

Vergaderjaar 2009–2010

30 573

Migratiebeleid

Nr. 48

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2009

In het Coalitieakkoord is aangekondigd dat onderzoek zal worden gedaan naar de mogelijk belemmerende werking van de hoogte van de leges-tarieven voor arbeidsgerelateerde migratie in Nederland. Op 11 december 2008 heb ik de kabinetsreactie op het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) «Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland» aan de Kamer verzonden¹. Een belangrijke conclusie uit het advies is dat de hoogte van de leges door de kennismigrant en de werkgever als een gegeven wordt beschouwd, dat geen beslissende invloed heeft op het al dan niet afsluiten van een arbeidsovereenkomst.

Uitgangspunt bij legesheffing is dat de burger voor diensten die de overheid verleent, een vergoeding betaalt die in zekere verhouding staat tot de geleverde dienst. Hierbij wordt kostendekkendheid nagestreefd. De huidige leges zijn op dit moment niet volledig kostendekkend. Teneinde tot een hogere graad van kostendekkendheid te komen, zal ik voor een aantal categorieën vreemdelingen de leges-tarieven aanpassen.

Onderstaand informeer ik u in deel 1, mede namens de minister van Justitie, over de voorgenomen aanpassingen van de leges-tarieven. Daarnaast zal ik, naar aanleiding van mijn toezegging tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer van 8 maart jl. (kamerstuk 30 573, nr. 42), tot invoering van legesheffing overgaan in die gevallen waarin de vreemdeling een nieuw verblijfsdocument aanvraagt wegens verlies of diefstal. In aansluiting hierop ga ik ook over tot invoering van leges voor de vijfjaarlijkse omwisseling van een verblijfsdocument voor onbepaalde tijd.

In deel 2 informeer ik u, zoals toegezegd in mijn brief van 23 september 2009 Kamerstuk 30 573, nr. 47), over de beleidswijzigingen waartoe de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (het Hof) in de zaak Sahin (C-242/06) nopen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 30 573, nr. 28.

Tenslotte reageer ik in deel 3 op de bevindingen van de onderzoekers die in opdracht van het WODC onderzoek hebben gedaan naar de voor-

waarden voor toelating en verblijf van Turkse onderdanen. De uitkomsten van dit onderzoek bied ik u bij deze aan¹.

1. Wijziging legestarieven

Teneinde een betere doorberekening aan de burger van de kosten die de overheid maakt voor de afdoening van een aanvraag te kunnen realiseren, zullen voor de onderstaande categorieën vreemdelingen de legestarieven worden verhoogd.

- het legestarief voor de afdoening van een aanvraag tot het verlengen van een verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier (van € 188 naar € 288).
- het legestarief voor de afdoening van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd (van € 201 naar € 401).

Bovengenoemde wijzigingen zullen in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 worden opgenomen. Teneinde gezinnen tegemoet te komen, blijft het legestarief voor de aanvraag tot het verlengen van een verblijfsvergunning voor verblijf bij ouder ongewijzigd (€ 52). Ook het tarief voor de aanvraag tot verlenging van een verblijfsvergunning voor studie (€ 52), wordt niet verhoogd.

Leges bij omwisseling document voor onbepaalde tijd

Voor de vijfjaarlijkse vernieuwing van het document voor houders van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd, wordt een legestarief van € 41 geïntroduceerd. Deze legesheffing zal naar verwachting met ingang van 1 januari 2010 van kracht worden.

