
Vergaderjaar 2009-2010

32 052 Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten in verband met de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht en versnelling van de vreemdelingenrechtelijke procedure (Wet modern migratiebeleid)

F NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 juni 2010

1. Inleiding

Met belangstelling en onder dankzegging voor de voortvarendheid heb ik kennisgenomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Justitie over het wetsvoorstel modern migratiebeleid. Graag ga ik hieronder graag in op de resterende vragen.

2. Algemeen

Regeldruk

De leden van de CDA-fractie, die hebben gewezen op het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) van 31 mei 2010 over de vermindering van regeldruk waarin deze commissie constateert dat de gelaagdheid van de regels in het algemeen regeldruk veroorzaakt, antwoord ik dat dit advies geen gevolgen heeft voor het onderhavige wetsvoorstel. Zonder vooruit te willen lopen op de kabinetsreactie op dit advies, die naar verwachting voor 1 september 2010 kan worden aangeboden, teken ik hierbij reeds nu aan dat verdeling van normen over de wet in formele zin, de algemene maatregel van bestuur en de ministeriële regeling bepaald niet ongebruikelijk is en in het sterk aan verandering onderhevige vreemdelingenrecht ook niet kan worden gemist. In dit verband wijs ik er op dat de zesennegentigste wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 naar verwachting volgende week in de Staatscourant wordt gepubliceerd.

De invoering van het moderne migratiebeleid wordt aangegrepen om de redactie van de Vreemdelingencirculaire 2000 te vereenvoudigen. De beleidsregels zullen kenbaar en helder worden geformuleerd binnen de ruimte die de algemeen verbindende voorschriften bieden. Naar verwachting zal met de nieuwe redactie van de Vreemdelingencirculaire 2000 een vermindering van de regeldruk en een verbetering van de dienstverlening worden bereikt. Met deze wijze van opstellen van de beleidsregels in de Vreemdelingencirculaire 2000 zal ik ook recht doen aan de aanbevelingen van de ACVZ.

De ACVZ is in de eerste helft van 2009 in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen op het wetsvoorstel modern migratiebeleid en het daarop gebaseerde ontwerp-besluit modern migratiebeleid. In haar advies heeft zij geen gewag gemaakt van de knelpunten die zij in haar advies van 31 mei 2010 identificeert. Deze zullen op hun merites worden beoordeeld en zo nodig in separate regelgeving worden opgelost. In de kabinetsreactie op het advies van 31 mei 2010 zal daarop nader worden ingegaan.

Stellen van algemeen verbindende regels

Op grond van artikel 8.26, onderdeel d, van het Vreemdelingenbesluit 2000 kunnen regels worden gesteld over de rechten die kunnen worden ontleend aan de Associatieovereenkomst EEG/Turkije, het Aanvullend Protocol bij die overeenkomst en Besluit 1/80, waardoor de rechtspraktijk snel kan worden aangepast aan de voortschrijdende jurisprudentiële ontwikkelingen. In het Voorschrift Vreemdelingen 2000, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, zijn afwijkende bepalingen ten gunste van Turkse onderdanen opgenomen voor wat betreft de leges die verschuldigd zijn bij de indiening van aanvragen om een verblijfsvergunning. Korthedshalve verwijs ik de leden van de GroenLinks-fractie in dit verband naar de regeling van 9 november 2009, Stcrt. 2009, 17361, houdende de tweeënnegentigste wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000, waarbij de legestarieven in overeenstemming zijn gebracht met het arrest van het Hof van Justitie van 17 september 2009 in zaak C-242/06. Naar verwachting wordt volgende week de zesennegentigste wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 naar aanleiding van het arrest van het Hof van 29 april 2010 in zaak C-92/07 in de Staatscourant gepubliceerd. Deze zal per 1 juli 2010 (met terugwerkende kracht tot 29 april 2010) in werking treden.

In het Vreemdelingenbesluit 2000 is het mvv-vereiste bij besluit van 24 april 2009 (Stb. 2009, 198) in overeenstemming gebracht met het associatierecht naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 6 maart 2008 (JV 2008/148) en het arrest van het Hof van Justitie van 20 september 2007 in zaak C-16/05 (Tum en Dari). Met het gewijzigde onderdeel e van artikel 3.71, tweede lid, is een flexibele aanpassing van de rechtspraktijk aan de voortschrijdende rechtsontwikkeling in de jurisprudentie van het Hof mogelijk gemaakt. In het kader van het moderne migratiebeleid worden de noodzakelijke uitzonderingen op de referentsystematiek eveneens in het vreemdelingenbesluit 2000 geregeld.

Verder zijn in de Vreemdelingencirculaire 2000 regels opgenomen over de rechten die kunnen worden ontleend aan de Associatieovereenkomst, het Aanvullend Protocol en Besluit 1/80. Het leerstuk over de Associatieovereenkomst, het Aanvullend Protocol en Besluit 1/80 is nog niet uitgekristalliseerd. Het leerstuk over de Associatieovereenkomst, het Aanvullend Protocol en Besluit 1/80 is nog niet uitgekristalliseerd. De rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie geeft niet op alle vragen een antwoord en diverse prejudiciële vragen staan nog open. Daarom zijn regels die worden ontleend aan de Associatieovereenkomst, het Aanvullend Protocol en Besluit 1/80 vooralsnog opgenomen in de Vreemdelingencirculaire 2000. Wanneer het beleid uitgekristalliseerd is kunnen deze regels worden opgenomen in algemeen verbindende voorschriften.

