

BLAUWDRUK MODERN MIGRATIEBELEID
BELEIDSDOCUMENT

Juni 2008

Managementsamenvatting

Deze managementsamenvatting bevat de belangrijkste voorstellen die in de blauwdruk zijn opgenomen.

Doelstellingen van het nieuwe migratiebeleid

De ambitie van het kabinet is om te komen tot een innovatief en toekomstbestendig migratiebeleid waarmee de migranten die Nederland nodig heeft snel en doeltreffend kunnen worden toegelaten. Het wordt niet gemakkelijker om toelating tot Nederland te krijgen, behalve voor migranten voor wie het kabinet dat wenselijk vindt. Deze hoofddoelstelling verenigt het uitgangspunt dat het beleid gericht moet zijn op de behoeften van de Nederlandse samenleving en de bijdrage die migranten aan die samenleving kunnen leveren met het uitgangspunt dat procedures snel en doeltreffend moeten zijn. Het migratiebeleid moet aan de volgende voorwaarden voldoen:

- Het migratiebeleid moet selectief en responsief zijn.
- De systematiek van verblijfsvergunningen moet zo eenvoudig mogelijk zijn.
- Belanghebbende bedrijven en organisaties moeten het vertrouwen krijgen om mede verantwoordelijkheid te dragen voor toelating en verblijf van de migrant.
- Het migratiebeleid moet bestand zijn tegen misbruik en fraude.
- Het Nederlandse migratiebeleid moet worden ontwikkeld in nauwe samenhang met het Europese beleid voor legale migratie en het kader van internationale samenwerking.

Verblijfskolommenstelsel

- Uitgangspunt van het modern migratiebeleid is het vereenvoudigen van het stelsel van verblijfsvergunningen. De bestaande verblijfsdoelen worden geordend in acht herkenbare verblijfskolommen:
 - kolom I: Uitwisseling,
 - kolom II: Studie,
 - kolom III: Arbeid tijdelijk,
 - kolom IV: Arbeid regulier,
 - kolom V: Kennis en talent,
 - kolom VI: Familie en gezin,
 - kolom VII: Humanitair tijdelijk,
 - kolom VIII: Bijzonder verblijf.
- Het aantal beperkingen waaronder een verblijfsvergunning wordt verleend wordt binnen één kolom zoveel mogelijk teruggedrongen.

Algemene kenmerken van het stelsel van verblijfsvergunningen

- Het kabinet beoogt geen veranderingen te brengen in de geldende algemene toelatings- en verblijfsvoorwaarden. Het mvv-vereiste blijft bestaan.
- Vreemdelingen moeten voldoen aan de vereisten die de Wet inburgering buitenland (Wib) en de Wet inburgering (Wi) aan hen stelt.
- Vreemdelingen moeten beschikken over voldoende middelen van bestaan. Een beroep op bijstand kan leiden tot het intrekken van de verblijfsvergunning.
- Vreemdeling mogen geen gevaar opleveren voor de openbare orde of nationale veiligheid.
- Het aantal gevallen waarin een verblijfsvergunning moet worden gewijzigd of verlengd zal worden teruggedrongen. Het wordt mogelijk om bij een verandering van omstandigheden binnen de bestaande verblijfsbeperking te volstaan met een melding aan

de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De terugdringing leidt tot afname van de administratieve lasten.

- In beginsel zullen gezinsleden in dezelfde kolom verblijf krijgen als de verblijfgever, met bij de kolom passende verblijfsvoorwaarden.

Verblijfskolom I Uitwisseling

- In kolom I kunnen uitwisselingsjongeren worden toegelaten voor maximaal één jaar. Er bestaan twee beperkingen:
 - Jongeren die gebruik maken van een programma van een uitwisselingsbureau, waaronder au pairs;
 - Jongeren die naar Nederland komen in het kader van een *Working Holiday* programma.

Verblijfskolom II Studie

- In kolom II kunnen studenten worden toegelaten die een studie volgen aan een Nederlandse instelling voor hoger onderwijs of een studie aan een Nederlandse instelling voor middelbaar of voortgezet onderwijs.

Verblijfskolom III Arbeid tijdelijk

- In kolom III kunnen migranten verblijf krijgen die seizoensarbeid of seizoensgebonden arbeid verrichten. De verblijfsduur is maximaal 24 weken.
- Bovendien wordt binnen deze kolom een afzonderlijke beperking gecreëerd voor vreemdelingen die een leer-werktraject volgen. De verblijfsduur is maximaal één jaar.

Verblijfskolom IV Arbeid regulier

- In kolom IV kunnen vreemdelingen worden toegelaten die reguliere arbeid verrichten, waarvoor in beginsel een tewerkstellingsvergunning vereist is.
- In deze kolom kunnen ook vreemdelingen worden toegelaten die werkzaamheden van religieuze of levensbeschouwelijke aard verrichten. De inburgeringsplicht blijft gelden voor vreemdelingen die meer dan incidenteel met een religieuze of levensbeschouwelijke boodschap naar buiten treden.

Verblijfskolom V Kennis en talent

- In kolom V kunnen kenniswerkers worden toegelaten die als hooggekwalificeerde migrant zijn te beschouwen, waaronder kennismigranten en wetenschappelijk onderzoekers.
- Het kabinet is voornemens het werkgeversbegrip te wijzigen zodat ook kennismigranten die niet in loondienst zijn onder de regeling kunnen gaan vallen, bijvoorbeeld gastdocenten.
- Het bestaande zoekjaar voor vreemdelingen die zijn afgestudeerd of gepromoveerd aan een Nederlandse hogere onderwijsinstelling om werk als kennismigrant te vinden, wordt ook in kolom V ondergebracht.
- Uiterlijk begin 2009 treedt er een regeling voor hoogopgeleiden in werking om vreemdelingen die zijn afgestudeerd of gepromoveerd aan Nederlandse instellingen voor hoger onderwijs of aan geselecteerde buitenlandse topuniversiteiten in de gelegenheid te stellen werk als kennismigrant in Nederland te vinden. De regeling is bedoeld als voorloper van een talentenregeling.

Kolom VI Familie en gezin

- In kolom VI kunnen vreemdelingen verblijf krijgen in het kader van gezinshereniging en gezinsvorming bij een Nederlander, een houder van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of van een verblijfsvergunning asiel.
- Ook voor deze groepen blijven de inburgeringsvereisten gelden.
- Het ouderenbeleid wordt aangepast.

Kolom VII Humanitair tijdelijk

- In kolom VII kan een verblijfsvergunning worden verleend in het kader van de tijdelijke humanitaire verblijfsdoelen.

Kolom VIII Bijzonder verblijf

- In kolom VIII kan verblijf van langere duur worden verleend op grond van wedertoelating en voortgezet verblijf om humanitaire redenen.
- Ook economisch niet-actieve en vermogende vreemdelingen worden in deze kolom toegelaten.

De toegang- en verblijfsprocedure

- De thans bestaande afzonderlijke aanvragen voor een mvv en een verblijfsvergunning zullen worden geïntegreerd. Zij worden vervangen door één aanvraag om toegang en verblijf, waarmee zowel een visum als een verblijfsvergunning kan worden verkregen.
- Mvv-plichtige vreemdelingen zullen de beslissing op de toegang- en verblijfsaanvraag in het land van herkomst of bestendig verblijf moeten afwachten.
- Om de procedure zo veel mogelijk te verkorten en het verblijfsdocument zo snel mogelijk te kunnen verstrekken acht het kabinet het van groot belang ook aanpalende procedures aan te passen, zoals de inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) en de toets op schijnhuwelijken.

Vereenvoudiging Wet arbeid vreemdelingen

- Het kabinet streeft ernaar niet alleen de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) maar ook de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) te vereenvoudigen. Op korte termijn wordt één loket gestart van het Centrum voor Werk in Inkomen (CWI) en de IND die gecombineerde aanvragen voor verblijfs- en tewerkstellingsvergunningen gaan behandelen.

Middelen

- De toetsing van het middelenvereiste zal sterk worden vereenvoudigd door gebruik te maken van informatie die digitaal bekend is bij andere overheidsinstellingen, waaronder het *Suwinet* dat loon- en uitkeringsgegevens bevat.
- Om een eenduidige toetsing van het middelenvereiste te bereiken zal er geen vreemdelingenrechtelijke middelentoets plaatsvinden wanneer een twv is verleend. De belangrijkste uitzondering hierop is een aanvraag voor gezinsvorming, omdat daarvoor de middeleneis 120% van het minimumloon bedraagt.
- Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de inkomensnormen in de keten werk en inkomen, zal de vreemdelingenrechtelijke inkomensnorm van een netto- in een bruto norm worden gewijzigd. Hiertoe kan worden aangesloten bij een gebruteerde bijstandsnorm.

Referentensystematiek

- De referent krijgt een zelfstandige positie in de Vw 2000. Aan de referent wordt een grotere verantwoordelijkheid toebedeeld dan hij thans heeft. De referent zal aanvragen kunnen indienen en rechtsmiddelen kunnen aanwenden.
- De verantwoordelijkheid van de referent zal worden neergelegd in een wettelijke plicht tot het tijdig, juist en volledig verstrekken van informatie over de vreemdeling voor wie hij verantwoordelijk is.
- Indien de referent zijn inlichtingenplicht niet nakomt, kan hem een bestuurlijke boete worden opgelegd.
- Er komt een onderscheid tussen gewone referenten en erkende referenten. De erkenning als referent opent de deur tot een versnelde afhandeling van verblijfsaanvragen, waarbij als streeftermijn een beslistermijn van twee weken geldt.
- De erkenningssystematiek wordt beperkt tot zakelijke referenten, die toegang- en verblijfsaanvragen willen indienen ten behoeve van kennis- en arbeidsmigranten, studenten en uitwisselingsjongeren. Een zakelijke referent die van de erkenningssystematiek gebruik wil maken, moet hiertoe een aanvraag indienen, waarna een betrouwbaarheidstoets wordt uitgevoerd. De erkenning kan worden opgeschort of ingetrokken, als de erkende referent niet meer aan de voorwaarden voldoet of zijn verplichtingen niet nakomt.
- Onderwijsinstellingen, uitwisselingsorganisaties en werkgevers van kennismigranten worden verplicht zich als referent te laten erkennen.
- Werkgevers van arbeidsmigranten (waaronder religieuze en levensbeschouwelijke organisaties) op wie een twv-plicht rust, zullen niet worden verplicht zich als referent te laten erkennen.
- Wanneer een erkenning als referent wordt opgeschort of ingetrokken, zal de verblijfsstatus van migranten bij de betrokken referent verblijf hebben individueel beoordeeld worden.

Inlichtingenplicht

- De kern van de inlichtingenplicht is dat de referent de gevraagde informatie juist, tijdig en volledig moet verstrekken. De inlichtingenplicht is uitgewerkt in een administratieplicht, een jaarlijkse opgaaf van (geen) wijzigingen, een tussentijdse mededelingsplicht en een bewaarplicht.
- Bij toelatingsdoelen waar geen referent is, geldt de inlichtingenplicht voor de migrant.

Financieel handhavingsinstrumentarium

- In het modern migratiebeleid wordt ter vergroting van de effectiviteit van de handhaving het instrumenten van de bestuurlijke boete en kostenverhaal geïntroduceerd. Met deze nieuwe instrumenten wordt de transparantie vergroot.
- Een bestuurlijke boete kan worden opgelegd aan referenten die hun inlichtingenplicht niet nakomen. Er komt een boetebedrag per overtreding ongeacht de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid. De boetesystematiek gaat uit van een waarschuwing bij de eerste overtreding, een (verhoogde) boete bij een tweede of derde overtreding en de mogelijkheid tot strafrechtelijke vervolging bij herhaalde recidive.
- Er komt een verhaalsmogelijkheid (aansprakelijkheid) op de referent voor de door de overheid gemaakte terugkeerkosten. De aansprakelijkheid strekt zich uit tot de kosten die de vreemdeling zou hebben gemaakt als ware hij zelf teruggereisd.

Risicomanagement en informatie-uitwisseling

- Het onderkennen en beheersen van risico's wordt geïntegreerd in de uitvoering van toezicht en handhaving. Vóór de implementatie van het nieuwe stelsel wordt gestart met het identificeren van risico's voor de verschillende doelgroepen en het voorbereiden van uitvoeringsmaatregelen om die risico's te beheersen.
- Op basis van risicoanalyses worden de prioriteiten en de uitvoeringsmaatregelen voor toezicht en handhaving vastgesteld. Behandelprofielen worden bijgehouden voor verschillende verblijfsdoelen, op basis waarvan bepaald wordt op welke personen of sectoren intensiever toezicht zal plaatsvinden.

Identiteit, openbare orde en nationale veiligheid

- Het vaststellen van de identiteit van de migrant blijft een taak van de overheid.
- Ook in het nieuwe migratiebeleid blijft de algemene toelatingsvoorwaarde dat een migrant geen gevaar mag zijn voor de openbare orde en nationale veiligheid onverminderd gelden.
- Bijzondere aandacht heeft het kabinet voor risico's voor de nationale veiligheid die zijn verbonden aan studie- en kennismigratie.

Taakverdeling in de keten

- De IND en de Politie zijn de ketenpartners die het binnenlands vreemdelingtoezicht in het nieuwe stelsel zullen uitvoeren. De IND zal bevoegd worden om de nieuwe bestuursrechtelijke sancties uit te voeren en houdt toezicht op de inlichtingenplicht van de referent.
- Het ontvangen, registreren en beoordelen van signalen van fraude of oneigenlijk gebruik en ondernemen van actie daarop zal geïntegreerd worden in het dagelijkse behandelproces van de IND.
- De exacte verdeling van de toezichttaken wordt nog afgestemd met de IND en de Politie. Daarbij wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de deskundigheid en ervaring van bestaande diensten.
- Waar sprake is van een overlap tussen overtreding van de Wav en de Vw 2000 zullen de IND, de AI en CWI samenwerkingsafspraken maken.
- Het onderkennen en beheersen van risico's wordt geïntegreerd in de uitvoering van toezicht en handhaving. Verschillende overheidsorganisaties zullen hierin participeren. Ruim voor de implementatie van het nieuwe stelsel wordt hiermee gestart.
- Aangesloten wordt bij het besturingsmodel voor de vreemdelingenketen.
- Om bij de start van de implementatie extra aandacht en impuls voor de handhaving te waarborgen wordt een tijdelijk 'Procesbureau voor toezicht en handhaving' opgericht, waarin verschillende uitvoeringsorganisaties participeren.

Leges

- Het legesstelsel in het modern migratiebeleid zal worden gebaseerd op de volgende uitgangspunten:
 - Het legestartief wordt in beginsel gebaseerd op daadwerkelijk gemaakte kosten, waarbij gestreefd wordt naar kostendekkendheid binnen de legesverordening;
 - Tariefstelling per verblijfskolom is het uitgangspunt;
 - De erkenning als referent vormt een nieuw legesfeit;
 - Er wordt voorzien in vrijstellingen voor categorieën vreemdelingen van wie niet kan worden verwacht dat zij leges kunnen opbrengen of voor wie legesheffing tegen het beleid in zou kunnen gaan.

Informatievoorziening

- Omdat de behoefte aan informatie ingrijpend zal veranderen zullen vóór de implementatie van het modern migratiebeleid organisatorische en technische voorbereidingen moeten worden getroffen om koppelvlakken voor het uitwisselen van relevante informatie tussen overheidsinstanties te realiseren.
- Het verstrekken van gegevens omtrent migranten en referenten moet passen binnen de wettelijke kaders, met name de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Voor zover er nog geen wettelijke basis voor het uitwisselen van de noodzakelijke gegevens aanwezig is, zal deze worden gecreëerd.
- Het kabinet zal een knooppunt voor informatievoorziening inrichten waarin alle aspecten van de informatievoorziening ter hand genomen kunnen worden.

Administratieve en bestuurlijke lasten

- Het kabinet verwacht met het modern migratiebeleid een significante vermindering te bereiken van administratieve lasten voor de burger en voor het bedrijfsleven.
- Het nieuwe toelatingsstelsel dient goed uitvoerbaar te zijn. Daarom is het van belang dat het modern migratiebeleid en de vernieuwingsplannen van de IND goed op elkaar aansluiten. In dit kader heeft het kabinet besloten dat ter wille van een verantwoorde invoering bij de implementatiestart een gerichte ex ante uitvoeringstoets zal worden uitgevoerd op de gewenste functionaliteit van ICT-werkprocessen en informatie-uitwisseling.
- De transparante inrichting en eenduidiger procesgang van het nieuwe toelatingsstelsel zal naar verwachting bijdragen aan een beter begrip bij de vreemdeling en diens referent van de kans van slagen van een toegang- en verblijfsaanvraag. Ook dit kan leiden tot een daling van bestuurlijke lasten bij de IND en bij bezwaar- en beroepszaken.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
Hoofdstuk 1: Inleiding	12
Hoofdstuk 2: Voorgeschiedenis en voorbereiding	13
2.1 Voorgeschiedenis.....	13
2.2 Voorbereiding van de ‘blauwdruk’.....	13
2.2.1 Beleidsadviezen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.....	14
2.2.2 Advies van de Sociaal-Economische Raad	15
2.2.3 Consultaties.....	16
Hoofdstuk 3: Doelstellingen van het nieuwe migratiebeleid.....	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Het beleid voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten.....	18
3.3 Arbeidsmigratie en het lagere en middensegment van de arbeidsmarkt.....	19
3.4 Migratie en sociale zekerheid.....	20
3.5 Immigratie en integratie.....	21
3.6 Vereenvoudiging van het toelatingsstelsel als geheel.....	21
Hoofdstuk 4: Nieuw stelsel van verblijfsvergunningen	24
4.1 Verblijfskolommenstelsel.....	24
4.1.1 Vereenvoudiging.....	24
4.1.2 Ordeningsprincipes	24
4.2 Aanduiding van de verblijfskolommen.....	24
4.3 Kenmerken van het nieuwe stelsel.....	26
4.3.1 Mobiliteit binnen de verblijfskolom / het verblijfsdoel.....	26
4.3.2 Mobiliteit tussen de verblijfskolommen	27
4.3.3 Hernieuwde toelating tot Nederland.....	27
4.3.4 Het verlengen van de verblijfsvergunning.....	27
4.3.5 Bepierking van de verblijfsvergunning en de arbeidsmarktaantekening.....	27
4.3.6 Verblijf van gezinsleden.....	28
4.4 Algemene toelatings- en verblijfsvoorwaarden.....	28
4.4.1 Inleiding.....	28
4.4.2 Paspoort	28
4.4.3 Machtiging tot voorlopig verblijf.....	28
4.4.4 Middelenvereiste.....	28
4.4.5 Openbare orde en nationale veiligheid	29
4.4.6 Medisch onderzoek.....	29
4.5 Aanspraak op sociale zekerheid en sociale voorzieningen.....	29
4.5.1 Sociale zekerheid	29
4.5.2 Zorgverzekeringen.....	30
4.6 Internationaalrechtelijke aspecten	30
4.7 Kolom I Uitwisseling.....	31
4.7.1 Uitwisselingjongeren en au pairs	31
4.7.2 Specifieke kenmerken/voorwaarden.....	31

4.8 Kolom II Studie	32
4.8.1 Studie aan een instelling voor hoger onderwijs	32
4.8.2 Studie aan een instelling voor middelbaar of voortgezet onderwijs	33
4.8.3 Specifieke kenmerken/voorwaarden.....	33
4.9 Kolom III Arbeid tijdelijk	33
4.9.1 Seizoensgebonden arbeid	34
4.9.2 Lerend werken.....	34
4.9.3 Specifieke kenmerken/voorwaarden.....	34
4.10 Kolom IV Arbeid regulier.....	35
4.10.1 Reguliere arbeid in loondienst.....	35
4.10.2 Inrichting kolom IV.....	35
4.10.3 Specifieke kenmerken/voorwaarden	36
4.11 Kolom V Kennis en talent.....	36
4.11.1 Inleiding	36
4.11.2 Inrichting verblijfskolom V.....	36
4.11.3 Kennismigranten.....	37
4.11.4 Wetenschappelijk onderzoekers en gastdocenten.....	37
4.11.5 Zelfstandigen.....	38
4.11.6 Zoekjaar voor afgestudeerden.....	38
4.11.7 Specifieke kenmerken/voorwaarden	40
4.11.8 Richtlijn kenniswerkers (blue card).....	41
4.12 Kolom VI Familie en gezin.....	41
4.12.1 Gezinshereniging en gezinsvorming algemeen	41
4.12.2 Verruimde gezinshereniging en ouderenbeleid	42
4.12.3 Specifieke kenmerken/voorwaarden	42
4.12.4 Familiebezoek	42
4.13 Humanitaire toelating.....	42
4.13.1 Inleiding	42
4.13.2 Transparantie procedure en homogeen voorzieningenpakket.....	43
4.13.3 Ambtshalve vergunningverlening.....	43
4.13.4 Discretionaire bevoegdheid	43
4.14 Kolom VII Humanitair tijdelijk	43
4.14.1 Specifieke kenmerken/voorwaarden	44
4.15 Kolom VIII Bijzonder verblijf.....	44
4.15.1 Wedertoelating.....	44
4.15.2 Economisch niet-actieven	44
4.15.3 Voortgezet verblijf.....	45
4.15.4 Specifieke kenmerken/voorwaarden	45
4.16 Toelating en verblijf voor religieuze en levensbeschouwelijke doeleinden.....	45
4.16.1 Huidig beleidskader.....	45
4.16.2 Nieuw beleidskader.....	45
4.16.3 Specifieke kenmerken/voorwaarden	48
Hoofdstuk 5: Vereenvoudiging van procedures.....	49
5.1 Doelstelling van de vereenvoudiging van procedures.....	49
5.1.1 Wijzigingen op korte termijn; naar een snelle en efficiënte mvv-procedure.....	49
5.1.2 Passende beslistermijnen	50
5.2 Naar één procedure voor toelating tot Nederland.....	50
5.2.1 Van twee procedures naar een: de aanvraagprocedure voor toegang en verblijf.....	50
5.2.2 Niet-mvv-plichtigen	52
5.3 Naar één procedure voor toelating tot de arbeidsmarkt.....	53
5.3.1 Vereenvoudiging Wav	54
5.4 Toetsen van het middelenvereiste	54
5.4.1 Inleiding.....	54

5.4.2 Toepassen van het middelenvereiste in de huidige situatie	54
5.4.3 Middelenreis in het kolommenstelsel	55
5.4.4 Gebruikmaken van digitaal beschikbare informatie; Suwinet	55
5.4.5 Het te hanteren loonbegrip	56
5.4.6 Toetsen van verschillende soorten inkomen	56
5.5 <i>Elektronische overheid</i>	57
5.5.1 Digitalisering van processen.....	57
5.6 <i>Rechtsbescherming</i>	59
Hoofdstuk 6: Referentensystematiek	61
6.1 <i>De relatie tussen overheid, vreemdeling en referent</i>	61
6.1.1 De referent.....	61
6.1.2 Religieuze en levensbeschouwelijke organisaties als referent	62
6.1.3 De erkende referent	62
6.2 <i>Versnelde procedure</i>	63
6.2.1 Digitalisering processen.....	63
6.2.2 Dienstverleningsarrangement	64
6.2.3 Gezinsleden.....	65
6.2.4 Relatie met aanvraagprocedure tewerkstellingsvergunning.....	65
6.3 <i>Juridische kenmerken van de erkenningssystematiek</i>	66
6.3.1 Bestuursrechtelijke inbedding	66
6.3.2 Juridische kenmerken erkenning als referent	66
6.3.3 Juridische aspecten individuele aanvragen.....	66
6.3.4 Verplicht karakter erkenning	67
6.4 <i>Voorwaarden voor erkenning</i>	69
6.4.1 Algemene uitgangspunten voorwaarden voor erkenning.....	69
6.4.2 Werkgevers	69
6.4.3 Onderwijsinstellingen	72
6.4.4 Uitwisselingsorganisaties	72
6.4.5 Wetboek van Strafrecht en andere wetten	73
6.5 <i>Handhaving van de erkenningssystematiek</i>	73
6.5.1 Maatregelen ten aanzien van de erkenning	73
6.5.2 Effecten van de referentensystematiek.....	74
Hoofdstuk 7: Toezicht en handhaving	76
7.1 <i>Doelstelling van het toezicht- en handhavingsbeleid</i>	76
7.2 <i>Handhavingsinstrumenten</i>	76
7.2.1 Algemeen	76
7.2.2 Inlichtingenplicht van de referent	77
7.2.3 Bestuurlijke boete.....	79
7.2.4 Verhaal van kosten.....	80
7.2.5 Inning bestuurlijke boete en bestuursrechtelijke geldschuld.....	81
7.3 <i>Uitvoering van toezicht en handhaving</i>	81
7.3.1 Openbare orde en nationale veiligheid	81
7.3.2 Taakverdeling in de keten	82
7.3.3 Informatie -uitwisseling.....	84
7.3.4 Uitvoering van kostenverhaal.....	86
7.3.5 Besturing	86
7.3.6 Implementatie en start van het nieuwe stelsel.....	86
7.4 <i>Toezicht op de migrant</i>	87
7.4.1 Gevolgen voor de migrant van de intrekking van de erkenning als referent	87
7.4.2 Verantwoordelijkheid van de migrant	87

Hoofdstuk 8: Leges.....	88
8.1 Kaders	88
8.2 Minder legesfeiten.....	88
8.3 Uitgangspunten nieuw legesstelsel.....	89
Hoofdstuk 9: Informatievoorziening	90
9.1 Inleiding	90
9.2 Organisatorische en technische aspecten.....	90
9.3 Wettelijk kader voor gegevensuitwisseling.....	90
9.3.1 Privacywetgeving.....	90
9.3.2 Specifieke wetgeving	91
Hoofdstuk 10: Administratieve en bestuurlijke lasten en begrotingsconsequenties.....	93
10.1 Inleiding.....	93
10.2 Administratieve lasten voor burger en bedrijf	93
10.3 Bestuurlijke lasten.....	94
10.4 Begrotingsconsequenties.....	95
Bijlage 1. Aanvragen verblijfsvergunningen 2005-2007.....	96
Bijlage 2. Rechten per verblijfskolom	97
Bijlage 3. Bestaande en nieuwe verblijfsbeperkingen	99

Hoofdstuk 1: Inleiding

Het document dat thans voor u ligt bevat een ‘blauwdruk’ voor de uitwerking van de beleidskeuzes die in de beleidsnotitie ‘Naar een modern migratiebeleid’ gemaakt zijn. Met de benaming ‘blauwdruk’ wil het kabinet aangeven dat het hier gaat om de uitwerking van de toelatingssystematiek die in de beleidsnotitie van mei 2006 op hoofdlijnen is geschetst. Het kabinet wil deze blauwdruk vertalen in wet- en regelgeving en in nieuwe toelatingsprocedures.

De verdere uitwerking van deze beleidsvoorstellen in wetgeving en hogere en lagere regelgeving zal plaatsvinden nadat de blauwdruk met de Tweede Kamer is besproken. De implementatie van het nieuwe toelatingsbeleid en van het overgangsrecht door de uitvoerende instanties moet goed worden voorbereid. Het kabinet is daarbij voornemens het modern migratiebeleid gefaseerd in te voeren, met name vanuit het oogpunt van continuïteit van de dienstverlening en van de bedrijfsvoering door de IND en andere ketenpartners. De planning voor de verdere uitwerking van het modern migratiebeleid beslaat nu in grote lijnen de periode 2008-2011, waarbij geldt dat op een aantal onderdelen al eerder *quick wins* geboekt worden of proeftuinen worden opgezet. Hierna zal de invoering gefaseerd plaatsvinden. Ook hier is gelijkschakeling met en aansluiting bij de veranderingen van de processen binnen de ketenorganisaties van groot belang. Ter wille van een verantwoorde invoering zal bij de implementatiestart een gerichte ex ante uitvoeringstoets worden uitgevoerd op de gewenste functionaliteit van ICT-werkprocessen en informatie-uitwisseling bij de ketenpartners IND en CWI, alsmede bij het *Suwinet*, en de GBA. Ook de werkprocessen inzake de inburgeringsvereisten zullen bij de EAUT worden betrokken.

In het nog uit te werken overgangsrecht zullen de rechten en plichten vormgegeven worden van diegenen die onder het oude rechtssysteem reeds rechten hadden verkregen, en worden de rechtsgevolgen geregeld met betrekking tot rechtsfeiten of tijdvakken, gelegen vóór de inwerkingtreding van de wetgeving met betrekking tot het modern migratiebeleid. Als uitgangspunt geldt dat goed overgangsrecht begint bij een zorgvuldige analyse van de gevolgen die een nieuwe regeling voor de bestaande rechtstoestand heeft en hetgeen op basis daarvan is ontstaan.

Het kabinet benadrukt dat deze blauwdruk uitsluitend de herziening van de reguliere toelatingsprocedures en het reguliere toelatingsbeleid betreft. Het modern migratiebeleid ziet derhalve niet op het asielbeleid en evenmin op migratie van Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders, op migratie van bij wet met Nederlanders gelijkgestelde personen (Molukkers), op het vrij verkeer van Unieburgers binnen de EU en op de migratie van geprivilegieerden op wie de Vw 2000 niet van toepassing is, zoals diplomaten. Ook visa kort verblijf vallen buiten het bestek van deze blauwdruk. Voorts blijft de systematiek inzake inburgering in het buitenland (Wet inburgering buitenland) en in Nederland (Wet inburgering) onaangetast, zowel bij de procedure voor toelating tot Nederland als bij de procedures inzake voortgezet verblijf en verblijf voor onbepaalde tijd. Ook de komende wetswijzigingen in het kader van het Deltaplan Inburgering, zoals de uniformering van de termijn waarbinnen aan de inburgeringseisen dient te zijn voldaan naar 3,5 jaar voor alle doelgroepen, worden niet geraakt door de beleidsvoornemens in deze blauwdruk.

Hoofdstuk 2: Voorgeschiedenis en voorbereiding

De beleidsnotitie ‘Naar een modern migratiebeleid’ is op 22 mei 2006 door de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Tweede Kamer aangeboden. Dit hoofdstuk behandelt de voorgeschiedenis en totstandkoming van deze notitie (in het vervolg: ‘de beleidsnotitie’), alsmede de voorbereiding van de thans voorliggende blauwdruk.

2.1 Voorgeschiedenis

Het initiatief voor de beleidsnotitie is in 2005 genomen, nadat het toenmalige kabinet op het gebied van de reguliere migratie maatregelen had getroffen met betrekking tot gezinsvorming en gezinshereniging en met betrekking tot kennismigranten. Deze beleidsmaatregelen leidden tot een groeiend besef dat een heroverweging van het toelatingsbeleid noodzakelijk was, een besef dat nog versterkt werd door het verschijnen van het rapport van de Algemene Rekenkamer (ARK) over de reguliere toelatingsprocedures bij de IND in september 2005.

Ook de internationale discussie over arbeidsmigratie en migratiebeleid droegen bij aan deze heroverweging. In Europees verband was hierbij het verschijnen van het Haagse Programma van belang, het meerjarenprogramma van de EU voor de ruimte van ruimte van vrijheid, veiligheid en recht dat in november 2004 tijdens het Nederlandse voorzitterschap is aangenomen. Ook de *Global Commission on International Migration* (GCIM), die in oktober 2005 verslag uitbracht aan de secretaris-generaal van de Verenigde Naties, gaf een impuls aan de internationale discussie over migratie.

Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen is de beleidsnotitie tot stand gekomen. Als basis voor de notitie diende een consultatieproces met deskundigen en belanghebbenden. Na de consultaties is de beleidsnotitie opgesteld door een projectgroep op het Ministerie van Justitie en in mei 2006 door de Ministerraad vastgesteld. Na aanbidding van de beleidsnotitie aan en schriftelijk overleg met de Tweede Kamer volgde een algemeen overleg op 12 oktober 2006.¹ Dit overleg leidde tot de indiening van een aantal moties, waaronder de motie-Meijer/Visser, waarin de regering werd gevraagd met voorstellen te komen om de praktijk van de kennismigrantenregeling beter te laten aansluiten bij de doelstelling, namelijk de versterking van de Nederlandse kennis-economie, bijvoorbeeld door middel van een licentie- of een puntensysteem.² Het kabinet betreft deze motie bij de vormgeving van het beleid voor hooggekwalficeerde arbeidsmigranten op basis van deze blauwdruk.

2.2 Voorbereiding van de ‘blauwdruk’

Deze blauwdruk is opgesteld in het kader van het project Modern Migratiebeleid van het Ministerie van Justitie door een interdepartementaal samengestelde projectgroep waarin zowel beleids- als uitvoeringsambtenaren vertegenwoordigd zijn geweest. De blauwdruk en de verschillende daarin opgenomen beleidsvoornemens zijn het onderwerp geweest van diverse consultaties en ex ante uitvoeringstoetsen. Ook heeft het kabinet bij verschillende adviescolleges adviezen ingewonnen.

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 573, nr. 2 en 30 573 en 30 800 VI, nr. 4.

² Kamerstukken II 2006/07, 29 861, nr. 8.

Als vertrekpunt bij de uitwerking van de beleidsnotitie heeft uiteraard het coalitieakkoord gediend. Het kabinet heeft in het coalitieakkoord immers besloten de herijking van het reguliere vreemdelingenbeleid conform de nota ‘Naar een modern migratiebeleid’ uit te werken in een meerjarenprogramma voor de immigratie ten behoeve van de arbeidsmarkt en door continuering en verdere verbetering van het beleid ten aanzien van kennismigranten. Voorts is in het coalitieakkoord afgesproken te bezien of de hoogte van leges onnodige belemmeringen oplevert voor deze groepen en alsdan de hoogte van deze leges aan te passen.³

2.2.1 Beleidsadviezen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Sinds het verschijnen van de beleidsnotitie heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) vier beleidsadviezen over het moderne migratiebeleid uitgebracht:

- In februari 2007 verscheen het ACVZ-advies ‘Profijt van studiemigratiebeleid. Een advies over de arbeidsmarktpositie van buitenlandse afgestudeerden’. Het kabinet heeft op 1 juni 2007 een gecombineerde reactie op dit advies en het SER-advies over het arbeidsmigratiebeleid uitgebracht. Het kabinet heeft het ACVZ-advies vrijwel integraal overgenomen.⁴ Voor de inhoud verwijst het kabinet naar deze kabinetsreactie.
- In september 2007 bracht de ACVZ het advies ‘Mvv, weg ermee? Voorstel voor één procedure voor inreis- en verblijfsvergunning’ uit, over de toekomst van de mvv-procedure, in het licht van de wens om procedures te vereenvoudigen en de werklast voor overheid en burger te verminderen. Het thans voorliggende document bevat tevens de kabinetsreactie op dit advies.
- In oktober 2007 bracht de ACVZ het advies ‘Immigratie op maat. Advies over een nieuwe opzet voor het regulier migratiebeleid’ uit. Daarin geeft de ACVZ haar visie op de uitgangspunten van de notitie ‘Naar een modern migratiebeleid’. Het thans voorliggende document bevat tevens de kabinetsreactie op dit advies.
- In april 2008 bracht de ACVZ het advies ‘Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland’ uit.⁵ Gezien de krappe tijdspanne tussen het uitkomen van het advies en het afronden van de blauwdruk zal de Tweede Kamer bij separate brief over het kabinetsstandpunt worden geïnformeerd. Het perspectief van het Modern Migratiebeleid zal hierin uiteraard nadrukkelijk worden betrokken.

In het advies ‘Immigratie op maat’ ondersteunt de ACVZ de revisie van het reguliere toelatingsbeleid. Als belangrijkste redenen ziet de ACVZ de Europese en Nederlandse ontwikkelingen op demografisch (vergrijzing) en economisch gebied (Nederland als kennisland). Voorts meent de ACVZ dat door het herformuleren en vereenvoudigen van het geheel aan regels en instructies in het reguliere toelatingsbeleid de transparantie en de effectiviteit van de uitvoering aanmerkelijk worden kunnen verhoogd. De hoofdvraag die in het advies wordt beantwoord is of het voorgestelde toelatingsstelsel de mogelijkheid biedt tot een vereenvoudigde en gestroomlijnde toelating van migranten. De ACVZ is van mening dat de beleidsnotitie een bruikbare aanzet biedt voor de ontwikkeling van een nieuw beleid voor toelating van vreemdelingen tot Nederland anders dan als asielzoeker. De keuze voor het hanteren van het uitgangspunt dat de verblijfsmogelijkheden in belangrijke mate afhankelijk zijn van de te verwachten bijdrage van de immigrant aan de Nederlandse samenleving, wordt door de ACVZ grotendeels onderschreven.

³ Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr. 4.

⁴ Kamerstukken II 2006/07, 29 861 en 30 573, nr. 17.

⁵ www.acvz.com/publicaties/Advies-ACVZ-NR25-2008.pdf

Voorts is de ACVZ van mening dat bij de verdere uitwerking van de beleidsplannen rekening dient te worden gehouden met de internationale dimensie van migratie. Zo dient een uitnodigend beleid ter zake van kennismigranten gepaard te gaan met een uitgewerkt beleid inzake het vraagstuk van *brain drain* in de landen van herkomst. Daarnaast meent de ACVZ dat de beleidsnotitie te weinig aandacht besteedt aan de internationale regulering van arbeidsmigratie. De ACVZ acht het waarschijnlijk dat zich binnen de EU op dit terrein binnen afzienbare tijd nieuwe ontwikkelingen gaan voordoen. Internationale ontwikkelingen dienen volgens de ACVZ deel uit te maken van een geïntegreerd regulier toelatingsbeleid. Het kabinet zal op de aanbevelingen van de ACVZ reageren op de daartoe meest geëigende plaatsen in deze blauwdruk.

2.2.2 Advies van de Sociaal-Economische Raad

In september 2006 hebben de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de toenmalige Minister voor Ontwikkelingssamenwerking de Sociaal-Economische Raad (SER) verzocht advies uit te brengen over de toekomst van het arbeidsmigratiebeleid in ruime zin. De SER stelde zijn advies vast op 16 maart 2007. De SER pleit voor een omslag van 'nee tenzij' naar 'ja mits' als leidende gedachte in het toelatingsbeleid van arbeidsmigranten, een omslag naar een meer selectief en uitnodigend beleid voor hooggekwalificeerde migranten, om een bijdrage te leveren aan de kennissamenleving in en de internationale concurrentiepositie van ons land. Voor migranten in het onder- en middensegment van de arbeidsmarkt wil de SER de prioriteit voor het binnenlands arbeidsaanbod als uitgangspunt behouden. De SER ziet arbeidsmigratiebeleid als een aanvulling op en sluitstuk van het nationale arbeidsmarktbeleid. Ook vraagt de SER aandacht voor de internationale afstemming van (de modernisering van) het arbeidsmigratiebeleid. Daarbij gaat het om evenwicht tussen beleidsconcurrentie en harmonisatie op Europees niveau, om internationale normen over de rechten van arbeidsmigranten en het tegengaan van braindrain uit ontwikkelingslanden, en om regels en afspraken in het kader van het vrije dienstenverkeer.

In de kabinetsreactie op het SER-advies van 1 juni 2007 gaf het kabinet aan bij de nadere uitwerking van de beleidsnotitie rekening te zullen houden met de door de SER geschetste uitgangspunten, ontwikkelingen en noties. Het kabinet verwijst naar deze kabinetsreactie, maar brengt hier wel de volgende aspecten onder de aandacht:

- De SER steunt de voorgestelde convenantensystematiek, maar is tegelijkertijd bezorgd over de mogelijkheid om via die systematiek recht te doen aan uiteenlopende belangen, waaronder de rechtszekerheid van de arbeidsmigrant, de positie van (kleine) bedrijven die slechts incidenteel arbeidsmigranten in dienst nemen en de rol van brancheorganisaties. Het kabinet heeft toegezegd de sociale partners, alsmede andere belanghebbenden en deskundigen, bij de nadere uitwerking van de convenantensystematiek te betrekken.
- De SER acht het onderscheid tussen en tijdelijke arbeid en reguliere arbeid in de praktijk niet altijd goed hanteerbaar en stelt voor arbeidsmigratie onder te brengen in een afzonderlijke verblijfskolom. Het kabinet heeft daarop toegezegd bij de nadere uitwerking van het toelatingsstelsel het voorstel van het kabinet afwegen tegen dat van de SER, ook om te bezien of een zekere flexibilisering van het kabinetsvoorstel wenselijk is.
- De SER is van oordeel dat Nederland voor hoger opgeleiden een uitnodigend beleid moet voeren. De SER wil de kennismigrantenregeling daartoe materieel handhaven, maar de verblijfskolom voor hoogwaardige arbeidsmigratie uitbreiden met een aanbodgestuurde component. Om mogelijkheden te creëren voor buitenlanders die zich in Nederland willen vestigen en zich op eigen kracht als werknemer een plaats kunnen verwerven op de

Nederlandse arbeidsmarkt, wil de SER een puntensysteem invoeren. Het kabinet heeft toegezegd de SER-voorstellen over kennismigranten te betrekken bij de nadere uitwerking van de verblijfskolom voor hooggekwalificeerde arbeid en kennis en de sociale partners, andere betrokkenen en deskundigen te consulteren over de uitwerking.

