

Vergaderjaar 2012–2013

33 325

Voorstel van wet van het lid Bosman houdende regulering van de vestiging van Nederlanders van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in Nederland (Wet regulering vestiging van Nederlanders van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in Nederland)

Nr. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

I ALGEMEEN DEEL

Regelmatige migratie tussen de verschillende landen van het Koninkrijk past bij de duurzame band die de landen van het Koninkrijk met elkaar zijn aangegaan in het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut). Een punt van voortdurende aandacht en zorg betreft echter de duurzame vestiging en integratie van Nederlanders, afkomstig uit verschillende landen in het Koninkrijk, in Nederland.

Het is van belang dat Nederland zich blijft richten op de integratie van deze groep en het verbeteren van arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie. Voorkomen dient echter te worden dat deze participatie bevorderende maatregelen ten aanzien van Antilliaanse Nederlanders op lange termijn ondergraven worden door de komst van een nieuwe groep Antilliaanse Nederlanders die niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien of ernstige misdrijven plegen. Dit is tevens van belang voor het behoud van het maatschappelijk draagvlak voor deze open houding tussen de verschillende landen van het Koninkrijk. Het doel van dit wetsvoorstel is het op een eenduidige, evenwichtige manier reguleren van vestiging van Nederlanders van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in het land Nederland, binnen de grenzen van de internationale Verdragen, het Statuut van het Koninkrijk en de Grondwet.

De andere landen van het Koninkrijk hebben reeds nationale toelatingsregelingen. Ieder land binnen het Koninkrijk kan eigenstandige redenen hebben om over te gaan tot het stellen van vestigingseisen. Bij de andere landen van het Koninkrijk is het stellen van toelatingseisen gerechtvaardigd geacht vanwege de bijzondere economische omstandigheden van de eilanden. Voor Nederland is het stellen van toelatingseisen om meerdere redenen noodzakelijk. Allereerst dient er in geval van ernstige en actuele bedreiging van de openbare orde de mogelijkheid te zijn om vestiging in Nederland te weigeren, en het verblijf te beëindigen. Ten tweede dient de vestiging te worden gereguleerd om te voorkomen dat sociale voorzieningen onevenredig worden gebruikt door personen die op

geen enkele wijze hebben bijgedragen aan de opbouw van de gemeenschappelijke welvaartsvoorzieningen in Nederland. Deze eisen worden ook gesteld in de toelatingsregelingen van de andere landen, en gelden ook voor onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie.

Feitelijke achtergrond

Er wonen ongeveer 144.000 personen van Antilliaanse afkomst in Nederland (Jaarrapport Integratie 2012, p. 37). Hoewel een groot deel van de betrokkenen participeert in de Nederlandse samenleving zijn er tevens een aantal ernstige en voortdurende problemen. Zo blijkt uit het Jaarrapport Integratie van het Centraal Bureau voor de Statistiek dat 17% van de personen met een Antilliaanse herkomst werkloos was in 2011, meer dan van personen met een Turkse, Surinaamse of Marokkaanse achtergrond (Jaarrapport Integratie 2012 (JI), p. 104). Bijna 12% van de personen met een achtergrond in een van de andere Koninkrijkslanden had een bijstandsuitkering in 2011 tegen bijna 2% van de autochtone bevolking (JI), p. 135). Ook baart het aantal verdachten van misdrijven onder Antillianen zorgen. Van de niet-westerse allochtonen hebben personen die afkomstig zijn uit de andere landen van het Koninkrijk het hoogste verdachtenpercentage (5,9%)(JI, p. 175). Nederlanders uit de andere landen van het Koninkrijk hebben ook na correctie voor verschillen in geslacht, leeftijd en sociaaleconomische achtergrondkenmerken een grotere kans om als een verdachte van een misdrijf aangemerkt te worden dan autochtone Nederlanders (JI, p. 182). Na een afname in de oververtegenwoordiging van jongeren uit de andere landen van het Koninkrijk (12–18 jaar) in de periode 2005 – 2008, neemt de oververtegenwoordiging vanaf 2008 tot 2010 (het laatste jaar waarin cijfers beschikbaar zijn) weer toe (JI, p. 184). Nederlanders uit de andere landen van het Koninkrijk (12–80 jaar) werden 6,5 keer zo vaak verdacht van geweldsdelicten als autochtone Nederlanders in 2010 (JI, p. 189). Ook het rapport Antilliaanse Nederlanders (2012) van het RISBO laat gelijksoortige cijfers zien ten aanzien van werkloosheid, uitkeringsafhankelijkheid en criminaliteit van Nederlanders uit de andere landen van het Koninkrijk in de 21 gemeenten die met het Rijk samenwerken bij de bevordering van de integratie van deze groep (de zogenoemde Antillengemeenten).

De bevordering van de participatie van Nederlanders uit de andere landen van het Koninkrijk (en andere bevolkingsgroepen) is een belangrijke prioriteit en opdracht van de Nederlandse overheid (zie o.a. Kamerbrief Agenda Integratie van 19-02-2013, Kamerstukken. 32 824, nr. 7)). De aanpak van de Antilliaanse probleemgroepen heeft zich van de kant van het Rijk sinds 1993 tot 2012 vooral gekenmerkt door stimuleringsmaatregelen en convenantafspraken met de 21 gemeenten waar veel Nederlanders uit de andere landen van het Koninkrijk wonen of verblijven. Dit heeft geleid velerlei projecten (TF Antilliaanse Nederlanders, Antilliaanse probleemgroepen in Nederland. Een oplosbaar maatschappelijk vraagstuk 2008, zie p. 21–24 voor een kort overzicht van de inzet). Volgens de Task Force Antilliaanse Nederlanders lijken een aantal projecten succesvol, maar tot adequate en voldoende maatschappelijke integratie van de probleemgroepen onder de Nederlanders uit de andere landen van het Koninkrijk hebben zij niet geleid. De inzet is vanaf 2009 tot en met 2012 doorgezet door een investering van het kabinet van € 4,5 miljoen in de specifieke aanpak in de groep. Sinds 2013 het integratiebeleid niet meer gericht op specifieke groepen uit herkomstlanden maar is er generiek beleid voor integratiebevorderende maatregelen.