Ministeriële regeling

Op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie naar de inhoud van de ministeriële regeling van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap antwoord ik dat deze regeling tot doel heeft de minimale studievoortgang te normeren, die een buitenlandse student met de nationaliteit van een derde land minimaal moet behalen om in het bezit te blijven van de verblijfsvergunning. Deze normering van de studievoortgang is door het onderwijsveld ontwikkeld en is opgenomen in artikel 5.5 van de Gedragscode internationale student hoger onderwijs. De regering kan met deze normering volmondig instemmen. In de regeling van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt dan ook verwezen naar de normering van de studievoortgang in artikel 5.5 van de gedragscode. Hierover bestaat overeenstemming met het onderwijsveld. Deze verwijzing is overigens de enige verwijzing in de algemeen verbindende voorschriften naar de in de gedragscode opgenomen normen. Indien een buitenlandse student met de nationaliteit van een derde land niet voldoet aan deze studienormering is de onderwijsinstelling die

als diens referent optreedt, verplicht de IND hierover te informeren.

De zorgplichten worden op het niveau van algemene maatregel van bestuur gevestigd en kunnen desgewenst bij ministeriële regeling nader worden geconcretiseerd, opdat de referent uit zo duidelijk en nauwkeurig mogelijk geformuleerde algemeen verbindende voorschriften kan afleiden wat er van hem verlangd wordt. Die voorschriften worden bekendgemaakt in het Staatsblad respectievelijk de Staatscourant en de IND draagt zorg voor de nodige voorlichting in haar contacten met de betrokken referenten over de zorgplichten. De rechtszekerheid, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, is zo voldoende gewaarborgd.

Wel ben ik bij nader inzien van mening dat ook eventuele nieuwe zorgplichten beter bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden gevestigd en niet – zoals aanvankelijk voorzien – bij ministeriële regeling. Het ontwerp-besluit ter uitvoering van het moderne migratiebeleid zal in deze zin worden aangepast.

Rechten onderdanen derde landen

In overweging 3 van de richtlijn gezinshereniging is onder verwijzing naar de conclusies van de speciale bijeenkomst van de Europese Raad in Tampere overwogen dat de Raad de noodzaak heeft erkend van onderlinge afstemming van de nationale wetgevingen over de voorwaarden voor toelating en verblijf van derdelanders, dat de Europese Unie moet zorgdragen voor een billijke behandeling van derdelanders die legaal op het grondgebied van de lidstaten en dat een krachtiger integratiebeleid erop gericht moet zijn om hen rechten te verlenen en verplichtingen op te leggen die vergelijkbaar zijn met die van de burgers van de Europese Unie. De considerans maakt deel uit van de richtlijn gezinshereniging, die met de voorwaarden voor toelating en verblijf van derdelanders in het kader van gezinshereniging, is geïmplementeerd in het nationale recht. Het moderne migratiebeleid, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, brengt geen verandering in deze toelatingsvoorwaarden.

Terugkeer bij een modern migratiebeleid

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd of bij een modern migratiebeleid eveneens hoort dat gezinsleden (die afkomstig zijn van buiten de EU) van een Nederlander die zijn hoofdverblijf tijdelijk naar het buitenland verplaatst op een eenvoudige wijze mee moeten kunnen terugkeren naar Nederland. Zij hebben voorts gevraagd of de regering bereid is om de regeling die bestaat voor gezinsleden van ambtenaren van de diplomatieke dienst analoog toe te passen op soortgelijke uitzendingen door Nederlanders en hun gezinsleden. Ik acht deze suggestie, die buiten het kader van het onderhavige wetsvoorstel ligt, waardevol en sympathiek. Ik zal haar nader bestuderen en uw Kamer over de uitkomst daarvan berichten.

3. Aanwijzing van een referent

Referenten kunnen “gewone” referent zijn, en kunnen daarnaast ook als referent zijn erkend, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. De “gewone” referent is degene die overeenkomstig het voorgestelde artikel 2a van de Vreemdelingenwet 200 een referentenverklaring heeft afgelegd of als zodanig is aangewezen (artikel 1, onderdeel s). Een erkende referent is de referent die krachtens het voorgestelde artikel 2c als referent is erkend (artikel 1, onderdeel t).

Anders dan erkende referenten hebben gewone referenten geen toegang tot de versnelde procedure. Binnen de categorie gewone referenten kan onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds belanghebbenden die zelf eigener beweging door middel van een

schriftelijke verklaring hebben aangegeven dat zij als referent willen optreden ten behoeve van het verblijf van een vreemdeling in Nederland – zij stellen zich dan referent – en anderzijds belanghebbenden die wel de overkomst van een vreemdeling wensen, maar niet de daarbij behorende verplichtingen van het referentschap wensen te aanvaarden. Ik verwacht dat verreweg de meeste belanghebbenden reeds bij de aanvraag eigener beweging met een referentenverklaring zullen aangeven dat zij als referent willen optreden. Indien zij dat niet willen, wordt de aanvraag als regel afgewezen.

In die gevallen waarin internationale verplichtingen in met name EU-richtlijnen (zoals de richtlijn gezinshereniging) niet toestaan dat het verblijf van de vreemdeling om deze reden wordt geweigerd, wordt de aanvraag echter ingewilligd en wordt de belanghebbende alsnog als referent aangewezen.

Dit zal na implementatie van de richtlijn kennismigranten ook het geval kunnen zijn bij werkgevers die een vreemdeling als houder van een Europese blauwe kaart tewerk willen stellen. De figuur van aanwijzing als referent is dan ook niet beperkt tot alleen gezinsmigratie.