- Met betrekking tot de uitvoering en de handhaving van het arbeidsmigratiebeleid acht de SER een sterke verbetering van de kwaliteit en efficiency van de uitvoering noodzakelijk. Het kabinet heeft in zijn reactie onder meer de één-loket-gedachte als een middel om bij te dragen aan de vereenvoudiging van procedures en het terugdringen van de administratieve lastendruk onderschreven.

In deze blauwdruk zal het SER-advies op verschillende plaatsen aan de orde komen, in het bijzonder op de bovengenoemde punten.

2.2.3 Consultaties

Het Ministerie van Justitie heeft in de eerste maanden van 2008 consultaties gehouden over het modern migratiebeleid met betrokken maatschappelijke partijen, waaronder sociale partners, het onderwijsveld, au pair organisaties, juristen, niet-gouvernementele humanitaire organisaties en religieuze en levensbeschouwelijke organisaties. Ook het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft consultaties georganiseerd. In de voorliggende notitie is met de resultaten van deze consultaties rekening gehouden. Tevens is het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) om advies gevraagd. Bij de verdere uitwerking van de kabinetsvoorstellen zullen de resultaten eveneens worden betrokken. Met een aantal sectoren zijn nog consultaties gaande.

Hoofdstuk 3: Doelstellingen van het nieuwe migratiebeleid

3.1 Inleiding

Met een modern, selectief en innovatief migratiebeleid wil het kabinet bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van het coalitieakkoord en het beleidsprogramma 2007-2011. In het beleidsprogramma heeft het kabinet geconstateerd dat zich te weinig buitenlandse kennisintensieve bedrijven en kennismigranten in Nederland vestigen. Een soepeler toelating vergroot, aldus het beleidsprogramma, de kwaliteit van de beroepsbevolking en de aantrekkingskracht van Nederland als vestigingsplaats voor buitenlandse investeerders. Daarnaast vraagt een ondernemende, concurrerende en innoverende economie met oog voor de samenleving om een ondernemende, innovatieve, toegankelijke overheid.⁶ Ook voor de uitvoering van het toelatingsbeleid is dit uitgangspunt van belang. Hierbij tekent het kabinet aan dat het nieuwe migratiebeleid niet alleen de economische ontwikkeling dient, maar ook de ontwikkeling van wetenschap en cultuur.

Het belang van een zo goed mogelijke sturing van de arbeidsmigratie is mede aanleiding voor de herziening van ons reguliere toelatingsbeleid. Nederland heeft vooral behoefte aan hooggekwalificeerde arbeidsmigranten die een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van onze economie, wetenschap en cultuur. Wil Nederland hen op een snelle, eenvoudige en verantwoorde manier kunnen toelaten, dan moet ons *hele* migratiebeleid zodanig worden vormgegeven en ingericht dat daarmee een coherent en transparant antwoord wordt gegeven op maatschappelijke behoeften: uitnodigend waar het kan, restrictief waar het moet. Tegenover een snelle en eenvoudige toelating staat een solide en effectieve handhaving van het migratiebeleid. Misbruik en fraude moeten snel en doortastend kunnen worden bestreden.

Met de herziening van het toelatingsbeleid sluit het kabinet ook aan bij de wens die is geuit door SER en ACVZ. De SER heeft in zijn advies over het arbeidsmigratiebeleid de koerswijziging in het toelatingsbeleid die met de beleidsnotitie is ingezet aangeduid als van 'nee tenzij' naar 'ja mits'. De ACVZ schrijft in haar advies 'Immigratie op maat' dat het begrip 'selectief' aanduidt dat aan de hand van de toegevoegde waarde van de migrant voor de Nederlandse samenleving wordt bepaald of de toelating restrictief dan wel uitnodigend moet zijn. De ACVZ knoopt daaraan het voorstel vast om het begrip 'restrictief' te plaatsen naast het begrip 'uitnodigend'. Het kabinet acht deze accentverschuiving een goede weergave van het streven het migratiebeleid te laten aansluiten bij de maatschappelijke behoeften. Het kabinet is het ook met de ACVZ eens dat de behoefte aan migranten en de maatschappelijke bijdrage die migranten leveren niet alleen van economische, culturele of wetenschappelijke aard hoeft te zijn, maar dat ook met gezinsmigratie een maatschappelijk belang kan zijn gediend, wanneer gezinsleden bijdraagt aan het versterken van economische en sociale samenhang.

De ambitie van het kabinet is om te komen tot een innovatief en toekomstbestendig migratiebeleid dat aan de volgende voorwaarden voldoet:

- Het migratiebeleid moet selectief en responsief zijn, dat wil zeggen dat in het beleid een keuze wordt gemaakt voor migranten die een positieve bijdrage aan Nederland kunnen leveren en dat het beleid snel kan inspelen op veranderende maatschappelijke behoeften.

⁶ Kamerstukken II 2006/07, 31 070, nr. 1.

- De systematiek van verblijfsvergunningen moet zo eenvoudig mogelijk zijn, herkenbaar voor belanghebbenden (migrant en referent) en uitvoerbaar voor betrokken overheidsorganisaties.
- Belanghebbende bedrijven, onderwijs- en onderzoeksinstituten en andere betrokken organisaties moeten het vertrouwen krijgen om als partner van de overheid mede verantwoordelijkheid te dragen voor toelating en verblijf van de migrant bij wie zij belang hebben.
- Het migratiebeleid moet bestand zijn tegen misbruik en fraude. Daarom is het noodzakelijk om over een solide handhavingsinstrumentarium te beschikken. Misbruik van vertrouwen moet snel en afdoende kunnen worden bestraft.
- Het Nederlandse migratiebeleid moet worden ontwikkeld in nauwe samenhang met het Europese beleid voor legale migratie waaraan wij een actieve bijdrage leveren samen met onze partners in de Europese Unie, alsmede binnen het kader van internationale samenwerking.

3.2 Het beleid voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten

Zowel nationaal als binnen de EU staat de beleidsontwikkeling ten behoeve van de toelating van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten voorop. In Nederland bestaat voor deze groep sinds enkele jaren de kennismigrantenregeling, die uitgaat van één eenduidig en objectief toetsbaar criterium, namelijk een salariscriterium. Uit de evaluatie van de kennismigrantenregeling, die in januari 2006 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, blijkt dat de kennismigrantenregeling in zijn algemeenheid aanhaakt bij op onze arbeidsmarkt schaars aanwezig toptalent: internationale managers, onderzoekers en ICT-ers. Respondenten hebben er bij de evaluatie op gewezen dat de regeling bijdraagt aan de aantrekkelijkheid van ons land als vestigingsplaats van innovatieve investeringen en innovatieve arbeid. Het kabinet was bij de evaluatie van mening dat de hoogte van het salariscriterium uitdrukking geeft aan de schaarste op de arbeidsmarkt die in de betreffende functie en bijbehorende kennismigrant tot uitdrukking komt.⁷

Hooggekwalificeerde arbeidsmigratie bestrijkt echter een breder spectrum dan alleen kennismigranten in loondienst. Hoogwaardige arbeidsmigratie kan evenzeer plaatsvinden om in het kader van een opdracht in Nederland dienstverlenende werkzaamheden te verrichten, om een eigen bedrijf in Nederland te beginnen, of om in Nederland te verblijven om wetenschappelijk onderzoek te doen of culturele activiteiten te ontwikkelen. Om ook andere categorieën migranten dan kennismigranten in loondienst te faciliteren wil het kabinet een speciale verblijfskolom voor hoogwaardige kennis en arbeid creëren. Dit sluit aan bij een breed gevoelde behoefte:

- De ACVZ is van mening dat de regels voor de toelating van kennismigranten flexibel moeten blijven, maar vindt dat de hoogwaardigheid van hun kennis en kunde centraal moet komen te staan. In beginsel zou het bij kennismigranten om hoogwaardige kennis en/of ervaring in specialistische beroepen moeten gaan.⁸
- Ook de SER acht een beperking van het toelatingsbeleid voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten tot de kennismigrantenregeling te beperkt. De SER vindt dat het toelatingsbeleid voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten moet worden uitgebreid met een puntensysteem voor buitenlanders die zich op eigen kracht een plaats willen verwerven op de Nederlandse arbeidsmarkt.

⁷ Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VI, nr. 112.

⁸ ACVZ, Immigratie op maat, pag. 28.

- De Tweede Kamer heeft op 31 oktober 2006 een motie van de leden Meijer en Visser over de doelstelling van de kennismigrantenregeling aangenomen, waarin het kabinet gevraagd wordt met voorstellen te komen om de praktijk van de kennismigrantenregeling beter te laten aansluiten bij de doelstelling, namelijk de versterking van de Nederlandse kenniseconomie, bijvoorbeeld door middel van een licentie- of een puntenstelsel.⁹

Bij de vormgeving van de verblijfskolom voor hoogwaardige kennis en arbeid dient voorts rekening te worden gehouden met het voorstel voor een EU *blue card* voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten. Het betreft een ontwerprichtlijn die nog moet worden vastgesteld, zodat de definitieve vorm van de *blue card* nog niet vaststaat. Maar wel is duidelijk dat ook voor de Europese Commissie een salariscriterium alleen niet volstaat. Dit behoeft overigens niet te leiden tot de afschaffing van de Nederlandse kennismigrantenregeling, omdat de *blue card* voorzien is als complementair aan nationale regelingen. Hoe de onderlinge verhouding uiteindelijk zal zijn, kan pas worden vastgesteld als de richtlijn is aangenomen.

Bij arbeidsmigratie spelen ook de belangen van ontwikkelingslanden een rol. In haar advies 'Immigratie op maat' merkt de ACVZ terecht op dat bij de verdere uitwerking van de beleidsnotitie rekening dient te worden gehouden met de internationale dimensie van migratie, waaronder het vraagstuk van *brain drain* in de landen van herkomst. Volgens de SER moet tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden zowel de belangen van Nederland, de migranten als hun herkomstlanden dienen. Het kabinet ondersteunt de uitgangspunten van SER en ACVZ met betrekking tot arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden.

3.3 Arbeidsmigratie en het lagere en middensegment van de arbeidsmarkt

Voor de categorieën arbeidsmigranten in het lagere en middensegment van de arbeidsmarkt blijft het kabinet het uitgangspunt hanteren dat, voordat een werkgever arbeidskrachten van buiten de Europese Unie kan aantrekken, eerst een toets op de beschikbaarheid van prioriteitgenietend aanbod wordt uitgevoerd. Twv's worden alleen verstrekt indien er aantoonbaar geen prioritair aanbod is. Op deze wijze wordt voorkomen dat toelating van arbeidsmigranten niet leidt tot verdringing van binnenlands arbeidsaanbod. Dit uitgangspunt is neergelegd in de Wav en respecteert de voorrang die burgers van de Unie genieten bij het vervullen van vacatures op de Nederlandse arbeidsmarkt. Met de arbeidsmarkttoets kan het kabinet flexibel inspringen wanneer zich incidentele tekorten aan gekwalificeerd personeel voordoen in bepaalde sectoren. Maar met deze toets kan ook worden vastgesteld of er structurele tekorten ontstaan die werving van gekwalificeerd personeel buiten de EU noodzakelijk maken.

De SER heeft in zijn advies over het arbeidsmigratiebeleid evenwel geconstateerd dat de Wav de afgelopen jaren aan betekenis heeft ingeboet. De SER schrijft dit toe aan de uitbreiding van de EU en de sterke toename van het EU-aandeel binnen de arbeidsmigratie sinds 2000, aan de introductie van de kennismigrantenregeling in 2004 en ten slotte aan de vele uitzonderingen die in de loop der tijd in de Wav-regelgeving zelf zijn aangebracht, waaronder het niet toepassen van de arbeidsmarkttoets. De SER dringt aan op vereenvoudiging en stroomlijning van het complex aan Wav-regelgeving en op het aanbrengen van samenhang tussen de systematiek van de beleidsnotitie en de Wav. De ACVZ is evenals de SER van mening dat het

⁹ Kamerstukken II 2006/07, 29 861, nrs. 8 en 16 en 30 573, nr. 16.

systeem van prioriteitgenietend aanbod als uitgangspunt voor niet-kennismigranten moet worden gehandhaafd. Wel moet het mogelijk blijven om voor bepaalde categorieën arbeidskrachten te bepalen dat de arbeidsmarkttoets (tijdelijk) buiten werking wordt gesteld.

In zijn reactie op het SER-advies heeft het kabinet aangegeven dat in de nadere uitwerking van de voorstellen uit de beleidsnotitie een vereenvoudiging en stroomlijning van de Wav en de Vw 2000 wenselijk en noodzakelijk zijn. Het kabinet beziet de consequenties die deze blauwdruk heeft voor vereenvoudiging en stroomlijning van de Wav zo spoedig mogelijk en zal hierover nog in 2008 voorstellen doen.

Met betrekking tot seizoensarbeid is van belang dat de Europese Commissie in de tweede helft van 2008 een richtlijn over de toelating en het verblijf van seizoensarbeiders wil uitbrengen.¹⁰ De Commissie acht in bepaalde sectoren regelmatig seizoensarbeiders nodig, vooral in de landbouw, de bouw en de toeristische sector. De richtlijn zal enerzijds beogen dat de lidstaten de beschikking krijgen over de noodzakelijke arbeidskrachten en anderzijds dat seizoensarbeiders rechtszekerheid en het vooruitzicht op vast werk krijgen. De Commissie definieert de verblijfsduur voor seizoensarbeid als verblijf van zes maanden binnen een periode van twaalf maanden.¹¹ Verder is over de inhoud van de richtlijn nog weinig bekend.

3.4 Migratie en sociale zekerheid

Een belangrijk onderdeel van de vereenvoudiging van het stelsel van verblijfsvergunningen is een vereenvoudiging en uniformering van de rechten en voorzieningen die aan een verblijfsvergunning zijn gekoppeld. Deze rechten en voorzieningen hebben veelal te maken met de toegang tot de arbeidsmarkt en met aanspraken op sociale zekerheidsuitkeringen. Hierbij hanteert het kabinet als uitgangspunt dat de maatschappelijke bijdrage die migranten kunnen leveren zo groot mogelijk moet zijn en een beroep op de publieke middelen zoveel mogelijk dient te worden voorkomen. In het vreemdelingenrecht geldt daarbij al sinds jaar en dag dat een beroep op de publieke middelen (lees: bijstand) gevolgen kan hebben voor het verblijfsrecht.

Naar aanleiding van het debat over het rapport van de tijdelijke commissie onderzoek integratiebeleid (commissie-Blok) heeft het toenmalige kabinet in september 2004 een aantal mogelijkheden onderzocht om de toegang van immigranten tot de sociale zekerheid te beperken. Een belangrijke randvoorwaarde in dit verband zijn internationale verdragen en de daaruit voortvloeiende verplichtingen. In de brief van 5 april 2006 aan de Tweede Kamer is een aantal maatregelen aangekondigd.¹² Zo is in de Wet werk en bijstand (Wwb) geëxpliciteerd dat slechts personen die in Nederland woonachtig zijn (te onderscheiden van personen die zich slechts voor een tijdelijk doel in Nederland ophouden) bijstandsgerechtigd zijn. Voorts zijn er maatregelen getroffen in het kader van een efficiëntere en effectievere uitvoering van de regelgeving. De variant van het koppelen van het recht op of de hoogte van de bijstand aan de verblijfsduur, het zogenaamde Deense model, staat nog open. Alvorens het kabinet een besluit neemt over het verder uitwerken van deze variant in de Wwb, wacht het kabinet een nadere uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) omtrent

¹⁰ Mededeling van de Commissie, 'Beleidsplan legale migratie', 21 december 2005, COM (2005) 669 def.

¹¹ Zie artikel 3, lid 2, onder g, ontwerprichtlijn van de Raad betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven en te werken en betreffende een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, 23 oktober 2007, COM (2007) 638 def.

¹² Kamerstukken II 2005/06, 29 861 en 29 544, nr. 5.

het Deense bijstandstelsel af. Als gevolg van een wijziging in de rapportagesystematiek is het nadere oordeel van het ECSR niet eerder dan eind 2009 te verwachten.

3.5 Immigratie en integratie

Het vraagstuk van integratie van nieuwe migranten is medebepalend voor het migratiebeleid. De beschikbare capaciteit om toegelaten migranten op termijn gelijkwaardig en volwaardig in de samenleving op te nemen, onderstreept het belang van selectiviteit bij de toelating. Die capaciteit komt op verschillende manieren tot uiting, zoals in economische deelname, sociale absorptie en culturele adaptatie.

De ervaringen uit het verleden laten zien dat ongecontroleerde migratie tot langdurige integratieproblemen kan leiden. De als tijdelijk veronderstelde arbeidsmigratie uit de jaren zestig laat nog steeds zijn sporen na in het huidige integratiebeleid. Over de afgelopen tien jaar zien we een nieuwe trend van groeiende migratie uit de landen van Midden- en Oost-Europa. Deze migratie heeft het oogmerk van tijdelijkheid, maar ook hier bestaat de kans dat het vrij verkeer van werknemers uit Midden- en Oost-Europa tot permanent verblijf leidt. Ook tijdelijke migratie vraagt om aandacht vanuit het perspectief van integratie. Het legt een druk op de beschikbare voorzieningen, zoals de markt van goedkope woningen, en trekt een wissel op de sociale binding tussen bevolkingsgroepen, in het bijzonder in de grote steden.

Het kabinet vindt het van groot belang dat migranten die langdurig in Nederland willen verblijven dusdanig worden toegerust dat zij succesvol kunnen integreren. Instrumenten hiervoor bieden de Wib en de Wi. De eerste eist dat bepaalde categorieën migranten voordat zij naar Nederland komen de Nederlandse taal op basisniveau beheersen en over enige kennis beschikken van de Nederlandse samenleving. De tweede verplicht bepaalde categorieën migranten het inburgeringsexamen te halen waarmee de noodzakelijke kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving zal zijn verworven. Wanneer het inburgeringsexamen is gehaald, is een eerste voorwaarde voor een succesvolle integratie vervuld. Deze inburgeringseisen gelden niet voor alle migranten, maar in het algemeen geldt wel dat een migrant bij een aanvraag om een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf of voor verblijf voor onbepaalde tijd aan de inburgeringsplicht moet hebben voldaan.

3.6 Vereenvoudiging van het toelatingsstelsel als geheel

Het kabinet streeft een migratiebeleid na waarmee de migranten die Nederland nodig heeft snel en doeltreffend kunnen worden toegelaten. Samengevat is dit de hoofddoelstelling van het modern migratiebeleid. Deze hoofddoelstelling verenigt het uitgangspunt dat het beleid gericht moet zijn op de behoeften van de Nederlandse samenleving en de bijdrage die migranten aan die samenleving kunnen leveren met het uitgangspunt dat procedures snel en doeltreffend moeten zijn. Dit betekent dat de toelating als geheel op snelle en doeltreffende procedures moet zijn ingericht, ten behoeve van alle migranten en niet alleen voor bijvoorbeeld kennismigranten en internationale studenten.

Bij de invoering van de Vw 2000 is gekozen voor een duidelijk onderscheid tussen asiel en regulier. Het accent van de nieuwe Vw 2000 lag op de asielprocedure, zoals in het toenmalige regeerakkoord was afgesproken. Daarom is het reguliere toelatingsbeleid toen niet ingrijpend gewijzigd.¹³ De reguliere verblijfsdoelen zijn opgenomen in het Vreemdelingenbesluit 2000

¹³ Kamerstukken II 1998/99, 26 732, nr. 3.

(Vb 2000), maar inhoudelijk zijn er geen grote verschillen met de reguliere verblijfsdoelen en voorwaarden zoals die waren opgenomen in de voorafgaande Vreemdelingencirculaires. Hoewel herhaaldelijk aangepast op onderdelen, is het reguliere toelatingsbeleid in feite nog steeds gebaseerd op de Vreemdelingenwet 1965. Door voortdurende wijzigingen en aanpassingen is de wet- en regelgeving complex en onoverzichtelijk geworden.

De complexiteit van wet- en regelgeving schrijft het kabinet ten dele toe aan het stelsel van tientallen verblijfsdoelen, waartussen nauwelijks enige samenhang bestaat en waarbij regelmatig aanpassingen nodig zijn. Ook zijn op bepaalde verblijfsvoorwaarden, zoals het middelenvereiste, zoveel uitvoeringsregels en uitzonderingsbepalingen gecreëerd dat zij door hun complexiteit vaak lastig toe te passen zijn. Met het modern migratiebeleid beoogt het kabinet niet alleen een vereenvoudiging van de regelgeving, maar ook van de uitvoering tot stand te brengen waar zowel de aanvrager als de uitvoeringsorganisaties baat bij moeten hebben. Niet in de laatste plaats wil het kabinet dit bereiken door het terugdringen van het aantal verlengingen en wijzigingen van verblijfsvergunningen.

Door de nieuwe systematiek van verblijfsvergunningen moet in beleid en uitvoering gemakkelijker met een doelgroepenbenadering gewerkt kunnen worden. Hierbij kan ook beter uitdrukking worden gegeven aan het uitnodigende karakter van het beleid voor sommige categorieën migranten, terwijl het restrictieve toelatingsbeleid voor andere categorieën migranten wordt voortgezet. Door aan te sluiten bij een rijksbrede trend naar digitalisering van aanvraagprocedures voor de klant en systematisch in te zetten op het gebruik van digitaal beschikbare informatie bij de toetsing van aanvragen door de IND beoogt het kabinet tot een versnelling van de toelatingsprocedures te komen. Bovendien zullen bestaande procedures zoveel mogelijk worden geïntegreerd, om een klantvriendelijke werkwijze waarin de aanvrager centraal staat mogelijk te maken.

In de kabinetsreactie op het rapport 'Immigratie- en Naturalisatiedienst' van de ARK constateerde het kabinet al dat de verbeteringen binnen de IND niet effectief zullen zijn wanneer de complexiteit van wet- en regelgeving niet wordt teruggedrongen.¹⁴ Het rapport van de ARK over de reguliere toelating, dat op 15 september 2005 aan de Tweede Kamer is aangeboden, bevestigt dat voor een effectiever optreden van de IND wijziging van wet- en regelgeving op een aantal punten onontbeerlijk is. Zo constateerde de ARK dat binnen de huidige wet- en regelgeving een verandering in het controlebeleid van de IND maar beperkt mogelijk is, hetgeen het moeilijk maakt om tot efficiëntere werkprocessen te komen door gebruik te maken van behandelprofielen. Werken met behandelprofielen betekent volgens de ARK dat voorafgaand aan de behandeling van een aanvraag een inschatting wordt gemaakt of er sprake is van een verhoogd frauderisico, en de intensiteit van controle op fraude daarop wordt afgestemd.¹⁵ De referentensystematiek die in deze blauwdruk wordt uitgewerkt en die één van de hoofdonderdelen van het nieuwe migratiebeleid is, beoogt hieraan tegemoet te komen.

De hoofddoelstelling van het migratiebeleid, het snel en doeltreffend kunnen toelaten van de migranten die Nederland nodig heeft, kan alleen worden bereikt wanneer ook het toezicht en de handhaving worden geïntensiveerd. Intensivering van toezicht en handhaving vormen het noodzakelijke sluitstuk van een beleid waarin de toelatingsprocedures worden vereenvoudigd en versneld en de verantwoordelijkheid van de referenten die migranten naar Nederland laten

¹⁴ Kamerstukken II 2005/06, 30 240, nr. 4.

¹⁵ Kamerstukken II 2004/05, 30 240, nrs. 1 en 2.

komen wordt vergroot. Het kabinet wil de organisaties die met de handhaving van het migratiebeleid zijn belast voldoende instrumenten geven om hun taken zodanig te kunnen uitvoeren dat naleving van wet- en regelgeving beter kan worden afgedwongen.

Hoofdstuk 4: Nieuw stelsel van verblijfsvergunningen

4.1 Verblijfskolommenstelsel

4.1.1 Vereenvoudiging

Uitgangspunt van het modern migratiebeleid is het vereenvoudigen van het stelsel van verblijfsvergunningen en daarmee het vereenvoudigen van regelgeving en het versnellen van procedures, in het belang van de klant en de uitvoering. Zoals gezegd beoogde de beleidsnotitie dit te bereiken door de lappendeken van vele verblijfsdoelen te clusteren, waardoor een overzichtelijk stelsel van verblijfskolommen ontstaat. Het kabinet brengt hierin nu een accentverschuiving aan door bestaande verblijfsdoelen logisch te clusteren in acht verblijfskolommen in plaats van vijf. Tegelijkertijd wordt voldaan aan de doelstelling om tot een vereenvoudigd stelsel van verblijfsvergunningen te komen, waarbij ook sprake is van zoveel mogelijk eenduidige voorwaarden per verblijfskolom. Ten slotte moeten in de toekomst nieuwe verblijfsdoelen makkelijk in de kolommen inpasbaar zijn.

4.1.2 Ordeningsprincipes

Binnen één verblijfskolom kunnen meerdere categorieën migranten verblijf krijgen; hun verblijfsdoel is vergelijkbaar. De verblijfskolommen ordenen de verblijfsvergunningen van deze categorieën migranten. Binnen de verblijfskolommen kunnen verblijfsvergunningen voor verschillende verblijfsdoelen onder hun eigen beperking worden verleend. Hierbij wordt er naar gestreefd het aantal beperkingen waaronder een vergunning binnen een kolom wordt verleend zoveel mogelijk terug te dringen (tot één of een zo klein mogelijk aantal). Verschillende verblijfsdoelen vormen één beperking, wanneer er sprake is van één pakket van algemene toelatings- en verblijfsvoorwaarden (zoals het middelenvereiste, het recht op gezinshereniging, de positie op de arbeidsmarkt, enzovoort). Voor bepaalde groepen zal dat een wijziging in hun rechtspositie betekenen. Er is naar gestreefd om geen verzwaring van de toelatingsvoorwaarden aan te brengen.

4.2 Aanduiding van de verblijfskolommen

De beleidsnotitie gaat uit van vijf verblijfskolommen:

- kolom I: Uitwisseling en Arbeid tijdelijk,
- kolom II: Studie en Arbeid regulier,
- kolom III: Kennis en Arbeid hoogwaardig,
- kolom IV: Familie en gezin,
- kolom V: Humanitaire redenen

Op grond van de beleidsontwikkeling in de afgelopen maanden waarbij de adviezen van de SER over arbeidsmigratie en van de ACVZ over het nieuwe migratiebeleid zijn betrokken, is het kabinet tot de conclusie gekomen dat het nodig is de indeling van de kolommen aan te passen. De wens om een logische ordening in de verblijfsdoelen aan te brengen en per kolom zoveel mogelijk gelijklopende voorwaarden te stellen, heeft uiteindelijk geleid tot een systeem met acht kolommen. Deze paragraaf beperkt zich tot de kolommenindeling. De specifieke kenmerken zullen later bij de beschrijving per kolom aan de orde komen.

In zijn advies over het arbeidsmigratiebeleid heeft de SER aangegeven het onderscheid tussen de kolom voor tijdelijke arbeid enerzijds en de kolom voor reguliere arbeid anderzijds in de praktijk niet goed hanteerbaar te achten¹⁶. Met name is de SER tegenstander van de onmogelijkheid om de verblijfsduur te verlengen en dat betrokkene na het eindigen van zijn verblijfsrecht naar zijn land van herkomst terug dient te keren om - indien hij opnieuw verblijft in Nederland wenst - van daaruit een nieuwe verblijfsvergunning aan te vragen. De SER bepleit een alternatieve indeling van de verblijfskolommen. Hij stelt voor de indeling tussen de kolommen voor tijdelijke arbeid en reguliere arbeid niet hoofdzakelijk te baseren op een onderscheid naar verblijfsduur maar naar verblijfsdoel. Het kabinet is het hierin eens met de raad. Het onderscheid is nu juist gebaseerd op verblijfsdoel en niet op verblijfsduur.

De SER heeft er voorts op gewezen¹⁷ dat onder detachering naar aard en duur uiteenlopende vormen van dienstverlening kunnen worden verstaan, waarbij een maximale verblijfsduur van één jaar op gespannen voet kan staan met de praktijk. In aansluiting hierbij vindt het kabinet het bij nader inzien minder raadzaam dat detachering opgesomd staat als voorbeeld van 'naar zijn aard tijdelijke' arbeid. De sóórt arbeid bepaalt of het onder de kolom voor tijdelijke arbeid valt en niet de duur van het contract of in welke vorm dat gegoten is (in loondienst of anders, m.a.w. welk werkgeversbegrip wordt gehanteerd). Detachering zal dan ook niet meer als voorbeeld van naar zijn aard tijdelijke arbeid gelden.

De kolommen I, II en V worden gesplitst. Het voorstel van de SER om onderscheid te maken tussen Uitwisseling en Arbeidsmigratie wordt gevolgd. De nieuwe kolom I is bestemd voor verblijf in het kader van uitwisseling. De nieuwe kolom III is gericht op het verblijf in verband met seizoensgebonden arbeid. Het kabinet houdt vast aan het uitgangspunt om een aparte kolom voor bepaalde tijdelijke arbeid in te richten.

Hiermee komt het kabinet niet tegemoet aan de aanbevelingen van de SER en de ACVZ om tijdelijke arbeidsmigranten en reguliere arbeidsmigranten onder één kolom te scharen. Wel komt de voorgestelde inrichting van de nieuwe kolom III gedeeltelijk aan de wensen van de SER en de ACVZ tegemoet, in die zin dat bijvoorbeeld werkzaamheden op basis van detachering niet langer bij voorbaat als tijdelijke arbeid zullen worden beschouwd. Dat geldt ook voor werkzaamheden in het kader van ontwikkelingssamenwerking. Bovendien is het mogelijk het verblijf vanuit kolom III (Tijdelijke Arbeid) in een andere voort te zetten, mits de vreemdeling aan de voorwaarden van de nieuwe kolom voldoet. De vreemdeling dient hiertoe wel zijn verblijfsvergunning te wijzigen.

Het kabinet volgt niet het voorstel van de SER om Uitwisseling en Studie in dezelfde kolom te plaatsen. Hoewel beide verblijfsdoelen tijdelijk van aard zijn, wil het kabinet met een aparte kolom voor uitwisseling aangeven dat binnen deze kolom eenmalig verblijf mogelijk is voor maximaal één jaar, terwijl het verblijf van studenten meerdere jaren mag duren. Een afzonderlijke kolom voor uitwisseling komt wel overeen met de aanbeveling van de ACVZ in haar advies 'Immigratie op maat'. Verder stapt het kabinet af van de idee om studenten en arbeidsmigranten in één kolom te plaatsen. Het verrichten van arbeid is immers voor studenten geen hoofddoel. Derhalve ziet het kabinet, in tegenstelling tot de ACVZ, voldoende reden om de oude kolom Studie en Arbeid regulier te splitsen.

Ook kolom V zal worden gesplitst omdat het voorwaardenpakket voor tijdelijke en niet-tijdelijke vormen van verblijf om humanitaire redenen verschillend zal zijn. De niet-tijdelijke vormen zullen in kolom VIII worden ondergebracht. Deze kolom zal worden aangeduid met

¹⁶ SER Advies Arbeidsmigratiebeleid (advies 07/02, 16 maart 2007), blz. 57.

¹⁷ SER Advies Arbeidsmigratiebeleid (advies 07/02, 16 maart 2007), blz. 78.

‘bijzondere vormen van niet-tijdelijk verblijf’. Het kabinet verwacht hiermee het kolommensysteem toekomstbestendig te maken.

De ACVZ stelt in haar advies ‘Immigratie op maat’ voor een aparte kolom in te richten voor religieuze en levensbeschouwelijke gronden. Het kabinet gaat hierin niet mee. Het verblijfsdoel zal als zodanig verdwijnen. Bij het verzoek om toelating zal steeds worden bezien welke activiteiten zullen worden uitgevoerd. Een groot deel van de migranten die hier voor religieuze of levensbeschouwelijke doeleinden verblijf hebben, oefenen werkzaamheden uit die als twv-plichtige arbeid of werkzaamheden zijn te beschouwen. Zij zullen derhalve in de regel verblijf kunnen vinden in de verblijfskolom IV (Arbeid regulier). Een nadere beschrijving van deze categorie vreemdelingen treft u aan in paragraaf 4.16.

Op grond van het voorgaande ziet het nieuwe kolommenstelsel er als volgt uit:

- kolom I: Uitwisseling,
- kolom II: Studie,
- kolom III: Arbeid tijdelijk,
- kolom IV: Arbeid regulier,
- kolom V: Kennis en talent,
- kolom VI: Familie en gezin,
- kolom VII: Humanitair tijdelijk,
- kolom VIII: Bijzonder verblijf.

Bij wijze van achtergrondinformatie treft u in bijlage 1 een tabel aan met de aantallen aanvragen voor een verblijfsvergunning regulier 2005-2007, waarbij de aantallen zijn verdeeld over de voorgenomen verblijfskolommen.

4.3 Kenmerken van het nieuwe stelsel

In deze paragraaf komt aan de orde welke principes het stelsel kenmerken. Hierbij valt te denken aan vraagstukken als mobiliteit binnen de kolom en tussen de kolommen, hernieuwde toelating tot Nederland, het wijzigen of verlengen van de verblijfsvergunning en het verblijf van gezinsleden.

In bijlage 2 treft u een overzicht aan van de rechten inzake gezinshereniging, sociale zekerheid en inburgering per verblijfskolom.

4.3.1 Mobiliteit binnen de verblijfskolom / het verblijfsdoel

Voor migranten binnen dezelfde kolom gelden zoveel mogelijk gelijklopende voorwaarden. In beginsel schept dat een situatie waarin migranten van verblijfsdoel binnen dezelfde kolom kunnen veranderen zonder dat een verzoek tot wijziging van de verblijfsvergunning nodig zal zijn. Bijvoorbeeld, een arbeidsmigrant die van werkgever verandert en aan de voorwaarden van zijn eigen verblijfskolom blijft voldoen, kan volstaan met een melding en hoeft niet te verzoeken om wijziging van de beperking waaronder de verblijfsvergunning is verleend. Wel blijft de twv-plicht in voorkomende gevallen bestaan. Desalniettemin leidt het geheel tot minder wijzigingsverzoeken en daarmee tot een vermindering van de administratieve en bestuurlijke lasten. Tegenover deze vereenvoudiging staat dat de werkgever van de arbeidsmigrant als referent de wettelijke plicht krijgt om aan de IND te melden wanneer de vreemdeling niet langer bij hem werkzaam is. Het kabinet is van mening dat de meldingsplicht minder belastend voor de referent is dan het indienen van een wijzigingsverzoek. Overigens is het niet voor alle kolommen vanzelfsprekend om binnen de

kolom van verblijfsdoel te veranderen. Dit geldt bijvoorbeeld in het geval van gezinshereniging of het verblijf om humanitaire redenen.

4.3.2 Mobiliteit tussen de verblijfskolommen

Mobiliteit tussen de kolommen is mogelijk, zolang de vreemdeling aan de voorwaarden van de betreffende kolom voldoet. Hij hoeft dan niet eerst terug te keren naar het land van herkomst. Dit is in lijn met hetgeen de SER in zijn advies 'Arbeidsmigratie' voorstelt. Wel zal de migrant bij verandering van kolom om een wijziging van zijn verblijfsvergunning moeten verzoeken. Indien hij tijdig zijn wijzigingsaanvraag indient, wordt (zoals ook op grond van het huidige beleid het geval is) het mvv-vereiste niet tegengeworpen.

4.3.3 Hernieuwde toelating tot Nederland

Bij eerste toelating tot Nederland geldt voor mvv-plichtige migranten dat zij vanuit hun land van herkomst een mvv moeten aanvragen. Wanneer een eerder verleende verblijfsvergunning tijdig wordt verlengd of gewijzigd is (net als nu) niet opnieuw een mvv nodig. Op het punt van hernieuwde toelating bestaan de volgende aandachtspunten:

- Verblijf in het kader van uitwisseling (kolom I) is slechts eenmalig mogelijk, omdat dit een kennismaking met de Nederlandse samenleving betreft.
- Hernieuwde toelating tot kolom III (Arbeid tijdelijk) van migranten die eerder in kolom III verblijf hebben gehad is mogelijk. Wel zal er in dit geval een wachtperiode van 14 weken gelden om te voorkomen dat migranten binnen deze kolom jaren achtereen verblijf kunnen hebben. Deze wachtperiode dienen migranten buiten Nederland door te brengen. Voor hernieuwde toelating tot Nederland dient te vreemdelingen opnieuw een aanvraag voor een verblijfsvergunning in te dienen.

4.3.4 Het verlengen van de verblijfsvergunning

Uitgangspunt van de beleidsnotitie is dat er minder verlengingen van verblijfsvergunningen aan de orde zullen zijn. Afname van jaarlijkse verlengingen leidt tot minder lasten voor de burger en de uitvoering en een afname van bezwaar- en beroepsprocedures. Dit is vooral van belang voor studiemigranten en voor migranten die in het kader van gezinsmigratie naar Nederland komen. Aan studiemigranten zal niet langer een verblijfsvergunning worden verstrekt die jaarlijks moet worden verlengd, maar een verblijfsvergunning voor de duur van de studie inclusief een eventueel voorbereidend studiejaar met een maximale duur van vijf jaar, die voor de duur van de studie kan worden verlengd. Voor vreemdelingen die verblijf krijgen in kolom VI (Familie en gezin) geldt ook dat zij niet meer standaard hun verblijfsvergunning jaarlijks hoeven te verlengen. Gezinsleden van arbeidsmigranten krijgen meteen een vergunning voor de duur van het verblijf van de hoofdpersoon. Gezinsmigranten in kolom VI krijgen hun vergunning voor vijf jaar ineens verstrekt. In plaats van een jaarlijkse verlenging krijgen referenten een wettelijke inlichtingenplicht. De verplichtingen van referenten zijn beschreven in hoofdstuk 6.

4.3.5 Beperking van de verblijfsvergunning en de arbeidsmarktaantekening

Naast het verminderen van het aantal verlengingen, wil het kabinet ook het aantal verzoeken om wijziging van de verblijfsvergunning verminderen. In verband hiermee is het nodig de beperkingen te herzien waaronder verblijfsvergunningen en de bijbehorende arbeidsmarktaantekening worden verleend. Hoe gedetailleerder de beperking en de bijbehorende arbeidsmarktaantekening, hoe vaker wijzigingen van vergunningen zullen voorkomen. Onder het huidige beleid wordt de verblijfsvergunning bijvoorbeeld verleend onder de beperking 'arbeid in loondienst bij werkgever [naam]'. Om te voorkomen dat de vreemdeling zijn verblijfsvergunning moet wijzigen indien hij van werkgever verandert, zullen beperkingen onder het nieuwe beleid minder gedetailleerd zijn; het vermelden van de

specifieke werkgever zal achterwege worden gelaten. Dit stelt de vreemdeling in staat bij verandering van werkgever zijn verblijfsvergunning te houden zolang hij voldoet aan de voorwaarden die het verblijfsdoel aan hem stelt. Dit komt tegemoet aan de aanbeveling van de ACVZ om procedures te vereenvoudigen door bij verandering van verblijfsdoel binnen eenzelfde kolom te volstaan met een melding.

In bijlage 3 treft u een overzicht aan van de huidige en nieuwe beperkingen waaronder een verblijfsvergunning kan worden verleend en de huidige en nieuwe arbeidsmarktaantekeningen.

4.3.6 Verblijf van gezinsleden

In beginsel zullen gezinsleden in dezelfde kolom verblijf krijgen als de verblijfgever met dezelfde verblijfsvoorwaarden. Voor wat betreft de toelatingsvoorwaarden blijft het huidige beleid voor gezinshereniging van toepassing. De toetsing van het middelenvereiste wordt vereenvoudigd. De wijze van toetsing wordt beschreven in hoofdstuk 5.

De gezinsleden hebben een van de verblijfgever afhankelijke verblijfsvergunning. Het zal in de praktijk voor kunnen komen dat een partner van de verblijfgever een zelfstandig verblijfsrecht aanvraagt. Denk bijvoorbeeld aan het geval waarin de verblijfgever een reguliere arbeidsmigrant is (kolom IV). Zijn partner heeft een afhankelijke verblijfsvergunning en mag, net als de verblijfgever, twv-plichtige arbeid verrichten. Indien de partner werk vindt als kennismigrant (twv-vrij), kan de partner een zelfstandige verblijfsvergunning als kennismigrant aanvragen.

4.4 Algemene toelatings- en verblijfsvoorwaarden

4.4.1 Inleiding

Het kabinet beoogt geen veranderingen te brengen in de hiernavolgende algemene toelatings- en verblijfsvoorwaarden die in de regel voor iedere reguliere vreemdeling gelden. Indien voor een bepaalde categorie een uitzondering op deze algemene voorwaarden geldt, zal dit bij de beschrijving van de afzonderlijke verblijfskolommen worden vermeld.

4.4.2 Paspoort

De vreemdeling die in aanmerking wenst te komen voor een verblijfsvergunning regulier dient te beschikken over een geldig document voor grensoverschrijding. Dit document is onder meer noodzakelijk voor de vaststelling van de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling, voor het toezicht op en bij het vertrek van de vreemdeling.

