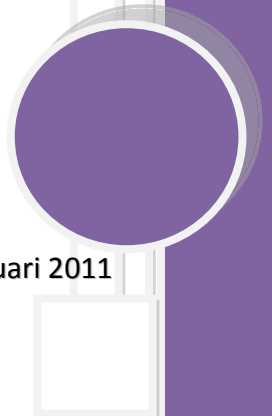


# Hoogte van de huidige leges onredelijk en onrechtmatig?

‘Onderzoek naar de hoogte van de huidige legesbedragen voor  
verblijfsvergunningen: in hoeverre verhouden deze zich tot wet- en  
regelgeving’

Hanane Hafti  
Studentnummer: 2007531  
Juridische Hogeschool Avans – Fontys te Tilburg

Breda, januari 2011



'Onderzoek naar de hoogte van de huidige legesbedragen voor  
verblijfsvergunningen: in hoeverre verhouden deze zich tot wet- en  
regelgeving'

In opdracht van:

Juridische Hogeschool Avans – Fontys  
Meerkoldreef 6  
5042 PN Tilburg

Samenwerkingsverband Marokkaanse  
Nederlanders  
Maliebaan 13  
3508 SG Utrecht

Stagementor: de heer L. Euser  
Eerste stagedocente: mevrouw M.J. van den Haspel  
Tweede stagedocente: mevrouw E. Koene

*Afstudeerperiode: 3 september 2010 -24 januari 2011*

Uitgevoerd door:  
Hanane Hafti  
Studentnummer: 2007531

Breda, 10 januari 2011

## Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie die geschreven is ter afsluiting van de opleiding HBO - Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys. Deze scriptie is geschreven in opdracht van het Samenwerkingsverband Marokkaanse Nederlanders (hierna: SMN) gedurende de afstudeerperiode van september 2010 tot en met januari 2011. Vanuit het SMN is mij een concrete vraag gesteld, namelijk in hoeverre de hoogte van de huidige leges voor een aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning in overeenstemming is met nationale, Europese en internationale wet- en regelgeving.

Aan de hand van de onderzoeksbevindingen breng ik advies uit in de vorm van aanbevelingen. Aangezien de hoogte van de huidige leges voor een reguliere verblijfsvergunning niet alleen betrekking heeft op Marokkaanse vreemdelingen, kunnen de onderzoeksresultaten ook relevant zijn voor andere organisaties die opkomen voor de belangen van vreemdelingen die ook te maken krijgen met de (hoge) legesbedragen. Met mijn onderzoek hoop ik meer duidelijkheid te kunnen verschaffen over hoe de hoogte van de huidige leges zich verhoudt tot wet- en regelgeving.

Er zijn verschillende personen behulpzaam geweest bij de totstandkoming van deze scriptie. Graag wil ik van deze gelegenheid gebruik maken om het SMN te bedanken voor de mogelijkheid die zij mij hebben geboden om een afstudeeropdracht uit te voeren. Ik wil met name de heer Euser bedanken voor de goede begeleiding tijdens de afstudeerperiode en de grote betrokkenheid bij het onderzoek. Hij nam gedurende deze periode de tijd om mijn scriptie van commentaar te voorzien.

Verder wil ik alle respondenten bedanken voor hun medewerking aan de interviews. Ook wil ik de sociaal raadslieden en de advocaten die mij informatie ter beschikking hebben gesteld, bedanken voor hun aandeel aan het onderzoek.

Daarnaast wil ik vanuit de Juridische Hogeschool mevrouw Van den Haspel bedanken voor haar goede begeleiding tijdens de afstudeerperiode en de opbouwende feedback op de ingeleverde stukken. Tevens wil ik mevrouw Koene bedanken voor haar rol als tweede afstudeerdocente. Ten slotte wil ik alle personen uit mijn privé-omgeving bedanken die mij hebben voorzien van op- en aanmerkingen op mijn scriptie.

Ik wens u veel leesplezier bij het lezen van deze scriptie.

Breda, januari 2011

Hanane Hafti

# Inhoudsopgave

Samenvatting

Lijst van gebruikte afkortingen/ verklarende woordenlijst

|           |                                                                                                      |         |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| <b>1.</b> | <b>Inleiding</b>                                                                                     |         |
| 1.1       | Aanleiding van het onderzoek                                                                         | blz. 7  |
| 1.2       | Doelstelling                                                                                         | blz. 7  |
| 1.3       | Centrale vraagstelling                                                                               | blz. 7  |
| 1.4       | Beoogde doelgroep                                                                                    | blz. 8  |
| 1.5       | Methode van onderzoek en verantwoording                                                              | blz. 8  |
| 1.6       | Leeswijzer                                                                                           | blz. 8  |
| <b>2.</b> | <b>Het Nederlandse legesstelsel</b>                                                                  |         |
| 2.1       | Het begrip leges                                                                                     | blz. 9  |
| 2.1.1     | Leges in het kader van de Vreemdelingenwet 2000                                                      | blz. 9  |
| 2.1.2     | Wetsgeschiedenis ontstaan legesvereiste verblijfsvergunning                                          | blz. 11 |
| 2.2       | Achtergrond van de legesverhogingen                                                                  | blz. 13 |
| 2.2.1     | Politieke ontwikkelingen                                                                             | blz. 14 |
| 2.3       | Ontwikkelingen van legestarieven van reguliere verblijfsvergunningen                                 | blz. 15 |
| 2.3.1     | Eerste wijziging legestarieven 2002                                                                  | blz. 15 |
| 2.3.2     | Tweede wijziging legestarieven 2003                                                                  | blz. 16 |
| 2.3.3     | Derde wijziging legestarieven 2005                                                                   | blz. 16 |
| 2.3.4     | Recente wijzigingen legestarieven en huidige legestarieven                                           | blz. 17 |
| 2.4       | Laag legestarief of vrijstelling                                                                     | blz. 18 |
| 2.4.1     | Vrijstelling legesverplichting artikel 8 EVRM                                                        | blz. 19 |
| 2.4.2     | Cumulatie van leges en gezinstarief                                                                  | blz. 19 |
| 2.5       | Komende wijzigingen                                                                                  | blz. 20 |
| <b>3.</b> | <b>De gevolgen van de hoogte van de leges</b>                                                        |         |
| 3.1       | Benadeelden van de legesverhogingen                                                                  | blz. 21 |
| 3.2       | Gevolgen van het niet voldoen aan het legesvereiste                                                  | blz. 22 |
| 3.3       | Verlening bijzondere bijstand voor de leges                                                          | blz. 23 |
| 3.3.1     | Bijzondere bijstand                                                                                  | blz. 23 |
| 3.3.2     | Gemeenten verlenen bijzondere bijstand voor de leges                                                 | blz. 24 |
| 3.4       | Nadelige consequenties van de huidige legesbedragen in de praktijk                                   | blz. 24 |
| 3.4.1     | Het lenen en/of sparen voor de leges                                                                 | blz. 25 |
| 3.4.2     | Financiële ondersteuning van hulpverleningsinstanties                                                | blz. 27 |
| 3.4.3     | Uitstellen of afzien van gezinshereniging of –vorming                                                | blz. 27 |
| 3.4.4     | Verblijfsgat en illegaliteit                                                                         | blz. 28 |
| 3.4.5     | Buitenlandse studenten                                                                               | blz. 29 |
| 3.5       | Legestarieven belemmerende werking voor immigratie?                                                  | blz. 30 |
| <b>4.</b> | <b>Toetsing van de hoogte van de huidige legesbedragen aan wet- en regelgeving en jurisprudentie</b> |         |
| 4.1       | Toetsing aan Nederlandse wet- en regelgeving                                                         | blz. 31 |
| 4.1.1     | Grondwet: wettelijke basis voor legesheffing                                                         | blz. 31 |
| 4.1.2     | Vreemdelingenwet 2000                                                                                | blz. 31 |
| 4.2       | Toetsing aan Europese en internationale bepalingen                                                   | blz. 32 |
| 4.2.1     | Het recht op familie- en gezinsleven                                                                 | blz. 32 |
| 4.2.2     | Discriminatieverbod                                                                                  | blz. 35 |

|           |                                                          |         |
|-----------|----------------------------------------------------------|---------|
| 4.2.3     | Europees Sociaal Handvest                                | blz. 36 |
| 4.2.4     | Associatierecht EEG-Turkije: standstillbepalingen        | blz. 36 |
| 4.2.5     | Richtlijn inzake gezinshereniging derdelanders           | blz. 37 |
| 4.2.6     | Richtlijn inzake langdurig ingezetenen derdelanders      | blz. 39 |
| 4.2.7     | Richtlijn vrij verkeer en verblijf gemeenschapsonderdaan | blz. 41 |
| 4.3       | Jurisprudentie                                           | blz. 41 |
| 4.3.1     | Nationale jurisprudentie                                 | blz. 41 |
| 4.3.2     | Europese jurisprudentie                                  | blz. 42 |
| <b>5.</b> | <b>Rechtsbescherming</b>                                 |         |
| 5.1       | Juridische middelen om tegen de leges op te komen        | blz. 44 |
| 5.1.1     | Bestuursrechterlijke procedure                           | blz. 45 |
| 5.1.2     | Civielrechtelijke procedure                              | blz. 46 |
| 5.1.3     | Procedure EHRM en HvJ EU                                 | blz. 47 |
| 5.2       | Civiele procedure Werkgroep tegen de Legesverhogingen    | blz. 49 |
| 5.3       | Beoordeling openstaande juridische middelen              | blz. 50 |
| 5.3.1     | Beoordeling bestuursrechterlijke procedure               | blz. 50 |
| 5.3.2     | Beoordeling civielrechtelijke procedure                  | blz. 50 |
| 5.3.3     | Beoordeling EHRM en HvJ EU                               | blz. 51 |
| <b>6.</b> | <b>Conclusie en aanbevelingen</b>                        | blz. 53 |
| <b>7.</b> | <b>Evaluatie</b>                                         | blz. 56 |
|           | Literatuurlijst/ bronvermelding                          | blz. 57 |
|           | <b>Bijlagen</b>                                          |         |
| I.        | Overzicht ontwikkeling van de legestartieven 2002-2010   |         |
| II.       | Samenvatting interviews                                  |         |
| III.      | Verslag gesprek sociaal raadslieden                      |         |
| IV.       | Verslag gesprek advocaat                                 |         |
| V.        | Praktijkvoorbeelden van personen uit het werkveld        |         |
| VI.       | Voorbeeld beschikking buitenbehandelingstelling          |         |
| VII.      | E-mail IND betreffende cijfers onderzoek                 |         |

## Samenvatting

Sinds 2002 zijn de leges voor een aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning sterk aan verandering onderhevig geweest. Zo zijn de legestarieven in 2002, 2003, 2005, 2009 en 2010 verhoogd. Naast het verhogen van de leges, zijn ook sinds 2002 legestarieven geïntroduceerd voor de afdoening van aanvragen die voorheen kosteloos waren. Vreemdelingen van buiten de Europese Unie worden getroffen door deze legesverhogingen. Als gevolg van de verhogingen dient deze groep aanzienlijke hoge leges te betalen voor een aanvraag tot verlening, wijziging en verlenging van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd dan wel onbepaalde tijd. Het SMN is door verschillende personen uit hun achterban benaderd met klachten over de huidige legesbedragen, waarbij deze in enkele gevallen tot schrijnende situaties hebben geleid. Het SMN vraagt zich daarom af in hoeverre de hoogte van de huidige legesbedragen zich verhoudt tot wet- en regelgeving.

De doelstelling van dit onderzoek is om op 10 januari 2011 een adviesrapport te overhandigen aan de heer Euser, waarnemend directeur SMN, waarin antwoord wordt gegeven op de vraag in hoeverre de hoogte van de huidige legesbedragen voor de aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning in overeenstemming is met de nationale, Europese en internationale wet- en regelgeving en welke juridische mogelijkheden (nog) voor het SMN en gedupeerden openstaan om tegen de legesverhoging op te komen. Aan de hand van het advies wil het SMN de beschikbare juridische middelen benutten om op te komen tegen de huidige legesbedragen.

Uit de onderzoeksbevindingen is naar voren gekomen dat de hoogte van de huidige legesbedragen in overeenstemming is met de nationale wet- en regelgeving. De hoogte van de huidige leges kan echter in bepaalde individuele gevallen op gespannen voet staan met artikel 8 EVRM en het doel van de Richtlijn gezinshereniging derdelanders. Uit het onderzoek is gebleken dat de vrijstelling van de leges op grond van artikel 8 EVRM niet de meeste waarborg biedt aangezien de voorwaarden als een hoog drempel ervaren kunnen worden. Verder is gebleken dat de meeste problemen met betrekking tot de hoogte van de leges zich voordoen bij een aanvraag in het kader van gezinshereniging of –vorming omdat daar de leges het hoogst zijn. Op basis van de onderzoeksresultaten kan betwijfeld worden of de hoogte van de huidige leges in overeenstemming is met het doel van de Gezinsherenigingsrichtlijn en het nuttig effect daarvan. Verder is uit het onderzoek gebleken dat, gezien de hoogte van de leges voor een aanvraag tot verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf niet wordt voldaan aan de verplichting om een persoon alle medewerking te bieden bij het verkrijgen van een visum. Aan het SMN en gedupeerden wordt geadviseerd om een klacht in te dienen bij de Europese Commissie. De klacht kan inhouden dat de hoogte van de leges voor een aanvraag in het kader van gezinshereniging in bepaalde individuele gevallen een belemmering kan vormen voor het recht op toelating en uitoefening van gezinshereniging. Bij het indienen van de klacht is het raadzaam om gebruik te maken van de bevindingen uit dit onderzoek omtrent de belemmerende werking die de hoogte van de leges kunnen hebben. Ondanks dat het SMN geen mogelijkheid heeft om middels het bestuursrecht en het civiele recht op te komen tegen de leges, wordt het SMN geadviseerd om het belang van Marokkaanse vreemdelingen te behartigen door de vreemdeling te voorzien van alle juridische bezwaren en argumenten tegen de hoogte van de leges die bruikbaar zijn in de individuele aangespannen procedure. Het SMN wordt tevens geadviseerd om de gevolgen die de huidige legesbedragen kunnen hebben voor personen van buiten de Europese Unie, in kaart te brengen en deze onder de aandacht te brengen van de politiek. Een andere aanbeveling aan gedupeerden is om in de individuele procedures de nationale rechter aan te moedigen om een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie over de (on)toelaatbaarheid van de hoogte van de leges voor een aanvraag in het kader van gezinshereniging met het doel van de Gezinsherenigingsrichtlijn en het nuttig effect daarvan. Aangezien personen niet altijd goed op de hoogte zijn van hun rechten, wordt het SMN geadviseerd om voorlichting en informatie te geven aan personen uit hun achterban.

## Lijst van gebruikte afkortingen/ verklarende woordenlijst

|                       |                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ABRvS                 | Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State                                                                                                                                                                                |
| ACVZ                  | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken                                                                                                                                                                                           |
| a.v.v                 | algemene verbindend voorschrift                                                                                                                                                                                                   |
| Awb                   | Algemene wet bestuursrecht                                                                                                                                                                                                        |
| Bezwaar               | Een voorziening tegen een besluit vragen bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen <sup>1</sup>                                                                                                                        |
| Beroep                | Een rechtsmiddel dat een belanghebbende kan instellen tegen de beslissing van een bestuursorgaan. In de meeste gevallen dient eerst bezwaar te worden ingesteld voordat beroep bij de rechter kan worden ingesteld                |
| Beschikking           | Een besluit van de overheid dat gericht is op een individu in een concreet geval. Hieronder valt ook de afwijzing van een aanvraag                                                                                                |
| B&W                   | burgemeester en wethouders                                                                                                                                                                                                        |
| BW                    | Burgerlijk Wetboek                                                                                                                                                                                                                |
| CJIB                  | Centraal Justitiële Incasso Bureau                                                                                                                                                                                                |
| CRvB                  | Centrale Raad van Beroep                                                                                                                                                                                                          |
| c.q.                  | casu quo (of/ danwel)                                                                                                                                                                                                             |
| Derdelander           | Een persoon die afkomstig is uit een land buiten de Europese Unie                                                                                                                                                                 |
| EEG                   | Europese Economische Gemeenschap                                                                                                                                                                                                  |
| EER                   | Europese Economische Ruimte                                                                                                                                                                                                       |
| EHRM                  | Europese Hof voor de rechten van de mens                                                                                                                                                                                          |
| EG                    | Europese Gemeenschap                                                                                                                                                                                                              |
| ESH                   | Europees Sociaal Handvest                                                                                                                                                                                                         |
| EU                    | Europese Unie                                                                                                                                                                                                                     |
| Europa-route          | Gemeenschapsonderdanen die gebruik maken van hun gemeenschapsrecht en via een ander EU- land zijn of haar partner in het kader van gezinshereniging of –vorming naar de EU haalt, om zo de nationale strengere regels te omzeilen |
| EVRM                  | Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden                                                                                                                                          |
| Gemeenschapsonderdaan | Een persoon die onderdaan is van een staat die partij is die partij is van het Verdrag tot oprichting van Europese Gemeenschap of van de EER of een onderdaan is van de Zwitserse Bondstaat <sup>2</sup>                          |
| Gemeenschapsrecht     | Het recht van de Europese Unie, waaronder verdragen, richtlijnen en jurisprudentie vallen die werking hebben binnen de Europese Unie                                                                                              |
| Gezinshereniging      | Gezinsverband bestond voor de komst van de hoofdpersoon in een lidstaat.                                                                                                                                                          |
| Gezinsvorming         | Gezinsverband is tot stand gekomen nadat de echtgenoot, geregistreerd partner of niet-geregistreerd partner hoofdverblijf in een lidstaat had <sup>3</sup>                                                                        |
| Hardheidsclausule     | Een wettelijke bepaling waarin de mogelijkheid is opgenomen om in bijzondere omstandigheden af te wijken van de wettelijke regels ten gunste van de betrokkene                                                                    |

<sup>1</sup> Artikel 1:5 Awb.

<sup>2</sup> Artikel 1e Vw2000.

<sup>3</sup> Artikel 1.1 sub r Vb2000.

|                           |                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| HvJ EU                    | Hof van Justitie van de Europese Unie                                                                                                                                                                                                                 |
| IND                       | Immigratie- en Naturalisatiedienst                                                                                                                                                                                                                    |
| Inbreukprocedure          | (oftewel infractieprocedure)<br>Een procedure die door de Europese Commissie bij het HvJ EU wordt gestart nadat de Commissie naar aanleiding van het onderzoek tot een oordeel is gekomen dat de lidstaat in strijd handelt met het gemeenschapsrecht |
| IVBPR                     | Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten                                                                                                                                                                                      |
| Lex specialis             | Bijzondere wetgeving die voorrang heeft boven de algemene wetgeving <sup>4</sup>                                                                                                                                                                      |
| mvv                       | machtiging tot voorlopig verblijf                                                                                                                                                                                                                     |
| MvT                       | memorie van toelichting                                                                                                                                                                                                                               |
| Niet-ontvankelijk         | Het niet vatbaar zijn voor berechting                                                                                                                                                                                                                 |
| Omgekeerde discriminatie  | Voor gemeenschapsonderdanen die gebruik maken van het gemeenschapsrecht in een ander lidstaat gelden gunstigere regels dan voor nationale onderdanen                                                                                                  |
| Onherroepelijk            | De zaak is helemaal afgedaan. Er kunnen geen rechtsmiddelen, zoals hoger beroep of cassatie, worden ingesteld.                                                                                                                                        |
| PvdA                      | Partij van de Arbeid                                                                                                                                                                                                                                  |
| Referent                  | Een persoon of een organisatie die de vreemdeling in Nederland uitnodigt en ontvangt en helpt bij het indienen van een aanvraag voor een verblijfsvergunning <sup>5</sup>                                                                             |
| Restitutieverzoek         | Een verzoek waarin terugbetaling van het geldbedrag (leges) wordt verzocht                                                                                                                                                                            |
| SMN                       | Samenwerkingsverband van Marokkaanse Nederlanders                                                                                                                                                                                                     |
| SP                        | Socialistische partij                                                                                                                                                                                                                                 |
| Stb.                      | Staatsblad                                                                                                                                                                                                                                            |
| Stcrt.                    | Staatscourant                                                                                                                                                                                                                                         |
| Territorialiteitsbeginsel | Het recht is van toepassing op personen die zich op een bepaald grondgebied bevinden <sup>6</sup>                                                                                                                                                     |
| Terugwerkende kracht      | Een besluit of een wet werkt terug tot op het moment van de inwerkingtreding of de ingangsdatum van het besluit of de wet.                                                                                                                            |
| Vc2000                    | Vreemdelingencirculaire 2000                                                                                                                                                                                                                          |
| VEU                       | Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie                                                                                                                                                                                                   |
| Vb2000                    | Vreemdelingenbesluit 2000                                                                                                                                                                                                                             |
| Vc2000                    | Vreemdelingencirculaire                                                                                                                                                                                                                               |
| Vv2000                    | Voorschrift Vreemdelingen 2000                                                                                                                                                                                                                        |
| Vw1965                    | Vreemdelingenwet 1965                                                                                                                                                                                                                                 |
| Vw2000                    | Vreemdelingenwet 2000                                                                                                                                                                                                                                 |
| WODC                      | Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum                                                                                                                                                                                                    |
| WW                        | Werkloosheidwet                                                                                                                                                                                                                                       |
| WWB                       | Wet Werk en Bijstand                                                                                                                                                                                                                                  |

Waar in dit onderzoeksrapport hij of hem staat, kan ook zij of haar gelezen worden.

<sup>4</sup> <www.encyclo.nl>, d.d. 3 januari 2011.

<sup>5</sup> <www.ind.nl> Lastige begrippen, d.d. 3 januari 2011.

<sup>6</sup> <juridischewoorden.nl> d.d. 3 januari 2011.

## 1. Inleiding

*“Het fenomeen leges wordt niet gerekend tot de meest sexy onderwerpen van het migratierecht en leidt dan ook over het algemeen tot weinig opwinding. Ten onrechte, omdat Nederland onder meer op dit terrein niet alleen de randen van het juridisch mogelijke opzoekt, maar deze ook overschrijdt”.<sup>7</sup>*

Zo luidde de ondertitel van een artikel van advocaat Schaap dat in het Asiel & Migrantenrecht verscheen. Sinds de eerste legesverhoging in 2002 ligt de hoogte van de leges onder vuur. Of de hoogte van de huidige leges inderdaad niet strookt met bepaalde wetsbepalingen of verdragsbepalingen zoals de heer Schaap stelt, zal gedurende dit onderzoek moeten blijken.

### 1.1 Aanleiding van het onderzoek

Ieder jaar krijgt een aanzienlijke groep vreemdelingen een reguliere verblijfsvergunning wegens het volgen van een studie, het verrichten van arbeid en het herenigen of vormen van een gezin. De aanleiding van dit onderzoek is dat de leges die verschuldigd zijn voor een aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning om zich in Nederland te vestigen of te verblijven meermalen zijn verhoogd. Veel vreemdelingen worden getroffen door deze legesverhoging en met name vreemdelingen van buiten de Europese Unie (hierna: EU) (de zogeheten derdelanders). Het gaat met name om derdelanders die in bezit zijn van een verblijfsvergunning dan wel een verblijfsvergunning aanvragen voor zichzelf of voor een ander. De legesverhogingen van de afgelopen jaren hebben als gevolg dat derdelanders voor hun verblijfsvergunning aanzienlijke hogere legesbedragen zijn verschuldigd dan EU-burgers.

De afstudeerorganisatie, het Samenwerkingsverband van Marokkaanse Nederlanders (SMN), die opkomt voor de belangen van Marokkaanse Nederlanders is door verschillende personen uit de Marokkaanse gemeenschap benaderd met klachten over de hoogte van de huidige legesbedragen. Om de belangen van de Marokkanen in Nederland zo goed mogelijk te behartigen, wil het SMN weten hoe de hoogte van de huidige leges zich verhoudt tot de wet- en regelgeving. Daarnaast vraagt het SMN zich af welke gevolgen de legesverhoging met zich brengt voor derdelanders.

### 1.2 Doelstelling

Het doel van deze scriptie is om op 10 januari 2011 een adviesrapport te overhandigen aan de heer Euser, waarnemend directeur SMN, waarin antwoord wordt gegeven op de vraag in hoeverre de hoogte van de huidige legesbedragen voor het aanvragen van een reguliere verblijfsvergunning in overeenstemming is met de nationale, Europese en internationale wet- en regelgeving en welke juridische mogelijkheden (nog) voor het SMN en gedupeerden openstaan om tegen de legesverhoging op te komen. Aan de hand van het advies kan het SMN de beschikbare juridische middelen benutten om op te komen tegen de huidige legesbedragen.

### 1.3 Centrale vraag

Om het doel van het onderzoek te behalen, staat de volgende onderzoeksvraag in deze scriptie centraal:

*“In hoeverre is de hoogte van de huidige legesbedragen voor het aanvragen van reguliere verblijfsvergunningen in overstemming met de nationale, Europese en internationale wet- en regelgeving?”*

Met behulp van de volgende deelvragen wordt de centrale vraag beantwoord:

- Wat is er in de Nederlandse wet- regelgeving vastgesteld omtrent de leges voor verblijfsvergunningen?
- Wat zijn de gevolgen van de legesverhoging voor verblijfsvergunningen voor derdelanders?

---

<sup>7</sup> Schaap 2010, p. 281.

- Welke bepalingen van het nationale, Europese en internationale recht zijn van toepassing op de leges?
- Welke juridische mogelijkheden zijn er om tegen de legesverhoging op te komen?

#### **1.4 Beoogde doelgroep**

Vreemdelingen die afkomstig zijn van een land buiten de EU zijn de doelgroep van dit onderzoek. De legesverhogingen hebben immers op deze groep betrekking. Zij worden namelijk geconfronteerd met (hoge) legesbedragen die betaald moeten worden voor de afdoening van een aanvraag om een reguliere verblijfsvergunning te verkrijgen of te behouden.

#### **1.5 Methode van onderzoek en verantwoording**

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van twee onderzoeksmethoden, te weten deskresearch en fieldresearch. Gedurende het onderzoek heeft een literatuuronderzoek plaatsgevonden waarbij gebruik is gemaakt van wet- en regelgeving, jurisprudentie, parlementaire stukken, boeken, tijdschriften en gegevens die door anderen over het onderwerp zijn geschreven. Om de nadelige gevolgen die de huidige legesbedragen kunnen hebben in kaart te brengen, is er informatie vergaard bij verschillende personen die direct of indirect te maken krijgen of hebben gekregen met de huidige legesbedragen. Het voornemen was om alleen door interviews de nadelige gevolgen in kaart te brengen. Aangezien de bereidheid van gedupeerden om mee te werken aan de interviews kleiner was dan gedacht, is deze informatie tevens vergaard bij personen uit het werkveld die te maken krijgen of hebben gekregen met deze gedupeerden.

De nadelige gevolgen die de huidige legesbedragen kunnen hebben, zijn uiteindelijk in kaart gebracht via twee methoden. Bij de eerste methode zijn interviews gehouden met vijf gedupeerden. Bij de tweede methode zijn gesprekken gevoerd met personen uit het werkveld, zoals sociaal raadslieden en advocaten. Deze rechtshulpverleners zijn benaderd omdat zij in de praktijk te maken krijgen met personen die nadelen ondervinden van de hoogte van de leges. Aan deze rechtshulpverleners is naar concrete praktijkvoorbeelden gevraagd. Ook is er gebruik gemaakt van de praktijkvoorbeelden van rechtshulpverleners die verzameld zijn door de Werkgroep tegen de Legesverhogingen. In de evaluatie wordt nader ingegaan op de verantwoording van de aanpak.

#### **1.6 Leeswijzer**

De scriptie is onderverdeeld in vijf hoofdstukken. Hoofdstuk een is de inleiding waarin de doelstelling, de vraagstelling en de methode van het onderzoek aan bod komen. Hoofdstuk twee is een inleidend hoofdstuk waarin de leges in het kader van de Vreemdelingenwet aan de orde komen. Dit hoofdstuk is van een belang om een compleet beeld te schetsen voor de lezer hoe het legesvereiste is ontstaan en de wijze waarop de legestarieven de afgelopen jaren zijn ontwikkeld. In hoofdstuk drie komen de gevolgen die de huidige legesbedragen kunnen hebben voor personen van buiten de EU aan de orde. De uitwerkingen die de huidige legesbedragen in de praktijk kunnen hebben, worden meegenomen bij de toetsing van de huidige legesbedragen met de wet- en regelgeving hetgeen in hoofdstuk vier aan de orde komt. In hoofdstuk vier wordt de hoogte van de huidige legesbedragen getoetst aan nationale, Europese en internationale wet- en regelgeving. Ook jurisprudentie die betrekking heeft op de hoogte van de leges wordt in dit hoofdstuk besproken. In hoofdstuk vijf worden de mogelijkheden besproken die voor het SMN en gedupeerden openstaan om tegen de leges op te komen. Ten slotte wordt in hoofdstuk zes een antwoord gegeven op de centrale vraag en wordt het SMN van een advies voorzien.

## 2. Het Nederlandse legesstelsel

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de ontstaansgeschiedenis van het legesvereiste voor (reguliere) verblijfsvergunningen. Allereerst wordt het begrip leges gedefinieerd. Daarnaast komen de achtergrond en de politieke ontwikkelingen van de legesverhoging aan bod. Ook wordt aandacht geschonken aan de wijze waarop de legestarieven de afgelopen tien jaar zijn ontwikkeld. Daarna wordt ingegaan op de personen voor wie een laag legestartief geldt en personen die vrijgesteld zijn van betaling. Ten slotte worden de toekomstplannen die betrekking hebben op het migratiebeleid en specifiek op de legesregeling van reguliere verblijfsvergunningen kort behandeld.

### 2.1 Het begrip leges

Leges is een ingeburgerd begrip dat in de politiek en bestuursrechterlijke praktijk veelvuldig wordt gebruikt. In de wetteksten daarentegen is dit begrip nauwelijks meer terug te vinden. Zo kent de Gemeentewet sinds 1995 het begrip leges niet meer. Sinds de wijziging van deze wet valt het begrip leges onder de genotsrechten zoals bedoeld in artikel 229 van de Gemeentewet.<sup>8</sup>

In de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw2000) is echter het begrip leges nog wel terug te vinden. In het rapport *Inventarisatie en Analyse Leges*, dat Sira Consulting in opdracht van het kabinet heeft uitgebracht, wordt een definitie van het begrip leges gegeven. In dit rapport wordt leges als volgt gedefinieerd.<sup>9</sup>

*“Genotsrechten die worden geheven als vergoeding van genot c.q. profijt van legesfeiten die door een bestuursorgaan zijn verstrekt. Het gaat om de prijs die individuele burgers betalen voor legesfeiten die zij op eigen initiatief bij de overheid aanvragen”.*

Gezien de voornoemde omschrijving van het begrip leges, kan een aanvraag van een bouwvergunning, een monumentenvergunning en een rijbewijs als legesfeit worden beschouwd. In het kader van de Vw2000 kan bij legesfeiten worden gedacht aan het aanvragen van een visum, een machtiging tot voorlopig verblijf en een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd dan wel onbepaalde tijd. Gezien het onderwerp van dit onderzoek, zal in dit rapport slechts worden ingegaan op de leges voor de aanvraag van een verblijfsvergunning en een mvv.