Legestarief verkorte mvv-procedure kennismigranten

Het legestarief voor kennismigranten die via de verkorte mvv-procedure naar Nederland komen, wordt verhoogd van € 250 naar € 750. De ACVZ heeft in het eerdergenoemde advies aangegeven dat van een belemmerende werking van de leges voor kennismigranten niet is gebleken en dat de leges als een gegeven worden beschouwd. Wel worden de administratieve lasten als een grote ergernis ervaren. Voor de categorie kennismigranten geldt dat de overheid meer dan voorheen de kosten die verband houden met een aanvraag, wil doorberekenen aan de burger. De verwachting is dat deze verhoging geen daling van het aantal aanvragen voor verblijf als kennismigrant in Nederland tot gevolg heeft. De aanvragers kunnen immers gebruik blijven maken van de snellere, verkorte mvv-procedure waarmee (ook) een verminderde administratieve belasting van de burger is nagestreefd. Deze wijziging van het legestarief zal door middel van een wijziging van de Regeling op de consulaire tarieven door de Minister van Buitenlandse Zaken worden gerealiseerd. Voor de overige categorieën vreemdelingen die via de verkorte mvv-procedure naar Nederland komen, zoals studenten, blijft het legestarief van € 250 gehandhaafd.

Voor de bovengenoemde wijzigingen, met uitzondering van de invoering van € 41 in het kader van de vijfjaarlijkse vernieuwing, geldt dat ik voornemens ben deze op 15 november 2009 te laten ingaan. Naar verwachting zal met ingang van 1 januari 2010 de legesheffing voor de vijfjaarlijkse vernieuwing van kracht worden.

Leges bij vermissing of diefstal verblijfsdocument

Een nieuw verblijfsdocument kan om verschillende redenen worden aangevraagd, bijvoorbeeld in geval van verlies, diefstal of beschadiging

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van het document. Ook kan het verblijfsdocument onjuiste c.q. verouderde (persoons)gegevens bevatten of kan de arbeidsmarktaantekening verouderd zijn. De vreemdeling die jonger dan 18 jaar is kan een zelfstandig verblijfsdocument aanvragen en voor vreemdelingen die 14 jaar worden geldt dat, gelet op de identificatieplicht, een zelfstandig verblijfsdocument moet worden aangevraagd. Uit de mij ter beschikking staande gegevens blijkt dat in 2008 in ongeveer de helft van de gevallen een nieuw verblijfsdocument is aangevraagd wegens vermissing of diefstal¹.

Ik ben voornemens tot invoering van legesheffing bij verzoeken om een nieuw verblijfsdocument over te gaan. Voor de afgifte van een vervangend verblijfsdocument zal de vreemdeling € 100 verschuldigd zijn. De reden waarom een nieuw verblijfsdocument wordt aangevraagd, is hierbij niet relevant. De nieuwe legesheffing strekt verder dan het invoeren van legesheffing in geval van diefstal of vermissing van het verblijfsdocument. Ook in die gevallen dat het verblijfsdocument gedateerde of onjuiste gegevens bevat of een minderjarig kind in verband met de identificatieplicht een eigen verblijfsdocument dient aan te vragen, zullen in de toekomst leges worden geheven. Deze legesheffing zal naar verwachting met ingang van 1 januari 2010 van kracht worden.

Naturalisatieleges

Naast de reeds eerder aan uw Kamer aangekondigde verhoging van de naturalisatieleges bij brief van 12 november 2008² zullen de leges voor naturalisatie met ingang van 1 januari 2011 nogmaals worden verhoogd. Een nadere uitwerking vindt momenteel plaats.

2. Gevolgen Sahin

De uitspraak van het Hof van Justitie in zaak C-242/06, Sahin, heeft gevolgen voor de legesbetaling bij verlengingsaanvragen, wijzigingsaanvragen en aanvragen om een vergunning voor onbepaalde tijd van Turkse onderdanen die rechten kunnen ontlenen aan de standstill-bepaling in artikel 13 van Besluit 1/80. Dit betreft Turkse onderdanen die nog geen zelfstandige rechten kunnen ontlenen aan artikel 6 of 7 van Besluit 1/80 maar wel zijn toegelaten volgens het nationale beleid en recht hebben om toe te treden tot de arbeidsmarkt. Onder dezelfde voorwaarden kunnen ook gezinsleden van Turkse werknemers beroep doen op de standstill-bepaling. De jurisprudentie van het Hof in deze en andere zaken,³ in samenhang bezien, leidt er bovendien toe dat voor aanvragen voor een mvv (voor zover deze relevant zijn) en verblijfsvergunningen voor zelfstandigen en dienstverrichters die rechten ontlenen aan het Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst met Turkije, de leges worden verlaagd tot € 60 voor mvv's en € 41 voor verblijfsvergunningen.