In bijzondere gevallen, doorgaans als er sprake is van toelating om humanitaire redenen, kan hierop een uitzondering worden gemaakt.

4.4.3 Machtiging tot voorlopig verblijf

Een aanvraag om een reguliere verblijfsvergunning kan worden afgewezen indien de vreemdeling niet beschikt over een geldige mvv. De verplichting om voor de komst naar Nederland een mvv aan te vragen, stelt de overheid in staat te onderzoeken of de vreemdeling aan alle voor toelating gestelde vereisten voldoet, zonder daarbij door diens aanwezigheid hier te lande voor een voldongen feit te worden geplaatst. In hoofdstuk 5 wordt beschreven op welke wijze het kabinet voornemens is de mvv-procedure te vereenvoudigen en samen te voegen met de aanvraagprocedure voor de verblijfsvergunning.

4.4.4 Middelenvereiste

Vreemdelingen die in Nederland willen verblijven, moeten zelfstandig en duurzaam beschikken over voldoende middelen van bestaan. Het middelenvereiste vormt een centrale

voorwaarde bij reguliere toelating. Een migrant of referent moet de overkomst en het verblijf van zichzelf en/of zijn gezinsleden in Nederland kunnen bekostigen. Het moet gaan om legaal verworven inkomen dat niet afkomstig is uit de openbare middelen. Uitgangspunt in de meeste gevallen is dat het inkomen zodanig hoog is dat geen aanspraak kan worden gemaakt op middelen uit de openbare kas (lees: de bijstand). Op de verblijfsvergunning staat dan ook veelal aangetekend dat een beroep op bijstand gevolgen kan hebben voor het verblijfsrecht.

4.4.5 Openbare orde en nationale veiligheid

Het verblijf van een vreemdeling in Nederland kan worden geweigerd dan wel beëindigd, indien de vreemdeling een gevaar oplevert voor de openbare orde of nationale veiligheid. Het kabinet stelt in het kader van het modern migratiebeleid geen wijzigingen voor in het bestaande beleid inzake de openbare orde. In paragraaf 7.3.1 worden de voornemens inzake de nationale veiligheid uiteengezet.

4.4.6 Medisch onderzoek

Een verblijfsvergunning wordt niet afgegeven indien de vreemdeling niet bereid is zich te laten onderzoeken op tbc of weigert zich te laten behandelen, tenzij hij de nationaliteit bezit van een de landen waarvoor een vrijstelling geldt. Het kabinet is voornemens het staande beleid voort te zetten. In hoofdstuk 5 wordt beschreven op welke wijze de migrant aan deze algemene voorwaarde kan voldoen.

4.5 Aanspraak op sociale zekerheid en sociale voorzieningen

4.5.1 Sociale zekerheid

De bijstand vormt het vangnet van de Nederlandse sociale zekerheid. Op grond van artikel 11 van de Wwb heeft iedere in Nederland woonachtige Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien, recht op bijstand van overheidswege. Met de 'in Nederland woonachtige Nederlander' wordt gelijkgesteld de hier te lande woonachtige vreemdeling die beschikt over een specifiek in artikel 11 Wwb genoemde verblijfsvergunning ex artikel 8 van de Vw 2000. Voorts is in het Besluit gelijkstelling vreemdelingen nader omschreven welke vreemdelingen nog meer onder genoemde gelijkstelling vallen. Het is staand vreemdelingenbeleid dat de verblijfsvergunning kan worden ingetrokken indien de vreemdeling een beroep doet op de openbare kas (bijstand).

Vreemdelingen die in Nederland rechtmatig verblijf houden en legaal in dienstbetrekking arbeid verrichten zijn verplicht verzekerd voor zowel de werknemersverzekeringen¹⁸, als de volksverzekeringen¹⁹. Daarnaast is iedereen die geen arbeid verricht, maar rechtmatig verblijf heeft én ingezetene is, verzekerd op grond van volksverzekeringen. In het Besluit uitbreiding en beperkingen kring van verzekerden volksverzekeringen 1999 (Bub) wordt echter voor bepaalde groepen een uitzondering gemaakt, bijvoorbeeld voor studenten onder de 30 jaar die uitsluitend in Nederland wonen om te studeren.

Iemand is ingezetene wanneer hij daadwerkelijk in Nederland woont. Dit is het geval wanneer hij het middelpunt van zijn maatschappelijk leven in Nederland heeft. Voor de beoordeling of dit het geval is, wordt er gelet op zijn juridische, economische en sociale binding met

¹⁸ Werkloosheidswet (WW), Ziektewet (ZW), Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA).

¹⁹ Algemene Ouderdomswet (AOW), Algemene nabestaandenwet (Anw), Algemene Kinderbijslag Wet (AKW) en Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).

Nederland. Voor vreemdelingen geldt daarom dat zij alleen verzekerd zijn ingevolge de volksverzekeringen indien zij ofwel in Nederland wonen, ofwel, indien zij nog niet als ingezetene kunnen worden beschouwd, rechtmatig verblijf houden in Nederland en aan het arbeidsproces deelnemen met inachtneming van de voorschriften van de Wav.

Het Nederlandse beleid is er op gericht om de activerende werking van het stelsel van sociale zekerheid te versterken. Dit houdt in dat iedereen die een beroep doet op een uitkering de plicht heeft om zo snel mogelijk weer zelfstandig in zijn levensonderhoud te voorzien. Met name bij de werknemersverzekeringen zijn drempels en prikkels ingebouwd om de aanspraak op een uitkering te beperken (bijvoorbeeld aanscherping referentie-eis WW, verkorting uitkeringsduur, invoering WIA). Ook voor arbeidsmigranten geldt dat zij moeten voldoen aan de ingebouwde drempels en prikkels.

Sinds 1 januari 2000 geldt voor de Nederlandse sociale zekerheidswetgeving het territorialiteitsbeginsel. De Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU) schrijft voor dat een sociale zekerheidsuitkering²⁰ alleen nog in een ander land kan worden uitbetaald indien er een verdrag met dit land bestaat waarin handhavingsafspraken zijn opgenomen.

De SER heeft in zijn advies 'Arbeidsmigratiebeleid' aangegeven dat de raad verwacht dat de toelating van arbeidsmigranten onder het nieuwe migratiestelsel niet zal leiden tot een extra beslag op de sociale zekerheid, mede gelet op de activerende werking van het Nederlandse socialezekerheidsstelsel.²¹ Het kabinet kan zich in deze constatering vinden omdat, zoals de raad vaststelt, (arbeids)migranten anders dan in het verleden, thans niet snel toegang krijgen tot de sociale zekerheid als gevolg van uiteenlopende wijzigingen die de afgelopen jaren in het stelsel zijn doorgevoerd en van de invoering van de Koppelingswet. Daarbij wordt met name toelating beoogd voor arbeidsmigranten in het hogere segment van de arbeidsmarkt. Gezien hun over het algemeen goede positie op de (internationale) arbeidsmarkt, lijkt het niet waarschijnlijk dat hun toelating zal leiden tot een extra beslag op de sociale zekerheid.

4.5.2 Zorgverzekeringen

Het Nederlandse ziektekostensysteem verplicht ingezetenen en degenen die niet in Nederland wonen, maar als gevolg van in Nederland in dienstbetrekking verrichte arbeid aan de Nederlandse loonbelasting zijn onderworpen, een zorgverzekering af te sluiten. Deze verplichting geldt derhalve ook voor vreemdelingen die in het bezit zijn gesteld van een reguliere verblijfsvergunning. Omdat het begrip 'verzekerde' in de Zorgverzekeringswet (ZVW) is ontleend aan dat van de AWBZ, is degene die verplicht verzekerd is voor de AWBZ, ook verplicht een zorgverzekering af te sluiten bij een zorgverzekeraar. Indien het niet mogelijk is een zorgverzekering af te sluiten, dient de ingezetene een vergelijkbare verzekering af te sluiten.

4.6 Internationaalrechtelijke aspecten

De voorwaarden die aan de toelating en het verblijf worden gesteld, moeten uiteraard passen binnen de huidige en (voorzienbare) toekomstige bepalingen van internationaal recht. Daartoe zijn de onderdelen van het nieuwe migratiebeleid afgezet tegen de internationale bepalingen van het vreemdelingenrecht. Waar relevant zal bij de beschrijving van de kolommen en de referentensystematiek aandacht aan internationaalrechtelijke aspecten worden besteed.

²⁰ Het gaat om uitkeringen o.g.v. de ZW, WIA, WAO, WAZ, Anw, AOW, AKW of de Wet arbeid en zorg.

²¹ SER advies 'Arbeidsmigratiebeleid', 16 maart 2007, pag. 111 e.v.

4.7 Kolom I Uitwisseling

4.7.1 *Uitwisselingjongeren en au pairs*

Uitwisseling beoogt een kennismaking met de Nederlandse samenleving voor buitenlandse jongeren. Voor uitwisselingsjongeren en au pairs geldt thans dat zij niet eerder rechtmatig verblijf in Nederland mogen hebben gehad. Onder het nieuwe beleid vervalt deze eis. Hiermee wordt bereikt dat de vreemdeling voor uitwisseling verblijf kan krijgen ook al heeft hij eerder verblijf in Nederland gehad, bijvoorbeeld als kind met zijn ouders. Voor deze kolom geldt dat er eenmalig verblijf voor maximaal één jaar mogelijk is. De (tijdige) terugreis van de uitwisselingsjongere of au pair moet gewaarborgd zijn.

Binnen kolom I zullen twee beperkingen bestaan:

- verblijf voor culturele uitwisseling, waarbij de meeste uitwisselingsjongeren alsmede au pairs zullen worden ondergebracht. Deze jongeren moeten beschikken over een referent;
- uitwisseling in het kader van een *Working Holiday Scheme* (WHS) of een *Working Holiday* programma (WHP).

4.7.2 *Specifieke kenmerken/voorwaarden*

Voor migranten die toelating tot kolom I willen, zijn er geen afwijkingen van de algemene toelatingsvoorwaarden voor reguliere vreemdelingen. De verblijfsvergunning wordt voor maximaal één jaar verleend. Indien de vreemdeling een beroep doet op de openbare kas kan de verblijfsvergunning worden ingetrokken. Vreemdelingen in kolom I komen niet in aanmerking voor gezinshereniging/-vorming, verlenging van de verblijfsvergunning, voortgezet verblijf of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Bij verandering van referent (i.c. de uitwisselingsorganisatie) is een melding aan de IND van deze wijziging vereist; een aanvraag om wijziging van de verblijfsvergunning is dan niet nodig. In geval er sprake is van verandering van gastgezin terwijl de uitwisselingsorganisatie dezelfde blijft, is het nodig dat de referent (i.c. de uitwisselingsorganisatie) melding maakt van deze wijziging bij de IND. De uitwisselingsorganisatie is verantwoordelijk voor de selectie van het gastgezin. Ook in dit geval mag de totale verblijfsduur het maximum van één jaar niet overschrijden. Er geldt geen inburgeringsplicht.

4.7.2.1 *Middelenvereiste*

Voor gastgezinnen van au pairs en uitwisselingsjongeren wordt een inkomen ter hoogte van de toepasselijke bijstandsnorm voor een gezin plus de bijstandsnorm voor een alleenstaande gevraagd. Omdat de WHS en WHP internationale overeenkomsten betreffen, kan de inkomenseis voor deze categorieën niet unilateraal gewijzigd worden; hiervoor wordt overigens ook geen aanleiding gezien.

4.7.2.2 *Burgerlijke staat en leeftijd*

Weliswaar vervallen de eisen die aan de burgerlijke staat worden gesteld, maar desgewenst kan de uitwisselingsorganisatie deze eisen wel in hun uitwisselingsprogramma opnemen. Voorts wordt de leeftijdsgrens geharmoniseerd. Uitwisseling zal kunnen plaatsvinden tussen de leeftijd van 18 tot en met 30 jaar. De organisaties kunnen in hun uitwisselingsprogramma's binnen deze bandbreedte zelf keuzes maken ten aanzien van de leeftijdseisen. Uitwisselingsjongeren tussen de 15 en 18 jaar kunnen vanwege hun minderjarigheid slechts onder specifieke voorwaarden van een cultureel uitwisselingsprogramma gebruik maken. Zij komen bijvoorbeeld niet in aanmerking voor verblijf als au pair.

4.7.2.3 Gezinshereniging

Migranten in deze kolom hebben geen recht op gezinshereniging. Dit is in lijn met artikel 3 van de EU-richtlijn gezinshereniging. Hierin is bepaald dat het recht op gezinshereniging bestaat bij verblijf van één jaar of langer en de verwachting bestaat dat een permanent verblijfsrecht zal worden toegekend. Hiervan is in verblijfskolom I geen sprake.

4.7.2.4 Arbeidsmarktaantekening

De uitwisselingsjongere (niet zijnde in het kader van WHS/WHP of als au pair) mag slechts onbetaald vrijwilligerswerk verrichten indien dat binnen het kader van het culturele uitwisselingsprogramma past. De au pairs kunnen slechts licht huishoudelijke werkzaamheden verrichten in het kader van de overeenkomst met het gastgezin. Indien onbetaald vrijwilligerswerk aan de orde is, zullen de uitwisselingsorganisaties verplicht worden gesteld om informatie over de te verrichten werkzaamheden te verstrekken. Hierover zullen afspraken gemaakt moeten worden tussen de uitwisselingsorganisaties, de IND en CWI, zodat bekend wordt waar deze jongeren werkzaam zijn. De beperking voor au pairs en culturele uitwisselingsjongeren enerzijds en de uitwisselingsjongeren in het kader van de WHS en WHP anderzijds luiden respectievelijk: 'Uitwisseling' met de arbeidsmarktaantekening: 'Tvw niet vereist voor specifieke arbeid, andere arbeid niet toegestaan' en 'Uitwisseling WHS/WHP' met de arbeidsmarktaantekening: 'Arbeid vrij toegestaan; twv niet vereist'.

4.8 Kolom II Studie

4.8.1 Studie aan een instelling voor hoger onderwijs

Het kabinet wil het verblijf vergemakkelijken van buitenlandse studenten die in Nederland aan een instelling voor hoger onderwijs studeren. Dit komt tot uiting in de verblijfsvergunning die voor de maximale toegestane verblijfsduur voor de opleiding kan worden verstrekt waarbij tevens rekening wordt gehouden met een eventueel voorbereidend jaar. Indien de student na afloop van het voorbereidend jaar onvoldoende voortgang heeft geboekt wordt de verblijfsvergunning, na een melding van de onderwijsinstelling, ingetrokken. Voorts acht het kabinet het wenselijk dat een overstap naar een andere onderwijsinstelling of andere opleiding wordt vereenvoudigd. Een dergelijke overstap kan zonder wijzigingsaanvraag gedaan worden, omdat het verblijfsdoel niet wijzigt. De referent (i.c. de onderwijsinstelling) wordt verplicht dergelijke wijzigingen aan de IND door te geven. Gevolg hiervan is dat er minder procedures hoeven te worden gevoerd, met name als het gaat om wijzigingsaanvragen of verlengingsaanvragen. Deze werkwijze vermindert de administratieve lasten voor de hoger onderwijsinstellingen, nu studenten minder vaak hoeven te worden bijgestaan met vragen over hun verblijfsrecht of de verlenging daarvan. Dit beleid geldt ook voor studenten die opleidingen volgen in het kader van ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) of in het kader van de Wet op het specifiek cultuurbeleid.

Onder het huidige beleid mogen studenten arbeid van bijkomende aard verrichten voor maximaal 10 uur per week gedurende het jaar of maximaal 10 weken seizoensarbeid in de maanden juni tot en met augustus. Hiervoor is een twv vereist. Voor de student die in het kader van zijn opleiding een stage volgt, is geen aparte twv vereist. De stage mag niet meer dan 50% van de totale studieduur uitmaken. Indien de *monitoring* van de studievoortgang van buitenlandse studenten op orde is, kan het verruimen van de mogelijkheden van de student om arbeid te verrichten naast de studie nader worden bezien. Om te voorkomen dat de studieprestaties worden gehinderd door arbeid is het van groot belang dat de studievoortgang gecontroleerd wordt. Het verrichten van arbeid mag immers niet ten koste gaan van de voortgang van de studie, het hoofddoel van het verblijf.

4.8.2 Studie aan een instelling voor middelbaar of voortgezet onderwijs

Het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor een opleiding aan een instelling voor middelbaar of voortgezet onderwijs is mogelijk indien het een studie aan een dagopleiding betreft, waarvoor Nederland het meest aangewezen land is en waarmee de vreemdeling een positieve bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van zijn land.

4.8.3 Specifieke kenmerken/voorwaarden

Studie is een tijdelijk verblijfsdoel omdat na het voltooien van de studie de student geacht wordt Nederland te verlaten of het verblijf in Nederland in het kader van een ander verblijfsdoel voort te zetten, bijvoorbeeld voor een zoekjaar om werk als kennismigrant te vinden. De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning kan na afloop van de studie niet worden verlengd. De vreemdeling komt evenmin in aanmerking voor voortgezet verblijf of voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Er bestaat wel recht op gezinshereniging of gezinsvorming. Ten aanzien van het toepasselijke middelenvereiste is geen wijziging beoogd. De thans geldende norm, het normbedrag voor uitwonende studenten bedoeld in de Wet op de Studiefinanciering, aangevuld met college- en/of les gelden indien de vreemdeling zelf of een buiten Nederland gevestigde persoon of rechtspersoon de studie bekostigt, zal worden gehandhaafd. Deze norm wordt aangevuld met de bijstandsnorm, indien de financier een in Nederland gevestigde (rechts-)persoon is. Een student die uitsluitend om studieredenen in Nederland woont en jonger is dan 30 jaar is uitgesloten van de verzekeringsplicht voor de volksverzekeringen. Dit is alleen anders indien de student arbeid in loondienst verricht. Er geldt geen inburgeringsplicht. De verblijfsbeperking luidt: 'Studie'. De arbeidsmarktaantekening luidt: 'Tvw vereist voor arbeid van bijkomende aard. Andere arbeid niet toegestaan'.

4.9 Kolom III Arbeid tijdelijk

Met een aparte kolom voor 'naar zijn aard tijdelijke arbeid' wil het kabinet duidelijk onderscheid gaan maken tussen vormen van arbeidsmigratie die op termijn tot vestiging in Nederland kunnen leiden (via Arbeid regulier en Kennis en talent) en vormen van arbeidsmigratie waarvoor de tijdelijkheid strikt gehandhaafd dient te worden (Arbeid tijdelijk). Permanente vestiging van laaggeschoolde immigranten levert geen positieve bijdrage aan de houdbaarheid van de welvaartsstaat. Het kabinet acht terughoudendheid in de arbeidsmigratie van laaggeschoolden dan ook noodzakelijk en vindt het van belang dat de arbeidsmigranten uit kolom III daadwerkelijk het land verlaten. Het kabinet voelt zich hierin gesteund door het Centraal Planbureau (CPB) dat voorstander is van de voorgestelde beperkingen van de tijdelijke kolommen. Verder blijkt uit onderzoek van het CPB dat de kosten van laaggeschoolde arbeidsmigratie, indien deze tot vestiging leidt, hoger zullen zijn dan de baten²².

In kolom III is sprake van twee beperkingen:

- De eerste beperking geldt voor seizoensarbeid en seizoensgebonden arbeid. De maximale verblijfsduur wordt gesteld op 24 weken, gelijk aan de huidige maximale duur van de twv. Migranten die opnieuw verblijf tot deze kolom wensen, kunnen dit aanvragen nadat zij ten minste 14 weken buiten Nederland hebben verbleven. Deze perioden zijn ontleend aan de duur van de twv voor seizoensarbeid van 24 weken. De wachtermijn voor het verkrijgen van een twv zal worden ingekort van 28 weken naar 14 weken. Een wachtperiode van 14 weken is lang genoeg om te voorkomen dat er WW-rechten worden opgebouwd als

²² CPB-onderzoek *Immigration Policy and Welfare State Design* (oktober 2007, nr. 153).

gevolg van hun werkzaamheden in Nederland als seizoenarbeider. Bij hernieuwde toelating is opnieuw een mvv vereist. Bovendien kan de nieuwe verblijfsvergunning niet op een eerder moment ingaan dan 14 weken na het verstrijken van de geldigheidsduur van de vorige verblijfsvergunning in kolom III. Het kabinet verwacht met de inrichting van deze kolom voldoende rekening te kunnen houden met een eventuele toekomstige richtlijn voor seizoenarbeid.

- De tweede beperking geldt voor vreemdelingen in een leer-werktraject, te weten de stagiaires en de practicanten. Voor hen geldt een maximale verblijfsduur van een jaar.

4.9.1 Seizoensgebonden arbeid

Het kabinet staat voor ogen dat migranten die seizoengebonden arbeid verrichten in aanmerking komen voor verblijf in kolom III (Arbeid tijdelijk). Hierbij wordt aangesloten bij de definitie die de SER hanteert: ‘arbeid die naar zijn aard op klimatologische gronden seizoengebonden is en daardoor slechts gedurende een of meer jaarlijkse terugkerende perioden beschikbaar is’²³. Hieronder valt in elk geval de seizoenarbeid zoals die door het CWI is gedefinieerd. Voorts worden onder dit begrip werkzaamheden begrepen in bijvoorbeeld horeca en toerisme. Deze werkzaamheden kenmerken zich door een significante verhoging van vraag naar arbeiders in een bepaald seizoen of een bepaalde periode.

Seizoenarbeid in de agrarische sector betreft vooral oogstwerkzaamheden en de verdere verwerking. Het betreft volgens de definitie in de Algemene Voorwaarden van het gezamenlijke project van het CWI en de Landelijke Tuinbouworganisatie (LTO) kortdurende eenvoudige werkzaamheden waarbij de te verrichten handelingen snel te leren zijn²⁴. De werkzaamheden vinden vooral plaats in de periode die loopt van maart tot en met december met het zwaartepunt in de periode juni tot en met oktober. Het CWI hanteert als grens voor een vacature in agrarische seizoenarbeid een minimale duur van 3 weken en een maximale duur van 24 weken. Wellicht ten overvloede, verblijfsvergunningen worden niet voor een periode van korter dan drie maanden verleend; in dat geval kan een visum worden verleend.

4.9.2 Lerend werken

Vreemdelingen die in Nederland arbeidservaring willen komen opdoen om vervolgens in het land van herkomst hun studie af te ronden of die ervaring in hun werksituatie toe te passen, kunnen verblijf in Nederland krijgen. Deze vreemdelingen verrichten twv-plichtige arbeid. De twv wordt voor de duur van het leer-werktraject verleend. Het verblijf duurt maximaal een jaar en vindt eenmalig plaats.

4.9.3 Specifieke kenmerken/voorwaarden

Ook voor vreemdelingen binnen kolom III geldt dat hun verblijfsvergunning kan worden ingetrokken in het geval zij een beroep doen op bijstand. Het verblijfsdoel is van tijdelijke aard. Vreemdelingen komen tijdens hun verblijf in deze kolom dan ook niet in aanmerking voor verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning. Evenmin komen zij in aanmerking voor voortgezet verblijf of voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Evenals in kolom I bestaat er geen recht op gezinshereniging. In paragraaf 4.7.2.3 is beschreven dat het niet in strijd is met de EU-richtlijn inzake gezinshereniging om deze categorie van het recht op gezinshereniging uit te sluiten. Ook voor vreemdelingen binnen kolom III geldt dat hun verblijfsvergunning kan worden ingetrokken in het geval zij een

²³ SER Rapport Aanpassing toetredingsvoorwaarden WW, SER 4 januari 2004.

²⁴ Bijvoorbeeld: oogsten, rooien, sorteren, oculeren/enten, verpakken, teeltwisseling, teeltvoorbereiding, wassen/reinigen, snoeien/dunnen, koppen, kluiten, stekken, pellen, planten en oppotten.

beroep doen op bijstand. Er geldt geen inburgeringsplicht. De verblijfsbeperking voor seizoensarbeiders luidt: ‘Arbeid tijdelijk’. De arbeidsmarktaantekening luidt: ‘Arbeid toegestaan mits twv is verleend’. De beperking voor stagiaires en practicanten luidt: ‘Lerend werken’. De arbeidsmarktaantekening luidt: ‘Twv vereist voor specifieke arbeid. Andere arbeid niet toegestaan’.

4.10 Kolom IV Arbeid regulier

4.10.1 Reguliere arbeid in loondienst

In kolom IV vindt de toelating plaats van migranten in het kader van reguliere arbeid en die verblijf beogen van drie maanden of langer. Voor de reguliere arbeidsmigranten geldt dat de werkgevers van niet EU-onderdanen in beginsel over een twv moeten beschikken. Indien na toetsing aan prioriteitgenietend aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt een twv is afgegeven, staat daarmee het wezenlijk Nederlands belang vast en kan de verblijfsvergunning worden verleend. Hieruit volgt dat een verblijfsvergunning wordt geweigerd als de twv niet wordt afgegeven. Een verblijfsvergunning wordt afgegeven voor de duur van de twv (die voor de duur van de arbeidsovereenkomst wordt verstrekt) tot een maximum van drie jaar. Na drie jaar is de migrant vrij op de arbeidsmarkt. De verblijfsvergunning kan worden verlengd.

4.10.2 Inrichting kolom IV

In kolom IV voorziet het kabinet verblijf van meerdere categorieën van vreemdelingen die niet allemaal dezelfde verblijfsbeperkingen zullen kennen:

- in het algemeen alle vreemdelingen die twv-plichtige arbeid verrichten (waaronder sporters en geestelijke bedienaren²⁵) met uitzondering van seizoensgebonden arbeiders die in kolom III voor verblijf in aanmerking komen;
- grensoverschrijdende dienstverleners;
- arbeiders op zee;
- niet-geprivilegieerde militairen of burgerpersoneel.

4.10.2.1 Sporters

Voor buitenlandse sporters geldt dat alleen de spelers in de hoogste divisie van hun sporttak in aanmerking komen voor een twv. Voor profvoetballers geldt bovendien een looncriterium. Het toelatingsbeleid en de arbeidsmarktpositie van buitenlandse sporters wordt op dit moment nader bezien.

4.10.2.2 Grensoverschrijdende dienstverleners

De werkgever die gevestigd is Zwitserland of in een land binnen de Europese Economische Ruimte en een vreemdeling als grensoverschrijdende dienstverlener in Nederland wil laten werken, kan worden vrijgesteld van de twv-plicht. De vrijstelling geldt indien:

- de werkgever voor aanvang de werkzaamheden schriftelijk meldt bij het CWI (notificatieplicht);
- er geen sprake is van dienstverlening die bestaat uit het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, hetgeen wel twv-plichtig is.

Omdat het hier een bijzondere vorm van arbeid betreft waarvoor onder strikte voorwaarden vrijstelling van het twv-vereiste kan worden verleend, wordt voor grensoverschrijdende dienstverlening een aparte beperking binnen kolom IV gecreëerd.

²⁵ Zie paragraaf 4.16 voor een nadere beschrijving van de categorie geestelijke bedienaren.

4.10.2.3 Arbeiders op zee

Voor vreemdelingen met een arbeidsverleden aan boord van een Nederlands zeeschip of op een mijnbouwinstallatie op het continentaal plat bestaan thans zeven verschillende verblijfsvergunningen. Het kabinet wil ook ten behoeve van deze categorie de regelgeving vereenvoudigen. Over de vereenvoudiging van het beleid voor arbeid op zee wordt nog met de betrokken sectoren overleg gevoerd.

4.10.2.4 Verblijf als niet-geprivilegieerd militair of niet-geprivilegieerd burgerpersoneel

Onder het huidige beleid kan aan niet-geprivilegieerde militairen en aan niet-geprivilegieerd burgerpersoneel en aan hun gezinsleden een verblijfsvergunning worden verleend. Hun verblijfsrecht is niet ontleend aan enig verdrag of protocol. Deze vreemdelingen en hun gezinsleden komen onder het huidige beleid in aanmerking voor een verblijfsvergunning van tijdelijke aard. Onder het nieuwe beleid wordt dit een niet-tijdelijk verblijfsdoel. De verblijfsvergunning wordt voor de duur van de aanstelling, maar maximaal voor drie jaar afgegeven. Er is een recht op gezinshereniging. Het kabinet is voornemens de normale voorwaarden voor gezinshereniging op deze categorie van toepassing te laten zijn. Dat betekent dat kinderen van boven de 18 jaar niet langer voor gezinshereniging in aanmerking komen. Onder het huidige beleid geldt voor deze categorie vreemdelingen een uitzondering voor kinderen tot 21 jaar. Wellicht ten overvloede, het gaat hier niet om verblijf van geprivilegieerd personeel.

4.10.3 Specifieke kenmerken/voorwaarden

Voor reguliere arbeidsmigranten in kolom IV is de verblijfsvergunning van niet-tijdelijke aard en kan zij worden verlengd. Na drie jaar komt de arbeidsmigrant vrij op de arbeidsmarkt, na vijf jaar kan hij in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. De arbeidsmigrant heeft recht op gezinshereniging. Zijn gezinsleden mogen - evenals de verblijfgever zelf - twv-plichtige arbeid verrichten. De beperking luidt: 'Arbeid regulier' en de bijbehorende arbeidsmarktaantekening: 'Arbeid toegestaan mits twv is verleend'.

Voor niet-geprivilegieerd vreemdelingen hoeft de werkgever voor het laten verrichten van NAVO-werkzaamheden niet over een twv te beschikken. Het is de vreemdeling toegestaan daarnaast twv-plichtige arbeid te verrichten. De verblijfsaantekening luidt 'Verblijf als niet-geprivilegieerd militair of burgerpersoneel' en de bijbehorende arbeidsmarktaantekening 'Twv niet vereist voor specifieke arbeid, andere arbeid toegestaan mits twv is verleend'.

Voor grensoverschrijdende dienstverleners zal de volgende verblijfsaantekening gaan gelden 'Grensoverschrijdend dienstverlener'. De bijbehorende arbeidsmarktaantekening zal luiden 'Twv niet vereist voor specifieke arbeid. Andere arbeid niet toegestaan'.

Zodra de details van het toelatingsbeleid voor sporters en arbeiders op zee bekend zijn, zal bezien worden of er een aparte beperking en arbeidsmarktaantekening nodig zijn.

4.11 Kolom V Kennis en talent

4.11.1 Inleiding

De vijfde verblijfskolom speelt in op de behoefte aan hoogopgeleide vreemdelingen die in loondienst dan wel als zelfstandige arbeid verrichten.

4.11.2 Inrichting verblijfskolom V

In kolom V is verblijf mogelijk voor de volgende categorieën vreemdelingen met voor elke categorie een eigen verblijfsbeperking:

- 1) Vreemdelingen met referent, onder wie worden begrepen:
 - kennismigranten (kennismigrantenregeling);
 - wetenschappelijk onderzoekers.
- 2) Vreemdelingen zonder referent, onder wie worden begrepen:
 - zelfstandigen (toetsing op grond van zelfstandigenregeling);
 - aan Nederlandse hogere onderwijsinstellingen afgestudeerde vreemdelingen gedurende het zoekjaar en aan vreemdelingen die onder een talentenregeling verblijf krijgen (zoekjaar studenten).

4.11.3 Kennismigranten

Vreemdelingen die aan de voorwaarden van de kennismigrantenregeling voldoen, kunnen via een snelle toelatingsprocedure verblijf in Nederland krijgen. Het kabinet hecht aan het objectief toetsbaar houden van het looncriterium dat kenmerkend is voor onderhavige regeling. Loon *in natura* is derhalve niet aanvaardbaar als looncomponent.

Het toetsen van kwalificaties en ervaring zal de uitvoering van de regeling compliceren en de doorlooptijden verlengen. Ook zal het de lasten voor overheid en voor burgers verzwaren. Bovendien past het niet in de systematiek van het nieuwe migratiebeleid om als overheid de kwalificaties van de kennismigrant te toetsen. Die verantwoordelijkheid ligt immers bij de (erkende) referent. Met de erkenningssystematiek voor referenten geeft het kabinet uitvoering aan de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Meijer/Visser²⁶ met het verzoek om een licentie- of puntensysteem voor kennismigranten te ontwerpen. Overigens wordt in de motie verondersteld dat er veel oneigenlijke kennismigranten onder de regeling worden toegelaten. Dat is niet juist. Zo heeft de Arbeidsinspectie (AI) in 2007 op verzoek van de IND in 90 verdachte gevallen onderzoek gedaan. Hierbij is gebleken slechts in vier gevallen de werkgever een vreemdeling te werk had gesteld zonder aan het looncriterium van de regeling te voldoen. In zes van de gevallen werd bij dezelfde werkgever ook illegale tewerkstelling geconstateerd. Met de systematiek van erkende referenten verwacht het kabinet oneigenlijk gebruik van de regeling verder terug te dringen.

4.11.4 Wetenschappelijk onderzoekers en gastdocenten

4.11.4.1 EU-richtlijn wetenschappelijk onderzoekers

Zowel bezoldigde als onbezoldigde wetenschappelijk onderzoekers die aan de voorwaarden van de EU-richtlijn wetenschappelijk onderzoekers²⁷ voldoen, kunnen verblijf in Nederland krijgen. Hiermee komt het bestaande verblijfsdoel voor onbezoldigde wetenschappers te vervallen, omdat de onderhavige categorie zich op de Richtlijn kan beroepen. Op grond van de richtlijn hebben deze onderzoekers (beperkt) recht op EU-mobiliteit. De richtlijn bepaalt uitdrukkelijk dat een onderzoeker die al in het bezit is van een verblijfsvergunning op grond van de richtlijn in een Lidstaat en verblijf wil in een andere Lidstaat, zijn werkzaamheden aldaar in afwachting van zijn verblijfsvergunning direct mag aanvangen.

4.11.4.2 Kennismigrantenregeling

Wetenschappelijk onderzoekers die in loondienst zijn van een Nederlandse onderwijs- of onderzoeksinstituten kunnen ook een beroep doen op verblijf op grond van de kennismigrantenregeling. Er geldt een vrijstelling van het salariscriterium.

²⁶ Kamerstukken II 2006/07, 29 861, nrs. 8 en 16 en 30 573, nr. 16.

²⁷ Richtlijn 2005/71/EG van de Raad van de Europese Unie betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek (PbEU L289); op 12 oktober 2007 in werking getreden.

4.11.4.3 Onbezoldigde gastdocenten

Onbezoldigde gastdocenten kunnen geen beroep doen op de Richtlijn wetenschappelijk onderzoekers. Onder het huidige beleid kan deze groep geen verblijf krijgen onder de kennismigrantenregeling omdat zij niet in Nederland in loondienst zijn. Het kabinet wenst echter wel verblijf mogelijk te blijven maken voor bedoelde categorie. Om voor verblijf in kolom V in aanmerking te komen, dienen onbezoldigde gastdocenten op overeenkomstige wijze als wetenschappelijk onderzoekers in het kader van de richtlijn, over een gastovereenkomst met de beoogde instelling te beschikken. Daartoe zal het werkgeversbegrip in de kennismigrantenregeling worden aangepast.

4.11.5 Zelfstandigen

Vreemdelingen die als zelfstandige een beroep of bedrijf willen uitoefenen in Nederland komen in aanmerking voor verblijf. Gaat het om het opzetten van een bedrijf dan zal de vreemdelingen worden getoetst op grond van de zelfstandigenregeling. Daarnaast kunnen vreemdelingen die zelfstandig een beroep willen uitoefenen op grond van dit verblijfsdoel worden toegelaten. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan medische specialisten of kunstenaars.

Bij brief van 1 mei 2006²⁸ heeft de Minister van Economische Zaken nieuw beleid aangekondigd over het op basis van een puntensysteem adviseren van de Minister van Justitie met betrekking tot migranten die naar Nederland willen komen om een zelfstandig beroep of bedrijf uit te oefenen. De zogeheten zelfstandigenregeling is per 4 januari 2008 in werking getreden. De ervaringen die met het puntensysteem worden opgedaan, zullen als basis kunnen dienen voor het uitwerken van een (breder opgezet) puntensysteem voor hooggekwalficeerde migranten.

4.11.6 Zoekjaar voor afgestudeerden

4.11.6.1 Zoekjaar voor in Nederland afgestudeerden

Vreemdelingen die aan een Nederlandse hogere onderwijsinstelling zijn afgestudeerd, kunnen gebruik maken van het zoekjaar. Binnen dit jaar dienen zij een baan als kennismigrant te hebben aanvaard met een bruto salaris van ten minste €25.000 per jaar. Hiermee is het kabinet tegemoet gekomen aan aanbevelingen van de ACVZ en de SER. Evenals onder het huidige beleid blijft het zoekjaar een tijdelijk doel, hetgeen betekent dat de vreemdeling binnen het zoekjaar geen aanvraag kan indienen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Er bestaat wel recht op gezinshereniging waarbij aan de normale voorwaarden voor gezinshereniging moet worden voldaan (onder andere aan het middelenvereiste).

4.11.6.2 Talentenregeling

Er is een wereldwijde competitie gaande om de aandacht van kennismigranten. Nederland mag hierbij niet achterblijven. Integendeel, Nederland moet aan concurrentiekracht winnen door zich van andere landen te onderscheiden. Conform de toezegging in de kabinetsreactie op het SER-advies 'Arbeidsmigratiebeleid' heeft het kabinet de mogelijkheden bestudeerd om een talentenregeling in combinatie met een puntensysteem te ontwerpen. Evenals het vorige kabinet ziet het huidige kabinet een talentenregeling als sluitstuk van een overwegend vraaggestuurd toelatingssysteem (waarbij de arbeidsmarkt vraagt). De talentenregeling zou

²⁸ Kamerstukken II 2005/06, 29 696, nr. 3.

dan ook vooral een aanbodgestuurde voorziening moeten zijn om talentvolle migranten zonder referent tot Nederland toe te kunnen laten (de migrant biedt zich aan). Verblijf onder de talentenregeling zou het beste passen binnen kolom V.

4.11.6.3 Regeling hoogopgeleiden

Vooruitlopend op de implementatie van het nieuwe migratiestelsel zal het kabinet uiterlijk in de eerste helft van 2009 een regeling voor hoogopgeleiden introduceren. Op grond van de regeling kunnen vreemdelingen maximaal een jaar verblijf in Nederland krijgen om een baan als kennismigrant te vinden of een innovatief bedrijf te starten²⁹.

De doelstellingen van de regeling sluiten goed aan op de ambitie van het Innovatieplatform om 1.000 extra kennismigranten aan te trekken. Eveneens is het in lijn met hetgeen de Commissie Arbeidsparticipatie adviseert inzake kennismigranten in haar advies 'Naar een toekomst die werkt'.³⁰

De doelgroep bestaat uit vreemdelingen die relatief jong zijn en niet langer dan drie jaar geleden zijn afgestudeerd of gepromoveerd. Vanuit het buitenland komen migranten in aanmerking die een opleiding hebben afgerond aan een van de top-150 universiteiten van twee internationale ranglijsten.³¹ Door overlapping bestaat de samengestelde ranglijst uit 189 buitenlandse universiteiten. Daarnaast komen vreemdelingen in aanmerking die een erkende opleiding aan een Nederlandse instelling voor hoger onderwijs hebben afgerond. Bij voorkeur heeft de vreemdeling enige werkervaring, maar noodzakelijk is het niet. Omdat enige werkervaring meerwaarde heeft, wordt het de vreemdeling toegestaan tot uiterlijk 3 jaar na afstuderen of promoveren in het zoekjaar in te stromen. Het is een plus indien de vreemdeling de Nederlandse of Engelse taal beheerst.

De vreemdeling die om toelating vraagt wordt getoetst aan de hand van een puntensysteem. Voor de opbouw van het puntensysteem is gekeken naar het Britse puntensysteem van het *Highly Skilled Migrant Programme*³². Er wordt getoetst op opleiding, op leeftijd en op indicatoren voor het welslagen in Nederland. Een vreemdeling komt voor toelating in aanmerking indien hij minimaal 35 uit 40 punten scoort. Met een *Master* kan de migrant 25 punten halen en 30 punten met een *PhD* en vergelijkbare graden. Is de migrant tussen de 21 en 40 jaar levert dat 5 punten extra op. Heeft de migrant eerder in Nederland gewerkt of gestudeerd of spreekt betrokkene Nederlands of Engels levert dat nog eens 5 punten op.

Het controleren van de diploma's op echtheid zal door de IB-Groep worden gedaan. Of het diploma ook staat voor het gewenste opleidingsniveau wordt door het NUFFIC bepaald. Deze twee organisaties werken op dit terrein nauw samen. Een migrant die punten wil halen met zijn kennis van de Nederlandse of Engelse taal zal een verklaring van een taalinstituut moeten overleggen³³.

²⁹ Een vreemdeling die in Nederland een bedrijf wil opzetten zal aan de voorwaarden van de zelfstandigenregeling moeten voldoen.

³⁰ Advies commissie-Bakker van 16 juni 2008, paragraaf 7.7, pagina 100.

³¹ Het gaat om de *Times Higher Education Supplement* en de *Jiao Tong Shanghai* lijst, zoals die in 2007 zijn gepubliceerd. De *Times*-lijst richt zich relatief meer op de kwaliteit van de opleiding en de *Shanghai*-lijst meer op de kwaliteit van het onderzoek, vooral op het gebied van de empirische wetenschappen.