#### 2.1.1 Leges in het kader van de Vreemdelingenwet 2000

Iedere vreemdeling die zich tijdelijk of permanent wil vestigen in Nederland, heeft een geldig verblijfsdocument nodig. In Nederland zijn er vijf soorten verblijfsvergunningen te onderscheiden, te weten:

- reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, artikel 14 Vw2000 (type 1);
- reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, artikel 20 Vw2000 (type 2);
- verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, artikel 28 Vw2000 (type 3);
- verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, artikel 33 Vw2000 (type 4);
- verblijfskaart voor gemeenschapsonderdanen artikel 8 sub e juncto 9 lid 2 Vw2000 (type EU/EER).<sup>10</sup>

In dit onderzoek wordt onder het begrip vreemdeling verstaan: *een ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en afkomstig is uit een land van buiten de Europese Unie.*

<sup>8</sup> Van der Burg e.a., p.355.

<sup>9</sup> *Eindrappage onderzoek Inventarisatie en Analyse Leges*; onderzoek naar het heffen van leges door de overheid en mogelijkheden voor de toekomst, Nieuwegein: Sira Consulting 2002.

<sup>10</sup> <www.rijksoverheid.nl>, Documenten en publicaties, vragen en antwoorden, wat is een vreemdelingendocument, d.d. 27 september 2010.

Naast de bovenstaande verblijfsdocumenten bestaat ook de EG<sup>11</sup>-(Europese Gemeenschap)verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen.

Vreemdelingen die afkomstig zijn uit een land buiten de EU kunnen deze vergunning aanvragen als zij aan bepaalde voorwaarden voldoen. Hierbij kan gedacht worden aan een derdelander die ten minste vijf jaar onafgebroken rechtmatig verblijft in een EU-land, beschikt over voldoende bestaansmiddelen en (sinds 2010) geslaagd is voor het inburgeringsexamen.<sup>12</sup> Met de EG-verblijfsvergunning kan een vreemdeling onder bepaalde voorwaarden meer dan drie maanden in een ander lidstaat rechtmatig verblijven. Een vreemdeling die de status van een langdurig ingezetene heeft verkregen, krijgt in die lidstaat dezelfde rechten als de nationale onderdanen van de lidstaat op het gebied van onderwijs, werk, sociale zekerheid en sociale bijstand.<sup>13</sup> Voor een aanvraag van een EG-verblijfsvergunning wordt een legesbedrag van € 401,- geheven.<sup>14</sup>

Een vreemdeling die tijdelijk of permanent in Nederland wil verblijven, een Nederlander of een hier legaal verblijvende vreemdeling die zijn partner of gezin verblijf wil verschaffen, dient legeskosten te betalen voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning. Dit feit wordt gebaseerd op artikel 24 lid 2 Vw2000 dat de juridische basis vormt van de legesheffing inzake reguliere verblijfsvergunningen. Dit artikel luidt als volgt:

*‘de vreemdeling is, in door Onze Minister te bepalen gevallen en volgens door Onze Minister te geven regels, leges verschuldigd terzake van de afdoening van een aanvraag. Daarbij kan Onze Minister tevens bepalen dat de vreemdeling voor de afgifte van een document waaruit het rechtmatig verblijf blijkt leges verschuldigd is’.*

Op basis van het voornoemde artikel zijn de legestarieven in artikel 3.34 tot en met 3.34i van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (hierna: Vv2000) uitgewerkt. Op grond van artikel 24 lid 2 Vw2000 juncto artikel 3.34 Vv2000 is een vreemdeling leges verschuldigd voor een aanvraag tot verlening van een *reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd*. Voor een aanvraag tot verlening gelden diverse legestarieven die afhankelijk zijn van de soort aanvraag. De huidige legesbedragen die per aanvraag gelden, zullen in paragraaf 2.3.4 aan de orde komen. Een vreemdeling is ook bij het wijzigen van het verblijfsdoel en het verlengen van een *reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd* leges verschuldigd.<sup>15</sup> Op basis van artikel 3.34g lid 1 Vv2000 dient een vreemdeling die een aanvraag indient tot verlening of wijziging van een *reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd* leges te betalen.<sup>16</sup>

De Vreemdelingenwet biedt geen wettelijke basis om leges te heffen voor verblijfsvergunningen asiel voor bepaalde tijd dan wel onbepaalde tijd. Dit houdt in dat vreemdelingen die voor een asielgerelateerd doel naar Nederland komen geen leges verschuldigd zijn voor een aanvraag tot verlening of verlenging van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd dan wel onbepaalde tijd.

Ook gemeenschapsonderdanen dienen voor de aanvraag tot verlening van de verblijfskaart leges te betalen op basis van artikel 3.34h Vv2000.

Gezien het onderwerp van dit onderzoek, wordt de verblijfskaart voor gemeenschapsonderdanen, de EG- verblijfsvergunning en de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd dan wel onbepaalde tijd niet nader behandeld in dit rapport.

Om Nederland in te reizen dient een vreemdeling van buiten de EU in de meest gevallen in het bezit te zijn van een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv). Een mvv is een

<sup>11</sup> Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 is de term EG vervangen door de term EU. In het vreemdelingenrecht is echter dit begrip nog niet ingeburgerd.

<sup>12</sup> Artikel 4 en 5 Richtlijn 2003/109/EG ( *PbEG* 2003, L16/44) en juncto artikel 21 lid 1 sub k Vw2000.

<sup>13</sup> <www.europa.eu.nl>, De status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen, d.d. 28 september 2010.

<sup>14</sup> Artikel 3.44g Vv2000 en ABRvS 28 november 2008, *LJN* BG6196.

<sup>15</sup> Artikel 24 lid 2 Vw2000 juncto 3.34c juncto 3.34d Vv2000.

<sup>16</sup> Artikel 24 lid 2 Vw2000 juncto artikel 3.34g lid 1 Vv2000.

bijzonder visum dat vreemdelingen uit visumplichtige landen nodig hebben als zij langer dan drie maanden in Nederland willen verblijven. Dit document dient de vreemdeling aan te vragen bij de Nederlandse ambassade of het consulaat in het herkomstland of eventueel in een naburig land.<sup>17</sup> Vreemdelingen die afkomstig zijn uit een land buiten de EU zijn de in meeste gevallen mvv-plichtig. De kosten voor een mvv-aanvraag kunnen oplopen tot € 830,-.<sup>18</sup> Dit betekent dat vreemdelingen van buiten de EU naast de kosten van een aanvraag tot verlening van een reguliere verblijfsvergunning, ook de kosten van een mvv-aanvraag dienen te betalen. Een vreemdeling die het in bezit is van een mvv dient na aankomst in Nederland een verblijfsvergunning aan te vragen. De bevoegdheid om leges te innen voor een aanvraag tot verlening van een mvv ligt in handen van de minister van Buitenlandse Zaken. De leges die in het kader van de mvv-aanvraag worden geheven, dienen gestort of overgeboekt te worden aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) in Nederland.<sup>19</sup>

### *Wijze van legesbetaling*

Een aanvraag tot verlening, wijziging of verlenging van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd dient schriftelijk te worden ingediend bij de IND. Dit geldt ook voor een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.<sup>20</sup> De ambtenaar van de IND die de aanvraag in behandeling neemt, stelt op basis van de wettelijke voorschriften de hoogte van de leges vast. Een vreemdeling die een aanvraag indient tot *verlening* of *wijziging* van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd dient de leges in persoon te voldoen bij het loket van de IND.<sup>21</sup> Bij een aanvraag tot *verlenging* van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en *verlening* van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, worden de leges geïnd door het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) in opdracht van de IND.<sup>22</sup> De verschuldigde leges dienen in één keer betaald te worden. Betaling in termijnen is dus niet mogelijk.<sup>23</sup>

## **2.1.2 Wetsgeschiedenis ontstaan legesvereiste verblijfsvergunning**

De Vreemdelingenwet is het nationale juridische kader van het vreemdelingenbeleid en daarmee ook van het legesstelsel inzake (reguliere) verblijfsvergunningen. Om een goed beeld te krijgen van het ontstaan van het legesvereiste, wordt in deze paragraaf ingegaan op de geschiedenis van de Vreemdelingenwet. In de Vreemdelingenwet 1965 (hierna: Vw1965), de voorganger van de Vreemdelingenwet 2000, bestond de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur leges te heffen. Artikel 16 lid 2 Vw1965 luidt destijds:

*'Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald, dat ten laste van vreemdelingen een bedrag wordt geheven terzake van een vergunning tot verblijf of tot vestiging, gelijk aan het bedrag dat in het land van hun nationaliteit terzake van een overeenkomstig vergunning aan Nederlanders in rekening wordt gebracht'.<sup>24</sup>*

Gelet op het bovenstaande was vóór 1994 de hoogte van de leges voor een aanvraag van een verblijfsvergunning afhankelijk van het bedrag dat een Nederlander betaalt voor een verblijfsvergunning in het land van herkomst van de vreemdeling. Ondanks dat de Vw1965 van de bevoegdheid tot legesheffing voorzag, werd van deze bevoegdheid echter voor 1994 nimmer gebruik gemaakt.<sup>25</sup>

In 1994 is bij de herziening van de Vw1965 de legesregeling gewijzigd. Na deze wijziging luidde artikel 16 lid 2 Vw1965 als volgt:

*"De vreemdeling is, in door Onze Minister nader te bepalen gevallen en volgens nader door Onze Minister te geven regeling, een bedrag van ten minste f 50,- en ten hoogste f 1000,- verschuldigd*

<sup>17</sup> Artikel 1 sub h Vw2000.

<sup>18</sup> Artikel 1 sub s 6° Regeling op de consulaire tarieven, <www.st-ab.nl>d.d. 28 september 2010.

<sup>19</sup> B1/ 9.6.1 Vc2000.

<sup>20</sup> Artikel 3.33a Vv2000 juncto artikel 3.33b Vv2000.

<sup>21</sup> Artikel 3.34i lid 1 Vv2000 en B1/9.4.1 Vc2000.

<sup>22</sup> B1/9.4.1 Vc2000 en <www.cjib.nl>, Leges Immigratie en Naturalisatie Dienst, d.d. 28 september 2010.

<sup>23</sup> B1/9.4.1 Vc2000.

<sup>24</sup> Stb. 1965, 40.

<sup>25</sup> <www.statengeneraaldigitaal.nl>. Kamerstukken II 1963/64, 7163, nr. 6.

terzake van de afdoening van een aanvraag om toelating bij gebreke van betaling waarvan artikel 15d derde lid aanhef en onder a van toepassing is".<sup>26</sup>

Gelet op het voorgaande is bij wijziging van de legesregeling de voorwaarde van wederkerigheid komen te vervallen. Daarnaast zijn er grenzen vastgelegd voor de hoogte van de legestarieven voor een aanvraag van een verblijfsvergunning. De gewijzigde legesregeling maakt diversiteit mogelijk in het heffen van legestarieven tussen f 50,- en f 1000,-. Verder is een legesbedrag van f 1000,- vastgesteld dat arbeidsmigranten dienen te betalen voor de afdoening van een aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning.<sup>27</sup> Door verzet van het bedrijfsleven en de Europese Commissie is dit legestartief kort na de inwerkingtreding met terugwerkende kracht verlaagd van f 1000,- naar f 125,-.<sup>28</sup>

Op basis van artikel 16 lid 2 Vw1965 (na 1994) zijn in artikel 29a Vv1994 de legesbedragen voor een aanvraag om toelating nader uitgewerkt. Het gaat om de volgende legestarieven:

- voor gemeenschapsonderdanen geldt een tarief van f 35,-;
- voor overige vreemdelingen die hun verblijfsrecht niet aan het gemeenschaprecht ontlelen van 12 jaar of ouder geldt een tarief van f 125,-;
- voor overige vreemdelingen die hun verblijfsrecht niet aan het gemeenschapsrecht ontlelen van jonger dan 12 jaar geldt een tarief van f 50,-;
- voor vreemdelingen die een vergunning tot vestiging aanvragen geldt een tarief van f 500,-.<sup>29</sup>

Per 1 april 2001 is de Vw1965 vervangen door de Vw2000. In de nieuwe Vw is in artikel 22 lid 2 de heffingsgrondslag van de leges vastgelegd. In het wetsvoorstel van de Vw2000 is in artikel 22 lid 2 een maximumbedrag van f 500,- opgenomen voor het heffen van leges.<sup>30</sup> Dit maximumbedrag werd bij de totstandkoming van de Vw2000 door de bewindslieden als een redelijk maximum gezien voor de afdoening van een aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning. Nadat de Tweede Kamerfractie van het CDA de vraag stelde waarom het maximumbedrag van f 500,- in de Vw2000 is opgenomen en niet in de lagere regelgeving, is het wettelijke maximum uit de Vw2000 geschrapt.<sup>31</sup> Tengevolge hiervan kreeg de minister van Justitie op basis van artikel 22 lid 2 Vw2000 de mogelijkheid om de te betalen legesbedragen nader uit te werken in de lagere regelgeving. De minister heeft destijds van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De legestarieven zijn immers neergelegd in artikel 3.34 en verder Vv2000 en de procedurebepalingen omtrent het betalen van de leges zijn uitgewerkt in hoofdstuk B1/9.6 Vc2000.

De legestarieven, die onder de werking van Vw1965 in rekening werden gebracht voor de afdoening van een aanvraag, zijn na de inwerkingtreding van de Vw2000 overgenomen en uitgewerkt in het Vv2000.

De legestarieven zijn in 2002 omgezet in euro's en zien er dan als volgt uit:

- voor gemeenschapsonderdanen geldt een tarief van €15,88;
- voor overige vreemdelingen van 12 jaar of ouder geldt een tarief van € 56,72;
- voor overige vreemdelingen jonger dan 12 jaar geldt een tarief van € 22,69;
- voor een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd geldt een tarief van € 226,89.<sup>32</sup>

<sup>26</sup> Artikel 16 Vw1965 (1994), artikel 15 d lid 3 sub a Vw1965 is bepaald dat een aanvraag tot toelating niet in behandeling wordt genomen als men niet voldoet aan de leges, [www.statengeneraaldigitaal.nl](http://www.statengeneraaldigitaal.nl)> Kamerstukken I 1993/94, 22735, nr. 2.

<sup>27</sup> Stcrt. 1995, 10.

<sup>28</sup> Stcrt. 1995, 10 en Rapport van het Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken voor de Staatssecretaris van Justitie, *Advies inzake de leges voor (arbeids)migratie naar Nederland*, Den Haag: ACVZ 2008.

<sup>29</sup> Stcrt. 1995, 10.

<sup>30</sup> Kamerstukken II 1998/99, 26 732, nr. 1/2, p.9.

<sup>31</sup> Kamerstukken II 1999/00, 26 732, nr. 7, p.119.

<sup>32</sup> Stcrt. 2001, 10.

## 2.2 Achtergrond van de legesverhogingen

Sinds 2002 zijn de legesbedragen van reguliere verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd en onbepaalde tijd fors verhoogd. De legesverhogingen hielden verband met het kostendekkend maken van de leges voor de afgifte van verblijfsvergunningen. Middels de legesverhogingen tracht het kabinet om de legestarieven in verhouding te brengen met de kosten die gemaakt worden voor de afdoening van aanvragen van reguliere verblijfsvergunningen. In de Justitiebegroting voor 2002 is aangekondigd dat de legestarieven die betaald dienen te worden voor een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning verhoogd zouden worden.<sup>33</sup> De reden van de verhoging is de oplopende financiële taakstelling in de begroting van het Ministerie van Justitie. De financiële taakstelling is verhoogd wegens bezuinigingen binnen de begroting van Justitie. Bij de verhoging in mei 2002 is als uitgangspunt genomen dat vreemdelingen ten minste de helft van de kosten die gemaakt worden in het kader van de afdoening van een aanvraag dienen te betalen. De gemaakte kosten zijn berekend op basis van het gemiddeld aantal arbeidsuren<sup>34</sup> en een deel van deze kosten is doorberekend in de leges. De hoogte van de geldende legesbedragen worden in paragraaf 2.3.4 besproken.

Mevrouw De Poorte geeft in het artikel ‘Verhogingen van de leges voor verblijfsvergunningen: nieuw opgeworpen barrière om in Nederland te komen en te blijven!’, aan dat de legesverhogingen niet alleen gebruikt worden om de kosten te dekken maar ook om minder immigranten toe te laten voor wie een achterstandssituatie dreigt.<sup>35</sup> Het beperken van immigranten was immers in het Strategisch Akkoord in 2000 opgenomen.<sup>36</sup>

Ook bij de tweede legesverhoging van januari 2003 speelde de oplopende financiële taakstelling en het kostendekkend maken van de leges een cruciale rol. De legesverhoging in 2003 was het gevolg van een verhoging van de financiële taakstelling in de begroting van de minister van Justitie. Om de taakstelling te behalen was een bedrag van € 20 miljoen aan legesopbrengsten nodig.<sup>37</sup> Ook bij de legesverhoging van 2003 was de grondslag, dat burgers een vergoeding aan de overheid dienen te betalen die in redelijke verhouding staat met de gemaakte kosten.<sup>38</sup> In de toelichting op de regeling waarin de legesheffing in 2003 is gewijzigd, is aangegeven dat de legestarieven niet alleen gerelateerd zijn aan de kosten die gemaakt worden in het kader van een individuele aanvraag, *‘maar ook gebaseerd zijn op de kosten die gemoeid zijn met de behandeling van de reguliere verblijfsaanvragen, inclusief die welke tot in hoogste instantie zijn of worden afgewezen’*.<sup>39</sup> Hoogleraren Groenendijk en Kortmann hebben kritiek gegeven op het doorberekenen van de kosten van bezwaar en beroep in de leges. De hoogleraren zijn van mening dat het onredelijk is om de kosten door te berekenen aangezien vreemdelingen die niet in bezwaar en beroep gaan ook meebetalen aan de kosten voor andere vreemdelingen die wel in bezwaar en beroep gaan. Dit kan betekenen dat een vreemdeling leges betaalt die niet op zijn aanvraag betrekking heeft.<sup>40</sup> Bij de wijziging van de legesregeling in 2005 is echter bepaald dat de kosten van bezwaar en beroep niet (meer) doorberekend zouden worden in de ingevoerde legestarieven.<sup>41</sup>

De derde wijziging van het legesstelsel vond plaats op 1 juli 2005. Ook bij deze wijziging speelde de financiële taakstelling en het kostendekkend maken van de verblijfsaanvraag een rol.<sup>42</sup> In paragraaf 2.3 worden de ontwikkelingen van de hoogte van de legestarieven voor een reguliere verblijfsvergunning nader behandeld.

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28000 VI, nr.2, p.129.

<sup>34</sup> Stcrt. 2002, 69.

<sup>35</sup> De Poorte 2003, p.1.

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28 375, nr. 5, p.16.

<sup>37</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, nr. 2, p.39.

<sup>38</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, nr.73, p.1.

<sup>39</sup> Stcrt. 2002, 225.

<sup>40</sup> Groenendijk & C.A.J.M. Kortmann 2003, p. 4.

<sup>41</sup> Stcrt. 2005, 124, p. 3.

<sup>42</sup> Stcrt. juni 2005, 124.

### 2.2.1 Politieke ontwikkelingen

Sinds de eerste wijziging van de legesheffing in 2002 zijn in de Tweede Kamer een reeks van overleggen en debatten gevoerd over de legesregeling. Zo hebben meerdere Tweede Kamer fracties in december 2002, januari 2003, juli 2003 en mei 2005 vragen gesteld over de verhoging van de leges voor een aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning.<sup>43</sup> Ook zijn sinds 2002 diverse moties ingediend die betrekking hebben op deze legesverhogingen. Een aantal van deze moties zullen hierna worden besproken.

Op basis van de doorgevoerde legesverhoging in 2003 heeft Dijsselbloem (PvdA) een motie ingediend om de leges voor internationale studenten, kenniswerkers en hun gezinsleden te verlagen.<sup>44</sup> Verder is in 2003 door Huizinga- Heringa (Christen Unie) en Vos (GroenLinks) een motie ingediend om bij het vaststellen van de nieuwe legesbedragen rekening te houden met het recht op een verblijfsvergunning en het recht op gezinshereniging of –vorming. De aanleiding van dit verzoek is dat een aantal vreemdelingen door de hoge legesbedragen in financiële nood zijn gekomen waardoor zij dreigen te moeten afzien van gezinshereniging of –vorming.<sup>45</sup> In het debat op 9 oktober 2003 waar de moties zijn ingediend, heeft minister Verdonk aangegeven dat de voornoemde moties meegenomen worden in de nieuwe legessystematiek die in 2005 ingevoerd zou worden.<sup>46</sup>

Voor vreemdelingen die het financieel niet breed hebben, kunnen de hoge legesbedragen een belemmering vormen om een reguliere verblijfsvergunning te verkrijgen of te behouden. Naar aanleiding hiervan heeft Kamerlid Vos een motie ingediend om te voorzien in een hardheidsclausule voor bijzondere situaties waar betaling van de leges achterwege kan blijven. Daarnaast heeft zij een verzoek ingediend om te voorzien in de mogelijkheid om de leges in termijnen te betalen.<sup>47</sup> In het debat op 9 oktober 2003 heeft minister Verdonk aangegeven dat het opnemen van een regeling, die betaling van de leges in termijnen mogelijk maakt niet gewenst is wegens de bijkomende administratieve handelingen. Verder heeft de minister aangegeven dat de mogelijkheid om een hardheidsclausule op te nemen mee wordt genomen in de nieuwe legessystematiek. De bovengenoemde moties zijn allen verworpen, alleen de SP, GroenLinks, de PvdA en de Christen Unie hebben voor de moties gestemd.<sup>48</sup>

Uit het verslag van het Algemeen Overleg dat op 30 maart 2005<sup>49</sup> heeft plaatsgevonden, blijkt een merendeel van de Tweede Kamerfracties kritisch te zijn over de legesverhoging en de wijze waarop de leges worden berekend. Tijdens het overleg zijn door de Tweede Kamerfracties van GroenLinks, PvdA, ChristenUnie, SGP en SP vragen gesteld of de hoogte van de leges in strijd is met artikel 8 EVRM. Daarnaast zijn er vragen gesteld over het opnemen van een hardheidsclausule en een regeling voor min- of onvermogensden. De reactie van minister Verdonk was dat vreemdelingen zelf verantwoordelijk zijn voor het betalen van de leges. Daarbij heeft de minister aangegeven dat zij geen reden ziet om tegemoet te komen in de kosten die verschuldigd zijn voor de afdoening van een aanvraag. Wat betreft de strijdigheid met artikel 8 EVRM, is de minister van mening dat de hoogte van de leges normaliter geen inbreuk maakt op het recht dat door artikel 8 EVRM wordt gewaarborgd. Het opnemen van een hardheidsclausule is volgens de minister derhalve niet noodzakelijk.

In 2005 hebben De Wit en enkele andere Kamerleden een motie ingediend over het opnemen van een hardheidsclausule voor vreemdelingen die wegens bijzondere

<sup>43</sup> *Aanhangsel Handelingen II* 2002/03, nr.1829, *Aanhangsel Handelingen II* 2002/03, nr. 1828 en 1829 en *Aanhangsel Handelingen II* 2004/05, nr 1842.

<sup>44</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VI, nr. 9, p.1.

<sup>45</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VI, nr. 12, p.1.

<sup>46</sup> *Handelingen II* 2003/04,12, p.4530-4531.

<sup>47</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VI, nr. 13, p.1.

<sup>48</sup> *Handelingen II* 2003/04, 12, p.657-658 en *Handelingen II* 2004/05, 74, p.4530-4531.

<sup>49</sup> *Kamerstukken II* 2004/05, 29 800 VI, nr. 142, p. 3-7.

omstandigheden niet in staat zijn om de leges te betalen.<sup>50</sup> Naar aanleiding van deze motie is een hardheidsclausule opgenomen in het legesstelsel voor vreemdelingen die een gerechtvaardigd beroep kunnen doen op artikel 8 EVRM.

Niet alleen in de politiek maar ook daarbuiten wordt sinds de verhoging van de leges hevig gediscussieerd over de hoogte van de legestarieven die gelden voor aanvragen van reguliere verblijfsvergunningen. Zo hebben de diverse legesverhogingen geleid tot maatschappelijke protesten en kritiek van verschillende rechtsgeleerden. De rechtsgeleerden gaven als kritiek dat de legesverhogingen in strijd zijn met wet- en regelgeving.<sup>51</sup> Daarnaast hebben diverse organisaties zich tegen de hoogte van de legestarieven verzet door een civielrechtelijke procedure te starten tegen de Staat.<sup>52</sup>

## 2.3 Ontwikkelingen van legestarieven van reguliere verblijfsvergunningen

De legestarieven voor een aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning zijn de afgelopen jaren regelmatig gewijzigd. Om een goed beeld te creëren van de wijze waarop de legestarieven de afgelopen tien jaar zijn ontwikkeld, worden hieronder de belangrijkste wijzigingen besproken. Voor een overzicht van de ontwikkelingen van de legestarieven in de periode van 2002 tot en met 2010 wordt verwezen naar bijlage I.

### 2.3.1 Eerste wijziging legestarieven 2002

De eerste wijziging van de legesheffing heeft plaatsgevonden op 1 mei 2002. Bij deze wijziging zijn de legestarieven voor een aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning verhoogd. De verhoging had met name betrekking op de leges voor de afdoening van een aanvraag tot verlening van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en onbepaalde tijd. Naast het verhogen van bestaande tarieven, zijn ook legestarieven geïntroduceerd. Het gaat hier om de leges voor een aanvraag tot wijziging en verlenging van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Deze aanvragen waren voor de wijziging van de legesregeling kosteloos. De leges voor een aanvraag tot wijziging of verlenging van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, werden overigens vanaf 1 augustus 2002 geheven.<sup>53</sup> In het onderstaande overzicht worden de legestarieven vergeleken die voor mei 2002 en na de wijziging van mei 2002 golden.

|                                                                                    | Legestarieven<br>voor wijziging<br>mei 2002 <sup>54</sup> | Legestarieven<br>na verhoging<br>2002 <sup>55</sup> | Vershil  | Stijgings-<br>percentage |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------|--------------------------|
| Verlening verblijfsvergunning voor bepaalde tijd<br>12 jaar en ouder               | € 56,72                                                   | € 258,-                                             | € 201,28 | 354,9%                   |
| Wijziging verblijfsvergunning voor bepaalde tijd                                   | -                                                         | € 258,-                                             | € 258,-  | 258%                     |
| Verlenging verblijfsvergunning<br>voor bepaalde tijd                               | -                                                         | € 169,-                                             | € 169,-  | 169%                     |
| Verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd                                           | € 226,89                                                  | € 539,-                                             | € 312,11 | 137,6%                   |
| Verlening en wijzigen verblijfsvergunning voor<br>bepaalde tijd jonger dan 12 jaar | € 22,69                                                   | € 169,-                                             | € 146,31 | 644,8%                   |
| Verblijfsdocument voor<br>gemeenschapsonderdanen                                   | €15,88                                                    | € 26,-                                              | € 10,12  | 63,7%                    |

*Overzicht legestarieven na eerste wijziging  
van de legestarieven van 1 mei 2002*

Zoals uit de bovenstaande tabel blijkt, leidt de wijziging van de legesregeling in 2002 tot een aanzienlijke verhoging van de leges die vreemdelingen dienen te betalen om in Nederland te komen of te verblijven. De legesbedragen zijn in 2002 tussen de 63,7% en 644,8% verhoogd.

<sup>50</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29800 VI, nr. 124, p.1.

<sup>51</sup> Groenendijk & C.A.J.M. Kortmann 2003, en De Poorte 2003.

<sup>52</sup> <www.legesomlaag.nl>, d.d. 11 oktober 2010.

<sup>53</sup> Stcrt. 2002, nr. 71, p. 2.

<sup>54</sup> Stcrt. 2001, 10, p. 6. (artikel 3.34).

<sup>55</sup> Stcrt. 2002, 69, p.1.

Ter illustratie van het bovenstaande wordt aan de hand van het volgende voorbeeld inzicht gegeven in de aanzienlijke verschillen van de legestarieven.

Een gezin bestaande uit twee volwassenen, twee kinderen boven de 12 jaar en een kind onder de 12 jaar diende na de wijziging van de legestarieven een aanvraag in tot verlening van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Dit gezin dient na de wijziging een bedrag van € 1201,- te betalen aan leges voor een verblijfsaanvraag. Vóór de wijziging van de legestarieven diende een gezin met bovenstaande samenstelling een bedrag van € 249,57 te betalen. Een verschil dus van € 950,-.

Een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt in principe voor één jaar verleend. In bepaalde gevallen kan afhankelijk van het verblijfsdoel, een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor drie of vijf jaar worden verleend.<sup>56</sup> Dit is het geval bij een (minderjarig) kind die in het kader van gezinshereniging in Nederland wil verblijven.

Aangezien de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in de meeste gevallen jaarlijks moet worden verlengd, krijgt een vreemdeling jaarlijks te maken met de leges voor een aanvraag tot verlenging van een verblijfsvergunning. Het gezin met bovenstaande samenstelling dient bij de verlenging een bedrag van € 845,- te betalen. Voor de wijziging van de legesregeling in 2002 werd aan deze aanvraag geen kosten verbonden.

### 2.3.2 Tweede wijziging legestarieven 2003

De tweede wijziging van de legestarieven heeft op 1 januari 2003 plaatsgevonden. Deze wijziging hield een tweede verhoging in van de legesbedragen in één jaar tijd. Bij deze wijziging zijn de legesbedragen voor een aanvraag tot verlening van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en onbepaalde tijd met een fors percentage verhoogd. De legestarieven die in mei 2002 zijn ingevoerd, voor een aanvraag tot wijziging en verlenging van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd zijn eveneens verhoogd. In het onderstaande overzicht worden de legestarieven vergeleken die in 2002 en na de tweede wijziging in 2003 golden.

|                                                                                     | Legestarieven<br>voor wijziging<br>2003 <sup>57</sup> | Legestarieven<br>na verhoging<br>2003 <sup>58</sup> | Verskil | Stijgings-<br>percentage |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|---------|--------------------------|
| Verlening verblijfsvergunning voor bepaalde tijd<br>12 jaar en ouder                | € 258,-                                               | € 430,-                                             | € 172,- | 66,7%                    |
| Wijziging verblijfsvergunning voor bepaalde tijd                                    | € 258,-                                               | € 430,-                                             | € 172,- | 66,7%                    |
| Verlenging verblijfsvergunning<br>voor bepaalde tijd                                | € 169,-                                               | € 285,-                                             | € 116,- | 68,6%                    |
| Verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd                                            | € 539,-                                               | € 890,-                                             | € 351,- | 65,1%                    |
| Verlening en wijziging verblijfsvergunning voor<br>bepaalde tijd jonger dan 12 jaar | € 169,-                                               | € 285,-                                             | € 116,- | 68,6%                    |
| Verblijfsdocument voor<br>gemeenschapsonderdanen                                    | € 26,-                                                | € 28,-                                              | € 2,-   | 7,7%                     |

*Overzicht legestarieven na tweede wijziging  
van de legestarieven van 1 januari 2003*

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de legesbedragen in 2003 tussen de 7,7 % en 68,6 % zijn gestegen ten opzichte van de eerder geldende legesbedragen.