Uitgangspunt van de wet is inderdaad, zo bevestig ik de leden van de CDA-fractie, dat de belanghebbende in Nederland – ongeacht of deze een gewone referent is of daarnaast tevens als referent is erkend - aangeeft dat deze referent wil zijn van de individuele vreemdeling en dat deze een daartoe strekkende verklaring aflegt, maar in een voorkomend geval zal de referent moeten worden aangewezen.

Omdat de aanwijzing als referent een appellabel besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht is, kan de belanghebbende in Nederland die als referent is aangewezen, tegen deze aanwijzing bezwaar aantekenen. Voor zover dat bezwaar berust op de stelling dat de aangewezen referent geen belang heeft bij het verblijf van de vreemdeling in Nederland, zal dat als regel verblijfsrechtelijke gevolgen hebben voor de betrokken vreemdeling. Indien een aangewezen gezinsreferent in bezwaar aangeeft geen belang te hebben bij het verblijf van zijn gezinslid, moet ervan worden uitgegaan dat de gezinsreferent de overkomst van de vreemdeling niet wenst en de aanvraag niet ondersteunt. De verblijfsvergunning zal in dat geval worden geweigerd of ingetrokken.

De belanghebbende die een migrant naar Nederland heeft gehaald en als referent is aangewezen, is verantwoordelijk voor de naleving van de administratie- en informatieplichten en, voor zover van toepassing, de zorgplicht. Hij kan hij daar bestuursrechtelijk op worden aangesproken.

Volledigheidshalve wijs ik deze leden er op dat de referentenverklaring geen aanvraag om erkenning als referent is. Het is een verklaring die in het algemeen als een van de toelatingsvoorwaarden geldt. De aanvraag om erkenning staat los hiervan.

Erkenning als referent is een generieke erkenning die de betrokken rechtspersoon of onderneming (slechts) toegang tot de versnelde procedure verschaft. Ook de erkende referent moet voor iedere vreemdeling wiens verblijf in Nederland hij wenst te bewerkstelligen, verklaren dat hij diens referent is. Daarmee wordt duidelijk welke erkende referent voor welke vreemdeling als referent optreedt. Erkenning als referent en daarmee toegang tot de versnelde procedure geschiedt echter uitsluitend op aanvraag en wel na een beoordeling van onder meer de betrouwbaarheid van de aanvrager.

Het moderne migratiebeleid gaat uit, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, van een algemene herverdeling van de verantwoordelijkheden tussen overheid, referent en vreemdeling. Nadrukkelijker dan nu het geval is worden bepaalde verantwoordelijkheden neergelegd bij de referent, waaronder informatie- en administratieplichten. De verantwoordelijkheid van de referent voor het verblijf van een vreemdeling houdt immers niet op bij het voldoen aan de voorwaarden voor toelating.

Van de referent mag een actieve houding verwacht worden daar waar het gaat om het (blijven) informeren van de overheid voor zaken die van belang zijn voor het verdere verblijfsrecht. Hierin verschilt een referent van een gezinsmigrant niet van een bedrijf of instelling.

De herverdeling van de verantwoordelijkheden in de procedure draagt bij aan snellere en efficiëntere procedures, hetgeen niet in de laatste plaats ook in het belang is van de gezinsmigrant en referent en stelt tegelijkertijd de overheid in staat om effectiever toezicht te houden op de naleving van de regels. Ook in dit opzicht is er geen verschil tussen de referent bij gezinsmigratie en de referent bij andere verblijfsdoelen. Anderzijds is het niet zo dat werkgevers en onderwijsinstellingen en referenten bij gezinsmigratie geheel op één lijn worden geplaatst. De implicaties van het niet voldoen aan de toelatingsvoorwaarde over een referent te beschikken zijn immers wel degelijk anders bij gezinsmigranten. Als op grond van internationaal recht het referentschap niet als voorwaarde voor toelating kan worden gesteld, wordt de referent aangewezen in het kader van het toezicht. Daarnaast is ontzegging van toegang tot een procedure voor de referent van de gezinsmigrant niet aan de orde, juist ook gelet op de aard van dit verblijf.

4. Administratie-, informatie en zorgplicht

Ook op de houder van een verblijfsvergunning asiel, die optreedt als referent van een gezinslid dat in het kader van gezinshereniging of gezinsvorming bij die asielstatushouder in Nederland verblijft of wil verblijven op basis van een verblijfsvergunning regulier, rust een administratieplicht, zo antwoord ik de fractie van GroenLinks. Indien de verblijfsvergunning is verleend aan een vreemdeling die niet over bepaalde documenten kan beschikken, kan van de referent uiteraard niet worden gevergd dergelijke documenten in de administratie op te nemen. Aangezien in de hier bedoelde gevallen wel degelijk verblijfsrechtelijke consequenties verbonden kunnen zijn aan de eventuele verbreking van de gezinsband, rust ook op deze referenten een informatieplicht.

In de planningsbrief van 18 december 2009 (Kamerstukken II, 2009-2010, 32175, nr. 5) is aangegeven dat het van belang is dat referenten hun partner stimuleren in het succesvol inburgeren en participeren in de Nederlandse samenleving. Om deze reden is voorgesteld om een zorgplicht op te nemen in de Wet inburgering. De vormgeving van deze zorgplicht is mede afhankelijk van de zienswijze van het komende kabinet op inburgering en integratie, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie. Om deze reden zal de nadere invulling van deze maatregel worden uitgewerkt in aansluiting op die visie.