³² www.bia.homeoffice.gov.uk/workingintheuk/hsmip

³³ Uit de verklaring van het taalinstituut moet blijken dat de migrant minimaal het NT2 op A2 niveau beheerst (Nederlands), dan wel het TOEFL/IETSL 6 niveau (Engels).

De regeling duurt twee jaar. De ambitie is om 500 migranten onder de regeling toe te laten. In de regeling zal een bepaling worden opgenomen op grond waarvan een quotum kan worden ingesteld. De regeling zal doorlopend worden gemonitord. Onregelmatigheden in instroom of uitstroom zullen leiden tot een nadere analyse, hetgeen kan leiden tot het instellen van een quotum. Vreemdelingen die al van het bestaande zoekjaar (voor vreemdelingen die aan een Nederlandse hogere onderwijsinstelling zijn afgestudeerd) gebruik hebben gemaakt, zijn uitgesloten van deze regeling. Na twee jaar wordt de regeling geëvalueerd. Het effect van de regeling zal dan worden beoordeeld. Ook zal worden bezien of de puntensystemen van de zelfstandigenregeling en die van de regeling hoogopgeleiden, mogelijk uitmondend in een talentenregeling, samengevoegd kunnen worden.

Uitgangspunt is dat vreemdelingen die voor verblijf onder de regeling in aanmerking komen niet alleen in Nederland gewild zijn. Nederland zal daarom positieve randvoorwaarden moeten stellen om zich van de wereldwijde concurrentie te onderscheiden. Dat kan door aantrekkelijke verblijfsvoorwaarden te bieden voor de vreemdeling en zijn gezin.

Tijdens het zoekjaar komen vreemdelingen in aanmerking voor gezinshereniging. Hierbij gelden de normale voorwaarden voor gezinshereniging. Vreemdelingen die aan de voorwaarden van de regeling voldoen en tot Nederland worden toegelaten, mogen gedurende het zoekjaar arbeid verrichten mits hun werkgever over een twv beschikt. Hun gezinsleden krijgen gedurende het zoekjaar dezelfde arbeidsmarktpositie. Indien hun verblijfgever de status van kennis migrant of zelfstandige verkrijgt, verandert hun arbeidsmarktpositie. Zij mogen zich dan geheel vrij op de arbeidsmarkt bewegen.

De betrokken buitenlandse afgestudeerden zijn tijdens de zoekperiode uitgesloten van de verzekeringsplicht voor de volksverzekeringen wanneer deze verzekering uitsluitend is gebaseerd op ingezetenschap en niet op het verrichten van betaalde arbeid. Indien het de vreemdeling niet lukt om binnen een jaar als kennismigrant aan de slag te zijn met een bruto salaris van ten minste €25.000 per jaar, dan is het verblijfsrecht ten einde en dient de vreemdeling Nederland te verlaten. Eventueel opgebouwde WW-rechten brengen geen aanspraak op verlenging van de verblijfsvergunning voor het zoekjaar met zich mee. Het recht op een WW-uitkering bestaat slechts zolang er sprake is van rechtmatig verblijf en wonen binnen Nederland.

4.11.7 Specifieke kenmerken/voorwaarden

Voor alle vreemdelingen binnen kolom V geldt het mvv-vereiste, behalve voor wetenschappelijk onderzoekers die een beroep doen op de mobiliteitsbepaling in de EU-richtlijn voor wetenschappelijk onderzoekers. Voorwaarde is wel dat zij voorafgaand aan hun komst naar Nederland al verblijf hebben gehad in een andere EU-lidstaat. Alle vreemdelingen binnen deze kolom hebben recht op gezinshereniging en -vorming. Hun gezinsleden zijn vrij op de arbeidsmarkt.

Vreemdelingen die beschikken over een referent (kennismigranten en wetenschappelijk onderzoekers) ontvangen een verblijfsvergunning voor de duur van het arbeidscontract of de (gast)overeenkomst met een maximum van vijf jaar. De vergunning is verlengbaar.

- De beperking en bijbehorende arbeidsmarktaantekening voor vreemdelingen die verblijf hebben onder de kennismigrantenregeling luidt: ‘Kennismigrant. Arbeid als kennismigrant toegestaan. Andere arbeid alleen toegestaan met twv’.
- Voor vreemdelingen die verblijf hebben onder de Richtlijn wetenschappelijk onderzoekers luidt de beperking: ‘Verblijf als onderzoeker in de zin van richtlijn 2005/71/EG’. Hieraan

kunnen andere lidstaten het recht op mobiliteit op het verblijfsdocument herkennen. De bijbehorende arbeidsmarktaantekening luidt: ‘Arbeid als wetenschappelijk onderzoeker toegestaan. Andere arbeid alleen toegestaan met twv’.

Voor vreemdelingen zonder referent (vreemdelingen in het zoekjaar en zelfstandigen) geldt dat de verblijfsvergunning initieel voor kortere duur wordt verleend.

- Voor vreemdelingen die toelating als zelfstandige krijgen geldt dat zij initieel een verblijfsvergunning voor twee jaar krijgen. Na twee jaar wordt getoetst of de vreemdeling nog aan de verblijfsvoorwaarden voldoet, in welk geval de verblijfsvergunning tot een maximum van vijf jaar kan worden verlengd. Het kabinet is voornemens de zogeheten 1,5 jaarseis in het kader van het middelenvereiste voor gezinshereniging te laten vervallen. Dat wil zeggen dat zelfstandigen vanaf de eerste dag van verblijf in aanmerking voor gezinshereniging komen. Door het goedkeuren van het bedrijfsplan spreekt de overheid immers het vertrouwen uit dat de zelfstandige zichzelf en zijn gezin kan onderhouden. De beperking en bijbehorende arbeidsmarktaantekening luiden ‘Zelfstandige. Arbeid in loondienst alleen toegestaan met twv’.
- Vreemdelingen die verblijf wensen in het kader van het zoekjaar studenten komen in aanmerking voor verblijf voor maximaal één jaar teneinde een baan als kennismigrant te vinden of een eigen onderneming te stichten. Gedurende het zoekjaar zijn zij vrij op de arbeidsmarkt. De beperking en bijbehorende arbeidsmarktaantekening luiden ‘Zoekjaar. Arbeid vrij toegestaan. Twv niet vereist’.

4.11.8 Richtlijn kenniswerkers (blue card)

Op 23 oktober 2007 heeft de Europese Commissie haar voorstel voor een richtlijn inzake de toelating van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten (kenniswerkers) gepresenteerd.

De conceptrichtlijn lijkt de mogelijkheid te bieden om de kennismigrantenregeling naast de *blue card* te laten bestaan. De verwachting is dat het onderhandelingsproces met betrekking tot de *blue card* regeling eind 2008 kan zijn afgerond, waarna er een implementatietermijn is voorgesteld van 2 jaar. De daadwerkelijke invoering van de *blue card* zal dan ook waarschijnlijk niet voor 1 januari 2011 plaatsvinden. Afhankelijk van de uiteindelijke vorm van de *blue card* zal het kabinet bezien hoe houders van een *blue card* binnen de kolommensystematiek passen. Op dit moment lijkt het waarschijnlijk dat zij binnen kolom V verblijf zullen kunnen krijgen.

4.12 Kolom VI Familie en gezin

4.12.1 Gezinshereniging en gezinsvorming algemeen

Het kabinet is niet voornemens de bestaande regelgeving ten aanzien van de voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning voor gezinshereniging en gezinsvorming ingrijpend te wijzigen. In kolom VI wordt de verblijfsvergunning uitsluitend verleend wanneer gezinshereniging of gezinsvorming met een Nederlander, een houder van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of van een verblijfsvergunning asiel wordt beoogd. In deze kolom kunnen ook adoptie- en pleegkinderen worden toegelaten. Wellicht ten overvloede benadrukt het kabinet dat gezinshereniging en gezinsvorming bij een houder van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd plaatsvindt binnen de betreffende kolom. Dit geldt ook wanneer bijvoorbeeld een kind zich vestigt bij een houder van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd die zelf verblijf heeft in kolom VI. De gezinsleden krijgen in dezelfde kolom verblijf als de verblijfgever met hetzelfde algemene voorwaardenpakket.

4.12.2 Verruimde gezinshereniging en ouderenbeleid

Het kabinet handhaaft de bestaande regelingen inzake het verblijf van vreemdelingen in het kader van verruimde gezinshereniging en het ouderenbeleid. Ten aanzien van het ouderenbeleid wordt voorgesteld het thans zeer gecompliceerde middelenvereiste te vereenvoudigen, zonder het beleid daarmee per saldo soepeler of stringenter te maken: het kabinet stelt voor om in Nederland verblijvende referenten niet langer de mogelijkheid te bieden gezamenlijk voldoende middelen voor de overkomst van hun ouder(s) te verzamelen. Dit leidt in de praktijk tot zeer gecompliceerde aanvragen waarvan niet vaststaat dat de betrokkenen in de praktijk ook daadwerkelijk bijdragen aan de verblijfskosten van de vreemdeling. Het gezin van één van de kinderen (dat betekent het kind plus zijn of haar partner) moet dus in het vervolg de relevante bijstandsnorm, aangevuld met de bijstandsnorm voor een alleenstaande, zelf opbrengen. Hier staat tegenover dat het vereiste “dat vrijwel alle kinderen van de vreemdeling in Nederland verblijven” (art. 3.25, lid 1a Vb 2000) komt te vervallen. Vereist is nu nog slechts dat de vreemdeling minimaal 65 jaar oud is, in zijn land van herkomst alleenstaand is en dat er daar niet in de opvang van de vreemdeling kan worden voorzien.

4.12.3 Specifieke kenmerken/voorwaarden

In het algemeen moet de vreemdeling in kolom VI voldoen aan de inburgeringsvoorwaarden van de Wib en de Wi. De thans geldende vrijstellingen van het inburgeringsvereiste, onder meer voor gezinsleden van houders van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd of voor onbepaalde tijd, en ontheffingen blijven gehandhaafd. De verblijfsvergunning wordt initieel verleend voor de duur van vijf jaar ineens en is verlengbaar. De verblijfsvergunning biedt uitzicht op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. In deze kolom geldt in z'n algemeenheid de relevante bijstandsnorm. Een aparte norm is van toepassing op gezinsvorming; hier wordt thans aangesloten bij het Wettelijk Minimumloon (120% daarvan). Ten aanzien van het ouderenbeleid wordt een vereenvoudigd middelenvereiste voorgestaan. Verwezen kan worden naar paragraaf 4.12.2. Voor het overige wordt inhoudelijk geen verandering beoogd. De beperking luidt: ‘Familie en gezin; verblijf bij [*naam*]’. De arbeidsmarktaantekening luidt: ‘Arbeid vrij toegestaan, twv niet vereist’.

4.12.4 Familiebezoek

Onder het huidige beleid wordt voor familiebezoek korter dan drie maanden in de regel een visum voor kort verblijf verleend. Voor verblijf langer dan drie maanden is de verstrekking van een verblijfsvergunning mogelijk. Het kabinet beoogt geen verblijfsvergunning meer te verstrekken voor familiebezoek. Daarmee komt dit verblijfsdoel niet meer terug in de kolommensystematiek. Het geldende visumbeleid biedt thans, mede gezien het zeer tijdelijke karakter van het bezoek, voldoende mogelijkheden om het familiebezoek uit te oefenen. Het kabinet vindt voor familiebezoek een visum, gezien het zeer tijdelijke karakter, een passender instrument dan de verblijfsvergunning. De mogelijkheid om visa voor zes maanden te verlenen wordt nog gezien.

4.13 Humanitaire toelating

4.13.1 Inleiding

Het kabinet vindt het van belang dat Nederland zijn (inter)nationale humanitaire verplichtingen nakomt. Het is de bedoeling dat in de humanitaire toelating plaats is voor migranten bij wie hun bijdrage aan de Nederlandse samenleving niet bij de toelating kan worden betrokken, maar ten aanzien van wie er wel redenen voor verblijf zijn. Het gaat daarbij doorgaans om beleid dat niet als gevolg van verdragsverplichtingen tot stand is gekomen, maar het resultaat is van nationale afwegingen.

In de afgelopen decennia zijn er met enige regelmaat situaties geweest waarin het wenselijk of noodzakelijk bleek bijzonder beleid te maken voor specifieke groepen. Tot op heden werd daarvoor veelal een beroep gedaan op de discretionaire bevoegdheid. Onder het nieuwe migratiebeleid zullen in eventueel voorkomende gevallen op basis van deze bevoegdheid nieuwe groepen kunnen worden toegevoegd aan kolom VII dan wel kolom VIII.

4.13.2 Transparantie procedure en homogeen voorzieningenpakket

Evenals voor andere vormen van reguliere toelating wordt ook ten aanzien van de reguliere toelating vanwege humanitaire redenen gestreefd naar een vereenvoudiging van de procedures en naar een zo homogeen mogelijk voorzieningenpakket. Het kabinet acht het evenwel niet wenselijk om alle humanitaire verblijfsdoelen in één enkele kolom onder te brengen. Er is een onderscheid aangebracht tussen tijdelijke (kolom VII) en niet-tijdelijke humanitaire verblijfsdoelen (kolom VIII). Een verblijfsvergunning voor een tijdelijk verblijfsdoel in kolom VII zal jaarlijks moeten worden verlengd, terwijl een verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel in kolom VIII voor de duur van vijf jaar ineens kan worden verleend.

4.13.3 Ambtshalve vergunningverlening

In de beleidsnotitie is aangekondigd dat de ambtshalve verlening van verblijfsvergunningen wordt losgekoppeld van de reguliere verblijfsvergunning en een aparte plek krijgt. Dat gaat in de richting van de wens van de ACVZ om een aparte pijler in te richten voor alle vergunningen die om klemmende redenen van humanitaire aard worden verstrekt. Het kabinet komt echter terug van het voornemen uit de beleidsnotitie omdat ambtshalve verlening alleen ziet op de wijze van verlening en niet op de inhoud van de vergunning. Het kabinet ziet geen reden om de ambtshalve vergunningverlening om louter procedurele redenen een aparte plek te geven. Het ambtshalve verlenen van verblijfsvergunningen zal in de kolommen VII en VIII mogelijk zijn.

4.13.4 Discretionaire bevoegdheid

In de loop der jaren is in aanvulling op de beperkingen van artikel 3.4, eerste lid, van het Vb 2000 groepsgebonden beleid gevoerd ten aanzien van vreemdelingen met humanitaire problemen. Hiervoor werd en wordt doorgaans een beroep gedaan op de discretionaire bevoegdheid van de bewindspersoon (artikel 3.4, derde lid Vb 2000). Deze juridische constructie biedt ruimte om snel gevolg te kunnen geven aan de behoefte aan beleid voor specifieke doelgroepen. In het nieuwe migratiebeleid zal voor nieuwe vormen van groepsgebonden humanitair beleid gebruik worden gemaakt van de verblijfskolommen VII en VIII. De zelfstandige discretionaire bevoegdheid van de bewindspersoon blijft aldus onverkort gehandhaafd.

4.14 Kolom VII Humanitair tijdelijk

In verblijfskolom VII kan verblijf worden verleend aan de volgende categorieën van verblijf/vreemdelingen:

- medische behandeling;
- alleenstaande minderjarige vreemdelingen;
- buitenschuld;
- getuigen en slachtoffers van mensenhandel;
- slachtoffers eengerelateerd geweld;
- kindbeschermingsmaatregel;
- artikel 17 Rijkswet op het Nederlanderschap.

Het kabinet stelt in deze verblijfskolom geen wijzigingen voor in de beleidsinhoudelijke voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning. Met betrekking tot het verblijf op medische gronden het volgende. Vreemdelingen kunnen thans verblijf krijgen op grond van medische behandeling of medische nood. Medische behandeling is niet gestoeld op humanitaire gronden. Deze vreemdelingen krijgen verblijf om zich op eigen kosten in Nederland medisch te laten behandelen. Na hun behandeling keren zij terug naar het land van herkomst. Vanwege de tijdelijke aard van het verblijf kiest het kabinet ervoor dit doel in kolom VII te plaatsen. Voor het verblijf op grond van een medische noodsituatie is het kabinet nog doende het beleid voor dit verblijfsdoel nader vorm te geven.

4.14.1 Specifieke kenmerken/voorwaarden

Verblijfskolom VII herbergt humanitaire verblijfsdoelen van tijdelijke aard. De verblijfsvergunning wordt voor één jaar verleend en is verlengbaar. Indien de humanitaire omstandigheden in die eerste drie jaar vervallen, kan de verblijfsvergunning worden ingetrokken. Er bestaat wel recht op gezinshereniging. Na drie jaar verblijf kunnen deze vreemdelingen beroep doen op voortgezet verblijf. Alle in deze categorie voorkomende verblijfsdoelen zijn vrijgesteld van het middelenvereiste, met uitzondering van het verblijfsdoel medische behandeling. Hiermee is geen verandering beoogd van de huidige situatie. Er geldt geen inburgeringsplicht. De beperkingen luiden: ‘Medische behandeling’ met arbeidsmarktaantekening ‘Arbeid niet toegestaan’ en voor de overige categorieën ‘Humanitair’ met de arbeidsmarktaantekening ‘Arbeid vrij toegestaan, twv niet vereist’.

4.15 Kolom VIII Bijzonder verblijf

In verblijfskolom VIII kan verblijf worden verleend aan de volgende categorieën van verblijf/vreemdelingen:

- wedertoelating;
- economisch niet-actieve langdurig ingezetenen en vermogende vreemdelingen;
- voortgezet verblijf om humanitaire redenen.

4.15.1 Wedertoelating

In de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000) zijn verschillende vormen van wedertoelating van oud-Nederlanders opgenomen. De vergunning voor wedertoelating wordt meestal voor vijf jaar verleend. In afwijking op de regel kan aan bepaalde groepen oud-Nederlanders en remigranten direct een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd worden verleend.

4.15.2 Economisch niet-actieven

Onder het huidige beleid bestaat het verblijfsdoel ‘verblijf als economisch niet-actieve langdurig ingezetene’. Het gaat om derdelanders die (al dan niet in Nederland) de status van langdurig ingezetene hebben verworven op basis van richtlijn 2003/109/EG. Zij moeten de vrije beschikking hebben over vaste en regelmatige inkomsten of het recht op (periodieke) uitkering ervan. De inkomsten moeten voldoende zijn om in het eigen onderhoud en dat van eventuele gezinsleden te voorzien.

Naast deze categorie stelt het kabinet voor verblijf voor een nieuwe categorie mogelijk te maken. Het huidige stelsel kent namelijk geen verblijfsdoel om vreemdelingen met een aanzienlijk vermogen tot Nederland toe te laten. De invulling van het middelenvereiste voor deze specifieke groep wordt verder uitgewerkt. Voor het overige zullen deze vreemdelingen wel moeten voldoen aan de algemene voorwaarden die worden gesteld in deze kolom (paspoort, openbare orde, enzovoort).

4.15.3 Voortgezet verblijf

Indien een vreemdeling in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf op grond van humanitaire redenen (als bedoeld in het huidige artikel 3.52 Vb 2000) kan het voortgezet verblijf in verblijfskolom VIII plaatsvinden. De overige vormen van voortgezet verblijf (bedoeld in artikel 3.50 en 3.51 Vb 2000) worden - evenals de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd – buiten het kolommenstelsel gepositioneerd.

4.15.4 Specifieke kenmerken/voorwaarden

Verblijfskolom VIII herbergt bijzondere verblijfsdoelen van niet-tijdelijke aard, waaronder van humanitaire aard. De verblijfsvergunning wordt initieel voor vijf jaar ineens verleend en is verlengbaar. Vreemdelingen komen in aanmerking voor voortgezet verblijf en voor een vergunning voor onbepaalde tijd. Zij hebben recht op gezinshereniging. De in deze categorie voorkomende vreemdelingen zijn vrijgesteld van het middelenvereiste, met uitzondering van de economisch niet-actieve langdurig ingezetenen. Er geldt geen inburgeringsplicht. De verblijfsbeperking luidt: ‘Bijzonder verblijf’. De arbeidsmarktaantekening luidt: ‘Arbeid vrij toegestaan, twv niet vereist’. Aan de beperking voor een economisch niet-actieve die een beroep doet op de richtlijn langdurig ingezetene wordt toegevoegd ‘EU langdurig ingezetene.’

4.16 Toelating en verblijf voor religieuze en levensbeschouwelijke doeleinden

4.16.1 Huidig beleidskader

Sinds vele jaren bestaan er beleidsregels voor de toelating en het verblijf van voorgangers en godsdienstleraren (geestelijke bedienaren). Daarnaast wordt de toelating en het verblijf van bijvoorbeeld kloosterlingen en zendelingen vele tientallen jaren op basis van oude, veelal plaatselijk geldende afspraken met de betreffende groepering of instelling geregeld. Voor deze laatste categorieën geldt sinds januari 2004 een overgangsregeling.³⁴ Dit betekent dat er momenteel twee beleidskaders naast elkaar bestaan, te weten een beleidskader voor de toelating en verblijf voor voorgangers en godsdienstleraren en een voor religieuze of levensbeschouwelijke doeleinden (waaronder kloosterlingen en zendelingen). De differentiatie in verblijfsvoorwaarden die gedurende vele jaren van toepassing is geweest, behoeft derhalve aanpassing. In verband hiermee en ter voorbereiding op een nieuw beleidskader heeft de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in 2004 het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC) en de ACVZ verzocht om onderzoek naar de diverse vormen van verblijf op religieuze en levensbeschouwelijke gronden.

4.16.2 Nieuw beleidskader

Het nieuwe beleidskader voor toelating en verblijf voor religieuze en levensbeschouwelijke doeleinden is mede gebaseerd op:

- 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 en een aanvullend advies van 28 november 2005;
- de brief aan de Tweede Kamer van de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 11 mei 2006³⁵;
- het advies ‘Immigratie op maat’ eveneens van de ACVZ van 1 november 2007.

³⁴ Per 1 januari 2008 is de overgangsregeling opgenomen in deel B19 Vc 2000.

³⁵ Kamerstukken II 2005/06, 19 637, nr. 1051.

4.16.2.1 Uitgangspunten

Het kabinet is van mening dat het kunnen functioneren van geloofsgemeenschappen binnen de nationale rechtsorde in het algemeen als een wezenlijk Nederlands (sociaal en cultureel) belang kan worden aangemerkt. Bij het opstellen van het nieuwe beleidskader hebben de vrijheid van godsdienst, het gelijkheidsbeginsel en de scheiding van kerk en staat als uitgangspunt gediend. Voorts heeft het kabinet de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het kabinet wil het controlemechanisme op arbeid handhaven. Hierbij is van belang om te beseffen dat het niet uitsluitend om arbeid in loondienst gaat. De Wav kent een ruim werkgeversbegrip. Een werkgever heeft een twv nodig indien hij een vreemdeling arbeid laat verrichten in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf. Een twv is ook nodig voor het laten verrichten van huishoudelijke of persoonlijke diensten.³⁶ Sinds 22 juli 2007 wordt de twv niet getoetst op prioriteitgenietend aanbod. Het kabinet heeft de indruk dat dit verbetering in de situatie heeft gebracht. Indien er na verloop van tijd wel voldoende aanbod zou blijken te zijn, kan er besloten worden de Wav weer onverkort te laten gelden. De ACVZ stelde in haar adviezen van 2005 voor om werkzaamheden van geestelijke bedienaren, zendelingen en kloosterlingen niet onder de Wav te laten vallen. Het kabinet vindt dat een stap te ver. Met de vereenvoudiging van de uitvoeringsregels van de Wav meent het kabinet de ook door de ACVZ geconstateerde knelpunten te hebben opgelost.
- Het Wml-vereiste blijkt problematisch voor de meeste geestelijke bedienaren, bijvoorbeeld wanneer sprake is van een gelofte van armoede. Het kabinet zal contemplatieven en interne functionarissen (waaronder bestuursleden) van het Wml-vereiste vrijstellen, indien de gelofte van armoede is afgelegd. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal over de precieze reikwijdte en invulling van de maatregelen overleg voeren met de betrokken organisaties, om het risico op uitbuiting uit te sluiten en de zorgplicht van de referent afdoende in te vullen.
- Het kabinet houdt vast aan de inburgeringseisen die de Wet inburgering buitenland en de Wet inburgering aan geestelijke bedienaren stellen.
- In hoofdstuk 6 wordt beschreven welke eisen aan religieuze en levensbeschouwelijke organisaties worden gesteld om als referent van vreemdelingen te kunnen optreden.

4.16.2.2 Religieuzen en levensbeschouwelijken in het kolommenstelsel

Het kabinet acht het evenals de ACVZ wenselijk om te komen tot een coherent beleidskader voor verblijf om religieuze of levensbeschouwelijke redenen. In het nieuwe migratiebeleid zal het verblijf worden bepaald op grond van de activiteiten die een religieuze of levensbeschouwelijke vreemdeling in Nederland wil verrichten. Verblijf kan plaatsvinden in een van de volgende kolommen:

- Uitwisseling: vreemdelingen die op een religieuze of levensbeschouwelijke grondslag aan een uitwisselingsprogramma willen meedoen, komen in aanmerking voor verblijf in kolom I (Uitwisseling);
- Studie: vreemdelingen die op een religieuze of levensbeschouwelijke grondslag in Nederland willen studeren, komen in aanmerking voor verblijf in kolom II (Studie);
- Twv-plichtige activiteiten: vreemdelingen die op religieuze of levensbeschouwelijke grondslag twv-plichtige werkzaamheden (al dan niet in loondienst) in Nederland willen verrichten (bijvoorbeeld als voorganger, zending, vrijwilliger, kloosterling, interne functionaris, enzovoort), komen in aanmerking voor verblijf in kolom IV (Arbeid regulier);

³⁶ Artikel 1, lid 1, onder b, Wav.

- Wedertoelating: oud-Nederlanders die hun werkzame leven in het buitenland, bijvoorbeeld als missionaris, hebben doorgebracht en in Nederland verblijf wensen om hun oude dag alhier te spenderen, komen op grond van wedertoelating in aanmerking voor verblijf in kolom VIII (Bijzonder verblijf).

Het kabinet wijkt af van het advies ‘Immigratie op maat’ waarin de ACVZ voorstelt een aparte verblijfskolom voor de toelating en verblijf voor religieuze of levensbeschouwelijke doeleinden. Er zijn valide redenen om geen aparte kolom in te richten. Vreemdelingen die voor religieuze of levensbeschouwelijke doeleinden naar Nederland komen, verrichten activiteiten van zeer uiteenlopende aard. Dit komt tot uiting in verschillen in niet alleen de verblijfsduur, maar ook het middelenvereiste, gezinshereniging, arbeidsmarktpositie, inburgering en het al dan beschikken over een (verplicht) aangewezen referent. De vele verschillen maken het onmogelijk een aparte kolom in te richten die in overeenstemming is met de uitgangspunten van het nieuwe migratiebeleid.

4.16.2.3 Geestelijke bedienaren

Het kabinet kiest ervoor de term ‘geestelijke bedienaar’ als centraal begrip te hanteren. Hieronder wordt verstaan de vreemdeling die een geestelijk, godsdienstig of levensbeschouwelijk ambt bekleedt, arbeid verricht als geestelijk voorganger of godsdienstleraar, 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 of anderszins met een religieuze of levensbeschouwelijke boodschap naar buiten treedt. Hierbij is niet relevant of de vreemdeling dit in de uitoefening van zijn beroep doet of als vrijwilliger. Uitgezonderd zijn alleen personen die incidenteel in kleine kring naar buiten treden, bijvoorbeeld bij een begrafenis of een bruiloft.³⁷ Het overgrote deel van de religieuzen die verblijf krijgen binnen kolom IV treedt echter op een of andere wijze naar buiten en kan daarom worden aangeduid als ‘geestelijke bedienaar’.

Geestelijke bedienaren nemen een bijzondere positie in de Nederlandse samenleving in. Het brede scala aan activiteiten dat door hen wordt verricht, laat zien dat de geestelijk bedienaar een brugfunctie vervult tussen enerzijds de geloofsgemeenschap waarvoor men werkt en anderzijds de Nederlandse maatschappij. Het is van groot belang dat de geestelijk bedienaar optimaal toegerust is op deze bijzondere taak en positie die men in de geloofsgemeenschap en in de Nederlandse samenleving inneemt. Hierbij past een beleidskader waarin specifieke eisen gesteld mogen worden aan de toelating en verblijf, maar waarin (bijvoorbeeld) ook de mogelijkheid is opgenomen om verblijf voor onbepaalde tijd te verkrijgen.

Kortom, vreemdelingen die meer dan incidenteel met een religieuze of levensbeschouwelijke boodschap naar buiten treden, worden als geestelijk bedienaar beschouwd. Zij dienen aan de eisen van de Wet inburgering buitenland en de Wet inburgering te voldoen, ongeacht binnen welke kolom hij verblijf heeft. In paragraaf 4.16.3 wordt toegelicht op welke wijze in de uitvoering met de inburgeringseisen zal worden omgegaan.

4.16.2.4 Interne functionarissen en contemplatieven

Een bijzondere categorie vreemdelingen is niet als geestelijke bedienaar te beschouwen, maar verricht wel twv-plichtige activiteiten voor een religieuze of levensbeschouwelijke

³⁷ Artikel 1.3 van de Regeling inburgering.

organisatie. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om bestuursleden van in Nederland gevestigde congregaties die wel (internationaal) bestuurlijk actief zijn, maar niet in Nederland met een religieuze of levensbeschouwelijke boodschap naar buiten treden, om andere interne functionarissen of om contemplatieven. De inburgeringsplicht is dan ook niet van toepassing. Zoals gezegd zal deze categorie van het Wml-vereiste worden vrijgesteld, indien er bijvoorbeeld sprake is van een gelofte van armoede.

4.16.3 Specifieke kenmerken/voorwaarden

Het kabinet hanteert als uitgangspunt dat vreemdelingen zoveel mogelijk gelijkkluidende verblijfsrechten krijgen van de kolom waarbinnen zij vallen. Dat wil zeggen dat uitwisselingsjongeren een verblijfsrecht hebben conform kolom I, studenten conform kolom II, en zo verder. Met het gelijkstellen van de toelatings- en verblijfsvoorwaarden van religieuze en levensbeschouwelijke vreemdelingen in kolom IV aan die van ‘gewone’ arbeidsmigranten voldoet het kabinet aan de wensen van de ACVZ.

Wel dienen geestelijke bedienaren die als arbeidsmigrant verblijf in Nederland willen aan speciale inburgeringsvereisten te voldoen. Naast de reguliere inburgeringsvoorwaarden doorlopen zij in Nederland een speciaal inburgeringsprogramma met specifieke einddoelen in het inburgeringsexamen en een afgestemd programma met onder meer centrale bijeenkomsten in het land. Dit vraagt van de uitvoering bijzondere aandacht, omdat uit de beperking waaronder de vergunning wordt verleend (i.c. Arbeid regulier) niet blijkt of een vreemdeling inburgeringsplichtig is.

Op de aanvraag om een mvv, een verblijfsvergunning en een twv dient te worden ingevuld wie de referent is. De geautomatiseerde processen van de uitvoeringsdiensten zullen zodanig worden ingericht dat aanvragen van referenten, zijnde een levensbeschouwelijke of religieuze instelling, herkenbaar zijn. Zoals alle referenten dienen ook deze referenten aan voorwaarden te voldoen. De voorwaarden zijn beschreven in hoofdstuk 6. Aanvragen om toelating wordt afgewezen indien de vreemdeling zelf dan wel zijn referent niet aan de voorwaarden voldoet. Een mvv-plichtige vreemdeling moet reeds bij de mvv-aanvraag een beschikking inzake het behalen van de inburgeringstoets in het buitenland overleggen. Bij aankomst van de vreemdeling in Nederland dient de referent de vreemdeling bij de IND aan te melden (wettelijke verplichting van de referent). De IND zal dit voorts melden aan de gemeente waarin de vreemdeling zich zal vestigen. Daarop zal de gemeente betrokkene oproepen en conform de Wet inburgering bepalen of hij inburgeringsplichtig is.

Hoofdstuk 5: Vereenvoudiging van procedures

5.1 Doelstelling van de vereenvoudiging van procedures

Er hebben zich afgelopen jaren problemen voorgedaan bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. De problemen spitsen zich toe op een te grote hoeveelheid organisaties en loketten die betrokken zijn bij de besluitvorming, een te lange doorlooptijd en een beperktheid aan manoeuvreerruimte die door het woud van beleidsregels is ontstaan. Mede in het licht van het rapport van de ARK en de reactie van het kabinet hierop, zijn reeds stappen in gang gezet om binnen de IND doelmatiger en efficiënter te werken.³⁸

In het kader van het modern migratiebeleid is op deze stappen voortgeborduurd. Niet alleen is beoogd de procedures efficiënter en doelmatiger te maken, er is bovendien beoogd om een meer eigentijdse, modernere en klantvriendelijkere toelatingsprocedure te ontwikkelen. Dit betekent niet dat het gemakkelijker wordt om tot Nederland te worden toegelaten. Wel wordt de toelatingsprocedure ontdaan van (onnodige) bureaucratische drempels.

5.1.1 Wijzigingen op korte termijn; naar een snelle en efficiënte mvv-procedure

Sinds jaar en dag geldt ten aanzien van vreemdelingen van bepaalde nationaliteiten de verplichting om voor hun komst naar Nederland voor langdurig verblijf eerst op de Nederlandse ambassade in hun eigen land een mvv aan te vragen en de beslissing daarop aldaar af te wachten. Het oogmerk hiervan is om voor de komst van de vreemdeling naar Nederland, door middel van een onderzoek door de IND vast te stellen of de betrokken vreemdeling voor het door hem beoogde doel kan worden toegelaten. Dit oogmerk zal niet worden losgelaten, wel is bezien hoe deze procedure doelmatig en efficiënter kan worden ingericht.

Zoals hierboven reeds is aangegeven worden er mede naar aanleiding van het rapport van de ARK naar verwachting begin 2009 een aantal wijzigingen in de Vw 2000 doorgevoerd. Deze wijzigingen houden met name verband met de mvv-procedure.

Niet alleen zal de mvv-procedure wettelijk verankerd worden, ook de mogelijkheid dat een referent namens de vreemdeling een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning kan indienen zal worden vastgelegd. De in de praktijk echter al ingeburgerde 'referentprocedure', momenteel een adviesprocedure, zal na de wijziging van de Vw 2000 van een wettelijke grondslag worden voorzien. Voordeel hiervan is dat deze wijziging tot gevolg heeft dat de referent in bezwaar en beroep kan gaan tegen een voorgenomen beslissing.

Bij de wettelijke verankering van de mvv is er voor gekozen een reeds bestaande beleidsregel te formaliseren inhoudende dat binnen drie maanden op een mvv-aanvraag moet worden beslist. Een beslistermijn van drie maanden, bij complexe aanvragen zonodig te verlengen met nog eens drie maanden, doet recht aan de eisen van een zorgvuldige behandeling. Bovendien zal de termijn waarbinnen de mvv bij de diplomatieke post kan worden opgehaald, na inwilliging van de aanvraag, van zes maanden worden ingekort tot drie maanden. Ook zal de mvv in plaats van zes maanden nog maar drie maanden geldig zijn. Met deze versnelling in de procedure wordt de vreemdeling niet tekort gedaan. Uit ervaring blijkt dat de vreemdeling

³⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30 240, nr.4.

in de regel een mvv snel ophaalt en vervolgens inreist. Deze versnelling van de procedure past bovendien in het nieuwe toelatingsbeleid waarbij het voorkomen van een dubbele toetsing wordt beoogd.

5.1.2 Passende beslistermijnen

Naast de verankering van de mvv-procedure en het vastleggen van de referentensystematiek zullen er nieuwe wettelijke beslistermijnen gehanteerd worden als het gaat om een verblijfsaanvraag in eerste aanleg en in bezwaar. Op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfvergunning zal in de toekomst in plaats van binnen zes maanden, binnen drie maanden worden beslist. De bepaling dat in het geval voor de beoordeling van de aanvraag advies van of onderzoek door derden nodig is deze kan worden verlengd met zes maanden, zal ongewijzigd blijven. De beslistermijn in bezwaar zal daarentegen worden verlengd met dertien weken. Omdat aanvragen in bezwaar in de regel complexer zijn dan die in eerste aanleg, is voor een verlenging van deze beslistermijn gekozen. Deze verlening is gebaseerd op het rapport van de ARK 'Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?' waarin wordt geadviseerd om beslistermijnen passend te maken³⁹. De nieuwe beslistermijnen komen overigens overeen met de hierboven genoemde beslistermijnen voor de mvv-procedure. Ook hiervoor is niet voor niets gekozen omdat in de toekomst wordt beoogd deze twee procedures samen te voegen. Hierover in de volgende paragraaf meer.

Het kabinet benadrukt dat het een herziening van de wettelijke termijnen betreft. De veel kortere streeftermijn (van twee weken) bij de door erkende referenten ingediende verblijfsaanvragen blijft het uitgangspunt in de uitvoering.

5.2 Naar één procedure voor toelating tot Nederland

Op 28 september 2007 is het ACVZ-advies 'Mvv, weg ermee? Voorstel voor een procedure voor inreis en verblijfsvergunning' uitgebracht. Gebleken is dat dit advies in grote lijnen overeenkomt met de kabinetsvoorstellen als het gaat om de vereenvoudiging van procedures. Gelet hierop zal het kabinet, waar hieronder het kabinetsvoorstel om een nieuwe toelatingsprocedure te introduceren wordt uiteengezet, alleen op het ACVZ-advies reageren waar het voorstel van het kabinet afwijkt van het advies. Daarbij zal steeds uiteen worden gezet waarom voor een andere oplossing is gekozen dan die wordt voorgesteld in het ACVZ-advies.

5.2.1 Van twee procedures naar een: de aanvraagprocedure voor toegang en verblijf

Het kabinet beoogt in de toekomst de twee procedures voor de toelating samen te laten smelten tot één procedure. Met een aanvraagprocedure voor toegang en verblijf (TEV) zal het verlenen van een mvv tevens resulteren in het verlenen van een vvr. In het kader van deze procedure is er nog maar één moment van toetsing en dat is op het moment dat de vreemdeling zich nog in het buitenland bevindt. De keuze voor één toetsingsmoment betekent overigens niet dat het kabinet het standpunt van de ACVZ deelt als het gaat om de interpretatie van de Europese richtlijn gezinshereniging. Het kabinet gaat er nog altijd vanuit dat de richtlijn aan dubbele toetsing niet in de weg staat. Zoals hiervoor aangegeven, is de keuze van het kabinet voor één toetsingsmoment gebaseerd op overwegingen van efficiëntie en doelmatigheid.

³⁹ Kamerstukken II 2003/04, 29 495, nrs. 1 en 2.

De procedure kan worden gestart door de referent die bij de IND in Nederland namens de vreemdeling een TEV-aanvraag indient, dan wel door de vreemdeling zelf die deze aanvraag bij de diplomatieke vertegenwoordiging in persoon indient. Indien de aanvraag om een TEV wordt ingediend door de referent, zal de vreemdeling zich nog wel in persoon bij de diplomatieke post moeten melden. Dat kan op het moment dat hij zijn inreisvisum komt afhalen.

De mvv blijft als inreisvisum bestaan, hetgeen wordt bepleit in het advies van de ACVZ. Er is om verschillende redenen niet gekozen voor het afgeven van een verblijfsvergunning in het land van herkomst of bestendig verblijf. Het kabinet sluit hierbij aan bij de volgende door de ACVZ aangevoerde argumenten:

- allereerst bestaat er een juridische belemmering voor de gewenste vereenvoudiging in de vorm van de uitvoeringsovereenkomst bij het Benelux-verdrag uit 1960 waarin het mvv-vereiste is opgenomen. Alhoewel dit verdrag en de uitvoeringsbijeenkomen momenteel wordt herzien, is het lastig op de uitkomsten daarvan vooruit te lopen;
- daarnaast doet zich een probleem van praktische aard voor in de uitreislanden. Veel landen verlenen in de praktijk alleen toestemming aan hun onderdanen om uit te reizen als er in hun paspoort door de autoriteiten van het bestemmingsland een visum is aangebracht. De Schengen-visumsticker is daarvan een voorbeeld. De verblijfsvergunning waarmee feitelijk ook mee mag worden in- en uitgereisd, wordt regelmatig door douanebeambten niet als zodanig herkend. In de nabije toekomst wordt er een geharmoniseerd EU-verblijfsdocument ingevoerd, dat ongetwijfeld zal bijdragen aan de herkenbaarheid van de geldigheid van het uitreisdocument. Vooralsnog blijft het gebruik van een sticker in voorkomende gevallen noodzakelijk.