### 2.3.3 Derde wijziging legestarieven 2005

In 2004 heeft de toenmalige minister van Justitie aangekondigd dat de regels omtrent het heffen van de leges in 2005 wederom gewijzigd zouden worden. Bij de wijziging in 2005 zijn niet alleen zoals de voorgaande wijzigingen, de leges verhoogd maar zijn ook bepaalde bedragen verlaagd. Verder zijn er nieuwe legestarieven vastgelegd voor de afdoening van een mvv-aanvraag. Bij een mvv-aanvraag wordt getoetst of de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden die gesteld zijn aan het verlenen van een reguliere verblijfsvergunning.<sup>59</sup> Dit betekent dat een groot deel van de kosten worden gemaakt bij de beoordeling van de verblijfsaanspraak voor een mvv. Tengevolge hiervan zijn de meeste legestarieven voor een aanvraag voor reguliere verblijfsvergunningen sinds 2005 verlaagd. Sinds de wijziging is het

<sup>56</sup> Artikel 3.57 juncto 3.67 Vb2002.

<sup>57</sup> Stcrt. 2002, 69.

<sup>58</sup> Stcrt. 2002, 225.

<sup>59</sup> B1/ 1.1Vc2000.

al dan niet in bezit hebben van een mvv bepalend voor de hoogte van de legestarieven. Zo dient een vreemdeling die in bezit is van een mvv en voor hetzelfde doel een reguliere verblijfsvergunning aanvraagt voor bepaalde tijd minder leges te betalen, dan een vreemdeling die niet in bezit is van een mvv of een verblijfsvergunning aanvraagt voor een ander doel dan waar de mvv betrekking op heeft.<sup>60</sup> De legestarieven zijn bij de wijziging in 2005 in een aantal clusters ingedeeld.<sup>61</sup> Verder is sinds deze wijziging de hoogte van de leges niet meer afhankelijk van de leeftijd van de vreemdeling. In het onderstaande overzicht worden deze legestarieven vergeleken met de legestarieven van voor de wijziging.

|                                                                                | Legestarieven<br>vóór de wijziging | Legestarieven na<br>de wijziging <sup>62</sup> |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------------------|
| <b>Verlening of wijziging verblijfsvergunning voor bepaalde tijd:</b>          | € 430,-                            |                                                |
| met mvv                                                                        |                                    | € 188,-                                        |
| zonder mvv of wijziging van het verblijfsdoel:                                 | € 430,-                            |                                                |
| - in het kader van gezinshereniging of –vorming                                |                                    | € 830,-/ €188,-*                               |
| - in het kader van het verrichten van arbeid in loondienst of als zelfstandige |                                    | € 433,-/ €188,-**                              |
| - in het kader van een studie                                                  |                                    | € 433,-/ €188,-**                              |
| - kennismigrant                                                                |                                    | € 331,-                                        |
| - overige categorieën                                                          |                                    | € 331,-                                        |
| <b>Verlenging verblijfsvergunning voor bepaalde tijd</b>                       | € 285,-                            | € 188,- (€52,-***)                             |
| <b>Verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd</b>                                | € 890,-                            | € 201,-                                        |
| <b>Verblijfsdocument voor gemeenschapsonderdanen</b>                           | € 28,-                             | € 30,-                                         |

Overzicht legestarieven na derde wijziging van de legestarieven van 1 juli 2005

\* Het tweede tarief is het gezinstarief, dat nader wordt behandeld in paragraaf 2.4.2.

\*\* Het eerste bedrag betreft het legestartief dat geldt voor een vreemdeling die een aanvraag indient om een reguliere verblijfsvergunning zonder mvv (of die wel beschikt over een mvv maar de mvv heeft geen betrekking op het verblijfsdoel van de verblijfsvergunning die hij aanvraagt). Het tweede tarief geldt voor vreemdelingen die in bezit zijn van een mvv en (voor hetzelfde verblijfsdoel) een aanvraag indient tot verlening van een reguliere verblijfsvergunning.

\*\*\* Dit tarief geldt voor verlengingsaanvragen van kinderen voor verblijf bij ouder(s).

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat in 2005 de leges voor een aanvraag tot verlening en wijziging van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in het kader van gezinshereniging of –vorming fors zijn verhoogd. Het legestartief voor een aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd is daarentegen fors verlaagd ten opzichte van het legestartief dat in 2002 tot en met 2004 gold.

### 2.3.4 Recente wijzigingen legestarieven en huidige legestarieven

De meeste legestarieven voor een aanvraag van een verblijfsvergunning zijn sinds 2005 ongewijzigd gebleven, behoudens de wijziging van enkele legestarieven in 2009. In 2009 zijn de kosten voor de aanvraag tot *verlenging* van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verhoogd van € 188,- naar € 288,-. Ook de kosten voor de aanvraag tot *verlening* van een reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd zijn verhoogd van € 201,- naar € 401,-.<sup>63</sup> Verder is in november 2009 een legestartief van € 41,- geïntroduceerd voor de vijfjaarlijkse vervanging van een reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.<sup>64</sup> Daarnaast is een nieuw tarief van € 100,- geïntroduceerd voor de vervanging van een reguliere verblijfsvergunning indien er sprake is van vermissing, verlies, verouderde c.q. onjuiste persoonsgegevens of als het document ondeugdelijk is voor identificatie.<sup>65</sup> Dit legestartief is per 15 oktober 2010 verhoogd van € 100,- naar € 250,-.<sup>66</sup>

<sup>60</sup> Artikel 3.34 lid 1 en lid 2 Vv2000.

<sup>61</sup> Idem.

<sup>62</sup> Stcrt. 2005, 124.

<sup>63</sup> Stcrt. 2009, 17361.

<sup>64</sup> Kamerstukken II 2009/10, 30 573, nr. 48, p. 2 en artikel 4.22 lid 2 Vb2000 juncto artikel 3.34g lid 5 Vv2000.

<sup>65</sup> Artikel 4.22 lid 1 sub a Vb2000 juncto artikel 3.34j lid 1 Vv2000.

<sup>66</sup> Stcrt. 2010, 15948.

Een andere recente wijziging binnen de regeling van de legesheffing is de verlaging van de legestarieven die gelden voor bepaalde Turkse onderdanen. Deze verlaging is een gevolg van een uitspraak van het Europese Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU).<sup>67</sup> Het HvJ EU was van oordeel dat op basis van het Associatieverdrag de leges voor bepaalde Turkse onderdanen niet hoger mochten zijn dan de kosten die EU-burgers betalen voor een soortgelijk document. Voor de verlaging van de legestarieven betaalden Turkse onderdanen hetzelfde bedrag aan leges zoals andere vreemdelingen van buiten de EU. Na deze uitspraak is het legestartief voor Turkse werknemers en zelfstandigen en hun gezinsleden gelijkgesteld met de legeskosten die EU-burgers betalen, te weten een bedrag van € 41,-.

In het onderstaande overzicht zijn de huidige legesbedragen opgenomen.

| Soort verblijfsdocument                                                                                      | Leges          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>Verblijfsvergunning bepaalde tijd zonder mvv of wijziging van het verblijfsdoel;</b>                      |                |
| <i>In het kader van gezinshereniging- of vorming;</i>                                                        | € 830          |
| - voor meereizende gezinsleden                                                                               | € 188,-        |
| - voor familiebezoek                                                                                         | € 830,-        |
| - voor verblijf als adoptie- of pleegkind                                                                    | € 331,-        |
| <i>In het kader van arbeid;</i>                                                                              |                |
| - om te werken als kennismigrant                                                                             | € 331,-        |
| - om in loondienst of als zelfstandige te werken                                                             | € 433,-        |
| - Turkse onderdanen om als zelfstandige te werken                                                            | € 41,-         |
| - Zoekjaar hoogopgeleiden                                                                                    | € 433,-        |
| <i>Voor uitwisseling</i>                                                                                     | € 433,-        |
| - Voor uitwisseling via Working Holiday Program, Working Holiday Scheme of Young Workers Exchange Program    | € 41,-         |
| <i>In het kader van studie</i>                                                                               | € 433,-        |
| - Zoekjaar naar een baan als kennismigrant afgestudeerde buitenlandse studenten                              | € 331,-        |
| <i>Voor verblijf als au pair</i>                                                                             | € 433,-        |
| <i>Overige verblijfsdoelen</i>                                                                               | € 331,-        |
| <b>Verblijfsvergunning voor bepaalde tijd met mvv</b>                                                        | <b>€ 188,-</b> |
| <b>Verlenging verblijfsvergunning</b>                                                                        | <b>€ 288,-</b> |
| - Verlenging gezinshereniging bij ouders                                                                     | € 52,-         |
| - Verlenging student                                                                                         | € 52,-         |
| - Turkse onderdaan in het kader van gezinshereniging of –vorming en arbeid in loondienst of als zelfstandige | € 41,-         |
| <b>Verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd</b>                                                              | <b>€ 401,-</b> |
| - Turkse onderdaan                                                                                           | € 41,-         |
| <b>Bewijs van rechtmatig verblijf EU/ EER</b>                                                                | <b>€ 41,-</b>  |

Overzicht van de huidige legestarieven van reguliere verblijfsvergunningen

## 2.4 Laag legestartief of vrijstelling

Er zijn een aantal categorieën vreemdelingen van buiten de EU die niet of nauwelijks te maken krijgen met de legesverhoging. Voor deze beperkte groep geldt een lager legestartief of een vrijstelling van betaling van de legeskosten. Zo komen vreemdelingen die in bezit zijn van de Australische, de Canadese en de Nieuw-Zeelandse nationaliteit in aanmerking voor een verlaagd legestartief van € 41,-, als zij een aanvraag indienen tot verlenging van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in het kader van betaald vakantiewerk.<sup>68</sup>

Er zijn een aantal vreemdelingen die geen leges hoeven te betalen, zoals een niet-geprivilegieerd militair of een niet-geprivilegieerd burgerpersoneel, vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld, slachtoffers en getuigenaangevers van mensenhandel en hun minderjarige kinderen.<sup>69</sup> Slachtoffers van dreigend eerdergerelateerd geweld of huishoudelijk geweld en hun minderjarige kinderen die een aanvraag indienen onder de beperking 'conform beschikking staatssecretaris' hoeven ook geen leges te betalen.<sup>70</sup> Ook is een

<sup>67</sup> HvJ EU 29 april 2010 nr. C-92/07, *Jur.* 2010 en HvJ EU 17 september 2009 nr. C-242/06, *Jur.* 1994.

<sup>68</sup> artikel 3.34a lid 1 sub b Vv2000.

<sup>69</sup> Artikel 3.34b lid 1 sub a Vv2000, artikel 3.4 lid 1 sub s Vb 2000 juncto artikel 2 Vc2000 en B1/9.6.1 Vc2000.

<sup>70</sup> B1/9.6.1 Vc2000, artikel 3.34b lid 1 sub j Vv2000.

vreemdeling die volgens een schriftelijke verklaring van de minister van Justitie in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning, omdat hij buiten zijn schuld niet kan vertrekken uit Nederland of voor een ander verblijfsdoel die genoemd staat in artikel 3.4 lid 1 Vb 2000<sup>71</sup>, vrijgesteld van de legesbetaling.

#### **2.4.1 Vrijstelling legesverplichting artikel 8 EVRM**

De Vreemdelingenwet voorziet niet in een hardheidsclausule in het legesstelsel, waar personen een beroep op kunnen doen als zij door bijzondere omstandigheden de leges niet kunnen betalen. Daarnaast is er geen laag legestartief vastgesteld voor min- en onvermogens.

Sinds 2005 is in de Vw2000 de mogelijkheid opgenomen om met een beroep op artikel 8 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) vrijstelling te verkrijgen van de legesbetaling. De mogelijkheid tot vrijstelling geldt slechts voor vreemdelingen die een mvv-aanvraag indienen of een aanvraag tot verlening of verlenging van een reguliere verblijfsvergunning in het kader van gezinshereniging of -vorming.<sup>72</sup> De vrijstellingsmogelijkheid is opgenomen naar aanleiding van een uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage op 16 februari 2005 en de daarop ingediende moties en Kamerdebatten.<sup>73</sup> De rechtbank 's-Gravenhage was van oordeel dat de leges in bepaalde individuele gevallen een inbreuk kunnen vormen op het recht op familie- en gezinsleven van artikel 8 EVRM. Om een inbreuk op het recht op familie- en gezinsleven te voorkomen, is onder bepaalde voorwaarden de vrijstellingsmogelijkheid van de legesbetaling gecreëerd. Deze mogelijkheid ziet er op toe dat vreemdelingen die op grond van artikel 8 EVRM in aanmerking komen voor een verblijf in Nederland, dit verblijf niet onmogelijk wordt gemaakt door de legesheffing.

Een vreemdeling dient expliciet een beroep te doen op de vrijstelling van de legesbetaling. Om hiervoor in aanmerking te komen, dient de vreemdeling middels bewijsstukken aan te tonen dat hij en de hoofdpersoon bij wie hij verblijft niet over de vereiste middelen beschikken om de leges te voldoen. Ook dient de vreemdeling aan te tonen dat hij gedurende drie jaar zich voldoende heeft ingespannen om de benodigde financiële middelen te verwerven. Daarnaast dient de vreemdeling aannemelijk te maken dat hij en de hoofdpersoon deze middelen binnen een korte termijn niet kunnen verwerven en dat familie en vrienden niet in staat zijn om de legeskosten te vergoeden. Het gebrek aan financiële middelen dient aangetoond te worden aan de hand van bewijsstukken, zoals een inkomensverklaring van de Raad voor de Rechtsbijstand en andere bescheiden zoals genoemd in artikel 9.6 van de Vc2000. Kan de vreemdeling niet aannemelijk maken dat hij en de hoofdpersoon bij wie hij verblijft over onvoldoende middelen beschikken om de leges te betalen, dient de vreemdeling de verschuldigde leges alsnog te betalen.<sup>74</sup>

#### **2.4.2 Cumulatie van leges en gezinstarief**

De leges voor een aanvraag voor reguliere verblijfsvergunningen zijn verschuldigd per aanvraag. Dit betekent dat als twee aanvragen worden ingediend, zoals een aanvraag tot verlening van een reguliere verblijfsvergunning voor het volgen van een studie en een aanvraag voor het verrichten van arbeid in loondienst, tweemaal leges worden geheven. De leges dienen betaald te worden, ongeacht de uitkomst van de beslissing. Dit betekent dat ook bij het niet verlenen, wijzigen dan wel verlengen van een verblijfsvergunning de vreemdeling de leges niet retour krijgt.

Bij aanvragen in het kader van gezinshereniging of -vorming kunnen twee legestarieven gelden, te weten het standaard legestartief van € 830,- gebaseerd op artikel 3.34 lid 2 sub b Vv2000 en het gezinstarief van €188,-, artikel 3.34 lid 2 sub c en d Vv2000.

<sup>71</sup> Artikel 3.34b lid 1 sub c Vv2000.

<sup>72</sup> Artikel 3b Regeling op de consulaire tarieven en artikel 3.34f lid 4 Vv2000.

<sup>73</sup> Rb 's-Gravenhage 16 februari 2005, LJN AS7584 en Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 124, p.1 en *Handelingen II* 2004/05, 71, p.4530-4531.

<sup>74</sup> B1/ 9.6 Vc2000.

Het gezinstarief geldt indien twee of meerdere gezinsleden gelijktijdig een aanvraag indienen in het kader van gezinshereniging of –vorming. In dit geval betaalt één van de indieners het standaardtarief van € 830,- en de andere gezinsleden betalen het gezinstarief. Het legestartief geldt zowel bij een mvv-aanvraag als bij een aanvraag tot verlening van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd.<sup>75</sup> Het gezinstarief geldt ook als één of meerdere vreemdelingen aanvragen indienen gelijktijdig met de verblijfgever, bij wie de gezinsleden willen verblijven in het kader van gezinshereniging – of vorming. De verblijfgever betaalt in dit geval het standaard legestartief dat voor het verblijfsdoel geldt en voor de gezinsleden geldt het gezinstarief. Ook bij de *verlenging* van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in het kader van gezinshereniging of –vorming kan een gezinstarief van € 52,- gelden. Dit gezinstarief geldt slechts voor kinderen die een verlengingsaanvraag indienen voor verblijf bij ouder(s). Vreemdelingen die een verblijfsaanvraag indienen voor verblijf bij echtgenoot/partner komen niet in aanmerking voor het gezinstarief en betalen het standaardtarief van € 288,-.<sup>76</sup>

## 2.5 Komende wijzigingen

Met de komst van het nieuwe Kabinet-Rutte staat het migratiebeleid in de schijnwerpers. In het regeerakkoord is een hoofdstuk gewijd aan dit item. Het voornemen van het nieuwe kabinet is om het migratiebeleid aan te scherpen. Verder staat in het regeerakkoord dat *‘het migratiebeleid gericht is op beperking en terugdringing van de komst van migranten met weinig perspectief’*.<sup>77</sup> Met name in het kader van gezinsmigratie worden hoge eisen gesteld waardoor de mogelijkheid op gezinshereniging – en vorming kan worden beperkt. Zo veranderen een aantal zaken die betrekking hebben op gezinsmigratie, zoals het invoeren van een borgsom, het beschikken over zelfstandige huisvesting, het beschikken over een ziektekostenverzekering en de verhoging van de inkomenseis en de leeftijdseis.<sup>78</sup> Verder is in het regeerakkoord opgenomen dat de leges voor gezinsmigratie zoveel mogelijk kostendekkend worden gemaakt.

Naar aanleiding van het regeerakkoord is er door de vaste commissie voor Justitie een aantal vragen gesteld met betrekking tot de leges voor verblijfsvergunningen. Een van de gestelde vragen is hoe hoog de legeskosten zouden zijn voor gezinsmigratie bij volledige kostendekkendheid. De minister heeft hierop als antwoord gegeven dat de leges fors kunnen stijgen om tot volledige kostendekkendheid te komen. Verder geeft de minister aan dat er juridische begrenzungen gelden bij het kostendekkend maken van de leges.<sup>79</sup>

Ook uit de Justitiebegroting voor 2011<sup>80</sup> blijkt dat de leges voor een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning in 2011 verhoogd zullen worden. In deze begroting wordt aangegeven dat de verhoging van de leges vanaf 2011 inkomsten dient op te leveren.

<sup>75</sup> B1/ 9.6 Vc2000 en artikel 1 sub s 6° Regeling op de consulaire tarieven.

<sup>76</sup> B1/ 9.6 Vc2000.

<sup>77</sup> <www.rijksoverheid.nl>, d.d. 14 oktober 2010, Vrijheid en verantwoordelijkheid, Concept Regeerakkoord VVD-CDA, p. 21.

<sup>78</sup> <www.rijksoverheid.nl>, d.d. 14 oktober 2010, Vrijheid en verantwoordelijkheid, Concept Regeerakkoord VVD-CDA, p. 26.

<sup>79</sup> Niet dossierstuk 2010/11, documentnr. 2010D40372 en Kamerstukken II 2010/11, 32500 VI, nr. 12, p. 24.

<sup>80</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32500 VI, nr. 2, p. 103.

### 3. De gevolgen van de hoogte van de leges

In het vorige hoofdstuk is aan de orde gekomen hoe het nationale legessysteem eruit ziet en hoe de hoogte van de leges in de afgelopen tien jaar is ontwikkeld. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de gevolgen van de hoogte van de huidige leges die verschuldigd zijn voor een aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning. Allereerst wordt beschreven welke vreemdelingen te maken krijgen met de legesverhoging. Daarnaast komen de gevolgen van het niet voldoen van de leges aan de orde. Ook wordt aandacht geschonken aan de mogelijkheid om bijzondere bijstand te verkrijgen om de leges te kunnen voldoen. Aan de hand van casussen wordt geïllustreerd welke nadelige gevolgen de hoogte van de legesbedragen in de praktijk kunnen hebben. Deze praktijkvoorbeelden zullen in dit hoofdstuk aan de orde komen. Tot slot wordt het rapport 'Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland' van de ACVZ kort besproken.

#### 3.1 Benadeelden van de legesverhogingen

Een grote groep vreemdelingen in Nederland wordt getroffen door de legesverhogingen. Het gaat met name om vreemdelingen van buiten de EU aangezien zij reguliere verblijfsvergunningen dienen aan te vragen om rechtmatig in Nederland te kunnen verblijven. De legesverhoging heeft geen gevolgen voor EU-onderdanen die gebruik maken van hun gemeenschapsrecht omdat zij gemeenschapsonderdanen zijn en voor hen een laag legestartief geldt. Op basis van het EG-verdrag inzake vrij verkeer van personen dient namelijk het legestartief voor EU-burgers gelijk te zijn aan het bedrag dat ook voor eigen onderdanen wordt geheven bij de afgifte van een soortgelijk document. Hoewel in de meeste gevallen de legesverhoging geen gevolgen heeft voor EU-burgers, zijn er desondanks situaties denkbaar waar deze groep te maken krijgt met de hoge legestartieven. Hierbij kan gedacht worden aan een meerderjarige EU-burger die langer dan vijf jaar aaneengesloten rechtmatig in Nederland verblijft en een reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aanvraagt om zijn verblijf en bepaalde rechten te versterken. In deze situatie krijgt de EU-burger te maken met een legestartief van € 401,-.<sup>81</sup>

De legesverhogingen hebben met name gevolgen voor vreemdelingen van buiten de EU die een aanvraag indienen tot verlening van een reguliere verblijfsvergunning om tijdelijk of permanent in Nederland te verblijven. Zo worden gezinsherenigers en –vormers, buitenlandse studenten, buitenlandse werknemers en (kinderen van) vreemdelingen die een reguliere verblijfsvergunning aanvragen, geconfronteerd met de legesverhogingen. De legesverhogingen hebben ook gevolgen voor vreemdelingen die (hier al zijn toegelaten) in bezit zijn van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Zij krijgen namelijk te maken met de hoge legestartieven als zij bij afloop van de geldigheidsduur een aanvraag indienen tot verlenging van de verblijfsvergunning. Ook bij een aanvraag om een reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te verkrijgen, krijgen zij te maken met de hoge legestartieven. Niet alleen vreemdelingen maar ook een Nederlander die verblijf wil verschaffen aan zijn buitenlandse partner of kind van buiten de EU, krijgt bij het indienen van een aanvraag te maken met de forse legesbedragen.

Asielzoekers en vluchtelingen die een verblijfsvergunning asiel aanvragen, hoeven voor deze aanvraag geen leges te betalen. Hieruit kan worden afgeleid dat de legesverhoging geen gevolgen heeft voor deze groep. Wel dient rekening mee gehouden te worden, dat een asielzoeker of een vluchteling in de loop van de procedure een reguliere verblijfsvergunning kan aanvragen. Hierbij kan worden gedacht aan een asielzoeker die een reguliere verblijfsvergunning aanvraagt in het kader van een medische behandeling. Voor deze aanvraag zijn leges verschuldigd en krijgt hij te maken met de verhoogde legesbedragen. Een ander voorkomende situatie is een vreemdeling die in bezit is van een verblijfsvergunning asiel en een aanvraag indient in het kader van gezinshereniging na de nareistermijn van drie maanden. In dit geval komt het nagereisde gezinslid niet in

<sup>81</sup> Artikel 3.34g lid 1 Vw2000.

aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel, maar wordt de aanvraag behandeld als een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning. Ook in dit geval krijgt de asielzoeker derhalve te maken met de hoge legeskosten.<sup>82</sup> Een asielzoeker die in een centraal opvang verblijft, krijgt een toeslag van ongeveer € 55,- per week waarmee hij moet rondkomen<sup>83</sup>. Op basis van dit feit kan de hoogte van de huidige legesbedragen tot nadelige consequenties leiden voor deze groep.

### 3.2 Gevolgen van het niet voldoen aan het legesvereiste

In artikel 24 lid 2 Vw2000 is expliciet opgenomen wat de gevolgen zijn van het niet voldoen aan het legesvereiste, te weten:

*“Als betaling achterwege blijft, wordt de aanvraag niet in behandeling genomen dan wel het document niet afgegeven”.*

Gezien deze wetsbepaling is het betalen van leges een wettelijk vereiste voor het in behandeling nemen van een aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning. Indien een vreemdeling de leges niet binnen de gestelde termijn van vier weken betaalt, wordt de aanvraag niet meteen buiten behandeling gesteld. De aanvrager krijgt namelijk eerst de mogelijkheid om binnen twee weken het verzuim te herstellen en alsnog de verschuldigde leges te voldoen.<sup>84</sup> In de aanmaning waarin de verzuimmogelijkheid wordt aangeboden, dienen de consequenties van het niet voldoen van de leges bekend te worden gemaakt aan de vreemdeling. Indien de hersteltermijn is verstreken en betaling van de leges achterwege is gebleven, wordt de aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning niet in behandeling genomen dan wel het document niet afgegeven. Het bovenstaande geldt ook ten aanzien van een aanvraag tot verlening van een mvv. Indien de leges voor de aanvraag niet binnen de gestelde termijn zijn betaald, wordt de aanvraag tot verlening van een mvv buiten behandeling gesteld.<sup>85</sup>

Artikel 24 lid 2 Vw2000 kan als *lex specialis* worden beschouwd ten opzichte van artikel 4:5 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). In laatstgenoemde bepaling is de bevoegdheid opgenomen om een aanvraag niet te behandelen indien de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift, zoals het niet betalen van de leges. Artikel 24 lid 2 Vw2000 wijkt af van hetgeen is bepaald in artikel 4:5 Awb. Het laatstgenoemde artikel bevat immers een discretionaire bevoegdheid. Dit houdt in dat een bestuursorgaan de bevoegdheid heeft om een aanvraag niet te behandelen want het is daartoe wettelijk niet verplicht. In artikel 24 lid 2 Vw2000 is er geen sprake van een bevoegdheid, maar is het niet in behandeling nemen van een aanvraag dwingend voorgeschreven. De IND dient binnen vier weken na het verstrijken van de hersteltermijn middels een beschikking de vreemdeling op de hoogte te brengen van de beslissing tot buitenbehandelingstelling.<sup>86</sup>

Indien een vreemdeling de leges voor een aanvraag niet kan of wil betalen, wordt de aanvraag niet in behandeling genomen. Gelet op het voorgaande zal een vreemdeling, van wie de aanvraag tot verlenging buiten behandeling is gesteld, niet langer rechtmatig verblijf hebben in Nederland en in de illegaliteit belanden. Een vreemdeling die geen geldig verblijfsdocument heeft, kan het land worden uitgezet indien hij niet uit eigen beweging het land verlaat.<sup>87</sup> De consequentie van het niet tijdig verlengen van de verblijfsvergunning vanwege het niet (kunnen) betalen van de leges, is dat er een onderbreking in het verblijfsrecht kan ontstaan. Bij het indienen van een nieuwe aanvraag, wordt de verblijfsvergunning niet met terugwerkende kracht verleend waardoor er een gat ontstaat in het verblijfsrecht. Een verblijfs gat in het onafgebroken rechtmatig verblijf heeft consequenties voor de opbouw van verdere verblijfsrechten. Hierbij kan gedacht worden aan een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en het recht op naturalisatie, waarbij een

<sup>82</sup> Artikel 3.34b lid 1 sub f Vc2000 juncto B1/ 9.6.3 Vc2000.

<sup>83</sup> Artikel 14 lid 2 Regeling verstrekkingen asielzoekers en ander categorie vreemdelingen 2005.

<sup>84</sup> B1/ 9.7.1 Vc2000.

<sup>85</sup> B1/ 9.6.1 Vc2000.

<sup>86</sup> artikel 4:5 lid 4 Awb. Zie bijlage IV; voorbeeld beschikking buitenbehandelingstelling.

<sup>87</sup> Artikel 27 lid 1 en 2 Vw2000.

vreemdeling voorafgaand aan de aanvraag vijf jaar onafgebroken rechtmatig in Nederland dient te verblijven.

### 3.3 Verlening bijzonder bijstand voor de leges

Zoals reeds eerder vermeldt, komen personen die minder draagkrachtig zijn niet in aanmerking voor een lager legestartief. Daarnaast bestaat er geen mogelijkheid om een betalingsregeling te treffen om de leges in termijnen te betalen.<sup>88</sup>

Financiële ondersteuning zou in bepaalde gevallen een uitkomst kunnen bieden voor vreemdelingen die de leges niet zelf kunnen betalen. Hierbij kan gedacht worden aan het toekennen van bijzondere bijstand. Normaliter wordt geen bijzondere bijstand toegekend voor de leges. Er zijn echter een aantal gemeenten die zijn overgegaan tot het verlenen van bijzondere bijstand voor de leges voor een aanvraag tot verlenging en wijziging van een verblijfsvergunning.

#### 3.3.1 Bijzondere bijstand

Het college van burgemeester en wethouders (hierna: B&W) heeft op basis van artikel 35 van de Wet Werk en Bijstand (hierna: WWB) de bevoegdheid om bijzondere bijstand te verlenen. Het uitgangspunt voor het recht op bijzondere bijstand is dat een persoon niet beschikt over middelen om te kunnen voorzien in de noodzakelijke kosten van bestaan, die verband houden met een bijzondere situatie waarin de aanvrager zich bevindt. Verder dienen deze kosten naar oordeel van het college van B&W niet te kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm, de langdurigheidstoelage, het vermogen en het inkomen voor zover dit meer bedraagt dan de bijstandsnorm.<sup>89</sup>

Op basis van artikel 11 lid 1 WWB kunnen Nederlanders die hier wonen een beroep doen op bijzondere bijstand. De WWB biedt ook een vreemdeling die gelijk wordt gesteld met een Nederlander de mogelijkheid om hiervoor in aanmerking te komen. Ingevolge artikel 11 lid 1 en 2 WWB gaat het hier om vreemdelingen die in bezit zijn van een reguliere verblijfsvergunning. Dit betekent dat een hier legaal verblijvende vreemdeling in aanmerking kan komen voor bijzondere bijstand.<sup>90</sup>

Bijzondere bijstand wordt dus slechts verleend indien het gaat om noodzakelijke kosten van bestaan die niet kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm of de aanwezige draagkracht van de aanvrager<sup>91</sup>. Uit de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) vloeit voort dat de leges die verschuldigd zijn voor een aanvraag tot *verlenging* van een reguliere verblijfsvergunning gezien kunnen worden als “*incidenteel voorkomende algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan. De aanvrager dient deze kosten in principe uit de bijstandsnorm te voldoen, door middel van reservering of het afsluiten van een lening*”.<sup>92</sup>

Verder blijkt uit jurisprudentie dat als een persoon een beroep doet op bijzondere omstandigheden, bekeken dient te worden of er feiten en omstandigheden zijn waaruit blijkt dat reservering dan wel het sluiten van een lening voor de leges niet mogelijk is.<sup>93</sup> Indien dit het geval is, kan een vreemdeling in aanmerking komen voor bijzondere bijstand voor de leges.