Het Hof van Justitie heeft aangegeven dat de leges die in de beschreven gevallen mogen worden geheven «in een evenredige verhouding» moeten staan tot de leges die worden geheven van EU-burgers in soortgelijke gevallen. Waar een verlengingsaanvraag voor onderdanen van derde landen (en dus voor Turkse onderdanen) nu € 188 (na 1 november €288) bedraagt, betaalt een EU-burger in een dergelijk geval € 41. Voor de eerder beschreven groep Turkse onderdanen sluit de wijziging bij dat tarief aan. In de praktijk betekent dit overigens geen algehele gelijkstelling van Turkse onderdanen met EU-burgers op het gebied van legesheffing bij verlengingen, aangezien onderdanen van derde landen over het algemeen vaker verlengingsaanvragen moeten indienen dan EU-burgers.

Ten aanzien van de verplichting tot restitutie van teveel betaalde leges merk ik op dat de IND in zaken die op de datum van de uitspraak

¹ In 2006 werd in 4276 gevallen een nieuw verblijfsdocument aangevraagd, in 2007 in 5803 gevallen en in 2008 7792 keer.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 VI, nr. 79.

³ Zie in het bijzonder C-16/05, Tum & Dari v. Secretary of State for the Home Department.

(17 september 2009) nog niet in rechte onaantastbaar zijn geworden (de aanvraag is ingediend, er is bezwaar of beroep ingesteld of de termijn daarvoor was nog niet verstreken) een nieuw besluit neemt ten aanzien van de leges. Teveel betaalde leges worden dan ambtshalve gerestitueerd. De kosten hiervoor worden geraamd op circa € 250 000. De blijvende legesderiving bedraagt circa € 4 miljoen per jaar.

Overigens wijs ik u nog op een andere zaak die bij het Hof van Justitie aanhangig is en gelijktijdig met de Sahin-zaak speelde. Het betreft een directe zaak van de Europese Commissie tegen Nederland inzake de legesheffing van Turkse onderdanen. Ik verwacht dat het Hof begin 2010 in deze zaak uitspraak zal doen. Zodra de uitspraak is gepubliceerd bericht ik uw Kamer daarover.

3. WODC onderzoek

In de tweede helft van 2008 heb ik het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) verzocht onderzoek te doen naar de stand van het vreemdelingenrecht en -beleid ten tijde van inwerkingtreding van het Associatierecht met Turkije. De uitkomsten van dit onderzoek bied ik u bij deze aan.

In deze brief reageer ik op de belangrijkste bevindingen van de onderzoekers. De uitkomsten van het onderzoek vormen voor mij op dit moment geen aanleiding het gevoerde beleid ten aanzien van Turkse onderdanen te wijzigen.

De onderzoekers hebben de volgende drie vragen beantwoord:

1. Hoe luiden de voorwaarden voor toelating tot en verblijf in Nederland van onderdanen van Turkije ten tijde van de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol en het Besluit 1/80 en hoe werden deze voorwaarden destijds toegepast?
2. Welke wijzigingen zijn tot stand gebracht in het stelsel van voorwaarden voor toelating tot en verblijf in Nederland voor onderdanen van Turkije sinds de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol en het Besluit 1/80 en wanneer zijn deze wijzigingen tot stand gebracht?
3. Zijn de onder de tweede onderzoeksvraag beschreven wijzigingen aan te merken als aanscherping van het beleid, als versoepeling daarvan, of als een aanscherping nadat een versoepeling heeft plaatsgehad?