Beide aspecten zijn voor het kabinet niet de enige redenen om te kiezen voor het voortbestaan van de mvv. Belangrijkste argument is en blijft dat het kabinet pal achter het mvv-principe staat. Met het stellen van een mvv-vereiste wordt voorkomen dat vreemdelingen ongecontroleerd inreizen. Op deze wijze kan de Nederlandse overheid niet voor voldongen feiten worden geplaatst. Met het afgeven van een vvr op de post kan ongewild de indruk worden gewekt of verwarring ontstaan dat het niet per se noodzakelijk is de procedure te starten in het land van herkomst maar dat het ook mogelijk is om dit pas in Nederland te doen, hetgeen ook opgaat voor de niet mvv-plichtige vreemdeling. Nog afgezien van de hoge ontwikkelkosten, leidt het afgeven van een vvr op de post, zoals hierboven ook reeds is gesteld tot veel praktische bezwaren waarop Nederland momenteel niet is voorbereid.

Bij de toetsing van de TEV-aanvraag wordt net zoals momenteel het geval is aan de voorwaarden van het beoogde verblijfsdoel getoetst. Hierbij bestaan verschillen tussen de toetsing ingediend door individuele referenten of door erkende referenten, zoals in hoofdstuk 6 uiteengezet wordt, maar in alle gevallen betekent dit bijvoorbeeld dat de aanvraag kan worden afgewezen omdat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid, of aan een van de overige voorwaarden niet voldoet. Desbetreffende bepalingen blijven onverminderd van toepassing. Hetzelfde geldt voor de voorwaarde om een tbc-onderzoek te ondergaan. Ook deze bepaling blijft onverminderd bestaan, met dien verstande dat voor het aanmaken van de verblijfsvergunning niet meer zal worden gewacht totdat het tbc-onderzoek is uitgevoerd. De ondertekening van het formulier dat de vreemdeling het tbc-onderzoek zal ondergaan, is afdoende. Nadat de vreemdeling het onderzoek heeft ondergaan, stelt de GGD de IND hiervan op de hoogte. Indien de IND binnen drie maanden nog geen bericht ontvangen heeft van de GGD kan dit leiden tot intrekking van de verblijfsvergunning. Het kabinet is de mening toegedaan dat deze restrictie er voor zorg zal

dragen dat de vreemdeling de verplichting blijft ervaren dat het onderzoek moet worden ondergaan. Dat neemt niet weg dat ook met de uitvoerders van het onderzoek in overleg zal worden getreden om te zien waar zaken efficiënter en sneller kunnen verlopen. Op korte termijn zal worden vastgelegd dat in de nabije toekomst de GGD de IND informeert nadat de vreemdeling het onderzoek heeft ondergaan, in plaats van te wachten tot het moment waarop de uitkomst bekend is. Immers, indien bij de vreemdeling tbc wordt geconstateerd, zal hij een medische behandeling moeten ondergaan maar heeft dat geen gevolgen voor zijn verblijfsstatus. Het voorstel van de ACVZ om het tbc-onderzoek in het land van herkomst te laten plaatsvinden, wordt derhalve niet opgevolgd. Reden daarvan is dat het kabinet veel vertrouwen heeft in het Nederlandse onderzoek, dat door het KNCV Tuberculosefonds wordt uitgevoerd. In Nederland is de hoge kwaliteit van het onderzoek gegarandeerd. In het land van herkomst is die garantie er doorgaans niet. Ten slotte kan het risico van fraude om aan te tonen dat een onderzoek is ondergaan daarmee in de hand worden gewerkt.

Indien de IND positief beslist op de TEV-aanvraag dan wordt de referent en/of de vreemdeling daarvan schriftelijk op de hoogte gesteld. De beschikking is een beslissing op de TEV-aanvraag en ziet dus zowel op de huidige mvv als vvr. Op het moment dat deze beschikking wordt verzonden, krijgt de diplomatieke post, indien van toepassing, een fiat om een visum af te geven.

Nadat de vreemdeling is ingereisd, kan de vreemdeling zijn vergunning bij het dichtstbijzijnde IND-loket ophalen. Het moment van afhalen van de mvv zal bepalend zijn voor de aanmaak en ingangsdatum van de verblijfsvergunning. In de regel zal de aanmaak tien werkdagen duren. Voor het overgrote deel van de mvv-plichtige vreemdelingen zal dit betekenen dat de vergunning direct na inreis in Nederland kan worden afgehaald en geldig is.

Daarnaast zal de vreemdeling zich na inreis moeten melden bij de gemeente voor inschrijving in de GBA. Omdat de gegevens reeds in het land van herkomst zijn vastgelegd, zal dit sneller kunnen dan nu het geval is omdat met een positieve beslissing op zijn TEV-aanvraag het rechtmatige verblijf reeds is vastgesteld. Over de precieze invulling van de verantwoordelijkheden voor het vastleggen van persoonsgegevens wordt op dit moment overleg met de betrokken (keten)partners gevoerd.

De ACVZ beveelt in haar advies aan om de centralisatie van het aanvragen en de afgifte van verblijfsdocumenten bij de regionale IND-loketten te heroverwegen. Volgens de ACVZ ligt het meer voor de hand deze taak te beleggen bij het loket Burgerzaken van de gemeenten van vestiging. Immers, de vreemdeling moet zich daar toch melden. Het beleggen van deze taak bij de IND is echter een bewuste keuze omdat juist naar aanleiding van het al eerder genoemde rapport van de ARK ervoor is gekozen om uitvoeringstaken in het kader van toelating en verblijf te beleggen bij de organisatie die daarvoor verantwoordelijk is. De vreemdeling moet op grond van deze beslissing wel naar meerdere loketten, maar bij de IND-loketten wordt dienstverlening op maat verricht, in die zin dat deze in relatie staat tot zijn verblijfsrecht in Nederland. Immers, de IND is de expert als het om het vaststellen van al dan niet rechtmatig verblijf in Nederland. Bovendien is voor 80 % van de vreemdelingen een IND-loket binnen één uur met het openbaar vervoer te bereiken.

5.2.2 Niet-mvv-plichtigen

De ACVZ pleit er terecht voor de niet-mvv-plichtige, oftewel de mvv-vrije, migrant niet te vergeten. Gelet op de vereenvoudiging voor de mvv-plichtige migrant kan inderdaad een vereenvoudiging voor de mvv-vrije migrant niet achterwege blijven.

De burgers van een aantal landen (zoals Canada, de Verenigde Staten van Amerika, Australië, Nieuw-Zeeland, Japan en Zuid-Korea) zijn vrijgesteld van de mvv-plicht. Deze vreemdelingen kunnen zonder mvv naar Nederland komen en hier een verblijfsvergunning aanvragen. Hoewel momenteel de mvv-plichtige en de mvv-vrije migrant dezelfde startpositie hebben in Nederland als het gaat om een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning, blijkt in de praktijk de procedure voor de mvv-vrije migrant vaak langer te duren, aangezien er bij de mvv-plichtige migrant al 'voorwerk' is verricht.

Wanneer in het kader van het modern migratiebeleid de nieuwe TEV-procedure wordt ingevoerd zal het verschil in wachttijd van de mvv-vrije migrant ten opzichte van de mvv-plichtige migrant langer worden. Immers, bij de mvv-plichtige vreemdeling ligt de verblijfsvergunning na inreis vrijwel direct klaar terwijl de aanvraagprocedure van de mvv-vrije dan pas wordt gestart. Om dit ongewenste neveneffect te redresseren stelt het kabinet een versnelling van de vvr-procedure voor de mvv-vrije migrant voor. Het zal mogelijk worden om het toetsen van de aanvraag te laten plaatsvinden terwijl de vreemdeling zich nog in het buitenland bevinden. Er zijn hierbij twee opties. De referent kan de aanvraag in Nederland indienen of de vreemdeling kan een aanvraag vanuit het buitenland indienen, per post (niet zijnde de diplomatieke post) of digitaal. Indien de aanvraag wordt ingewilligd, kan de verblijfsvergunning na inreis in Nederland worden afgegeven.

5.3 Naar één procedure voor toelating tot de arbeidsmarkt

De voorbereidingen voor één loket voor arbeidsmigratie van CWI en IND zijn gestart. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- Met één loket wordt gezorgd voor een heldere en uniforme uitvoering, met een zo snel mogelijke afhandeling van aanvragen, en zo beperkt mogelijke administratieve lasten.
- Er wordt één gezamenlijk aanvraagformulier gebruikt voor aanvragen van werkgevers voor een twv en een vvr. Het gaat vooralsnog om één aanvraagformulier dat door de werkgever (namens de vreemdeling), als een (deels) ingevuld pdf-bestand kan worden gedownload. Er wordt een dusdanige intelligentie ingebouwd in de webpagina van waaruit het formulier te downloaden is, dat die ervoor zorgt dat de aanvrager een maatwerk aanvraagformulier kan downloaden. Gegevens die in de situatie van de betreffende aanvrager niet van toepassing zijn, worden niet opgenomen in het maatwerk aanvraagformulier. Het fysieke aanvraagformulier wordt verder ingevuld, ondertekend en van bewijsstukken of bescheiden voorzien. Daarna wordt het verzonden. In een later stadium zal de werkgever via e-mail of een website elektronisch een volledige aanvraag kunnen indienen bij het 1-loket. Het voordeel van het gezamenlijk aanvraagformulier is dat de werkgever niet meer bij zowel CWI als IND gegevens aan hoeft te leveren, maar slechts bij het ene loket.
- Voorlichting hierover vindt vanuit een gezamenlijk perspectief plaats. De voorlichtingsdiensten van de betrokken ministeries, CWI en de IND worden hierbij betrokken.

Dit aanvraagproces zal gelden voor aanvragen met en zonder verplichte mvv. Op 17 oktober 2007 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Tweede Kamer laten weten dat de IND mandaat krijgt om beslissingen in het kader van de Wav te nemen, zodat deze zoveel mogelijk op dezelfde plaats kunnen worden genomen.⁴⁰ Er wordt nu uitgewerkt welke

⁴⁰ Kamerstukken II 2007/08, 29 861, nr. 22.

vorm dit mandaat dient te krijgen, en hoe de regelgeving hiertoe dient te worden aangepast. De mandatering zal zo spoedig mogelijk ingaan.

5.3.1 Vereenvoudiging Wav

In de reactie op het SER-advies arbeidsmigratiebeleid heeft het kabinet aangekondigd dat zal worden gezien of de Wav kan worden vereenvoudigd of gestroomlijnd. In de consultaties in het kader van modern migratiebeleid met maatschappelijke organisaties in de eerste helft van 2008 is een groot aantal wensen op tafel gekomen. De komende tijd zal op een aantal punten mogelijke vereenvoudiging verder worden gezien. Dit zal gepaard gaan met vereenvoudiging en stroomlijning van gelijksoortige bepalingen rondom bijvoorbeeld termijnen en inkomenscriteria, alsmede de introductie van een nieuwe terminologie die voortvloeit uit de nieuwe opzet van het toelatingsbeleid. Een voorbeeld van deze stroomlijning is dat eind 2007 het salariscriterium van de internationale concernregeling in lijn is gebracht met het salariscriterium dat gehanteerd wordt in de kennismigrantenregeling. Op dit moment is alleen nog in grote lijnen zichtbaar op welke punt de Wav wijziging behoeft. Ook zal samenhang worden nagestreefd met de referentenprocedure, meer in het bijzonder de erkenningsprocedure. Een ander element is bijvoorbeeld het toevoegen van intrekingsgronden voor een twv, indien is gebleken dat een werkgever bepaalde verplichtingen die hij als referent heeft niet is nagekomen.

5.4 Toetsen van het middelenvereiste

5.4.1 Inleiding

Onverkort blijft gelden dat een migrant of referent voldoende draagkrachtig moet zijn om de overkomst en het verblijf van zichzelf en/of zijn gezinsleden in Nederland te kunnen bekostigen. Ook geldt onverkort dat het moet gaan om legaal verworven inkomen dat niet afkomstig is uit de openbare middelen. Wel wordt een sterke vereenvoudiging van de toetsing van het middelenvereiste voorgesteld.

De vereenvoudiging van de toetsing van het middelenvereiste kan worden bewerkstelligd door gebruik te maken van informatie die digitaal bekend is bij andere overheidsinstellingen. Deze informatie moet structureel beschikbaar zijn om zo verblijfsaanvragen sneller en efficiënter te kunnen behandelen. Om deze efficiencyverbetering mogelijk te maken is het nodig vast te stellen:

- in welke gevallen een middeleneis gesteld wordt (of moet worden);
- welke gegevens van andere overheidsinstellingen digitaal beschikbaar zijn;
- in hoeverre deze gegevens bruikbaar zijn voor het doel dat de IND bij toetsing ervan voor ogen staat;
- of aanpassing van het huidige middelenvereiste op basis van het voorgaande nodig of wenselijk is en hoe deze aanpassing vorm krijgt binnen het nieuwe stelsel van verblijfskolommen.

5.4.2 Toepassen van het middelenvereiste in de huidige situatie

In de huidige situatie geldt in beginsel voor alle soorten reguliere migratie een middelenvereiste. Uitgangspunt in de meeste gevallen is dat het inkomen zodanig hoog is dat geen aanspraak kan worden gemaakt op middelen uit de openbare kas. Op de verblijfsvergunning staat dan ook veelal aangetekend dat een beroep op bijstand gevolgen kan hebben voor het verblijfsrecht.

In het algemeen geldt dat minimaal 100% van de toepasselijke norm Wwb verdiend moet worden. Enkele categorieën zijn van het middelenvereiste vrijgesteld. Voor studenten geldt een afwijkende norm, die aansluit bij de Wet op de Studiefinanciering. Voor kennismigranten

wordt het normbedrag jaarlijks vastgesteld door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit betreft een atypisch middelenvereiste in het nieuwe migratiebeleid, aangezien het niet is gerelateerd op een mogelijk beroep op bijstand, maar strikt samenhangt met het doel waarvoor verblijf wordt gevraagd.

De voorwaarden voor toelating in het kader van gezinsmigratie (gezinsvorming en gezinshereniging) nemen een bijzondere plaats in binnen het reguliere bestel, ook waar het gaat om het middelenvereiste. Zo is in geval van gezinsvorming in 2004 de middeleneis verhoogd van de toepasselijke bijstandsnorm naar 120% van het Wml. De effectiviteit van deze maatregel wordt momenteel gezien in een evaluatieonderzoek dat wordt uitgevoerd door de IND in samenwerking met het WODC. De uitkomsten van deze evaluatie worden eind 2008 verwacht. Tot die tijd bestaat er geen aanleiding om de middeleneis te herzien.

5.4.3 Middelenvereiste in het kolommenstelsel

Bij de aanvraag dient de referent te verklaren dat de vreemdeling aan het middelenvereiste voldoet. Voor de eenduidigheid van het stelsel is het van belang dat binnen één kolom zoveel mogelijk een eenduidig middelenvereiste geldt. In het nieuwe stelsel zal de middelentoets achterwege blijven indien er een twv is verleend. De IND acht het in dat geval aannemelijk dat niet alleen de hoogte van de inkomsten voldoende gewaarborgd is, maar ook de duurzaamheid en zelfstandigheid. In het kolommenstelsel betekent dit dat de middelentoets door de IND achterwege kan blijven voor twv-plichtige vreemdelingen in de kolommen III en IV. De enige wijziging ten opzichte van het huidige systeem vormt de middelentoets voor stagiaires (in kolom III). Momenteel voert het CWI voor deze groep geen middelentoets uit voor het verstrekken van de twv. Het kabinet stelt voor om in het nieuwe beleid het CWI ook op de toepasselijke inkomensnorm te laten toetsen in plaats van de IND.

Voorts wordt voorgesteld om ook bij gezinshereniging de middelentoets achterwege te laten indien een twv door het CWI is verleend. Dit voorstel blijft voorlopig beperkt tot vreemdelingen die voor het eerst toelating vragen tot Nederland. Onderzocht wordt of het mogelijk is om het CWI ook in deze gevallen minimaal aan de toepasselijke bijstandsnorm te laten toetsen. De IND blijft de middelen in het kader van gezinsvorming zelf toetsen omdat in dat geval moet worden voldaan aan de middeleneis van 120% van het minimumloon.

5.4.4 Gebruikmaken van digitaal beschikbare informatie; Suwinet

Naast het voorstel om bij afgifte van een twv bij eerste toelating niet langer separaat te toetsen op het middelenvereiste in het kader van het vreemdelingenrecht, kan de toetsing van het middelenvereiste worden vereenvoudigd door gebruik te maken van informatie die bij derden digitaal beschikbaar is. Een vorm van samenwerking op het gebied van elektronische gegevensverwerking die van groot belang kan zijn voor de IND bestaat uit de *Suwinet*-inkijk, die op termijn vervangen moet worden door standaard elektronische gegevensuitwisseling tussen overheidsdiensten. Door middel van *Suwinet* kunnen de loon- en/of uitkeringsgegevens van aanvrager of referent rechtstreeks en digitaal vanuit de administratie van de belangrijkste partners van het *Suwinet* (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), CWI of GSD) worden ingezien. Dit kan kostenbesparing en administratieve lastenverlichting opleveren. Met het gebruik van *Suwinet* zal ook op termijn schriftelijk opvragen van inkomstgegevens bij werkgever of uitkeringsorgaan niet langer noodzakelijk zijn. Dit heeft als gevolg dat naast de efficiëntie ook de klantgerichtheid van de IND wordt verhoogd. Ten slotte kan *Suwinet* een rol spelen bij de intrekking van verblijfsvergunningen in verband met beroep op de openbare kas: in *Suwinet* is ook de melding opgenomen dat iemand een bijstandsaanvraag heeft gedaan. De IND kan over deze informatie beschikken zonder tussenkomst van de gemeentelijke Sociale Diensten. Voorgesteld wordt op basis van een

dergelijke melding direct te starten met de procedure tot intrekking van de vergunning (uiteraard met inachtneming van de juridische kaders die daarvoor gelden).

5.4.5 Het te hanteren loonbegrip

De gegevens waarmee de ketenpartners *Suwinet* vullen, komen niet exact overeen met de normbedragen waarmee de IND thans rekent. De IND toetst het netto-inkomen, terwijl in het *Suwinet* het brutoloon - en wel het sociaal verzekeringsloon - is opgenomen. De reden is dat de Belastingdienst en het UWV alleen gegevens hebben over het brutoloon en niet over het nettoloon. Om de gebruteerde gegevens voor de IND bruikbaar te maken, zijn er meerdere opties denkbaar. Het kabinet stelt voor om in het nieuwe systeem te toetsen aan een bruto normbedrag. Het voordeel is dat de IND een dergelijk middelenvereiste vlot kan toetsen, terwijl de norm niet wezenlijk verandert. Om toetsing aan een bruto normbedrag mogelijk te maken, dient de vreemdelingenwetgeving te worden aangepast. Om de aansluiting bij het voorkomen van beroep op bijstand te behouden, kan worden aangesloten bij een gebruteerde bijstandsnorm. In de nadere uitwerking van deze blauwdruk en naar aanleiding van de EAUT en de resultaten van de *Suwinet-pilot* zal worden nagegaan welke brutonorm het best voldoet aan de voorwaarden van eenduidigheid en voorkoming van beroep op de openbare kas. Gezien de complexiteit van de opbouw van het inkomen zal elke wijziging in de normbedragen in meer of mindere mate ook inhoudelijke consequenties hebben.

5.4.6 Toetsen van verschillende soorten inkomen

Het Vb 2000 onderscheidt vier soorten bestaansmiddelen:

- wettelijk toegestane arbeid in loondienst (voor zover de vereiste premies en belastingen zijn afgedragen);
- wettelijk toegestane arbeid als zelfstandige (voor zover de vereiste premies en belastingen zijn afgedragen);
- inkomensvervangende uitkeringen krachtens een sociale verzekeringswet waarvoor premies zijn afgedragen;
- eigen vermogen (voor zover de bron van inkomsten niet wordt aangetast en de vereiste premies en belastingen zijn afgedragen).

De verschillende onderdelen worden in het na volgende afzonderlijk bezien; hierbij is van belang dat wordt aangegeven in hoeverre de IND kan putten uit digitaal beschikbare informatie en op welke punten nog een actieve inlichtingenplicht van de burger wordt verwacht.

5.4.6.1 Inkomen uit arbeid

In *Suwinet* worden arbeidsrelaties geregistreerd. Uit de gegevens blijkt dat de uit arbeid verworven inkomsten als zelfstandig kunnen worden aangemerkt. Gaat het om een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, dan kan ook de duurzaamheid worden aangenomen. De looptijd van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd wordt niet in *Suwinet* vermeld. Het kabinet stelt voor in deze gevallen op basis van de gegevens in *Suwinet* te beoordelen of er in de afgelopen drie jaar (jaarlijks of maandelijks) voldaan is aan het middelenvereiste. In aansluiting op deze regeling wordt ook voorgesteld om korte perioden van werkloosheid, welke gedekt worden door een werkloosheidsuitkering, mee te laten tellen als arbeid uit inkomen (naar analogie met het huidige model).

Op dezelfde wijze als hierboven beschreven kan de duurzaamheid van werknemers met een flexibel arbeidscontract worden aangetoond. Voorgesteld wordt om ook in het geval van flexibele arbeidsovereenkomsten de duurzaamheid van de inkomsten te toetsen aan de hand van de inkomsten in de afgelopen drie jaren.

5.4.6.2 Inkomen uit een uitkering

Bepaalde uitkeringen kunnen worden aangemerkt als zelfstandig verkregen inkomen. Deze uitkeringsgegevens zijn onderdeel van *Suwinet*. Ook de duurzaamheid van deze middelen kan doorgaans op basis van *Suwinet* worden getoetst. Indien uit de gegevens in *Suwinet* niet blijkt dat de uitkering nog ten minste een jaar beschikbaar is, zal de vreemdeling op basis van andere bewijsmiddelen moeten aantonen dat zijn of haar inkomen duurzaam is. Er wordt geen verandering beoogd ten opzichte van het huidige beleid.

5.4.6.3 Inkomen uit arbeid als zelfstandige / Inkomen uit aanmerkelijk vermogen

Voor zelfstandigen en vermogensbezitters geldt dat het moeilijk is een beeld te vormen van het daadwerkelijk besteedbare inkomen. Het *Suwinet* brengt hierin geen verandering. Het kabinet stelt voor de wijze van toetsing van de middeleneis voor zelfstandigen en vermogensbezitters ongewijzigd te laten.

5.4.6.4 Vrijstelling middelenvereiste door middel van overleggen financiële zekerheid

Vanuit de optiek van het nieuwe migratiebeleid zou er geen bezwaar zijn om de draagkrachtige vreemdeling die in het kader van gezinsmigratie naar Nederland wil komen, toe te laten. Voorgesteld wordt om deze vreemdelingen voor een verblijfsvergunning in aanmerking te laten komen indien zij hun financiële betrouwbaarheid aantonen. Dit kan bijvoorbeeld door het afgeven van een bankgarantie door een gerenommeerde bank of door middel van het storten van een waarborgsom. Bij verlenging zal de vreemdeling (of de hoofdpersoon) na één jaar moeten aantonen dat hij zelfstandig en duurzaam over voldoende middelen beschikt.

5.5 Elektronische overheid

Door de elektronische overheid (*e-government*) ontstaat een snellere en efficiënte besluitvorming en vermindering van de administratieve lasten van burgers, bedrijven en de overheid. De elektronische overheid biedt de burger bovendien de mogelijkheid zich op het internet snel te informeren over producten van de overheid en overheidsdiensten. Inzet van ICT biedt een uitgelezen kans om de inlichtingenplicht te vereenvoudigen. In het modern migratiebeleid zal intensief van deze mogelijkheden gebruik worden gemaakt.

De burger of het bedrijf kan de contacten met de overheid op een en dezelfde manier door middel van een elektronische authenticatie laten lopen. Elektronische authenticatie is het elektronisch vaststellen dat een bepaalde identiteit terecht geclaimd wordt. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door een (pin)code of DigiD-nummer. De burger kan sinds november 2007 voor het contact met de overheid gebruik maken van een Burger Service Nummer (BSN) Deze nieuwe ontwikkeling waarin het berichtenverkeer tussen burger, bedrijf en overheid meer en meer plaats vindt via de elektronische weg, vereist nieuwe wet- en regelgeving. Een belangrijke uitbreiding is tot stand gekomen via een uitbreiding van de Algemene Wet bestuursrecht (Awb) met de Wet Elektronisch Bestuurlijk Verkeer (WEBV) (Stb. 2004, 214). Door de WEBV wordt elektronisch verkeer tussen overheidsinstellingen, burgers en bedrijven expliciet toegestaan. Bij het streven naar een grotere rol voor de elektronische overheid dient echter wel te worden bedacht dat naast het berichtenverkeer via de elektronische weg, de burger en het bestuursorgaan ook over de mogelijkheid dienen te beschikken om langs papieren weg met elkaar te communiceren.

5.5.1 Digitalisering van processen

De snelheid en doeltreffendheid van de procedures wordt in de eerste plaats gerealiseerd door digitalisering. Hierbij wordt aangesloten op de rijksbrede ontwikkelingen die hierboven zijn

beschreven. Aanvragen bij de IND zullen langs digitale weg kunnen worden ingediend. Elektronisch berichtenverkeer ziet het kabinet in het nieuwe toelatingsbeleid als norm. Overigens wordt omwille van de dienstverlening het indienen van aanvragen via een andere weg dan de digitale niet juridisch onmogelijk gemaakt, hoewel voor niet-digitaal ingediende aanvragen de streeftermijn van twee weken niet zal gelden.

De beoordeling door de IND van de digitaal ingediende verblijfsaanvragen gebeurt zoveel mogelijk aan de hand van elektronisch aangeleverde gegevens. Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van gegevens van andere overheden. Hierbij kan worden gedacht aan gegevens van de keten werk en inkomen over het inkomen (*Suwinet*). Zijn er geen gegevens van andere overheden elektronisch beschikbaar, dan wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van eigen verklaringen van de referent. Uiteraard dient in het kader van de mvv-procedure wel de identiteitsvaststelling van de migrant plaats te vinden en een openbare orde- en nationale veiligheidstoets te worden uitgevoerd.

Deze werkwijze maakt het mogelijk aanvraagprocedures elektronisch af te handelen van het begin (aanvraag) tot het einde (bekendmaking beslissing). Handmatige beoordeling van elektronisch ingediende aanvragen vindt plaats als (a) niet aan alle voorwaarden wordt voldaan of (b) er redenen zijn voor nader onderzoek (hoog risico, signalen van derden die duiden op misbruik enzovoort) of (c) als de zaak binnen de selectie van een steekproef valt. Bij (potentiële) afwijzingen zal een handmatige toets plaatsvinden, omdat vraagstukken op het terrein van internationaal recht (bijvoorbeeld het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije) en de discretionaire bevoegdheid veelal niet digitaal gemodelleerd kunnen worden. Alvorens de aanvraag af te wijzen dient de aanvrager in de gelegenheid te worden gesteld om te reageren op de bij andere overheidsinstellingen verkregen informatie.

Bij erkende referenten zal de digitalisering van de procedure verder kunnen worden doorgevoerd dan bij niet erkende referenten. De erkende referent wordt immers getoetst op betrouwbaarheid. De overheid kan er daarmee eerder dan nu het geval is, van uitgaan dat de gegevens die de erkende referent overlegt, juist zijn. De systematiek van erkende referenten wordt in hoofdstuk 6 nader uiteengezet.

Met betrekking tot de inlichtingenplicht die worden uiteengezet in hoofdstuk 7 wordt in het kader van de digitalisering van procedures nog vermeld dat referenten via de website van de IND aan deze verplichtingen zullen kunnen voldoen.

5.5.1.1 Voordelen en risico's van digitalisering

Op dit moment is het gehele besluitvormingsproces een bewerkelijk, handmatig uitgevoerd proces. Dit verandert als digitale behandeling van verblijfsaanvragen de hoofdregel wordt. Hierbij moet wel worden bedacht dat het niet mogelijk en/of wenselijk is om alles te digitaliseren. Digitalisering brengt verschillende voordelen met zich mee, zowel voor de aanvrager als voor de toelatingsorganisatie:

- Het klantcontact kan worden gestructureerd, waardoor aanvragen in beginsel volledig worden ingediend. Hierdoor gaat geen tijd meer verloren met het completeren van de aanvraag, zodat de snelheid van de besluitvorming toeneemt.
- Door digitale behandeling van aanvragen kan de IND piekbelasting en seizoensfluctuaties gemakkelijker aan.
- Door digitalisering van procedures neemt de beheersbaarheid van het besluitvormingsproces toe. De kans op menselijk falen wordt kleiner, en de eenduidigheid en uniformiteit van de besluitvorming neemt toe.

- Als sprake is van een optimale gegevensuitwisseling met andere overheden, kan de indiening van de aanvraag en de bekendmaking van de beslissing heel snel plaatsvinden. Als er geen noodzaak is voor handmatige beoordeling, kan de beslissing binnen zeer korte tijd elektronisch genomen worden. Hierbij bestaat wel een afhankelijkheid van de mate van digitalisering van andere overheden en van de vereenvoudiging en stroomlijning van de Wav (paragraaf 5.3).
- Ten slotte kunnen op het gebied van personeel belangrijke besparingen worden behaald. De behandelkosten voor aanvragen worden vergaand teruggebracht.

De risico's die digitalisering van procedure met zich meebrengt zijn beperkt. Immers, een deel van de informatie die nu nog schriftelijk wordt gevraagd, wordt in de toekomst elektronisch rechtstreeks bij de betrokken ketenpartner opgevraagd. Bovendien kan ook thans veelal pas ná vergunningverlening worden vastgesteld of de vreemdeling zich daadwerkelijk houdt aan het verblijfsdoel dat is aangevraagd.

5.5.1.2 Behandelprofielen

Niet alleen bij de *ex ante* toetsing, maar ook bij de *post hoc* controle wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van elektronische informatie van andere overheden. Informatie die niet digitaal beschikbaar is, wordt ingewonnen bij de referenten zelf. Daarbij wordt de informatiebehoefte van de IND bepaald aan de hand van behandelprofielen, die zijn ingebed in het geautomatiseerde systeem van de IND.

Een behandelprofiel is een combinatie van kenmerken, die in onderlinge samenhang kunnen duiden op oneigenlijk gebruik of misbruik van procedures. Deze profielen worden in de eerste plaats gebaseerd op expertschattingen over de mate van betrouwbaarheid van de erkende referent. Zij worden opgesteld op basis van kennis en ervaring van partners in de keten. Ten aanzien van sectoren waarvan bekend is dat (bijvoorbeeld) de Wav regelmatig wordt overtreden, is sprake van een relatief hoog risico. Ten aanzien van sectoren waar een sterke mate van zelfregulering heeft plaatsgevonden, kan over het algemeen worden aangenomen dat het risico relatief laag is. Er wordt dan ook zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het zelfregulerend vermogen van de betreffende sectoren. De voornoemde behandelprofielen worden in de tweede plaats gebaseerd op een combinatie van kenmerken van de individuele migrant, zoals nationaliteit, geboortedatum, geboorteplaats, verblijfsdoel en procedurehistorie. De kenmerken van de individuele migrant en de kenmerken van de referent kunnen ook in de onderlinge samenhang een verhoogd risico opleveren.

Om de behandelprofielen actueel te houden, wordt periodiek gemonitord of sprake is van nieuwe trends. Dit betekent dat het klantenbestand regelmatig wordt geanalyseerd zodat profielen tijdig kunnen worden aangepast aan de actuele trends. Indien sprake is van een plotselinge wijziging in een bepaalde populatie of een gestage maar voortdurende groei kan dit er op wijzen dat er mogelijk sprake is van een verhoogd risico op onwenselijke migratie. Nadere analyse van de trend kan dan leiden tot het aanpassen van het behandelprofiel.

5.6 Rechtsbescherming

In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijzigingen op het terrein van de rechtsbescherming binnen het nieuwe migratiebeleid. Hierbij komen een aantal centrale thema's aan de orde:

- de systematiek van erkende referenten en de rechtsbescherming en verantwoordelijkheden van de migrant;
- de handhavinginstrumenten en de effecten daarvan voor referent en migrant;

- de toelatingsprocedure in het vernieuwde toelatingsmodel.

Ad a. De systematiek van erkende referenten, naast het bestaan van het ‘reguliere’ referentschap, brengt onder meer met zich dat werkgevers, onderwijsinstellingen en anderen zich kunnen laten erkennen als referent. Hiermee ontstaat een nieuwe procedure, die wordt beschreven in hoofdstuk 6. Het is hierbij de bedoeling en de verwachting dat het in grote mate zal gaan om reeds bij de uitvoerende instanties bekende partners, die met de erkenning een bevestiging van hun nauwe relatie met de overheid gestalte zien krijgen. Velen zullen nu al nauw samenwerken met de IND, bijvoorbeeld werkgevers die tot de verkorte mvv-procedure of de kennismigrantenprocedure zijn toegelaten.

Wanneer een referent niet op zijn verzoek wordt erkend, bestaat de mogelijkheid om hiertegen in bezwaar te gaan, en eventueel in beroep. Dit zal nieuwe procedures opleveren. In de aanloopfase, kort na introductie van het erkende referentschap, zal het aantal procedures mogelijk een hoogtepunt hebben. De verwachting is dat daarna een evenwicht zal ontstaan, waarin slechts in beperkte mate procedures worden gevoerd over het erkende referentschap. De erkenning als referent kan ook worden geschorst of ingetrokken, zoals in hoofdstuk 6 wordt uiteengezet. Ook daartegen is bezwaar en beroep mogelijk.

In het algemeen geldt dat wanneer niet langer aan de voorwaarden voor verblijf wordt voldaan, zal worden bezien of de procedure tot intrekking van de verblijfsvergunning moet worden gestart. Hierbij zijn in het nieuwe toelatingsmodel geen wijzigingen door het kabinet beoogd, behalve waar hierover specifieke voorstellen zijn gedaan.

Ad b. Op het moment dat aanleiding bestaat te onderzoeken of (nog) aan de voorwaarden voor verblijf van de migrant wordt voldaan, kan een sanctionerende maatregel worden getroffen jegens de referent. Dit kan een bestuurlijke boete zijn, een schorsing of uitsluiting van het referentschap voor een bepaalde periode. Ook het via de bestuursrechtelijke variant verhalen van door de overheid gemaakte kosten bij de uitzetting van een migrant op de referent, zal nadrukkelijk worden gebruikt. In de huidige constellatie gaat het hier om een civielrechtelijk traject, dat in de praktijk problematisch blijkt en waarvan nu afstand wordt gedaan. Dit kan leiden tot bezwaar- en beroepsprocedures. Het is overigens niet de bedoeling om een referent aansprakelijk te stellen voor eventuele onregelmatigheden die door eerdere referenten zijn veroorzaakt. Zie voor de inhoudelijke aspecten van deze vormen van handhaving de relevante paragrafen in hoofdstuk 7.

Ad c. Het mvv-vereiste blijft gehandhaafd. Zoals beschreven in paragraaf 5.2 zal de mvv-aanvraag met de verblijfsaanvraag worden gecombineerd tot de TEV-aanvraag. De afgifte van het verblijfsdocument zal dan, behoudens gewijzigde omstandigheden, slechts nog een formaliteit zijn waarbij vooral de identiteitscontrole nog van belang is. Het besluit over de toelating is dan al vóór de inreis in Nederland genomen.

Hoofdstuk 6: Referentensystematiek

6.1 De relatie tussen overheid, vreemdeling en referent

In de beleidsnotitie is opgenomen dat het model voor toelating selectiever, eenvoudiger en doeltreffender wordt gemaakt door een herverdeling van verantwoordelijkheden bij de toelating van vreemdelingen. Hiertoe is in de beleidsnotitie een systematiek geïntroduceerd, die uitgaat van een herverdeling van de verantwoordelijkheid tussen de drie partijen: de overheid, de vreemdeling en de referent. De aard van de relatie tussen deze partijen bepaalt de verantwoordelijkheid van de referent in de toelatingsprocedure. Een onderwijsinstelling die jaarlijks aanzienlijke aantallen buitenlandse studenten laat overkomen, bouwt een samenwerkingsrelatie op met de toelatingsorganisatie, waarin deze twee partijen elkaar leren kennen en een vertrouwensband kunnen opbouwen. Voor de echtgenoot die zijn huwelijkspartner uit het buitenland wil laten overkomen, ligt dat anders. In de systematiek wordt een onderscheid gemaakt tussen de gewone referent en de erkende referent. Daarnaast worden aan religieuze en levensbeschouwelijke organisaties bepaalde eisen gesteld om als referent te kunnen optreden. Het onderscheid én de overeenkomsten worden hieronder nader uitgewerkt.

6.1.1 De referent

Iedereen die belang heeft bij de overkomst van een vreemdeling wordt beschouwd als een referent en draagt de verplichtingen die in de wet zijn neergelegd. De referent krijgt een grotere verantwoordelijkheid dan hij thans heeft en krijgt een zelfstandige rol in de toelatingsprocedure en het verblijf van de vreemdeling. Echter, voor de toelating van de vreemdeling is en blijft de overheid verantwoordelijk.

In de referentensystematiek doet de overheid beroep op de maatschappelijke positie van de referent, aangezien de referent belang heeft bij de overkomst van de vreemdeling. In het kader van de nauwe relatie die de referent met de vreemdeling heeft, mag van de referent worden verwacht dat hij beschikt over informatie met betrekking tot toelating, verblijf en vertrek van de vreemdeling. De referent is verplicht deze informatie tijdig, juist en volledig te verstrekken.

De verantwoordelijkheid van de referent wordt vertaald in verplichte normgedragingen:

- algemeen kader inlichtingenplicht;
- administratieplicht;
- opgaaf (geen) wijzigingen;
- tussentijdse mededeling;
- bewaarplicht.

Hiermee wordt de grondslag gelegd voor het opleggen van een bestuurlijke boete bij overtreding van deze normgedragingen. Ten behoeve van het toezicht en de handhaving wordt daarmee een instrument geïntroduceerd dat effectief en relatief eenvoudig is toe te passen. In hoofdstuk 7 wordt dit nader uitgewerkt.

De TEV-aanvraag kan worden ingediend door de vreemdeling zelf, maar ook (en bij voorkeur) door de in Nederland gevestigde referent. Als referent kan optreden een Nederlander, een in Nederland gevestigde vreemdeling die in het bezit is van een verblijfsvergunning, gemeenschapsonderdaan is of verblijfsrecht ontleend aan het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije dan wel een in Nederland kantoorhoudende rechtspersoon.

In het kader van de toelating blijft het vaststellen van de identiteit van de migrant een taak van de overheid. Van de referent wordt wel verwacht dat hij zich vergewist van de identiteit van de migrant. Dit moet echter niet verward worden met de overheidstaak van het vaststellen van de identiteit. De migrant moet zich altijd bij een overheidsinstantie identificeren.

6.1.2 Religieuze en levensbeschouwelijke organisaties als referent

Uitgangspunt is dat de religieuze en levensbeschouwelijke organisaties zich bewegen binnen de grenzen van de Nederlandse rechtsorde. Religieuze of levensbeschouwelijke organisaties die als referent willen optreden, worden aan de hand van de volgende elementen getoetst:

- a. het bestaan van de organisatie (als rechtspersoon);
- b. de solvabiliteit van de organisatie;
- c. historie van de organisatie m.b.t. de belasting- en premieafdracht;
- d. de mate waarin de organisatie de Wav en de Wml naleeft;
- e. de mate waarin de organisatie de vreemdelingrechtelijke verplichtingen heeft nageleefd;
- f. informatie over eventuele criminele antecedenten en/of doelstellingen van de organisatie;
- g. eventuele intrekking van een eerdere erkenning van de referent;
- h. de organisatie verplicht zich tot naleving van het inburgeringsaanbod;
- i. de organisatie verklaart dat zij de vreemdeling geen andere arbeid laat verrichten dan waarvoor de aanvraag is ingediend.

Het bovenstaande wordt op dezelfde wijze getoetst als beschreven in paragraaf 6.4.2 ten aanzien van de werkgevers. De solvabiliteitstoets wordt achterwege gelaten indien uit officiële stukken (bijvoorbeeld statuten) blijkt dat de organisatie en haar leden zich aan de gelofte van armoede hebben gecommitteerd, waarbij wel sprake is van een zorgplicht van de organisatie voor de vreemdeling.

Organisaties die aan de voorwaarden voldoen, worden opgenomen in een openbare lijst van religieuze en levensbeschouwelijke organisaties die als referent mogen optreden. Indien de organisatie niet meer voldoet aan één van de voorwaarden wordt de organisatie van de lijst verwijderd en kan op grond daarvan de verblijfsaanvraag van de vreemdeling worden afgewezen.

Religieuze of levensbeschouwelijke organisaties die in het kader van uitwisseling of studie als referent optreden, dienen ook aan de eisen te voldoen die aan dit soort referenten worden gesteld. Dat wil zeggen dat een organisatie zich dan als studie- dan wel uitwisselingsreferent moet laten erkennen conform de daarvoor gestelde voorwaarden.

In het algemeen geldt dat een referent geen belang heeft bij erkenning indien de referent ook een twv moet aanvragen. In dat geval kan namelijk geen gebruik van de versnelde procedure worden gemaakt. Dat geldt voor religieuze of levensbeschouwelijke organisaties die als referent voor arbeidsmigranten in kolom IV optreden.