Het verlenen van bijzondere bijstand voor de leges voor een aanvraag tot *verlening* van een reguliere verblijfsvergunning is in principe niet mogelijk. Uit een uitspraak van de CRvB blijkt namelijk dat deze kosten niet vallen onder de noodzakelijke kosten van bestaan van de in Nederland verblijvende aanvrager, waardoor bijstandverlening is uitgesloten.<sup>94</sup> Alleen als het gemeentelijk gehanteerde beleid een gunstiger uitwerking heeft (buitenwettelijk begunstigend beleid), zou de aanvrager bijzondere bijstand kunnen verkrijgen voor de leges voor de aanvraag tot verlenging van een verblijfsvergunning.

<sup>88</sup> B1/ 9.6.1 Vc2000.

<sup>89</sup> Artikel 35 lid 1 WWB.

<sup>90</sup> Artikel 11 lid 1 WWB.

<sup>91</sup> Artikel 35 lid 1 WWB.

<sup>92</sup> CRvB 8 november 2005, LJN AU6266 en CRvB 22 december 2005, LJN AU8970.

<sup>93</sup> CRvB 24 januari 2006, LJN AV6305.

<sup>94</sup> CRvB 31 juli 2007, LJN BB1032.

Op basis van het territorialiteitsbeginsel kan een vreemdeling niet in aanmerking komen voor bijzondere bijstand voor de leges die betaald dienen te worden voor een mvv-aanvraag.<sup>95</sup> Dit zijn namelijk kosten die hun oorsprong buiten Nederland vinden.

### 3.3.2 Gemeenten verlenen bijzondere bijstand voor leges

Gemeenten hebben op tal van terreinen de bevoegdheid om hun eigen beleid te formuleren. Dit geldt ook voor de toekenning van bijzondere bijstand. In principe wordt geen bijzondere bijstand verleend voor de leges die verschuldigd zijn voor een aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning. Gemeenten kunnen echter in hun beleid de mogelijkheid opnemen om bijzondere bijstand te verlenen voor de leges.

In 1999 heeft de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in antwoord op Kamervragen<sup>96</sup> aangegeven dat gemeenten die bijzondere bijstand toekennen voor de leges niet de grenzen van hun beleidsruimte overtreden. Tegenwoordig zijn er diverse gemeenten zoals de gemeente Nijmegen, de gemeente Oisterwijk en de gemeente Helmond die in hun beleidsregels de mogelijkheid hebben opgenomen om bijzondere bijstand te verlenen voor de leges voor een aanvraag tot verlenging of wijziging van een reguliere verblijfsvergunning.<sup>97</sup> De meeste gemeenten hebben echter deze mogelijkheid niet opgenomen in hun beleid. Gelet op het voorgaande is het afhankelijk van het beleid dat de gemeente hanteert of bijzondere bijstand voor de leges wordt verleend. Aangezien gemeenten een beleidsvrijheid hebben voor de toekenning van bijzondere bijstand, staat voor hen in principe niets in de weg om een regeling op te nemen die bijzondere bijstand voor de leges mogelijk maakt.

### 3.4 Nadelige consequenties van de huidige legesbedragen in de praktijk

Zoals uit de vorige paragraaf is gebleken, krijgen personen van buiten de EU te maken met de hoge legestarieven. Voor de ene persoon hebben de legestarieven grotere gevolgen dan voor een ander persoon. Zo kan de hoogte van de huidige leges voor vreemdelingen die een laag inkomen hebben tot nadeliger gevolgen leiden dan voor andere vreemdelingen met een inkomen dat ver boven het sociaal minimum ligt. Voor vreemdelingen die een hoog inkomen hebben, heeft de hoogte van de huidige leges geen directe nadelige gevolgen. Op basis hiervan zijn deze personen buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek.

De gevolgen die de huidige legesbedragen kunnen hebben voor personen uit Marokko (land buiten de EU) zullen in de meeste gevallen hetzelfde zijn als voor personen die in zich in een soortgelijke situatie bevinden en uit een ander land van buiten de EU komen. Een uitzondering hierop geldt bij bepaalde vreemdelingen met een Turkse nationaliteit. Voor een bepaalde groep Turkse onderdanen geldt immers een lager legestartief waardoor zij nauwelijks nadelen kunnen ondervinden van de hoogte van de leges.

In deze paragraaf wordt aan de hand van enkele voorbeelden een overzicht gegeven van de nadelige gevolgen die de huidige legesbedragen kunnen hebben in de praktijk. Met behulp van praktijkvoorbeelden wordt getracht een zo goed mogelijk beeld te schetsen van situaties die kunnen ontstaan door de hoogte van de legesbedragen. De praktijkvoorbeelden geven een beeld over hoe personen dan wel gezinnen in bepaalde situaties in de klem kunnen komen door de hoogte van de huidige legesbedragen. De praktijkvoorbeelden die hieronder worden besproken zijn onder andere afkomstig van interviews met betrokkenen en uit gesprekken met sociaal raadslieden en een advocaat. Ook zijn een aantal praktijkvoorbeelden afkomstig van de Werkgroep tegen de Legesverhogingen. Aangezien enkele praktijkvoorbeelden uit de tweede hand zijn, zijn deze voorbeelden minder uitgebreid en specifiek omschreven dan andere voorbeelden. Allereerst wordt een korte schets gegeven van de situatie van de vreemdeling of de referent. Daarna zullen de nadelen die de vreemdeling of referent heeft ondervonden van de hoogte van de leges worden besproken.

<sup>95</sup> CRvB 04 januari 2000, L/JN AJ9617 en CRvB 28 maart 2006, L/JN AW1347.

<sup>96</sup> Aangangsel van de Handelingen II 1998/99, nr. 1683.

<sup>97</sup> <www2.nijmegen.nl>, *Beleidsregels bijzondere bijstandsverlening Wet werk en bijstand (2010)*, d.d. 20 oktober 2010 en <www.helmond.nl>, *Beleidsregels WWB*, d.d. 20 oktober 2010.

### 3.4.1 Het lenen en/of sparen voor de leges

De hoogte van de huidige legesbedragen kunnen voor personen of gezinnen die rond moeten komen van een inkomen op het minimumniveau in bepaalde gevallen nadelige gevolgen hebben. In hoeverre het minimuminkomen voldoende is om de leges te voldoen, is afhankelijk van enkele factoren zoals de soort aanvraag, het verblijfsdoel en het aantal personen waarvoor een aanvraag ingediend moet worden. Hieronder komen enkele praktijkvoorbeelden aan bod waaruit blijkt hoe de hoogte van de huidige legesbedragen kunnen uitpakken voor personen dan wel gezinnen die rond moeten komen van een inkomen op het minimumniveau.

#### **Praktijkvoorbeeld 1**

*De heer A. vraagt in 2002 een reguliere verblijfsvergunning aan in het kader van gezinshereniging voor zijn vrouw en vijf kinderen afkomstig uit Afghanistan. De heer A. heeft een baan en verdient € 1200,- per maand. Het inkomen van de man is onvoldoende om de leges voor de aanvraag tot verlening van de verblijfsvergunning en de bijkomende kosten in één keer te kunnen betalen. De heer A. heeft bij zijn werkgever een lening afgesloten om de leges alsnog te kunnen betalen.*

#### **Vervolg**

*Na één jaar moesten de verblijfsvergunningen verlengd worden. Voor deze verlening diende de heer A. een bedrag van € 1710,- te betalen. Ook in dit geval kon het gezin, gezien de hoogte van het totaalbedrag, de leges niet betalen. Daarnaast was de lening bij de werkgever nog niet afgelost.*

Uit bovenstaand voorbeeld<sup>98</sup> blijkt dat personen die een aanvraag indienen voor hun partner en/of kinderen om zich in Nederland te kunnen vestigen, getroffen kunnen worden door de hoogte van de leges. Zo diende de heer A. uit bovenstaand voorbeeld een lening af te sluiten via zijn werkgever om de leges die verschuldigd zijn voor de afdoening van een aanvraag alsnog te kunnen betalen. Zijn werkgever heeft maandelijks € 200,- van zijn loon ingehouden, totdat de schuld is afgelost. Door de hoogte van de leges heeft de heer A. zich in de schulden gestoken in een vorm van een lening, om de verlening van de verblijfsvergunningen te kunnen bekostigen.

Bij de aanvraag tot verlenging van de verblijfsvergunning werd het gezin wederom geconfronteerd met een hoog bedrag dat zij aan leges moesten betalen. De lening die de heer A. bij de werkgever had afgesloten, was nog niet afgelost. Gezien de financiële situatie van het gezin was het onmogelijk om het bedrag in één keer zelf te betalen. De heer A. heeft uiteindelijk geld moeten lenen bij een bank om de leges voor de verlengingsaanvraag te kunnen bekostigen. De heer A. had dus uiteindelijk een lening bij de werkgever en een lening bij de bank openstaan. Al met al heeft hij (nog meer) schulden moeten maken om de leges te voldoen.

#### **Praktijkvoorbeeld 2**

*Een Afghaanse gezin dient een aanvraag in voor het verlengen van de geldigheidsduur van de reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor zes personen, namelijk vrouw en vijf kinderen. Het gezin diende voor de verlenging een bedrag van € 1.710,- (€ 285 per aanvraag) aan leges te betalen. Vader van het gezin is een erkende vluchteling en is ontslagen door de slechte economie. Het gezin dient dus rond te komen van een WW-uitkering.*

Uit bovenstaand voorbeeld<sup>99</sup> blijkt dat niet alleen personen die een aanvraag doen tot verlening van een verblijfsvergunning in de klem kunnen komen door de hoogte van de legesbedragen, maar ook personen die hier al zijn toegelaten en een aanvraag doen tot verlenging van een verblijfsvergunning. In de bovengenoemde situatie was er sprake van cumulatie van de legesbedragen, waardoor het totaal aan leges een hoog bedrag opleverde. Het gezin kon gezien hun inkomsten de leges niet zelf betalen, waardoor zij geld bij anderen hebben moeten lenen. Hierdoor hebben zij zich in de schulden gestoken om de verlengingsaanvragen te kunnen bekostigen. Het niet betalen van de leges kan leiden tot terugkeer naar Afghanistan omdat de gezinsleden zonder geldige verblijfsvergunning geen rechtmatig verblijf meer hebben in Nederland.

<sup>98</sup> Dit voorbeeld volgt uit een praktijkvoorbeeld van Stichting Welzijn Brummen (zie bijlage V onder nr. 14).

<sup>99</sup> Dit voorbeeld volgt uit een praktijkvoorbeeld van Vluchtelingenwerk Bergen op Zoom (bijlage V onder nr. 11).

De bovengenoemde situaties hebben zich voorgedaan in 2003. Destijds gold een legestartief van € 285,- voor een verlenging van een verblijfsvergunning. Aangezien het huidige legestartief voor een verlengingsaanvraag € 288,- is, kunnen de beschreven nadelige gevolgen ook gelden ten aanzien van de hoogte van de huidige legesbedragen.

Uit de praktijk blijkt dat de problemen met de huidige legestartieven omvangrijk zijn, met name voor personen die een inkomen hebben dat tegen het sociaal minimum ligt. Sociaal raadsman de heer Ben Allaoui krijgt in de praktijk regelmatig te maken met personen die nadelige gevolgen leiden van de hoogte van de huidige legestartieven. Het gaat vaak om personen die een aanvraag indienen in het kader van gezinshereniging of –vorming aangezien daar de leges het hoogst zijn. De heer Ben Allaoui geeft aan dat het regelmatig voorkomt dat personen zich (meer) in de schulden moeten steken om de leges voor een aanvraag te kunnen betalen. Verder geeft hij aan dat personen met een gering inkomen vaak de leges niet in één keer kunnen betalen en daarom overgaan tot lenen. In deze situatie wordt vaak een beroep gedaan op financiële ondersteuning van familie en vrienden. In bepaalde gevallen sluiten personen een lening af hetzij bij een bank hetzij via de werkgever om de leges voor de afdoening van een aanvraag te kunnen bekostigen. Sociaal raadvrouw mevrouw Elberts geeft aan dat het regelmatig voorkomt dat personen niet weten welke rechten zij hebben zoals de mogelijkheid om een vrijstelling te verkrijgen<sup>100</sup>.

#### **Praktijkvoorbeeld 3**

*Mevrouw G. van Marokkaanse afkomst is woonachtig in Amsterdam samen met drie kinderen en echtgenoot. Het gezin dient in juni 2011 vijf reguliere verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd te verlengen. Hiervoor zal het gezin een bedrag van € 732,- aan leges moeten betalen. Het gezin komt rond van €1400,- per maand.*

In het interview geeft mevrouw G. aan dat het gezinsinkomen net voldoende is om maandelijks rond te komen en dat er nauwelijks ruimte is om te sparen. Verder geeft zij aan dat zij de komende maanden wellicht moet bezuinigen en daarnaast een beroep moet doen op familie en vrienden om de leges te kunnen betalen. Het gevolg van het lenen is dat het gezin zich in de schulden moet steken. Verder blijkt uit het interview dat de leges niet alleen tot financiële problemen leiden maar ook tot sociale problemen<sup>101</sup>.

#### **Praktijkvoorbeeld 4**

*De heer H. van Marokkaanse afkomst dient in februari 2011 de verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd te vernieuwen. Doordat de heer H. afgelopen maand werkloos is geworden, is het gezinsinkomen gedaald. Het inkomen van het gezin is een WW-uitkering dat rond het sociaal minimum ligt. Uit de informatie op de site van de IND heeft de heer H. begrepen dat in totaal € 732,- aan leges betaald moet worden. Het gezinsinkomen is echter onvoldoende om dit bedrag in één keer te betalen, waardoor het gezin wil sparen en lenen om de leges te voldoen.*

De heer H. geeft in het interview aan, dat hij de komende periode wil sparen, de kinderbijslag wil gebruiken en eventueel wil lenen om de leges te betalen. Uit bovenstaand voorbeeld blijkt dat het gezin gaat bezuinigen op middelen die in principe ergens anders voor bedoeld zijn. Zo wil het gezin de kinderbijslag gebruiken om de leges te betalen terwijl dit bedoeld is voor de kinderen en niet om dergelijke kosten te financieren. De heer H. geeft in het interview aan dat hij niet anders kan dan gebruik maken van de kinderbijslag, omdat het vermogen ontoereikend is en de leges te hoog zijn. Verder blijkt uit bovenstaand voorbeeld dat één verandering in de situatie, zoals in dit geval het werkloos worden, ertoe kan leiden dat het voor personen nog moeilijker kan worden om de leges te betalen<sup>102</sup>.

In de bovenstaande situatie gaat het om een gezin dat de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd dient te vernieuwen. Het gezin was in de veronderstelling dat zij een totaalbedrag van € 732,- dienen te betalen. Tijdens het interview is de geïnterviewde erop gewezen dat de leges voor de vernieuwing van een reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd geen € 288,- bedragen maar € 41,- per aanvraag<sup>103</sup>. Het eerst genoemde legestartief geldt immers voor het verlengen van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en niet voor het vernieuwen van een reguliere verblijfsvergunning onbepaalde

<sup>100</sup> Dit voorbeeld volgt uit een praktijkvoorbeeld van sociaal raadsman Ben Allaoui (zie bijlage III).

<sup>101</sup> Zie bijlage II casus 3.

<sup>102</sup> Zie bijlage II casus 4.

<sup>103</sup> Zie voor een overzicht van de huidige leges tarieven in paragraaf 2.3.4.

tijd. Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat bepaalde personen onvoldoende op de hoogte zijn van de geldende legestarieven.

### 3.4.2 Financiële ondersteuning van hulpverleningsinstanties

Personen die onvoldoende inkomen hebben om de leges te betalen en geen beroep kunnen doen op financiële hulp van familie en vrienden, kunnen in bepaalde gevallen in aanmerking komen voor financiële ondersteuning van instanties. De sociaal raadslieden gaven drie praktijkvoorbeelden waaruit blijkt dat in schrijnende situaties een bijdrage uit een fonds is gegeven aan personen die de leges niet konden betalen<sup>104</sup>. Hieronder komen enkele praktijkvoorbeelden aan de orde waaruit blijkt dat personen die financieel gezien de leges niet zelf konden betalen, financiële ondersteuning hebben gekregen.

#### **Praktijkvoorbeeld 5**

*Een Marokkaanse man dient een aanvraag in voor het verlenen van een reguliere verblijfsvergunning in het kader van gezinshereniging voor zijn echtgenote en zeven kinderen die woonachtig zijn in Marokko. Meneer is volledig arbeidsongeschikt en heeft een uitkering. Aangezien de man met zijn inkomen de leges niet in één keer kan betalen, heeft hij maanden moeten sparen voor de leges. Nadat meneer uiteindelijk het geld bij elkaar had, had hij geen geld meer over om de reiskosten (vliegtickets) voor zijn echtgenote en kinderen te betalen.*

Uit bovenstaand voorbeeld<sup>105</sup> blijkt dat de man de leges niet in één keer kon opbrengen omdat het bedrag te hoog zou zijn. Hierdoor hield hij geen geld meer over voor de andere kosten die indirect verbonden zijn aan een aanvraag, zoals de kosten voor de vliegtickets. Door hulpverlening (Stichting Samenwerking Bijzondere Noden Amsterdam) heeft de man de reiskosten alsnog kunnen betalen. De financiële ondersteuning was in deze situaties weliswaar niet gericht op het betalen van de leges maar door de hoogte van de leges, hield de man geen geld meer over voor de vliegtickets.

#### **Praktijkvoorbeeld 6**

*Een Marokkaanse man is in bezit van een reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd van echtgenote en vier kinderen dienen in 2009 verlengd te worden. Hiervoor moest een bedrag van € 496,- aan leges betaald worden. De man is kostwinner en heeft een inkomen dat net boven het sociaal minimum ligt. Het inkomen van de man is ontoereikend om het totale legesbedrag voor de verlenging te betalen. Daarnaast had het gezin geen rekening gehouden met de verhoogde leges. Ook kon het gezin geen geld lenen.*

#### **Praktijkvoorbeeld 7**

*Een Angolese man (erkende vluchteling) heeft zijn echtgenote en drie kinderen laten overkomen van Angola naar Nederland in het kader van gezinshereniging. In 2009 diende de man de reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd van zijn echtgenote en kinderen te verlengen. Het totaalbedrag dat aan leges betaald dient te worden is € 444,-. De man heeft een baan waarvan het inkomen onder het sociaal minimum ligt, waardoor het gezin een aanvullende bijstand heeft. Het inkomen van het gezin is ontoereikend om de leges zelf in één keer te betalen.*

Uit bovenstaande voorbeelden<sup>106</sup> blijkt dat de gezinnen de huidige legestarieven niet zelf konden betalen wegens een gebrek aan financiële middelen. De gezinnen hebben middels hulp van derden de leges voor de verlengingsaanvragen alsnog kunnen betalen. Door een sociaal raadvrouw in Utrecht is er namelijk uit het fonds een bijdrage gegeven in een vorm van een gift. Indien de bijdrage een lening zou zijn geweest, dan zouden de gezinnen schulden hebben overgehouden aan de leges.

### 3.4.3 Uitstellen of afzien van gezinshereniging of –vorming in Nederland

Uit de paragraaf 2.3.4 is gebleken dat de huidige legesbedragen voor een aanvraag in het kader van gezinshereniging of –vorming het hoogst zijn. Dit betekent dat er een grote kans bestaat dat personen bij dergelijke aanvragen nadelen kunnen ondervinden van de hoogte van de huidige legesbedragen. Indien een persoon onvoldoende financiële middelen heeft om de leges voor de aanvraag tot verlening van een reguliere verblijfsvergunning in het kader van gezinshereniging of –vorming te betalen, wordt de aanvraag buiten behandeling gesteld. Het gevolg hiervan is dat gezinshereniging of –vorming niet rechtmatig kan worden aangevraagd.

<sup>104</sup> Zie bijlage III uitwerking verslagen.

<sup>105</sup> Dit voorbeeld volgt uit een praktijkvoorbeeld van sociaal raadsman Ben Allaoui (zie bijlage III).

<sup>106</sup> Deze voorbeelden volgen uit praktijkvoorbeelden van sociaal raadvrouw Elberts (zie bijlage III).

#### **Praktijkvoorbeeld 8**

*Een Marokkaanse man die in Nederland woont en werkt, trouwt in 2008 met een vrouw uit Marokko. De man verdient ongeveer € 1400,- per maand. Hij dient een aanvraag in voor gezinsvorming. Voor de mvv dient hij een bedrag van € 830,- te betalen. Naast de vaste lasten, moest de man ook schulden aflossen waardoor hij nauwelijks geld over hield om de leges te betalen. Daarnaast kon de man geen geld lenen.*

De man uit bovenstaand<sup>107</sup> voorbeeld en zijn echtgenote voldeden aan de inhoudelijke voorwaarden van gezinsvorming. De man kon echter de leges niet betalen omdat zijn inkomen ontoereikend was. Hij diende naast zijn vaste lasten ook schulden af te lossen. De man kon slechts maandelijks een klein bedrag opzij zetten. Dit heeft tot gevolg gehad dat hij door de hoge leges die verschuldigd zijn voor de mvv-aanvraag, gezinsvorming heeft moeten uitstellen ondanks dat hij aan de inhoudelijke voorwaarden voldeed. Dit bleek namelijk uit het positieve advies om afgifte van de mvv.

#### **Praktijkvoorbeeld 9**

*Een Marokkaanse vrouw B. die zes jaar geleden is getrouwd met een man uit Marokko, heeft in Nederland drie aanvragen ingediend voor gezinsvorming. Bij de eerste twee aanvragen voldeed ze niet aan de inkomenseis en bij de laatste aanvraag in 2006 kon ze de leges van € 830,- niet in een keer betalen. Voordat mevrouw B. het geld bij elkaar had gespaard voor een nieuwe aanvraag, werd ze ontslagen waardoor ze opnieuw niet aan de inkomenseis voldeed. Mevrouw B. is in 2008 naar België verhuisd en haar man heeft dit jaar een verblijfsvergunning gekregen.*

Mevrouw uit bovenstaand<sup>108</sup> voorbeeld heeft in het interview aangegeven dat zij naar België is verhuisd om de hoge leges en de voorwaarden die in Nederland aan gezinsmigratie worden gesteld te ontlopen. Mevrouw heeft dus afgezien van gezinsvorming in Nederland omdat de eisen hier strenger zijn dan in België. Het is mevrouw B. uiteindelijk gelukt om via België haar man naar de EU te halen.

### **3.4.4 Verblijfsgeat en illegaliteit**

Een vreemdeling die de leges van een aanvraag tot verlenging van een reguliere verblijfsvergunning niet kan betalen, heeft geen rechtmatig verblijf (meer) in Nederland. Het niet betalen van de leges leidt namelijk tot het buiten behandeling stellen van een aanvraag. Het gevolg hiervan is dat de vreemdeling in de illegaliteit kan belanden. Een ander gevolg is dat er een onderbreking in het verblijfsrecht kan ontstaan als de vreemdeling een nieuwe aanvraag indient voor een verblijfsvergunning.

#### **Praktijkvoorbeeld 10**

*Een man is arbeidsongeschikt en heeft een uitkering op het minimumniveau. Hij dient de verblijfsvergunning van zijn echtgenote en vier kinderen te verlengen. Er dient een totaalbedrag van € 496,- aan leges betaald te worden. Gezien het inkomen waarmee het gezin moet rondkomen, kunnen de leges niet betaald worden. De aanvragen zijn vervolgens buiten behandeling gesteld. Het gezin heeft een advocaat in de arm genomen en bezwaar gemaakt tegen de buitenbehandelingstelling.*

De man uit bovenstaand voorbeeld<sup>109</sup> heeft uiteindelijk de leges voor de verlengingsaanvragen alsnog moeten betalen. Doordat het inkomen van de man ontoereikend was om de hoge leges te betalen, was het gevolg dat zijn echtgenote en kinderen hierdoor een verblijfsgeat in het onafgebroken rechtmatig verblijf aan hebben overgehouden.

#### **Praktijkvoorbeeld 11**

*Mevrouw N. van Marokkaanse afkomst moet haar reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in 2003 verlengen. Mevrouw N. kon destijds de leges voor de aanvraag voor de verlenging niet betalen omdat haar man een deel van het inkomen had vergokt. Ook wist zij niet dat het legestartief van de verlenging verhoogd was. In 2006 dient mevrouw N. een aanvraag in tot verlenging van een reguliere verblijfsvergunning, waarvoor € 830,- betaald moet worden. Het gezinsinkomen bedroeg € 1250,-. Het inkomen was net genoeg om rond te komen, waardoor er geen geld was om de leges te betalen.*

<sup>107</sup> Dit voorbeeld volgt uit een praktijkvoorbeeld van sociaal raadsman Ben Allaoui (zie bijlage III).

<sup>108</sup> Zie bijlage II casus 5.

<sup>109</sup> Dit voorbeeld volgt uit een praktijkvoorbeeld van Sociaal Raadslieden Den Haag (bijlage V onder nr. 21)

Mevrouw N. heeft in het interview aangegeven dat de leges voor de verlening van de verblijfsvergunning voor het gezin te hoog waren, omdat het gezinsinkomen net voldoende was om rond te komen. Daarnaast had het gezin veel schulden die afgelost moesten worden. Doordat eerst de verlenging van de verblijfsvergunning niet mogelijk was wegens een gebrek aan financiële middelen en daarna de verlening, is mevrouw N. in de illegaliteit beland. Zij heeft hierdoor een verblijfsgeval in haar onafgebroken rechtmatig verblijf van meer dan zeven jaar aan overgehouden. Het illegaal verblijf heeft beperkingen met zich meegebracht. Zo heeft N. niet kunnen werken om de leges zelf te kunnen betalen. Verder heeft deze situatie een groot invloed gehad op het leven van de geïnterviewde en haar gezin. Naast relationele spanning was de geïnterviewde bang voor repercussies. Hierbij kan gedacht worden aan uitzetting als de illegaliteit uitkomt waardoor zij niet meer voor de kinderen kan zorgen.<sup>110</sup>

### 3.4.5 Buitenlandse studenten

Om in Nederland te kunnen studeren dient een buitenlandse student in bezit te zijn van een reguliere verblijfsvergunning in het kader van studie. Voor de afdoening van deze aanvraag worden leges geheven. Buitenlandse studenten die afkomstig zijn van een EU-land krijgen niet te maken met de hoge legesbedragen die verschuldigd zijn voor de afdoening van een aanvraag. Voor hen geldt namelijk de vrijheid om in een andere lidstaat onderwijs te volgen op basis van het EG-recht.

Aan de hand van onderstaande voorbeelden wordt inzicht gegeven in de gevolgen die de huidige legesbedragen kunnen hebben voor studenten van buiten de EU.

#### **Praktijkvoorbeeld 12**

*Studente N. afkomstig uit Marokko komt naar Nederland om te studeren. Zij vraagt een reguliere verblijfsvergunning aan voor bepaalde tijd in het kader van de voorbereiding op de studie. Hiervoor betaalt zij een bedrag van €433,-. Vervolgens dient zij deze vergunning te verlengen wegens het niet behalen van het NT2-examen waarvoor een bedrag van €433,- betaald moet worden. Kort daarna dient zij €433,- aan leges te betalen voor een aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning van bepaalde tijd in het kader van het volgen van een studie. N. heeft geen inkomsten en kan geen baan vinden, waardoor het zelf betalen van de hoge leges haar onmogelijk voor haar is.*

#### **Vervolg**

*In 2009 trouwt N. met een man uit Nederland. Voor de wijziging van het verblijfsdoel heeft zij €830,- aan leges moeten betalen. Ook haar man moest in dezelfde periode zijn verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verlengen waarvoor hij € 288,- aan leges moet betalen, dus een totaalbedrag van € 1118,-. Het gezin moet rondkomen van een inkomen van € 1450,-. Na het betalen van de vaste lasten hielden zij geen geld meer over om de leges te betalen.*

De persoon uit bovengenoemd voorbeeld<sup>111</sup> heeft in het interview aangegeven dat zij de leges niet zelf heeft kunnen betalen omdat de kosten te hoog waren. Zij heeft het geld bij familie en vrienden geleend om alsnog de leges te kunnen voldoen en zo de opleiding in Nederland te kunnen (ver)volgen. Zij heeft hier schulden aan overgehouden.

De geïnterviewde geeft aan dat zij overrompeld was door de hoogte van de legesbedragen die ze moest betalen. Zij kwam hierdoor in een positie te verkeren dat zij een nieuwe keuze moest maken, namelijk de opleiding in een ander land volgen of geld lenen. Zij heeft uiteindelijk voor de laatste mogelijkheid gekozen waardoor zij momenteel haar schulden nog moet aflossen. Ook bij de aanvraag tot wijziging van het verblijfsdoel en de verlenging van de verblijfsvergunning van haar man, hebben N. en haar man geld moeten lenen bij familie omdat het gezamenlijk inkomen niet toereikend was om de hoge legesbedragen te betalen.

Hieronder staat een soortgelijk voorbeeld waaruit blijkt dat een buitenlandse student afkomstig van een land buiten de EU nadelen ondervindt van de hoogte van de legesbedragen. In dit geval hebben de leges een enigszins andere uitwerking gehad dan het voorbeeld hierboven.

#### **Praktijkvoorbeeld 13**

*Een student afkomstig uit Marokko komt naar Nederland om te studeren. Ook hij moet net als N. tweemaal € 433,- aan leges betalen namelijk voor het aanvragen van een verblijfsvergunning in het kader van de voorbereiding op de studie en de verlenging daarvan. De student heeft geen inkomsten. Aangezien hij zelf de leges niet kan betalen, heeft hij het geld geleend bij een familielid. Ook het bedrag van € 433,- voor de aanvraag van de verblijfsvergunning voor het volgen van de studie kon hij zelf niet betalen.*

<sup>110</sup> Zie bijlage II casus 2.

<sup>111</sup> Zie bijlage II casus 1.

Ook voor de student in bovengenoemd voorbeeld<sup>112</sup> was het onmogelijk om zelf de legesbedragen te betalen. In eerste instantie heeft hij geld geleend van een familielid. Door de hoge leges in combinatie met andere factoren heeft de student besloten om de opleiding in Nederland te beëindigen en een opleiding te volgen in een ander land.

Uit bovenstaand praktijkvoorbeelden blijkt dat een merendeel van de personen de leges alsnog heeft kunnen betalen door te sparen, lenen dan wel door een andere wijze van financiële ondersteuning. Dit is hierdoor uitgemond tot het verkrijgen dan wel het behouden van een reguliere verblijfsvergunning. Bij twee van de respondenten was dit echter niet het geval. Zo blijkt uit praktijkvoorbeeld 8 dat de respondent gezinsvorming heeft moeten uitstellen wegens het niet kunnen betalen van de leges. Uit praktijkvoorbeeld 9 blijkt dat de respondent vanwege de leges en de andere voorwaarden die verbonden zijn aan gezinsmigratie, heeft afgezien van gezinsvorming in Nederland en gebruik heeft gemaakt van de Europa-route.