Probleem bij de beantwoording was dat de formeel-juridische situatie en de praktijk vanaf 1973 in kaart moesten worden gebracht. Het is niet overduidelijk te zeggen dat Nederland, en zeker ook het vreemdelingenrecht en -beleid sinds de jaren '70 sterk zijn veranderd. Het is daarom niet eenvoudig de oude en huidige situatie met elkaar te vergelijken. Zich beperkend tot de juridische realiteit, is het de onderzoekers gelukt een goed beeld te geven van de situatie ten tijde van het sluiten van de Associatieovereenkomst, het Aanvullend Protocol en Besluit 1/80. Het onderzoek zal een nuttig naslagwerk blijken bij het verschijnen van nieuwe jurisprudentie.

Het onderzoek beperkt zich niet tot een beschrijving van de stand van het recht. De onderzoekers beschrijven in het hoofdstuk «Bevindingen» (1) maatregelen die geen wijziging van betekenis inhouden, (2) wijzigingen waarvan zij overtuigd zijn dat ze een verslechtering betekenen, (3) maatregelen die in individuele gevallen een verslechtering kunnen zijn en (4) maatregelen die als een versoepeling zijn aan te merken.

Deze bevindingen moeten allemaal in het licht worden gelezen van de centrale bevinding van de onderzoekers, namelijk dat de historisch-

juridische analyse van het Nederlandse vreemdelingenrecht en beleid vanaf 1973 laat zien dat het uitgangspunt van het vreemdelingenbeleid ongewijzigd restrictief van aard is gebleven. Ook het wettelijk kader laat op hoofdlijnen geen opzienbarende veranderingen zien ten aanzien van de voorwaarden voor toelating, verblijf en verblijfsbeëindiging. Gedurende de gehele periode bleven de toelatingsgronden ongewijzigd en gold de voorwaarde dat de vreemdeling moest beschikken over voldoende middelen van bestaan en geen gevaar mocht vormen voor de openbare orde, nationale veiligheid of volksgezondheid. Dit neemt niet weg dat aan de invulling van deze begrippen in de onderzochte periode wisselende betekenis is gegeven. Op deze invulling zien de bevindingen die eerder van 1 tot 4 genummerd zijn.

De aandacht gaat hierbij in de eerste plaats uit naar de wijzigingen waarvan de onderzoekers menen dat vrijwel zeker of in individuele gevallen sprake is van een op grond van standstill-verplichtingen niet toegestane verslechtering ten opzichte van de situatie ten tijde van inwerkingtreding van het betreffende onderdeel van het Associatierecht. De onderzoekers noemen onder meer afschaffing van de 10(2)-status, invulling van het begrip «feitelijke gezinsband», aangescherpte eisen voor gezinsvorming (leeftijd en inkomen), afschaffing van het driejarenbeleid, verhoging van de leges, aanscherping van de mvv-eis waaronder de integratievoorwaarden, wijziging in toepassing van de glijdende schaal bij openbare orde en de gewijzigde invulling van het begrip «wezenlijk Nederlands belang». Voor wat betreft de legesheffing kan naar aanleiding van de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Sahin inderdaad bevestigd worden dat legesheffing onder de reikwijdte van het Associatierecht met Turkije kan vallen. Volgens de onderzoekers betreft dit ook legesheffing bij eerste toelating. Voor zover het eerste toelating van zelfstandigen en dienstverrichters betreft, heb ik dat ook onderkend (zie deel 2 van deze brief). De eerste toelating van werknemers en hun gezinsleden wordt echter beheerst door het nationale recht; hierop ziet de uitspraak van het Hof in Sahin niet.

Daarnaast noemen de onderzoekers een aantal maatregelen die als een versoepeling zijn aan te merken (vervallen huisvestingseis en de wachttermijn, toetsing aan 8 EVRM).

De bevindingen van de onderzoekers zijn vooral tentatief en bedoeld als waarschuwing waar mogelijk strijd zou kunnen bestaan met de standstill-bepalingen in het Associatierecht. Deze aannames zijn tot dusver (behalve voor een deel op het punt van de legesheffing) niet bevestigd door jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG of de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State. Ik zie in deze waarschuwingen daarom geen reden om op voorhand het staande beleid aan te passen.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak