonouders, zwagers, schoonzussen, neven, nichten enzovoorts).

Op het eerste gezicht lijkt het hier te gaan om een sluitende definitie. De geïnterviewde vertegenwoordigers van gemeenten wijzen er echter op dat er sprake kan zijn van een grijs gebied. Bijvoorbeeld in studentenwoningen zijn keuken en sanitaire voorzieningen vaak gedeeld. Toch is daar voor specifieke doelgroepen (niet alleen studenten maar ook voor alleenstaanden/starters) sprake van passende huisvesting. Ook kunnen woningen gesplitst zijn in appartementen. De voordeur wordt dan weliswaar gedeeld, maar de overige voorzieningen niet. Daarmee is het lastig om een eenduidige definitie van geschikte huisvesting op te stellen. Gemeenten hanteren ook andere criteria om dat te beoordelen. Dit houdt in dat afwijkende invullingen kunnen bestaan. Niet altijd is direct uit de Gemeentelijke Basis Administratie (hierna: GBA) (of de Basisregistraties Adressen en Gebouwen) af te leiden om wat voor type woning het gaat. Dit nog los van het feit dat woningen zwaar verbouwd kunnen zijn, delen voor andere doeleinden worden gebruikt (bijvoorbeeld werkruimte / opslag) en dergelijke. Ook is het niet eenvoudig om vast te stellen of alleen het gezin de woning bewoond. Hierop gaan we later verder in.

Het voorgaande betekent dat in principe bij iedere aanvraag feitelijk getoetst moet worden of inderdaad sprake is van zelfstandige huisvesting. Ervan uitgaande – conform de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: WAV) waar het overigens om een ‘papieren toets’ gaat – dat gemeenten deze toets uitvoeren, ontstaan onvermijdelijk verschillen in de wijze waarop deze wordt uitgevoerd. Er ontbreken immers niet alleen harde normen om te bepalen of er sprake is van geschikte huisvesting, ook de uitvoering van de toets (administratief of fysiek) is waarschijnlijk vrij (tenzij anders bepaald uiteraard). Dit neemt overigens niet weg dat een dergelijke controle zeer wel mogelijk is maar – zo waarschuwen de gemeenten en de VROM Inspectie – wel tijdrovend. De IND waarschuwt dat ook al snel de privacy van de betrokkenen in het geding is en de controle dus veelal noodgedwongen oppervlakkig zal zijn.

Zelfstandige huisvestingseis bij arbeidsmigratie

Onderdeel van de opdracht is om de zelfstandige huisvestingseis te vergelijken met de zelfstandige huisvestingseis bij arbeidsmigratie (artikel 34 Uitvoeringsbesluit arbeid vreemdelingen). In geval van arbeidsmigratie dient de referent de adresgegevens te overleggen voordat een tewerkstellingsvergunning kan worden verkregen. Los van de adresgegevens dient de referent ook te verklaren dat de huisvesting passend is.

In de praktijk toetst het UVW-werkbedrijf deze eis niet. Op verzoek worden de adresgegevens verstrekt aan de betreffende gemeente zodat deze gericht toezicht kan uitoefenen. De huisvestingseis heeft daarmee het karakter van een signaleringsinstrument (een gemeente weet waar de migranten zitten en kan daardoor gericht toezicht houden op bijvoorbeeld overbewing) en zeker geen ‘inburgeringsdoel’. Weigeringen of het intrekken van de tewerkstellingsvergunningen omdat niet aan de zelfstandige huisvestingseis wordt voldaan komt in de praktijk niet voor.

De sociale interpretatie van de zelfstandige huisvestingseis sluit het intrekken bij een ander huishouden uit, althans stelt verregaande eisen ten aanzien van de samenstelling van het huishouden. Daarom moet scherp gedefinieerd worden bij wie wel/geen inwoning toegestaan is en moet daarop op voorhand een controle uitgevoerd worden. Zonder uitzondering stellen de uitvoerende organisaties dat deze toets niet gebruikelijk is. Niet als principe en niet in de uitvoeringspraktijk.

Verder wijzen verschillende geïnterviewden erop dat zelfstandige huisvesting niet per definitie betekent dat ook feitelijk sprake is van een 'autonoom' huishouden. De sociale controle kan ook bij zelfstandige huisvesting groot zijn. Zo kan de schoonfamilie dichtbij wonen (bijvoorbeeld in portiekwoningen, galerijflats) of anderszins (telefonisch, veelvuldig bezoek) een verstikkende controle uitoefenen. Ook kan sociale druk door andere personen dan de directe familie worden uitgeoefend.

Tot slot voeren deskundigen van de IND en een gemeente aan dat – daargelaten de vraag of er altijd passende huisvesting feitelijk voorhanden is – er valide redenen zijn, zoals een lichamelijke of geestelijke beperking van een van de familieleden of de economische situatie van gezins- en familieleden, om in bredere familiekring te gaan samenwonen. Dat hoeft de integratie niet per definitie te belemmeren. Integendeel, dat kan de integratie juist ook bevorderen.

4.2.2 Praktische toetsing van het vereiste

Door – in geval van gezinsmigratie – een bewijs van zelfstandige huisvesting te eisen zou het voor de IND mogelijk zijn om het vereiste administratief te toetsen. Dit bewijs zou dan kunnen bestaan uit het overleggen van een huur- of koopovereenkomst samen met een verklaring van de gemeente dat de referent waarmee de gezinsmigrant wil gaan samenwonen daadwerkelijk op dat adres ingeschreven staat en er geen directe familie woonachtig is. De IND beoordeelt dan op basis van een enkelvoudige verklaring (ja/nee) van de ketenpartners of aan het vereiste wordt voldaan.

Deze invulling van de toetsing wordt door zowel de IND als de gesproken gemeenten in principe als haalbaar en werkbaar beoordeeld. Wel wordt een aantal kanttekeningen geplaatst. Zo wijst een handhaver van een gemeente er op dat de gevraagde documenten eenvoudig zijn te vervalsen. Bijvoorbeeld blanco huurovereenkomsten zijn eenvoudig van internet te downloaden. Bezwaarlijk is verder dat 'het blind varen' op de GBA wordt afgeraden. Hoewel gemeenten hun best doen om de registratie zo goed mogelijk op de feitelijke situatie aan te laten sluiten, is er – zo beamen alle gesprekspartners – niettemin sprake van (een onbekende mate van) vervuiling. Bovendien is het – blijkens de praktijk – gemeenten niet toegestaan om inschrijvingen in de GBA te weigeren. Medewerking aan deze inschrijving door de reeds op dat ingeschreven (hoofd)bewoners is daarbij niet eens nodig. Verder moet niet worden vergeten dat de toetsing een momentopname is. De migrant kan bij wijze van spreken dezelfde dag nog verhuizen, familieleden in laten trekken of de woonruimte simpelweg niet betrekken (postadressen). De overtuiging dat er sprake moet zijn van meerdere toetsmomenten om een betrouwbaar beeld van de feitelijke situatie te krijgen wordt dan ook breed gedeeld.

Mogelijk alternatieve uitvoering van de zelfstandige huisvestingseis

De werkwijze die gevolgd wordt bij arbeidsmigratie zou – zo suggereert een woonfraude-expert – wellicht ook toegepast kunnen worden bij de gezinsmigranten. De referent dient dan zelf te verklaren dat het gezin zelfstandig gaat wonen. Door vervolgens (op basis van een risico-analyse) gericht groepen van referenten om bewijsstukken te vragen, wordt de uitvoering van het vereiste vereenvoudigd. Wanneer het vermoeden groeit dat geen sprake is van zelfstandige huisvesting kunnen vervolgens toezichthouders op pad gestuurd worden. Deze werkwijze komt overeen met de aanpak die bij de bestrijding van woonfraude wordt gehanteerd. Deze variant genereert minder administratieve lasten en heeft ook een positief effect op de uitvoeringskosten. Voor het overige gelden dezelfde knelpunten.

De IND en het ministerie van Justitie wijzen er op dat het overleggen van documenten niet in lijn is met het beleid om administratieve lasten te verminderen. De insteek van de Wet Modern migratiebeleid¹³ is immers administratieve procedures te vergemakkelijken en de administratieve lasten voor ‘de klanten’ omlaag te brengen. Dit nog los van de grote, onvermijdelijke uitvoeringskosten die uitvoeringsorganisaties zullen moeten maken. Daarbij gaat het onder meer om de volgende elementen.

- De informatie moet verstrekt worden door ketenpartners. Denk bijvoorbeeld aan een verklaring van de gemeente dat de woonruimte daadwerkelijk geschikt is en dat daar geen overige familieleden wonen.
- De informatie moet worden meegenomen in het beoordelingsproces bij aanvragen voor verblijfsvergunningen. Dit vereist aanvullende handelingen voor de beslismedewerkers van de IND.
- Weigering en intrekking van verblijfsvergunningen op basis van dit vereiste en / of bestuurlijke handhaving leidt tot aanvullende bezwaar- en beroepsprocedures, die het primaire proces van de IND zwaarder belasten. Dit niet in de laatste plaats omdat door de beoordelingsvrijheid van gemeenten (wat is zelfstandige huisvesting?) op nationaal niveau spanning met het gelijkheidsbeginsel kan ontstaan.

4.3 Toezicht op en handhaving van de zelfstandige huisvestingseis

4.3.1 Begrippen toezicht en handhaving

De begrippen toezicht en handhaving worden in de praktijk vaak door elkaar gebruikt. Analytisch gezien zijn ze gescheiden maar in de praktijk is er sprake van een vloeiende overgang dan wel een grijs gebied. Daardoor verschillen de definities tussen en soms zelfs binnen organisaties. Teneinde begripsverwarring te voorkomen, bakenen we de begrippen daarom scherp af.

¹³ *Kamerstukken II, 2009/10, 32 175, nr. 2.*

We sluiten daarbij aan bij de Kabinetsnotitie *Kaderstellende visie op toezicht* (2006):

- Onder **toezicht** wordt verstaan: “het *verzamelen* van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vormen van een *oordeel* daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan *intervenieren*”.
- Onder de noemer **handhaving** valt: “het toepassen van strafrechtelijke of bestuursrechtelijke dwangmaatregelen (boete, stillegging, publicatie, bestuursdwang, etc.)”. Het gaat dan met andere woorden om de kernactiviteit interventie.

4.3.2 Toezicht op het zelfstandig huisvestingseis

Gezien het feit dat de zelfstandige huisvestingseis relatief eenvoudig zal zijn te ontduiken, is toezicht op de naleving van belang. Dit temeer om de gesproken toezichthouders verwachten dat er goede redenen kunnen zijn om te trachten de zelfstandige huisvestingseis te ontduiken. Zo is in veel gemeenten de markt voor huurwoningen – ondanks de economische crisis – dusdanig gespannen, dat de wachttijd voor een eigen huurwoning vele jaren bedraagt. Ook kunnen budgettaire overwegingen een rol spelen. Een eigen woning is immers een behoorlijke kostenpost. Tegelijkertijd betekent het op papier hebben van zelfstandige woonruimte nog niet dat de desbetreffende persoon daar ook feitelijk woont.

Dit betekent dat in de praktijk gecontroleerd moet worden of het gezin van de gezinsmigrant op het opgegeven GBA-adres woont en of er ook daadwerkelijk sprake is van zelfstandige huisvesting. Omdat het vereiste verbonden is aan de vergunning en daarmee verplicht is gedurende de gehele looptijd ervan zijn periodieke controles geboden. Zoals gezegd gaat een controle ten slotte om een momentopname.

Zowel de medewerkers van de IND als van de gemeenten die zijn geïnterviewd, zien dergelijke controles niet als een taak waarmee hun organisatie belast kan worden. De IND heeft geen ‘inspecteurs te velde’ in dienst. Daarmee sluit de onderhavige nieuwe toezichtstaak niet aan bij de wijze waarop nu toezicht wordt uitgeoefend (administratief). Gemeenten houden weliswaar toezicht op onder andere onrechtmatige bewoning (overbewoning, illegale onderhuur en dergelijke) maar benadrukken dat dit vooral incident gestuurd vanuit het perspectief van veiligheid en openbare orde plaats vindt. Signalen over bijvoorbeeld geluidsoverlast, stank of onveilige situaties zijn redenen om gericht toezicht te houden. Dat is voor de gemeente een geheel ander probleemperspectief dan dat van de gezinsmigrant die in strijd met de zelfstandige huisvestingseis samenwoont. Het toezicht op de naleving van de zelfstandige huisvestingseis vraagt een fundamenteel andere toezichtaanpak en een wezenlijk andere wijze van kijken. Het gaat hierbij niet zo zeer om de beoordeling van technische criteria, maar van sociale criteria: wie is op welke wijze familie van elkaar? De verwachting is dat de aanpak hiervan geen hoge prioriteit zal krijgen, te meer omdat de effectiviteit van de huisvestingseis niet hoog wordt ingeschat. Bovendien wijzen gemeenten erop dat een extra taak haaks staat op de verwachte bezuinigingen van de komende jaren.

De toezichthouders stellen zonder uitzondering dat toezicht op de zelfstandige huisvestingseis zeer lastig zal zijn. De ervaring leert – bijvoorbeeld bij bijstandsfraude – dat het zeer tijdrovend is om vast te stellen dat iemand wel of juist niet in de betreffende woning woont. Iemand kan voor langere tijd een logé over de vloer hebben of aan het logeren zijn. Of de schoonfamilie brengt de dag en avond door bij het gezin maar zegt elders te overnachten. Stuk voor stuk situaties die niet eenvoudig aan te tonen zijn. Slechts door langdurig posten en eventuele huisbezoeken kunnen aanwijzingen worden verkregen. Ter indicatie: een full time inspecteur in dienst bij een gemeente kan per jaar circa 350 adressen bezoeken. Daarbij is het overigens de vraag of de toezichthouder ook een huisbezoek af kan dwingen (binnentreden tegen de wil van de bewoner, huisrecht). Hiervoor is een schriftelijke machtiging (van in dit geval waarschijnlijk de burgemeester) vereist. Het is – zo merkt een gemeentelijke toezichthouder op – zeer de vraag of een mogelijke overtreding van de zelfstandige huisvestingseis een dergelijke inbreuk op de privacy rechtvaardigt (zie hiervoor ook hoofdstuk 5). In dat geval wordt het toezicht nog eens extra bemoeilijkt.

4.3.3 Handhaving van het vereiste

Wanneer uit het toezicht blijkt dat er geen sprake is van zelfstandige huisvesting is handhavend optreden aan de orde. Dat kan uiteenlopen van een waarschuwing (goed gesprek) tot een bestuurlijke sanctie. Wanneer daadwerkelijk gesanctioneerd wordt, is het van belang dat de overtreding ‘hard’ wordt aangetoond zodat de sanctie ook bij een rechterlijke toets overeind blijft. De IND trekt hier een parallel met schijnhuwelijken. De ervaring daarbij is dat rechters zeer kritisch zijn op het leveren van voldoende bewijzen. De gesproken handhavers achten de mogelijkheid om tot juridisch waterdicht bewijs te komen daarom bijzonder klein. Slechts wanneer iemand expliciet erkent zich niet aan de verplichting te hebben gehouden, is de zaak rond te krijgen. In andere gevallen – zo is de breed uitgesproken verwachting – zal een rechter niet snel met de handhaver mee gaan. Het is simpelweg te eenvoudig om twijfel te zaaien. Zoals een woonfraude-expert stelde: *“Het juridische spoor werkt niet”*. Aan de andere kant constateerde hij wel dat een ‘goed gesprek’ in geval van woonfraude in de regel vaak voldoende is. Naar schatting 80% van de fraudeurs kiest dan eieren voor zijn geld. Hierbij tekenen we wel aan dat het hierbij gaat om illegale onderhuur en overbewoning.

Een ander punt betreft de sanctie. De vraag is wat een passende sanctie op overtreding van de zelfstandige huisvestingseis zou moeten zijn en tot wie die sanctie zich moet richten. Een logische sanctie lijkt te zijn dat de verblijfsvergunning van de gezinsmigrant wordt ingetrokken. De vraag is echter of het de gezinsmigrant is die zich niet aan de verplichtingen houdt. Dat roept bij nagenoeg alle gesprekspartners de vraag op of niet de verkeerde persoon wordt gestraft, namelijk de persoon die men eigenlijk wil beschermen. Ook moet worden betwijfeld of deze sanctie wel proportioneel is en of deze voor de rechter stand zal houden. Zie hierover ook hoofdstuk 5.

Gemeenten zien nog een ander probleem. Om de overtreding direct te beëindigen, zou het gezin (deels) uit huis gezet moeten worden. Daarmee staan gemeenten voor de opgave om per direct alternatieve huisvesting te regelen. Dit doorkruist het zorgvuldig gevoerde woonbeleid met voorrangsgroepen en dergelijke. Zeker in steden met lange wachttijden zal dit grote problemen opleveren.

Mogelijk zou gewerkt kunnen worden met een bestuurlijke boete (vergelijk artikel 55a van de Vreemdelingenwet), op te leggen aan de referent. Ook daarbij kan de vraag worden gesteld of dit nu het middel is om naleving van de huisvestingseis af te dwingen. De door samen te wonen uitgespaarde huur- of hypotheeklasten zullen vaak vele malen hoger zijn dan de opgelegde boete. Zeker in combinatie met de geringe pakkans is het financiële risico dat men loopt zeer gering. Dit nog los van de vraag – zo stelt een woonfraude-expert – of met het opleggen van een bestuurlijke boete de ongewenste situatie beëindigd wordt. Wellicht ligt het opleggen van een last onder dwangsom meer voor de hand.

4.4 Conclusies

De voorgaande paragrafen leiden tot de volgende conclusies over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het instrument zelfstandige huisvestingseis.

1. Het instrument is naar verwachting moeilijk uitvoerbaar

Het instrument is moeilijk uitvoerbaar omdat een administratieve toets niet voldoende is en een tijdrovende feitelijke controle noodzakelijk is om het instrument geen ‘papieren tijger’ te laten zijn. Er zijn immers legio manieren om de verplichting te ontduiken die administratief niet zichtbaar zijn.

2. Het instrument is naar verwachting moeilijk handhaafbaar

Het instrument is moeilijk handhaafbaar omdat het – naast de hoge uitvoeringskosten van het toezicht – nog maar zeer de vraag is of de benodigde informatie om het naleefgedrag te bepalen ook verzameld kan worden. Een disproportionele inbreuk op de privacy ligt op de loer. Mogelijk kan een toezichthouder een vermoeden van niet-naleving ontwikkelen en deels onderbouwen. Het opbouwen van een harde zaak zal slechts bij hoge uitzondering slagen. Zelfs dan is nog de vraag of sanctionerend optreden effect zal sorteren (in geval van een boete). Intrekken van de tijdelijke vergunning is dusdanig buiten proporties dat nooit voor de rechter staande zal houden. Daar staat tegenover dat de handhaver met een dwingend gesprek mogelijk de ongewenste situatie kan beëindigen. Dwang- en sanctiemaatregelen lijken niet aan de orde, althans zeer moeilijk toepasbaar.

3. Het instrument mist draagvlak onder de ketenpartners

Los van deze fundamentele problemen geldt dat het draagvlak voor de maatregel bij de voor de hand liggende uitvoerende organisaties minimaal is. Niet alleen plaatsen ze grote vraagtekens bij de effectiviteit van het instrument ook zijn ze duidelijk over de prioriteit die ze het toezicht en de handhaving zullen geven. Men twijfelt aan de omvang van het probleem en is van mening dat de taken die met de uitvoering, het toezicht en de handhaving samenhangen, niet past in het huidige takenpakket. Bovendien vreest men een toename van de administratieve lasten en de uitvoeringskosten. Daarmee verwordt het instrument – zelfs wanneer de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid wel op orde zouden zijn – tot een dure, dode letter.

4. *Een andere – eenvoudiger – vorm van een huisvestingseis lost de problemen voor de uitvoering en handhaving niet op*

Een meer eenvoudige vorm van een huisvestingseis ('dak boven het hoofd') of een technische interpretatie ('passende huisvesting') lost de hierboven geschetste uitvoerings- en handhavingsproblemen niet op. Slechts de administratieve toets wordt daarmee vereenvoudigd. Een gegeven blijft echter dat de GBA niet waterdicht is en dat een periodieke praktijktoets noodzakelijk blijft. Het geringe draagvlak voor het instrument, de vraagtekens rond de effectiviteit en de slechte uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid blijven daarmee overeind.

5. *Geen hoge verwachting van spontane normnaleving*

Een slechte uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid betekenen niet per definitie dat de norm van zelfstandige huisvesting voor huwelijksmigranten niet spontaan zou worden nageleefd. Hoewel we geen onderzoek hebben gedaan naar de verwachte mate van spontane naleving van de zelfstandige huisvestingseis zijn wij – redenerend vanuit algemene wetenschappelijke inzichten over normnaleving – daarover niet al te optimistisch.

Op zichzelf mag men verwachten dat als de overheid een nieuwe norm uitvaardigt en als daarover helder wordt gecommuniceerd bij betrokkenen in beginsel altijd een aanzienlijke mate van bereidheid zal bestaan om deze norm direct na te leven. Dit klemt te meer als deze norm ook de vorm heeft van een voorwaarde waaronder verblijf in Nederland is toegestaan. Immers, er bestaat bij zo'n constructie altijd enig besef dat het niet voldoen aan die voorwaarde consequenties kan hebben voor het recht op verblijf of anderszins.

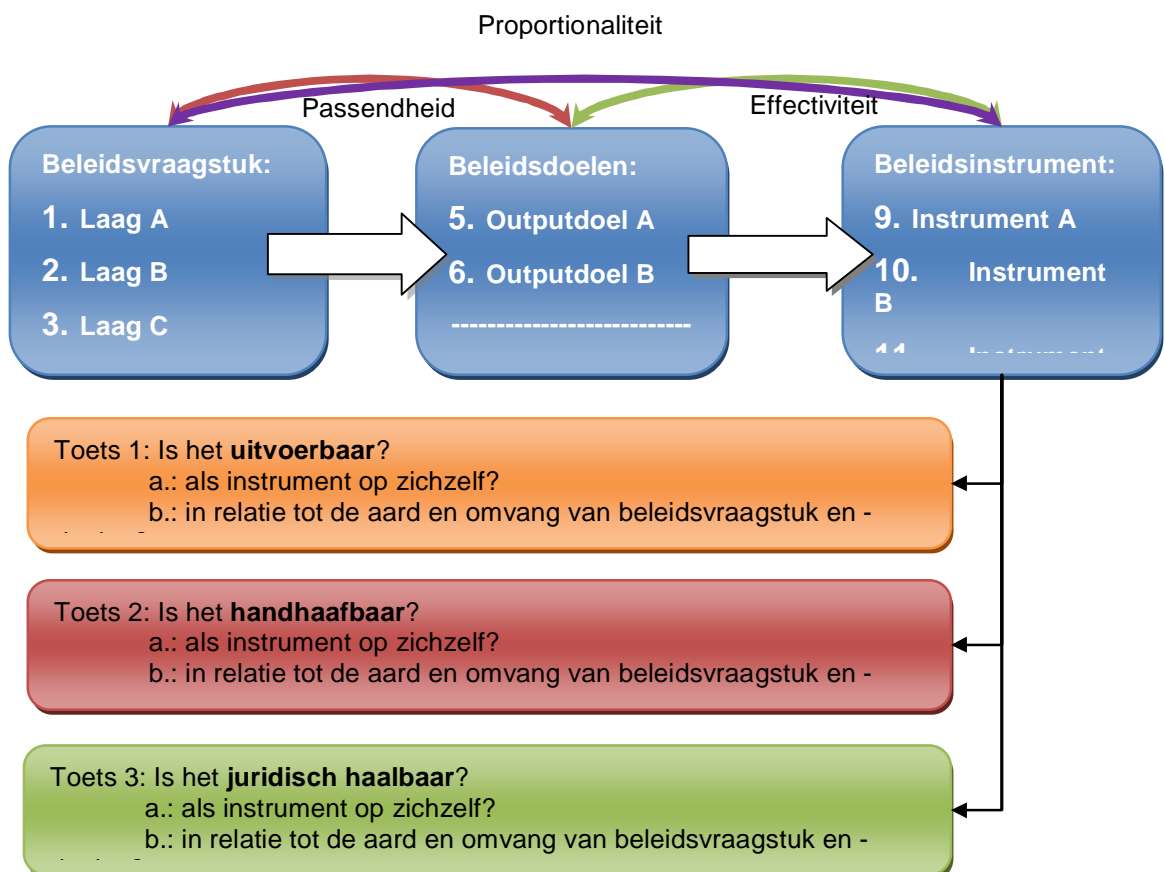
Tegelijkertijd is het van belang te onderkennen dat de mate van spontane normnaleving door praktische en meer principiële factoren kan tegenvallen. Een praktische factor hierbij is de mate waarin de norm gemakkelijk kan worden nageleefd. Hier speelt de in de praktijk beperkte beschikbaarheid van passende woonruimte onder meer een rol. Een andere belangrijke voorspeller voor normnaleving is de mate waarin een bepaling aansluit bij de cultuur van de groep waarop de norm betrekking heeft. Een breed gedragen norm wordt grotendeels automatisch nageleefd. Een meer principiële beperkende factor is gelegen in de te verwachten consequenties van het niet naleven van de norm. Indien bekend wordt dat er maar beperkte mogelijkheden zijn voor de handhaving van de zelfstandige huisvestingseis en dat deze mogelijkheden geringe consequenties zullen hebben voor de overtreders, nemen de waarde en het belang van de norm af en zullen betrokkenen zich minder aantrekken van de norm.

5. Beoordeling van de juridische toelaatbaarheid van de zelfstandige huisvestingseis

5.1 Inleiding

De effectiviteit en efficiëntie van een wettelijke maatregel zijn niet alleen afhankelijk van de praktische uitvoerbaarheid (voor zowel de overheid als burgers) en handhaafbaarheid van de daaruit voortvloeiende verplichtingen, maar ook van de juridische toelaatbaarheid. Voor zover met zo'n maatregel de rechten van de betrokken burgers worden geraakt staan daarbij ook de subsidiariteit en de proportionaliteit van de maatregel centraal.

De zelfstandige huisvestingseis is beoordeeld op de juridische toelaatbaarheid, met inbegrip van de proportionaliteit en subsidiariteit. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de resultaten van deze beoordeling. De focus ligt daarmee op 'Toets 3' zoals toegelicht in hoofdstuk 3.



Voor de beoordeling van de juridische toelaatbaarheid van de zelfstandige huisvestingseis is een juridisch kader ontwikkeld. Zie hiervoor nader bijlage 2.

Vervolgens is mede aan de hand van het memo 'Uitwerking van het instrument' aan twee externe juridisch experts op het terrein van het vreemdelingenrecht en de mensenrechten een opinie gevraagd over de juridische toelaatbaarheid van de zelfstandige huisvestingseis. Zie hiervoor nader bijlage 3. Dit juridisch kader en dit expertoordeel zijn de uitgangspunten geweest voor de inhoud van dit hoofdstuk.

5.2 Juridisch kader

Het juridisch kader voor deze opdracht valt uiteen in drie onderdelen, namelijk:

1. **Het nationale immigratierecht, *waarbinnen* het instrument moet worden vormgegeven, waaronder het recent door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel Modern migratiebeleid.**
2. **Het Europese recht ten aanzien van gezinshereniging en vrij verkeer van personen waar een dergelijk instrument geen inbreuk op mag maken, waaronder het recht op vrij verkeer van personen (artikel 45 t/m 49 VwEU), richtlijn 2003/86/EG, en richtlijn 2004/38/EG**
3. **Grond- en mensenrechten die bij de in- en uitvoering van een dergelijk recht in achtgenomen moeten worden, in het bijzonder artikel 8 en artikel 12 van het EVRM.**

5.2.1 Nationaal immigratierecht

Het nationale immigratierecht is het rechtsgebied waarbinnen de zelfstandige huisvestingseis moet worden vormgegeven. Preciezer geformuleerd: de zelfstandige huisvestingseis zal, zo is reeds in hoofdstuk 1 aangegeven, als wettelijke voorwaarde moeten worden gesteld aan diegenen die als referent ten behoeve van gezinsmigratie worden aangemerkt. Referenten ten behoeve van gezinsmigratie kunnen in verschillende familierechtelijke relaties staan tot de gezinsmigrant. Gelet op de analyse van het beleidsvraagstuk is het echter de bedoeling dat de zelfstandige huisvestingseis zich richt op diegenen die als referent optreden om de komst van een (huwelijks-) partner/echtgeno(o)t(e) naar Nederland mogelijk te maken.

Het nationale vreemdelingenrecht (inclusief de constructie van de referent) wordt thans geregeld in de Vreemdelingenwet en de bijbehorende regelgeving, waaronder het Vreemdelingenbesluit, de Vreemdelingencirculaire en het Voorschrift Vreemdelingen. De zelfstandige huisvestingseis moet derhalve in deze wet-en regelgeving worden verankerd en dus ook passen binnen dat stelsel. Weliswaar geeft het stelsel van vreemdelingenrechtelijke wet- en regelgeving in enkele gevallen uitvoering aan Europese en internationale normen, maar als zodanig betreft het nationale wet- en regelgeving, die dus, vooropgesteld dat de voorgeschreven procedures worden gevolgd, te wijzigen valt. Derhalve is bij een juridische toets niet alleen sprake van een juridische haalbaarheidstoets, maar mede of misschien nog wel in de eerste plaats van een wetgevingstechnische toets mede gelet op de wetgevingskwaliteit. Het gaat dus om de passendheid van de zelfstandige huisvestingseis binnen het gehele stelsel van de Vreemdelingenwet en bijbehorende regelgeving en de wijze waarop de zelfstandige huisvestingseis aansluit bij de huidige voorwaarden en procedures ten aanzien van gezinsmigratie.

5.2.2 Unierecht

Het Europese- of Unierecht ten aanzien van dit instrument valt uiteen in twee verschillende elementen met ieder hun eigen kenmerken.

Richtlijnen 2004/38/EG en 2003/86/EG

In de eerste plaats gelden het Europees verdragenrecht en wet- en regelgeving van de Europese wetgever op het terrein van vrij verkeer. Vooral van belang zijn de richtlijnen 2004/38/EG (langdurig ingezetenen) en de richtlijn 2003/86/EG (gezinshereniging).

Deze richtlijnen zijn van belang omdat zij een normatief kader geven waarbinnen de lidstaat (in casu Nederland) moet blijven bij het uitvaardigen van eigen wet- en regelgeving. Immers bij eventuele botsing tussen nationaal recht en Unierecht prevaleert het laatste. Mocht reeds in de fase voorafgaande aan het realiseren van nationale wet- en regelgeving komen vast te staan, dat het Unierecht een bepaald nationaal instrument niet toestaat, dan kan die strijdigheid alleen worden weggenomen door aanpassing van het Europese recht. Hiervoor moeten uiteraard de procedurele regels voor de totstandkoming van Europese wet- en regelgeving in acht worden genomen en zijn de vereiste meerderheden in Raad en Europees Parlement nodig.

Associatieovereenkomsten

Ook associatieovereenkomsten kunnen van belang zijn voor het voorgestelde instrument. Immers indien een associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en een derde staat bepaalde eisen aan immigranten/immigratie uit dat derde land niet toelaat, dan kan een nationale maatregel aan de burgers niet worden tegengeworpen. Dit staat dus los van de vraag of het Europese recht als zodanig een bepaalde nationale maatregel toelaat.

Associatieovereenkomsten zijn vanwege hun karakter anders dan 'gewoon' Europees recht. Het gaat ten slotte om een volkenrechtelijk verdrag tussen de EU en een derde staat. De associatieovereenkomst kan derhalve niet eenzijdig worden gewijzigd door de EU, maar vereist de medewerking van die lidstaat.

Een onderzoek naar alle associatieovereenkomsten tussen de EU en andere staten was in het kader van dit onderzoek niet mogelijk. Bij wijze van voorbeeld is daarom in het juridisch kader ingegaan op de associatieovereenkomst met Turkije.

5.3 Grondrechten: EVRM

Omdat artikel 120 van de Nederlandse grondwet zich tegen constitutionele toetsing verzet, en omdat van alle internationale mensenrechten verdragen (wetten kunnen wel aan verdragen worden getoetst) het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) het meest belangrijke is, staat het EVRM centraal bij het grondrechtelijke kader. Hierbij komt dat ook het VwEU verwijst naar het EVRM.

Het EVRM wordt in de nationale rechtspraak toegepast door de nationale rechters. De hoogste autoriteit bij de interpretatie is echter het Europese Hof van de Rechten van de Mens (EHRM).

Aangezien het EHRM individuele klachten kan horen, is het ook voor nationale rechters van groot belang niet al te ver af te wijken van de interpretatie van het EHRM.

Het EVRM is een volkenrechtelijk verdrag, dat in het kader van de Raad van Europa (*Council of Europe*) is aangenomen, daarom kan Nederland de inhoud en betekenis van grondrechten niet eenzijdig wijzigen. In het verleden is het EVRM meerdere keren met protocollen aangevuld, die niet in alle gevallen door alle lidstaten (meteen) werden ondertekend. Maar om de werking van een bepaald grondrecht te beperken is wijziging van het EVRM zelf en dus de medewerking van alle betrokken lidstaten vereist. Soms neemt het Comité van Ministers resoluties aan om de voorkeur uit te spreken voor de interpretatie van een bepaald grondrecht in bepaalde situaties. Dergelijke resoluties kunnen van invloed zijn op de interpretatie van het EHRM, maar aangezien het EHRM een onafhankelijke rechter is, is het niet verplicht die interpretatie over te nemen.

De grondrechten waar wij in dit onderzoek mee te maken hebben zijn niet absoluut. Dat wil zeggen dat een lidstaat, indien de van toepassing zijnde beperkingsclausules in acht worden genomen, de werking van het grondrecht kan beperken. Dat betekent dus, dat een lidstaat die een bepaalde maatregel wil nemen, die in beginsel indruist tegen een grondrecht, met de grootst mogelijke zorgvuldigheid de beperkingsclausule dient toe te passen, om op een later moment de rechterlijke toets te kunnen doorstaan.

Samenvattend

Het nationale vreemdelingenrechtelijke kader is vooral belangrijk voor de inbedding van het voorgestelde instrument. Voor zover bepaalde elementen van het instrument in dat kader zouden botsen met het Unierecht, kunnen die botsingen door de nationale wetgever door middel van wijziging van het nationale recht worden weggenomen. Het Unierecht is van belang omdat lidstaten dit recht ook bij nationale wetgeving in acht moeten nemen. Voor zover het betreffende Unierecht uit richtlijnen/ verordeningen bestaat, is wijziging door de Europese wetgever mogelijk. Voor zover het gaat om de grondleggende verdragen en associatie-overeenkomst is het kader statischer, omdat instemming van alles lidstaten/verdragspartijen nodig is. Het grondrechtelijk kader in de vorm van het EVRM is evenals de grondleggende verdragen van de EU een verhoudingsgewijs statisch kader, en dus minder makkelijk te wijzigen.

5.4 Beoordeling van het voorgestelde instrument aan de hand van het kader

Conform de onderzoeksopdracht is de zelfstandige huisvestingseis getoetst door juridische specialisten op de desbetreffende terreinen. Met nadruk zij erop gewezen dat het bij die toetsing ging om een instrument dat aan de referent verplichtingen ten aanzien van de samenstelling van het huishouden zou opleggen. Alternatieve vormen van het instrument, zoals bijvoorbeeld een eis ten aanzien van louter het hebben van een woning (een 'eenvoudige' huisvestingseis), of een eis aan het aantal vierkante meter per bewoner (een meer technische invulling van een huisvestingseis) zijn derhalve niet door de experts aan een toets onderworpen. Dit neemt niet weg, dat enkele door de experts geformuleerde conclusies ook voor alternatieven van belang zijn. In deze paragraaf wordt daarom slechts stilgestaan bij de uitkomsten van de beoordeling van de zelfstandige huisvestingseis.

5.4.1 Conclusies van de juridische toets

Nationaal immigratierecht

De experts komen tot de conclusie dat op grond van het bestaande Nederlandse immigratierecht is inpassing van een zelfstandige huisvestingseis bij gezinshereniging of -vorming door echtgenoten of partners mogelijk is. Dat is ook het geval onder de Wet modern migratiebeleid.

Unierecht

Op grond van de Richtlijn verblijfsrecht van Unieburgers mogen lidstaten geen huisvestingseisen aan gezinshereniging of -vorming door echtgenoten of partners stellen. De Richtlijn langdurig ingezetene biedt ook geen grondslag voor het stellen van een eis van zelfstandige huisvesting. Andere richtlijnen zoals de richtlijn voor onderzoekers, studenten of hooggekwalificeerde werknemers bieden geen ruimte voor het stellen van een huisvestingseis anders dan de Richtlijn Gezinshereniging voorschrijft. De Richtlijn Gezinshereniging laat wel ruimte voor het hanteren van een eis omtrent de passendheid van huisvesting, maar laat geen ruimte voor het stellen van een *zelfstandige* huisvestingseis, te weten een huisvestingseis waarbij eisen aan de samenstelling van het huishouden worden gesteld. De tekst van de richtlijn, luidt in dit verband als volgt:

(Artikel 7, eerste lid, onder a):

“Bij de indiening van het verzoek tot gezinshereniging kan de betrokken lidstaat de persoon die het verzoek heeft ingediend, verzoeken het bewijs te leveren dat de gezinshereniger beschikt over:

- a) huisvesting die in de betrokken regio als normaal beschouwd wordt voor een vergelijkbaar gezin en die voldoet aan de algemene normen inzake veiligheid en hygiëne welke in de betrokken lidstaat gelden;*
- b) ...”*

Bestudering van de tekst van dit artikel van de richtlijn laat zien dat de eisen die op grond van dit artikel kunnen worden gesteld betrekking hebben op de huisvesting als zodanig (het beschikken over huisvesting die aan bepaalde technische criteria voldoet) en niet op de bewoners die van die huisvesting gebruik willen maken of op de samenstelling van het gezin van de bewoners. In de volgende paragraaf bespreken wij de toepassing van deze voorwaarde door de Bondsrepubliek Duitsland, waaruit ook blijkt dat het gaat om eisen gesteld aan de huisvesting als zodanig en niet aan de bewoners.

Op grond van de Associatieovereenkomst tussen de EU en Turkije mogen geen huisvestingseisen worden gesteld aan Turkse werknemers die gezinshereniging of -vorming met echtgenoot of partner beogen of aan de huisvesting die deze personen willen betrekken.

EVRM

De experts komen tot de conclusie dat het voorgestelde instrument op verschillende manieren inbreuk maakt op het recht op eerbiediging van gezinsleven, dat wordt beschermd door artikel 8 EVRM. Daarbij is van belang dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een ruime opvatting hanteert van het begrip “gezinsleven”. Een inbreuk op het recht op eerbiediging van gezinsleven kan in beginsel worden gerechtvaardigd met een beroep op het tweede lid van artikel 8 EVRM.

De experts twifelen echter of het voorgestelde instrument kan worden gerechtvaardigd op basis van het tweede lid. Op grond van de aangeleverde cijfers en informatie ten aanzien van het beleidsvraagstuk, is men van oordeel dat het twijfelachtig is of er sprake is van een *pressing social need* om de eis te hanteren. Ook betwijfelen de experts of de voorgestelde maatregel aan het subsidiariteitsbeginsel voldoet.

Van belang is ten slotte dat verwacht wordt dat het EHRM zal oordelen dat artikel 8 EVRM zich tegen een sanctie verzet waarbij een eerder verleende verblijfsvergunning wordt ingetrokken als blijkt dat de betrokkenen niet langer over zelfstandige huisvesting beschikken, en uitzetting volgt. Deze conclusie is ook van belang voor mogelijke alternatieve instrumenten.

In ieder geval is bij beslissingen over zowel toelating als bij mogelijke uitzetting een geïndividualiseerde toets vereist, waarbij alle omstandigheden van het geval worden betrokken. Bij een dergelijke belangenafweging moet veel gewicht worden toegekend aan “the best interests of the child”, zo het stel op dat moment kinderen heeft. Dezelfde eisen worden gehanteerd door het EU Hof van Justitie op grond van de artikelen 5 en 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

5.5 Betekenis van het expertoordeel voor de onderzoeksvragen

5.5.1 Ten aanzien van welk instrument gelden de bevindingen?

Het is belang om erop te wijzen dat de experts slechts één variant van de huisvestingseis aan een juridische toets hebben onderworpen, namelijk die variant waarbij eisen worden gesteld aan de samenstelling van het huishouden (de zelfstandige huisvestingseis). Alhoewel deze juridische analyse hier en daar voor mogelijke alternatieve varianten van de huisvestingseis van belang is, leidt dit juridisch oordeel niet tot de conclusie dat alle mogelijke varianten van een huisvestingseis op dezelfde problemen of belemmeringen stuiten als die zijn aangetroffen voor de zelfstandige huisvestingseis. In tegendeel, de Richtlijn Gezinshereniging maakt het uitdrukkelijk mogelijk eisen te stellen aan passende huisvesting. In het kader van het onderzoek is dan ook kennis genomen van de verankering van dit huisvestingsvereiste in het Duitse *Aufenthaltsgesetz*. De volgende Engelse vertaling van de *Paragraphen* (artikelen/secties) 2 en 29 behelst die verankering.

Section 2

Definitions

...

(4) The space which is required to accommodate a person in need of accommodation in state subsidised welfare housing shall constitute sufficient living space. Living space which does not comply with the statutory provisions for Germans with regard to condition and occupancy is not adequate for foreigners, either. Children up to the age of two are not included in calculation of the sufficient living space for the accommodation of families.

Section 29

Subsequent immigration of dependents to join a foreigner

(1) For the purposes of subsequent immigration to join a foreigner,

1. the foreigner must possess a settlement permit, EC long-term residence permit or residence permit and
2. sufficient living space must be available.

(2) The requirements of Section 5 (1), no. 1 and sub-section 1, no. 2 may be waived in the case of
[Volgt opsomming van uitzonderingen]

Passende huisvesting wordt in een beleidsrichtlijn (*Verwaltungsvoorschrift*) als volgt gedefinieerd:

2.4 Ausreichender Wohnraum

2.4.0 Der Wohnraum muss einer menschenwürdigen Unterbringung dienen. Eine abgeschlossene Wohnung wird jedoch nicht verlangt.

Die Voraussetzung „ausreichend“ bezieht sich auf zwei Faktoren: die Beschaffenheit und Belegung, d. h. die Größe der Wohnung im Hinblick auf die Zahl der Bewohner. Die Obergrenze bildet das Sozialwohnungsniveau, d. h. es darf keine bessere Ausstattung verlangt werden, als sie auch typischerweise Sozialwohnungen in der jeweils entsprechenden Region aufweisen. Die Untergrenze bilden die auch für Deutsche geltenden Rechtsvorschriften der Länder, also z. B. die Wohnungsaufsichtsgesetze oder in Ermangelung solcher Gesetze das allgemeine Polizei- bzw. Ordnungsrecht.

2.4.2 Ausreichender Wohnraum ist – unbeschadet landesrechtlicher Regelungen – stets vorhanden, wenn für jedes Familienmitglied über sechs Jahren zwölf Quadratmeter und für jedes Familienmitglied unter sechs Jahren zehn Quadratmeter Wohnfläche zur Verfügung stehen und Nebenräume (Küche, Bad, WC) in angemessenem Umfang mitbenutzt werden können. Eine Unterschreitung dieser Wohnungsgröße um etwa zehn Prozent ist unschädlich. Wohnräume, die von Dritten mitbenutzt werden, bleiben grundsätzlich außer Betracht; mitbenutzte Nebenräume können berücksichtigt werden.

Een dergelijke eis voor passende huisvesting wordt naar verwachting onder artikel 8 van het EVRM heel anders (welwillender) beoordeeld, dan een eis die ziet op de samenstelling van het huishouden.

5.5.2 Welke lessen biedt de juridische beoordeling voor alternatieve instrumenten

Ofschoon de hiervoor beschreven juridische beoordeling slechts ziet op één variant van de huisvestingseis (de zelfstandige huisvestingseis) is een aantal algemene lessen te formuleren die ook voor andere varianten van de huisvestingseis van belang zijn.

Met name de beoordeling in het licht van artikel 8 EVRM maakt duidelijk, dat de samenhang tussen analyse van het beleidsvraagstuk, formulering van de beleidsdoelen en uitwerking daarvan in een instrument moet staan als een huis.

Het expertmemo maakt duidelijk dat de beperking van een grondrecht alleen dan wordt toegestaan wanneer er sprake is van een *pressing social need*. Het is dus van groot belang om de grootte van het beleidsvraagstuk in kaart te brengen en te kunnen relateren aan de algemene cijfers over gezinsmigratie. Op basis hiervan moeten duidelijke en ondubbelzinnige beleidsdoelen worden geformuleerd. Wanneer die doelen met elkaar strijdig zijn of onvoldoende verband houden met het beleidsvraagstuk of met het gekozen instrument, is het instrument ook in juridisch opzicht minder goed te verdedigen. Bij de uitwerking van de beleidsdoelen in instrumenten moet ten slotte erop worden gelet dat deze proportioneel zijn aan beleidsvraagstuk, beleidsdoel en de eventuele inbreuk op een grondrecht. Maar het instrument moet ook daadwerkelijk een bijdrage leveren aan realisatie van het beleidsdoel.

Een en ander laat zich goed toelichten aan de hand van een sanctie voor niet-naleving van een zelfstandige huisvestingseis. Zoals uit het expertmemo blijkt is uitzetting van een partner/ouder nadat er reeds gezinsleven in Nederland heeft plaatsgevonden maar moeilijk verdedigbaar onder artikel 8, tweede lid EVRM. Maar uitzetting verdraagt zich ook moeizaam met het onderkende beleidsvraagstuk (potentiële onderdrukking, geweld, belemmering van de integratie). Een andere sanctie (bijvoorbeeld een bestuurlijke boete), die beter past bij het onderkende beleidsvraagstuk, en vooral ook geëxpliciteerde beleidsdoelen, heeft mogelijk ook minder impact heeft op de voortzetting van het gezinsleven, en is daarom ook minder problematisch in het licht van artikel 8 EVRM. In hoofdstuk 4 is overigens wel aangegeven dat het effect daarvan overigens beperkt kan zijn.

5.5.3 Hoe onoverkoombaar zijn de onderkende juridische belemmeringen?

In de vorige paragraaf is reeds stilgestaan bij de vraag of eventuele juridische belemmeringen zijn weg te nemen. Voor de zelfstandige huisvestingseis geldt het volgende ten aanzien van de juridische mogelijkheden en de wijziging van de geldende kaders:

- Het nationale immigratierecht werpt geen belemmeringen op, maar zo die er zouden zijn, is dit relatief eenvoudig te wijzigen.
- Europese richtlijnen werpen enkele belemmeringen op. Die richtlijnen zijn door de Europese wetgever te wijzigen, hiervoor is draagvlak binnen de Europese instituties vereist.
- Het associatieverdrag met Turkije werpt enkele belemmeringen op en is een relatief statisch kader, omdat het hier gaat om een volkenrechtelijk verdrag. Eventuele wijziging vereist draagvlak bij alle partijen.
- Het EVRM werpt enkele belemmeringen op, en is een relatief statisch kader, omdat het hier gaat om een volkenrechtelijk verdrag. Eventuele wijziging vereist draagvlak bij alle partijen.

Indien de Nederlandse regering zou willen proberen alle besproken juridische kaders te wijzigen, om het onderzochte instrument in te voeren, zullen andere partijen moeten meewerken.

Mogelijk zullen andere partijen dan de vraag stellen, of de omvang van het beleidsvraagstuk de aanpassing van de juridische kaders rechtvaardigt, zeker als het daarbij gaat om volkenrechtelijke kaders. Ook zal men zeker de vraag moeten beantwoorden of andere instrumenten, die wel mogelijk zijn binnen bestaande kaders, niet evengoed kunnen bijdragen aan realisatie van de beleidsdoelen. Met andere woorden, ook een politiek beïnvloedingsproces op het interstatelijke / Europese vlak vereist een coherente argumentatie ten aanzien van beleidsvraagstuk, beleidsdoelen en instrument.

5.6 Conclusies en samenvatting juridische mogelijkheden

In dit hoofdstuk is beschreven welke juridische kaders van belang zijn voor de zelfstandige huisvestingseis, wat een toets aan die kaders oplevert en welke betekenis een en ander heeft voor de onderzoeksvraag.

De belangrijkste kaders zijn het nationale immigratierecht, het Unierecht en het EVRM. Die kaders verschillen met betrekking tot hun statisch karakter. Het meest makkelijk te wijzigen zijn nationale kaders, het moeilijkst te wijzigen zijn volkenrechtelijke verdragen zoals een associatieovereenkomst of het EVRM.

Het nationale immigratierecht levert volgens de experts geen belemmeringen op ten aanzien van de invoering van een zelfstandige huisvestingseis. De Europese gezinsherenigingsrichtlijn levert wel belemmeringen op voor de zelfstandige huisvestingseis, evenals de associatieovereenkomst met Turkije. Het instrument maakt ook inbreuk op het recht op gezinsleven zoals beschermd door artikel 8 EVRM. Daarbij zijn gegronde twijfels mogelijk of de maatregel zich laat rechtvaardigen onder het tweede lid van artikel 8 EVRM. Bijzondere aandacht verdient hier de grote impact van uitzetting als mogelijke sanctie voor niet-naleving op gezinsleven dat op dat moment reeds in Nederland bestond, zeker als minderjarige kinderen deel van het gezin uitmaken.

De juridische beperkingen die gelden voor de zelfstandige huisvestingseis gelden niet noodzakelijkerwijs voor andere varianten van een huisvestingseis. In dat kader is het voorbeeld gegeven van een eis voor *passende* huisvesting voor migranten die door de Bondsrepubliek Duitsland wordt gesteld. Een dergelijke eis wordt uitdrukkelijk mogelijk gemaakt door de Richtlijn Gezinshereniging.

Mocht men inzetten op het wijzigen van de geldende kaders is daarvoor draagvlak vereist. Om draagvlak te creëren zijn argumenten vereist ten aanzien van de omvang van het beleidsvraagstuk en de samenhang tussen het voorgestelde instrument, de beleidsdoelen die het dient en hoe die doelen beantwoorden aan het gesignaleerde probleem. Een belangrijke uitkomst van dit hoofdstuk is dan ook dat de methodologie die in hoofdstuk 3 is geschetst ten aanzien van beleidsvraagstuk, beleidsdoelen en instrumenten alsmede de afwegingen ten aanzien van proportionaliteit en subsidiariteit hoe dan ook van belang zijn. Dit geldt zowel bij een eventuele rechtvaardiging van het voorgestelde instrument onder de huidige kaders, het mogelijke aanpassen van de juridische kaders om een zelfstandige huisvestingseis mogelijk te maken en/of het formuleren van alternatieve instrumenten, binnen de geldende kaders.

6. Analyse en beoordeling van de zelfstandige huisvestingseis

6.1 Recapitulatie van de stappen

In de voorgaande hoofdstukken zijn de volgende stappen gezet:

- In hoofdstuk 2 is het gesignaleerde beleidsvraagstuk verkend en is een verkenning uitgevoerd op de aard en omvang van de groep van gezinsmigranten die niet beschikken over zelfstandige huisvesting.
- In hoofdstuk 3 is onderzocht hoe idealiter van de signalering van een beleidsvraagstuk, via het stellen van beleidsdoelen, naar instrumenten wordt toewerkt. Dit inzicht is toegepast op het instrument. Ook is de zelfstandige huisvestingseis ten behoeve van het onderzoek in de volgende hoofdstukken.
- In hoofdstuk 4 is weergegeven wat het onderzoek naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid heeft opgeleverd van de zelfstandige huisvestingseis.
- In hoofdstuk 5 is de juridische beoordeling van de zelfstandige huisvestingseis uitgevoerd.

De bevindingen ten aanzien van deze afzonderlijke stappen worden in de volgende paragraaf gerecapituleerd.

6.2 Recapitulatie van de bevindingen

6.2.1 Het beleidsvraagstuk

In hoofdstuk 2 kwam naar voren dat men wil voorkomen dat de samenstelling van een huishouden de integratie van een gezinsmigrant in de Nederlandse samenleving belemmert, of in het ergste geval bijdraagt aan een situatie van onderdrukking. Over dit beleidsvraagstuk waren bij opstelling van de kamerbrief weinig cijfers en gegevens bekend. Men baseerde zich primair op een aantal persoonlijke verhalen, die door de slachtoffers zijn gepubliceerd. Niet in alle gevallen ging het daarbij op gezinsmigranten.

Uit het verkennende kwantitatieve onderzoek is vervolgens de voorzichtige conclusie getrokken dat de omvang van de uiteindelijke doelgroep (de gezinsmigranten die niet over zelfstandige huisvesting beschikken) gemeten over een jaar als geheel relatief beperkt lijkt te zijn, maar dat de omvang en de exacte samenstelling van de doelgroep tegelijkertijd niet eenvoudig zijn vast te stellen. Overigens gaat het hier om cijfers inzake de instroom van gezinsmigranten per jaar. De totale groep aan gezinsmigranten die niet beschikt over zelfstandige huisvesting is dan ook aanmerkelijk hoger en kan een veelvoud zijn van deze cijfers. De zelfstandige huisvestingseis zal evenwel alleen voor nieuwe gezinsmigranten gelden. In zoverre is deze op de huisvestingssituatie van gezinsmigranten die zich al in Nederland hebben gevestigd niet van toepassing.

6.2.2 Beleidsdoelen en -instrumenten

In hoofdstuk 3 is onderzocht hoe idealiter van de signalering van een beleidsvraagstuk, via het stellen van beleidsdoelen, naar instrumenten wordt toewerkt. Wanneer die methodologie op de casus wordt gelegd, kan worden vastgesteld dat de beleidsdoelen soms impliciet, in ieder geval meervoudig en soms ook diffuus zijn. Het voorgestelde instrument van de zelfstandige huisvestingseis is in de kamerbrief niet geconcretiseerd en laat dus ruimte voor verschillende typen instrumenten (alternatief of cumulatief). In de opdrachtformulering voor dit onderzoek is vervolgens wel een inhoudelijke keuze gemaakt voor een instrument dat ziet op de samenstelling van het huishouden van de referent bij gezinsmigratie. Dit instrument, dat in het vervolg is aangeduid als 'zelfstandige huisvestingseis' is dan ook in hoofdstuk 3 zodanig uitgewerkt dat het in de vervolgstappen onderzocht kon worden op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en juridische mogelijkheden.

6.2.3 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

In hoofdstuk 4 is weergegeven wat het onderzoek naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid heeft opgeleverd. Dit deel van het onderzoek is onder meer gebaseerd op gesprekken met ketenpartners en op eigen kennis en ervaring met uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidsonderzoeken. In dit hoofdstuk is geconcludeerd dat het instrument het risico in zich bergt van extra administratieve lasten met daarmee samenhangende risico's inzake de uitvoerbaarheid en dat het bewijs dat moet worden geleverd omtrent de woonsituatie gevoelig is voor vervalsing en fraude. Deze verzwarende van de administratieve lasten staat op gespannen voet met de uitgangspunten van het modern migratiebeleid. Ook is het instrument moeilijk handhaafbaar, niet alleen vanwege de juridische implicaties en mogelijke complicaties, maar ook vanwege de aanzienlijke toezichtlast die het instrument met zich meebrengt. Ten slotte mist het instrument draagvlak onder ketenpartners, waaronder die organisaties die van essentieel belang zijn bij uitvoering en handhaving zoals gemeenten en de IND, mede vanwege de juridische implicaties en risico's en de aanzienlijke uitvoeringslasten.

6.2.4 Juridische mogelijkheden

In hoofdstuk 5 is gekeken naar de juridische mogelijkheden. Daarbij is gebruik gemaakt van een schets van het juridische kader en het juridische expertmemo, die beiden in de bijlage zijn opgenomen. Het Unierecht en het EVRM (artikel 8) leveren duidelijke juridische belemmeringen op voor het voorgestelde instrument. Het Unierecht opent weliswaar de mogelijkheid van een huisvestingseis in geval van gezinsmigratie, maar lijkt daarbij niet een zelfstandige huisvestingseis voor ogen te hebben die eisen stelt aan de samenstelling van het huishouden. Juist de eis inzake de samenstelling van het huishouden is een eis die – los van het feit dat het Unierecht deze niet mogelijk lijkt te maken – in strijd komt met het recht op gezinsleven zoals vastgelegd in artikel 8 EVRM. Deze belemmeringen gelden niet per definitie voor alternatieve varianten voor een huisvestingseis. Sterker nog, een voorbeeld uit een andere lidstaat laat zien dat bewust gebruik is gemaakt van de ruimte die het Europese recht biedt om eisen te stellen aan *passende* huisvesting.

Of men nou wil proberen dit instrument onder het huidige recht te rechtvaardigen, alternatieve instrumenten vorm te geven onder het huidige recht, of de huidige juridische kaders aan te passen: vereist zijn inzicht in aard en omvang van het beleidsvraagstuk en een coherente argumentatielijn tussen probleem, beleidsdoelen en de keuze voor een instrument.

6.3 Analyse

Op grond van de voorgaande paragraaf wordt duidelijk dat het onderzochte instrument van de zelfstandige huisvestingseis een aantal tekortkomingen kent. Een deel van die gebreken zijn reeds in de hoofdstukken 2 en 3 geanalyseerd. Er is immers relatief weinig bekend over aard en omvang van het veronderstelde beleidsvraagstuk en over de omvang van de doelgroep van gezinsmigranten die niet over zelfstandige huisvesting beschikken. Los daarvan, omdat geen expliciete beleidsdoelen zijn geformuleerd is niet zonder meer duidelijk of het voorgestelde instrument ook daadwerkelijk kan bijdragen aan een oplossing van het probleem. De verschillende beleidsdoelstellingen (bevorderen integratie en emancipatie, tegengaan geweld en onderdrukking, handhaving openbare orde en veiligheid) waaraan het instrument van de zelfstandige huisvestingseis moet bijdragen zijn gestapeld en sluiten niet zonder meer op elkaar aan. Het valt niet uit te sluiten dat de zelfstandige huisvestingseis juist contraproductief effect heeft op de integratie van gezinsmigranten. Daarmee kan de zelfstandige huisvestingseis ook de oplossing van het beleidsvraagstuk tegenwerken. De vraag of dat in de praktijk ook het geval zal zijn, laat zich met dit onderzoek niet eenduidig beantwoorden. Dit onderzoek toont wel aan dat er in de doordenking van de verbanden tussen het beleidsvraagstuk, de beleidsdoelstellingen en de keuze voor het instrument van de zelfstandige huisvestingseis belangrijke vragen moeten worden beantwoord en dat de beantwoording daarvan verdiepend onderzoek vergt.

Het voorgaande werkt door in de toets van uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en juridische mogelijkheden en draagt bij aan de kritische bevindingen in de beoordeling van de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en juridische toelaatbaarheid. Dit met name ook omdat de noodzakelijkheid van de keuze voor een dergelijk ingrijpend instrument nog onvoldoende is aangetoond. De zelfstandige huisvestingseis botst vervolgens op verschillende punten met de geldende juridische kaders.

Vanzelfsprekend past hierbij de kanttekening dat het hier gaat om een interpretatie van het recht en dat ook altijd andere interpretaties denkbaar zijn. Bovendien zijn bestaande interpretaties nooit per definitie onwrikbare zekerheden voor de toekomst, nog daargelaten dat nieuwe casusposities nieuwe rechtsvragen kunnen oproepen en tot nieuwe inzichten en interpretaties kunnen leiden. Wij tekenen hierbij aan dat het hier wel gaat om interpretaties van het recht door deskundigen en dat deze hun interpretaties baseren op hun bestaande kennis van en inzichten in de relevante verdragen, wetgeving en jurisprudentie.

Dit probleem is potentieel oplosbaar aangezien juridische kaders in principe wijzigbaar zijn. De kanttekening hierbij is wel dat wijziging van Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke kaders niet eenvoudig is. Wijziging van het EVRM of wijziging van de interpretatie van het EVRM door de rechter is zelfs zonder meer ingewikkeld.

Wijziging van het EVRM vergt immers een wijziging van het verdrag, waarmee de andere verdragsluitende staten akkoord moeten gaan, hetgeen niet alleen een lang proces is, maar ook intensieve onderhandelingen tussen de betrokken staten vergt. Een eventuele wijziging van de interpretatie van het EVRM is uiteindelijk een verantwoordelijkheid van de rechter en in laatste instantie bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM). Het staat de politiek zonder meer vrij om het belang van aanpassingen van of aanvullingen op de interpretatie van verdragsbepalingen voor de rechter te bepleiten. Het is uiteindelijk de rechter die daarover het laatste woord heeft.

6.4 Aanbevelingen

Dat de zelfstandige huisvestingseis op het punt van de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en rechtmatigheid (vooralsnog) serieuze tekortkomingen kent betekent uiteraard niet, dat hiermee ook is aangegeven dat het gesignaleerde beleidsprobleem in het geheel niet opgelost kan worden. Immers, de in de voorgaande hoofdstukken getrokken conclusies hebben, in beginsel louter betrekking op de zelfstandige huisvestingseis en niet op mogelijke alternatieven, dus ook niet op andere varianten van een huisvestingseis. In dit licht is het (opnieuw) zinvol om stil te staan bij een aantal instructieve onderdelen van de Aanwijzingen voor de regelgeving.¹⁴ Deze aanwijzingen leveren tegelijk ook aanbevelingen op voor verder onderzoek naar de onderhavige problematiek en mogelijkheden om deze op te lossen.

Aanwijzing 6 bepaalt: “*Tot het tot stand brengen van nieuwe regelingen wordt alleen besloten, indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan.*” Nauwkeurig onderzoek naar aard en omvang van het beleidsvraagstuk is dus vereist. Hierbij dient ook de doelgroep zou nauwkeurig mogelijk worden bepaald. Indien het probleem zich niet beperkt tot gezinsmigranten die nog naar Nederland gaan komen (waarom zou het probleem zich alleen bij nieuwe gevallen voordoen?) moet bij formulering van beleidsdoelen en instrumenten niet louter aan die groep worden gedacht. Onderzoek en argumentatielijnen over de noodzaak zijn ook van belang, indien men zich wil inzetten om Europese of internationale wet- en regelgeving te wijzigen. Immers, anders kunnen andere partijen niet worden overtuigd, en dat is nodig voor draagvlak.

Onderdeel a, van aanwijzing 7 bepaalt “*kennis wordt vergaard van de relevante feiten en omstandigheden met betrekking tot het bewuste onderwerp*”. Dit sluit aan bij het voorgaande punt. Het is niet alleen nodig in kaart te brengen hoeveel inwoners van Nederland/gezinsmigranten niet beschikken over de hier bedoelde zelfstandige huisvesting, maar vooral ook in hoeveel van die gevallen sprake is van achterblijvende integratie (objectiveerbaar) en/of onderdrukking. Aanvullend en verdiepend onderzoek naar aard en omvang van de problematiek zijn hier aangewezen.

Onderdeel b, van aanwijzing 7 bepaalt “*de doelstellingen die worden nagestreefd, worden zo concreet en nauwkeurig mogelijk vastgesteld*”. In hoofdstuk 3 kwam aan de orde dat hier onderscheid kan worden gemaakt tussen doelstellingen die uiteenlopen van participatie en welzijn tot aan openbare orde en veiligheid.

¹⁴ Circulaire van de Minister-President van 18 november 1992.

Het is goed mogelijk dat niet al die doelen met één instrument kunnen worden gerealiseerd. Hoe concreter en nauwkeuriger die doelen worden vastgesteld hoe beter ook is vast te stellen of deze met hetzelfde instrument kunnen worden gerealiseerd.

Onderdeel c, van aanwijzing 7 bepaalt: “*onderzocht wordt of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren dan wel daarvoor overheidsinterventie noodzakelijk is*”. Hiervoor dienen migrantenorganisaties te worden betrokken, evenals ketenorganisaties die reeds betrokken zijn bij zogenaamde ‘probleemgezinnen’. Wellicht kan de overheid het zelfregulerende vermogen ook bijstaan door op privaatrechtelijke verhoudingen te wijzen of desnoods deze te creëren, die maken dat een gezinsmigrant bij zijn partner kan opeisen, hoe het huishouden is samengesteld. Uiteraard is ook de daadwerkelijke beschikbaarheid van woningen van belang, als het gaat om het zelfregulerend vermogen. Immers, naar mate gezinsmigranten en hun gezinnen gemakkelijker kunnen beschikken over (betaalbare) zelfstandige huisvesting, zal een praktische reden waarom gezinsmigranten onzelfstandig wonen in belang afnemen. Aldus is nader onderzoek naar andere instrumenten geboden, nadat de aard en omvang van de problematiek zijn komen vast te staan.

Aanwijzing 7 bepaalt in onderdeel d: “*indien overheidsinterventie noodzakelijk is, wordt onderzocht of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door aanpassing of beter gebruik van bestaande instrumenten dan wel, indien dit niet mogelijk blijkt, welke andere mogelijkheden daartoe bestaan*”. In het laatste hoofdstuk van dit rapport worden kort enkele alternatieve instrumenten geschetst, waaronder instrumenten die zonder aanpassing van wetgeving mogelijk zijn. Deze aanwijzing betekent in ieder geval ook dat voordat inspanningen worden verricht om Europees recht of volkenrechtelijke verdragen te wijzigen eerst onderzocht zou moeten worden, wat binnen huidige kaders kan. Ook moet het geschikte instrument en dus het geschikte rechtsgebied worden uitgezocht. Het vreemdelingenrecht, dat in de eerste plaats bedoeld is om te selecteren wie in Nederland mag verblijven, leent zich niet per definitie om allerlei doelen te realiseren die betrekking hebben op de periode na komst van de migrant naar Nederland.

In onderdeel e, van aanwijzing 7 staat ten slotte: “*de diverse mogelijkheden worden zorgvuldig tegen elkaar afgewogen*.” Onderdeel van die afweging spelen effectiviteit en efficiency, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, subsidiariteit en proportionaliteit, die allemaal met elkaar samenhangen. Dergelijke afwegingen zijn niet alleen dienstbaar aan het wetgevingsproces als zodanig, maar zijn ook van belang voor het draagvlak en de rechtvaardiging van een argument in politieke en juridische fora, zowel nationaal als daarbuiten.

6.5 Slotsom: de herstelbaarheid van tekortkomingen van de zelfstandige huisvestingseis

De zelfstandige huisvestingseis als instrument ter bestrijding en voorkoming van achterblijvende integratie, opsluiting en geweld bij gezinsmigranten kent serieuze tekortkomingen, zowel op het punt van de uitvoering, de handhaafbaarheid als op het punt van de juridische toelaatbaarheid. Het is niet uitgesloten dat deze tekortkomingen geheel of gedeeltelijk zijn te herstellen. In zoverre moeten we *bij deze stand van zaken en op dit moment* vaststellen dat aan de zelfstandige huisvestingseis tekortkomingen kleven.

Maar om te kunnen vaststellen of deze tekortkomingen herstelbaar zijn en of deze herstelpogingen de moeite waard zijn (denk aan aanpassing van Europees recht en van verdragen) is als eerste verdiepend onderzoek nodig naar de aard en omvang van het gesignaleerde beleidsprobleem. Op basis daarvan kunnen keuzes worden gemaakt over de beleidsdoelstelling (wat is de ambitie?) en met welke instrumenten die beleidsdoelstelling kan worden gerealiseerd en welke beoogde en bijkomende effecten.

De huidige tekortkomingen van de zelfstandige huisvestingseis die verbonden zijn met de vorm van dit instrument gelden niet zonder meer voor *alternatieve* instrumenten, ook niet voor andere varianten van een huisvestingseis. We hebben er al op gewezen dat de Richtlijn Gezinshereniging de mogelijkheid biedt voor een eis inzake passende huisvesting. De vorige paragraaf geeft op basis van de Aanwijzingen voor de regelgeving handvaten voor bepaling van deze alternatieve instrumenten. Enkele alternatieve instrumenten worden in het volgende hoofdstuk kort verkend.

7. Slotsom: Overweging en heroverweging van de instrumentkeuze

7.1 Inleiding

Uit de beoordeling van de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en juridische toelaatbaarheid van het instrument van de zelfstandige huisvestingseis is gebleken dat het instrument zelfstandige huisvestingseis bij deze stand van zaken en op dit moment tekortkomingen kent. Er zijn bovendien op dit moment en bij deze stand van zaken geen overtuigende bewijzen of redeneringen die erop wijzen dat een zelfstandige huisvestingseis het beoogde sociale effect kan en zal hebben voor het versterken van de integratie van gezinsmigranten en voor het voorkomen van onderdrukking, geweld en opsluiting van gezinsmigranten binnen het gezin. Omgekeerd zijn er ook op dit moment en bij deze stand van zaken geen overtuigende bewijzen of redeneringen die erop wijzen dat een zelfstandige huisvestingseis geen enkele positief effect kan hebben op de versterking van de integratie van gezinsmigranten en het voorkomen van onderdrukking, geweld en opsluiting van gezinsmigranten binnen het gezin. Het feit dat de zelfstandige huisvestingseis ook vanuit een juridisch oogpunt op dit moment en bij deze stand van zaken tekortkomingen kent kan bovendien niet tot de conclusie leiden dat een huisvestingseis als instrument zonder betekenis is.

Bij de uitvoering van dit onderzoek is de zelfstandige huisvestingseis als potentieel instrument onderzocht mede met behulp van informatie uit de praktijk die beschikbaar is over andere varianten van een huisvestingseis. In de interviews die zijn gehouden met medewerkers van afdelingen wonen en volkshuisvesting van gemeenten van de VROM-inspectie en het ministerie van SZW is ook stil gestaan bij hun ervaringen met bestaande of toenmalige varianten van een huisvestingseis en regels inzake de huisvesting. Daarin is ook de vraag aan de orde gekomen of deze bestaande en toenmalige praktijken van overheidsoptreden op het terrein van huisvesting ook relevante effecten kunnen hebben voor de met de zelfstandige huisvestingseis beoogde beleidsdoelen. In enkele andere gesprekken is uitdrukkelijk ingegaan op de vraag of andere instrumenten dan een huisvestingseis mogelijk ook positieve of zelfs betere effecten zouden kunnen hebben op de met de zelfstandige huisvestingseis beoogde beleidsdoelen. Deze gespreksonderwerpen bevestigen het belang van de vraag die ook met Aanwijzing 7 wordt benadrukt: met welke instrumenten kunnen de beoogde beleidsdoelstellingen worden bereikt?

Dit hoofdstuk behandelt als eerste de vraag voor wat voor soort beleidsproblemen de huisvestingseis een passend instrument kan zijn. In de tweede plaats behandelt dit hoofdstuk de vraag welk andere instrumenten mogelijk (ook) passend kunnen zijn ter bestrijding van het probleem van belemmering van de integratie en van onderdrukking, geweld en opsluiting binnen de gezinnen van gezinsmigranten. In dat verband wordt kort een blik geworpen op enkele mogelijke instrumenten.

7.2 Een huisvestingseis als instrument voor de realisatie van beleid

De veronderstelling dat een huisvestingseis een instrument zou kunnen zijn voor bestrijding van sociale problemen binnen de doelgroep van gezinsmigranten is op zich zelf geen vreemde of onzinnige. In het recente verleden bevatte de Vreemdelingencirculaire een huisvestingseis. De Wet arbeid vreemdelingen (artikel 9 lid 1 sub f) bevat een huisvestingseis en ook de Europese richtlijn inzake gezinshereniging biedt de lidstaten de mogelijkheid om een huisvestingseis te hanteren. Enkele lidstaten maken bovendien van een huisvestingseis gebruik. Deze huisvestingseisen hebben – algemeen geformuleerd – als doel de veiligheid en hygiëne te bevorderen.¹⁵ In lijn met die doelstellingen is het denkbaar dat eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de woning en aan bijvoorbeeld de minimale oppervlakte per bewoner. Zeker voor groepen in de samenleving die in een kwetsbare of potentieel kwetsbare positie verkeren, kunnen aanvullende of specifieke voorschriften een extra waarborg bieden.

Aldus is het met het oog op de bevordering van de veiligheid en hygiëne toelaatbaar om een huisvestingseis te stellen en kan een dergelijke huisvestingseis met het oog op die doelstellingen een passend instrument zijn. Deze huisvestingseis kan de referent verplichten om aan te tonen dat hij of zij over huisvesting beschikt of dat hij of zij zelfs moet aantonen te beschikken over huisvesting die aan bepaalde kwalitatieve eisen inzake veiligheid en hygiëne voldoet. Zoals eerder gezegd valt de eis dat het moet gaan om huisvesting waarin uitsluitend de referent en de gezinsmigrant en hun (minderjarige) kinderen wonen valt daar niet onder, omdat deze eis een ander doel dient. Tegelijkertijd is het van belang te onderkennen dat de eis dat met het oog op de veiligheid en hygiëne een gezinsmigrant moet beschikken over passende huisvesting ook indirect een positief effect kan hebben op andere belangen, zoals bijvoorbeeld het tegengaan van huiselijk geweld. Immers, de kwaliteit en omvang van de huisvesting kunnen positief effect hebben op het welbevinden van de gezinsmigrant en zijn of haar gezin. Dit indirecte effect kan een reden zijn om de invoering van een eis van passende huisvesting voor gezinsmigranten te overwegen. Dit overigens niet dan nadat de directe en indirecte effecten van zo'n huisvestingseis zijn onderzocht en is onderzocht of de belangen van veiligheid en hygiëne ook aanleiding geven tot de invoering van zo'n huisvestingseis. Een andere voorwaarde is dat een heldere keuze moet worden gemaakt ten aanzien van de vraag welke criteria de passendheid van de huisvesting bepalen. Gaat het dan om het aantal vierkante meters per lid van het huishouden, het aantal kamers, de faciliteiten in de woning en de kwaliteit daarvan of om nog andere criteria?

In hoofdstuk 4 zijn de resultaten van de beoordeling van de zelfstandige huisvestingseis beschreven ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Deze resultaten zijn deels gebaseerd op praktijkervaringen met huisvestingseisen als zodanig en andere voorschriften inzake huisvesting en in mindere mate op het criterium van de zelfstandigheid.

¹⁵ Zo is bijvoorbeeld bij artikel 9, eerste lid sub f WAV de reden voor opname van dit artikelonderdeel (bij amendement) gelegen in de slechte woonomstandigheden van buitenlandse werknemers in de agrarische sector (TK 1993-1994, 23 574, nr. 16).

Dit laat onverlet dat deze praktijkervaringen ook kunnen en mogen worden gebruikt bij de beoordeling van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een huisvestingseis die primair ziet op de belangen van veiligheid en hygiëne. Dat betekent dat ook de uitvoering en handhaving van een huisvestingseis en meer in het algemeen van huisvestingsvoorschriften aanzienlijke obstakels kennen en in de praktijk slechts onder specifieke condities, met hoge lasten en met een relatief beperkt beoogd effect zijn te realiseren. Het is juist vanwege deze hoge lasten, de beperkte beoogde effecten en het streven naar vereenvoudiging van regelgeving dat in het verleden de huisvestingseis in de Vreemdelingencirculaire geschrapt.¹⁶ Dit impliceert dat we kunnen verwachten dat zowel een zelfstandige huisvestingseis als een huisvestingseis in het algemeen alleen dan afdoende effect kan sorteren indien tegemoet wordt gekomen aan de in de praktijk ervaren tekortkomingen in de uitvoering en handhaving. In zoverre mogen op voorhand ook niet al te hoge verwachtingen worden verbonden aan de invoering van een huisvestingseis en rijst de vraag of andere instrumenten een beter effect sorteren tegen gelijke of zelfs lagere lasten. Hierbij geldt ten slotte bovendien – er is al eerder op gewezen – dat, indien er inderdaad kan worden aangetoond dat onder gezinsmigranten een reëel probleem is dat mede of met name wordt veroorzaakt doordat de gezinsmigrant in een huishouden woont met anderen dan alleen zijn of haar partner en kinderen, een huisvestingseis alleen voor nieuwe gezinsmigranten kan gelden. Daarmee zijn de gezinsmigranten die zich al in Nederland hebben gevestigd dan ook niet geholpen. Dit zou aanleiding kunnen zijn om te overwegen om landelijk (opnieuw) het instrument van de huisvestingsvergunning in te voeren. Uit een oogpunt van non-discriminatie zou dat dan moeten gelden voor alle woningzoekenden, ook voor Nederlanders. Maar ook dan geldt dat goed moet worden onderzocht wat de argumenten waren om te streven naar afschaffing van de huisvestingsvergunning en geldt bovendien dat bepaalde categorieën burgers niet onder dit stelsel vallen omdat zij over een eigen woning beschikken of over een woning beschikken die in de vrije sector valt.

7.3 Alternatieven voor een zelfstandig huisvestingseis

Indien een zelfstandige huisvestingseis of een huisvestingseis in het algemeen niet een geschikt instrument wordt geacht om de integratie van gezinsmigranten te versterken en onderdrukking, geweld en opsluiting van gezinsmigranten binnen het gezin te voorkomen, rijst de vraag of er dan wel andere instrumenten denkbaar zijn waarmee deze doeleinden wel zijn te realiseren. Deze paragraaf doet daartoe een beknopte poging en expliciteert daartoe enkele mogelijk bruikbare uitgangspunten. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het zinvol om eerst nog even stil te staan bij een bijzonder aspect van de zelfstandige huisvestingseis.

De opdracht voor dit onderzoek gaat uit van een zelfstandige huisvestingseis die een plaats moet hebben in het stelsel van de vreemdelingenwetgeving. Het zou een verplichting moeten zijn die zou gelden voor de referent in het kader van de aanvraag van de partner van de referent om in het kader van gezinshereniging een verblijfsvergunning te krijgen.

¹⁶ NvT, besluit van 23 november 2000, Stb. 2000, 497, p. 101.

Indien de referent niet over zelfstandige huisvesting zou beschikken, zou dat een grond zijn voor de verantwoordelijke minister om de aanvraag voor de verblijfsvergunning af te wijzen. In zoverre was daarmee de keuze gemaakt dat deze zelfstandige huisvestingseis zou moeten gelden in een verticale relatie tussen de minister enerzijds en de referent en de gezinsmigrant anderzijds. Deze verticale rechtsverhouding zou dan worden geconcretiseerd door de aanvraag voor de verblijfsvergunning en de verlening daarvan en daarna door controle op de naleving en door handhaving van dat voorschrift, alles in opdracht van de minister. Dit is een keuze voor een naar verhouding zwaar en relatief gecompliceerd instrument en legt direct een grote verantwoordelijkheid bij de minister en de betrokken overheidsinstanties. De vraag is of dit een zonder meer logische keuze is. In zoverre zou bij de keuze voor het instrument ter realisatie van deze beleidsdoelstelling als uitgangspunt moeten gelden dat moet worden bepaald binnen welke verhouding tussen welke partijen een beleidsinterventie het beste effect kan sorteren tegen de laagste lasten. Een keuze voor een verticale relatie overheid-burger is dan niet zonder meer de meest voor de hand liggende keuze. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de vraag of dat een logische aansluiting is bij de verantwoordelijkheid die de gezinsmigrant en de overige leden van het huishouden hebben inzake integratie, emancipatie en het voorkomen van geweld en onderdrukking. Het gaat daarbij daarnaast ook om de vraag of het toedelen van een substantiële taak aan de overheid uit een oogpunt van het tegengaan van bureaucratie en het terugdringen van procedures van bezwaar en beroep wenselijk is. Aanwijzing 7 c expliciteert dit als een uitgangspunt voor de keuze van het instrument (zelfregulerend vermogen).

In aansluiting op het voorgaande kunnen we stellen dat het juist voor de hand om eerst te onderzoeken hoe die gezinsleden zelf hun verantwoordelijkheid kunnen oppakken en realiseren. Het realiseren van deze verantwoordelijkheid begint bij een bewustzijn van de rechten en plichten in de Nederlandse samenleving die partners en andere leden van een huishouden jegens elkaar hebben. Deze benadering plaatst het beleidsvraagstuk primair in de privaatrechtelijke verhouding tussen de leden van het desbetreffende huishouden of van de desbetreffende familie. We hebben het dan met name over een familierechtelijke verhouding (huwelijk). Eerst nadat moet worden vastgesteld dat de gezinsleden zelf er onvoldoende in slagen hun verantwoordelijkheid daarvoor waar te maken en er onvoldoende in slagen om deze rechten en plichten jegens elkaar te effectueren kan worden gezien of andere partijen hierin een positieve rol kunnen of moeten spelen. Het gaat dan om verschillende partijen, waaronder in de eerste plaats belangenorganisaties voor migranten, voor emancipatie, voor vrouwen, hulpverleningsorganisaties, buurtverenigingen en kerken en moskeebesturen. Deze organisaties kunnen hulp en voorlichting geven aan de betrokken gezinsmigranten en hun partners, al dan niet met financiële steun van overheden. Maar het gaat ook om advocaten, psychologen en andere professionele hulpverleners die betrokkenen kunnen bijstaan in geval van problemen en conflicten binnen het huishouden of de familie. Mochten maatregelen in deze verhoudingen niet werken, dan is er aanleiding om na te denken over de rol van de overheid. Er is in de eerste plaats een rol voor de overheid, met name voor politie, justitie en een buurtregisseur, als er sprake is van (dreigend) huiselijk geweld. In ieder geval biedt het bestaande strafrecht instrumenten om hiertegen op te treden.

Het verdient nader onderzoek om vast te stellen in welke mate gerichte inzet van deze instanties een bijdrage kan leveren aan het voorkomen en bestrijden van deze problemen en of deze inzet al dan niet moet worden geïntensiveerd. Gerichte inzet van politie (buurtagent), maar ook een gericht vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie kunnen hierbij van waarde zijn.

Als dat niet voldoende is, kan het zinvol zijn om te overwegen om vanuit de overheid gerichte publieksvoorlichting te gaan geven. Het kan dan gaan om Postbus 51 campagnes, maar ook om gerichte campagnes voor gezinsmigranten die een aanvraag voor toelating tot Nederland starten en hun familie. In dat kader dient dan bijvoorbeeld ook te worden gezien hoe aansluiting bij reeds bestaande voorlichtingscampagnes en bestaand overheidsbeleid (denk aan gender- en emancipatiebeleid) het beste kan worden vormgegeven.

Bij het onderzoeken en overwegen van de inzet van de voornoemde instrumenten is het bovendien van belang om vast te stellen of niet juist een mix van deze instrumenten nodig is (beleidsmix). Een dergelijke beleidsmix kan in de eerste plaats nuttig zijn omdat bijvoorbeeld de inzet van gerichte voorlichting de effectiviteit van (de dreiging van) het gebruik van bijvoorbeeld strafrechtelijke middelen aanmerkelijk kan vergroten. Het kan ook nuttig zijn omdat de problematiek in het ene deel van de doelgroep mogelijk een andere aanpak vergt dan in een ander deel van de doelgroep.

Als ten slotte moet worden vastgesteld dat dit soort maatregelen onvoldoende effect sorteren, dan is er aanleiding om te overwegen om voor de aanpak van deze beleidsproblematiek een specifieke verticale relatie te construeren tussen de betrokken gezinsmigranten en de referent (of meer in het algemeen bewoners van huisvesting) enerzijds en de overheid anderzijds. Maar ook dan zijn er verschillende constructies denkbaar waarin die relatie wordt vormgegeven. Een huisvestingseis verbonden aan de Vreemdelingenwet is er dan een. Een andere is een constructie van specifieke verplichtingen in de integratiewetgeving, een derde is een constructie in de vorm van een regeling in de Huisvestingswet (de huisvestingsvergunning), die dan uit een oogpunt van gelijkheid geen onderscheid kan maken tussen (gezins)migranten en andere burgers. Voor al deze constructies geldt – zo is reeds in dit onderzoek gebleken – dat de juridische legitimatie voor dit soort maatregelen bijzondere aandacht (met name op het punt van grondrechten) vraagt. Dit soort maatregelen hebben immers een ingrijpend karakter.

Deze slotbeschouwing brengt ons terug bij de vraag op welke wijze of met welke insteek de wetgever naar de zelfstandige huisvesting van gezinsmigranten zou moeten kijken. Moeten gezinsmigranten beschikken over zelfstandige huisvesting en zo ja, moet het hier gaan om een juridische verplichting van de gezinsmigrant? Zo nee, gaat het dan om een morele verplichting van de overheid om gezinsmigranten in staat te stellen over zelfstandige huisvesting te beschikken of gaat het om de morele verplichting van de gezinsmigrant en zijn of haar partner om zich in een positie te brengen en te houden om als burger op passende wijze in de samenleving te kunnen participeren? Is het beschikken over zelfstandige huisvesting voor gezinsmigranten een recht of een plicht of is het een nastrevenswaardig doel dat ook zonder de steun van de wet kan?

Bijlagen

Bijlage 1: Instrumentbeschrijving

1. Aanleiding

Aan het onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een zelfstandige huisvestingseis, ligt de volgende veronderstellingen ten grondslag:

1: Uit onderzoek van het SCP blijkt dat er tussen verschillende bevolkingsgroepen verschillen bestaan in de samenstelling van het huishouden. Bij 3 to 4% van de Turkse en Marokkaanse huishoudens bestaat het huishouden uit het kerngezin (ouders en kinderen) en niet-leden van het kerngezin. Bij Surinaamse en Antilliaanse huishoudens betreft het 2% en bij autochtone huishoudens 1%.

2: Uit onderzoek blijkt dat traditionele opvattingen binnen gezinnen onder druk staan en dat dat kan leiden tot huiselijk geweld tussen de inwonenden.¹⁷

3: Bij een deel van de nieuwe gezinsmigranten is sprake van een achterblijvende integratie als gevolg van het niet hebben van een eigen woonruimte. Het gaat hierbij met name om de geheel afhankelijke en laagopgeleide (huwelijks)partners uit Zuidoost-Azie, Marokko en Turkije en bij volgmigratie uit landen als Irak en Somalië.

Voorgaande feiten hebben geleid tot de wens aan het probleem van deze achterblijvende integratie aan te pakken. Hierbij wordt overwogen om ter voorkoming van dit probleem gebruik te maken van het instrument van een zelfstandige huisvestingseis. Aan de keuze om gebruik te maken van het instrument van een zelfstandige huisvestingseis ligt de volgende veronderstelling ten grondslag:

4: Wanneer een nieuwkomer zelfstandig met zijn of haar wettelijk erkende partner samenleeft, komt de nieuwkomer meer in aanraking met de Nederlandse taal, cultuur en samenleving dan wanneer de nieuwkomer komt samen te leven met bijvoorbeeld een schoonfamilie van allochtone origine. Zelfstandig betekent hier samen met de wettelijk erkende partner en de kinderen van de partner en de kinderen van de nieuwkomer.

Wanneer een huwelijksmigrant zich in Nederland vestigt en bij zijn/haar allochtone schoonfamilie gaat inwonen, zou dit de mogelijkheden voor de migrant om zelfstandig een weg in de Nederlandse samenleving te vinden, bemoeilijken. Bovendien zou zelfstandige huisvesting het risico op onderdrukking, opsluiting en geweldsmisdrijven jegens de gezinshereniger kunnen verminderen.

¹⁷ Ibrahim Yerden, Families onder druk. Huiselijk geweld in Turkse en Marokkaanse gezinnen, Van Gennip, Amsterdam 2008.

Conform de aan ons verleende opdracht, gaan wij niet in op de feitelijke juistheid van deze veronderstelling. Wel merken wij op dat de mate waarin de nieuwkomer in aanraking komt met de Nederlandse taal, cultuur en samenleving met veel meer factoren samenhangt, dan alleen de personen met wie de hij/zij samenleeft. Bovendien kan ook het omgekeerde verondersteld worden: samenleven met derden kan een bevorderende werking hebben op de mate waarin de nieuwkomer met de Nederlandse samenleving in contact komt, ten opzichte van de situatie waarin de nieuwkomer alléén met de referent en mogelijk andere gezinsleden woont.

Aanleiding om de haalbaarheid en toelaatbaarheid van het instrument zelfstandige huisvestingseis te onderzoeken is ook gelegen in het feit dat de Vreemdelingenwetgeving zoals deze gold tot 2000 een huisvestingseis bevatte.

Passende huisvesting – Citaat Vreemdelingencirculaire, laatst gewijzigd november 1999

‘Degene bij wie toelating als gezinslid wordt beoogd, moet duurzaam beschikken over passende huisvesting. Aan dit vereiste wordt voldaan, indien de bevoegde gemeentelijke huisvestingsautoriteiten vaststellen dat het gaat om woonruimte die voor Nederlandse gezinnen in vergelijkbare omstandigheden voldoende is (C11). De gemeente kan hierover in individuele gevallen adviseren.

Bovendien moet de huisvesting ook daadwerkelijk beschikbaar zijn.

Er dient derhalve geen bezwaar te bestaan tegen de bewoning of inwoning van de toe te laten echtgeno(o)t(e).

Afwijking van de huisvestingseis

In afwijking van het bovenstaande wordt het ontbreken van passende huisvesting niet tegengeworpen aan:

1. Een Nederlander;
2. Een als vluchteling toegelaten vreemdeling;
3. Een houder van een vergunning tot verblijf als asielgerechtigde.’

Deze huisvestingseis is om de navolgende reden uit de Vreemdelingencirculaire geschrapt:

Voor de volledigheid wordt er op gewezen dat de huisvestingseis niet in de voorwaarden is opgenomen. De huisvestingseis werd in een groot aantal gevallen – afhankelijk van de verblijfsstatus van de hoofdpersoon – sedert lange tijd niet meer tegengeworpen. Dat was ook in het hoofdstuk B1 van het Vreemdelingencirculaire neergelegd. De groep gevallen waarin de huisvestingseis nog wel zou kunnen worden tegengeworpen, is met de keuze voor de enkele volgtijdelijke asielstatus en de daarmee verband houdende gelijkstelling met verdragsvluchtelingen van de houders van de asiel-gerelateerde vergunning tot verblijf nog kleiner geworden. De desbetreffende regels van de Vreemdelingencirculaire 1994 maakten het mogelijk dat er afhankelijk van de gemeente verschillende normen zouden kunnen worden gehanteerd. Ook overigens was de uitvoering van de huisvestingseis in de praktijk ook niet zonder problemen. Het verlaten van de huisvestingseis is in lijn met het streven de regelgeving waar mogelijk te vereenvoudigen en daarbij minder onderscheid op te hangen aan de verblijfstitel van de hoofdpersoon. (NVT, besluit van 23 november 2000, Stb. 2000, 497, p. 101).

2. Doel

Met het instrument “zelfstandige huisvestingseis” beoogt de wetgever het bevorderen van de integratie van migranten die zich, met gebruikmaking van de mogelijkheid tot gezinshereniging, in Nederland vestigen. Daaraan ligt de volgende veronderstelling ten grondslag:

5: Het instellen van een zelfstandige huisvestingseis bij de eerste toelating in het kader van de gezinsvorming- en hereniging zal ertoe leiden dat de integratie van nieuwkomende gezinsmigranten verbetert.

De invoering van een zelfstandige invoeringseis is bedoeld om de doelstellingen van het kabinet met betrekking tot de inburgering en integratie van nieuwkomers te verwezenlijken. Meer specifiek, moet het instrument bijdragen aan de versterking van de emancipatie.¹⁸ Er wordt niet gesproken over een mogelijk beoogd effect van de invoering van het instrument op het aantal aanvragen voor gezinsmigratie. Zodoende wordt het volgende verondersteld:

6: De invoering van een zelfstandige huisvestingseis is niet bedoeld als instrument om gezinsmigratie naar Nederland in te perken.

Dit houdt in dat er bij de eventuele vormgeving van het instrument geen rekening gehouden hoeft te worden met een mogelijke ontmoedigende werking voor de gezinsmigratie die van het instrument kan uitgaan.

Voor een bruikbare toepassing van de term zelfstandige huisvesting, is het vooreerst noodzakelijke dit begrip aan een nadere definiëring en explicitering te onderwerpen. Uit de offerteaanvraag blijkt dat wordt uitgegaan van de volgende veronderstelling:

7: Zelfstandige huisvesting wil zeggen dat de nieuwkomer met de wettelijke partner beschikt over eigen huisvesting waarin zij samen al dan niet met hun kinderen zullen wonen.

Wij constateren dat u hierbij uitgaat van een technische opvatting van het begrip “zelfstandige huisvesting”. Die technische opvatting omschrijven wij als volgt: woonruimte die voldoet aan de bepalingen zoals vastgelegd in de Huisvestingswet, waaronder het de aanwezigheid van een eigen voordeur, en de aanwezigheid van eigen voorzieningen (leef- en slaapruijnte, keuken- en sanitaire voorzieningen). In deze zin is huisvesting zelfstandig indien een bepaalde woonruimte voor de wet als op zichzelf staand beschouwd worden, en er binnen deze woonruimte op normale wijze een huishouden gevoerd kan worden, zonder daarbij voor basisvoorzieningen op andere ruimten aangewezen te zijn.

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 175, nr. 1

Naast of aanvullend op deze opvatting van het begrip zelfstandige huisvesting, is ook een andere mogelijk, namelijk een sociale opvatting. We omschrijven de sociale opvatting in deze context als volgt: woonruimte die bestemd is voor bewoning door uitsluitend (a) de referent, (b) zijn/haar partner (de nieuwkomer) en (c) indien van toepassing kinderen van de wettelijk erkende partner en/of de nieuwkomer. Een complicerende factor hierbij is de vraag of het hierbij alléén zou moeten gaan om minderjarige kinderen, of dat er ook sprake kan zijn van een zelfstandige woonsituatie (vanuit het perspectief van de wettelijk erkende partner) indien samengewoond wordt met meerderjarige kinderen.

8: Zelfstandig impliceert hier ook dat de minderjarige en meerderjarige kinderen van de nieuwkomer en zijn of haar wettelijk erkende partner in de woning mogen wonen.

Deze sociale uitleg heeft dus niet te maken met de fysieke kenmerken of kwaliteit van de woonruimte, maar met de samenstelling van personen die het huishouden in de betreffende woonruimte voeren. Gelet op het feit dat het beoogde resultaat van het instrument (bevordering integratie gezinsherenigers) in sociale termen gesteld is, is onze suggestie dat het hanteren van de sociale opvatting van zelfstandige huisvesting in dit onderzoek wellicht beter aansluit bij de doelstellingen van het instrument dan uitsluitend de technische opvatting.

9: Zelfstandige huisvesting wil zeggen dat men in huisvesting woont waar niet óók (schoon)ouders, zwagers, neven, nichten, etc. wonen.

Het hanteren van de sociale opvatting al dan niet samen met de technische opvatting neemt overigens niet weg dat aan het hanteren van de sociale opvatting voor dit onderzoek haken en ogen kunnen zitten. De definitie van zelfstandige woonsituatie zoals hierboven vermeld is (woonruimte die bestemd is voor bewoning door uitsluitend (a) de nieuwkomer, (b) zijn/haar partner en (c) indien van toepassing kinderen van de nieuwkomer en/of zijn/haar partner) is wellicht te beperkt in het licht van de doelstelling van het beleidsinstrument. Immers, de belemmerende werking die kan uitgaan van de niet-zelfstandige woonsituatie komt feitelijk neer op wat geformuleerd kan worden als de "betrekkelijk permanente en betrekkelijk indringende nabijheid van derden waarvan een negatieve invloed uitgaat op het inburgeringsproces van de gezinshereniger". Aangrijpend op veronderstelling 2, is hier dus sprake van de volgende hypothese:

10: Maatgevend voor de mogelijkheid van nieuwkomers om te integreren, is de betrekkelijk permanente en betrekkelijk indringende nabijheid van andere personen dan de wettelijke partner en de kinderen van de nieuwkomer en de partner.

Van een dergelijke nabijheid kan sprake zijn indien men gezamenlijk een huishouden voert, maar hiervan kan ook sprake zijn, zónder dat men gezamenlijk een huishouden voert. Met andere woorden, het veronderstelde probleem kan zich logischerwijs ook voordoen, indien men voldoet aan de eis dat er sprake is van een zelfstandige woonsituatie. Een voorbeeld kan zijn dat de schoonfamilie van de nieuwkomer naast de nieuwkomer en diens partner woont, of anderszins in dichte fysieke nabijheid. Ook kan het zijn dat er weliswaar geen sprake is van een dichte fysieke nabijheid, maar wel van een indringende nabijheid, ook al is deze op relatief grotere fysieke afstand.

De doelstelling van het instrument impliceert dat er voldoende (fysieke) afstand moet bestaan tussen de nieuwkomers en derden (bijvoorbeeld schoonfamilie), zodat de nieuwkomers buiten de invloedssfeer van derden kunnen leven. Een belangrijke vraag in relatie tot de doelstelling van het instrument is dus: hoe wordt deze afstand tot derden opgevat, en in welke termen zou deze afstand meetbaar moeten zijn?

Voorbeeld

Er kunnen merkwaardige situaties ontstaan indien de referent en zijn/haar partner in een bovenwoning wonen, en de derden die de levenssfeer van de referent en zijn/haar partner in de benedenwoning eronder wonen in negatieve zin kunnen beïnvloeden. Er lijkt dus een verschil te bestaan tussen een formeel zelfstandige woonsituatie en een materieel zelfstandige woonsituatie. Dit onderscheid is tevens van groot belang voor de handhaafbaarheid van de zelfstandige huisvestingseis.

Als laatste merken we op dat wanneer het gaat om de “betrekkelijk permanente en betrekkelijk indringende nabijheid van derden waarvan een negatieve invloed uitgaat op het inburgeringsproces van de nieuwkomer”, rekening gehouden moet worden met de verschillende mogelijke personen die deze negatieve invloed kunnen hebben. Het kan namelijk ook zo zijn, dat de persoon/personen die het inburgeringsproces van de nieuwkomer belemmert/belemmeren, binnen de categorie valt waarmee een zelfstandige woonsituatie gevoerd kan worden. Daarmee bedoelen wij dat niet uit te sluiten is dat de sociale druk uitgeoefend wordt door (a) de wettelijke partner t.o.v. de nieuwkomer, (b) de nieuwkomer en/of wettelijke partner t.o.v. een kind, (c) een kind t.o.v. van een ouder of (d) kinderen onderling. Op grond hiervan is een bewustzijn nodig dat zelfs bij een optimale effectiviteit van het voorgestelde beleidsinstrument, dit risico van sociale druk die de inburgering belemmert, onverminderd kan blijven bestaan.

Vanzelfsprekend moet het instrument wat betreft doelstellingen en effecten in overeenstemming zijn met overige doelen en verplichtingen die het kabinet heeft op het gebied van het vreemdelingenbeleid en de inburgering en integratie. De volgende veronderstellingen zijn om deze reden van belang:

11: Met het instellen van een zelfstandige huisvestingseis worden internationale verplichtingen in acht genomen (o.m. zoals vastgelegd in richtlijn 2003/86/EG en het EVRM, artikelen 8 en 12, en de standstill-bepalingen in de Associatieovereenkomst EG - Turkije)

12: Met het instellen van een zelfstandige huisvestingseis worden de fundamentele rechten waar Nederland voor staat, gewaarborgd.

13: Het instellen van een zelfstandige huisvestingseis past binnen de wens van het kabinet om misbruik, dwang en schijnconstructies m.b.t. gezinsmigratie tegen te gaan.

14: Het instellen van een zelfstandige huisvestingseis biedt voldoende waarborgen voor een vrije partnerkeuze.

3. Vorm

Zoals u in de startnotitie heeft aangegeven, gaat u uit van de volgende vorm voor het instrument:

15: Het instrument zal de vorm hebben van een zelfstandige huisvestingseis bij de eerste toelating in het geval van de gezinsvorming en –hereniging in het kader waarvan aan de nieuwkomer een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend.

16: Het instrument moet aansluiten op de referentensystematiek zoals voorgesteld in het wetsvoorstel Modern migratiebeleid.

Dit houdt in dat de wettelijke partner in de hoedanigheid van referent moet aantonen dat hij/zij de nieuwkomer een zelfstandige woonsituatie kan bieden, op het moment dat de nieuwkomer zich in Nederland vestigt. Dat betekent vervolgens dat het voor de bevoegde instantie mogelijk moet zijn om vooraf vast te stellen of referent daadwerkelijk beschikt of zal beschikken over een zelfstandige woonsituatie. De bevoegde instantie moet vooraf over betrouwbare, eenduidige en eenvormige informatie kunnen beschikken waarmee e.e.a. vastgesteld kan worden.

17: De toepassing van het instrument moet zo efficiënt mogelijk zijn, d.w.z. dat de administratieve lasten die voortvloeien uit de toepassing van het instrument voor de bevoegde instanties en voor de aanvrager en de referent zo gering mogelijk zijn.

18: De referent dient het feit dat hij op het moment van indiening van de aanvraag van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd door de (gezins)migrant beschikt over zelfstandige huisvesting aan te tonen door:

- het overleggen van een op zijn of haar naam gestelde eigendomsakte van een woning waarmee de referent kan aantonen dat hij of zij eigenaar is van de woning waarin de referent met de gezinsmigrant zal wonen, of*
- het overleggen van een op zijn of haar naam gestelde huurovereenkomst van een woning waarmee de referent kan aantonen dat hij of zij huurder is van de woning waarin de referent met de gezinsmigrant zal wonen, en*
- een gewaarmerkt recent uittreksel uit de Gemeentelijke Basisadministratie waaruit blijkt dat alleen de referent en eventueel de kinderen van de referent (en eventueel de kinderen van de gezinsmigrant) woonachtig zijn op het adres van de woning van de referent.*

Een bijzondere vraag in dit kader is hoe omgegaan wordt met de situatie waarin de referent op het moment van de aanvraag niet beschikt een zelfstandige woonsituatie, maar wellicht wel op het moment van aankomst van de gezinshereniger(s).

Daarnaast is het mogelijk dat een referent afhankelijk is van de financiële bijdrage van de gezinshereniger(s) om te beschikken over een zelfstandige woonsituatie. Een redenering exclusief vanuit het perspectief van de referent zou een dergelijke aanvraag dan onmogelijk maken. Een dergelijke referent zou in een “catch 22” situatie kunnen komen: hij/zij kan zijn/haar partner niet laten overkomen, terwijl er wél sprake zal zijn van zelfstandige huisvesting zoals de wetgever heeft bedoeld. Een dergelijke situatie is onwenselijk, omdat hiermee een aanvraag niet om inhoudelijke redenen, maar vanwege de systematiek van het instrument, wordt afgewezen. Bovendien strookt een dergelijke gang van zaken niet met het belang dat het kabinet hecht aan de wederkerige en gelijkwaardige verantwoordelijkheid van de partners jegens elkaar en hun eventuele kinderen.¹⁹

Een ander aspect dat nadrukkelijk aandacht verdient, is de impliciet veronderstelde eenmalige toetsing van het instrument, te weten op het moment van behandeling van de vergunningaanvraag. De zelfstandige huisvestingseis geldt bij de eerste toelating, maar de vraag is wat er daarna gebeurt. Gelet op de doelstelling van het instrument, is het aannemelijk dat er permanent/langdurig sprake moet zijn van een zelfstandige woonsituatie, wil de kans op belemmering van de inburgering door derden structureel verkleind worden. In zoverre lijkt ook de eis te moeten gelden dat de zelfstandige huisvestingseis een duurverplichting is. Omgekeerd kan niet worden uitgesloten dat een zelfstandige huisvestingseis als toelatingsvoorwaarde in de praktijk ontoelaatbaar (schending van proportionaliteit) zal zijn als het de referent en nieuwkomer direct na verlening van de verblijfsvergunning is toegestaan om wijzigingen in de woonsituatie aan te brengen waardoor niet langer aan de zelfstandige huisvestingseis wordt voldaan. Op dit punt ontstaat dan vervolgens tegelijk ook een zekere fraudegevoeligheid, in de zin dat schijnconstructies kunnen ontstaan: referent en gezinmigranten kunnen kort na controle (terug)verhuizen naar een niet-zelfstandige woonsituatie.

19: de zelfstandige huisvestingseis wordt tevens gesteld bij de aanvraag voor de verlenging van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en is tevens een voorwaarde die is verbonden aan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd.

Het voorgaande heeft gevolgen voor het inrichten van het instrument: Indien er (om structureel effect te sorteren) sprake moet zijn van permanente zelfstandige huisvesting, moet een zekere regelmatige beoordeling op het voldoen aan de zelfstandige huisvestingseis mogelijk zijn. Deze regelmaat kan worden gerealiseerd door aan gezinmigranten uitsluitend een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd met een relatief korte duur (bijv. 1 jaar) te verstrekken. Een ander aspect is de vraag in hoeverre dan controle op deze duurverplichting kan of moet plaats vinden. Ten slotte is het dan ook de vraag welke sancties kunnen of moeten staan op het schenden van deze duurverplichting. Het ultieme middel zou in zo'n geval uitzetting van de gezinmigrant(en) zijn, maar dit lijkt niet in proportie met het beleidsdoel (het bevorderen van de integratie van gezinmigranten) en is mogelijk ook onrechtmatig (vgl. artikel 14 Vw.).

¹⁹ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 175, nr. 1

Vanwege zowel juridische als politiek-maatschappelijk (draagvlak) redenen, is het van groot belang dat het instrument als proportioneel gezien wordt. Proportionaliteit kan in dezen op twee manieren opgevat worden:

- **Staat het instellen van het instrument in verhouding tot de aard en omvang van het maatschappelijke probleem?** Deze vraag is moeilijk te beantwoorden omdat er geen empirische gegevens voorhanden zijn die aangeven in hoeveel gevallen OF in welke mate het ontbreken van zelfstandige huisvesting de zelfstandige deelname aan het maatschappelijk verkeer zodanig belemmert dat deze leidt tot onvoldoende integratie. Het is daarom niet direct evident dat de beleidstheorie empirisch kloppend is. Bij gebrek daaraan moet de beleidstheorie in ieder geval gevoelsmatig aannemelijk zijn, omdat er anders onvoldoende grond is om het instrument als proportioneel te laten beschouwen.
- **Staat de impact van het toepassen van het instrument (d.w.z. de sanctie) in verhouding tot de ernst van het niet-naleven van het instrument?** Of er in deze vorm van proportionaliteit in voldoende mate voorzien wordt, hangt af van hoe het instrument nader ingevuld wordt. Daarbij moet in ieder aandacht besteed worden aan de volgende vragen: Wie wordt bestraft indien er geen sprake van zelfstandige huisvesting blijkt te zijn: de referent of de gezinsmigrant? Waaruit moet de sanctie bestaan: een bestuurlijke boete, intrekking van de verblijfstitel, anders? Gegeven de onderliggende doelstellingen van het instrument (succesvolle integratie en bescherming van vrouwen) moet er rekening mee gehouden worden wat de consequenties kunnen zijn van het intrekken van de verblijfstitel voor de gezinsmigrant: het is te verwachten dat zij na intrekking van de verblijfstitel teruggaat naar de familie in het buitenland, waar haar wellicht een onzeker lot wacht (eerwraak e.d.).

4. Verankering

De startnotitie stelt dat u uitgaat van een verankering van het instrument in de Vreemdelingenwet 2000:

20: de zelfstandige huisvestingseis dient ingesteld te worden in het kader van de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 16 Vreemdelingenwet 2000.

Het ligt voor de hand ervoor te zorgen dat het instrument aansluit bij de bepalingen uit de Huisvestingswet en bij de (uitvoerings)systematiek van de Vreemdelingenwet.

Aansluiting bij de Huisvestingswet heeft als voordeel dat er met dezelfde begripsbepaling gewerkt kan worden, en dat bepaalde excessieve gevallen van niet-zelfstandig wonen (bijv. onwenselijke situaties in termen van veiligheid en hygiëne als gevolg van “overbewoning”) reeds voorkomen worden.

Aansluiting van de Vreemdelingenwet heeft als voordeel dat het toepassen van het instrument ingebed kan worden in de bestaande procedures van toekenning van referent-status en verblijfsvergunning voor de gezinsmigrant. Hierbij moet overigens een belangrijke kanttekening gemaakt worden.

Deze kanttekening houdt in dat het voldoen aan de huidige toelatingseisen slechts eenmalig aangetoond hoeft te worden bij het verkrijgen van de referent-status, MAAR dat het gegeven de doelstelling van de wetgever voor dit instrument zinvol is om periodiek aangetoond te krijgen of inderdaad langdurig voldaan wordt aan de zelfstandige huisvestingseis. Dit houdt in dat daarmee de uitvoeringssystematiek van de Vreemdelingenwet aangepast of uitgebreid moet worden. Op dit aanpassingen gaan we hieronder nader in.

5. Implicaties

De invoering van de zelfstandige huisvestingseis kan implicaties hebben voor (de uitvoeringssystematiek van) bestaande wetgeving. Een voorbeeld hiervan zou zijn als een periodieke toetsing van de eis ingesteld wordt. In dat geval zijn verschillende scenario's denkbaar:

- (a) Bij elke verlenging van een verblijfsvergunning dient opnieuw aangetoond worden dat er sprake is van zelfstandige huisvesting zoals bedoeld door het instrument;
- (b) Periodiek moet worden aangetoond dat er sprake is van zelfstandige huisvesting zoals bedoeld door het instrument, op straffe van de tussentijdse intrekking van de verblijfsvergunning;
- (c) Er wordt actief getoetst door een daartoe aangewezen instantie of er langdurig sprake is van een zelfstandige huisvesting, op straffe van intrekking van de verblijfsvergunning dan wel niet-verlenging van de verblijfsvergunning.

De verschillende scenario's hebben ieder voor- en nadelen. Scenario (a) heeft als voordeel dat frauderen erg moeilijk wordt gemaakt: het is dan niet mogelijk een verblijfsvergunning te verlengd te krijgen als niet herhaaldelijk aangetoond kan worden dat sprake is van zelfstandige huisvesting. Als nadeel kan een toegenomen administratieve last genoemd worden: de huidige regelgeving stelt het herhaald aantonen van zelfstandige woonruimte niet als eis. Scenario (b) heeft als voordeel dat indien blijkt dat er geen sprake (meer) is van zelfstandige woonruimte, de gezinsmigrant per direct zijn/haar verblijfstitel kan verliezen. Een groot bezwaar is echter het mogelijk disproportionele karakter van dit scenario. Scenario (c) heeft als voordeel betrouwbaarheid: de overheid kan op basis van zelfgegenereerde informatie vaststellen of er sprake is van zelfstandige woonruimte. Evident nadeel zijn de buitengewoon hoge kosten die met een dergelijke vorm van controle gemoeid zijn.

Bijlage 2: Het juridisch kader

1. Inleiding

Voor u ligt het memo met daarin de uitwerking van het juridische kader voor de beoordeling van het instrument zelfstandige huisvestingseis. Dit memo is opgesteld in het kader van de eerste fase van het onderzoek dat Berenschot in uw opdracht verricht, naar de mogelijkheid en haalbaarheid van een zelfstandige huisvestingseis voor referenten bij gezinsmigratie.

Het doel van dit memo is om zowel de juridische context als ook de juridische voorwaarden voor een dergelijk instrument te beschrijven. In de volgende fase van het door ons uit te voeren onderzoek, zal het instrument, zoals beschreven in het Memo "Uitwerking van het instrument" (M.C. de Voogd, d.d. 7 juli 2010), door onze experts worden getoetst aan het hier beschreven kader.

Het juridisch kader verdelen wij in drie onderdelen, te weten:

4. **Het nationale immigratierecht, *waarbinnen* het instrument moet worden vormgegeven, waaronder het recent door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel Modern migratiebeleid.**
5. **Het Europese recht ten aanzien van gezinshereniging en vrij verkeer van personen waar een dergelijk instrument geen inbreuk op mag maken, waaronder het recht op vrij verkeer van personen (artikel 45 t/m 49 VwEU), richtlijn 2003/86/EG, en richtlijn 2004/38/EG**
6. **Grond- en mensenrechten die bij de in- en uitvoering van een dergelijk recht in achtgenomen moeten worden, in het bijzonder artikel 8 en artikel 12 van het EVRM.**

2. Het migratierecht

De Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vreemdelingenwet) biedt het algemeen kader voor het Nederlandse migratierecht. Verdere uitwerking van de Vreemdelingenwet heeft plaatsgevonden in het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb) en de Vreemdelingencirculaire, alsmede in het Voorschrift Vreemdelingen. De Vreemdelingenwet wordt per 01-01-2011 gewijzigd middels het Wetsvoorstel modern migratiebeleid.

Artikel 8 van de Vreemdelingenwet biedt de algemene basis voor een rechtmatig verblijf in Nederland. Wij kunnen grofweg onderscheid maken tussen:

1. Verblijf regulier economisch (w.o. arbeidsmigratie en kennismigratie);
2. Verblijf regulier sociaal (w.o. gezinshereniging en gezinsvorming);
3. Verblijf op grond van asiel/vluchtelingenstatus; en
4. Overige verblijfsdoelen, (w.o. vrij verkeer van personen in het kader van de EU).

De reguliere verblijfsvergunning wordt geregeld in artikel 14 van de Vreemdelingenwet, dat de basis schept voor verlening en verlenging van verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd en verlening van verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd.

Artikel 15 bevat een bijzondere bepaling voor gezinsmigratie;

Artikel 15

In de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 14, tweede lid, wordt bepaald, dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14, kan worden verleend onder een beperking verband houdende met gezinshereniging en gezinsvorming aan gezinsleden van Nederlanders en vreemdelingen die rechtmatig verblijven als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e en l.

De artikelen 16 en 18 bevatten bepalingen voor de afwijzing van aanvragen van verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd dan wel voor de verlening van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Artikel 20 schept de grondslag voor inwilliging, wijziging of afwijzing van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt niet onder beperkingen verleend. Aan deze vergunning worden geen voorschriften verbonden.

Voor diegenen die als gezinsmigranten naar Nederland komen geldt, dat zij na drie jaar een zelfstandige verblijfsvergunning kunnen aanvragen (zie artikel 3.51 Vb). Migranten, waaronder gezinsmigranten, die vijf jaar rechtmatig in Nederland hebben verbleven, komen in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (zie artikel 3.92 juncto 3.5., derde lid Vb).

Zowel verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd als ook verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd kunnen worden ingetrokken (zie artikel 18, tweede lid en 22 Vreemdelingenwet). Redenen kunnen zijn de verstrekking van onjuiste gegevens in eerdere fases of belangen van openbare orde en veiligheid. Het intrekken van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kent hogere drempels dan de intrekking van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (zie artikelen 3.90 e.v. en 3.95 e.v. Vb).

Het wetsvoorstel modern migratiebeleid

Het wetsvoorstel Modern Migratiebeleid²⁰ realiseert een modernisering van het thans bestaande migratiebeleid middels een stroomlijning van de immigratieregels. Het wetsvoorstel maakt het voor bedrijven gemakkelijker om buitenlandse werknemers met gewilde kwaliteiten naar Nederland te halen en moet er toe leiden dat de bestaande regeldruk rondom de aanvragen wordt verminderd. Het wetsvoorstel introduceert hiervoor onder meer de status van (erkende) referent.

²⁰ Zie Kamerstukken, TK, 32 052, nr. 2.

De status van erkende referent geldt echter louter voor rechtspersonen (zie voorstel voor artikel 2e, tweede lid).

Referenten zijn (natuurlijke) personen of organisaties die een duidelijk belang hebben bij de komst van een migrant naar Nederland. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een werkgever, universiteit of - van belang in dit onderzoek - de partner van een migrant. De referent kan zelf een aanvraag indienen om een migrant te laten overkomen. Er wordt van uitgegaan dat de referent goed 'zicht' heeft op de migrant, in het kader van de directe relatie die tussen hem en de referent ontstaat of bestaat. Op basis van deze relatie mag van de referent worden verwacht dat hij beschikt over relevante informatie met betrekking tot toelating, verblijf en vertrek van de migrant. De verantwoordelijkheid van de referent zal worden neergelegd in een wettelijke plicht tot het tijdig, juist en volledig verstrekken van deze informatie.

Naast rechten krijgt de referent verantwoordelijkheden, waarop hij door de overheid kan worden aangesproken. De referent moet bij de IND melden als er iets verandert in de situatie van de migrant. Slechts *erkende* referenten (gelet op hetgeen hierboven is gezegd dus niet de partners van gezinsmigranten) mogen gebruikmaken van een versnelde procedure. Er is dus een verschil tussen de status van 'gewone' referent en de status van *erkende* referent.

3. Het Europese Recht

Vrij verkeer van personen

Uitgangspunt van het Europese recht is het vrije verkeer van personen (lees: burgers van de Unie, daarmee gelijkgestelde personen, en hun gezinsleden). Het vrij verkeer van personen is opgebouwd uit het vrije verkeer van werknemers (artikel 45 e.v. VwEU) en het vestigingsrecht (artikel 49 e.v. VwEU). Ook gezinsleden van EU-burgers kunnen zich, overeenkomstig Richtlijn 2004/38/EG, beroepen op het vrij verkeer van personen. De rechten van gezinsleden van een EU-burger in een andere lidstaat zijn afgeleid van de rechten van de EU burger zelf. Deze rechten komen ook toe aan gezinsleden die zelf geen onderdaan van de EU zijn. Een familielid van een EU-werknemer die arbeid in loondienst mag verrichten, behoudt zijn rechten zolang de werknemer zelf zijn status als werknemer behoudt. Van belang in deze context is bovendien dat onderscheid op grond van nationaliteit verboden is door artikel 18 VwEU.

Wel kan het verblijfsrecht van burgers van de Unie of daarvan afgeleide personen worden beperkt in het belang van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid (zie Hoofdstuk VI van Richtlijn 2004/38/EG).

Langdurig ingezetenen uit derde landen

Richtlijn 2003/109/EG reguleert de rechten van langdurig ingezetenen uit derde landen in lidstaten van de EU. Deze richtlijn is verankerd in artikel 21a van de Vreemdelingenwet. Overeenkomstig artikel 4, eerste lid, van die richtlijn kennen lidstaten het recht van langdurig ingezetene toe aan burgers van derde landen die

“legaal en ononderbroken sedert de vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan de indiening van het desbetreffende verzoek op hun grondgebied verblijven”.

Gezinshereniging

Gezinshereniging wordt gereguleerd in Richtlijn 2003/86/EG (richtlijn gezinshereniging). Deze richtlijn beoogt de bescherming van het gezin te waarborgen binnen de EU:

“Gezinshereniging is een noodzakelijk middel om een gezinsleven mogelijk te maken en draagt bij tot de vorming van een sociaal-culturele stabiliteit die de integratie van onderdanen van derde landen in de lidstaten bevordert, hetgeen bovendien de mogelijkheid biedt de economische en sociale samenhang te versterken, een fundamentele doelstelling van de Gemeenschap die in het Verdrag is vastgelegd.”

Deze richtlijn is van toepassing wanneer de gezinshereniger wettig in een lidstaat verblijft, in het bezit is van een door een lidstaat afgegeven verblijfstitel met een geldigheidsduur van één jaar of langer en reden heeft om te verwachten dat hem een permanent verblijfsrecht zal worden toegekend, indien de leden van zijn gezin onderdanen van een derde land met ongeacht welke status zijn. Deze richtlijn is niet van toepassing op gezinsleden van een burger van de Unie (artikel 3 Richtlijn 2003/86/EG). Artikel 6 meldt dat de lidstaten een verzoek om toegang en verblijf van gezinsleden kunnen afwijzen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

Artikel 7 is een belangrijk artikel in het kader van dit onderzoek. Het artikel stelt in lid 1 dat de betrokken lidstaat bij de indiening van het verzoek tot gezinshereniging de persoon die het verzoek heeft ingediend, kan verzoeken het bewijs te leveren dat de gezinshereniger beschikt over:

- a) Huisvesting die in de betrokken regio als normaal beschouwd wordt voor een vergelijkbaar gezin en die voldoet aan de algemene normen inzake veiligheid en hygiëne welke in de betrokken lidstaat gelden.
- b) Een ziektekostenverzekering die voor hemzelf en zijn gezinsleden in de betrokken lidstaat alle risico's dekt die normaal voor de onderdanen van die lidstaat zijn gedekt.
- c) 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.

In maart 2010 deed het Europees Hof van Justitie uitspraak in de zaak Chakroun (C-578/08) in antwoord op prejudiciële vragen van de Raad van State. De uitspraak bepaalde dat de Nederlandse inkomensnorm voor gezinshereniging (120% van het minimumloon) in strijd is met de Europese richtlijn inzake het recht op gezinshereniging. Het is voldoende als het gezin beschikt over stabiele en regelmatige inkomsten om in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan te kunnen voorzien. Daarnaast bepaalt het Hof dat het onderscheid tussen gezinsherenigers en gezinsvormers niet toelaatbaar is.

Dit heeft tot gevolg dat er geen onderscheid meer mag worden gemaakt wat betreft inkomen en leeftijd tussen gezinsvormers en gezinsherenigers zoals in Nederlandse wetgeving bepaald.

De inkomenseis in Nederland is aangepast naar 100 % van het wettelijk minimumloon.²¹ De leeftijdsgrens is voor beiden categorieën 21 jaar (hoger dan de oorspronkelijke 18 jaar voor gezinsherenigers), de hoogst mogelijke leeftijd volgende de Europese richtlijn.

Associatieverdragen: voorbeeld Turkije

De EU (voormalig EEG, EG) heeft met verschillende landen associatieverdragen gesloten die tot gevolg hebben dat het Europese recht (gedeeltelijk) van toepassing is op de verhouding tussen lidstaten en het betreffende derde land. Voorbeeld van een dergelijk associatieverdrag is het Associatieverdrag Europese Economische Gemeenschap en Turkije (hierna: Associatieverdrag), van 12 september 1963, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685). Aan dit verdrag is verdere uitvoering gegeven middels het aanvullend protocol, op 23 november 1970 te Brussel ondertekend en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1; hierna: aanvullend protocol), en besluit nr. 1/80, op 19 september 1980 vastgesteld door de door de associatieovereenkomst ingestelde associatieraad, die is samengesteld uit leden van de regeringen van de lidstaten en van de Raad van de Europese Unie en de Commissie enerzijds, en uit leden van de Turkse regering anderzijds.