6.1.3 De erkende referent

Bij de uitvoering van onder andere de kennismigrantenregeling is gebleken dat voor snelle en doeltreffende procedures een eigenstandige rol voor de referent onontbeerlijk is. Door samenwerkingsverbanden aan te gaan met bedrijven en instellingen, die waren getoetst op hun betrouwbaarheid, kon deze regeling efficiënter en effectiever worden uitgevoerd. Maar deze samenwerking functioneert niet optimaal, want ook als de samenwerkingspartner in de praktijk betrouwbaar is gebleken, worden alle verblijfsaanvragen individueel getoetst. De

huidige verantwoordelijkheidsverdeling draagt er daarmee toe bij dat de toetsing voor alle partijen onnodig belastend is.

De herverdeling van verantwoordelijkheden die in de beleidsnotitie is voorzien, verandert deze situatie. Het kabinet zal evenwel niet tot invoering van een convenantensystematiek overgaan. De nieuwe systematiek zal in het bestuursrecht worden vastgelegd. Bepaalde categorieën referenten zullen zich door de IND kunnen laten erkennen. Na de erkenning kunnen zij gebruik maken van versnelde procedures. De erkennings systematiek maakt dat de overheid aanvragen van bekende en betrouwbare referenten minder indringend hoeft te toetsen. In beginsel kan iedere referent een verzoek om erkenning indienen. Om erkend te kunnen worden moet een referent voldoen aan specifieke, in de regelgeving neergelegde voorwaarden.

Een bijzondere vorm van de erkende referent is de verplicht erkende referent. Referenten die uitwisselingsjongeren, studenten of kennismigranten willen laten overkomen zullen zich verplicht moeten laten erkennen. Vreemdelingen kunnen in deze hoedanigheid uitsluitend verblijf in Nederland krijgen indien zij over een erkende referent beschikken.

Het kabinet benadrukt dat de herverdeling van verantwoordelijkheden geen afbreuk doet aan de eindverantwoordelijkheid van de overheid voor de toelating van de vreemdeling en het toelatingsbeleid in het algemeen. Ook in het geval het een erkende referent betreft, blijft de overheid verantwoordelijk voor gereguleerde en beheerste migratie die in nationaal en internationaal opzicht maatschappelijk verantwoord is. Een sluitend stelsel van controle vooraf en handhaving achteraf moet waarborgen dat voldaan wordt aan de voorwaarden voor de erkenning als referent en de toelatingsvoorwaarden, en uitsluiten dat oneigenlijk gebruik gemaakt wordt van de procedures. Het stelsel van financiële en andere handavingsinstrumenten wordt nader toegelicht in hoofdstuk 7.

6.2 Versnelde procedure

Na erkenning en zolang de erkende referent zich aan de (wettelijke) verplichtingen houdt, kan hij met gebruik van een versnelde procedure om toelating van individuele migranten verzoeken. Voor de beslissing door de IND geldt dan een streeftermijn van twee weken. Met de genoemde versnelde en doeltreffende procedures wil het kabinet uitstralen dat Nederland prijs stelt op de komst van migranten die een positieve bijdrage leveren aan de Nederlandse economie en cultuur.

6.2.1 Digitalisering processen

Erkende referenten dienen hun toelatings- en verblijfsaanvragen in via een tweetalige (Nederlandse en Engelse) Persoonlijke Internet Pagina (PIP) op de website van de IND. Als de erkende referent via diens Persoonlijke Internet Pagina de aanvraag indient, kan door middel van digitale interactie (digitale dialoog / beslisboom) worden bepaald welke regeling het best bij de wensen van de erkende referent past. Als de uitkomst van de beslisboom wordt bevestigd, krijgt de erkende referent elektronisch de juiste eigenverklaringen voorgelegd. Overigens wordt, zoals in paragraaf 5.5 is uiteengezet, het indienen van aanvragen langs andere dan digitale weg niet onmogelijk gemaakt, hoewel de streeftermijn van twee weken niet geldt voor niet-digitaal ingediende aanvragen.

De risico's die digitalisering van procedures met zich meebrengt zijn in algemene zin al beperkt, maar voor de erkende referent komt hier nog bij dat deze is getoetst op

betrouwbaarheid. De overheid kan er daarmee eerder dan nu het geval is van uit gaan dat de gegevens die de erkende referent overlegt juist zijn.

De erkenningsystematiek brengt met zich mee dat de controle van verblijfsaanvragen van *ex ante* toetsing verschuift naar *post hoc* controle, een verschuiving die mogelijk wordt gemaakt doordat onbetrouwbare bedrijven en instellingen niet als referent worden erkend. Ook bij de *post hoc* controle wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van elektronische informatie van andere overheden.

6.2.2 Dienstverleningsarrangement

Niet alleen digitalisering draagt bij aan versnelde procedures voor erkende referenten. Ook een vernieuwd dienstverleningsarrangement speelt hierbij een rol.

De IND heeft in het vernieuwingsprogramma 'IND Bij De Tijd' een dienstverleningsconcept ontwikkeld. Kern van dit concept is dat de aanvrager centraal staat. Dat de aanvrager centraal staat, betekent dat het dienstverleningsconcept in het kader van het vernieuwingsprogramma 'IND Bij De Tijd' leidend is voor de inrichting van de IND, zowel als het gaat om de werkprocessen van de IND als wanneer het gaat om de personeelsontwikkeling. Dit betekent dat voor verschillende klantgroepen verschillende klantdirecties worden ingericht, waaronder een klantdirectie voor de particuliere kolommen VI tot en met VIII (gezinsmigratie en humanitaire migratie) en een klantdirectie voor de zakelijke kolommen I tot en met V (uitwisseling, studie, arbeidsmigratie en kennismigratie). Met deze klantgerichte inrichting van de IND wordt gewaarborgd dat de dienstverlening is afgestemd op de klant. Daarbij wordt nog opgemerkt dat als het gaat om erkende referenten, deze afstemming optimaal kan plaatsvinden. De erkende referent en de IND bouwen immers samen een samenwerkingsrelatie op, waardoor een meer klantgerichte communicatie mogelijk is.

Binnen de klantdirectie voor de zakelijke kolommen I tot en met V worden accountmanagers aangesteld. Erkende referenten en referenten die willen worden erkend, krijgen een eigen accountmanager toegewezen. Bij deze accountmanager kan de referent voor al zijn zaken terecht. De accountmanager toetst of het bedrijf of de instelling in aanmerking komt voor een erkenning en onderhoudt de relatie met de referent. Desgewenst komt de IND langs om (het verzoek om) de erkenning als referent te bespreken, en krijgen referenten gerichte voorlichting of opleiding over de erkenningsystematiek, documentherkenning of andere aspecten van het migratiebeleid.

Met deze inrichting van de IND wordt in de visie van het kabinet tegemoet gekomen aan hetgeen in het advies van de SER 'Arbeidsmigratiebeleid' is opgemerkt over de servicegerichtheid van de toelatingsorganisatie. In zijn advies geeft de SER aan waardering te hebben voor de veranderingen die op dit punt in gang zijn gezet, maar ook dringt de SER aan op een sterke verbetering van de kwaliteit en de efficiency van de uitvoering. De invoering van klantdirecties creëert binnen de IND een op zakelijke migratie gericht organisatieonderdeel. Hierdoor kan de IND maatwerk leveren aan samenwerkingspartners bij zakelijke migratie, en kunnen IND en referenten gericht communiceren over de kwaliteit van de dienstverlening. Door te gaan werken met accountmanagers die referenten op verzoek gerichte voorlichting of opleiding geven, wordt tegemoet gekomen aan de in het advies geuite wens dat referenten meer moeten kunnen terugvallen op de expertise die bij de toelatingsorganisatie beschikbaar is.

6.2.3 Gezinsleden

Het gebruik van de erkennings systematiek is onder andere aantrekkelijk omdat erkende referenten ook ten behoeve van de gezinsleden van ‘hun’ vreemdelingen gebruik kunnen maken van de versnelde procedure (voor zover gezinshereniging of gezinsvorming binnen de betreffende kolom mogelijk is). Gezinsleden die verblijf beogen bij een vreemdeling die is toegelaten via de erkenningssystematiek, kunnen in overleg met de erkende referent overeenkomen dat zij op aanvraag van deze laatste toegelaten worden. De thans bestaande eisen ten aanzien van het gelijktijdig indienen van de aanvraag en ten aanzien van de categorie arbeidskrachten komen te vervallen. De normale toelatingsvoorwaarden voor gezinshereniging en gezinsvorming, inclusief bijbehorende toezicht en handhaving, zijn van toepassing.

De aanvraag kan worden ingediend door de erkende referent van de vreemdeling. Als gemachtigde kan hij de overkomst van de gezinsleden van de vreemdeling aanvragen. De vreemdeling zelf is echter referent voor zijn gezinsleden. Ten aanzien van zijn gezinsleden rusten de verplichtingen die de wet aan referenten stelt op de vreemdeling zelf en niet op de erkende referent. Zijn wettelijke verplichtingen zien alleen op de vreemdeling en niet op zijn gezinsleden.

Bij de beoordeling van de aanvraag wordt waar mogelijk – en voor zover geen gegevens van andere overheden elektronisch beschikbaar zijn – gebruik gemaakt van eigenverklaringen van de referent. De erkenningssystematiek kan niet worden gebruikt voor het indienen van aanvragen voor verruimde gezinshereniging. De erkende referent kan wel als gemachtigde optreden in de normale procedure.

Indien het gezinslid of de erkende referent geen gebruik kan of wil maken van de erkenningssystematiek of de werkgever niet als gemachtigde wil optreden in de normale procedure, dan kan het gezinslid uiteraard zelfstandig een aanvraag gezinshereniging indienen. Immers, het uitoefenen van het familie- en gezinsleven mag niet afhankelijk worden gesteld van de medewerking van de werkgever. Een dergelijke aanvraag wordt dan volgens de normale, niet-versnelde procedure beoordeeld. Dat het gebruik van de erkennings systematiek voor gezinsleden niet verplicht is, laat overigens onverlet dat aan het gezinslid verblijf zal worden toegestaan in dezelfde kolom als de kolom waarin de vreemdeling die is toegelaten via de erkenningssystematiek verblijf heeft gekregen.

6.2.4 Relatie met aanvraagprocedure tewerkstellingsvergunning

Met het oog op de verdere intensivering van de samenwerking tussen de IND en het CWI, dat twv's afgeeft, wordt (zoals in paragraaf 5.3 is uiteengezet) gewerkt aan de inrichting van één loket van beide organisaties. In dat kader wordt de mogelijkheid bezien of de toetsing aan de voorwaarden die de Wav stelt aan de verlening van een twv kan worden ondergebracht in een systematiek van gedigitaliseerde procedures waarbij – voor zover geen gegevens van andere overheden elektronisch beschikbaar zijn – gebruik gemaakt wordt van eigenverklaringen van de erkende referent. Hierbij geldt dat de zorgvuldige besluitvormingsprocedure van de Wav blijft gewaarborgd. In specifieke gevallen gelden thans nog voorwaarden voor de verlening van de twv die niet zodanig zijn geobjectieerd dat zij zich lenen voor de eenduidige elektronische eigenverklaringen waarmee in het kader van de erkenningssystematiek wordt gewerkt. Ten aanzien van deze voorwaarden wordt in het kader van de verdere beleidsontwikkeling ten aanzien van de gemeenschappelijke frontoffice IND/CWI bezien hoe deze alsnog geobjectieerd kunnen worden. Overigens kan de streeftermijn van twee weken

niet worden toegepast als er een twv wordt aangevraagd waarbij een toets op prioriteitgenietend aanbod nodig is.

6.3 Juridische kenmerken van de erkenningsystematiek

6.3.1 Bestuursrechtelijke inbedding

In de beleidsnotitie wordt de term ‘convenant’ gebruikt. De beleidsnotitie gaat er vanuit dat heldere afspraken tussen referenten en IND zullen worden vastgelegd in een convenant, waarin de wederzijdse rechten en plichten worden opgenomen. Overeenkomstig het advies van de ACVZ wordt binnen het modern migratiebeleid beoogd de afspraken tussen referenten en de overheid bestuursrechtelijk in de Vw 2000 in te bedden. Bedrijven, instellingen en organisaties die migranten willen laten overkomen, zullen zich daarom als referent moeten laten erkennen indien zij aanvragen willen indienen met gebruikmaking van de versnelde en vereenvoudigde procedures.

Met de bestuursrechtelijke inbedding worden diverse beleidsdoelen gerealiseerd. Allereerst krijgt de erkenning als referent een heldere juridische basis. Ten tweede wordt de rechtsbescherming tegen beslissingen omtrent erkenning als referent geregeld. De ACVZ constateert in haar advies ‘Immigratie op maat’ dat de (schaarse) jurisprudentie omtrent de convenanten die de IND thans met bedrijven en instellingen afsluit, uitwijst dat de rechtsbescherming nu tussen de wal en het schip dreigt te vallen: de convenanten vallen noch onder het bestuursrecht noch onder het burgerlijk recht. Het kabinet wil hierin duidelijkheid scheppen. Ten slotte wordt door de bestuursrechtelijke inbedding beter aangesloten bij de uitvoeringspraktijk van de IND. Hierdoor komen geschillen omtrent de erkenning als referent niet bij de civiele maar bij de administratieve rechter uit, waardoor wordt aangesloten bij de bestuursrechtelijke werkprocessen en expertise van de IND, en potentieel hoge advocatenkosten worden vermeden.

6.3.2 Juridische kenmerken erkenning als referent

De erkenning als referent vindt plaats bij beschikking. Dat de erkenning het karakter heeft van een beschikking, betekent dat referenten een aanvraag kunnen indienen om erkend te worden. De voorwaarden voor de erkenning als referent krijgen een basis in de wet- en regelgeving. De minister krijgt de bevoegdheid de aanvraag in te willigen, af te wijzen of niet te behandelen vanwege het niet voldoen aan de wettelijke voorwaarden voor het indienen van de aanvraag (conform de Awb). Daarnaast krijgt de minister de bevoegdheid de erkenning te schorsen of in te trekken. De waarschuwing hoeft geen eigenstandige juridische basis te krijgen, omdat deze niet is gericht op enig rechtsgevolg.

De erkenning is niet aan een bepaalde termijn gebonden, wat wil zeggen dat zij geldt voor onbepaalde tijd. Dit laat uiteraard onverlet dat de IND kan controleren of nog steeds sprake is van een betrouwbare samenwerkingspartner. Van de erkende referenten wordt een openbaar register bijgehouden.

6.3.3 Juridische aspecten individuele aanvragen

6.3.3.1 Indiening en behandeltermijn van individuele aanvragen

De beleidsnotitie gaat ervan uit dat alleen de erkende referent ten aanzien van de vreemdeling de aanvraag indient: de vreemdeling die verblijf beoogt voor arbeid, studie of uitwisseling bij een erkende referent, dient niet zelf de aanvraag in. Omdat in ieder geval bepaalde categorieën vreemdelingen moeten beschikken over een erkende referent om toelating tot

Nederland te krijgen, wordt de regelgeving zo aangepast, dat de aanvraag kan worden afgewezen als de vreemdeling verblijf beoogt bij een niet-erkende referent.

Om de besluitvorming niet te vertragen zal de betaling van leges van individuele aanvragen via een automatische incasso mogelijk worden gemaakt. Immers, zou moeten worden gewacht op overschrijving van de leges via een bank- of girorekening dan kan de twee wekentermijn onhaalbaar worden.

Ten aanzien van de termijn van twee weken waarop een erkende referent mag rekenen als het gaat om de toelating van individuele vreemdelingen, wordt nogmaals opgemerkt dat het hierbij gaat om een streeftermijn, niet om een wettelijke beslistermijn.⁴¹ Immers, bij de wettelijke beslistermijn moet ook rekening gehouden worden met die gevallen waarin een beslissing binnen twee weken niet haalbaar is, bijvoorbeeld omdat onderzoek gedaan moet worden vanwege indicaties dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid.

6.3.3.2 Bekendmaking van de beslissing

De beslissing wordt ter kennis gebracht aan de aanvrager, dat wil zeggen de erkende referent. Met het oog op de dienstverlening en met het oog op de richtlijn wetenschappelijk onderzoekers worden afwijzende beslissingen ook ter kennis gebracht aan de migrant.

6.3.4 Verplicht karakter erkenning

Uitgangspunt van de beleidsnotitie was dat instellingen, bedrijven of organisaties die niet als referent waren erkend ook geen migranten zouden kunnen laten overkomen in het kader van arbeidsmigratie, studie of uitwisseling. Als alleen betrouwbare bedrijven, instellingen en organisaties migranten zouden kunnen laten overkomen, dan is daarmee beter dan in de huidige situatie gewaarborgd dat deze migratie maatschappelijk verantwoord was. Daarnaast, zo was de gedachte, vereenvoudigt het verplichte karakter van de erkenning als referent de bedrijfsvoering van de IND: er zouden immers niet langer verschillende aanvraagprocedures naast elkaar bestaan, met alle uitvoeringstechnische complicaties die dit met zich meebrengt. Dat er slechts één aanvraagprocedure bestaat voor arbeidsmigratie, studie of uitwisseling, zou bovendien de aanvraagprocedure ook voor erkende referenten duidelijker, eenvoudiger en transparanter maken.

In de verdere beleidsontwikkeling is het verplichte karakter evenwel ter discussie komen te staan. Hierbij hebben de volgende vraagstukken een rol gespeeld:

- In zijn advies 'Arbeidsmigratiebeleid' heeft de SER aandacht gevraagd voor de positie van bedrijven die weinig migranten laten overkomen (met name het midden- en kleinbedrijf).
- De SER heeft ook aandacht gevraagd voor de positie van werknemers. Voorkomen moet worden dat werknemers al te zeer afhankelijk worden van de erkende referenten, aldus de Raad. Ten aanzien hiervan wordt opgemerkt dat met de erkennings systematiek geen nieuwe afhankelijkheden worden geïntroduceerd.
- Nadere analyse van het internationaalrechtelijk kader heeft twijfels opgeroepen omtrent de juridische houdbaarheid van een algemene verplichtstelling van de erkenning. Hierbij kan worden gedacht aan het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije. De vraag is opgeroepen of een verplichte erkenning als referent geen nieuwe beperking is tot de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebieden legaal zijn. Een dergelijke nieuwe beperking

⁴¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 773, nr. 2.

is verboden op grond van de zogenaamde *standstill*-bepaling van artikel 13 van genoemd Besluit. Daarnaast staan de uitwisselingsprogramma's voor jongeren uit Canada, Nieuw Zeeland en Australië in de weg aan het eisen van een referent.

- In de uitvoeringstoets die de IND in 2006 heeft uitgevoerd naar de invoeringsgevolgen van het modern migratiebeleid is gesignaleerd dat het onmiddellijk verplicht stellen van de erkenning als referent uitvoeringstechnische risico's met zich meebrengt. De streeftermijn voor de beslissing van de IND van twee weken is niet mogelijk indien er voor de werkgever een twv-plicht geldt. De termijn van de beslissing op de aanvraag om een twv is over het algemeen langer dan twee weken.

Deze overwegingen leiden ertoe dat de erkenning als referent niet algemeen verplicht wordt gesteld. Dit betekent echter niet dat erkenning in geen enkel geval verplicht is. Voor uitwisselingsjongeren in kolom I, studenten in kolom II en kennismigranten in kolom V zal in beginsel verplicht worden gesteld dat zij beschikken over een erkende referent. Aan vreemdelingen wordt in de hier bedoelde gevallen geen verblijf toegestaan bij een niet-erkende referent.

6.3.4.1 Uitwisseling

Allereerst zal de erkenning verplicht worden gesteld voor vreemdelingen die verblijf willen in kolom I, met uitzondering van jongeren die vallen onder de uitwisselingsprogramma's met Australië, Nieuw Zeeland en Canada. De verplichting van de erkenning voor au pairbureaus en uitwisselingsorganisaties is gerechtvaardigd vanuit het oogpunt van toezicht.

Uitwisselingsjongeren en au pairs vormen een relatief kwetsbare groep. Het is in het belang van uitwisselingsjongeren en au pairs dat zij verblijf krijgen in Nederland door tussenkomst van een betrouwbaar bemiddelingsbureau dat hen beschermt tegen bijvoorbeeld uitbuiting. De erkenningsystematiek biedt kansen om door een goede samenwerkingsrelatie met betrouwbare bemiddelingsbureaus uitbuiting te voorkomen.

6.3.4.2 Studie

Op grond van reeds gemaakte afspraken zullen onderwijsinstellingen al in 2008 verplicht worden over een convenant met de IND te beschikken. Na invoering van het modern migratiebeleid moeten onderwijsinstellingen worden erkend als referent. In het overgangsrecht wordt geregeld dat onderwijsinstellingen die op het moment van de invoering van het modern migratiebeleid beschikken over een convenant, geacht worden te zijn erkend als referent.

6.3.4.3 Kennismigranten

Waar in het kader van toelating als kennismigrant de werkgever verplicht is een verklaring af te geven aan de IND, zal de werkgever zich in de toekomst moeten laten erkennen als referent. Dit betekent dat de erkenning als referent verplicht wordt in kolom V, daargelaten afgestudeerden tijdens het zoekjaar en ondernemers die niet kunnen beschikken over een referent.

6.3.4.4 Wetenschappelijk onderzoekers

Voor onderzoeksinstituten die wetenschappelijk onderzoekers in het kader van richtlijn 2005/71/EG willen laten overkomen geldt dat de richtlijn bepaalt dat indien een onderzoeksinstituten erkend is er een versnelde procedure beschikbaar moet zijn. De lidstaten bepalen of aanvragen voor verblijfstitels moeten worden ingediend door onderzoekers, dan wel door de betrokken onderzoeksinstituten. Nu erkende onderzoeksinstituten zonder

meer betrouwbaar worden geacht in de zin van de erkenningsystematiek, kan indiening door een erkende referent verplicht worden gesteld.

6.4 Voorwaarden voor erkenning

In deze paragraaf wordt beschreven welke voorwaarden gelden voor de erkenning.

6.4.1 Algemene uitgangspunten voorwaarden voor erkenning

De algemene uitgangspunten die de voorwaarden voor erkenning bepalen, zijn de volgende:

- De erkenning als referent komt niet in plaats van de beoordeling van de vraag of de individuele migrant aan de toelatingsvoorwaarden voldoet, maar is er op gericht zeker te stellen dat de referent een betrouwbare samenwerkingspartner is, die in staat is zeker te stellen dat de migrant aan de toelatingsvoorwaarden voldoet. De referent heeft evenwel geen rol bij de vaststelling van de identiteit van de vreemdeling en bij de toets of de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.
- De erkenningsystematiek stelt de aanvrager centraal. Dit betekent dat de systematiek wordt ingericht op de aard van de relatie tussen de referent en de migrant. Op de keper beschouwd is er sprake van drie verschillende relaties: de relatie werkgever/werknemer, de relatie onderwijsgever/student en de relatie uitwisselingsorganisatie/uitwisselingsjongere. Instellingen voor hoger onderwijs treden op als referent voor zowel studenten als werknemers. Dit betekent dat onderwijsinstellingen zich als referent moeten laten erkennen in hun hoedanigheid van zowel onderwijsinstelling als werkgever. Gelet op het overgangsrecht dat zal gelden voor onderwijsinstellingen, behoeft dit in de praktijk geen probleem te zijn.
- De administratieve lasten die de erkenning met zich meebrengt, worden vergaand teruggebracht door gebruik te maken van gegevens die beschikbaar zijn bij andere overheden.

De Nederlandse overheid en erkende referenten delen belangen: allen hebben immers het belang dat toelatingsprocedures efficiënt verlopen, op een maatschappelijk verantwoorde manier die het draagvlak voor studie-, arbeids- en uitwisselingsmigratie versterkt. De IND kan veel verantwoordelijkheid toekennen aan de erkende referent, maar deze moet wel in staat worden geacht om die verantwoordelijkheden over te nemen. Dit laat zich vertalen in een aantal gedragingen die van de erkende referent mogen worden verwacht, wil hij zijn toekomstige taken goed kunnen uitvoeren. Deze gedragingen zien zowel op procedure-eisen als op gevenseisen. Procedure-eisen gelden als voorwaarden om als referent te worden erkend, gevenseisen gelden bij de beoordeling van individuele aanvragen.

6.4.2 Werkgevers

De volgende elementen spelen een rol bij de vaststelling van de betrouwbaarheid van een werkgever die verzoekt om een erkenning als referent:

- a. het bestaan van de werkgever (als rechtspersoon of natuurlijke persoon);
- b. de solvabiliteit van de werkgever;
- c. historie van de werkgever m.b.t. de belasting- en premieafdracht;
- d. de mate waarin de werkgever de Wav en de Wml naleeft;
- e. de mate waarin de werkgever de vreemdelingenrechtelijke verplichtingen heeft nageleefd;
- f. informatie over eventuele criminele antecedenten en doelstellingen van de werkgever;
- g. eventuele intrekking van een eerdere erkenning van de referent.

De voorwaarden voor erkenning worden waar mogelijk getoetst met informatie die de IND rechtstreeks inwint bij andere overheden, zodat de erkenning als referent zo min mogelijk administratieve lasten met zich meebrengt.

Ad a en b.

Om vast te stellen dat de werkgever daadwerkelijk bestaat, vraagt de IND digitaal de bedrijfsprofielen op bij de Kamer van Koophandel. Het bedrijfsprofiel bij de Kamer van Koophandel bevat onder andere het uittreksel, maar ook jaarrekeningen, concernrelaties, deponeringen en bedrijfshistorie. Naar de solvabiliteit wordt gevraagd om te kunnen bepalen of een werkgever de financiële verplichtingen in het kader van de erkenning als referent redelijkerwijs kan nakomen. Alleen als sprake is van faillissement of surseance van betaling wordt geconcludeerd dat de werkgever niet solvabel is en wordt een verzoek om erkenning afgewezen.

Gegevens omtrent faillissementen, surseances van betaling en bedrijfsprofielen kunnen door de IND digitaal worden opgevraagd bij de Kamer van Koophandel.

Ad c.

In het kader van de kennismigrantenregeling wordt thans aan de hand van een verklaring van de Belastingdienst omtrent het betalingsgedrag beoordeeld of aan de financiële verplichtingen kan worden voldaan. Op deze wijze kan de belasting- en premieafdracht worden getoetst. De informatie over het betalingsgedrag wordt rechtstreeks digitaal ingewonnen bij de Belastingdienst.

Ad d tot en met f.

Voor de beoordeling van de betrouwbaarheid van werkgevers die een verzoek om erkenning als referent indienen kan van de werkgever worden verlangd een Verklaring Omtrent het Gedrag voor Rechtspersonen (VOG-RP) te overleggen. Indien de werkgever een natuurlijk persoon is (bijvoorbeeld een eenmanszaak) kan worden verzocht om een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG-NP).

De mate waarin de werkgever de Wav, Wml en de vreemdelingrechtelijke verplichtingen naleeft, wordt voorts beoordeeld aan de hand van informatie verkregen van de AI en de IND. Indien er sprake is van herhaalde recidive heeft dit gevolgen voor het verzoek om erkenning als referent.

De VOG-RP is een instrument waarmee rechtspersonen hun integriteit kunnen aantonen aan partners, bedrijven en overheden. Bij een aanvraag van een VOG-RP wordt onderzoek gedaan naar het strafrechtelijk verleden van een rechtspersoon, waarbij het risico voor de samenleving in verband met het doel waarvoor de afgifte is gevraagd wordt afgewogen. Dit onderzoek richt zich op alle bij de aanvraag genoemde rechtspersonen en alle natuurlijke personen met sleutelposities binnen deze rechtspersoon. Voor het onderzoek is inzage in de volgende bronnen mogelijk: het Justitieel Documentatie Systeem (JDS), gegevens uit de politieregisters, gegevens uit de Documentatie Vennootschappen en inlichtingen van het Openbaar Ministerie en Reclassering.

Na tevens het belang van betrokkene te hebben meegewogen, wordt verklaard of er al dan niet is gebleken van bezwaren tegen de rechtspersoon. Een VOG-RP wordt zonder meer afgegeven indien de aanvrager vier jaar voorafgaand aan het moment van toetsing niet voorkomt in de justitiële documentatie (enkele uitzonderingen daargelaten). Als er wel sprake

is van strafbare gedragingen, wordt beoordeeld of deze relevant zijn ten opzichte van het doel waarvoor de verklaring is aangevraagd. Of sprake is van relevante antecedenten wordt onder meer bepaald door de relatie tussen de strafbare feiten en de reden waarom de VOG-RP wordt verlangd. Indien er geen bezwaar is wordt de VOG-RP afgegeven door het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG) namens de Minister van Justitie.

Het kabinet onderzoekt de mogelijkheid of de IND rechtstreeks toegang kan krijgen tot de bovenvermelde justitiële documentatie. Als alternatief wordt onderzocht of een systematiek kan worden toegepast waarbij de werkgever alleen een VOG-RP hoeft te overleggen als hij voorkomt in één van de bovenvermelde systemen (het zogeheten *hit-no-hit*-systeem).

Indien (eventueel na afgifte van een VOG-RP) op basis van onderzoek van de IND de erkenning als referent niet kan worden geweigerd of ingetrokken en het vermoeden dat de referent de erkenning gebruikt voor criminele doeleinden blijft bestaan, dan kan als *ultimum remedium* een advies op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB-advies) worden aangevraagd.

Ad g.

Een verzoek om erkenning als referent wordt afgewezen als deze referent eerder erkend is geweest en deze erkenning ten hoogste een jaar voorafgaand aan de indiening van het verzoek is ingetrokken. Dit onverminderd de rehabilitatietermijn van vijf jaar zoals bedoeld in paragraaf 6.4.5.

6.4.2.1 Nieuwe of in het buitenland gevestigde bedrijven, instellingen en organisaties

Ten aanzien van de toets aan voorwaarden a tot en met c bij niet-gevestigde bedrijven, instellingen en organisaties wordt het volgende opgemerkt.

Ook startende ondernemingen kunnen zich laten erkennen als referent, zodat in lijn met de in november 2005 kamerbreed ondersteunde motie-Bakker ook starters en nieuw in Nederland gevestigde bedrijven gebruik kunnen blijven maken van de kennismigrantenregeling⁴². Aangezien over startende ondernemingen niet een ‘Verklaring Betalingsgedrag’ beschikbaar zal zijn, is een alternatief beoordelingskader opgesteld. De startende onderneming zal een ondernemingsplan moeten overleggen, zoals dat ook thans het geval is. Dit brengt weliswaar administratieve lasten met zich mee, maar dat is onvermijdbaar voor deze categorie. Voor bedrijven, instellingen en organisaties die in het buitenland zijn gevestigd, geldt dat zij een in Nederland kantoorhoudende rechtspersoon moeten hebben.

6.4.2.2 Erkenningen op brancheniveau?

De SER heeft aangegeven dat brancheorganisaties maar een beperkt risico kunnen dragen. Daarmee wordt bedoeld op de omstandigheid dat het minder aangewezen is dat brancheorganisaties de financiële risico's dragen die het optreden als (al dan niet erkende) referent met zich meebrengen (mogelijke boetes en kostenverhaal). Tezamen met het argument dat brancheorganisaties geen zeggenschap hebben over de bedrijfsvoering van hun leden, maakt dit dat brancheorganisaties niet kunnen optreden als referent. Een bundeling van kracht en expertise van de brancheorganisatie is wel mogelijk. Namens haar leden kan de brancheorganisatie optreden als gemachtigde en procedures voeren, zonder de (financiële) verantwoordelijkheid te dragen.

⁴² Kamerstukken II 2005/06, 30 300 XIII, nr. 75.

6.4.2.3 Uitzendbureaus en detachingsbedrijven

Uitzendbureaus en detachingsbedrijven kunnen van de erkenningssystematiek gebruik maken, mits sprake is van een doorbetalingsverplichting. De vreemdeling heeft in deze constructie een arbeidsovereenkomst met het uitzendbureau of detachingsbedrijf, dat is erkend door de IND. De vreemdeling wordt op zijn beurt ingeleend door het bedrijf dat of de instelling die de vreemdeling feitelijk nodig heeft.

6.4.2.4 Erkende onderzoeksinstellingen

Als sprake is van een erkende onderzoeksinstelling in de zin van richtlijn 2005/71/EG betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek, dan wordt uitgegaan van de betrouwbaarheid van de werkgever en vindt geen extra toets plaats.

6.4.3 Onderwijsinstellingen

Bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van onderwijsinstellingen moet een onderscheid gemaakt worden tussen de onderwijsinstelling als onderwijsgever en als werkgever. Deze paragraaf heeft uitsluitend betrekking op de rol van de onderwijsinstelling als referent voor studenten. De instelling kan zich uitsluitend laten erkennen als wordt voldaan aan de voorwaarden zoals die thans zijn opgenomen in de Gedragscode internationale student in het Nederlands Hoger Onderwijs (hierna de Gedragscode). Met ondertekening van de Gedragscode neemt de onderwijsinstelling een aantal verplichtingen op zich zowel richting student als richting de IND. Toezicht op de naleving van de Gedragscode wordt gehouden door een onafhankelijke landelijke commissie. De IND kan bij deze commissie een klacht indienen als zij van mening is dat een onderwijsinstelling zich niet aan de Gedragscode houdt. Er vindt geen controle op de solvabiliteit plaats. Het is voor de IND met name van belang dat de onderwijsinstelling het meldt indien een student naar een andere onderwijsinstelling overstapt of niet langer onderwijs volgt. Zowel door ondertekening van de Gedragscode als door de meldplicht verbindt de onderwijsinstelling zich hiertoe.

6.4.4 Uitwisselingsorganisaties

De volgende elementen spelen een rol bij de vaststelling van de betrouwbaarheid van een uitwisselingsorganisatie:

- a. de organisatie moet bestaan (als rechtspersoon of natuurlijke persoon);
- b. de organisatie moet een culturele doelstelling dienen;
- c. de organisatie heeft een zorgplicht ten aanzien van de betreffende jongeren;
- d. de organisatie moet de Wav naleven;
- e. de organisatie heeft de vreemdelingenrechtelijke verplichtingen nageleefd;
- f. informatie over eventuele criminele antecedenten en doelstellingen van de organisatie;
- g. eventuele intrekking van een eerdere erkenning van de referent.

Het bovenstaande wordt, met uitzondering van b en c, op dezelfde wijze getoetst als hierboven beschreven in paragraaf 6.4.2. ten aanzien van de werkgevers.

Bij au pair bureaus worden de culturele doelstelling en de zorgplicht ten aanzien van de jongeren gewaarborgd door het afgeven van een verklaring jegens de IND en door het onderschrijven van een gedragscode. De verklaring en de gedragscode worden thans ontwikkeld.

Voor uitwisselingsprogramma's met jongeren uit Canada, Australië en Nieuw-Zeeland kan geen erkenning als referent worden geëist, omdat de betreffende overeenkomsten daarin niet voorzien. De jongeren in kwestie komen zelfstandig naar Nederland.

6.4.5 Wetboek van Strafrecht en andere wetten

De erkenning kan geweigerd worden indien de aanvrager in de afgelopen vijf jaar strafrechtelijk is veroordeeld. De gedachte hierbij is dat alleen een betrouwbare referent in aanmerking kan komen voor een ruimere verantwoordelijkheid in de toelatingsprocedure. Ingeval een strafrechtelijke veroordeling heeft plaatsgevonden wordt de gewenste betrouwbaarheid bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid in bepaalde gevallen niet aanwezig geacht. Hiervan is sprake indien het strafbare feit waarvoor iemand strafrechtelijk is veroordeeld een veroordeling is voor valsheid in geschrifte, migratiecriminaliteit (mensensmokkel, mensenhandel, illegale tewerkstelling), opgave van onware gegevens, schending van de verplichting gegevens te verstrekken of bedrog. Andere strafbare feiten, bijvoorbeeld veroordeling (schuld) in verband met een verkeersongeluk, raken minder aan de vraag of iemand als referent betrouwbaar moet worden geacht. De mogelijk grote consequenties van de uitsluiting van de erkende referentprocedure zijn reden een grote mate van zorgvuldigheid in acht te nemen. Voorts kan de erkenning worden geweigerd indien er sprake is van herhaalde recidive van nader in te vullen overtredingen van de Wav, Wml en de Vw 2000.

Een overtreding van de hier bedoelde wetten wordt niet blijvend tegengeworpen. Er geldt een rehabilitatietermijn van vijf jaar. Hierbij is aansluiting gezocht bij de termijn van vijf jaar, waarna ongewenstverklarde vreemdelingen een verzoek kunnen indienen om opheffing van de ongewenstverklaring (voorzover het niet gaat om een drugs- of geweldsdelict). De rehabilitatietermijn van vijf jaar is langer dan de termijn van een jaar die geldt als de erkenning om andere redenen is ingetrokken.

6.5 Handhaving van de erkenningsystematiek

6.5.1 Maatregelen ten aanzien van de erkenning

In deze paragraaf wordt slechts een klein deel van de handhaving in het kader van het modern migratiebeleid behandeld, te weten de vraag welke gevolgen niet-naleving van de verplichtingen die op de referent rusten heeft voor de erkenning als referent. Vraagstukken met betrekking tot preventie, detectie en sanctionering anders dan door maatregelen ten aanzien van de erkenning worden behandeld in hoofdstuk 7.

Referenten – of zij nu erkend zijn of niet – hebben verplichtingen, met name de verplichting om in bepaalde, in de regelgeving benoemde gevallen informatie te verstrekken aan de overheid. Deze verplichtingen worden uitgewerkt in hoofdstuk 7. Het gaat om een periodieke meldingsplicht, een tussentijdse meldingsplicht, een administratieplicht en een bewaarplicht. Het niet voldoen aan deze verplichtingen kan gevolgen hebben voor de erkenning. Ook het verstrekken van onjuiste gegevens omtrent individuele vreemdelingen kan gevolgen hebben voor de erkenning.

In de beleidsnotitie worden vier maatregelen genoemd ten aanzien van de gevolgen van het niet-naleven van de verplichtingen die de referent heeft:

- waarschuwing;
- schorsing erkenning;
- intrekking erkenning;
- uitsluiting erkenning.

Om te voorkomen dat de erkende referent bij vermoeden van onbetrouwbaarheid gebruik kan blijven maken van zijn status als erkende referent, wordt de mogelijkheid tot schorsing van de erkenning opgenomen zodra er aangifte is gedaan gericht op strafrechtelijke vervolging.

De nadere beleidsontwikkeling heeft ertoe geleid dat het onderscheid tussen intrekking van de erkenning en uitsluiting van de erkenning wordt losgelaten. Intrekking van de erkenning heeft alleen zin, als dit met zich meebrengt dat de referent enige tijd niet kan fungeren als erkende referent, dat wil zeggen: voor enige tijd is uitgesloten van de erkennings systematiek. Dit betekent dat een werkgever, onderwijsinstelling of uitwisselingsorganisatie tijdens die periode in het geheel niet als referent kan optreden voor vreemdelingen ten aanzien van wie een erkende referent verplicht is.

Naast deze maatregelen kan de IND te allen tijde besluiten de aanvragen van de erkende referent volledig zelfstandig te toetsen. Zo kan de IND bijvoorbeeld hiertoe besluiten als er vermoedens van gedragingen bestaan die zouden kunnen leiden tot schorsing en intrekking van de erkenning maar er nog onvoldoende bewijs voorhanden is om dit daadwerkelijk te kunnen doen of als er een boete wordt opgelegd.

Als niet meer wordt voldaan aan de kwalitatieve voorwaarden voor de erkenning, wordt de erkenning ingetrokken. Bijvoorbeeld als een onderwijsinstelling niet meer is aangesloten bij de Gedragscode kan de erkenning worden ingetrokken. De intrekking geldt voor de periode van één jaar, behalve wanneer een strafrechtelijke veroordeling plaatsvindt op grond van de misdrijven of overtredingen of recidive zoals omschreven in paragraaf 6.4.5. In die gevallen geldt een rehabilitatietermijn van vijf jaar.

6.5.2 Effecten van de referentensystematiek

6.5.2.1 De referent met een verplichte erkenning

Bij toelating als au pair, voor uitwisseling, studie en als kennismigrant is een erkenning als referent verplicht. De combinatie van enerzijds het risico van het verlies van de erkenning als 'stok achter de deur' en anderzijds de voordelen van een klantvriendelijke procedure en een eigen, klantgericht aanspreekpunt bij de IND is een instrument dat naar verwachting de naleving van bedrijven en instellingen bevordert. In deze branches is de eigen intentie om de regels na te leven bij het overgrote merendeel van de organisaties naar verwachting al hoog. Intrekking van de erkenning zal daarom slechts sporadisch voorkomen.

6.5.2.2 De referent met een keuze tussen erkenning als referent en de normale procedure

Voor de overige verblijfsdoelen in de kolommen I t/m V bestaat voor referenten de mogelijkheid, niet de verplichting, om zich aan te laten wijzen. De erkenning biedt voordelen vanwege de klantvriendelijke procedure en eventueel een eigen aanspreekpunt bij de IND. Verlies van de erkenning betekent een nadeel voor de referent, migranten kunnen dan alleen nog uitgenodigd worden via de normale procedure met hogere administratieve lasten en langere doorlooptijden. Het feit dat ook referenten die niet aan de betrouwbaarheidstoets voldoen nog steeds als referent kunnen optreden levert geen extra risico op voor de handhaving omdat in dat geval de aanvraag van de migrant volledig getoetst wordt in de normale procedure. Daarnaast blijven ook deze referenten nog steeds onderwerp van toezicht en kan hen een bestuurlijke boete opgelegd worden als zij de inlichtingenplicht niet nakomen.