Historische schets

De andere landen van het Koninkrijk kennen van oudsher toelatingsregelingen. Vrijwel sinds het aanvaarden van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden is er in Nederland discussie over de mogelijkheden voor het reguleren van toelating en vestiging vanuit de verschillende landen van het Koninkrijk in Nederland. Dit heeft nimmer geleid tot het daadwerkelijk vaststellen van een regeling, hoewel in de Tweede Kamer verscheidene malen is gepleit voor een toelatingsregeling. Ondanks het uitblijven van regelgeving, is in 1983 tijdens de grondwetwijziging niet uitgesloten dat er een toelatingsregeling voor Antillianen in de toekomst mogelijk zou zijn. In 1998 is door de toenmalige minister voor Grote Steden- en integratiebeleid en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een verkenning uitgevoerd van de mogelijkheden om de immigratie van vooral kansarme Antilliaanse jongeren naar Nederland te beperken. Het kabinet is toen het gesprek aangegaan met de regering van de toenmalige Nederlandse Antillen om tot afspraken te komen om de migratie te reguleren, maar een wet om vestiging te beperken is daarbij niet aan de orde geweest. De wens om hiertoe te komen bleef echter leven in de Kamer.

In 2007 werd wel een wetsvoorstel, waarin ook de terugzending van risicjongeren van de voormalige Antillen en Aruba was inbegrepen, in procedure gebracht onder de voormalige minister voor Integratie, Jeugdbescherming, Preventie en Reclassering. Om verschillende redenen is dit wetsvoorstel nooit in behandeling genomen en uiteindelijk ingetrokken. De kabinetten Balkenende III en IV hebben vervolgens de mogelijkheden van het indienen van een Rijkswet personenverkeer onderzocht. Een dergelijke rijkswet zou de vestiging van Caribische Nederlanders moeten regelen op basis van wederkerigheid voor alle betrokken landen. Toelatings- en vestigingsregels die op de eilanden gelden voor Nederlanders uit Europa en de Bonaire, Saba en Sint Eustatius (BES), zouden ook moeten gelden voor Nederlanders uit Aruba, Curaçao en Sint Maarten die zich in Nederland willen vestigen.

Hoewel het de voorkeur zou hebben om de vestiging van Nederlanders in de verschillende landen op het niveau van het Koninkrijk te regelen is er op dit moment geen uitzicht op een dergelijke regeling. Weliswaar is in de Koninkrijksconferentie in 2011 door de landen besloten gezamenlijk in werkgroepverband de mogelijkheden van een Rijkswet interlandelijk personen- en goederenverkeer te onderzoeken, maar dit heeft niet tot concrete voornemens, laat staan een werkende toelatingsregeling geleid. Indien op een later moment blijkt dat alsnog kan worden gekomen tot een regeling op Koninkrijksniveau kan deze de onderhavige regeling en die van de Caribische landen met betrekking tot vestiging en toelating vervangen. Een eenzijdige regeling zal naar verwachting geen nadelige gevolgen hebben op de samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk.

Verhouding tot het recht op verblijf op het grondgebied

Het recht op verblijf in Nederland wordt beheerst door enkele internationale verdragen waar Nederland aan gebonden is, het Statuut van het Koninkrijk en de Grondwet. Daarnaast is Nederland gebonden aan Europeesrechtelijke bepalingen.

Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) verzetten zich in beginsel tegen een toelatingsregeling voor eigen onderdanen. Artikel 3, tweede lid, van het Vierde protocol bij het EVRM bepaalt dat niemand het recht mag worden ontnomen het grondgebied te betreden van de Staat waarvan hij onderdaan is. Artikel 12, vierde lid, van het IVBPR verbiedt het willekeurig ontnemen van iemands recht om naar zijn eigen land terug te keren. In zowel het geval van het EVRM als in dat van het IVBPR heeft Nederland echter gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een voorbehoud te maken. In dit voorbehoud heeft Nederland aangegeven dat Europees Nederland en de Nederlandse Antillen als afzonderlijke landen zijn aan te merken. Dit is ook geaccepteerd in de rechtspraak van de Hoge Raad bij toetsing van de Landsverordeningen Toelating en Uitzetting (LTU) van de Nederlandse Antillen aan deze bepalingen (HR 24 november 2000, Matos c.s. tegen de Nederlandse Antillen, NJ 2001/376). Nederland bestaat dus staatsrechtelijk uit verschillende landen, die onderling bepalingen kunnen opnemen over de toelating op het grondgebied ten aanzien van onderdanen van de onderscheiden landen. De beperking van vestiging is hiermee in het licht van deze verdragen mogelijk.

Statuut

Het Statuut gaat uit van een ongedeeld Nederlandschap en gelijkwaardigheid van de verschillende landen van het Koninkrijk. Ingevolge artikel 3, eerste lid, onder f, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden wordt het toezicht op de algemene regelen betreffende de toelating en uitzetting van Nederlanders als aangelegenheid van het Koninkrijk aangemerkt. De officiële toelichting op dit onderdeel vermeldt dat in het toelatingsbeleid ook ten aanzien van Nederlanders aan elk der rijksdelen een grote mate van vrijheid dient te worden gelaten. Dit betekent dat de landen ook de regelgeving kunnen maken met betrekking tot de vestiging van Nederlanders en het Statuut aan deze wetgeving niet in de weg staat. Op dezelfde grondslag hebben de overige landen bij Landsverordening de toelating en uitzetting van Nederlanders geregeld.