Enkele bepalingen uit het associatieverdrag en afgeleide documenten zijn hier van belang:

Artikel 9 van de associatieovereenkomst bepaalt:

“De overeenkomstsluitende partijen erkennen, dat binnen de werkingssfeer van de overeenkomst, en onverminderd de bijzondere bepalingen die krachtens artikel 8 zouden kunnen worden vastgesteld, elke discriminatie uit hoofde van nationaliteit is verboden, overeenkomstig het in artikel 7 van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap vermelde beginsel.”

Artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol luidt:

“De overeenkomstsluitende partijen voeren onderling geen nieuwe beperkingen in met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.”

Artikel 10, eerste lid, van besluit nr. 1/80 luidt als volgt:

“De lidstaten van de Gemeenschap passen op de Turkse werknemers die tot hun legale arbeidsmarkt behoren een stelsel toe dat wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke discriminatie uit hoofde van de nationaliteit ten opzichte van communautaire werknemers, voor wat betreft de lonen en verdere arbeidsvoorwaarden.”

²¹ 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) Stb. 206, 30 juli 2010

In **artikel 13** van dit besluit is bepaald:

“De lidstaten 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.”

4. Grond- en mensenrechten

In deze paragraaf gaan wij in op de grond- en mensenrechten. Centraal daarbij staat het Europese Verdrag voor bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (verder: EVRM). Dit heeft de volgende redenen:

- Het EVRM en het daarbij behorende systeem van rechtsbescherming van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is het meest ver ontwikkelde en uitgebreide systeem van internationale mensenrechtenbescherming waarbij Nederland is aangesloten.
- Op grond van artikel 120 van de Nederlandse grondwet mogen wetten in formele zin niet op hun grondwettelijkheid worden beoordeeld. De rechter kan wetten in formele zin echter wel toetsen aan internationale verdragen, waaronder het EVRM (zie artikel 94 Grondwet).
- In artikel 6 van het VEU staat bepaald dat de Unie de mensenrechten beschermd door het EVRM (beschouwt als fundamentele beginselen van Europees recht. Hiermee wordt ook de jurisprudentie van het EHRM relevant in de EU context, aangezien de grondrechten die in het EVRM zijn genoemd in de praktijk niet geheel los kunnen worden gezien van de interpretatie van het EHRM.

Artikel 8 EVRM: recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven

Artikel 8 bepaalt in het eerste lid dat:

“Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence”.

Elke verdragsstaat moet dit recht honoreren ten aanzien van een ieder die zich binnen de rechtsmacht van de betreffende verdragsstaat bevindt, ongeacht of een bepaald individu ook daadwerkelijk de nationaliteit van die verdragsstaat heeft. De aanwezigheid van wetgeving die een inbreuk op het privé- of gezinsleven mogelijk maakt is een inbreuk op artikel 8, eerste lid, nog los van de vraag of deze inbreuk misschien geoorloofd is.²² Desalniettemin mogen de verdragsstaten in bepaalde gevallen gerechtvaardigd inbreuk maken op dit recht.

²² EHRM, *Weber and Saravia v. Germany*, 29 June 2006.

Hierover bepaalt artikel 8, tweede lid:

“There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.”

Deze bepaling behoeft een korte toelichting:

(1) Inbreuk voorzien bij wet (prescribed by law)

Elke inbreuk op artikel 8, eerste lid, moet gebaseerd zijn op nationaal of internationaal recht. Het EVRM specificeert niet om welk type recht/ wet het moet gaan (wetten van de centrale overheid, wetten van decentrale overheden). Het EHRM heeft in verschillende uitspraken bepaald dat de betreffende wet toegankelijk (*accessible*) en voorzienbaar (*foreseeable*) moet zijn, en een bepaalde mate aan duidelijkheid moet scheppen (*providing a certain level of clarity*).²³ Dit betekent dat de wet onder andere de reikwijdte van de discretie van de overheid moet specificeren.²⁴

(2) Inbreuk heeft een legitiem doel (legitimate aim)

De inbreuk op de privacy moet een van de doelen dienen die in het tweede lid van artikel 8 worden genoemd:

- nationale veiligheid
- openbare orde en veiligheid
- economisch welzijn,
- preventie van wanorde en criminaliteit,
- bescherming van volkgezondheid en moraal, of
- bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Deze doelen geven relatief veel beleidsvrijheid aan de lidstaten, maar de opsomming is tegelijkertijd wel limitatief. Inbreuk op de vrijheid van een individu als beschermd door artikel 8, met een ander oogmerk of doel is niet toegestaan.²⁵

(3) Inbreuk noodzakelijk in een democratische samenleving (necessary a democratic society)

De inbreuk moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

²³Zie bijv. EHRM, *Sunday Times v. the United Kingdom*, 26 September 1995. See also C. Ovey and R.C. White (editors), Jacobs & White, *The European Convention on Human Rights, Fourth Edition*, Oxford University Press: Oxford 2006, p 224.

²⁴ See EHRM *Malone v. United Kingdom*, 2 August 1984; en *Hartford v. United Kingdom*, 25 June 1997.

²⁵ Zie artikel 18 EVRM. Zie ook C. Ovey and R.C. White (editors), Jacobs & White, *The European Convention on Human Rights, Fourth Edition*, Oxford University Press: Oxford 2006, p 220.

Overeenkomstig de vaste jurisprudentie van het EHRM betekent dit dat de inbreuk nodig is op grond van een *pressing social need* en *proportioneel* is aan die behoefte. Wel genieten lidstaten bij de afweging een zekere *beoordelingsvrijheid (margin of appreciation)*.²⁶

In sommige situaties is het EHRM geneigd de *margin of appreciation* ruim te trekken. Dit geldt onder andere bij de preventie van wanorde en criminaliteit. Echter, de *margin of appreciation* is klein indien het bestaan of identiteit van individuen in het geding is.²⁷

Belang van artikel 8

Artikel 8 is van belang in het kader van immigratierecht. Weliswaar kan uit artikel 8 geen algemeen vestigingsrecht of recht op gezinshereniging worden afgeleid²⁸, maar wie eenmaal in een verdragsstaat gezinsleven heeft opgebouwd, kan zich op artikel 8 beroepen wanneer door toepassing van het immigratierecht dit familieleven dreigt te worden verstoord.²⁹ Daarbij dient gezinsleven ruim te worden uitgelegd. Het heeft niet alleen betrekking op getrouwde stellen, maar ook ongehuwd samenwonenden, (gescheiden of apart levende ouders) en hun kinderen en andere sterke (familie-) banden die door omstandigheden kunnen ontstaan.³⁰

In dit onderzoek is artikel 8 niet alleen van belang voor de relatie tussen de referent en haar/zijn partner, maar ook voor de inbreuk door de zelfstandige huisvestingseis mogelijk wordt gemaakt op het gezinsleven tussen de referent en mogelijke andere familieleden die dan niet in zijn woning mogen leven. Een dergelijke inbreuk moet met een beroep op artikel 8, tweede lid, gerechtvaardigd kunnen worden.

Artikel 12 EVRM: recht om te huwen

Artikel 12 bepaalt dat:

“Men and women of marriageable age have the right to marry and found a family, according to the national laws governing the exercise of this right”.

²⁶ Voor de volledige test zie bijvoorbeeld EHRM *Handyside v. the United Kingdom*, 7 December 1976. Zie ook C. Ovey and R.C. White (editors), Jacobs & White, *The European Convention on Human Rights, Fourth Edition*, Oxford University Press: Oxford 2006, p. 232.

²⁷ Zie EHRM, *X and Y vs. the Netherlands*, 26 March 1985.

²⁸ C. Ovey and R.C. White (editors), Jacobs & White, *The European Convention on Human Rights, Fourth Edition*, Oxford University Press: Oxford 2006, p. 266.

²⁹ Zie o.a. EHRM, *Berrehab v. Netherlands* 21 June 1988, Series A., No. 138 (1989).

³⁰ C. Ovey and R.C. White (editors), Jacobs & White, *The European Convention on Human Rights, Fourth Edition*, Oxford University Press: Oxford 2006, p. 252.

Elke verdragsstaat moet dit recht honoreren ten aanzien van een ieder die zich binnen de jurisdictie van de betreffende verdragsstaat bevindt, ongeacht of een bepaald individu ook daadwerkelijk de nationaliteit van die verdragsstaat heeft. Tevens geldt gelijkheid van mannen en vrouwen. Regulering van dit recht is mogelijk gelet op de zinsnede “according to the laws...”.

Artikel 5 van Protocol 7 (behorende bij het EVRM) voegt verder toe:

“Spouses shall enjoy equality of rights and responsibilities of a private law character between them, and in their relations with their children, as to marriage, during marriage and in event of its dissolution. This Article shall not prevent States from taking such measures as are necessary in the interest of children.”

De zinsnede in artikel 12 “according to the national laws governing the exercise of this right” impliceert dat het recht te huwen slechts mag worden beperkt op grond van een wettelijke grond, bijvoorbeeld, om polygamie te voorkomen.

Ongetrouwd samenwonenden ontleen niet aan artikel 12 maar aan artikel 8 het recht om een gezin te stichten. Het is dus uitdrukkelijk niet zo dat alleen gehuwden aan het EVRM het recht ontleen een gezin te stichten. Het woord “family” uit artikel 8 moet zo geïnterpreteerd worden dat het gaat om “any close relationship, whether by blood or marriage, and whether legitimate or not”.³¹

Artikel 14 EVRM: Verbod op discriminatie

Volledigheidshalve vermelden wij hier ook dat bij de toepassing van de rechten zoals opgenomen in het EVRM niet gediscrimineerd mag worden. Dit is bijvoorbeeld van belang indien er onderscheid wordt gemaakt tussen de voorwaarden die worden gesteld aan een Nederlander en aan een vreemdeling bij gezinsvorming en/of –hereniging of tussen diegene die trouwt met een partner uit het buitenland en diegene die dat niet doet. Ook kan sprake zijn van verboden onderscheid naar geslacht, indien aan mannen en vrouwen verschillende eisen worden gesteld.

Onderscheid is discriminerend in het kader van artikel 14 indien

“[...] is has no objective an reasonable justification, that is if it does not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realized.”³²

Artikel 14, kent geen uitzonderingsclausule. Dit betekent echter niet dat onderscheid niet zou zijn toegestaan. Maar indien het onderscheid geen objectieve rechtvaardiging heeft, oftewel geen legitiem doel nastreeft is het onderscheid verboden, zoals het citaat duidelijk maakt. Bovendien dient objectief te rechtvaardigen onderscheid wel proportioneel te zijn aan het doel.

³¹ C. Ovey and R.C. White (editors), Jacobs & White, *The European Convention on Human Rights, Fourth Edition*, Oxford University Press: Oxford 2006, p. 252.

³² EHRM, *Frette v. France*, 26 February 2002.

5. Samenvatting en doorkijk naar onderzoek juridische haalbaarheid

In dit memo hebben wij stil gestaan bij het juridisch kader voor een zelfstandige huisvestingseis.

De wens is om de zelfstandige huisvestingseis op te nemen in het vreemdelingenrecht. Het vereiste moet dus passen in de systematiek van de Vreemdelingenwet, met inbegrip van het Wetsvoorstel modern migratiebeleid en daarmee samenhangende regelgeving. Tevens moet een dergelijk instrument aansluiten bij de doelstellingen van die wet.

Vooralsnog is het de bedoeling de huisvestingseis slechts toe te passen bij gezinsmigratie. Bovendien is het de bedoeling die voorwaarde te stellen aan de referent. Dit betekent echter dat de Nederlander of in Nederland woonachtige vreemdeling wiens partner uit het buitenland zich op een ander verblijfsdoel (bijvoorbeeld arbeid) beroept, niet in aanraking komt met dit vereiste. Tevens betekent dit, dat na drie jaar, wanneer de partner in beginsel in aanmerking komt voor een zelfstandige verblijfsvergunning, het instrument niet meer kan worden toegepast.

Bij de toepassing van een dergelijk instrument aan personen die zich op Europees recht kunnen beroepen, waaronder burgers van derde landen, moet na worden gegaan in hoeverre het instrument wordt toegestaan door het EU-recht.

Een ieder die zich in Nederland bevindt kan zich beroepen op het EVRM. Nagegaan moet worden of (invoering en of toepassing van) een dergelijk instrument wellicht inbreuk maakt op de artikelen 8, 12 en/of 14 EVRM. Slechts inbreuken op artikel 8 kunnen gerechtvaardigd worden met een beroep op een legitiem doel, wettelijke verankering en noodzakelijkheid in een democratische samenleving.

In de volgende fase van het onderzoek zullen wij dan ook nagaan hoe het geschetste instrument (zie Memo "Uitwerking van het instrument" (M.C. de Voogd, d.d. 7 juli 2010)) zich verhoudt tot het juridisch kader.

EXPERTMEMO
JURIDISCHE HAALBAARHEID
ZELFSTANDIGE HUISVESTINGSEIS BIJ
GEZINSHERENIGING

Prof. dr. R.A. Lawson en prof. mr. P.R. Rodrigues³³

Voorwoord

In opdracht van de Directie Inburgering en Integratie van het ministerie van VROM voert Berenschot een onderzoek uit naar de mogelijkheden tot invoering van een zelfstandige huisvestingseis bij huwelijks- en gezinsmigratie. In dit onderzoek wordt voorzien in een zogenoemd expertmemo met betrekking tot de juridische haalbaarheid van deze huisvestingseis. Berenschot heeft hiervoor de Universiteit Leiden benaderd vanwege haar expertise op het terrein van immigratierecht, Unierecht en mensenrechten. Wij zullen in dit memo achtereenvolgens deze drie rechtsgebieden doorlopen waarbij de huisvestingseis op haar haalbaarheid wordt getoetst. Het memo wordt afgesloten met onze conclusies.

Aan het onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een zelfstandige huisvestingseis liggen twee veronderstellingen van de opdrachtgever ten grondslag. Ten eerste dat een huwelijksmigrant minder goed integreert wanneer deze in Nederland bij haar of zijn schoonfamilie gaat inwonen. Ten tweede dat zelfstandige huisvesting het risico op onderdrukking, opsluiting en geweldsmisdrijven voor de vrouwelijke gezinsherenigers zou verminderen. Deze veronderstellingen staan conform de opdracht niet ter discussie, maar men kan niet aan de constatering ontkomen dat er geen empirisch onderzoek is gedaan dat de juistheid van deze veronderstellingen aantoonst.

³³ Lawson is voorzitter van de afdeling Europees recht van de Leidse Faculteit der Rechtsgeleerdheid en bekleedt aldaar de Kirchheiner leerstoel. Rodrigues is aan dezelfde faculteit hoogleraar Immigratierecht en daarnaast hoofd van de afdeling Onderzoek & Documentatie van de Anne Frank Stichting. Met dank aan mw. Mr. drs. G.G. Lodder van het Instituut voor Immigratierecht.

Het bestaan van een causaal verband tussen het ontbreken van zelfstandige huisvesting enerzijds, en een gebrekkige integratie en/of huiselijk geweld anderzijds, is – althans in de voorliggende stukken en in aan ons bekend onderzoek – niet aangetoond. Daarnaast zou men de vraag kunnen stellen of het omgekeerde niet even voorstelbaar zou zijn: integratie verloopt wellicht beter in een groter familieverband en vrouwendiscriminatie komt daar minder snel voor.³⁴ Tevens dient te worden opgemerkt dat het percentage gezinsherenigers dat bij familie inwoont, afhankelijk van de doelgroep slechts enkele procenten bedraagt.³⁵

Het onderscheid tussen de onderdelen (1) Immigratierecht (2) Unierecht en (3) EVRM is in zoverre kunstmatig dat het Unierecht en het EVRM de grenzen aangeven waarbinnen Nederland zijn eigen regelgeving kan maken. Een inpassing van een huisvestingseis in de Nederlandse regelgeving kan daarom slechts plaats vinden als dit in overeenstemming met internationale juridische normen is.

In dit expertmemo wordt eerst onderzocht hoe een eventuele huisvestingseis in de Nederlandse wetgeving geïncorporeerd kan worden en zal vervolgens bekeken worden of dit past binnen de internationale juridische kaders.

1. Immigratierecht

In deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre een zelfstandige huisvestingseis, zoals gedefinieerd in het memo “Uitwerking van het instrument” (M.C. de Voogd, 7 juli 2010) is in te passen in de Nederlandse vreemdelingenwetgeving.

1.1 Uitgangspunten

Het is de bedoeling van de wetgever een zelfstandige huisvestingseis in te voeren met betrekking tot de aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier bepaalde tijd met als doel gezinsvorming of gezinshereniging. In de huidige wetgeving gaat het dan om een vergunning op grond van artikel 14 jo. Art. 15 Vreemdelingenwet (verder; Vw). De algemene voorwaarden voor deze vergunning zijn als afwijzingsgronden opgenomen in artikel 16 Vw. De specifieke voorwaarden zijn voor het doel gezinshereniging- en vorming uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit (verder: Vb). De vreemdeling die in aanmerking kan komen voor een vergunning in het kader van gezinshereniging of- vorming staat genoemd in artikel 3.14 Vb.

1.2 Voor wie geldt het vereiste

De wens tot invoering van een zelfstandig huisvestingseis lijkt alleen betrekking te hebben op gezinshereniging- of vorming met de in artikel 3.14 lid 1 sub a en b bedoelde vreemdeling van 21 jaar of ouder, te weten de echtgenoot, geregistreerd partner of ongehuwde partner van de in artikel 3.15 Vb bedoelde hoofdpersoon.

³⁴ Zie ook het Memo “Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en draagvlak”, paragraaf 2.

³⁵ Zo blijkt uit onderzoek van het SCP.

Als hoofdpersoon kan optreden een Nederlander of een vreemdeling met rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 sub a t/m e, dan wel I Vw met een in de zin van artikel 3.5 Vb niet-tijdelijk verblijfsrecht. Overigens kan ook een verblijfsvergunning worden verleend aan een vreemdeling bij een hoofdpersoon die wel een tijdelijk verblijfsrecht heeft. In dat geval bestaat er echter op grond van artikel 3.13 lid 1 niet de verplichting tot afgifte van een vergunning als aan de voorwaarden van 3.16 tot en met 3.22 Vb is voldaan, maar kan op grond van artikel 3.13 lid 2 Vb een verblijfsvergunning worden verleend. De vraag is of het de bedoeling is de zelfstandige huisvestingseis ook te laten gelden in die gevallen dat de hoofdpersoon een tijdelijk verblijfsrecht heeft.³⁶ In beide gevallen lijkt het verstandig dit expliciet in de regelgeving op te nemen, zoals nu ook ten aanzien van het inburgeringsvereiste is gebeurd. Dit vereiste is uitdrukkelijk niet van toepassing op personen met een tijdelijk verblijfsrecht.³⁷ De gezinsleden van een houder van een tijdelijk verblijfsrecht krijgen ook een tijdelijk verblijfsrecht en zij zijn vrijgesteld van de inburgeringsverplichting (zowel in het buitenland als in Nederland).

De achterliggende reden van de zelfstandige huisvestingseis lijkt in geval van toelating van minderjarige kinderen minder van toepassing, omdat zij al door leer- dan wel kwalificatieplicht meer in aanraking komen met de Nederlandse taal, cultuur en samenleving.

Voor wat betreft de toelating van overige gezinsleden en alleenstaande ouders van 65 jaar of ouder (artikel 3.24 en 3.25 Vb) lijkt een zelfstandige huisvestingseis gezien de definitie van zelfstandig niet ingevoerd te kunnen worden. Het gaat hier immers om toelating van gezinsleden die niet tot het zogenoemde kerngezin behoren.

Er zijn nog twee andere bijzondere categorieën echtgenoten/partners waarvoor een speciale bepaling in het Vb is opgenomen. Artikel 3.22 lid 4 ziet op de toelating van de echtgenoot van de houder van een verblijfsvergunning asiel die binnen drie maanden na verlening van die status een aanvraag voor gezinshereniging heeft ingediend en als gezinshereniging niet mogelijk is in een derde land waarmee de vreemdeling of de hoofdpersoon bijzondere banden heeft. Deze bepaling vloeit voort uit de speciale regeling voor gezinshereniging met vluchtelingen die in Richtlijn 2003/86/EG is opgenomen.

De tweede categorie wordt gevormd door de gezinsleden van de houder van een in een andere EU-lidstaat verkregen vergunning als langdurig ingezetene (artikel 3.23 a Vb). Op deze twee bijzondere groepen wordt later ingegaan in het kader van de bespreking van het Unierecht.

De overige bijzonder groepen in het Vb (pleegkinderen, (aspirant)adoptiefkinderen en ouders van alleenstaande toegelaten als vluchteling erkende minderjarigen) behoeven gezien de beperking van de zelfstandige huisvestingseis tot echtgenoten of partners, geen bespreking.

³⁶ Hiermee wordt bedoeld een verblijfsrecht dat op grond van artikel 3.5 Vb als tijdelijk is aangemerkt.

³⁷ Dit in tegenstelling andere algemene vereisten zoals het inkomensvereiste waar wel aan wordt getoetst bij toelating van gezinsleden van de houder van een tijdelijk verblijfsrecht.

1.3 Inbedding in de regelgeving

Het stellen van voorwaarden waaraan de referent moet voldoen past binnen de systematiek van de vreemdelingenwet. Ook ten aanzien van het middelenvereiste geldt dat de referent aan deze verplichting moet voldoen (zie artikel 16 Vw, jo. 3.22 Vb).

Nu het niet de bedoeling is dat deze voorwaarde voor andere reguliere verblijfsdoelen gaat gelden is het de vraag of deze eis specifiek opgenomen dient te worden in artikel 16 Vw. In plaats daarvan zou aansluiting gezocht kunnen worden bij artikel 3.17 Vb jo. art. 16 lid 1 sub g Vw.

De huidige wet bevat in artikel 3.17 sub a Vb een samenwoningvereiste: deze bepaling stelt als voorwaarde voor afgifte van een verblijfsvergunning dat de hoofdpersoon (referent) en de vreemdeling samenwonen en een gemeenschappelijke huishouding voeren. Dit vereiste geldt zoals het nu is geformuleerd overigens ook voor de toelating van minderjarige kinderen. Artikel 16 lid 1 sub g Vw geeft de bevoegdheid een aanvraag af te wijzen als niet wordt voldaan aan de specifieke voorwaarden die gelden voor de verschillende beperkingen waaronder een verblijfsvergunning regulier kan worden verleend.

De inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid en de daarop gebaseerde lagere regelgeving heeft voor deze systematiek geen grote gevolgen. De reguliere verblijfsvergunning voor gezinshereniging en –vorming wordt geschaard onder de noemer verblijf als familie- of gezinslid. Inhoudelijk veranderen de voorwaarden waaraan moet worden voldoen niet of nauwelijks (artikel 3.17 wordt wel gewijzigd in die zin dat 3.17 sub b komt te vervallen. De eis tot samenwonen en een gemeenschappelijke huishouding blijft bestaan).

In de memo “Uitwerking van het instrument” wordt – gezien de beperkte waarde van een zelfstandige huisvestingseis die alleen zou gelden bij eerste toelating – gewezen op de mogelijkheid van een huisvestingseis die ook geldt als intrekkinggrond en als eis bij verlenging.

Los van de vraag of dit een gewenste en proportionele sanctie is, bieden artikel 18 Vw respectievelijk 19 Vw grondslag voor het weigeren van een aanvraag tot verlenging dan wel het intrekken van een verblijfsvergunning regulier, als niet langer wordt voldaan aan de beperking waaronder de vergunning is verleend.

In de memo “Uitwerking van het instrument” wordt opgemerkt dat de sanctie van het intrekken van een verblijfstitel dan wel weigering van verlenging wel een erg zware sanctie is, die de integratie zeker niet ten goede komt. Een intrekking of weigeren te verlengen zal ook getoetst moeten worden aan artikel 8 EVRM. Gezien de jurisprudentie van het Hof lijkt het niet aannemelijk dat een dergelijke sanctie proportioneel wordt geacht. Zie daarover meer onder 3.

De nieuwe systematiek van de Wet modern migratiebeleid waarin aan de referent meer verplichtingen worden opgelegd zou wel aanknopingspunten bieden voor een sanctionering van de referent met een bestuurlijke boete. De Wet modern migratiebeleid kent met name twee verplichtingen die gebruikt zouden kunnen worden. Meest voor de hand liggend is aansluiting te zoeken bij artikel 3.44a die een meldplicht bevat voor de referent. De referent die weet of behoort te weten dat de vreemdeling voor wie hij referent is niet (langer) voldoet aan de beperking moet dit melden.

Ook voorziet artikel 4.44a lid 3 in de mogelijkheid tot oplegging van een jaarlijkse verplichting tot bevestiging of correctie van de gegevens die volgens zijn opgaaf bij de Minister bekend zijn. Deze bepaling lijkt vanuit het oogpunt van handhaving het meest efficiënt. Niet-naleving kan op grond van artikel 55a Vw worden bestraft met een bestuurlijke boete.

Een tweede mogelijkheid zou zijn de zelfstandige huisvestingseis te formuleren als een zorgplicht van de referent jegens de vreemdeling. De Wet modern migratiebeleid geeft hiervoor in artikel 2a lid 2 sub b de mogelijkheid. Het Besluit modern migratiebeleid bevat nu echter ten aanzien van referenten van gezinsmigranten nog geen zorgplichten. Het niet nakomen van een zorgplicht kan wederom op grond van artikel 55a Vw worden bestraft. Toezicht op de eis van zelfstandige woonruimte lijkt na vergunningverlening complex. Het hanteren van deze eis betekent bij elke gezinshereniging of -vorming tussen echtgenoten of partners een verzwaring van de toelatingseis.

2. Unierecht

2.1 Vrij verkeer

Richtlijn 2004/38/EG regelt het verblijfsrecht van een burger van de Unie die zich begeeft naar, of verblijft in een andere lidstaat en zijn gezinsleden die hem begeleiden of zich bij hem voegen.³⁸ De voorwaarden die mogen worden gesteld aan een burger van de Unie en diens familieleden voor een verblijf van meer dan drie maanden staan in artikel 7 van de richtlijn. Aangezien in deze bepaling geen vereisten ten aanzien van huisvesting worden gesteld, kunnen deze eisen niet in nationale wet- en regelgeving aan een Unieburger en zijn familieleden worden opgelegd. Dit geldt ook voor de derdelander die tevens familielid van een Unieburger is. In beginsel heeft het vrij verkeer geen interne werking, in die zin dat burgers die verblijven in de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten, geen rechten kunnen ontlenen aan Richtlijn 2004/38/EG. Dit is anders voor personen die ooit gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer. Bij terugkeer naar de eigen lidstaat worden zij beschouwd als migrerend Unieburger en kunnen zij rechten ontlenen aan richtlijn 2004/38/EG. Voor onderdanen van de overige EER-landen en hun gezinsleden en onderdanen van Zwitserland en hun gezinsleden gelden dezelfde regels ten aanzien van het recht op toegang en verblijf als voor EU-burgers en hun gezinsleden gelden.

2.2 Langdurig ingezetene

De Richtlijn langdurig ingezetene (Richtlijn 2003/109/EG) stelt allereerst de voorwaarden vast waaronder aan derdelanders die legaal op het grondgebied van een van de lidstaten verblijven de status van langdurig ingezetene kan worden toegekend (art.1 lid 1). Ten tweede regelt de richtlijn de voorwaarden waaronder derdelanders die in de eerste lidstaat de status van langdurig ingezetene hebben verkregen in een tweede lidstaat mogen verblijven (art.1 lid 2). De regeling van dit verblijfsrecht in een tweede lidstaat bevat ook bepalingen ten aanzien van de gezinsleden van de langdurig ingezetene.

³⁸ Art. 3 lid 1 Richtlijn 2004/38/EG.

De voorwaarden voor verblijf in de tweede lidstaat staan in artikel 15. Relevant voor de vraag naar het stellen van een huisvestingseis is de vraag of aan een derdelander die de status van langdurig ingezetene in een andere EU lidstaat heeft verkregen een eis van zelfstandige huisvesting gesteld mag worden als deze persoon zijn gezinleden wil laten overkomen.

Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen twee situaties. In de eerste situatie woonden de langdurig ingezetene en zijn gezinleden nog niet als zodanig samen in de lidstaat waar betrokkene de status als langdurig ingezetene heeft verworven. In dit geval is de hierna te bespreken Richtlijn 2003/86/EG van toepassing op de vraag welke voorwaarden gelden voor gezinshereniging (art.16 lid 5). Als het gaat om een gezin dat al in de eerste lidstaat was gevormd staan de voorwaarden waaronder de gezinsleden een recht op verblijf in de tweede lidstaat hebben in artikel 16 lid 4. Deze bepaling bevat geen huisvestingseis. Hieruit zou geconcludeerd mogen worden dat geen huisvestingseis gesteld mag worden. Echter, de voorwaarden voor het verblijf in de tweede lidstaat van de langdurig ingezetene zelf bevatten wel een verwijzing naar een huisvestingseis. Hoewel dit niet als een materiële voorwaarde is opgenomen in artikel 15 lid 2 en 3, staat wel in artikel 15 lid 4 dat naar bewijsstukken van passende huisvesting kan worden gevraagd. De status van deze bepaling is echter onduidelijk, nu een huisvestingseis niet bij de materiële voorwaarden van lid 2 en 3 is opgenomen.³⁹ Ook de inhoud van wat onder passende huisvesting verstaan moet worden is niet nader gespecificeerd.⁴⁰

2.3 Gezinshereniging

De zelfstandige huisvestingseis voor echtgenoten of partners bij gezinshereniging of -vorming raakt direct aan Richtlijn 2003/86/EG inzake gezinshereniging. De lidstaten zijn verplicht per 3 oktober 2005 aan de voorschriften van deze richtlijn te voldoen (art. 20). Het doel van deze richtlijn is de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven (art. 1). Gezinsleden van burgers van de Unie zijn op grond van artikel 3 lid 3 uitgesloten van het toepassingsbereik. Dit betekent dat in beginsel de richtlijn niet van toepassing is op Nederlanders.⁴¹ In artikel 7 lid 1 sub a van de richtlijn worden de voorwaarden voor gezinshereniging geformuleerd met betrekking tot huisvesting.

³⁹ Zie ook het *Commentaar Europees Migratierecht*, Langdurig ingezetene. Groenendijk en De Heer.

⁴⁰ Bij de implementatie van deze richtlijn in de Nederlandse regelgeving is er niet voor gekozen een huisvestingseis voor de langdurig ingezetene in te voeren die deze status in een andere lidstaat heeft verkregen.

⁴¹ Het is echter moeilijk voorstelbaar dat het de bedoeling is dat een huisvestingseis op grond van de richtlijn niet aan derdelander referenten gesteld mag worden, maar wel voor Nederlanders zou gelden.

De tekst van deze bepaling luidt als volgt.

‘Bij de indiening van het verzoek tot gezinshereniging kan de betrokken lidstaat de persoon die het verzoek heeft ingediend, verzoeken het bewijs te leveren dat de gezinshereniger beschikt over: a) huisvesting die in de betrokken regio als normaal beschouwd wordt voor een vergelijkbaar gezin en die voldoet aan de algemene normen inzake veiligheid en hygiëne welke in de betrokken lidstaat gelden’.

Hierin liggen twee beperkingen besloten. Ten eerste dat het gaat om een eis bij de indiening van een verzoek. Artikel 16 van de richtlijn maakt het echter mogelijk deze eis ook te hanteren bij een intrekking of een weigering te verlengen. Ten tweede dient het te gaan om huisvesting die in de betrokken regio als normaal beschouwd wordt voor een vergelijkbaar gezin. Wordt met ‘vergelijkbaar’ bedoeld op elk ander gezin of elk ander gezin dat zich herenigt of zich vormt? In Verordening (EEG) nr. 1612/68, artikel 10 lid 3 staat een vergelijkbaar huisvestingseis waarbij de maatstaf is die eisen die ook aan nationale werknemers normaal gesproken gesteld worden. Deze uitleg lijkt ook voor de richtlijn gezinshereniging aannemelijk.⁴² Regionale verschillen zijn denkbaar, maar het gaat om eisen die als normaal worden beschouwd en derhalve in casu ook voor situaties buiten de gezinshereniging gelden. Men zou aldus het volgende kunnen betogen. Door bij gezinshereniging een *zelfstandige* huisvestingseis te stellen, terwijl die eis niet wordt gesteld aan andere gezinnen, worden zwaardere voorwaarden gehanteerd dan de richtlijn toestaat. De richtlijn bepaalt de voorwaarden voor gezinshereniging en derhalve zijn zwaardere eisen niet toegestaan.⁴³ Door niet de eis van ‘zelfstandige huisvesting’, maar van ‘passende huisvesting’ te hanteren, zou beter worden aangesloten bij de richtlijn. Een kleine opening voor huisvestingseisen zou mogelijk zijn indien de woorden ‘beschikken over’ uit de richtlijn niet alleen feitelijke, maar ook juridische betekenis zou kunnen worden toegedicht. Noch de richtlijn, noch de raadsdocumenten verschaffen hieromtrent duidelijkheid. Bovendien zou dat slechts voor een deel van de beoogde doelgroep consequenties hebben.

Bovendien bepaalt de richtlijn in artikel 5 lid 5 dat ‘terdege’ met de belangen van minderjarige kinderen rekening dient te worden gehouden. Daarnaast dient met een huisvestingseis ook rekening gehouden te worden met artikel 17 van de richtlijn. Daarin staat het volgende opgenomen.

‘In geval van afwijzing van een verzoek, intrekking of niet verlenging van een verblijfstitel, alsmede in geval van een verwijderingsmaatregel tegen de gezinshereniger of leden van diens gezin houden de lidstaten terdege rekening met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst.’

⁴² *Commentaar Europees Migratierecht*, Richtlijn Gezinsshereniging, Boeles, Lodder en Guèvremont, p. 50-52.

⁴³ Zie art. 1 juncto art. 4 van de Richtlijn.

Bij het toetsen aan de huisvestingseis bij het verzoek tot hereniging als ook bij de controle op de naleving ervan dient aan deze beide bepalingen (art. 5 lid 5 en art. 17) voldaan te worden.

Hoewel de vraag in hoeverre Nederland zwaardere eisen aan gezinshereniging mag stellen op het terrein van huisvesting reeds door de richtlijn is beantwoord, dient ook naar de jurisprudentie gekeken te worden. In dit verband heeft het Europese Hof van Justitie op 4 maart 2010 een belangrijke uitspraak gedaan in de zaak *Chakroun*.⁴⁴ Het Hof overweegt dat gezinshereniging de algemene regel is en dat de bevoegdheden in artikel 7 van de richtlijn strikt dienen te worden uitgelegd. Bovendien mogen de lidstaten hun handelingsvrijheid niet zo gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van de richtlijn, namelijk de bevordering van gezinshereniging en aan het nuttig effect daarvan (r.o. 43). Het Hof verwijst in dit verband tevens naar het recht op eerbiediging van gezinsleven van artikel 8 EVRM. Tegen deze achtergrond acht het Hof de inkomenseis van 120% van het minimumloon die Nederland hanteert in strijd met de richtlijn. Voor wat betreft de huisvestingseis kan geconcludeerd worden dat deze eis ingevolge de uitleg van het Hof in de zaak *Chakroun* niet strenger mag zijn dan de richtlijn gezinshereniging in artikel 7 lid 1 sub a toestaat. Invoering van de huisvestingseis lijkt derhalve onvereenigbaar met het Unierecht.

In het verslag van de Commissie aan de Raad en het Europese Parlement over de toepassing van de richtlijn wordt onder meer informatie gegeven over de huisvestingseisen in andere lidstaten.⁴⁵ De meeste lidstaten, behalve Finland, Nederland, Slovenië en Zweden, hebben voorwaarden voor huisvesting vastgesteld. De praktische regelingen lopen uiteen: sommige bepalingen verwijzen alleen maar naar 'normale' huisvesting en andere bevatten meer gespecificeerde criteria zoals een voorgeschreven aantal vierkante meter per extra persoon. De praktijk (Oostenrijk en België) om van de gezinshereniger te eisen dat hij vóór de toegang van zijn of haar gezinsleden aan deze voorwaarden voldoet, is volgens de Commissie betwistbaar omdat de duur van de herenigingsprocedure aanzienlijke financiële lasten voor de gezinshereniger kan meebrengen.⁴⁶ Hieruit blijkt dat de Commissie eveneens een strikte uitleg aan de richtlijn geeft en geen mogelijkheden voor lidstaten aanwezig acht om strengere regels voor te schrijven.

Zoals in paragraaf 1.2 reeds is opgemerkt mag op grond van de speciale regeling die geldt voor gezinshereniging met vluchtelingen (art. 9 - 12 van de Richtlijn Gezinshereniging) geen huisvestingseis worden gesteld. In de Nederlandse systematiek komen gezinsleden van de houder van een asielvergunning in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel als de vergunning binnen drie maanden na verlening van de asielvergunning wordt aangevraagd en als de gezinsleden dezelfde nationaliteit hebben. Als niet wordt voldaan aan deze voorwaarden moet een verblijfsvergunning regulier aangevraagd worden.

⁴⁴ EU Hof 4 maart 2010, *JV* 2010/177 m.n. Groenendijk.

⁴⁵ COM(2008)610 definitief, p. 8.

⁴⁶ Krachtens artikel 12 van de richtlijn zijn vluchtelingen niet verplicht bewijzen inzake huisvesting over te leggen. Polen legt ook aan vluchtelingen een huisvestingsvoorwaarde op en voldoet dus niet aan deze bepaling.

In het geval dat de gezinsleden een andere nationaliteit hebben bestaat er ter implementatie van de richtlijn een speciale regeling in artikel 3.22 lid 4 Vb, waarbij vrijstelling van het middelenvereiste wordt verleend. Voor deze groep mag eveneens geen huisvestingseis gesteld worden.

2.4 Associatieovereenkomst

Voor de gezinshereniging met burgers van de Turkse nationaliteit als referent is de Associatieovereenkomst tussen de EU en Turkije van belang. Mede op grond van deze overeenkomst is besluit nr. 1/80 vastgesteld waarin kort gezegd bepaald wordt dat onderscheid tussen legale Turkse werknemers en Unieburgers verboden is voor wat betreft lonen en verdere arbeidsvoorwaarden (art. 10) en dat de lidstaten geen nieuwe beperkingen mogen invoeren met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers en hun gezinsleden (art. 13). Deze laatste bepaling wordt een *stand-still* bepaling genoemd. Het EU Hof heeft recent zich over deze *stand-still* bepaling uitgesproken in het arrest van de Commissie tegen Nederland.⁴⁷ Nieuw is dat het Hof van oordeel is dat de *stand-still* bepaling van art. 13 van Besluit 1/80 ook geldt voor eerste toelating van Turkse werknemers en hun familieleden. In dit geval ging het om leges heffing en die acht het Hof in strijd met het discriminatieverbod van artikel 9 Associatieovereenkomst en artikel 10 van Besluit 1/80. Artikel 9 Associatieovereenkomst heeft rechtstreekse werking en betreft ook verblijfsrechtelijke regelingen op grond van die overeenkomst. Het Hof overweegt dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 vanaf de datum van inwerkingtreding in Nederland van dit besluit de invoering verbiedt 'van nieuwe beperkingen van de uitoefening van het vrije verkeer van werknemers, met inbegrip van beperkingen betreffende de materiële en/of procedurele voorwaarden inzake de eerste toelating tot het grondgebied van deze lidstaat van Turkse staatsburgers die voornemens zijn aldaar van deze vrijheid gebruik te maken.' In de memorie van antwoord van 28 mei 2010 aan de Eerste Kamer inzake het voorstel voor de Wet modern migratiebeleid erkent de regering dat als gevolg van bovenstaand arrest van Turkse werknemers niet kan worden geëist dat zij als referent voor hun familieleden optreden.⁴⁸ Op grond van dit arrest is het evident dat het stellen van een aanvullende huisvestingseis voor Turkse werknemers bij gezinshereniging niet is toegestaan.

2.5 Blue Card richtlijn

Richtlijn 2009/50/EG stelt de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op een hooggekwalificeerde baan en hun gezinsleden (art. 1). De voorwaarden voor verlening van de blauwe kaart staan opgesomd in artikel 5. Hierin is geen huisvestingseis opgenomen. De voorwaarden voor gezinshereniging staan in artikel 15. Artikel 15 lid 1 bepaalt dat de voorwaarden van richtlijn 2003/86/EG van toepassing zijn met uitzondering van de in de volgende leden opgenomen gunstigere bepalingen. Deze bevatten geen afwijking van de mogelijkheid een passend huisvestingseis te stellen. Voor deze migranten geldt derhalve de regeling van de gezinsherenigingsrichtlijn.

⁴⁷ EU Hof 29 april 2010, *JV* 2010/237 m.n. Groenendijk.

⁴⁸ Kamerstukken I, 2009/10, 32 052, nr. D, p. 15 en 51-56.

Ook andere richtlijnen waarin specifieke bepalingen zijn opgenomen ten aanzien van verblijfsregelingen voor derdelanders, bevatten geen regeling voor gezinshereniging dan wel een regeling die ten aanzien van een huisvestingseis ten gunste van de gezinsherenigingsrichtlijn afwijkt.⁴⁹ Dit betekent dat ook voor deze speciale categorieën een eventueel recht op gezinshereniging wordt bepaald door richtlijn 2003/86/EG.

3. Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Vanuit het perspectief van het EVRM zijn verschillende rechten relevant in de discussie over de mogelijke invoering van een huisvestingseis.

3.1 Bescherming tegen huiselijk geweld: artikel 3 EVRM

Voor zover met de eis van zelfstandige huisvesting wordt beoogd huiselijk geweld tegen te gaan, speelt artikel 3 EVRM een rol. In het recente arrest *Opuz* aanvaardde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat op staten de positieve verplichting rust om burgers te beschermen tegen huiselijk geweld. Die verplichting geldt bovenal jegens personen die tot kwetsbare groepen behoren, met name vrouwen en kinderen.⁵⁰ Deze beschermingsplicht dient zich te vertalen in adequate wetgeving en effectieve handhaving. Een vergelijkbare eis kan overigens – juist in een immigratiecontext – ook voortvloeien uit artikel 4 EVRM (verbod van slavernij), maar dan gaat het om wel zeer specifieke omstandigheden.⁵¹ Aangezien de mogelijke invoering van een huisvestingseis niet lijkt te zijn ingegeven door de wens om mensenhandel tegen te gaan, kan dit aspect verder buiten beschouwing blijven.

Het voorkomen van huiselijk geweld lijkt niet het leidende motief te zijn dat aan de mogelijke invoering van een zelfstandig huisvestingseis ten grondslag ligt. Nog daargelaten dat, voor zover bekend, niet is aangetoond dat huiselijk geweld in de hand wordt gewerkt door het ontbreken van zelfstandige woonruimte, gaat het bij de voorgestelde maatregel veeleer om het bevorderen van integratie van buitenlanders in de Nederlandse samenleving.⁵² Dat is een ander motief, dat weliswaar legitiem kan zijn, maar uiteraard niet op artikel 3 EVRM kan worden gebaseerd.

⁴⁹ Zoals bijvoorbeeld Richtlijn 2005/71 voor onderzoekers en Richtlijn 2004/114 voor studenten.

⁵⁰ Zie EHRM, 9 juni 2009, *Opuz t. Turkije* (Appl. No. 33401/02), r.o. 159.

⁵¹ Zie EHRM, 7 jan. 2010, *Rantsev t. Cyprus en Rusland* (Appl. No. 25965/04), r.o. 283 e.v. (“a State's immigration rules must address relevant concerns relating to encouragement, facilitation or tolerance of trafficking”).

⁵² Zie ook het Memo “Uitwerking van het instrument”, Maarten de Voogd, 7 juli 2010, paragraaf 2

Voor zover invoering van een huisvestingseis wél strekt tot bescherming van de lichamelijke integriteit, zij opgemerkt dat het EHRM van meet af heeft benadrukt dat deze verplichting niet onbegrensd is: de autoriteiten mogen bijvoorbeeld de presumptie van onschuld en de *privacy* niet uit het oog verliezen.⁵³

3.2 *Privacy en family life: artikel 8 EVRM*

Het meest voor de hand liggende toetsingskader wordt dan ook geboden door artikel 8 EVRM, dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en van het gezinsleven garandeert. Ook de woning en – in dit verband minder relevant – correspondentie worden door artikel 8 EVRM beschermd.

Algemene overwegingen

Het is in dit verband nuttig om eraan te herinneren dat het Hof een ruime opvatting hanteert van het begrip “gezinsleven”, en dat dit begrip tot op de dag van vandaag evolueert.⁵⁴ Daarom wordt ook in het Nederlands vaak de term *family life* gebruikt: zo wordt aangegeven dat niet alleen het ‘traditionele’ gezin (beide echtgenoten en de uit hun huwelijk geboren kinderen, allen onder één dak levend) door artikel 8 EVRM wordt beschermd. In de context van de voorgestelde zelfstandige huisvestingseis is het van belang om op te merken dat – afhankelijk van de omstandigheden van het geval – bijvoorbeeld ook de relatie tussen kinderen en grootouders als *family life* kan worden gekwalificeerd,⁵⁵ en dat geldt ook voor de relatie tussen ooms en tantes enerzijds en neven en nichten anderzijds.⁵⁶ Het feitelijk samenwonen is geen *conditio sine qua non* voor het bestaan van *family life*.⁵⁷ Anderzijds meent het Hof, specifiek in de context van immigratie, dat er géén *family life* bestaat tussen ouders en hun meerderjarige kinderen, tenzij er sprake is van een bijzondere afhankelijkheidsrelatie.⁵⁸

Het introduceren van nieuwe vereisten waaraan moet zijn voldaan voordat gezinsvorming of -hereniging kan plaatsvinden, werkt uiteraard belemmerend voor het recht op genot van *family life*.

⁵³ Zie EHRM, 28 okt. 1998, *Osman t. VK* (Appl. No. 23452/92), r.o. 116 (“Another relevant consideration is the need to ensure that the police exercise their powers to control and prevent crime in a manner which fully respects the due process and other guarantees which legitimately place restraints on the scope of their action to investigate crime and bring offenders to justice, including the guarantees contained in Articles 5 and 8 of the Convention”).

⁵⁴ Zie recent EHRM, 24 juni 2010, *Schalk & Kopf t. Oostenrijk* (Appl. No. 30141/04), r.o. 94, waarin het Hof erkent dat ook de duurzame relatie van een samenlevend stel van gelijk geslacht kan worden gezien als *family life*.

⁵⁵ EHRM, 9 juni 1998, *Bronda t. Italië* (Appl. No. 22430/93), r.o. 51.

⁵⁶ EHRM, 28 februari 1994, *Boyle t. VK* (Appl. No. 16580/90), r.o. 14-15.

⁵⁷ EHRM, 21 juni 1988, *Berrehab t. Nederland* (Appl. No. 10730/84), r.o. 21

⁵⁸ EHRM, 9 okt. 2003, *Slivenko t. Letland* (Appl. No. 48321/99), r.o. 97.

De handhaving van deze vereisten kan inbreuk maken op de *privacy* en de bescherming van de woning, terwijl eventuele sancties weer repercussies kunnen hebben op het gezinsleven. Artikel 8 EVRM is aldus op verschillende manieren relevant. Voorts kunnen verschillende personen er een beroep op doen, elk met eigen argumenten: de beoogde gezinshereniger, de partner, hun kinderen, en bijvoorbeeld ook de oma die inwoont bij de beoogde gezinshereniger maar de woning zal moeten verlaten om de beoogde gezinshereniger in staat te stellen om aan het vereiste van zelfstandige huisvesting te voldoen. In iedere casuspositie moet dan ook weer een afweging worden gemaakt: rechtvaardigt het doel van de nieuwe maatregel dat inbreuk wordt gemaakt op de door artikel 8 EVRM beschermde belangen?

Zoals bekend kan deze vraag alleen positief worden beantwoord als aan de drie cumulatieve eisen van artikel 8 lid 2 EVRM is voldaan: de inbreuk moet voorzien zijn bij de wet (dat zal in het onderhavige geval geen probleem zijn), een legitiem doel dienen (de openbare orde en het economisch welzijn van het land komen daarbij in aanmerking), en 'noodzakelijk in een democratische samenleving' zijn. Het is met name de laatste test die hier centraal staat. Steeds terugkerende vragen zijn in dit verband of de inbreuk proportioneel is, en of deze beantwoordt aan een klemmende maatschappelijke behoefte (*'pressing social need'*).

Bij de beantwoording van deze vragen laat het EHRM doorgaans een zekere beoordelingsvrijheid – de *margin of appreciation* – aan de nationale wetgever. Van belang is dat de omvang van deze *margin* fluctueert. Afhankelijk van onder meer de aard van het recht dat in geding is, de ernst van de inbreuk en het algemeen belang dat wordt nagestreefd, stelt Straatsburg zich terughoudend op, of gaat het juist nauwgezet na of de inbreuk proportioneel is. Een andere factor van belang is of de kwestie speelt op een terrein waarover in Europa een zekere consensus bestaat, en of het nationale beleid in de pas loopt met andere staten. Bij de toelating van vreemdelingen in de context van gezinsvorming of -hereniging pleegt het Hof een ruime *margin of appreciation* te laten aan de nationale autoriteiten. Het Hof gaat dan na of de staat in een concreet geval erin is geslaagd een "fair balance between the applicants' interests on the one hand and its own interest in controlling immigration on the other" te bereiken. In de praktijk laat het Hof zich daar al vrij snel van overtuigen.⁵⁹ Bij uitzetting van vreemdelingen is de Straatsburgse toets echter een stuk indringender, zoals hieronder zal blijken.

Nog drie preliminaire opmerkingen

Voordat de verschillende casusposities besproken worden, waarbij de nadruk zal liggen op de proportionaliteitstoets, maken wij nog drie kanttekeningen. Allereerst de vraag of invoering van een zelfstandige huisvestingseis beantwoordt aan een klemmende maatschappelijke behoefte (*'pressing social need'*). Uit het beschikbare materiaal komt naar voren dat slechts in een relatief klein aantal gevallen het huishouden bestaat uit het kerngezin (ouders en kinderen) en niet-leden van het kerngezin – genoemd is 3 à 4% van de Turkse en Marokkaanse huishoudens en 2 % van Surinaamse en Antilliaanse huishoudens.

⁵⁹ Zie al EHRM, 19 februari 1996, *Gül t. Zwitserland* (RV 1996, 23 m.n. Steenbergen), en recenter bv. EHRM, 5 apr. 2005, *Benamar t. Nederland* (Appl. No. 43786/04), ontv. beslissing.

Onbekend is in welke mate de 'nieuwkomers' die deel uitmaken van deze huishoudens, problemen ondervinden bij de integratie in de Nederlandse samenleving. Als men aanneemt dat het om de helft van de gevallen gaat (een slag in de lucht), en als men óók bereid is aan te nemen dat er een causaal verband bestaat tussen de huisvestingssituatie en de ondervonden problemen (een tweede slag in de lucht), dan gaat het dus over ongeveer 1% van de 'allochtone' huishoudens.⁶⁰ Tegen die achtergrond mag men betwijfelen of het EHRM zal aanvaarden dat er een '*pressing social need*' bestaat om inbreuk op artikel 8 EVRM te maken. Die twijfel wordt sterker omdat de voorgestelde maatregelen van algemene toepassing zijn, en daarmee *over-inclusive*: in overgrote meerderheid personen rakend die het wetsvoorstel niet beoogt te raken.

De tweede kanttekening betreft de zogenaamde subsidiariteitstoets, die het EHRM in toenemende mate naast (en soms: in plaats van) de proportionaliteitstoets hanteert. Kort gezegd gaat het hier om de vraag of hetzelfde doel ook kan worden bereikt met andere, minder ingrijpende maatregelen. In de zaak *Hatton* verwoordde de Kamer het als volgt:

States are required to minimise, as far as possible, the interference with these rights [d.w.z.: the applicant's right to respect for her home and for her private and family life], by trying to find alternative solutions and by generally seeking to achieve their aims in the least onerous way as regards human rights. In order to do that, a proper and complete investigation and study with the aim of finding the best possible solution which will, in reality, strike the right balance should precede the relevant project.⁶¹

Bij een dergelijke benadering staat dus de vraag centraal of de staat onder verwijzing naar gedegen studies kan onderbouwen dat gekozen is voor een beleid dat "the least onerous as regards human rights" is. De voorliggende stukken wekken niet de indruk dat dit het geval is.

In de derde plaats zij nog verwezen naar het discriminatieverbod dat is neergelegd in zowel Protocol 12 bij het EVRM als artikel 14 EVRM (dat in het kader van deze studie moet worden gelezen in samenhang met artikel 8 EVRM). Het zou namelijk kunnen zijn dat de besproken huisvestingseis in de praktijk vrijwel uitsluitend consequenties heeft voor specifieke groepen immigranten – bijvoorbeeld personen afkomstig uit Marokko of Turkije.

⁶⁰ Zie over de inschatting van de aard en omvang van het probleem ook het memo "Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en draagvlak", paragraaf 2.,

⁶¹ EHRM (Derde sectie), 2 okt. 2001, *Hatton t. VK* (Appl. No. 36022/97), r.o. 97. Verg. de uitspraak van de Grand Chamber in dezelfde zaak: "a governmental decision-making process concerning complex issues of environmental and economic policy such as in the present case must necessarily involve appropriate investigations and studies in order to allow them to strike a fair balance between the various conflicting interests at stake" (r.o. 128).

Denkbaar is ook dat de voorgestelde eis in de praktijk vooral voor vrouwen nadelig uitwerkt, bijvoorbeeld omdat vrouwelijke referenten in de praktijk minder vaak aan de eis van zelfstandige huisvesting voldoen.⁶² Recente jurisprudentie wijst uit dat het Hof dergelijk beleid, dat ogenschijnlijk neutraal is, als discriminatoir kan bestempelen.⁶³ In dit verband is het ook nuttig om stil te staan bij een culturele factor: het is denkbaar dat er in verschillende culturen uiteenlopende samenlevingsvormen gebruikelijk zijn. Het EHRM hecht er in toenemende mate belang aan dat die verscheidenheid wordt meegewogen.⁶⁴

Vier casusposities

(a) Artikel 8 EVRM, de zelfstandige huisvestingseis en de toelating

De beoogde gezinshereniger die een zelfstandige huisvestingseis op zijn weg vindt, ondergaat een inbreuk op zijn recht op eerbiediging van *family life* en kan zich op artikel 8 EVRM beroepen. Overigens kan men ook betogen dat het hier niet zozeer om een *inbreuk* gaat als wel om een positieve verplichting die op de staat rust, namelijk om de gezinshereniger in staat te stellen van zijn gezinsleven te genieten. Dat is echter vooral een semantische discussie: uiteindelijk gaat het toch om dezelfde belangenafweging.⁶⁵

⁶² Zie in dit verband WODC *Internationale gezinsvorming begrensd* (2009), p. 140, en het evaluatierapport over invoering van de Wib (*Juridische aspecten van de Wet inburgering buitenland*, Lodder, (2009) p. 29, waar wordt geconcludeerd dat verzwaring van de eisen heeft geleid tot een grotere afname van het aantal aanvragen van een mannelijke partner bij een vrouwelijke referent dan andersom.

⁶³ EHRM, 13 nov. 2007, *D.H. t. Tsjechië* (Appl. No. 57325/00), r.o. 175-176: “a general policy or measure that has disproportionately prejudicial effects on a particular group may be considered discriminatory notwithstanding that it is not specifically aimed at that group (...) Discrimination on account of, *inter alia*, a person's ethnic origin is a form of racial discrimination. (...) no difference in treatment which is based exclusively or to a decisive extent on a person's ethnic origin is capable of being objectively justified in a contemporary democratic society built on the principles of pluralism and respect for different cultures”.

⁶⁴ EHRM, 13 nov. 2007, *D.H. t. Tsjechië* (Appl. No. 57325/00), r.o. 181: “the vulnerable position of Roma/Gypsies means that special consideration should be given to their needs and their different lifestyle both in the relevant regulatory framework and in reaching decisions in particular cases ... there could be said to be an emerging international consensus amongst the Contracting States of the Council of Europe recognising the special needs of minorities and an obligation to protect their security, identity and lifestyle, not only for the purpose of safeguarding the interests of the minorities themselves but to preserve a cultural diversity of value to the whole community”, met verwijzingen naar eerdere jurisprudentie.

⁶⁵ Zie bv. EHRM, 28 nov. 1996, *Ahmut t. Nederland* (Appl. No. 21702/93), r.o. 63.

Ook de reeds in Nederland verblijvende kinderen kunnen zich op artikel 8 EVRM beroepen indien de toelating van een van hun ouders afketst op de zelfstandige huisvestingseis. De argumenten zijn sterk vergelijkbaar met die van de beoogde gezinshereniger, maar er komt een element bij: “the best interests of the child”. Mede onder invloed van het VN-Kinderrechtenverdrag kent het EHRM in toenemende mate extra gewicht toe aan de belangen van het kind.⁶⁶

Onzekerder is of ook de ‘huwelijksmigrant’ (om die term te gebruiken voor de persoon die zich in het buitenland bevindt en voor gezinshereniging in aanmerking wil komen) zich kan beroepen op artikel 8 EVRM. In Straatsburg heeft de Nederlandse regering wel betoogd dat de betrokkene zich niet op Nederlands grondgebied bevindt en dus niet onder de Nederlandse rechtsmacht ressorteert, zodat hij/zij zich niet jegens Nederland op het EVRM kan beroepen (vergelijk artikel 1 EVRM). Het EHRM heeft tot nu toe niet expliciet een oordeel uitgesproken over dit argument.⁶⁷

Hoe zou het EHRM oordelen over de klacht dat artikel 8 EVRM is geschonden doordat de toelating van de ‘huwelijksmigrant’ afketst op de zelfstandige huisvestingseis? Eerder is al opgemerkt dat het Hof bij de toelating van vreemdelingen in de context van gezinsvorming of -hereniging een ruime *margin of appreciation* pleegt te laten aan de nationale autoriteiten. In de Nederlandse zaak *Chandra* – waarin een uit Indonesië afkomstige moeder klaagde over de weigering om haar vier kinderen toe te laten – haalde het Hof enkele standaardoverwegingen aan:

The present case concerns not only family life but also immigration, and the extent of a State’s obligation to admit to its territory relatives of settled immigrants will vary according to the particular circumstances of the persons involved and the general interest. As a matter of well-established international law and subject to its treaty obligations, a State has the right to control the entry of non-nationals into its territory. Moreover, where immigration is concerned, Article 8 cannot be considered to impose on a State a general obligation to respect immigrants’ choice of the country of their matrimonial residence and to authorise family reunion in its territory

Het Hof wees de klacht af (bij meerderheid van stemmen):

Although the Court appreciates that the applicants would now prefer to maintain and intensify their family life in the Netherlands, Article 8, as noted above, does not guarantee a right to choose the most suitable place to develop family life. Moreover, the Court is not persuaded by the applicants’ claim that they would be unable to develop this family life in Indonesia. In this connection the Court considers, firstly, that it has not been established that the mother could not go back to Indonesia to settle with her children.

⁶⁶ EHRM, 6 juli 2010, *Neulinger & Shuruk t. Zwitserland* (Appl. No. 41615/07), r.o. 134 e.v.: “The Court notes that there is currently a broad consensus – including in international law – in support of the idea that in all decisions concerning children, their best interests must be paramount”.

⁶⁷ EHRM, 1 december 2005, *Tuquabo-Tekle t. Nederland* (Appl. No. 43786/04), r.o. 26-32.

Secondly, the applicants have failed to counter the valid argument advanced by the Government to the effect that they might settle at a location in Indonesia away from the mother's ex-husband.⁶⁸

Deze uitspraak is met veel andere voorbeelden aan te vullen. Men kan er twee conclusies uit trekken. Allereerst: het Hof zal in deze context niet snel een schending van artikel 8 aannemen, óók niet indien (zoals in het geval *Chandra*) de belangen van kinderen in het geding zijn. Maar, en dat is de tweede conclusie: het Hof toetst wél de concrete omstandigheden van het geval. Hoe sterk is de band tussen de gezinsleden? Kan van de achterblijvers gevergd worden dat zij in het buitenland blijven? Is er – in de context van het hier besproken voorstel – genoeg woonruimte beschikbaar zodat de betrokkenen ook daadwerkelijk in de gelegenheid zijn zelfstandig te wonen? De constatering dat het Hof concreet toetst is van belang, omdat een harde (huisvestings)eis, die geen ruimte laat voor een concrete belangenafweging, tot individuele uitkomsten kan leiden die in Straatsburg de toets der kritiek niet kunnen doorstaan.

(b) Artikel 8 EVRM, de zelfstandige huisvestingseis en de oma die plaats moet maken

Een heel andere afweging is op zijn plaats in het geval van – bijvoorbeeld – de oma die inwoont bij de beoogde gezinshereniger maar diens woning zal moeten verlaten om hem in staat te stellen om aan het vereiste van zelfstandige huisvesting te voldoen. Zeker als sprake is van een zorg- of afhankelijkheidsrelatie, lijkt een gedwongen vertrek niet snel te verenigen met artikel 8 EVRM. Afhankelijk van de ernst van de problemen die het vertrek met zich brengt, en de mogelijkheden van alternatieve opvang, kan zelfs artikel 3 EVRM in beeld komen.

Men zou hiertegenover kunnen stellen dat de staat de oma niet *verplicht* om het huis te verlaten: het is *haar* beslissing, of die van haar zoon, om andere woonruimte te betrekken. Daar kan echter tegen worden ingebracht dat dit in theorie misschien wel waar is, maar dat die keuze dan toch is ingegeven door de legitieme wens van gezinshereniging, gecombineerd met het wettelijk vereiste van zelfstandige woonruimte. Het EVRM beschermt rechten die beogen “practical and effective” te zijn, “not rights that are theoretical or illusory”, aldus het EHRM al in 1979.⁶⁹

Uit de Straatsburgse jurisprudentie zijn geen gevallen bekend waarin het Hof heeft geoordeeld over zaken waarin het hier geschetste scenario zich voordeed.

(c) Artikel 8 EVRM en de handhaving van de zelfstandige huisvestingseis

Wil men nagaan of de eis van zelfstandige huisvesting in de praktijk niet wordt omzeild, dan zijn verschillende methodes denkbaar. Het “memo uitwerking van het instrument” noemt onder meer het scenario waarbij een daartoe aangewezen instantie nagaat of er langdurig sprake is van een zelfstandige huisvesting. Voor zover daarbij gebruik gemaakt zou worden van doorzoekingen van de woning, wordt opnieuw inbreuk gemaakt op de door artikel 8 EVRM beschermde rechten: met name de privacy en het recht op respect voor de woning.

⁶⁸ EHRM, 13 mei 2003, *Chandra t. Nederland* (Appl. No. 53102/99), ontv.beslissing.

⁶⁹ EHRM, 9 okt. 1979, *Airey t. Ierland* (Appl. No. 6289/73), r.o. 24.

Hiervoor dient een expliciete wettelijke grondslag aanwezig te zijn, terwijl uiteraard ook aan de andere eisen (noodzakelijkheid, proportionaliteit) van artikel 8 EVRM moet zijn voldaan. Ook in dit opzicht zijn uit de Straatsburgse jurisprudentie geen direct toepasselijke uitspraken bekend.

(d) Artikel 8 EVRM en sancties bij schending van de zelfstandige huisvestingseis

Het sluitstuk van de regeling waarbij een zelfstandige huisvestingseis wordt ingevoerd, zou wel eens de sanctie kunnen zijn dat een eerder verleende verblijfsvergunning wordt ingetrokken als blijkt dat de betrokkenen niet langer over zelfstandige huisvesting beschikken. Uitzetting zou dan het logische vervolg zijn. Opnieuw moet een toets aan artikel 8 EVRM plaats vinden. De uitkomst zou echter anders kunnen uitvallen dan in het hierboven beschreven scenario (a), waarin toelating wordt geweigerd. In de loop van de jaren heeft zich een uitgebreide jurisprudentie gevormd over de toelaatbaarheid van uitzettingen. De ernst van het gepleegde delict is een van de factoren waarmee het Hof rekening houdt, terwijl – zoals hierboven al werd aangegeven – “the best interests of the child” zwaar wegen.⁷⁰ Het is niet goed voorstelbaar dat het Hof de uitzetting van een aantal gezinsleden, enkel op de grond dat de hoofdbewoner niet langer voldoet aan de eis van zelfstandige huisvesting, zou aanvaarden. Een dergelijke overtreding is uiteraard van een volstrekt andere orde dan de geweldsdelicten en aan drugshandel gerelateerde misdrijven die doorgaans de aanleiding vormen voor de uitzetting van de klager.

Daarnaast moet opnieuw worden gewezen op het belang van een geïndividualiseerde toetsing. In juli 2010 verwoordde de Grote Kamer van het Hof het als volgt, in een iets afwijkende context:

138. It follows from Article 8 that a child's return cannot be ordered automatically or mechanically when the Hague Convention is applicable. The child's best interests, from a personal development perspective, will depend on a variety of individual circumstances, in particular his age and level of maturity, the presence or absence of his parents and his environment and experiences (see the UNHCR Guidelines, paragraph 52 above). For that reason, those best interests must be assessed in each individual case. That task is primarily one for the domestic authorities, which often have the benefit of direct contact with the persons concerned. To that end they enjoy a certain margin of appreciation, which remains subject, however, to a European supervision whereby the Court reviews under the Convention the decisions that those authorities have taken in the exercise of that power (...).

139. In addition, the Court must ensure that the decision-making process leading to the adoption of the impugned measures by the domestic court was fair and allowed those concerned to present their case fully (...).

⁷⁰ Zie bv. EHRM, 18 okt. 2006, *Üner t. Nederland* (Appl. No. 46410/99), r.o. 57-58.

To that end the Court must ascertain whether the domestic courts conducted an in-depth examination of the entire family situation and of a whole series of factors, in particular of a factual, emotional, psychological, material and medical nature, and made a balanced and reasonable assessment of the respective interests of each person, with a constant concern for determining what the best solution would be for the abducted child in the context of an application for his return to his country of origin (...).⁷¹

De conclusie lijkt onontkoombaar: aan niet-naleving van de eis van zelfstandige huisvesting mag niet – en zeker niet automatisch – de sanctie van uitzetting worden gekoppeld. De kans is groot dat het EHRM deze sanctie disproportioneel zou achten. Daarnaast zal er een beoordeling van geval tot geval moeten plaatsvinden, waarbij veel gewicht toekomt aan de positie van het kind.

4. Enkele conclusies

Op grond van het bestaande Nederlandse immigratierecht is inpassing van een zelfstandige huisvestingseis bij gezinshereniging of -vorming door echtgenoten of partners mogelijk. Dat is ook het geval onder de Wet modern migratiebeleid. Het is evenwel de vraag of deze eis bijdraagt aan de individuele processen van integratie en emancipatie en of de maatregel proportioneel is gezien de beperkte omvang van de vermeende problematiek⁷², de onzekerheid over het feitelijk effect van de voorgestelde maatregel, en de complexiteit van de handhaving.

Op grond van de Richtlijn verblijfsrecht van Unieburger mogen lidstaten geen huisvestingseisen aan gezinshereniging of -vorming door echtgenoten of partners stellen. De Richtlijn langdurig ingezetene biedt geen grondslag voor het stellen van een eis van zelfstandige huisvesting. Andere richtlijnen zoals de richtlijn voor onderzoekers, studenten of hooggekwalificeerde werknemers bieden geen ruimte voor het stellen van een huisvestingseis anders dan de Gezinsherenigingsrichtlijn voorschrijft. De Richtlijn Gezinshereniging laat geen ruimte voor het stellen van een zelfstandige huisvestingseis, slechts voor het stellen van een passende huisvestingseis. Lidstaten mogen geen zwaardere eisen opleggen dan op grond van de richtlijn is toegestaan, zo is ook bevestigd in het arrest *Chakroun* van het EU Hof. Op grond van de Associatieovereenkomst met Turkije mogen geen huisvestingseisen worden gesteld aan Turkse werknemers die gezinshereniging of -vorming met echtgenoot of partner beogen.

⁷¹ EHRM, 6 juli 2010, *Neulinger & Shuruk t. Zwitserland* (Appl. No. 41615/07). Zo ook *Slivenko*: “However, application of such a scheme without any possibility of taking into account the individual circumstances of persons not exempted by the domestic law from removal is in the Court's view not compatible with the requirements of that Article. In order to strike a fair balance between the competing interests of the individual and the community, the removal of a person should not be enforced where such measure is disproportionate to the legitimate aim pursued” (EHRM, 9 okt. 2003, *Slivenko t. Letland* (Appl. No. 48321/99), r.o. 122).

⁷² Zie ook het Memo “Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en draagvlak”, paragraaf 2.,

De eis van zelfstandige huisvesting maakt op verschillende manieren inbreuk op het recht op eerbiediging van gezinsleven, dat wordt beschermd door artikel 8 EVRM. Daarbij is van belang dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een ruime opvatting hanteert van het begrip "gezinsleven". Op verschillende gronden moet worden betwijfeld of het hanteren van een eis van zelfstandige huisvesting kan worden gerechtvaardigd onder artikel 8 lid 2 EVRM. Zo is het onduidelijk is of er sprake is van een *pressing social need* om de eis te hanteren, en is twijfelachtig of de maatregel een subsidiariteitstoets zou overleven. Voorts ligt het in de lijn der verwachtingen dat het EHRM zou oordelen dat artikel 8 EVRM zich tegen een sanctie verzet waarbij een eerder verleende verblijfsvergunning wordt ingetrokken als blijkt dat de betrokkenen niet langer over zelfstandige huisvesting beschikken, en uitzetting volgt.

Zowel bij beslissingen over toelating, als bij mogelijke uitzetting wegens niet langer naleven van de zelfstandige huisvestingseis vereist artikel 8 EVRM, zoals uitgelegd door het EHRM, een geïndividualiseerde toets, waarbij alle omstandigheden van het geval worden betrokken. Bij een dergelijke belangenafweging moet veel gewicht worden toegekend aan "the best interests of the child". Dezelfde eisen worden gehanteerd door het EU Hof van Justitie op grond van de artikelen 5 en 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Bijlage 4: CBS gegevens beleidsvraagstuk

Tabel 1

Personen van 18 jaar of ouder die in 2007 naar Nederland zijn gekomen met als migratiemotief gezinsmigratie, naar geslacht, werelddeel van geboorte en huishoudenssituatie

	Totaal	Europa	Afrika	Amerika	Azië	Oceanië
Totaal	16 000	8 115	2 265	2 160	3 310	150
Alleenstaande in eenpersoonshuishouden	3 630	2 255	615	325	415	25
Stel zonder kind	5 710	2 605	705	935	1 400	60
w.v. partner in stel zonder kind	5 640	2 555	700	930	1 395	60
overig lid van het huishouden	70	50	10	5	5	0
Stel met kinderen	4 715	2 190	615	655	1 205	50
w.v. kind	535	340	75	45	75	0
partner in stel met kind(eren)	3 950	1 715	510	585	1 095	50
overig lid van het huishouden	230	135	30	25	35	0
Eenouderhuishouden	805	370	175	120	140	0
w.v. kind	270	165	55	20	30	0
ouder in eenouderhuishouden	405	155	100	65	85	0
overig lid van het huishouden	130	50	20	40	25	0
Lid in overig huishouden	950	580	120	110	140	5
Lid in institutioneel huishouden	175	115	35	10	15	0
Mannen						
Totaal	5 335	3 255	920	540	575	45
Alleenstaande in eenpersoonshuishouden	1 915	1 240	340	140	175	15
Stel zonder kind	1 415	820	225	210	145	15
w.v. partner in stel zonder kind	1 385	795	220	210	145	15
overig lid van het huishouden	30	20	5	0	0	0
Stel met kinderen	1 240	710	215	125	180	10
w.v. kind	385	280	45	20	40	0
partner in stel met kind(eren)	750	365	150	100	125	10
overig lid van het huishouden	105	65	20	5	15	0
Eenouderhuishouden	290	175	55	30	30	0
w.v. kind	205	140	35	10	15	0
ouder in eenouderhuishouden	15	10	5	0	5	0
overig lid van het huishouden	70	25	15	20	10	0
Lid in overig huishouden	355	235	60	25	30	5
Lid in institutioneel huishouden	115	75	25	5	10	0
Vrouwen						
Totaal	10 665	4 860	1 345	1 620	2 735	100
Alleenstaande in eenpersoonshuishouden	1 715	1 015	275	180	235	10
Stel zonder kind	4 295	1 785	485	725	1 250	45
w.v. partner in stel zonder kind	4 255	1 760	480	720	1 250	45
overig lid van het huishouden	40	25	5	5	5	0
Stel met kinderen	3 475	1 480	400	525	1 025	45
w.v. kind	145	60	30	20	35	0
partner in stel met kind(eren)	3 205	1 350	360	485	965	45
overig lid van het huishouden	125	70	10	20	25	0
Eenouderhuishouden	515	195	120	90	110	0
w.v. kind	65	25	20	10	15	0
ouder in eenouderhuishouden	390	145	100	65	80	0
overig lid van het huishouden	60	25	5	20	15	0
Lid in overig huishouden	600	345	60	85	105	5
Lid in institutioneel huishouden	60	35	10	5	5	0

Nbten:

1. Aantallen zijn afgerond op vijftallen

Bron: CBS

Tabel 2
 Percen van 18 jaar of ouder die in 2007 naar Nederland zijn gekomen met als belangrijkste reden: naar partner, geboorteland of huwelijkstraditie

	Europa		Afrika		Amerika		Azië		Oceanië		Overig Azië		Overig		Overig								
	EU		North-Africa		North-America		South-America		Asia		Oceania		Other										
	W.O.	W.O.	W.O.	W.O.	W.O.	W.O.	W.O.	W.O.	W.O.	W.O.	W.O.	W.O.	W.O.	W.O.									
Totaal	10 000	5 945	2 185	1 175	890	790	1 275	300	800	1 230	475	800	465	365	155	1 845	400	510	130	130	150		
Afkomstland in eerste aanvang	3 820	1 825	330	175	180	140	420	120	75	220	85	105	155	105	25	155	30	30	30	20	15	25	
W.v. partner in eerste aanvang	5 710	1 820	635	380	410	335	265	36	365	65	500	420	180	85	70	795	185	200	50	60	60	60	
W.v. partner in eerste aanvang	5 940	1 595	590	330	425	325	255	25	385	58	495	425	180	85	70	795	185	200	50	60	60	60	
W.v. partner in eerste aanvang	4 715	1 525	690	330	290	200	300	30	285	35	300	225	215	125	35	765	150	160	55	40	50	50	
W.v. partner in eerste aanvang	535	295	50	30	45	45	25	0	15	25	15	15	25	20	5	35	15	0	5	5	0	0	
W.v. partner in eerste aanvang	3 850	1 160	655	295	220	100	290	25	270	30	290	85	150	10	5	20	10	0	5	0	0	0	
W.v. partner in eerste aanvang	805	270	85	40	35	30	140	40	5	10	105	75	30	40	10	5	5	0	0	0	0	0	
W.v. partner in eerste aanvang	425	105	50	20	15	10	90	30	5	10	55	25	15	35	10	5	5	0	0	0	0	0	
W.v. partner in eerste aanvang	130	30	20	10	5	5	15	0	0	5	35	20	10	5	0	10	10	0	0	0	0	0	
W.v. partner in eerste aanvang	600	485	85	35	40	30	25	25	40	10	60	55	30	10	10	70	25	20	5	5	5	5	
W.v. partner in eerste aanvang	115	90	25	15	25	25	10	5	0	5	5	5	5	5	0	10	0	0	0	0	0	0	
Binnen																							
Totaal	5 325	2 480	765	600	475	350	445	115	200	305	145	95	210	115	40	270	85	65	40	15	45	45	
Afkomstland in eerste aanvang	1 925	1 050	195	145	140	105	220	75	30	100	45	25	90	60	15	60	10	20	10	5	15	15	
W.v. partner in eerste aanvang	1 425	495	300	170	145	100	80	5	55	15	100	35	30	10	10	85	25	30	10	5	15	15	
W.v. partner in eerste aanvang	1 395	420	325	205	140	100	80	5	55	15	100	35	30	10	10	85	25	30	10	5	15	15	
W.v. partner in eerste aanvang	30	15	5	5	5	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
W.v. partner in eerste aanvang	1 240	515	195	125	130	85	85	5	15	10	55	30	30	15	25	65	40	15	15	5	10	10	
W.v. partner in eerste aanvang	385	250	25	20	30	30	10	0	10	5	10	5	10	10	5	15	5	0	0	0	0	0	
W.v. partner in eerste aanvang	750	220	145	100	80	40	70	5	55	5	40	20	5	5	5	15	10	0	0	0	0	0	
W.v. partner in eerste aanvang	105	45	20	20	15	15	5	0	0	5	0	5	5	5	5	15	10	0	0	0	0	0	
W.v. partner in eerste aanvang	290	135	35	25	20	20	40	10	0	0	20	20	5	10	5	15	10	0	0	0	0	0	
W.v. partner in eerste aanvang	205	120	20	10	15	15	20	10	0	10	10	5	10	5	5	5	0	0	0	0	0	0	
W.v. partner in eerste aanvang	15	5	5	5	5	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	
W.v. partner in eerste aanvang	70	15	10	5	5	5	10	0	0	15	15	0	5	0	0	5	5	0	0	0	0	0	
W.v. partner in eerste aanvang	55	210	25	20	30	25	35	15	10	5	10	5	15	10	5	10	5	0	0	0	0	0	
W.v. partner in eerste aanvang	115	60	15	10	20	25	5	5	0	5	5	5	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	
Buiten																							
Totaal	10 685	3 485	1 270	675	515	410	830	185	600	925	330	705	455	245	115	1 575	315	445	95	110	100		
Afkomstland in eerste aanvang	1 715	875	140	30	45	35	230	95	45	120	45	80	65	40	15	95	20	15	5	10	10		
W.v. partner in eerste aanvang	4 295	1 140	645	300	270	205	215	20	260	35	400	125	150	60	60	710	145	230	40	60	45		
W.v. partner in eerste aanvang	4 555	1 120	640	300	265	200	215	20	260	35	395	120	150	55	60	710	145	230	40	55	45		
W.v. partner in eerste aanvang	40	20	5	5	5	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
W.v. partner in eerste aanvang	3 475	1 020	480	195	165	115	235	25	225	25	275	95	160	95	25	665	115	175	40	35	45		
W.v. partner in eerste aanvang	140	40	20	15	15	15	15	0	5	10	10	5	10	10	5	20	10	0	0	0	0		
W.v. partner in eerste aanvang	3 295	940	410	165	140	90	220	20	215	25	260	75	140	85	25	625	100	175	35	30	45		
W.v. partner in eerste aanvang	125	40	30	15	10	10	0	0	5	5	5	5	5	5	5	15	5	0	0	0	0		
W.v. partner in eerste aanvang	515	135	60	20	20	15	100	30	5	10	50	25	45	35	5	35	15	0	0	0	0		
W.v. partner in eerste aanvang	360	100	45	15	15	10	85	30	5	10	55	35	15	30	5	30	10	0	0	0	0		
W.v. partner in eerste aanvang	60	20	5	5	5	5	5	0	0	5	10	5	5	5	5	5	5	0	0	0	0		
W.v. partner in eerste aanvang	600	265	80	15	15	10	45	15	10	5	25	10	35	20	10	55	20	20	0	5	5		
W.v. partner in eerste aanvang	60	25	10	5	5	5	5	0	0	5	5	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0		

Naar bron: CBS, ICP, en andere bronnen

Begrippen

Immigratie - Vestiging van personen vanuit het buitenland in Nederland. In het huidige onderzoek betreft dit immigratie van niet-Nederlanders.

Gezinsmigratie - Gezinsmigratie bestaat uit gezinshereniging, meemigrerende gezinsleden en gezinsvorming. Onder gezinshereniging wordt de vestiging in Nederland verstaan van personen uit gezinnen die al vóór de immigratie bestonden, waarbij één of meer gezinsleden bij gezinsleden gaan wonen die eerder naar Nederland zijn gekomen. Gezinsvorming betreft de vestiging in Nederland van personen die hier komen om te trouwen, een partnerschap af te sluiten, of te gaan samenwonen met een al in Nederland wonende partner, met wie betrokkene nooit eerder heeft samengewoond.

Geboorteland - Het land waar een persoon geboren is.

Nationaliteit - Het wettelijk onderdaan zijn van een bepaalde staat (staatsburgerschap).

Huishouden (particulier) - Eén of meer personen die samen een woonruimte bewonen en zichzelf daar niet-bedrijfsmatig voorzien in de dagelijkse levensbehoeften.

Institutioneel huishouden - Eén of meer personen die samen een woonruimte bewonen en daar bedrijfsmatig worden voorzien in dagelijkse levensbehoeften. Ook de huisvesting vindt bedrijfsmatig plaats.

Landcode - Geboorteland onderverdeeld naar werelddeel, regio & land, zie bijlage

Afkortingen

GBA - Gemeentelijke Basisadministratie

IND - Immigratie- en Naturalisatiedienst

INDIS - Immigratie- en Naturalisatiedienst informatiesysteem

CBS - Centraal Bureau voor de Statistiek

CvB-CBS - Centrum voor Beleidsstatistiek van het CBS

Bijlage 5: Geraadpleegde documenten

Europese wet- en regelgeving

- Europees verdrag van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
- Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie,
- Richtlijn 2003/86/EG van de Europese Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging
- Richtlijn 2004/38/EG van de Europese Raad van 29 april 2004 inzake het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden
- Richtlijn 2003/109/EG van de Europese Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen
- Associatieverdrag Europese Economische Gemeenschap en Turkije van 12 september 1963,
- Besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685). A
- Aanvullend protocol, van 23 november 1970 te Brussel ondertekend en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1; hierna: aanvullend protocol),
- Besluit nr. 1/80, op 19 september 1980 vastgesteld door de door de associatieovereenkomst ingestelde associatieraad,

Nederlandse wet- en regelgeving en aanverwante documentatie

- Vreemdelingenwet 2000
- Uitvoeringsbesluit arbeid vreemdelingen, artikel 34
- Circulaire van de Minister-President van 18 november 1992.
- Vreemdelingencirculaire, laatst gewijzigd november 1999
- Kamerstukken II, 2009-2010, 32 175, nr. 1 Brief betreffende de Kabinetsaanpak huwelijks- en gezinsmigratie
- Kamerstukken II, 2009/10, 32 175, nr. 2 Brief betreffende de Kabinetsaanpak huwelijks- en gezinsmigratie
- Kamerstukken 2009-2010, 32 052, nr. 2 *Wetvoorstel Modern Migratiebeleid*
- Kamerstukken 2005-2006, 27 831 nr 15 Kabinetsnotitie *Kaderstellende visie op toezicht (2005*
- Wet arbeid vreemdelingen

Duitse wet- en regelgeving

- Aufenthaltsgesetz, *Paragraphen* (artikelen/secties) 2 en 29

Overige publicaties en documentatie

- Oum'Hamed, F., (2009) *De uitverkorene*, Amsterdam: Artemis en Co
- Cigdem, H, (2008) *De importbruid*, Amsterdam: Arbeiderspers
- Wolf, J. e.a. (2006) *Maat en baat van de vrouwenopvang, Onderzoek naar vraag en aanbod*, Amsterdam: SWP Uitgevers
- Yerden, I. (2008) *Families onder druk. Huiselijk geweld in Turkse en Marokkaanse gezinnen*, Amsterdam: Van Gennip
- Programma van eisen onderzoek invoering zelfstandige huisvestingseis, Ministerie van VROM, portefeuille Wonen, wijken en integratie, 17 maart 2010

Bijlage 6: Lijst van respondenten

<i>Naam</i>	<i>Organisatie</i>
Mevr. L. Arts	VROM-Inspectie
Dhr. A. Azdural	Inspraak Orgaan Turken
Dhr. E. Beerens	VROM-Inspectie
Dhr. G. de Bock	Gemeente Den Haag
Dhr. P. Elsinga	Ministerie van VROM
Dhr. M. Harchaoui	Forum
Dhr. R. Hekking	Gemeente Den Haag
Dhr. B. van Hoorn	IND
Dhr. M. Kappenburg	IND
Dhr. M. Kuijer	Ministerie van Justitie
Dhr. G. Langenbarg	VROM-Inspectie
Mevr. J. van der Lingen	Gemeente Rotterdam
Mevr. V. Monfils	Ministerie van SZW
Mevr. H. van Opheusden	Gemeente Utrecht
Mevr. K. Ouchan	Samenwerkingsverband Marokkaanse Nederlanders
Dhr. J. Raukema	Ministerie van Justitie
Dhr. H. van Smirren	IND
Dhr. H. van Zuthem	Inspraak Orgaan Turken

Bijlage 7: Leden begeleidingscommissie

Dhr. T van de Vossenber	Ministerie van BZK (voorheen VROM)
Mevr. S. Hafidi	Ministerie van BZK (voorheen VROM)
Mevr. E. Bleeker	Ministerie van BZK (voorheen Justitie)
Mevr. M. Carstens	Ministerie van BZK (voorheen Justitie), IND

Zelfstandige huisvesting voor gezinsmigranten; recht, plicht of streven?

Onderzoek naar de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en juridische toelaatbaarheid van een zelfstandig huisvestingseis bij gezinsmigratie

mr. M.C. de Voogd
mr. F.H.K. Theissen
drs. A. Oostdijk
C.F. van den Berg MSc

m.m.v.
Prof. dr. R.A. Lawson
Prof. dr. mr. P.R. Rodrigues

16 december 2010

Zelfstandige huisvesting voor gezinsmigranten; plicht, recht of streven?

Onderzoek naar de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en juridische toelaatbaarheid van een zelfstandig huisvestingseis bij gezinsmigratie

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding en achtergronden	1
1.2 Onderzoeksvraag	1
1.3 Methodologie	2
1.4 Managementsamenvatting	3
1.5 Leeswijzer	4
2. Het beleidsvraagstuk	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Beschrijving van het beleidsvraagstuk	5
2.3 Het instrument zelfstandige huisvestingseis	7
2.4 Omvang van de doelgroep	8
3. Beleidsdoelen en -instrumenten	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Beleidsdoelen	13
3.3 Beleidsvraagstukken, beleidsdoelen, beleidsinstrumenten, een methodologische verkenning	14
3.4 Het beleidsinstrument ontrafeld	17
4. Beoordeling uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een zelfstandige huisvestingseis	21
4.1 Inleiding	21
4.2 Uitvoerbaarheid	22
4.3 Toezicht op en handhaving van de zelfstandige huisvestingseis	25
4.4 Conclusies	28

5. Beoordeling van de juridische toelaatbaarheid van de zelfstandige huisvestingseis	30
5.1 Inleiding	30
5.2 Juridisch kader	31
5.3 Grondrechten: EVRM	32
5.4 Beoordeling van het voorgestelde instrument aan de hand van het kader	33
5.5 Betekenis van het expertoordeel voor de onderzoeksvragen	35
5.6 Conclusies en samenvatting juridische mogelijkheden	38
6. Analyse en beoordeling van de zelfstandige huisvestingseis	39
6.1 Recapitulatie van de stappen	39
6.2 Recapitulatie van de bevindingen	39
6.3 Analyse	41
6.4 Aanbevelingen	42
6.5 Slotsom: de herstelbaarheid van tekortkomingen van de zelfstandige huisvestingseis	43
7. Slotsom: Overweging en heroverweging van de instrumentkeuze	45
7.1 Inleiding	45
7.2 Een huisvestingseis als instrument voor de realisatie van beleid	46
7.3 Alternatieven voor een zelfstandig huisvestingseis	47
Bijlage 1: Instrumentbeschrijving	2
Bijlage 2: Het juridisch kader	11
Bijlage 3: Juridisch expertmemo huisvestingseis	21
Bijlage 4: CBS gegevens beleidsvraagstuk	40
Bijlage 5: Geraadpleegde documenten	44
Bijlage 6: Lijst van respondenten	46
Bijlage 7: Leden begeleidingscommissie	47

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergronden

In hun brief van 2 oktober 2009 berichten de minister voor WWI, de minister van Justitie en de staatssecretaris van Justitie de Tweede Kamer over de kabinetsaanpak van huwelijks- en gezinsmigratie. Het kabinet stelt dat met de invoering van de inkomenseis, de leeftijdseis en het inburgeringvereiste weliswaar een deel van de kabinetsdoelstellingen is bereikt, maar dat de huidige regels nog niet in alle gevallen toereikend zijn om de integratie van gezinsmigranten voldoende te waarborgen en om het zich herhalende patroon van achterstanden definitief te doorbreken. Een van de voorgestelde aanvullende maatregelen is de versterking van de emancipatie van huwelijkspartners.

Hiertoe zegt de brief een onderzoek toe op welke wijze een huisvestingseis kan worden gesteld aan de referent in het kader van de toelating en hoe het toezicht daarop kan worden uitgeoefend. Hieraan ligt de volgende veronderstelling ten grondslag: het niet hebben van eigen woonruimte is bij een deel van de nieuwe gezinsmigranten de oorzaak van achterblijvende integratie. De verwachting is dat nieuwkomers minder in aanraking komen met de Nederlandse taal, cultuur en samenleving wanneer zij direct intrekken bij een schoonfamilie van allochtone origine, dan wanneer er zelfstandig met de referent samengeleefd zou worden. Zelfstandige huisvesting zou bovendien het risico kunnen verminderen op onderdrukking, opsluiting en geweldsmisdrijven (door de schoonfamilie). Het hierbij passende instrument wordt in het vervolg van dit rapport telkens aangeduid als het zelfstandig huisvestingseis.

Het stellen van eisen aan referenten past in de systematiek van het moderne migratiebeleid. Op 11 februari 2010 stemde de Tweede Kamer in met het wetsvoorstel Modern migratiebeleid. De (nieuwe) referentensystematiek is een essentieel onderdeel van dit nieuwe migratiebeleid. Een van de speerpunten van het moderne migratiebeleid en het genoemde wetsvoorstel is bovendien een nog betere samenwerking tussen de IND en alle ketenpartners.

Tegen deze achtergrond heeft de Directie Inburgering en Integratie van het toenmalige ministerie van Wonen, Wijken en Integratie Berenschot verzocht een onderzoek naar de invoering van een zelfstandig huisvestingseis voor gezinsherenigers en –vormers uit te voeren.

1.2 Onderzoeksvraag

Berenschot is gevraagd een onderzoek te doen naar de invoering van een zelfstandige huisvestingseis, bestaande uit de volgende onderdelen:

- Een analyse van bevoegdheden en wettelijke kaders van de relevante actoren. Bijzondere aandacht voor de uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid van dit vereiste is geïndiceerd. Daarbij is het van belang onder meer te spreken met de IND, gemeenten, het ministerie van VROM, de VROM Inspectie, het ministerie van Justitie en het UWV.

- De juridische mogelijkheden om een “zelfstandige” huisvestingseis in te voeren, onder meer in relatie tot de richtlijn 2003/86/EG (artikel 7, eerste lid en onder a) van de Europese Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.
- Een uiteenzetting in hoeverre er volgens de UWV-aanpak (huisvestingseis Wet arbeid vreemdelingen) gewerkt kan worden (referent vult huisvestingsverklaring in, IND stuurt adressenbestand naar desbetreffende gemeente, gemeente controleert en handhaaft). Plus, indien van toepassing, een beschrijving van een meer haalbare aanpak.

Uitgangspunt voor dit onderzoek is verder dat de zelfstandige huisvestingseis onderdeel wordt van de vreemdelingenwetgeving.

1.3 Methodologie

Voor de begeleiding van het onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld. Een lijst met de namen van de leden van de begeleidingscommissie is opgenomen in bijlage 7.

Het onderzoek heeft in 4 fasen plaatsgevonden. Fase 1 bestond uit het beschrijven van het beleidsinstrument en de juridische context, op basis van juridische en beleidsmatige documenten. De conceptbeschrijving is besproken met de begeleidingscommissie; commentaren van de begeleidingscommissie zijn in de definitieve versie van deze beschrijving verwerkt. Deze beschrijving is opgenomen in bijlage 1.

In fase 2 is een analyse gemaakt van de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en draagvlak van de zelfstandige huisvestingseis, gebaseerd op relevante documenten en literatuur, wetenschappelijke inzichten en de input van relevante stakeholders. Onderdeel van deze fase was een brede gespreksronde met in totaal 18 gesprekspartners. Een overzicht van de geraadpleegde personen vindt u in bijlage 6. Een tweede onderdeel van deze fase was een juridische beoordeling. Ten behoeve van deze beoordeling is eerst een juridisch kader ontwikkeld. Dit kader is opgenomen in bijlage 2. Aan de hand van dit juridisch kader en de beschrijving van het instrument is door 2 experts een beoordeling van de juridische toelaatbaarheid van het instrument opgesteld. Deze experts zijn prof. dr. R.A. Lawson en prof. dr. mr. P.R. Rodriguez, beiden verbonden aan de juridische faculteit van de Universiteit van Leiden. Deze beoordeling is opgenomen in bijlage 3.

In de oorspronkelijk opzet van dit onderzoek was in fase 3 voorzien in een ex ante evaluatie van het instrument zelfstandige huisvestingseis en enkele alternatieve instrumenten. Naar aanleiding van de uitkomsten van fase 2 is besloten om af te zien van deze ex ante evaluatie en een verkennend kwantitatief onderzoek uit te voeren naar de doelgroep van gezinsmigranten in relatie tot de aard van hun huisvesting. Dit onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Beleidsstatistiek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS), te weten door mevrouw N. Sluiter en de heer J.M.A. Graham, onder supervisie van mevrouw K. Hagoort. In bijlage 4 zijn de resultaten van het onderzoek van het CBS opgenomen.

Fase 4 betrof het verwerken van de bevindingen en ontwikkelde inzichten uit de fasen 1, 2 en 3 in een eindrapportage. Deze eindrapportage is een integrale rapportage, waarin alle onderzoeksbevindingen in een logische samenhang worden gepresenteerd. Aldus is deze eindrapportage niet een chronologische weergave van de uitvoering van het onderzoek.

1.4 Managementsamenvatting

Het kabinetsbeleid is erop gericht dat gezinsmigranten naar hun beste kunnen maatschappelijk en economische deelnemen aan de samenleving, en dat zij hun eventuele kinderen voorbereiden dit ook met de best mogelijke startpositie te doen. Het kabinet heeft vastgesteld dat een deel van de huwelijksmigranten komt in Nederland in een ondergeschikte en afhankelijke positie terecht komt en hierdoor serieuze belemmeringen ervaart om actief deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. Het kabinet legt vervolgens een verband met deze problematiek en het niet beschikken over zelfstandige huisvesting en spreekt het vermoeden uit dat er een overlap is tussen de bevolkingsgroepen waarbinnen het bovengemiddeld voorkomt dat mensen een huishouden voeren met meer mensen dan allen de leden van het kerngezin, en de bevolkingsgroepen waarbinnen de integratie van gezinsmigranten achterblijft. Om die reden heeft het kabinet opdracht gegeven tot uitvoering van een onderzoek naar de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en juridische toelaatbaarheid van het instrument van een zelfstandige huisvestingseis. Dit instrument zou als een verplichting of voorwaarde moeten worden gehanteerd in het kader van de verlening van een verblijfsvergunning door de gezinsmigrant. De referent van de gezinsmigrant (in de regel de in Nederland gevestigde partner van de gezinsmigrant) zou ervoor moeten zorgen dat de gezinsmigrant bij binnenkomst in Nederland direct over deze zelfstandige huisvesting zou moeten beschikken. Zelfstandige huisvesting is in dit verband dan die woonruimte die wordt bewoond door de referent, de gezinsmigrant zijnde de partner van de referent en hun kinderen, en niet ook bewoond wordt door de schoonfamilie (schoonouders, zwagers, schoonzussen, neven, nichten enzovoorts).

De zelfstandige huisvestingseis als instrument ter bestrijding en voorkoming van achterblijvende integratie, opsluiting en geweld bij gezinsmigranten blijkt op serieuze tekortkomingen te stuiten, zowel op het punt van de uitvoering, de handhaafbaarheid als op het punt van de juridische toelaatbaarheid. De uitvoering en handhaving zullen aanmerkelijke inspanningen van en kosten voor de overheid vergen. Bovendien stuit de zelfstandige huisvestingseis op juridische beperkingen, met name waar de zelfstandige huisvestingseis eisen stelt aan de samenstelling van het gezin en dat dat waarschijnlijk een inbreuk op het recht op gezinsleven oplevert.

Het is niet uitgesloten dat deze tekortkomingen geheel of gedeeltelijk zijn te herstellen. In zoverre moeten we *bij deze stand van zaken en op dit moment* vaststellen dat aan de zelfstandige huisvestingseis tekortkomingen kleven. Maar om te kunnen vaststellen of deze tekortkomingen herstelbaar zijn en of deze herstellingspogingen de moeite waard zijn (denk aan aanpassing van Europees recht en van verdragen) is als eerste verdiepend onderzoek nodig naar de aard en omvang van het gesignaleerde beleidsprobleem. Op basis daarvan kunnen keuzes worden gemaakt over de beleidsdoelstelling (wat is de ambitie?), over de instrumenten waarmee die beleidsdoelstelling kan worden gerealiseerd en over de wenselijkheid van de beoogde en bijkomende effecten.

De huidige tekortkomingen van de zelfstandige huisvestingseis die verbonden zijn met de vorm van dit instrument gelden niet zonder meer allemaal voor *alternatieve* instrumenten, ook niet voor andere varianten van een huisvestingseis. De Richtlijn Gezinshereniging biedt de mogelijkheid voor een eis inzake passende huisvesting. Deze huisvestingseis kan mogelijk een positieve bijdrage leveren aan het onderhavige beleidsprobleem.

De vraag is ten slotte ook of een huisvestingseis het meest voor de hand liggende instrument is om deze beleidsproblematiek aan te pakken. Niet alleen is het de vraag of hier een juridisch instrument het meest voor de hand liggend is en of bepaalde vormen van voorlichting en hulpverlening niet effectiever zijn, maar ook is het de vraag of de overheid als eerste en met nieuwe juridische instrumenten moet optreden. Het verdient nader onderzoek om te bepalen hoe de gezinsmigrant en zijn of haar partner en familie kunnen worden gestimuleerd om de eigen verantwoordelijkheid voor integratie, emancipatie, het voorkomen van geweld en het beschikken over geschikte huisvesting te realiseren.

1.5 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt het beleidsvraagstuk waarop de zelfstandige huisvestingseis betrekking heeft geschetst en nader onderzocht. Daarna gaan we in op de doelstellingen waarin het te kiezen beleidsinstrument zou moeten voorzien, en beschrijven we verschillende mogelijke instrumenten die daaraan kunnen bijdragen (hoofdstuk 3). Hoofdstuk 4 bevat de beoordeling van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de zelfstandige huisvestingseis. In hoofdstuk 5 komt de beoordeling van de juridische toelaatbaarheid aan de orde. Vervolgens geven we in hoofdstuk 6 een beoordeling van het instrument op grond van de opbrengsten uit de hoofdstukken 2 tot en met 5. Ten slotte komen in hoofdstuk 7 enkele alternatieve beleidsinstrumenten aan de orde.

2. Het beleidsvraagstuk

2.1 Inleiding

In paragraaf 2.2 worden de achtergronden van het beleidsvraagstuk geschetst dat de aanleiding is voor dit onderzoek. Paragraaf 2.3 bevat de uitkomsten van een verkennend kwantitatief onderzoek naar de aard en omvang van de doelgroep van gezinsmigranten waarbinnen het onderhavige beleidsvraagstuk zich kan voordoen.

2.2 Beschrijving van het beleidsvraagstuk

Het kabinet constateert dat de integratie en emancipatie van een deel van de gezinsmigranten achterblijft. Deze problematiek is beschreven door de toenmalige Minister voor Wonen, Wijken, en Integratie en de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Justitie in hun brief aan de Tweede Kamer betreffende de Kabinetsaanpak huwelijks- en gezinsmigratie van 2 oktober 2009.¹

De bewindspersonen wijzen erop dat de achterblijvende emancipatie en integratie van een deel van de gezinsmigranten enerzijds problematisch is vanuit het oogpunt van de gezinsmigranten zelf, en anderzijds vanuit het oogpunt van de overheid: achterblijvende integratie trekt een voortdurende wissel op de spankracht van docenten en hulpverleners die hieraan in hun dagelijkse werk het hoofd moeten bieden. Bovendien constateren zij dat de achterblijvende integratie van gezinsmigranten speelt binnen met name de groep van geheel afhankelijke en laagopgeleide (huwelijks)partners uit Zuidoost Azië, Marokko en Turkije, en zij die in het kader van volgmigratie uit landen als Irak en Somalië naar Nederland komen.

Het kabinetsbeleid is erop gericht dat gezinsmigranten naar hun beste kunnen maatschappelijk en economische deelnemen aan de samenleving, en dat zij hun eventuele kinderen voorbereiden dit ook met de best mogelijke startpositie te doen. In de brief van 2 oktober 2009 constateren de betrokken bewindslieden dat dit bij een deel van de huwelijksmigranten niet goed gaat²:

Een deel van deze huwelijksmigranten komt in Nederland in een ondergeschikte en afhankelijke positie terecht komt en hierdoor serieuze belemmeringen ervaart om actief deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. Alhoewel geen kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn over de omvang van dit fenomeen (mede omdat deze vrouwen moeilijk bereikbaar zijn), zijn er veel voorbeelden bekend uit de praktijk van vrouwen die na hun komst naar Nederland bewust thuis worden gehouden.³ Ook is bekend dat jaarlijks zo'n 60 % van de cliënten in de vrouwenopvang allochtoon is.

¹ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 175, nr. 1.

² Kamerstukken II, 2009-2010, 32 175, nr. 1, p.6-7.

³ Zie onder andere Fayza oum'Hamed, 2009; De uitverkorene en H. Cigdem, 2008, De importbruid.

Uit een onderzoek dat in 2007 is verschenen naar de aansluiting van hulp op de vraag van cliënten in de vrouwenopvang, is ook gekeken naar soorten geweld en van wie men geweld vreest. Van de ondervraagde groep gaf 15 % aan te zijn mishandeld door twee personen; enkele vrouwen noemden 3 of 4 mishandelaars. Bij 2 of meer mishandelaars betrof het vooral de (ex-)partner en leden van de schoonfamilie.⁴

In dezelfde Kamerbrief wordt de link gelegd tussen bovengenoemde problematiek en het niet beschikken over zelfstandige huisvesting. Uit onderzoek van het SCP blijkt dat het onder allochtonen gemiddeld meer voorkomt dat een huishouden naast het kerngezin (ouders en kinderen) ook bestaat uit niet-leden van het kerngezin. Bij autochtone huishoudens is dit percentage 1%, bij Surinaamse en Antilliaanse huishoudens 2% en bij Turkse en Marokkaanse huishoudens is dit percentage 3 tot 4 %. Uit onderzoek blijkt verder dat traditionele opvattingen binnen gezinnen onder druk staan en dat dat kan leiden tot huiselijk geweld tussen ouders en kinderen en tussen kinderen onderling.⁵

Het voorgaande doet vermoeden dat een overlap is tussen de bevolkingsgroepen waarbinnen het bovengemiddeld voorkomt dat mensen een huishouden voeren met meer mensen dan allen de leden van het kerngezin, en de bevolkingsgroepen waarbinnen de integratie van gezinsmigranten achterblijft. Hieruit heeft het kabinet afgeleid dat er bij een deel van de nieuwe gezinsmigranten sprake is van een achterblijvende integratie *als gevolg van* het niet beschikken over zelfstandige huisvesting.

De gedachtegang is dat wanneer een huwelijksmigrant zich in Nederland vestigen en bij zijn/haar allochtone schoonfamilie gaat inwonen, dit de mogelijkheden voor de migrant om zelfstandig een weg in de Nederlandse samenleving te vinden, zou bemoeilijken. Bovendien zou zelfstandige huisvesting het risico op onderdrukking, opsluiting en geweldsmisdrijven jegens de gezinsleden kunnen verminderen. Deze beschrijving van de onderhavige beleidsproblematiek duiden wij in het vervolg van deze rapportage aan als het beleidsvraagstuk.

Op basis van deze gedachtegang heeft de directie Inburgering en Integratie van het ministerie van VROM het beleidsvraagstuk in de offerteaanvraag als volgt geformuleerd:

De aanleiding voor dit onderzoek is de veronderstelling dat er bij een deel van de nieuwe gezinsmigranten sprake is van achterblijvende integratie als gevolg van het niet hebben van een eigen woonruimte. De verwachting is dat, door bijvoorbeeld direct in te trekken bij een schoonfamilie van allochtone origine, nieuwkomers minder in aanraking komen met de Nederlandse taal, cultuur en samenleving dan wanneer er zelfstandig met de referent samengeleefd zou worden.

⁴ Judith Wolf e.a., 2006, Maat en baat van de vrouwenopvang, Onderzoek naar vraag en aanbod.

⁵ Ibrahim Yerden, Families onder druk. Huiselijk geweld in Turkse en Marokkaanse gezinnen, Van Gennip, Amsterdam 2008.

Bovendien wordt er in de praktijk geconstateerd dat nieuwkomers zonder zelfstandige huisvesting vaker te maken krijgen met onderdrukking, opsluiting en geweldsmisdrijven (door de schoonfamilie).⁶

2.3 Het instrument zelfstandige huisvestingseis

Als instrument om het hiervoor beschreven beleidsvraagstuk te kunnen aanpakken is door zowel de bewindspersonen in hun Kamerbrief als door de directie Inburgering en Integratie de zogenoemde *zelfstandige huisvestingseis* genoemd.. In de Kamerbrief wordt hierover gesteld dat:

Een verdere versterking van de emancipatie van huwelijksmigranten kan mogelijk worden gezocht in het instellen van een eis dat de referent bij het indienen van de aanvraag een verklaring overlegt dat deze beschikt over zelfstandige woonruimte. Op deze manier kan worden voorkomen dat het nieuwe gezin onder druk van de schoonfamilie in een onwenselijke situatie terecht komt De gemeente zal worden verzocht het toezicht hierop uit te oefenen. (p. 15)

en:

Daarnaast zal het kabinet onderzoeken: (...)

- *Op welke wijze een huisvestingseis kan worden gesteld aan de referent in het kader van de toelating en hoe het toezicht daarop kan worden uitgeoefend. (pp. 18-19)*

De offerteaanvraag omschrijft het instrument als volgt:

(...) een zelfstandige huisvestingseis (d.w.z. niet in één huis met (schoon)ouders, zwagers, neven, nichten, etc. en rekening houdend met aspecten als (brand)veiligheid en hygiëne) bij de eerste toelating in het kader van gezinsvorming en –hereniging in artikel 16 Vreemdelingenwet 2000 (...) (p.4)

Aldus moet het gaan om een instrument dat als een voorwaarde wordt gehanteerd bij de besluitvorming omtrent de verlening van een verblijfsvergunning aan de gezinsmigrant. De partner van de gezinsmigrant is in de hoedanigheid van referent degene die ervoor moet zorgen dat aan deze voorwaarde wordt voldaan. De zelfstandige huisvestingseis zou inhouden dat een persoon die legaal in Nederland verblijft en als referent wil optreden om zijn/haar partner en/of kinderen naar Nederland te laten komen, voordat vergunning daartoe verleend wordt, moet aantonen dat hij/zij beschikt over zelfstandige huisvesting. Zelfstandige huisvesting is dan die woonruimte die wordt bewoond door de referent, de gezinsmigrant zijnde de partner van de referent en hun kinderen, en niet ook bewoond wordt door de schoonfamilie (schoonouders, zwagers, schoonzussen, neven, nichten enzovoorts. Zie voor een nadere uitwerking van het begrip zelfstandige huisvesting paragraaf 3.4.

⁶ Programma van eisen onderzoek invoering zelfstandige huisvestingseis, Ministerie van VROM, portefeuille Wonen, wijken en integratie, 17 maart 2010.

Ten slotte is in gesprekken met de opdrachtgever gebleken dat de zelfstandige huisvestingseis niet dient te gelden voor personen die de nationaliteit hebben van een van de EU-staten, van de staten die behoren tot de Europese ruimte (EU plus Noorwegen, IJsland en Liechtenstein), de staten waarmee de EU een associatieverdrag heeft (met name Turkije) en voor die onderdanen van staten waarvoor geldt dat zij om in Nederland te mogen reizen geen inreisvisum nodig hebben. Voor deze personen ontbreekt de zogenoemde plicht tot het beschikken over een machtiging tot voorlopig verblijf. In aanvulling op het voorgaande gaat het dan om personen die de nationaliteit van één van de volgende landen bezitten: Australië, Canada, Japan, Monaco, Nieuw Zeeland, de Verenigde Staten, Zwitserland.

2.4 Omvang van de doelgroep

Meer of ander onderzoek naar het onderhavige beleidsvraagstuk dan zoals beschreven in de vorige paragraaf is niet voorhanden. Dit betekent dat over de aard en omvang van het beleidsvraagstuk nog weinig bekend is. Eveneens is er weinig bekend over de samenstelling van de doelgroep van gezinsmigranten die met de onderhavige problematiek worden geconfronteerd alsmede over de omvang van de doelgroep. Voorts is onbekend in hoeveel van de gevallen van gezinsmigratie de integratie wordt beperkt door de aard van de huisvesting (zelfstandige of onzelfstandige huisvesting), door de samenstelling van het huishouden en of er een logisch oorzakelijk verband valt te leggen tussen de (on)zelfstandige huisvesting van gezinsmigranten en de mate van integratie en geweld binnen de gezinnen van gezinsmigranten.

In het kader van dit onderzoek is aan het CBS opdracht gegeven een verkennend onderzoek te doen naar de aard en omvang van de groep van gezinsmigranten in relatie tot aard van hun huisvesting. De hypothese is dat aan dit verkennend onderzoek informatie zou kunnen worden ontleend op basis waarvan de uiteindelijke doelgroep van dit onderzoek nader zou kunnen worden gedefinieerd. Onder deze uiteindelijke doelgroep wordt dan verstaan de groep van gezinsmigranten die komt te wonen in huisvesting met andere leden van het huishouden dan uitsluitend de partner en hun kinderen en als zodanig daarom niet beschikt over de hier bedoelde zelfstandige huisvesting. Binnen het bestek van de opdracht voor het onderzoek naar de zelfstandige huisvestingseis als geheel is – mede vanwege de beperkt beschikbare tijd – het onhaalbaar geacht om kwantitatief en kwalitatief onderzoek uit te voeren naar de mogelijke verbanden tussen de aard en omvang van de groep van gezinsmigranten en de aard van hun huisvesting enerzijds en de mate waarin binnen die doelgroep sprake is van achterblijvende integratie, opsluiting en geweld. Een belangrijke factor hierbij is geweest dat tot op heden überhaupt geen kwantitatief onderzoek is gedaan (noch door het CBS noch door andere onderzoeksinstanties) naar achterblijvende integratie, opsluiting en geweld binnen de doelgroep van gezinsmigranten.

Methode CBS

Het CBS heeft op basis van de bij het CBS beschikbare data een onderzoek uitgevoerd naar de doelpopulatie van mannen en vrouwen van 18 jaar en ouder die in één bepaald jaar, te weten 2007, met het motief gezinsmigratie naar Nederland zijn geïmmigreerd.⁷ De doelpopulatie omvat uitsluitend personen die op het moment van binnenkomst in Nederland niet in het bezit waren van de Nederlandse nationaliteit. Het onderzoeksbestand is tot stand gekomen door een koppeling van het INDIS-bestand (het informatiebestand van de Immigratie en naturalisatiedienst (IND))⁸ met de Gemeentelijke Basisadministratie (hierna: GBA).⁹ Uit de GBA is de informatie bepaald over geslacht, leeftijd, geboorteland, land van herkomst, type huishouden en plaats in het huishouden voor personen van 18 jaar en ouder die in 2007 naar Nederland zijn geïmmigreerd.¹⁰ De gegevens vanuit het GBA zijn op basis van een uniek betekenisloos nummer (het RINnummer) toegevoegd aan gegevens over alle personen van niet-Nederlandse nationaliteit die vóór 1 januari 2008 naar Nederland zijn geïmmigreerd. Deze gegevens zijn afkomstig uit het INDIS-bestand. Vanuit het INDIS-bestand is informatie over het migratiemotief van de immigranten verkregen. De gegevens vanuit het GBA zijn op basis van een uniek betekenisloos nummer (het RINnummer) toegevoegd aan gegevens over alle personen van niet-Nederlandse nationaliteit die vóór 1 januari 2008 naar Nederland zijn geïmmigreerd. Deze gegevens zijn afkomstig uit het INDIS-bestand. Vanuit het INDIS-bestand is informatie over het migratiemotief van de immigranten verkregen. Vanuit de gekoppelde gegevens kon worden afgeleid welke immigranten in 2007 met het motief gezinsmigratie naar Nederland zijn gekomen. De huishoudenssituatie is door het CBS vastgesteld op 1 januari 2008. De huishoudenssituatie kan dus verschillen van de huishoudenssituatie op het moment van immigratie.

⁷ Gezinsmigratie bestaat uit gezinshereniging, meemigrerende gezinsleden en gezinsvorming. Onder gezinshereniging wordt de vestiging in Nederland verstaan van personen uit gezinnen die al vóór de immigratie bestonden, waarbij één of meer gezinsleden bij gezinsleden gaan wonen die eerder naar Nederland zijn gekomen. Gezinsvorming betreft de vestiging in Nederland van personen die hier komen om te trouwen, een partnerschap af te sluiten, of te gaan samenwonen met een al in Nederland wonende partner, met wie betrokkene nooit eerder heeft samengewoond.

⁸ Het INDIS-bestand bevat gegevens over alle personen die in de periode 1 januari 1998 tot en met 31 december 2007 naar Nederland zijn geïmmigreerd en die op het moment van binnenkomst niet de Nederlandse nationaliteit hadden. Uitzondering zijn personen die vóór 1 januari 1998 zijn genaturaliseerd (omdat het CBS pas vanaf 1 januari 1998 bestanden van het IND ontvangt).

⁹ De GBA is een geautomatiseerd persoonsregistratiesysteem van de gemeenten, in werking sinds 1 oktober 1994. In principe staan alle inwoners van een gemeente in de basisadministratie ingeschreven. Dit bestand bevat gegevens als geboortedatum, geslacht, herkomstgroepering, gegevens over huishoudenssamenstelling, en registratiewijzigingen (zoals opvoer door bv. geboorte of immigratie).

¹⁰ Onder huishouden verstaat het CBS één of meer personen die samen een woonruimte bewonen en zichzelf daar niet-bedrijfsmatig voorzien in de dagelijkse levensbehoeften.

In het kader van dit onderzoek heeft het CBS onderscheid gemaakt in de navolgende verschillende categorieën huishoudens waarin de gezinsmigrant als lid van dat huishouden terecht is gekomen na het moment van gezinsmigratie:

- a. Alleenstaande in een eenpersoonshuishouden
- b. Lid van een huishouden bestaande uit een stel zonder kinderen
- c. Lid van een huishouden van een stel met kinderen
- d. Lid van een éénouderhuishouden
- e. Lid in een huishouden anders dan de hierboven genoemde huishoudens
- f. Lid van een institutioneel huishouden (gevangenis, inrichting etc.).

Binnen de categorieën huishoudens als genoemd onder b, c en d is nader onderscheid gemaakt naar de positie in dat gezin, te weten als kind, ouder of als overig lid van dat huishouden (als bijv. grootouder, tante of neef).

De resultaten van dit onderzoek zijn opgenomen in de tabellen 1 en 2 in bijlage 4. De aantallen in de tabellen zijn afgerond op vijftallen. Doordat de categorie 'onbekend' niet is opgenomen in de tabellen, tellen de verschillende onderdelen niet altijd op tot het totaal.

Resultaten van onderzoek CBS

Uit het onderzoek van CBS blijkt dat in 2007 in totaal 16.000 personen met een andere dan de Nederlandse nationaliteit naar Nederland zijn gekomen met als motief gezinsmigratie, waarvan 5.335 mannen en 10.665 vrouwen. Van deze 16.000 personen zijn ruim 8.000 personen afkomstig uit Europa (8.115), waarvan 5.945 personen afkomstig waren uit de EU en 2.165 personen afkomstig uit Europese staten die niet behoren tot de EU. Van deze laatste categorie maakt Turkije met 1.175 personen deel uit.

Van de 16.000 gezinsmigranten is bijna een kwart van de gezinsmigranten alleenstaande geworden in een eenpersoonshuishouden (3.630 personen), ruim een derde is partner geworden in een huishouden bestaande uit een stel zonder kinderen (5.710 personen) en bijna een derde is partner in een huishouden van een stel met kinderen (4.715 personen). Er zijn 805 gezinsmigranten die lid worden van een éénouderhuishouden, waarvan 405 als de ouder in dat huishouden. Verder zijn er ook 805 gezinsmigranten die als kind lid worden van een huishouden waaraan een of beide ouders aan het hoofd staan. Ten slotte zijn er 950 personen die lid worden in een overig huishouden. Daarvan zijn er 355 man en 600 vrouw. Een globaal overzicht per werelddeel is opgenomen in tabel 1 in bijlage 4.

Indien we de doelgroep beperken tot die landen die niet behoren tot de EU, de Europese Ruimte, tot de landen voor wiens onderdanen geen MVV-plicht geldt en ook Turkije uitzonderen (vanwege het associatieverdrag met de EU) dan blijft maar een beperkt aantal werelddelen en landen over waarvan een substantieel aantal onderdanen naar Nederland emigreert met als motief gezinsmigratie. Het betreft dan met name de navolgende (delen van) werelddelen en landen:

- Noord-Afrika (990 personen, waarvan 475 mannen en 515 vrouwen)
- Marokko (760 personen, waarvan 350 mannen en 410 vrouwen)
- Overig Afrika (1.275 personen, waarvan 445 mannen en 830 vrouwen)
- Somalië (300 personen, waarvan 115 mannen en 185 vrouwen)
- Zuid-Amerika (1.230 personen, waarvan 305 mannen en 925 vrouwen)
- Suriname (475 personen, waarvan 145 mannen en 330 vrouwen)
- Midden-Oosten (665 personen, waarvan 210 mannen en 455 vrouwen)
- Irak (365 personen, waarvan 115 mannen en 245 vrouwen)
- Iran (155 personen, waarvan 40 mannen en 115 vrouwen)
- China (400 personen, waarvan 85 mannen en 315 vrouwen)
- India (510 personen, waarvan 65 mannen en 445 vrouwen)
- Pakistan (130 personen, waarvan 40 mannen en 95 vrouwen)
- Afghanistan (130 personen, waarvan 15 mannen en 110 vrouwen)

Hiervoor is al opgemerkt dat van alle gezinsmigranten in 2007 2/3 vrouw is. Die zelfde verhouding geldt ook min of meer voor de gezinsmigranten uit Marokko, Overig Afrika, Somalië, Suriname, het Midden-Oosten en Pakistan. Voor de gezinsmigranten uit met name Zuid-Amerika, China en Afghanistan geldt dat het opvalt dat daarvan 3/4 of meer vrouw is. Verreweg de meeste gezinsmigranten uit deze (delen van) werelddelen en landen worden partner in een huishouden met of zonder kinderen. Twee voorbeelden als illustratie:

Van de 760 gezinsmigranten uit Marokko (350 mannen en 410 vrouwen) zijn 105 mannen alleenstaande geworden in een eenpersoonshuishouden, zijn 100 mannen partner geworden in een huishouden van een stel zonder kinderen en zijn 40 mannen partner geworden in een huishouden van een stel met kinderen. Van de 410 vrouwen uit deze categorie zijn 230 vrouwen partner geworden in een huishouden van een stel zonder kinderen en zijn 90 vrouwen partner geworden in een huishouden met kinderen.

Van de 510 gezinsmigranten uit India (65 mannen en 445 vrouwen) zijn 230 vrouwen partner geworden in een huishouden van een stel zonder kinderen en zijn 175 vrouwen partner geworden in een huishouden met kinderen.

