

Vergaderjaar 2008–2009

30 573

Migratiebeleid

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 45

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2009

In deze brief ga ik in op toezeggingen gedaan tijdens het debat inzake de Europaroute d.d. 27 januari 2009 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2008–2009, nr. 46, blz. 4007–4026) en op de motie-Van de Camp inzake het ouderenbeleid (Kamerstuk 30 573, nr. 27). Voorts geef ik u de stand van zaken ten aanzien van toezeggingen inzake leges, de onderdelen medisch en rechtsbijstand van de nieuwe asielprocedure, de herijking van het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen, Steunpunt Perspectief en kinderen in het vreemdelingenbeleid.

1. Toezeggingen debat d.d. 27 januari 2009 inzake de Europaroute

Op 27 januari jl. heb ik met uw Kamer gesproken over het gebruik van gemeenschapsrecht door gezinsmigranten uit derde landen, kortweg de «Europaroute» genoemd. Bij die gelegenheid heb ik een aantal toezeggingen gedaan waarover ik u hier informeer.

Duurzame relatie met EU-burger

Tijdens het spoeddebat is door het lid De Wit (SP) aangedrongen op een niet te strikte toepassing van de in de eerder genoemde brief aangekondigde nadere invulling van de voorwaarden voor toelating als ongehuwd partner van een EU-onderdaan. De voorwaarden die in de brief worden genoemd, samenwoning gedurende zes maanden of een gezamenlijk kind, vormen het uitgangspunt bij de toetsing. Dit neemt echter niet weg dat de omstandigheden zodanig kunnen zijn, dat toch sprake kan zijn van een duurzame relatie hoewel aan de eerder genoemde voorwaarden niet is voldaan, bijvoorbeeld als gedurende vier maanden is samengewoond maar er bewijs kan worden geleverd van een al langer durende relatie. De IND handelt volgens deze interpretatie van de regels.

Cijfers pilot schijnrelaties

Naar aanleiding van de veelheid aan maatregelen op het gebied van de aanpak van fraude die ik tijdens het spoeddebat heb opgesomd, onstond enige verwarring over cijfers betreffende de pilot schijnrelaties, die ik een week eerder aan uw Kamer had gezonden. Deze pilot had betrekking op de periode februari 2007 tot voorjaar 2008. Voor de volledigheid verwijs ik naar de brief waarin een en ander uiteen is gezet.¹ Deze brief had betrekking op onderzoek naar het schijnkarakter van relaties tussen derdelanders en Nederlanders of rechtmatig in Nederland verblijvende derdelanders. Deze pilot schijnrelaties betreft dus een andere doelgroep dan de relaties met EU-burgers die zich in Nederland vestigen en die onderwerp is van het eerder genoemde IND/WODC-onderzoek naar de Europaroute.

Inburgering EU-burgers en hun gezinsleden

Op verzoek van uw Kamer heb ik met de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) gesproken over de mogelijkheid tot (vrijwillige) inburgering van EU-burgers en hun gezinsleden. Zoals bij uw Kamer bekend, is het niet mogelijk om aan EU-burgers of hun gezinsleden inburgeringsvoorwaarden te stellen voor hun komst naar Nederland, of een inburgeringsplicht in Nederland aan hen op te leggen. De minister voor WWI heeft te kennen gegeven dat voor gezinsleden van EU-burgers mogelijkheden om in te burgeren in Nederland bestaan in het kader van de Regeling Vrijwillige Inburgering. Gemeenten hebben in dat kader middelen om een inburgeringsaanbod te doen; hierbij is van belang dat gemeenten de beleidsvrijheid hebben om te bepalen wie zij in het kader van die regeling een aanbod doen. Per brief van 19 maart jl. is uw Kamer hierover geïnformeerd.²

Registratie en notificatie

Vooruitlopend op de uitkomsten van het IND/WODC-onderzoek naar het gebruik van gemeenschapsrecht door gezinsmigranten uit derde landen, en om meer inzicht te krijgen in dergelijk gebruik van gemeenschapsrecht in andere lidstaten, heb ik sinds vorig jaar in opeenvolgende JBZ-raden aangedrongen op meer samenwerking tussen de lidstaten op dit terrein. Ik ben van mening dat registratie van bewegingen tussen lidstaten en notificatie daarvan, van wezenlijk belang is om in beeld te brengen hoe het vrij verkeer van personen in de EU zijn beslag krijgt. Minister Turtelboom steunt mij in deze aanpak. Wij hebben besloten om de vreemdelingendiensten van België en Nederland op dit punt nauwer te laten samenwerken, in de verwachting dat andere lidstaten zullen volgen.