### 3.5 Legestarieven belemmerende werking voor immigratie?

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (hierna: ACVZ) heeft in 2008 in opdracht van de toenmalige staatssecretaris van Justitie een advies uitgebracht over in hoeverre de legestarieven een belemmerende werking hebben op migranten. Het onderzoek van de ACVZ was met name gericht op de kennis- en arbeidsmigranten. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat de legestarieven geen belemmerende werking hebben op deze groep om naar Nederland te komen. Ondanks de hoge legestarieven zien de werkgevers, die een deel van de verblijfskosten betalen, niet af van het aantrekken van buitenlandse werknemers. Verder is uit het onderzoek gebleken dat bij buitenlandse studenten de hoge legestarieven wellicht wel een grote rol kunnen spelen bij hun keuze om al dan niet in Nederland te studeren.<sup>113</sup> Dit is onder andere gebleken uit praktijkvoorbeeld 13 dat in paragraaf 3.4.5 is besproken. Hieruit is gebleken dat de student de opleiding in Nederland niet heeft voortgezet mede door de hoge legestarieven.

Uit het rapport van de ACVZ komt naar voren dat de legestarieven een grote financiële druk vormen voor gezinsmigranten. Daarnaast ervaart deze groep de legestarieven *‘als een onderdeel van een beleid dat gericht is op het beperken van gezinsmigranten’*.<sup>114</sup> Ook vluchtelingen en asielzoekers die een aanvraag indienen voor het verlenen van een reguliere verblijfsvergunning ervaren de legestarieven als een financieel druk. De staatssecretaris van Justitie heeft een reactie gegeven op de aanbevelingen die de ACVZ heeft opgenomen in het adviesrapport. Zo zijn enkele aanbevelingen overgenomen, zoals het eenmalig heffen van leges voor een samengevoegde toelatings- en verblijfprocedure.<sup>115</sup> Opmerkelijk is dat de staatssecretaris geen reactie heeft gegeven op de conclusie van de ACVZ dat de legestarieven een behoorlijke financiële druk vormen voor gezinsmigranten, asielzoekers en vluchtelingen. Doordat de staatssecretaris de conclusie van de ACVZ niet betwist, is zij wellicht op de hoogte dat de leges belemmerend kunnen werken voor deze groepen. De staatssecretaris geeft slechts aan dat geen leges worden geheven voor een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel of bescherming als vluchteling. Uit paragraaf 3.1 is echter gebleken dat ook asielzoekers en vluchtelingen in bepaalde gevallen te maken krijgen met de hoge legeskosten voor een aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning. In het Algemeen Overleg waar het adviesrapport van de ACVZ aan de orde is gekomen, uitten de Tweede Kamerfracties van de PvdA, de SP, de ChristenUnie, D66 en GroenLinks hun onrust uit over de financiële druk die de leges kunnen vormen voor gezinsmigranten.<sup>116</sup>

<sup>112</sup> Zie bijlage II casus 1.

<sup>113</sup> Rapport van het Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken voor de Staatssecretaris van Justitie, *advies inzake de leges voor (arbeids)migratie naar Nederland*, Den Haag: ACVZ 2008.

<sup>114</sup> Idem.

<sup>115</sup> *Kamerstukken II 2008/09*, 30 573, nr. 28, p.6.

<sup>116</sup> *Kamerstukken II 2008/09*, 30 573, nr. 42, p.5-9.

## 4. Toetsing van de hoogte van de legesbedragen aan wet- en regelgeving en jurisprudentie

Om de rechtmatigheid van de huidige legesbedragen te bepalen, wordt in dit hoofdstuk de nationale, Europese en internationale wet- en regelgeving onder de loep genomen. Zo worden diverse wetsartikelen en verdragbepalingen die betrekking hebben op de legesbedragen c.q. legesverhogingen besproken. In dit hoofdstuk wordt getracht om een antwoord te geven op de vraag: *hoe verhoudt de hoogte van de huidige legesbedragen zich tot de wet- en regelgeving?*

Zoals uit de vorige paragraaf is gebleken doen de meeste problemen met betrekking tot de leges zich voor bij een aanvraag in het kader van gezinshereniging of –vorming. Hierdoor wordt bij de toetsing van de huidige legesbedragen met wet- en regelgeving met name ingegaan op de leges die geheven worden voor deze aanvragen. Allereerst worden de bepalingen van de nationale wet- en regelgeving die betrekking hebben op de huidige legesbedragen besproken. Vervolgens wordt aan de hand van juridische bezwaren gekeken of de hoogte van de huidige leges in overeenstemming is met Europese en internationale verdragen en richtlijnen. Welke uitwerking de hoogte van de huidige legesbedragen in de praktijk kan hebben, wordt meegenomen bij de toetsing van de wet- en regelgeving. Tot slot wordt jurisprudentie behandeld die betrekking heeft op de hoogte van de legesbedragen.

### 4.1 Toetsing aan Nederlandse wet- en regelgeving

Om de rechtmatigheid van de hoogte van de huidige legesbedragen te bepalen, dient aan de hand van nationale wet- en regelgeving te worden bekeken hoe de hoogte van de huidige legesbedragen zich verhoudt tot de wet- en regelgeving. Hieronder worden de Grondwet en de Vreemdelingenwet besproken. Zij vormen het wettelijke kader voor de legesheffing voor een aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning.

#### 4.1.1 Grondwet: wettelijke basis voor legesheffing

Om leges te kunnen heffen voor een aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning, dient een wettelijke grondslag aanwezig te zijn. Dit feit is gebaseerd op artikel 104 van de Grondwet, waarin is bepaald dat belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet. Andere heffingen van het Rijk dan belastingen worden bij wet geregeld. Zoals eerder besproken, is bij het vaststellen van de hoogte van de leges aangesloten bij de kosten die de IND maakt ter afdoening van een aanvraag. Dit betekent dat leges gezien kunnen worden als een retributie en hierdoor aangemerkt worden als een andere heffing dan belastingen. Op basis van artikel 104 van de Grondwet dient legesheffing voor een aanvraag van een verblijfsvergunning dus bij wet te zijn voorzien. De nationale wet- en regelgeving voorziet in deze mogelijkheid, aangezien artikel 24 Vw2000 de mogelijkheid biedt om leges te heffen voor de afdoening van aanvragen van een reguliere verblijfsvergunning. In dit artikel is immers bepaald dat de minister onder bepaalde omstandigheden en in bepaalde gevallen leges mag heffen.

#### 4.1.2 Vreemdelingenwet 2000

Kinderen van vreemdelingen die in Nederland zijn geboren of getogen kunnen op basis van artikel 21a lid 2 Vw2000 een aanspraak maken op een reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Dit recht wordt toegekend aan vreemdelingen die in Nederland zijn geboren of al voor hun vierde levensjaar rechtmatig in Nederland verbleven, die sindsdien hier hebben gewoond en inmiddels 18 jaar zijn geworden. In het artikel ‘Nieuwe verhoging leges verblijfsvergunningen: wederom onredelijk, onverstandig en onrechtmatig’, geven hoogleraren Groenendijk en Kortmann aan dat gezien de inkomenspositie van jonge vreemdelingen het heffen van hoge leges voor een aanvraag van een verblijfsvergunning zoals hierboven bedoelt, kan leiden tot een verzwakking van de wettelijke aanspraak

hierop<sup>117</sup>. Voor een dergelijke aanvraag dient de vreemdeling immers een bedrag van € 401,- te betalen om zijn wettelijke recht te halen. Het minimumloon van een 18-jarige bedraagt € 644,30<sup>118</sup> per maand. Om de leges te kunnen betalen voor een aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning zoals bedoeld in artikel 21a lid 2 Wv2000, dient de vreemdeling meer dan driekwart van zijn loon opzij te zetten om de leges te kunnen voldoen. Voor jonge vreemdelingen die studeren of werkloos zijn, ligt het inkomen lager. In hoeverre de huidige legesbedragen een belemmering kunnen vormen voor deze groep, is afhankelijk van het inkomen van de vreemdeling en dus van de individuele omstandigheden van het geval. Gelet op het voorgaande kan er in algemene zin geen uitspraak worden gedaan of de hoogte van de huidige leges een belemmering vormt voor vreemdelingen om een aanspraak te maken op artikel 21a lid 2 Wv2000.

## 4.2 Toetsing aan Europese en internationale bepalingen

Naast de nationale wet- en regelgeving zijn er ook Europese en internationale verdragen die in Nederland rechtstreeks werking hebben. De verdragen bevatten grondrechten waar burgers in Nederland, dus ook hier legaal verblijvende vreemdelingen, een beroep op kunnen doen. Europese richtlijnen spelen ook een belangrijke rol in de Nederlandse wet- en regelgeving. Zo dienen de richtlijnen tijdig en correct omgezet en geïmplementeerd te worden in de nationale wet- en regelgeving.

Burgers kunnen zich beroepen op verdragsbepalingen en richtlijnen die in Nederland rechtstreekse werking hebben. Indien een bepaling van het nationale recht in strijd is met een bepaling van een verdrag, wordt de nationale bepaling buiten beschouwing gelaten.<sup>119</sup> In deze paragraaf wordt besproken of de hoogte van de huidige legesbedragen de toets aan het internationaal en Europees recht op bepaalde onderdelen kan doorstaan.

### 4.2.1 Het recht op familie- en gezinsleven

Zoals uit paragraaf 3.4 blijkt, kunnen de huidige legesbedragen nadelige gevolgen hebben voor personen die een aanvraag indienen in het kader van gezinshereniging of –vorming, omdat de legesbedragen voor deze aanvraag het hoogst zijn. Op basis hiervan is het van belang om te bekijken hoe de hoogte van de huidige legesbedragen zich verhoudt tot het recht op het familie- en gezinsleven dat door artikel 8 EVRM wordt gewaarborgd.

Het recht op het familie- en gezinsleven (family life) wordt gewaarborgd door diverse Europese en internationale bepalingen. Zo bepaalt artikel 8 EVRM dat ieder persoon het recht heeft op eerbiediging van zijn privé-, familie- en gezinsleven. Dit artikel strekt ertoe om burgers bescherming te bieden tegen inmenging van de overheid op dit recht. Op grond van artikel 8 lid 2 EVRM is inmenging slechts mogelijk voor zover hier een wettelijke basis voor is en in een democratische samenleving noodzakelijk is. De bepaling van artikel 8 EVRM heeft op grond van artikel 93 van de Grondwet directe werking. Dit betekent dat burgers zich rechtstreeks kunnen beroepen op de grondrechten die in het verdrag staan.

In artikel 8 lid 1 EVRM staat: *‘een ieder persoon heeft het recht op (...)’*. Dit houdt in dat niet alleen Nederlanders maar ook een hier legaal verblijvende vreemdeling een beroep kan doen op dit recht. Zo kan een persoon die een gezinsleven in Nederland wil uitoefenen een aanvraag indienen in het kader van gezinshereniging of –vorming voor zijn partner of gezin die afkomstig is van een land van buiten de EU. Voor het in behandeling nemen van deze aanvraag, zijn leges verschuldigd. De kosten voor een aanvraag in het kader van gezinshereniging of –vorming zijn in totaal € 1018,- per persoon per aanvraag. Dit bedrag is opgebouwd uit de kosten van een mvv € 830,-<sup>120</sup> en de leges voor een aanvraag tot verlening van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd € 188,-.<sup>121</sup> Naast deze kosten krijgt de vreemdeling ook te maken met de kosten voor legalisatie van documenten.

<sup>117</sup> Groenendijk & C.A.J.M. Kortmann 2003, p. 10.

<sup>118</sup> <www.rijksoverheid.nl>, Minimumloon in 2010 d.d. 7 november 2010.

<sup>119</sup> Artikel 94 Grondwet.

<sup>120</sup> Artikel 1 sub s 6° Regeling op de consulaire tarieven.

<sup>121</sup> Artikel 3.34 lid 1 Vv2000.

Dit bedrag is afhankelijk van het soort document en het tarief dat het herkomstland hanteert.<sup>122</sup> Om in aanmerking te komen voor een mvv dient de vreemdeling, waarvoor een aanvraag is ingediend, voorafgaand aan binnenkomst in Nederland het inburgeringsexamen buitenland in het herkomstland te hebben behaald. Voor dit examen dient een bedrag van € 350,- betaald te worden.<sup>123</sup> Daarnaast zijn er andere kosten die samenhangen met een aanvraag, zoals de kosten die gemaakt worden voor de cursussen ter voorbereiding van het examen en de reiskosten. Op basis van het voorgaande blijkt dat een aanvrager hoge bedragen dient te betalen, alvorens de partner en/of kind rechtmatig verblijf heeft in Nederland.

Ook vreemdelingen die hier al zijn toegelaten hebben het recht om het bestaande familie- en gezinsleven voort te kunnen zetten. Hierbij kan gedacht worden aan een vreemdeling die in bezit is van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd onder beperking verband houdend met gezinshereniging of -vorming en deze na één jaar dient te verlengen.

Naast het betalen van de leges en het behalen van het inburgeringsexamen buitenland zijn er ook andere voorwaarden waaraan voldaan dient te worden om in aanmerking te komen voor gezinshereniging of -vorming. Hierbij kan gedacht worden aan:

- een leeftijdsgrens van 21 jaar zowel voor de vreemdeling die zich hier wil vestigen als voor de persoon bij wie hij zich wil vestigen;<sup>124</sup>
- de vreemdeling of de persoon met wie de vreemdeling wil gezinsvormen of -herenigen dient te beschikken over voldoende middelen van bestaan om de partner of gezin te onderhouden.<sup>125</sup>

Het heffen van hoge leges kan in combinatie met andere voorwaarden die gesteld worden aan gezinshereniging of -vorming ertoe leiden dat het uitoefenen van het recht op familie- en gezinsleven in Nederland geheel of grotendeels onmogelijk wordt gemaakt of wordt bemoeilijkt. Uit paragraaf 3.4 is namelijk gebleken dat het in de praktijk voor kan komen dat vreemdelingen door de hoge leges en de voorwaarden die aan gezinsmigratie zijn gesteld, kunnen afzien van gezinshereniging of -vorming in Nederland of dit kunnen uitstellen.

Zoals reeds besproken, krijgen met name vreemdelingen van buiten de EU te maken met hoge legesbedragen die voor gezinshereniging en -vorming betaald moeten worden. Uit cijfers van de IND blijkt dat een groot deel van deze aanvragen worden ingediend voor personen die afkomstig zijn uit niet-westerse landen.<sup>126</sup> De hoge legestarieven gelden onder andere voor deze personen. Uit een onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) blijkt dat een hoog percentage van de niet-westerse allochtonen die in Nederland verblijven, zijn of haar partner uit het herkomstland haalt.<sup>127</sup> Uit de Armoedemonitor 2007 blijkt dat een groot groep niet-westerse allochtonen in Nederland, een ongunstige inkomenspositie heeft aangezien hun inkomen onder de lage inkomensgrens valt.<sup>128</sup> Voor deze categorie vreemdelingen die in Nederland verblijft en een laag inkomen heeft, bestaat er een reële kans dat zij de hoge leges en met name bij cumulatie voor de aanvraag tot verlening of verlenging voor hun partner en/of kind uit een niet-westers land niet kunnen betalen.

Op een verdragsstaat kan de positieve verplichting rusten om het recht op familie- en gezinsleven mogelijk te maken.<sup>129</sup> Indien er een positieve verplichting rust op een staat maar toegang wordt geweigerd, kan er sprake zijn van strijdigheid met het recht op het familie- en gezinsleven. Uit de jurisprudentie van het EHRM vloeit voort dat een verdragsstaat een beleidsvrijheid heeft om de toegang van vreemdelingen tot zijn grondgebied te regelen

<sup>122</sup> <www.ind.nl> Klantdienstwijzer, Hoe werkt het: verblijf bij echtgenoot, d.d. 10 november 2010.

<sup>123</sup> <www.ind.nl> IND in bedrijf, Basisexamen inburgering ingevoerd, d.d. 10 november 2010.

<sup>124</sup> Artikel 3.14 juncto 3.15 Vb2000.

<sup>125</sup> Artikel 16 lid 1 sub c Vw2000.

<sup>126</sup> <www.ind.nl> In bedrijf, Cijfers en rapportages 2009 MVV, d.d. 10 november 2010.

<sup>127</sup> Internationale gezinsvorming begrensd? Den Haag: WODC, IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC) 2009, p. 29.

<sup>128</sup> Vrooman, Hoff, Otten en Bos, Armoedemonitor 2007, Armoede in hoofdlijnen, Den Haag: SCP 2007, p. 38.

<sup>129</sup> Kuijer/ Steenbergen 2005, p. 205 en EHRM 28 mei 1985, LJN AC8914, NJ 1988, 187 (Abdulaziz, Cabales, Balkandali tegen Verenigd Koninkrijk m.nt. EAA).

conform de verdragsrechterlijke bepalingen.<sup>130</sup> Verder blijkt uit vaste jurisprudentie van het EHRM dat artikel 8 EVRM geen algemene verplichting inhoudt voor de lidstaten om de verblijfskeuze van de gezinsleden te eerbiedigen of gezinshereniging op hun grondgebied toe te staan.<sup>131</sup> Om te bepalen of er sprake is van een positieve verplichting op het recht op gezinsleven, dient een belangenafweging te worden gemaakt waarbij alle feiten en omstandigheden gewogen moeten worden. Bij de belangenafweging dient bekeken te worden of er geen objectieve belemmeringen zijn om het recht op familie- en gezinsleven in het herkomstland of elders uit te oefenen.<sup>132</sup> Verder dient bij de beoordeling rekening gehouden te worden met de positie die gezinsleden in een land hebben opgebouwd.<sup>133</sup> Indien er sprake is van een positieve verplichting, mag toelating niet worden geweigerd als een vreemdeling de leges voor een aanvraag in het kader van gezinshereniging niet kan betalen.

Uit een uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage op 16 februari 2005 blijkt dat in bepaalde individuele omstandigheden het heffen van hoge leges een ontoelaatbare inbreuk kan vormen op het recht op familie- en gezinsleven.<sup>134</sup> Dit is tevens bevestigd in een zaak die door de rechtbank 's-Gravenhage op 23 december 2005 is behandeld.<sup>135</sup> In casu ging het om een Marokkaanse man met een uitkering die € 2290,- aan leges diende te betalen voor de verlengingsaanvragen van de verblijfsvergunningen van zijn zonen. De man kon deze kosten niet betalen en deed een beroep op artikel 8 EVRM.

De rechtbank oordeelde in deze zaak dat de hoogte van de huidige legesbedragen afhankelijk van de omstandigheden van het geval een inbreuk kan vormen op het recht dat door artikel 8 EVRM wordt gewaarborgd. Op basis hiervan kan men stellen dat artikel 8 EVRM weliswaar niet in de weg staat om leges te heffen voor een aanvraag voor een verblijfsvergunning, maar dat betekent niet dat de leges dermate hoog mogen zijn waardoor de hoogte van de leges in een individueel geval onredelijk kan uitpakken.

Het recht op een gezinsleven is een belangrijk grondrecht dat vreemdelingen kunnen uitoefenen, zonder dat zij hierin beperkt mogen worden, behoudens de uitzonderingen die genoemd staan in artikel 8 lid 2 EVRM. Voor personen dan wel gezinnen die over onvoldoende middelen beschikken om de leges voor een aanvraag tot verlening dan wel de terugkerende verlenging te betalen, kan de hoogte van de huidige legesbedragen in bepaalde gevallen een belemmering vormen voor het recht op uitoefening of voorzetting van het familie- en gezinsleven in Nederland.

Zoals in paragraaf 2.4.1 is besproken voorziet de Vw2000 in een vrijstellingsmogelijkheid voor de leges voor personen of gezinnen die over onvoldoende middelen beschikken om de leges voor een aanvraag in het kader van gezinshereniging of –vorming te betalen. De eisen om in aanmerking te komen voor de vrijstelling gaan verder dan alleen het aantonen dat de aanvrager over onvoldoende middelen beschikt om de leges te kunnen betalen.<sup>136</sup> Zoals in paragraaf 2.4.1 aan de orde is gekomen, dient de aanvrager bewijsstukken te overleggen waaruit blijkt dat hij in de afgelopen jaren en in de nabije toekomst geen financiële middelen heeft of kan krijgen om de leges te kunnen betalen. Daarnaast dient de aanvrager aan te tonen dat hij op geen enkele wijze aan financiële middelen kan komen, dat familie en vrienden niet in staat zijn om deze kosten te vergoeden dan wel het sluiten van een lening onmogelijk is om hiermee de leges te kunnen betalen.

Kijkend naar deze voorwaarden kan de stelling worden verdedigd dat de eisen die gesteld worden om in aanmerking te komen voor een vrijstelling als een hoge drempel kunnen worden ervaren. De vrijstelling is namelijk niet eenvoudig te verkrijgen. Dat geldt met name

<sup>130</sup> EHRM 28 mei 1985, LJN AC8914, NJ 1988, 187 (Abdulaziz, Cabales, Balkandali tegen Verenigd Koninkrijk m.nt. EAA).

<sup>131</sup> EHRM 19 februari 1996, nr. 23218/94, RV1996,23 (*Gül tegen Zwitserland*).

<sup>132</sup> Kuijjer & Steenbergen 2005, p. 206-207.

<sup>133</sup> EHRM 21 december 2001, nr. 31465/96 JV 2002/30 (*Sen tegen Nederland*).

<sup>134</sup> Rb 's-Gravenhage 16 februari 2005, LJN AS7584.

<sup>135</sup> Rb 's-Gravenhage 23 december 2005, LJN AU9561.

<sup>136</sup> Artikel 3.34f lid 1 Vw2000.

voor het onderdeel dat de aanvrager ook dient aan te tonen dat familie en vrienden de leges niet kunnen vergoeden.

Daartegenover staat dat van een vreemdeling die een aanvraag indient tot verlening van een verblijfsvergunning in het kader van gezinshereniging mag worden verwacht, dat hij van tevoren weet hoe hoog de leges zijn. De vreemdeling is hierdoor dus zelf verantwoordelijk om de benodigde maatregelen te nemen om de leges te voldoen die betrekking hebben op een aanvraag.

Gelet op het voorgaande kan geconcludeerd worden dat de hoogte van de huidige legesbedragen op zichzelf in een individueel geval in strijd kan komen met artikel 8 EVRM.

#### **4.2.2 Discriminatieverbod (gelijkheidsbeginsel)**

Zoals in paragraaf 2.4 aan de orde is gekomen, zijn bepaalde vreemdelingen vrijgesteld van de legesbetaling. Er zijn ook vreemdelingen voor wie een laag legestartief voor geldt, zoals gemeenschapsonderdanen die gebruik maken van hun gemeenschapsrecht. Ook voor Turkse onderdanen geldt in bepaalde gevallen een lager legestartief dan voor andere onderdanen van buiten de EU. De hoogte van het legestartief is niet alleen afhankelijk van de soort ingediende aanvraag, maar ook van het land waaruit de vreemdeling, waarvoor een aanvraag wordt ingediend, afkomstig is. Zo dient een EU-onderdaan die naar Nederland wil komen in het kader van gezinshereniging of –vorming geen hoge leges te betalen terwijl derdelanders dit wel moeten. Gelet op het voorgaande blijkt dat er een onderscheid wordt gemaakt in het behandelen van de vreemdeling op grond van nationaliteit. In deze paragraaf zal aan de orde komen hoe dit onderscheid zich verhoudt tot het gelijkheidsbeginsel.

De artikelen 14 EVRM en 26 Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) bevatten een verbod om een onderscheid te maken in het behandelen van personen op grond van nationale afkomst. In het kader van de leges houdt dit in dat deze bepalingen zich verzetten tegen het heffen van verschillende legestartieven afhankelijk van het herkomstland van de vreemdeling. Hoewel het verbod op nationaliteit niet expliciet in de voornoemde artikelen wordt genoemd, blijkt uit een uitspraak van het EHRM dat nationaliteit ook onder dit verbod kan vallen.<sup>137</sup>

Ongelijke behandeling van vreemdelingen van verschillende nationaliteiten kan in beginsel discriminatie opleveren in de zin van de bovengenoemde artikelen. Uit jurisprudentie vloeit echter voort dat onderscheid naar nationaliteit in bepaalde gevallen mogelijk is, namelijk als er sprake is van een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond.<sup>138</sup> Uit de uitspraak van het EHRM *Moustaquim tegen België* blijkt dat een onderscheid tussen EU-onderdanen en onderdanen van derde landen kan worden gerechtvaardigd door het bestaan van een ‘special legal order’, namelijk het EG-recht.<sup>139</sup> De rechtvaardigingsgrond voor het heffen van verschillende legestartieven kan dus gebaseerd worden op verdragen en overeenkomsten waar Nederland bij aangesloten is. Het onderscheid dat op grond van nationaliteit wordt gemaakt tussen het legestartief dat een gemeenschapsonderdaan betaalt en een vreemdeling van buiten de EU, kan worden gerechtvaardigd door het gemeenschapsrecht (EG-recht). Op basis van het gemeenschapsrecht mag het legestartief voor EU-onderdanen niet hoger zijn dan het tarief dat voor eigen onderdanen wordt geheven voor een soortgelijk document.

Ook voor bepaalde derdelanders geldt een laag legestartief, zoals bepaalde Turkse onderdanen. Het onderscheid dat tussen Turkse onderdanen wordt gemaakt en andere vreemdelingen van buiten de EU wordt gerechtvaardigd door het Associatieverdrag en de daarop gebaseerde besluiten. Hierin wordt namelijk verboden om voor bepaalde Turkse onderdanen leges te heffen die onevenredig zijn met de leges die voor andere EU-burgers worden geheven.

<sup>137</sup> EHRM 16 september 1996, nr. 39/2995/545/631, LJN AL8781 (*Gaygusuz tegen Oostenrijk* m.nt. AWH).

<sup>138</sup> Idem.

<sup>139</sup> EHRM 18 februari 1991, nr. 12313/86 (*Moustaquim tegen België*).

Hier legaal verblijvende vreemdelingen en Nederlanders betalen hetzelfde legestartief als zij een aanvraag indienen voor een mvv en een verblijfsvergunning voor hun partner dan wel kind van buiten de EU. Aangezien bij het heffen van leges geen onderscheid wordt gemaakt tussen een aanvraag die door een vreemdeling en een Nederlander wordt ingediend, houdt dit in dat er geen sprake is van een ongelijke behandeling.

#### 4.2.3 Europees Sociaal Handvest

In een artikel dat op 14 februari 2003 is verschenen in het Nederlandse Juristenblad, geven de hoogleraren Groenendijk en Kortmann aan dat het verhogen van de leges in strijd is met artikel 18 lid 2 en artikel 19 lid 6 van het Europees Sociaal Handvest (hierna: ESH).

In artikel 18 lid 2 ESH is bepaald dat partijen zich verbinden om kanselarijrechten en andere kosten te verminderen of af te schaffen die buitenlandse werknemers of hun werkgevers moeten betalen. Dit artikel heeft betrekking op vreemdelingen die in Nederland worden toegelaten voor het verrichten van arbeid.

Buitenlandse werknemers die afkomstig zijn uit één van de verdragsluitende landen maar niet tot gemeenschapsonderdanen behoren, dienen voor een aanvraag van een verblijfsvergunning in het kader van het verrichten van arbeid € 433,-<sup>140</sup> aan leges te betalen. Gezien de huidige legesbedragen kan opgemerkt worden dat de leges niet overeenkomen met het verminderen of het afschaffen van de kosten in de zin van artikel 18 lid 2 ESH.

Artikel 19 lid 6 van het ESH omschrijft dat migrerende werknemers het recht hebben op gezinshereniging. In datzelfde artikel is bepaald dat gezinshereniging voor buitenlandse werknemers die afkomstig zijn uit één van de verdragsluitende landen zo veel mogelijk vergemakkelijkt moet worden. Een vreemdeling van buiten de EU dient voor de afdoening van een aanvraag in het kader van gezinshereniging € 830,- te betalen voor een mvv-aanvraag en € 188,- voor een aanvraag van een verblijfsvergunning. Gelet op het voorgaande kan het legestartief dat geheven wordt voor een aanvraag in het kader van gezinshereniging eerder als een belemmering worden aangemerkt voor het uitoefenen van het bovengenoemde recht dan als een vergemakkelijking. Het begrip 'zo veel mogelijk' geeft echter wel aan dat de verdragsluitende partijen een bepaalde beoordelingsvrijheid hebben.

De rechtbank 's-Gravenhage wees de rechtstreekse werking van de artikelen 18 lid 2 en 19 lid 6 ESH af, aangezien deze verdragsbepalingen geen ieder verbindende bepalingen zijn in de zin van artikel 93 van de Grondwet.<sup>141</sup> Dit vonnis is in hoger beroep bevestigd door het Gerechtshof 's-Gravenhage op 22 mei 2008.<sup>142</sup> De bovengenoemde bepalingen bieden dus geen waarborg voor individuen.

#### 4.2.4 Associatierecht EEG-Turkije: standstillbepalingen

Vreemdelingen met een Turkse nationaliteit hebben in bepaalde gevallen een bijzonder positie ten opzichte van andere vreemdelingen van buiten de EU. Deze positie vloeit voort uit het Associatierecht tussen de Europese Economische Gemeenschappen (EEG) en Turkije. De associatieovereenkomst die gesloten is tussen deze partijen is op 1 december 1964 in werking getreden<sup>143</sup>. In de associatieovereenkomst zijn bepalingen opgenomen over onder andere het vrij verkeer van werknemers en het opheffen van beperkingen voor de vrijheid van vestiging en voor het verrichten van diensten.

In artikel 40 lid 1 van het Aanvullende protocol bij de associatieovereenkomst EEG en Turkije dat sinds 1 januari 1973 werking heeft, is een standstillbepaling opgenomen waarin het volgende is bepaald:

*'De overeenkomstsluitende partijen voeren onderling geen nieuwe beperkingen in met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten'.*<sup>144</sup>

<sup>140</sup> Zie overzicht van de huidige legesbedragen in paragraaf 2.3.4.

<sup>141</sup> Rb 's-Gravenhage (zp). Rotterdam 13 mei 2005, LJN AT8641 en Rb 's-Gravenhage 16 februari 2005, LJN AS7584.

<sup>142</sup> <www.migratieweb.nl> Hof 22 mei 2008, Ve08000954, JV 2008/320.

<sup>143</sup> <www.minbuza.nl> Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en Turkije, d.d. 26 november 2010.

<sup>144</sup> PbEG. L293/29, 29 december 1972, p.1.

Ook in artikel 13 van het Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije van 19 september 1980 is een standstillbepaling opgenomen waarin verboden wordt om nieuwe beperkingen in te voeren bij toegang, deelname en verblijf tot arbeid van Turkse werknemers en hun gezinsleden die hier legaal werken en wonen.

Op het moment dat bovengenoemde bepalingen in werking zijn getreden, werden er geen leges geheven voor de afdoening van een aanvraag tot verlening en verlenging van een reguliere verblijfsvergunning.<sup>145</sup> Op basis hiervan kan de legesheffing als een nieuw beperking worden gezien, aangezien de voorwaarden strenger zijn dan op het moment van de inwerkingtreding van de standstillbepalingen.

Uit jurisprudentie blijkt dat als een Turkse onderdaan, die zijn rechten kan ontleen aan het Associatierecht een legesbedrag dient te betalen dat onevenredig is aan het bedrag dat voor EU-onderdanen geldt, er sprake is van strijdigheid met de standstillbepalingen. Naar aanleiding van een uitspraak van HvJ EU zijn recentelijk de legestarieven voor Turkse onderdanen die zich kunnen beroepen op de Associatieovereenkomst en het Besluit nr. 1/80, verlaagd naar hetzelfde bedrag dat EU-onderdanen dienen te betalen voor een soortgelijk document.<sup>146</sup> De uitspraken die tot een verlaging hebben geleid, zullen in paragraaf 4.3.2 aan de orde komen.

#### 4.2.5 Richtlijn inzake gezinshereniging derdelanders

Op basis van de Richtlijn inzake de gezinshereniging 2003/86/EG<sup>147</sup> (hierna: Gezinsherenigingsrichtlijn of Richtlijn inzake gezinshereniging) hebben onderdanen van derdelanden die rechtmatig in Nederland verblijven recht op gezinshereniging.<sup>148</sup> Gezinshereniging leidt tot het uitoefenen van een familie- en gezinsleven, dat een internationaal beschermd recht is. De bepalingen van de Europese Richtlijn inzake gezinshereniging zijn in oktober 2005 omgezet in de Nederlandse wet- en regelgeving.<sup>149</sup> Gezien het toepassingsbereik van de richtlijn kunnen gemeenschapsonderdanen en Nederlanders zich niet op deze richtlijn beroepen.<sup>150</sup>

In de preambule van de Richtlijn inzake Gezinshereniging is in overweging 6 het volgende vastgelegd:

*‘Om de bescherming van het gezin te waarborgen en de mogelijkheid te bieden het gezinsleven voort te zetten of op te bouwen, moeten op basis van gemeenschappelijke criteria, de materiële voorwaarden worden vastgesteld voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging.’<sup>151</sup>*

Met deze bepaling wordt aangegeven dat de Europese richtlijn minimumvoorwaarden bevat waaraan het nationale gezinsherenigingsbeleid dient te voldoen. De aangesloten lidstaten hebben de mogelijkheid om een soepeler beleid te hanteren. Het instellen van strengere voorwaarden voor gezinshereniging die het doel van de richtlijn beperken is echter niet mogelijk.<sup>152</sup>

In de Richtlijn inzake gezinshereniging zijn de procedureregels in artikel 5 vastgelegd. Artikel 6 bevat een opsomming van de weigeringsgronden en artikel 7 de voorwaarden voor gezinshereniging. In deze artikelen is geen bepaling opgenomen die het heffen van leges mogelijk maakt. Aangezien de voorwaarden in de Gezinsherenigingsrichtlijn limitatief zijn, kan men stellen dat het heffen van leges gezien kan worden als een extra voorwaarde waar de richtlijn geen ruimte voor biedt. Op basis van het voorgaande lijkt legesheffing slechts mogelijk te zijn indien een richtlijn dit expliciet toestaat. Uit een uitspraak van het HvJ EU<sup>153</sup> blijkt dat dit echter niet het geval is. Het oordeel van het Hof is gebaseerd op artikel 288 lid 3

<sup>145</sup> Sinds 1994 wordt voor een aanvraag tot verlening leges geheven en voor een aanvraag tot verlenging vanaf mei 2002.

<sup>146</sup> Stcr. 2010, 10091.

<sup>147</sup> Richtlijn 2003/86/EG (PbEG 2003, L 251/12).

<sup>148</sup> Gezien de definitie van het begrip gezinshereniging: ‘(...) ongeacht of de gezinsverband tot stand is gekomen voor of na de komst van degene die in de lidstaat verblijft’, valt ook gezinsvorming onder de richtlijn inzake gezinshereniging.

<sup>149</sup> < www.europa-nu.nl > recht op gezinshereniging, d.d. 11 november 2010.

<sup>150</sup> artikel 1 juncto 2 sub a Richtlijn 2003/86/EG (PbEG 2003, L 251/12).

<sup>151</sup> Richtlijn 2003/86/EG (PbEG 2003, L 251/12).

<sup>152</sup> Stb 2004, 496.

<sup>153</sup> HvJ EG 09 november 2006, nr. C-216/05, Jur.2006,p. 1-7, <www.omgevingsrecht.be> (Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Ierland).

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VEU) waarin het volgende is bepaald:

*‘Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen’.*<sup>154</sup>

Volgens het HvJ EU dient deze bepaling als volgt te worden uitgelegd:

*‘Lidstaten zijn verplicht om bij implementatie van een richtlijn de volle werking ervan te verzekeren, maar zij beschikken daarbij over een ruime beoordelingsmarge met betrekking tot het kiezen van middelen’.*<sup>155</sup>

In deze zaak kwam de vraag aan de orde of het heffen van een vergoeding alleen mogelijk is als de richtlijn een bepaling bevat die dit uitdrukkelijk toestaat. Het HvJ EU heeft op basis van de keuzevrijheid die de lidstaten hebben deze vraag ontkennend beantwoord.

Gelet op het voorgaande betekent dit dat ondanks dat de Gezinsherenigingsrichtlijn geen bepaling bevat die de legesheffing toestaat, de lidstaten een vrijheid hebben om leges te heffen.

De Tweede Kamerfractie van de PvdA heeft aan de minister van Justitie de vraag gesteld of de Gezinsherenigingsrichtlijn zich verzet tegen het heffen van leges aangezien de richtlijn geen bepaling bevat die legesheffing mogelijk maakt.<sup>156</sup> De minister heeft in beantwoording van Kamervragen aangegeven, dat de Gezinsherenigingsrichtlijn zich niet verzet tegen de legesheffing. Daarbij heeft hij aangegeven dat het legesvereiste een procedureel vereiste is en geen extra materiële voorwaarde in de zin van overweging 6 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Daarnaast heeft de minister aangegeven dat bij de onderhandelingen over de richtlijn naar voren is gekomen dat de bevoegdheid tot legesheffing aan de lidstaten is overgelaten.<sup>157</sup> Ook de Europese Commissie is van oordeel dat lidstaten de vrijheid hebben om leges te heffen. Dit komt impliciet naar voren uit het verslag dat de Commissie over de Gezinsherenigingsrichtlijn heeft uitgebracht.<sup>158</sup>

Gelet op het voorgaande kan geconcludeerd worden dat de Richtlijn inzake gezinshereniging legesheffing mogelijk maakt. Nederland heeft van deze bevoegdheid gebruik gemaakt. Op basis van artikel 3.34 Vv2000 dient namelijk leges betaald te worden voor een aanvraag voor een verblijfsvergunning in het kader van gezinshereniging of –vorming.

#### *De hoogte van leges*

Het doel van de Gezinsherenigingsrichtlijn is het vergemakkelijken en het toestaan van gezinshereniging. Lidstaten hebben weliswaar de vrijheid om leges te heffen, maar deze bevoegdheid dient binnen de grenzen van de richtlijn te blijven. Deze regel vloeit voort uit de zaak Chakroun, waar de hoogte van de inkomenseis aan de orde kwam. Het HvJ EU heeft in deze zaak geoordeeld dat gezinshereniging de algemene regel is en dat lidstaten een handelingsvrijheid hebben. De lidstaten mogen echter deze vrijheid niet zo gebruiken dat het kan leiden tot een beperking van het doel van de Gezinsherenigingsrichtlijn en het nuttig effect ervan.<sup>159</sup> Het standpunt dat het Hof heeft ingenomen inzake Chakroun kan ook gelden ten aanzien van de legesheffing. De Richtlijn inzake gezinshereniging biedt weliswaar ruimte om leges te heffen maar de huidige legesbedragen mogen gezinshereniging niet beperken, dit kan namelijk in strijd zijn met het doel van de richtlijn.

Artikel 13 lid 1 van de Richtlijn inzake gezinshereniging luidt:

*‘Zodra het verzoek om gezinshereniging is aanvaard, staat de betrokken lidstaat het gezinslid of de gezinsleden de toegang toe. Daartoe biedt de betrokken lidstaat die personen alle medewerking bij het verkrijgen van de benodigde visa’.*

<sup>154</sup> PbEU C 83/171, voorheen was dat artikel 249 EG-verdrag.

<sup>155</sup> HvJ EG 09 november 2006, nr. C-216/05, Jur.2006,p. 1-7, <www.omgevingsrecht.be> (Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Ierland).

<sup>156</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 96, p. 6 en 23.

<sup>157</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 96, p.23.

<sup>158</sup> COM(2008)610 def., p. 11

<sup>159</sup> HvJ EU 4 maart 2010, nr. C-578/08, Jur. 2010, JV 2010/177 (Chakroun).

Volgens de bovenstaande bepaling dient de Nederlandse Staat alle medewerking te bieden aan een vreemdeling die voldoet aan de inhoudelijke voorwaarden om in aanmerking te komen voor een mvv in het kader van gezinshereniging. Zoals eerder besproken dient voor een mvv een bedrag van € 830,- betaald te worden. Gezien de hoogte van dit bedrag is het maar de vraag in hoeverre de hoge leges overeenkomen met de verplichting om een persoon alle medewerking te verlenen bij het verkrijgen van de benodigde visa. Met name in het geval van personen die een gering inkomen hebben, kunnen de hoge leges eerder als een belemmering worden ervaren op de weg naar gezinshereniging. De Europese Commissie had in het eerste voorstel voor de Richtlijn inzake gezinshereniging een bepaling opgenomen die erin voorzag dat lidstaten geen kosten mogen berekenen voor de afgifte van een visum om zo de medewerking te verlenen.<sup>160</sup> Bij het gewijzigde voorstel is van het opnemen van deze bepaling afgezien, aangezien de lidstaten niet bereid waren om het visum kosteloos te verstrekken.<sup>161</sup>

De Europese Commissie heeft in 2008 een rapport uitgebracht aan het Europese Parlement en de Raad waarin de Commissie het Nederlandse gezinsbeleid bekritiseert.<sup>162</sup> In dit rapport laat de Europese Commissie zich kritisch uit over de hoge legesbedragen die in Nederland worden geheven voor een aanvraag in het kader van gezinshereniging. Uit het rapport blijkt dat Nederland de hoogste legesbedragen heft voor deze aanvragen, namelijk een totaal bedrag van € 1368,-.<sup>163</sup> Nadat de Europese Commissie Nederland hierop had geattendeerd, gaf de Commissie aan dat de lidstaten geen rechten mogen vaststellen die de werking van de richtlijn bij de uitoefening van het recht op gezinshereniging uithollen.<sup>164</sup> Dit betekent dat de legesbedragen billijk moeten zijn en dat het heffen van leges niet beperkend mag werken ten opzichte van het doel van de richtlijn. Dit aspect komt overeen met hetgeen het HvJ EU heeft bepaald inzake Chakroun, namelijk dat lidstaten middels hun handelsvrijheid geen afbreuk mogen doen aan het doel van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Verder is uit het rapport van de Europese Commissie gebleken dat de leges die geheven worden voor een visum en een verblijfsvergunning in de aangesloten lidstaten sterk uiteenlopen. Het gemiddelde legesbedrag ligt tussen de € 50,- en € 150,-. Op basis hiervan blijkt dat de leges die Nederland heft veruit boven het Europese gemiddelde vallen. De Tweede Kamerfractie van GroenLinks hebben hierover vragen gesteld. De staatssecretaris van Justitie heeft in antwoord op Kamervragen aangegeven dat zij van mening is dat er in Nederland geen sprake is van uitholling van het recht op gezinshereniging.<sup>165</sup>

#### 4.2.6 Richtlijn inzake langdurig ingezetene derdelanders

Zoals in paragraaf 2.1.1 aan de orde is gekomen, hebben derdelanders die burgers zijn van een EU-lidstaat de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden de status van een langdurig ingezetene te verkrijgen. Voor de aanvraag om deze status te verkrijgen worden leges geheven tussen € 401,- en € 830,-.

De Europese Commissie heeft zich in het met redenen omklede advies kritisch uitgelaten over de hoogte van de leges die geheven worden in het kader van de Richtlijn inzake langdurig ingezetene derdelanders.<sup>166</sup> Deze richtlijn bevat een bepaling waarin staat dat procedures billijk moeten zijn om de betrokken personen voldoende rechtszekerheid te bieden. In het met redenen omklede advies heeft de Europese Commissie hierover het volgende standpunt ingenomen:

<sup>160</sup> COM (1999) 638 def.

<sup>161</sup> COM (2002) 225 def., p. 10

<sup>162</sup> COM(2008)610 def.

<sup>163</sup> De kosten voor een mvv bedraagt € 830, de kosten voor een aanvraag tot verlening van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd bedraagt € 188 en voor de inburgeringsexamen buitenland dient een bedrag van € 350,- betaald te worden.

<sup>164</sup> COM(2008)610 def., p. 11

<sup>165</sup> *Aanhangsel Handelingen I* 2008/09 nr. 2 en *Aanhangsel Handelingen II* 2008/09, nr. 845.

<sup>166</sup> Richtlijn 2003/109/EG (PbEG L16/44).

*'Een bedrag van € 201<sup>167</sup> en € 830 voor de afdoening van een aanvraag voor de status van een langdurig ingezetene kan moeilijk als een 'billijke' procedure worden beschouwd vergeleken met het bedrag € 30,- dat voor een verblijfskaart moet worden betaald.<sup>168</sup>*

Op basis hiervan is de Europese Commissie van oordeel dat: *'het heffen van hoge leges, ongeacht de vraag of zij een terechte vergoeding is voor de gemaakte kosten, gemakkelijk als middel kan worden gebruikt om de uitoefening van het recht van verblijf voor rechthebbende te belemmeren'*<sup>169</sup>.

In overweging 13 van de Richtlijn inzake gezinshereniging is een soortgelijke bepaling vastgelegd zoals de bovengenoemde bepaling, waarin staat dat procedures billijk en doorzichtig dienen te zijn om de betrokken persoon voldoende rechtszekerheid te bieden. Aangezien beide bepalingen een soortgelijke strekking hebben, kan het standpunt dat de Commissie over de Richtlijn langdurig ingezetene derdelanders heeft ingenomen ook gelden ten aanzien van de bepaling van de Gezinsherenigingsrichtlijn. In dit geval kan de vraag worden gesteld, in hoeverre kan een bedrag van € 1018,- voor de afdoening van een aanvraag in het kader van gezinshereniging als billijk worden beschouwd vergeleken met een bedrag van € 41,- dat EU-burgers voor een verblijfsdocument dienen te betalen. Ook in het kader van de Gezinsherenigingsrichtlijn kan het heffen van hoge legesbedragen gemakkelijk als middel worden gebruikt om het recht op toelating en uitoefening van gezinshereniging te belemmeren. Dit kan gestaafd worden door de gevolgen die in paragraaf 3.4 aan de orde zijn gekomen. Hieruit is namelijk gebleken dat personen in bepaalde gevallen gezinshereniging of -vorming hebben moeten uitstellen en in het ergste geval hiervan in Nederland hebben moeten afzien omdat zij de hoge bedragen niet kunnen betalen en niet voldoen aan de andere eisen die aan gezinsmigratie zijn gesteld.

Verder is in het met redenen omklede advies dat de Europese Commissie heeft uitgebracht, het volgende vermeld:

*'De commissie is van oordeel dat de leges die Nederland heft voor de afdoening van een aanvraag voor de status van een langdurig ingezetene een belemmering vormen voor de doeltreffende toepassing van de richtlijn en voor de toegang tot de rechten die daaraan ontleend kunnen worden.'*<sup>170</sup>

De standpunten die de Europese Commissie heeft ingenomen, kunnen volgens advocaat mr. Schaap naar analogie worden toegepast op de Gezinsherenigingsrichtlijn.<sup>171</sup> Bij beide richtlijnen mag namelijk de hoogte van de leges het doel en het nuttig effect van de richtlijnen niet beperken. Aangezien in de richtlijnen soortgelijke bepalingen zijn opgenomen, bestaat er een grond om te beogen dat de redenering van de Commissie over de belemmering van de hoogte van de leges bij de Richtlijn 2003/109 evenzeer zou kunnen gelden bij uitleg van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

De Gezinsherenigingsrichtlijn kent het recht toe op toelating en uitoefening van gezinshereniging aan onderdanen van derdelanden die aan de gestelde voorwaarden van de richtlijn voldoen. Gezien het standpunt van de Europese Commissie mag het heffen van leges de onderdanen er niet van weerhouden om een verblijfsvergunning aan te vragen. Zoals eerder besproken, zijn de kosten die verbonden zijn aan een aanvraag in het kader van gezinshereniging in totaal € 1068,-. In paragraaf 3.4 is aangegeven dat de huidige legesbedragen voor personen met een gering inkomen tot gevolg kunnen hebben dat zij de leges niet kunnen betalen. In de praktijk heeft dit in bepaalde gevallen ertoe geleid dat personen gezinshereniging hebben uitgesteld of van gezinshereniging in Nederland hebben afgezien. Ook uit het rapport van de ACVZ is gebleken dat de leges een financiële druk vormen voor gezinsmigranten. Op basis hiervan kan men stellen dat het heffen van een bedrag van €1068,- eerder als een belemmering kan worden gezien dan een vergemakkelijking van gezinshereniging.

<sup>167</sup> Dit bedrag is in 2009 verhoogd naar € 401,-.

<sup>168</sup> <[www.migratieweb.nl](http://www.migratieweb.nl)> Met rede omkleed advies van de Europese Commissie aan de Permanente vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie, Inbreuk nr. 2006/4995, ve09000883 p.6, d.d. 12 november 2010.

<sup>169</sup> Idem

<sup>170</sup> Idem

<sup>171</sup> Schaap 2010, p. 291.

Het oordeel van de Europese Commissie over de hoogte van de leges die geheven wordt in het kader van een aanvraag van de Richtlijn langdurig ingezetenen derdelanders, heeft geleid tot een inbreukprocedure die momenteel loopt bij het HvJ EU.<sup>172</sup>

#### 4.2.7 Richtlijn vrij verkeer en verblijf gemeenschapsonderdanen

Op basis van de Richtlijn 2004/38<sup>173</sup> hebben gemeenschapsonderdanen en hun familieleden ongeacht hun nationaliteit het recht op vrij verkeer en verblijf in de lidstaten van de EU/ EER en Zwitserland. De bepalingen van deze Europese richtlijn zijn op 29 april 2006 in de Nederlandse wet- regelgeving geïmplementeerd.<sup>174</sup>

Een gemeenschapsonderdaan die in Nederland gebruikt maakt van zijn gemeenschapsrecht, heeft de mogelijkheid om zijn partner of kind die afkomstig is van een land buiten de EU naar Nederland te halen. De partner of het kind die afkomstig is uit een visumplichtig land en langer dan drie maanden in Nederland wil verblijven, is op basis van de richtlijn 2004/38 vrijgesteld van de mvv-verplichting als hij in bezit is van een verblijfskaart met aantekening 'familielid van een burger van de Unie'.<sup>175</sup> Het familielid dat niet in bezit is van deze verblijfskaart, dient een visum voor kort verblijf aan te vragen zodat hij Nederland kan inreizen. Dit visum wordt snel en kosteloos verstrekt.<sup>176</sup>

Een partner of een kind van een Nederlander of een hier legaal verblijvende derdelander die afkomstig is uit een visumplichtig land, dient een mvv aan te vragen waarvoor hij hoge legesbedragen betaald moeten worden. Uit het bovenstaande blijkt dat voor familieleden van Nederlanders en hier legaal verblijvende vreemdelingen er strengere regels gelden dan voor de familieleden van gemeenschapsonderdanen, waardoor er sprake is van omgekeerde discriminatie.

### 4.3 Jurisprudentie

In deze paragraaf komen enkele uitspraken van nationale en Europese rechters aan de orde die betrekking hebben op de hoogte van de leges.

#### 4.3.1 Nationale jurisprudentie

In een tweetal zaken die behandeld zijn door de rechtbanken in 's-Gravenhage, zittingsplaats Rotterdam en Haarlem, is de vraag aan de orde gekomen of de hoogte van de leges die geheven worden voor een aanvraag in het kader van de Richtlijn langdurig ingezetenen derdelanders in strijd is met het doel van de richtlijn. In beide zaken zijn de standpunten van de Europese Commissie die in paragraaf 4.2.6 aan de orde zijn gekomen, overgenomen. Op basis hiervan zijn de rechters tot een oordeel gekomen dat er sprake is van strijdigheid met het doel van de richtlijn.<sup>177</sup> De ABRvS heeft de uitspraak van de rechtbank Rotterdam echter vernietigd, daarbij overwegende dat de hoogte van de leges doorzichtig en billijk is, aangezien de hoogte van de leges is vastgesteld op basis van de kosten die daadwerkelijk worden gemaakt bij een dergelijke aanvraag.<sup>178</sup> Tevens heeft de ABRvS aangegeven dat de aanvrager niet heeft aangetoond dat de hoogte van de leges voor hem een belemmering vormt waardoor hij de rechten die de richtlijn biedt niet kan uitoefenen. Op basis van het voorgaande is het dus niet uitgesloten dat de hoogte van de leges in bepaalde individuele gevallen een belemmering kan vormen en daarmee strijdig kan zijn met de richtlijn. Hoogleraar Groenendijk geeft in zijn annotatie kritiek op het geïndividualiseerd criterium dat

<sup>172</sup> <www.migratieweb.nl> Nieuws en Agenda 02 maart 2010 Inbreukprocedure m.b.t. legesheffing langdurig ingezetenen, d.d. 23 november 2010.

<sup>173</sup> Richtlijn 2004/38/EG (PbEG L229/35).

<sup>174</sup> Stb. 2006, 215.

<sup>175</sup> Overweging 8 preambule van de richtlijn 2004/38/EG, artikel 10 van de richtlijn 2004/38/EG (PbEG L229/35) en B10/2.2 Vc2000.

<sup>176</sup> Artikel 5 lid 2 Richtlijn 2004/38/EG (PbEG L229/35).

<sup>177</sup> Rb 's-Gravenhage (zp.) Rotterdam 27 juli 2009, LJN BJ3776 en Rb 's-Gravenhage (zp.) Haarlem 08 oktober 2009, LJN BK4604.

<sup>178</sup> ABRvS 29 juni 2010, LJN BN0203.

de ABRvS hanteert voor de toelaatbaarheid van de leges en dat de ABRvS de bewijslast bij de aanvrager legt.<sup>179</sup>

Er is nauwelijks nationale jurisprudentie over de vraag of de hoogte van de leges bij aanvragen voor gezinshereniging in strijd is met de Gezinsherenigingsrichtlijn. Tot op heden heeft slechts de rechtbank in 's-Gravenhage op 10 augustus 2010 zich inhoudelijk uitgelaten over deze vraag. In deze recente uitspraak heeft de rechter bij de beantwoording van de vraag, of de hoogte van de leges voor een aanvraag voor gezinshereniging belemmerend kan werken voor het doel van de Gezinsherenigingsrichtlijn, de bovenstaande redenering van de ABRvS overgenomen. Ook in deze zaak is de rechter tot het oordeel gekomen dat gezien de omstandigheden van de aanvrager de hoogte van de leges voor een mvv-aanvraag in het kader van gezinshereniging in dit geval geen belemmering vormt voor het doel van de richtlijn.<sup>180</sup> De aanvrager had immers de leges betaald en had aangegeven dat betaling hiervan niet (meer) tot financiële problemen leidt. Ook in deze zaak is net als in de bovengenoemde zaak het geïndividualiseerd criterium voor de toelaatbaarheid van leges gehanteerd. Dat de hoogte van de leges in bepaalde gevallen een belemmering kan vormen voor het doel van de Gezinsherenigingsrichtlijn, sluit de rechtspraak hiermee niet uit. Uit jurisprudentie blijkt dus dat het casuïstisch is bepaald of de hoogte van de huidige leges een belemmering kan vormen voor het uitoefenen van gezinshereniging.

#### 4.3.2 Europese jurisprudentie

Niet alleen op nationaal niveau maar ook op Europees niveau ligt de hoogte van de leges onder vuur. In deze paragraaf komen enkele zaken aan de orde die door het EHRM en het HvJ EU zijn behandeld.

*EHRM 12 februari 2009 inzake MFS tegen Bulgarije, JV 2009/139, nr.33831/03*

In de zaak MFS tegen Bulgarije kwam de hoogte van de leges voor een aanvraag voor gezinshereniging aan de orde. In deze zaak ging het om een Oekraïense staatsburger (eiseres) die in 2002 trouwde met een Bulgaarse burger. De eiseres diende een aanvraag in voor een tijdelijke verblijfsvergunning waarvoor zij € 250,- aan leges moest betalen. De eiseres was van mening dat het betalen van de hoge leges om met haar echtgenoot te kunnen samenleven een schending vormt van het recht op eerbiediging van het gezinsleven. De eiseres heeft aangegeven dat zij het bedrag niet kon betalen. Ondanks dat het Europese Hof van de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) de klacht van de eiseres niet –ontvankelijk heeft verklaard, is zij toch van oordeel dat de leges van € 200,- en € 250,- per jaar erg hoog zijn vergeleken met de levensstandaard in Bulgarije. De eiseres heeft slechts de hoogte van het legesbedrag vergeleken met het minimumloon en heeft geen details verstrekt over haar financiële situatie. Het Hof is hierdoor niet ervan overtuigd dat de hoogte van de leges onnodige financiële en dus ernstige gevolgen zouden hebben voor het gezin.

*HvJ EU 17 september 2009 inzake Sahin tegen de Staat, C-242/06*

Een andere zaak waar de hoogte van de leges aan de orde is gekomen, is de zaak Sahin (eiser). De eiser die in bezit is van de Turkse nationaliteit, heeft in 2003 een aanvraag ingediend om zijn verblijfsvergunning onder beperking van verblijf bij echtgenote te verlengen. Eiser heeft de leges voor de afdoening van de aanvraag tot verlenging van de verblijfsvergunning niet betaald omdat hij van mening was dat de legesheffing in strijd was met verschillende nationale en internationale bepalingen. De aanvraag is vervolgens buiten behandeling gesteld wegens het niet betalen van de leges. In hoger beroep heeft de ABRvS prejudiciële vragen gesteld. De prejudiciële vragen die aan het HvJ EU zijn gesteld, hadden met name betrekking op de standstillbepaling die opgenomen is artikel 13 van het Besluit nr. 1/80 en de werkingssfeer daarvan. In deze zaak kwam onder andere aan de orde of de legesheffing voor Turkse onderdanen in strijd is met deze standstillbepaling.<sup>181</sup> Het HvJ EU heeft de prejudiciële vraag als volgt beantwoord, dat artikel 13 van het besluit nr. 1/80 in de

<sup>179</sup> Noot C.A. Groenendijk bij uitspraak ABRvS 29 juni 2010, L/JN BN0203.

<sup>180</sup> Rb 's-Gravenhage (zp.) Dordrecht 10 augustus 2010, L/JN BN3763.

<sup>181</sup> ABRvS 11 mei 2006, L/JN AX2432.

weg staat aan de invoering (na de inwerkingtreding van het besluit nr. 1/80) van een nationale wettelijke regeling, zoals in de zaak Sahin het geval was, waarin leges worden geheven voor de verlening of verlenging van een verblijfsvergunning, wanneer dat legesbedrag voor Turkse onderdanen onevenredig is aan het bedrag dat gevraagd wordt aan EU-onderdanen.<sup>182</sup>

Volgens de uitspraak van het Hof blijkt dus dat Nederland leges mag heffen die ingevoerd zijn na de inwerking van de standstillbepaling, maar dat de leges wel evenredig dienen te zijn aan het bedrag dat gevraagd wordt in soortgelijke gevallen aan EU-burgers. Verder is gebleken dat Turkse onderdanen niet in een gunstiger situatie mogen worden gebracht dan EU-burgers. Dat betekent dat het niet is toegestaan om Turkse onderdanen vrijstelling van het legesvereiste te verlenen of voor hen een lager legestartief te heffen dan voor EU-burgers geldt.<sup>183</sup>

In paragraaf 4.2.5 is aangegeven dat de legesheffing voor een aanvraag in het kader van gezinshereniging en voor een EG-verblijfsvergunning mogelijk is, maar dat de hoogte van de leges niet beperkend mag werken ten aanzien van het doel en het nuttig effect van de richtlijn. In de zaak Sahin geeft het HvJ EU aan dat het heffen van hoge leges gezien kan worden als een '(verboden) beperking'. Het oordeel van het HvJ EU dat de hoge leges beperkend kunnen werken, kan ook gelden ten aanzien van de Gezinsherenigingsrichtlijn en de Richtlijn langdurig ingezetene derdelanders.

#### *HvJ EU 29 april 2010 inzake Europese Commissie tegen de Staat C-92/07*

Een recentere zaak waar de hoogte van de leges voor Turkse onderdanen wederom aan de orde is gekomen, is in de inbreukprocedure die de Commissie tegen Nederland heeft aangespannen. Dit arrest bouwt voort op het reeds besproken arrest in de zaak Sahin. Het onderhavige arrest heeft een verdergaande betekenis. In deze zaak is het Hof namelijk tot het volgende oordeel gekomen;

*'de standstillbepalingen van artikel 13 van Besluit nr. 1/80 en artikel 41 lid 1 Aanvullende Protocol zijn vanaf de inwerkingtreding van deze bepalingen van toepassing op alle leges die van Turkse onderdanen worden gevorderd voor een aanvraag van een verblijfsvergunning voor de eerste toelating of de verlenging van een verblijfsvergunning'.*<sup>184</sup>

Uit het bovenstaande blijkt dat de legesheffing niet alleen evenredig dient te zijn voor Turkse onderdanen die hier rechtmatig verblijven, maar ook voor eerste toelating. Uit de uitspraak van het HvJ EU blijkt namelijk dat de standstillbepalingen zich ook verzetten tegen het heffen van een legestartief voor eerste toelating van Turkse werknemers en hun gezinsleden, dat onevenredig is aan het legestartief dat voor EU-onderdanen geldt. Voorts nam het Hof het oordeel van de Europese Commissie over dat de hoge leges in strijd zijn met het discriminatieverbod in artikel 9 Associatieovereenkomst en artikel 10 van Besluit 1/80. Volgens het Hof leidt het heffen van een legesbedrag dat onevenredig is aan het bedrag dat EU-burgers betalen voor een soortgelijk document tot discriminatie.<sup>185</sup>

Uit de jurisprudentie blijkt dat er niet eenduidig betekenis wordt gegeven aan de relatie tussen de verschuldigde leges en de gemaakte kosten. Zo blijkt dat HvJ EU in de bovengenoemde zaken geen waarde hecht aan het kostendekkend maken van de leges. Ook uit het met redenen omklede advies dat in paragraaf 4.2.6 aan de orde is gekomen, blijkt dat de Europese Commissie geen betekenis heeft gegeven aan de relatie tussen de geheven leges en de gemaakte kosten. Uit paragraaf 4.3.1 valt op te maken dat nationale rechters meer waarde hechten aan de kostendekkendheid van een aanvraag.