In het verkennende onderzoek van het CBS is in aansluiting op het voorgaande ook specifiek gekeken naar categorieën van huishoudens waarin de gezinsmigrant komt te wonen waarvoor geldt dat hij of zij niet (mede) als partner en/of ouder aan het hoofd van dat huishouden komt te staan.¹¹

¹¹ Een beperking van dit verkennende onderzoek is dat op basis van de beschikbare gegevens en categorieën niet met volledige zekerheid kan worden gesteld dat deze verschillende soorten huishoudens uitsluitend bestaan uit de personen die in de omschrijving van die soorten huishoudens zijn genoemd. Ter illustratie

Dit omdat dit de uiteindelijke doelgroep van dit onderzoek is waarvoor geldt dat deze gezinsmigranten niet beschikken over de hier bedoelde zelfstandige huisvesting. In dat kader zijn de categorieën *Lid in overig huishouden* en de subcategorieën *Kind* en *Overig lid van het huishouden* in de categorieën *Stel zonder kind*, *Stel met kinderen* en *Eenoudergezinnen* relevant. Als we de hiervoor opgesomde (delen van) werelddelen en landen in het bijzonder doorlichten op de voornoemde (sub)categorieën van (posities in) huishoudens valt op dat we binnen geen van deze subcategorieën aanzienlijke aantallen personen aantreffen. De scores worden nog geringer als we ook kijken naar de verdeling tussen mannen en vrouwen. Het gaat hier telkens maar om maximaal enkele tientallen personen per (sub)categorie.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de omvang van de uiteindelijke doelgroep (de gezinsmigranten die niet over zelfstandige huisvesting beschikken) gemeten over een jaar als geheel relatief beperkt lijkt te zijn, maar dat de omvang en de exacte samenstelling van de doelgroep tegelijkertijd niet eenvoudig zijn vast te stellen. Hierbij passen overigens wel twee kanttekeningen. De eerste kanttekening is dat in dit verkennende onderzoek niet kon worden onderzocht in hoeverre de huisvestingssituatie van de gezinsmigrant als onzelfstandig moet worden gekwalificeerd omdat de gezinsmigrant weliswaar als partner en/of ouder aan het hoofd van dat huishouden staat, maar er tevens anderen dan de partner en hun kinderen tot huishouden behoren (grootmoeder, grootvader, oom of tante, broer of zus van de partner, neef of nicht). Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de samenstelling en omvang van de groep van gezinsmigranten die niet beschikken over zelfstandige huisvesting is nader kwantitatief en kwalitatief onderzoek nodig. De tweede kanttekening is dat het hier gaat om cijfers inzake de instroom van gezinsmigranten per jaar. De totale groep aan gezinsmigranten die niet beschikt over zelfstandige huisvesting is dan ook aanmerkelijk hoger en kan een veelvoud zijn van deze cijfers. Bij dit laatste past dan weer de kanttekening dat de zelfstandige huisvestingseis alleen voor nieuwe gezinsmigranten zal gelden en geen betrekking kan hebben op oude gevallen.

hiervan het volgende voorbeeld. In de *categorie huishouden met kinderen, subcategorie partner in stel met kinderen* kan niet met zekerheid worden gesteld dat niet ook een grootmoeder, grootvader, oom of tante, broer of zus van de partner, neef of nicht tot dit huishouden behoort. Het CBS heeft aangegeven in een verdiepend onderzoek hierop een nadere uitsplitsing te kunnen maken die meer inzicht geeft in het aantal huishoudens dat ook andere leden van het huishouden bestaat dan alleen de gezinsmigrant, zijn of haar partner en hun kinderen.

3. Beleidsdoelen en -instrumenten

3.1 Inleiding

Dit onderzoek is opgezet vanuit de veronderstelling dat een zelfstandige huisvestingseis een passend instrument kan zijn voor de aanpak van het beleidsvraagstuk van achterblijvende integratie, opsluiting en geweld binnen de doelgroep van gezinsmigranten. Dit onderzoek richt zich op de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en juridische toelaatbaarheid van de zelfstandige huisvestingseis. Voornoemde veronderstelling is als zodanig dan ook niet het primaire onderwerp van dit onderzoek. Tegelijkertijd is het voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en juridische toelaatbaarheid van de zelfstandige huisvestingseis noodzakelijk dat er inzicht bestaat in de onderbouwing van de veronderstelling dat een zelfstandige huisvestingseis een passend instrument kan zijn voor de aanpak van het onderhavige beleidsvraagstuk. Dit omdat het gebruik van een zelfstandige huisvestingseis verstrekken gevolgen voor betrokkenen kan hebben en de onderbouwing voor voornoemde veronderstelling cruciaal kan zijn voor de rechtvaardiging van het gebruik van de zelfstandige huisvestingseis.

Dit hoofdstuk onderzoekt daarom het verband tussen het instrument van de zelfstandige huisvestingseis en de met het gebruik daarvan beoogde beleidsdoelen.

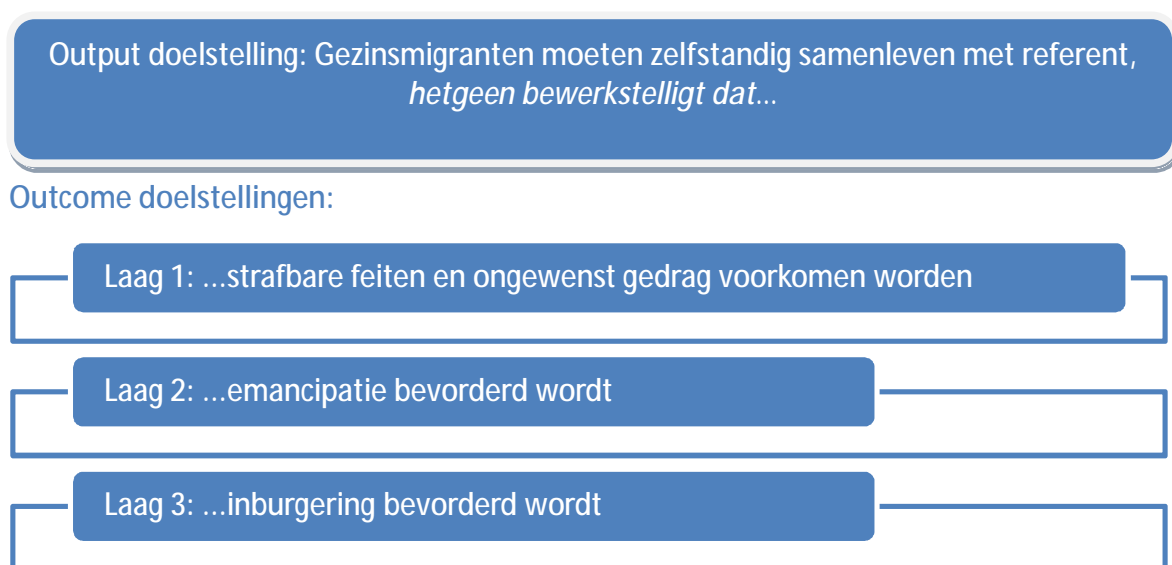
3.2 Beleidsdoelen

Het uiteindelijke beleidsdoel dat het kabinet voor ogen heeft is het bevorderen van de integratie van nieuwe gezinsmigranten, en het tegengaan van onderdrukking, opsluiting en geweldsmisdrijven (door de schoonfamilie) onder nieuwe gezinsmigranten. Om dit uiteindelijke doel te bereiken is tevens impliciet uitgegaan van een zogenoemd tussendoel, namelijk het doel dat nieuwe gezinsmigranten in zelfstandige huisvesting met de referent moeten samenleven, d.w.z. niet in één huis met (schoon)ouders, zwagers, neven, nichten etc. In de beleidswetenschappen wordt in dit verband het tussendoel wel als een output-doelstelling aangeduid, en het uiteindelijke doel als de outcome-doelstelling.

De onderhavige outcome-doelstelling valt binnen de bredere kabinetsdoelen met betrekking tot gezinsmigranten die naar Nederland zijn gekomen: inburgering en emancipatie. Bij de inburgeringsdoelstelling gaat het erom dat gezinsmigranten naar beste kunnen maatschappelijk en economisch in de samenleving participeren en dat zij hun kinderen ook voorbereiden dit met de best mogelijke startpositie te doen. Bij de emancipatiedoelstelling gaat het erom dat voorkomen moet worden dat huwelijksmigranten in Nederland in een ondergeschikte en afhankelijke positie terechtkomen, waardoor ze belemmerd worden actief deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. In die zin is de emancipatiedoelstelling in feite ook een afgeleide van de inburgeringdoelstelling. Beide doelstellingen zijn er dan ook tevens op gericht te voorkomen dat mensen in een situatie geraken waarin zij en een nadelige of ongelijke positie ten opzichte van hun partner komen te verkeren die ook gepaard kan gaan met geweld.

In de kabinetsstukken die aan de opdracht ten grondslag liggen wordt niet gesproken over een mogelijk beoogd effect van de invoering van de zelfstandige huisvestingseis op het aantal aanvragen voor gezinsmigratie. Een daling van de gezinsmigratie naar Nederland is dan ook geen doelstelling die met de introductie van een zelfstandige huisvestingseis beoogd wordt. Dit impliceert ook dat er bij de uitwerking van de zelfstandige huisvestingseis geen rekening gehouden hoeft te worden met een al dan niet ontmoedigende werking voor de gezinsmigratie die van de zelfstandige huisvestingseis kan uitgaan.

Uit de beschrijving en analyse van de beleidsdoelstellingen is af te leiden dat we te maken hebben met meerdere beleidsdoelstellingen en dat de beleidsdoelstellingen bovendien een dubbele gelaagdheid vertonen. In de eerste plaats is er een gelaagdheid in de zin dat er sprake is van een output-doelstelling (een eis inzake de gezinssamenstelling) en van uiteindelijke outcome-doelstellingen (inburgering, emancipatie, voorkomen ongelijkheid en geweld). In de tweede plaats is kent de outcome-doelstelling meerdere lagen. Een eerste laag die het voorkomen van strafbare feiten en ongewenst gedrag jegens gezinsmigranten (bijv. onderdrukking, opsluiting en geweldsmisdrijven) betreft, een tweede laag die het bevorderen van de emancipatie van gezinsmigranten betreft en een derde laag die het bevorderen van de inburgering van gezinsmigranten betreft. Deze gelaagdheid is weergegeven in figuur 1 hieronder.



Figuur 1: Gelaagde beleidsdoelen.

3.3 Beleidsvraagstukken, beleidsdoelen, beleidsinstrumenten, een methodologische verkenning

Beleid dient te zijn gebaseerd op rationele en kenbare overwegingen en afwegingen. Aan beleid wordt dan ook geacht een beleidstheorie ten grondslag te liggen die een verband legt tussen het geïdentificeerde beleidsvraagstuk, de vastgestelde beleidsdoelen en het gekozen of ontworpen beleidsinstrument.

Deze beleidstheorie is sluitend indien er een op logische (causale) verbinding bestaat tussen het beleidsvraagstuk en de beleidsdoelen, tussen de het beleidsinstrument en de beleidsdoelen en tussen het beleidsinstrument en het beleidsvraagstuk. Dit werken we hieronder nader uit.

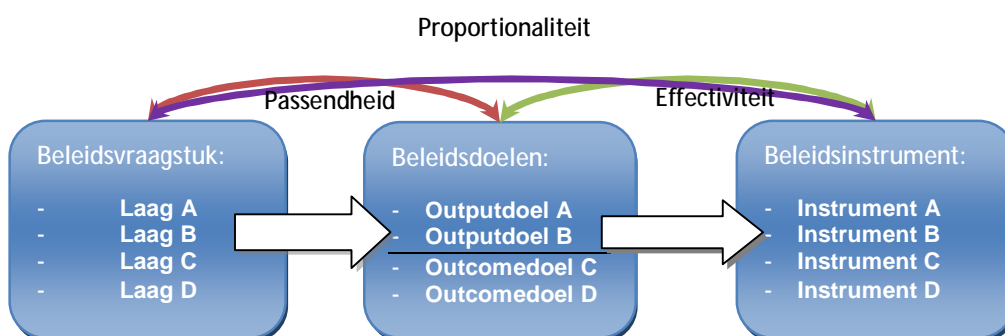
De logische verbinding tussen het beleidsvraagstuk en de beleidsdoelen heeft betrekking op de **passendheid** tussen probleem en oplossing. Het gaat dan om de vraag in hoeverre het geïdentificeerde probleem ook daadwerkelijk is opgelost indien beleidsdoelen behaald worden. Als het geïdentificeerde probleem ook daadwerkelijk is opgelost indien beleidsdoelen behaald worden is sprake van een passende verbinding tussen probleem en oplossing.

De logische verbinding tussen het beleidsinstrument en de beleidsdoelen heeft betrekking op **effectiviteit** oftewel doelbereiking. Het gaat dan om de vraag in hoeverre de uitvoering van het gekozen instrument ook daadwerkelijk leidt tot het bereiken van de gestelde beleidsdoelen. Als de uitvoering van het gekozen instrument ook daadwerkelijk leidt tot het bereiken van de gestelde beleidsdoelen is er sprake van een beleidsinstrument dat effectief is ter zake van het bereiken van het beleidsdoel.

De logische verbinding tussen het beleidsinstrument en het beleidsvraagstuk heeft op **proportionaliteit** van het beleidsinstrument in relatie tot het beleidsdoel. Het gaat dan om de vraag in hoeverre het gekozen beleidsinstrument in verhouding staat tot de aard en omvang van het geïdentificeerde probleem. Het gekozen beleidsinstrument is dan proportioneel als het in een redelijke verhouding staat tot de aard en omvang van het geïdentificeerde probleem

Ten slotte dient in het geval dat sprake is van meerdere lagen in het beleidsvraagstuk, respectievelijk van meerdere lagen in de beleidsdoelen en/of meerdere beleidsinstrumenten te worden geborgd dat ook daartussen telkens een logisch verband bestaat.

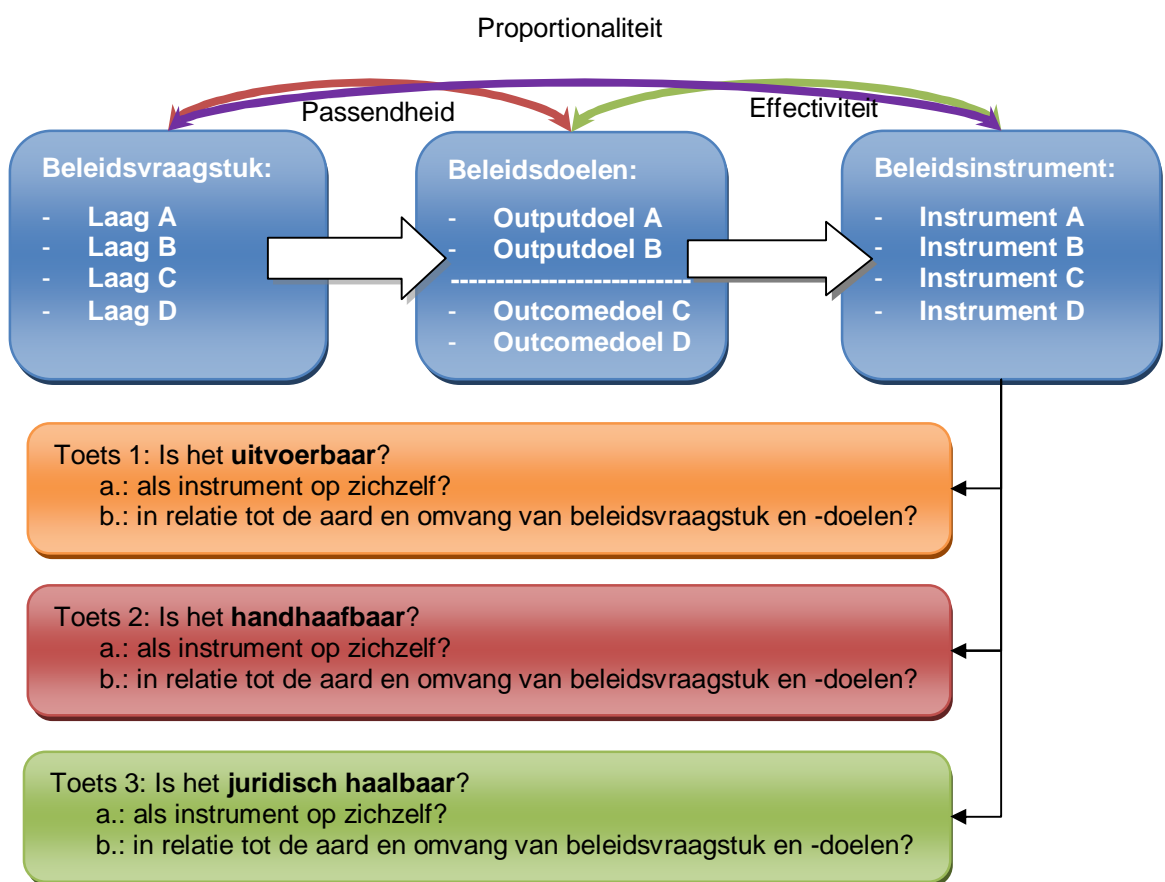
De essentie van een beleidstheorie wordt in figuur 2 grafisch weergegeven.



Figuur 2: Beleidstheorie

Om een bepaald beleidsinstrument te kunnen kiezen en ontwerpen moeten we ons vervolgens een aantal ontwerp vragen stellen. Vaak zijn er meerdere instrumenten of varianten van een bepaald instrument mogelijk. De instrumenten kunnen op verschillende dimensies onderling variëren, zoals generiek vs. specifiek, repressief vs. stimulerend, formeel vs. informeel, horizontaal vs. verticaal. Bij het ontwerpen van het instrument moet tevens worden nagedacht over de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en juridische haalbaarheid van het instrument.

Het is daarbij van groot belang de instrumenttoets te verbinden met de beleidstheorie, omdat de vraag of een bepaald instrument uitvoerbaar, handhaafbaar en juridisch haalbaar is, zowel beantwoord kan en moet worden op het niveau van het instrument zelf, als in relatie tot de aard en omvang van het beleidsvraagstuk en –doelen (zie figuur 3). Met dit laatste wordt bedoeld dat een instrument in zichzelf wel uitvoerbaar kan zijn, maar dat de implementatie en operationele inspanningen mogelijk niet in verhouding staan tot de aard en omvang van het probleem, met als gevolg dat de uitkomst van de toets toch negatief uitvalt.



Figuur 3: Beleidstheorie en instrumenttoetsing

Dat we ons dit soort ontwerp vragen moeten stellen is niet alleen een aanbevelenswaardige gedachteoefening. Het gaat hier juist ook om geldend wetgevingsbeleid dat als zodanig is vastgelegd in de zogenaamde

Aanwijzingen voor de regelgeving¹², een instructie van de Minister-President aan alle departementale wetgevingsambtenaren. Nieuwe regelgeving moet in lijn zijn met een aantal aanwijzingen. In het kader van dit onderzoek, zijn de volgende aanwijzingen in ieder geval relevant:

- Aanwijzing 6: "Tot het tot stand brengen van nieuwe regelingen wordt alleen besloten, indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan."
- Onderdeel a van aanwijzing 7: "kennis wordt vergaard van de relevante feiten en omstandigheden met betrekking tot het bewuste onderwerp".
- Onderdeel b van aanwijzing 7: "de doelstellingen die worden nagestreefd, worden zo concreet en nauwkeurig mogelijk vastgesteld". I
- Onderdeel c, van aanwijzing 7: "onderzocht wordt of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren dan wel daarvoor overheidsinterventie noodzakelijk is".
- Onderdeel d van aanwijzing 7: "indien overheidsinterventie noodzakelijk is, wordt onderzocht of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door aanpassing of beter gebruik van bestaande instrumenten dan wel, indien dit niet mogelijk blijkt, welke andere mogelijkheden daartoe bestaan".
- Onderdeel e van aanwijzing 7: "de diverse mogelijkheden worden zorgvuldig tegen elkaar afgewogen."

3.4 Het beleidsinstrument ontrafeld

Hierboven is zowel de gelaagde problematiek geschetst, als de gelaagde doelstellingen die door het te kiezen instrument bereikt zou moeten worden. Ook hebben we een kader geschetst dat ons helpt uitspraken te doen over een beleidstheorie en over verschillende mogelijke instrumenten. Aan de hand van dit kader proberen we hieronder tot een sluitende beleidstheorie te komen voor het instrument zelfstandige huisvestingseis.

Een zelfstandige huisvestingseis

De voorkeur van de bewindspersonen gaat, blijktens hun brief aan de Kamer, in eerste instantie uit naar een huisvestingseis die gesteld wordt aan de referent in het kader van toelating. In de startnotitie voor dit onderzoek is verder gepreciseerd dat het instrument de vorm zal hebben van een zelfstandige huisvestingseis bij de eerste toelating in het geval van de gezinsvorming en – hereniging in het kader waarvan aan de nieuwkomer een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend. Bovendien gaat de startnotie ervan uit dat het instrument verankerd zal worden in de Vreemdelingenwet 2000, d.w.z. in het kader van de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoel in artikel 16 Vreemdelingenwet 2000.

¹² Circulaire van de Minister-President van 18 november 1992.

De zelfstandige huisvestingseis zou inhouden dat een persoon die legaal in Nederland verblijft en als referent wil optreden om zijn/haar partner en/of kinderen naar Nederland te laten komen, voordat vergunning daartoe verleend wordt, moet aantonen dat hij/zij beschikt over zelfstandige huisvesting. De vraag is vervolgens wat in het licht van de geformuleerde beleidsdoelstellingen moet worden verstaan onder *zelfstandige* huisvesting.

De term “zelfstandige huisvesting” is ten minste voor tweeërlei uitleg vatbaar: een technische en een sociale. Wordt de technische interpretatie gehanteerd, dan wordt bedoeld dat de referent moet beschikken over zelfstandige woonruimte die voldoet aan de bepalingen zoals vastgelegd in de Huisvestingswet, waaronder wordt verstaan de aanwezigheid van een eigen voordeur, en de aanwezigheid van eigen voorzieningen (leef- en slaapruijnte, keuken- en sanitaire voorzieningen). In deze zin is huisvesting zelfstandig indien een bepaalde woonruimte op normale wijze een huishouden gevoerd kan worden, zonder daarbij voor basisvoorzieningen op andere ruimte aangewezen te zijn. Het beschikken over een kamer in de woning van een ander valt dan niet onder het beschikken over zelfstandige huisvesting.

Wordt de sociale interpretatie gehanteerd, dan wordt bedoeld dat de woonruimte bestemd is voor bewoning door uitsluitend (a) de referent, (b) zijn/haar partner (de nieuwkomer) en (c) indien van toepassing minderjarige en meerderjarige kinderen van de wettelijk erkende partner en/of de nieuwkomer. Met andere woorden, de woonruimte waarover de referent bij aanvraag van de verblijfsvergunning van zijn/haar partner en eventuele kinderen moet beschikken, moet geschikt en bedoeld zijn voor bewoning door alléén hem/haarzelf, zijn/haar partner en hun eventuele kinderen. Zelfstandige huisvesting wil dan zeggen dat men in huisvesting woont waar niet óók (schoon)ouders, zwagers, neven, nichten, etc. wonen en dat de zelfstandigheid van de huisvesting impliceert dat er voldoende afstand moet bestaan tussen de nieuwkomers en derden (bijvoorbeeld schoonfamilie), zodat de nieuwkomers buiten de invloedssfeer van deze derden kunnen leven.

Op basis van verdiepende gesprekken met de opdrachtgever over de aard en achtergronden van het beleidsprobleem is vastgesteld dat de beoogde beleidsdoelstellingen van sociale aard zijn (integratie en emancipatie) en dat de sociale interpretatie van zelfstandige huisvesting leidend is en dat de technische interpretatie (slechts) bruikbaar kan zijn indien deze de sociale interpretatie van zelfstandige huisvesting ondersteunt. Samengevat wordt verstaan onder *zelfstandige huisvesting*:

woonruimte die voldoet aan de bepalingen zoals vastgelegd in de Huisvestingswet, waaronder de aanwezigheid van een eigen voordeur en van eigen voorzieningen (leef- en slaapruijnte, keuken- en sanitaire voorzieningen), die wordt bewoond door de referent, de gezinsmigrant zijnde de partner van de referent en hun kinderen, en niet ook bewoond wordt door de schoonfamilie (schoonouders, zwagers, schoonzussen, neven, nichten enzovoorts).

Voor een nadere analyse inzake deze sociale interpretatie verwijzen wij naar het memo ‘Uitwerking van het instrument’ d.d. 7 juli 2010, opgenomen in bijlage 1.

Passendheid: In hoeverre sluit het beleidsdoel aan bij het beleidsvraagstuk?

Tijdens het onderzoek is geprobeerd vast te stellen in hoeverre het centrale beleidsdoel (het zelfstandig samenleven van gezinsmigrant met referent om zo strafbare feiten en ongewenst gedrag te voorkomen, de emancipatie van de gezinsmigrant te bevorderen en de inburgering van de gezinsmigrant te bevorderen) aansluit bij het beleidsvraagstuk (achterblijvende integratie van gezinsmigranten). Daarbij is geconstateerd dat vooralsnog niet is vast te stellen in hoeverre het beleidsvraagstuk (onvoldoende integratie van nieuwe gezinsmigranten en onderdrukking, opsluiting en geweldsmisdrijven) daadwerkelijk is te verklaren uit of zelfs is te wijten aan het niet beschikken over zelfstandige huisvesting. Met andere woorden, het is niet evident dat er bij gezinsmigranten een logisch verband bestaat tussen het niet beschikken over zelfstandige woonruimte en geweld, onderdrukking en achterblijvende integratie en emancipatie. Omgekeerd kan ook niet worden gesteld dat er aanwijzingen zijn dat er geen verband is of kan zijn tussen het niet beschikken door gezinsmigranten over zelfstandige woonruimte en geweld, onderdrukking en achterblijvende integratie en emancipatie. De aanwijzingen en signalen die tot op heden in de richting van zo'n verband lijken te wijzen, zijn te anekdotisch, te indirect en teveel voor andere interpretaties vatbaar, om in redelijkheid te mogen aannemen dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen het niet-zelfstandig wonen van gezinsmigranten en de achterblijvende integratie van een deel van deze groep.

Effectiviteit: In hoeverre kunnen de beleidsdoelen d.m.v. het instrument bereikt worden?

In het onderzoek is onderzocht in hoeverre het aannemelijk is dat de invoering van een zelfstandige huisvestingseis daadwerkelijk kan bijdragen aan de beoogde beleidsdoelen. Dit heeft geleid tot de conclusie dat de invoering van een zelfstandige huisvestingseis weliswaar *kan* regelen dat de referent zelfstandig samenwonen met de referent, maar dat daarmee nog niet is gezegd dat dit ook zonder meer bijdraagt aan het voorkomen van onderdrukking, opsluiting, en geweldsmisdrijven jegens de gezinsmigrant, of aan het bevorderen van de emancipatie en inburgering van de gezinsmigranten. Een dergelijk verband tussen de inzet van het instrument van de zelfstandige huisvestingseis en het bevorderen van de emancipatie en integratie van gezinsmigranten en het voorkomen van geweld tegen of opsluiting van gezinsmigranten is niet aangetoond of zonder meer aannemelijk.

Er is een aantal redenen om aan te nemen dat zelfs indien de zelfstandige huisvestingseis ervoor zorgt dat gezinnen van gezinsmigranten zelfstandig wonen, de onderliggende doelen niet gehaald zullen worden en de geïdentificeerde problemen niet opgelost worden.

In de eerste plaats kan de gezinsmigrant ook onderdrukt of opgesloten worden of met een geweldsmisdrijf te maken krijgen, als zij/hij zelfstandig samenwoont met de referent. Dit kan enerzijds gebeuren doordat de personen van wie men uitgaat dat zij die negatieve gedragingen vertonen (schoonouders, neven en nichten), ditzelfde gedrag ook zullen kunnen vertonen indien zij niet samenwonen met de gezinsmigrant, maar bijvoorbeeld wel in directe nabijheid, of indien zij op andere wijze invloed uitoefenen op het leven van de gezinsmigrant. Anderzijds kunnen ook de referent zelf of de kinderen negatieve invloed uitoefenen op de gezinsmigrant, hetgeen dan in ieder geval niet voorkomen kan worden met een zelfstandige huisvestingseis.

In de tweede plaats is het van belang te onderkennen dat samenwonen met anderen dan alleen de referent, niet noodzakelijk een negatieve invloed heeft op het welzijn, de emancipatie en de inburgering van de gezinsmigrant. Sterker nog, zelfs het tegenovergestelde is minstens even aannemelijk: het samenwonen met anderen dan alleen de referent kan helpen voorkomen dat de gezinsmigrant in een isolement terechtkomt. Bovendien kunnen de personen met wie de gezinsmigrant nog meer samenwoont haar/hem juist op weg helpen in de Nederlandse samenleving (door te leren, duiden, verklaren en sturen). In dit opzicht moet er dus ook rekening mee gehouden worden dat invoering van de zelfstandige huisvestingseis een negatief effect kan hebben op het welzijn, de emancipatie en de inburgering van gezinsmigranten.

Een derde punt is dat de zelfstandige huisvestingseis alleen van toepassing is op nieuwe gevallen van gezinsmigratie. Op bestaande gevallen van gezinsmigratie, d.w.z. gezinnen die in de voorliggende jaren via gezinshereniging zich hebben gevestigd, is dit instrument niet van toepassing. Naar de vraag in hoeverre de risico's van belemmering van de integratie, onderdrukking, opsluiting en geweldsmisdrijven in gezinnen van gezinsmigranten groter zijn bij nieuwe gevallen van gezinsmigratie dan bij bestaande gevallen is tot op heden geen onderzoek verricht.

Proportionaliteit: In hoeverre het instrument in verhouding tot het beleidsvraagstuk?

Uit het voorgaande is gebleken dat de proportionaliteit van een zelfstandige huisvestingseis als reactie op het beleidsvraagstuk in de praktijk lastig vast te stellen is.

Dit in de eerste plaats omdat betrouwbare systematische informatie over het beleidsvraagstuk niet voorhanden is, met name als het gaat om de grootte van het aantal/aandeel gezinsmigranten dat het slachtoffer is van onderdrukking, opsluiting en/of geweldsmisdrijven. Dit in de tweede plaats omdat een specifieke eis ten aanzien van de gezinssamenstelling waarmee zelfstandig moet worden gewoond juist ook het omgekeerde effect kan bewerkstelligen, namelijk dat de integratie wordt belemmerd.

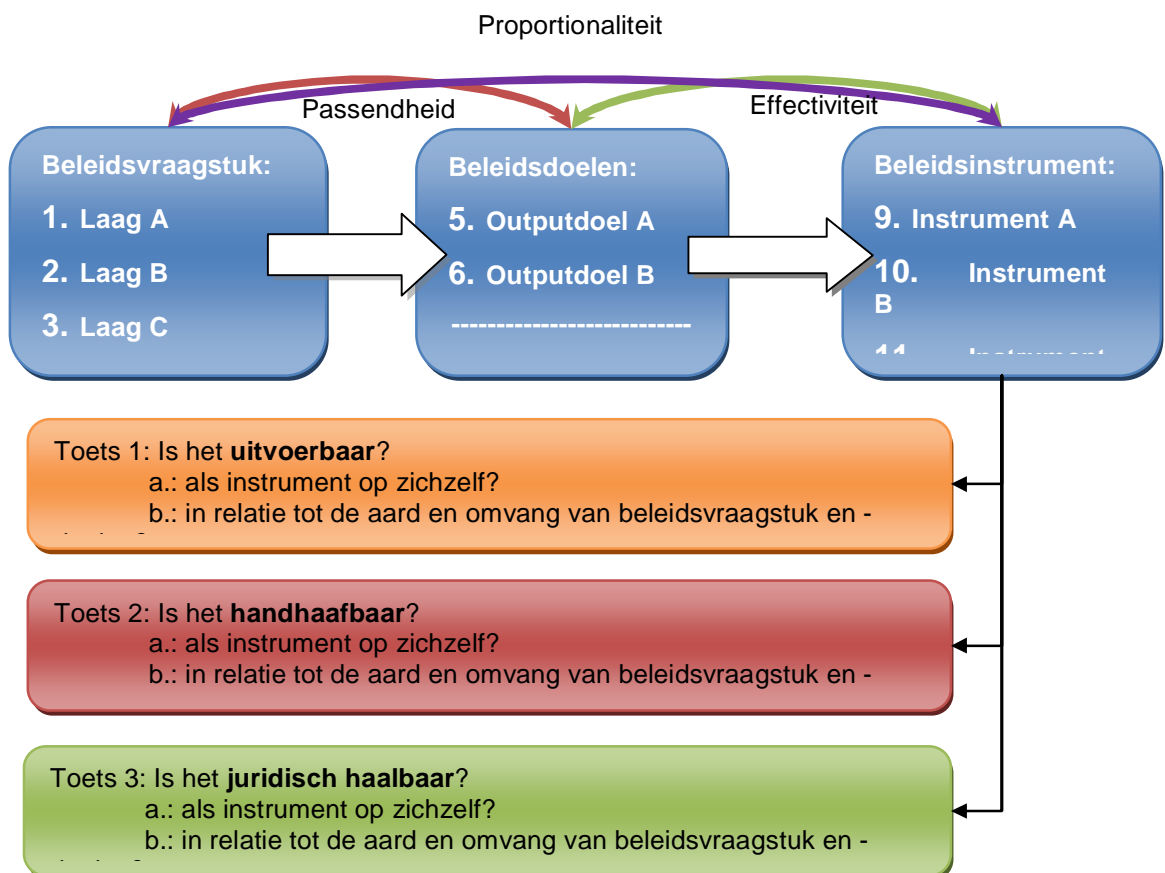
Om op verantwoorde wijze antwoord te geven op de proportionaliteitsvraag, is het dus vooreerst noodzakelijk preciezere inzichten te hebben in de aard en de omvang van het beleidsvraagstuk. Op dit moment is er weliswaar sprake van individuele gevallen waarbij de problematiek inderdaad speelt, maar is er geen duidelijkheid omtrent de schaal waarop dit voorkomt. Juist inzicht in die schaal is noodzakelijk om de proportionaliteit vast te kunnen stellen.

4. Beoordeling uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een zelfstandige huisvestingseis

4.1 Inleiding

De effectiviteit en efficiëntie van een wettelijke maatregel zijn sterk afhankelijk van de praktische uitvoerbaarheid (voor zowel de overheid als burgers) en handhaafbaarheid van de daaruit voortvloeiende verplichtingen. Voor een goede beoordeling van deze aspecten is onder de regie van het ministerie van Justitie de zogenoemde Uitvoerbaarheids- en Handhaafbaarheidstoets ontwikkeld (U&H-toets). Met deze toets zijn de beoogde en niet-beoogde effecten van de ontwerpregelgeving voor de organisaties die met de uitvoering worden geconfronteerd in beeld te brengen en is te bepalen of de praktische uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid geborgd is.

Deze toets is toegepast op de zelfstandige huisvestingseis. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de resultaten daarvan. De focus ligt daarmee op 'Toets 1' en 'Toets 2' van de eerder gepresenteerde beleidstheorie.



In interviews met vertegenwoordigers van organisaties die (mogelijk) een rol gaan spelen in de uitvoering en handhaving van het vereiste zijn we gestructureerd ingegaan op de lijnen waarlangs het instrument uitgevoerd zou kunnen gaan worden en het toezicht op de naleving van de daaruit voortvloeiende verplichtingen. Ook mogelijkheden om de verplichtingen te ontduiken en de aanknopingspunten die er zijn om daar handhavend tegen op te treden, zijn systematisch de revue gepasseerd. Ook hebben we de geïnterviewden gevraagd naar hun oordeel over de 'passendheid' van het instrument binnen hun eigen takenpakket en hun visie op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het huisvestingvereiste.

De begrippen 'uitvoerbaarheid' en 'handhaafbaarheid'

Onder effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid verstaat de U&H-toets het volgende: "de gevolgen die uitvoerende organisaties maar ook burgers en bedrijven zullen ervaren om de nieuwe regelgeving na te leven of uit te voeren. Dit kan worden weergegeven in de mening die betrokken uitvoeringsorganisaties over ontwerpregelgeving hebben. Verder wordt met de handhaafbaarheid ook bedoeld op de verwachte extra handavingsinspanning die zal moeten worden geleverd als de regelgeving naar verwachting niet spontaan wordt nageleefd. Ten slotte worden als uitvoeringsgevolgen ook aangemerkt de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht". De toets is concreet uitgewerkt in de volgende vragen.

1. Welke doelgroep(en) worden met de effecten van de ontwerpregelgeving geconfronteerd en wat is hun omvang?
2. Wat zijn de gevolgen van de ontwerpregelgeving voor de handavingsinzet en de handavingsbehoefte? In het bijzonder gaat het dan om:
 - a. verwachte mate van spontane naleving
 - b. aspecten inzake omvang en mogelijkheden van controle
 - c. aspecten inzake omvang en mogelijkheden van sancties
3. Welke organisaties zullen de regelgeving uitvoeren en handhaven? Wat is hun oordeel over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid alsmede de kosten ervan?
4. Wat zijn de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht (zowel zittende als OM)?

4.2 Uitvoerbaarheid

4.2.1 Definitie van geschikte huisvesting

Een goede uitvoerbaarheid van het vereiste veronderstelt een scherpe definitie en afbakening van het begrip 'zelfstandige huisvesting'. Uit de interviews komt naar voren dat er in grote lijnen overeenstemming is over de technische en sociale interpretaties van het begrip. De uitkomsten zijn samengevat in het navolgende kader.

Woonruimte die voldoet aan de bepalingen zoals vastgelegd in de Huisvestingswet, waaronder de aanwezigheid van een eigen voordeur en van eigen voorzieningen (leef- en slaapruijnte, keuken- en sanitaire voorzieningen), die wordt bewoond door de referent, de gezinsmigrant zijnde de partner van de referent en hun kinderen, en niet ook bewoond wordt door de schoonfamilie (schoonouders, zwagers, schoonzussen, neven, nichten enzovoorts).

Op het eerste gezicht lijkt het hier te gaan om een sluitende definitie. De geïnterviewde vertegenwoordigers van gemeenten wijzen er echter op dat er sprake kan zijn van een grijs gebied. Bijvoorbeeld in studentenwoningen zijn keuken en sanitaire voorzieningen vaak gedeeld. Toch is daar voor specifieke doelgroepen (niet alleen studenten maar ook voor alleenstaanden/starters) sprake van passende huisvesting. Ook kunnen woningen gesplitst zijn in appartementen. De voordeur wordt dan weliswaar gedeeld, maar de overige voorzieningen niet. Daarmee is het lastig om een eenduidige definitie van geschikte huisvesting op te stellen. Gemeenten hanteren ook andere criteria om dat te beoordelen. Dit houdt in dat afwijkende invullingen kunnen bestaan. Niet altijd is direct uit de Gemeentelijke Basis Administratie (hierna: GBA) (of de Basisregistraties Adressen en Gebouwen) af te leiden om wat voor type woning het gaat. Dit nog los van het feit dat woningen zwaar verbouwd kunnen zijn, delen voor andere doeleinden worden gebruikt (bijvoorbeeld werkruimte / opslag) en dergelijke. Ook is het niet eenvoudig om vast te stellen of alleen het gezin de woning bewoond. Hierop gaan we later verder in.

Het voorgaande betekent dat in principe bij iedere aanvraag feitelijk getoetst moet worden of inderdaad sprake is van zelfstandige huisvesting. Ervan uitgaande – conform de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: WAV) waar het overigens om een ‘papieren toets’ gaat – dat gemeenten deze toets uitvoeren, ontstaan onvermijdelijk verschillen in de wijze waarop deze wordt uitgevoerd. Er ontbreken immers niet alleen harde normen om te bepalen of er sprake is van geschikte huisvesting, ook de uitvoering van de toets (administratief of fysiek) is waarschijnlijk vrij (tenzij anders bepaald uiteraard). Dit neemt overigens niet weg dat een dergelijke controle zeer wel mogelijk is maar – zo waarschuwen de gemeenten en de VROM Inspectie – wel tijdrovend. De IND waarschuwt dat ook al snel de privacy van de betrokkenen in het geding is en de controle dus veelal noodgedwongen oppervlakkig zal zijn.

Zelfstandige huisvestingseis bij arbeidsmigratie

Onderdeel van de opdracht is om de zelfstandige huisvestingseis te vergelijken met de zelfstandige huisvestingseis bij arbeidsmigratie (artikel 34 Uitvoeringsbesluit arbeid vreemdelingen). In geval van arbeidsmigratie dient de referent de adresgegevens te overleggen voordat een tewerkstellingsvergunning kan worden verkregen. Los van de adresgegevens dient de referent ook te verklaren dat de huisvesting passend is.

In de praktijk toetst het UVW-werkbedrijf deze eis niet. Op verzoek worden de adresgegevens verstrekt aan de betreffende gemeente zodat deze gericht toezicht kan uitoefenen. De huisvestingseis heeft daarmee het karakter van een signaleringsinstrument (een gemeente weet waar de migranten zitten en kan daardoor gericht toezicht houden op bijvoorbeeld overbewing) en zeker geen ‘inburgeringsdoel’. Weigeringen of het intrekken van de tewerkstellingsvergunningen omdat niet aan de zelfstandige huisvestingseis wordt voldaan komt in de praktijk niet voor.

De sociale interpretatie van de zelfstandige huisvestingseis sluit het intrekken bij een ander huishouden uit, althans stelt verregaande eisen ten aanzien van de samenstelling van het huishouden. Daarom moet scherp gedefinieerd worden bij wie wel/geen inwoning toegestaan is en moet daarop op voorhand een controle uitgevoerd worden. Zonder uitzondering stellen de uitvoerende organisaties dat deze toets niet gebruikelijk is. Niet als principe en niet in de uitvoeringspraktijk.

Verder wijzen verschillende geïnterviewden erop dat zelfstandige huisvesting niet per definitie betekent dat ook feitelijk sprake is van een 'autonoom' huishouden. De sociale controle kan ook bij zelfstandige huisvesting groot zijn. Zo kan de schoonfamilie dichtbij wonen (bijvoorbeeld in portiekwoningen, galerijflats) of anderszins (telefonisch, veelvuldig bezoek) een verstikkende controle uitoefenen. Ook kan sociale druk door andere personen dan de directe familie worden uitgeoefend.

Tot slot voeren deskundigen van de IND en een gemeente aan dat – daargelaten de vraag of er altijd passende huisvesting feitelijk voorhanden is – er valide redenen zijn, zoals een lichamelijke of geestelijke beperking van een van de familieleden of de economische situatie van gezins- en familieleden, om in bredere familiekring te gaan samenwonen. Dat hoeft de integratie niet per definitie te belemmeren. Integendeel, dat kan de integratie juist ook bevorderen.

4.2.2 Praktische toetsing van het vereiste

Door – in geval van gezinsmigratie – een bewijs van zelfstandige huisvesting te eisen zou het voor de IND mogelijk zijn om het vereiste administratief te toetsen. Dit bewijs zou dan kunnen bestaan uit het overleggen van een huur- of koopovereenkomst samen met een verklaring van de gemeente dat de referent waarmee de gezinsmigrant wil gaan samenwonen daadwerkelijk op dat adres ingeschreven staat en er geen directe familie woonachtig is. De IND beoordeelt dan op basis van een enkelvoudige verklaring (ja/nee) van de ketenpartners of aan het vereiste wordt voldaan.

Deze invulling van de toetsing wordt door zowel de IND als de gesproken gemeenten in principe als haalbaar en werkbaar beoordeeld. Wel wordt een aantal kanttekeningen geplaatst. Zo wijst een handhaver van een gemeente er op dat de gevraagde documenten eenvoudig zijn te vervalsen. Bijvoorbeeld blanco huurovereenkomsten zijn eenvoudig van internet te downloaden. Bezwaarlijk is verder dat 'het blind varen' op de GBA wordt afgeraden. Hoewel gemeenten hun best doen om de registratie zo goed mogelijk op de feitelijke situatie aan te laten sluiten, is er – zo beamen alle gesprekspartners – niettemin sprake van (een onbekende mate van) vervuiling. Bovendien is het – blijkens de praktijk – gemeenten niet toegestaan om inschrijvingen in de GBA te weigeren. Medewerking aan deze inschrijving door de reeds op dat ingeschreven (hoofd)bewoners is daarbij niet eens nodig. Verder moet niet worden vergeten dat de toetsing een momentopname is. De migrant kan bij wijze van spreken dezelfde dag nog verhuizen, familieleden in laten trekken of de woonruimte simpelweg niet betrekken (postadressen). De overtuiging dat er sprake moet zijn van meerdere toetsmomenten om een betrouwbaar beeld van de feitelijke situatie te krijgen wordt dan ook breed gedeeld.

Mogelijk alternatieve uitvoering van de zelfstandige huisvestingseis

De werkwijze die gevolgd wordt bij arbeidsmigratie zou – zo suggereert een woonfraude-expert – wellicht ook toegepast kunnen worden bij de gezinsmigranten. De referent dient dan zelf te verklaren dat het gezin zelfstandig gaat wonen. Door vervolgens (op basis van een risico-analyse) gericht groepen van referenten om bewijsstukken te vragen, wordt de uitvoering van het vereiste vereenvoudigd. Wanneer het vermoeden groeit dat geen sprake is van zelfstandige huisvesting kunnen vervolgens toezichthouders op pad gestuurd worden. Deze werkwijze komt overeen met de aanpak die bij de bestrijding van woonfraude wordt gehanteerd. Deze variant genereert minder administratieve lasten en heeft ook een positief effect op de uitvoeringskosten. Voor het overige gelden dezelfde knelpunten.

De IND en het ministerie van Justitie wijzen er op dat het overleggen van documenten niet in lijn is met het beleid om administratieve lasten te verminderen. De insteek van de Wet Modern migratiebeleid¹³ is immers administratieve procedures te vergemakkelijken en de administratieve lasten voor ‘de klanten’ omlaag te brengen. Dit nog los van de grote, onvermijdelijke uitvoeringskosten die uitvoeringsorganisaties zullen moeten maken. Daarbij gaat het onder meer om de volgende elementen.

- De informatie moet verstrekt worden door ketenpartners. Denk bijvoorbeeld aan een verklaring van de gemeente dat de woonruimte daadwerkelijk geschikt is en dat daar geen overige familieleden wonen.
- De informatie moet worden meegenomen in het beoordelingsproces bij aanvragen voor verblijfsvergunningen. Dit vereist aanvullende handelingen voor de beslismedewerkers van de IND.
- Weigering en intrekking van verblijfsvergunningen op basis van dit vereiste en / of bestuurlijke handhaving leidt tot aanvullende bezwaar- en beroepsprocedures, die het primaire proces van de IND zwaarder belasten. Dit niet in de laatste plaats omdat door de beoordelingsvrijheid van gemeenten (wat is zelfstandige huisvesting?) op nationaal niveau spanning met het gelijkheidsbeginsel kan ontstaan.

4.3 Toezicht op en handhaving van de zelfstandige huisvestingseis

4.3.1 Begrippen toezicht en handhaving

De begrippen toezicht en handhaving worden in de praktijk vaak door elkaar gebruikt. Analytisch gezien zijn ze gescheiden maar in de praktijk is er sprake van een vloeiende overgang dan wel een grijs gebied. Daardoor verschillen de definities tussen en soms zelfs binnen organisaties. Teneinde begripsverwarring te voorkomen, bakenen we de begrippen daarom scherp af.

¹³ *Kamerstukken II, 2009/10, 32 175, nr. 2.*

We sluiten daarbij aan bij de Kabinetsnotitie *Kaderstellende visie op toezicht* (2006):

- Onder **toezicht** wordt verstaan: “het *verzamelen* van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vormen van een *oordeel* daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan *intervenieren*”.
- Onder de noemer **handhaving** valt: “het toepassen van strafrechtelijke of bestuursrechtelijke dwangmaatregelen (boete, stillegging, publicatie, bestuursdwang, etc.)”. Het gaat dan met andere woorden om de kernactiviteit interventie.

4.3.2 Toezicht op het zelfstandig huisvestingseis

Gezien het feit dat de zelfstandige huisvestingseis relatief eenvoudig zal zijn te ontduiken, is toezicht op de naleving van belang. Dit temeer om de gesproken toezichthouders verwachten dat er goede redenen kunnen zijn om te trachten de zelfstandige huisvestingseis te ontduiken. Zo is in veel gemeenten de markt voor huurwoningen – ondanks de economische crisis – dusdanig gespannen, dat de wachttijd voor een eigen huurwoning vele jaren bedraagt. Ook kunnen budgettaire overwegingen een rol spelen. Een eigen woning is immers een behoorlijke kostenpost. Tegelijkertijd betekent het op papier hebben van zelfstandige woonruimte nog niet dat de desbetreffende persoon daar ook feitelijk woont.

Dit betekent dat in de praktijk gecontroleerd moet worden of het gezin van de gezinsmigrant op het opgegeven GBA-adres woont en of er ook daadwerkelijk sprake is van zelfstandige huisvesting. Omdat het vereiste verbonden is aan de vergunning en daarmee verplicht is gedurende de gehele looptijd ervan zijn periodieke controles geboden. Zoals gezegd gaat een controle ten slotte om een momentopname.

Zowel de medewerkers van de IND als van de gemeenten die zijn geïnterviewd, zien dergelijke controles niet als een taak waarmee hun organisatie belast kan worden. De IND heeft geen ‘inspecteurs te velde’ in dienst. Daarmee sluit de onderhavige nieuwe toezichtstaak niet aan bij de wijze waarop nu toezicht wordt uitgeoefend (administratief). Gemeenten houden weliswaar toezicht op onder andere onrechtmatige bewoning (overbewoning, illegale onderhuur en dergelijke) maar benadrukken dat dit vooral incident gestuurd vanuit het perspectief van veiligheid en openbare orde plaats vindt. Signalen over bijvoorbeeld geluidsoverlast, stank of onveilige situaties zijn redenen om gericht toezicht te houden. Dat is voor de gemeente een geheel ander probleem perspectief dan dat van de gezinsmigrant die in strijd met de zelfstandige huisvestingseis samenwoont. Het toezicht op de naleving van de zelfstandige huisvestingseis vraagt een fundamenteel andere toezichtaanpak en een wezenlijk andere wijze van kijken. Het gaat hierbij niet zo zeer om de beoordeling van technische criteria, maar van sociale criteria: wie is op welke wijze familie van elkaar? De verwachting is dat de aanpak hiervan geen hoge prioriteit zal krijgen, te meer omdat de effectiviteit van de huisvestingseis niet hoog wordt ingeschat. Bovendien wijzen gemeenten erop dat een extra taak haaks staat op de verwachte bezuinigingen van de komende jaren.

De toezichthouders stellen zonder uitzondering dat toezicht op de zelfstandige huisvestingseis zeer lastig zal zijn. De ervaring leert – bijvoorbeeld bij bijstandsfraude – dat het zeer tijdrovend is om vast te stellen dat iemand wel of juist niet in de betreffende woning woont. Iemand kan voor langere tijd een logé over de vloer hebben of aan het logeren zijn. Of de schoonfamilie brengt de dag en avond door bij het gezin maar zegt elders te overnachten. Stuk voor stuk situaties die niet eenvoudig aan te tonen zijn. Slechts door langdurig posten en eventuele huisbezoeken kunnen aanwijzingen worden verkregen. Ter indicatie: een full time inspecteur in dienst bij een gemeente kan per jaar circa 350 adressen bezoeken. Daarbij is het overigens de vraag of de toezichthouder ook een huisbezoek af kan dwingen (binnentreden tegen de wil van de bewoner, huisrecht). Hiervoor is een schriftelijke machtiging (van in dit geval waarschijnlijk de burgemeester) vereist. Het is – zo merkt een gemeentelijke toezichthouder op – zeer de vraag of een mogelijke overtreding van de zelfstandige huisvestingseis een dergelijke inbreuk op de privacy rechtvaardigt (zie hiervoor ook hoofdstuk 5). In dat geval wordt het toezicht nog eens extra bemoeilijkt.

4.3.3 Handhaving van het vereiste

Wanneer uit het toezicht blijkt dat er geen sprake is van zelfstandige huisvesting is handhavend optreden aan de orde. Dat kan uiteenlopen van een waarschuwing (goed gesprek) tot een bestuurlijke sanctie. Wanneer daadwerkelijk gesanctioneerd wordt, is het van belang dat de overtreding ‘hard’ wordt aangetoond zodat de sanctie ook bij een rechterlijke toets overeind blijft. De IND trekt hier een parallel met schijnhuwelijken. De ervaring daarbij is dat rechters zeer kritisch zijn op het leveren van voldoende bewijzen. De gesproken handhavers achten de mogelijkheid om tot juridisch waterdicht bewijs te komen daarom bijzonder klein. Slechts wanneer iemand expliciet erkent zich niet aan de verplichting te hebben gehouden, is de zaak rond te krijgen. In andere gevallen – zo is de breed uitgesproken verwachting – zal een rechter niet snel met de handhaver mee gaan. Het is simpelweg te eenvoudig om twijfel te zaaien. Zoals een woonfraude-expert stelde: *“Het juridische spoor werkt niet”*. Aan de andere kant constateerde hij wel dat een ‘goed gesprek’ in geval van woonfraude in de regel vaak voldoende is. Naar schatting 80% van de fraudeurs kiest dan eieren voor zijn geld. Hierbij tekenen we wel aan dat het hierbij gaat om illegale onderhuur en overbewoning.

Een ander punt betreft de sanctie. De vraag is wat een passende sanctie op overtreding van de zelfstandige huisvestingseis zou moeten zijn en tot wie die sanctie zich moet richten. Een logische sanctie lijkt te zijn dat de verblijfsvergunning van de gezinsmigrant wordt ingetrokken. De vraag is echter of het de gezinsmigrant is die zich niet aan de verplichtingen houdt. Dat roept bij nagenoeg alle gesprekspartners de vraag op of niet de verkeerde persoon wordt gestraft, namelijk de persoon die men eigenlijk wil beschermen. Ook moet worden betwijfeld of deze sanctie wel proportioneel is en of deze voor de rechter stand zal houden. Zie hierover ook hoofdstuk 5.

Gemeenten zien nog een ander probleem. Om de overtreding direct te beëindigen, zou het gezin (deels) uit huis gezet moeten worden. Daarmee staan gemeenten voor de opgave om per direct alternatieve huisvesting te regelen. Dit doorkruist het zorgvuldig gevoerde woonbeleid met voorrangsgroepen en dergelijke. Zeker in steden met lange wachttijden zal dit grote problemen opleveren.

Mogelijk zou gewerkt kunnen worden met een bestuurlijke boete (vergelijk artikel 55a van de Vreemdelingenwet), op te leggen aan de referent. Ook daarbij kan de vraag worden gesteld of dit nu het middel is om naleving van de huisvestingseis af te dwingen. De door samen te wonen uitgespaarde huur- of hypotheeklasten zullen vaak vele malen hoger zijn dan de opgelegde boete. Zeker in combinatie met de geringe pakkans is het financiële risico dat men loopt zeer gering. Dit nog los van de vraag – zo stelt een woonfraude-expert – of met het opleggen van een bestuurlijke boete de ongewenste situatie beëindigd wordt. Wellicht ligt het opleggen van een last onder dwangsom meer voor de hand.

4.4 Conclusies

De voorgaande paragrafen leiden tot de volgende conclusies over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het instrument zelfstandige huisvestingseis.

1. Het instrument is naar verwachting moeilijk uitvoerbaar

Het instrument is moeilijk uitvoerbaar omdat een administratieve toets niet voldoende is en een tijdrovende feitelijke controle noodzakelijk is om het instrument geen ‘papieren tijger’ te laten zijn. Er zijn immers legio manieren om de verplichting te ontduiken die administratief niet zichtbaar zijn.

2. Het instrument is naar verwachting moeilijk handhaafbaar

Het instrument is moeilijk handhaafbaar omdat het – naast de hoge uitvoeringskosten van het toezicht – nog maar zeer de vraag is of de benodigde informatie om het naleefgedrag te bepalen ook verzameld kan worden. Een disproportionele inbreuk op de privacy ligt op de loer. Mogelijk kan een toezichthouder een vermoeden van niet-naleving ontwikkelen en deels onderbouwen. Het opbouwen van een harde zaak zal slechts bij hoge uitzondering slagen. Zelfs dan is nog de vraag of sanctionerend optreden effect zal sorteren (in geval van een boete). Intrekken van de tijdelijke vergunning is dusdanig buiten proporties dat nooit voor de rechter staande zal houden. Daar staat tegenover dat de handhaver met een dwingend gesprek mogelijk de ongewenste situatie kan beëindigen. Dwang- en sanctiemaatregelen lijken niet aan de orde, althans zeer moeilijk toepasbaar.

3. Het instrument mist draagvlak onder de ketenpartners

Los van deze fundamentele problemen geldt dat het draagvlak voor de maatregel bij de voor de hand liggende uitvoerende organisaties minimaal is. Niet alleen plaatsen ze grote vraagtekens bij de effectiviteit van het instrument ook zijn ze duidelijk over de prioriteit die ze het toezicht en de handhaving zullen geven. Men twijfelt aan de omvang van het probleem en is van mening dat de taken die met de uitvoering, het toezicht en de handhaving samenhangen, niet past in het huidige takenpakket. Bovendien vreest men een toename van de administratieve lasten en de uitvoeringskosten. Daarmee verwordt het instrument – zelfs wanneer de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid wel op orde zouden zijn – tot een dure, dode letter.

4. *Een andere – eenvoudiger – vorm van een huisvestingseis lost de problemen voor de uitvoering en handhaving niet op*

Een meer eenvoudige vorm van een huisvestingseis ('dak boven het hoofd') of een technische interpretatie ('passende huisvesting') lost de hierboven geschetste uitvoerings- en handhavingsproblemen niet op. Slechts de administratieve toets wordt daarmee vereenvoudigd. Een gegeven blijft echter dat de GBA niet waterdicht is en dat een periodieke praktijktoets noodzakelijk blijft. Het geringe draagvlak voor het instrument, de vraagtekens rond de effectiviteit en de slechte uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid blijven daarmee overeind.

5. *Geen hoge verwachting van spontane normnaleving*

Een slechte uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid betekenen niet per definitie dat de norm van zelfstandige huisvesting voor huwelijksmigranten niet spontaan zou worden nageleefd. Hoewel we geen onderzoek hebben gedaan naar de verwachte mate van spontane naleving van de zelfstandige huisvestingseis zijn wij – redenerend vanuit algemene wetenschappelijke inzichten over normnaleving – daarover niet al te optimistisch.

Op zichzelf mag men verwachten dat als de overheid een nieuwe norm uitvaardigt en als daarover helder wordt gecommuniceerd bij betrokkenen in beginsel altijd een aanzienlijke mate van bereidheid zal bestaan om deze norm direct na te leven. Dit klemt te meer als deze norm ook de vorm heeft van een voorwaarde waaronder verblijf in Nederland is toegestaan. Immers, er bestaat bij zo'n constructie altijd enig besef dat het niet voldoen aan die voorwaarde consequenties kan hebben voor het recht op verblijf of anderszins.

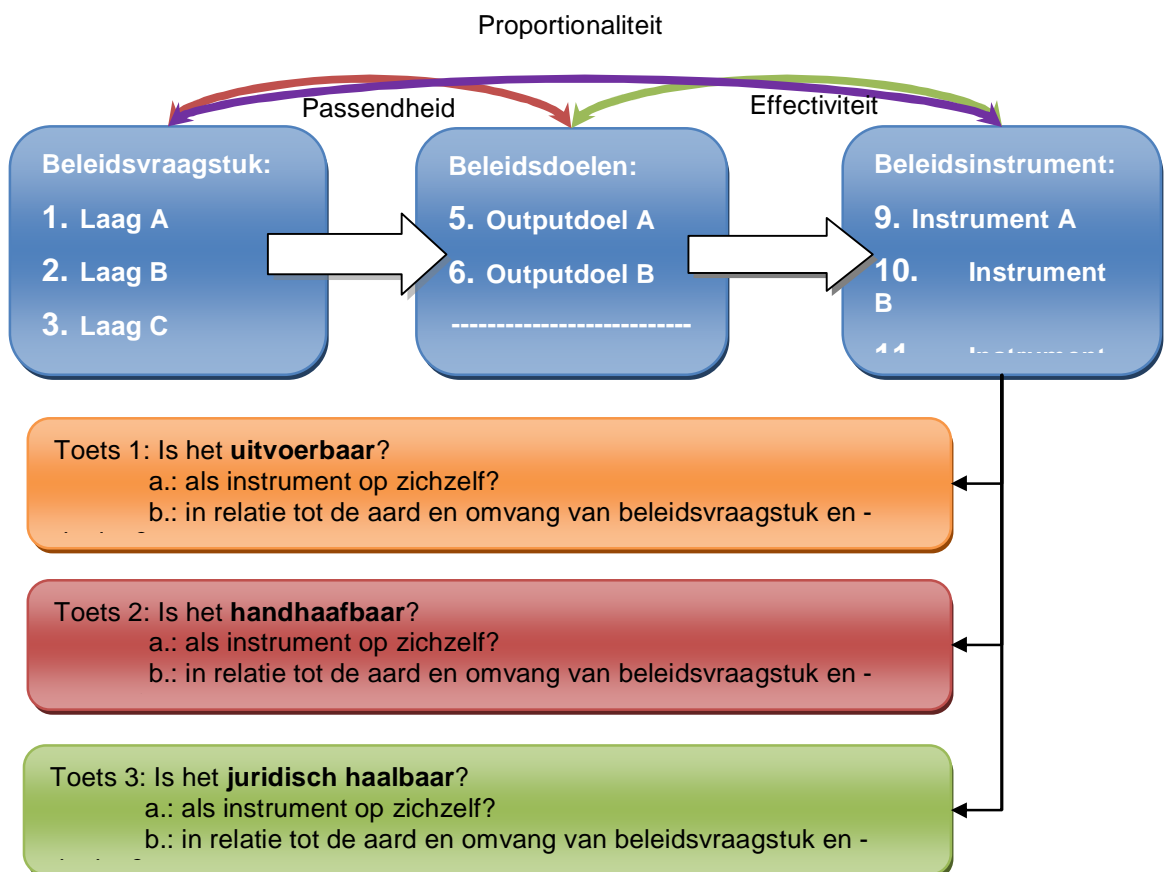
Tegelijkertijd is het van belang te onderkennen dat de mate van spontane normnaleving door praktische en meer principiële factoren kan tegenvallen. Een praktische factor hierbij is de mate waarin de norm gemakkelijk kan worden nageleefd. Hier speelt de in de praktijk beperkte beschikbaarheid van passende woonruimte onder meer een rol. Een andere belangrijke voorspeller voor normnaleving is de mate waarin een bepaling aansluit bij de cultuur van de groep waarop de norm betrekking heeft. Een breed gedragen norm wordt grotendeels automatisch nageleefd. Een meer principiële beperkende factor is gelegen in de te verwachten consequenties van het niet naleven van de norm. Indien bekend wordt dat er maar beperkte mogelijkheden zijn voor de handhaving van de zelfstandige huisvestingseis en dat deze mogelijkheden geringe consequenties zullen hebben voor de overtreders, nemen de waarde en het belang van de norm af en zullen betrokkenen zich minder aantrekken van de norm.