IND/WODC-onderzoek Europaroute

In mijn brief d.d. 27 januari 2009³ heb ik aangegeven dat het eerder door mij aangekondigde onderzoek door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) naar de omvang en samenstelling van de groep gezinsmigranten uit derde landen die gebruik maakt van gemeenschapsrecht mogelijk zal worden uitgebreid met een kwalitatief onderzoek door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (WODC). Ik heb toen aangegeven eraan te streven u hierover nog voor de zomer te informeren, maar dat niet uitgesloten was dat het onderzoek zich tot na de zomer zou uitstrekken, indien individueel dossieronderzoek nodig zou blijken. Dit laatste is het geval. De onderzoekers zullen handmatig 400 dossiers nagaan op elementen als duur van het verblijf en verblijfsdoel in een andere lidstaat, herkomstlanden van hoofdpersonen en gezinsleden, eerder doorlopen procedures, etc. De resultaten van dit onderzoek en de duiding ervan, worden in september verwacht. Ik

¹ Kamerstukken II 2008/09, 30 573, nr. 33.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 143, nr. 41.

³ Kamerstukken II 2008/09, 19 637, nr. 1247.

verwacht dit rapport, voorzien van een kabinetsreactie, in het najaar aan uw Kamer te kunnen aanbieden.

2. Motie-Van de Camp inzake ouderenbeleid

Bij brief van 22 januari 2009¹ heb ik toegezegd uw Kamer nader te zullen informeren over de uitvoering van de motie van het lid Van de Camp² over handhaving in het ouderenbeleid van de garantstelling door de kinderen voor de volledige periode van verblijf van de ouder. Deze toezegging doe ik met deze brief gestand.

Het voorstel om het huidige ingewikkelde ouderenbeleid te verhelderen en aan te passen op twee punten is inmiddels geaccordeerd door uw Kamer, naar aanleiding van het Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Justitie over de Blauwdruk Modern Migratiebeleid op 29 oktober en 10 december 2008.

De twee voorwaarden betreffende het inkomensvereiste en het aantal kinderen dat in Nederland woonachtig moet zijn, worden vereenvoudigd. Voortaan moet één van de in Nederland woonachtige kinderen van de ouder volledig voldoen aan de vereiste inkomensnorm. Deze norm bestaat thans uit de toepasselijke gezinsnorm plus een alleenstaandennorm. Inkomen van eventuele andere kinderen van de ouder die ook in Nederland wonen, wordt niet langer meegeteld.

In de motie-Van de Camp wordt verzocht kinderen die hun ouder laten overkomen, voor de rest van het verblijf van de ouder garant te laten staan voor de kosten die uit hun verblijf voortvloeien, meer specifiek gericht op een uitkering krachtens de Wet werk en bijstand (Wwb). Onder het huidige toelatingsbeleid bestaat de garantstelling enkel binnen gezinsmigratie. Hierbij ondertekent de verblijfgever een garantverklaring waarmee hij zich garant stelt voor de kosten die voor de staat en voor andere openbare lichamen voortvloeien uit het verblijf van het buitenlandse gezinslid, en voor de kosten van terugkeer naar het land van herkomst. Ook geldt deze garantstelling enkel voor relaties tussen gezinsleden waarvoor geldt dat het Burgerlijk Wetboek niet voorziet in een verplichting voor de ander zorg te dragen, zoals in het geval van een huwelijk. Concreet gaat het dan enkel om gezinsvorming of -hereniging met een partner waarmee geen huwelijk of geregistreerd partnerschap is aangegaan. Voor gezinshereniging van minder- of meerderjarige kinderen (bij hun ouder) of ouderen (bij hun kind) is geen garantverklaring vereist.

Onder het modern migratiebeleid zoals dat na implementatie daarvan zal gelden, bestaat de garantverklaring niet langer. Wel zal dan het zogeheten kostenverhaal bestaan. Zoals aangegeven in de Blauwdruk Modern Migratiebeleid³ ziet het kostenverhaal enkel op het verhalen van kosten die door de staat worden gemaakt in verband met de (al dan niet gedwongen) terugkeer van de migrant. Het gaat hier nadrukkelijk niet om andere kosten die voor de staat voortvloeien uit het verblijf van de vreemdeling hier te lande, zoals ziektekosten (waarvoor de vreemdeling verzekerd dient te zijn) of een uitkering die wordt betaald uit publieke middelen, nadat een zelfstandige verblijfsvergunning is verkregen.

Uit artikel 3 van de Wwb vloeit voort dat een ouder en een (eigen) volwassen kind, voor wat betreft de toepassing van de Wwb, geen gezamenlijke huishouding kunnen voeren. Dit betekent dat de ouder die verblijf bij zijn kind heeft gekregen, in beginsel zelfstandig aanspraak kan maken op een uitkering krachtens de Wwb. Zoals ook thans de norm is, zal onder modern migratiebeleid de intrekking van de verblijfsvergunning van de migrant worden gezien wanneer deze aanspraak wenst te maken

¹ Kamerstukken II 2008/09, 30 573, nr. 32.

² Kamerstukken II 2008/09, 30 573, nr. 27.

³ Kamerstukken II 2008/09 30 573, nr. 10, bijlage, pp. 80–81.

op een uitkering krachtens de Wwb. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het individuele geval kan de verblijfsvergunning worden ingetrokken. Naarmate het verblijf hier te lande langer heeft geduurd, zal de belangenafweging, die moet worden gemaakt in het kader van artikel 8, lid 2, van het Europees Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM), eerder in het voordeel van de vreemdeling uitvallen. Wanneer dit aan de orde is, zal de verblijfsvergunning niet kunnen worden ingetrokken. Daar komt in het geval van ouderen nog bij dat zij bij vertrek uit het land van herkomst daar alleenstaand waren en er geen kinderen woonden die de zorg voor hun ouder op zich zouden kunnen nemen. Dit was immers de reden voor toelating.

Nadat de ouder een zelfstandige verblijfsvergunning heeft verkregen (in het kader van voortgezet verblijf of als vergunning voor onbepaalde tijd) is er geen sprake meer van vreemdelingrechtelijke afhankelijkheid van de ouder ten opzichte van de verblijfgever, te weten zijn of haar kind in Nederland. Geen enkele omstandigheid in de situatie van het kind (zoals emigratie of overlijden) heeft dan nog invloed op de verblijfsrechtelijke positie van de ouder, die hier dan inmiddels minimaal drie jaren rechtmatig verblijft. Het verhalen van kosten is dan ook niet meer aan de orde. En een beroep op de bijstand zal dan in de regel ook geen invloed meer hebben op de verblijfsstatus van de migrant. Anders gezegd: de verblijfsvergunning kan doorgaans niet meer worden ingetrokken. Een garantstelling door het kind heeft in die gevallen geen betekenis meer.

Indien de verblijfsvergunning in het kader van voortgezet verblijf zou worden afgeschaft, zodat de verblijfsrechtelijke afhankelijkheid van de ouder ten opzichte van het kind blijft bestaan, zou dit het enige geval betekenen binnen het beleid voor gezinsmigratie waarbij de migrant niet op enig moment in het bezit van een zelfstandige verblijfstitel kan komen. Daarbij is dit strijdig met het uitgangspunt dat vreemdelingen op enig moment in het bezit van een zelfstandige titel geraken. Zo komen minderjarige kinderen na één en (huwelijks)partners na drie jaar in aanmerking voor voortgezet verblijf. Voorts kan de ouder na vijf jaar verblijf in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of voor het Nederlanderschap.

Al met al concludeer ik dat ik geen uitvoering kan geven aan de betreffende motie. Ik acht het mogelijk noch wenselijk om het kind tot in lengte van dagen verantwoordelijk te houden en aansprakelijk te stellen voor kosten die uit het verblijf van de ouder hier te lande zouden kunnen voortvloeien.

3. Leges

Op 18 maart 2009 heb ik met uw Kamer overleg gevoerd over de kabinetsreactie op het ACVZ-advies «Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland». Hier komen de toezeggingen die ik tijdens dit overleg heb gedaan aan bod.

Begroting IND

Verschillende leden van uw Kamer hebben vragen gesteld over de begroting van de IND en in het bijzonder over de verhouding tussen directe en indirecte kosten gedurende de laatste vijf jaar. In dit verband verwijs ik naar de jaarlijks ingediende en met uw Kamer besproken begrotingen, waarbij ik aangeef welke pagina's specifiek betrekking hebben op de IND. De verhouding tussen kosten en leges («opbrengst derden» bestaat voor het overgrote deel uit leges) is uit de informatie van deze pagina's af te leiden:

2004: Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VI, nr. 1 en 2, blz. 208–209
2005: Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 1 en 2, blz. 130–132
2006: Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VI, nr. 1 en 2, blz. 135
2007: Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, nr. 1 en 2, blz. 124
2008: Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 1 en 2, blz. 108.

Uw meer specifieke vraag betreft de kostprijsberekening bij de IND en de toerekening van directe en indirecte kosten bij de legesheffing. De als indirect aangemerkte kosten zijn noodzakelijk voor de taakuitoefening door de IND en het behandelen van vergunningaanvragen waarover leges worden geheven. Het ligt dus niet voor de hand indirecte kosten bij bepaling van de hoogte van de leges buiten beschouwing te laten. Uit onderzoek door Ernst & Young is recent gebleken dat het kostprijsmodel van de IND niet meer voldoende actueel en representatief is voor de toekomst. Door middel van een nieuw kostprijsonderzoek vindt onder meer een herdefiniëring plaats van de definitie die de IND hanteert voor de indirecte kosten die meer representatief is voor de toekomst.

Vergoeding leges door COA

Door het lid Spekman zijn vragen gesteld betreffende de mogelijkheid voor het COA om leges te vergoeden. Zijn zorgen betreffen de mogelijkheid tot vergoeding van de leges van verlengingsaanvragen van in de opvang geboren kinderen. Het lijkt erop dat deze vragen voortkomen uit een misverstand betreffende de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (RvA 2005). Artikel 17 van de RvA 2005 handelt over de vergoeding van buitengewone kosten. Uitgangspunt is dat leges niet in aanmerking komen voor vergoeding als buitengewone kosten. In het zesde lid van dit artikel wordt een overzicht gegeven van de situaties waarin legeskosten bij uitzondering voor vergoeding in aanmerking komen. In andere situaties dan in het zesde lid genoemd worden de leges niet vergoed.

Een van de uitzonderingssituaties waarin de leges worden vergoed betreft de kosten terzake van de afdoening van een aanvraag om een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd met verblijfsdoel «verblijf bij ouders» voor een in Nederland geboren kind aan wie op grond van artikel 3, derde lid, onder d van de RvA opvang wordt geboden. Het betreft in dit geval ouders die zich nog in de asielprocedure bevinden. Bij uitzondering zal zich de situatie kunnen voordoen dat de ouders op het moment dat deze verblijfsvergunning voor verlenging in aanmerking komt, nog in het opvangcentrum verblijven. In dat geval zullen ook de kosten voor verlenging van deze vergunning voor vergoeding in aanmerking komen. In onderdeel d wordt immers gesproken over «de afdoening van de aanvraag om een verblijfsvergunning regulier». Het betreft de situatie dat de asielprocedure van de ouders nog niet is afgerond.

Het onderscheid met onderdeel c is dat onderdeel c ziet op de situatie dat de ouders al een status hebben. In dat geval worden, onder voorwaarden, de leges voor de *verlening* van de vergunning verblijf bij ouders vergoed, maar niet de *verlenging*. Ik ben van mening dat dit niet onredelijk is omdat, wanneer verlenging van de verblijfsvergunning aan de orde is, het gezin in het merendeel van de gevallen zal zijn uitgeplaatst naar een gemeente. Ook heeft de statushouder dan geruime tijd gehad om zich te oriënteren op de arbeidsmarkt.

Beroep op legesfonds VluchtelingenWerk Nederland

Een ander punt waarvoor uw Kamer aandacht vroeg, was de vergoeding van leges door VluchtelingenWerk Nederland (VWN) uit het legesfonds. Ik heb aangegeven dat ik met VWN zou bespreken waaraan het beroep op

het legesfonds is toe te schrijven en of de informatievoorziening rond nareisvoorzieningen mogelijk verbetering behoefde. Uit de eerste contacten met VWN is gebleken dat het beroep op het legesfonds soms is toe te schrijven aan vluchtelingen die buiten de nareistermijn van drie maanden om gezinshereniging verzoeken, maar dat gebrek aan informatie niet de hoofdoorzaak is (vaker komt het voor dat familieleden bijvoorbeeld dood gewaand waren en dat daarom geen aanvraag is gedaan voor deze personen). Er zijn echter andere groepen die meer gebruik maken van het legesfonds van VWN, zoals personen in de asielopvang die in aanmerking komen voor een medische (nood) vergunning en personen die in aanmerking komen voor verlenging van hun bestaande vergunning. VWN zal mij hierover schriftelijk nader informeren. In dit verband merk ik op dat ik, zoals ik uw Kamer had toegezegd, heb overlegd met de Werkgroep tegen de Legesverhogingen (waarin ook VWN is vertegenwoordigd) en dat wij hebben afgesproken dit overleg op een later moment, wanneer zich weer nieuwe feiten voordoen, voort te zetten.

Internationale vergelijking opbouw leges

Naar aanleiding van vragen van het lid Van der Ham heb ik toegezegd u een nader inzicht in de vergelijkbaarheid van legesheffing in de Europese Unie te doen toekomen. Zoals reeds bleek uit het overzicht dat de ACVZ had opgenomen bij het rapport dat ten grondslag lag aan het overleg met uw Kamer op 18 maart jl., «Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland»¹, is een vergelijking van legesbedragen een ingewikkelde, om niet te zeggen, onmogelijke opgave. Het Europese legale migratiebeleid is immers nog verre van volledig geharmoniseerd en afgezien van enkele Europese vergunningen, houdt iedere lidstaat er een eigen stelsel op na. Variaties zijn mogelijk op het gebied van de duur van de geldigheid van het document, de rechten die eraan verbonden zijn, de voorwaarden waaronder deze verkregen worden, de duur van de procedures en natuurlijk de legesheffing. Via het «European Migration Network», waarin voor Nederland de IND participeert, is getracht een zo volledig mogelijk overzicht te verkrijgen van reguliere vreemdelingrechtelijke leges. Hieruit blijkt dat het vergelijken van leges een kwestie is van vergelijken van verschillende grootheden met een zeer groot aantal variabelen. Niettemin is duidelijk dat Nederland in vergelijking met andere Europese lidstaten over het algemeen wel hogere (en in sommige gevallen veel hogere) leges heft voor reguliere vergunningen. De Europese Commissie wijst hier ook op in haar Verslag betreffende de toepassing van de richtlijn gezinshereniging (COM(2008)610). Tegen deze achtergrond meen ik dat nader inzicht in de *opbouw van de leges* in verschillende lidstaten geen toegevoegde waarde heeft, voorzover dit al binnen een redelijke tijdspanne en met een zinvolle analyse mogelijk zou zijn.

Leges bij aanvraag nieuw document vanwege verlies of diefstal

Tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer op 18 maart 2009 heb ik toegezegd te bezien of tot invoering van legesheffing kan worden overgegaan in die gevallen waarin de vreemdeling een nieuw verblijfsdocument aanvraagt wegens verlies of diefstal. Een nieuw verblijfsdocument kan om verschillende redenen worden aangevraagd. Bijvoorbeeld in geval van verlies, diefstal of beschadiging van het document. Uw Kamer zal na het zomerreces hierover nader worden geïnformeerd.

4. De nieuwe asielpcedure; medisch en rechtsbijstand

Wat betreft de medische procedure, die parallel loopt aan de nieuwe asielpcedure, heb ik uw Kamer bij brief van 16 december 2008² en in het Algemeen overleg van 17 december 2008³ aangegeven dat ik hierover

¹ Kamerstukken II 2008/09, 30 573, nr. 28.

² Kamerstukken II 2008/09, 29 689, nr. 243.

³ Kamerstukken II 2007/08, 29 344, nr. 67.

nadere informatie zou toezenden. Hetzelfde heb ik gezegd over het onderwerp Rechtsbijstand in de nieuwe asielprocedure (eveneens in genoemde brief van 16 december 2008). De uitwerking van beide onderwerpen is gereed. Gelet op de gewijzigde economische situatie en de gevolgen daarvan voor de overheidsfinanciën, wordt de (ruimte voor) financiering ervan vastgesteld in het kader van de begrotingsvoorbereiding 2010. Ik verwacht uw Kamer kort na de zomer hierover nader te kunnen informeren, zodat u deze brief nog bij de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure kan betrekken dat inmiddels aan uw Kamer is aangeboden.

5. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen en Steunpunt perspectief

Op 3 juli 2008 is door uw Kamer de motie Spekman c.s.¹ inzake de Steunpunt-perspectiefaanpak ex-alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) aanvaard. Hierin is mij verzocht om in samenspraak met gemeenten een experiment aan te gaan voor de duur van twee jaar. Op 2 april 2009 heb ik tijdens een Algemeen overleg² toegezegd uw Kamer een plan van aanpak toe te sturen over de uitvoering van deze motie. In samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is er een plan van aanpak uitgewerkt. De brief hierover is uw Kamer op 30 juni 2009 aangeboden.

6. Herijking beleid alleenstaande minderjarige vreemdelingen en herijking kinderen in het vreemdelingenbeleid

Wat betreft mijn toezegging om uw Kamer voor de zomer van 2009 te informeren over de herijking van kinderen in het vreemdelingenbeleid het volgende. In overleg met de minister voor Jeugd en Gezin is dit onderwerp gekoppeld met de Herijking kinderen in het vreemdelingenbeleid. Hiervoor is meer tijd nodig. Ik streef ernaar uw Kamer in het najaar van 2009 te informeren over beide beleidsonderwerpen.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

¹ Kamerstukken II 2008/09, 19 637, nr. 1211.

² Kamerstukken II 2008/09, 19 637, nr. 1266.