<sup>182</sup> HvJ EU 17 september 2009 nr. C-242/06, Jur. 1994, p. 7.

<sup>183</sup> Artikel 59 Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst.

<sup>184</sup> HvJ EU 29 april 2010 nr. C-92/07.

<sup>185</sup> HvJ EU 29 april 2010 nr. C-92/07.

## 5. Rechtsbescherming

Door het inzetten van juridische middelen is het mogelijk om de rechtmatigheid en de redelijkheid van de legesverhoging bij de rechter aan de orde te stellen. Zowel de Nederlandse wet- en regelgeving als de Europese- en internationale verdragen bieden gronden om een procedure te starten tegen de leges. In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden besproken die beschikbaar zijn om langs de juridische weg op te treden tegen de leges die geheven worden voor een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning en een mvv.

Allereerst worden de mogelijkheden besproken die de nationale wet- en regelgeving biedt om tegen de leges op te komen. Hierbij wordt ingegaan op de rechtsmiddelen die het bestuursrecht, het vreemdelingenrecht en het civiele recht biedt. Verder wordt besproken in welke gevallen de weg naar het EHRM en het HvJ EU openstaat. Daarnaast wordt de procedure die de Werkgroep tegen de Legesverhogingen heeft gevoerd beknopt beschreven. Ten slotte komen de juridische mogelijkheden aan de orde die voor gedupeerden en het SMN openstaan om tegen de leges op te komen.

### 5.1 Juridische middelen om tegen de leges op te komen

Het vreemdelingenrecht biedt een aantal mogelijkheden om tegen de leges op te komen. Hierbij kan gedacht worden aan het instellen van bestuursrechterlijke rechtsmiddelen zoals bezwaar en/of beroep. Bij het instellen van bezwaar en beroep gelden in principe de bepalingen van de Awb voor zover in het vreemdelingenrecht geen afwijkende bepaling is opgenomen. De afwijkende bepalingen in het vreemdelingenrecht gaan voor de algemene bepalingen uit de Awb.<sup>186</sup>

In de Awb is bepaald dat een belanghebbende de bevoegdheid heeft om tegen een besluit van een bestuursorgaan in bezwaar en/of in beroep te gaan.<sup>187</sup> Een belanghebbende is *degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken*. In het kader van een aanvraag voor een mvv en een reguliere verblijfsvergunning, kan de vreemdeling worden aangemerkt als een belanghebbende. Hij heeft namelijk belang bij het verkrijgen van een mvv en een verblijfsvergunning. Daarnaast krijgt de vreemdeling te maken met de legesheffing. Op basis van artikel 70 lid 1 Vw2000 kunnen ook andere personen als belanghebbende worden beschouwd. Hierbij kan gedacht worden aan personen (gezinsleden) die er direct belang bij hebben dat de vreemdeling een verblijfsvergunning verkrijgt.<sup>188</sup> Belanghebbenden kunnen middels de bestuursrechterlijke weg optreden tegen de leges.

Naast natuurlijke personen kunnen ook rechtspersonen onder bepaalde voorwaarden als belanghebbende worden aangemerkt. In het bestuursrecht kan een rechtspersoon slechts als belanghebbende worden aangemerkt indien de rechtspersoon volgens haar doelstelling een algemeen of een collectief belang behartigt. Dit dient te blijken uit de feitelijke werkzaamheden van de rechtspersoon.<sup>189</sup> Verder blijkt uit jurisprudentie dat het bij belang van een rechtspersoon dient te gaan om *'statutaire doelstellingen die ontleend zijn aan een collectief belang dat door een besluit direct wordt of dreigt te worden aangetast, dat los kan worden gezien van de individuele leden en waarbij het gaat om de behartiging van boven-individuele belangen'*.<sup>190</sup>

Gelet op het voorgaande dient de rechtspersoon om als belanghebbende te worden aangemerkt, getroffen te worden of bedreigd te worden getroffen door de regeling of het besluit waarin de leges zijn vastgelegd of zijn verhoogd.

<sup>186</sup> Kuijer & Steenberghe 2005, p. 319.

<sup>187</sup> Artikel 8:1 lid 1 juncto artikel 7:1 lid 1 Awb.

<sup>188</sup> Kuijer & Steenberghe 2005, p. 427.

<sup>189</sup> Artikel 1:2 lid 1 en 3 Awb.

<sup>190</sup> Buuren & Borman 2009, p. 21 en ABRvS 28 februari 2000, LJN AA5092.

### 5.1.1 Bestuursrechterlijke procedure

Zoals reeds aan de orde is gekomen, dienen vreemdelingen die een aanvraag doen tot verlening, wijziging of verlenging van een reguliere verblijfsvergunning leges te betalen voor het in behandeling nemen van een aanvraag.<sup>191</sup> De aanzegging tot legesbetaling is niet op enig rechtsgevolg gericht. Dit betekent dat de aanzegging geen rechtsgevolgen met zich meebrengt voor de aanvrager. Op de vreemdeling rust namelijk de wettelijke plicht om aan de leges te voldoen. Daarnaast brengt de aanzegging tot legesbetaling geen verandering mee in de rechtspositie van de vreemdeling.<sup>192</sup> Gelet op het voorgaande is een aanzegging tot legesbetaling geen besluit in de zin van de Awb en dus geen beschikking.<sup>193</sup> Alleen als de aanzegging tot legesbetaling *een handeling betreft van een bestuursorgaan ten aanzien van een vreemdeling als zodanig*, kan tegen de aanzegging een rechtsmiddel worden aangewend.<sup>194</sup> Uit jurisprudentie vloeit echter voort dat een aanzegging tot legesbetaling niet aangemerkt wordt als een handeling van een bestuursorgaan die conform artikel 72 lid 3 Vw2000 gelijk te stellen is met een beschikking.<sup>195</sup> De reden hiervan is dat de bezwaren tegen de legesheffing naar voren kunnen worden gebracht in de bezwaarprocedure tegen het besluit dat genomen wordt op de aanvraag van de verblijfsvergunning dan wel in het kader van een restitutieverzoek.<sup>196</sup> Dit betekent dat een vreemdeling die de leges voor een aanvraag niet wil of kan betalen, geen mogelijkheid heeft om tegen de aanzegging tot legesbetaling rechtsmiddelen aan te wenden.

Zoals reeds vermeld in paragraaf 3.2, wordt met toepassing van artikel 24 lid 2 Vw2000 juncto artikel 4:5 Awb een aanvraag buiten behandeling gesteld als niet wordt voldaan aan de betaling van de leges. Tegen de beslissing tot buiten behandeling stellen van een aanvraag kan bezwaar worden aangetekend. Een beslissing tot het niet in behandeling nemen van een aanvraag is een besluit in de zin van de Awb en specifiek een beschikking. Op basis hiervan kan tegen deze beslissing rechtsmiddelen worden aangewend. Ook de beslissing tot buiten behandeling stellen van een mvv-aanvraag wegens het niet betalen van de leges, is een beschikking in de zin van de Awb. Dit houdt in dat ook tegen deze beslissing rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Tegen de beslissing tot het niet in behandeling nemen van een aanvraag kan in afwijking van artikel 6:7 Awb binnen vier weken bezwaar worden gemaakt.<sup>197</sup> Bij de aanvraag maar ook in het bezwaarschrift tegen de buitenbehandelingstelling, kan de vreemdeling zijn bezwaren omtrent de hoogte van de leges naar voren brengen. Indien het bezwaar ongegrond wordt verklaard, heeft de vreemdeling de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de rechtbank in 's-Gravenhage en daar zijn bezwaren tegen de hoogte van de leges kenbaar te maken.<sup>198</sup> Tegen de uitspraak van de rechtbank staat hoger beroep open bij de ABRvS.<sup>199</sup>

Het besluit om een aanvraag niet in behandeling te nemen, dient aan de aanvrager bekend te worden gemaakt binnen vier weken nadat de hersteltermijn ongebruikt is verstreken.<sup>200</sup> Indien de beslissing conform de regels van artikel 4:5 lid 4 Awb heeft plaatsgevonden en de vreemdeling gedurende de bezwaarprocedure alsnog aan de toepasselijke eisen voldoet, in dit kader de verschuldigde leges betaalt, heeft dit geen invloed op de beslissing tot buitenbehandelingstelling.<sup>201</sup> In de bezwaarprocedure wordt namelijk *ex tunc* getoetst. Dit houdt in dat de betaling van de leges niet worden meegenomen in de beoordeling van het bezwaar omdat het gaat om een nieuw feit of omstandigheid dat opgekomen is nadat de

<sup>191</sup> Artikel 24 lid 2 Vw2000 juncto artikel 3.34 en verder Vv2000.

<sup>192</sup> Rb 's-Gravenhage 05 augustus 2008, LJN BF0689.

<sup>193</sup> Artikel 1:3 lid 1 en 2 Awb en B1/9.6.1 Vc2000.

<sup>194</sup> Artikel 72 lid 3 Vw2000.

<sup>195</sup> ABRvS 19 maart 2009, LJN BH8574, ABRvS 29 april 2009, LJN BI4040 en Rb 's-Gravenhage 05 augustus 2008 LJN BF0689.

<sup>196</sup> Idem

<sup>197</sup> B1/10.1 sub c juncto 10.2 Vc2000 en artikel 69 lid 1 Vw2000.

<sup>198</sup> Artikel 71 Vw2000 (is een afwijking van artikel 8:7 Awb).

<sup>199</sup> Artikel 47 lid 1 Wet op de Raad van State en B 1/ 10.11 Vc2000.

<sup>200</sup> Artikel 4:5 lid 4 Awb.

<sup>201</sup> ABRvS 4 januari 2001, nr. E03.98.0481, nr. 199900562/1 en nr. 199900563/1 (West Maas en Waal).

aanvraag buiten behandeling is gesteld.<sup>202</sup> In een dergelijk geval heeft het dus geen nut om tijdens het bezwaar de leges te voldoen.

Indien de aanvraag niet volgens de vier weken termijn van artikel 4:5 lid 4 Awb buiten behandeling is gesteld en de vreemdeling gedurende het bezwaar alsnog de leges betaalt, dient het besluit tot buitenbehandelingstelling te worden ingetrokken. Vervolgens dient inhoudelijk op de aanvraag te worden beslist waarbij alle overgelegde stukken worden meegenomen bij de beslissing, in dit geval ook de betaling van de leges.<sup>203</sup>

#### *Verzoek tot restitutie*

Volgens een uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage kan een vreemdeling die van mening is dat onterecht (te hoge) leges zijn geheven voor de afdoening van een aanvraag ook rechtsmiddelen instellen bij het inwilligen van de aanvraag.<sup>204</sup> Dit kan middels een restitutieverzoek. Op basis van de Vc2000 heeft een vreemdeling de mogelijkheid om in bepaalde gevallen restitutie van de leges te verzoeken. Hierbij kan gedacht worden aan situaties, zoals een te hoog betaald legestartief, aanwezigheid van een formele vrijstellingsgrond, een aanvraag die is ingediend tijdens de vreemdelingenbewaring en een buitenbehandelingstelling op basis van het mvv-vereiste. Ook in andere gevallen zoals tweemaal betaalde leges voor dezelfde aanvraag, kan een restitutieverzoek worden ingediend. Restitutie van de leges is niet mogelijk indien de aanvraag wordt afgewezen, buiten behandeling wordt gesteld dan wel wordt ingetrokken.<sup>205</sup> Aan het instellen van een restitutieverzoek is geen termijn gebonden.

Indien de IND tot een oordeel komt om niet over te gaan tot restitutie, kan tegen deze beslissing bezwaar worden ingesteld.<sup>206</sup>

Door de uitspraak in de zaak Sahin die besproken is in paragraaf 4.3.2 is voor Turkse onderdanen in bepaalde gevallen de mogelijkheid ontstaan om restitutie van de leges te verzoeken.<sup>207</sup>

### **5.1.2 Civielrechtelijke procedure**

Naast het bestuursrecht biedt ook het civiele recht in bepaalde gevallen de mogelijkheid om op te komen tegen de redelijkheid van de hoogte van de leges. Dit is het geval wanneer er geen bestuursrechterlijke rechtsgang openstaat die met voldoende waarborg is omkleed. De burgerlijke rechter biedt in dit geval rechtsbescherming en treedt op als restrechter.<sup>208</sup> De leges die verschuldigd zijn voor de afdoening van aanvragen voor een reguliere verblijfsvergunning zijn neergelegd in het Vv2000, hetgeen een algemeen verbindend voorschrift (hierna: a.v.v) is. Een a.v.v is een besluit in zin van artikel 1:3 lid 1 Awb. In principe kan een belanghebbende tegen een besluit in beroep gaan, maar op basis van artikel 8:2 sub a Awb is het echter niet mogelijk om in beroep te gaan tegen een besluit inhoudend een a.v.v.<sup>209</sup> Dit betekent dat tegen de regelingen waarin de leges zijn vastgelegd of zijn verhoogd, geen beroep kan worden ingesteld. Aangezien er geen recht wordt toegekend om in beroep te gaan, is ook de mogelijkheid tot bezwaar uitgesloten.<sup>210</sup> Gelet op het voorgaande kan geconcludeerd worden dat er geen bestuursrechterlijke rechtsmiddelen aangewend kunnen worden tegen besluiten waarin de leges zijn vastgelegd of zijn verhoogd en hierdoor de weg naar de bestuursrechter niet openstaat.

Uit jurisprudentie van de Hoge Raad vloeit voort dat een burger een geschil met betrekking tot de verbindendheid van een algemeen voorschrift kan voorleggen aan de burgerlijke rechter als de beslechting van een dergelijk geschil niet aan de bestuursrechter is

<sup>202</sup> Kuijer & Steenbergen 2005, p. 465.

<sup>203</sup> ABRvS 16 juli 2008, LJV BD7360 en Buuren, Borman 2009, p. 483.

<sup>204</sup> Rb 's-Gravenhage 05 augustus 2008, LJV BF0689.

<sup>205</sup> B1/9.6.4 Vc2000.

<sup>206</sup> B1/9.6.4 Vc2000.

<sup>207</sup> Kamerstukken II 2009/10, 30573, nr. 48, p. 9 en Kamerstukken II 2009/10, 30573, nr. 56, p. 1-3.

<sup>208</sup> C.P.J. Goorden 2000, p. 196 en 197.

<sup>209</sup> Artikel 8:1 lid 1 Awb.

<sup>210</sup> Artikel 7:1 Awb.

opgedragen.<sup>211</sup> Op basis hiervan kunnen de betrokken vreemdelingen bij de burgerlijke rechter een vordering instellen op grond van onrechtmatige overheidsdaad, ex artikel 162 van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Hierbij kan worden verzocht om de regeling waarin de leges zijn vastgesteld c.q. verhoogd onverbindend te verklaren indien men van mening is dat er sprake is van strijdigheid met wet- en regelgeving. De burgerlijke rechter toetst vervolgens de verbindendheid en de rechtmatigheid van deze regeling.

Naast vreemdelingen kunnen ook organisaties die de belangen behartigen van deze groep hun bezwaren tegen de hoogte van de leges bij de rechter voorleggen. Artikel 305a van boek 3 BW biedt de bevoegdheid aan bepaalde rechtspersonen om een collectieve actie in te stellen ingeval geen bestuursrechterlijke rechtsgang openstaat. Conform dit artikel komt een stichting en een vereniging met een volledige rechtsbevoegdheid het recht toe om onder bepaalde voorwaarden bij de burgerlijke rechter een rechtsvordering in te stellen ter bescherming van de belangen van andere personen. Deze bevoegdheid wordt slechts toegekend voor zover de stichting dan wel de vereniging blijkens de doelstelling van de statuten de belangen behartigt van deze personen.<sup>212</sup> Uit de jurisprudentie vloeit voort dat activiteiten ontplooid dienen te worden op dit gebied en dat slechts het omschrijven van het doel onvoldoende is.<sup>213</sup> Verder dient op basis van lid 2 uit omstandigheden te blijken dat de rechtspersoon voldoende heeft getracht het gevorderde te bereiken door het voeren van overleg met de gedaagde.<sup>214</sup> Tot slot dient er sprake te zijn van soortgelijke belangen die voor bundeling lenen. Uit een uitspraak van de HR blijkt dat rechtspersonen niet alleen aan de bovengenoemde voorwaarden dienen te voldoen, maar ook een eigen belang dienen te hebben bij de vordering en de procedure.<sup>215</sup>

De Werkgroep tegen de Legesverhogingen heeft gebruik gemaakt van de civielrechtelijk procedure. In paragraaf 5.2 wordt hier nader op ingegaan.

### 5.1.3 Procedure EHRM en HvJ EU

Behalve nationale rechtsmiddelen biedt ook het Europees recht juridische mogelijkheden om tegen de leges op te komen. Zo kan in bepaalde gevallen een beroep worden gedaan bij internationale rechterlijke instanties zoals bij het EHRM en het HvJ EU. In deze paragraaf komt aan de orde in welke gevallen een beroepsgang openstaat bij deze rechterlijke instanties.

#### *Het Europees Hof voor de rechten van de mens*

Natuurlijke personen of rechtspersonen die van mening zijn dat de Nederlandse Staat bepaalde verdragsbepalingen schendt, hebben de mogelijkheid om zich te wenden tot het EHRM. De rechtsgang naar het EHRM staat slechts open indien alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput. In Nederland houdt dit in dat de klager in de meeste gevallen dient te procederen tot de ABRvS of tot de Hoge Raad. In het kader van de leges kan een vreemdeling of een rechtspersoon die persoonlijk en direct slachtoffer meent te zijn van schending van een bepaling van het EVRM, op basis van artikel 34 EVRM een klacht indienen bij het EHRM. Zo kan een klager die van mening is dat de hoogte van de huidige legesbedragen een schending oplevert van een bepaald recht dat door het EVRM wordt gewaarborgd, een klacht indienen. Deze klacht dient ingediend te zijn binnen zes maanden nadat de nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput.<sup>216</sup>

#### *Inbreukprocedure*

Een andere mogelijkheid om de rechtmatigheid van de hoogte van de legesbedragen ter beoordeling voor te leggen aan de rechter is de inbreukprocedure (of infractieprocedure). Ingevolge artikel 258 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VEU)

<sup>211</sup> HR 11 oktober 1996, NJ 1997, 165.

<sup>212</sup> artikel 3:305a lid 1 BW.

<sup>213</sup> HR 27 juni 1986, NJ 1987, 743 en Nieuwenhuis e.a. 2009, p. 278.

<sup>214</sup> artikel 3:305a lid 2 BW.

<sup>215</sup> HR 9 juli 2010, LJN BM2314.

<sup>216</sup> artikel 35 lid 1 EVRM.

kan de Europese Commissie, als die van oordeel is dat een lidstaat een bepaalde verdragsverplichting niet nakomt, de zaak aanhangig maken bij het HvJ EU. De Europese Commissie kan ambtshalve of op grond van een klacht overgaan tot het starten van een inbreukprocedure.

Op grond van artikel 259 VEU heeft eenieder van de lidstaten de mogelijkheid om beroep in te stellen bij het HvJ EU. De klager dient alvorens hij zich wendt tot het Hof, zijn klacht voor te leggen aan de Europese Commissie. Anders dan in het bestuursrecht is bij een inbreukprocedure niet vereist dat de klager een belanghebbende is of dat hij rechtstreeks wordt getroffen door de aangeklaagde inbreuk.<sup>217</sup>

Vreemdelingen of rechtspersonen die van mening zijn dat de hoogte van de leges die in Nederland wordt geheven niet in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht, kunnen een klacht indienen. Indien de Europese Commissie van mening is dat door het heffen van de hoge leges zich een mogelijke schending van het gemeenschapsrecht voordoet, kan zij de zaak aanhangig maken bij het HvJ EU. Alvorens de zaak aanhangig wordt gemaakt, krijgt de lidstaat de gelegenheid om zijn handelswijze toe te lichten en krijgt het eventueel een aanmaning om de situatie te herstellen (verplichting tot naleving van gemeenschapsrecht).<sup>218</sup> Vervolgens kan de Europese Commissie een met redenen omkleed advies richten naar de lidstaat waarin de Commissie zijn standpunten uiteenzet over de inbreuk op het gemeenschapsrecht. Daarnaast wordt in het advies de lidstaat verzocht om binnen een bepaalde periode de nationale regels in overeenstemming te brengen met het gemeenschapsrecht.<sup>219</sup> Het antwoord van de lidstaat op het advies kan ertoe leiden dat de Europese Commissie besluit om de inbreukprocedure niet voort te zetten. Indien de lidstaat het advies niet volgt, kan de Europese Commissie de zaak aanhangig maken bij het HvJ EU.<sup>220</sup>

### *Prejudiciële verwijzing*

Een andere manier om de rechtmatigheid van de hoogte van de huidige leges door de rechter te laten beoordelen, is de prejudiciële vraag. Dit is een rechtsvraag die aan het HvJ EU wordt gesteld over de interpretatie of toepassing van (een bepaling uit) een verdrag of richtlijn die een onderdeel vormt van het gemeenschapsrecht. De mogelijkheid om een prejudiciële vraag te stellen over het toepassen van het gemeenschapsrecht, is bedoeld om eenheid van uitleg en toepassing van het gemeenschapsrecht in de lidstaten te waarborgen.<sup>221</sup>

Het stellen van een prejudiciële vraag aan het HvJ EU kan niet door een natuurlijke persoon of een rechtspersoon worden gedaan. Op basis van artikel 267 VEU kunnen slechts rechterlijke instanties van de lidstaten overgaan tot het stellen van deze vraag. Zowel de laagste als de hoogste rechter kan ambtshalve of op verzoek van partijen beslissen om over te gaan tot het stellen van een prejudiciële vraag aan het HvJ EU.<sup>222</sup> Indien de nationale rechter over gaat tot het stellen van deze vraag, wordt de procedure waarin de vraag aan de orde is gekomen, opgeschort totdat er een prejudiciële beslissing is. Het antwoord van het Hof op de prejudiciële vraag is bindend voor de nationale rechter die de vraag heeft gesteld. Een voorbeeld van een zaak waarin de ABRvS een prejudiciële vraag heeft gesteld aan het HvJ EU over de legesheffing, was de zaak Sahin die in paragraaf 4.3.2 is besproken.

<sup>217</sup> <[www.ec.europa.eu/community\\_law/your\\_rights/your\\_rights\\_nl.htm](http://www.ec.europa.eu/community_law/your_rights/your_rights_nl.htm)>, d.d. 3 december 2010

<sup>218</sup> artikel 258 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (geconsolideerde versie 30 maart 2010), *PbEU* C 83/160.

<sup>219</sup> artikel 259 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (geconsolideerde versie 30 maart 2010), *PbEU* C 83/161.

<sup>220</sup> <[www.ec.europa.eu/community\\_law/your\\_rights/your\\_rights\\_nl.htm](http://www.ec.europa.eu/community_law/your_rights/your_rights_nl.htm)>, d.d. 3 december 2010

<sup>221</sup> Amtenbrink en Vedder 2008, p. 271.

<sup>222</sup> <[www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)>, Informatienota voor de indiening van prejudiciële verzoeken door de nationale rechters, d.d. 6 december 2010.

## 5.2 Civiele procedure Werkgroep tegen de Legesverhogingen

De Werkgroep tegen de Legesverhogingen, waar het SMN deel van uitmaakt, bestaat uit een groep van rechtspersonen die middels diverse acties trachten om de hoge legesstarieven voor reguliere verblijfsvergunningen te verlagen. De rechtspersonen, die deel uit maken van de werkgroep, hebben ongeveer vijf jaar geleden een civielrechtelijke procedure aangespannen tegen de Staat op grond van onrechtmatige overheidsdaad, artikel 162 van boek 6 BW.<sup>223</sup> De rechtspersonen hebben gevorderd om de regelingen<sup>224</sup> waarin de leges voor de aanvragen van een reguliere verblijfsvergunning in 2002, 2003 en 2005 zijn verhoogd, onverbindend te verklaren wegens strijdigheid met wet- en regelgeving. De werkgroep is van mening dat de legesverhogingen in strijd zijn met de Grondwet, de Vw2000, artikel 8 en 14 EVRM, artikel 26 IVBPR, artikel 18 en 19 ESH, artikel 21 Europees Vestigingsverdrag, het Associatierecht en de Gezinsherenigingsrichtlijn.<sup>225</sup> Nadat de rechtbank en het Gerechtshof zich over de zaak hebben gebogen, is de zaak uiteindelijk bij de Hoge Raad terecht gekomen. De rechtbank en het Hof waren van oordeel dat slechts enkele rechtspersonen ontvankelijk zijn bij de burgerlijke rechter aangezien voor de rechtspersonen geen rechtsgang naar de bestuursrechter openstaat.<sup>226</sup> Verder heeft de rechtbank en het Gerechtshof de legesverhogingen onverbindend verklaard jegens Turkse onderdanen waarop het Associatierecht van toepassing is. De Hoge Raad deelde het oordeel van de rechtbank en het Hof over de ontvankelijkheid van de rechtspersonen niet. In een recent arrest heeft de Hoge Raad namelijk geoordeeld dat alle betrokken minderhedenorganisaties niet ontvankelijk zijn in hun vordering tot onverbindendheid van de legesregelingen, aangezien zij geen eigen belang hebben maar slechts de belangen van individuele vreemdelingen bundelen. Doordat de rechtspersonen niet-ontvankelijk zijn verklaard in hun vordering, is de rechter niet toegekomen aan de inhoudelijke behandeling van de zaak. Verder geeft de Hoge Raad aan dat de weg naar de burgerlijke rechter voor rechtspersonen niet open staat omdat de individuele vreemdelingen zelf de legesproblematiek bij de bestuursrechter kunnen voorleggen.<sup>227</sup>

De belangenorganisaties in de onderhavige zaak, waaronder ook het SMN, kunnen zelf geen verblijfsvergunning aanvragen en hoeven dus ook geen leges te betalen. De belangenorganisaties kunnen gezien de voorwaarden die in paragraaf 5.1 aan de orde zijn gekomen, ook niet als belanghebbende worden aangemerkt in de zin van de Awb bij een verblijfsvergunning die aangevraagd wordt door een individuele Marokkaans vreemdeling. De reden hiervan is dat het SMN niet direct wordt of dreigt te worden aangetast in haar belangen door de regelingen waarin de leges zijn verhoogd. Dit betekent dat deze belangenorganisaties noch bij de bestuursrechter noch bij de burgerlijke rechter kunnen opkomen tegen de verbindendheid van de legesregeling.

Voor de Werkgroep tegen de Legesverhogingen is de uitspraak in de civielrechtelijk procedure teleurstellend. Uit het bovenstaand arrest blijkt dat alleen rechtspersonen met een louter eigen belang bij de burgerlijke rechter terecht kunnen als het bestuursrecht geen gewaarborgde rechtsgang biedt. Dit was het geval in de zaak NJCM/ Staat. In deze zaak is de belangenorganisatie ontvankelijk verklaard in haar vordering wegens de aanwezigheid van een eigen belang. De belangenorganisatie heeft in een civielrechtelijke procedure een vordering ingesteld om een a.v.v. waarin de 48-uurs-procedure stond, onverbindend te verklaren. De Hoge Raad was van oordeel dat de belangenorganisatie een eigen belang heeft bij de vordering en procedure omdat de organisatie haar werkzaamheden door de maatregel niet naar behoren kon uitvoeren.<sup>228</sup>

<sup>223</sup> <www.legesomlaag.nl>, d.d. 7 december 2010.

<sup>224</sup> *Stcrt.* 2002, 69, *Stcrt.* 2002, 225 en *Stcrt.* 2005, 124.

<sup>225</sup> <www.legesomlaag.nl>, *Wat doen wij; Juridisch*, d.d. 7 december 2010.

<sup>226</sup> Rb 's-Gravenhage 16 februari 2005, *LJN* AS7584 en <www.migratiweb.nl> Hof 22 mei 2008, Ve08000954, *JV* 2008/320.

<sup>227</sup> HR 9 juli 2010, *LJN* BM2314.

<sup>228</sup> HR 3 september 2004, *LJN* AO7808.

### 5.3 Beoordeling openstaande juridische middelen

Zoals uit paragraaf 5.1 blijkt, biedt zowel het nationaal als het Europees recht juridische mogelijkheden om tegen de leges op te komen. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval zal het ene juridische middel in een bepaald geval effectiever zijn dan een ander middel. Verder is uit hoofdstuk 4 gebleken dat de hoogte van de huidige legesbedragen in bepaalde individuele gevallen op gespannen voet kunnen staan met wet- en regelgeving. Op basis hiervan wordt onder andere bekeken welke juridische mogelijkheden (nog) voor het SMN en gedupeerden openstaan.

#### 5.3.1 Beoordeling bestuursrechterlijke procedure

Zoals uit paragraaf 5.1.1 blijkt, kan de vreemdeling of een andere betrokkene die bij de aanvraag rechtstreeks belang heeft, bestuursrechterlijke rechtsmiddelen aanwenden. Indien de vreemdeling de leges voor de afdoening van een aanvraag niet kan betalen, kan hij tegen de beslissing tot buitenbehandelingstelling in bezwaar gaan. De vreemdeling kan vervolgens zijn bezwaren tegen de leges aan de orde stellen. Indien een vreemdeling een aanvraag indient in het kader van gezinshereniging of –vorming en de leges voor de aanvraag niet kan betalen, kan hij als standpunt innemen dat de legesheffing een inbreuk vormt op het recht op familie- en gezinsleven, artikel 8 EVRM. Als een vreemdeling een gerechtvaardigd beroep doet op dit artikel, dient de staatssecretaris bij de beoordeling van het bezwaar te bekijken of de leges een inbreuk vormen op dit recht.<sup>229</sup> Als dit het geval is, kan de betrokken vreemdeling in aanmerking komen voor een vrijstelling van het legesvereiste. Ingeval het bezwaar ongegrond wordt verklaard, kan de vreemdeling in beroep gaan tegen dit besluit waarbij de rechter de aangevoerde standpunten met betrekking tot artikel 8 EVRM in de procedure zal betrekken.

Uit paragraaf 4.2.6 valt op te maken dat het afhankelijk is van de omstandigheden van het geval of de hoogte van de huidige leges een belemmering vormt voor het doel van de Gezinsherenigingsrichtlijn. De betrokken vreemdeling die een aanvraag indient in het kader van gezinshereniging, kan bij de aanvraag of in het bezwaarschrift als standpunt innemen dat de hoogte van de huidige leges niet in overeenstemming is met het doel van deze richtlijn. Hierbij kan de vreemdeling naar voren brengen dat de hoogte van de leges voor hem een belemmering vormt om gezinshereniging uit te oefenen en dat hierdoor het nuttig effect van de richtlijn in gevaar wordt gebracht.

Indien de vreemdeling de bezwaren tegen de hoogte van de leges niet kenbaar heeft gemaakt lopende de procedure van de vergunningverlening, kan de vreemdeling middels een restitutieverzoek alsnog zijn bezwaren naar voren brengen ook in het geval dat het besluit onherroepelijk vast is te komen staan.<sup>230</sup>

Aangezien het SMN niet als belanghebbende kan worden aangemerkt in de zin van de Awb bij de aanvraag van een verblijfsvergunning door een persoon uit haar achterban, heeft het SMN hierdoor geen mogelijkheid om via het bestuursrecht op te komen tegen de leges.