Grondwet

De Grondwet kent geen recht op toelating van Nederlanders tot Nederlands grondgebied. Een dergelijke bepaling is tijdens de algehele grondwetsherziening van 1983 bewust achterwege gelaten om de mogelijkheid van een toelatingsregeling voor Antilliaanse Nederlanders niet uit te sluiten. Wel werd daarbij destijds van kabinetszijde aangetekend dat dit niet betekende dat de wetgever iedere denkbare toelatingsregeling zou kunnen maken. De wetgever zal zich er rekenschap van moeten geven of de situatie een toelatingsregeling rechtvaardigt en of de te bereiken doeleinden niet langs andere, betere weg kunnen worden verwekelijkt.

De voorgestelde regeling voldoet aan deze vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit. In de algemene inleiding is reeds betoogd dat de het stellen van deze vereisten noodzakelijk is met het oog op het beschermen van de openbare orde, met het oog op het beperken van de toegang tot sociale voorzieningen en uiteindelijk met het oog op het behouden van maatschappelijk draagvlak voor de open houding tussen de verschillende landen van het Koninkrijk. Dit is niet op een andere wijze te bereiken, nu er geen uitzicht is op een regeling op rijksniveau. Ook positieve maatregelen, gericht op de participatie van de Nederlanders, afkomstig uit de andere landen, die reeds in Nederland zijn, zijn niet geschikt voor dit doel.

Verschillende maatregelen van de overheid in de afgelopen 20 jaar hebben niet geleid tot voldoende integratie van Antilliaanse Nederlanders, zoals in de inleiding is betoogt. Voorkomen moet worden dat huidige en toekomstige integratiebevorderende maatregelen ondergraven worden door de komst van nieuwe Nederlanders uit de Cariben die niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien of een bedreiging vormen voor de openbare orde.

Unierecht

Het Unierecht geldt voor het Nederlands grondgebied in Europa, maar niet voor de andere landen van het Koninkrijk. Het Unierecht is relevant, omdat het een maatstaf van proportionaliteit biedt voor de te stellen eisen aan Nederlanders, afkomstig uit een van de andere landen van het Koninkrijk. De Afdeling advisering van de Raad van State constateerde dat er in het oorspronkelijke wetsvoorstel zwaardere eisen werden gesteld aan verblijf van Nederlanders, afkomstig uit Aruba, Curaçao en Sint Maarten, dan aan Europese burgers en soms zelfs zwaardere eisen dan aan vreemdelingen, afkomstig uit niet-EU-lidstaten. Dit leverde in de ogen van de Afdeling spanningen op met het beginsel van non-discriminatie.

Het volledig spiegelen van de eisen die in de toelatingsregelingen van de andere landen gelden, zou er op neerkomen dat Nederlanders in een zwakkere rechtspositie zouden worden gesteld dan EU-onderdanen en zelfs vreemdelingen, afkomstig uit niet-EU-lidstaten. Dit wordt met het oog op de proportionaliteit van de te stellen eisen niet wenselijk geacht. Er wordt in het gewijzigd voorstel tegemoetgekomen aan de kritiek van de Raad van State, door de eisen die worden gesteld aan Nederlanders, afkomstig uit Aruba, Curaçao en Sint Maarten, zo veel mogelijk gelijk te stellen met EU-onderdanen.

Hoofdpijnen van de voorgestelde regeling

Onder de wet vallen alle Nederlanders die in een van de landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten geboren zijn, of aldaar Nederlander zijn geworden door naturalisatie of optie, dan wel Nederlanders van wie de moeder hoofdverblijf in een van de genoemde landen heeft ten tijde van de geboorte. Uitgezonderd zijn kinderen van Europees-Nederlandse ouders, en Nederlanders, afkomstig uit een van de landen, die langer dan vijf jaar toelating tot vestiging in Nederland hebben genoten.

De voorwaarden voor toelating tot vestiging zijn zo veel mogelijk gelijk gesteld met de voorwaarden die gelden voor EU-onderdanen. Verblijf in Nederland is vrij gedurende zes maanden voor een ieder, behoudens voor diegenen die eerder teruggeleid zijn uit Nederland. In afwijking van de termijn van drie maanden, die thans geldt voor EU-burgers, is gekozen voor een termijn van zes maanden omdat de Aruba, Curaçao en Sint Maarten ook een termijn van zes maanden voor Nederlanders kennen. Na zes maanden is toelating tot vestiging verplicht. De vergunning wordt verleend voor de duur van vijf jaar. De vergunning wordt verleend indien iemand in zijn eigen bestaan kan voorzien, of gezinslid is van een Nederlander die aan deze eisen voldoet. De toelating tot vestiging kan worden afgewezen indien de aanvrager:

- eerder teruggeleid is naar een van de landen Aruba, Curaçao of Sint Maarten, tenzij Onze Minister de toegang noodzakelijk acht op grond van klemmende redenen van humanitaire aard, in het belang van Nederland, de onderlinge landsbetrekkingen of de internationale betrekkingen;
- een ernstige en actuele bedreiging van de openbare orde vormt;

- onjuiste gegevens heeft verstrekt of gegevens heeft achtergehouden; of
- zijn hoofdverblijf verplaatst heeft.

Indien niet langer aan de vereisten voor verlening wordt voldaan, kan de vergunning worden ingetrokken. Een vergunning wordt niet afgewezen of ingetrokken wanneer hierdoor sprake zou zijn van een onevenredige inmenging in het gezinsleven van de aanvrager, en hierdoor strijd zou ontstaan met artikel 8 EVRM, het recht op gezinsleven.