6.5.2.3 Overige referenten

In de kolommen VI, VII, en VIII (familie en gezin, humanitaire toelating en bijzonder verblijf) is een erkenning als referent niet mogelijk. De toetsing vooraf blijft zoals in het huidige beleid. Het verlengen van de vergunning na een jaar verdwijnt wel. In plaats daarvan zal toezicht achteraf plaatsvinden. Voor deze referenten geldt eveneens de inlichtingenplicht en bestaat het risico op een bestuurlijke boete als de verplichtingen niet worden nageleefd.

Hoofdstuk 7: Toezicht en handhaving

7.1 Doelstelling van het toezicht- en handhavingsbeleid

In de breedste zin van het woord betekent handhaving ‘alle overheidsinspanningen die gericht zijn op het doen naleven van regelgeving’.⁴³ Deze definitie doet recht aan het feit dat elk overheidshandelen effect heeft op het doen naleven van regels door burgers, bedrijven of instellingen. Voor het moderne migratiebeleid is het van belang dat er een effectief stelsel komt waarin toelating, toezicht en handhaving op grond van de vreemdelingenwetgeving een plaats krijgen en elkaar ondersteunen om te bevorderen dat burgers, bedrijven en instellingen de regelgeving naleven.

Het vormgeven van een modern, selectief migratiebeleid is niet goed mogelijk zonder het bestaande toezichts- en handhavingssysteem (zowel aan preventieve als aan repressieve zijde) opnieuw uit te balanceren en in wet- en regelgeving te verankeren. De toets op het moment van toelating en de daaropvolgende toezicht en handhaving moeten op elkaar worden afgestemd.

7.2 Handhavingsinstrumenten

7.2.1 Algemeen

In de huidige wet- en regelgeving richt het toezicht en de handhaving zich met name op de vreemdeling. Voor wat betreft de referent bestaat de mogelijkheid bepaalde kosten te verhalen in de vorm van een civielrechtelijke financiële garantstelling.

In het moderne migratiebeleid wordt ter vergroting van de effectiviteit van de handhaving voorgesteld de financiële garantverklaring te vervangen door enerzijds de mogelijkheid de referent een bestuurlijke boete op te leggen en anderzijds de referent wettelijk aansprakelijk te stellen voor de kosten van terugreis van de vreemdeling. Met de nieuwe instrumenten wordt tevens beoogd de rechtsbescherming en transparantie te vergroten.

Het inzetten van de civielrechtelijke garantstelling voor bestuurlijke doeleinden is in 2004 aan de orde geweest bij de introductie van de bestuurlijke boete in de Wav ter uitvoering van de motie-Dittrich uit 2000 (het doorberekenen van de kosten van uitzetting van illegaal verblijvende en illegaal werkende vreemdelingen aan werkgevers). Het kabinet heeft indertijd echter besloten ‘in plaats van het verhalen van de uitzettingskosten op de illegaal tewerkstellende werkgever (...) op een andere wijze de werkgever te ontmoedigen om vreemdelingen illegaal te werk te stellen, namelijk door invoering van de bestuurlijke boete waardoor een lik-op-stukbeleid mogelijk wordt én door een aanzienlijke verhoging van de boetes’⁴⁴.

De praktische en juridische bezwaren tegen de civielrechtelijke garantstelling in de Vw 2000 bestaan nog steeds. De huidige garantstelling is een overeenkomst die wordt beheerst door de redelijkheid en de billijkheid, waarbij het handelen van de overheid onderwerp van het geschil kan worden (beginsel van evenredigheid, minste pijn). De effectuering van de garantstelling

⁴³ Handhaving en Certificering, een handreiking voor de beleid- en wetgevingspraktijk.

⁴⁴ Nota n.a.v. het verslag inzake de wijziging van de Wav i.v.m. de invoering bestuursrechtelijke handhaving (Wet bestuurlijke boete arbeid vreemdelingen), Kamerstukken II 2003/04, 29 523, nr. 6 herdruk.

moet verlopen via een civiele procedure, hetgeen hoge kosten met zich mee kan brengen terwijl de overheid de expertise op het toepassen en procederen op het gebied van het bestuursrecht zelf in huis heeft.

Het kabinet kiest om onder meer deze redenen in het nieuwe stelsel voor een in hoofdzaak bestuursrechtelijke aanpak. In deze aanpak wordt de mogelijkheid een bestuurlijke boete op te leggen gecombineerd met een wettelijke verhaalsmogelijkheid (aansprakelijkheid) voor bepaalde kosten van terugkeer. De bestuurlijke boete is een bestraffende reactie op het niet naleven van de verantwoordelijkheid van de referent voor het verstrekken van bepaalde inlichtingen betreffende de vreemdeling aan de overheid. De aansprakelijkheid expliciteert de verantwoordelijkheid van de referent voor het risico van het betalen van de kosten van de terugkeer van de vreemdeling.

In het nieuwe stelsel krijgt de referent een zelfstandige positie in de wet. De overheid wil daarmee gebruik maken van het gegeven dat de referent een belang heeft bij de komst van de vreemdeling, de referent regelmatig in contact staat met de vreemdeling en de referent vanuit dit contact op de hoogte is van de (veranderende) feiten en omstandigheden rond het verblijf van de vreemdeling. Tegenover de grotere verantwoordelijkheid voor de referent staan een aantal verwachtingen die de overheid heeft ten aanzien van het gedrag van de referent. Het gaat vooral om de informatiebehoefte van de overheid ter vervulling van haar toezichthoudende en handhavende taak. Gedacht kan worden aan informatie rond de toelating, het verblijf en het vertrek van de vreemdeling.

De basale informatiebehoefte van de overheid is in beginsel voor alle vreemdelingen en verblijfsdoelen gelijk. De zelfstandige positie van de referent in de Vw 2000 maakt het mogelijk de (gezamenlijke) verantwoordelijkheid voor de toelating en het verblijf van een vreemdeling te vertalen in verplichte normgedragingen. Daarmee wordt de grondslag gelegd voor het opleggen van een bestuurlijke boete ingeval de normgedragingen worden overtreden.

In situaties waarin een referent ontbreekt (bijvoorbeeld een zelfstandige ondernemer) wordt de inlichtingenplicht van de vreemdeling gelijk gesteld aan die van de referent en zijn de instrumenten van handhaving (boete en verhaal van kosten) toepasbaar op de vreemdeling zelf.

7.2.2 Inlichtingenplicht van de referent

De verantwoordelijkheid van de referent wordt uitgedrukt in een inlichtingenplicht. De inlichtingenplicht richt zich op relevante feiten en omstandigheden rond de toelating, het verblijf en het vertrek van de vreemdeling. De verantwoordelijkheid van de referent kent een grens daar waar deze de 'eigen' invloedssfeer of gedragingen van de referent te buiten gaat. Alleen het overtreden van normgedragingen door de referent wordt bestraft. De verantwoordelijkheid van de referent wordt opgebouwd uit vijf normgedragingen; algemene inlichtingenplicht, administratieplicht, opgaaf (geen) wijzigingen, tussentijdse mededeling en bewaarplicht.

7.2.2.1 Algemeen kader inlichtingenplicht

De algemene inlichtingenplicht houdt in dat de referent gehouden is gegevens en inlichtingen te verstrekken welke voor de toelating en het verblijf van de vreemdeling van belang kunnen zijn. De inlichtingen moeten steeds binnen de gestelde termijn, juist en volledig aan de overheid worden verstrekt. De inlichtingenplicht loopt vanaf het moment dat de aanvraag is ontvangen tot het moment waarop de termijn van de bewaarplicht afloopt.

7.2.2.2 Administratieplicht

De verantwoordelijkheid van de referent begint met de aanvraag van de vergunning. De referent zal de aanvraag medeondertekenen dan wel een verklaring ondertekenen dat hij de verantwoordelijkheid als referent in het kader van de Vw 2000 op zich neemt. Dit moment is voor de referent het begin van de administratieplicht. De referent is verplicht informatie te verzamelen en te registreren die betrekking heeft op de identiteit van de vreemdeling, zijn woon- en verblijfplaats, het verblijfsdoel, de datum van aankomst in Nederland en de burgerlijke staat. De administratieplicht kan met specifieke informatie worden uitgebreid in het geval dat relevant is voor het (blijven) beoordelen van een bepaald verblijfsdoel. Voorbeeld hiervan is informatie over de vooropleiding bij het verblijfsdoel studie.

7.2.2.3 Algemene opgaaf van (geen) wijzigingen

De referent wordt geacht zich ook na de toelating op de hoogte te houden van relevante feiten en omstandigheden rond de vreemdeling en de overheid daarover te informeren. Dit wordt vormgegeven door de referent regelmatig een opgaaf van (geen) wijzigingen te laten doen. Jaarlijks worden op initiatief van de overheid de bekende gegevens rond de vreemdeling ter verifiëring aan de referent voorgelegd. De referent verklaart dat er geen wijzigingen zijn of, indien dat wel het geval is, welke de wijzigingen zijn. Indien de vreemdeling uit het 'zicht' van de referent is geraakt, wordt dit verklaard en kan de overheid actie ondernemen.

7.2.2.4 Tussentijdse mededeling

Naast de jaarlijkse opgaaf zijn bepaalde wijzigingen in de feiten en omstandigheden rondom de vreemdeling van bijzonder belang voor de overheid zodat nadelige maatschappelijke (illegaliteit) en financiële gevolgen voor de staat zoveel mogelijk kunnen worden beperkt. De tussentijdse mededeling is vooral gericht op het aan- en afmelden van de vreemdeling. Aanmelden gebeurt in eerste instantie bij aankomst van de vreemdeling in Nederland. In het geval de vreemdeling van referent verandert of anderszins uit het 'zicht' van de referent verdwijnt (bijvoorbeeld terugkeer naar het land van herkomst of met onbekende bestemming vertrokken), is de referent gehouden hiervan direct (onverwijld) mededeling te doen. Met de tussentijdse mededeling geeft de referent aan dat zijn verantwoordelijkheid voor de vreemdeling wordt beëindigd. De nieuwe referent is vervolgens gehouden mededeling te doen van het feit dat hij de verantwoordelijkheid voor de vreemdeling op zich neemt. Ook uit de zorgplicht bij culturele uitwisseling kan voortvloeien dat de referent relevante zaken onverwijld meldt bij de IND. Te denken valt aan het melden van misstanden in een gastgezin bij au pairs.

De verplichting tot het onverwijld (binnen één week) mededelen geldt vanaf het moment dat de wijziging aan de referent bekend is dan wel redelijkerwijs aan de referent bekend had kunnen zijn. Er wordt daardoor rekening gehouden met de situatie dat de referent eerst na enige tijd er achter komt dat de feiten en omstandigheden rond de vreemdeling zijn veranderd. De IND richt een meldpunt in waar de tussentijdse mededeling kan worden gedaan. Hiermee wordt de toegankelijkheid en een snelle en gerichte vervolgactie (intensivering toezicht) gewaarborgd.

7.2.2.5 Bewaarplicht

Bij de verantwoordelijkheid van de referent hoort dat hij de informatie die hij in het kader van zijn inlichtingenplicht heeft geregistreerd, bewaart tot het moment dat er redelijkerwijs geen belang meer is. De bewaarplicht heeft tot doel dat de overheid de referent kan controleren op

de uitoefening van zijn verantwoordelijkheid. De bewaarplicht zal gelden gedurende een nader te bepalen periode na de beëindiging van het referentschap.

7.2.3 Bestuurlijke boete

In het wetsvoorstel vierde tranche Awb⁴⁵ is naast de algemene regeling voor bestuurlijke sancties in titel 5.4 een specifieke regeling voor de bestuurlijke boete opgenomen. Hoewel de vierde tranche van de Awb nog niet in werking is getreden, is deze regeling bij de uitwerking van de systematiek van de bestuurlijke boete als uitgangspunt genomen. Op basis van het kabinetsstandpunt op het rapport 'Handhaven op niveau'⁴⁶ kiest het kabinet in het moderne migratiebeleid voor een combinatie van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingslijn. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid is ervoor gekozen overtredingen van de inlichtingenplicht door de referent in beginsel af te doen met een bestuurlijke boete. Financiële sanctionering direct na constatering van de overtreding is een adequate overheidsreactie die het ongewenste gedrag ontmoedigt en de referent tot nakoming van zijn verplichtingen prikkelt. De bestuurlijke lijn wordt aangevuld met de mogelijkheid bij herhaalde recidive de overtreding via het strafrecht te sanctioneren. Dit is nodig om het ontmoedigende effect te behouden, als de (hoogte van de) boete niet het juiste gedrag bewerkstelligt. Daarvoor is wel vereist dat de strafrechtelijke sanctie zwaarder kan zijn dan de bestuurlijke boete.

De bestuurlijke boete wordt gedefinieerd als een bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom. Bij het vaststellen van de boesystematiek zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- een bestuurlijke boete kan niet worden opgelegd als de overtreding niet verwijtbaar is, de overtreder is overleden, de overtreder daardoor dubbel voor dezelfde overtreding zou worden beboet (*ne bis in idem*) of als voor een overtreding al een strafrechtelijke sanctie is opgelegd dan wel een kennisgeving van niet verdere vervolging is gestuurd (*una via*).
- voor wat betreft het boetebedrag is gekozen voor een vast bedrag per overtreding ongeacht de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid.
- voor het opleggen van de bestuurlijke boete in de Vw 2000 wordt in alle gevallen een rapport opgemaakt van de overtreding, wordt de overtreder gehoord en wordt het constateren van de overtreding en het opleggen van de boete niet in één hand gelegd (zware procedure).

Het aanscherpen en formaliseren van de verantwoordelijkheid van de referent rechtvaardigt dat de staat zich zelf een grote mate van zorgvuldigheid oplegt bij het inzetten van de bestuurlijke boete. Het toepassen van de zware procedure past bovendien in een systematiek waarin de bestuurlijke boete een hoogte kan worden meegegeven die een voldoende afschrikwekkend effect heeft. De Awb legt de grens tussen lichte en zware procedure bij €340.⁴⁷ Voor wat betreft de boete voor het overtreden van de administratieplicht, de jaarlijkse opgaaf en de bewaarplicht wordt vooralsnog gedacht aan een boetebedrag van tussen de €500

⁴⁵ Het voorstel is op 3 juli 2007 met algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer. De Eerste Kamercommissie voor Justitie heeft op 27 november 2007 het voorstel besproken. Het kabinet heeft op 11 april 2008 een nota naar aanleiding van het verslag en een nota van wijziging ingediend en wacht op de memorie van antwoord van de regering. De beoogde datum van inwerkintreding is 1 juli 2008.

⁴⁶ Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, Handhaven op niveau, Deventer 1998, Kamerstukken II 1999/00, 26 800 VI, nr. 67 (Kabinetsstandpunt «Handhaven op niveau»).

⁴⁷ Deze grens is ontleend aan de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder).

en €1.000. Bij overtreding van de tussentijdse mededelingsplicht wordt gedacht aan een boetebedrag van tussen €1.500 en €2.000.

Bij de boetesystematiek zal rekening worden gehouden met hoe de boete op het niet naleven van de Vw 2000 zich verhoudt tot de sancties op andere overtredingen (bijvoorbeeld Wav) en welke boetebedragen de strafrechter (en straks de bestuursrechter) als passende sanctie accepteert. In de beleidsregels wordt verder rekening gehouden met het evenredigheidsbeginsel. De boetesystematiek gaat uit van een waarschuwing bij de eerste overtreding. Bij de tweede overtreding kan een boete worden opgelegd en bij de derde een verhoogde boete. Bij herhaalde recidive behoort een strafrechtelijke vervolging tot de mogelijkheden. Verder zal uitsluitend ingeval van nakoming op eigen initiatief van de referent een vermindering van de boete aan de orde kunnen zijn.

7.2.4 Verhaal van kosten

In de Vw 2000 wordt een verhaalsmogelijkheid (aansprakelijkheid) op de referent gecreëerd vergelijkbaar met de huidige verhaalsmogelijkheid van de kosten van terugkeer op de vreemdeling zelf⁴⁸. De aansprakelijkheid strekt tot de daadwerkelijk door de overheid gemaakte terugkeerkosten zowel in de situatie dat de vreemdeling gedwongen wordt uitgezet als in de situatie dat de vreemdeling zelfstandig terugkeert en de kosten toch voor rekening van de staat komen (bijvoorbeeld door tussenkomst van het IOM⁴⁹).

Door gebruik te maken van het instrument van de bestuursrechtelijke geldschuld wordt de civielrechtelijke weg vermeden. Ook een regeling voor de bestuursrechtelijke geldschuld is in de vierde tranche Awb opgenomen. De verplichting tot betaling van de kosten wordt bij beschikking vastgesteld. Indien niet tijdig wordt betaald, biedt de Awb de mogelijkheid door middel van aanmaning en dwangbevel (uiteindelijk) over te gaan tot (dwang-)invordering. De wettelijke verhaalsmogelijkheid kan in bepaalde situaties worden aangevuld met het vragen van betalingszekerheid. Omdat de hoogte van het verhaal van kosten naar verwachting beperkt zal zijn (zie hierna) wordt hier vooralsnog van afgezien nu de vierde tranche Awb de mogelijkheid biedt relatief snel een executoriale titel te verkrijgen en in te zetten.

Bij het verhaal van kosten kan het onderscheid worden gemaakt tussen de kosten die de vreemdeling zou hebben gemaakt bij zelfstandige terugkeer en kosten die samenhangen met het uitoefenen van toezicht en handhaving door de overheid. Binnen de uitgangspunten van het rapport 'Maat houden'⁵⁰ kiest het kabinet ervoor alleen de kosten die de vreemdeling zou hebben gemaakt 'als ware hij zelf teruggereisd' te verhalen op de referent. Van deze kosten kon de referent een redelijke inschatting maken en deze kosten zijn individueel goed toerekenbaar. De kosten die samenhangen met het uitoefenen van handhaving door de overheid worden niet verhaald op de referent voor zover dit ertoe zou leiden dat de referent zou worden 'bestraft' voor gedragingen van de vreemdeling. Concreet betekent dit dat de directe kosten van de terugreis, transport en identiteitsbewijzen worden verhaald, maar dat de kosten van escorte bij dreigend verzet of in bewaringstelling niet onder de aansprakelijkheid

⁴⁸ Artikel 66 Vw 2000 juncto art. 6.4 Vb 2000 (waarin de bevoegdheid tot kostenverhaal is toegekend; artikel 66 Vw biedt de grondslag voor een dergelijke toekenning).

⁴⁹ Internationale Organisatie voor Migratie.

⁵⁰ Kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr. 64. Zie voor een samenvatting van het rapport 'Maat houden' en de checklists: 'Maat houden. Bekendmaking van het kader voor de doorberekening van toelating- en handhavingskosten', Stct. 10 mei 2000, nr. 90, pag. 9.

van de referent vallen. Feitelijk is er sprake van kosten die nodig zijn om de situatie in overeenstemming te brengen met het recht (de uitreis van de illegale vreemdeling).

De wettelijke verhaalsmogelijkheid wordt in verband met de rechtszekerheid in tijd beperkt. Vooralsnog wordt uitgegaan van een termijn van zes maanden. Hiermee wordt aangesloten bij de termijn die wordt gehanteerd in de vervoerdersregeling⁵¹ in de Vw 2000 en de richtlijn wetenschappelijk onderzoekers⁵². Bepalend is dat de kosten van uitzetting binnen deze termijn van zes maanden moeten zijn gemaakt. De termijn vangt aan op de dag nadat de referent de vreemdeling heeft afgemeld bij de IND.

7.2.5 Inning bestuurlijke boete en bestuursrechtelijke geldschuld

Gezien de specifieke professionaliteit die samenhangt met de inning van bestuursrechtelijke geldschulden, wordt voorgesteld de inningstaken betreffende de bestuurlijke boete en de bestuursrechtelijke geldschuld neer te leggen bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Het CJIB is een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Justitie en heeft aangegeven de genoemde inningstaken op zich te willen en kunnen nemen.

7.3 Uitvoering van toezicht en handhaving

7.3.1 Openbare orde en nationale veiligheid

Het kabinet heeft de ambitie Nederland te positioneren als aantrekkelijk land voor buitenlandse studenten en kennismigranten. In het kader van de beleidsdoelstelling ‘Nederland als dynamische kenniseconomie’ en in het licht van de toenemende globalisering, wil Nederland een goede uitgangspositie verwerven in de *battle for brains*.

In het nieuwe migratiebeleid blijft de algemene toelatingsvoorwaarde dat een migrant geen gevaar mag zijn voor de openbare orde en nationale veiligheid onverminderd gelden. Bij alle migranten blijft de huidige (digitale) toets op openbare ordeaspecten bestaan. Bijzondere aandacht heeft het kabinet voor risico’s voor de nationale veiligheid. Dit geldt voor alle in deze blauwdruk behandelde vormen van migratie. Veel risico’s voor de nationale veiligheid zijn af te leiden uit de fraudegevoeligheid van toelatingsprocedures in het algemeen, mede vanuit het oogpunt van contraprolikeratie en contraspionage. De dreiging voor de nationale veiligheid zal naar verwachting afnemen door het minder fraudegevoelig maken van deze procedures en door sterk in te zetten op toezicht en handhaving.

Het kabinet heeft hierbij bijzondere aandacht voor veiligheidsrisico’s die zijn verbonden aan studie- en kennismigratie. Recente voorbeelden in omliggende landen laten immers zien dat het migratiebeleid kon worden misbruikt voor terroristische doeleinden. Ook in Nederland is sprake van een dergelijk risico. Onder andere het beleid ten aanzien van het voorbereidend jaar voor studiedoelstellingen vraagt hierbij de nodige aandacht. Binnen het moderne migratiebeleid neemt de referent geen verantwoordelijkheid over van de overheid als het gaat om de openbare orde- en nationale veiligheidstoets. Dit neemt niet weg dat kennisinstellingen en bedrijven die buitenlandse studenten en kenniswerkers naar Nederland laten komen, geacht worden mede de risico’s te beperken die hiermee gepaard kunnen gaan voor de nationale veiligheid. De algemene inlichtingenplicht voor de referent kan hierbij een rol spelen.

⁵¹ Artikel 65, lid 1b Vw hanteert een termijn van een half jaar nadat de vreemdeling in Nederland is aangekomen.

⁵² 2005/71/EG, 12 oktober 2005.

Andere maatregelen die het kabinet in voorbereiding heeft zijn: het investeren in meer trendmatig inzicht in de in- en uitstroom van studie- en kennismigranten, het opstellen van behandelprofielen voor studenten en kennismigranten voor een extra controle op risico's voor de nationale veiligheid, het bevorderen van aandacht voor veiligheidsaspecten bij referenten in het kader van de erkenningssystematiek en het stimuleren van bewustwording onder contactfunctionarissen ten aanzien van signalen die kunnen wijzen op radicalisering of risico's voor de nationale veiligheid. Deze maatregelen zijn bedoeld ter preventie van mogelijke schade aan de Nederlandse samenleving ten gevolge van studie- of kennismigranten met oneigenlijke bedoelingen. Voor afspraken over de implementatie van de maatregelen wordt een (deels vertrouwelijk) plan van aanpak opgesteld met alle betrokken partijen. Verankering van veiligheidsaspecten rond dit onderwerp moet er toe bijdragen dat Nederland ook op de lange termijn een aantrekkelijk land blijft voor studie- en kennismigranten.

7.3.2 Taakverdeling in de keten

7.3.2.1 Uitgangspunten voor de taakverdeling in de vreemdelingenketen

Voor de taakverdeling in de vreemdelingenketen hanteert het kabinet de volgende uitgangspunten:

- De aanbeveling van de ACVZ om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de taken en expertise van bestaande organisaties wordt zoveel mogelijk gevolgd.
- Strafrechtelijke opsporing van migratiecriminaliteit is een taak van de Politie.
- Onafhankelijk toezicht. In de kabinetsvisie op toezicht 'Minder last, meer effect,' die nog steeds richtinggevend is voor kabinetsvoornemens ten aanzien van toezicht, wordt opgemerkt dat als voor de vergunningverlening schaars aanwezige, specifieke kennis noodzakelijk is, vormgeving van toezicht en vergunningverlening binnen één organisatie wel mogelijk is, mits waarborgen een onafhankelijke taakuitoefening garanderen.

7.3.2.2 Voorgestelde taakverdeling

De IND en Politie zijn de ketenpartners die het binnenlands vreemdelingtoezicht in het nieuwe stelsel zullen uitvoeren. De IND zal bevoegd worden om de nieuwe bestuursrechtelijke sancties uit te voeren, en zal bezwaar- en beroepsprocedures behandelen. Voor het toezicht wordt onderscheid gemaakt tussen administratieve taken en feitenonderzoek ter plekke door middel van inspectiebezoeken. De IND houdt toezicht op de nakoming van de inlichtingenplicht van de referent. De toezichthouderrol zoals beschreven in afdeling 5.2 van de Awb biedt voldoende mogelijkheden en kan indien nodig worden toegepast.

Het zwaartepunt van de administratieve toezichtstaken en informatie-uitwisseling ten behoeve van toezicht en handhaving zal bij de IND komen te liggen. Het ontvangen, registreren en beoordelen van signalen van fraude of oneigenlijk gebruik en het ondernemen van actie daarop zal geïntegreerd worden in het dagelijkse behandelproces van de IND. Mede door het vormen van referentendossiers zal de IND zijn informatiepositie in het kader van zijn toezichtsrol sterk verbeteren.

In de volgende paragrafen wordt uiteengezet welke toezichtstaken onderscheiden kunnen worden. De exacte verdeling van de onderstaande toezichtstaken wordt nog afgestemd met de IND en de Politie. Daarbij wordt zoveel mogelijk voldaan aan de aanbeveling van de ACVZ in haar advies 'Immigratie op maat' om aansluiting te zoeken bij de deskundigheid en ervaring van bestaande diensten. Afhankelijk van de categorie migranten waarom het gaat bestaan hierbij nog de volgende aandachtspunten:

- De handhaving van de Wav is een verantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Waar sprake is van overlap tussen overtreding van de Wav en de Vw 2000 zullen de IND, de AI, het CWI en de Politie samenwerkingsafspraken maken.
- Voor onderwijsinstellingen die als referent voor studenten optreden, geldt dat de erkenning wordt ingetrokken als de onderwijsinstelling niet meer is aangesloten bij de Gedragscode. Voor het verblijfsdoel studie wordt nog nagegaan op welke wijze het toezicht en met name de uitwisseling van informatie georganiseerd kan worden. De toets of een migrant daadwerkelijk studeert is afhankelijk van gegevens van de onderwijsinstellingen. In overleg met de betrokken instanties en departementen wordt nagegaan of er beletselen zijn voor gegevensuitwisseling en hoe deze kunnen worden opgeheven.
- Voor een aantal andere, enigszins afwijkende verblijfsdoelen waarvoor de jaarlijkse aantallen migranten gering zijn, zal de handhaving mogelijk eveneens op een afwijkende wijze georganiseerd moeten worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan toelating voor sport, cultuur, zeevaart en mijnbouw.

7.3.2.3. Algemene uitvoeringstaken

Voor handhaving en toezicht in het nieuwe stelsel staan de volgende uitvoeringstaken centraal:

- ontvangen, registreren en beoordelen van fraudesignalen;
- detectie, het actief verzamelen van gegevens;
- handhavend optreden, door middel van:
 - het opleggen van een bestuurlijke boete,
 - het weigeren, opschorten of intrekken van een erkenning als referent,
 - het weigeren, niet verlengen of intrekken van een verblijfsvergunning;
- verhaal van kosten;
- het innen van boetes en verhaalskosten.

7.3.2.4 Administratieve taken

Feitenonderzoek ter plekke door middel van huisbezoek of inspecties van bedrijfslocaties is een arbeidsintensieve vorm van toezicht. Bovendien kunnen dergelijke inspecties belastend zijn voor burgers, bedrijven en instellingen. Het uitgangspunt is daarom dat zoveel mogelijk detectieonderzoek, waaronder periodieke (steekproefsgewijze) controles, extra controles bij nieuwe referenten over wie nog weinig bekend is en gericht verzamelen van informatie naar aanleiding van signalen, zoveel mogelijk van achter het bureau, waar mogelijk digitaal, wordt uitgevoerd.

7.3.2.5 Inspecties ter plekke bij zakelijke referenten

Inspecties met gebruik van dwangmiddelen zijn mogelijk indien de referent of de migrant niet meewerkt aan het onderzoek. Indien het bestuursorgaan daarvoor bijzondere bevoegdheden nodig heeft, bijvoorbeeld om zich toegang te verschaffen tot de werkplek of de woning van een ondernemer, zal dit worden geregeld. Voor inspectiebezoeken geldt het volgende:

- Bij zakelijke referenten zullen periodieke inspectiebezoeken plaatsvinden, ook bij referenten ten aanzien van wie geen signalen van fraude of misbruik bestaan. Richtlijn hierbij is gemiddeld één bezoek per jaar aan elke referent. Het gaat om zowel erkende als niet erkende referenten. Bij nieuwe erkende referenten kan kort na het verlenen van de erkenning direct een eerste bezoek plaatsvinden.
- Bij een minderheid van de referenten zal aanleiding bestaan om ter plekke gericht onderzoek te doen naar aanleiding van signalen of op basis van behandelprofielen. Voor één onderzoek kunnen bezoeken aan meerdere locaties nodig zijn.

- Bij weer een minderheid van deze referenten zal naar verwachting het gebruik van dwangmiddelen nodig zijn.
- Eventueel wordt aangifte gedaan en wordt de zaak overdragen aan een strafrechtelijke opsporingsorganisatie.
- Het kabinet zal onderzoeken op welke wijze een elektronische inkijs in verstrekte werk- en verblijfsvergunningen tijdens inspecties op de werkplek te realiseren is.

7.3.2.6 Inspecties ter plekke bij particuliere referenten

Particuliere referenten in de kolommen VI, VII en VIII, die bijvoorbeeld migranten uitnodigen voor gezinshereniging of gezinsvorming, zijn een heel andere doelgroep dan zakelijke referenten. Bij een aantal van de verblijfsdoelen in deze kolommen is de toetsing vooraf dermate uitgebreid dat naar verwachting toezicht achteraf vrijwel geen extra informatie oplevert. Het toezicht in deze kolommen kan zich richten op zaken als het voorkomen van schijnrelaties of schijnkinderen en oneigenlijk gebruik van procedures. Ook kan het toezicht gericht zijn op het toetsen of nog aan het middelenvereiste wordt voldaan en op verbroken relaties die niet gemeld zijn. Bij deze doelgroep ligt het niet voor de hand om reguliere inspectiebezoeken te doen, ten eerste omdat de toetsing vooraf niet anders is dan in de huidige situatie, en ten tweede omdat huisbezoek aan particulieren uit het oogpunt van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen zorgvuldig en proportioneel toegepast moet worden. Administratief onderzoek zal leiden tot een selectie van aanvragen waarin concrete vermoedens bestaan van een schijnrelatie of ander oneigenlijk gebruik van een procedure. De introductie van de inlichtingenplicht en de bestuurlijke boete zal naar verwachting bijdragen aan het melden van wijzigingen door de referent, omdat de referent dan geen risico meer loopt op een bestuurlijke boete. Ook bij particuliere referenten kunnen strafrechtelijke feiten geconstateerd worden waarvan aangifte wordt gedaan.

7.3.3 Informatie-uitwisseling

Informatie-uitwisseling met andere organisaties is essentieel om het toezicht effectief te kunnen uitoefenen. Uitwisseling van informatie met andere overheidsorganisaties zal plaatsvinden op verschillende niveaus: voor het opstellen van risicoanalyses, voor het vullen en bijhouden van behandelprofielen en voor onderzoek in individuele zaken.

7.3.3.1 Risicoanalyses

Het onderkennen en beheersen van risico's wordt geïntegreerd in de uitvoering van toezicht en handhaving. Ruim voor de implementatie van het nieuwe stelsel wordt gestart met het identificeren van risico's voor de verschillende doelgroepen in het nieuwe stelsel en met het voorbereiden van uitvoeringsmaatregelen om die risico's te beheersen tot op een aanvaardbaar niveau. De aanbevelingen in de uitvoeringstoetsen van diverse organisaties worden daarbij betrokken. Voor het opstellen van risicoanalyses is algemene informatie en expertise op sector- of doelgroepniveau van met name toezichts- en opsporingsdiensten vereist. Op basis van de risicoanalyses worden de prioriteiten vastgesteld. Per doelgroep worden uitvoeringsmaatregelen vastgesteld. De methode 'Programmatisch handhaven' kan daarvoor gebruikt worden.

Een risicoanalyse kan, naast het in beeld krijgen van behandelprofielen voor het behandelproces van de IND, tevens leiden tot een handhavingsstrategie en gezamenlijke handhavingsacties door verschillende organisaties. Daaruit kunnen concrete maatregelen voortvloeien, die uiteen kunnen lopen van een wijziging in de regelgeving tot voorlichtingsmaatregelen of een lik-op-stukbeleid voor een bepaalde doelgroep, sector of regio. Ook gemeenten kunnen daarin participeren, bijvoorbeeld wanneer de situatie binnen een bepaalde gemeente of regio vraagt om een projectmatige aanpak waarbij de

vreemdelingenketen nodig is. Een risicoanalyse kan daarnaast ook nopen tot andersoortige maatregelen die de naleving van de regels bevorderen, zoals voorlichting aan referenten of migranten.

7.3.3.2 *Behandelprofielen*

De informatie en prioriteiten uit de risicoanalyses worden vertaald naar de processen van de IND. Op basis van behandelprofielen wordt bepaald op welke personen of sectoren intensiever en minder intensief toezicht plaatsvindt. Bij nieuwe ontwikkelingen wordt in kaart gebracht of aanpassingen in het dagelijkse behandelproces nodig zijn. Voor het vullen en bijhouden van behandelprofielen is informatie nodig van andere overheidsorganisaties waaruit blijkt of migrant en referent daadwerkelijk die activiteiten ontplooiën die relevant zijn voor het voldoen aan de verblijfsvoorwaarden. Te denken valt aan inkomensgegevens (UWV) bij arbeidsgerelateerde verblijfsdoelen of adresgegevens (GBA) bij gezinsmigratie. Idealiter wordt de informatie digitaal verzonden naar de IND en verwerkt in het geautomatiseerde behandelproces van de IND.

7.3.3.3 *Onderzoek in individuele zaken*

Ook in individuele zaken wordt informatie uitgewisseld, met inachtneming van de relevante regelgeving ten aanzien van het uitwisselen van gegevens. Signalen van fraude en misbruik door een individuele referent of migrant kunnen leiden tot gericht onderzoek

7.3.3.4 *Informatie-uitwisseling op verschillende niveaus.*

Niveau uitvoeringsbeleid	Opstellen risicoanalyses met inbreng van verschillende uitvoeringsorganisaties
Procesniveau	Opstellen, vullen en herijken van behandelprofielen en persoonsprofielen Gestandaardiseerde digitale gegevensuitwisseling
Niveau individuele zaken	Uitwisseling van signalen in individuele zaken Onderzoek naar aanleiding van interne en externe signalen

7.3.3.5 *Relevante uitvoeringsorganisaties*

Met de volgende organisaties wordt nagegaan hoe samenwerking in informatie-uitwisseling voor handhaving mogelijk is, hoe eventuele (juridische of technische) knelpunten verholpen kunnen worden, en welke informatie benodigd is voor welk doel:

- de Politie, inclusief de Zeehavenpolitie en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel;
- de Koninklijke Marechaussee;
- het Ministerie van BZ;
- de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst;
- de AI;
- de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken;
- het Openbaar Ministerie;
- de Informatie Beheer Groep (IB-Groep);
- het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen;
- het UWV;
- de Sociale Verzekeringsbank;
- de Belastingdienst.

In hoofdstuk 9 wordt nader ingegaan op informatievoorziening.

7.3.4 Uitvoering van kostenverhaal

Het verhalen van de kosten van terugkeer is een instrument om de naleving van de regels te bevorderen. Doordat de referent het risico loopt kosten van terugkeer van een uitgenodigde migrant te moeten vergoeden, wordt bevorderd dat de referent migranten uitnodigt bij wie het risico op illegaal verblijf klein is. De mogelijkheid tot verhaal van kosten in het nieuwe beleid wordt ingebed in de *going concern* taken van de uitvoeringsorganisaties die de gedwongen terugkeer van vreemdelingen uitvoeren, of die zelfstandige terugkeer van vreemdelingen op kosten van de overheid aanbieden. Zodra de identiteit van de vreemdeling is vastgesteld kan de IND de koppeling met de referent tot stand brengen. Omdat de IND de relatie met de referent onderhoudt, stelt de IND de bestuursrechtelijke geldschuld vast die vervolgens door het CJIB wordt geïnd. Er is dan één organisatie die het contact met de referent onderhoudt. De uitzetting is voor de IND ook een signaal te onderzoeken of de referent zijn inlichtingenplicht is nagekomen. Een tweede voordeel van het beleggen van deze taak bij de IND is dat er voor het CJIB één contactpunt is. Daar waar via een claimprocedure de vervoerder verantwoordelijk is voor uitzetting van de vreemdeling, worden de kosten van uitzetting niet op de referent verhaald.

7.3.5 Besturing

Aangesloten wordt bij het besturingsmodel voor de vreemdelingenketen⁵³. Daarin staat een meerjarig beleidskader centraal, dat richtinggevend is voor nadere afspraken met uitvoeringsorganisaties. Deze afspraken bevatten de doelstellingen, prioriteiten en prestatie-indicatoren voor de kerntaken van de uitvoeringsorganisaties. In de jaarplannen, begrotingen en rapportages van de uitvoerende organisaties wordt expliciet aandacht besteed aan de inzet op toezichts- activiteiten en de geleverde producten.

7.3.6 Implementatie en start van het nieuwe stelsel

Het Kabinet acht het van belang dat er direct bij de start van de implementatie een doeltreffende en voor de samenleving zichtbare handhaving is. Dat betekent dat in de eerste jaren van de implementatie van het nieuwe stelsel extra aandacht en impuls nodig is voor toezicht en handhaving. Daarvoor wordt een tijdelijk ‘Procesbureau voor toezicht en handhaving’ opgericht, waarin de betrokken departementen en uitvoeringsorganisaties participeren. Het bureau krijgt de volgende taken:

- voorbereiden van de implementatie van toezicht en handhaving van het nieuwe stelsel;
- bewerkstellingen dat de toezichts- en handhavingstaak voldoende prioriteit krijgt bij de uitvoerende organisaties;
- ontwikkelen van prestatie-indicatoren voor de betrokken ketenpartners;
- organiseren van risicoanalyses waarin verschillende uitvoerende organisaties participeren;
- vaststellen van prioriteiten en belangrijkste risicogroepen binnen het toezicht;
- bewaken van de samenhang tussen bilaterale afspraken tussen ketenpartners;
- bevorderen van de samenwerking tussen betrokken ketenpartners in de uitvoering;
- initiëren en coördineren van projectmatige of programmatische ketenbrede handhavingsacties of ondersteunen en coördineren van initiatieven voor dergelijke acties van ketenpartners;
- inrichten van een ‘informatievoorzieningsknooppunt’ gericht op uitwisseling van informatie die van belang is voor toezicht en handhaving (indien gewenst).

Voorafgaand aan deze periode moet rekening worden gehouden met een ruime aanloopperiode zodat het bureau bij de start van de implementatie volledig operationeel is. Na

⁵³ Een nieuw besturingsmodel voor de Vreemdelingenketen, Ministerie van Justitie, augustus 2007.

een periode van drie jaar wordt de functie van het bureau geëvalueerd en wordt bezien of de taken al dan niet geïntegreerd worden in het normale takenpakket van de betrokken ketenpartners. Het procesbureau voor toezicht en handhaving wordt gestationeerd bij de IND.

7.4 Toezicht op de migrant

7.4.1 Gevolgen voor de migrant van de intrekking van de erkenning als referent

Wanneer de erkenning als referent wordt opgeschort of ingetrokken, zal de verblijfsstatus van de migrant opnieuw individueel beoordeeld worden. De opschorting of intrekking zelf zal alleen gevolgen hebben voor de migrant en zijn of haar gezin wanneer de reden voor de opschorting of intrekking, of de gevolgen ervan, relevant zijn voor de verblijfsstatus van de migrant.