#### 5.3.2 Beoordeling civielrechtelijke procedure

Zoals reeds besproken kan de rol van de burgerlijke rechter als restrechter aan de orde komen, indien er geen gewaarborgde rechtsgang openstaat naar de bestuursrechter. De betrokken vreemdeling heeft de mogelijkheid om de bezwaren tegen de hoogte van de leges aan de orde te stellen bij de bestuursrechter en daarbij kan hij de (on)verbindendheid van de legesregeling aanvechten. Aangezien een gewaarborgde administratieve rechtsgang openstaat, wordt de vreemdeling niet-ontvankelijk verklaard als hij bij de burgerlijke rechter een procedure aanhangig maakt tegen de leges.<sup>231</sup> Zoals uit de vorige paragraaf is gebleken, kunnen belangenorganisaties die geen eigen belang hebben bij de legesheffing niet bij de burgerlijke rechter terecht. Gelet op het voorgaande biedt het civiele recht zowel voor de

<sup>229</sup> ABRvS 12 mei 2010, LJN BM5486.

<sup>230</sup> Rb 's-Gravenhage (zp). Haarlem 9 juli 2010, LJN BN1354.

<sup>231</sup> Schutgens 2009, p. 125 en 126.

vreemdeling als voor het SMN niet de meest effectieve juridische middelen om tegen de leges op te komen.

### 5.3.3 Beoordeling EHRM en HvJ EU

#### *EHRM*

Een vreemdeling of een organisatie die een klacht wil indienen bij het EHRM over de hoogte van leges, dient eerst alle nationale middelen te hebben benut. Uit paragraaf 4.2.1 blijkt dat de hoogte van de huidige legesbedragen in bepaalde individuele gevallen op zichzelf in strijd kan zijn met het recht op familie- en gezinsleven dat door artikel 8 EVRM wordt gewaarborgd. Een persoon of een organisatie die meent direct betrokken en een slachtoffer te zijn van schending van een verdragsbepaling door het heffen van hoge leges kan zich wenden tot het EHRM. Aangezien het SMN niet als belanghebbende kan worden beschouwd, wordt de kans klein geacht dat zij als een directe betrokkene en slachtoffer kan worden gezien. Indien het EHRM tot een oordeel komt dat de hoogte van de huidige legesbedragen in strijd zijn met enige verdragsbepalingen, kan dit wellicht leiden tot aanpassing van de wet- en regelgeving aangezien de uitspraken van het EHRM bindend zijn voor de betrokken lidstaten.<sup>232</sup>

#### *Prejudiciële verwijzing*

Indien bij de rechtbank of de ABRvS onduidelijkheid heerst over de verenigbaarheid van de Nederlandse wet- en regelgeving met het gemeenschapsrecht, kan de rechter de vraag voorleggen aan het HvJ EU.

Een vreemdeling kan in een individuele procedure het standpunt innemen dat de hoogte van de huidige leges afbreuk doen aan het doel van de Gezinsherenigingsrichtlijn, waardoor er sprake is van strijdigheid met de richtlijn. Indien onduidelijkheid bestaat over in hoeverre de hoogte van de leges in overeenstemming is met het doel van de richtlijn, kan de nationale rechter overgaan tot het stellen van een prejudiciële vraag. Ook kan de betrokken vreemdeling in een individuele zaak de nationale rechter aanmoedigen om een prejudiciële vraag te stellen over de (on)toelaatbaarheid van de hoogte van de leges voor een aanvraag in het kader van gezinshereniging.

Bij een procedure tot prejudiciële verwijzing dient men er wel rekening mee te houden dat de procedure enkele jaren kan duren alvorens een prejudiciële beslissing wordt genomen. Uit literatuur blijkt namelijk dat de duur van een prejudiciële procedure ruim 23 maanden kan zijn.<sup>233</sup> In de zaak Sahin die in paragraaf 4.3.2 is besproken, zijn de prejudiciële vragen beantwoord circa drie jaar nadat de vragen zijn gesteld. Gelet op het voorgaande kan geconcludeerd worden, dat als een prejudiciële vraag wordt gesteld over de verenigbaarheid van de hoogte van de leges met het doel van de Gezinsherenigingsrichtlijn, het enkele jaren kan duren alvorens hier meer duidelijkheid over wordt verschaft. Het antwoord op de prejudiciële vraag van het HvJ EU kan ook een rol spelen in andere procedures waar de vraag aan de orde komt of de hoogte van de leges een inbreuk dan wel een beperking oplevert voor het doel van de Gezinsherenigingsrichtlijn.<sup>234</sup>

#### *Inbreukprocedure*

Net als bij de Richtlijn langdurig ingezetenen derdelanders kan de Europese Commissie overgaan tot het starten van een inbreukprocedure met betrekking tot de legesheffing met het oog op de Gezinsherenigingsrichtlijn. De Commissie kan zelf of naar aanleiding van een klacht overgaan tot het starten van een dergelijke procedure. Zowel een vreemdeling als het SMN kan een klacht indienen bij de Europese Commissie, indien zij van mening is dat de hoogte van de leges voor een aanvraag in het kader van gezinshereniging een beperking vormt voor het doel van de Richtlijn inzake gezinshereniging. De klacht dient schriftelijk te worden ingediend. Verder dient de klacht volledig en nauwkeurig te zijn. Dit houdt in dat in de klacht onder andere vermeld wordt wat de Nederlandse Staat verweten wordt, welke

<sup>232</sup> <[www.europa-nu.nl](http://www.europa-nu.nl)>, Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), d.d. 8 december 2010.

<sup>233</sup> Barents 2005, p. 28.

<sup>234</sup> Amtenbrink en Vedder 2008, p. 279.

bepalingen van de Gezinsherenigingsrichtlijn geschonden zijn en wat de aanklager tot nu toe hiertegen heeft ingezet.<sup>235</sup> Een klacht van een vreemdeling of het SMN kan zijn dat de hoogte van de leges een belemmering vormt voor het uitoefenen van gezinshereniging. Daarbij kan worden aangegeven dat de hoogte van de leges in bepaalde individuele gevallen tot een beperking kan leiden voor het doel van de Gezinsherenigingsrichtlijn en het nuttig effect daarvan.

Indien de Europese Commissie een inbreukprocedure aanhangig maakt en het HvJ EU tot een oordeel komt dat de hoogte van de leges een afbreuk doet aan het doel van de richtlijn, is de Nederlandse Staat verplicht om zich aan het gemeenschapsrecht te houden. De Europese Commissie besluit binnen circa één jaar nadat de klacht is ingediend, om al dan niet over te gaan tot een inbreukprocedure.<sup>236</sup> Indien de Europese Commissie een inbreukprocedure aanhangig maakt en het HvJ EU tot een oordeel komt dat de hoogte van de leges een inbreuk vormt op het doel van de richtlijn, houdt dit een verplichting in voor de Nederlandse Staat om zich aan het gemeenschapsrecht te houden. Hierdoor wordt de Staat verplicht om de leges te verlagen.

---

<sup>235</sup> <[www.ec.europa.eu/community\\_law/your\\_rights/your\\_rights\\_nl](http://www.ec.europa.eu/community_law/your_rights/your_rights_nl)>, d.d. 10 december 2010.

<sup>236</sup> <[www.ec.europa.eu/community\\_law/your\\_rights/your\\_rights\\_forms\\_nl](http://www.ec.europa.eu/community_law/your_rights/your_rights_forms_nl)> Klachtenformulier 10 december 2010.

## 6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen behandeld die na een uitvoerig onderzoek naar voren zijn gekomen. Allereerst worden de conclusies beschreven die gebaseerd zijn op de onderzoeksresultaten. Vervolgens wordt daar een aanbeveling aan gekoppeld. Bij de conclusies staat de beantwoording van de onderzoeksvraag centraal. Bij de aanbevelingen wordt het SMN van een advies voorzien over de juridische mogelijkheden die zij en de gedupeerden kunnen inzetten om tegen de leges op te komen.

### 6.1 Conclusies

De leges voor een aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning zijn de afgelopen jaren aanzienlijk verhoogd.

Uit het onderzoek is gebleken dat met name de referent, die voor een vreemdeling van buiten de EU een aanvraag indient in het kader van gezinshereniging of –vorming om zich in Nederland te kunnen vestigen, nadelen ondervindt van de hoogte van de huidige leges. De tarieven zijn namelijk bij deze aanvraag het hoogst. Uit het onderzoek is gebleken dat personen en gezinnen in de klem kunnen komen door de hoogte van de huidige legesbedragen. Met name bij personen die een inkomen hebben dat rond het sociaal minimum ligt, kunnen financiële problemen ontstaan, zoals zich (meer) in de schulden steken om de leges voor een aanvraag te kunnen bekostigen. Dit speelt vooral een rol bij cumulatie van bedragen waar het totaal aan leges een hoog bedrag kan opleveren. Uit gesprekken en interviews is gebleken dat in de meeste gevallen de leges uiteindelijk kunnen worden betaald door financiële ondersteuning van een derde. In bepaalde gevallen heeft de hoogte van de huidige leges tot gevolg gehad dat personen gezinsvorming hebben uitgesteld of hiervan hebben afgezien in Nederland. Een ander gevolg is dat personen in de illegaliteit belanden of een verblijfs gat in het onafgebroken rechtmatig verblijf overhouden omdat zij de leges niet kunnen betalen.

Verder is uit het onderzoek gebleken dat personen niet altijd goed op de hoogte zijn van de geldende legesbedragen en vooral de rechten die zij hebben.

Om te eindigen met de conclusie, zal een antwoord worden gegeven op de centrale vraag, deze luidt: *"In hoeverre is de hoogte van de huidige legesbedragen voor het aanvragen van reguliere verblijfsvergunningen in overeenstemming met de nationale, Europese en internationale wet- en regelgeving?"*

Uit het onderzoek blijkt dat de hoogte van de huidige legesbedragen in overeenstemming is met de nationale wet- en regelgeving. De vraag of de hoogte van de huidige legesbedragen in overeenstemming is met de Europese en internationale wet- en regelgeving, kan niet met een volmondige 'ja' worden beantwoord. Uit het onderzoek is namelijk gebleken dat de hoogte van de huidige legesbedragen in bepaalde individuele gevallen op gespannen voet kan staan met artikel 8 EVRM en het doel van de Richtlijn gezinshereniging derdelanders.

Uit het onderzoek is gebleken dat de hoogte van de huidige legesbedragen op zichzelf in een individueel geval in strijd kunnen komen met artikel 8 EVRM. Wel bestaat er een mogelijkheid om vrijstelling te verkrijgen van de leges die gecreëerd is om een inbreuk op het recht op familie- en gezinsleven te voorkomen. Er kan echter een kanttekening worden geplaatst bij de voorwaarden die gesteld worden aan de vrijstellingsmogelijkheid. Personen dienen namelijk behalve hun eigen onvermogen ook te bewijzen dat familie en vrienden geen financiële middelen hebben om de legeskosten te vergoeden en dat het sluiten van een lening onmogelijk is om hiermee de leges te betalen. Doordat de vrijstelling niet eenvoudig te verkrijgen is, kan de hoogte van de huidige legesbedragen in een individueel geval (alsnog) in strijd komen met artikel 8 EVRM.

Uit het onderzoek is gebleken dat alhoewel de Gezinsherenigingsrichtlijn geen bepaling bevat die legesheffing toestaat, de lidstaten een vrijheid hebben om leges te heffen. Aan de

hand van onderzoeksresultaten is de onderzoeker van mening dat bij bepaalde punten betwijfeld kan worden in hoeverre de hoogte van de huidige leges in overeenstemming is met het doel van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Op basis van de gevolgen die de huidige leges in de praktijk kunnen hebben en de hoogte van de leges van een mvv-aanvraag, is de onderzoeker van mening dat niet wordt voldaan aan de verplichting om een persoon alle medewerking te bieden om de benodigde visa te verkrijgen ex artikel 13 van de richtlijn. Met name voor personen die een gering inkomen hebben om de leges te betalen, kunnen de hoge leges gezien worden als het opwerpen van een belemmering, in plaats van het inspannen om medewerking te verlenen. Verder is gebleken dat het heffen van hoge legesbedragen een belemmering kan vormen voor toelating en uitoefening van gezinshereniging, omdat uit de praktijk blijkt dat personen gezinsvorming kunnen uitstellen of afzien van gezinsvorming in Nederland. Ook de rechters sluiten niet uit dat de hoogte van de huidige leges in een individueel geval een belemmering kan vormen voor het doel van de richtlijn.

Uit het onderzoek is gebleken dat de Richtlijn inzake langdurig ingezetene derdelanders en de Gezinsherenigingsrichtlijn een aantal soortgelijke bepalingen bevatten en dat bij beide richtlijnen de hoogte van de leges het doel en het nuttig effect van de richtlijnen niet mag beperken. De onderzoeker is van mening dat er een grond bestaat om te stellen dat de redenering van de Europese Commissie over de belemmering van de hoogte van de leges bij de Richtlijn inzake langdurig ingezetene derdelanders, evenzeer zou kunnen gelden bij uitleg van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de hoogte van de huidige legesbedragen voor derdelanders niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel dat is vastgelegd in artikel 14 EVRM en 26 IVBPR. Het onderscheid dat gemaakt wordt op grond van het herkomstland van de vreemdeling, kan gerechtvaardigd worden op basis van verdragen en overeenkomsten waar Nederland bij aangesloten is.

#### *Mogelijkheden om tegen de leges op te komen*

Uit het onderzoek is gebleken dat tegen een aanzegging tot legesbetaling geen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Een vreemdeling kan bij het bezwaar tegen de beslissing tot buitenbehandelingstelling van een aanvraag, wegens het niet betalen van de leges zijn bezwaren over de hoogte van de leges naar voren brengen. Ook bij het inwilligen van een aanvraag kan in bepaalde gevallen middels een restitutieverzoek opgekomen worden tegen de hoogte van de leges.

Aangezien een bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat waar gedupeerden de bezwaren tegen de hoogte van de leges kenbaar kunnen maken, is het civiele recht niet het meest effectieve juridische middel om tegen de leges op te komen. Verder is gebleken dat het SMN noch bij de bestuursrechter noch bij de burgerlijke rechter kan opkomen tegen de leges vanwege geen eigen belang.

De weg naar het EHRM is voor het SMN niet het meest geschikte middel aangezien de kans klein wordt geacht dat het SMN als directe betrokkene en slachtoffer kan worden beschouwd.

Andere mogelijkheden om de rechtmatigheid van de hoogte van de legesbedragen ter beoordeling voor te leggen aan een rechter, zijn het indienen van een klacht bij de Europese Commissie en (het aanmoedigen tot ) het stellen van een prejudiciële vraag. Het stellen van deze vraag kan slechts worden gedaan door rechterlijke instanties.

## **6.2 Aanbevelingen**

Gezien de onderzoeksresultaten wordt aan gedupeerden en het SMN geadviseerd om een klacht in te dienen bij de Europese Commissie. De klacht kan inhouden dat de hoogte van de leges die in Nederland worden geheven voor een aanvraag in het kader van gezinshereniging en –vorming een beperking kunnen vormen voor het doel van de Richtlijn

inzake gezinshereniging. Middels een klacht kan de wijze waarop de Nederlandse Staat toepassing geeft aan de Gezinsherenigingsrichtlijn onder de aandacht worden gebracht. Hier wordt met name bedoeld op de belemmerende werking die de hoge leges kunnen hebben voor recht op toelating en uitoefening van gezinshereniging, waardoor de hoogte van leges niet in overeenstemming is met het doel van de richtlijn. Hoewel de Europese Commissie er van op de hoogte is dat Nederland hoge legesbedragen heft in het kader van gezinshereniging en -vorming, kunnen klachten wellicht een aanleiding zijn voor de Commissie om over te gaan tot het starten van een onderzoek en vervolgens over te gaan tot een inbreukprocedure. Bij het indienen van de klacht is het raadzaam om gebruik te maken van de bevindingen uit dit onderzoek en van het oordeel dat de Europese commissie heeft ingenomen omtrent de hoogte van de leges. Bij het opstellen van de klacht kan het klachtenformulier dat op de site van de Europese Commissie staat als hulpmiddel worden gebruikt.

Naast het indienen van een klacht bij de Europese Commissie is het raadzaam om ook langs andere wegen de verenigbaarheid van de hoogte van de leges onder de aandacht te brengen bij de rechter. Dit kan via een individueel bestuursrechterlijke procedure van een vreemdeling. Zo kan een vreemdeling de bezwaren tegen de leges aan de orde stellen bij de aanvraag of in het bezwaarschrift tegen een buitenbehandelingstelling. Indien een aanvraag wordt ingediend in het kader van gezinshereniging of –vorming kan de vreemdeling, die de leges niet kan betalen, een verzoek doen tot vrijstelling van de legesverplichting. Het is raadzaam om bewijsstukken te verzamelen waaruit de onvermogenheid blijkt, voordat een verzoek tot vrijstelling wordt ingediend.

Daarnaast verdient het aanbeveling om in individuele bestuursrechterlijke procedures van vreemdelingen de nationale rechter aan te moedigen om een prejudiciële vraag te stellen over de verenigbaarheid van de hoogte van de leges voor een aanvraag in het kader van gezinshereniging met het doel van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Hierbij kan ook aan de orde worden gesteld in hoeverre een bedrag van € 830,- als billijk kan worden beschouwd en kan worden gezien als het verlenen van alle medewerking tot het verkrijgen van een visa ex artikel 13 van de Richtlijn inzake gezinshereniging.

Ondanks dat het SMN geen mogelijkheid heeft om middels het bestuursrecht en het civiele recht op te komen tegen de leges, kan het SMN als belangenorganisatie toch een rol spelen in de individuele bestuursrechterlijke procedure van een persoon uit hun achterban. Aan het SMN wordt geadviseerd om het belang van Marokkaanse vreemdelingen in deze kwestie te behartigen door de vreemdeling te voorzien van alle juridische bezwaren en argumenten die daarvoor bruikbaar zijn in de individuele aangespannen procedure.

Het SMN wordt tevens geadviseerd om via de maatschappelijke weg op te komen tegen de hoogte van de huidige leges. Hierbij kan worden gedacht aan het in kaart brengen van de gevolgen die de huidige legesbedragen voor personen van buiten de EU hebben, om deze vervolgens onder de aandacht te brengen van de politiek. Door het overtuigen van de regering van de eerder genoemde problemen die de hoogte van de huidige leges met zich kunnen brengen en het wijzen op het oordeel van de Commissie omtrent de legesheffing, kan dit wellicht leiden tot een politiek debat en uiteindelijk tot aanpassing van de wet- en regelgeving. Daarnaast kan het SMN ook pleiten voor het instellen van een hardheidsclausule voor min- en onvermogenen die niet in staat zijn om de leges voor de aanvraag van verblijfsvergunningen te kunnen betalen. Uit de praktijk blijkt immers dat een groep personen onder bepaalde omstandigheden de leges niet zelf kan betalen.

Aangezien uit het onderzoek is gebleken dat personen niet altijd goed op de hoogte zijn van de geldende regels, is het advies aan het SMN om voorlichting te verschaffen aan de personen uit hun achterban over de geldende legestarieven en de rechten die zij hebben om op te komen tegen de leges.

## 7. Evaluatie

In dit hoofdstuk wordt het onderzoek geëvalueerd. Hierbij wordt er gekeken naar de onderzoeksresultaten en er wordt teruggeblikt op het onderzoeksproces.

De onderzoeker is tevreden met het eindresultaat. Een struikelblok tijdens het onderzoek was dat er nauwelijks literatuur beschikbaar was over het onderwerp. De literatuur die beschikbaar was, was meestal verouderd vanwege de vele wijzigingen die in de Vreemdelingenwet plaats hebben gevonden. De onderzoeker moest bij het raadplegen van literatuur constant alert zijn of de informatie wel actueel was.

Om de benodigde informatie te verzamelen voor het onderzoek heeft de onderzoeker naast een literatuuronderzoek er ook voor gekozen om een veldonderzoek te verrichten. Het veldonderzoek was van belang om de gevolgen die de hoogte van de legesbedragen kunnen hebben in kaart te brengen.

In het onderzoeksopzet was het voornemen om 10 à 20 personen te interviewen om de gevolgen die de hoogte van de huidige leges kunnen hebben in kaart te brengen. In de loop van het onderzoek is de onderzoeker er achter gekomen, dat dit streven niet haalbaar was vanwege de geringe bereidheid van gedupeerden om mee te werken aan de interviews. De onderzoeker is langs verschillende wegen opzoek gegaan naar respondenten, zoals via het netwerk van het SMN, collega's, advocaten, sociaal raadslieden, het juridisch loket en enkele andere organisaties die te maken krijgen met de gedupeerden. In de praktijk waren er wel personen die nadelige gevolgen hebben ondervonden van de hoogte van de huidige leges, maar zij wilden niet meewerken. De reden hiervan is dat het om een gevoelig onderwerp gaat waar men niet graag over wil praten en vooral niet met een onbekende. Ook het korte tijdbestek waarbinnen het onderzoek moest worden verricht heeft een rol gespeeld. Gelukkig waren er wel vijf gedupeerden die bereid waren om mee te werken aan een interview.

Aangezien onvoldoende personen wilde meewerken, heeft de onderzoeker in overleg met de afstudeerdocent en de stagebegeleider van de voorgenomen onderzoeksmethodiek (gedeeltelijk) afgezien. De onderzoeker is vervolgens met de suggestie gekomen om de gevolgen in kaart te brengen aan hand van concrete praktijkvoorbeelden van rechtshulpverleners die in de praktijk te maken krijgen met gedupeerden van de leges. De praktijkvoorbeelden zijn weliswaar niet afkomstig van gedupeerden, maar het is wel betrouwbare informatie uit de tweede hand die goed gebruikt kon worden voor het onderzoek.

De nadelige gevolgen die de huidige legesbedragen kunnen hebben, zijn uiteindelijk in kaart gebracht via twee methoden. Bij de eerste methode werden interviews gehouden met gedupeerden. Bij de tweede methode werden gesprekken gevoerd met personen uit het werkveld, zoals sociaal raadslieden en advocaten.

Wegens het ontbreken van betrouwbare cijfers kon helaas geen beeld worden gegeven, waaruit blijkt hoe vaak het voorkomt dat aanvragers de leges niet kunnen betalen. Een medewerker van de IND heeft aangegeven dat deze cijfers niet gerapporteerd kunnen worden, zie mailwisseling bijlage VII.

Afgezien van de bovenstaande struikelblokken, verliep het schrijven van de scriptie goed. De onderzoeker hoopt dat de onderzoeksresultaten bruikbaar zijn voor het SMN.

## Literatuurlijst/ bronvermelding

De lijst van gebruikte/geraadpleegde literatuur en elektronische bronnen in alfabetische volgorde.

### Jurisprudentie

EHRM 16 september 1996, nr. 39/2995/545/631, *LJN AL8781 (Gaygusuz tegen Oostenrijk m.nt. AWH)*

EHRM 19 februari 1996, nr. 23218/94, *RV1996,23 (Gül tegen Zwitserland)*

EHRM 18 februari 1991, nr. 12313/86 (*Moustaquim tegen België*)

EHRM 28 mei 1985, *LJN AC8914*, NJ 1988, 187 (*Abdulaziz, Cabales, Balkandali tegen Verenigd Koninkrijk m.nt. EAA*)

EHRM 21 december 2001, nr. 31465/96 JV 2002/30 (*Sen tegen Nederland*)

EHRM 12 februari 2009 nr. 33831/03, JV 2009/139 (*MFS tegen Bulgarije*)

HvJ EU 29 april 2010 nr. C-92/07, *Jur.* 2010

HvJ EU 17 september 2009 nr. C-242/06, *Jur.* 1994

HR 9 juli 2010, *LJN BM2314*

HR 3 september 2004, *LJN AO7808*

HR 11 oktober 1996, *NJ* 1997, 165

HR 27 juni 1986, *NJ* 1987, 743

ABRvS 29 juni 2010, *LJN BN0203*.

ABRvS 12 mei 2010, *LJN BM5486*

ABRvS 29 april 2009, *LJN BI4040*

ABRvS 19 maart 2009, *LJN BH8574*

ABRvS 28 november 2008, *LJN BG6196*

ABRvS 16 juli 2008, *LJN BD7360*

ABRvS 11 mei 2006, *LJN AX2432*

ABRvS 4 januari 2001, nr. E03.98.0481, nr. 199900562/1 en nr. 199900563/1

ABRvS 28 februari 2000, *LJN AA5092*

CRvB 31 juli 2007, *LJN BB1032*

CRvB 28 maart 2006, *LJN AW1347*.

CRvB 28 maart 2006, *LJN AW1347*.

CRvB 22 december 2005, *LJN AU8970*.

CRvB 8 november 2005, *LJN AU6266*

CRvB 04 januari 2000, *LJN AJ9617*.

Rb 's-Gravenhage (zp.) Dordrecht 10 augustus 2010, *LJN BN3763*

Rb 's-Gravenhage (zp.) Haarlem 9 juli 2010, *LJN BN1354*

Rb 's-Gravenhage (zp.) Haarlem 08 oktober 2009, *LJN BK4604*.

Rb 's-Gravenhage (zp.) Rotterdam 27 juli 2009, *LJN BJ3776*

Rb 's-Gravenhage 05 augustus 2008, *LJN BF0689*.

Rb 's-Gravenhage (zp.) Rotterdam 13 mei 2005, *LJN AT8641*

Rb 's-Gravenhage 23 december 2005, *LJN AU9561*.

Rb 's-Gravenhage 16 februari 2005, *LJN AS7584*.

### Literatuur

#### Boeken:

- **Amttenbrink en Vedder 2008**

Amttenbrink en Vedder, *Recht van de Europese Unie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.

- **Baarda, De Goede & Teunissen 2005**  
D.B. Baarda, M.P.M. de Goede & J. Teunissen, *Basisboek kwalitatief onderzoek*, Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff BV 2005.
- **Barents 2005**  
Barents, *Procedures en procesvoering voor het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg van de EG*, Europese Monografieën, Deventer: Kluwer 2005.
- **Bastiaans e.a. 2007**  
M.H. Bastiaans e.a., *Leidraad voor juridische auteurs*, Deventer: Kluwer 2007.
- **Buuren & Borman 2009**  
Buuren & Borman, *Algemene Wet Bestuursrecht, Tekst en Commentaar*, Deventer: Kluwer 2009.
- **Goorden 2000**  
C.P.J. Goorden, *Algemeen Bestuursrecht Compact*, 's-Gravenhage: Elsevier 2000.
- **Kuijer/ Steenberg 2005**  
Kuijer/ Steenberg, *Nederlands vreemdelingenrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005.
- **Lenaerts en Arts 2003**  
Lenaerts en Arts, *Europees Procesrecht*, Antwerpen- Apeldoorn: Maklu 2003.
- **Nieuwenhuis e.a. 2009**  
Nieuwenhuis e.a., *Vermogensrecht, Tekst en Commentaar* (vijfde druk), Deventer: Kluwer 2009.
- **Schutgens 2009**  
Schutgens, *Onrechtmatige wetgeving*, Deventer: Kluwer 2009.
- **Van der Burg 2005**  
M.P. van der Burg e.a., *Gemeentelijke belastingen. Compendium gemeentelijke belastingen* (vierde druk), Deventer: Kluwer 2005.

#### Artikelen in tijdschriften:

- **De Poorte 2003**  
J. de Poorte, 'Verhoging van de leges voor verblijfsvergunningen; nieuw opgeworpen barriere om in Nederland te komen en te blijven!', *Rechtshulp* 2003, nr. 7.
- **Groenendijk & Kortmann 2003**  
C.A. Groenendijk en C.A.J.M. Kortmann, 'Nieuwe verhoging leges voor verblijfsvergunningen: wederom onredelijk, onverstandig en onrechtmatig', *Nederlandse Juristenblad* 2003, nr. 7.
- **Schaap 2010**  
D. Schaap, 'Leges: een tussenstand', *Asiel & Migrantenrecht* 2010, nr 5 & 6.

#### Rapporten:

- **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2008**  
Rapport van het Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken voor de Staatssecretaris van Justitie, *advies inzake de leges voor (arbeids)migratie naar Nederland*, Den Haag: ACVZ 2008.
- **Sira Consulting 2002**  
*Eindrapportage onderzoek Inventarisatie en Analyse Leges*; onderzoek naar het heffen van leges door de overheid en mogelijkheden voor de toekomst, Nieuwegein: Sira Consulting 2002.
- **Vrooman e.a 2007**  
Vrooman e.a., *Armoedemonitor 2007, Armoede in hoofdlijnen*, Den Haag: SCP 2007.
- **WODC 2009**  
*Internationale gezinsvorming begrensd?* Den Haag: WODC, IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC) 2009.

**Kamerstukken:**

- *Kamerstukken II* 2010/11, 32500 VI, nr. 12
- *Kamerstukken II* 2010/11, 32500 VI, nr. 2
- *Kamerstukken II* 2009/10, 30 573, nr. 56
- *Kamerstukken II* 2009/10, 30 573, nr. 48
- *Kamerstukken II* 2008/09, 30 573, nr. 42
- *Kamerstukken II* 2008/09, 30 573, nr. 28
- *Kamerstukken II* 2004/05, 29 800 VI, nr. 142
- *Kamerstukken II* 2004/05, 29 800 VI, nr. 124
- *Kamerstukken II* 2004/05, 29 800 VI, nr. 96
- *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VI, nr. 13
- *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VI, nr. 12
- *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VI, nr. 9
- *Kamerstukken II* 2002/03, 28 600 VI, nr. 2
- *Kamerstukken II* 2002/03, 28 600 VI, nr. 73
- *Kamerstukken II* 2001/02, 28 375, nr. 5
- *Kamerstukken II* 2001/02, 28 000 VI, nr. 2
- *Kamerstukken II* 1999/00, 26 732, nr. 7
- *Kamerstukken II* 1998/99, 26 732, nr. 2
- *Kamerstukken I* 1993/94, 22 735, nr. 2

**Elektronische bronnen**

<[www.ec.europa.eu.nl](http://www.ec.europa.eu.nl)>  
<[www.europa.eu.nl](http://www.europa.eu.nl)>  
<[www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)>  
<[www.cjib.nl](http://www.cjib.nl)>  
<[www.helmond.nl](http://www.helmond.nl)>  
<[www.ind.nl](http://www.ind.nl)>  
<[juridischewoorden.nl](http://juridischewoorden.nl)>  
<[www.legesomlaag.nl](http://www.legesomlaag.nl)>  
<[migratieweb.nl](http://migratieweb.nl)>  
<[minbuza.nl](http://minbuza.nl)>  
<[www2.nijmegen.nl](http://www2.nijmegen.nl)>  
<[www.omgevingsrecht.be](http://www.omgevingsrecht.be)>  
<[www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)>  
<[www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)>  
<[www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)>  
<[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)>  
<[www.st-ab.nl](http://www.st-ab.nl)>  
<[www.wetten.overheid.nl](http://www.wetten.overheid.nl)>