

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)

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 mei 2010

Inhoudsopgave

	Blz.
1. Inleiding	1
2. Algemeen	2
3. Referenten voor verschillende categorieën vreemdelingen	6
4. Aanwijzing als referent	15
5. Erkenning als referent	16
6. Zorgplichten	20
7. De positie van de vreemdeling	25
8. Bestuurlijke boete	36
9. Gegevensuitwisseling	38
10. Afstemming van de toelatingsprocedures	40
11. Toezicht en handhaving	41
12. Uitwerking in lagere regelgeving	43
13. Verhouding tot internationaal recht	44
14. Tot slot	57

1. Inleiding

Met grote belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de vaste commissie voor Justitie. Ik dank de leden voor hun overwegend positieve inbreng.

Het verheugt me dat de uitgangspunten en doelstellingen van het moderne migratiebeleid ook door de leden van de Eerste Kamer fracties worden onderschreven. De leden van de CDA-fractie onderschrijven de doelstelling van het wetsvoorstel ten volle. De leden van de VVD-fractie hebben zich voorstander getoond van een modern migratiebeleid waarbij de toegang in Nederland wordt vergemakkelijkt voor hoogopgeleide, kansrijke migranten die in staat zijn zelf een goed bestaan in Nederland op te bouwen. De leden van de SP-fractie staan positief tegenover dit wetsvoorstel en ook de leden van de GroenLinks-fractie onderschrijven de motivatie voor de wetswijziging.

Ook stel ik verheugd vast dat de leden kennis hebben genomen van het ontwerpbesluit ter uitvoering van het moderne migratiebeleid, dat ik in december 2009 naar de Tweede Kamer zond.

Graag ga ik hieronder uitgebreid in op de nog resterende vragen van de diverse fracties. Ook ga ik uitgebreid in op de gevolgen van het recente arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 29 april 2010 in de zaak C-92/07 inzake de *standstill*-bepaling van artikel 13 van Besluit 1/80 voor het moderne migratiebeleid. Ik hoop hiermee de voorspoedige behandeling van dit wetsvoorstel in uw Kamer te hebben bevorderd. Die is met name van belang met het oog op de voorbereidingen die in de praktijk noodzakelijk zijn, zowel voor de uitvoerende overheidsdiensten als ook voor de betrokken burgers en bedrijven, om het moderne migratiebeleid op verantwoorde wijze met ingang van het volgende jaar in werking te kunnen laten treden.

2. Algemeen

Doel en toegevoegde waarde van het wetsvoorstel

De leden van de GroenLinks-fractie lijken te betwijfelen of het moderne migratiebeleid een duurzame vertrouwensrelatie weergeeft tussen de overheid en haar burgers en instellingen, antwoord ik dat ik geen tegenspraak zie tussen de herverdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, vreemdeling en referent enerzijds en de introductie anderzijds van bepaalde verplichtingen voor de referent waarin die verantwoordelijkheid tot uitdrukking komt en die zonodig met een bestuurlijke boete of strafrechtelijke vervolging kan worden gehandhaafd. Van herverdeling van verantwoordelijkheden kan geen sprake zijn zonder het vertrouwen dat de verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk worden genomen, maar vertrouwen kan geen blind vertrouwen zijn. Ook waar verantwoordelijkheden bij referenten worden neergelegd, dient de Minister van Justitie over de nodige instrumenten te kunnen beschikken die het hem mogelijk maken zijn verantwoordelijkheid te kunnen blijven nemen voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 en het toezicht op de naleving daarvan.

De bestuurlijke boete en het kostenverhaal bij uitzetting komen in de plaats van de bestaande garantstelling en treffen, anders dan die garantstelling, uitsluitend referenten die hun verplichtingen niet nakomen. De garantstelling, hoewel zelden geëffectueerd en afhankelijk van het verblijfsdoel, is immers op alle referenten van toepassing. Bestuurlijke boete en kostenverhaal passen juist veel beter bij een stelsel waarin de overheid vertrouwen geeft aan erkende referenten van wie kan worden verwacht dat zij regelmatig van de toelatingsprocedure gebruik zullen maken. Referenten die zich aan de regels houden zullen in beginsel niets hoeven te merken van het handhavingsinstrumentarium dat het wetsvoorstel de toezichthouder op referenten biedt.

Een van de doelstellingen van het moderne migratiebeleid is vereenvoudiging van het reguliere vreemdelingenrecht. Zoals aangegeven in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit ter uitvoering van het moderne migratiebeleid, dat ter gelegenheid van de nota naar aanleiding van het verslag op 10 december 2009 aan de Tweede Kamer is gezonden, is het begrip «kolom» gebruikt bij de presentatie van het moderne migratiebeleid in de beleidsnota «Naar een modern migratiebeleid» (Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1) en de nadere uitwerking daarvan in de Blauwdruk Modern Migratiebeleid (Kamerstukken II 2007/08, 30 573, nr. 10) als de aanduiding van clusters van beperkingen waaronder de

verblijfsvergunning kan worden verleend en die de houders van een verblijfsvergunning in *meer of mindere mate* dezelfde rechtspositie geven.

Het aantal beperkingen waaronder een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan worden verleend, is aanzienlijk teruggebracht, zeker als men zich bedenkt dat in de loop der tijd in de praktijk een groot aantal andere beperkingen is ontwikkeld naast die welke in het Vreemdelingenbesluit 2000 zijn opgenomen. Een verdergaande reductie, zoals de leden van de GroenLinks-fractielijken voor te staan, zou ten laste komen van de noodzakelijke nuances van het vreemdelingenbeleid en aanpalende beleidsterreinen zoals het arbeidsmarktbeleid. Een dergelijke vereenvoudiging zou de rechtspositie van bepaalde categorieën vreemdelingen onbedoeld louter omwille van de eenvoud versterken of verzwakken.

Overigens is de reductie van het aantal beperkingen niet het enige onderdeel van het reguliere vreemdelingenrecht waar het moderne migratiebeleid vereenvoudiging bewerkstelligt. Ik noem in dit verband als voorbeeld de afstemming van de procedures ter verkrijging van een machtiging tot voorlopig verblijf en een verblijfsvergunning waarover ook deze leden zich positief hebben getoond, en het beginsel van eenmalige gegevensuitvraag.

Zoals ik hieronder in paragraaf 12 nader zal toelichten, is bij de verdeling van de elementen van het moderne migratiebeleid tussen formele en materiële wetgeving aangesloten bij de bestaande systematiek van de vreemdelingenwetgeving en de Aanwijzingen voor de regelgeving. In dit verband ga ik in paragraaf 6 met name in op de regeling van de zorgplichten, die naar mijn mening, anders dan deze ledenveronderstellen, niet ten laste gaat van de rechtszekerheid en transparantie.

Op de vraag van de leden van de SP-fractie waarom Nederland behoefte heeft aan een speciale regeling naast de Europese regeling van de blauwe kaart voor kennismigranten, antwoord ik dat de Nederlandse kennismigrantenregeling op een aantal punten soepeler en eenvoudiger is en zowel voor de burgers en bedrijven als voor de uitvoerende overheidsdiensten minder lasten genereert dan de regeling van de Europese blauwe kaart.

De meerwaarde van de Europese blauwe kaart ligt vooral in de invoering daarvan in alle lidstaten van de Europese Unie, met uitzondering van Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk. Het doel daarvan is om de Unie als geheel voor kennismigranten aantrekkelijker te maken ten opzichte van bijvoorbeeld de Verenigde Staten, Canada, Australië en opkomende economieën in Azië en Zuid-Amerika.

Een kennismigrant met de nationaliteit van een derde land kan bij de regeling van zijn verblijf in Nederland kiezen tussen de Nederlandse kennismigrantenregeling en de Europese regeling van de blauwe kaart. De laatste heeft als nadeel dat het een hoger salariscriterium en bovendien een opleidingscriterium als toelatingsvoorwaarden stelt. Daartegenover staan een beperkt recht op intra-communautaire mobiliteit voor de kennismigrant en enkele gunstige afwijkingen waar het gaat om de verkrijging en het behoud van de Europese status van langdurig ingezetene. Bovendien hoeft de werkgever van de houder van de blauwe kaart, anders dan de werkgever van de Nederlandse kennismigrantenregeling, niet als referent erkend te zijn. Erkenning als referent is uiteraard op basis van vrijwilligheid wel mogelijk, maar een daartoe strekkende verplichting zou niet te verenigen zijn met richtlijn 2009/50/EG betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan.

Anders dan de leden van de SP-fractiemensen, kan uit de mogelijkheid om bij niet-naleving van de zorgplichten een bestuurlijke boete op te leggen niet de conclusie worden getrokken dat het moderne migratiebeleid daarmee op twee gedachten hinkt.

Zoals ik hieronder in paragraaf 6 nader zal toelichten, zijn die zorgplichten niet vrijblijvend en is vrijblijvendheid ook niet wenselijk. Van zorgplichten zonder de mogelijkheid om bij niet-naleving daarvan een sanctie toe te passen, bijvoorbeeld een bestuurlijke boete op te leggen of in ernstiger gevallen de erkenning als referent te schorsen of in te trekken, verwacht ik weinig effect. Daarom houden de IND-ambtenaren die zijn belast met het toezicht op referenten, toezicht op de naleving van die zorgplichten en kunnen op niet-naleving daarvan sancties worden gesteld.

Dit staat echter los van het feit dat aan de betrokken referent de nodige ruimte wordt gelaten om als op zijn gebied terzake kundige professional het meest geschikte en (kosten)efficiënte instrumentarium te kiezen om aan zijn zorgplicht te voldoen. Omdat hij daarop zelf het beste zicht heeft, wordt dat niet van overheidswege voorgeschreven. Hierdoor is aanvullende regelgeving hierover niet nodig en wordt de keuzevrijheid van de referent hierin zo groot mogelijk gelaten.

Verhouding tussen migratie- en arbeidsmarktbeleid

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd naar de visie van de regering op de verhouding van het migratiebeleid tot de arbeidsmarkt, die naar verwachting op termijn krapper wordt.

Het arbeidsmigratiebeleid, zo antwoord ik deze leden, is slechts één en bovendien het laatst te gebruiken instrument om krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt op te lossen. Verhoging van arbeidsparticipatie, verhoging van arbeidsproductiviteit en verbetering van de aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt zijn daarvoor belangrijker. Het Nederlandse arbeidsmarktbeleid is dan ook primair daarop gericht. Ervaringen met arbeidsmigratie in het verleden hebben ook aangetoond dat niet iedere vorm van arbeidsmigratie op termijn bijdraagt aan de Nederlandse welvaart. Daarom voert Nederland een selectief migratiebeleid, gericht op bescherming van de Nederlandse arbeidsmarkt met name aan de onderkant en het middensegment, omdat de werkloosheid zich vooral in deze segmenten concentreert.

Slechts indien geen arbeidsaanbod in Nederland of de EU/EER beschikbaar is, heeft een werkgever het recht om een arbeidsmigrant uit een derde land te werk te stellen. Op een krappe arbeidsmarkt zal dit in het algemeen leiden tot een groter aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen dan op een ruime arbeidsmarkt.

Dit principe geldt ook voor werk in de kinderopvang en huishoudelijk werk. Zolang er in Nederland aanbod is voor laaggeschoold werk is er geen reden om werknemers van buiten de Europese Unie hiervoor toe te laten. Hoogopgeleide arbeidsmigranten leveren in het algemeen een grotere bijdrage aan de Nederlandse economie dan laagopgeleide migranten. Via de kennismigrantenregeling – en straks ook de regeling van de Europese blauwe kaart op grond van richtlijn 2009/50/EG – is het daarom voor deze categorie gemakkelijker om in Nederland te werken.

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd waarom het nodig is dat het verblijf van een au pair in Nederland ook daadwerkelijk in het teken staat van culturele uitwisseling, terwijl er een groot gebrek aan kinderopvang en huishoudelijke hulp voor particulieren is. In aansluiting op het voorgaande wijs ik deze leden er op dat de groep au pairs als kinderopvangswerkzaamheden in de private huishouding verricht. Het oogmerk van hun komst naar Nederland (via een bemiddelingsbureau) is echter primair culturele uitwisseling en niet het verrichten van (al dan niet huishoude-

lijke) arbeid. Daarom heeft het gastgezin ook geen tewerkstellingsvergunning nodig.

De bemiddelingsorganisatie heeft een zorgplicht ten aanzien van de au pair. De au pair mag maximaal 30 uur per week ondersteuning bij de zorg voor de kinderen van het gastgezin verlenen. De au pair krijgt gratis kost en inwoning en wat zakgeld. De bemiddelingsorganisatie (au-pairbureau) dient zich ervan te vergewissen dat zowel het gastgezin als de au pair zich aan de rechten, plichten en gemaakte afspraken houden. Au pairs hebben alleen een verblijfsvergunning (onder een beperking verband houdend met «culturele uitwisseling» voor de duur van maximaal een jaar) nodig. Als een au pair naast de au-pairwerkzaamheden ook arbeid in loondienst wil verrichten, dient de au pair de verblijfsvergunning te wijzigen omdat het een au pair niet is toegestaan arbeid in loondienst te verrichten. De werkgever heeft daarvoor een tewerkstellingsvergunning nodig.

Op dit moment is het mogelijk om via verschillende kanalen een au pair te werven. Het gastgezin kan rechtstreeks - bijvoorbeeld via internet - een au pair werven of door tussenkomst van één van de bestaande au pair-bemiddelingsorganisaties. Vanaf de inwerkingtreding van het moderne migratiebeleid die thans is voorzien per 1 januari 2011, kan werving van au pairs van buiten de EU/EER en Zwitserland alleen plaatsvinden via een door de Minister van Justitie (IND) als referent erkende bemiddelingsorganisatie.

Met de herziening van de regelgeving op grond van de Wet arbeid vreemdelingen, die naar verwachting ook begin 2011 in werking zal treden, wordt de vrijstelling van de twv-plicht geregeld. Omdat het au-pairschap een waardevolle mogelijkheid voor jongeren tot zelfontplooiing biedt, wil de regering hen onder strikte voorwaarden kunnen blijven toelaten tot Nederland. Die voorwaarden hebben onder meer betrekking op de arbeidstijden (maximaal 30 uur en minimaal twee vrije dagen per week) en de werkhoud (geen ander werk dan lichte huishoudelijke taken en geen volledige verantwoordelijkheid voor de huishoudelijke taken). Voldoet het gastgezin en/of de au pair niet aan deze voorwaarden, dan is er sprake van arbeid waarvoor een twv-plicht geldt. Doel van het fenomeen «au pair» is dus het bieden van een mogelijkheid tot zelfontplooiing aan jongeren uit het buitenland en niet het oplossen van krapte in sectoren of functies op de Nederlandse arbeidsmarkt via werving in andere landen. Daartoe dient het reguliere arbeidsmigratiebeleid, waarbij de tewerkstellingsvergunning op grond van de Wet arbeid vreemdelingen een belangrijk instrument is.

Migratie en ontwikkeling

Een belangrijke doelstelling van het wetsvoorstel is de versterking van de positie van de referent met het oog op een snelle en eenvoudige toelating van die migranten waaraan Nederland behoefte heeft om economie, wetenschap en cultuur te versterken. Met de leden van de PvdA-fractie ben ik van mening dat er internationalisering van kennis en kennisuitwisseling plaatsvindt, waar ook de landen van herkomst baat bij hebben. Deze leden menen terecht dat verbetering van de competenties en mogelijkheden van deze migranten om in eigen land hun verworven kapitaal in te zetten geen expliciete doelstelling van het wetsvoorstel is, maar dat het vereenvoudigen van de toelating van bijvoorbeeld buitenlandse studenten hieraan wel een bijdrage kan leveren.

In het kader van Migratie en Ontwikkeling is aandacht voor de terugkeer van hoger opgeleide migranten, zo beantwoord ik de vraag van de leden van de SP-fractie hoe Nederland eraan zou kunnen bijdragen dat het voor vreemdelingen die in Nederland zijn opgeleid aantrekkelijker wordt om naar het land van herkomst terug te keren. Een concreet project is de

tijdelijke terugkeer van geschoolde migranten naar hun land van herkomst. Dit project, gefinancierd uit middelen van «Migratie en Ontwikkeling», heeft tot doel te bemiddelen in de tijdelijke uitzending van 300 migranten met een permanente verblijfsstatus in Nederland en het opzetten van 50 *e-learning sessies* naar het land van herkomst om zo overdracht van kennis en capaciteiten te bewerkstelligen ten behoeve van de wederopbouw en duurzame ontwikkeling van het thuisland. De *e-learning sessies* dienen als *follow-up* voor de uitzendingen en hebben ten doel de *skills-transfer* een meer duurzaam karakter te geven. Het project zal worden uitgevoerd door IOM Nederland in samenwerking met IOM missies ter plaatse in Afghanistan, Sierra Leone, Soedan, Ethiopië, Georgië en Bosnië Herzegovina.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de SP-fractie over de samenwerking tussen Spanje en Senegal op het gebied van migratie, wijs ik op de specifieke context, namelijk die van de tienduizenden bootvluchtelingen die in de eerste jaren van deze eeuw naar Spanje kwamen. De samenwerking betekende enerzijds dat Spanje en Senegal via intensieve patrouilles vlak bij de Senegalese kust al in een vroegtijdig stadium de bootvluchtelingen konden opsporen en dat Senegal haar illegaal in Spanje verblijvende burgers terugnam. Aan de andere kant ontving Senegal extra financiële steun, waaronder begrotingssteun en geld voor infrastructuur, onderwijs, gezondheidszorg en milieu.

Ook Nederland heeft in de afgelopen jaren migratie en ontwikkeling nauwer aan elkaar gekoppeld. Ik verwijs daarbij naar de beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling, die de toenmalige Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de toenmalige Staatssecretaris van Justitie in 2008 hebben uitgebracht (Kamerstukken II 2007/08, 30 573, nr. 11). In deze notitie wordt onder meer ingegaan op de positieve bijdrage die migranten leveren aan de ontwikkeling van hun herkomstlanden en op welke wijze dit proces versterkt kan worden.

Gezinsmigratie

Het moderne migratiebeleid brengt een herverdeling mee van de verantwoordelijkheden tussen overheid, vreemdeling en referent bij de toelating en het verblijf van vreemdelingen voor reguliere verblijfsdoel-einden in Nederland. Verheugd stel ik vast dat de leden van de SP-fractie in het algemeen redelijk vinden dat een deel van de verantwoordelijkheden naar de referent wordt overgeheveld, aangezien deze belang hebben bij de overkomst van de migrant. Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie waarom gezinsmigratie niet van (dit onderdeel van) het moderne migratiebeleid is uitgezonderd, antwoord ik dat ook bij gezinsmigratie sprake is van een belanghebbende in Nederland (de gezinsreferent) van wie in alle redelijkheid een bijdrage mag worden verlangd bij het efficiënte verloop van vreemdelingenrechtelijke procedures. Hierop ga ik hieronder in paragraaf 3 nader in.

3. Referenten voor verschillende categorieën vreemdelingen

De leden van de CDA-fractie, die hebben gevraagd naar de aantallen «grote» referenten – ondernemingen of instellingen die het grootste deel van aanvragen ten behoeve van studie, arbeid of kennismigratie voor hun rekening zullen nemen – antwoord ik dat in 2008 en 2009 9300 respectievelijk 10.150 aanvragen om een verblijfsvergunning voor studie zijn ingediend. Deze aanvragen zijn ingediend door 87 houders van een convenant voor studiemigratie. Het gaat hierbij om universiteiten en hoger onderwijsinstellingen die zijn aangesloten bij de Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs. In de top tien van de onderwijsinstellingen met de hoogste aantallen toelatingsaan-

vragen in het kader van studie stonden onderwijsinstellingen als de TU-Delft, de Erasmus Universiteit, de Rijksuniversiteit Groningen, Saxion Hogescholen, Fontys Hogescholen en de Haagse Hogeschool.

In 2009 zijn 3500 aanvragen om een verblijfsvergunning voor arbeid en 5.400 aanvragen voor een verblijfsvergunning als kennismigrant ingediend. In 2008 zijn voor deze verblijfsdoelen 4750 respectievelijk 7200 aanvragen ingediend.

De IND heeft met ongeveer 300 bedrijven een convenant voor arbeidsmigratie afgesloten. Daarnaast hebben ongeveer 5300 bedrijven een verklaring als bedoeld in artikel 1d van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen met het oog op de toelating van kennismigranten ondertekend. Deze verklaring geeft toegang tot de verkorte kennismigrantenprocedure.

In de top tien van bedrijven met de hoogste aantallen toelatingsaanvragen in het kader van de kennismigrantenregeling stonden Shell, Tata-Consultancy, TU-Delft, IBM, TU-Eindhoven en Philips. In de top tien van de bedrijven en instellingen met de hoogste aantallen aanvragen waarmee een convenant voor arbeidsmigratie is gesloten, stonden onder meer Stichting de Uitwisseling, Aiesec en Chinese Workers.

In het moderne migratiebeleid en dit wetsvoorstel heeft de referent een prominente plaats gekregen. Hij is degene die een belang heeft bij de overkomst en het verblijf van de migrant en hij dient zich daarom te committeren aan de verplichtingen die dat verblijf met zich meebrengt. De verantwoordelijkheden en verplichtingen tussen verschillende referenten lopen inderdaad uiteen, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie op hun vraag hoe de verhouding tussen verplichtingen en verantwoordelijkheden is bij elke soort referent.

Het moderne migratiebeleid kent twee soorten referenten, te weten de «gewone» referent, die zonodig door de Minister van Justitie (in de praktijk de IND) als referent wordt aangewezen, indien de betrokkene persoon of organisatie zich niet eigener beweging als referent heeft opgeworpen en het verblijf van de vreemdeling op grond van internationale verplichtingen niet kan worden geweigerd, en de erkende referent. De verplichtingen voor referenten en erkende referenten zijn grotendeels gelijk. Deze behelzen informatieverplichtingen, administratieve verplichtingen en in bepaalde gevallen zorgplichten. In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2008/09, 32 052, nr. 3, p. 12 e.v.) is reeds uitgebreid ingegaan op deze verplichtingen. Hieronder ga ik in paragraaf 6 nader in op de zorgplichten.

Het verschil tussen «gewone» referenten en erkende referenten heeft met name te maken met de toegang tot de versnelde toelatingsprocedure. Om daarvoor in aanmerking te komen, is erkenning als referent vereist. Die erkenning wordt op aanvraag verleend na een beoordeling door de IND van onder meer de betrouwbaarheid van de organisatie die erkend wil worden. Zo moet de referent die erkend wil worden desgevraagd een verklaring omtrent het gedrag overleggen en beoordeelt de IND of bijvoorbeeld de vereiste belastingen en premies correct zijn afgedragen, of de aanvrager geen vreemdelingen illegaal tewerk heeft gesteld en of hij voldoende solvabel is. Na erkenning door de IND kan de erkende referent gebruik maken van de versnelde toelatingsprocedure. Omdat de IND na een positieve beoordeling kan uitgaan van de betrouwbaarheid van de aanvrager, zal de IND diens aanvragen in beginsel niet integraal beoordelen, maar in principe uitgaan van de betrouwbaarheid van de overgelegde eigen verklaringen. Op basis daarvan kan de IND normaliter binnen twee weken op een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf of een verblijfsvergunning beslissen.

Voor de toelating van een aantal categorieën migranten is een erkend referentschap verplicht gesteld. Het gaat om kennismigranten, studiemigranten, au pairs en uitwisselingsmigranten. Voor arbeidsmigranten is een erkend referentschap niet verplicht. De werkgever heeft de keuze en zal het voordeel van een snelle toelatingsprocedure afwegen tegen de eenmalige lasten van de erkenningprocedure.

Op hun vragen naar de positie van de gezinsreferent en de gezinsmigrant ga ik hieronder en in paragraaf 7 nader in.

Referenten van gezinsmigranten

De leden van de PvdA-fractie, die vaststelden dat gezinsmigratie van een andere orde is dan kennismigratie, arbeidsmigratie of studentenuitwisseling, hebben gevraagd wat het moderne migratiebeleid voor gezinsmigranten regelt en waarom er voor gekozen is om gezinsmigratie onder het moderne migratiebeleid te brengen.

Het moderne migratiebeleid, zo antwoord ik deze leden, brengt een algemene herverdeling mee van de verantwoordelijkheden tussen overheid, vreemdeling en referent bij de toelating en het verblijf van vreemdelingen in Nederland. De referent krijgt daarbij meer en andere verantwoordelijkheden dan thans het geval is. De neerslag daarvan is een aantal verplichtingen, een stelsel van toezicht op naleving daarvan en een aansprakelijkheid voor een deel van de kosten van de eventuele uitzetting van de vreemdeling. Dit geldt voor alle referenten, dus ook voor gezinsreferenten. Ik zie geen reden om ten aanzien van de categorie gezinsmigranten en gezinsreferenten hierop een uitzondering te maken. Ook gezinsreferenten moeten zich er van bewust zijn dat zij in het migratieproces niet slechts «afnemers» maar ook «deelnemers» zijn.