5. Beoordeling van de juridische toelaatbaarheid van de zelfstandige huisvestingseis

5.1 Inleiding

De effectiviteit en efficiëntie van een wettelijke maatregel zijn niet alleen afhankelijk van de praktische uitvoerbaarheid (voor zowel de overheid als burgers) en handhaafbaarheid van de daaruit voortvloeiende verplichtingen, maar ook van de juridische toelaatbaarheid. Voor zover met zo'n maatregel de rechten van de betrokken burgers worden geraakt staan daarbij ook de subsidiariteit en de proportionaliteit van de maatregel centraal.

De zelfstandige huisvestingseis is beoordeeld op de juridische toelaatbaarheid, met inbegrip van de proportionaliteit en subsidiariteit. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de resultaten van deze beoordeling. De focus ligt daarmee op 'Toets 3' zoals toegelicht in hoofdstuk 3.



Voor de beoordeling van de juridische toelaatbaarheid van de zelfstandige huisvestingseis is een juridisch kader ontwikkeld. Zie hiervoor nader bijlage 2.

Vervolgens is mede aan de hand van het memo 'Uitwerking van het instrument' aan twee externe juridisch experts op het terrein van het vreemdelingenrecht en de mensenrechten een opinie gevraagd over de juridische toelaatbaarheid van de zelfstandige huisvestingseis. Zie hiervoor nader bijlage 3. Dit juridisch kader en dit expertoordeel zijn de uitgangspunten geweest voor de inhoud van dit hoofdstuk.

5.2 Juridisch kader

Het juridisch kader voor deze opdracht valt uiteen in drie onderdelen, namelijk:

1. **Het nationale immigratierecht, *waarbinnen* het instrument moet worden vormgegeven, waaronder het recent door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel Modern migratiebeleid.**
2. **Het Europese recht ten aanzien van gezinshereniging en vrij verkeer van personen waar een dergelijk instrument geen inbreuk op mag maken, waaronder het recht op vrij verkeer van personen (artikel 45 t/m 49 VwEU), richtlijn 2003/86/EG, en richtlijn 2004/38/EG**
3. **Grond- en mensenrechten die bij de in- en uitvoering van een dergelijk recht in achtgenomen moeten worden, in het bijzonder artikel 8 en artikel 12 van het EVRM.**

5.2.1 Nationaal immigratierecht

Het nationale immigratierecht is het rechtsgebied waarbinnen de zelfstandige huisvestingseis moet worden vormgegeven. Preciezer geformuleerd: de zelfstandige huisvestingseis zal, zo is reeds in hoofdstuk 1 aangegeven, als wettelijke voorwaarde moeten worden gesteld aan diegenen die als referent ten behoeve van gezinsmigratie worden aangemerkt. Referenten ten behoeve van gezinsmigratie kunnen in verschillende familierechtelijke relaties staan tot de gezinsmigrant. Gelet op de analyse van het beleidsvraagstuk is het echter de bedoeling dat de zelfstandige huisvestingseis zich richt op diegenen die als referent optreden om de komst van een (huwelijks-) partner/echtgeno(o)t(e) naar Nederland mogelijk te maken.

Het nationale vreemdelingenrecht (inclusief de constructie van de referent) wordt thans geregeld in de Vreemdelingenwet en de bijbehorende regelgeving, waaronder het Vreemdelingenbesluit, de Vreemdelingencirculaire en het Voorschrift Vreemdelingen. De zelfstandige huisvestingseis moet derhalve in deze wet-en regelgeving worden verankerd en dus ook passen binnen dat stelsel. Weliswaar geeft het stelsel van vreemdelingenrechtelijke wet- en regelgeving in enkele gevallen uitvoering aan Europese en internationale normen, maar als zodanig betreft het nationale wet- en regelgeving, die dus, vooropgesteld dat de voorgeschreven procedures worden gevolgd, te wijzigen valt. Derhalve is bij een juridische toets niet alleen sprake van een juridische haalbaarheidstoets, maar mede of misschien nog wel in de eerste plaats van een wetgevingstechnische toets mede gelet op de wetgevingskwaliteit. Het gaat dus om de passendheid van de zelfstandige huisvestingseis binnen het gehele stelsel van de Vreemdelingenwet en bijbehorende regelgeving en de wijze waarop de zelfstandige huisvestingseis aansluit bij de huidige voorwaarden en procedures ten aanzien van gezinsmigratie.

5.2.2 Unierecht

Het Europese- of Unierecht ten aanzien van dit instrument valt uiteen in twee verschillende elementen met ieder hun eigen kenmerken.

Richtlijnen 2004/38/EG en 2003/86/EG

In de eerste plaats gelden het Europees verdragenrecht en wet- en regelgeving van de Europese wetgever op het terrein van vrij verkeer. Vooral van belang zijn de richtlijnen 2004/38/EG (langdurig ingezetenen) en de richtlijn 2003/86/EG (gezinshereniging).

Deze richtlijnen zijn van belang omdat zij een normatief kader geven waarbinnen de lidstaat (in casu Nederland) moet blijven bij het uitvaardigen van eigen wet- en regelgeving. Immers bij eventuele botsing tussen nationaal recht en Unierecht prevaleert het laatste. Mocht reeds in de fase voorafgaande aan het realiseren van nationale wet- en regelgeving komen vast te staan, dat het Unierecht een bepaald nationaal instrument niet toestaat, dan kan die strijdigheid alleen worden weggenomen door aanpassing van het Europese recht. Hiervoor moeten uiteraard de procedurele regels voor de totstandkoming van Europese wet- en regelgeving in acht worden genomen en zijn de vereiste meerderheden in Raad en Europees Parlement nodig.

Associatieovereenkomsten

Ook associatieovereenkomsten kunnen van belang zijn voor het voorgestelde instrument. Immers indien een associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en een derde staat bepaalde eisen aan immigranten/immigratie uit dat derde land niet toelaat, dan kan een nationale maatregel aan de burgers niet worden tegengeworpen. Dit staat dus los van de vraag of het Europese recht als zodanig een bepaalde nationale maatregel toelaat.

Associatieovereenkomsten zijn vanwege hun karakter anders dan 'gewoon' Europees recht. Het gaat ten slotte om een volkenrechtelijk verdrag tussen de EU en een derde staat. De associatieovereenkomst kan derhalve niet eenzijdig worden gewijzigd door de EU, maar vereist de medewerking van die lidstaat.

Een onderzoek naar alle associatieovereenkomsten tussen de EU en andere staten was in het kader van dit onderzoek niet mogelijk. Bij wijze van voorbeeld is daarom in het juridisch kader ingegaan op de associatieovereenkomst met Turkije.

5.3 Grondrechten: EVRM

Omdat artikel 120 van de Nederlandse grondwet zich tegen constitutionele toetsing verzet, en omdat van alle internationale mensenrechten verdragen (wetten kunnen wel aan verdragen worden getoetst) het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) het meest belangrijke is, staat het EVRM centraal bij het grondrechtelijke kader. Hierbij komt dat ook het VwEU verwijst naar het EVRM.

Het EVRM wordt in de nationale rechtspraak toegepast door de nationale rechters. De hoogste autoriteit bij de interpretatie is echter het Europese Hof van de Rechten van de Mens (EHRM).

Aangezien het EHRM individuele klachten kan horen, is het ook voor nationale rechters van groot belang niet al te ver af te wijken van de interpretatie van het EHRM.

Het EVRM is een volkenrechtelijk verdrag, dat in het kader van de Raad van Europa (*Council of Europe*) is aangenomen, daarom kan Nederland de inhoud en betekenis van grondrechten niet eenzijdig wijzigen. In het verleden is het EVRM meerdere keren met protocollen aangevuld, die niet in alle gevallen door alle lidstaten (meteen) werden ondertekend. Maar om de werking van een bepaald grondrecht te beperken is wijziging van het EVRM zelf en dus de medewerking van alle betrokken lidstaten vereist. Soms neemt het Comité van Ministers resoluties aan om de voorkeur uit te spreken voor de interpretatie van een bepaald grondrecht in bepaalde situaties. Dergelijke resoluties kunnen van invloed zijn op de interpretatie van het EHRM, maar aangezien het EHRM een onafhankelijke rechter is, is het niet verplicht die interpretatie over te nemen.

De grondrechten waar wij in dit onderzoek mee te maken hebben zijn niet absoluut. Dat wil zeggen dat een lidstaat, indien de van toepassing zijnde beperkingsclausules in acht worden genomen, de werking van het grondrecht kan beperken. Dat betekent dus, dat een lidstaat die een bepaalde maatregel wil nemen, die in beginsel indruist tegen een grondrecht, met de grootst mogelijke zorgvuldigheid de beperkingsclausule dient toe te passen, om op een later moment de rechterlijke toets te kunnen doorstaan.

Samenvattend

Het nationale vreemdelingenrechtelijke kader is vooral belangrijk voor de inbedding van het voorgestelde instrument. Voor zover bepaalde elementen van het instrument in dat kader zouden botsen met het Unierecht, kunnen die botsingen door de nationale wetgever door middel van wijziging van het nationale recht worden weggenomen. Het Unierecht is van belang omdat lidstaten dit recht ook bij nationale wetgeving in acht moeten nemen. Voor zover het betreffende Unierecht uit richtlijnen/ verordeningen bestaat, is wijziging door de Europese wetgever mogelijk. Voor zover het gaat om de grondleggende verdragen en associatie-overeenkomst is het kader statischer, omdat instemming van alles lidstaten/verdragspartijen nodig is. Het grondrechtelijk kader in de vorm van het EVRM is evenals de grondleggende verdragen van de EU een verhoudingsgewijs statisch kader, en dus minder makkelijk te wijzigen.

5.4 Beoordeling van het voorgestelde instrument aan de hand van het kader

Conform de onderzoeksopdracht is de zelfstandige huisvestingseis getoetst door juridische specialisten op de desbetreffende terreinen. Met nadruk zij erop gewezen dat het bij die toetsing ging om een instrument dat aan de referent verplichtingen ten aanzien van de samenstelling van het huishouden zou opleggen. Alternatieve vormen van het instrument, zoals bijvoorbeeld een eis ten aanzien van louter het hebben van een woning (een 'eenvoudige' huisvestingseis), of een eis aan het aantal vierkante meter per bewoner (een meer technische invulling van een huisvestingseis) zijn derhalve niet door de experts aan een toets onderworpen. Dit neemt niet weg, dat enkele door de experts geformuleerde conclusies ook voor alternatieven van belang zijn. In deze paragraaf wordt daarom slechts stilgestaan bij de uitkomsten van de beoordeling van de zelfstandige huisvestingseis.

5.4.1 Conclusies van de juridische toets

Nationaal immigratierecht

De experts komen tot de conclusie dat op grond van het bestaande Nederlandse immigratierecht is inpassing van een zelfstandige huisvestingseis bij gezinshereniging of -vorming door echtgenoten of partners mogelijk is. Dat is ook het geval onder de Wet modern migratiebeleid.

Unierecht

Op grond van de Richtlijn verblijfsrecht van Unieburgers mogen lidstaten geen huisvestingseisen aan gezinshereniging of -vorming door echtgenoten of partners stellen. De Richtlijn langdurig ingezetene biedt ook geen grondslag voor het stellen van een eis van zelfstandige huisvesting. Andere richtlijnen zoals de richtlijn voor onderzoekers, studenten of hooggekwalificeerde werknemers bieden geen ruimte voor het stellen van een huisvestingseis anders dan de Richtlijn Gezinshereniging voorschrijft. De Richtlijn Gezinshereniging laat wel ruimte voor het hanteren van een eis omtrent de passendheid van huisvesting, maar laat geen ruimte voor het stellen van een *zelfstandige* huisvestingseis, te weten een huisvestingseis waarbij eisen aan de samenstelling van het huishouden worden gesteld. De tekst van de richtlijn, luidt in dit verband als volgt:

(Artikel 7, eerste lid, onder a):

“Bij de indiening van het verzoek tot gezinshereniging kan de betrokken lidstaat de persoon die het verzoek heeft ingediend, verzoeken het bewijs te leveren dat de gezinshereniger beschikt over:

- a) huisvesting die in de betrokken regio als normaal beschouwd wordt voor een vergelijkbaar gezin en die voldoet aan de algemene normen inzake veiligheid en hygiëne welke in de betrokken lidstaat gelden;*
- b) ...”*

Bestudering van de tekst van dit artikel van de richtlijn laat zien dat de eisen die op grond van dit artikel kunnen worden gesteld betrekking hebben op de huisvesting als zodanig (het beschikken over huisvesting die aan bepaalde technische criteria voldoet) en niet op de bewoners die van die huisvesting gebruik willen maken of op de samenstelling van het gezin van de bewoners. In de volgende paragraaf bespreken wij de toepassing van deze voorwaarde door de Bondsrepubliek Duitsland, waaruit ook blijkt dat het gaat om eisen gesteld aan de huisvesting als zodanig en niet aan de bewoners.

Op grond van de Associatieovereenkomst tussen de EU en Turkije mogen geen huisvestingseisen worden gesteld aan Turkse werknemers die gezinshereniging of -vorming met echtgenoot of partner beogen of aan de huisvesting die deze personen willen betrekken.

EVRM

De experts komen tot de conclusie dat het voorgestelde instrument op verschillende manieren inbreuk maakt op het recht op eerbiediging van gezinsleven, dat wordt beschermd door artikel 8 EVRM. Daarbij is van belang dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een ruime opvatting hanteert van het begrip “gezinsleven”. Een inbreuk op het recht op eerbiediging van gezinsleven kan in beginsel worden gerechtvaardigd met een beroep op het tweede lid van artikel 8 EVRM.

De experts twifelen echter of het voorgestelde instrument kan worden gerechtvaardigd op basis van het tweede lid. Op grond van de aangeleverde cijfers en informatie ten aanzien van het beleidsvraagstuk, is men van oordeel dat het twijfelachtig is of er sprake is van een *pressing social need* om de eis te hanteren. Ook betwijfelen de experts of de voorgestelde maatregel aan het subsidiariteitsbeginsel voldoet.

Van belang is ten slotte dat verwacht wordt dat het EHRM zal oordelen dat artikel 8 EVRM zich tegen een sanctie verzet waarbij een eerder verleende verblijfsvergunning wordt ingetrokken als blijkt dat de betrokkenen niet langer over zelfstandige huisvesting beschikken, en uitzetting volgt. Deze conclusie is ook van belang voor mogelijke alternatieve instrumenten.

In ieder geval is bij beslissingen over zowel toelating als bij mogelijke uitzetting een geïndividualiseerde toets vereist, waarbij alle omstandigheden van het geval worden betrokken. Bij een dergelijke belangenafweging moet veel gewicht worden toegekend aan “the best interests of the child”, zo het stel op dat moment kinderen heeft. Dezelfde eisen worden gehanteerd door het EU Hof van Justitie op grond van de artikelen 5 en 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

5.5 Betekenis van het expertoordeel voor de onderzoeksvragen

5.5.1 Ten aanzien van welk instrument gelden de bevindingen?

Het is belang om erop te wijzen dat de experts slechts één variant van de huisvestingseis aan een juridische toets hebben onderworpen, namelijk die variant waarbij eisen worden gesteld aan de samenstelling van het huishouden (de zelfstandige huisvestingseis). Alhoewel deze juridische analyse hier en daar voor mogelijke alternatieve varianten van de huisvestingseis van belang is, leidt dit juridisch oordeel niet tot de conclusie dat alle mogelijke varianten van een huisvestingseis op dezelfde problemen of belemmeringen stuiten als die zijn aangetroffen voor de zelfstandige huisvestingseis. In tegendeel, de Richtlijn Gezinshereniging maakt het uitdrukkelijk mogelijk eisen te stellen aan passende huisvesting. In het kader van het onderzoek is dan ook kennis genomen van de verankering van dit huisvestingsvereiste in het Duitse *Aufenthaltsgesetz*. De volgende Engelse vertaling van de *Paragraphen* (artikelen/secties) 2 en 29 behelst die verankering.

Section 2

Definitions

...

(4) The space which is required to accommodate a person in need of accommodation in state subsidised welfare housing shall constitute sufficient living space. Living space which does not comply with the statutory provisions for Germans with regard to condition and occupancy is not adequate for foreigners, either. Children up to the age of two are not included in calculation of the sufficient living space for the accommodation of families.

Section 29

Subsequent immigration of dependents to join a foreigner

(1) For the purposes of subsequent immigration to join a foreigner,

1. the foreigner must possess a settlement permit, EC long-term residence permit or residence permit and
2. sufficient living space must be available.

(2) The requirements of Section 5 (1), no. 1 and sub-section 1, no. 2 may be waived in the case of
[Volgt opsomming van uitzonderingen]

Passende huisvesting wordt in een beleidsrichtlijn (*Verwaltungsvoorschrift*) als volgt gedefinieerd:

2.4 Ausreichender Wohnraum

2.4.0 Der Wohnraum muss einer menschenwürdigen Unterbringung dienen. Eine abgeschlossene Wohnung wird jedoch nicht verlangt.

Die Voraussetzung „ausreichend“ bezieht sich auf zwei Faktoren: die Beschaffenheit und Belegung, d. h. die Größe der Wohnung im Hinblick auf die Zahl der Bewohner. Die Obergrenze bildet das Sozialwohnungsniveau, d. h. es darf keine bessere Ausstattung verlangt werden, als sie auch typischerweise Sozialwohnungen in der jeweils entsprechenden Region aufweisen. Die Untergrenze bilden die auch für Deutsche geltenden Rechtsvorschriften der Länder, also z. B. die Wohnungsaufsichtsgesetze oder in Ermangelung solcher Gesetze das allgemeine Polizei- bzw. Ordnungsrecht.

2.4.2 Ausreichender Wohnraum ist – unbeschadet landesrechtlicher Regelungen – stets vorhanden, wenn für jedes Familienmitglied über sechs Jahren zwölf Quadratmeter und für jedes Familienmitglied unter sechs Jahren zehn Quadratmeter Wohnfläche zur Verfügung stehen und Nebenräume (Küche, Bad, WC) in angemessenem Umfang mitbenutzt werden können. Eine Unterschreitung dieser Wohnungsgröße um etwa zehn Prozent ist unschädlich. Wohnräume, die von Dritten mitbenutzt werden, bleiben grundsätzlich außer Betracht; mitbenutzte Nebenräume können berücksichtigt werden.

Een dergelijke eis voor passende huisvesting wordt naar verwachting onder artikel 8 van het EVRM heel anders (welwillender) beoordeeld, dan een eis die ziet op de samenstelling van het huishouden.

5.5.2 Welke lessen biedt de juridische beoordeling voor alternatieve instrumenten

Ofschoon de hiervoor beschreven juridische beoordeling slechts ziet op één variant van de huisvestingseis (de zelfstandige huisvestingseis) is een aantal algemene lessen te formuleren die ook voor andere varianten van de huisvestingseis van belang zijn.

Met name de beoordeling in het licht van artikel 8 EVRM maakt duidelijk, dat de samenhang tussen analyse van het beleidsvraagstuk, formulering van de beleidsdoelen en uitwerking daarvan in een instrument moet staan als een huis.

Het expertmemo maakt duidelijk dat de beperking van een grondrecht alleen dan wordt toegestaan wanneer er sprake is van een *pressing social need*. Het is dus van groot belang om de grootte van het beleidsvraagstuk in kaart te brengen en te kunnen relateren aan de algemene cijfers over gezinsmigratie. Op basis hiervan moeten duidelijke en ondubbelzinnige beleidsdoelen worden geformuleerd. Wanneer die doelen met elkaar strijdig zijn of onvoldoende verband houden met het beleidsvraagstuk of met het gekozen instrument, is het instrument ook in juridisch opzicht minder goed te verdedigen. Bij de uitwerking van de beleidsdoelen in instrumenten moet ten slotte erop worden gelet dat deze proportioneel zijn aan beleidsvraagstuk, beleidsdoel en de eventuele inbreuk op een grondrecht. Maar het instrument moet ook daadwerkelijk een bijdrage leveren aan realisatie van het beleidsdoel.

Een en ander laat zich goed toelichten aan de hand van een sanctie voor niet-naleving van een zelfstandige huisvestingseis. Zoals uit het expertmemo blijkt is uitzetting van een partner/ouder nadat er reeds gezinsleven in Nederland heeft plaatsgevonden maar moeilijk verdedigbaar onder artikel 8, tweede lid EVRM. Maar uitzetting verdraagt zich ook moeizaam met het onderkende beleidsvraagstuk (potentiële onderdrukking, geweld, belemmering van de integratie). Een andere sanctie (bijvoorbeeld een bestuurlijke boete), die beter past bij het onderkende beleidsvraagstuk, en vooral ook geëxpliciteerde beleidsdoelen, heeft mogelijk ook minder impact heeft op de voortzetting van het gezinsleven, en is daarom ook minder problematisch in het licht van artikel 8 EVRM. In hoofdstuk 4 is overigens wel aangegeven dat het effect daarvan overigens beperkt kan zijn.

5.5.3 Hoe onoverkoombaar zijn de onderkende juridische belemmeringen?

In de vorige paragraaf is reeds stilgestaan bij de vraag of eventuele juridische belemmeringen zijn weg te nemen. Voor de zelfstandige huisvestingseis geldt het volgende ten aanzien van de juridische mogelijkheden en de wijziging van de geldende kaders:

- Het nationale immigratierecht werpt geen belemmeringen op, maar zo die er zouden zijn, is dit relatief eenvoudig te wijzigen.
- Europese richtlijnen werpen enkele belemmeringen op. Die richtlijnen zijn door de Europese wetgever te wijzigen, hiervoor is draagvlak binnen de Europese instituties vereist.
- Het associatieverdrag met Turkije werpt enkele belemmeringen op en is een relatief statisch kader, omdat het hier gaat om een volkenrechtelijk verdrag. Eventuele wijziging vereist draagvlak bij alle partijen.
- Het EVRM werpt enkele belemmeringen op, en is een relatief statisch kader, omdat het hier gaat om een volkenrechtelijk verdrag. Eventuele wijziging vereist draagvlak bij alle partijen.

Indien de Nederlandse regering zou willen proberen alle besproken juridische kaders te wijzigen, om het onderzochte instrument in te voeren, zullen andere partijen moeten meewerken.

Mogelijk zullen andere partijen dan de vraag stellen, of de omvang van het beleidsvraagstuk de aanpassing van de juridische kaders rechtvaardigt, zeker als het daarbij gaat om volkenrechtelijke kaders. Ook zal men zeker de vraag moeten beantwoorden of andere instrumenten, die wel mogelijk zijn binnen bestaande kaders, niet evengoed kunnen bijdragen aan realisatie van de beleidsdoelen. Met andere woorden, ook een politiek beïnvloedingsproces op het interstatelijke / Europese vlak vereist een coherente argumentatie ten aanzien van beleidsvraagstuk, beleidsdoelen en instrument.

5.6 Conclusies en samenvatting juridische mogelijkheden

In dit hoofdstuk is beschreven welke juridische kaders van belang zijn voor de zelfstandige huisvestingseis, wat een toets aan die kaders oplevert en welke betekenis een en ander heeft voor de onderzoeksvraag.

De belangrijkste kaders zijn het nationale immigratierecht, het Unierecht en het EVRM. Die kaders verschillen met betrekking tot hun statisch karakter. Het meest makkelijk te wijzigen zijn nationale kaders, het moeilijkst te wijzigen zijn volkenrechtelijke verdragen zoals een associatieovereenkomst of het EVRM.

Het nationale immigratierecht levert volgens de experts geen belemmeringen op ten aanzien van de invoering van een zelfstandige huisvestingseis. De Europese gezinsherenigingsrichtlijn levert wel belemmeringen op voor de zelfstandige huisvestingseis, evenals de associatieovereenkomst met Turkije. Het instrument maakt ook inbreuk op het recht op gezinsleven zoals beschermd door artikel 8 EVRM. Daarbij zijn gegronde twijfels mogelijk of de maatregel zich laat rechtvaardigen onder het tweede lid van artikel 8 EVRM. Bijzondere aandacht verdient hier de grote impact van uitzetting als mogelijke sanctie voor niet-naleving op gezinsleven dat op dat moment reeds in Nederland bestond, zeker als minderjarige kinderen deel van het gezin uitmaken.

De juridische beperkingen die gelden voor de zelfstandige huisvestingseis gelden niet noodzakelijkerwijs voor andere varianten van een huisvestingseis. In dat kader is het voorbeeld gegeven van een eis voor *passende* huisvesting voor migranten die door de Bondsrepubliek Duitsland wordt gesteld. Een dergelijke eis wordt uitdrukkelijk mogelijk gemaakt door de Richtlijn Gezinshereniging.

Mocht men inzetten op het wijzigen van de geldende kaders is daarvoor draagvlak vereist. Om draagvlak te creëren zijn argumenten vereist ten aanzien van de omvang van het beleidsvraagstuk en de samenhang tussen het voorgestelde instrument, de beleidsdoelen die het dient en hoe die doelen beantwoorden aan het gesignaleerde probleem. Een belangrijke uitkomst van dit hoofdstuk is dan ook dat de methodologie die in hoofdstuk 3 is geschetst ten aanzien van beleidsvraagstuk, beleidsdoelen en instrumenten alsmede de afwegingen ten aanzien van proportionaliteit en subsidiariteit hoe dan ook van belang zijn. Dit geldt zowel bij een eventuele rechtvaardiging van het voorgestelde instrument onder de huidige kaders, het mogelijke aanpassen van de juridische kaders om een zelfstandige huisvestingseis mogelijk te maken en/of het formuleren van alternatieve instrumenten, binnen de geldende kaders.

6. Analyse en beoordeling van de zelfstandige huisvestingseis

6.1 Recapitulatie van de stappen

In de voorgaande hoofdstukken zijn de volgende stappen gezet:

- In hoofdstuk 2 is het gesignaleerde beleidsvraagstuk verkend en is een verkenning uitgevoerd op de aard en omvang van de groep van gezinsmigranten die niet beschikken over zelfstandige huisvesting.
- In hoofdstuk 3 is onderzocht hoe idealiter van de signalering van een beleidsvraagstuk, via het stellen van beleidsdoelen, naar instrumenten wordt toewerkt. Dit inzicht is toegepast op het instrument. Ook is de zelfstandige huisvestingseis ten behoeve van het onderzoek in de volgende hoofdstukken.
- In hoofdstuk 4 is weergegeven wat het onderzoek naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid heeft opgeleverd van de zelfstandige huisvestingseis.
- In hoofdstuk 5 is de juridische beoordeling van de zelfstandige huisvestingseis uitgevoerd.

De bevindingen ten aanzien van deze afzonderlijke stappen worden in de volgende paragraaf gerecapituleerd.

6.2 Recapitulatie van de bevindingen

6.2.1 Het beleidsvraagstuk

In hoofdstuk 2 kwam naar voren dat men wil voorkomen dat de samenstelling van een huishouden de integratie van een gezinsmigrant in de Nederlandse samenleving belemmert, of in het ergste geval bijdraagt aan een situatie van onderdrukking. Over dit beleidsvraagstuk waren bij opstelling van de kamerbrief weinig cijfers en gegevens bekend. Men baseerde zich primair op een aantal persoonlijke verhalen, die door de slachtoffers zijn gepubliceerd. Niet in alle gevallen ging het daarbij op gezinsmigranten.

Uit het verkennende kwantitatieve onderzoek is vervolgens de voorzichtige conclusie getrokken dat de omvang van de uiteindelijke doelgroep (de gezinsmigranten die niet over zelfstandige huisvesting beschikken) gemeten over een jaar als geheel relatief beperkt lijkt te zijn, maar dat de omvang en de exacte samenstelling van de doelgroep tegelijkertijd niet eenvoudig zijn vast te stellen. Overigens gaat het hier om cijfers inzake de instroom van gezinsmigranten per jaar. De totale groep aan gezinsmigranten die niet beschikt over zelfstandige huisvesting is dan ook aanmerkelijk hoger en kan een veelvoud zijn van deze cijfers. De zelfstandige huisvestingseis zal evenwel alleen voor nieuwe gezinsmigranten gelden. In zoverre is deze op de huisvestingssituatie van gezinsmigranten die zich al in Nederland hebben gevestigd niet van toepassing.

6.2.2 Beleidsdoelen en -instrumenten

In hoofdstuk 3 is onderzocht hoe idealiter van de signalering van een beleidsvraagstuk, via het stellen van beleidsdoelen, naar instrumenten wordt toewerkt. Wanneer die methodologie op de casus wordt gelegd, kan worden vastgesteld dat de beleidsdoelen soms impliciet, in ieder geval meervoudig en soms ook diffuus zijn. Het voorgestelde instrument van de zelfstandige huisvestingseis is in de kamerbrief niet geconcretiseerd en laat dus ruimte voor verschillende typen instrumenten (alternatief of cumulatief). In de opdrachtformulering voor dit onderzoek is vervolgens wel een inhoudelijke keuze gemaakt voor een instrument dat ziet op de samenstelling van het huishouden van de referent bij gezinsmigratie. Dit instrument, dat in het vervolg is aangeduid als 'zelfstandige huisvestingseis' is dan ook in hoofdstuk 3 zodanig uitgewerkt dat het in de vervolgstappen onderzocht kon worden op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en juridische mogelijkheden.

6.2.3 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

In hoofdstuk 4 is weergegeven wat het onderzoek naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid heeft opgeleverd. Dit deel van het onderzoek is onder meer gebaseerd op gesprekken met ketenpartners en op eigen kennis en ervaring met uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidsonderzoeken. In dit hoofdstuk is geconcludeerd dat het instrument het risico in zich bergt van extra administratieve lasten met daarmee samenhangende risico's inzake de uitvoerbaarheid en dat het bewijs dat moet worden geleverd omtrent de woonsituatie gevoelig is voor vervalsing en fraude. Deze verzwarende van de administratieve lasten staat op gespannen voet met de uitgangspunten van het modern migratiebeleid. Ook is het instrument moeilijk handhaafbaar, niet alleen vanwege de juridische implicaties en mogelijke complicaties, maar ook vanwege de aanzienlijke toezichtlast die het instrument met zich meebrengt. Ten slotte mist het instrument draagvlak onder ketenpartners, waaronder die organisaties die van essentieel belang zijn bij uitvoering en handhaving zoals gemeenten en de IND, mede vanwege de juridische implicaties en risico's en de aanzienlijke uitvoeringslasten.

6.2.4 Juridische mogelijkheden

In hoofdstuk 5 is gekeken naar de juridische mogelijkheden. Daarbij is gebruik gemaakt van een schets van het juridische kader en het juridische expertmemo, die beiden in de bijlage zijn opgenomen. Het Unierecht en het EVRM (artikel 8) leveren duidelijke juridische belemmeringen op voor het voorgestelde instrument. Het Unierecht opent weliswaar de mogelijkheid van een huisvestingseis in geval van gezinsmigratie, maar lijkt daarbij niet een zelfstandige huisvestingseis voor ogen te hebben die eisen stelt aan de samenstelling van het huishouden. Juist de eis inzake de samenstelling van het huishouden is een eis die – los van het feit dat het Unierecht deze niet mogelijk lijkt te maken – in strijd komt met het recht op gezinsleven zoals vastgelegd in artikel 8 EVRM. Deze belemmeringen gelden niet per definitie voor alternatieve varianten voor een huisvestingseis. Sterker nog, een voorbeeld uit een andere lidstaat laat zien dat bewust gebruik is gemaakt van de ruimte die het Europese recht biedt om eisen te stellen aan *passende* huisvesting.

Of men nou wil proberen dit instrument onder het huidige recht te rechtvaardigen, alternatieve instrumenten vorm te geven onder het huidige recht, of de huidige juridische kaders aan te passen: vereist zijn inzicht in aard en omvang van het beleidsvraagstuk en een coherente argumentatielijn tussen probleem, beleidsdoelen en de keuze voor een instrument.

6.3 Analyse

Op grond van de voorgaande paragraaf wordt duidelijk dat het onderzochte instrument van de zelfstandige huisvestingseis een aantal tekortkomingen kent. Een deel van die gebreken zijn reeds in de hoofdstukken 2 en 3 geanalyseerd. Er is immers relatief weinig bekend over aard en omvang van het veronderstelde beleidsvraagstuk en over de omvang van de doelgroep van gezinsmigranten die niet over zelfstandige huisvesting beschikken. Los daarvan, omdat geen expliciete beleidsdoelen zijn geformuleerd is niet zonder meer duidelijk of het voorgestelde instrument ook daadwerkelijk kan bijdragen aan een oplossing van het probleem. De verschillende beleidsdoelstellingen (bevorderen integratie en emancipatie, tegengaan geweld en onderdrukking, handhaving openbare orde en veiligheid) waaraan het instrument van de zelfstandige huisvestingseis moet bijdragen zijn gestapeld en sluiten niet zonder meer op elkaar aan. Het valt niet uit te sluiten dat de zelfstandige huisvestingseis juist contraproductief effect heeft op de integratie van gezinsmigranten. Daarmee kan de zelfstandige huisvestingseis ook de oplossing van het beleidsvraagstuk tegenwerken. De vraag of dat in de praktijk ook het geval zal zijn, laat zich met dit onderzoek niet eenduidig beantwoorden. Dit onderzoek toont wel aan dat er in de doordenking van de verbanden tussen het beleidsvraagstuk, de beleidsdoelstellingen en de keuze voor het instrument van de zelfstandige huisvestingseis belangrijke vragen moeten worden beantwoord en dat de beantwoording daarvan verdiepend onderzoek vergt.

Het voorgaande werkt door in de toets van uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en juridische mogelijkheden en draagt bij aan de kritische bevindingen in de beoordeling van de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en juridische toelaatbaarheid. Dit met name ook omdat de noodzakelijkheid van de keuze voor een dergelijk ingrijpend instrument nog onvoldoende is aangetoond. De zelfstandige huisvestingseis botst vervolgens op verschillende punten met de geldende juridische kaders.

Vanzelfsprekend past hierbij de kanttekening dat het hier gaat om een interpretatie van het recht en dat ook altijd andere interpretaties denkbaar zijn. Bovendien zijn bestaande interpretaties nooit per definitie onwrikbare zekerheden voor de toekomst, nog daargelaten dat nieuwe casusposities nieuwe rechtsvragen kunnen oproepen en tot nieuwe inzichten en interpretaties kunnen leiden. Wij tekenen hierbij aan dat het hier wel gaat om interpretaties van het recht door deskundigen en dat deze hun interpretaties baseren op hun bestaande kennis van en inzichten in de relevante verdragen, wetgeving en jurisprudentie.

Dit probleem is potentieel oplosbaar aangezien juridische kaders in principe wijzigbaar zijn. De kanttekening hierbij is wel dat wijziging van Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke kaders niet eenvoudig is. Wijziging van het EVRM of wijziging van de interpretatie van het EVRM door de rechter is zelfs zonder meer ingewikkeld.

Wijziging van het EVRM vergt immers een wijziging van het verdrag, waarmee de andere verdragsluitende staten akkoord moeten gaan, hetgeen niet alleen een lang proces is, maar ook intensieve onderhandelingen tussen de betrokken staten vergt. Een eventuele wijziging van de interpretatie van het EVRM is uiteindelijk een verantwoordelijkheid van de rechter en in laatste instantie bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM). Het staat de politiek zonder meer vrij om het belang van aanpassingen van of aanvullingen op de interpretatie van verdragsbepalingen voor de rechter te bepleiten. Het is uiteindelijk de rechter die daarover het laatste woord heeft.

6.4 Aanbevelingen

Dat de zelfstandige huisvestingseis op het punt van de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en rechtmatigheid (vooralsnog) serieuze tekortkomingen kent betekent uiteraard niet, dat hiermee ook is aangegeven dat het gesignaleerde beleidsprobleem in het geheel niet opgelost kan worden. Immers, de in de voorgaande hoofdstukken getrokken conclusies hebben, in beginsel louter betrekking op de zelfstandige huisvestingseis en niet op mogelijke alternatieven, dus ook niet op andere varianten van een huisvestingseis. In dit licht is het (opnieuw) zinvol om stil te staan bij een aantal instructieve onderdelen van de Aanwijzingen voor de regelgeving.¹⁴ Deze aanwijzingen leveren tegelijk ook aanbevelingen op voor verder onderzoek naar de onderhavige problematiek en mogelijkheden om deze op te lossen.

Aanwijzing 6 bepaalt: “*Tot het tot stand brengen van nieuwe regelingen wordt alleen besloten, indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan.*” Nauwkeurig onderzoek naar aard en omvang van het beleidsvraagstuk is dus vereist. Hierbij dient ook de doelgroep zou nauwkeurig mogelijk worden bepaald. Indien het probleem zich niet beperkt tot gezinsmigranten die nog naar Nederland gaan komen (waarom zou het probleem zich alleen bij nieuwe gevallen voordoen?) moet bij formulering van beleidsdoelen en instrumenten niet louter aan die groep worden gedacht. Onderzoek en argumentatielijnen over de noodzaak zijn ook van belang, indien men zich wil inzetten om Europese of internationale wet- en regelgeving te wijzigen. Immers, anders kunnen andere partijen niet worden overtuigd, en dat is nodig voor draagvlak.

Onderdeel a, van aanwijzing 7 bepaalt “*kennis wordt vergaard van de relevante feiten en omstandigheden met betrekking tot het bewuste onderwerp*”. Dit sluit aan bij het voorgaande punt. Het is niet alleen nodig in kaart te brengen hoeveel inwoners van Nederland/gezinsmigranten niet beschikken over de hier bedoelde zelfstandige huisvesting, maar vooral ook in hoeveel van die gevallen sprake is van achterblijvende integratie (objectiveerbaar) en/of onderdrukking. Aanvullend en verdiepend onderzoek naar aard en omvang van de problematiek zijn hier aangewezen.

Onderdeel b, van aanwijzing 7 bepaalt “*de doelstellingen die worden nagestreefd, worden zo concreet en nauwkeurig mogelijk vastgesteld*”. In hoofdstuk 3 kwam aan de orde dat hier onderscheid kan worden gemaakt tussen doelstellingen die uiteenlopen van participatie en welzijn tot aan openbare orde en veiligheid.

¹⁴ Circulaire van de Minister-President van 18 november 1992.

Het is goed mogelijk dat niet al die doelen met één instrument kunnen worden gerealiseerd. Hoe concreter en nauwkeuriger die doelen worden vastgesteld hoe beter ook is vast te stellen of deze met hetzelfde instrument kunnen worden gerealiseerd.

Onderdeel c, van aanwijzing 7 bepaalt: “*onderzocht wordt of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren dan wel daarvoor overheidsinterventie noodzakelijk is*”. Hiervoor dienen migrantenorganisaties te worden betrokken, evenals ketenorganisaties die reeds betrokken zijn bij zogenaamde ‘probleemgezinnen’. Wellicht kan de overheid het zelfregulerende vermogen ook bijstaan door op privaatrechtelijke verhoudingen te wijzen of desnoods deze te creëren, die maken dat een gezinsmigrant bij zijn partner kan opeisen, hoe het huishouden is samengesteld. Uiteraard is ook de daadwerkelijke beschikbaarheid van woningen van belang, als het gaat om het zelfregulerend vermogen. Immers, naar mate gezinsmigranten en hun gezinnen gemakkelijker kunnen beschikken over (betaalbare) zelfstandige huisvesting, zal een praktische reden waarom gezinsmigranten onzelfstandig wonen in belang afnemen. Aldus is nader onderzoek naar andere instrumenten geboden, nadat de aard en omvang van de problematiek zijn komen vast te staan.

Aanwijzing 7 bepaalt in onderdeel d: “*indien overheidsinterventie noodzakelijk is, wordt onderzocht of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door aanpassing of beter gebruik van bestaande instrumenten dan wel, indien dit niet mogelijk blijkt, welke andere mogelijkheden daartoe bestaan*”. In het laatste hoofdstuk van dit rapport worden kort enkele alternatieve instrumenten geschetst, waaronder instrumenten die zonder aanpassing van wetgeving mogelijk zijn. Deze aanwijzing betekent in ieder geval ook dat voordat inspanningen worden verricht om Europees recht of volkenrechtelijke verdragen te wijzigen eerst onderzocht zou moeten worden, wat binnen huidige kaders kan. Ook moet het geschikte instrument en dus het geschikte rechtsgebied worden uitgezocht. Het vreemdelingenrecht, dat in de eerste plaats bedoeld is om te selecteren wie in Nederland mag verblijven, leent zich niet per definitie om allerlei doelen te realiseren die betrekking hebben op de periode na komst van de migrant naar Nederland.

In onderdeel e, van aanwijzing 7 staat ten slotte: “*de diverse mogelijkheden worden zorgvuldig tegen elkaar afgewogen*.” Onderdeel van die afweging spelen effectiviteit en efficiency, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, subsidiariteit en proportionaliteit, die allemaal met elkaar samenhangen. Dergelijke afwegingen zijn niet alleen dienstbaar aan het wetgevingsproces als zodanig, maar zijn ook van belang voor het draagvlak en de rechtvaardiging van een argument in politieke en juridische fora, zowel nationaal als daarbuiten.

6.5 Slotsom: de herstelbaarheid van tekortkomingen van de zelfstandige huisvestingseis

De zelfstandige huisvestingseis als instrument ter bestrijding en voorkoming van achterblijvende integratie, opsluiting en geweld bij gezinsmigranten kent serieuze tekortkomingen, zowel op het punt van de uitvoering, de handhaafbaarheid als op het punt van de juridische toelaatbaarheid. Het is niet uitgesloten dat deze tekortkomingen geheel of gedeeltelijk zijn te herstellen. In zoverre moeten we *bij deze stand van zaken en op dit moment* vaststellen dat aan de zelfstandige huisvestingseis tekortkomingen kleven.

Maar om te kunnen vaststellen of deze tekortkomingen herstelbaar zijn en of deze herstelpogingen de moeite waard zijn (denk aan aanpassing van Europees recht en van verdragen) is als eerste verdiepend onderzoek nodig naar de aard en omvang van het gesignaleerde beleidsprobleem. Op basis daarvan kunnen keuzes worden gemaakt over de beleidsdoelstelling (wat is de ambitie?) en met welke instrumenten die beleidsdoelstelling kan worden gerealiseerd en welke beoogde en bijkomende effecten.

De huidige tekortkomingen van de zelfstandige huisvestingseis die verbonden zijn met de vorm van dit instrument gelden niet zonder meer voor *alternatieve* instrumenten, ook niet voor andere varianten van een huisvestingseis. We hebben er al op gewezen dat de Richtlijn Gezinshereniging de mogelijkheid biedt voor een eis inzake passende huisvesting. De vorige paragraaf geeft op basis van de Aanwijzingen voor de regelgeving handvaten voor bepaling van deze alternatieve instrumenten. Enkele alternatieve instrumenten worden in het volgende hoofdstuk kort verkend.

7. Slotsom: Overweging en heroverweging van de instrumentkeuze

7.1 Inleiding

Uit de beoordeling van de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en juridische toelaatbaarheid van het instrument van de zelfstandige huisvestingseis is gebleken dat het instrument zelfstandige huisvestingseis bij deze stand van zaken en op dit moment tekortkomingen kent. Er zijn bovendien op dit moment en bij deze stand van zaken geen overtuigende bewijzen of redeneringen die erop wijzen dat een zelfstandige huisvestingseis het beoogde sociale effect kan en zal hebben voor het versterken van de integratie van gezinsmigranten en voor het voorkomen van onderdrukking, geweld en opsluiting van gezinsmigranten binnen het gezin. Omgekeerd zijn er ook op dit moment en bij deze stand van zaken geen overtuigende bewijzen of redeneringen die erop wijzen dat een zelfstandige huisvestingseis geen enkele positief effect kan hebben op de versterking van de integratie van gezinsmigranten en het voorkomen van onderdrukking, geweld en opsluiting van gezinsmigranten binnen het gezin. Het feit dat de zelfstandige huisvestingseis ook vanuit een juridisch oogpunt op dit moment en bij deze stand van zaken tekortkomingen kent kan bovendien niet tot de conclusie leiden dat een huisvestingseis als instrument zonder betekenis is.

Bij de uitvoering van dit onderzoek is de zelfstandige huisvestingseis als potentieel instrument onderzocht mede met behulp van informatie uit de praktijk die beschikbaar is over andere varianten van een huisvestingseis. In de interviews die zijn gehouden met medewerkers van afdelingen wonen en volkshuisvesting van gemeenten van de VROM-inspectie en het ministerie van SZW is ook stil gestaan bij hun ervaringen met bestaande of toenmalige varianten van een huisvestingseis en regels inzake de huisvesting. Daarin is ook de vraag aan de orde gekomen of deze bestaande en toenmalige praktijken van overheidsoptreden op het terrein van huisvesting ook relevante effecten kunnen hebben voor de met de zelfstandige huisvestingseis beoogde beleidsdoelen. In enkele andere gesprekken is uitdrukkelijk ingegaan op de vraag of andere instrumenten dan een huisvestingseis mogelijk ook positieve of zelfs betere effecten zouden kunnen hebben op de met de zelfstandige huisvestingseis beoogde beleidsdoelen. Deze gespreksonderwerpen bevestigen het belang van de vraag die ook met Aanwijzing 7 wordt benadrukt: met welke instrumenten kunnen de beoogde beleidsdoelstellingen worden bereikt?

Dit hoofdstuk behandelt als eerste de vraag voor wat voor soort beleidsproblemen de huisvestingseis een passend instrument kan zijn. In de tweede plaats behandelt dit hoofdstuk de vraag welk andere instrumenten mogelijk (ook) passend kunnen zijn ter bestrijding van het probleem van belemmering van de integratie en van onderdrukking, geweld en opsluiting binnen de gezinnen van gezinsmigranten. In dat verband wordt kort een blik geworpen op enkele mogelijke instrumenten.

7.2 Een huisvestingseis als instrument voor de realisatie van beleid

De veronderstelling dat een huisvestingseis een instrument zou kunnen zijn voor bestrijding van sociale problemen binnen de doelgroep van gezinsmigranten is op zich zelf geen vreemde of onzinnige. In het recente verleden bevatte de Vreemdelingencirculaire een huisvestingseis. De Wet arbeid vreemdelingen (artikel 9 lid 1 sub f) bevat een huisvestingseis en ook de Europese richtlijn inzake gezinshereniging biedt de lidstaten de mogelijkheid om een huisvestingseis te hanteren. Enkele lidstaten maken bovendien van een huisvestingseis gebruik. Deze huisvestingseisen hebben – algemeen geformuleerd – als doel de veiligheid en hygiëne te bevorderen.¹⁵ In lijn met die doelstellingen is het denkbaar dat eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de woning en aan bijvoorbeeld de minimale oppervlakte per bewoner. Zeker voor groepen in de samenleving die in een kwetsbare of potentieel kwetsbare positie verkeren, kunnen aanvullende of specifieke voorschriften een extra waarborg bieden.

Aldus is het met het oog op de bevordering van de veiligheid en hygiëne toelaatbaar om een huisvestingseis te stellen en kan een dergelijke huisvestingseis met het oog op die doelstellingen een passend instrument zijn. Deze huisvestingseis kan de referent verplichten om aan te tonen dat hij of zij over huisvesting beschikt of dat hij of zij zelfs moet aantonen te beschikken over huisvesting die aan bepaalde kwalitatieve eisen inzake veiligheid en hygiëne voldoet. Zoals eerder gezegd valt de eis dat het moet gaan om huisvesting waarin uitsluitend de referent en de gezinsmigrant en hun (minderjarige) kinderen wonen valt daar niet onder, omdat deze eis een ander doel dient. Tegelijkertijd is het van belang te onderkennen dat de eis dat met het oog op de veiligheid en hygiëne een gezinsmigrant moet beschikken over passende huisvesting ook indirect een positief effect kan hebben op andere belangen, zoals bijvoorbeeld het tegengaan van huiselijk geweld. Immers, de kwaliteit en omvang van de huisvesting kunnen positief effect hebben op het welbevinden van de gezinsmigrant en zijn of haar gezin. Dit indirecte effect kan een reden zijn om de invoering van een eis van passende huisvesting voor gezinsmigranten te overwegen. Dit overigens niet dan nadat de directe en indirecte effecten van zo'n huisvestingseis zijn onderzocht en is onderzocht of de belangen van veiligheid en hygiëne ook aanleiding geven tot de invoering van zo'n huisvestingseis. Een andere voorwaarde is dat een heldere keuze moet worden gemaakt ten aanzien van de vraag welke criteria de passendheid van de huisvesting bepalen. Gaat het dan om het aantal vierkante meters per lid van het huishouden, het aantal kamers, de faciliteiten in de woning en de kwaliteit daarvan of om nog andere criteria?

In hoofdstuk 4 zijn de resultaten van de beoordeling van de zelfstandige huisvestingseis beschreven ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Deze resultaten zijn deels gebaseerd op praktijkervaringen met huisvestingseisen als zodanig en andere voorschriften inzake huisvesting en in mindere mate op het criterium van de zelfstandigheid.

¹⁵ Zo is bijvoorbeeld bij artikel 9, eerste lid sub f WAV de reden voor opname van dit artikelonderdeel (bij amendement) gelegen in de slechte woonomstandigheden van buitenlandse werknemers in de agrarische sector (TK 1993-1994, 23 574, nr. 16).

Dit laat onverlet dat deze praktijkervaringen ook kunnen en mogen worden gebruikt bij de beoordeling van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een huisvestingseis die primair ziet op de belangen van veiligheid en hygiëne. Dat betekent dat ook de uitvoering en handhaving van een huisvestingseis en meer in het algemeen van huisvestingsvoorschriften aanzienlijke obstakels kennen en in de praktijk slechts onder specifieke condities, met hoge lasten en met een relatief beperkt beoogd effect zijn te realiseren. Het is juist vanwege deze hoge lasten, de beperkte beoogde effecten en het streven naar vereenvoudiging van regelgeving dat in het verleden de huisvestingseis in de Vreemdelingencirculaire geschrapt.¹⁶ Dit impliceert dat we kunnen verwachten dat zowel een zelfstandige huisvestingseis als een huisvestingseis in het algemeen alleen dan afdoende effect kan sorteren indien tegemoet wordt gekomen aan de in de praktijk ervaren tekortkomingen in de uitvoering en handhaving. In zoverre mogen op voorhand ook niet al te hoge verwachtingen worden verbonden aan de invoering van een huisvestingseis en rijst de vraag of andere instrumenten een beter effect sorteren tegen gelijke of zelfs lagere lasten. Hierbij geldt ten slotte bovendien – er is al eerder op gewezen – dat, indien er inderdaad kan worden aangetoond dat onder gezinsmigranten een reëel probleem is dat mede of met name wordt veroorzaakt doordat de gezinsmigrant in een huishouden woont met anderen dan alleen zijn of haar partner en kinderen, een huisvestingseis alleen voor nieuwe gezinsmigranten kan gelden. Daarmee zijn de gezinsmigranten die zich al in Nederland hebben gevestigd dan ook niet geholpen. Dit zou aanleiding kunnen zijn om te overwegen om landelijk (opnieuw) het instrument van de huisvestingsvergunning in te voeren. Uit een oogpunt van non-discriminatie zou dat dan moeten gelden voor alle woningzoekenden, ook voor Nederlanders. Maar ook dan geldt dat goed moet worden onderzocht wat de argumenten waren om te streven naar afschaffing van de huisvestingsvergunning en geldt bovendien dat bepaalde categorieën burgers niet onder dit stelsel vallen omdat zij over een eigen woning beschikken of over een woning beschikken die in de vrije sector valt.

7.3 Alternatieven voor een zelfstandig huisvestingseis

Indien een zelfstandige huisvestingseis of een huisvestingseis in het algemeen niet een geschikt instrument wordt geacht om de integratie van gezinsmigranten te versterken en onderdrukking, geweld en opsluiting van gezinsmigranten binnen het gezin te voorkomen, rijst de vraag of er dan wel andere instrumenten denkbaar zijn waarmee deze doeleinden wel zijn te realiseren. Deze paragraaf doet daartoe een beknopte poging en expliciteert daartoe enkele mogelijk bruikbare uitgangspunten. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het zinvol om eerst nog even stil te staan bij een bijzonder aspect van de zelfstandige huisvestingseis.

De opdracht voor dit onderzoek gaat uit van een zelfstandige huisvestingseis die een plaats moet hebben in het stelsel van de vreemdelingenwetgeving. Het zou een verplichting moeten zijn die zou gelden voor de referent in het kader van de aanvraag van de partner van de referent om in het kader van gezinshereniging een verblijfsvergunning te krijgen.

¹⁶ NvT, besluit van 23 november 2000, Stb. 2000, 497, p. 101.

Indien de referent niet over zelfstandige huisvesting zou beschikken, zou dat een grond zijn voor de verantwoordelijke minister om de aanvraag voor de verblijfsvergunning af te wijzen. In zoverre was daarmee de keuze gemaakt dat deze zelfstandige huisvestingseis zou moeten gelden in een verticale relatie tussen de minister enerzijds en de referent en de gezinsmigrant anderzijds. Deze verticale rechtsverhouding zou dan worden geconcretiseerd door de aanvraag voor de verblijfsvergunning en de verlening daarvan en daarna door controle op de naleving en door handhaving van dat voorschrift, alles in opdracht van de minister. Dit is een keuze voor een naar verhouding zwaar en relatief gecompliceerd instrument en legt direct een grote verantwoordelijkheid bij de minister en de betrokken overheidsinstanties. De vraag is of dit een zonder meer logische keuze is. In zoverre zou bij de keuze voor het instrument ter realisatie van deze beleidsdoelstelling als uitgangspunt moeten gelden dat moet worden bepaald binnen welke verhouding tussen welke partijen een beleidsinterventie het beste effect kan sorteren tegen de laagste lasten. Een keuze voor een verticale relatie overheid-burger is dan niet zonder meer de meest voor de hand liggende keuze. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de vraag of dat een logische aansluiting is bij de verantwoordelijkheid die de gezinsmigrant en de overige leden van het huishouden hebben inzake integratie, emancipatie en het voorkomen van geweld en onderdrukking. Het gaat daarbij daarnaast ook om de vraag of het toedelen van een substantiële taak aan de overheid uit een oogpunt van het tegengaan van bureaucratie en het terugdringen van procedures van bezwaar en beroep wenselijk is. Aanwijzing 7 c expliciteert dit als een uitgangspunt voor de keuze van het instrument (zelfregulerend vermogen).

In aansluiting op het voorgaande kunnen we stellen dat het juist voor de hand om eerst te onderzoeken hoe die gezinsleden zelf hun verantwoordelijkheid kunnen oppakken en realiseren. Het realiseren van deze verantwoordelijkheid begint bij een bewustzijn van de rechten en plichten in de Nederlandse samenleving die partners en andere leden van een huishouden jegens elkaar hebben. Deze benadering plaatst het beleidsvraagstuk primair in de privaatrechtelijke verhouding tussen de leden van het desbetreffende huishouden of van de desbetreffende familie. We hebben het dan met name over een familierechtelijke verhouding (huwelijk). Eerst nadat moet worden vastgesteld dat de gezinsleden zelf er onvoldoende in slagen hun verantwoordelijkheid daarvoor waar te maken en er onvoldoende in slagen om deze rechten en plichten jegens elkaar te effectueren kan worden bezien of andere partijen hierin een positieve rol kunnen of moeten spelen. Het gaat dan om verschillende partijen, waaronder in de eerste plaats belangenorganisaties voor migranten, voor emancipatie, voor vrouwen, hulpverleningsorganisaties, buurtverenigingen en kerken en moskeebesturen. Deze organisaties kunnen hulp en voorlichting geven aan de betrokken gezinsmigranten en hun partners, al dan niet met financiële steun van overheden. Maar het gaat ook om advocaten, psychologen en andere professionele hulpverleners die betrokkenen kunnen bijstaan in geval van problemen en conflicten binnen het huishouden of de familie. Mochten maatregelen in deze verhoudingen niet werken, dan is er aanleiding om na te denken over de rol van de overheid. Er is in de eerste plaats een rol voor de overheid, met name voor politie, justitie en een buurtregisseur, als er sprake is van (dreigend) huiselijk geweld. In ieder geval biedt het bestaande strafrecht instrumenten om hiertegen op te treden.

Het verdient nader onderzoek om vast te stellen in welke mate gerichte inzet van deze instanties een bijdrage kan leveren aan het voorkomen en bestrijden van deze problemen en of deze inzet al dan niet moet worden geïntensiveerd. Gerichte inzet van politie (buurtagent), maar ook een gericht vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie kunnen hierbij van waarde zijn.

Als dat niet voldoende is, kan het zinvol zijn om te overwegen om vanuit de overheid gerichte publieksvoorlichting te gaan geven. Het kan dan gaan om Postbus 51 campagnes, maar ook om gerichte campagnes voor gezinsmigranten die een aanvraag voor toelating tot Nederland starten en hun familie. In dat kader dient dan bijvoorbeeld ook te worden gezien hoe aansluiting bij reeds bestaande voorlichtingscampagnes en bestaand overheidsbeleid (denk aan gender- en emancipatiebeleid) het beste kan worden vormgegeven.

Bij het onderzoeken en overwegen van de inzet van de voornoemde instrumenten is het bovendien van belang om vast te stellen of niet juist een mix van deze instrumenten nodig is (beleidsmix). Een dergelijke beleidsmix kan in de eerste plaats nuttig zijn omdat bijvoorbeeld de inzet van gerichte voorlichting de effectiviteit van (de dreiging van) het gebruik van bijvoorbeeld strafrechtelijke middelen aanmerkelijk kan vergroten. Het kan ook nuttig zijn omdat de problematiek in het ene deel van de doelgroep mogelijk een andere aanpak vergt dan in een ander deel van de doelgroep.

Als ten slotte moet worden vastgesteld dat dit soort maatregelen onvoldoende effect sorteren, dan is er aanleiding om te overwegen om voor de aanpak van deze beleidsproblematiek een specifieke verticale relatie te construeren tussen de betrokken gezinsmigranten en de referent (of meer in het algemeen bewoners van huisvesting) enerzijds en de overheid anderzijds. Maar ook dan zijn er verschillende constructies denkbaar waarin die relatie wordt vormgegeven. Een huisvestingseis verbonden aan de Vreemdelingenwet is er dan een. Een andere is een constructie van specifieke verplichtingen in de integratiewetgeving, een derde is een constructie in de vorm van een regeling in de Huisvestingswet (de huisvestingsvergunning), die dan uit een oogpunt van gelijkheid geen onderscheid kan maken tussen (gezins)migranten en andere burgers. Voor al deze constructies geldt – zo is reeds in dit onderzoek gebleken – dat de juridische legitimatie voor dit soort maatregelen bijzondere aandacht (met name op het punt van grondrechten) vraagt. Dit soort maatregelen hebben immers een ingrijpend karakter.

Deze slotbeschouwing brengt ons terug bij de vraag op welke wijze of met welke insteek de wetgever naar de zelfstandige huisvesting van gezinsmigranten zou moeten kijken. Moeten gezinsmigranten beschikken over zelfstandige huisvesting en zo ja, moet het hier gaan om een juridische verplichting van de gezinsmigrant? Zo nee, gaat het dan om een morele verplichting van de overheid om gezinsmigranten in staat te stellen over zelfstandige huisvesting te beschikken of gaat het om de morele verplichting van de gezinsmigrant en zijn of haar partner om zich in een positie te brengen en te houden om als burger op passende wijze in de samenleving te kunnen participeren? Is het beschikken over zelfstandige huisvesting voor gezinsmigranten een recht of een plicht of is het een nastrevenswaardig doel dat ook zonder de steun van de wet kan?

Bijlagen

Bijlage 1: Instrumentbeschrijving

1. Aanleiding

Aan het onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een zelfstandige huisvestingseis, ligt de volgende veronderstellingen ten grondslag:

1: Uit onderzoek van het SCP blijkt dat er tussen verschillende bevolkingsgroepen verschillen bestaan in de samenstelling van het huishouden. Bij 3 to 4% van de Turkse en Marokkaanse huishoudens bestaat het huishouden uit het kerngezin (ouders en kinderen) en niet-leden van het kerngezin. Bij Surinaamse en Antilliaanse huishoudens betreft het 2% en bij autochtone huishoudens 1%.

2: Uit onderzoek blijkt dat traditionele opvattingen binnen gezinnen onder druk staan en dat dat kan leiden tot huiselijk geweld tussen de inwonenden.¹⁷

3: Bij een deel van de nieuwe gezinsmigranten is sprake van een achterblijvende integratie als gevolg van het niet hebben van een eigen woonruimte. Het gaat hierbij met name om de geheel afhankelijke en laagopgeleide (huwelijks)partners uit Zuidoost-Azie, Marokko en Turkije en bij volgmigratie uit landen als Irak en Somalië.

Voorgaande feiten hebben geleid tot de wens aan het probleem van deze achterblijvende integratie aan te pakken. Hierbij wordt overwogen om ter voorkoming van dit probleem gebruik te maken van het instrument van een zelfstandige huisvestingseis. Aan de keuze om gebruik te maken van het instrument van een zelfstandige huisvestingseis ligt de volgende veronderstelling ten grondslag:

4: Wanneer een nieuwkomer zelfstandig met zijn of haar wettelijk erkende partner samenleeft, komt de nieuwkomer meer in aanraking met de Nederlandse taal, cultuur en samenleving dan wanneer de nieuwkomer komt samen te leven met bijvoorbeeld een schoonfamilie van allochtone origine. Zelfstandig betekent hier samen met de wettelijk erkende partner en de kinderen van de partner en de kinderen van de nieuwkomer.

Wanneer een huwelijksmigrant zich in Nederland vestigt en bij zijn/haar allochtone schoonfamilie gaat inwonen, zou dit de mogelijkheden voor de migrant om zelfstandig een weg in de Nederlandse samenleving te vinden, bemoeilijken. Bovendien zou zelfstandige huisvesting het risico op onderdrukking, opsluiting en geweldsmisdrijven jegens de gezinshereniger kunnen verminderen.

¹⁷ Ibrahim Yerden, Families onder druk. Huiselijk geweld in Turkse en Marokkaanse gezinnen, Van Gennip, Amsterdam 2008.

Conform de aan ons verleende opdracht, gaan wij niet in op de feitelijke juistheid van deze veronderstelling. Wel merken wij op dat de mate waarin de nieuwkomer in aanraking komt met de Nederlandse taal, cultuur en samenleving met veel meer factoren samenhangt, dan alleen de personen met wie de hij/zij samenleeft. Bovendien kan ook het omgekeerde verondersteld worden: samenleven met derden kan een bevorderende werking hebben op de mate waarin de nieuwkomer met de Nederlandse samenleving in contact komt, ten opzichte van de situatie waarin de nieuwkomer alléén met de referent en mogelijk andere gezinsleden woont.

Aanleiding om de haalbaarheid en toelaatbaarheid van het instrument zelfstandige huisvestingseis te onderzoeken is ook gelegen in het feit dat de Vreemdelingenwetgeving zoals deze gold tot 2000 een huisvestingseis bevatte.

Passende huisvesting – Citaat Vreemdelingen-circulaire, laatst gewijzigd november 1999

‘Degene bij wie toelating als gezinslid wordt beoogd, moet duurzaam beschikken over passende huisvesting. Aan dit vereiste wordt voldaan, indien de bevoegde gemeentelijke huisvestingsautoriteiten vaststellen dat het gaat om woonruimte die voor Nederlandse gezinnen in vergelijkbare omstandigheden voldoende is (C11). De gemeente kan hierover in individuele gevallen adviseren.

Bovendien moet de huisvesting ook daadwerkelijk beschikbaar zijn.

Er dient derhalve geen bezwaar te bestaan tegen de bewoning of inwoning van de toe te laten echtgeno(o)t(e).

Afwijking van de huisvestingseis

In afwijking van het bovenstaande wordt het ontbreken van passende huisvesting niet tegengeworpen aan:

1. Een Nederlander;
2. Een als vluchteling toegelaten vreemdeling;
3. Een houder van een vergunning tot verblijf als asielgerechtigde.’

Deze huisvestingseis is om de navolgende reden uit de Vreemdelingen-circulaire geschrapt:

Voor de volledigheid wordt er op gewezen dat de huisvestingseis niet in de voorwaarden is opgenomen. De huisvestingseis werd in een groot aantal gevallen – afhankelijk van de verblijfsstatus van de hoofdpersoon – sedert lange tijd niet meer tegengeworpen. Dat was ook in het hoofdstuk B1 van het Vreemdelingen-circulaire neergelegd. De groep gevallen waarin de huisvestingseis nog wel zou kunnen worden tegengeworpen, is met de keuze voor de enkele volgtijdelijke asielstatus en de daarmee verband houdende gelijkstelling met verdragsvluchtelingen van de houders van de asiel-gerelateerde vergunning tot verblijf nog kleiner geworden. De desbetreffende regels van de Vreemdelingen-circulaire 1994 maakten het mogelijk dat er afhankelijk van de gemeente verschillende normen zouden kunnen worden gehanteerd. Ook overigens was de uitvoering van de huisvestingseis in de praktijk ook niet zonder problemen. Het verlaten van de huisvestingseis is in lijn met het streven de regelgeving waar mogelijk te vereenvoudigen en daarbij minder onderscheid op te hangen aan de verblijfstitel van de hoofdpersoon. (NVT, besluit van 23 november 2000, Stb. 2000, 497, p. 101).

2. Doel

Met het instrument “zelfstandige huisvestingseis” beoogt de wetgever het bevorderen van de integratie van migranten die zich, met gebruikmaking van de mogelijkheid tot gezinshereniging, in Nederland vestigen. Daaraan ligt de volgende veronderstelling ten grondslag:

5: Het instellen van een zelfstandige huisvestingseis bij de eerste toelating in het kader van de gezinsvorming- en hereniging zal ertoe leiden dat de integratie van nieuwkomende gezinsmigranten verbetert.

De invoering van een zelfstandige invoeringseis is bedoeld om de doelstellingen van het kabinet met betrekking tot de inburgering en integratie van nieuwkomers te verwezenlijken. Meer specifiek, moet het instrument bijdragen aan de versterking van de emancipatie.¹⁸ Er wordt niet gesproken over een mogelijk beoogd effect van de invoering van het instrument op het aantal aanvragen voor gezinsmigratie. Zodoende wordt het volgende verondersteld:

6: De invoering van een zelfstandige huisvestingseis is niet bedoeld als instrument om gezinsmigratie naar Nederland in te perken.

Dit houdt in dat er bij de eventuele vormgeving van het instrument geen rekening gehouden hoeft te worden met een mogelijke ontmoedigende werking voor de gezinsmigratie die van het instrument kan uitgaan.

Voor een bruikbare toepassing van de term zelfstandige huisvesting, is het vooreerst noodzakelijke dit begrip aan een nadere definiëring en explicitering te onderwerpen. Uit de offerteaanvraag blijkt dat wordt uitgegaan van de volgende veronderstelling:

7: Zelfstandige huisvesting wil zeggen dat de nieuwkomer met de wettelijke partner beschikt over eigen huisvesting waarin zij samen al dan niet met hun kinderen zullen wonen.

Wij constateren dat u hierbij uitgaat van een technische opvatting van het begrip “zelfstandige huisvesting”. Die technische opvatting omschrijven wij als volgt: woonruimte die voldoet aan de bepalingen zoals vastgelegd in de Huisvestingswet, waaronder het de aanwezigheid van een eigen voordeur, en de aanwezigheid van eigen voorzieningen (leef- en slaapruijnte, keuken- en sanitaire voorzieningen). In deze zin is huisvesting zelfstandig indien een bepaalde woonruimte voor de wet als op zichzelf staand beschouwd worden, en er binnen deze woonruimte op normale wijze een huishouden gevoerd kan worden, zonder daarbij voor basisvoorzieningen op andere ruimten aangewezen te zijn.

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 175, nr. 1

Naast of aanvullend op deze opvatting van het begrip zelfstandige huisvesting, is ook een andere mogelijk, namelijk een sociale opvatting. We omschrijven de sociale opvatting in deze context als volgt: woonruimte die bestemd is voor bewoning door uitsluitend (a) de referent, (b) zijn/haar partner (de nieuwkomer) en (c) indien van toepassing kinderen van de wettelijk erkende partner en/of de nieuwkomer. Een complicerende factor hierbij is de vraag of het hierbij alléén zou moeten gaan om minderjarige kinderen, of dat er ook sprake kan zijn van een zelfstandige woonsituatie (vanuit het perspectief van de wettelijk erkende partner) indien samengewoond wordt met meerderjarige kinderen.

8: Zelfstandig impliceert hier ook dat de minderjarige en meerderjarige kinderen van de nieuwkomer en zijn of haar wettelijk erkende partner in de woning mogen wonen.

Deze sociale uitleg heeft dus niet te maken met de fysieke kenmerken of kwaliteit van de woonruimte, maar met de samenstelling van personen die het huishouden in de betreffende woonruimte voeren. Gelet op het feit dat het beoogde resultaat van het instrument (bevordering integratie gezinsherenigers) in sociale termen gesteld is, is onze suggestie dat het hanteren van de sociale opvatting van zelfstandige huisvesting in dit onderzoek wellicht beter aansluit bij de doelstellingen van het instrument dan uitsluitend de technische opvatting.

9: Zelfstandige huisvesting wil zeggen dat men in huisvesting woont waar niet óók (schoon)ouders, zwagers, neven, nichten, etc. wonen.

Het hanteren van de sociale opvatting al dan niet samen met de technische opvatting neemt overigens niet weg dat aan het hanteren van de sociale opvatting voor dit onderzoek haken en ogen kunnen zitten. De definitie van zelfstandige woonsituatie zoals hierboven vermeld is (woonruimte die bestemd is voor bewoning door uitsluitend (a) de nieuwkomer, (b) zijn/haar partner en (c) indien van toepassing kinderen van de nieuwkomer en/of zijn/haar partner) is wellicht te beperkt in het licht van de doelstelling van het beleidsinstrument. Immers, de belemmerende werking die kan uitgaan van de niet-zelfstandige woonsituatie komt feitelijk neer op wat geformuleerd kan worden als de "betrekkelijk permanente en betrekkelijk indringende nabijheid van derden waarvan een negatieve invloed uitgaat op het inburgeringsproces van de gezinshereniger". Aangrijpend op veronderstelling 2, is hier dus sprake van de volgende hypothese:

10: Maatgevend voor de mogelijkheid van nieuwkomers om te integreren, is de betrekkelijk permanente en betrekkelijk indringende nabijheid van andere personen dan de wettelijke partner en de kinderen van de nieuwkomer en de partner.

Van een dergelijke nabijheid kan sprake zijn indien men gezamenlijk een huishouden voert, maar hiervan kan ook sprake zijn, zónder dat men gezamenlijk een huishouden voert. Met andere woorden, het veronderstelde probleem kan zich logischerwijs ook voordoen, indien men voldoet aan de eis dat er sprake is van een zelfstandige woonsituatie. Een voorbeeld kan zijn dat de schoonfamilie van de nieuwkomer naast de nieuwkomer en diens partner woont, of anderszins in dichte fysieke nabijheid. Ook kan het zijn dat er weliswaar geen sprake is van een dichte fysieke nabijheid, maar wel van een indringende nabijheid, ook al is deze op relatief grotere fysieke afstand.

De doelstelling van het instrument impliceert dat er voldoende (fysieke) afstand moet bestaan tussen de nieuwkomers en derden (bijvoorbeeld schoonfamilie), zodat de nieuwkomers buiten de invloedssfeer van derden kunnen leven. Een belangrijke vraag in relatie tot de doelstelling van het instrument is dus: hoe wordt deze afstand tot derden opgevat, en in welke termen zou deze afstand meetbaar moeten zijn?

Voorbeeld

Er kunnen merkwaardige situaties ontstaan indien de referent en zijn/haar partner in een bovenwoning wonen, en de derden die de levenssfeer van de referent en zijn/haar partner in de benedenwoning eronder wonen in negatieve zin kunnen beïnvloeden. Er lijkt dus een verschil te bestaan tussen een formeel zelfstandige woonsituatie en een materieel zelfstandige woonsituatie. Dit onderscheid is tevens van groot belang voor de handhaafbaarheid van de zelfstandige huisvestingseis.

Als laatste merken we op dat wanneer het gaat om de “betrekkelijk permanente en betrekkelijk indringende nabijheid van derden waarvan een negatieve invloed uitgaat op het inburgeringsproces van de nieuwkomer”, rekening gehouden moet worden met de verschillende mogelijke personen die deze negatieve invloed kunnen hebben. Het kan namelijk ook zo zijn, dat de persoon/personen die het inburgeringsproces van de nieuwkomer belemmert/belemmeren, binnen de categorie valt waarmee een zelfstandige woonsituatie gevoerd kan worden. Daarmee bedoelen wij dat niet uit te sluiten is dat de sociale druk uitgeoefend wordt door (a) de wettelijke partner t.o.v. de nieuwkomer, (b) de nieuwkomer en/of wettelijke partner t.o.v. een kind, (c) een kind t.o.v. van een ouder of (d) kinderen onderling. Op grond hiervan is een bewustzijn nodig dat zelfs bij een optimale effectiviteit van het voorgestelde beleidsinstrument, dit risico van sociale druk die de inburgering belemmert, onverminderd kan blijven bestaan.

Vanzelfsprekend moet het instrument wat betreft doelstellingen en effecten in overeenstemming zijn met overige doelen en verplichtingen die het kabinet heeft op het gebied van het vreemdelingenbeleid en de inburgering en integratie. De volgende veronderstellingen zijn om deze reden van belang:

11: Met het instellen van een zelfstandige huisvestingseis worden internationale verplichtingen in acht genomen (o.m. zoals vastgelegd in richtlijn 2003/86/EG en het EVRM, artikelen 8 en 12, en de standstill-bepalingen in de Associatieovereenkomst EG - Turkije)

12: Met het instellen van een zelfstandige huisvestingseis worden de fundamentele rechten waar Nederland voor staat, gewaarborgd.

13: Het instellen van een zelfstandige huisvestingseis past binnen de wens van het kabinet om misbruik, dwang en schijnconstructies m.b.t. gezinsmigratie tegen te gaan.

14: Het instellen van een zelfstandige huisvestingseis biedt voldoende waarborgen voor een vrije partnerkeuze.

3. Vorm

Zoals u in de startnotitie heeft aangegeven, gaat u uit van de volgende vorm voor het instrument:

15: Het instrument zal de vorm hebben van een zelfstandige huisvestingseis bij de eerste toelating in het geval van de gezinsvorming en –hereniging in het kader waarvan aan de nieuwkomer een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend.

16: Het instrument moet aansluiten op de referentensystematiek zoals voorgesteld in het wetsvoorstel Modern migratiebeleid.

Dit houdt in dat de wettelijke partner in de hoedanigheid van referent moet aantonen dat hij/zij de nieuwkomer een zelfstandige woonsituatie kan bieden, op het moment dat de nieuwkomer zich in Nederland vestigt. Dat betekent vervolgens dat het voor de bevoegde instantie mogelijk moet zijn om vooraf vast te stellen of referent daadwerkelijk beschikt of zal beschikken over een zelfstandige woonsituatie. De bevoegde instantie moet vooraf over betrouwbare, eenduidige en eenvormige informatie kunnen beschikken waarmee e.e.a. vastgesteld kan worden.

17: De toepassing van het instrument moet zo efficiënt mogelijk zijn, d.w.z. dat de administratieve lasten die voortvloeien uit de toepassing van het instrument voor de bevoegde instanties en voor de aanvrager en de referent zo gering mogelijk zijn.

18: De referent dient het feit dat hij op het moment van indiening van de aanvraag van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd door de (gezins)migrant beschikt over zelfstandige huisvesting aan te tonen door:

- het overleggen van een op zijn of haar naam gestelde eigendomsakte van een woning waarmee de referent kan aantonen dat hij of zij eigenaar is van de woning waarin de referent met de gezinsmigrant zal wonen, of*
- het overleggen van een op zijn of haar naam gestelde huurovereenkomst van een woning waarmee de referent kan aantonen dat hij of zij huurder is van de woning waarin de referent met de gezinsmigrant zal wonen, en*
- een gewaarmerkt recent uittreksel uit de Gemeentelijke Basisadministratie waaruit blijkt dat alleen de referent en eventueel de kinderen van de referent (en eventueel de kinderen van de gezinsmigrant) woonachtig zijn op het adres van de woning van de referent.*

Een bijzondere vraag in dit kader is hoe omgegaan wordt met de situatie waarin de referent op het moment van de aanvraag niet beschikt een zelfstandige woonsituatie, maar wellicht wel op het moment van aankomst van de gezinshereniger(s).

Daarnaast is het mogelijk dat een referent afhankelijk is van de financiële bijdrage van de gezinshereniger(s) om te beschikken over een zelfstandige woonsituatie. Een redenering exclusief vanuit het perspectief van de referent zou een dergelijke aanvraag dan onmogelijk maken. Een dergelijke referent zou in een “catch 22” situatie kunnen komen: hij/zij kan zijn/haar partner niet laten overkomen, terwijl er wél sprake zal zijn van zelfstandige huisvesting zoals de wetgever heeft bedoeld. Een dergelijke situatie is onwenselijk, omdat hiermee een aanvraag niet om inhoudelijke redenen, maar vanwege de systematiek van het instrument, wordt afgewezen. Bovendien strookt een dergelijke gang van zaken niet met het belang dat het kabinet hecht aan de wederkerige en gelijkwaardige verantwoordelijkheid van de partners jegens elkaar en hun eventuele kinderen.¹⁹

Een ander aspect dat nadrukkelijk aandacht verdient, is de impliciet veronderstelde eenmalige toetsing van het instrument, te weten op het moment van behandeling van de vergunningaanvraag. De zelfstandige huisvestingseis geldt bij de eerste toelating, maar de vraag is wat er daarna gebeurt. Gelet op de doelstelling van het instrument, is het aannemelijk dat er permanent/langdurig sprake moet zijn van een zelfstandige woonsituatie, wil de kans op belemmering van de inburgering door derden structureel verkleind worden. In zoverre lijkt ook de eis te moeten gelden dat de zelfstandige huisvestingseis een duurverplichting is. Omgekeerd kan niet worden uitgesloten dat een zelfstandige huisvestingseis als toelatingsvoorwaarde in de praktijk ontoelaatbaar (schending van proportionaliteit) zal zijn als het de referent en nieuwkomer direct na verlening van de verblijfsvergunning is toegestaan om wijzigingen in de woonsituatie aan te brengen waardoor niet langer aan de zelfstandige huisvestingseis wordt voldaan. Op dit punt ontstaat dan vervolgens tegelijk ook een zekere fraudegevoeligheid, in de zin dat schijnconstructies kunnen ontstaan: referent en gezinsmigranten kunnen kort na controle (terug)verhuizen naar een niet-zelfstandige woonsituatie.

19: de zelfstandige huisvestingseis wordt tevens gesteld bij de aanvraag voor de verlenging van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en is tevens een voorwaarde die is verbonden aan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd.

Het voorgaande heeft gevolgen voor het inrichten van het instrument: Indien er (om structureel effect te sorteren) sprake moet zijn van permanente zelfstandige huisvesting, moet een zekere regelmatige beoordeling op het voldoen aan de zelfstandige huisvestingseis mogelijk zijn. Deze regelmaat kan worden gerealiseerd door aan gezinsmigranten uitsluitend een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd met een relatief korte duur (bijv. 1 jaar) te verstrekken. Een ander aspect is de vraag in hoeverre dan controle op deze duurverplichting kan of moet plaats vinden. Ten slotte is het dan ook de vraag welke sancties kunnen of moeten staan op het schenden van deze duurverplichting. Het ultieme middel zou in zo'n geval uitzetting van de gezinsmigrant(en) zijn, maar dit lijkt niet in proportie met het beleidsdoel (het bevorderen van de integratie van gezinsmigranten) en is mogelijk ook onrechtmatig (vgl. artikel 14 Vw.).

¹⁹ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 175, nr. 1

Vanwege zowel juridische als politiek-maatschappelijk (draagvlak) redenen, is het van groot belang dat het instrument als proportioneel gezien wordt. Proportionaliteit kan in dezen op twee manieren opgevat worden:

- **Staat het instellen van het instrument in verhouding tot de aard en omvang van het maatschappelijke probleem?** Deze vraag is moeilijk te beantwoorden omdat er geen empirische gegevens voorhanden zijn die aangeven in hoeveel gevallen OF in welke mate het ontbreken van zelfstandige huisvesting de zelfstandige deelname aan het maatschappelijk verkeer zodanig belemmert dat deze leidt tot onvoldoende integratie. Het is daarom niet direct evident dat de beleidstheorie empirisch kloppend is. Bij gebrek daaraan moet de beleidstheorie in ieder geval gevoelsmatig aannemelijk zijn, omdat er anders onvoldoende grond is om het instrument als proportioneel te laten beschouwen.
- **Staat de impact van het toepassen van het instrument (d.w.z. de sanctie) in verhouding tot de ernst van het niet-naleven van het instrument?** Of er in deze vorm van proportionaliteit in voldoende mate voorzien wordt, hangt af van hoe het instrument nader ingevuld wordt. Daarbij moet in ieder aandacht besteed worden aan de volgende vragen: Wie wordt bestraft indien er geen sprake van zelfstandige huisvesting blijkt te zijn: de referent of de gezinsmigrant? Waaruit moet de sanctie bestaan: een bestuurlijke boete, intrekking van de verblijfstitel, anders? Gegeven de onderliggende doelstellingen van het instrument (succesvolle integratie en bescherming van vrouwen) moet er rekening mee gehouden worden wat de consequenties kunnen zijn van het intrekken van de verblijfstitel voor de gezinsmigrant: het is te verwachten dat zij na intrekking van de verblijfstitel teruggaat naar de familie in het buitenland, waar haar wellicht een onzeker lot wacht (eerwraak e.d.).

4. Verankering

De startnotitie stelt dat u uitgaat van een verankering van het instrument in de Vreemdelingenwet 2000:

20: de zelfstandige huisvestingseis dient ingesteld te worden in het kader van de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 16 Vreemdelingenwet 2000.

Het ligt voor de hand ervoor te zorgen dat het instrument aansluit bij de bepalingen uit de Huisvestingswet en bij de (uitvoerings)systematiek van de Vreemdelingenwet.

Aansluiting bij de Huisvestingswet heeft als voordeel dat er met dezelfde begripsbepaling gewerkt kan worden, en dat bepaalde excessieve gevallen van niet-zelfstandig wonen (bijv. onwenselijke situaties in termen van veiligheid en hygiëne als gevolg van “overbewoning”) reeds voorkomen worden.

Aansluiting van de Vreemdelingenwet heeft als voordeel dat het toepassen van het instrument ingebed kan worden in de bestaande procedures van toekenning van referent-status en verblijfsvergunning voor de gezinsmigrant. Hierbij moet overigens een belangrijke kanttekening gemaakt worden.

Deze kanttekening houdt in dat het voldoen aan de huidige toelatingseisen slechts eenmalig aangetoond hoeft te worden bij het verkrijgen van de referent-status, MAAR dat het gegeven de doelstelling van de wetgever voor dit instrument zinvol is om periodiek aangetoond te krijgen of inderdaad langdurig voldaan wordt aan de zelfstandige huisvestingseis. Dit houdt in dat daarmee de uitvoeringssystematiek van de Vreemdelingenwet aangepast of uitgebreid moet worden. Op dit aanpassingen gaan we hieronder nader in.

5. Implicaties

De invoering van de zelfstandige huisvestingseis kan implicaties hebben voor (de uitvoeringssystematiek van) bestaande wetgeving. Een voorbeeld hiervan zou zijn als een periodieke toetsing van de eis ingesteld wordt. In dat geval zijn verschillende scenario's denkbaar:

- (a) Bij elke verlenging van een verblijfsvergunning dient opnieuw aangetoond worden dat er sprake is van zelfstandige huisvesting zoals bedoeld door het instrument;
- (b) Periodiek moet worden aangetoond dat er sprake is van zelfstandige huisvesting zoals bedoeld door het instrument, op straffe van de tussentijdse intrekking van de verblijfsvergunning;
- (c) Er wordt actief getoetst door een daartoe aangewezen instantie of er langdurig sprake is van een zelfstandige huisvesting, op straffe van intrekking van de verblijfsvergunning dan wel niet-verlenging van de verblijfsvergunning.

De verschillende scenario's hebben ieder voor- en nadelen. Scenario (a) heeft als voordeel dat frauderen erg moeilijk wordt gemaakt: het is dan niet mogelijk een verblijfsvergunning te verlengd te krijgen als niet herhaaldelijk aangetoond kan worden dat sprake is van zelfstandige huisvesting. Als nadeel kan een toegenomen administratieve last genoemd worden: de huidige regelgeving stelt het herhaald aantonen van zelfstandige woonruimte niet als eis. Scenario (b) heeft als voordeel dat indien blijkt dat er geen sprake (meer) is van zelfstandige woonruimte, de gezinsmigrant per direct zijn/haar verblijfstitel kan verliezen. Een groot bezwaar is echter het mogelijk disproportionele karakter van dit scenario. Scenario (c) heeft als voordeel betrouwbaarheid: de overheid kan op basis van zelfgegenereerde informatie vaststellen of er sprake is van zelfstandige woonruimte. Evident nadeel zijn de buitengewoon hoge kosten die met een dergelijke vorm van controle gemoeid zijn.

Bijlage 2: Het juridisch kader

1. Inleiding

Voor u ligt het memo met daarin de uitwerking van het juridische kader voor de beoordeling van het instrument zelfstandige huisvestingseis. Dit memo is opgesteld in het kader van de eerste fase van het onderzoek dat Berenschot in uw opdracht verricht, naar de mogelijkheid en haalbaarheid van een zelfstandige huisvestingseis voor referenten bij gezinsmigratie.

Het doel van dit memo is om zowel de juridische context als ook de juridische voorwaarden voor een dergelijk instrument te beschrijven. In de volgende fase van het door ons uit te voeren onderzoek, zal het instrument, zoals beschreven in het Memo "Uitwerking van het instrument" (M.C. de Voogd, d.d. 7 juli 2010), door onze experts worden getoetst aan het hier beschreven kader.

Het juridisch kader verdelen wij in drie onderdelen, te weten:

4. **Het nationale immigratierecht, *waarbinnen* het instrument moet worden vormgegeven, waaronder het recent door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel Modern migratiebeleid.**
5. **Het Europese recht ten aanzien van gezinshereniging en vrij verkeer van personen waar een dergelijk instrument geen inbreuk op mag maken, waaronder het recht op vrij verkeer van personen (artikel 45 t/m 49 VwEU), richtlijn 2003/86/EG, en richtlijn 2004/38/EG**
6. **Grond- en mensenrechten die bij de in- en uitvoering van een dergelijk recht in achtgenomen moeten worden, in het bijzonder artikel 8 en artikel 12 van het EVRM.**

2. Het migratierecht

De Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vreemdelingenwet) biedt het algemeen kader voor het Nederlandse migratierecht. Verdere uitwerking van de Vreemdelingenwet heeft plaatsgevonden in het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb) en de Vreemdelingencirculaire, alsmede in het Voorschrift Vreemdelingen. De Vreemdelingenwet wordt per 01-01-2011 gewijzigd middels het Wetsvoorstel modern migratiebeleid.

Artikel 8 van de Vreemdelingenwet biedt de algemene basis voor een rechtmatig verblijf in Nederland. Wij kunnen grofweg onderscheid maken tussen:

1. Verblijf regulier economisch (w.o. arbeidsmigratie en kennismigratie);
2. Verblijf regulier sociaal (w.o. gezinshereniging en gezinsvorming);
3. Verblijf op grond van asiel/vluchtelingenstatus; en
4. Overige verblijfsdoelen, (w.o. vrij verkeer van personen in het kader van de EU).

De reguliere verblijfsvergunning wordt geregeld in artikel 14 van de Vreemdelingenwet, dat de basis schept voor verlening en verlenging van verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd en verlening van verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd.

Artikel 15 bevat een bijzondere bepaling voor gezinsmigratie;

Artikel 15

In de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 14, tweede lid, wordt bepaald, dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14, kan worden verleend onder een beperking verband houdende met gezinshereniging en gezinsvorming aan gezinsleden van Nederlanders en vreemdelingen die rechtmatig verblijven als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e en l.

De artikelen 16 en 18 bevatten bepalingen voor de afwijzing van aanvragen van verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd dan wel voor de verlening van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Artikel 20 schept de grondslag voor inwilliging, wijziging of afwijzing van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt niet onder beperkingen verleend. Aan deze vergunning worden geen voorschriften verbonden.

Voor diegenen die als gezinsmigranten naar Nederland komen geldt, dat zij na drie jaar een zelfstandige verblijfsvergunning kunnen aanvragen (zie artikel 3.51 Vb). Migranten, waaronder gezinsmigranten, die vijf jaar rechtmatig in Nederland hebben verbleven, komen in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (zie artikel 3.92 juncto 3.5., derde lid Vb).

Zowel verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd als ook verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd kunnen worden ingetrokken (zie artikel 18, tweede lid en 22 Vreemdelingenwet). Redenen kunnen zijn de verstrekking van onjuiste gegevens in eerdere fases of belangen van openbare orde en veiligheid. Het intrekken van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kent hogere drempels dan de intrekking van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (zie artikelen 3.90 e.v. en 3.95 e.v. Vb).

Het wetsvoorstel modern migratiebeleid

Het wetsvoorstel Modern Migratiebeleid²⁰ realiseert een modernisering van het thans bestaande migratiebeleid middels een stroomlijning van de immigratieregels. Het wetsvoorstel maakt het voor bedrijven gemakkelijker om buitenlandse werknemers met gewilde kwaliteiten naar Nederland te halen en moet er toe leiden dat de bestaande regeldruk rondom de aanvragen wordt verminderd. Het wetsvoorstel introduceert hiervoor onder meer de status van (erkende) referent.

²⁰ Zie Kamerstukken, TK, 32 052, nr. 2.

De status van erkende referent geldt echter louter voor rechtspersonen (zie voorstel voor artikel 2e, tweede lid).

Referenten zijn (natuurlijke) personen of organisaties die een duidelijk belang hebben bij de komst van een migrant naar Nederland. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een werkgever, universiteit of - van belang in dit onderzoek - de partner van een migrant. De referent kan zelf een aanvraag indienen om een migrant te laten overkomen. Er wordt van uitgegaan dat de referent goed 'zicht' heeft op de migrant, in het kader van de directe relatie die tussen hem en de referent ontstaat of bestaat. Op basis van deze relatie mag van de referent worden verwacht dat hij beschikt over relevante informatie met betrekking tot toelating, verblijf en vertrek van de migrant. De verantwoordelijkheid van de referent zal worden neergelegd in een wettelijke plicht tot het tijdig, juist en volledig verstrekken van deze informatie.

Naast rechten krijgt de referent verantwoordelijkheden, waarop hij door de overheid kan worden aangesproken. De referent moet bij de IND melden als er iets verandert in de situatie van de migrant. Slechts *erkende* referenten (gelet op hetgeen hierboven is gezegd dus niet de partners van gezinsmigranten) mogen gebruikmaken van een versnelde procedure. Er is dus een verschil tussen de status van 'gewone' referent en de status van *erkende* referent.

3. Het Europese Recht

Vrij verkeer van personen

Uitgangspunt van het Europese recht is het vrije verkeer van personen (lees: burgers van de Unie, daarmee gelijkgestelde personen, en hun gezinsleden). Het vrij verkeer van personen is opgebouwd uit het vrije verkeer van werknemers (artikel 45 e.v. VwEU) en het vestigingsrecht (artikel 49 e.v. VwEU). Ook gezinsleden van EU-burgers kunnen zich, overeenkomstig Richtlijn 2004/38/EG, beroepen op het vrij verkeer van personen. De rechten van gezinsleden van een EU-burger in een andere lidstaat zijn afgeleid van de rechten van de EU burger zelf. Deze rechten komen ook toe aan gezinsleden die zelf geen onderdaan van de EU zijn. Een familielid van een EU-werknemer die arbeid in loondienst mag verrichten, behoudt zijn rechten zolang de werknemer zelf zijn status als werknemer behoudt. Van belang in deze context is bovendien dat onderscheid op grond van nationaliteit verboden is door artikel 18 VwEU.

Wel kan het verblijfsrecht van burgers van de Unie of daarvan afgeleide personen worden beperkt in het belang van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid (zie Hoofdstuk VI van Richtlijn 2004/38/EG).

Langdurig ingezetenen uit derde landen

Richtlijn 2003/109/EG reguleert de rechten van langdurig ingezetenen uit derde landen in lidstaten van de EU. Deze richtlijn is verankerd in artikel 21a van de Vreemdelingenwet. Overeenkomstig artikel 4, eerste lid, van die richtlijn kennen lidstaten het recht van langdurig ingezetene toe aan burgers van derde landen die

“legaal en ononderbroken sedert de vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan de indiening van het desbetreffende verzoek op hun grondgebied verblijven”.

Gezinshereniging

Gezinshereniging wordt gereguleerd in Richtlijn 2003/86/EG (richtlijn gezinshereniging). Deze richtlijn beoogt de bescherming van het gezin te waarborgen binnen de EU:

“Gezinshereniging is een noodzakelijk middel om een gezinsleven mogelijk te maken en draagt bij tot de vorming van een sociaal-culturele stabiliteit die de integratie van onderdanen van derde landen in de lidstaten bevordert, hetgeen bovendien de mogelijkheid biedt de economische en sociale samenhang te versterken, een fundamentele doelstelling van de Gemeenschap die in het Verdrag is vastgelegd.”

Deze richtlijn is van toepassing wanneer de gezinshereniger wettig in een lidstaat verblijft, in het bezit is van een door een lidstaat afgegeven verblijfstitel met een geldigheidsduur van één jaar of langer en reden heeft om te verwachten dat hem een permanent verblijfsrecht zal worden toegekend, indien de leden van zijn gezin onderdanen van een derde land met ongeacht welke status zijn. Deze richtlijn is niet van toepassing op gezinsleden van een burger van de Unie (artikel 3 Richtlijn 2003/86/EG). Artikel 6 meldt dat de lidstaten een verzoek om toegang en verblijf van gezinsleden kunnen afwijzen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

Artikel 7 is een belangrijk artikel in het kader van dit onderzoek. Het artikel stelt in lid 1 dat de betrokken lidstaat bij de indiening van het verzoek tot gezinshereniging de persoon die het verzoek heeft ingediend, kan verzoeken het bewijs te leveren dat de gezinshereniger beschikt over:

- a) Huisvesting die in de betrokken regio als normaal beschouwd wordt voor een vergelijkbaar gezin en die voldoet aan de algemene normen inzake veiligheid en hygiëne welke in de betrokken lidstaat gelden.
- b) Een ziektekostenverzekering die voor hemzelf en zijn gezinsleden in de betrokken lidstaat alle risico's dekt die normaal voor de onderdanen van die lidstaat zijn gedekt.
- c) 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.

In maart 2010 deed het Europees Hof van Justitie uitspraak in de zaak Chakroun (C-578/08) in antwoord op prejudiciële vragen van de Raad van State. De uitspraak bepaalde dat de Nederlandse inkomensnorm voor gezinshereniging (120% van het minimumloon) in strijd is met de Europese richtlijn inzake het recht op gezinshereniging. Het is voldoende als het gezin beschikt over stabiele en regelmatige inkomsten om in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan te kunnen voorzien. Daarnaast bepaalt het Hof dat het onderscheid tussen gezinsherenigers en gezinsvormers niet toelaatbaar is.

Dit heeft tot gevolg dat er geen onderscheid meer mag worden gemaakt wat betreft inkomen en leeftijd tussen gezinsvormers en gezinsherenigers zoals in Nederlandse wetgeving bepaald.

De inkomenseis in Nederland is aangepast naar 100 % van het wettelijk minimumloon.²¹ De leeftijdsgrens is voor beiden categorieën 21 jaar (hoger dan de oorspronkelijke 18 jaar voor gezinsherenigers), de hoogst mogelijke leeftijd volgende de Europese richtlijn.

Associatieverdragen: voorbeeld Turkije

De EU (voormalig EEG, EG) heeft met verschillende landen associatieverdragen gesloten die tot gevolg hebben dat het Europese recht (gedeeltelijk) van toepassing is op de verhouding tussen lidstaten en het betreffende derde land. Voorbeeld van een dergelijk associatieverdrag is het Associatieverdrag Europese Economische Gemeenschap en Turkije (hierna: Associatieverdrag), van 12 september 1963, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685). Aan dit verdrag is verdere uitvoering gegeven middels het aanvullend protocol, op 23 november 1970 te Brussel ondertekend en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1; hierna: aanvullend protocol), en besluit nr. 1/80, op 19 september 1980 vastgesteld door de door de associatieovereenkomst ingestelde associatieraad, die is samengesteld uit leden van de regeringen van de lidstaten en van de Raad van de Europese Unie en de Commissie enerzijds, en uit leden van de Turkse regering anderzijds.

Enkele bepalingen uit het associatieverdrag en afgeleide documenten zijn hier van belang:

Artikel 9 van de associatieovereenkomst bepaalt:

“De overeenkomstsluitende partijen erkennen, dat binnen de werkingssfeer van de overeenkomst, en onverminderd de bijzondere bepalingen die krachtens artikel 8 zouden kunnen worden vastgesteld, elke discriminatie uit hoofde van nationaliteit is verboden, overeenkomstig het in artikel 7 van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap vermelde beginsel.”

Artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol luidt:

“De overeenkomstsluitende partijen voeren onderling geen nieuwe beperkingen in met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.”

Artikel 10, eerste lid, van besluit nr. 1/80 luidt als volgt:

“De lidstaten van de Gemeenschap passen op de Turkse werknemers die tot hun legale arbeidsmarkt behoren een stelsel toe dat wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke discriminatie uit hoofde van de nationaliteit ten opzichte van communautaire werknemers, voor wat betreft de lonen en verdere arbeidsvoorwaarden.”

²¹ 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) Stb. 206, 30 juli 2010

In **artikel 13** van dit besluit is bepaald:

“De lidstaten 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.”

4. Grond- en mensenrechten

In deze paragraaf gaan wij in op de grond- en mensenrechten. Centraal daarbij staat het Europese Verdrag voor bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (verder: EVRM). Dit heeft de volgende redenen:

- Het EVRM en het daarbij behorende systeem van rechtsbescherming van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is het meest ver ontwikkelde en uitgebreide systeem van internationale mensenrechtenbescherming waarbij Nederland is aangesloten.
- Op grond van artikel 120 van de Nederlandse grondwet mogen wetten in formele zin niet op hun grondwettelijkheid worden beoordeeld. De rechter kan wetten in formele zin echter wel toetsen aan internationale verdragen, waaronder het EVRM (zie artikel 94 Grondwet).
- In artikel 6 van het VEU staat bepaald dat de Unie de mensenrechten beschermd door het EVRM (beschouwt als fundamentele beginselen van Europees recht. Hiermee wordt ook de jurisprudentie van het EHRM relevant in de EU context, aangezien de grondrechten die in het EVRM zijn genoemd in de praktijk niet geheel los kunnen worden gezien van de interpretatie van het EHRM.

Artikel 8 EVRM: recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven

Artikel 8 bepaalt in het eerste lid dat:

“Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence”.

Elke verdragsstaat moet dit recht honoreren ten aanzien van een ieder die zich binnen de rechtsmacht van de betreffende verdragsstaat bevindt, ongeacht of een bepaald individu ook daadwerkelijk de nationaliteit van die verdragsstaat heeft. De aanwezigheid van wetgeving die een inbreuk op het privé- of gezinsleven mogelijk maakt is een inbreuk op artikel 8, eerste lid, nog los van de vraag of deze inbreuk misschien geoorloofd is.²² Desalniettemin mogen de verdragsstaten in bepaalde gevallen gerechtvaardigd inbreuk maken op dit recht.

²² EHRM, *Weber and Saravia v. Germany*, 29 June 2006.

Hierover bepaalt artikel 8, tweede lid:

“There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.”

Deze bepaling behoeft een korte toelichting:

(1) Inbreuk voorzien bij wet (prescribed by law)

Elke inbreuk op artikel 8, eerste lid, moet gebaseerd zijn op nationaal of internationaal recht. Het EVRM specificeert niet om welk type recht/ wet het moet gaan (wetten van de centrale overheid, wetten van decentrale overheden). Het EHRM heeft in verschillende uitspraken bepaald dat de betreffende wet toegankelijk (*accessible*) en voorzienbaar (*foreseeable*) moet zijn, en een bepaalde mate aan duidelijkheid moet scheppen (*providing a certain level of clarity*).²³ Dit betekent dat de wet onder andere de reikwijdte van de discretie van de overheid moet specificeren.²⁴

(2) Inbreuk heeft een legitiem doel (legitimate aim)

De inbreuk op de privacy moet een van de doelen dienen die in het tweede lid van artikel 8 worden genoemd:

- nationale veiligheid
- openbare orde en veiligheid
- economisch welzijn,
- preventie van wanorde en criminaliteit,
- bescherming van volkgezondheid en moraal, of
- bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Deze doelen geven relatief veel beleidsvrijheid aan de lidstaten, maar de opsomming is tegelijkertijd wel limitatief. Inbreuk op de vrijheid van een individu als beschermd door artikel 8, met een ander oogmerk of doel is niet toegestaan.²⁵

(3) Inbreuk noodzakelijk in een democratische samenleving (necessary a democratic society)

De inbreuk moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

²³Zie bijv. EHRM, *Sunday Times v. the United Kingdom*, 26 September 1995. See also C. Ovey and R.C. White (editors), Jacobs & White, *The European Convention on Human Rights, Fourth Edition*, Oxford University Press: Oxford 2006, p 224.

²⁴ See EHRM *Malone v. United Kingdom*, 2 August 1984; en *Hartford v. United Kingdom*, 25 June 1997.

²⁵ Zie artikel 18 EVRM. Zie ook C. Ovey and R.C. White (editors), Jacobs & White, *The European Convention on Human Rights, Fourth Edition*, Oxford University Press: Oxford 2006, p 220.

Overeenkomstig de vaste jurisprudentie van het EHRM betekent dit dat de inbreuk nodig is op grond van een *pressing social need* en *proportioneel* is aan die behoefte. Wel genieten lidstaten bij de afweging een zekere *beoordelingsvrijheid (margin of appreciation)*.²⁶

In sommige situaties is het EHRM geneigd de *margin of appreciation* ruim te trekken. Dit geldt onder andere bij de preventie van wanorde en criminaliteit. Echter, de *margin of appreciation* is klein indien het bestaan of identiteit van individuen in het geding is.²⁷

Belang van artikel 8

Artikel 8 is van belang in het kader van immigratierecht. Weliswaar kan uit artikel 8 geen algemeen vestigingsrecht of recht op gezinshereniging worden afgeleid²⁸, maar wie eenmaal in een verdragsstaat gezinsleven heeft opgebouwd, kan zich op artikel 8 beroepen wanneer door toepassing van het immigratierecht dit familieleven dreigt te worden verstoord.²⁹ Daarbij dient gezinsleven ruim te worden uitgelegd. Het heeft niet alleen betrekking op getrouwde stellen, maar ook ongehuwd samenwonenden, (gescheiden of apart levende ouders) en hun kinderen en andere sterke (familie-) banden die door omstandigheden kunnen ontstaan.³⁰

In dit onderzoek is artikel 8 niet alleen van belang voor de relatie tussen de referent en haar/zijn partner, maar ook voor de inbreuk door de zelfstandige huisvestingseis mogelijk wordt gemaakt op het gezinsleven tussen de referent en mogelijke andere familieleden die dan niet in zijn woning mogen leven. Een dergelijke inbreuk moet met een beroep op artikel 8, tweede lid, gerechtvaardigd kunnen worden.

Artikel 12 EVRM: recht om te huwen

Artikel 12 bepaalt dat:

“Men and women of marriageable age have the right to marry and found a family, according to the national laws governing the exercise of this right”.

²⁶ Voor de volledige test zie bijvoorbeeld EHRM *Handyside v. the United Kingdom*, 7 December 1976. Zie ook C. Ovey and R.C. White (editors), Jacobs & White, *The European Convention on Human Rights, Fourth Edition*, Oxford University Press: Oxford 2006, p. 232.

²⁷ Zie EHRM, *X and Y vs. the Netherlands*, 26 March 1985.

²⁸ C. Ovey and R.C. White (editors), Jacobs & White, *The European Convention on Human Rights, Fourth Edition*, Oxford University Press: Oxford 2006, p. 266.

²⁹ Zie o.a. EHRM, *Berrehab v. Netherlands* 21 June 1988, Series A., No. 138 (1989).

³⁰ C. Ovey and R.C. White (editors), Jacobs & White, *The European Convention on Human Rights, Fourth Edition*, Oxford University Press: Oxford 2006, p. 252.

Elke verdragsstaat moet dit recht honoreren ten aanzien van een ieder die zich binnen de jurisdictie van de betreffende verdragsstaat bevindt, ongeacht of een bepaald individu ook daadwerkelijk de nationaliteit van die verdragsstaat heeft. Tevens geldt gelijkheid van mannen en vrouwen. Regulering van dit recht is mogelijk gelet op de zinsnede “according to the laws...”.

Artikel 5 van Protocol 7 (behorende bij het EVRM) voegt verder toe:

“Spouses shall enjoy equality of rights and responsibilities of a private law character between them, and in their relations with their children, as to marriage, during marriage and in event of its dissolution. This Article shall not prevent States from taking such measures as are necessary in the interest of children.”

De zinsnede in artikel 12 “according to the national laws governing the exercise of this right” impliceert dat het recht te huwen slechts mag worden beperkt op grond van een wettelijke grond, bijvoorbeeld, om polygamie te voorkomen.

Ongetrouwd samenwonenden ontleen niet aan artikel 12 maar aan artikel 8 het recht om een gezin te stichten. Het is dus uitdrukkelijk niet zo dat alleen gehuwden aan het EVRM het recht ontleen een gezin te stichten. Het woord “family” uit artikel 8 moet zo geïnterpreteerd worden dat het gaat om “any close relationship, whether by blood or marriage, and whether legitimate or not”.³¹

Artikel 14 EVRM: Verbod op discriminatie

Volledigheidshalve vermelden wij hier ook dat bij de toepassing van de rechten zoals opgenomen in het EVRM niet gediscrimineerd mag worden. Dit is bijvoorbeeld van belang indien er onderscheid wordt gemaakt tussen de voorwaarden die worden gesteld aan een Nederlander en aan een vreemdeling bij gezinsvorming en/of –hereniging of tussen diegene die trouwt met een partner uit het buitenland en diegene die dat niet doet. Ook kan sprake zijn van verboden onderscheid naar geslacht, indien aan mannen en vrouwen verschillende eisen worden gesteld.

Onderscheid is discriminerend in het kader van artikel 14 indien

“[...] is has no objective an reasonable justification, that is if it does not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realized.”³²

Artikel 14, kent geen uitzonderingsclausule. Dit betekent echter niet dat onderscheid niet zou zijn toegestaan. Maar indien het onderscheid geen objectieve rechtvaardiging heeft, oftewel geen legitiem doel nastreeft is het onderscheid verboden, zoals het citaat duidelijk maakt. Bovendien dient objectief te rechtvaardigen onderscheid wel proportioneel te zijn aan het doel.

³¹ C. Ovey and R.C. White (editors), Jacobs & White, *The European Convention on Human Rights, Fourth Edition*, Oxford University Press: Oxford 2006, p. 252.

³² EHRM, *Frette v. France*, 26 February 2002.

5. Samenvatting en doorkijk naar onderzoek juridische haalbaarheid

In dit memo hebben wij stil gestaan bij het juridisch kader voor een zelfstandige huisvestingseis.

De wens is om de zelfstandige huisvestingseis op te nemen in het vreemdelingenrecht. Het vereiste moet dus passen in de systematiek van de Vreemdelingenwet, met inbegrip van het Wetsvoorstel modern migratiebeleid en daarmee samenhangende regelgeving. Tevens moet een dergelijk instrument aansluiten bij de doelstellingen van die wet.

Vooralsnog is het de bedoeling de huisvestingseis slechts toe te passen bij gezinsmigratie. Bovendien is het de bedoeling die voorwaarde te stellen aan de referent. Dit betekent echter dat de Nederlander of in Nederland woonachtige vreemdeling wiens partner uit het buitenland zich op een ander verblijfsdoel (bijvoorbeeld arbeid) beroept, niet in aanraking komt met dit vereiste. Tevens betekent dit, dat na drie jaar, wanneer de partner in beginsel in aanmerking komt voor een zelfstandige verblijfsvergunning, het instrument niet meer kan worden toegepast.

Bij de toepassing van een dergelijk instrument aan personen die zich op Europees recht kunnen beroepen, waaronder burgers van derde landen, moet na worden gegaan in hoeverre het instrument wordt toegestaan door het EU-recht.

Een ieder die zich in Nederland bevindt kan zich beroepen op het EVRM. Nagegaan moet worden of (invoering en of toepassing van) een dergelijk instrument wellicht inbreuk maakt op de artikelen 8, 12 en/of 14 EVRM. Slechts inbreuken op artikel 8 kunnen gerechtvaardigd worden met een beroep op een legitiem doel, wettelijke verankering en noodzakelijkheid in een democratische samenleving.

In de volgende fase van het onderzoek zullen wij dan ook nagaan hoe het geschetste instrument (zie Memo "Uitwerking van het instrument" (M.C. de Voogd, d.d. 7 juli 2010)) zich verhoudt tot het juridisch kader.

EXPERTMEMO
JURIDISCHE HAALBAARHEID
ZELFSTANDIGE HUISVESTINGSEIS BIJ
GEZINSHERENIGING

Prof. dr. R.A. Lawson en prof. mr. P.R. Rodrigues³³

Voorwoord

In opdracht van de Directie Inburgering en Integratie van het ministerie van VROM voert Berenschot een onderzoek uit naar de mogelijkheden tot invoering van een zelfstandige huisvestingseis bij huwelijks- en gezinsmigratie. In dit onderzoek wordt voorzien in een zogenoemd expertmemo met betrekking tot de juridische haalbaarheid van deze huisvestingseis. Berenschot heeft hiervoor de Universiteit Leiden benaderd vanwege haar expertise op het terrein van immigratierecht, Unierecht en mensenrechten. Wij zullen in dit memo achtereenvolgens deze drie rechtsgebieden doorlopen waarbij de huisvestingseis op haar haalbaarheid wordt getoetst. Het memo wordt afgesloten met onze conclusies.

Aan het onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een zelfstandige huisvestingseis liggen twee veronderstellingen van de opdrachtgever ten grondslag. Ten eerste dat een huwelijksmigrant minder goed integreert wanneer deze in Nederland bij haar of zijn schoonfamilie gaat inwonen. Ten tweede dat zelfstandige huisvesting het risico op onderdrukking, opsluiting en geweldsmisdrijven voor de vrouwelijke gezinsherenigers zou verminderen. Deze veronderstellingen staan conform de opdracht niet ter discussie, maar men kan niet aan de constatering ontkomen dat er geen empirisch onderzoek is gedaan dat de juistheid van deze veronderstellingen aantoonst.

³³ Lawson is voorzitter van de afdeling Europees recht van de Leidse Faculteit der Rechtsgeleerdheid en bekleedt aldaar de Kirchheiner leerstoel. Rodrigues is aan dezelfde faculteit hoogleraar Immigratierecht en daarnaast hoofd van de afdeling Onderzoek & Documentatie van de Anne Frank Stichting. Met dank aan mw. Mr. drs. G.G. Lodder van het Instituut voor Immigratierecht.

Het bestaan van een causaal verband tussen het ontbreken van zelfstandige huisvesting enerzijds, en een gebrekkige integratie en/of huiselijk geweld anderzijds, is – althans in de voorliggende stukken en in aan ons bekend onderzoek – niet aangetoond. Daarnaast zou men de vraag kunnen stellen of het omgekeerde niet even voorstelbaar zou zijn: integratie verloopt wellicht beter in een groter familieverband en vrouwendiscriminatie komt daar minder snel voor.³⁴ Tevens dient te worden opgemerkt dat het percentage gezinsherenigers dat bij familie inwoont, afhankelijk van de doelgroep slechts enkele procenten bedraagt.³⁵

Het onderscheid tussen de onderdelen (1) Immigratierecht (2) Unierecht en (3) EVRM is in zoverre kunstmatig dat het Unierecht en het EVRM de grenzen aangeven waarbinnen Nederland zijn eigen regelgeving kan maken. Een inpassing van een huisvestingseis in de Nederlandse regelgeving kan daarom slechts plaats vinden als dit in overeenstemming met internationale juridische normen is.

In dit expertmemo wordt eerst onderzocht hoe een eventuele huisvestingseis in de Nederlandse wetgeving geïncorporeerd kan worden en zal vervolgens bekeken worden of dit past binnen de internationale juridische kaders.

1. Immigratierecht

In deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre een zelfstandige huisvestingseis, zoals gedefinieerd in het memo “Uitwerking van het instrument” (M.C. de Voogd, 7 juli 2010) is in te passen in de Nederlandse vreemdelingenwetgeving.

1.1 Uitgangspunten

Het is de bedoeling van de wetgever een zelfstandige huisvestingseis in te voeren met betrekking tot de aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier bepaalde tijd met als doel gezinsvorming of gezinshereniging. In de huidige wetgeving gaat het dan om een vergunning op grond van artikel 14 jo. Art. 15 Vreemdelingenwet (verder; Vw). De algemene voorwaarden voor deze vergunning zijn als afwijzingsgronden opgenomen in artikel 16 Vw. De specifieke voorwaarden zijn voor het doel gezinshereniging- en vorming uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit (verder: Vb). De vreemdeling die in aanmerking kan komen voor een vergunning in het kader van gezinshereniging of- vorming staat genoemd in artikel 3.14 Vb.

1.2 Voor wie geldt het vereiste

De wens tot invoering van een zelfstandig huisvestingseis lijkt alleen betrekking te hebben op gezinshereniging- of vorming met de in artikel 3.14 lid 1 sub a en b bedoelde vreemdeling van 21 jaar of ouder, te weten de echtgenoot, geregistreerd partner of ongehuwde partner van de in artikel 3.15 Vb bedoelde hoofdpersoon.

³⁴ Zie ook het Memo “Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en draagvlak”, paragraaf 2.

³⁵ Zo blijkt uit onderzoek van het SCP.

Als hoofdpersoon kan optreden een Nederlander of een vreemdeling met rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 sub a t/m e, dan wel I Vw met een in de zin van artikel 3.5 Vb niet-tijdelijk verblijfsrecht. Overigens kan ook een verblijfsvergunning worden verleend aan een vreemdeling bij een hoofdpersoon die wel een tijdelijk verblijfsrecht heeft. In dat geval bestaat er echter op grond van artikel 3.13 lid 1 niet de verplichting tot afgifte van een vergunning als aan de voorwaarden van 3.16 tot en met 3.22 Vb is voldaan, maar kan op grond van artikel 3.13 lid 2 Vb een verblijfsvergunning worden verleend. De vraag is of het de bedoeling is de zelfstandige huisvestingseis ook te laten gelden in die gevallen dat de hoofdpersoon een tijdelijk verblijfsrecht heeft.³⁶ In beide gevallen lijkt het verstandig dit expliciet in de regelgeving op te nemen, zoals nu ook ten aanzien van het inburgeringsvereiste is gebeurd. Dit vereiste is uitdrukkelijk niet van toepassing op personen met een tijdelijk verblijfsrecht.³⁷ De gezinsleden van een houder van een tijdelijk verblijfsrecht krijgen ook een tijdelijk verblijfsrecht en zij zijn vrijgesteld van de inburgeringsverplichting (zowel in het buitenland als in Nederland).

De achterliggende reden van de zelfstandige huisvestingseis lijkt in geval van toelating van minderjarige kinderen minder van toepassing, omdat zij al door leer- dan wel kwalificatieplicht meer in aanraking komen met de Nederlandse taal, cultuur en samenleving.

Voor wat betreft de toelating van overige gezinsleden en alleenstaande ouders van 65 jaar of ouder (artikel 3.24 en 3.25 Vb) lijkt een zelfstandige huisvestingseis gezien de definitie van zelfstandig niet ingevoerd te kunnen worden. Het gaat hier immers om toelating van gezinsleden die niet tot het zogenoemde kerngezin behoren.

Er zijn nog twee andere bijzondere categorieën echtgenoten/partners waarvoor een speciale bepaling in het Vb is opgenomen. Artikel 3.22 lid 4 ziet op de toelating van de echtgenoot van de houder van een verblijfsvergunning asiel die binnen drie maanden na verlening van die status een aanvraag voor gezinshereniging heeft ingediend en als gezinshereniging niet mogelijk is in een derde land waarmee de vreemdeling of de hoofdpersoon bijzondere banden heeft. Deze bepaling vloeit voort uit de speciale regeling voor gezinshereniging met vluchtelingen die in Richtlijn 2003/86/EG is opgenomen.

De tweede categorie wordt gevormd door de gezinsleden van de houder van een in een andere EU-lidstaat verkregen vergunning als langdurig ingezetene (artikel 3.23 a Vb). Op deze twee bijzondere groepen wordt later ingegaan in het kader van de bespreking van het Unierecht.

De overige bijzonder groepen in het Vb (pleegkinderen, (aspirant)adoptiefkinderen en ouders van alleenstaande toegelaten als vluchteling erkende minderjarigen) behoeven gezien de beperking van de zelfstandige huisvestingseis tot echtgenoten of partners, geen bespreking.

³⁶ Hiermee wordt bedoeld een verblijfsrecht dat op grond van artikel 3.5 Vb als tijdelijk is aangemerkt.

³⁷ Dit in tegenstelling andere algemene vereisten zoals het inkomensvereiste waar wel aan wordt getoetst bij toelating van gezinsleden van de houder van een tijdelijk verblijfsrecht.

1.3 Inbedding in de regelgeving

Het stellen van voorwaarden waaraan de referent moet voldoen past binnen de systematiek van de vreemdelingenwet. Ook ten aanzien van het middelenvereiste geldt dat de referent aan deze verplichting moet voldoen (zie artikel 16 Vw, jo. 3.22 Vb).

Nu het niet de bedoeling is dat deze voorwaarde voor andere reguliere verblijfsdoelen gaat gelden is het de vraag of deze eis specifiek opgenomen dient te worden in artikel 16 Vw. In plaats daarvan zou aansluiting gezocht kunnen worden bij artikel 3.17 Vb jo. art. 16 lid 1 sub g Vw.

De huidige wet bevat in artikel 3.17 sub a Vb een samenwoningvereiste: deze bepaling stelt als voorwaarde voor afgifte van een verblijfsvergunning dat de hoofdpersoon (referent) en de vreemdeling samenwonen en een gemeenschappelijke huishouding voeren. Dit vereiste geldt zoals het nu is geformuleerd overigens ook voor de toelating van minderjarige kinderen. Artikel 16 lid 1 sub g Vw geeft de bevoegdheid een aanvraag af te wijzen als niet wordt voldaan aan de specifieke voorwaarden die gelden voor de verschillende beperkingen waaronder een verblijfsvergunning regulier kan worden verleend.

De inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid en de daarop gebaseerde lagere regelgeving heeft voor deze systematiek geen grote gevolgen. De reguliere verblijfsvergunning voor gezinshereniging en –vorming wordt geschaard onder de noemer verblijf als familie- of gezinslid. Inhoudelijk veranderen de voorwaarden waaraan moet worden voldoen niet of nauwelijks (artikel 3.17 wordt wel gewijzigd in die zin dat 3.17 sub b komt te vervallen. De eis tot samenwonen en een gemeenschappelijke huishouding blijft bestaan).

In de memo “Uitwerking van het instrument” wordt – gezien de beperkte waarde van een zelfstandige huisvestingseis die alleen zou gelden bij eerste toelating – gewezen op de mogelijkheid van een huisvestingseis die ook geldt als intrekkinggrond en als eis bij verlenging.

Los van de vraag of dit een gewenste en proportionele sanctie is, bieden artikel 18 Vw respectievelijk 19 Vw grondslag voor het weigeren van een aanvraag tot verlenging dan wel het intrekken van een verblijfsvergunning regulier, als niet langer wordt voldaan aan de beperking waaronder de vergunning is verleend.

In de memo “Uitwerking van het instrument” wordt opgemerkt dat de sanctie van het intrekken van een verblijfstitel dan wel weigering van verlenging wel een erg zware sanctie is, die de integratie zeker niet ten goede komt. Een intrekking of weigeren te verlengen zal ook getoetst moeten worden aan artikel 8 EVRM. Gezien de jurisprudentie van het Hof lijkt het niet aannemelijk dat een dergelijke sanctie proportioneel wordt geacht. Zie daarover meer onder 3.