7.4.2 Verantwoordelijkheid van de migrant

In het nieuwe stelsel wordt meer verantwoordelijkheid bij de referent neergelegd. Dat betekent echter niet dat de migrant volledig ontslagen wordt van alle verantwoordelijkheid om de IND correct te informeren over zijn verblijfssituatie. Om oneigenlijk gebruik, fraude of misbruik van procedures te voorkomen, houdt de migrant altijd een eigen verantwoordelijkheid om de IND te informeren over zaken ten aanzien waarvan van hem redelijkerwijs verwacht kan worden dat hij weet dat zij relevant zijn voor zijn verblijfsstatus. Van de migrant wordt niet verwacht dat hij structureel periodiek doorgeeft welke relevante wijzigingen er zijn, zoals bij de inlichtingenplicht van de referent. De migrant houdt echter wel altijd een eigen verantwoordelijkheid. Van de migrant mag verwacht worden dat hij zich er tot op zekere hoogte van vergewist dat de referent zijn situatie correct doorgeeft aan de IND. Is de migrant ervan op de hoogte dat zijn feitelijke omstandigheden door de referent onjuist worden doorgegeven aan de IND, dan is hij gehouden om dat te melden aan de IND. Het kan niet zo zijn dat referent en migrant samenspannen in misbruik of oneigenlijk gebruik van de procedure en dat daardoor de migrant, door zich te verschuilen achter de verantwoordelijkheid van de referent die de communicatie met de IND onderhoudt, verblijfsrechten kan opbouwen. Bezien wordt nog in welke gevallen, bijvoorbeeld bij oneigenlijk gebruik of fraude, schorsende werking kan worden onthouden bij het intrekken van de verblijfsvergunning van de migrant. Bij toelatingsdoelen waar geen referent is, geldt de inlichtingenplicht voor de migrant. Voor deze zelfstandige migranten zal het kabinet onderzoek doen naar aanvullende toezichts- en handavingsinspanningen.

Hoofdstuk 8: Leges

De belangrijkste beleidswijzigingen voor de legesheffing zijn de invoering van het kolommenstelsel, de referentensystematiek en het ineenschuiven van de aanvragen voor mvv en vvr in de nieuwe TEV-procedure. Het bestaande legeshuis is in 2005 ingevoerd en bevat een aantal belangrijke wijzigingen ten opzichte van de situatie daarvoor, waarvan de belangrijkste is dat de behandelkosten worden doorberekend in het legestartief. Het modern migratiebeleid noopt tot enige aanpassing van het legeshuis.

8.1 Kaders

Uitgangspunten voor de vaststelling van leges zijn neergelegd in het rapport 'Maat houden. Een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten' van juni 1996.⁵⁴ Dit rapport is uitgewerkt in een aantal eenvoudige regels, welke na een evaluatie in 1997 nog steeds gelden.⁵⁵ Uit dit rapport blijkt dat leges maximaal kostendekkend mogen zijn; de overheid mag er dus geen winst op maken. De Hoge Raad⁵⁶ heeft bepaald dat het criterium van maximale kostendekkendheid betrekking heeft op de gehele legesverordening; in onderhavig geval de gehele Vw 2000 (m.u.v. het asielbeleid). Voor individuele legesfeiten mogen in voorkomend geval hogere leges geheven worden, zolang de totale legesopbrengsten de kosten binnen de legesverordening maar niet overstijgen. Het normbedrag moet bovendien betrekking hebben op vooraf geraamde kosten. Bezwaar, beroep en handhaving kunnen in beginsel niet worden doorberekend in de legeskosten.

Daarnaast volgt uit het rapport 'Maat houden' dat voor een goede onderbouwing en maatschappelijke en politieke acceptatie van legestarieven transparantie onontbeerlijk is. Dit betreft het inzicht in de wijze waarop de kosten aan legesfeiten worden toegerekend en worden doorvertaald in de legestarieven. Het gaat hierbij om een onderbouwing waarom leges in rekening worden gebracht; en waarom ze een bepaalde hoogte hebben. Op het eerste punt wordt hier nader ingegaan; het tweede punt wordt meegenomen bij de herijking van de kostprijzen van de IND.

8.2 Minder legesfeiten

Nieuwe uitgangspunten en gewijzigde producten van het modern migratiebeleid kunnen aanleiding zijn de uitgangspunten en tarieven van het bestaande legeshuis aan te passen. De doelstellingen van een modern, selectief en innovatief migratiebeleid zijn ook voor de legesheffing van belang.

Enkele van de belangrijkste wijzigingen in het reguliere toelatingsbeleid zijn hierbij de vervanging van de twee losse procedures voor de aanvraag voor een inreisvisum (mvv) en het verblijfsdocument door de TEV-procedure. Hierdoor worden twee legesfeiten gereduceerd tot één. Hiermee hangt samen dat de aanvraag, niet alleen door de vreemdeling maar ook door de referent kan worden ingediend. Deze wijziging heeft mogelijk gevolgen voor het aantal legesfeiten. Daarnaast wordt mobiliteit binnen de verblijfskolommen mogelijk gemaakt; dit leidt tot minder wijzigingsverzoeken en daarmee tot minder legesfeiten. Ook het zoveel

⁵⁴ Kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr. 22.

⁵⁵ Kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr. 64.

⁵⁶ HR 4 februari 2005, nr. 38860 en nr. 40072, Belastingblad 2005.

mogelijk laten aansluiten van de geldigheidsduur van de gevraagde verblijfsvergunning bij de voorziene verblijfsduur van de vreemdeling zal leiden tot minder verlengingsaanvragen en daarmee tot minder legesfeiten.

Het kabinet hecht eraan dat een betrouwbare raming wordt gemaakt van de kostprijzen van de diverse producten. De legesbedragen kunnen hier vervolgens aan worden gerelateerd. Verdergaande digitalisering bij de IND moet ertoe leiden dat het mogelijk wordt meer inzicht te hebben in de daadwerkelijke kosten per aanvraag. Streven zal dan zijn om teruglopende opbrengsten zo veel mogelijk binnen de legesverordening op te vangen. Dit betekent dat als digitalisering en efficiencywinst leiden tot kostenbesparingen bij de IND, zal worden bezien of de legestarieven hierop aangepast worden en of de kostendekkendheid van de leges wordt gewijzigd. Ook een periodieke indexering van de legestarieven moet voorkomen dat structureel tekorten ontstaan.

8.3 Uitgangspunten nieuw legesstelsel

Op basis van het voorgaande stelt het kabinet voor het legesstelsel in het nieuwe migratiebeleid te baseren op de volgende uitgangspunten:

- Het legestarief is in beginsel gebaseerd op daadwerkelijk gemaakte kosten, waarbij gestreefd wordt naar kostendekkendheid binnen de legesverordening. Waar van dit beginsel wordt afgeweken is dat omdat het kabinet meent dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen, waardoor bijvoorbeeld onderscheid kan worden gemaakt tussen vreemdelingen die arbeid in loondienst verrichten en studenten.
- De tariefstelling per kolom is het uitgangspunt. Hiervan kan worden afgeweken indien dit leidt tot een te grote divergentie met de daadwerkelijke kosten van een product of indien de mogelijkheid tot kruisfinanciering hierdoor te zeer wordt beperkt.
- De erkenning als referent vormt een nieuw legesfeit. Thans wordt bezien of het mogelijk is voor aanvragen door een erkende referent lagere leges in rekening te brengen dan voor andere referenten.
- De hoogte van de leges is in de private sector van ondergeschikt belang, indien hier een aanzienlijke verkorting in de duur van de procedure tegenoverstaat. De selectiviteit van het modern migratiebeleid komt hierdoor niet volledig tot uitdrukking.
- Er wordt voorzien in vrijstellingen voor categorieën vreemdelingen van wie niet kan worden verwacht dat zij leges kunnen opbrengen of voor wie legesheffing tegen het beleid in zou kunnen gaan (bijvoorbeeld slachtoffers mensenhandel).

Hoofdstuk 9: Informatievoorziening

9.1 Inleiding

Hieronder zal de behoefte aan gegevens vanuit vreemdelingrechtelijk perspectief worden belicht met specifieke aandacht voor de technische en juridische aspecten van gegevensverstrekking. Privacywetgeving maakt daar een belangrijk onderdeel van uit.

9.2 Organisatorische en technische aspecten

Naar verwachting zal vanaf het tweede kwartaal van 2009 een nieuw informatiesysteem door de IND worden (INDIGO) ingevoerd dat de benodigde functionaliteiten heeft om aanvragen digitaal te kunnen indienen en de behandeling van aanvragen deels geautomatiseerd te kunnen ondersteunen, maar ook om gegevens geautomatiseerd uit te kunnen wisselen met andere overheidsinstanties. Om risico's te beperken wordt het geautomatiseerd uitwisselen van data van andere overheden gefaseerd ingevoerd. Het modern migratiebeleid kan pas daadwerkelijk verantwoord ingevoerd worden wanneer INDIGO zonder kinderziekten functioneert. Naast de mogelijkheden van INDIGO is ook de mate van flexibiliteit van de systemen van de overige overheidsinstellingen van belang. Het met succes kunnen realiseren van een efficiënte keteninformatisering is dus niet slechts afhankelijk (van het systeem) van de IND, maar ook (van de systemen) van de andere betrokken ketenpartners waarmee koppelvlakken dienen te worden gerealiseerd voor het uitwisselen van gegevens. De komende periode zullen organisatorische voorbereidingen moeten worden verricht om de gewenste koppelingen tussen de verschillende overheidsinstellingen tot stand te brengen. Er dient rekening gehouden te worden met een doorlooptijd van minimaal 1 tot 1,5 jaar per partner totdat een koppeling is gerealiseerd. Het kabinet hecht eraan dat zo spoedig mogelijk de voorbereiding van de beoogde koppelingen door de IND met de mogelijke partners ter hand wordt genomen.

Voor het digitaal kunnen uitwisselen van gegevens is het noodzakelijk dat personen en bedrijven door de overheidsinstellingen kunnen worden geregistreerd met een uniek nummer, een zogenaamde unieke sleutel. Door het gebruik van zo'n unieke sleutel kan informatie via de tot stand te brengen koppelvlakken worden binnengehaald en elektronisch worden verwerkt. Het kabinet wil het burgerservicenummer (BSN) en het toekomstige bedrijvenidentificatienummer (BIN) gebruiken als unieke sleutel.

9.3 Wettelijk kader voor gegevensuitwisseling

9.3.1 Privacywetgeving

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is in artikel 10 van de Grondwet en in artikel 8 van het EVRM verankerd. Onder voorwaarden zijn er beperkingen toegestaan. Zo dient de maatregel - waaronder het verstrekken van gegevens - voor een legitiem doel in een democratische samenleving noodzakelijk te zijn en dient de maatregel bij of krachtens de wet te zijn voorzien. Er moet worden voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dit betekent dat de maatregel in verhouding moet staan met het beoogde doel, waarbij het minst ingrijpende middel dient te worden aangewend en de maatregel omgeven moet zijn met de nodige waarborgen. De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) omvat gedragsregels voor de verwerking van persoonsgegevens door overheidsinstellingen. Deze wet gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van organisaties voor een goede privacybescherming en geeft in een stelsel van rechten en verplichtingen maatstaven aan. Indien de gegevens niet (indirect) zijn te herleiden tot individuele personen is geen sprake van persoonsgegevens zoals bedoeld

in de Wbp. Doorgaans zal de Wbp zich dan ook niet verzetten tegen het verstrekken van algemene trends en analyses.

Bij de uitwerking van het modern migratiebeleid en de verdergaande digitalisering dient het belang dat is gediend met de het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van migranten en burgers niet uit het oog te worden verloren. Met de beleidsvoornemens wordt tegemoet gekomen aan de wens om te komen tot een effectievere en efficiëntere uitvoering van het regulier vreemdelingenbeleid. Met de doelstelling dat gegevens die beschikbaar zijn binnen de overheid zoveel mogelijk slechts eenmaal verstrekt hoeven te worden is het belang van burgers en bedrijven gediend. Daarnaast is een effectieve handhaving noodzakelijk voor het slagen van het modern migratiebeleid. Het (op digitale wijze) verkrijgen van relevante gegevens is daarvoor een belangrijk instrument. Wel is daarbij van belang dat er passende technische en organisatorische maatregelen genomen zullen moeten worden tegen verlies of onrechtmatige verwerking van gegevens. Het kabinet denkt daarbij aan de beveiliging die in de systemen zal moeten worden ingebouwd om de bescherming van persoonsgegevens te waarborgen en de maatregelen die dienen te worden genomen om misbruik van gegevens te voorkomen.

9.3.2 Specifieke wetgeving

In het tweede lid van artikel 107 Vw 2000 op dit moment het sociaal-fiscaal nummer⁵⁷ genoemd als een nummer dat gebruikt kan worden voor uitwisseling van gegevens. Het burgerservicenummer en het bedrijvenidentificatienummer zullen het sociaal-fiscaalnummer voor dit gebruik gaan vervangen. Het artikel 107 Vw 2000 zal hieraan moeten worden aangepast.

De IND kan op dit moment al informatie verkrijgen van andere overheidsinstellingen op grond van het tweede lid van artikel 107 Vw 2000. Bepaald is dat bestuursorganen bevoegd zijn om uit eigen beweging, en verplicht zijn om desgevraagd, gegevens te verstrekken om de Vw 2000 te kunnen uitvoeren. Andere bestuursorganen kunnen wel op grond van andere regelgeving gebonden zijn aan geheimhouding. Dit kan een wettelijk beletsel vormen voor gegevensuitwisseling.

Op grond van het eerste lid van artikel 107 Vw 2000 mag de IND verblijfsrechtelijke gegevens aan andere bestuursorganen verstrekken. Een wettelijke grondslag om andere gegevens dan gegevens omtrent de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling te verstrekken, is niet in de Vw 2000 neergelegd. Dit laat onverlet dat de bevoegdheid (of de verplichting) tot het verstrekken van gegevens aan andere bestuursorganen in andere wetten kan zijn neergelegd.⁵⁸

Nadere uitwerking van de gegevensuitwisseling is te vinden in het Vb 2000⁵⁹. Hierin zijn nadere regels gesteld omtrent de gevallen waarin en de wijze waarop in ieder geval gegevens aan de IND dienen te worden verstrekt. Het bepaalde in artikel 8.2 van het Vb 2000 dient te worden uitgebreid. In het voorgenomen beleid zijn ook gegevens voor de toelating, schorsing

⁵⁷ Bedoeld in artikel 1 van de Wet GBA.

⁵⁸ Bijvoorbeeld artikel 16 derde lid Wav. Bestuursorganen zijn bevoegd uit eigen beweging en verplicht desgevraagd aan ambtenaren van de AI kosteloos alle gegevens en inlichtingen te verstrekken die noodzakelijk zijn voor het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wav.

⁵⁹ Afdeling 1; artikel 8.1 en 8.2 Vb 2000.

en intrekking van de erkende referent en het opleggen van een boete of bestuurlijke geldschuld noodzakelijk.

Ketenpartners zijn enkel bevoegd om gegevens uit te wisselen voor zover dat toegestaan is op grond van de op hen betrekking hebbende regelgeving. Het kabinet noemt hieronder de belemmeringen in dergelijke regelgeving die in deze fase reeds zijn onderkend. Nadere consequenties van een eventuele wijziging van de genoemde artikelen worden op korte termijn nader bezien:

- In artikel 43c Uitvoeringsregeling Algemene wet rijksbelastingen kan opgenomen worden dat de FIOD en/of de Belastingdienst de nodige gegevens die van belang kunnen zijn voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid - zoals fraudesignalen die zien op individuele (erkende) referenten - kunnen verstrekken aan de IND.
- Artikel 4:3 eerste lid onder sub h van het Besluit politiegegevens kan gewijzigd worden zodat ook beslissingen omtrent de erkende referent (bijvoorbeeld beslissingen omtrent de toekenning, schorsing en intrekking van de erkenning tot referent) en beslissingen in het kader van handhaving (zoals het opleggen van een bestuurlijke boete en een bestuursrechtelijke geldschuld) hieronder vallen.
- Of het tiende lid van artikel 9^e van de Wet verzelfstandiging informatiseringsbank kan vervallen, zal nader bezien worden. Dit artikel verbiedt namelijk het verstrekken van gegevens uit het register van de IB-Groep aan de IND. Achtergrond van dit artikel is te voorkomen dat de IND het register zou raadplegen om vreemdelingen uit te kunnen uitzetten. Opmerking verdient dat de IND thans niet meer is belast met het uitzetten van vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven. Daarnaast zullen studiegegevens omtrent de in- en uitschrijving, studievoortgang en wijzigingen van studie of onderwijsinstelling van studenten aan het niet-bekostigde onderwijs opgenomen moeten worden in het register van de IB-Groep.
- In artikel 16 van de Wav wordt geen wettelijke belemmering gelezen voor de AI om gegevens te verstrekken aan de IND ter uitvoering van de Vw 2000. Er is in de Wav geen geheimhoudingsplicht opgenomen dat zich verzet tegen het verstrekken van informatie aan de IND. Aanpassing van het Vb 2000 - om de mogelijkheid te creëren gegevens uit te wisselen ten aanzien van referenten - is ook hier evenwel aan de orde.

Overigens voorziet de huidige wetgeving reeds in het kunnen uitwisselen van gegevens ten aanzien van migranten, met uitzondering voor wat betreft de gegevens die nodig zijn in het kader van de referentensystematiek. Er dient bijzondere aandacht te zijn dat de gegevensuitwisseling plaats zal vinden met inachtneming van de Wbp met alle waarborgen die hier bijhoren (o.m. beveiliging van gegevens tegen misbruik, diefstal en verlies).

De IND zal voor de implementatie van het nieuwe migratiestelsel een knooppunt voor informatievoorziening (IVK) inrichten. In dit knooppunt zullen de bij de informatievoorziening onder het modern migratiebeleid betrokken instanties zoveel mogelijk moeten participeren. Op detailniveau kan de informatiebehoefte in kaart worden gebracht. De organisatorische, technische en juridische aspecten van de informatievoorziening zullen nader worden uitgewerkt. Door het inrichten van het IVK in deze fase kunnen eventuele technische of wettelijke belemmeringen (waaronder de Wbp) in een vroeg stadium voor implementatie worden geconstateerd door de betrokken organisaties en waar mogelijk worden weggenomen. Het IVK kan een bijdragen leveren aan de kwaliteit van de informatievoorziening in de vreemdelingenketen en daarmee aan het welslagen van het modern migratiebeleid.

Hoofdstuk 10: Administratieve en bestuurlijke lasten en begrotingsconsequenties

10.1 Inleiding

De voorstellen beïnvloeden de uitvoering van het beleid voor zowel burger als bedrijf, en voor de taakorganisaties actief in de vreemdelingenketen. Een doel van het nieuwe migratiebeleid is om procedures efficiënter, doelmatiger en klantvriendelijker te maken. Daarnaast zal de dienstverlening op diverse punten worden verbeterd (zoals beschreven in paragraaf 6.2.2). Het totaal van maatregelen moet per saldo leiden tot een afname van de administratieve en bestuurlijke lasten.

Ter wille van het opstellen van deze blauwdruk is een consultatieronde met externe partijen uitgevoerd. Alle betrokken taakorganisaties hebben een ex ante uitvoeringstoets (EAUT) uitgevoerd en hun resultaten gerapporteerd. Het kabinet heeft voorts een berekening laten opstellen van de totale omvang aan administratieve lasten voor burger en bedrijf veroorzaakt door de beleidsvoorstellen. Tevens zijn in grote lijnen de begrotingsconsequenties van de beleidsvoorstellen in kaart gebracht.

10.2 Administratieve lasten voor burger en bedrijf

Het kabinet Balkenende-IV heeft als doelstelling geformuleerd de kwaliteit van de overheidsdienstverlening aan burger en bedrijf te verbeteren en beperking van de regeldruk. Voor de effecten van het nieuwe migratiebeleid is een berekening van de administratieve lasten in het jaar 2010 (*steady-state*) vergeleken met een zelf opgestelde nulmeting voor 2007. Op het moment van de berekening was de nieuwe nulmeting administratieve lasten voor bedrijven namelijk nog niet voorhanden.

De uitkomst van de voorlopige berekening is dat het nieuwe migratiebeleid per saldo zal leiden tot een vermindering van de administratieve lasten met 26% voor bedrijven en 15% voor burgers. Actal is om een reactie gevraagd op de beleidsvoornemens en de voorziene lastenvermindering. Actal heeft waardering voor de wijze waarop de gevolgen van de beleidsvoornemens vroegtijdig in kaart zijn gebracht. Uit oogpunt van eenduidigheid van cijfers adviseert Actal om een herberekening te maken op basis van de nieuwe meting 2007 voor administratieve lasten bedrijven. De herberekening zal, met medeneming van actuele ontwikkelingen (waaronder die in het kader van de inrichting van één loket van de IND en CWI), bij het wetsvoorstel worden uitgevoerd.

De voorlopige analyse laat zien dat een vitaal onderdeel van het nieuwe migratiebeleid een verzwaring van administratieve lasten voor bedrijven kan betekenen. Het gaat om de nieuwe procedure om zich als referent te laten erkennen. Voor sommige referenten geldt dat zij zich verplicht moeten laten erkennen, namelijk in het geval van het laten overkomen aantrekken van studenten, uitwisselingsjongeren en kennismigranten. Hiertegenover staat dat de referent na deze eenmalige erkenning gebruik kan maken van verkorte procedures voor de overkomst van vreemdelingen. Bovendien zal de erkenningsprocedure zo worden ingericht dat deze een minimale belasting vormt voor de referent. De erkenningsprocedure kent weliswaar zware criteria, maar de IND zal de benodigde informatie waar mogelijk digitaal inwinnen bij andere overheidsinstellingen.

Een ander mogelijk verzwarend element ligt in de wettelijke plichten die aan alle referenten zullen worden gesteld. Er worden een aantal eisen gesteld aan de administratie, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij al bestaande verplichtingen. Zij krijgen een tussentijdse meldplicht bij relevante wijzigingen. Tevens zal van de referent worden verlangd dat een jaarlijkse opgave van informatie aan de IND wordt gedaan. Daartoe zal de IND een overzicht aan de referent doen toekomen met daarop de informatie opgenomen die op dat moment bij de IND bekend is. De referent dient de bij de IND bekende gegevens te verifiëren.

Andere onderdelen van het nieuwe migratiebeleid hebben op grond van de voorlopige berekening echter een lastenvermindering tot gevolg:

- Het aantal verlengings- en wijzigingsprocedures van de verblijfsvergunningen neemt af. Verblijfsvergunningen zullen vaker voor langere duur ineens worden verleend, bijvoorbeeld voor de duur van de studie, een twv of van een arbeidsovereenkomst. In verblijfskolommen is een vermindering van de administratieve lasten beoogd. Dat leidt tot een significante afname van het aantal jaarlijkse verlengingsaanvragen. Bovendien zullen vaker wijzigingen worden toegestaan zonder dat een migrant zijn verblijfsvergunning behoeft te wijzigen. Zo zal het voortaan toegestaan zijn zonder wijzigingsverzoek van werkgever te veranderen. Wel rust er op de referent de plicht om migranten aan- en af te melden.
- De overheid zal bij het toetsen van aanvragen en bij het uitvoeren van toezichts- en handhavingstaken zoveel mogelijk gebruik maken van digitale informatie-uitwisseling. Dit komt in de plaats van het laten toezenden van bewijsstukken door migranten of hun referenten. Ook zal waar mogelijk worden gewerkt met het afleggen van eigenverklaringen.
- Referenten van onbezoldigd gastdocenten, KNAW-onderzoekers, promovendi en postdoctoralen zullen in de toekomst geen twv meer hoeven aan te vragen. Deze groepen zullen onder de kennismigrantenregeling worden geschaard.
- Referenten die wel twv-plichtig zijn, krijgen ook met een vereenvoudiging te maken in het geval er voor de migrant ook een verblijfsvergunning vereist is. De referent kan binnen afzienbare tijd voor deze zogeheten samenlooppaanvragen terecht bij een gezamenlijk, virtueel loket van het CWI en de IND. De referent dient voortaan één aanvraagformulier in.
- De aanvraagprocedures voor het verkrijgen van een mvv en voor een vvr worden samengevoegd. Dit betekent een lastenverlichting voor mvv-plichtige migranten; zij hoeven op termijn nog maar één procedure te voeren om verblijf in Nederland te krijgen.
- De IND zal niet langer aan het middelenvereiste toetsen indien het CWI een twv heeft verleend. Voor het verlenen van een twv toetst het CWI immers of er sprake is van marktconform loon of het Wml.
- Voor het toetsen van het middelenvereiste hoeft de vreemdeling niet langer bewijsstukken te overleggen. Informatie over het inkomen wint de IND digitaal in (nu reeds mogelijk via *Suwinet*).

10.3 Bestuurlijke lasten

Het nieuwe toelatingsstelsel dient goed uitvoerbaar te zijn. Om die reden zijn alle betrokken uitvoeringsorganisaties begin 2008 geïnformeerd over de inhoud van de beleidsvoornemens en uitgenodigd aan te geven welke (praktijk)gevolgen zij zien voor hun organisatie. Deze gevolgen laten zich uitdrukken in bedrijfsmiddelen (geld, fte's, ICT-voorzieningen, enzovoort), en in andere doorlooptijden van (onderdelen van) de dienstverlening in de

vreemdelingenketen. De ontvangen reacties zijn betrokken bij de afwegingen die het kabinet heeft gemaakt inzake het nieuwe migratiebeleid.

In reacties worden de procedurevereenvoudigingen als realiseerbaar aangemerkt. Wel wordt er op gewezen dat de korte doorlooptijd van aanvragen alleen haalbaar is, indien de digitale gegevensuitwisseling tussen de ketenpartners goed wordt geïmplementeerd. Tevens is aangegeven dat hiermee nog niet een vermindering van het aantal loketbehandelingen is bereikt. Dit lukt alleen door aanpassing van aanpalende wetgeving, te weten het schrappen van de meldplicht bij de politie na inreis van de migrant, de wijze van afgifte van een twv en de in het kader van de biometrie invoeren van één overheidsbrede identificatieprocedure.

Van belang is de constatering dat de invoering van het nieuwe migratiebeleid goed past in de autonome vernieuwingsplannen van de IND, waaronder de implementatie van het nieuwe IND-informatiesysteem (voorzien op oplevering 2009), welke invoering als kritische succesfactor wordt beschouwd voor de geplande implementatie van het nieuwe migratiebeleid. Bij de gezamenlijke inventarisatie van de zogeheten koppelvlakken tussen de IND en andere ketenpartners is scherper geworden waar de technische vraagpunten zitten en hoe die kunnen worden opgelost. Wel is bij ketenpartners een verschil in tempo zichtbaar in de autonome ICT-innovatieprocessen. Ter wille van een verantwoorde invoering verdient het aanbeveling om bij de implementatiestart een gerichte ex ante uitvoeringstoets uit te voeren op de gewenste functionaliteit van ICT-werkprocessen en informatie-uitwisseling bij de ketenpartners IND en CWI, alsmede bij het *Suwinet*, en de GBA.

10.4 Begrotingsconsequenties

De beleidsvoorstellen voor een modern toelatingsstelsel hebben ook gevolgen voor de bedrijfsvoering in de omvang, manier en plaats van werkzaamheden in de vreemdelingenketen als geheel. Een efficiëntere behandeling van een aanvraag tot regulier verblijf door onder meer het gebruikmaken van gegevensbronnen elders binnen de overheid, het waar mogelijk samenvoegen van processtappen voor burger en bedrijf, alsook voor de interne bedrijfsprocessen van de IND en op onderdelen van de werkzaamheden van ketenpartners, leidt op termijn tot besparingen. De voorgestelde sterke inperking van de aanleiding voor een aanvraag verlenging verblijfsduur, heeft een voordelig effect op de huidige behandelcapaciteit. Te gelijktijd betekent de keuze voor de inzet van een nieuwe referentensystematiek dat op dat vlak toezicht en handhaving moet worden geïntroduceerd.

Alle effecten bijeen genomen, resulteren de beleidsvoorstellen niet tot een structureel extra beslag op overheidsmiddelen, maar wel tot verschuivingen en aanpassing van taken in de vreemdelingenketen.

Bijlage 1. Aanvragen verblijfsvergunningen 2005-2007

Aanvragen verblijfsvergunning regulier 2005-2007, omgezet naar verblijfskolommen

	2005	2006	2007	% 2007
Kolom I : Uitwisseling	1.478	1.731	1.955	4%
Kolom II : Studie	8.439	8.783	9.023	20%
Kolom III : Arbeid tijdelijk	5.187	3.627	3.236	7%
Kolom IV : Arbeid regulier				
Kolom V : Kennis en talent	2.937	5.041	6.482	15%
Kolom VI : Familie en gezin	30.622	26.536	20.341	46%
Kolom VII: Humanitair tijdelijk	5.942	4.517	2.147	5%
Kolom VIII : Bijzonder verblijf	1.296	977	723	2%
Niet ingedeeld : familiebezoek ⁶⁰	160	146	139	0,3%
Totaal:	56.061	51.358	44.046	

⁶⁰ In het nieuwe stelsel wordt geen verblijfsvergunning meer voor familiebezoek verleend. Het kan dan uitsluitend op basis van een visum plaatsvinden.

Bijlage 2. Rechten per verblijfskolom

Rechten inzake gezinshereniging, sociale zekerheid en inburgering per verblijfskolom

	Gezinshereniging	Sociale Zekerheid	Inburgering⁶¹
Kolom I: Uitwisseling	Geen recht op gezinshereniging.	Beroep op openbare kas kan intrekking van de verblijfsvergunning tot gevolg hebben.	Au pairs en uitwisselingsjongeren zijn niet inburgeringsplichtig, tenzij activiteiten worden verricht als geestelijk bedienaar, dan wel Wi-plichtig als geestelijk bedienaar (GB). Omdat verblijf niet langer duurt dan één jaar kan in de praktijk een uitzondering op het inburgeringsvereiste voor GB worden gemaakt (inburgerings-programma's duren langer dan 1 jaar).
Huidige situatie	Idem.	Idem.	Idem.
Kolom II: Studie	Recht op gezinshereniging.	Studenten hebben geen recht op volksverzekeringen. Ten overvloede: een beroep op openbare kas kan intrekking van de verblijfsvergunning tot gevolg hebben.	Buitenlandse studenten zijn niet inburgeringsplichtig, tenzij zij in het kader van de studie of buiten de studie om activiteiten verrichten als geestelijk bedienaar, dan wel Wi-plichtig als GB.
Huidige situatie	Idem.	Idem.	Idem.
Kolom III: Arbeid tijdelijk	Geen recht op gezinshereniging.	Beroep op openbare kas kan intrekking van de verblijfsvergunning tot gevolg hebben.	Niet inburgeringsplichtig tenzij (evt. buiten het werk) activiteiten worden verricht als geestelijk bedienaar, dan wel Wi-plichtig als GB. Omdat verblijf niet langer duurt dan één jaar kan in de praktijk een uitzondering op het inburgeringsvereiste voor GB worden gemaakt.
Huidige situatie	<u>Wel</u> recht op gezinshereniging voor arbeid in loondienst. <u>Geen</u> recht op gezinshereniging mogelijk voor stagiaires en practicanten.	Idem.	Idem.

⁶¹ In het algemeen geldt dat een vreemdeling bij een aanvraag om een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf of voor verblijf voor onbepaalde tijd aan de inburgeringsplicht moet hebben voldaan.

	Gezinshereniging	Sociale Zekerheid	Inburgering⁶¹
Kolom IV: Arbeid regulier	Recht op gezinshereniging.	Beroep op openbare kas kan intrekking van de verblijfsvergunning tot gevolg hebben.	Reguliere arbeidsmigranten zijn niet inburgeringsplichtig. GB wel (Wib en Wi). Voor geestelijk bedienaren moet het hebben voldaan aan het inburgeringsvereiste als voorwaarde voor verblijf na 3 jaar gelden.
Huidige situatie	Idem.	Idem.	Idem.
Kolom V: Kennis en talent	Recht op gezinshereniging.	Beroep op openbare kas kan intrekking van de verblijfsvergunning tot gevolg hebben.	Kenniswerkers zijn niet inburgeringsplichtig, tenzij (evt. buiten het werk) activiteiten worden verricht als geestelijk bedienaar, dan wel Wi-plichtig als GB.
Huidige situatie	Idem.	Idem.	Idem.
Kolom VI: Familie en gezin	Recht op gezinshereniging.	Beroep op openbare kas kan intrekking van de verblijfsvergunning tot gevolg hebben.	Wel inburgeringsplichtig (Wib en Wi). Indien activiteiten worden verricht als geestelijk bedienaar, dan Wi-plichtig als GB.
Huidige situatie	Idem.	Idem.	Idem.
Kolom VII: Humanitair tijdelijk	Recht op gezinshereniging.	Beroep op openbare kas heeft geen gevolgen voor de verleende verblijfsvergunning.	Niet inburgeringsplichtig, tenzij zij activiteiten verrichten als geestelijk bedienaar, dan wel Wi-plichtig als GB.
Huidige situatie	Recht op gezinshereniging, met uitzondering van AMV-ers/art. 17 RWN.	Idem.	Niet inburgeringsplichtig.
Kolom VIII: Bijzonder verblijf	Recht op gezinshereniging.	Beroep op openbare kas heeft geen gevolgen voor de verleende verblijfsvergunning ⁶² .	Niet inburgeringsplichtig.
Huidige situatie	Idem.	Idem.	Idem.

⁶² Uitzondering hierop zijn de economisch niet-actieve langdurig ingezetenen die een beroep doen op richtlijn 2003/109/EG. Deze migranten krijgen op het document de aantekening dat een beroep op de publieke middelen gevolgen kan hebben voor het verblijfsrecht.

Bijlage 3. Bestaande en nieuwe verblijfsbeperkingen

Overzicht bestaande en nieuwe verblijfsbeperkingen en arbeidsmarktaantekeningen

Beperkingen nu	Arbeidsmarktaantekeningen nu	Beperkingen nieuw	Arbeidsmarktaantekeningen nieuw	Verblijfskolom
Au pair	Arbeid niet toegestaan.	Uitwisseling	Twv niet vereist voor specifieke arbeid, andere arbeid niet toegestaan.	I
Uitwisseling particuliere organisatie (niet WHS/WHP)	Arbeid niet toegestaan.	Uitwisseling	Twv niet vereist voor specifieke arbeid, andere arbeid niet toegestaan.	
Uitwisseling WHS	Arbeid vrij toegestaan. Twv niet vereist.	Uitwisseling WHS/WHP	Arbeid vrij toegestaan, twv niet vereist.	
Uitwisseling WHP	Arbeid vrij toegestaan. Twv niet vereist.	Uitwisseling WHS/WHP	Arbeid vrij toegestaan, twv niet vereist.	
Studie hoger onderwijs en beroepsonderwijs	Arbeid niet toegestaan met uitzondering van arbeid van bijkomende aard. Twv vereist.	Studie	Twv vereist voor arbeid van bijkomende aard. Andere arbeid niet toegestaan.	II
Vorbereidend jaar	Arbeid niet toegestaan met uitzondering van arbeid van bijkomende aard. Twv vereist.	<i>Vervalt, wordt onderdeel van studietijd</i>	<i>Vervalt</i>	
Tijdelijke arbeid in loondienst	Arbeid uitsluitend toegestaan indien werkgever beschikt over twv.	Arbeid tijdelijk	Arbeid toegestaan mits twv is verleend.	III
Verblijf als stagiair	Specifieke arbeid toegestaan mits werkgever beschikt over twv. Andere arbeid niet toegestaan.	Lerend werken	Twv vereist voor specifieke arbeid, andere arbeid niet toegestaan.	
Verblijf als practisant	Specifieke arbeid toegestaan mits werkgever beschikt over twv. Andere arbeid niet toegestaan.	Lerend werken	Twv vereist voor specifieke arbeid, andere arbeid niet toegestaan.	
Arbeid in loondienst	Arbeid uitsluitend toegestaan indien werkgever beschikt over twv.	Arbeid regulier	Arbeid toegestaan mits twv is verleend.	IV
Arbeid als geestelijk voorganger of godsdienstleraar	Twv vereist. Andere arbeid niet toegestaan.	<i>Vervalt, wordt 'Arbeid regulier'</i>	<i>Vervalt</i>	
(Trainee) Arbeid in loondienst bij... (naam werkgever)	Arbeid uitsluitend toegestaan indien werkgever beschikt over twv.	<i>Vervalt, wordt 'Arbeid regulier'</i>	<i>Vervalt</i>	
Verblijf als niet-geprivilegieerd militair of niet geprivilegieerd burgerpersoneel	Andere arbeid alleen toegestaan indien werkgever beschikt over twv.	Arbeid als geprivilegieerd militair of burgerpersoneel	Twv niet vereist voor specifieke arbeid, andere arbeid toegestaan mits twv is verleend.	
Grensoverschrijdende dienstverlening	Twv niet vereist. Andere arbeid niet toegestaan.	Grensoverschrijdende dienstverlener	Twv niet vereist voor specifieke arbeid, andere arbeid niet toegestaan.	
Arbeid in loondienst aan boord van NL's zeeschip, mijnbouwinstallatie, boorplatform	<i>Beleid in ontwikkeling</i>	PM	PM	

Beperkingen nu	Arbeidsmarktaantekeningen nu	Beperkingen nieuw	Arbeidsmarktaantekeningen nieuw	Verblijfskolom	
Kennismigrant	Twv niet vereist, andere arbeid niet toegestaan.	Kennismigrant	Arbeid als kennismigrant toegestaan. Andere arbeid toegestaan met twv.	V	
Onbezoldigde gastdocenten	Twv niet vereist. Andere arbeid niet toegestaan (twv wel vereist indien duur gastcollege langer dan één jaar).	<i>Vervalt, gaat onder KMR vallen</i>	<i>Vervalt</i>		
Zelfstandige	Arbeid in loondienst alleen toegestaan indien werkgever beschikt over twv.	Zelfstandige	Arbeid in loondienst alleen toegestaan met twv.		
EU-richtlijn wetenschappelijk onderzoekers	Twv niet vereist, andere arbeid niet toegestaan.	Wetenschappelijk onderzoeker	Arbeid als wetenschappelijk onderzoeker toegestaan. Andere arbeid toegestaan met twv.		
Onbezoldigde wetenschappelijk onderzoekers	Twv niet vereist. Andere arbeid niet toegestaan.	<i>Vervalt, valt onder EU-richtlijn wetenschappelijk onderzoeker</i>	<i>Vervalt</i>		
Zoekjaar	Arbeid vrij toegestaan. Twv niet vereist.	Zoekjaar	Arbeid vrij toegestaan, twv niet vereist.		
Gezinshereniging/-vorming	Afhankelijk van positie arbeidsmarkt van de verblijfsgever.	Familie en gezin	Arbeid vrij toegestaan, twv niet vereist.	VI	
Verruimde gezinshereniging	Afhankelijk van positie arbeidsmarkt van de verblijfsgever (ouderenbeleid; arbeid vrij toegestaan. Twv niet vereist).	Familie en gezin	Arbeid vrij toegestaan, twv niet vereist.		
Adoptie	Afhankelijk van positie arbeidsmarkt van de verblijfsgever.	Familie en gezin	Arbeid vrij toegestaan, twv niet vereist.		
Afwachten onderzoek geschiktheid adoptief ouders	Afhankelijk van positie arbeidsmarkt van de verblijfsgever.	Familie en gezin	Arbeid vrij toegestaan, twv niet vereist.		
Pleegkind	Afhankelijk van positie arbeidsmarkt van de verblijfsgever.	Familie en gezin	Arbeid vrij toegestaan, twv niet vereist.		
Familiebezoek	Arbeid niet toegestaan.	<i>Vervalt, wordtvizum</i>	<i>Vervalt</i>		
Medische behandeling	Arbeid niet toegestaan.	Medische behandeling	Arbeid niet toegestaan.	VII	
Slachtoffer mensenhandel	Arbeid vrij toegestaan. Twv niet vereist.	Humanitair	Arbeid vrij toegestaan, twv niet vereist.		
Buitenschuld	Arbeid uitsluitend toegestaan indien de werkgever beschikt over twv.	Humanitair	Arbeid vrij toegestaan, twv niet vereist.		
AMV	Arbeid uitsluitend toegestaan indien de werkgever beschikt over twv.	Humanitair	Arbeid vrij toegestaan, twv niet vereist.		
Artikel 17 RWN	Arbeid vrij toegestaan. Twv niet vereist.	Humanitair	Arbeid vrij toegestaan, twv niet vereist.		
Eergerelateerd geweld	<i>Beleid in ontwikkeling</i>				
Kinderbeschermingsmaatregel	<i>Beleid in ontwikkeling</i>				
Wedertoeelating	Arbeid vrij toegestaan, twv niet	Bijzonder verblijf	Arbeid vrij toegestaan, twv niet		VIII

Beperkingen nu	Arbeidsmarktaantekeningen nu	Beperkingen nieuw	Arbeidsmarktaantekeningen nieuw	Verblijfs- kolom
Voortgezet verblijf om humanitaire redenen	vereist. Arbeid vrij toegestaan. Twv niet vereist (in dien eerder vvr is verleend onder beperking medische behandeling of medische nood, dan arbeid uitsluitend toegestaan mits werkgever beschikt over T ww).	Bijzonder verblijf	vereist. Arbeid vrij toegestaan, twv niet vereist.	
Economisch niet - actieven	Arbeid toegestaan. Twv alleen gedurende eerste 12 maanden vereist.	Economisch niet -actieve	Arbeid vrij toegestaan, twv niet vereist.	