

Vergaderjaar 2018–2019

30 573

Migratiebeleid

Nr. 175

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2019

Op 11 april jl. heeft u mij gevraagd om een reactie te geven op de fitness check legale migratie van de Europese Commissie en op de implementatieverslagen over de richtlijnen inzake de single permit (2011/98/EU), gezinshereniging (2003/86/EG) en langdurig ingezetenen (2003/109/EG). Mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, voldoe ik met deze brief aan dit verzoek.

Fitness check

De Europese Commissie heeft in haar fitness check het EU-acquis inzake legale migratie beoordeeld op vijf criteria: relevantie, coherentie, doeltreffendheid, doelmatigheid en EU-toegevoegde waarde.

Met betrekking tot relevantie geeft de Commissie aan dat er sprake is van een gefragmenteerd systeem omdat een aantal doelgroepen, zoals laag en middelbaar opgeleide arbeidsmigranten, dienstverleners en zelfstandigen niet gedekt wordt door EU-regelgeving.

Wat betreft coherentie stelt de Commissie dat in het algemeen de verschillende richtlijnen en hun doelstelling consistent en complementair zijn, maar dat er desalniettemin een aantal coherentie-problemen bestaan. Die problemen worden veroorzaakt door een aantal factoren:

- de sectorale aanpak, waardoor verschillende richtlijnen de toelating en het verblijf van verschillende categorieën migranten op een andere manier regelen;
- verschillen in nationale implementatie, het bestaan van optionele bepalingen en het bestaan van parallelle nationale toelatingsstelsels;
- onvoldoende afstemming met ander beleid, zoals asielbeleid, werkgelegenheid en onderwijs, externe relaties en handel.

Met betrekking tot effectiviteit oordeelt de Commissie dat de richtlijnen legale migratie positief hebben bijgedragen aan de harmonisatie op

EU-niveau van toelatingsvoorwaarden, aan de rechten die aan derdelanders zijn verleend en aan het beheer van economische migratiestromen, waardoor de EU in toegenomen mate concurrerend is geworden. De hierboven genoemde factoren die afbreuk doen aan de coherentie hebben volgens de Commissie ook een negatieve invloed op de effectiviteit.

De doelmatigheid van de richtlijnen legale migratie is volgens de Commissie moeilijk te meten vanwege onvoldoende exacte gegevens over de kosten en baten en de nationale verschillen in implementatie.

De Commissie ziet desondanks een toegevoegde waarde van de richtlijnen legale migratie voor de Europese Unie. De positieve effecten zijn met name de harmonisatie van voorwaarden, procedures en rechten, vereenvoudigde administratieve procedures, de toegenomen rechtszekerheid en voorspelbaarheid van procedures, de toegenomen erkenning van de rechten van derdelanders en de toegenomen intra-EU mobiliteit voor bepaalde categorieën derdelanders.

Het kabinet kan de Commissie in haar evaluatie op een aantal punten goed volgen, op andere punten evenwel niet. Belangrijke aandachtspunten van de Commissie zijn de verschillen tussen lidstaten op het punt van toelatingsprocedures voor legale migratie ondanks de desbetreffende EU-richtlijnen. Die verschillen komen door het bestaan van nationale procedures naast de EU-richtlijnen, de verschillen in implementatie door onder meer veel optionele bepalingen in de richtlijnen en doordat een aantal categorieën derdelanders niet is gedekt met de huidige richtlijnen. Het kabinet duidt deze verschillen evenwel niet negatief; ze zijn een afspiegeling van de verschillen tussen lidstaten op het gebied van o.a. economische ontwikkeling, de arbeidsmarkt, sociale zekerheid en de rol van sociale partners. Die verschillen dienen niet in één Europees keurslijf gedwongen te worden. Dat kan nadelig zijn voor lidstaten. Zo hecht het kabinet veel waarde aan het behoud van de nationale toelatingsregeling voor kennismigranten zolang de richtlijn inzake de EU-Blauwe Kaart niet altijd even doelmatig is. Het kabinet is ook geen voorstander van het creëren van nieuwe EU-richtlijnen voor de toelating van categorieën derdelanders waarop nog geen EU-richtlijn van toepassing is. Voor met name hooggekwalficeerde migranten is het wenselijk dat EU-regelgeving de EU als geheel aantrekkelijk maakt. Voor andere categorieën acht het kabinet het wenselijk dat lidstaten hun eigen toelatingsbeleid kunnen volgen.