5. Verblijfsvergunning op grond van medische nood

De leden van de GroenLinks-fractie, die hebben gevraagd op welke wijze een houder van een verblijfsvergunning op grond van medische behandeling en een houder van een verblijfsvergunning op grond van medische nood gelijk of verschillend worden behandeld, wijs ik er op dat, zoals is aangegeven in de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie van 7 oktober 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 19 637, nr. 1305, pp. 9-11) en de memorie van antwoord (Kamerstukken II 2009/10, 32 052, D, p. 33) binnenkort geen verblijfsvergunningen meer worden verleend onder een beperking verband houdend met medische noodsituatie. Het vertrek van de betrokken vreemdelingen zal gedurende een jaar op grond van artikel 64 van de Vreemdelingenwet 2000 worden opgeschort alvorens tot verblijfsaanvaarding wordt overgegaan op grond van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder een beperking verband houdend met medische behandeling.

Een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder een beperking verband

houdend met medische behandeling zal in beginsel alleen worden verleend aan vreemdelingen die voldoen aan de daarvoor geldende voorwaarden. Dit betekent onder meer dat medische behandeling noodzakelijk is, dat Nederland voor die medische behandeling het meest aangewezen land moet zijn en dat de medische behandeling deugdelijk moet zijn gefinancierd.

Indien niet aan deze voorwaarden wordt voldaan moet terugkeer het perspectief zijn. Het verlenen van een verblijfsvergunning past daar niet bij. Het uitgangspunt van verblijf vanwege een medische noodsituatie is dat het vertrek van de betrokken vreemdeling tijdelijk achterwege blijft totdat vertrek weer verantwoord is. Uitstel van vertrek op basis van artikel 64 van de Vreemdelingenwet 2000 doet meer recht aan de tijdelijkheid van dit verblijf dan het verlenen van een verblijfsvergunning. De betrokken vreemdeling heeft in deze periode rechtmatig verblijf en recht op opvang en medische zorg.

Indien het vertrek van de betrokken vreemdeling gedurende een jaar op grond van artikel 64 opgeschort is geweest en uitzetting nog steeds niet verantwoord is, kan alsnog een verblijfsvergunning worden verleend onder een beperking verband houdend met medische behandeling. Het is redelijk om dan een bestendig verblijfsrecht met de daarbij behorende rechten toe te kennen. In deze gevallen worden de dezelfde voorwaarden gehanteerd die nu gelden voor de verlening van een verblijfsvergunning vanwege medische noodsituatie. Dit betekent dat het mvv-vereiste niet wordt tegengeworpen en dat de aanvraag evenmin wordt afgewezen wegens het ontbreken van een deugdelijke financiering van de medische behandeling en middelen van bestaan. De houder van een verblijfsvergunning voor medische behandeling kan een beroep op bijstand doen, zo antwoord ik deze leden.

De verblijfsvergunning die voor medische behandeling wordt gegeven, kent voor de eerste drie jaar van het verblijf de arbeidsmarktaantekening 'arbeid is niet toegestaan'. Voor vreemdelingen die voor medische behandeling naar Nederland komen of vanwege een medische noodsituatie een verblijfsvergunning voor medische behandeling krijgen (en voor hun gezinsleden), acht het kabinet arbeidsmarkttoegang binnen de eerste drie verblijfsjaren niet wenselijk. De medische redenen van het verblijf, in veel gevallen voortvloeiend uit een medische noodsituatie, staan immers voorop. Deze vreemdelingen zijn toegelaten na een strenge medische selectie. Pas wanneer voortgezet verblijf aan de orde is, is er reden om aan te nemen dat vreemdelingen met een medische verblijfsvergunning en hun gezinsleden mogelijk blijvend aan Nederland gebonden zullen zijn. Op dat moment wordt deelname aan betaalde arbeid, ook maatschappelijk gezien, wenselijk, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie.

6. Juridische aspecten

6.1. Conformiteit jurisprudentie Hof van Justitie

De opmerking van de leden van de GroenLinks-fractie dat de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 29 april 2010 in de zaak C-92/07 ertoe zou strekken dat het referentschap van werkgevers voor de toelating van Turkse werknemers en het referentschap van Turkse werknemers voor de toelating van hun gezinsleden niet gesteld kan worden, behoeft enige nuancering.

Op 17 juni 2010 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de gevolgen die ik op dit moment verbind aan de uitspraak van het Hof. Daarin is opgenomen dat de uitspraak betrekking heeft op de legesheffing en dat de gevolgen die ik op dit moment aan de uitspraak kan verbinden, ook daartoe zijn beperkt. Tegelijkertijd kan ik echter niet uitsluiten dat ook andere voorwaarden voor eerste toelating van Turkse onderdanen die rechten kunnen ontleenen aan het associatierecht, door de rechter onverenigbaar zullen worden bevonden met het Europese recht. In dit licht dient ook de uitzondering te worden gezien, die ik in het moderne migratiebeleid voorzie ten aanzien van het referentschap van werkgevers

van Turkse werknemers voor de toelating van deze werknemers en van Turkse werknemers voor de toelating van hun gezinsleden. Een uitbreiding van de reeds eerder gemaakte risico-inschatting heeft ertoe geleid dat ik er met het oog op de duurzaamheid van het moderne migratiebeleid voor heb gekozen het referentschap niet als voorwaarde te stellen voor deze Turkse onderdanen. Het Vreemdelingenbesluit 2000 zal worden aangepast om deze uitzonderingen op de referentsystematiek te verankeren.

Met betrekking tot de vragen van deze leden betreffende andere aanscherpingen in het toelatingsbeleid voor Turkse werknemers en hun gezinsleden geldt dat uit vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat de Associatieovereenkomst, het Aanvullend Protocol noch Besluit 1/80 aan Turkse onderdanen rechtstreeks het recht van toegang of verblijf in de Lidstaten verlenen. Ook is het lidstaten in beginsel vrij toegestaan om zowel de eerste toelating van Turkse onderdanen als de voorwaarden voor de eerste toelating tot de tewerkstelling te reglementeren (zie bijvoorbeeld C-340/97 *Nazli*, C-37/98 *Savas* en C-317/01 *Abatay*). Tussen Nederland en de Europese Commissie bestaat hierover geen onenigheid. In dit verband wijs ik er op dat de legesheffing bij eerste toelating van Turkse onderdanen, zoals ik in de brief van 17 juni 2010 heb aangegeven, wordt aangepast aan de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak C-92/07. In die omstandigheid deel ik de conclusie van de fractie van GroenLinks, dat andere aanscherpingen die sinds de jaren tachtig aan Turkse werknemers en hun gezinsleden zijn opgelegd ongedaan gemaakt moeten worden, dan ook niet.

De richtlijn gezinshereniging staat naar mijn mening niet in de weg aan de informatie- en administratieverplichtingen van de gezinsreferent. Dat de richtlijn een limitatieve opsomming geeft van de toelatingsvoorwaarden, maakt dat niet anders, aangezien die verplichtingen geen toelatingsvoorwaarden zijn. Naar mijn mening ontnemen die verplichtingen de richtlijn ook niet het nuttig effect. De leden van de GroenLinks-fractie verwijs ik hierbij korthedshalve naar de uitgebreide toelichting die hierop in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2009/10, 32 052, nr. 7, pp. 58-59) en de memorie van antwoord (Kamerstukken I 2009/10, 32 052, D, pp. 45-50) heb gegeven. Op de vraag van deze leden waarop de regering haar stelling baseert dat de lidstaten ondanks de limitatief opgesomde voorwaarden nog steeds beleidsvrijheid hebben om extra eisen te stellen, antwoord ik dan ook dat er in het moderne migratiebeleid geen aanvullende toelatingsvoorwaarden worden gesteld die onverenigbaar zijn met de richtlijn gezinshereniging.

Bij de opmerking van deze leden dat de informatie- en administratieverplichtingen van de gezinsreferent gezinshereniging en gezinsvorming bemoeilijken, teken ik aan dat dit slechts het geval is indien de gezinsreferent en de gezinsmigrant op oneigenlijke gronden de toelating van de gezinsmigrant willen bewerkstelligen. Fraude door de migrant of de referent is ook bij gezinsmigratie niet aanvaardbaar. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag (pp. 10-15 en 50-53) is aangegeven bevat het moderne migratiebeleid diverse instrumenten om de mogelijkheden van fraude te beperken. Voor het overige worden de informatie- en administratieverplichtingen van de referent – ook van de gezinsreferent - zo licht mogelijk gehouden.

De informatie- en administratieverplichtingen van de gezinsreferent acht ik ook verenigbaar met artikel 16, vierde lid, van de richtlijn gezinshereniging. Die bepaling spreekt inderdaad over specifieke controles, die echter ondenkbaar zijn zonder terzake relevante informatie. Concrete aanwijzingen zijn immers gebaseerd op gegevens die daarvoor wel moeten kunnen worden vergaard. Het moderne migratiebeleid voorziet hierin door middel van uitwisseling van relevante gegevens met andere overheidsdiensten en – zo die de noodzakelijke gegevens niet kunnen leveren - een informatieverplichting van de referent.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd naar de rechtvaardiging van het onderscheid tussen burgers van de Unie en derdelanders wat betreft de informatie- en

administratieverplichtingen van de gezinsreferent. Deze leden wijs ik op het feit dat de huidige stand van het gemeenschapsrecht wel vrij verkeer van Unieburgers maar niet van derdelanders regelt. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt dat de burger van de Unie van rechtswege toegang tot en verblijf in Nederland heeft, totdat ten aanzien van hem een beschikking tot verblijfsbeëindiging wordt gegeven. De criteria voor die verblijfsbeëindiging worden beheerst door richtlijn 2004/38/EG. De positie van derdelanders, voor zover zij geen gezinslid zijn van burgers van de Unie, is echter een geheel andere. De criteria voor toelating en verblijfsbeëindiging worden beheerst door de desbetreffende EU-richtlijnen ten aanzien van derdelanders die in het Nederlandse vreemdelingenrecht zijn geïmplementeerd, en nationale bepalingen. De Europese Commissie heeft recent nog in richtsnoeren aangegeven welke mogelijkheden de lidstaten ter beschikking staan om na te gaan of er gegronde redenen zijn om een vermoeden van misbruik aan te nemen (COM(2009)313).

Op de vraag van deze leden of andere lidstaten vergelijkbare informatie- en administratieplichten aan de referent opleggen, antwoord ik dat hiernaar geen onderzoek is verricht, aangezien het antwoord op deze vraag afhankelijk is van de wijze waarop in het nationale recht van de lidstaten de handhaving, waarover de richtlijn geen voorschriften bevat, is ingekleed.

6.2 Conformiteit Europees recht

Verschil in rechtspositie

Indien gezinsleden van een asielvergunninghouder binnen de termijn van drie maanden zoals gesteld in artikel 29, eerste lid, onder e en f, van de Vreemdelingenwet 2000 een (onverplichte) aanvraag tot het verlenen van een machtiging tot voorlopig verblijf indienen met het oog op een nareis ten behoeve van een asielaanvraag, zullen zij bij binnenkomst in Nederland in de gelegenheid worden gesteld een asielaanvraag in te dienen die inhoudelijk wordt beoordeeld. Dit zou dan ook de meest geëigende wijze zijn voor deze gezinsleden om Nederland in te reizen, indien zij voornemens zijn een asielaanvraag in te dienen, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie.

Indien de gezinsleden en de hoofdpersoon er echter voor kiezen om een machtiging tot voorlopig verblijf aan te vragen met het oog op de verkrijging van een verblijfsvergunning regulier in het kader van reguliere gezinshereniging, past het ook om uit te gaan van de oprechtheid van deze aanvraag. Er bestaat dan ook geen reden om te veronderstellen dat het na inreis in Nederland ook daadwerkelijk verlenen van het reguliere verblijfsrecht waarom men heeft verzocht, onvoldoende recht doet aan de vreemdeling.

Indien het gezinslid zich in een voorkomend geval echter niet zou aanmelden voor de verblijfsvergunning regulier maar een asielaanvraag zou indienen, zal in de asielprocedure een eventuele afwijzingsgrond, zoals het hebben van een beschermingsmogelijkheid in een ander land, steeds individueel worden beoordeeld, zo antwoord ik deze leden voorts. Het onderhavige wetsvoorstel modern migratiebeleid beoogt hierin geen enkele wijziging aan te brengen.

Ingevolge artikel 6, tweede lid, en artikel 25, tweede lid, onder b, van de Procedurerichtlijn hoeft geen inhoudelijk beoordeling van een asielverzoek plaats te vinden indien het de asielzoeker om een andere reden is toegestaan in de betrokken lidstaat te verblijven en hem als gevolg hiervan een status is verleend die gelijkwaardig is aan de rechten en voordelen van de vluchtelingenstatus uit hoofde van de Kwalificatierichtlijn.

Daarmee stelt de Procedurerichtlijn niet dat de nationale rechten die de vreemdeling heeft gelijk moeten zijn aan de eventuele nationale rechten van de asielvergunning

alvorens toepassing kan worden gegeven aan deze regeling. De door de leden van de GroenLinks-fractie genoemde aspecten inzake de huisvestingstaakstelling en de gevolgen van een onzekere toekomstige gebeurtenis als het verbreken van een relatie zijn geen aspecten die de Kwalificatierichtlijn regelt. De rechten van de houder van een verblijfsvergunning regulier zijn in de Nederlandse situatie gelijkwaardig aan de rechten en voordelen van de vluchtelingenstatus uit hoofde van de Kwalificatierichtlijn.

Eisen gezinshereniging

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gewezen op de maatregelen die medio vorig jaar zijn getroffen ten aanzien van de toelating van gezinsleden van bepaalde groepen asielstatushouders en hebben in dat verband hebben gevraagd naar de verhouding met de richtlijn gezinshereniging en artikel 8 EVRM. Het beleid inzake nareis voor gezinsleden van asielvergunninghouders maakt geen onderdeel uit van het moderne migratiebeleid, dat ziet op reguliere toelating. Immers, deze nareizende gezinsleden komen na binnenkomst zelf in aanmerking voor een asielvergunning. De beleidswijziging zoals opgenomen in de brief aan de Tweede Kamer van 3 april 2009 (Kamerstukken II, 2008/2009, 19637, nr.1261) ziet onder andere op de aanpak van fraude en misbruik bij nareis. Deze aanpak laat uiteraard onverlet de grenzen die het internationaal recht aan onze nationale regels stelt, waaronder de verplichtingen van de richtlijn gezinshereniging en het EVRM.

7. Zelfregulering

Verhouding zelfregulering en handhaving door de IND

Het is, zo bevestig ik de leden van de GroenLinks-fractie, inderdaad niet de bedoeling van het moderne migratiebeleid om de zelfregulering van het onderwijsveld te verstoren. De hoge mate van zelfregulerend vermogen van de onderwijsinstellingen heeft zich in de praktijk bewezen. Daarbij sluit de overheid in het moderne migratiebeleid graag aan om onnodige overheidsinterventie en de daarmee gepaard gaande regeldruk en administratieve lasten te voorkomen. Dit is, zoals deze leden terecht constateren, ook tot uitdrukking gebracht in het ontwerp-besluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000. De regering verwacht echter in het geheel niet dat het voorgestelde systeem van erkende (onderwijs)referenten zal leiden tot verstoring van de verhouding tussen zelfregulering en wetgeving.

Bij de toelating van buitenlandse studenten moet evenwel ook in het oog worden gehouden dat het gaat om immigratie. Immigratie van derdelanders naar Nederland – ongeacht of het gaat om gezinsmigratie, studiemigratie of andere vormen van migratie – zonder overheidsinterventie en toezicht is niet denkbaar. De regering heeft een eigen verantwoordelijkheid voor de toelating en het verblijf van vreemdelingen in Nederland. Dit geldt ook voor de toelating en het verblijf van buitenlandse studenten. Het moderne migratiebeleid en dit wetsvoorstel brengen hierin geen verandering. Wel wordt een grotere verantwoordelijkheid bij de onderwijsinstellingen neergelegd, waarmee een versnelling van de procedures en een verlaging van de administratieve lasten kan worden bereikt. In de nota naar aanleiding van het verslag is reeds uitgebreid ingegaan op de maatregelen die zijn getroffen om oneigenlijk gebruik van de mogelijkheden om voor studie tot Nederland te worden toegelaten, tegen te gaan.

Zoals de leden van de GroenLinks-fractie hebben aangegeven, klinken vanuit het onderwijsveld geluiden als zou de zelfregulering van het onderwijs worden aangetast doordat de handhaving op verschillende onderwerpen van de Landelijke Commissie wordt overgenomen. Van aantasting van de zelfregulering, zo antwoord ik deze leden, is echter geen sprake. De handhaving door de overheid onder het moderne migratiebeleid ziet op

de handhaving van verplichtingen die de onderwijsinstelling in zijn rol van referent jegens de overheid heeft.

Ik deel niet de kritiek vanuit het veld, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie voorts, dat door het overnemen in de regelingen ter uitvoering van het moderne migratiebeleid van verschillende bepalingen uit de Gedragscode internationale student hoger onderwijs de zelfregulering van het onderwijs wordt aangetast. In de gedragscode gaat het om verplichtingen van de instelling jegens de buitenlandse student. Gelet op het feit dat de student een verblijfsvergunning krijgt voor de nominale duur van de studie, is het voor het toelatingsbeleid relevant dat de instelling de IND informeert over de studievoortgang.

In de ministeriële regeling ter uitvoering van het moderne migratiebeleid wordt op slechts een punt verwezen naar een inhoudelijke norm uit de gedragscode. Het gaat hierbij om de normering van de studievoortgang die een buitenlandse student moet boeken om in het bezit te blijven van de verblijfsvergunning. Indien de student onvoldoende studievoortgang boekt, moet de onderwijsinstelling de IND hierover informeren. Hierover is overeenstemming bereikt met het onderwijsveld.

De overheidsinterventie wordt zo beperkt mogelijk gehouden. De Minister van Justitie heeft geen inhoudelijke bemoeienis in onderwijstechnische aangelegenheden, zoals bijvoorbeeld de vraag of een student voldoende kennis heeft om als student te worden ingeschreven. Dat is aan de onderwijsinstellingen, die dat het beste kunnen beoordelen. Dat neemt niet weg dat zij dat ook daadwerkelijk moeten doen. Daartoe is in het moderne migratiebeleid een zorgverplichting in het leven geroepen. Zoals ik hiervoor in paragraaf 2 heb aangegeven, wordt deze zorgplicht op het niveau van algemene maatregel van bestuur gevestigd en kan zij desgewenst bij ministeriële regeling nader worden geconcretiseerd.

Omdat buitenlandse studenten tot Nederland worden toegelaten om hier te studeren, is het ook de bedoeling dat zij daadwerkelijk (blijven) studeren. Indien de houder van een verblijfsvergunning voor studie niet of onvoldoende studeert, voldoet hij niet aan het doel waarvoor hij is toegelaten en kan het verblijf in Nederland worden beëindigd. Om die reden is het van belang dat de IND weet wanneer de student niet (voldoende) studeert. Daartoe is in het moderne migratiebeleid een informatieverplichting in het leven geroepen.

Hiervoor ben ik in paragraaf 2 reeds ingegaan op de ministeriële regeling die tot doel heeft de minimale studievoortgang te normeren en daarbij aansluit bij de door het onderwijsveld ontwikkelde en in de Gedragscode internationale student hoger onderwijs opgenomen normering van de studievoortgang, waarover overeenstemming met het onderwijsveld bestaat.

Er heeft regelmatig overleg plaatsgevonden met de onderwijskoepels om een goede invulling te geven aan de wederzijdse verantwoordelijkheden met als doel om de grens tussen de rol van zelfregulering en de rol van de overheid zuiver te houden. De Landelijke Commissie heeft een toezichthoudende taak waar het de naleving van de gedragscode door de aangesloten onderwijsinstellingen betreft. Het moderne migratiebeleid doet hieraan niet af.

De met het toezicht op referenten belaste ambtenaren van de IND zien toe op de naleving van de informatie-, administratie- en zorgplichten van referenten, en dus ook die van onderwijsinstellingen die als referent optreden. De IND kan tegen de (onderwijs)referent optreden wanneer deze zijn verplichtingen jegens de overheid niet nakomt.

Op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie hoe de regering aankijkt tegen de overlap van het toezicht op onderwijsinstellingen door de Landelijke Commissie (waar het gaat om bepalingen uit de gedragscode) en door de IND (waar het gaat om bepalingen

uit het moderne migratiebeleid), antwoord ik dat het hier om twee verschillende verantwoordelijkheden en daarbij behorende bevoegdheden gaat. Onderwijsinstellingen die hun administratie-, informatie- en zorgplichten op grond van het moderne migratiebeleid niet naleven, kunnen worden geconfronteerd met handhavingsmaatregelen door de met het toezicht op referenten belaste ambtenaren van de IND. Het gaat hierbij om waarschuwingen, boetes, schorsing en intrekking van de erkenning als referent en aangifte bij het Openbaar Ministerie.

De Landelijke Commissie houdt uitsluitend toezicht op naleving van de Gedragscode. Zij is daartoe door het onderwijsveld in het kader van zelfregulering aangewezen, maar zij is niet belast met vreemdelingenrechtelijk toezicht op referenten. Dit is aan opgedragen aan de met het toezicht op referenten belaste ambtenaren van de IND, die een eigen verantwoordelijkheid en een eigen handhavingsinstrumentarium hebben. Door de scheiding van taken en verantwoordelijkheden is naar mijn mening geen sprake van interferentie in toezichtsbevoegdheden. Wel kan de IND op grond van eigen onderzoek de Landelijke Commissie vragen onderzoek te doen naar de naleving van de Gedragscode door een bepaalde onderwijsinstelling.

Op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of de regering er op wil aandringen dat er tussen Landelijke Commissie en de IND afspraken worden gemaakt over de afstemming van hun beider toezichthoudende taken, kan ik antwoorden dat er reeds gesprekken met het onderwijsveld worden gevoerd om hierover duidelijke afspraken te maken.

Registers

Onderwijsinstellingen die in het door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) onderhouden register zijn opgenomen, worden niet zonder meer als referent erkend, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie. Aansluiting bij de gedragscode en daarmee inschrijving in het door de DUO onderhouden register is immers slechts één van de voorwaarden voor erkenning als referent. Deze leden hebben dan ook terecht gewezen op de mogelijkheid dat het door de DUO bijgehouden register van de bij de gedragscode aangesloten onderwijsinstellingen en het door de IND bijgehouden register van erkende referenten kunnen verschillen. Aansluiting van hoger onderwijsinstellingen bij de Gedragscode leidt tot opname in het door de DUO bijgehouden register en is één van de voorwaarden voor erkenning als referent, die vervolgens leidt tot opname in het door de IND bijgehouden register. Daarnaast gelden voor erkenning als referent ook andere voorwaarden, zoals de betrouwbaarheid. Inschrijving van een onderwijsinstelling in het door de DUO bijgehouden register betekent dus niet vanzelfsprekend dat die instelling ook als referent is erkend. Andersom betekent uitschrijving uit het door de DUO bijgehouden register wel dat de betrokken onderwijsinstelling niet meer is aangesloten bij de Gedragscode en dus niet langer in aanmerking komt voor erkenning als referent.

Deze leden, die hebben gevraagd naar de meerwaarde van het in stand houden van deze twee registers, antwoord ik dat het register dat beheerd wordt door de DUO wordt gevuld en beheerd vanuit het onderwijsveld. Het is aan het onderwijsveld zelf om wijzigingen in dit register aan te brengen of om instellingen die de Gedragscode niet naleven uit het register te schrappen. Het register van erkende referenten is een openbaar register van de IND waarin wordt vastgelegd welke instellingen door de IND erkend zijn als referent. Dit register beperkt zich niet tot referenten in het hoger onderwijs, maar maakt voor derden het totaal inzichtelijk van bedrijven en instellingen die erkend zijn als referent en tot wie zij zich in verband met hun toelating tot en verblijf in Nederland kunnen wenden, als zij een als referent erkende werkgever of onderwijsinstelling nodig hebben.

De leden van de GroenLinks-fractie, die hebben gevraagd naar de waarborgen om te voorkomen dat de zittende buitenlandse studenten in negatieve zin gevolgen ondervinden van de schorsing of intrekking als referent door de IND, antwoord ik dat

deze studenten gedurende drie maanden in de gelegenheid worden gesteld om zich in te schrijven bij een andere – wel als referent erkende – onderwijsinstelling om daar hun opleiding te kunnen voltooien.

Eisen onderwijskwaliteit

Er worden geen ongepaste onderwijskundige eisen gesteld. De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd welke onderwerpen met betrekking tot onderwijskwaliteit in vreemdelingeachtelijke zin zullen worden beoordeeld en gesanctioneerd. Deze leden antwoord ik dat de regering niet voornemens is in het licht van het modern migratiebeleid onderwerpen die zien op de kwaliteit van het onderwijs te gaan beoordelen. Als voorwaarde voor erkenning als referent geldt voor een hoger-onderwijsinstelling dat deze geaccrediteerd hoger onderwijs aanbiedt, zoals geregistreerd in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs, bedoeld in artikel 6.13 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. De standaard ligt dus vast in de onderwijswet- en regelgeving en verder is het aan de instellingen hier zelf invulling aan te geven en controle op uit te oefenen. In de onderhavige regelgeving is met betrekking tot de buitenlandse studenten zelf alleen opgenomen dat uitsluitend studenten tot Nederland kunnen worden toegelaten die kwalificeren voor inschrijving bij een instelling voor hoger onderwijs.

Ik deel niet de kritiek vanuit het veld, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, dat door het overnemen in de regelingen ter uitvoering van het moderne migratiebeleid van verschillende bepalingen uit de gedragscode de zelfregulering van het onderwijs wordt aangetast. De informatieverplichting en administratieverplichting zijn verplichtingen van de referent jegens de IND. In de Gedragscode gaat het om verplichtingen van de instelling jegens de buitenlandse student. Gelet op het feit dat de student een verblijfsvergunning krijgt voor de nominale duur van de studie, is het voor het toelatingsbeleid relevant dat de instelling de IND informeert over de studievoortgang.

De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of onderwijsinstellingen zich reeds door ondertekening van de Gedragscode tot naleving van de bepalingen in de Gedragscode verplichten, antwoord ik bevestigend. Dit neemt echter niet weg dat de overheid een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft voor de toelating en het verblijf in Nederland van onderdanen van derde landen, ook indien deze voor studie naar Nederland zijn gekomen.

De Minister van Justitie

Dr. E.M.H. Hirsch Ballin