Zonder vergunning tot vestiging is er geen inschrijving mogelijk in de gemeentelijke administratie, wordt geen huisvestingsvergunning verleend en kan geen bijstandsuitkering worden aangevraagd. Het niet hebben van een vergunning tot vestiging betekent dat het verblijf in Nederland na zes maanden binnen vier weken dient te worden beëindigd.

Indien het verblijf in Nederland niet wordt beëindigd, dan is er de bevoegdheid om het verblijf gedwongen te beëindigen middels teruggeleiding. De bevoegdheid tot teruggeleiding is het sluitstuk op de vestigingsregeling. In het oorspronkelijke concept was deze bevoegdheid niet opgenomen, en werd in plaats hiervan verblijf zonder vestigingsvergunning van vergunningsplichtigen strafbaar gesteld. Hierdoor zou het ongewenste verblijf echter niet beëindigd kunnen worden, en daarmee zou de effectiviteit van de regeling beperkt blijven. Hierom is in het gewijzigd voorstel van wet tevens een teruggeleidingsregeling opgenomen. Vanwege het ingrijpende karakter van de teruggeleiding en de daarop volgende toelatingsweigering is teruggeleiding vormgegeven als een ultimatum remedium, dat niet licht zal worden toegepast. Teruggeleiding is alleen aan de orde wanneer er sprake is van een actuele en ernstige dreiging van de Nederlandse openbare orde. Wanneer iemand teruggeleid is, kan de toegang tot Nederland aan de grens worden geweigerd. Indien iemand zich reeds toegang tot Nederland heeft verschaft, heeft iemand geen recht op toelating tot verblijf, en kan hij opnieuw teruggeleid worden. Dit is het sluitstuk van de teruggeleiding.

Indien de toelating tot vestiging vijf jaar lang wordt gecontinueerd, vervalt de verplichting van de toelating tot vestiging. De betrokkene valt dan niet langer onder de reikwijdte van de wet. De betrokkene kan desgewenst een verklaring aanvragen, dat kan dienen als bewijsmiddel hiervoor.

Rechtsbescherming

Op de beslissingen op aanvraag voor toelating tot vestiging is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, ook voor wat betreft de rechtsbescherming. Dit betekent dat bezwaar en beroep openstaat tegen een afwijzende beschikking. Bezwaar heeft geen schorsende werking, maar indien er sprake is van een spoedeisend belang, kan een voorlopige voorziening worden gevraagd van een rechter.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

In artikel 1 wordt bepaald dat onder Onze Minister wordt verstaan de minister van Veiligheid en Justitie. Voorts worden gezinsleden gedefinieerd. De opsomming van gezinsleden is ontleend aan de artikelen 2 en 3 van de richtlijn 2004/38/EG. Uitgezonden zijn personen die van overheidswege door een van de landen naar Nederland is uitgezonden voor werkzaamheden. Eenzelfde begrip is te vinden in de toelatingsregelingen van de andere landen.

Ook wordt het begrip «teruggeleiding» gedefinieerd als teruggeleiding naar het land Aruba, Curaçao dan wel Sint Maarten. De teruggeleiding geschiedt onder geleide van bevoegde ambtenaren teneinde te verzekeren dat het verblijf in Nederland ook daadwerkelijk beëindigd wordt.

Artikel 2

In artikel 2 is het toepassingsbereik van deze wet afgebakend. Deze wet is uitsluitend van toepassing in het in Europa gelegen deel van het land Nederland, en dus niet op het grondgebied van de BES. De wet geldt, op grond van het eerste lid, voor degenen die in een van de landen het Nederlanderschap verkrijgen door afstamming, optie of naturalisatie. Doordat het hoofdverblijf van de moeder in het tweede lid als uitgangspunt genomen wordt, wordt voorkomen dat een kortdurend verblijf in het buitenland, bijvoorbeeld vanwege medische hulp bij de bevalling, direct leidt tot niet toepasbaarheid van de wet. Een dergelijke clause is ook voorzien in de toelatingsregelingen van de landen, en deze personen worden aangemerkt als landskinderen van een van de landen. Er is dus geen risico dat een Nederlander in geen van de landen van het Koninkrijk toelating tot vestiging zou hebben.

Het toepassingsbereik laat de tweede generatie landskinderen buiten de wet. De toepassing op de minderjarige kinderen van Nederlanders, afkomstig uit de andere landen, die in Nederland geboren worden heeft geen enkele betekenis, omdat de eisen naar hun aard slechts kunnen worden toegepast op kinderen die ouder zijn dan 12 jaar. Tegen de tijd dat deze kinderen 12 jaar worden, hebben ze echter al langer dan vijf jaar verblijf, en is de wet om die reden niet meer op hen van toepassing. Bovendien vereenvoudigt het beperken van het toepassingsbereik op deze wijze de toepassing van de wet aanzienlijk.

In het oorspronkelijke voorstel was hier een termijn beoogd van tien jaar, zoals ook in de toelatingsregelingen van de andere landen is voorzien, maar hiermee zouden Nederlanders in een minder gunstige rechtspositie komen dan vreemdelingen, omdat deze reeds na vijf jaar kunnen naturaliseren, en aldus het meest volledige recht op vestiging in Nederland verkrijgen. Hierom wordt in het derde lid bepaald dat de wet niet meer van toepassing is indien iemand vijf jaar vestiging heeft gehad op grond van deze wet.

De wet zondert Nederlanders, geboren uit Europees-Nederlandse ouders uit in het vierde lid. Daarmee is onder andere gewaarborgd dat kinderen van Nederlandse uitgezonden in de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten weer naar Nederland kunnen terugkeren.

Artikel 3

In het eerste lid van artikel 3 is bepaald dat iedere Nederlander het recht heeft op toelating tot verblijf voor maximaal zes maanden zonder nadere voorwaarden. De toegang tot het land Nederland in Europa blijft hiermee voor alle Nederlanders vrij, ongeacht hun land van herkomst of ingezetenschap. De termijn van zes maanden is ruimer dan de bepaling die voor EU-onderdanen geldt op grond van artikel 6 van de Richtlijn Vrij verkeer, nr. 2004/38, die uitgaat van een termijn van drie maanden, en sluit aan bij de termijn die geldt in de Caribische landen.

Nederlanders die hier ten tijde van de inwerkingtreding van de wet hoofdverblijf hebben, vallen niet onder deze wet. Nederlanders die hier zijn ten tijde van de inwerkingtreding van de wet in Nederland verblijven, maar geen hoofdverblijf hebben, hebben vanaf dat moment zes maanden vrije termijn.

In het tweede lid zijn degenen die uitgezonden worden door de overheid van een van de Caribische landen naar Europees Nederland uitgezonderd, evenals hun Nederlandse gezinsleden, voor de duur van die uitzending.

Daarbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld de gevolmachtigd ministers van de Caribische landen. Hun Nederlandse gezinsleden (de echtgenoot of echtgenote, de geregistreerde partner en de kinderen) die de betrokken functionaris vergezellen of zich bij hem voegen zijn eveneens uitgezonden.

Het derde en het vierde lid vormen het sluitstuk op de terugleidingsmaatregel. Indien de Nederlander via een Nederlandse luchthaven Nederland binnenreist, vindt hierbij grenscontrole plaats. Nederland is hiertoe verplicht op grond van de Schengen-grenscode (Verordening 562/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen, PbEU 2006, L 105/1). In dat kader worden identiteitsdocumenten gecontroleerd. Op deze wijze kunnen Nederlanders, die eerder zijn teruggeleid uit Nederland, een nieuwe toegang tot Nederland worden geweigerd.

Indien een Nederlander, die eerder teruggeleid is, zich via een ander Schengenland toegang verschaft tot Nederland, dan kan er geen sprake zijn van grensweigerings, omdat er geen sprake is van grenscontrole. De betrokkene kan zich dan op Nederlands grondgebied begeven. Het zesde lid bepaalt hierom dat deze geen recht heeft op toelating tot verblijf. Indien een Nederlander hier te lande opnieuw wordt aangetroffen, kan hij opnieuw worden teruggeleid.

Artikel 4

In het vierde lid is de grensbewaking verder vormgegeven. Wie aan de grens geweigerd wordt, dient Nederland onmiddellijk te verlaten, en kan in een daarvoor bestemde bewaakte plaats worden vastgehouden ten behoeve van terugleiding.

Artikel 5

In het eerste lid van artikel 5 is de vergunningsplicht opgenomen voor verblijf, langer dan zes maanden. De vergunning kan op aanvraag worden verleend voor de duur van vijf jaar (tweede lid). Anders dan bij de landsverordeningen van de Caribische landen wordt de toelating tot verblijf verleend voor de duur van vijf jaar en hoeft de toelating niet jaarlijks te worden verlengd. Er is gekozen voor een vergunning voor vijf jaar, omdat dit het beste aansluit bij bepalingen die gelden voor onderdanen van andere Europese lidstaten. Daarenboven betekent dit minder administratieve lasten en uitvoeringslasten dan wanneer gekozen zou worden voor een jaarlijkse verlenging. De jaarlijkse verlenging voegt tot slot niets toe, omdat de vergunning kan worden ingetrokken. In de praktijk zal de vergunning worden verstrekt door de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Artikel 6

In dit artikel is de formele bevoegdheidstoedeling opgenomen. Er worden twee bevoegdheden gecreëerd, de bevoegdheid tot het inwilligen dan wel afwijzen van de aanvraag voor de toelating tot vestiging en de bevoegdheid tot intrekking van de toelating tot vestiging. Voorts is de bevoegdheid gecreëerd om een verklaring te verstrekken waaruit blijkt dat betrokkene niet onder de reikwijdte van de wet valt, en dus niet vergunningsplichtig is. Deze verklaring kan worden gebruikt om dit aan te tonen.

Artikel 7

Artikel 7, eerste lid bevat de voorwaarden voor verlening van de vergunning tot vestiging. De vergunning wordt in beginsel verleend,

wanneer aan de voorwaarden is voldaan, tenzij een van de afwijzingsgronden zich voordoet. Het is dus geen vrije bevoegdheid, waar ten nadele van de aanvrager van afgeweken kan worden.

Samenvattend kan de vergunning op vier verschillende gronden worden verleend:

- a. Indien iemand werknemer of zelfstandige is in Nederland;
- b. Indien iemand over voldoende middelen van bestaan beschikt;
- c. Indien iemand studeert aan een Nederlandse instelling en daarbij in zijn levensonderhoud kan voorzien;
- d. Indien iemand gezinslid is van een van de bovengenoemde personen.

Werknemer of zelfstandige

Iemand wordt als werknemer of zelfstandige aangemerkt als er reële en daadwerkelijke arbeid wordt verricht. Overeenkomstig met de voorwaarden die gelden voor EU-onderdanen wordt dit begrip ruim uitgelegd. De omvang van de arbeid mag niet zo gering zijn dat het om louter marginale en bijkomstige werkzaamheden gaat. Dit houdt niet in dat het om een voltijds baan moet gaan, noch dat de inkomsten ten minste ter hoogte zijn van het minimumloon. Indien de werkzaamheden zijn aan te merken als reëel en daadwerkelijke arbeid, kan een aanvullend beroep worden gedaan op de publieke middelen. De ondergrens is dat zolang het merendeel van de inkomsten- hiermee wordt bedoeld meer dan 50% van de betreffende bijstandsnorm- wordt verkregen uit arbeid, het er niet toe doet of deze inkomsten verder worden aangevuld uit eigen bron of uit de publieke middelen.