Voorop staat dat het kabinet harmonisatie op EU-niveau niet als doel op zichzelf ziet. EU-richtlijnen dienen ondersteunend te zijn aan het doel om gewenste migranten toe te kunnen laten en niet-gewenste migranten te kunnen weigeren. Of dit gebeurt op basis van een nationale regeling of op basis van een EU-richtlijn is daarbij niet van belang. Verbetering van bestaande richtlijnen is wel mogelijk en wenselijk door onder meer de uniformering van bepalingen en begrippen in richtlijnen. Bepalingen inzake bijvoorbeeld weigering op grond van openbare orde of het voldoen aan voldoende middelen van bestaan zijn in verschillende richtlijnen anders geformuleerd zonder dat daar een inhoudelijke reden voor is.

De optimalisering van informatie-uitwisseling tussen lidstaten noemt de Commissie terecht als een belangrijk aandachtspunt; die uitwisseling is zeker van groot belang wanneer het gaat om de intra-EU mobiliteit van migranten om enerzijds goed gebruik daarvan te faciliteren en anderzijds misbruik te voorkomen.

Het verslag inzake deze richtlijn geeft aan dat de richtlijn in het algemeen naar behoren is omgezet door de lidstaten. Met betrekking tot Nederland signaleert de Europese Commissie een aantal aandachtspunten:

1. Onder Artikel 7, voor andere doeleinden dan werk verstrekte verblijfsvergunningen, schrijft de Commissie dat in Nederland de werkvergunning in combinatie met de verblijfsvergunning als gecombineerde vergunning geldt, waarbij niet uitdrukkelijk is bepaald dat men het uniforme model als bedoeld in de richtlijn moet gebruiken, waardoor niet wordt verzekerd dat men aanvullende documenten verstrekt waaruit blijkt dat men toestemming heeft om te werken.
Op dit punt verschil ik van inzicht met de Commissie. Daar waar in het verleden naast de verblijfsvergunning een tewerkstellingsvergunning nodig was, wordt nu een aanvullend document afgegeven met dezelfde informatie als op de tewerkstellingsvergunning, waaruit blijkt bij welke werkgever, voor welke werkzaamheden en binnen welke tijdsperiode een vreemdeling mag werken.
2. Onder Artikel 10, vergoedingen, schrijft de Commissie dat de leges voor de single permit in Nederland te hoog zijn en dat de Commissie hiervoor een inbreukprocedure tegen Nederland is gestart.
Wat betreft dit punt, informeer ik u dat de Nederlandse leges voor de single permit zijn verlaagd per 1 januari 2019 en daarmee in lijn zijn met de EU-richtlijn.
3. Onder Artikel 12, recht op gelijke behandeling, oordeelt de Commissie dat Nederland de toegang tot uitkeringen bij ziekte en werkloosheidsuitkeringen beperkt voor personen met een tijdelijke verblijfsstatus. Ik herken mij niet in het derde punt en heb de Commissie om een nadere toelichting gevraagd. In afwachting van een antwoord kan ik niet inhoudelijk reageren.
4. Eveneens onder Artikel 12 schrijft de Commissie dat uitkeringen wegens ouderdom, invaliditeit en overlijden in Nederland worden verlaagd wanneer de desbetreffende persoon die meeneemt bij terugkeer naar een derde land.
Dit punt zou op meerdere maatregelen betrekking kunnen hebben. Daarom heb ik de Commissie om een nadere toelichting gevraagd. Waarschijnlijk refereert de Commissie aan het woonlandbeginsel wat betrekking heeft op de export van sociale zekerheid. Het woonlandbeginsel houdt in dat de hoogte van een uitkering wordt afgestemd op het kostenniveau van het land waar de belanghebbende of (voor de kindregelingen) het kind woont.
Het kabinet streeft naar een beperking van de export van uitkeringen naar landen buiten de EU. Zolang export naar die landen plaatsvindt, is het van belang de geëxporteerde uitkeringen zo goed mogelijk te laten aansluiten bij het doel dat met de uitkering wordt nagestreefd. Voorkomen moet worden dat Nederlandse uitkeringen die buiten Nederland worden verstrekt, naar lokale maatstaven bezien, uit de pas lopen. Met name als het gaat om uitkeringen die voorzien in een bijdrage in specifieke kosten of gerelateerd zijn aan het sociaal minimum in Nederland is de kans aanwezig dat de uitkering zijn doel voorbij schiet, in die zin dat een verdergaande financiële ondersteuning wordt geboden dan – de plaatselijke omstandigheden in aanmerking genomen – noodzakelijk en gerechtvaardigd is. Zo zal een te hoge uitkering in relatie tot het kostenniveau van het woonland bijvoorbeeld de prikkel ondermijnen om weer aan het werk te gaan. Het woonlandbeginsel is onder andere geïntroduceerd in de Wet WIA bij het bepalen van de hoogte van de WGA-vervolguitkering buiten de EU. De reden hiervoor is dat de WGA-vervolguitkering een uitkering is die georiënteerd is op het sociaal minimum. Hiermee wordt onder meer beoogd, een stimulans te bieden tot arbeidsparticipatie.