De nieuwe systematiek van de Wet modern migratiebeleid waarin aan de referent meer verplichtingen worden opgelegd zou wel aanknopingspunten bieden voor een sanctionering van de referent met een bestuurlijke boete. De Wet modern migratiebeleid kent met name twee verplichtingen die gebruikt zouden kunnen worden. Meest voor de hand liggend is aansluiting te zoeken bij artikel 3.44a die een meldplicht bevat voor de referent. De referent die weet of behoort te weten dat de vreemdeling voor wie hij referent is niet (langer) voldoet aan de beperking moet dit melden.

Ook voorziet artikel 4.44a lid 3 in de mogelijkheid tot oplegging van een jaarlijkse verplichting tot bevestiging of correctie van de gegevens die volgens zijn opgaaf bij de Minister bekend zijn. Deze bepaling lijkt vanuit het oogpunt van handhaving het meest efficiënt. Niet-naleving kan op grond van artikel 55a Vw worden bestraft met een bestuurlijke boete.

Een tweede mogelijkheid zou zijn de zelfstandige huisvestingseis te formuleren als een zorgplicht van de referent jegens de vreemdeling. De Wet modern migratiebeleid geeft hiervoor in artikel 2a lid 2 sub b de mogelijkheid. Het Besluit modern migratiebeleid bevat nu echter ten aanzien van referenten van gezinsmigranten nog geen zorgplichten. Het niet nakomen van een zorgplicht kan wederom op grond van artikel 55a Vw worden bestraft. Toezicht op de eis van zelfstandige woonruimte lijkt na vergunningverlening complex. Het hanteren van deze eis betekent bij elke gezinshereniging of -vorming tussen echtgenoten of partners een verzwaring van de toelatingseis.

2. Unierecht

2.1 Vrij verkeer

Richtlijn 2004/38/EG regelt het verblijfsrecht van een burger van de Unie die zich begeeft naar, of verblijft in een andere lidstaat en zijn gezinsleden die hem begeleiden of zich bij hem voegen.³⁸ De voorwaarden die mogen worden gesteld aan een burger van de Unie en diens familieleden voor een verblijf van meer dan drie maanden staan in artikel 7 van de richtlijn. Aangezien in deze bepaling geen vereisten ten aanzien van huisvesting worden gesteld, kunnen deze eisen niet in nationale wet- en regelgeving aan een Unieburger en zijn familieleden worden opgelegd. Dit geldt ook voor de derdelander die tevens familielid van een Unieburger is. In beginsel heeft het vrij verkeer geen interne werking, in die zin dat burgers die verblijven in de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten, geen rechten kunnen ontlenen aan Richtlijn 2004/38/EG. Dit is anders voor personen die ooit gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer. Bij terugkeer naar de eigen lidstaat worden zij beschouwd als migrerend Unieburger en kunnen zij rechten ontlenen aan richtlijn 2004/38/EG. Voor onderdanen van de overige EER-landen en hun gezinsleden en onderdanen van Zwitserland en hun gezinsleden gelden dezelfde regels ten aanzien van het recht op toegang en verblijf als voor EU-burgers en hun gezinsleden gelden.

2.2 Langdurig ingezetene

De Richtlijn langdurig ingezetene (Richtlijn 2003/109/EG) stelt allereerst de voorwaarden vast waaronder aan derdelanders die legaal op het grondgebied van een van de lidstaten verblijven de status van langdurig ingezetene kan worden toegekend (art.1 lid 1). Ten tweede regelt de richtlijn de voorwaarden waaronder derdelanders die in de eerste lidstaat de status van langdurig ingezetene hebben verkregen in een tweede lidstaat mogen verblijven (art.1 lid 2). De regeling van dit verblijfsrecht in een tweede lidstaat bevat ook bepalingen ten aanzien van de gezinsleden van de langdurig ingezetene.

³⁸ Art. 3 lid 1 Richtlijn 2004/38/EG.

De voorwaarden voor verblijf in de tweede lidstaat staan in artikel 15. Relevant voor de vraag naar het stellen van een huisvestingseis is de vraag of aan een derdelander die de status van langdurig ingezetene in een andere EU lidstaat heeft verkregen een eis van zelfstandige huisvesting gesteld mag worden als deze persoon zijn gezinleden wil laten overkomen.

Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen twee situaties. In de eerste situatie woonden de langdurig ingezetene en zijn gezinleden nog niet als zodanig samen in de lidstaat waar betrokkene de status als langdurig ingezetene heeft verworven. In dit geval is de hierna te bespreken Richtlijn 2003/86/EG van toepassing op de vraag welke voorwaarden gelden voor gezinshereniging (art.16 lid 5). Als het gaat om een gezin dat al in de eerste lidstaat was gevormd staan de voorwaarden waaronder de gezinsleden een recht op verblijf in de tweede lidstaat hebben in artikel 16 lid 4. Deze bepaling bevat geen huisvestingseis. Hieruit zou geconcludeerd mogen worden dat geen huisvestingseis gesteld mag worden. Echter, de voorwaarden voor het verblijf in de tweede lidstaat van de langdurig ingezetene zelf bevatten wel een verwijzing naar een huisvestingseis. Hoewel dit niet als een materiële voorwaarde is opgenomen in artikel 15 lid 2 en 3, staat wel in artikel 15 lid 4 dat naar bewijsstukken van passende huisvesting kan worden gevraagd. De status van deze bepaling is echter onduidelijk, nu een huisvestingseis niet bij de materiële voorwaarden van lid 2 en 3 is opgenomen.³⁹ Ook de inhoud van wat onder passende huisvesting verstaan moet worden is niet nader gespecificeerd.⁴⁰

2.3 Gezinshereniging

De zelfstandige huisvestingseis voor echtgenoten of partners bij gezinshereniging of -vorming raakt direct aan Richtlijn 2003/86/EG inzake gezinshereniging. De lidstaten zijn verplicht per 3 oktober 2005 aan de voorschriften van deze richtlijn te voldoen (art. 20). Het doel van deze richtlijn is de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven (art. 1). Gezinsleden van burgers van de Unie zijn op grond van artikel 3 lid 3 uitgesloten van het toepassingsbereik. Dit betekent dat in beginsel de richtlijn niet van toepassing is op Nederlanders.⁴¹ In artikel 7 lid 1 sub a van de richtlijn worden de voorwaarden voor gezinshereniging geformuleerd met betrekking tot huisvesting.

³⁹ Zie ook het *Commentaar Europees Migratierecht*, Langdurig ingezetene. Groenendijk en De Heer.

⁴⁰ Bij de implementatie van deze richtlijn in de Nederlandse regelgeving is er niet voor gekozen een huisvestingseis voor de langdurig ingezetene in te voeren die deze status in een andere lidstaat heeft verkregen.

⁴¹ Het is echter moeilijk voorstelbaar dat het de bedoeling is dat een huisvestingseis op grond van de richtlijn niet aan derdelander referenten gesteld mag worden, maar wel voor Nederlanders zou gelden.

De tekst van deze bepaling luidt als volgt.

‘Bij de indiening van het verzoek tot gezinshereniging kan de betrokken lidstaat de persoon die het verzoek heeft ingediend, verzoeken het bewijs te leveren dat de gezinshereniger beschikt over: a) huisvesting die in de betrokken regio als normaal beschouwd wordt voor een vergelijkbaar gezin en die voldoet aan de algemene normen inzake veiligheid en hygiëne welke in de betrokken lidstaat gelden’.

Hierin liggen twee beperkingen besloten. Ten eerste dat het gaat om een eis bij de indiening van een verzoek. Artikel 16 van de richtlijn maakt het echter mogelijk deze eis ook te hanteren bij een intrekking of een weigering te verlengen. Ten tweede dient het te gaan om huisvesting die in de betrokken regio als normaal beschouwd wordt voor een vergelijkbaar gezin. Wordt met ‘vergelijkbaar’ bedoeld op elk ander gezin of elk ander gezin dat zich herenigt of zich vormt? In Verordening (EEG) nr. 1612/68, artikel 10 lid 3 staat een vergelijkbaar huisvestingseis waarbij de maatstaf is die eisen die ook aan nationale werknemers normaal gesproken gesteld worden. Deze uitleg lijkt ook voor de richtlijn gezinshereniging aannemelijk.⁴² Regionale verschillen zijn denkbaar, maar het gaat om eisen die als normaal worden beschouwd en derhalve in casu ook voor situaties buiten de gezinshereniging gelden. Men zou aldus het volgende kunnen betogen. Door bij gezinshereniging een *zelfstandige* huisvestingseis te stellen, terwijl die eis niet wordt gesteld aan andere gezinnen, worden zwaardere voorwaarden gehanteerd dan de richtlijn toestaat. De richtlijn bepaalt de voorwaarden voor gezinshereniging en derhalve zijn zwaardere eisen niet toegestaan.⁴³ Door niet de eis van ‘zelfstandige huisvesting’, maar van ‘passende huisvesting’ te hanteren, zou beter worden aangesloten bij de richtlijn. Een kleine opening voor huisvestingseisen zou mogelijk zijn indien de woorden ‘beschikken over’ uit de richtlijn niet alleen feitelijke, maar ook juridische betekenis zou kunnen worden toegedicht. Noch de richtlijn, noch de raadsdocumenten verschaffen hieromtrent duidelijkheid. Bovendien zou dat slechts voor een deel van de beoogde doelgroep consequenties hebben.

Bovendien bepaalt de richtlijn in artikel 5 lid 5 dat ‘terdege’ met de belangen van minderjarige kinderen rekening dient te worden gehouden. Daarnaast dient met een huisvestingseis ook rekening gehouden te worden met artikel 17 van de richtlijn. Daarin staat het volgende opgenomen.

‘In geval van afwijzing van een verzoek, intrekking of niet verlenging van een verblijfstitel, alsmede in geval van een verwijderingsmaatregel tegen de gezinshereniger of leden van diens gezin houden de lidstaten terdege rekening met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst.’

⁴² *Commentaar Europees Migratierecht*, Richtlijn Gezinsshereniging, Boeles, Lodder en Guèvremont, p. 50-52.

⁴³ Zie art. 1 juncto art. 4 van de Richtlijn.

Bij het toetsen aan de huisvestingseis bij het verzoek tot hereniging als ook bij de controle op de naleving ervan dient aan deze beide bepalingen (art. 5 lid 5 en art. 17) voldaan te worden.

Hoewel de vraag in hoeverre Nederland zwaardere eisen aan gezinshereniging mag stellen op het terrein van huisvesting reeds door de richtlijn is beantwoord, dient ook naar de jurisprudentie gekeken te worden. In dit verband heeft het Europese Hof van Justitie op 4 maart 2010 een belangrijke uitspraak gedaan in de zaak *Chakroun*.⁴⁴ Het Hof overweegt dat gezinshereniging de algemene regel is en dat de bevoegdheden in artikel 7 van de richtlijn strikt dienen te worden uitgelegd. Bovendien mogen de lidstaten hun handelingsvrijheid niet zo gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van de richtlijn, namelijk de bevordering van gezinshereniging en aan het nuttig effect daarvan (r.o. 43). Het Hof verwijst in dit verband tevens naar het recht op eerbiediging van gezinsleven van artikel 8 EVRM. Tegen deze achtergrond acht het Hof de inkomenseis van 120% van het minimumloon die Nederland hanteert in strijd met de richtlijn. Voor wat betreft de huisvestingseis kan geconcludeerd worden dat deze eis ingevolge de uitleg van het Hof in de zaak *Chakroun* niet strenger mag zijn dan de richtlijn gezinshereniging in artikel 7 lid 1 sub a toestaat. Invoering van de huisvestingseis lijkt derhalve onvereenigbaar met het Unierecht.

In het verslag van de Commissie aan de Raad en het Europese Parlement over de toepassing van de richtlijn wordt onder meer informatie gegeven over de huisvestingseisen in andere lidstaten.⁴⁵ De meeste lidstaten, behalve Finland, Nederland, Slovenië en Zweden, hebben voorwaarden voor huisvesting vastgesteld. De praktische regelingen lopen uiteen: sommige bepalingen verwijzen alleen maar naar 'normale' huisvesting en andere bevatten meer gespecificeerde criteria zoals een voorgeschreven aantal vierkante meter per extra persoon. De praktijk (Oostenrijk en België) om van de gezinshereniger te eisen dat hij vóór de toegang van zijn of haar gezinsleden aan deze voorwaarden voldoet, is volgens de Commissie betwistbaar omdat de duur van de herenigingsprocedure aanzienlijke financiële lasten voor de gezinshereniger kan meebrengen.⁴⁶ Hieruit blijkt dat de Commissie eveneens een strikte uitleg aan de richtlijn geeft en geen mogelijkheden voor lidstaten aanwezig acht om strengere regels voor te schrijven.

Zoals in paragraaf 1.2 reeds is opgemerkt mag op grond van de speciale regeling die geldt voor gezinshereniging met vluchtelingen (art. 9 - 12 van de Richtlijn Gezinshereniging) geen huisvestingseis worden gesteld. In de Nederlandse systematiek komen gezinsleden van de houder van een asielvergunning in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel als de vergunning binnen drie maanden na verlening van de asielvergunning wordt aangevraagd en als de gezinsleden dezelfde nationaliteit hebben. Als niet wordt voldaan aan deze voorwaarden moet een verblijfsvergunning regulier aangevraagd worden.

⁴⁴ EU Hof 4 maart 2010, *JV* 2010/177 m.n. Groenendijk.

⁴⁵ COM(2008)610 definitief, p. 8.

⁴⁶ Krachtens artikel 12 van de richtlijn zijn vluchtelingen niet verplicht bewijzen inzake huisvesting over te leggen. Polen legt ook aan vluchtelingen een huisvestingsvoorwaarde op en voldoet dus niet aan deze bepaling.

In het geval dat de gezinsleden een andere nationaliteit hebben bestaat er ter implementatie van de richtlijn een speciale regeling in artikel 3.22 lid 4 Vb, waarbij vrijstelling van het middelenvereiste wordt verleend. Voor deze groep mag eveneens geen huisvestingseis gesteld worden.

2.4 Associatieovereenkomst

Voor de gezinshereniging met burgers van de Turkse nationaliteit als referent is de Associatieovereenkomst tussen de EU en Turkije van belang. Mede op grond van deze overeenkomst is besluit nr. 1/80 vastgesteld waarin kort gezegd bepaald wordt dat onderscheid tussen legale Turkse werknemers en Unieburgers verboden is voor wat betreft lonen en verdere arbeidsvoorwaarden (art. 10) en dat de lidstaten geen nieuwe beperkingen mogen invoeren met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers en hun gezinsleden (art. 13). Deze laatste bepaling wordt een *stand-still* bepaling genoemd. Het EU Hof heeft recent zich over deze *stand-still* bepaling uitgesproken in het arrest van de Commissie tegen Nederland.⁴⁷ Nieuw is dat het Hof van oordeel is dat de *stand-still* bepaling van art. 13 van Besluit 1/80 ook geldt voor eerste toelating van Turkse werknemers en hun familieleden. In dit geval ging het om leges heffing en die acht het Hof in strijd met het discriminatieverbod van artikel 9 Associatieovereenkomst en artikel 10 van Besluit 1/80. Artikel 9 Associatieovereenkomst heeft rechtstreekse werking en betreft ook verblijfsrechtelijke regelingen op grond van die overeenkomst. Het Hof overweegt dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 vanaf de datum van inwerkingtreding in Nederland van dit besluit de invoering verbiedt 'van nieuwe beperkingen van de uitoefening van het vrije verkeer van werknemers, met inbegrip van beperkingen betreffende de materiële en/of procedurele voorwaarden inzake de eerste toelating tot het grondgebied van deze lidstaat van Turkse staatsburgers die voornemens zijn aldaar van deze vrijheid gebruik te maken.' In de memorie van antwoord van 28 mei 2010 aan de Eerste Kamer inzake het voorstel voor de Wet modern migratiebeleid erkent de regering dat als gevolg van bovenstaand arrest van Turkse werknemers niet kan worden geëist dat zij als referent voor hun familieleden optreden.⁴⁸ Op grond van dit arrest is het evident dat het stellen van een aanvullende huisvestingseis voor Turkse werknemers bij gezinshereniging niet is toegestaan.

2.5 Blue Card richtlijn

Richtlijn 2009/50/EG stelt de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op een hooggekwalificeerde baan en hun gezinsleden (art. 1). De voorwaarden voor verlening van de blauwe kaart staan opgesomd in artikel 5. Hierin is geen huisvestingseis opgenomen. De voorwaarden voor gezinshereniging staan in artikel 15. Artikel 15 lid 1 bepaalt dat de voorwaarden van richtlijn 2003/86/EG van toepassing zijn met uitzondering van de in de volgende leden opgenomen gunstigere bepalingen. Deze bevatten geen afwijking van de mogelijkheid een passend huisvestingseis te stellen. Voor deze migranten geldt derhalve de regeling van de gezinsherenigingsrichtlijn.

⁴⁷ EU Hof 29 april 2010, *JV* 2010/237 m.n. Groenendijk.

⁴⁸ Kamerstukken I, 2009/10, 32 052, nr. D, p. 15 en 51-56.

Ook andere richtlijnen waarin specifieke bepalingen zijn opgenomen ten aanzien van verblijfsregelingen voor derdelanders, bevatten geen regeling voor gezinshereniging dan wel een regeling die ten aanzien van een huisvestingseis ten gunste van de gezinsherenigingsrichtlijn afwijkt.⁴⁹ Dit betekent dat ook voor deze speciale categorieën een eventueel recht op gezinshereniging wordt bepaald door richtlijn 2003/86/EG.

3. Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Vanuit het perspectief van het EVRM zijn verschillende rechten relevant in de discussie over de mogelijke invoering van een huisvestingseis.

3.1 Bescherming tegen huiselijk geweld: artikel 3 EVRM

Voor zover met de eis van zelfstandige huisvesting wordt beoogd huiselijk geweld tegen te gaan, speelt artikel 3 EVRM een rol. In het recente arrest *Opuz* aanvaardde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat op staten de positieve verplichting rust om burgers te beschermen tegen huiselijk geweld. Die verplichting geldt bovenal jegens personen die tot kwetsbare groepen behoren, met name vrouwen en kinderen.⁵⁰ Deze beschermingsplicht dient zich te vertalen in adequate wetgeving en effectieve handhaving. Een vergelijkbare eis kan overigens – juist in een immigratiecontext – ook voortvloeien uit artikel 4 EVRM (verbod van slavernij), maar dan gaat het om wel zeer specifieke omstandigheden.⁵¹ Aangezien de mogelijke invoering van een huisvestingseis niet lijkt te zijn ingegeven door de wens om mensenhandel tegen te gaan, kan dit aspect verder buiten beschouwing blijven.

Het voorkomen van huiselijk geweld lijkt niet het leidende motief te zijn dat aan de mogelijke invoering van een zelfstandig huisvestingseis ten grondslag ligt. Nog daargelaten dat, voor zover bekend, niet is aangetoond dat huiselijk geweld in de hand wordt gewerkt door het ontbreken van zelfstandige woonruimte, gaat het bij de voorgestelde maatregel veeleer om het bevorderen van integratie van buitenlanders in de Nederlandse samenleving.⁵² Dat is een ander motief, dat weliswaar legitiem kan zijn, maar uiteraard niet op artikel 3 EVRM kan worden gebaseerd.

⁴⁹ Zoals bijvoorbeeld Richtlijn 2005/71 voor onderzoekers en Richtlijn 2004/114 voor studenten.

⁵⁰ Zie EHRM, 9 juni 2009, *Opuz t. Turkije* (Appl. No. 33401/02), r.o. 159.

⁵¹ Zie EHRM, 7 jan. 2010, *Rantsev t. Cyprus en Rusland* (Appl. No. 25965/04), r.o. 283 e.v. (“a State's immigration rules must address relevant concerns relating to encouragement, facilitation or tolerance of trafficking”).

⁵² Zie ook het Memo “Uitwerking van het instrument”, Maarten de Voogd, 7 juli 2010, paragraaf 2

Voor zover invoering van een huisvestingseis wél strekt tot bescherming van de lichamelijke integriteit, zij opgemerkt dat het EHRM van meet af heeft benadrukt dat deze verplichting niet onbegrensd is: de autoriteiten mogen bijvoorbeeld de presumptie van onschuld en de *privacy* niet uit het oog verliezen.⁵³

3.2 *Privacy en family life: artikel 8 EVRM*

Het meest voor de hand liggende toetsingskader wordt dan ook geboden door artikel 8 EVRM, dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en van het gezinsleven garandeert. Ook de woning en – in dit verband minder relevant – correspondentie worden door artikel 8 EVRM beschermd.

Algemene overwegingen

Het is in dit verband nuttig om eraan te herinneren dat het Hof een ruime opvatting hanteert van het begrip “gezinsleven”, en dat dit begrip tot op de dag van vandaag evolueert.⁵⁴ Daarom wordt ook in het Nederlands vaak de term *family life* gebruikt: zo wordt aangegeven dat niet alleen het ‘traditionele’ gezin (beide echtgenoten en de uit hun huwelijk geboren kinderen, allen onder één dak levend) door artikel 8 EVRM wordt beschermd. In de context van de voorgestelde zelfstandige huisvestingseis is het van belang om op te merken dat – afhankelijk van de omstandigheden van het geval – bijvoorbeeld ook de relatie tussen kinderen en grootouders als *family life* kan worden gekwalificeerd,⁵⁵ en dat geldt ook voor de relatie tussen ooms en tantes enerzijds en neven en nichten anderzijds.⁵⁶ Het feitelijk samenwonen is geen *conditio sine qua non* voor het bestaan van *family life*.⁵⁷ Anderzijds meent het Hof, specifiek in de context van immigratie, dat er géén *family life* bestaat tussen ouders en hun meerderjarige kinderen, tenzij er sprake is van een bijzondere afhankelijkheidsrelatie.⁵⁸

Het introduceren van nieuwe vereisten waaraan moet zijn voldaan voordat gezinsvorming of -hereniging kan plaatsvinden, werkt uiteraard belemmerend voor het recht op genot van *family life*.

⁵³ Zie EHRM, 28 okt. 1998, *Osman t. VK* (Appl. No. 23452/92), r.o. 116 (“Another relevant consideration is the need to ensure that the police exercise their powers to control and prevent crime in a manner which fully respects the due process and other guarantees which legitimately place restraints on the scope of their action to investigate crime and bring offenders to justice, including the guarantees contained in Articles 5 and 8 of the Convention”).

⁵⁴ Zie recent EHRM, 24 juni 2010, *Schalk & Kopf t. Oostenrijk* (Appl. No. 30141/04), r.o. 94, waarin het Hof erkent dat ook de duurzame relatie van een samenlevend stel van gelijk geslacht kan worden gezien als *family life*.

⁵⁵ EHRM, 9 juni 1998, *Bronda t. Italië* (Appl. No. 22430/93), r.o. 51.

⁵⁶ EHRM, 28 februari 1994, *Boyle t. VK* (Appl. No. 16580/90), r.o. 14-15.

⁵⁷ EHRM, 21 juni 1988, *Berrehab t. Nederland* (Appl. No. 10730/84), r.o. 21

⁵⁸ EHRM, 9 okt. 2003, *Slivenko t. Letland* (Appl. No. 48321/99), r.o. 97.

De handhaving van deze vereisten kan inbreuk maken op de *privacy* en de bescherming van de woning, terwijl eventuele sancties weer repercussies kunnen hebben op het gezinsleven. Artikel 8 EVRM is aldus op verschillende manieren relevant. Voorts kunnen verschillende personen er een beroep op doen, elk met eigen argumenten: de beoogde gezinshereniger, de partner, hun kinderen, en bijvoorbeeld ook de oma die inwoont bij de beoogde gezinshereniger maar de woning zal moeten verlaten om de beoogde gezinshereniger in staat te stellen om aan het vereiste van zelfstandige huisvesting te voldoen. In iedere casuspositie moet dan ook weer een afweging worden gemaakt: rechtvaardigt het doel van de nieuwe maatregel dat inbreuk wordt gemaakt op de door artikel 8 EVRM beschermde belangen?

Zoals bekend kan deze vraag alleen positief worden beantwoord als aan de drie cumulatieve eisen van artikel 8 lid 2 EVRM is voldaan: de inbreuk moet voorzien zijn bij de wet (dat zal in het onderhavige geval geen probleem zijn), een legitiem doel dienen (de openbare orde en het economisch welzijn van het land komen daarbij in aanmerking), en 'noodzakelijk in een democratische samenleving' zijn. Het is met name de laatste test die hier centraal staat. Steeds terugkerende vragen zijn in dit verband of de inbreuk proportioneel is, en of deze beantwoordt aan een klemmende maatschappelijke behoefte (*'pressing social need'*).

Bij de beantwoording van deze vragen laat het EHRM doorgaans een zekere beoordelingsvrijheid – de *margin of appreciation* – aan de nationale wetgever. Van belang is dat de omvang van deze *margin* fluctueert. Afhankelijk van onder meer de aard van het recht dat in geding is, de ernst van de inbreuk en het algemeen belang dat wordt nagestreefd, stelt Straatsburg zich terughoudend op, of gaat het juist nauwgezet na of de inbreuk proportioneel is. Een andere factor van belang is of de kwestie speelt op een terrein waarover in Europa een zekere consensus bestaat, en of het nationale beleid in de pas loopt met andere staten. Bij de toelating van vreemdelingen in de context van gezinsvorming of -hereniging pleegt het Hof een ruime *margin of appreciation* te laten aan de nationale autoriteiten. Het Hof gaat dan na of de staat in een concreet geval erin is geslaagd een "fair balance between the applicants' interests on the one hand and its own interest in controlling immigration on the other" te bereiken. In de praktijk laat het Hof zich daar al vrij snel van overtuigen.⁵⁹ Bij uitzetting van vreemdelingen is de Straatsburgse toets echter een stuk indringender, zoals hieronder zal blijken.

Nog drie preliminaire opmerkingen

Voordat de verschillende casusposities besproken worden, waarbij de nadruk zal liggen op de proportionaliteitstoets, maken wij nog drie kanttekeningen. Allereerst de vraag of invoering van een zelfstandige huisvestingseis beantwoordt aan een klemmende maatschappelijke behoefte (*'pressing social need'*). Uit het beschikbare materiaal komt naar voren dat slechts in een relatief klein aantal gevallen het huishouden bestaat uit het kerngezin (ouders en kinderen) en niet-leden van het kerngezin – genoemd is 3 à 4% van de Turkse en Marokkaanse huishoudens en 2 % van Surinaamse en Antilliaanse huishoudens.

⁵⁹ Zie al EHRM, 19 februari 1996, *Gül t. Zwitserland* (RV 1996, 23 m.n. Steenbergen), en recenter bv. EHRM, 5 apr. 2005, *Benamar t. Nederland* (Appl. No. 43786/04), ontv. beslissing.

Onbekend is in welke mate de 'nieuwkomers' die deel uitmaken van deze huishoudens, problemen ondervinden bij de integratie in de Nederlandse samenleving. Als men aanneemt dat het om de helft van de gevallen gaat (een slag in de lucht), en als men óók bereid is aan te nemen dat er een causaal verband bestaat tussen de huisvestingssituatie en de ondervonden problemen (een tweede slag in de lucht), dan gaat het dus over ongeveer 1% van de 'allochtone' huishoudens.⁶⁰ Tegen die achtergrond mag men betwijfelen of het EHRM zal aanvaarden dat er een '*pressing social need*' bestaat om inbreuk op artikel 8 EVRM te maken. Die twijfel wordt sterker omdat de voorgestelde maatregelen van algemene toepassing zijn, en daarmee *over-inclusive*: in overgrote meerderheid personen rakend die het wetsvoorstel niet beoogt te raken.

De tweede kanttekening betreft de zogenaamde subsidiariteitstoets, die het EHRM in toenemende mate naast (en soms: in plaats van) de proportionaliteitstoets hanteert. Kort gezegd gaat het hier om de vraag of hetzelfde doel ook kan worden bereikt met andere, minder ingrijpende maatregelen. In de zaak *Hatton* verwoordde de Kamer het als volgt:

States are required to minimise, as far as possible, the interference with these rights [d.w.z.: the applicant's right to respect for her home and for her private and family life], by trying to find alternative solutions and by generally seeking to achieve their aims in the least onerous way as regards human rights. In order to do that, a proper and complete investigation and study with the aim of finding the best possible solution which will, in reality, strike the right balance should precede the relevant project.⁶¹

Bij een dergelijke benadering staat dus de vraag centraal of de staat onder verwijzing naar gedegen studies kan onderbouwen dat gekozen is voor een beleid dat "the least onerous as regards human rights" is. De voorliggende stukken wekken niet de indruk dat dit het geval is.

In de derde plaats zij nog verwezen naar het discriminatieverbod dat is neergelegd in zowel Protocol 12 bij het EVRM als artikel 14 EVRM (dat in het kader van deze studie moet worden gelezen in samenhang met artikel 8 EVRM). Het zou namelijk kunnen zijn dat de besproken huisvestingseis in de praktijk vrijwel uitsluitend consequenties heeft voor specifieke groepen immigranten – bijvoorbeeld personen afkomstig uit Marokko of Turkije.

⁶⁰ Zie over de inschatting van de aard en omvang van het probleem ook het memo "Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en draagvlak", paragraaf 2.,

⁶¹ EHRM (Derde sectie), 2 okt. 2001, *Hatton t. VK* (Appl. No. 36022/97), r.o. 97. Verg. de uitspraak van de Grand Chamber in dezelfde zaak: "a governmental decision-making process concerning complex issues of environmental and economic policy such as in the present case must necessarily involve appropriate investigations and studies in order to allow them to strike a fair balance between the various conflicting interests at stake" (r.o. 128).

Denkbaar is ook dat de voorgestelde eis in de praktijk vooral voor vrouwen nadelig uitwerkt, bijvoorbeeld omdat vrouwelijke referenten in de praktijk minder vaak aan de eis van zelfstandige huisvesting voldoen.⁶² Recente jurisprudentie wijst uit dat het Hof dergelijk beleid, dat ogenschijnlijk neutraal is, als discriminatoir kan bestempelen.⁶³ In dit verband is het ook nuttig om stil te staan bij een culturele factor: het is denkbaar dat er in verschillende culturen uiteenlopende samenlevingsvormen gebruikelijk zijn. Het EHRM hecht er in toenemende mate belang aan dat die verscheidenheid wordt meegewogen.⁶⁴

Vier casusposities

(a) Artikel 8 EVRM, de zelfstandige huisvestingseis en de toelating

De beoogde gezinshereniger die een zelfstandige huisvestingseis op zijn weg vindt, ondergaat een inbreuk op zijn recht op eerbiediging van *family life* en kan zich op artikel 8 EVRM beroepen. Overigens kan men ook betogen dat het hier niet zozeer om een *inbreuk* gaat als wel om een positieve verplichting die op de staat rust, namelijk om de gezinshereniger in staat te stellen van zijn gezinsleven te genieten. Dat is echter vooral een semantische discussie: uiteindelijk gaat het toch om dezelfde belangenafweging.⁶⁵

⁶² Zie in dit verband WODC *Internationale gezinsvorming begrensd* (2009), p. 140, en het evaluatierapport over invoering van de Wib (*Juridische aspecten van de Wet inburgering buitenland*, Lodder, (2009) p. 29, waar wordt geconcludeerd dat verzwaring van de eisen heeft geleid tot een grotere afname van het aantal aanvragen van een mannelijke partner bij een vrouwelijke referent dan andersom.

⁶³ EHRM, 13 nov. 2007, *D.H. t. Tsjechië* (Appl. No. 57325/00), r.o. 175-176: “a general policy or measure that has disproportionately prejudicial effects on a particular group may be considered discriminatory notwithstanding that it is not specifically aimed at that group (...) Discrimination on account of, *inter alia*, a person's ethnic origin is a form of racial discrimination. (...). no difference in treatment which is based exclusively or to a decisive extent on a person's ethnic origin is capable of being objectively justified in a contemporary democratic society built on the principles of pluralism and respect for different cultures”.

⁶⁴ EHRM, 13 nov. 2007, *D.H. t. Tsjechië* (Appl. No. 57325/00), r.o. 181: “the vulnerable position of Roma/Gypsies means that special consideration should be given to their needs and their different lifestyle both in the relevant regulatory framework and in reaching decisions in particular cases ... there could be said to be an emerging international consensus amongst the Contracting States of the Council of Europe recognising the special needs of minorities and an obligation to protect their security, identity and lifestyle, not only for the purpose of safeguarding the interests of the minorities themselves but to preserve a cultural diversity of value to the whole community”, met verwijzingen naar eerdere jurisprudentie.

⁶⁵ Zie bv. EHRM, 28 nov. 1996, *Ahmut t. Nederland* (Appl. No. 21702/93), r.o. 63.

Ook de reeds in Nederland verblijvende kinderen kunnen zich op artikel 8 EVRM beroepen indien de toelating van een van hun ouders afketst op de zelfstandige huisvestingseis. De argumenten zijn sterk vergelijkbaar met die van de beoogde gezinshereniger, maar er komt een element bij: “the best interests of the child”. Mede onder invloed van het VN-Kinderrechtenverdrag kent het EHRM in toenemende mate extra gewicht toe aan de belangen van het kind.⁶⁶

Onzekerder is of ook de ‘huwelijksmigrant’ (om die term te gebruiken voor de persoon die zich in het buitenland bevindt en voor gezinshereniging in aanmerking wil komen) zich kan beroepen op artikel 8 EVRM. In Straatsburg heeft de Nederlandse regering wel betoogd dat de betrokkene zich niet op Nederlands grondgebied bevindt en dus niet onder de Nederlandse rechtsmacht ressorteert, zodat hij/zij zich niet jegens Nederland op het EVRM kan beroepen (vergelijk artikel 1 EVRM). Het EHRM heeft tot nu toe niet expliciet een oordeel uitgesproken over dit argument.⁶⁷

Hoe zou het EHRM oordelen over de klacht dat artikel 8 EVRM is geschonden doordat de toelating van de ‘huwelijksmigrant’ afketst op de zelfstandige huisvestingseis? Eerder is al opgemerkt dat het Hof bij de toelating van vreemdelingen in de context van gezinsvorming of -hereniging een ruime *margin of appreciation* pleegt te laten aan de nationale autoriteiten. In de Nederlandse zaak *Chandra* – waarin een uit Indonesië afkomstige moeder klaagde over de weigering om haar vier kinderen toe te laten – haalde het Hof enkele standaardoverwegingen aan:

The present case concerns not only family life but also immigration, and the extent of a State’s obligation to admit to its territory relatives of settled immigrants will vary according to the particular circumstances of the persons involved and the general interest. As a matter of well-established international law and subject to its treaty obligations, a State has the right to control the entry of non-nationals into its territory. Moreover, where immigration is concerned, Article 8 cannot be considered to impose on a State a general obligation to respect immigrants’ choice of the country of their matrimonial residence and to authorise family reunion in its territory

Het Hof wees de klacht af (bij meerderheid van stemmen):

Although the Court appreciates that the applicants would now prefer to maintain and intensify their family life in the Netherlands, Article 8, as noted above, does not guarantee a right to choose the most suitable place to develop family life. Moreover, the Court is not persuaded by the applicants’ claim that they would be unable to develop this family life in Indonesia. In this connection the Court considers, firstly, that it has not been established that the mother could not go back to Indonesia to settle with her children.

⁶⁶ EHRM, 6 juli 2010, *Neulinger & Shuruk t. Zwitserland* (Appl. No. 41615/07), r.o. 134 e.v.: “The Court notes that there is currently a broad consensus – including in international law – in support of the idea that in all decisions concerning children, their best interests must be paramount”.

⁶⁷ EHRM, 1 december 2005, *Tuquabo-Tekle t. Nederland* (Appl. No. 43786/04), r.o. 26-32.

Secondly, the applicants have failed to counter the valid argument advanced by the Government to the effect that they might settle at a location in Indonesia away from the mother's ex-husband.⁶⁸

Deze uitspraak is met veel andere voorbeelden aan te vullen. Men kan er twee conclusies uit trekken. Allereerst: het Hof zal in deze context niet snel een schending van artikel 8 aannemen, óók niet indien (zoals in het geval *Chandra*) de belangen van kinderen in het geding zijn. Maar, en dat is de tweede conclusie: het Hof toetst wél de concrete omstandigheden van het geval. Hoe sterk is de band tussen de gezinsleden? Kan van de achterblijvers gevergd worden dat zij in het buitenland blijven? Is er – in de context van het hier besproken voorstel – genoeg woonruimte beschikbaar zodat de betrokkenen ook daadwerkelijk in de gelegenheid zijn zelfstandig te wonen? De constatering dat het Hof concreet toetst is van belang, omdat een harde (huisvestings)eis, die geen ruimte laat voor een concrete belangenafweging, tot individuele uitkomsten kan leiden die in Straatsburg de toets der kritiek niet kunnen doorstaan.

(b) Artikel 8 EVRM, de zelfstandige huisvestingseis en de oma die plaats moet maken

Een heel andere afweging is op zijn plaats in het geval van – bijvoorbeeld – de oma die inwoont bij de beoogde gezinshereniger maar diens woning zal moeten verlaten om hem in staat te stellen om aan het vereiste van zelfstandige huisvesting te voldoen. Zeker als sprake is van een zorg- of afhankelijkheidsrelatie, lijkt een gedwongen vertrek niet snel te verenigen met artikel 8 EVRM. Afhankelijk van de ernst van de problemen die het vertrek met zich brengt, en de mogelijkheden van alternatieve opvang, kan zelfs artikel 3 EVRM in beeld komen.

Men zou hiertegenover kunnen stellen dat de staat de oma niet *verplicht* om het huis te verlaten: het is *haar* beslissing, of die van haar zoon, om andere woonruimte te betrekken. Daar kan echter tegen worden ingebracht dat dit in theorie misschien wel waar is, maar dat die keuze dan toch is ingegeven door de legitieme wens van gezinshereniging, gecombineerd met het wettelijk vereiste van zelfstandige woonruimte. Het EVRM beschermt rechten die beogen “practical and effective” te zijn, “not rights that are theoretical or illusory”, aldus het EHRM al in 1979.⁶⁹

Uit de Straatsburgse jurisprudentie zijn geen gevallen bekend waarin het Hof heeft geoordeeld over zaken waarin het hier geschetste scenario zich voordeed.

(c) Artikel 8 EVRM en de handhaving van de zelfstandige huisvestingseis

Wil men nagaan of de eis van zelfstandige huisvesting in de praktijk niet wordt omzeild, dan zijn verschillende methodes denkbaar. Het “memo uitwerking van het instrument” noemt onder meer het scenario waarbij een daartoe aangewezen instantie nagaat of er langdurig sprake is van een zelfstandige huisvesting. Voor zover daarbij gebruik gemaakt zou worden van doorzoekingen van de woning, wordt opnieuw inbreuk gemaakt op de door artikel 8 EVRM beschermde rechten: met name de privacy en het recht op respect voor de woning.

⁶⁸ EHRM, 13 mei 2003, *Chandra t. Nederland* (Appl. No. 53102/99), ontv.beslissing.

⁶⁹ EHRM, 9 okt. 1979, *Airey t. Ierland* (Appl. No. 6289/73), r.o. 24.

Hiervoor dient een expliciete wettelijke grondslag aanwezig te zijn, terwijl uiteraard ook aan de andere eisen (noodzakelijkheid, proportionaliteit) van artikel 8 EVRM moet zijn voldaan. Ook in dit opzicht zijn uit de Straatsburgse jurisprudentie geen direct toepasselijke uitspraken bekend.

(d) Artikel 8 EVRM en sancties bij schending van de zelfstandige huisvestingseis

Het sluitstuk van de regeling waarbij een zelfstandige huisvestingseis wordt ingevoerd, zou wel eens de sanctie kunnen zijn dat een eerder verleende verblijfsvergunning wordt ingetrokken als blijkt dat de betrokkenen niet langer over zelfstandige huisvesting beschikken. Uitzetting zou dan het logische vervolg zijn. Opnieuw moet een toets aan artikel 8 EVRM plaats vinden. De uitkomst zou echter anders kunnen uitvallen dan in het hierboven beschreven scenario (a), waarin toelating wordt geweigerd. In de loop van de jaren heeft zich een uitgebreide jurisprudentie gevormd over de toelaatbaarheid van uitzettingen. De ernst van het gepleegde delict is een van de factoren waarmee het Hof rekening houdt, terwijl – zoals hierboven al werd aangegeven – “the best interests of the child” zwaar wegen.⁷⁰ Het is niet goed voorstelbaar dat het Hof de uitzetting van een aantal gezinsleden, enkel op de grond dat de hoofdbewoner niet langer voldoet aan de eis van zelfstandige huisvesting, zou aanvaarden. Een dergelijke overtreding is uiteraard van een volstrekt andere orde dan de geweldsdelicten en aan drugshandel gerelateerde misdrijven die doorgaans de aanleiding vormen voor de uitzetting van de klager.

Daarnaast moet opnieuw worden gewezen op het belang van een geïndividualiseerde toetsing. In juli 2010 verwoordde de Grote Kamer van het Hof het als volgt, in een iets afwijkende context:

138. It follows from Article 8 that a child's return cannot be ordered automatically or mechanically when the Hague Convention is applicable. The child's best interests, from a personal development perspective, will depend on a variety of individual circumstances, in particular his age and level of maturity, the presence or absence of his parents and his environment and experiences (see the UNHCR Guidelines, paragraph 52 above). For that reason, those best interests must be assessed in each individual case. That task is primarily one for the domestic authorities, which often have the benefit of direct contact with the persons concerned. To that end they enjoy a certain margin of appreciation, which remains subject, however, to a European supervision whereby the Court reviews under the Convention the decisions that those authorities have taken in the exercise of that power (...).

139. In addition, the Court must ensure that the decision-making process leading to the adoption of the impugned measures by the domestic court was fair and allowed those concerned to present their case fully (...).

⁷⁰ Zie bv. EHRM, 18 okt. 2006, *Üner t. Nederland* (Appl. No. 46410/99), r.o. 57-58.

To that end the Court must ascertain whether the domestic courts conducted an in-depth examination of the entire family situation and of a whole series of factors, in particular of a factual, emotional, psychological, material and medical nature, and made a balanced and reasonable assessment of the respective interests of each person, with a constant concern for determining what the best solution would be for the abducted child in the context of an application for his return to his country of origin (...).⁷¹

De conclusie lijkt onontkoombaar: aan niet-naleving van de eis van zelfstandige huisvesting mag niet – en zeker niet automatisch – de sanctie van uitzetting worden gekoppeld. De kans is groot dat het EHRM deze sanctie disproportioneel zou achten. Daarnaast zal er een beoordeling van geval tot geval moeten plaatsvinden, waarbij veel gewicht toekomt aan de positie van het kind.

4. Enkele conclusies

Op grond van het bestaande Nederlandse immigratierecht is inpassing van een zelfstandige huisvestingseis bij gezinshereniging of -vorming door echtgenoten of partners mogelijk. Dat is ook het geval onder de Wet modern migratiebeleid. Het is evenwel de vraag of deze eis bijdraagt aan de individuele processen van integratie en emancipatie en of de maatregel proportioneel is gezien de beperkte omvang van de vermeende problematiek⁷², de onzekerheid over het feitelijk effect van de voorgestelde maatregel, en de complexiteit van de handhaving.

Op grond van de Richtlijn verblijfsrecht van Unieburger mogen lidstaten geen huisvestingseisen aan gezinshereniging of -vorming door echtgenoten of partners stellen. De Richtlijn langdurig ingezetene biedt geen grondslag voor het stellen van een eis van zelfstandige huisvesting. Andere richtlijnen zoals de richtlijn voor onderzoekers, studenten of hooggekwalificeerde werknemers bieden geen ruimte voor het stellen van een huisvestingseis anders dan de Gezinsherenigingsrichtlijn voorschrijft. De Richtlijn Gezinshereniging laat geen ruimte voor het stellen van een zelfstandige huisvestingseis, slechts voor het stellen van een passende huisvestingseis. Lidstaten mogen geen zwaardere eisen opleggen dan op grond van de richtlijn is toegestaan, zo is ook bevestigd in het arrest *Chakroun* van het EU Hof. Op grond van de Associatieovereenkomst met Turkije mogen geen huisvestingseisen worden gesteld aan Turkse werknemers die gezinshereniging of -vorming met echtgenoot of partner beogen.

⁷¹ EHRM, 6 juli 2010, *Neulinger & Shuruk t. Zwitserland* (Appl. No. 41615/07). Zo ook *Slivenko*: “However, application of such a scheme without any possibility of taking into account the individual circumstances of persons not exempted by the domestic law from removal is in the Court's view not compatible with the requirements of that Article. In order to strike a fair balance between the competing interests of the individual and the community, the removal of a person should not be enforced where such measure is disproportionate to the legitimate aim pursued” (EHRM, 9 okt. 2003, *Slivenko t. Letland* (Appl. No. 48321/99), r.o. 122).

⁷² Zie ook het Memo “Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en draagvlak”, paragraaf 2.,

De eis van zelfstandige huisvesting maakt op verschillende manieren inbreuk op het recht op eerbiediging van gezinsleven, dat wordt beschermd door artikel 8 EVRM. Daarbij is van belang dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een ruime opvatting hanteert van het begrip "gezinsleven". Op verschillende gronden moet worden betwijfeld of het hanteren van een eis van zelfstandige huisvesting kan worden gerechtvaardigd onder artikel 8 lid 2 EVRM. Zo is het onduidelijk is of er sprake is van een *pressing social need* om de eis te hanteren, en is twijfelachtig of de maatregel een subsidiariteitstoets zou overleven. Voorts ligt het in de lijn der verwachtingen dat het EHRM zou oordelen dat artikel 8 EVRM zich tegen een sanctie verzet waarbij een eerder verleende verblijfsvergunning wordt ingetrokken als blijkt dat de betrokkenen niet langer over zelfstandige huisvesting beschikken, en uitzetting volgt.

Zowel bij beslissingen over toelating, als bij mogelijke uitzetting wegens niet langer naleven van de zelfstandige huisvestingseis vereist artikel 8 EVRM, zoals uitgelegd door het EHRM, een geïndividualiseerde toets, waarbij alle omstandigheden van het geval worden betrokken. Bij een dergelijke belangenafweging moet veel gewicht worden toegekend aan "the best interests of the child". Dezelfde eisen worden gehanteerd door het EU Hof van Justitie op grond van de artikelen 5 en 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Bijlage 4: CBS gegevens beleidsvraagstuk

Tabel 1

Personen van 18 jaar of ouder die in 2007 naar Nederland zijn gekomen met als migratiemotief gezinsmigratie, naar geslacht, werelddeel van geboorte en huishoudenssituatie

	Totaal	Europa	Afrika	Amerika	Azië	Oceanië
Totaal	16 000	8 115	2 265	2 160	3 310	150
Alleenstaande in eenpersoonshuishouden	3 630	2 255	615	325	415	25
Stel zonder kind	5 710	2 605	705	935	1 400	60
w.v. partner in stel zonder kind	5 640	2 555	700	930	1 395	60
overig lid van het huishouden	70	50	10	5	5	0
Stel met kinderen	4 715	2 190	615	655	1 205	50
w.v. kind	535	340	75	45	75	0
partner in stel met kind(eren)	3 950	1 715	510	585	1 095	50
overig lid van het huishouden	230	135	30	25	35	0
Eenouderhuishouden	805	370	175	120	140	0
w.v. kind	270	165	55	20	30	0
ouder in eenouderhuishouden	405	155	100	65	85	0
overig lid van het huishouden	130	50	20	40	25	0
Lid in overig huishouden	950	580	120	110	140	5
Lid in institutioneel huishouden	175	115	35	10	15	0
Mannen						
Totaal	5 335	3 255	920	540	575	45
Alleenstaande in eenpersoonshuishouden	1 915	1 240	340	140	175	15
Stel zonder kind	1 415	820	225	210	145	15
w.v. partner in stel zonder kind	1 385	795	220	210	145	15
overig lid van het huishouden	30	20	5	0	0	0
Stel met kinderen	1 240	710	215	125	180	10
w.v. kind	385	280	45	20	40	0
partner in stel met kind(eren)	750	365	150	100	125	10
overig lid van het huishouden	105	65	20	5	15	0
Eenouderhuishouden	290	175	55	30	30	0
w.v. kind	205	140	35	10	15	0
ouder in eenouderhuishouden	15	10	5	0	5	0
overig lid van het huishouden	70	25	15	20	10	0
Lid in overig huishouden	355	235	60	25	30	5
Lid in institutioneel huishouden	115	75	25	5	10	0
Vrouwen						
Totaal	10 665	4 860	1 345	1 620	2 735	100
Alleenstaande in eenpersoonshuishouden	1 715	1 015	275	180	235	10
Stel zonder kind	4 295	1 785	485	725	1 250	45
w.v. partner in stel zonder kind	4 255	1 760	480	720	1 250	45
overig lid van het huishouden	40	25	5	5	5	0
Stel met kinderen	3 475	1 480	400	525	1 025	45
w.v. kind	145	60	30	20	35	0
partner in stel met kind(eren)	3 205	1 350	360	485	965	45
overig lid van het huishouden	125	70	10	20	25	0
Eenouderhuishouden	515	195	120	90	110	0
w.v. kind	65	25	20	10	15	0
ouder in eenouderhuishouden	390	145	100	65	80	0
overig lid van het huishouden	60	25	5	20	15	0
Lid in overig huishouden	600	345	60	85	105	5
Lid in institutioneel huishouden	60	35	10	5	5	0

Nbten:

1. Aantallen zijn afgerond op vijftallen

Bron: CBS

Tabel 2
 Percen van 18 jaar of ouder die in 2007 naar Nederland zijn gekomen met als belangrijkste reden: naar partner, geboorteland of huwelijkstraditie

	Europa		Afrika		Amerika		Azië		Oceanië		Overig Azië		Overig		Overig								
	EU	Mediterr.	Noord-Afrika		Midden-Amerika		Zuid-Amerika		Midden-Oosten		Iran	Indië	China	Indië		Pakistan	Algerië						
			w.o.	Turkije	w.o.	Marokko	w.o.	Somalië	w.o.	Suriname								w.o.	Indië	w.o.	China	w.o.	Indië
Totaal	10 000	5 945	2 185	1 175	890	790	1 275	300	800	100	1 230	475	800	465	365	155	1 845	400	510	130	130	150	
Afkomstland in Europeesch gebied	3 820	1 825	330	175	180	140	420	120	75	25	220	85	105	155	105	25	155	30	30	30	20	15	25
Stel zonder lid	1 710	1 820	835	480	410	305	265	36	365	65	500	160	420	180	85	70	795	185	200	50	60	60	45
w.v. partner in eel zonder lid	5 940	1 595	985	510	480	325	255	25	385	58	495	155	420	180	85	70	795	185	200	50	60	60	45
Stel met kinderen	4 715	1 525	690	330	290	200	300	30	285	35	300	115	225	215	125	35	765	190	190	55	40	50	30
w.v. lid	535	295	50	30	45	45	25	0	15	5	25	15	15	25	20	5	35	15	0	5	5	0	0
Stel met kinderen	3 950	1 190	655	295	220	150	290	25	270	30	290	85	205	180	95	30	710	190	190	45	35	50	30
w.v. lid	805	270	85	40	35	30	140	40	5	10	105	75	30	60	40	10	5	5	0	0	0	0	0
Stel met kinderen	425	105	50	20	15	10	90	30	5	10	55	25	15	25	30	5	30	10	0	0	0	0	0
Lid in eelgebied	600	485	85	35	40	30	25	25	0	5	35	20	10	5	0	0	10	10	0	0	0	0	0
Lid in instellingsgebied	115	90	25	15	25	25	10	5	0	0	60	55	15	55	30	10	70	25	20	5	5	5	5
Binnen																							
Totaal	5 325	2 480	765	600	475	350	445	115	200	35	305	145	95	210	115	40	270	85	65	40	15	45	45
Afkomstland in Europeesch gebied	1 915	1 050	195	145	140	105	200	75	30	10	100	45	25	90	60	15	60	10	20	10	5	15	15
Stel zonder lid	1 415	495	300	170	145	100	80	5	95	15	100	35	30	30	10	10	85	25	30	10	5	15	15
w.v. partner in eel zonder lid	1 395	470	325	205	140	100	80	5	95	15	100	35	30	30	10	10	85	25	30	10	5	15	15
Stel met kinderen	30	15	5	5	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
w.v. lid	1 240	515	195	125	130	85	85	5	95	10	95	30	30	30	10	10	85	40	15	15	5	10	10
Stel met kinderen	365	250	25	20	30	30	10	0	10	5	10	5	5	10	5	5	15	5	5	0	5	5	5
w.v. lid	750	220	145	100	80	40	70	5	55	5	40	20	15	35	10	5	15	10	10	0	0	0	0
Stel met kinderen	105	45	20	20	15	15	5	0	0	0	5	0	5	5	5	0	5	5	0	0	0	0	0
Erveningsgebied	290	135	35	25	20	20	40	10	0	0	30	20	5	10	5	5	15	10	0	0	0	0	0
w.v. lid	205	120	20	10	15	15	20	10	0	0	10	10	5	10	5	5	5	0	0	0	0	0	0
Stel met kinderen	15	5	5	5	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0
Lid in eelgebied	70	15	10	5	5	5	10	0	0	0	15	10	5	15	10	5	10	5	0	0	0	0	0
Lid in instellingsgebied	115	90	25	15	20	20	10	5	0	0	55	55	15	55	30	10	70	25	20	5	5	5	5
Buiten																							
Totaal	10 685	3 485	1 270	625	615	410	830	185	600	95	925	330	705	455	245	115	1 575	315	445	95	110	100	100
Afkomstland in Europeesch gebied	1 715	875	140	30	45	35	230	95	45	15	120	45	80	65	40	15	95	20	15	5	10	10	10
Stel zonder lid	4 295	1 140	645	300	270	205	275	20	260	35	400	125	390	150	55	60	710	145	230	40	60	45	45
w.v. partner in eel zonder lid	4 255	1 120	640	300	265	200	275	20	260	35	395	120	390	150	55	60	710	145	230	40	60	45	45
Stel met kinderen	40	20	5	5	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
w.v. lid	3 475	1 020	480	195	165	115	235	25	225	25	275	95	185	160	95	25	665	115	175	40	35	45	45
Stel met kinderen	140	40	20	15	15	15	0	0	5	0	15	10	5	10	10	5	20	10	0	0	0	0	0
w.v. lid	3 295	940	410	185	140	90	220	20	215	25	250	75	185	140	85	25	635	100	175	35	30	45	45
Stel met kinderen	125	40	30	15	10	10	0	0	5	0	10	5	5	5	5	0	15	5	0	0	0	0	0
Erveningsgebied	515	135	60	20	20	15	100	30	5	10	75	50	25	45	35	5	35	15	0	0	0	0	0
w.v. lid	45	20	5	5	0	0	15	5	0	5	5	5	0	10	5	0	30	10	0	0	0	0	0
Stel met kinderen	360	100	45	15	15	10	85	30	5	10	55	35	15	35	30	5	30	10	0	0	0	0	0
Lid in eelgebied	60	20	5	5	0	0	0	0	0	5	15	10	5	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0
Lid in instellingsgebied	60	265	80	15	15	10	45	15	10	5	35	20	10	35	20	10	55	20	20	0	0	0	0

Naar bron: CBS, ISTAT, Eurostat, etc.
 Bron: CBS

Begrippen

Immigratie - Vestiging van personen vanuit het buitenland in Nederland. In het huidige onderzoek betreft dit immigratie van niet-Nederlanders.

Gezinsmigratie - Gezinsmigratie bestaat uit gezinshereniging, meemigrerende gezinsleden en gezinsvorming. Onder gezinshereniging wordt de vestiging in Nederland verstaan van personen uit gezinnen die al vóór de immigratie bestonden, waarbij één of meer gezinsleden bij gezinsleden gaan wonen die eerder naar Nederland zijn gekomen. Gezinsvorming betreft de vestiging in Nederland van personen die hier komen om te trouwen, een partnerschap af te sluiten, of te gaan samenwonen met een al in Nederland wonende partner, met wie betrokkene nooit eerder heeft samengewoond.

Geboorteland - Het land waar een persoon geboren is.

Nationaliteit - Het wettelijk onderdaan zijn van een bepaalde staat (staatsburgerschap).

Huishouden (particulier) - Eén of meer personen die samen een woonruimte bewonen en zichzelf daar niet-bedrijfsmatig voorzien in de dagelijkse levensbehoeften.

Institutioneel huishouden - Eén of meer personen die samen een woonruimte bewonen en daar bedrijfsmatig worden voorzien in dagelijkse levensbehoeften. Ook de huisvesting vindt bedrijfsmatig plaats.

Landcode - Geboorteland onderverdeeld naar werelddeel, regio & land, zie bijlage

Afkortingen

GBA - Gemeentelijke Basisadministratie

IND - Immigratie- en Naturalisatiedienst

INDIS - Immigratie- en Naturalisatiedienst informatiesysteem

CBS - Centraal Bureau voor de Statistiek

CvB-CBS - Centrum voor Beleidsstatistiek van het CBS

Bijlage 5: Geraadpleegde documenten

Europese wet- en regelgeving

- Europees verdrag van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
- Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie,
- Richtlijn 2003/86/EG van de Europese Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging
- Richtlijn 2004/38/EG van de Europese Raad van 29 april 2004 inzake het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden
- Richtlijn 2003/109/EG van de Europese Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen
- Associatieverdrag Europese Economische Gemeenschap en Turkije van 12 september 1963,
- Besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685). A
- Aanvullend protocol, van 23 november 1970 te Brussel ondertekend en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1; hierna: aanvullend protocol),
- Besluit nr. 1/80, op 19 september 1980 vastgesteld door de door de associatieovereenkomst ingestelde associatieraad,

Nederlandse wet- en regelgeving en aanverwante documentatie

- Vreemdelingenwet 2000
- Uitvoeringsbesluit arbeid vreemdelingen, artikel 34
- Circulaire van de Minister-President van 18 november 1992.
- Vreemdelingencirculaire, laatst gewijzigd november 1999
- Kamerstukken II, 2009-2010, 32 175, nr. 1 Brief betreffende de Kabinetsaanpak huwelijks- en gezinsmigratie
- Kamerstukken II, 2009/10, 32 175, nr. 2 Brief betreffende de Kabinetsaanpak huwelijks- en gezinsmigratie
- Kamerstukken 2009-2010, 32 052, nr. 2 *Wetvoorstel Modern Migratiebeleid*
- Kamerstukken 2005-2006, 27 831 nr 15 Kabinetsnotitie *Kaderstellende visie op toezicht (2005*
- Wet arbeid vreemdelingen

Duitse wet- en regelgeving

- Aufenthaltsgesetz, *Paragraphen* (artikelen/secties) 2 en 29

Overige publicaties en documentatie

- Oum'Hamed, F., (2009) *De uitverkorene*, Amsterdam: Artemis en Co
- Cigdem, H, (2008) *De importbruid*, Amsterdam: Arbeiderspers
- Wolf, J. e.a. (2006) *Maat en baat van de vrouwenopvang, Onderzoek naar vraag en aanbod*, Amsterdam: SWP Uitgevers
- Yerden, I. (2008) *Families onder druk. Huiselijk geweld in Turkse en Marokkaanse gezinnen*, Amsterdam: Van Gennip
- Programma van eisen onderzoek invoering zelfstandige huisvestingseis, Ministerie van VROM, portefeuille Wonen, wijken en integratie, 17 maart 2010

Bijlage 6: Lijst van respondenten

<i>Naam</i>	<i>Organisatie</i>
Mevr. L. Arts	VROM-Inspectie
Dhr. A. Azdural	Inspraak Orgaan Turken
Dhr. E. Beerens	VROM-Inspectie
Dhr. G. de Bock	Gemeente Den Haag
Dhr. P. Elsinga	Ministerie van VROM
Dhr. M. Harchaoui	Forum
Dhr. R. Hekking	Gemeente Den Haag
Dhr. B. van Hoorn	IND
Dhr. M. Kappenburg	IND
Dhr. M. Kuijer	Ministerie van Justitie
Dhr. G. Langenbarg	VROM-Inspectie
Mevr. J. van der Lingen	Gemeente Rotterdam
Mevr. V. Monfils	Ministerie van SZW
Mevr. H. van Opheusden	Gemeente Utrecht
Mevr. K. Ouchan	Samenwerkingsverband Marokkaanse Nederlanders
Dhr. J. Raukema	Ministerie van Justitie
Dhr. H. van Smirren	IND
Dhr. H. van Zuthem	Inspraak Orgaan Turken

Bijlage 7: Leden begeleidingscommissie

Dhr. T van de Vossenber	Ministerie van BZK (voorheen VROM)
Mevr. S. Hafidi	Ministerie van BZK (voorheen VROM)
Mevr. E. Bleeker	Ministerie van BZK (voorheen Justitie)
Mevr. M. Carstens	Ministerie van BZK (voorheen Justitie), IND