Voldoende middelen van bestaan

Om in aanmerking te komen voor toelating tot vestiging omdat iemand beschikt over voldoende middelen van bestaan zal de aanvrager moeten beschikken over voldoende middelen van bestaan voor zichzelf en zijn gezinsleden om te voorkomen dat men tijdens het verblijf ten laste komt van het stelsel van sociale bijstand. Hierbij is het normbedrag in het kader van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag voor de desbetreffende categorie uitgangspunt.

Indien over het relevante netto-normbedrag wordt beschikt, voldoet de aanvrager in ieder geval aan deze voorwaarde. Heeft de aanvrager daarentegen minder middelen tot zijn beschikking, dan leidt dit niet automatisch tot de conclusie dat hij niet beschikt over voldoende middelen van bestaan. Indien niet wordt voldaan aan het netto-normbedrag, zal rekening moeten worden gehouden met alle persoonlijke omstandigheden van de aanvrager. Deze persoonlijke omstandigheden kunnen ertoe nopen dat de bestaansmiddelen – ondanks het feit dat niet wordt voldaan aan het relevante netto-normbedrag – toch moeten worden beschouwd als toereikend.

Studenten

De student dient zekerheid te verschaffen dat hij beschikt over toereikende bestaansmiddelen. Deze zekerheid kan verschaft worden door middel van een verklaring of van een ander gelijkwaardig middel naar keuze.

Gezinslid

Voor een uitwerking van het begrip gezinslid verwijs ik naar artikel 1. Er zijn drie verschillende vormen waarin sprake kan zijn van toelating tot vestiging door gezinsleden. Ten eerste kan het hier gaan om toelating tot vestiging bij een Nederlander, die onder de reikwijdte van deze wet valt. In dat geval zal er sprake zijn van een «hoofdaanvrager» die dient te voldoen

aan de eisen van een van de gronden van het eerste lid, en een partner en eventuele minderjarige kinderen die verblijf bij de hoofdaanvrager aanvragen.

Ten tweede is het mogelijk om toelating tot vestiging te vragen bij een Nederlander die zelf niet onder de reikwijdte van de wet valt. In dat geval hoeft de persoon in kwestie zelf geen toelating te vragen, maar zal hij of zij wel aan de eisen van een van de gronden van het eerste lid moeten voldoen om partner en eventuele minderjarige kinderen in aanmerking te laten komen voor toelating tot vestiging.

Ten derde is het mogelijk om toelating tot vestiging te vragen bij een vreemdeling, die legaal in Nederland verblijft. In dat geval dient de vreemdeling in kwestie te voldoen aan de aan een verblijfsdoel gestelde voorwaarden voor verblijf in de Vreemdelingenwet 2000. Daarnaast zal deze ook aan de eisen van een van de gronden van het eerste lid moeten voldoen om partner en eventuele minderjarige kinderen in aanmerking te laten komen voor toelating tot vestiging. Men denke hier bijvoorbeeld aan een Nederlander, afkomstig uit Aruba, die een duurzame relatie heeft met iemand met de Duitse nationaliteit, die woonachtig is in Nederland, en aan de voorwaarden voor economische zelfstandigheid voldoet.

In het tweede lid worden enkele uitzonderingen geregeld. Ook deze uitzonderingen zijn ontleend aan de regels die gelden ten aanzien van EU-onderdanen.

In het derde lid worden de afwijzingsgronden opgesomd. Deze afwijzingsgronden zijn in beginsel dwingend, maar er dient wel altijd een belangenafweging plaats te vinden. Bij de afwijzingsgrond van de openbare orde (onderdeel a) is aangesloten bij de eisen die worden gesteld aan EU-onderdanen in dit kader. Evenals in het Unierecht geldt het bezwaar van openbare orde als een uitzondering op de regel dat vrij verkeer is toegestaan tussen de verschillende landen van het Koninkrijk. Het fundamentele karakter van vrije toelating in de verschillende landen van het Koninkrijk vergt dat de exceptie van de openbare orde, die op dit recht een inbreuk maakt, restrictief wordt geïnterpreteerd. Dit betekent dat een restrictiever begrip van openbare orde zal worden gehanteerd dan in het vreemdelingenrecht. Toelating tot vestiging kan worden geweigerd om redenen van openbare orde of nationale veiligheid als het persoonlijke gedrag een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving leidt. Dit houdt in dat bijvoorbeeld zeer ernstige misdrijven, bijvoorbeeld ernstige drugsgerelateerde criminaliteit of ernstige zeden- en geweldsmisdrijven of een patroon van crimineel gedrag en persoonlijke omstandigheden, sprake zal zijn van afwijzing van de toelating tot vestiging.

Onderdeel b strekt ertoe om de aanvraag te kunnen afwijzen op grond dat er onjuiste gegevens of onvolledige gegevens zijn verstrekt. In eerste instantie zal bij de verstrekking van onvolledige gegevens de aanvrager worden gevraagd om de gegevens aan te vullen. In geval het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens niet van doorslaggevende betekenis was voor de beslissing op aanvraag, zal de vergunning niet op deze grond worden afgewezen.

Ingeval de aanvrager niet of niet langer zijn hoofdverblijf in Nederland heeft, kan de aanvraag op die grond worden afgewezen (onderdeel c).

Ingeval van verplaatsing van het hoofdverblijf kan immers als regel worden aangenomen dat de betrokkene geen rechten te honoreren belang meer heeft bij de verlening van toelating tot vestiging.

Het vierde lid bevat een hardheidsclausule, die ook is opgenomen bij de bevoegdheid tot intrekking. Strekking van deze bepaling is dat afwijzing van de aanvraag achterwege blijft indien dit op grond van een belangenafweging onevenredig zou zijn. Naar zijn aard zal een dergelijke hardheidsclausule restrictief worden geïnterpreteerd. De gestelde vereisten sluiten aan bij de regels die ook gelden ten aanzien van EU-onderdanen, en zullen nader worden uitgewerkt in lagere regelgeving.

(vijfde lid). Ook bij de uitwerking blijft het streven naar gelijkstelling van Nederlanders uit de andere landen van het Koninkrijk met EU-onderdanen het uitgangspunt.

Artikel 8

Dit artikel regelt de gronden voor intrekking van de vergunning. Allereerst kan worden ingetrokken indien de aanvrager niet meer aan een van de voorwaarden wordt voldaan. Daarnaast worden enkele specifieke uitzonderingen gecreëerd in geval van onvrijwillige werkeloosheid. De gedachte hierachter is dat het onredelijk zou zijn om verlies van middelen voor bestaan tegen te werpen indien het verlies van inkomsten onvrijwillig geschiedt. Ook deze uitzonderingen zijn ontleend aan de regels die gelden ten aanzien van EU-onderdanen. Deze uitzonderingen gelden niet indien er sprake is van een van de gronden van artikel 7, derde lid. Daarnaast kan worden ingetrokken indien een van de afwijzingsgronden zich voordoet, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een ernstige en actuele dreiging van de openbare orde. Hierbij dient altijd een belangenafweging plaats te vinden tussen het belang van bescherming van de openbare orde en het belang van betrokkene om voortzetting van vestiging in Nederland, gelet op de banden met de Nederlandse samenleving.

De vergunning wordt niet ingetrokken indien dit, gelet op alle betrokken belangen, disproportioneel zou zijn. Dit is een hardheidsclausule, die hierboven reeds besproken is.

Artikel 9

In dit artikel wordt het mogelijk gemaakt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de wijze van indiening en behandeling van een aanvraag, de gegevens die de aanvrager in persoon moet verstrekken en de wijze waarop beschikkingen, bij of krachtens deze wet ten aanzien van een Nederlander gegeven, alsmede de bij of krachtens deze wet voorgeschreven kennisgevingen, mededelingen of berichten aan de Nederlander of andere belanghebbenden worden bekendgemaakt.

Artikel 10

In dit artikel is bepaald dat binnen drie maanden (eerste lid) wordt beslist, te verlengen met nog eens drie maanden, in gevallen waarin naar het oordeel van de Minister van Veiligheid en Justitie onderzoek door derden of het openbaar ministerie noodzakelijk is (tweede lid). Van een eventuele verlenging wordt de aanvrager door de minister van Veiligheid en Justitie in voorkomend geval in kennis gesteld. Het derde lid treft een voorziening voor het geval de beslissing op de eerste aanvraag tot vestiging pas plaatsvindt na ommekomst van de vrije verblijfstermijn in artikel 3, eerste lid. Deze voorziening is noodzakelijk teneinde te voorkomen dat iemand in afwachting van een beslissing op de eerste aanvraag van toelating tot vestiging geen grond meer heeft voor verblijf in Nederland.

Artikel 11

In dit artikel is bepaald dat de toelating tot vestiging wordt verleend met ingang van de dag waarop de aanvrager heeft aangetoond dat hij aan alle voorwaarden voldoet, maar niet eerder dan met ingang van de dag waarop de aanvraag is ontvangen. Dit is conform artikel 26 van de Vreemdelingenwet 2000.

Artikel 12

In dit artikel is opgenomen wie bevoegd is inzake het uitoefenen van toezicht in het kader van deze wet.

Artikel 13

In dit artikel is bepaald dat de ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van de wet bevoegd zijn personen (Nederlanders) staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie, op grond van feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden opleveren dat een persoon zich in strijd met artikel 3, eerste lid, in Nederland bevindt. Bij dit artikel is aangesloten bij artikel 50, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

Artikel 14

In dit artikel wordt de uitwisseling van gegevens van personen die onder deze wet vallen geregeld. De gegevensuitwisseling is onder andere noodzakelijk met betrekking tot de taken die zijn geregeld in artikel 19 en verder. Onze Minister verstrekt aan andere bestuursorganen (bijvoorbeeld de gemeente) alle gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van deze wet. Omgekeerd zijn andere bestuursorganen verplicht Onze Minister alle gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van deze wet.

In het derde lid is bepaald dat gegevensuitwisseling niet plaatsvindt indien de persoonlijke levenssfeer van betrokkene hierdoor onevenredig wordt geschaad. In het vierde lid wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij lagere regelgeving regels te stellen omtrent de wijze waarop de uitwisseling plaatsvindt. In het vijfde lid worden instellingsbesturen van uit de openbare kas bekostigde instellingen en bevoegde gezagsorganen van uit de openbare kas bekostigde scholen en instellingen gelijkgesteld met bestuursorganen voor wat betreft de verplichting tot uitwisseling van informatie.

Artikel 15

In dit artikel is de vertrekplicht opgenomen voor degene die langer dan zes maanden in Nederland verblijft en geen toelating tot vestiging heeft. Hiervoor heeft deze persoon vier weken de tijd, tenzij het belang van bescherming van de openbare orde onmiddellijke beëindiging van het verblijf vordert.

Artikel 16

Dit artikel geeft Onze Minister de bevoegdheid om degene die Nederland niet binnen de gestelde termijn heeft verlaten, naar een ander land binnen het Koninkrijk terug te geleiden. Deze teruggeleiding vindt slechts plaats indien het belang van bescherming van de openbare orde dit vordert. In andere gevallen zal vertrek uit Nederland niet door middel van machtsmiddelen kunnen worden beëindigd, maar zal een gebrek aan mogelijkheden tot daadwerkelijke vestiging het vertrek naar het land van herkomst binnen het Koninkrijk aantrekkelijk maken. Vaak heeft men immers in dit land wel recht op sociale voorzieningen. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat teruggeleiding een ultimum remedium is binnen de Koninkrijksverhoudingen.

Artikel 17

Dit artikel geeft Onze Minister de bevoegdheid om betrokkene met het oog op teruggeleiding in bewaring te stellen. Deze bevoegdheid is noodzakelijk om de teruggeleiding effectief te kunnen uitvoeren, de betrokkene dient immers ter beschikking te blijven van de overheid met het oog op de teruggeleiding naar een van de andere landen van het Koninkrijk. Dit is een vergaande bevoegdheid, die om deze reden nauw geclausuleerd is. Inbewaringstelling is alleen mogelijk indien het belang van de openbare orde dit vordert, en duurt niet langer dan vier weken, tenzij betrokkene zich verzet tegen teruggeleiding. Indien betrokkene zich verzet tegen teruggeleiding, is de bewaring gemaximeerd op zes maanden.

Artikel 18

In dit artikel wordt hoofdstuk 7, afdeling 5 van de Vreemdelingenwet 2000 van overeenkomstige toepassing verklaart. Hiermee is de rechtsbescherming van degene die in bewaring is gesteld gewaarborgd. Kernelementen van deze rechtsbescherming zijn:

- het aanmerken van de feitelijke inbewaringstelling met een besluit;
- ambtshalve inlichten van de rechtbank bij een vrijheidsontnemende maatregel na 28 dagen, tenzij betrokkene eerder bezwaar maakt;
- recht op rechtsbijstand door een raadsman;
- toegang van de raadsman tot betrokkene; en
- mogelijkheid tot vergoeding van de schade van de betrokkene.

Artikel 19

In dit artikel is bepaald dat de Nederlander die verblijft in Nederland op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wet regulering vestiging van Nederlanders van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in Nederland niet wordt ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Voor de Nederlander die toelating tot vestiging behoeft, geldt dat de inschrijving niet geschiedt dan nadat hem zodanige toelating is verleend.

Artikel 20

In dit artikel is bepaald dat artikel 25 van de Huisvestingswet aldus wordt gewijzigd dat de Nederlander die verblijft in Nederland op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wet regulering vestiging van Nederlanders van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in Nederland niet in aanmerking komt voor een huisvestingsvergunning op grond van de Huisvestingswet. Tevens is daarin bepaald dat aan de toelatingsplichtige Nederlander geen huisvestingsvergunning wordt verleend dan nadat hem toelating tot vestiging is verleend. Daarmee wordt voorkomen dat de Nederlander, afkomstig uit Aruba, Curaçao dan wel Sint Maarten in aanmerking komt voor een sociale huurwoning, terwijl hij niet over een toelating tot vestiging beschikt.

Artikel 21

In dit artikel is bepaald dat artikel 13 van de Wet werk en bijstand wordt aangevuld met een derde lid, op grond waarvan een Nederlander die verblijft in Nederland op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wet regulering vestiging van Nederlanders van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in Nederland niet eerder recht heeft op bijstand dan nadat hem toelating tot vestiging is verleend. De uitsluiting van de bijstand geldt ook ten aanzien van de bijzondere bijstand. Dit laat overigens onverlet dat het

college van de betreffende gemeente op grond van artikel 16 de bevoegdheid heeft om toch bijstand te verlenen, indien zeer dringende redenen daartoe noodzaken.

De voorgestelde maatregel blijft binnen het kader van de Grondwet. Artikel 20, derde lid van de Grondwet luidt: «Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.» De Grondwet biedt de mogelijkheid om bij wet nadere regels te stellen omtrent de verlening van bijstand. Evenals bij de regels omtrent het vrij verkeer van EU-onderdanen is de achterliggende motivering dat voorkomen dient te worden dat door migratie van personen die niet tot de actieve beroepsbevolking horen het Nederlandse bijstandsstelsel onredelijk wordt belast. Ook de andere landen van het Koninkrijk maken bij de toegang tot sociale voorzieningen een zelfde onderscheid tussen verschillende Nederlanders op grond van nationale afkomst.

Voor personen die onder de reikwijdte van deze wet vallen geldt dat zij in een ander land van het Koninkrijk in aanmerking kunnen komen voor een vorm van bijstand of onderstand.

Artikel 22

Artikel 19, eerste lid, strekt ertoe om artikel 18 van het onderhavige wetsvoorstel aan te passen in geval het voorstel van wet houdende nieuwe regels voor een basisadministratie personen (Wet basisadministratie personen) (Kamerstukken 33 219) tot wet is of wordt verheven en die wet eerder in werking treedt dan deze wet. Het tweede lid strekt ertoe om artikel 2.5 van die wet aan te passen in geval die wet later in werking treedt dan deze wet.

Artikel 23

Artikel 20, eerste lid, strekt ertoe om artikel 19 van het onderhavige wetsvoorstel aan te passen in geval het voorstel van wet houdende nieuwe regels met betrekking tot de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimte voorraad (Huisvestingswet 2012) (Kamerstukken 32 271) tot wet is of wordt verheven en die wet eerder in werking treedt dan deze wet. Het tweede lid strekt ertoe om de artikelen 10 en 16 van die wet aan te passen in geval die wet later in werking treedt dan deze wet.

Artikel 24

Dit artikel bevat een overgangsbepaling die ertoe strekt om te voorkomen dat de wet ook zal gelden voor Nederlanders van Arubaanse, Curaçaose of Sint Maartense afkomst die op het tijdstip waarop deze wet in werking treedt hoofdverblijf hebben in Nederland. Hiermee wordt voorkomen dat zij met terugwerkende kracht vergunningsplichtig worden op grond van deze wet. Dit is juridisch en praktisch niet wenselijk.

Artikel 25

Dit artikel bevat de citeertitel van de wet.

Artikel 26

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Bosman