Bovendien houdt de verplichting tot gelijke behandeling, waaraan Nederland is gebonden op grond van bilaterale en multilaterale verdragen, niet alleen in dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld, maar ook dat ongelijke gevallen ongelijk mogen dan wel moeten worden behandeld, rekening houdend met en rechtdoend aan de relevante verschillen. Naar de mening van het kabinet is er geen sprake van (ongerechtvaardigde) ongelijke behandeling als de hoogte van een uitkering, die is gebaseerd op het niveau van het sociaal minimum en de kosten van levensonderhoud, voor betrokkenen buiten Nederland wordt gebaseerd op het kostenniveau in het land waarin de betrokkene woont.

Richtlijn inzake de gezinshereniging (2003/86/EG)

Uit het rapport van de Europese Commissie over de uitvoering van de Gezinsherenigingsrichtlijn blijkt dat de Nederlandse wet- en regelgeving grotendeels conform de richtlijn is ingericht.

Drie algemene aandachtspunten die de Commissie noemt en die ook op Nederland van toepassing kunnen zijn, zijn:

1. Door de verplichting om persoonlijk aanwezig te zijn bij een diplomatieke missie voor de indiening van een aanvraag ontstaat een praktisch probleem [van beschikbaarheid en bereikbaarheid], met name voor degenen die een aanvraag indienen in kleinere lidstaten die niet noodzakelijkerwijs in elk land een diplomatieke vertegenwoordiging hebben.

Wat betreft het eerste punt benadruk ik dat het mogelijk is voor de referent in Nederland de aanvraag voor gezinshereniging in Nederland in te dienen. Voor het indienen van de aanvraag voor gezinshereniging is het feit dat het gezinslid zich in een land bevindt waar het Koninkrijk der Nederlanden geen diplomatieke vertegenwoordiging heeft dan ook geen beletsel.

Tijdens het behandelen van de aanvraag kan een bezoek door de vreemdeling aan een diplomatieke vertegenwoordiging met consulaire balie noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld als een interview of DNA-test nodig is. Als de IND de aanvraag ingewilligd heeft en de machtiging voorlopig verblijf (mvv) opgehaald moet worden, dient het gezinslid op een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging te verschijnen. Nederland heeft niet in elk land een diplomatieke vertegenwoordiging en niet elke vertegenwoordiging heeft een consulaire balie. Dit laatste kan te maken hebben met veiligheidsrisico's of omdat een naburige vertegenwoordiging verantwoordelijk is voor de consulaire dienstverlening in de regio. Mochten gezinsleden moeite hebben om de door de IND aangewezen Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging te bereiken, dan zijn er verschillende mogelijkheden. Ten eerste kan de termijn waarbinnen een mvv moet worden opgehaald, worden verlengd. Ten tweede kunnen de gezinsleden uitwijken naar een andere Nederlandse diplomatieke post in de regio die voor hen wel bereikbaar is. Ten derde kan de vreemdeling een internationale organisatie, zoals de UNHCR, ICRC of het IOM, benaderen voor het vinden van een oplossing. In sommige gevallen kunnen deze organisaties bemiddelen tussen de vreemdeling en de lokale autoriteiten voor wat betreft het verkrijgen van reisvergunningen, reisdocumenten of het passeren van grenzen.

2. De lange verwerkingstijd (van aanvraag tot beslissing) van de aanvragen.

Met betrekking tot doorlooptijden van nareisaanvragen benadruk ik het volgende. Door de hoge asieliinstroom in 2015 en het relatief hoge inwilligingspercentage was in de daaropvolgende periode de instroom van nareisaanvragen bij de IND hoog. Dientengevolge zijn de

doorlooptijden opgelopen. De IND heeft in de eerste helft van 2018 veel inzet gepleegd op het wegwerken van de voorraad nareisaanvragen in eerste aanleg. Sinds de zomer van 2018 wordt op nareiszaken in eerste aanleg dan ook grotendeels weer binnen de beslistermijn beslist. De verhoogde inzet op eerste aanlegzaken had echter tot gevolg dat minder capaciteit op bezwaar kon worden ingezet. Daardoor zijn de doorlooptijden in bezwaar nareis opgelopen. Ook in 2019 is extra personeel geworven. De IND streeft er naar binnen de wettelijke beslistermijn te beslissen op nareisaanvragen.

3. Het ontbreken van de benodigde documenten voor de verwerking van de aanvraag, met name het bewijs van identiteit en gezinsbanden. Wat betreft het ontbreken van de benodigde documenten voor de verwerking van de aanvraag, bevestig ik dat de vreemdeling zijn identiteit en gezinsband aannemelijk moet maken met officiële documenten. Wanneer de vreemdeling geen officiële documenten kan overleggen, wat de IND in de praktijk regelmatig tegenkomt, legt hij uit waarom dat niet kan. Bij de beoordeling van de plausibiliteit van de bewijsmiddelen en verklaringen, neemt de IND objectieve, algemene informatie mee, alsook de concrete, individuele situatie van de gezinsleden en referent. Daarnaast houdt de IND rekening met andere, niet-officiële bewijsstukken. Op die manier wordt ook de evenredigheid tussen de omstandigheden van de betreffende vreemdelingen en de vereiste bewijskracht gewaarborgd. Omdat dit een individuele beoordeling is van alle relevante elementen, is dit een tijdrovend onderdeel van de beoordeling van de aanvraag.

Richtlijn inzake de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (2003/109/EG)

Een algemeen punt dat de Europese Commissie noemt, is dat er door lidstaten te weinig informatie wordt gegeven over deze richtlijn, wat een van de redenen is dat er weinig gebruik van wordt gemaakt. Daardoor zijn onderdanen van derde landen over het algemeen te weinig geïnformeerd over de status van langdurig ingezetenen in de EU en de daaraan verbonden rechten. Daarnaast kent de EU richtlijn inzake de status van langdurig ingezetenen derdelanders concurrentie van nationale regelingen voor verblijfsvergunningen van onbepaalde duur. Zo bevonden zich volgens het rapport in 2017 in de 25 lidstaten waarvoor de richtlijn geldt circa 3,1 miljoen onderdanen van derde landen met een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, tegenover circa 7,1 miljoen onderdanen van derde landen met een nationale vergunning voor langdurig verblijf.

Met betrekking tot de informatievoorziening wil ik erop wijzen dat – evenals voor andere verblijfsvergunningen – op de IND-website voldoende informatie beschikbaar is. Wat betreft het punt van parallele vergunningen wordt in Nederland bij de aanvraag om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd altijd eerst getoetst of de vreemdeling in aanmerking komt voor de EU-status van langdurig ingezetenen derdelander. Als dat niet het geval is, wordt getoetst of de vreemdeling in aanmerking komt voor de nationale verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Concurrentie met de nationale regelingen voor verblijfsvergunningen voor onbepaalde duur is er derhalve in Nederland niet.

Toekomstige ontwikkeling Europese reguliere migratiebeleid

Wat betreft de Nederlandse inzet bij de toekomstige ontwikkeling van het Europese reguliere migratiebeleid en de daartoe behorende Strategische Agenda 2019–2024 is het standpunt van het kabinet dat Nederland bereid is verdere vormen van legale (circulaire) migratie te onderzoeken mits

deze ten dienste staan van brede samenwerkingsafspraken die onder andere bijdragen aan de vermindering van irreguliere migratie en het realiseren van terugkeer en overname. Ter voorbereiding van de informele Europese Raad in Sibiu op 9 mei 2019 heeft de Europese Commissie recentelijk enkele aanbevelingen gedaan o.a. op het gebied van migratie.¹ Zo benadrukt de Commissie dat samenwerking met derde landen onontbeerlijk is. Daarbij wordt ook de inzet op hervestiging en legale migratie genoemd. Echter, de Commissie stelt geen nieuwe instrumenten of accentverschuivingen voor. Wel benadrukt de Commissie dat de inzet van ontwikkelingssamenwerking, humanitaire en politieke instrumenten in derde landen goed moet worden gecoördineerd zoals ook in de EU Global Strategy wordt benadrukt. Hoewel geen concrete voorstellen worden gedaan, sluit dit wel aan bij de Nederlandse inzet zoals beschreven staat in de Staat van de Unie die de Minister van Buitenlandse Zaken op 25 januari 2019² heeft aangeboden aan de Tweede Kamer.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol

¹ Zie: https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/euco_sibiu_communication_en.pdf

² Kamerstuk 35 078, nr. 1.