Zoals aangegeven in de brief van de toenmalige Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en ondergetekende van 2 oktober 2009 over de kabinetsaanpak van huwelijks- en gezinsmigratie (Kamerstukken II 2009/10, 32 175, nr. 1) heeft gezinsmigratie een forse impact op de samenleving. Ook bij gezinsmigratie mag meer verantwoordelijkheid van de referent worden verwacht waar het bijvoorbeeld gaat om het informeren van de overheid over ontwikkelingen die van belang zijn voor het verblijfsrecht, opdat de toelatingsprocedures beter en efficiënter kunnen verlopen en het toezicht op naleving van de regels effectiever kan worden uitgeoefend. Dit lijkt me niet te veel gevraagd. Gezinsmigranten en gezinsreferenten zijn even goed migranten en referenten als bijvoorbeeld arbeidsmigranten en arbeidsreferenten. Ook van gezinsreferenten kan in alle redelijkheid worden gevergd dat zij hun verantwoordelijkheden nemen.

Hoewel de gezinsreferent niet als referent kan worden erkend en dus geen toegang heeft tot de versnelde procedure, en bij de nadere uitwerking van de verplichtingen en het toezicht op naleving terdege rekening wordt gehouden met de aard van gezinsmigratie, onderschrijf ik niet de gedachte dat veel van de regelingen die thans worden voorgesteld, niet zouden gelden voor de gezinsmigranten.

Evenals andere referenten heeft de gezinsreferent in het moderne migratiebeleid informatie- en administratieplichten, op niet-naleving waarvan een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Ook verschilt de gezinsreferent niet van andere referenten in het feit dat bij eventuele uitzetting van de vreemdeling wiens referent hij was, een deel van de kosten daarvan op hem kunnen worden verhaald.

Evenals andere referenten kan de gezinsreferent voortaan ten behoeve van de vreemdeling (de gezinsmigrant) wiens verblijf in Nederland hij wenst, toelatingsaanvragen indienen.

Ook de voorgestelde afstemming van de procedures ter verkrijging van een machtiging tot voorlopig verblijf en een verblijfsvergunning komen de gezinsreferent en -migrant ten goede. Als de gezinsmigrant zich na inreis in Nederland als houder van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf bij de IND aanmeldt, wordt hij binnen twee weken in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning, zonder dat daarvoor een aanvraag hoeft te worden ingediend of leges moeten worden betaald.

Het beginsel van de eenmalige gegevensuitvraag leidt er ook bij gezinsmigratie toe dat gegevens die reeds bij de overheid bekend zijn en door de IND aan andere overheidsbestanden kunnen worden ontleend, niet nogmaals van de gezinsreferent of het gezinslid worden gevraagd.

Voor gezinsmigratie is, zo antwoord ik deze leden voorts, verder van belang het referentenregister, dat onderdeel vormt van het informatie-systeem INDiGO. Dit register maakt het de IND mogelijk om te onderzoeken of iemand eerder als referent voor een vreemdeling is opgetreden. Hieruit zal kunnen blijken of een bepaalde natuurlijke persoon vaker een (huwelijks)partner naar Nederland heeft laten overkomen, hetgeen aanleiding kan vormen voor nader onderzoek naar bijvoorbeeld schijnhuwelijken of mensenhandel onder het mom van gezinsmigratie. Het referentenregister maakt het ook mogelijk om bij de in het register opgenomen referenten relevante aantekeningen – bijvoorbeeld met betrekking tot huiselijk geweld of gedwongen achterlating – te plaatsen, die aanleiding kunnen vormen tot nader onderzoek bij latere aanvragen om gezinsmigratie door de betrokken referent. De opbouw van dit register zal geruime tijd - naar verwachting maximaal vijf jaar - vergen. Gegevens van vreemdelingen en hun referenten die nieuw in INDiGO worden opgenomen, worden direct opgenomen, maar gegevens van reeds toegelaten vreemdelingen en hun referenten worden via een conversietraject opgenomen. Signalen uit het verleden die niet eerder in het systeem van de IND zijn verwerkt, kunnen op een later moment alsnog aan het referentenregister worden toegevoegd.

Zoals de leden van de VVD-fractie terecht vaststellen, kunnen gezinsreferenten niet als referent worden erkend en hebben zij ook geen toegang tot de verkorte procedure. In de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag is uitgebreid ingegaan op de daaraan ten grondslag liggende overwegingen.

Deze leden menen dat het voor een gezinsreferent die een ernstig misdrijf heeft gepleegd – ik neem aan dat zij doelen op bepaalde ter zake relevante misdrijven als eerwraak of huiselijk geweld – niet mogelijk zou moeten zijn familie- of gezinsleden naar Nederland over te laten komen. Verschillende malen, onder meer in meergenoemde brief van 2 oktober 2009 over de aanvullende maatregelen inzake huwelijk- en gezinsmigratie, in de nota naar aanleiding van het verslag bij dit wetsvoorstel (Kamerstukken II 2009/10, 32 052, nr. 7, p. 11) en tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer, is van de zijde van de regering reeds aangegeven dat dit onverenigbaar is met de voorwaarden voor gezinshereniging die in de richtlijn gezinshereniging zijn opgenomen en waarmee Nederland heel bewust heeft ingestemd.

Het is dus, zo antwoord ik deze leden, gegeven de huidige stand van het Unierecht inderdaad mogelijk dat personen die zich schuldig hebben gemaakt aan ernstige misdrijven met een beroep op de richtlijn, wederom gezinsleden naar Nederland laten overkomen, voor zover aan de toelatingsvoorwaarden wordt voldaan.

De strekking van de richtlijn gezinshereniging is om gezinshereniging mogelijk te maken, zo antwoord ik deze leden, onder de in die richtlijn opgenomen voorwaarden die de lidstaten de bevoegdheid geven om gezinshereniging te weigeren. Aangezien gezinshereniging de algemene regel is, dient die bevoegdheid strikt te worden uitgelegd en bovendien mogen de lidstaten hun handelingsvrijheid niet zo gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van de richtlijn - de bevordering van gezinshereniging - en aan het nuttig effect daarvan. Ik verwijs in dit verband naar rechtsoverweging 43 van het arrest van het Hof van de Europese Unie van 4 maart 2010 in de zaak C- 578/08 (Rhimou Chakroun). De richtlijn voorziet niet in de bevoegdheid van de lidstaten om gezinshereniging te weigeren wegens een door de gezinsreferent gepleegd misdrijf.

De toenmalige Staatssecretaris van Justitie heeft tijdens het debat in de Tweede Kamer haar onvrede met deze stand van zaken geuit en heeft daarbij aangegeven dat zij in Europees verband reeds heeft aangegeven dat er bij de evaluatie van de richtlijn gezinshereniging nog eens wordt gekeken of de lidstaten geen eisen kunnen stellen aan de referent en met name indien die is veroordeeld wegens eerwraak of huiselijk geweld. Dit Nederlandse standpunt is onder de aandacht gebracht van de Europese Commissie en de andere lidstaten. Internationale ontmoetingen worden ingezet om steun te verwerven voor dit standpunt.

Volledigheidshalve wijs ik er in dit verband nog op dat, anders dan de leden van de PvdA-fractie lijken te veronderstellen, het moderne migratiebeleid er niet toe strekt dat gezinsreferenten met een bestuurlijke boete kunnen worden gestraft, indien zij niet bijdragen aan de inburgering van de gezinsmigranten wier referent zij zijn.

Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag (p. 5) is aangegeven, worden de maatregelen die zijn gepresenteerd in de brief van de toenmalige Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en ondergetekende van 2 oktober 2009 over de kabinetsaanpak van huwelijks- en gezinsmigratie (Kamerstukken II 2009/10, 32 175, nr. 1), buiten het bestek van het moderne migratiebeleid separaat uitgewerkt en ingevoerd. In de toelichting bij het daartoe strekkende voorstel tot aanpassing van de Wet inburgering zal worden ingegaan op onderwerpen als de effectiviteit van de in dat voorstel op te nemen sancties.

Het referentenregister en de onderwijsinstellingen

Zoals de leden van de GroenLinks-fractie terecht constateren, zal er in de toekomst sprake zijn van twee verschillende registers waarin onderwijsinstellingen kunnen worden opgenomen. Zoals deze leden eveneens terecht constateren, bevatten deze registers verschillende gegevens. Zij dienen immers verschillende doelen.

In het moderne migratiebeleid moeten onderwijsinstellingen als referent zijn erkend om buitenlandse studenten te kunnen aantrekken. Op grond van het voorgestelde artikel 2c, zesde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 houdt de Minister van Justitie (IND) een openbaar register van alle erkende referenten, waarin dus ook, maar niet uitsluitend, als referent erkende onderwijsinstellingen zijn opgenomen. Dit register heeft tot doel inzichtelijk te maken welke bedrijven en instellingen vreemdelingenrechtelijk als referent zijn erkend. Hiermee kan bijvoorbeeld de kennismigrant op snelle en eenvoudige wijze achterhalen bij welke in Nederland gevestigde bedrijven hij snel – via de versnelde toelatingsprocedure – als kennismigrant aan de slag kan en kan de buitenlandse student eenvoudig en snel achterhalen aan welke Nederlandse onderwijsinstellingen hij binnen zeer korte tijd kan gaan studeren.

Dit register van erkende referenten moet worden onderscheiden van het door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) - voor 1 januari 2010 door de Informatie Beheer Groep -bijgehouden register van hoger onderwijsinstellingen, die zich bij de Gedragscode internationale student hoger onderwijs hebben aangesloten. Deze gedragscode is een code die de onderwijsinstellingen zelf als instrument van zelfregulering hebben ontwikkeld. Een hiertoe ingestelde Landelijke Commissie houdt toezicht op naleving van die gedragscode. Ook zij is voortgekomen uit het zelfregulerende vermogen van het hoger onderwijsveld.

Aansluiting bij die gedragscode is sinds 2006 een voorwaarde voor hoger-onderwijsinstellingen om buitenlandse studenten aan te kunnen trekken. Verreweg de meeste instellingen voor hoger onderwijs hebben zich bij deze gedragscode aangesloten en zullen bij inwerkingtreding van het moderne migratiebeleid van rechtswege worden erkend als referent. In het moderne migratiebeleid is aansluiting bij de gedragscode een van de voorwaarden – maar niet de enige – waaraan de hoger onderwijsinstelling moet voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor de erkenning als referent die een onderwijsinstelling nodig heeft om buitenlandse studenten aan te kunnen trekken en om toegang te verkrijgen tot de versnelde procedure.

Voor de vraag of een hoger-onderwijsinstelling bij de gedragscode is aangesloten, zo antwoord ik de leden van deGroenLinks-fractie, is het door de DUO bijgehouden register doorslaggevend.

Voor de vraag of de onderwijsinstelling ook als referent is erkend – en dus ook aan de overige voorwaarden voor de erkenning als referent voldoet – is doorslaggevend het door de Minister van Justitie (IND) bijgehouden register van erkende referenten.

Voor buitenlandse studenten is van belang te weten bij welke onderwijsinstellingen zij kunnen studeren om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning. Hiervoor is het door de IND bijgehouden register leidend.

Aangezien beide registers, als gezegd, verschillende doelen dienen, kan het voorkomen dat een hoger onderwijsinstelling wel is ingeschreven in het door de DUO bijgehouden register (omdat zij is aangesloten bij de gedragscode), maar niet in het door de IND bijgehouden register van erkende referenten (omdat erkenning als referent op andere gronden is geweigerd of ingetrokken of nimmer is gevraagd).

Andersom zal het niet voorkomen dat een hoger onderwijsinstelling niet is ingeschreven in het door de DUO bijgehouden register, maar wel in het door de IND bijgehouden register van erkende referenten; aansluiting bij de gedragscode is een van de voorwaarden voor erkenning van dergelijke instellingen als referent.

De criteria voor de erkenning als referent vallen niet samen met de criteria voor opname in het register dat de DUO in het kader van de gedragscode bijhoudt.

Verwijdering uit het door de DUO bijgehouden register betekent dat de betrokken onderwijsinstelling niet langer is aangesloten bij de gedragscode, hetgeen leidt tot intrekking van de erkenning als referent en daarmee tot verwijdering uit het door de IND bijgehouden register van erkende referenten.

Andersom betekent intrekking van de erkenning als referent niet noodzakelijkerwijs dat de betrokken onderwijsinstelling ook uit het door de DUO bijgehouden register moet worden geschrapt. Intrekking van de erkenning als referent is immers ook mogelijk op andere gronden dan het niet (langer) aangesloten zijn bij de gedragscode, bijvoorbeeld om reden dat

de betrokken onderwijsinstelling zijn verplichtingen als referent niet nakomt.

De regering ziet, anders dan de leden van de GroenLinks-fractie, in het bestaan van twee verschillende registers die verschillende doelen dienen, niet het risico dat onderwijsinstellingen zich niet meer aan de gedragscode zullen gaan houden. Dergelijke onderwijsinstellingen die zich vrijwillig bij de gedragscode hebben aangesloten, zouden daarmee het risico lopen dat hun inschrijving in het door de DUO bijgehouden register op last van de Landelijke Commissie wordt doorgehaald, waarop hun erkenning als referent door de IND wordt ingetrokken en zij geen buitenlandse studenten meer kunnen aantrekken.

Het vreemdelingenbeleid inzake de toelating van buitenlandse studenten dat door de IND wordt uitgevoerd, stelt geen ongepaste onderwijskundige eisen, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie voorts. Wel is het uiteraard zo dat een vreemdeling die voor studietoelating in het bezit wil worden gesteld van een verblijfsvergunning, ook daadwerkelijk in Nederland moet (gaan en blijven) studeren. Eén van de vereisten voor toelating tot Nederland is dat de student is of zal worden ingeschreven bij een instelling voor hoger onderwijs. Het is echter aan de betrokken onderwijsinstelling zelf om te beoordelen of de student in kwestie voldoet aan de kwalificaties voor de opleiding en ingeschreven kan worden (en ingeschreven blijven) aan de onderwijsinstelling. In de Gedragscode is vastgelegd welke eisen de aangesloten onderwijsinstelling moet stellen die, voor zover van toepassing, in overeenstemming moeten zijn met de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. In dit verband wijs ik voorts nog op de normering van de vereiste studievoortgang die de buitenlandse student moet boeken om in het bezit te blijven van de verblijfsvergunning voor studie. De concretenormering van deze studievoortgang is aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als verantwoordelijke voor het onderwijs in Nederland. Bij de totstandkoming van deze normering zijn de onderwijsinstellingen echter bijzonder nauw betrokken. Zij hebben deze normering opgenomen in hun Gedragscode internationale student hoger onderwijs.

Toezicht op naleving van de gedragscode

De Landelijke Commissie houdt toezicht op de naleving van de normen waaraan de hoger-onderwijsinstellingen zich door aansluiting bij de Gedragscode internationaal student hoger onderwijs hebben gecommitteerd. Het gaat hierbij om onafhankelijk toezicht dat in het kader van de zelfregulering door het onderwijsveld zelf is georganiseerd. De Landelijke Commissie is voortgekomen uit het zelfregulerend vermogen van het onderwijsveld en is dan ook geen publiekrechtelijk orgaan dat is belast met het toezicht op referenten. Zoals de leden van de CDA-fractie terecht constateren, draagt het wetsvoorstel het toezicht op referenten op aan bepaalde daartoe aangewezen ambtenaren van de IND. Daarbij kan ook de politie een rol gaan spelen (het voorgestelde artikel 47a, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000). Het toezicht op referenten is niet (tevens) opgedragen aan de Landelijke Commissie.

De Landelijke Commissie heeft tot taak het toezicht houden op de naleving van de in de gedragscode opgenomen (onderwijstechnische) normen waaraan onderwijsinstellingen zich vrijwillig hebben verbonden en dit ongeacht de vraag of de aangesloten onderwijsinstelling door de Minister van Justitie op grond van de Vreemdelingenwet 2000 als referent is erkend. Dit is een andere taak dan het toezicht op referenten waarmee in het moderne migratiebeleid bepaalde ambtenaren van de IND zijn belast.

Deze ambtenaren beoordelen onder meer of de al dan niet als referent erkende (rechts)persoon of onderneming zich houdt aan de zorgplichten en aan de informatie- en administratieverplichtingen. Ook zien zij er op toe dat de erkende referent in het kader van de versnelde procedure juiste eigen verklaringen heeft afgelegd en de IND goed informeert over ontwikkelingen die van belang zijn voor de erkenning als referent. De betrouwbaarheid, continuïteit en solvabiliteit van deze organisaties is immers ook na de erkenning van voortdurend belang om toegelaten te kunnen blijven tot de versnelde procedure, waarin zij op basis van eigen verklaringen binnen een streeftermijn van twee weken een vreemdeling naar Nederland kunnen laten overkomen. Aansluiting bij de gedragscode is voor hoger-onderwijsinstellingen echter slechts een van de voorwaarden voor erkenning.

Het is dus, anders dan deze leden lijken te veronderstellen, niet zo dat het toezicht door de Landelijke Commissie op de naleving van de gedragscode het toezicht door de met het toezicht op referenten belaste IND-ambtenaren vervangt of dat de Landelijke Commissie fungeert als «verlengde arm» van de met het toezicht op referenten belaste ambtenaren van de IND. De Landelijke Commissie en de IND hebben ieder hun eigen taken en verantwoordelijkheden.

Wel kan de IND het toezicht op onderwijsreferenten, waar het betreft het toezicht op naleving door die instellingen van hun verplichting om de IND juist en tijdig te informeren over bijvoorbeeld de uitschrijving van studenten, het staken van de studie of het behalen van onvoldoende studievoortgang, afstemmen op het toezicht dat de Landelijke Commissie houdt. Dit neemt echter niet weg dat de IND-ambtenaren in deze een eigen verantwoordelijkheid hebben. Bij geconstateerde niet-naleving van die informatieplicht kan de IND, ongeacht de vraag of de Landelijke Commissie toezicht heeft uitgeoefend en ongeacht de vraag of zij naar aanleiding van haar bevindingen verdere stappen onderneemt, de betrokken onderwijsinstelling beboeten en zonodig de erkenning als referent schorsen of intrekken.

Bij de uitoefening van haar taken als instantie die toezicht houdt op de naleving door de bij de gedragscode aangesloten onderwijsinstellingen zal de Landelijke Commissie inderdaad kunnen beschikken over informatie die ook voor de toezichthoudende IND-ambtenaren van belang kan zijn. Daarin verschilt zij niet van bijvoorbeeld burgers die de IND informeren. Ik zie geen redenen om aan te nemen dat de IND dergelijke gegevens niet zou kunnen gebruiken bij de uitoefening van het toezicht op de rechtspersonen, ondernemingen of instellingen die als onderwijsreferent zijn erkend.

De Wet bescherming persoonsgegevens is niet van toepassing op de gegevensverstrekking van de Landelijke Commissie aan de IND over onderwijsinstellingen die de gedragscode niet naleven en het gebruik van die gegevens door de IND in het kader van het toezicht. Die wet is immers slechts van toepassing op de verwerking van gegevens betreffende een identificeerbare natuurlijke persoon.

Eerst indien de met het toezicht op referenten belaste IND-ambtenaar handelt op grond van de door de Landelijke Commissie aangereikte signalen, kan de cautie – de uitdrukkelijke mededeling aan de overtreder, dat hij op te stellen vragen geen antwoord hoeft te geven – in beeld komen. Artikel 5:10a van de Algemene wet bestuursrecht voorziet hierin; degene die wordt verhoord met het oog op het aan hem opleggen van een bestraffende sanctie, is niet verplicht ten behoeve daarvan verklaringen omtrent de overtreding af te leggen, terwijl aan de betrokkene voor

het verhoor wordt medegedeeld dat hij niet verplicht is tot antwoorden. Verwezen wordt naar de memorie van toelichting bij de vierde tranche Awb (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 99).

Wat betreft de wettelijke waarborgen is van belang dat titel 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. In afdeling 5.4.1 (Algemene bepalingen) is onder meer geregeld dat het beginsel *geen straf zonder schuld* ook voor bestuurlijke boeten geldt. In navolging van het strafrecht (artikel 69 van het Wetboek van Strafrecht) is daarin ook geregeld dat geen boete meer kan worden opgelegd indien de overtreder is overleden. Voorts is in die afdeling het *ne bis in idem*-beginsel voor bestuurlijke boetes gecodificeerd. Voor de verhouding tussen bestuurlijke boetes en strafrechtelijke sancties is hetzelfde in afdeling 5.4.1 van de Algemene wet bestuursrecht geregeld.

Informatie over studievoortgang

Anders dan de leden van de VVD-fractie menen, is het niet zo dat buitenlandse studenten gedurende de gehele voorgenomen studieperiode in Nederland kunnen verblijven zonder dat daarbij jaarlijks wordt toegezien op hun studieresultaten. Vreemdelingen die voor studie tot Nederland worden toegelaten, moeten ook daadwerkelijk studeren en daarbij voldoende studievoortgang boeken. In het kader van hun informatieverplichting zijn de als referent erkende onderwijsinstellingen gehouden de IND ervan in kennis te stellen, indien de buitenlandse student niet meer als student is ingeschreven, niet meer studeert of onvoldoende studievoortgang boekt.

De normering van de studievoortgang is ontwikkeld in nauw overleg met de hoger onderwijsinstellingen, die deze normering in hun Gedragscode internationale student hoger onderwijs hebben opgenomen. Aangezien er een breed draagvlak in het onderwijsveld is voor deze normering, heb ik geen enkele reden om aan te nemen dat de onderwijsinstellingen zich niet aan deze verplichting zullen houden.

Dit neemt niet weg dat de met het toezicht op referenten belaste ambtenaren van de IND de naleving van deze verplichting zullen controleren. Indien niet-naleving wordt geconstateerd, kan de betrokken onderwijsinstelling worden beboet en kan worden overgegaan tot schorsing of intrekking van de erkenning als referent waardoor de betrokken onderwijsinstelling geen buitenlandse studenten meer kan aantrekken. Dit staat los van de vraag welke actie de Landelijke Commissie in een dergelijke geval jegens de betrokken onderwijsinstelling onderneemt.

Aangezien de normering van de studievoortgang in hun Gedragscode internationale student hoger onderwijs is opgenomen, ziet ook de Landelijke Commissie toe op de naleving van deze specifieke verplichting. Mocht de Landelijke Commissie in de niet-naleving door een onderwijsinstelling van deze verplichting aanleiding zien om de inschrijving van die instelling in het door de DUO bijgehouden register door te halen, voldoet de instelling niet meer aan de voorwaarden voor erkenning als referent, zodat die zal worden ingetrokken.

De hoger onderwijsinstelling moet jaarlijks na afloop van ieder studiejaar de studievoortgang van de student vaststellen. Als voldoende studievoortgang wordt aangemerkt 50% of meer van de proportionele nominale studielast voor het studiejaar of het gedeelte daarvan. Indien geen sprake is van voldoende studievoortgang stelt de onderwijsinstelling de oorzaak hiervan vast, bijvoorbeeld door een studievoortgangsgesprek met een studieadviseur. Indien blijkt dat de internationale student

niet of onvoldoende studeert of het niveau niet aankan, wordt deze student binnen een maand afgemeld bij de IND.

Indien blijkt van persoonlijke omstandigheden – waarbij wordt aangesloten bij de artikelen 7.51 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en 2.1 van het Uitvoeringsbesluit Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek – die tot verschoonbare vertraging hebben geleid, worden bindende afspraken met de student gemaakt om de achterstand in te lopen opdat tijdig afstuderen wordt gerealiseerd. In dat geval vindt geen afmelding bij de IND plaats. Wel wordt dit geadministreerd, opdat de met het toezicht op referenten belaste ambtenaren van de IND kunnen controleren of de onderwijsinstellingen zich aan hun verplichtingen hebben gehouden.

4. Aanwijzing als referent

De aanwijzing als referent, die is gebaseerd op het voorgestelde artikel 2a van de Vreemdelingenwet 2000, heeft een aantal rechtsgevolgen, zoals de leden van de CDA-fractieterecht constateren. Deze aanwijzing vormt een constitutief besluit. Zoals in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2008/09, 32 052, nr. 3, p. 8–9) is uiteengezet, is uit overwegingen van rechtszekerheid niet gekozen voor de verkrijging van rechtswege van de status van referent. Hiermee wordt op voorhand voorkomen dat er achteraf – op het moment waarop een persoon of organisatie wordt geconfronteerd met een boete of met verhaal van kosten van uitzetting van een vreemdeling – geschillen ontstaan over de vraag of die persoon of organisatie ook inderdaad referent was.

Indien een buitenlandse werknemer bij een andere werkgever in dienst treedt, zal die werkgever (die overigens in de meeste gevallen ook zal moeten beschikken over een tewerkstellingsvergunning) zich referent van die vreemdeling moeten stellen. Dit is een van de voorwaarden voor de verlening, wijziging of verlenging van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. De vergunning kan dan ook worden ingetrokken indien de buitenlandse werknemer geen referent meer heeft (zie de artikelen 16, eerste lid, onder i, 16a en 18, eerste lid, onder h, van de Vreemdelingenwet 2000). Indien de nieuwe werkgever niet bereid is zich ten behoeve van het verblijf van zijn buitenlandse werknemer referent te stellen, voldoet deze vreemdeling niet langer aan de voorwaarden voor verblijf in Nederland en kan diens verblijf worden beëindigd. De werkgever kan wel een arbeidsovereenkomst afsluiten, maar dat baat hem niet indien zijn werknemer geen verblijfsrecht heeft en Nederland dus moet verlaten. In die gevallen zal ook de tewerkstellingsvergunning worden ingetrokken.

De werkgever van een Turkse werknemer behoeft zich overigens als gevolg van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 29 april 2010 in de zaak C-92/07, waarop ik hieronder in paragraaf 13 nader inga, niet als referent van die werknemer op te werpen. Wel kan de als referent erkende werkgever er voor kiezen om zich ten behoeve van die werknemer referent te stellen om zo gebruik te kunnen maken van de versnelde procedure.

Uitzonderingen als een gegrond beroep op de associatieovereenkomst EEG/Turkije daargelaten, zal de werkgever die een houder van een verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met het verrichten van arbeid in loondienst in dienst neemt, zich als referent van die werknemer moeten opstellen. De IND zal zorgdragen voor de nodige algemene en klantgroepgerichte voorlichting, zodat werkgevers van hun verplichtingen op de hoogte zijn. Werkgeversorganisaties zijn overigens vanaf den beginne zeer nauw bij de ontwikkeling van het moderne

migratiebeleid betrokken geweest. Van werkgevers wordt verwacht dat deze zich bij de werving en selectie van arbeidskrachten zorgvuldig blijven oriënteren op de gevolgen die het aangaan van een arbeidsovereenkomst met zich meebrengt. In veel gevallen zal bijvoorbeeld net als thans het geval is, een tewerkstellingsvergunning moeten worden aangevraagd. De werkgever kan de arbeidsovereenkomst niet beëindigen als hij de consequenties van het referentschap niet wil aanvaarden. Verplichtingen die zich richten op de werkgever kunnen namelijk geen aanleiding zijn om het dienstverband te beëindigen. Een dienstverband kan onder meer beëindigd worden om bedrijfseconomische redenen, vanwege arbeidsongeschiktheid of vanwege redenen in de persoon gelegen (zoals ongeschiktheid voor het werk of een arbeidsconflict). Indien de arbeidsovereenkomst – om deze of andere reden – wordt beëindigd, gelden de gebruikelijke regels voor de beëindiging van het verblijf van buitenlandse werknemers in Nederland. Een werknemer kan overigens wel worden ontslagen wanneer bijvoorbeeld zijn verblijfsvergunning is ingetrokken, omdat illegaliteit wel een grond voor ontslag is.

Hieronder ga ik in paragraaf 13 nader in op de vragen over de verhouding tussen de figuur van de aanwijzing als referent en de richtlijn gezinshereniging.

5. Erkenning als referent

Dit wetsvoorstel ter uitvoering van het moderne migratiebeleid, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie, voorziet in een versnelling en vereenvoudiging van de toelatingsprocedures, met name voor aanvragen ingediend door erkende referenten ten behoeve van, bijvoorbeeld, kennismigranten en internationale studenten. Het moderne migratiebeleid vereenvoudigt ook het verblijf van de eenmaal toegelaten kennismigranten met een langere geldigheidsduur van de verblijfsvergunning en de mogelijkheid voor de kennismigrant om een andere (als referent erkende) werkgever te zoeken zonder dat daarvoor een wijziging van de verblijfsvergunning nodig is. Zoals deze leden terecht veronderstellen, was een belangrijke aanleiding voor dit wetsvoorstel de versnelling en vereenvoudiging van de mogelijkheden om kennismigranten aan te trekken. Het wetsvoorstel regelt echter de positie van alle referenten, ongeacht of het gaat om bijvoorbeeld kennis-, arbeids-, gezins- of studiemigratie of culturele uitwisseling.

Bedrijven en instellingen die kennismigranten naar Nederland willen laten komen, dienen zich als referent te laten erkennen en krijgen daarmee toegang tot een versnelde toelatingsprocedure. Zoals de leden van de VVD-fractie eveneens terecht constateren, kunnen ook andere werkgevers dan werkgevers van kennismigranten zich als referent laten erkennen om via de versnelde procedure snel die buitenlandse arbeidskrachten naar Nederland te halen waaraan de Nederlandse economie behoefte heeft. Daarvan zal, zo antwoord ik deze leden, niet snel sprake zijn in het geval van buitenlandse werknemers die in Nederland laag- of ongeschoolde werkzaamheden als bijvoorbeeld schoonmaakwerkzaamheden willen verrichten.

De regeling van de positie van de (al dan niet erkende) referent moet immers worden onderscheiden van het toelatingsbeleid voor specifieke categorieën migranten. Het wetsvoorstel biedt het kader voor de toelating, maar dit zegt op zichzelf niets over de vraag welke categorieën arbeidsmigranten Nederland nodig heeft.

De erkenning als referent en de daarmee verkregen toegang tot de versnelde procedure brengen echter niet met zich mee dat vreemdelingen met voorbijgaan aan de gebruikelijke toelatingsvoorwaarden tot Nederland kunnen worden toegelaten. Voor arbeidsmigratie geldt onder

meer dat met de toelating van de arbeidskracht een wezenlijk Nederlands belang moet zijn gediend.

Erkenning als referent en toegang tot de versnelde procedure doen ook niets af aan de verplichting dat werkgevers voor de tewerkstelling van onderdanen van derde landen – bepaalde categorieën als kennismigranten uitgezonderd – moeten beschikken over een tewerkstellingsvergunning op grond van de Wet arbeid vreemdelingen. Deze wordt alleen afgegeven als er op de Nederlandse en Europese arbeidsmarkt aantoonbaar geen prioriteitgenietend aanbod beschikbaar is. Het moderne migratiebeleid brengt hierin geen verandering.

Voor laag- of ongeschoolde werkzaamheden in bijvoorbeeld de schoonmaakbranche zal de tewerkstellingsvergunning niet snel worden verleend, aangezien voor die werkzaamheden voldoende prioriteitgenietend aanbod van werknemers op de Nederlandse en Europese arbeidsmarkt aanwezig is.

Het moderne migratiebeleid en dit wetsvoorstel ter uitvoering daarvan hebben dus niet als consequentie, zo antwoord ik deze leden, dat er meer kansarme arbeidsmigranten naar Nederland komen en dat er meer vervolgmigratie van gezinsleden te verwachten is. Daarentegen waarborgt de nieuwe regeling van seizoenarbeid meer dan thans het geval is de tijdelijkheid van het verblijf van seizoenarbeiders. Gezinshereniging met seizoenarbeiders is voortaan in beginsel niet meer mogelijk.

Verder verwacht ik dat de betere inrichting van het toezicht op naleving, waarop in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag uitgebreid is ingegaan, leidt tot minder gevallen waarin oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de verschillende procedures om een verblijfsvergunning te verkrijgen.

In dit verband vermeld ik ten slotte nog dat ook de Nederlandse kennismigrantenregeling beter wordt beveiligd tegen oneigenlijk gebruik. Geen verblijfsvergunning zal worden verleend, indien het tussen degene die als kennismigrant in Nederland wil verblijven en diens werkgever overeengekomen loon sterk afwijkt van het loon dat voor de te verrichten werkzaamheden in overeenkomstige functies gebruikelijk is. Hiermee wordt voorkomen dat een vreemdeling die feitelijk dergelijk laag- of ongeschoolde arbeid verricht een verblijfsvergunning als kennismigrant kan krijgen, omdat het (op papier) overeengekomen loon naar het oordeel van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid buitenproportioneel hoog en niet markt-conform is. Korthedshalve wordt verder verwezen naar de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 september 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32 144, nr. 1) en het verslag van het Algemeen Overleg van 18 november 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32 144, nr. 3).

Au-pairbureaus moeten als referent erkend worden om au pairs naar Nederland te halen. Uitwisselingsorganisaties die niet als referent zijn erkend, kunnen onder het moderne migratiebeleid geen buitenlandse uitwisselingsjongeren, waaronder au pairs, naar Nederland halen. Overigens wijs ik de leden van de VVD-fractie er in dit verband nog op dat, anders dan zij lijken te veronderstellen, au pairs in het algemeen geen arbeidsmigranten zijn, maar gedurende korte tijd in Nederland verblijven om kennis te maken met de Nederlandse taal en cultuur. Verkapte arbeidsmigratie is uitdrukkelijk niet de bedoeling. Voorts kan een buitenlandse au pair, anders dan deze leden lijken te veronderstellen, niet als gezinsreferent optreden en gezinsleden naar Nederland laten overkomen. Voor de volledigheid zij voorts opgemerkt, dat ook andere uitwisselingsjongeren, alsmede stagiaires en praktikanten die in het kader

van lerend werken naar Nederland komen, niet als referent bij gezinsmigratie kunnen optreden.

Voorwaarden voor erkenning als referent

Namens de Minister van Justitie beoordeelt de IND of aan de voorwaarden voor erkenning als referent wordt voldaan. Zij beoordeelt, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, dit aan de hand van de voorwaarden die in het voorgestelde artikel 2e van de Vreemdelingenwet 2000 zijn opgenomen en nader zijn uitgewerkt in hoofdstuk I, afdeling 3, paragraaf 2 van het Vreemdelingenbesluit 2000 en in het Voorschrift Vreemdelingen 2000. Overeenkomstig de Aanwijzingen voor de regelgeving en in aansluiting op de bestaande systematiek van de vreemdelingenwetgeving zijn in het wetsvoorstel vijf voorwaarden voor de erkenning opgenomen, die in de lagere regelgeving (met name het Vreemdelingenbesluit 2000) nader zijn uitgewerkt om adequate aansluiting bij ontwikkelingen in de praktijk voldoende te kunnen waarborgen. Bij die beoordeling maakt de IND zo veel mogelijk gebruik van gegevens die al over de referent beschikbaar zijn bij andere overheidsinstanties zoals de belastingdienst en de arbeidsinspectie, zodat de administratieve lasten voor de aanvrager tot een minimum beperkt blijven.

De eerste voorwaarde voor erkenning is de inschrijving in het handelsregister, voorzover inschrijving is vereist op grond van de Handelsregisterwet 2007. De erkenning als referent is met name van belang voor economische en kennismigratie, waar rechtspersonen en ondernemingen – waaronder rederijen, maatschappen, doelvermogens en vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid – als referent optreden. Het handelsregister van ondernemingen en rechtspersonen heeft onder meer tot doel het registreren van alle ondernemingen en rechtspersonen als onderdeel van de gegevenshuishouding hetgeen bijdraagt aan het efficiënt functioneren van de overheid, en de verstrekking van gegevens van algemene, feitelijke aard omtrent de samenstelling van ondernemingen en rechtspersonen ter bevordering van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening. In het moderne migratiebeleid wordt hierbij aangesloten. De in het handelsregister opgenomen informatie over de (organisatie van de) economische referent is voor de IND als uitvoerende dienst van belang zowel voor de efficiënte toelating van vreemdelingen als voor de effectieve uitvoering van het toezicht op referenten.

Om die reden zal een onderneming of rechtspersoon, die niet in het handelsregister is ingeschreven maar dat wel moet zijn, niet als referent kunnen worden erkend. Daarbij komt dat aan de continuïteit en betrouwbaarheid van een onderneming of rechtspersoon kan worden getwijfeld, indien deze in strijd met de wettelijke verplichting niet in het handelsregister is ingeschreven.

De tweede en derde voorwaarden vereisen dat de continuïteit en solvabiliteit van de onderneming, rechtspersoon of organisatie voldoende is gewaarborgd en dat de betrouwbaarheid van de aanvrager of van de direct of indirect bij die onderneming, rechtspersoon of organisatie betrokken natuurlijke of rechtspersoon voldoende vaststaat.

Een duurzame relatie tussen de IND en een organisatie die op basis van eigen verklaringen gebruik kan maken van de versnelde procedure is immers niet goed denkbaar, indien de IND niet kan uitgaan van de continuïteit en solvabiliteit van die organisatie. Met kortlopende ondernemingen waarvan de eigenaren of leidinggevenden een geschiedenis aan faillissementen hebben achtergelaten, of met ondernemingen die in surseance van betaling verkeren, kunnen nu eenmaal geen langlopende

afspraken worden gemaakt. Doorslaggevend is de vraag of het opbouwen en onderhouden van een langdurige vertrouwensband mogelijk is. Daarbij wordt in ieder geval betrokken het bedrijfsprofiel (een uittreksel uit het handelsregister, de jaarrekeningen, concernrelaties, deponeringen en bedrijfshistorie) uit het handelsregister en wordt gecontroleerd of de aanvrager eerder failliet is gegaan of in surseance van betaling heeft verkeerdt. Om het ook voor startende ondernemingen – met name waar het gaat om innovatieve starters die een meerwaarde hebben voor onze (kennis)economie – mogelijk te maken om als referent te worden erkend, wordt van deze ondernemingen onder meer gevraagd een ondernemingsplan over te leggen.

Ook moet de betrouwbaarheid van diegenen die het beleid van de onderneming, de rechtspersoon of de vestiging daarvan (mede) bepalen of die toezicht houden op de algemene gang van zaken van de onderneming of rechtspersoon, buiten twijfel staan. In het kader hiervan wordt de betrouwbaarheid van deze personen door de IND beoordeeld. Deze beoordeling is van belang voor de borging van de juistheid van de eigen verklaringen die de erkende referent in het kader van de versnelde procedure aflegt en daarmee voor het maatschappelijke vertrouwen in de versnelde toelatingsprocedure. Er mag immers redelijkerwijs geen twijfel bestaan over de betrouwbaarheid van deze eigen verklaringen.

De beoordeling van de betrouwbaarheid richt zich met name op feiten en omstandigheden, waaruit blijkt dat het vertoonde gedrag van betrokkene niet in overeenstemming is met een integer gebruik van de versnelde procedure. Daarbij wordt in ieder geval rekening gehouden met zaken als deelneming aan een criminele of terroristische organisatie, mensen-smokkel, valsheid in geschrifte, het opzettelijk verstrekken van onware gegevens, het opzettelijk schenden van de verplichting gegevens te verstrekken, verduistering, benadeling van schuldeisers of rechthebbenden, heling, witwassen, andere valsheiddelicten, bedrog, strafbare overtreding van de fiscale wetgeving, en overtreding van de Vreemdelingenwet 2000, de Wet arbeid vreemdelingen en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Ook wordt bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de referent betrokken of de desbetreffende onderneming of rechtspersoon door de belastinginspecteur op grond van artikel 28 van de Wet op de loonbelasting 1964 een verplichting tot het doen van een eerstedagsmelding is opgelegd.

Deze factoren, waarmee in ieder geval rekening wordt gehouden, worden bij algemene maatregel van bestuur geregeld. Daarnaast kan blijken van andere antecedenten, feiten en omstandigheden die bij de betrouwbaarheidsbeoordeling redelijkerwijs van belang zijn, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Daarom acht ik het noodzakelijk dat de mogelijkheid aanwezig is om dergelijke andere factoren bij ministeriële regeling te kunnen betrekken in de betrouwbaarheidsbeoordeling.

Voor de beoordeling van de betrouwbaarheid van de aanvrager zijn het binnen diens organisatie gevoerde personeelsbeleid en de naleving van de arbeidsomstandighedenwetgeving als criteria minder geschikt, zo antwoord ik deze leden verder. Een enkele overtreding op het gebied van de arbeidsomstandigheden of een zeker gebrek in het personeelsbeleid brengt nog niet met zich mee dat de betrouwbaarheid van de aanvrager in het geding is. De betrouwbaarheidsbeoordeling is in wezen gericht op beantwoording van de vraag of er redenen kunnen zijn om aan de betrouwbaarheid van de eigen verklaringen van de betrokken organisatie in het kader van de versnelde procedure te moeten twijfelen. Dit neemt niet weg dat, indien de ernst van de overtreding dermate ernstig is dat

een strafrechtelijke sanctie is opgelegd, deze wel wordt betrokken bij de beoordeling van de betrouwbaarheid.

Voorts kan erkenning als referent worden geweigerd indien binnen een periode van maximaal vijf jaar direct voorafgaand aan de aanvraag om erkenning een eerdere erkenning als referent van de aanvrager of van de direct of indirect bij die onderneming, rechtspersoon of organisatie betrokken rechtspersoon of onderneming is ingetrokken. Intrekking van de erkenning als referent zou immers zinloos zijn als een nieuwe aanvraag om erkenning aanstonds na de intrekking zou moeten worden ingewilligd.

Ten slotte kan erkenning als referent worden geweigerd indien de organisatie die als referent erkend wil worden, niet voldoet aan specifieke voorwaarden die verband houden met het doel waarvoor de vreemdeling in Nederland wil verblijven. De erkenning als referent houdt immers verband met het specifieke verblijfsdoel waarvoor de vreemdeling in Nederland wil verblijven. Zo moet een instelling voor hoger onderwijs, anders dan een arbeidsreferent, zijn aangesloten bij de Gedragscode internationale student in het hoger onderwijs.

Voor een nadere uiteenzetting verwijs ik deze leden gaarne naar de uitgebreide uiteenzetting van de criteria voor erkenning als referent naar de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2008/09, 32 052, nr. 2, p. 23–27), de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2009/10, 32 052, nr. 7, p. 40–42) en de toelichting bij het ontwerpbesluit dat ter gelegenheid van de nota naar aanleiding van het verslag naar de Tweede Kamer is gezonden.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of ik mogelijkheden zie om branches die met regelmaat gebruik maken van migranten, aan te sporen om gedragscodes op te stellen. De totstandkoming van dergelijke codes is zeer wenselijk, maar de mogelijkheden om overheidsinterventie door middel van regelgeving te voorkomen door zelfregulering zijn, zo antwoord ik deze leden, uiteraard afhankelijk van het zelfregulerende vermogen van de desbetreffende branche of bedrijfstak. In het kader van het moderne migratiebeleid wordt de potentie tot zelfregulering wel zo veel mogelijk aangeboord en waar dat redelijkerwijs mogelijk is – bijvoorbeeld bij uitwisselingsmigratie – gestimuleerd, maar dit vermogen kent uiteraard zijn grenzen. Op het nut en de mogelijkheden van zelfregulering in het migratiebeleid en het voorbeeld van de Gedragscode internationaal student in het hoger onderwijs, is reeds uitgebreid ingegaan in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2009–2010, 32 052, nr. 7, p. 27–28).

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of een erkende referent ook bepaalde rechten kan doen gelden, bijvoorbeeld in de zin dat het makkelijker is voor deze referent om kennismigranten over te laten komen, antwoord ik bevestigend. De erkende referent heeft, anders dan niet-erkende referenten, toegang tot de versnelde procedure waarin hij op basis van eigen verklaringen versneld – binnen een streeftermijn van twee weken – vreemdelingen naar Nederland kan laten overkomen. Het gaat hierbij met name om kennismigranten, wetenschappelijk onderzoekers in de zin van richtlijn 2005/71/EG en studenten, maar ook werkgevers van (andere) arbeidsmigranten kunnen zich als referent laten erkennen.

6. Zorgplichten

In het moderne migratiebeleid is voorzien in een aantal zorgplichten voor referenten van uitwisselingsjongeren, geestelijke bedienaren, kennismigranten en studenten.

Anders dan de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks kennelijk veronderstellen, wordt in dit kader niet voorzien in zorgplichten voor gezinsreferenten. Het moderne migratiebeleid strekt er dan ook niet toe dat de gezinsreferent op grond van de Vreemdelingenwet 2000 een zorgplicht krijgt om bij te dragen aan de inburgering van de gezinsmigrant wiens referent hij is, en dat hij bij na-naleving daarvan met een bestuurlijke boete kan worden bestraft. Wel is, zoals aangegeven in de brief van de toenmalige Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en ondergetekende van 2 oktober 2009 over de kabinetsaanpak van huwelijks- en gezinsmigratie (Kamerstukken II 2009/10, 32 175, nr. 1), besloten tot aanvullende maatregelen om de integratie van gezinsleden in Nederland beter te waarborgen door de rol van de in Nederland gevestigde hoofdpersonen in het inburgeringsproces van hun buitenlandse partners te versterken en deze sterker dan thans het geval is, op hun verantwoordelijkheid aan te spreken.

Om de voortgang van het onderhavige wetsvoorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen niet onnodig te vertragen, worden deze maatregelen echter buiten het bestek van het moderne migratiebeleid nader uitgewerkt en ingevoerd.

Op de vraag van de PvdA-fractie naar wat nu ten aanzien van de zorgplicht concreet de verplichtingen van de referenten zijn, antwoord ik dat zorgplichten worden voorzien voor de referenten van geestelijke bedienaren, studenten, kennismigranten en uitwisselingsjongeren. Concreet worden de zorgplichten als volgt vorm gegeven.

Referenten van geestelijke bedienaren dienen de daadwerkelijke deelname door de geestelijke bedienaren aan de speciaal voor hen ontwikkelde inburgeringsvoorzieningen te bevorderen en te faciliteren. De referent dient te bevorderen dat de geestelijk bedienaar de door het college van burgemeester en wethouders aangeboden inburgeringsvoorziening aanvaardt en dat de geestelijk bedienaar ook daadwerkelijk in de gelegenheid wordt gesteld de inburgeringsvoorziening te volgen.

Voor referenten van buitenlandse studenten en kennismigranten geldt dat zij zorg dienen te dragen voor een zorgvuldige werving en selectie van de buitenlandse studenten. Tijdens de werving en selectie dienen deze referenten de kennismigrant of student op de hoogte te stellen van hun rechten en plichten tijdens het verblijf in Nederland. Voorts moeten referenten van studenten er zorg voor dragen dat alleen studenten worden geworven die beschikken over de juiste vooropleiding en taalvaardigheid. De onderwijsinstellingen en de koepels beschikken zelf over de noodzakelijke expertise om aan deze verplichtingen invulling te kunnen geven.

Ook voor de referent van een uitwisselingsjongere brengt de zorgplicht met zich mee dat bij de werving en selectie van de uitwisselingsjongere zorgvuldig te werk wordt gegaan, zodat de uitwisselingsjongere tijdens zijn verblijf in Nederland aansluiting vindt bij het doel waarvoor hij in Nederland verblijft. Om de uitwisselingsjongere te beschermen tegen misstanden als uitbuiting en verkapte arbeidsmigratie, draagt de referent van een uitwisselingsjongere ook zorg voor de juiste uitvoering van het goedgekeurde uitwisselingsprogramma.

Onder andere om ervaring met de zorgplichten te kunnen opdoen heeft de IND een zogeheten proeftuin au pair ingericht. De proeftuin geeft de nodige kennis en inzichten die worden betrokken bij de nader uitwerking van de zorgplichten van de referent voor uitwisselingsjongeren. De IND heeft in november 2009 met tien au-pairbureaus convenanten afgesloten,

waarin zorgplichten zijn opgenomen die ik voornemens ben op te nemen in de nadere uitwerking van de zorgplichten in de ontwerpregeling tot aanpassing van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 aan het moderne migratiebeleid. Deze ontwerpregeling zal naar beide kamers der Staten-Generaal worden gezonden zodra de uitgebreide consultatie is afgerond en de resultaten daarvan zijn verwerkt. De zorgplichten die in dit verband thans worden voorzien, zijn de volgende.

De referent van een au pair dient zorg te dragen voor een zorgvuldige werving en selectie van zowel de au pair als het gastgezin waarin die au pair zal worden geplaatst. De referent dient het gastgezin waarin de au pair wordt geplaatst zorgvuldig te screenen en de bemiddeling tussen au pair en gastgezin zorgvuldig te laten plaatsvinden. Ingeval van wetenschap of vermoeden van eerder oneigenlijk gebruik van de au-pairregeling door gastgezin, dient het au-pairbureau de plaatsing van de au pair bij dat gastgezin achterwege te laten.

Het au-pairbureau moet voorts de au pair en het gastgezin goed voorlichten over hun rechten en plichten. In een vroegtijdig stadium, al bij de werving en selectie, benoemt het au-pairbureau de rechten en plichten van de au pair en het gastgezin. Belangrijke aspecten daarbij zijn het culturele karakter als hoofddoel van het verblijf van de au pair in Nederland en de mate waarin de au pair, in ruil voor het verblijf bij het gastgezin, lichte huishoudelijke werkzaamheden mag verrichten.

Het au-pairbureau is voorts gehouden gedurende het verblijf van de au pair in het gastgezin toe te zien op het welzijn en welbevinden van de au pair. Belangrijk hierbij is dat de gemaakte afspraken tussen de au pair en het gastgezin worden nagekomen en dat het au-pairbureau hierop toeziet. De au pair dient voorts te allen tijde bij het au-pairbureau terecht te kunnen met vragen en klachten. In het verlengde hiervan wordt de au pair op de hoogte gebracht van het bestaan en de werking van het Meldpunt au pairs van de IND.

Volledigheidshalve verwijs ik de leden van de PvdA-fractie nog naar de uitgebreide toelichting op dit onderwerp in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 32 052, 2008/09, nr. 3, p. 12–17) en de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 32 052, 2009/10, nr. 7, p. 27–31).

Met de leden van de SP-fractie deel ik de mening dat beboeting wegens overtreding van niet-kenbare bepalingen uiteraard niet mogelijk is. Hiervan is echter geen sprake bij de regeling van de zorgplichten in het moderne migratiebeleid. De rechtszekerheid is er mee gediend dat de referent uit zo duidelijk en nauwkeurig mogelijk geformuleerde bepalingen kan weten *wat* er van hem verlangd wordt, ook als het hem vrij staat zelf te bepalen *hoe* hij die zorgplicht uitvoert. De rechtszekerheid wordt er niet door verminderd indien die bepalingen op een lager niveau dan de wet in formele zin worden geregeld. Van belang is dat de nadere uitwerking van de zorgplichten in het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Voorschrift Vreemdelingen 2000 zo helder en concreet mogelijk worden geformuleerd en door publicatie in het Staatsblad respectievelijk de Staatscourant bekend worden gemaakt, zo antwoord ik mede de leden van de GroenLinks-fractie. Daarnaast zorgt de IND in haar contacten met de betrokken referenten voor de nodige voorlichting over de zorgplichten.

Het is dus niet zo, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, dat referenten van aanpassingen van de zorgplicht onwetend zullen zijn en eerst bij de inzet van bestuurs- of strafrechtelijke handhavinginstrumenten met die aanpassingen worden geconfronteerd.

Deze leden, die hebben gevraagd hoe het zich verhoudt met het legaliteitsbeginsel dat burgers van het ene op het andere moment met bestuurs- en of strafrechtelijke handhaving bedreigd kunnen worden, omdat hun verplichtingen zijn aangepast, wijs ik er op dat de enkele omstandigheid dat de invulling van de zorgplichten – zo nodig snel – kan worden aangevuld of aangepast, niet betekent dat dat in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, laat staan met een dermate essentieel onderdeel van de rechtstaat als het legaliteitsbeginsel kan geschieden. Daarmee wordt bij aanpassing of aanvulling van de zorgplichten en de overgangsregelingen in de (lagere) algemeen verbindende voorschriften uiteraard rekening gehouden. Het legaliteitsbeginsel vereist echter geen (uitputtende) regeling van de zorgplichten op formeel-wettelijk niveau.

De bevoegdheid om wegens niet-naleving van de zorgplicht een bestuurlijke boete op te leggen is uitdrukkelijk in het voorgestelde artikel 55a toegekend. Deze sanctie kan slechts worden opgelegd wegens overtreding van een krachtens het voorgestelde artikel 2a, tweede lid, onderdeel b, van de Vreemdelingenwet 2000 gesteld voorschrift. Dit geldt ook bij aanvulling of aanpassing van de concrete invulling van de zorgplicht. Uiteraard moet ook de gedragsnorm ten tijde van de overtreding van de gedragsnorm reeds bestaan. De maximale hoogte van de bestuurlijke boete is vastgesteld in het voorgestelde artikel 55a van de Vreemdelingenwet 2000.

De concrete invulling van de doelen die de referent met een eigen keuze uit de verschillende hem ter beschikking staande middelen moet bereiken, wordt voldoende duidelijk, voorzienbaar en kenbaar geregeld. Als aan die voorwaarde – het *lex certa*-beginsel – niet wordt voldaan, kan geen boete worden opgelegd. Ook dit vergt echter geen uitputtende regeling op formeel-wettelijk niveau. Zoals gezegd, wordt in de lagere regelgeving, die onder meer door publicatie in het Staatsblad en de Staatscourant bekend wordt gemaakt, voldoende duidelijk geregeld aan welke gedragsnormen referenten zich hebben te houden, waarmee wordt voldaan aan het *lex certa*-beginsel, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie op hun vraag naar de rechtszekerheid.

De Algemene wet bestuursrecht (met name de vierde tranche) is van toepassing op het stelsel van de bestuurlijke boete in dit wetsvoorstel. Die schrijft voor zover hier relevant voor dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie slechts bestaat voorzover zij bij of krachtens de wet is verleend, en dat een bestuurlijke sanctie slechts wordt opgelegd indien de overtreding en de sanctie bij of krachtens een aan de gedraging voorafgaand wettelijk voorschrift zijn omschreven (artikel 5:4 Awb). Kortheidshalve verwijs ik deze leden naar de memorie van toelichting bij de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 85–86).

Met de leden van de PvdA-fractie, de SP-fractie en de GroenLinks-fractie ben ik het overigens wel eens dat een uitgebreidere regeling van de exacte zorgplichten in de formele wet of bij algemene maatregel van bestuur op den duur wenselijk kan zijn. Ik ben echter van mening dat het hiervoor nu nog te vroeg is.

Zorgplichten zijn nieuw in het vreemdelingenrecht. Hiermee is nog nauwelijks enige ervaring opgedaan. Van een voldoende uitgekristalliseerd stelsel dat zich in de praktijk voldoende heeft bewezen, is dan ook nog geen sprake. Eerst indien dat wel het geval is – bijvoorbeeld na de evaluatie van het moderne migratiebeleid (artikel XIV van dit wetsvoorstel) – lijkt het mij verantwoord meer concrete invullingen op een

hoger (bijvoorbeeld formeel-wettelijk) niveau te overwegen. Op dit moment moet ik er echter rekening mee houden dat de concrete uitwerking van de zorgplichten in de periode na de inwerkingtreding van het moderne migratiebeleid met enige regelmaat zal moeten worden bijgesteld.

Daarbij komt dat met de concrete invulling van de zorgplichten ook snel en adequaat moet kunnen worden gereageerd op ontwikkelingen in de praktijk. Indien misstanden in de verhouding tussen bepaalde categorieën vreemdelingen en hun referenten aan het licht komen, moeten de zorgplichten snel kunnen worden aangepast. Hierbij denkt de regering bijvoorbeeld aan gevallen waarin een bepaalde groep referenten blijkt geeft onvoldoende oog te hebben voor hun rol in het migratieproces en met name voor de positie van de vreemdeling die zij naar Nederland hebben laten overkomen.

Dit beperkt de mogelijkheden van een uitputtende regeling op formeel-wettelijk niveau zonder daarbij te verzanden in vage materiële normen die de toegankelijkheid van de regelgeving en de effectiviteit van de zorgplichten niet ten goede komt.

Uiteraard, zo geef ik de leden van de PvdA-fractie aan, zullen alle vragen van de Eerste Kamer over de concrete invulling van de zorgplichten, waarop in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag overigens al uitgebreid is ingegaan, worden beantwoord. Ook ben ik gaarne bereid, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie in dit verband, de Kamer desgevraagd te informeren over de regels omtrent de zorgplicht en de aanpassingen daarvan. De ontwerpregeling tot aanpassing van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 zal, als gezegd, na de verwerking van de reeds ontvangen en nog te ontvangen reacties aan beide Kamers der Staten-Generaal worden toegezonden.

Anders dan de leden van de SP-fractie, meen ik dat de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete bij schending door de referent van diens zorgplicht jegens de vreemdeling niet onnodig is en daarom ook niet gemist kan worden. Verplichtingen waarvan de naleving niet kan worden afgedwongen, zullen naar verwachting nauwelijks effect sorteren. Dergelijke vrijblijvende verplichtingen voegen in wezen niets toe aan de huidige situatie en dragen er ook niet aan bij dat de referent, die mede uit eigen belang de overkomst en het verblijf van een vreemdeling in Nederland wenst, zich meer bewust zal zijn van zijn verantwoordelijkheden in het migratieproces in het algemeen en jegens de vreemdeling in het bijzonder. Gelet op de maatschappelijke belangen die met de zorgplichten worden gediend, is dat niet wenselijk. Op deze belangen is reeds uitgebreid ingegaan in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2008/09, 32 052, nr. 3, p. 12–17, en nr. 7, pp. 27–31).

Ik meen, anders dan de leden van de SP-fractie, dat aan de mogelijkheid om bij niet-naleving van die zorgplichten een bestuurlijke boete op te leggen, niet de conclusie kan worden verbonden dat het moderne migratiebeleid daarmee op twee gedachten hinkt. Zoals gezegd zijn de zorgplichten immers niet vrijblijvend en is vrijblijvendheid ook niet wenselijk. Van zorgplichten zonder de mogelijkheid om bij niet-naleving een bestuurlijke boete op te leggen of in ernstiger gevallen bijvoorbeeld de erkenning als referent te schorsen of in te trekken, verwacht ik weinig effect. Daarom houden de IND-ambtenaren die zijn belast met het toezicht op referent, toezicht op de naleving van die zorgplichten en kunnen op niet-naleving daarvan sancties worden gesteld.

Dit staat los van het feit dat aan de betrokken referent de nodige ruimte wordt gelaten om zelf het meest geschikte instrumentarium te kiezen

waarmee hij aan zijn zorgplicht voldoet. De wijze waarop de referent aan de zorgplichten zal voldoen, wordt daarom niet van overheidswege tot in detail voorgeschreven. Daarmee wordt de keuze tussen de verschillende denkbare alternatieven om die doelen te bereiken, aan de referent overgelaten en worden onnodige voorschriften (regeldruk) voorkomen.

7. De positie van de vreemdeling

Wanneer de relatie tussen de migrant en de referent wordt verbroken – bijvoorbeeld door ontslag van de arbeids- of kennismigrant, beëindiging van de gastovereenkomst met de wetenschappelijk onderzoeker of beëindiging van de studie – zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, voldoet de vreemdeling niet meer aan de beperking waaronder de verblijfsvergunning is verleend en kan diens verblijf in Nederland worden beëindigd.

Ook indien de voor de toelating van kennismigranten, studenten, wetenschappelijk onderzoekers in de zin van richtlijn 2005/71/EG en uitwisselingsjongeren vereiste erkenning als referent wordt geschorst of ingetrokken, voldoet de vreemdeling niet langer aan de voorwaarden voor verblijf in Nederland.

In die gevallen wordt de migrant echter gedurende een periode van drie maanden de mogelijkheid geboden om een andere erkend referent te zoeken, zo antwoord ik deze leden voorts. In die periode kan de kennismigrant een andere als referent erkende kenniswerkgever zoeken, kan de wetenschappelijk onderzoeker een andere als referent erkende onderzoeksinstelling zoeken, en kan de student een andere als referent erkende onderwijsinstelling zoeken. De betrokken migrant kan, mits deze uiteraard te goeder trouw was, zijn werkzaamheden of studie dus binnen redelijke marges voortzetten.

In de periode van drie maanden waarin het hem is toegestaan een nieuwe betrekking bij een (als referent erkende) organisatie te vinden, behoudt deze migrant zijn verblijfsvergunning.

Indien hij na ommekomst van deze periode van drie maanden geen nieuwe betrekking bij een erkend referent heeft gevonden, zal de verblijfsvergunning in beginsel worden ingetrokken, omdat de vreemdeling niet meer voldoet aan de beperking waaronder die was verleend.

De continuïteit van zijn verblijf in Nederland is, zoals dat ook thans het geval is, een aangelegenheid van de betrokken vreemdeling zelf. De vraag van de leden van de PvdA-fractie, of deze migrant zich tot een instantie als de IND kan wenden die vervolgens zorg draagt voor de aanwijzing van een andere referent, antwoord ik dus ontkennend. Het aanwijzen van een andere werkgever of onderzoeksinstelling behoort niet tot de taken van de IND. Wel kan de betrokken migrant bij het zoeken van een andere als referent erkende werkgever of onderzoeks- of onderwijsinstelling te rade gaan in het register van erkende referenten dat door de IND wordt bijhouden.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of schorsing van de erkenning als referent geen enkele consequentie heeft voor de verblijfsrechtelijke positie van de betrokken vreemdeling, antwoord ik ontkennend. Schorsing van de erkenning heeft tot gevolg dat de referent voor de duur van de schorsing niet als erkend referent wordt aangemerkt.

In die gevallen waarin erkenning als referent een voorwaarde is voor het verblijf van de vreemdeling in Nederland – dit is het geval bij verblijf op grond van de toelatingsregelingen voor studie, wetenschappelijk onderzoek in de zin van richtlijn 2005/71/EG, uitwisseling en de Nederlandse kennismigrantenregeling – voldoet de betrokken vreemdeling bij intrekking of schorsing van de erkenning van diens referent, als gezegd,

niet meer aan de voorwaarden voor verblijf in Nederland en kan diens verblijf in beginsel worden beëindigd. Wel wordt hem een periode van drie maanden gegund om een nieuwe erkende referent te zoeken en zo zijn verblijf in Nederland te continueren. Om misbruik te voorkomen wordt wel verlangd dat de betrokken migrant te goeder trouw is geweest. In deze periode behoudt deze zijn verblijfsrecht op basis van de verblijfsvergunning. In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2009/10, 32 052, nr. 7, p. 24–25 en 44) is hieraan reeds de nodige aandacht besteed.

In die gevallen waarin erkenning als referent geen voorwaarde is voor het verblijf van de vreemdeling in Nederland, leidt schorsing of intrekking van de erkenning als referent niet direct tot verblijfsrechtelijke consequenties.

Voor zover de vreemdeling houder is van een Europese blauwe kaart kan de verblijfsvergunning binnen de kaders die de richtlijn kennismigranten stelt, echter wel worden ingetrokken indien de werkgever binnen een periode van maximaal vijf jaar is veroordeeld wegens overtreding van artikel 2 van de Wet arbeid vreemdelingen (illegale tewerkstelling zonder tewerkstellingsvergunning) of het niet of onvoldoende afdragen van de vereiste premies en belastingen (zwart werk).

Voorts leidt intrekking van de tewerkstellingsvergunning tot intrekking van de verblijfsvergunning. De mogelijkheden om de tewerkstellingsvergunning in te trekken worden in aansluiting op het moderne migratiebeleid verruimd in het bij koninklijke boodschap van 15 januari 2010 ingediende voorstel tot Aanpassing van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met de introductie van de referent in de Vreemdelingenwet 2000 en verkorting van de wachttijd voor seizoenswerkers (Kamerstukken II 2009/10, 32 287, nrs. 1–3). Bij ernstige overtredingen van de verplichtingen uit hoofde van het referentschap – bijvoorbeeld indien die tot het opleggen van een bestuurlijke boete hebben geleid – kan de tewerkstellingsvergunning worden ingetrokken.

Gezinsmigranten

De gedachten achter het moderne migratiebeleid – onder meer snellere en efficiëntere procedures, eenmalige gegevensuitvraag en beter toezicht – beperken zich niet tot economische migratie en buitenlandse studenten; ook bij gezinsmigratie wordt een andere verhouding in verantwoordelijkheden gerealiseerd.

Op de vraag van de GroenLinks-fractie, welke houding de regering aanneemt ten aanzien van degenen die zich voegen bij hun gezinsleden in Nederland omdat deze recht hebben op gezinshereniging, antwoord ik dat het perspectief bij gezinshereniging in het kader van het selectieve immigratiebeleid dat Nederland voert, de volwaardige participatie en integratie is van degenen die worden toegelaten. In de meergenoemde brief van de toenmalige Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en ondergetekende van 2 oktober 2009 over de kabinetsaanpak van huwelijks- en gezinsmigratie (Kamerstukken II 2009/10, 32 175, nr. 1) is dit uitvoerig verwoord. De referent is verantwoordelijk voor de overkomst van zijn of haar gezinsleden en moet daarvoor ook de financiële middelen hebben. Met de inburgering in Nederland wordt al voor de komst naar Nederland een begin gemaakt. Hierbij wordt van de (aanstaande) referent een ondersteunende rol verwacht. Eenmaal toegelaten tot Nederland worden de gezinsleden gestimuleerd in hun inburgering en hun snelle toegang tot bijvoorbeeld de arbeidsmarkt. Niet alleen bij de toelating, maar ook in het integratieproces van de buitenlandse partner is de rol van de referenten in Nederland cruciaal. In meergenoemde brief zijn maatregelen aange-

kondigd om deze rol te versterken. De verplichtingen die in het moderne migratiebeleid aan de particuliere referent worden opgelegd, passen in deze visie waarbij ook de gezinsreferent een grotere verantwoordelijkheid krijgt. Wel wijs ik er op dat in het kader van het moderne migratiebeleid niet wordt voorzien in zorgplichten voor gezinsreferenten, bijvoorbeeld ten aanzien van de inburgering van hun gezinsleden.

De leden van de PvdA-fractie, die hebben gewezen op de afhankelijkheid van de gezinsmigrant van de (huwelijks)partner bij wie hij als gezinslid is toegelaten, wijs ik er op dat de duur van de periode waarin de gezinsmigrant een van de gezinsreferent afhankelijke verblijfsvergunning heeft, als gevolg van het moderne migratiebeleid niet verandert. Het van de (huwelijks)partner onafhankelijke zelfstandige verblijfsrecht ontstaat in de regel na drie jaar verblijf in Nederland en dit blijft zo. Binnen die termijn kunnen klemmende redenen van humanitaire aard bij verbreking van die relatie wel tot aanvaarding van voortgezet verblijf leiden (in het moderne migratiebeleid op basis van een zelfstandige verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder een beperking verband houdend met niet-tijdelijke humanitaire gronden). Of daarvan sprake is, zo antwoord ik deze leden, wordt op de merites van het individuele geval beoordeeld. Ook hierin brengt het moderne migratiebeleid geen verandering.

Dit betekent concreet dat bij verbreking van de gezinsband binnen drie jaar, bijzondere omstandigheden in het individuele geval kunnen leiden tot aanvaarding van voortgezet verblijf. De enkele omstandigheid dat een huwelijk strandt binnen de periode van drie jaar is daarvoor echter, ook in het huidige beleid, niet toereikend. Bijzondere omstandigheden kunnen bijvoorbeeld wel zijn gelegen in het aantoonbaar hebben ondervonden van seksueel of huiselijk geweld. De omstandigheden waaronder de gezinshereniging heeft plaatsgevonden, bijvoorbeeld huwelijksdwang, kunnen in combinatie met andere factoren worden betrokken bij de beoordeling of aan de gezinsmigrant wegens klemmende redenen van humanitaire aard een zelfstandige verblijfsvergunning moet worden verleend.

Om te stimuleren dat gezinsmigranten in de beperkte periode van betrekkelijke (verblijfsrechtelijke) afhankelijkheid van de gezinsreferent, zo snel mogelijk hun weg vinden in de Nederlandse samenleving, aansluiting vinden bij de maatschappij en hierin actief participeren, zijn overigens alle inspanningen erop gericht om deze gezinsmigranten te bereiken en hun eventuele afhankelijkheid van een partner om te zetten in een onafhankelijke en zelfstandige positie in de Nederlandse maatschappij. Ik wijs in dit verband ook op het pakket maatregelen dat is gepresenteerd in de brief huwelijksmigratie en integratie van 2 oktober 2009 en de hierbij horende planningsbrief van 16 december 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32 175, nrs. 1 en 5).

Een zekere afhankelijkheidsrelatie tussen bepaalde vreemdelingen en hun referent in de eerste jaren van het verblijf in Nederland is overigens niet nieuw en ook niet beperkt tot gezinsmigratie. Ook buitenlandse studenten zijn voor hun verblijfsrecht afhankelijk van (de inschrijving als student bij) een onderwijsinstelling. Buitenlandse werknemers, waaronder kennismigranten, zijn afhankelijk van (hun arbeidsovereenkomst met) een werkgever. Bij uitschrijving als student door de onderwijsinstelling of ontslag van de arbeidsmigrant door de werkgever voldoet de betrokken vreemdeling niet langer aan de beperking waaronder de verblijfsvergunning is verleend, hetgeen tot verblijfsbeëindiging kan leiden. Hetzelfde geldt sinds jaar en dag voor gezinsmigranten; indien de (huwelijks)relatie of samenwoning binnen drie jaar na de eerste verblijfsaanvaarding wordt verbroken, kan ook dit leiden tot verblijfsbeëindiging.

De regering heeft er, zo beantwoord ik de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie, niet voor gekozen om bij de ex ante uitvoeringstoets te onderzoeken wat de effecten zijn op de positie van vrouwen, omdat de ex ante uitvoeringstoets vooral gericht was op de consequenties van het wetsvoorstel voor de uitvoeringsorganisaties. Bij de voorbereiding van de beleidsnota «Naar een modern migratiebeleid» (Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1), de Blauwdruk Modern Migratiebeleid (Kamerstukken II 2007/08, 30 573, nr. 10) en dit wetsvoorstel is de regering niet gebleken van enige aanleiding om enige directe of indirecte discriminatie van vrouwen te veronderstellen en daarnaar nader onderzoek te (laten) verrichten.

Ik zie ook niet in waarom, zo antwoord ik deze leden voorts, de extra verantwoordelijkheid van de gezinsreferent tot een grotere afhankelijkheid van de gezinsleden zou kunnen leiden. Voor zover deze leden hierbij doelen op de aanvullende informatieverplichtingen van de gezinsreferent, zie ik daarin geen aanleiding om een extra afhankelijkheid tijdens de (huwelijks)relatie te vermoeden. Thans is alleen de gezinsmigrant zelf gehouden de verbreking van de (huwelijks)relatie of samenwoning op grond waarvan hij was toegelaten, bij de overheid te melden. Aan deze verplichting wordt niet altijd voldaan, aangezien de betrokken gezinsmigrant daar – zo deze niet in aanmerking komt voor voortgezet verblijf in Nederland – geen belang bij heeft. Voortaan is ook de gezinsreferent gehouden dit te melden. Het gaat hierbij echter om een verplichting die ontstaat *na* de verbreking van de (huwelijks)relatie of samenwoning. Overigens vormt het ontbreken van een wettelijke verplichting thans geen beletsel voor gezinsreferenten om dergelijke feiten eigener beweging bij de overheid te melden. Ook in de uitgebreide consultatieronde is niet naar voren gekomen dat het moderne migratiebeleid de afhankelijkheid van gezinsmigranten zou vergroten.

Gezinsreferenten kunnen niet als referent worden erkend en hebben geen toegang tot de versnelde toelatingsprocedure. Anders dan de leden van de GroenLinks-fractie echter lijken te veronderstellen, leidt het moderne migratiebeleid ook bij gezinsmigratie wel degelijk tot verlichtingen. De verblijfsvergunning wordt niet langer voor de duur van één jaar verleend waarna de geldigheidsduur moet worden verlengd, maar deze wordt direct verleend voor de duur van het verblijf van de gezinsreferent bij wie toelating als gezinslid wordt beoogd met een maximum geldigheidsduur van vijf jaar. Het beginsel van de eenmalige gegevensuitvraag, neergelegd in het voorgestelde artikel 24a van de Vreemdelingenwet 2000, brengt een verlichting met zich mee die ook bij gezinshereniging van toepassing is; authentieke gegevens en gegevens die beschikbaar zijn in de administraties die in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 worden aangewezen, hoeven niet meer van de gezinsmigrant of -referent te worden verkregen. Ten slotte geldt ook bij gezinsmigratie dat de verblijfsvergunning kort na inreis van de migrant ambtshalve wordt verleend, indien die migrant houder is van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf die voor dat doel is afgegeven.

Ik kan mij dus niet vinden in het beeld dat het moderne migratiebeleid voor gezinsmigranten en particuliere referenten slechts extra verantwoordelijkheden en verplichtingen met zich meebrengt.

Ook aan gezinsleden van een houder van een verblijfsvergunning asiel die zelf niet in aanmerking komen voor een afgeleide asielstatus op grond van artikel 29, eerste lid, onder e of f, van de Vreemdelingenwet 2000, maar wel voor een verblijfsvergunning regulier in het kader van gezinsmigratie, kan na hun inreis op grond van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf en aanmelding bij de IND snel ambtshalve een verblijfsvergunning regulier worden verleend. Om recht te doen aan de bijzondere omstandig-

heden waarin de houder van de verblijfsvergunning asiel verkeert en die ook in de richtlijn gezinshereniging zijn erkend, gelden voor verblijfsaanvaarding soepeler voorwaarden. De leden van de GroenLinks-fractie, die zich kunnen voorstellen dat zich binnen deze groep gezinsleden bevinden die een asielverzoek willen indienen, antwoord ik dat deze gezinsleden hebben gekozen voor de verblijfsvergunning regulier in het kader van gezinsmigratie. Indien zij na de ambtshalve verlening van de verblijfsvergunning regulier, die hen rechtmatig verblijf in Nederland en daarmee bescherming tegen refoulement biedt, een asielaanvraag indienen, zal deze met toepassing van artikel 30, eerste lid, onder b, van de Vreemdelingenwet 2000 worden afgewezen.

Indien het gezinslid zich in een voorkomend geval echter niet zou aanmelden voor de verblijfsvergunning regulier maar een asielaanvraag zou indienen, zou hij daarmee het risico nemen dat die asielaanvraag wordt afgewezen na afloop van de geldigheidsduur van de machtiging tot voorlopig verblijf, zodat hij niet (alsnog) in aanmerking komt voor de ambtshalve verlening van de verblijfsvergunning regulier en Nederland alsnog zou moeten verlaten. Ik kan mij niet goed voorstellen dat het gezinslid die hereniging met de gezinsreferent wenst en daarvoor ook heeft gekozen, deze consequentie zal willen aanvaarden.

Het voorgaande is verenigbaar met de artikelen 6, tweede lid, en 25, tweede lid, onder b, van de procedurerichtlijn, aangezien de verblijfsvergunning regulier de rechten en voordelen biedt die de kwalificatierichtlijn voorschrijft. Met deze verblijfsvergunning regulier kan het gezinsverband in stand worden gehouden en kan de houder overeenkomstig de nationale procedures en voorzover verenigbaar met de persoonlijke juridische status van het gezinslid, aanspraak maken op de in de artikelen 24 tot en met 34 van de kwalificatierichtlijn genoemde voordelen. Het gaat hierbij onder meer om verblijfstitels (artikel 24) en reisdocumenten (artikel 25), om toegang tot de arbeidsmarkt (artikel 26), onderwijs (artikel 27), sociale voorzieningen (artikel 28), gezondheidszorg (artikel 29), huisvesting (artikel 31) en integratievoorzieningen (artikel 33) en om vrij verkeer binnen de lidstaat (artikel 32),

Overigens kunnen de hier bedoelde gezinsleden er na eventuele intrekking van de verblijfsvergunning of expiratie van de geldigheidsduur daarvan voor kiezen alsnog een asielaanvraag in te dienen.

De leden van de VVD-fractie antwoord ik dat ook minderjarige pleegkinderen in het kader van (de reguliere) gezinsmigratie naar Nederland kunnen komen, mits onder meer in het land van herkomst geen aanvaardbare toekomst voor hen is weggelegd, de aspirant-pleegouders in staat zijn deze minderjarige een goede opvoeding en verzorging te geven en aan de algemene toelatingsvoorwaarden wordt voldaan. Voor zover aanwezig moet de wettelijk vertegenwoordiger in het land van herkomst of de autoriteiten van dat land hiermee aantoonbaar hebben ingestemd. Voor toelating moet uitgebreid worden gemotiveerd waarom het verblijf van de minderjarige in Nederland noodzakelijk is en waarom naar plaatselijke maatstaven gemeten in het land van herkomst geen aanvaardbare toekomst voor hem is weggelegd. De bewijslast ligt bij de vreemdeling en de referent. Het onderhavige wetsvoorstel noch het moderne migratiebeleid strekt tot wijziging van deze voorwaarden. Ook de juridische positie van het pleegkind ten opzichte van de gezinsreferent verandert niet. Van misbruik van de mogelijkheden van dit beleidsonderwerp is niet gebleken.

Hierbij verdient aantekening dat het moderne migratiebeleid los staat van de maatregelen die vorig jaar ter bestrijding van misbruik en fraude zijn getroffen onder meer ten aanzien van derdelanders die zich als nareizend pleegkind bij een in Nederland gevestigde houder van een verblijfsvergunning asiel willen voegen. Korthedshalve verwijs ik naar de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie van 3 april 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 19 637, nr. 1261) en naar de invoering van die maatregelen door publicatie van de wijzigingen in de Staatscourant van 24 augustus 2009.

Ten overvloede wijs ik deze leden er in dit verband nog op dat gezinsreferenten – ongeacht of zij een verblijfsvergunning asiel of regulier hebben of Nederlander zijn – niet als referent worden erkend en derhalve geen toegang krijgen tot de versnelde procedure waarin op basis van eigen verklaringen versneld toegang en verblijf kan worden bewerkstelligd. Dit betekent dat – zoals ook thans het geval is – aanvragen voorafgaand aan de verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf of verblijfsvergunning integraal worden beoordeeld. Controle vindt dus vooraf plaats.

In het moderne migratiebeleid blijft ook ongewijzigd het uitgangspunt dat, zolang de gezinsreferent met meer dan één persoon tegelijkertijd door een huwelijk of een (al dan niet geregistreerd) partnerschap is verbonden, de verblijfsvergunning slechts wordt verleend aan één echtgenoot, geregistreerd partner of partner tegelijkertijd. Indien de polygame situatie is beëindigd, staat de vroegere polygame situatie niet aan verlening van de verblijfsvergunning in de weg.

In het moderne migratiebeleid heeft de IND inzage in de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) waarin de eventueel eerder gesloten en al dan niet ontbonden huwelijken van de in Nederland verblijvende gezinsreferenten zijn geregistreerd. Ook zaken als gezinssamenstelling en verblijfsadres worden gecontroleerd. Verder controleert de IND voorafgaand aan de beslissing over toelating in het kader van gezinsmigratie ook de burgerlijke staat van de gezinsmigrant. Door de IND wordt dus voldoende controle uitgeoefend om polygame situaties te voorkomen, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie. Het is echter de verantwoordelijkheid van de gezinsreferent om een huwelijk of geregistreerd partnerschap op juiste wijze te laten registreren bij de burgerlijke stand.

Studenten

Onderdanen van derde landen die voor studie tot Nederland worden toegelaten, moeten ook daadwerkelijk in Nederland studeren en daarbij voldoende studievoortgang boeken. Het verblijf van studenten die de studie staken of die vertraging oplopen in de studie, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, kan om die reden worden beëindigd. Afgezien van het zogeheten voorbereidend jaar, dat de buitenlandse student zonder enige vertraging moet afronden, wordt bij vertraging in de studie wel rekening gehouden met verschoonbare omstandigheden. Vertraging die binnen de door de onderwijsinstellingen vastgestelde normering valt of verschoonbaar is, leidt niet tot verblijfsbeëindiging. In het kader van hun informatieverplichting stellen de onderwijsinstellingen de IND ervan in kennis, indien de buitenlandse student niet meer als student is ingeschreven, niet meer studeert of onvoldoende studievoortgang boekt.

De instelling voor hoger onderwijs moet jaarlijks na afloop van ieder studiejaar de studievoortgang van de student vaststellen. Als voldoende studievoortgang wordt in de Gedragscode internationale student hoger onderwijs aangemerkt 50% of meer van de proportionele nominale studielast voor het studiejaar of het gedeelte daarvan.

Indien geen sprake is van voldoende studievoortgang stelt de onderwijsinstelling de oorzaak hiervan vast, bijvoorbeeld door een studievoortgangsgesprek met een studieadviseur. Indien lijkt dat de internationale student niet of onvoldoende studeert of het niveau niet aankan, wordt deze student binnen een maand afgemeld bij de IND.

Indien blijkt van persoonlijke omstandigheden – waarbij wordt aangesloten bij de artikelen 7.51 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en 2.1 van het Uitvoeringsbesluit Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek – die tot verschoonbare vertraging hebben geleid, worden bindende afspraken met de student gemaakt om de achterstand in te lopen opdat tijdig afstuderen wordt gerealiseerd. In dat geval vindt geen afmelding bij de IND plaats.

Wel wordt dit geadministreerd, opdat de met het toezicht op referenten belaste ambtenaren van de IND kunnen controleren of de onderwijsinstellingen zich aan hun verplichtingen hebben gehouden.

Het voorgaande geldt ook voor Turkse studenten, die, zoals ik in paragraaf 13 nader zal toelichten, niet onder de werking van de *standstill*-bepaling van artikel 13 van Besluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije vallen. Indien de Turkse student na aankomst in Nederland binnen het wettelijke kader dat tien uur arbeid per week toestaat, daadwerkelijke en reële arbeid verricht en daarmee werknemer in de zin van artikel 6 van Besluit 1/80 is geworden, kan een verzoek worden ingediend tot wijziging van de beperking waaronder de verblijfsvergunning was verleend (van «studie» naar «arbeid in loondienst»). De betrokken student heeft hierin een eigen keuze. Bij inwilliging van die aanvraag eindigt het referentschap van de betrokken onderwijsinstelling en daarmee de verplichting om de IND te informeren over (het ontbreken van) de nodige studievoortgang, maar komt op de betrokken Turkse onderdaan de verplichting te rusten om de IND te informeren over ontwikkelingen die van belang zijn voor zijn verblijfsrecht als Turkse werknemer.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Voor de alleenstaande minderjarige vreemdeling verandert het moderne migratiebeleid niet meer dan dat deze voortaan in het bezit kan worden gesteld van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder een andere beperking dan voorheen het geval was. Zo heeft de alleenstaande minderjarige vreemdeling ook onder het moderne migratiebeleid geen referent nodig. Ook de informatieverplichting verandert niet. Van de alleenstaande minderjarige vreemdeling wordt ook niet verlangd dat deze een bepaalde administratie bijhoudt.

Anders dan de leden van de SP-fractielijken te veronderstellen, gaat het bij de voorgenomen aanpassing van artikel 23 van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg om een technische aanpassing van de verwijzingen in dat artikel naar de verwijzingen waaronder verblijfsvergunningen regulier voor bepaalde tijd worden verleend. Deze zijn waar mogelijk samengevoegd, waardoor het aantal verschillende beperkingen wordt teruggedrongen en de overzichtelijkheid van het reguliere vreemdelingenrecht wordt verhoogd. Hierbij is de beperking verband houdend met verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling (thans artikel 3.5, eerste lid, onder q, van het Vreemdelingenbesluit 2000) met enkele andere beperkingen samengevoegd tot een enkele nieuwe beperking, verband houdend met tijdelijke humanitaire gronden (na aanpassing: artikel 3.5, tweede lid, aanhef en onder j, van het Vreemdelingenbesluit 2000). De verblijfsvergunning die wordt verleend aan slachtoffers van mensenhandel en vreemdelingen die buiten hun schuld Nederland niet kunnen verlaten, wordt in het moderne migratiebeleid eveneens verleend onder deze beperking verband houdend met tijdelijke humanitaire gronden.

Deze technische aanpassing aan het systeem van het moderne migratiebeleid staat los van de verdergaande beleidsvoornemens die het kabinet in het kader van de herijking van het beleid voor (alleenstaande) minderjarige vreemdelingen heeft aangekondigd in de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie van 11 december 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 27 062, nr. 64). De implementatie daarvan is echter uitgesteld, aangezien de Tweede Kamer die beleidsvoornemens controversieel heeft verklaard.

Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen jonger dan 18 jaar is het overigens sinds juni 2007 (Stb. 2007, 191) mogelijk om in het kader van een beroepsopleiding een stage te volgen zonder dat daarvoor een tewerkstellingsvergunning nodig is, waarmee een belemmering voor het vinden van een stageplaats is weggenomen. In de praktijk bleek de administratieve belasting van de aanvraag om een tewerkstellingsvergunning, ook al werd die niet aan de arbeidsmarkt getoetst, een belemmering te vormen.

Slachtoffers van mensenhandel

Het moderne migratiebeleid verandert niet de voorwaarden waaronder slachtoffers van mensenhandel in het bezit kunnen worden gesteld van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. Wel wordt deze voortaan verleend onder een beperking verband houdend met tijdelijke humanitaire gronden (thans nog: onder een beperking verband houdend met de vervolging van mensenhandel). De toelatingsvoorwaarden blijven ongewijzigd.

Op grond van artikel 3.48 van het Vreemdelingenbesluit 2000 kan een verblijfsvergunning worden verleend aan een slachtoffer van mensenhandel, indien deze aangifte heeft gedaan of indien deze op andere wijze medewerking verleent aan het strafrechtelijk onderzoek. Bij dit laatste kan worden gedacht aan het afleggen van een verklaring of het worden gehoord als getuige ten behoeve van het strafrechtelijk onderzoek, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie die hebben gevraagd waaraan gedacht moet worden als het gaat om het op andere wijze medewerking verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek.

Het gaat hier overigens niet om een wijziging die in het kader van het moderne migratiebeleid wordt ingevoerd, maar reeds bij besluit van 30 oktober 2007, Stb. 2007, 436, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de uitbreiding van de categorieën slachtoffers van mensenhandel en enige andere aanpassingen is aangebracht. Hiermee werd destijds tegemoet gekomen aan één van de aanbevelingen in de vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel van juni 2007.

Verblijf op grond van medische nood

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd waarom migranten die thans op grond van «medische nood» worden toegelaten in het moderne migratiebeleid geen verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met niet-tijdelijke humanitaire gronden krijgen. Deze leden hebben aangegeven dat veruit de meeste van deze vergunninghouders voor langere tijd in Nederland zullen verblijven en dat directe toegang tot de arbeidsmarkt voor hen en voor de Nederlandse samenleving voordelen biedt.

Deze leden antwoord ik dat het uitgangspunt is, en ook onder het moderne migratiebeleid blijft, dat vreemdelingen die op medische gronden in Nederland mogen verblijven een verblijfsrecht van tijdelijke aard hebben. Dit geldt zowel voor vreemdelingen die met een machtiging

tot voorlopig verblijf voor medische behandeling en met een deugdelijke financiering voor die behandeling Nederland inreizen, als voor vreemdelingen die zonder die machtiging en financiering op medische gronden tijdelijk op verblijf in Nederland zijn aangewezen en in wier aanwezigheid om die reden tijdelijk moet worden berust.

Deze vreemdelingen worden immers tijdelijk in Nederland (medisch) behandeld. Nadat die medische behandeling niet langer noodzakelijk is, zal de betrokken vreemdeling Nederland weer moeten verlaten. Om die reden moet het perspectief van de vreemdeling in beginsel dan ook zijn dat deze na de medische behandeling Nederland weer verlaat. Slechts indien na verloop van tijd blijkt dat de medische behandeling niet tijdelijk is, kan tot verblijfsaanvaarding op meer permanente basis (op grond van een verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met niet-tijdelijke humanitaire gronden) worden overgegaan. Het is daarom ook niet wenselijk om deze vreemdelingen direct in het bezit te stellen van een verblijfsvergunning die niet kan worden ingetrokken, indien de medische behandeling in Nederland na bijvoorbeeld zes maanden of een jaar niet meer noodzakelijk is.

Met betrekking tot de arbeidsmarkttoegang van deze vreemdelingen wijs ik er nog op dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid momenteel een reactie voorbereidt op de tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer ingediende motie van het lid Sterk c.s., waarin de regering wordt verzocht houders van een medische verblijfsvergunning en hun gezinsleden toe te staan arbeid te verrichten onder dezelfde voorwaarden als asielzoekers, te weten 24 weken per 52 weken (Kamerstukken II, 2009/10, 32 052, nr. 24).

Overigens zal de medische noodsituatie binnenkort als aparte beperking vervallen en zal de uitzetting van de desbetreffende vreemdelingen gedurende een jaar op grond van artikel 64 van de Vreemdelingenwet 2000 worden opgeschort, alvorens tot verblijfsaanvaarding op grond van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder een beperking verband houdend met medische behandeling over te gaan (Kamerstukken II 2009/10, 19 637, nrs 1305 en 1320).

Kloosterlingen

De leden van de CDA-fractie hebben, mede ten behoeve van de helderheid voor de praktijk, gevraagd naar een overzicht van de regelingen die gelden na inwerkingtreding van het moderne migratiebeleid, na de herziening van de Wet arbeid vreemdelingen, waarbij ook de inburgeringswetgeving wordt betrokken. Deze leden antwoord ik als volgt.

In artikel 1.1, onderdeel t, van het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt een definitie opgenomen van geestelijke bedienaar. Deze verwijst naar de definitie van hetzelfde begrip in de Wet inburgering en de Regeling inburgering, aangezien er geen aanleiding is dit begrip voor de toepassing van de vreemdelingenwetgeving anders te definiëren dan voor de toepassing van de inburgeringswetgeving.

Het gaat hierbij om de persoon die een geestelijk, godsdienstig of levensbeschouwelijk ambt bekleedt, arbeid verricht als geestelijk voorganger, godsdienstleraar of zending, dan wel ten behoeve van een kerkgenootschap of een ander genootschap op geestelijke of levensbeschouwelijke grondslag werkzaamheden van overwegend godsdienstige, geestelijke of levensbeschouwelijke aard verricht (artikel 1, eerste lid, onderdeel g, van de Wet inburgering).

Van werkzaamheden van overwegend godsdienstige, geestelijke of levensbeschouwelijke aard is in ieder geval sprake in geval van werkzaamheden als voorganger, godsdienstleraar, zendeling, leraar levensbeschouwelijk onderwijs, vertrouwenspersoon of pastoraal werker binnen een godsdienstige of levensbeschouwelijke gemeenschap, dan wel op het terrein van het uitdragen en verklaren van een bepaalde geloofsleer of levensbeschouwelijke opvattingen. Als geestelijke bedienaar wordt niet aangemerkt degene die op louter incidentele basis dergelijke werkzaamheden verricht (artikel 1.3, derde lid, van de Regeling inburgering).

Onder dit begrip kunnen, afhankelijk van de feitelijke situatie en met name de werkzaamheden, ook bepaalde «kloosterlingen» vallen.

De artikelen 1, eerste lid, onderdeel g, van de Wet inburgering en 1.3 van de Regeling inburgering definiëren wie in beginsel inburgeringsplichtig is. De beoordeling van de inburgeringsplicht aan de hand van de feiten van het concrete geval – waaronder ook de beoordeling of sprake is van vrijstellings- of ontheffingsgronden – is aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente. Het moderne migratiebeleid brengt geen verandering aan in de vraag of een geestelijke bedienaar inburgeringsplichtig is of niet.

Zoals ook is gebleken uitonder meer het rapport «Inventarisatie toelating voor religieuze doeleinden» van het WODC van 25 oktober 2004, het advies «Toelating en verblijf voor religieuze en levensbeschouwelijke doeleinden» van de ACVZ van 13 september 2005, het advies «Immigratie op maat» van de ACVZ van 1 november 2007 en de reacties die de diverse levensbeschouwelijke en religieuze organisaties in het kader van de verschillende consultaties hebben uitgebracht, is de diversiteit in uitingsvormen en redenen om naar Nederland komen bijzonder groot. Omdat het daarom niet mogelijk is één overkoepelend verblijfsdoel te benoemen en om te zetten in één beperking, kan in het moderne migratiebeleid een verblijfsvergunning worden verleend onder verschillende beperkingen.

Zo kan de vergunning worden verleend onder een beperking verband houdend met het verrichten van arbeid in loondienst, indien het betreft vreemdelingen die op religieuze of levensbeschouwelijke grondslag werkzaamheden in Nederland willen verrichten waarvoor een tewerkstellingsvergunning op grond van de Wet arbeid vreemdelingen vereist is. De vergunning kan worden verleend onder een beperking verband houdend met studie, indien het betreft vreemdelingen die op een religieuze of levensbeschouwelijke grondslag in Nederland willen studeren. De vergunning kan worden verleend onder een beperking verband houdend met uitwisseling aan vreemdelingen die op een religieuze of levensbeschouwelijke grondslag aan een uitwisselingsprogramma willen meedoen. In het moderne migratiebeleid wordt de verblijfsvergunning dan ook verleend onder een beperking die wordt bepaald door de activiteiten die de betrokken vreemdeling in Nederland wil verrichten. Dit bepaalt ook mede de specifieke toelatingsvoorwaarden waaraan moet worden voldaan. Deze zijn in diverse bepalingen in hoofdstuk 3 van het Vreemdelingenbesluit 2000 geregeld. De IND is belast met de uitvoering van het vreemdelingenbeleid.

De religieuze en levensbeschouwelijke organisaties die de toegang en het verblijf van de betrokken vreemdeling in Nederland wenst, treedt in het moderne migratiebeleid op als diens referent. In het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt in dit verband geregeld dat als referentslechts kan optre-

deneen religieuze of levensbeschouwelijke organisatie die, voor zover dit op grond van de Handelsregisterwet 2007 is vereist, is ingeschreven in het handelsregister en waarvan de solvabiliteit, continuïteit en betrouwbaarheid voldoende is gewaarborgd. Erkenning als referent is niet verplicht.

De referent van de geestelijke bedienaar heeft de zorg-, informatie- en administratieplichten van dien. In het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt onder meer geregeld dat de referent van een vreemdeling die in Nederland verblijft voor het verrichten van arbeid als geestelijke bedienaar, bevordert dat die vreemdeling de aangeboden inburgeringsvoorziening aanvaardt en dat deze hem in de gelegenheid stelt die voorziening te volgen.

Wat betreft de Wet arbeid vreemdelingen, merk ik op dat de vacaturemelding en arbeidsmarkttoets bij de beoordeling van tewerkstellingsvergunningaanvragen in juli 2007 is vervallen voor een vreemdeling die een geestelijke, godsdienstige of levensbeschouwelijke functie uitoefent waarvoor een specifieke opleiding, kennis of ervaring is vereist en die van wezenlijk belang is voor de eredienst of het functioneren van een kerkgenootschap of een ander genootschap op geestelijke of levensbeschouwelijke grondslag. Dit is met name bedoeld voor geestelijke voorgangers, maar kan ook gelden voor een kloosterling indien aan deze voorwaarden wordt voldaan.

Voor het in het kader van de tewerkstellingsvergunningplicht geldende vereiste dat de vreemdeling een inkomen moet verwerven dat ten minste gelijk is aan het wettelijk minimumloon, is hier van belang de notitie Herziening Wet arbeid vreemdelingen van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 september 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32 144, nr. 1, p. 6–7).

Daarin is aangegeven dat, aangezien bepaalde religieuze organisaties niet altijd kunnen voldoen aan betaling conform de Wet minimumloon en de minimumvakantietoeslag (WML), voor wat betreft de beoordeling van tewerkstellingsvergunningaanvragen in de Wav-uitvoeringsregels zal worden opgenomen dat voor religieuze organisaties die als referent optreden – en dus voldoen aan de voorwaarden om als religieuze of levensbeschouwelijke organisaties als referent te kunnen optreden – wordt bedien hoe in nog nader uit te werken gevallen het WML-vereiste kan worden ingevuld.

Voorwaarden zullen onder meer zijn dat er geen sprake is van een dienstbetrekking, dat de armoedegeloofte een onlosmakelijk onderdeel uitmaakt van de beginselen van de religieuze of levensbeschouwelijke organisatie, en dat de religieuze organisatie er voor in staat dat de vreemdeling geen beroep doet op de algemene middelen, verzekerd is en kost en inwoning heeft. Afhankelijk van de feitelijke situatie kan dit ook van toepassing zijn op kloosterlingen. De beoordeling van het UWV/WERKbedrijf is hier doorslaggevend.

Ook zal voor tewerkstellingsvergunningaanvragen van deze religieuze en levensbeschouwelijke organisaties (anders dan voor de functies van geestelijk voorganger, waarvoor nu al geen arbeidsmarkttoets plaatsvindt) worden afgezien van de verplichte vacaturemelding en de arbeidsmarkttoets, indien het gaat om werkzaamheden van bijkomende aard en de werkzaamheden noodzakelijk zijn om de doelstelling van de religieuze organisatie te verwezenlijken. Dit wordt geregeld op grond van de Wet arbeid vreemdelingen en wordt uitgevoerd door het UWV/WERKbedrijf. Ook dit kan, afhankelijk van de feitelijke situatie, van toepassing zijn op kloosterlingen.

In hun vraag hebben de leden van de CDA-fractie zich beperkt tot een vijftal te onderscheiden categorieën kloosterlingen. Uit meergenoemde rapporten en reacties van levensbeschouwelijke en religieuze organisaties blijkt dat de diversiteit aanzienlijk groter is. Ten behoeve van de helderheid voor alle betrokkenen en de uitvoeringspraktijk is de IND daarom in april 2010 een *pilot* religieus verblijf gestart, die in nauwe samenwerking met vertegenwoordigers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, UWV/WERKbedrijf en de religieuze en levensbeschouwelijke organisaties tot stand is gekomen.

Deze *pilot* zal onder meer inzicht verschaffen in de religieuze activiteiten van de diverse categorieën geestelijken, waaronder kloosterlingen, en hun inburgeringsplicht. Ook zal in het kader van deze *pilot* worden gezien op welke wijze een nadere invulling zal worden gegeven aan uitvoeringsregels die zien op de afgifte van een tewerkstellingsvergunning voor religieuzen, in het bijzonder hoe bij de afgifte van tewerkstellingsvergunningen invulling kan worden gegeven aan het WML-vereiste.

8. Bestuurlijke boete

In het moderne migratiebeleid is gekozen voor de bestuurlijke boete als handhavinginstrument. De keuze voor de bestuurlijke boete is het uitgangspunt bij de uitvoering door bestuursorganen van wetten die veelal specifieke rechtsbetrekkingen tussen burgers/bedrijven en de overheid scheppen («besloten context»). De bestuurlijke boete is hier functioneel en kan de andere (bestuursrechtelijke) handhavingsinstrumenten, zoals het uitoefenen van verscherpt toezicht op de referent of het schorsen of intrekken van de erkenning van de referent, kracht bijzetten. In de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel (Kamerstukken II 2009/09, 31 700 VI, D) is dit uitdrukkelijk verwoord.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom niet is gekozen voor de mogelijkheid tot het opleggen van een strafbeschikking die in het kader van de Wet OM-afdoening is geïntroduceerd, antwoord ik dat de IND ten aanzien van een duidelijk afgebakende groep, namelijk referenten, gericht toezicht houdt op naleving van wettelijke voorschriften ter uitvoering van één regeling, namelijk de Vreemdelingenwet 2000. Het afwegingskader in de aangehaalde nota geeft in de context waarin de IND het toezicht op referenten houdt een duidelijke voorkeur voor de bestuurlijke boete. De IND is met dit instrument in staat om een effectief zogenaamd «lik-op-stuk»-beleid te voeren. Voorts is er voor de bestraffing middels de bestuurlijke boete geen afhankelijkheid van het Openbaar Ministerie.

Uiteraard ben ik het met deze leden eens dat een bestuurlijke boete geen effectief middel is waar het gaat om zware delicten als mensenhandel en andere delicten die in het Wetboek van Strafrecht voorkomen. In die gevallen wordt dan ook aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. Ik benadruk dan ook dat in gevallen waarin beboeten niet het verlangde gedrag bewerkstelligt of waarin de geconstateerde overtredingen zo ernstig zijn dat strafrechtelijke sanctionering al direct vereist is, voor de weg van strafrechtelijke sanctionering zal worden gekozen.

De bestuurlijke boete kent in het voorgestelde artikel 55a van de Vreemdelingenwet 2000 overigens een eigen recidiveregeling; de hoogte kan bij recidive met 50% worden verhoogd van maximaal € 3000 naar maximaal € 4500 voor ondernemingen, rechtspersonen en andere organisaties. Dergelijke boetemaxima acht ik voldoende afschrikwekkend.

De leden van de VVD-fractie wijs ik er hierbij op dat het gaat om een maximum boetebedrag per overtreding. Indien een bedrijf of onderwijs-

instelling met betrekking tot vijftien arbeidsmigranten of studenten de informatieverplichtingen niet naleeft, kunnen vijftien boetes worden opgelegd.

Bovendien kent het moderne migratiebeleid meer sancties op normovertredingen dan slechts de bestuurlijke boete. In ernstiger gevallen wordt, als gezegd, aangifte gedaan en kan de erkenning als referent worden geschorst of ingetrokken. Ook hiervan zal naar verwachting een afschrikwekkende werking uitgaan.

Verder kan de overtreder in voorkomende gevallen ook in het kader van andere, reeds bestaande regelingen worden bestraft. Zo kan ook de Arbeidsinspectie buiten het bestek van het moderne migratiebeleid wegens overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen bestuurlijke boetes opleggen, waarvan de hoogte onder omstandigheden fors kan oplopen.

De vraag van de leden van de VVD-fractie of de bestuurlijke boete in overeenstemming is met de richtlijn gezinshereniging, antwoord ik bevestigend. Deze richtlijn regelt niets over de verplichtingen van de referent in het kader van toezicht en de sancties die op overtreding daarvan kunnen worden bedreigd. De voorgestelde regeling van de bestuurlijke boete ontnemt de richtlijn ook niet haar nuttig effect. De boetedreiging is noodzakelijk om daadwerkelijke naleving te waarborgen van die informatie- en administratieverplichtingen van de referent die nodig zijn voor de juiste en efficiënte toepassing van het door de richtlijn erkende recht op gezinshereniging. Alleen de noodzakelijke en redelijkerwijs te leveren gegevens worden van de gezinsreferent gevraagd, voor zover die niet aan andere overheidsbestanden kunnen worden ontleend.

Geen boete dreigt uiteraard voor gezinsreferenten die hun verplichtingen gewoon nakomen. Voor die gezinsreferenten die dat niet doen, acht ik een boetemaximum van € 1500 – bij recidive te verhogen met 50% – proportioneel.

De proportionaliteit van de daadwerkelijk op te leggen bestuurlijke boete wordt in individuele gevallen verder gewaarborgd door artikel 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht. Bovendien volgt uit de Algemene wet bestuursrecht dat bij het opleggen van de bestuurlijke boete moeten worden betrokken de ernst van de overtreding en de mate waarin zij aan de referent kan worden verweten, waarbij zo nodig rekening wordt gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. In de boetedreiging zie ik dan ook geen reden voor bona fide gezinsreferenten en -migranten om van een voorgenomen aanvraag om gezinshereniging af te zien.

De leden van de GroenLinks-fractie, die er op hebben gewezen dat de Europese Commissie heeft aangegeven dat de richtlijn gezinshereniging geen boetes uitsluit, mits er geen strijd optreedt met het doel van de richtlijn, hebben gevraagd hoe de regering dit interpreteert. De richtlijn gezinshereniging, zo antwoord ik deze leden, strekt er toe gezinshereniging mogelijk te maken onder de in die richtlijn opgenomen voorwaarden. Gezinshereniging is daarbij de algemene regel. De lidstaten zijn bevoegd boetes te stellen op bepaalde overtredingen, maar zij mogen deze bevoegdheid niet zo gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van de richtlijn – de bevordering van gezinshereniging – en aan het nuttig effect daarvan. De Europese Commissie heeft aangegeven dat de boetedreiging noodzakelijk en proportioneel moet zijn en de richtlijn het nuttig effect niet mag ontnemen. In die gevallen zou een boete in strijd zijn met de richtlijn. Hiervan is – zoals ik hieronder in paragraaf 13 nader uiteen zet – naar mijn mening geen sprake.

Het verbod op gezinshereniging met een gezinsreferent die zich schuldig heeft gemaakt aan een ernstig misdrijf waaraan de leden van de

VVD-fractie in dit verband refereren, is van een andere orde. De bestuurlijke boete die een gezinsreferent in het kader van het toezicht op de naleving kan worden opgelegd wegens overtreding van diens informatie- of administratieverplichtingen heeft voor de gezinsmigrant geen verblijfsrechtelijke gevolgen. Met de bestuurlijke boete wordt dan ook geen aanvullende toelatingsvoorwaarde gesteld aan het verblijf van de gezinsmigrant in Nederland. De maatregelen die in het kader van het toezicht op de naleving van de regels in het moderne migratiebeleid zijn opgenomen, kunnen niet op één lijn worden gesteld met het stelsel van minimumnormen voor toelating van gezinsmigranten die in de richtlijn gezinshereniging zijn opgenomen.

Een toelatingsvoorwaarde die er toe strekt dat geen verblijf in het kader van gezinshereniging wordt toegestaan, indien degene bij wie verblijf in Nederland wordt beoogd een misdrijf heeft gepleegd, is daarentegen niet verenigbaar met het limitatieve stelsel van toelatingvoorwaarden in de richtlijn gezinshereniging. Het opnemen van een aanvullende weigeringsgrond voor toelating in het kader van gezinsmigratie naast die welke in de richtlijn zijn opgenomen – in dit geval een weigeringsgrond die niet op de criminele antecedenten van de referent – zou als extra toelatingsvoorwaarde thans in strijd komen met de richtlijn.

Om die reden is dit momenteel geen grond om gezinshereniging te weigeren. Ik wijs in dit verband wel op de internationale inzet van Nederland om hierover in Europees verband tot nieuwe afspraken te komen bij de volgende fase van harmonisatie van het gezinsmigratiebeleid. Hiertoe zal de Europese Commissie naar verwachting dit jaar een groenboek publiceren.

De vraag van de leden van de VVD-fractie of de garantverklaring weer zal worden ingevoerd als blijkt dat het handhavingsinstrumentarium met de bestuurlijke boete, de intrekking van de erkenning als referent en de strafrechtelijke vervolging niet effectiever zijn dan die garantverklaring, antwoord ik ontkenkend. De figuur van de garantstelling wordt in het moderne migratie beleid juist verlaten, omdat zij in de uitvoeringspraktijk niet of nauwelijks functioneerde als instrument voor financiële zekerheid. Aan de hand van de evaluatie van het voorgestelde handhavingsinstrumentarium – zie in dit verband artikel XIV – zal worden beoordeeld of en zo ja welke aanpassingen of aanvullingen eventueel geboden zijn, maar de terugkeer naar een niet-werkend instrument acht ik uitgesloten.

9. Gegevensuitwisseling

Op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie naar de rechtvaardiging van de verplichting om gegevens door te geven die niet allemaal met het vreemdelingenrecht maar ook met andere zaken te maken hebben, antwoord ik dat buiten de vreemdelingenketen ook andere overheidsinstanties informatie nodig hebben van de IND om hun wettelijke taak goed te kunnen uitvoeren.

Het UWV/WERKbedrijf heeft bijvoorbeeld behoefte aan inlichtingen van verblijfsvergunningen voor het verrichten van arbeid, om de ten behoeve van die arbeid aan de werkgever van die vreemdeling verleende tewerkstellingsvergunning te kunnen intrekken. Voor de uitvoering van de Wet inburgering hebben gemeenten informatie nodig over de verlening van verblijfsvergunningen aan inburgeringsplichtige vreemdelingen. Inkomensgegevens van referenten die bij de aanvraag om toelating van een vreemdeling hebben aangegeven zelfstandig te beschikken over voldoende middelen van bestaan, maar tevens een uitkering krachtens de Wet werk en bijstand ontvangen, kunnen voor de betreffende uitkeringsinstantie van groot belang zijn in het kader van toezicht en handhaving.

Om welke andere regelingen dan de Vreemdelingenwet 2000 en de Rijkswet op het Nederlandschap het hierbij gaat, zal op grond van het voorgestelde artikel 107, tweede lid, onderdeel b, van de Vreemdelingenwet 2000 in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 worden geregeld. Daarmee wordt de uitdrukkelijke en precieze doelomschrijving bij algemeen verbindend voorschrift gegeven en wordt in voldoende mate tegemoet gekomen aan het vereiste dat het doel van de gegevenswerking welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd moet zijn. Uiteraard zal een dergelijke regeling in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 op de gebruikelijke wijze in overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving worden toegelicht, waarbij ook de noodzaak zal worden toegelicht.

Overigens hebben de in 2009 voorgelegde ontwerpregelingen ter uitvoering van het moderne migratiebeleid het College bescherming persoonsgegevens geen aanleiding gegeven tot het maken van op- of aanmerkingen.

Gegevens kunnen in ieder geval worden verstrekt, indien die nodig zijn voor de voorbereiding van beschikkingen omtrent de machtiging tot voorlopig verblijf, de verblijfsvergunning en de ongewenstverklaring, de erkenning als referent, de schorsing en intrekking van de verblijfsvergunning en het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften met betrekking tot de grensbewaking, het toezicht op vreemdelingen en het toezicht op referenten. De doorlevering van gegevens kan worden begrensd. Onder omstandigheden kan het onwenselijk zijn met het oog op de belangen van degene die het aangaat en van de overheidsdienst die de gegevens heeft aangeleverd. Hierbij kan worden gedacht aan negatieve gevolgen voor de bereidheid van belastingplichtigen om gegevens aan de Rijksbelastingdienst te verstrekken indien levering van gegevens van de Rijksbelastingdienst aan de IND tevens doorlevering van die gegevens door de IND aan andere overheidsinstanties zou kunnen betekenen. In het Voorschrift Vreemdelingen 2000 wordt om die reden de regeling van de gegevensverstrekking tot stand gebracht in overeenstemming met de minister wie het mede aangaat, tenzij na overleg blijkt dat aan dergelijke overeenstemming, gelet op de aard van de gegevens, geen behoefte bestaat.

Over de verwerking van persoonsgegevens voor andere doeleinden dan de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 of de Rijkswet op het Nederlandschap wordt de betrokken vreemdeling of referent desgevraagd geïnformeerd, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie.

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is in artikel 10 van de Grondwet en in artikel 8 van het EVRM verankerd. Bij de beoordeling of de persoonlijke levenssfeer van betrokkene niet onevenredig wordt geschaad is een aantal factoren van belang, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie op hun vraag welke criteria gelden voor het al dan niet onevenredig schaden van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. Het gaat hierbij om de aard van de gegevens, de wijze waarop de gegevens zijn verkregen, de relatie tussen de taak van degene die de gegevens verstrekt en de taak waarvoor de gegevens worden gevraagd, de verstrekking moet noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van de taak van het vragen/ontvangende orgaan (proportionaliteit), en er moeten geen alternatieve methoden zijn om aan de informatiebehoefte te voldoen (subsidiariteit).

De gelijkstelling met bestuursorganen geldt ook voor instellingsbesturen die gedeeltelijk worden bekostigd. Ook aan deze instellingsbesturen worden die gegevens en inlichtingen verstrekt, die zij behoeven voor de

uitvoering van hun taken, waaronder in ieder geval gegevens omtrent de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling.

10. Afstemming van de toelatingsprocedures

Verheugd stel ik vast dat de leden van de GroenLinks-fractie de voorgestelde afstemming tussen de procedures ter verkrijging van een machtiging tot voorlopig verblijf en een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd ondersteunen.

Binnen twee weken nadat de houder van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf zich bij de IND heeft aangemeld – hij is gehouden zich binnen drie dagen na zijn inreis in Nederland aan te melden – wordt hem ambtshalve een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd verleend. In de meeste gevallen zal het verblijfsdocument reeds bij aanmelding kunnen worden uitgereikt. Die uitreiking geldt in het algemeen als de bekendmaking van de beschikking, waarbij de verblijfsvergunning wordt verleend.

Aangezien met het aanmaken van het verblijfsdocument maximaal twee weken kunnen zijn gemoeid, kan het verblijfsdocument in een voorkomend geval ook iets later, maar uiterlijk twee weken na de aanmelding worden uitgereikt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan situaties waarin technische beletselen eraan in de weg hebben gestaan dat de voor het aanmaken van het verblijfsdocument noodzakelijke gegevens die bij de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland zijn afgenomen, daadwerkelijk naar de IND in Nederland zijn gezonden en ook op het verblijfsdocument zijn verwerkt. In die gevallen zal het verblijfsdocument bij aankomst in Nederland nog niet klaar liggen.

Als het verblijfsdocument niet binnen twee weken wordt afgegeven, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, is er dus sprake van een uitzonderingssituatie. Voor zover sprake is van technische beletselen om het document af te geven, zal de IND vooruitlopend op de uitreiking van het verblijfsdocument, dat als gezegd als bekendmaking van de beschikking geldt, de verblijfsvergunning ambtshalve bij separate beschikking verlenen. Uitreiking van het verblijfsdocument volgt dan later. Indien de vergunningverlening overeenkomstig het voorgestelde tweede lid van artikel 14 van de Vreemdelingenwet 2000 binnen twee weken niet plaatsvindt, kan de betrokken vreemdeling of diens referent hiertegen bezwaar maken.

Anders dan deze leden kennelijk veronderstellen, wordt iedere vreemdeling die als houder van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf Nederland inreist, op grond van het nieuwe tweede lid van artikel 14 van de Vreemdelingenwet 2000 ambtshalve in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning regulier onder dezelfde beperking als die waaronder de machtiging was verleend, en wordt hierbij geen uitzondering gemaakt voor verruimde gezinshereniging.

Voor zover deze leden doelden op de versnelde procedure, merk ik op dat deze alleen openstaat voor erkende referenten die na voorafgaande betrouwbaarheidsbeoordeling op basis van hun eigen verklaringen versneld – binnen een streeftermijn van twee weken – de overkomst van bijvoorbeeld kennismigranten en hun kerngezin (echtgenoot of partner en minderjarige kinderen) kunnen bewerkstelligen. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2009/10, 32 052, nr. 7, p. 14-15) is aangegeven, kan in de versnelde procedure niet worden verzocht om de overkomst van andere gezinsleden, zoals bijvoorbeeld meerderjarige kinderen en ouders, aangezien de beoordeling van dergelijke toelatingsaanvragen een aanvullende beoordeling van zeer

uiteenlopende individuele feiten en omstandigheden vergt, die niet grotendeels geautomatiseerd kan worden ondersteund. Om die reden kan de beschikking op de aanvraag niet binnen de streeftermijn van twee weken worden gerealiseerd. Overigens geldt voor vormen van arbeidsmigratie waarbij de werkgever moet beschikken over een tewerkstellingsvergunning een streeftermijn van zes weken.

Overigens deel ik niet de mening van deze leden dat de regering ten aanzien van deze groepen toch nog in gebreke blijft, aangezien lidstaten die verruimde gezinshereniging mogelijk maken, ook ten aanzien van deze gezinsleden de algemene voorwaarden van de richtlijn gezinshereniging zouden moeten toepassen. Nederland voldoet niet alleen aan de criteria van de richtlijn, maar voert op punten een ruimer beleid dan op grond van de richtlijn strikt genomen verplicht is. Dat strookt met artikel 3 van de richtlijn dat bepaalt dat deze richtlijn de mogelijkheid van lidstaten om gunstiger bepalingen vast te stellen of te handhaven, onverlet laat. Lidstaten kunnen uit hoofde van de richtlijn en op voorwaarde dat aan de algemene voorwaarden is voldaan, gezinshereniging toestaan aan ten laste komende bloedverwanten van de eerste graad in rechtstreekse opgaande lijn van de gezinshereniger of zijn echtgenoot, indien zij in het land van herkomst de nodige gezinssteun ontberen, en aan meerderjarige niet-gehuwde kinderen van de gezinshereniger of diens echtgenoot, indien zij wegens hun gezondheidstoestand kennelijk niet in staat zijn zelf in hun levensonderhoud te voorzien. In de Nederlandse situatie zijn deze facultatieve bepalingen neergelegd in het beleid voor verruimde gezinshereniging.

11. Toezicht en handhaving

Zoals de leden van de GroenLinks-fractie vaststellen, kent het moderne migratiebeleid inderdaad voldoende mogelijkheden voor het controleren van referenten, ook van gezinsreferenten.

De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor verblijf als familie- of gezinslid is afhankelijk van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning van de hoofdpersoon bij wie verblijf als gezinslid wordt beoogd, zo bevestig ik deze leden op hun vraag naar de initiële geldigheidsduur van de verblijfsvergunning van gezinsleden. Indien de verblijfgever nog ten minste vijf jaar verblijfsgerechtigd is – bijvoorbeeld omdat hij een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd heeft of Nederlander is – wordt de verblijfsvergunning van het gezinslid direct voor de maximale duur van vijf jaar verleend.

In het moderne migratiebeleid zal worden gewerkt met behandelprofielen. In antwoord op de vraag van deze leden welke risicoprofielen de regering wil vaststellen ten aanzien van gezinnen en waarop deze profielen zijn gebaseerd, stel ik voorop dat de IND aanvragen om toelating in het kader van gezinsmigratie uitsluitend toetst aan de toelatingscriteria die horen bij dit verblijfsdoel. De behandelprofielen die zij hanteert, bepalen uitsluitend of de beoordeling van deze toelatingscriteria geautomatiseerd kan worden ondersteund of dat voor deze beoordeling handmatige verificatie nodig is. De profielen leiden niet tot een inhoudelijk afwijkende beoordeling van de aanvraag. Daarnaast is het zo dat niet alleen de behandelprofielen bepalen of de beoordeling van de toelatingscriteria geautomatiseerd kan worden ondersteund. Ook op basis van steekproeven of naar aanleiding van concrete signalen kan tot handmatige verificatie worden overgegaan. Om die redenen worden de gezinsmigrant en de gezinsreferent niet geïnformeerd over de wijze waarop hun aanvraag wordt behandeld. Indien de IND voornemens is om de aanvraag af te wijzen of de vergunning in te trekken op basis van gegevens die de aanvrager

betreffen maar niet door hemzelf zijn overgelegd, wordt de aanvrager hierover wel geïnformeerd en wordt hij tevens in de gelegenheid gesteld om zijn zienswijze naar voren te brengen.

In het kader van gezinsmigratie zal de IND behandelprofielen implementeren voor toelating bij echtgenoten en bij (al dan niet geregistreerde) partners, ongeacht of het gaat om gezinsvorming of gezinshereniging, zo antwoord ik deze leden voorts. Deze behandelprofielen zijn gericht op het risico van schijnhuwelijken en -relaties en het risico van fraude in het kader van het inkomensvereiste. Als het risico op basis van het profiel hoog wordt ingeschat, wordt de aanvraag handmatig beoordeeld.

Bij het opstellen van een behandelprofiel wordt gebruik gemaakt van risico-indicatoren. Deze risico-indicatoren zijn gebaseerd op eerdere ervaringen van de IND met misbruik en op concrete signalen van medewerkers, toezichthoudende diensten of derden. De behandelprofielen worden geactualiseerd indien ervaringsgegevens of andere relevante inzichten hier aanleiding toe geven.

Volledigheidshalve wijs ik er in dit verband op dat de gezinsreferent niet als referent wordt erkend en dus niet in het kader van de versnelde procedure de overkomst van gezinsleden op basis van eigen verklaringen kan bewerkstelligen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben in dit verband nog gevraagd in hoeverre het gebruik van behandelprofielen en steekproeven verenigbaar is met artikel 16 van de richtlijn gezinshereniging. Het vierde lid van dat artikel, zo antwoord ik deze leden, ziet op het verblijf van de gezinsmigrant in de lidstaten nadat deze migrant in het bezit is gesteld van de gevraagde verblijfsvergunning. Het staat er naar mijn mening reeds hierom niet aan in de weg dat bij de beoordeling van de aanvraag om eerste toelating nauwgezet – al dan niet aan de hand van behandelprofielen of op basis van steekproeven – wordt gecontroleerd of aan de terzake geldende voorwaarden wordt voldaan.

Wat betreft het toezicht op naleving in de periode na de eerste toelating kunnen de lidstaten specifieke controles verrichten bij gegronde vermoedens van fraude of een schijnhuwelijk, schijnpartnerschap of schijnadoptie. Het is ook in het moderne migratiebeleid niet de bedoeling dat de politie standaard huisbezoeken gaat afleggen bij iedere gezinsmigrant en -referent. Dit gebeurt alleen als er goede redenen zijn om te veronderstellen dat er sprake kan zijn van fraude. Indien het de lidstaten na de eerste toelating van de gezinsmigrant niet zou zijn toegestaan toezicht op naleving te houden, hetgeen in de vraag van deze leden besloten lijkt te liggen, zal van concrete aanwijzingen vrijwel nooit sprake kunnen zijn. Concrete aanwijzingen zijn immers gebaseerd op gegevens die daarvoor wel moeten kunnen worden vergaard. Dit betekent overigens niet dat een algemeen profiel een concrete aanwijzing vormt, maar het kan wel aanleiding vormen om bijvoorbeeld aan de hand van gegevensuitwisseling met andere overheidsdiensten te bezien of er sprake is van concrete vermoedens. Eerst indien dat het geval is, zal de referent gevraagd worden zelf nadere informatie te verstrekken of zal een daadwerkelijk huisbezoek aan de orde kunnen zijn.

Behandelprofielen, zo beantwoord ik de vraag van de CDA-fractie, bepalen als gezegd of de beoordeling van de toelatingscriteria geautomatiseerd kan worden ondersteund, of dat voor deze beoordeling handmatige verificatie nodig is. Handhaven «van achter het bureau» en het gebruik van profielen liggen in elkaars verlengde. In het kader van handhaving wordt gecontroleerd of wijzigingen in de omstandigheden van de

vreemdeling of referent (bijvoorbeeld een binnengekomen GBA-verhuisbericht) consequenties hebben voor het verblijfsrecht. Hierbij wordt de beoordeling van de betreffende wijziging geautomatiseerd ondersteund door een kennissysteem. Indien een wijziging mogelijk consequenties heeft voor het verblijfsrecht, beoordeelt een medewerker dit handmatig. Ook de registers van politie en Justitie, zo antwoord ik deze leden voorts, worden betrokken bij de beoordeling of een vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde, zowel waar het gaat om toelating als ook in het kader van handhaving.

Aan de hand van signalen van derden – het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om het signaal dat aan een gezinsmigrant of een gezinsreferent een huisverbod is opgelegd – zal per geval worden gezien of deze voor de betrokkenen ook vreemdelingenrechtelijke consequenties hebben. Een huisverbod kan met name bij gezinsmigratie leiden tot het oordeel dat niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden voor verblijf in Nederland en met name de voorwaarde dat de gezinsmigrant moet samenwonen met degene bij wie hij als gezinslid is toegelaten. De IND zal echter niet stelselmatig alle in Nederland opgelegde huisverboden verifiëren. Het moderne migratiebeleid brengt hierin geen verandering.

12. Uitwerking in lagere regelgeving

In overeenstemming met de bestaande systematiek van de vreemdelingenwetgeving en het algemene wetgevingsbeleid zoals neergelegd in de Aanwijzingen voor de wetgeving, regelt het onderhavige wetsvoorstel op hoofdlijnen de reikwijdte en de structurele elementen van het moderne migratiebeleid. Zoals de leden van onder meer de PvdA-fractie, de SP-fractie en de GroenLinks-fractieterecht constateren, worden bepaalde onderwerpen nader gepreciseerd bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

In het wetsvoorstel is het nieuwe reguliere vreemdelingenbeleid op hoofdlijnen op formeel-wettelijk niveau opgenomen. Ik noem in dit verband bijvoorbeeld de definitie van referent, de regeling van de natuurlijke personen, rechtspersonen en ondernemingen die als referent kunnen optreden, het einde van het referentschap, hun procedurele positie bij de toelating en het verblijf van vreemdelingen in Nederland, de basis voor de zorgplichten van de referent, de informatie- en administratieverplichtingen van de referent, de (voorwaarden voor) erkenning als referent en de schorsing en intrekking van die erkenning, de versnelde procedure, het toezicht op naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot referenten, de bestuurlijke boete, het verhaal van de kosten van uitzetting van de vreemdeling op diens (gewezen) referent, de eenmalige gegevensuitvraag en de onderlinge afstemming van procedures tot verlening van de machtiging tot voorlopig verblijf en de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd.

In lijn met de bestaande systematiek van de vreemdelingenwetgeving wordt een deel van het moderne migratiebeleid nader uitgewerkt in de lagere regelgeving. Het gaat hierbij onder meer om een nadere regeling over de natuurlijke personen, rechtspersonen en ondernemingen die als referent kunnen optreden, de zorgplichten van de referent, de informatie- en administratieplichten, het verhaal van kosten van uitzetting en de informatievoorziening. Het gaat verder om wijzigingen van onderwerpen die ook nu al op het niveau van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Voorschrift Vreemdelingen 2000 zijn geregeld.

Hiervoor ben ik in paragraaf 6 reeds ingegaan op de vragen van de leden van diverse fracties die verband houden met de nadere uitwerking in de

lagere regelgeving van de zorgplichten, waarbij ik heb aangegeven dat een regeling op een hoger niveau in de toekomst wenselijk kan zijn. Meer in het algemeen moet ook rekening worden gehouden met de voortdurende ontwikkelingen onder meer op het gebied van geautomatiseerde gegevensuitwisseling tussen overheidsinstanties als de IND waarmee de administratieve lasten van burgers en bedrijven verder kunnen worden verlaagd, en met de voortschrijdende jurisprudentie door de internationale hoven in Luxemburg en Straatsburg. Verder moet rekening worden gehouden met frequente bijstellingen van de meer gedetailleerde uitwerking van het nieuwe stelsel aan de ervaringen die daarmee in de praktijk worden opgedaan en om maatschappelijk wenselijke resultaten snel en efficiënt te kunnen invoeren.

Bij de opmerking van leden van de GroenLinks-fractie dat de wettelijke voorschriften in de lagere regelgeving zonder parlementaire controle kunnen worden aangepast, teken ik nog aan dat de parlementaire betrokkenheid bij de gehele ontwikkeling van het moderne migratiebeleid groot geweest. Niet alleen de beleidsnota «Naar een modern migratiebeleid» (Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1), maar ook de Blauwdruk Modern Migratiebeleid (Kamerstukken II 2007/08, 30 573, nr. 10) is uitgebreid met de Tweede Kamer besproken. In die blauwdruk is op verreweg de meeste onderwerpen die in de lagere regelgeving worden uitgewerkt, in meer detail ingegaan. Het ontwerpbesluit ter uitvoering van het moderne migratiebeleid is als bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag meegezonden aan de Tweede Kamer, opdat de leden de inhoud daarvan konden betrekken bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel. Daarnaast zijn verschillende brieven aan de Tweede Kamer gezonden.

De ontwerpregeling tot wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 zal ter informatie aan beide Kamers der Staten-Generaal worden toegezonden nadat de hierover ingewonnen reacties zullen zijn verwerkt. Voorts zal ik in een separate brief nader ingaan op de gevolgen van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 29 april 2010 in de zaak C-92/07 die niet het onderhavige wetsvoorstel raken. Uiteraard zullen ook eventuele vragen van de Eerste of Tweede Kamer over het door de regering te voeren beleid op de gebruikelijke wijze worden beantwoord, waarbij desgevraagd ook aanpassingen worden voorgelegd.

13. Verhouding tot internationaal recht

De regering herkent zich niet in het beeld dat zij op alle fronten de grenzen van het Europese recht opzoekt, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie. Met het moderne migratiebeleid en dit wetsvoorstel wil de regering invulling geven aan een selectief migratiebeleid, dat uitnodigend is voor categorieën migranten die de Nederlandse economie, wetenschap en cultuur nodig hebben, en restrictief voor andere groepen. Dit betekent een grotere differentiatie en daarmee dus ook een streng beleid daar waar dat noodzakelijk wordt geacht.

De regering staat in beginsel juist positief tegenover geharmoniseerd beleid binnen de Europese Unie op het gebied van arbeidsmigratie, mits het voldoende ruimte laat voor nationaal beleid, de procedures zo eenvoudig mogelijk vorm geeft en de ontwikkelingen in de economieën en de arbeidsmarkten van de lidstaten respecteert. Europees beleid kan gewenst zijn om de positieve effecten van arbeidsmigratie voor de Europese Unie als geheel te maximaliseren en om negatieve *spillover*-effecten tussen lidstaten onderling tegen te gaan en gezamenlijk illegale immigratie, illegale tewerkstelling en de mogelijke nadelige gevolgen voor ontwikkelingslanden, zoals uitbuiting en *brain drain*, te bestrijden.

Daarnaast hecht de regering veel waarde aan het Europese proces van beleidsuitwisseling en wederzijdse beleidsbeïnvloeding, zoals nog onlangs is gebleken uit de Rapportage inzake de uitvoering van het Europese pact inzake immigratie en asiel (Kamerstukken II 2009/10, 22 112, nr. 998).

Met het moderne migratiebeleid is waar mogelijk aansluiting gezocht bij het Europese recht. In dit verband wijs ik er op dat met de ontwikkeling van het (erkend) referentschap onder meer aansluiting is gezocht bij richtlijn 2005/71/EG waar dit concept is aangegrepen voor snellere en efficiëntere procedures.

Dit neemt niet weg dat de kaders van het Europese recht waarbinnen Nederland zijn beleid moet ontwikkelen, in beweging zijn. Niet alleen worden de verschillende Europese richtlijnen geëvalueerd en zondig aangepast, maar ook zijn er de nodige jurisprudentiële ontwikkelingen waar rekening mee moet worden gehouden. Met name op het gebied van de Associatieovereenkomst EEG/Turkije, waar de leden van de SP-fractie met hun vraag kennelijk op doelen, gaan die ontwikkelingen snel en kunnen zij verstrekkende gevolgen hebben.

Bij de ontwikkeling van het moderne migratiebeleid is uiteraard rekening gehouden met de huidige stand van het Unierecht, maar op toekomstige ontwikkelingen in de jurisprudentie kan niet altijd worden geanticipeerd zonder op voorhand het beoogde selectieve en restrictieve karakter prijs te geven. Met zijn rechtspraak ontwikkelt het Hof van Justitie van de Europese Unie het Unierecht, maar zoals ook bijvoorbeeld uit het WODC-onderzoek van 2009 naar de toelatings- en verblijfsvoorwaarden voor Turkse onderdanen blijkt, gaat dit niet altijd gepaard met grotere helderheid. Daardoor is het bijvoorbeeld lang onduidelijk gebleven in hoeverre eerste toelating binnen de werkingssfeer van artikel 13 Besluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije valt. Hoewel het recente arrest van 29 april 2010 in de zaak C-92/07 meer duidelijkheid schept, zijn daarmee nog niet alle vragen beantwoord.

Dat rechtspraak van het Hof van Justitie niet op alle vragen een antwoord geeft is deels te verklaren door het casuïstische karakter en de verschillen tussen de wettelijke regelingen in de lidstaten die inherent zijn aan alle beslissingen van het Hof, en deels doordat het leerstuk nog niet volledig is uitgekristalliseerd omdat het Hof bepaalde aspecten nog niet nader heeft uitgewerkt of niet in de gelegenheid is gesteld om deze aspecten nader uit te werken.

Op de gevolgen van het arrest van 29 april 2010 voor het moderne migratiebeleid ga ik hieronder nader in.

De richtlijn gezinshereniging

Hieronder ga ik in op de vragen van de leden van de fracties van de verschillende fracties over de verhouding tussen het moderne migratiebeleid en de richtlijn gezinshereniging.

In het op 4 maart 2010 door het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak C-578/08 (Rhimou Chakroun) gewezen arrest, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, stond het inkomensvereiste centraal. Dit is een van de *toelatingsvoorwaarden* waarvan de lidstaten op grond van de richtlijn gezinshereniging kunnen verlangen dat daaraan wordt voldaan alvorens tot verblijfsaanvaarding wordt overgegaan. Deze toelatingsvoorwaarden zijn, als gezegd, limitatief in de richtlijn gezinshereniging geregeld.

Dit arrest strekt er onder meer toe dat de Nederlandse invulling van dit in de richtlijn opgenomen inkomensvereiste (van 120% van het minimumloon bij gezinsvorming) niet in overstemming is met de richtlijn gezinshereniging. Zoals aangegeven in de brief aan de voorzitter van de

Tweede Kamer van 12 maart 2010 (Kamerstukken II 2009/10, 32 175, nr. 8), wordt dit inkomensvereiste naar aanleiding van het arrest in de zaak Chakroun momenteel aangepast. Het desbetreffende ontwerp-besluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, waarin tevens het in het middelenvereiste gemaakte onderscheid tussen gezinsvorming en gezinshereniging wordt weggenomen, zal op korte termijn in werking kunnen treden.

De vraag van deze leden, die hebben opgemerkt dat het wetsvoorstel aan de referent extra verplichtingen en voorwaarden oplegt die niet in de richtlijn gezinshereniging te vinden zijn, of deze plichten en voorwaarden nog wel in overeenstemming zijn met deze richtlijn, antwoord ik bevestigend.

Zoals ik hieronder nader uiteen zet, zijn de verplichtingen van de referent geen toelatingsvoorwaarden die in het Unierecht reeds zijn geregeld en zijn zij ook niet zo ingrijpend dat het nuttig effect van de richtlijn daardoor wordt aangetast. Het Europese migratierecht veronderstelt niet dat het proces van migratie van derdelanders naar de Europese Unie louter een aangelegenheid is tussen de overheid van de ontvangende lidstaat en de betrokken derdelander, waarin de belanghebbende referent geen rol speelt of verantwoordelijkheden draagt. Zo gaat de richtlijn wetenschappelijk onderzoekers bijvoorbeeld uit van een verantwoordelijkheidsverdeling die aansluit bij de uitgangspunten van het moderne migratiebeleid. Ook de bepalingen in de richtlijn studie met betrekking tot de scholieren-uitwisseling gaat uit van een verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, vreemdeling en referent. Dat in Europees verband nog geen algemene regeling is getroffen van de verplichtingen van referenten, betekent echter niet dat de referent geen passende en evenredige verplichtingen mogen worden opgelegd waarop hij kan worden aangesproken.

De voorwaarden voor de toegang en het verblijf van onder meer bepaalde gezinsleden, langdurig ingezetenen en hooggekwalificeerde kenniswerkers zijn uitputtend in Europese richtlijnen geregeld, zodat Nederland niet langer bevoegd is om daarnaast nog aanvullende toelatingsvoorwaarden te stellen voor de toegang en het verblijf in Nederland van deze migranten, zoals bijvoorbeeld een schriftelijke verklaring van de belanghebbende in Nederland waarbij deze verklaart als referent op te treden. Dit betekent dat, indien de belanghebbende in Nederland (bijvoorbeeld de gezinsreferent) niet een dergelijke referentverklaring wenst te tekenen en de toelating van het gezinslid op grond van de richtlijn niet om die reden kan worden geweigerd, de gevraagde machtiging tot voorlopig verblijf en verblijfsvergunning zal moeten worden verleend. Daaraan wordt niet getornd.

Aldus worden in het moderne migratiebeleid ten opzichte van de Europese richtlijnen geen aanvullende *toelatingsvoorwaarden* gesteld die onverenigbaar zijn met de richtlijnen.

Wel zal de belanghebbende in die gevallen als referent van het gezinslid worden aangewezen, waardoor hij zijn verantwoordelijkheden in het migratieproces zal moeten nemen en op hem de zorg-, informatie- en administratieplichten van de referent komen te rusten.

Deze zorg-, informatie- en administratieplichten zijn echter geen aanvullende *toelatingsvoorwaarden* in strijd met het gesloten stelsel van de toelatingsvoorwaarden in de richtlijnen. De ambtshalve aanwijzing van de referent heeft geen gevolgen voor het in de richtlijn gezinshereniging gewaarborgde verblijfsrecht van de (gezins)migrant.

Indien de referent zijn aldus opgelegde verplichtingen niet nakomt, heeft ook dit geen gevolgen voor het verblijfsrecht van het gezinslid. Wel zal de gezinsreferent hiervoor kunnen worden beboet.

In dit verband wijs ik de leden van de GroenLinks-fractie er nog op dat met de term «toelating» wordt bedoeld de instemming van de bevoegde autoriteiten met het bestendig verblijf van de vreemdeling in Nederland. Dit is niet beperkt tot alleen de eerste toelating, maar ziet ook op het daaropvolgende verblijf (op basis van een verblijfsvergunning) van de betrokken gezinsmigranten in Nederland, waarop onder meer de hoofdstukken VI en VII van de richtlijn gezinshereniging betrekking hebben.

De leden van de SP-fractie, die hebben gevraagd of met de aanwijzing als referent in dergelijke gevallen de geest van de richtlijn gezinshereniging wordt omzeild, antwoord ik dat de aanwijzing als referent en de daaruit voortvloeiende verplichtingen naar mijn mening niet het nuttig effect van de richtlijn aantast.

Als lidstaat van de Unie is Nederland gehouden de richtlijnen goed uit te voeren. Dit kan niet zonder toereikende informatie en een adequaat stelsel van toezicht en handhaving.

De informatie- en administratieverplichtingen zijn naar mijn mening noodzakelijk om de richtlijn juist en efficiënt toe te kunnen passen. Zonder de nodige gegevens kan immers niet worden vastgesteld of (nog steeds) wordt voldaan aan de voorwaarden voor gezinshereniging zoals die in de richtlijn zijn opgenomen.

Het spreekt voor zich dat die gegevens – in ieder geval gedeeltelijk – van de betrokken burgers, dus van de gezinsreferent en/of het gezinslid, moeten worden betrokken.

In het kader van de proportionaliteit en subsidiariteit acht ik het hierbij van belang dat er geen andere gegevens van de referent (of vreemdeling) worden gevraagd dan strikt noodzakelijk is en dat dergelijke noodzakelijke gegevens in het algemeen ook niet bij de burger worden gevraagd indien die reeds aan andere overheidsbestanden kunnen worden ontleend. De lasten worden aldus zeer beperkt gehouden.

Bovendien gaat het hierbij veelal om gegevens die gezinnen normaliter al plegen te bewaren – zoals huwelijks- en geboorteakten en inkomensgegevens – en desgevraagd verstrekken in het kader van vreemdelingen-rechtelijke toelatings- en verlengingsaanvragen, maar ook bijvoorbeeld in het kader van de jaarlijkse belastingaangifte moeten bewaren.

Uit de consultaties in het kader van de totstandkoming van de Blauwdruk Modern Migratiebeleid en van het onderhavige wetsvoorstel is niet gebleken dat deze verplichtingen van de referenten aanleiding zouden vormen om af te zien van de overkomst van het gezinslid. Ik acht het dan ook zeer onwaarschijnlijk dat bona fide gezinsreferenten en -migranten door de informatie- en administratieverplichtingen van een voorgenomen aanvraag om gezinshereniging zouden afzien.

Ook de Europese Commissie heeft geen vraagtekens gezet bij de houdbaarheid van de informatie- en administratieplichten van de referent in combinatie met de mogelijkheid om hem bij overtreding te beboeten. Wel heeft de Commissie gewezen op het belang van noodzakelijkheid en proportionaliteit bij de boetemogelijkheid.

De boetedreiging is naar mijn mening noodzakelijk om daadwerkelijke naleving te waarborgen van die informatie- en administratieverplichtingen van de referent die nodig zijn voor de juiste en efficiënte toepassing van het door de richtlijn erkende recht op gezinshereniging, opdat gezinsleden die voldoen aan de in de richtlijn opgenomen voorwaarden tot Nederland kunnen worden toegelaten en hier, zo lang zij aan die voorwaarden

voldoen, kunnen verblijven, terwijl derdelanders die niet aan die voorwaarden voldoen, niet ten onrechte een beroep op de richtlijn kunnen doen.

Als gezegd, worden alleen de noodzakelijke en redelijkerwijs te leveren gegevens gevraagd die niet aan andere overheidsbestanden kunnen worden ontleend en zullen vrijblijvende verplichtingen, tegen niet-naleving waarvan geen enkele sanctie is bedreigd, niet het nodige effect sorteren.

Geen boete dreigt uiteraard voor gezinsreferenten die hun verplichtingen gewoon nakomen. Voor die gezinsreferenten die dat niet doen, acht ik een boetemaximum van € 1500 proportioneel. Dit is lager dan het aanvankelijk gekozen maximum van € 2000, waarbij aansluiting was gezocht bij de boetes die op grond van (artikel 15, eerste lid, van) de Wet arbeid vreemdelingen worden opgelegd wegens de vergelijkbare overtreding van de verplichting om een afschrift van het identiteitsbewijs van de vreemdeling in de administratie op te nemen en te bewaren.

De proportionaliteit van de daadwerkelijk op te leggen bestuurlijke boete wordt in individuele gevallen verder gewaarborgd door artikel 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht. Zoals gezegd, volgt uit de Algemene wet bestuursrecht dat bij het opleggen van de bestuurlijke boete de ernst van de overtreding en de mate waarin zij aan de referent kan worden verweten, moeten worden betrokken, waarbij zo nodig rekening wordt gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

Ook in de boetedreiging zie ik dan ook geen reden voor bona fide gezinsreferenten en -migranten om van een voorgenomen aanvraag om gezinshereniging af te zien.

De (gewezen) referent kan, ook indien deze als referent was aangewezen, worden aangesproken op een deel van de kosten van de eventueel noodzakelijke uitzetting van de vreemdeling.

De richtlijn gezinshereniging noch de richtlijn terugkeer bepaalt dat de kosten verhaald mogen worden op de vreemdeling of diens (gewezen) referent. Deze richtlijnen bepalen echter ook niet dat die kosten ten laste moeten komen van de samenleving van de ontvangende lidstaat of wie in welke gevallen de kosten draagt. Dit is in het algemeen niet in Europees verband geregeld – de richtlijn wetenschappelijk onderzoekers vormt een uitzondering waarmee in het moderne migratiebeleid rekening is gehouden – en staat dus grotendeels aan de invulling van de lidstaten, die hierbij wel de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht moeten nemen en het nuttig effect van de richtlijnen niet mogen aantasten.

Met de voorgestelde regeling van het verhaal van de kosten van eventuele uitzetting op de gewezen referent wordt naar mijn mening aan deze eisen voldaan. Uitzetting is pas aan de orde, indien de vreemdeling na beëindiging van diens rechtmatige verblijf Nederland niet eigener beweging verlaat. Het verhaal van de eventuele uitzettingskosten op diens gewezen referent is in diverse opzichten – zowel in tijd als in kostenposten – beperkt.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd hoe het moderne migratiebeleid zich wat betreft gezinsmigratie verhoudt tot artikel 16, vierde lid, van de richtlijn gezinshereniging.

Op grond van artikel 16, eerste, tweede en derde lid, van de richtlijn gezinshereniging, zo antwoord ik deze leden, kunnen de lidstaten de verblijfsvergunning onder meer intrekken, indien niet (meer) aan de voorwaarden voor verlening van die vergunning wordt voldaan. Het spreekt voor zich dat de lidstaten daarvoor gegevens nodig hebben, die

onder meer afkomstig zijn uit andere overheidsbestanden en van de vreemdeling of diens referent.

Op grond van het vierde lid van dat artikel kunnen de lidstaten specifieke controles verrichten wanneer er gegronde vermoedens bestaan dat er sprake is van fraude of een schijnhuwelijk, schijnpartnerschap of schijnadoptie als bedoeld in het tweede lid. Ook kunnen gerichte controles worden uitgevoerd bij de verlenging van de verblijfstitel van gezinsleden. Met dit vierde lid is naar mijn mening niet beoogd een uitputtend stelsel van toezicht en handhaving te regelen. Ware dat wel het geval, dan zou bijvoorbeeld de in het eerste lid gegeven bevoegdheid van de lidstaten om een (nog geldige) verblijfsvergunning in te trekken om de reden dat niet langer aan de voorwaarden voor de verlening ervan wordt voldaan, van ieder nuttig effect worden ontdaan. Het is naar mijn mening duidelijk dat met alleen de in het vierde lid gegeven bevoegdheid de juiste uitvoering van de richtlijn onvoldoende kan worden gewaarborgd.

In beginsel zal iedere belanghebbende natuurlijke persoon die wel als referent van zijn gezinslid *kan* maar *niet wil* optreden, als referent worden aangewezen indien internationaal-rechtelijke verplichtingen ten aanzien van dat gezinslid tot verblijfsaanvaarding nopen. Als gevolg daarvan zullen op de als referent aangewezen belanghebbende de verplichtingen – waaronder de informatieverplichtingen – van een referent komen te rusten.

Hierbij wordt, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie, geen ongerechtvaardigd onderscheid gemaakt, bijvoorbeeld naar nationaliteit. Ook Nederlandse belanghebbenden die de overkomst van een gezinslid met de nationaliteit van een derde land wensen, zullen als gezinsreferent aan hun informatieverplichting moeten voldoen.

Wel kan uit onze internationaal-rechtelijke verplichtingen voortvloeien dat een in Nederland wonende burger van de Unie met een andere dan de Nederlandse nationaliteit of een Turkse onderdaan zich, anders dan een belanghebbende met de Nederlandse nationaliteit of de nationaliteit van een derde land, niet referent hoeft te stellen en ook niet als zodanig kan worden aangewezen. Dit onderscheid vloeit echter voort uit het vrije personenverkeer binnen de Europese Unie en de destijds gesloten Associatieovereenkomst tussen de EEG en Turkije waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd, en is daardoor gerechtvaardigd.

Met het oog op artikel 8 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden wijs ik deze leden er voorts op dat de informatieplicht van de (gezins)referent, zoals ook in de toelichting bij dit wetsvoorstel (Kamerstukken II 2008/09, 32 052, nr. 3, p. 58) is gememoreerd, bij wet is geregeld en noodzakelijk is voor de beoordeling van de vraag of het betrokken gezinslid (nog steeds) in aanmerking komt voor verblijf in Nederland, als ook voor de effectieve inrichting van de toelatingsprocessen en het toezicht op vreemdelingen.

In dit verband wijs ik voorts op de maatschappelijke noodzaak om te voorkomen dat vreemdelingen die niet of niet meer in aanmerking komen voor verblijf in Nederland, in het bezit worden gesteld of gelaten van een verblijfsvergunning. Dit is in het belang van het economisch welzijn van Nederland, en kan in een voorkomend geval eveneens noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

De informatieplicht van de gezinsreferent strekt niet verder dan noodzakelijk is. Gegevens die langs andere weg aan overheidsbestanden kunnen worden ontleend, worden als regel niet uitgevraagd. Een verplichting om

de IND te informeren, indien het gezinslid Nederland definitief heeft verlaten of indien de gezinsband of samenwoning tussen het gezinslid of de gezinsreferent is verbroken, is naar mijn stellige mening als proportioneel aan te merken.

Associatieovereenkomst EEG/Turkije

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd hoe het moderne migratiebeleid zich verhoudt tot de associatie tussen de Unie en Turkije en met name tot bepaalde rechtsoverwegingen in de door het Hof van Justitie ontwikkelde jurisprudentie. Ook de leden van de SP-fractie hebben verwezen naar de associatieovereenkomst EEG/Turkije. Hieronder ga ik in op de vragen en op de recente jurisprudentiële ontwikkelingen. Hierbij teken ik wel aan dat deze ontwikkelingen de voortgang van het onderhavige wetsvoorstel niet in de weg hoeven te staan, aangezien zij niet leiden tot aanpassing dit wetsvoorstel.

Algemeen

In rechtsoverweging 63 van het arrest van 20 september 2007 in de zaak C-16/05 (Tum en Dari), zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, heeft het Hof overwogen dat de *standstill*-clausule van artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol ook moet worden toegepast op de regeling betreffende de eerste toelating van Turkse staatsburgers in een lidstaat op het grondgebied waarvan zij voornemens zijn gebruik te maken van de vrijheid van vestiging in het kader van de associatieovereenkomst.

Deze uitspraak is voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aanleiding geweest om uitspraak te doen in een Nederlandse zaak betreffende eerste toelating van zelfstandigen. In de brief van 29 oktober 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 19 637, nr. 1235) heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie aangegeven dat het ontbreken van een machtiging tot voorlopig verblijf een Turkse onderdaan die in aanmerking komt voor de verlening van een verblijfsvergunning als zelfstandige, niet kan worden tegengeworpen. Dit is geregeld in het besluit van 24 april 2009, Stb. 2009, 198, tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met het vereiste van een machtiging tot voorlopig verblijf en enkele andere onderwerpen.

In rechtsoverwegingen 82-84 van het arrest van 21 oktober 2003 in de gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01 (Abatay en Sahin) heeft het Hof overwogen dat niet kan worden volgehouden dat artikel 13 van Besluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije alleen toepassing kan vinden op Turkse onderdanen die reeds tot de arbeidsmarkt van een lidstaat behoren, hetgeen echter volgens het Hof niet wegneemt dat deze bepaling spreekt van werknemers en hun gezinsleden «wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn». Uit dit woordgebruik volgt volgens het Hof dat de *standstill*-bepaling alleen aan een Turks onderdaan ten goede kan komen indien hij zich heeft gehouden aan de regels van de lidstaat van ontvangst op het gebied van de toegang, het verblijf en eventueel het verrichten van arbeid, en hij zich derhalve legaal op het grondgebied van die lidstaat bevindt. In het dictum van het arrest van 21 oktober 2003 heeft het Hof dan ook voor recht verklaard dat artikel 13 van Besluit 1/80 alleen toepassing vindt op Turkse onderdanen *die op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst niet alleen legaal maar ook lang genoeg aanwezig zijn om daar geleidelijk aan te kunnen inburgeren*. Het Hof heeft daarbij niet aangegeven, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, vanaf welk moment tijdens het verblijf op het grondgebied van de lidstaten artikel 13 van toepassing is. Dat de geleidelijke integratie waarop het Hof in zijn arrest doelt, al begint na de eerste

toelating van Turkse burgers met een verblijfsperspectief, kon niet met enige zekerheid uit de toenmalige stand van de jurisprudentie worden afgeleid.

Bij de ontwikkeling van het moderne migratiebeleid en de totstandkoming van het wetsvoorstel is wel onderkend dat de toenmalige stand van de jurisprudentie nog geen volledige zekerheid biedt over de vraag in hoeverre artikel 13 van Besluit 1/80 raakt aan de bevoegdheid van Nederland als EU-lidstaat om de eerste toelating van Turkse werknemers en hun gezinsleden te regelen. Aangezien de toenmalige jurisprudentie onvoldoende aanknopingspunten bood om reeds bij de (eerste) toelating van Turkse werknemers en hun gezinsleden in het geheel geen referent te verlangen, is er destijds voor gekozen om, zodra de Turkse onderdaan aan artikel 6 of 7 van Besluit 1/80 recht op (voortgezette) toegang tot de arbeidsmarkt en daarmee op voortgezet verblijf ontleent, geen referent meer van hem te verlangen.

Het arrest van het Hof van de Europese Unie van 29 april 2010 in de zaak C-92/07 heeft echter een ander licht op deze materie geworpen. Dit heeft gevolgen voor de uitvoering van het moderne migratiebeleid waarop ik hieronder nader in ga.

Het arrest van 29 april 2010 in de zaak C-92/07

Op 29 april 2010 heeft het Hof in de zaak C-92/07 (Europese Commissie tegen Nederland) ten aanzien van de in Nederland geheven leges geoordeeld dat artikel 13 van Besluit 1/80 vanaf de datum van inwerking-treding in Nederland de invoering verbiedt van nieuwe beperkingen van de uitoefening van het vrije verkeer van werknemers, *met inbegrip van beperkingen betreffende de materiële en/of procedurele voorwaarden inzake de eerste toelating tot Nederland van Turkse staatsburgers die voornemens zijn van deze vrijheid gebruik te maken.*

Het Hof heeft geconcludeerd dat de legesregeling ook bij eerste toelating een ingevolge artikel 13 van Besluit 1/80 verboden beperking is, aangezien van Turkse staatsburgers op wie artikel 13 van toepassing is, een legesbedrag wordt geëist dat onevenredig is aan het bedrag dat in vergelijkbare omstandigheden wordt gevraagd van burgers van de Unie. Hoewel de vaststelling van nieuwe maatregelen in het algemeen niet verboden is – de vaststelling van maatregelen die op dezelfde wijze op Turkse staatsburgers van toepassing zijn als op burgers van de Unie, is toegestaan – is dat wel het geval indien de nieuwe maatregel aan Turkse onderdanen verplichtingen oplegt die onevenredig zijn aan de verplichtingen van burgers van de Unie.

De fundamentele verschillen tussen burgers van de Unie en Turkse staatsburgers voor wie de gemeenschappelijke markt, het Europese burgerschap en het vrije verkeer van burgers binnen de Unie niet onbeperkt gelden, zijn hierbij volgens het Hof niet van belang, aangezien de doelstelling van de associatieovereenkomst is de situatie van Turkse staatsburgers dicht bij de situatie van burgers van de Unie te brengen door geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen en door de beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrije verrichten van diensten op te heffen.

Het Hof heeft aangegeven dat niet kan worden uitgesloten dat van Turkse staatsburgers geëiste leges die enigszins hoger zijn dan de leges die burgers van de Unie verschuldigd zijn voor de afgifte van soortgelijke documenten, in bepaalde bijzondere gevallen kunnen worden geacht evenredig te zijn, maar daarvan was geen sprake reeds nu de leges die in het algemeen geheven worden aanzienlijk hoger zijn dan de leges die burgers van de Unie verschuldigd zijn. Het Hof is niet toegekomen aan de

vraag in welke bijzondere gevallen hogere leges geacht kunnen worden evenredig te zijn.

De onevenredigheid in de legestarieven zijn voor Turkse werknemers en hun familieleden als discriminerende arbeidsvoorwaarde in strijd met artikel 10 van Besluit 1/80 aangemerkt. Voor Turkse staatsburgers die gebruik willen maken van de vrijheid van vestiging of het vrij verrichten van diensten en voor hun familieleden, zijn zij in strijd met de algemene non-discriminatiebepaling in artikel 9 van de Associatieovereenkomst aangemerkt.

Voor wat betreft de in het moderne migratiebeleid en dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen heeft het arrest met name gevolgen voor het referentschap van Turkse werknemers en hun gezinsleden en de daarmee verband houdende verplichtingen. Hierop ga ik hieronder uitgebreid nader in. Deze gevolgen zijn beperkt tot de lagere regelgeving en nopen niet tot aanpassing van het stelsel van de Vreemdelingenwet 2000 in het algemeen of van dit wetsvoorstel in het bijzonder. Het arrest hoeft daarom de voortvarende behandeling van dit wetsvoorstel niet te belemmeren.

Zoals hiervoor in paragraaf 12 is aangegeven, is het stelsel van de vreemdelingenwetgeving, gegeven de aard van het vreemdelingenrecht, reeds zodanig flexibel ingericht dat jurisprudentiële ontwikkelingen die op korte termijn in de wetgeving moeten worden verankerd, snel in de lagere regelgeving kunnen worden aangebracht.

Op grond van de (bestaande) delegatiebepalingen kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gegeven over de uitoefening van de in de wet toegekende bevoegdheden. Daarbij kan waar nodig differentiatie worden aangebracht tussen de verschillende categorieën vreemdelingen. Voorts kunnen op grond van het huidige artikel 112 van de Vreemdelingenwet 2000 ter uitvoering van een verdrag of een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld in verband met het rechtmatige verblijf van vreemdelingen, waarbij ten gunste van vreemdelingen kan worden afgeweken van die wet. Ingevolge artikel 8.26, onderdeel d, van het Vreemdelingenbesluit 2000, zoals gewijzigd bij besluit van 24 april 2009, Stb. 2009, 198, kan de Minister van Justitie regels stellen over de rechten die kunnen worden ontleend aan de Associatieovereenkomst EEG/Turkije, het Aanvullend Protocol bij die overeenkomst en Besluit 1/80. Een dergelijke regeling in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 kan snel worden aangepast aan de jurisprudentiële ontwikkelingen. Hoewel afwijking van de wet als gevolg van het arrest van 29 april 2010 niet aan de orde is, is en blijft nadere regelgeving in het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Voorschrift Vreemdelingen 2000 ter nadere uitwerking van de Vreemdelingenwet 2000 en dit wetsvoorstel geboden.

In dit verband hecht ik eraan te vermelden dat ook Turkse werknemers en hun gezinsleden die als houder van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf Nederland inreizen, ambtshalve in het bezit zullen worden gesteld van een verblijfsvergunning zonder dat daarvoor een aanvraag hoeft te worden ingediend of leges hoeven te worden voldaan, dat die verblijfsvergunningen zullen worden verleend met een langere geldigheidsduur dan thans het geval is en dat ook het beginsel van de eenmalige gegevensvraag onverkort blijft gelden.

Over de verdere consequenties voor het voortaan te voeren vreemdelingenbeleid ten aanzien van Turkse werknemers en hun gezinsleden zullen beide Kamers der Staten-Generaal separaat uitgebreid worden geïnfor-

meerd. Als gezegd, valt dit buiten het bestek van het onderhavige wetsvoorstel dat hierdoor geen vertraging hoeft te ondervinden.

Referentschap

Nu het Hof heeft geoordeeld dat de *standstill*-bepaling van artikel 13 van Besluit 1/80 ook betrekking heeft op de eerste toelating van Turkse werknemers en hun familie- en gezinsleden tot Nederland en daarbij slechts een beperkte ruimte lijkt te laten waar verschillen in de gevolgen voor Turkse onderdanen en burgers van de Unie in bepaalde bijzondere gevallen geacht zouden kunnen worden evenredig te zijn, komt de vraag op of ook voor eerste toelating nog wel kan worden geëist dat de werkgever van de Turkse werknemer zich referent van die werknemer stelt en of artikel 13 er ook aan in de weg staat om deze nieuwe eis te stellen aan de eerste toelating van gezinsleden van rechtmatig in Nederland verblijvende Turkse werknemers.

In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is reeds aangegeven dat na een jaar verblijf in Nederland van een Turkse werknemer geen referentschap meer zou worden vereist, aangezien de regering het risico van een negatieve uitkomst van een inbreukprocedure te hoog inschatte. Tevens is daarbij aangegeven dat de voorgestelde referentsystematiek buiten toepassing zal worden gelaten, indien de voortschrijdende ontwikkeling van het Unierecht vaststelt dat deze systematiek onverenigbaar is met artikel 13 van Besluit 1/80. Deze risico-inschatting leidt er, in afwachting van de hierboven aangekondigde brief over de verdere consequenties voor het voortaan te voeren vreemdelingenbeleid ten aanzien van Turkse werknemers en hun gezinsleden, na het arrest van 29 april 2010 toe dat de situatie die reeds eerder was voorzien voor die gevallen waarin de Turkse werknemer of het gezinslid rechten aan artikel 6 of 7 van Besluit 1/80 kan ontleen – dit is voor Turkse werknemers vanaf een jaar na de eerste toelating en voor de gezinsleden, voor zover deze niet zelf als Turkse werknemer zijn aan te merken, vanaf drie jaar – in tijd naar voren zal worden gehaald. Van hen zal ook bij de eerste toelating geen referent vereist worden. Hiermee wordt het advies van de Raad van State om ten aanzien van Turkse werknemers en hun gezinsleden geen referentschap te vereisen (Kamerstukken II 2008/09, 32 052, nr. 4, p. 6–7) dan ook alsnog in de lagere regelgeving gevolgd.

Werknemers

Het begrip werknemer in het kader van de associatieovereenkomst EEG/Turkije wordt autonoom uitgelegd. Het Hof sluit hierbij aan bij de definitie van werknemer die het heeft ontwikkeld voor burgers van de Unie die gebruik maken van hun aan het Unierecht ontleende recht op vrij verkeer van werknemers. Dit betekent dat een Turks onderdaan een Turkse werknemer is, indien hij reële en daadwerkelijke, betaalde arbeid voor een ander en onder diens leiding verricht, die niet louter marginaal en bijkomstig van aard is. Ingevolge vaste jurisprudentie valt daaronder ook deeltijdarbeid waarbij het inkomen wordt aangevuld door eigen of algemene middelen, arbeid op oproepbasis of in het kader van een opleiding, arbeid in het kader van uit openbare middelen gefinancierde werkplekken en werkzaamheden als au pair of student. Het gaat hierbij om jurisprudentie die door het Hof in de aan hem voorgelegde casuïstiek heeft ontwikkeld op artikel 6 van Besluit 1/80 ten aanzien van Turkse onderdanen die tot het grondgebied van een lidstaat waren toegelaten en daar enige tijd hebben gewerkt. Niet van belang is volgens deze jurisprudentie of de Turkse onderdaan houder is van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of voor onbepaalde tijd. Ook Turkse houders van een

verblijfsvergunning asiel kunnen volgens deze jurisprudentie worden aangemerkt als Turkse werknemer.

Het spreekt voor zich dat de Turkse werknemer nog geen daadwerkelijke en reële arbeid in Nederland kan verrichten, voordathij daadwerkelijk tot Nederland is toegelaten. Uit het arrest van 29 april 2010 (r.o. 49) volgt echter dat de *standstill*-bepaling van artikel 13 van Besluit 1/80 – zoals reeds eerder uit het arrest Tum en Dari (r.o. 63) volgde dat de *standstill*-bepaling van artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol betrekking heeft op de eerste toelating van Turkse staatsburgers tot de lidstaat waar zij voornemens zijn gebruik te maken van de vrijheid van vestiging in het kader van de associatieovereenkomst – betrekking heeft op de eerste toelating van Turkse werknemers die *voornemens* zijn in Nederland binnen het wettelijke kader gebruik te maken van het vrije verkeer van werknemers in het kader van de associatieovereenkomst (en hun gezinsleden).

Dit voornemen blijkt uit het doel dat bij de toelatingsaanvraag (de aanvraag tot het verlenen van een machtiging tot voorlopig verblijf) wordt opgegeven. Hierbij is niet relevant welke kwalificatie Nederland als ontvangende lidstaat aan het soort migratie of het verblijfsdoel geeft (of in 1980 gaf). Derhalve kan de Turkse onderdaan die in het moderne migratiebeleid wordt toegelaten voor seizoenarbeid, lerend werken, arbeid in loondienst, arbeid als kennismigrant, als houder van een Europese blauwe kaart of als wetenschappelijk onderzoeker in de zin van richtlijn 2005/71/EG, worden aangemerkt als Turkse werknemer indien hij na aankomst in Nederland binnen de wettelijke kaders zal voldoen aan de definitie van werknemer die het Hof heeft gesteld.

In deze gevallen zal ook bij de eerste toelating niet als eis worden gesteld dat de werkgever van de Turkse arbeidsmigrant als referent optreedt. Uit hoofde van het moderne migratiebeleid zullen dan ook geen extra informatie- en administratieverplichtingen op de werkgever van deze Turkse arbeidsmigrant komen te rusten. De bestaande informatieverplichtingen – met name de verplichting om er melding van te maken als hij niet meer voldoet aan de beperking waaronder verblijf in Nederland is toegestaan en als hij Nederland verlaat – blijven uiteraard wel op de betrokken Turkse werknemer rusten.

De werkgever die niet als referent van zijn Turkse werknemer wil optreden, kan daartoe niet worden verplicht. Hem zal dan ook geen bestuurlijke boete kunnen worden opgelegd wegens niet-naleving van die verplichtingen. Ook zal het verhaal van een deel van de kosten van eventuele uitzetting van de Turkse arbeidsmigrant op de (gewezen) werkgever niet aan de orde zijn. Wel kunnen deze kosten worden verhaald op de vreemdeling zelf. Deze werkgever kan uiteraard niet als referent toelatingsaanvragen indienen ten behoeve van de Turkse werknemer. Hij kan dit echter wel doen als diens gemachtigde.

De werkgever van bijvoorbeeld Turkse kennismigranten of wetenschappelijk onderzoekers in de zin van richtlijn 2005/71/EG zal zich, anders dan werkgevers van andere kennismigranten en wetenschappelijk onderzoekers, niet als referent hoeven te laten erkennen om de Turkse onderdaan naar Nederland te laten komen en deze werkgever hoeft zich als gezegd ook niet referent te stellen. Zo deze werkgever niet uit efficiency-overwegingen voor het erkende referentschap kiest, wordt hij uiteraard ook niet als referent aangewezen. In dat geval komen er, zoals gezegd, geen informatie- en administratieverplichtingen op de werkgever van de Turkse werknemer rusten. Het stelsel van toezicht op referenten en het daarbij behorende handhavingsinstrumentarium zijn in dat geval niet van toepassing op deze werkgever.

Dit neemt niet weg dat de werkgever wel vrijwillig kan kiezen voor referentschap van de Turkse arbeidsmigrant. De keuze voor erkenning als referent brengt toegang tot versnelde procedure met zich mee, waarvan alleen gebruik kan worden gemaakt door de (erkende) referent van de vreemdeling.

Erkenning als referent betekent op zich nog niet dat de organisatie (bijvoorbeeld een grote werkgever) die als referent is erkend, voor al diens werknemers uit derde landen gebruik moet maken van de versnelde procedure. Denkbaar is dat deze referent wel kiest voor erkenning als referent en daarmee voor de mogelijkheid om gebruik te maken van de versnelde procedure voor de meeste derdelanders, maar desalniettemin voor de toelating van individuele (Turkse) werknemers kiest voor de gewone procedure. Dit is mogelijk. In dat geval is het niet nodig dat de werkgever zich referent stelt voor de werknemer.

Denkbaar is echter ook dat deze werkgever kiest voor de versnelde procedure om snelle toelating van de betrokken Turkse werknemer te bewerkstelligen. In dat geval is met het oog op onder meer de voor de versnelde procedure noodzakelijke informatie- en administratieverplichtingen, noodzakelijk dat de werkgever zich referent stelt. De juistheid van eigen verklaringen die in het kader van de versnelde procedure worden afgelegd, moet immers kunnen worden gecontroleerd. De werkgever heeft in dezen een keuze. Met andere woorden, de als referent erkende werkgever van een Turkse werknemer *kan* gebruik maken van de versnelde procedure, mits hij zich referent van die werknemer stelt. Tot gebruik van de versnelde procedure en dus tot erkenning als referent is deze werkgever echter niet verplicht.

Tot de groep Turkse arbeidsmigranten die onder de werking van de *standstill*-bepaling van artikel 13 van Besluit 1/80 vallen, behoren niet de Turkse studenten. Deze komen immers niet naar Nederland met het voornemen om gebruik te maken van het vrij verkeer van werknemers binnen de associatieovereenkomst, maar om te studeren. Dat het studenten thans is toegestaan naast hun studie gedurende maximaal tien uur per week te werken, maakt dit niet anders. Hierbij is van belang dat het hun in 1980 niet was toegestaan naast hun studie arbeid in loondienst te verrichten. Dit brengt mee dat de onderwijsinstelling ook voor de Turkse student als referent zal moeten optreden en in het kader van de daaruit voortvloeiende informatieverplichtingen de IND zal moeten informeren over (het uitblijven van) voldoende studievoortgang. Naar het mij voorkomt is dit overigens ook voor alle betrokkenen – de student, de onderwijsinstelling en de IND – minder belastend dan het alternatief in de vorm van een op de betrokken student zelf rustende verplichting om de IND te informeren over diens studievoortgang.

De Turkse student die na zijn toelating tot Nederland daadwerkelijke en reële arbeid gaat verrichten en als Turkse werknemer een beroep kan doen op artikel 6 van Besluit 1/80, kan verzoeken om wijziging van de beperking waaronder hem een verblijfsvergunning is verleend (van «studie» in «arbeid in loondienst»). In dat geval eindigt het referentschap van de onderwijsinstelling en komt op de betrokken Turkse werknemer de verplichting te rusten om relevante wijzigingen die van belang zijn voor zijn verblijfsrechtelijke status als Turkse werknemer aan de IND door te geven.

Gezinsleden

Ook het begrip gezinslid van Turkse werknemer wordt autonoom uitgelegd, waarbij het Hof aansluit bij de definitie van familielid van een burger van de Unie. Tot familielid worden gerekend de echtgenoten, geregistreerde partners (voor zover de nationale wetgeving een gelijk-

stelling kent met echtgenoten), familieleden in neergaande lijn onder de 21 jaar of ten laste (al dan niet in de lidstaat geboren kinderen en eventueel kleinkinderen) en familieleden in opgaande lijn ten laste (ouders, schoonouders en grootouders).

Zoals gezegd, is niet van belang of de hoofdpersoon bij wie verblijf als gezinslid wordt beoogd, houder is van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of voor onbepaalde tijd en kunnen ook Turkse houders van een verblijfsvergunning asiël worden aangemerkt als Turkse werknemer. In hoeverre de standstill-bepaling in artikel 13 van Besluit 1/80 ook ziet op gezinsleden van werknemers die zowel de Turkse als de Nederlandse nationaliteit hebben, is momenteel onderwerp van prejudiciële vragen, waarop nu niet kan worden vooruitgelopen.

Van Turkse werknemers zal niet worden gevergd als gezinsreferent «nieuwe stijl» op te treden. Dit betekent dat zij niet de informatie- en administratieplichten van de referent krijgen en dat op hen niet de kosten van de eventuele uitzetting na verblijfsbeëindiging van het gezinslid kunnen worden verhaald. Op het gezinslid zelf zal de verplichting blijven rusten om relevante gegevens te verstrekken die van belang zijn voor het verblijfsrecht.

Geestelijke bedienaren

Nu geestelijke bedienaren die als Turkse werknemers moeten worden aangemerkt niet langer hoeven te beschikken over een referent, is er ook geen sprake van een zorgplicht van de referent ten aanzien van de inburgeringsplicht van deze Turkse geestelijke bedienaren.

Als gezegd, zullen beide Kamers der Staten-Generaal zo spoedig mogelijk separaat worden bericht over de verdere gevolgen van het arrest van 29 april 2010 voor het vreemdelingenbeleid, die echter los staan van het stelsel van het moderne migratiebeleid, zodat zij de voortgang van het onderhavige wetsvoorstel niet in de weg hoeven te staan.

Europees Sociaal Handvest

Met betrekking tot het oordeel van het Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa (ECSR) is het standpunt van het kabinet eenduidig, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie. De verschillende in het kader van de Raad van Europa gesloten verdragen hebben elk hun eigen toezichtsmechanismen en procedures. Nederland volgt deze. In het Nederlandse *position paper* in reactie op het oordeel van het ECSR ten behoeve van het Comité van Ministers is het standpunt ingenomen dat de regering de conclusie van het ESCR onderschrijft dat minderjarigen een kwetsbare groep vormen en dat de situatie dat zij in de illegaliteit verblijven, met daarmee samenhangende nadelige gevolgen als het verstoken zijn van onderdak, zoveel mogelijk dient te worden voorkomen.

Dit laat evenwel onverlet dat de overheid ten aanzien van gezinnen die illegaal in Nederland verblijven, niet onbepaald de verantwoordelijkheid kan nemen voor de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers die niet voldoen aan hun verplichting Nederland te verlaten, ook niet als zij hier met hun kinderen verblijven. De regering ziet nu de resolutie van het Comité van Ministers tegemoet. De Minister voor Jeugd en Gezin onderschrijft uitdrukkelijk de gekozen lijn.

Vooralsnog wordt er bij de rechtbanken verschillend gedacht over de vraag of het oordeel van het Comité gevolgd zou moeten worden. De rechtbank «s-Gravenhage heeft in het in kort geding op 15 april 2010 in de zaak 363137/KG ZA 10-426 gewezen vonnis de vordering van een gezin dat

zich met het oogmerk om in de vrijheidsbepurende locatie te mogen blijven heeft beroepen op het oordeel van het Comité, afgewezen.

14. Tot slot

De leden van de CDA-fractie hebben met het oog op de aanpassing van de Wet arbeid vreemdelingen en de visa-regelgeving gevraagd op welke wijze dit wetsvoorstel, nadat het tot wet zal zijn verheven, zal worden ingevoerd.

Zoals ook in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2009/10, 32 052, nr. 7, p. 55) is aangegeven, zo antwoord ik deze leden, wordt de (huidige) uitvoeringspraktijk voorafgaand aan de invoering van de nieuwe referentsystematiek binnen de bestaande wettelijke kaders zo veel mogelijk afgestemd op de uitgangspunten van het moderne migratiebeleid. Hiermee wordt bereikt dat de gevolgen voor zowel burgers en bedrijven als ook voor de overheid van de overgang naar de nieuwe situatie zo beperkt mogelijk wordt gehouden. De afgelopen jaren zijn diverse proeftuinen ingericht, waarmee de nodige praktijkervaringen met de uitgangspunten van het moderne migratiebeleid zijn opgedaan en waarmee de IND al zo veel mogelijk toewerkt naar de nieuwe situatie. Het streven is gericht op de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel per 1 januari 2011.

Het bij koninklijke boodschap van 15 januari 2010 ingediende voorstel tot aanpassing van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met de introductie van de referent in de Vreemdelingenwet 2000 en verkorting van de wachttermijn voor seizoenswerkers (Kamerstukken II 2009/10, 32 287, nrs. 1-3) versterkt de effectiviteit van het moderne migratiebeleid, doordat de tewerkstellingsvergunning bijvoorbeeld kan worden geweigerd of ingetrokken indien erkenning als referent van de werkgever is geweigerd, geschorst of ingetrokken, of indien de werkgever als (al dan niet erkende) referent een bestuurlijke boete is opgelegd of is gestraft. Hoewel dit geen absolute randvoorwaarde voor de invoering van het moderne migratiebeleid, is het uiteraard wel wenselijk dat beide wetsvoorstellen op 1 januari 2011 in werking kunnen treden. Ik ga er overigens van uit dat dit ook het geval zal zijn.

Het wetsvoorstel regelt voorts de verkorting van de wachttermijn voor de afgifte van de tewerkstelling die seizoenarbeiders tussen twee opeenvolgende perioden van seizoenarbeid in Nederland in acht moeten nemen van 28 tot 14 weken. Indien het voorstel tot aanpassing van de Wet arbeid vreemdelingen onverhoopt vertraging zou oplopen, heeft dit tot gevolg dat het onderdeel in het Vreemdelingenbesluit 2000 waarin de toelating van seizoenarbeiders wordt geregeld, ook later in werking zal treden.

Ook het bij koninklijke boodschap van 5 augustus 2008 ingediende voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen (Kamerstukken II 2007/08, 31 549, nrs. 1-3) zal de effectiviteit van het moderne migratiebeleid versterken. Dit wetsvoorstel (het wetsvoorstel nationale visa) is echter door de Tweede Kamer controversieel verklaard en zal mogelijk niet voor 1 januari 2011 in werking kunnen treden. Het spreekt voor zich dat ik dit betreurt, maar de IND zal zoveel mogelijk aansluiten bij de nieuwe mvv-procedure.

De gevolgen van deze vertraging zijn, voor zover hier relevant, onder meer dat referenten nog geen aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf ten behoeve van onder meer kennis- arbeids- en gezinsmigranten kunnen indienen. Dit zal eerst na inwerkingtreding van

het onderhavige wetsvoorstel modern migratiebeleid kunnen worden gerealiseerd, nadat het wetsvoorstel nationale visa tot wet zal zijn verheven en in werking is getreden. Wel zal de houder van de geldige machtiging tot voorlopig verblijf direct na inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid binnen twee weken na diens aanmelding ambtshalve in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning. Met diverse proeftuinen en *quickwins* heeft de IND wel een situatie bereikt die binnen de huidige wettelijke kaders vooruitloopt op de situatie zoals voorzien met de in het wetsvoorstel nationale visa voorgestelde regeling van de mvv-procedure.

Voorts hoeft het beginsel van de eenmalige uitvraag van gegevens vooralsnog niet te worden toegepast in mvv-procedures en hoeft de beslissing op de aanvraag omtrent een verblijfsvergunning regulier niet binnen de voorgestelde 90 dagen in plaats van de huidige zes maanden te worden gegeven. De gedachte van de eenmalige gegevensuitvraag in mvv-procedures en kortere beslistermijnen kunnen echter ook zonder wettelijke verankering per 1 januari 2011 in de praktijk worden gerealiseerd.

Met het oog op handhaving worden samenwerkingsafspraken gemaakt met onder meer Arbeidsinspectie en UWV/WERKbedrijf ter voorkoming van schending van het *una via*- beginsel, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. Ingeval dubbele bestrafing van een referent dreigt, zal de IND daarover met de andere betrokken uitvoeringsinstantie samenwerkingsafspraken maken, onder meer over de vraag welke dienst in welke gevallen voor welke overtreding een bestuurlijke boete oplegt of aangifte doet bij het Openbaar Ministerie. Deze afspraken zullen er met name op zien dat bij de constatering van een dergelijke overtreding de betrokken uitvoeringsinstanties elkaar over en weer informeren en in goed overleg bepalen op basis van welke wettelijke bepaling er gesanctioneerd zal gaan worden. Overigens zal de IND ook met het oog op de (digitale) uitwisseling van gegevens en (fysieke) controles afspraken maken met andere instanties als de vreemdelingenpolitie en de Arbeidsinspectie.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin