

Vergaderjaar 2005–2006

**30 573**

**Migratiebeleid**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 mei 2006

Graag bied ik u hierbij aan de beleidsnotitie «Naar een modern migratiebeleid. Notitie over de herziening van de reguliere toelating van vreemdelingen in Nederland».

In deze notitie is ook mijn reactie opgenomen op de motie van het lid Çörüz over verstrekking van visa voor internationale instellingen en bedrijven (Kamerstukken II, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 VI, nr. 43).

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,  
M. C. F. verdonk

# NAAR EEN MODERN MIGRATIEBELEID

*Notitie over de herziening van de reguliere toelating van vreemdelingen in Nederland*

## Inhoudsopgave

Leeswijzer en samenvatting	3
1. Inleiding	7
2. Selectiviteit in het migratiebeleid	9
2.1 Ontwikkelingen in Nederland en Europa	10
Migratie en maatschappelijke ontwikkelingen	10
Migratie en Europa	11
2.2 Kennis- en arbeidsmigratie	13
Kennismigranten: de top van de arbeidsmarkt	13
Talentenregeling	14
Arbeidsmigratie algemeen	15
Uitwerking van het kennis- en arbeidsmigratiebeleid	16
2.3 Studiemigratie	17
2.4 Gezinsmigratie	18
2.5 Humanitaire verblijfsdoelen	19
Medische behandeling	19
Ambtshalve verleende verblijfsvergunningen	20
2.6 Randvoorwaarden	20
Sociale zekerheid	20
Integratie	20
Openbare orde en nationale veiligheid	22
Terugkeer	23
3. Verantwoordelijkheidsverdeling en handhaving	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Verantwoordelijkheidsverdeling	24
3.3 Financiële verantwoordelijkheid	25
Middelenvereiste	25
Bewijs van financiële zekerheid	26
Garantstelling	27
3.4. Handhaving	28
Actieve informatie-uitwisseling tussen ketenpartners	28
Verantwoordelijkheid referent	28
4. Indeling van de verblijfsdoelen in kolommen	29
4.1 Introductie van de vijf kolommen	29
4.2 Toelichting en invulling van de kolommen met verblijfsdoelen	29
Kolom I Uitwisseling en Arbeid Tijdelijk	29
Kolom II Studie en Arbeid Regulier	30
Kolom III Kennis en Arbeid Hoogwaardig	31
Kolom IV Familie/Gezin	32
Kolom V Humanitaire redenen	33
4.3 Mobiliteit tussen de kolommen	34
5. Uitwerking van het model in concreet beleid	34
Ex ante uitvoeringstoets	35
Implicaties voor wet- en regelgeving	35
Consequenties voor de uitvoering	35
Bijlage I: Ontwikkelingen in demografie en migratie	37
Bijlage II: recente beleidsontwikkelingen in andere Europese landen	40

## Leeswijzer en samenvatting

Deze leeswijzer beoogt niet meer te zijn dan een korte samenvatting van de belangrijkste voorstellen van het kabinet.

### *Uitgangspunten*

- Het migratiebeleid dat in deze notitie wordt ontwikkeld berust op het uitgangspunt dat een modern migratiebeleid gebaseerd moet zijn op de behoefte aan migranten die in de Nederlandse samenleving als geheel bestaat. Van de migrant die voor Nederland kiest wordt participatie in de maatschappij verwacht.
- Door helder uit te spreken welke migranten Nederland wil toelaten verlaat het kabinet niet het uitgangspunt van een restrictief toelatingsbeleid, maar combineert dit met het uitgangspunt van selectiviteit. De bijdrage die migranten aan de Nederlandse samenleving kunnen leveren kan daardoor, veel meer dan tot nu toe het geval is geweest, een rol spelen in het toelatingsbeleid.
- Het kabinet kiest voor modernisering van het toelatingsbeleid. Hiermee beoogt het kabinet een toelatingsbeleid waarmee snel en slagvaardig kan worden ingespeeld op de behoeften van samenleving en arbeidsmarkt en waarbij optimaal gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheden die migratie biedt. Nederland is er immers bij gebaat wanneer bij de toelating van vreemdelingen de bijdrage die zij aan de samenleving kunnen leveren zo veel mogelijk tot uitgangspunt genomen wordt.
- Om dit uitgangspunt goed tot zijn recht te laten komen heeft het kabinet gekozen voor een toelatingsmodel met vijf verblijfskolommen. Dit vervangt het huidige, complexe systeem van 26 verblijfsdoelen, waartussen nauwelijks enige samenhang bestaat en waarbij regelmatig aanpassingen nodig zijn. Verblijfsverlening vindt plaats binnen één van de vijf kolommen en daarbij hoort steeds een uniform pakket van rechten en plichten. Hiermee wordt een aanzienlijke vereenvoudiging en stroomlijning van de toelating beoogd.

### *Arbeidsmigratie*

- Nederland wil een dynamische kenniseconomie zijn en in de «battle for brains» een goede uitgangspositie verkrijgen en behouden. Het arbeidsmigratiebeleid moet voor de top van de arbeidsmarkt selectief en uitnodigend zijn, en van toepassing zijn op alle hooggekwalificeerde arbeidsmigranten die een belangrijke positieve bijdrage aan de Nederlandse economie en cultuur kunnen leveren.
- Als onderdeel van het algemene beleid voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten introduceert het kabinet de mogelijkheid om op basis van persoonlijke talenten tot Nederland te worden toegelaten, door middel van een puntensysteem. De talentenregeling is niet bedoeld voor migranten die arbeid in loondienst willen zoeken, maar die aannemelijk kunnen maken dat zij zich als zelfstandige kunnen handhaven. Het kabinet zal de talentenregeling geleidelijk invullen. In eerste instantie zal de bestaande toelatingsregeling voor zelfstandig ondernemers in de talentenregeling worden opgenomen.
- Voor de categorieën arbeidsmigranten in het midden- en ondersegment van de arbeidsmarkt blijft het uitgangspunt van de Wet arbeid vreemdelingen gelden dat, voordat een werkgever arbeidskrachten van buiten de Europese Unie kan aantrekken, eerst een toets op de beschikbaarheid van prioriteitgenietend aanbod wordt uitgevoerd.
- Het kabinet wil een onderscheid maken tussen vormen van arbeidsmigratie die op termijn tot vestiging in Nederland zouden kunnen leiden en vormen van arbeidsmigratie waarbij de tijdelijkheid strikt gehandhaafd dient te worden. Daarom wordt een niet-verlengbare verblijfsvergunning geïntroduceerd met een geldigheidsduur van

maximaal één jaar, waaraan een beperkt pakket van rechten wordt gekoppeld.

- Het toelatingsmodel dat in deze notitie wordt gepresenteerd biedt een instrumentarium dat het mogelijk maakt snel en flexibel keuzes te maken en uit te voeren met betrekking tot de toelating van alle categorieën arbeidsmigranten. Een interdepartementaal gremium zal een adviserende rol krijgen bij de nadere praktische invulling van het toelatingsmodel voor kennis- en arbeidsmigranten. Het bespreekt probleem- en risicoanalyses en overweegt financiële en andere consequenties voordat een politieke afweging over beleidswijzigingen zal worden gemaakt.
- In het toelatingsbeleid dat in deze notitie wordt ontwikkeld zal eveneens aandacht worden besteed aan het voorkomen van «brain drain» in kwetsbare sectoren in arme landen.

#### *Studiemigratie*

- Het beleid voor buitenlandse studenten moet uitnodigend zijn. Uitgangspunt is dat studenten naar Nederland komen om aan een instelling voor hoger onderwijs te studeren. Om meer en beter gebruik te maken van de kennis die aanwezig is onder buitenlandse studenten en om de positie die zij in de samenleving hebben verworven te bestendigen, wil het kabinet meer mogelijkheden bieden aan deze categorie vreemdelingen. Het kabinet onderzoekt voor eind september 2006 welke zoekperiode na afronding van de studie kan worden gehanteerd, waarbij de arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsconsequenties van een verlenging van de zoekperiode, de salarisgrens en de voorwaarden van toegang tot de arbeidsmarkt tijdens de zoektijd en daarna worden betrokken.

#### *Gezinsmigratie*

- Het beleid voor gezinshereniging en gezinsvorming is in eerste instantie gestoeld op internationale verplichtingen. Wanneer gezinsleven bijdraagt aan het versterken van economische en sociale samenhang, is er niet alleen sprake van een individueel belang van de migrant, maar ook van de Nederlandse samenleving als geheel. Het is daarbij van groot belang dat migranten die naar Nederland komen goed voorbereid zijn op hun toekomst in Nederland. Daarom is de afgelopen jaren een aantal maatregelen op het gezinsmigratiebeleid doorgevoerd waarmee beoogd is de weerbaarheid en participatie van migranten en hun gerichtheid op de Nederlandse samenleving zo krachtig mogelijk te stimuleren. In het nieuwe toelatingsmodel wordt het beleid voor gezinsmigratie daarom niet belangrijk gewijzigd.

#### *Humanitaire verblijfsdoelen*

- Het kabinet acht het van belang dat Nederland zijn internationale humanitaire verplichtingen nakomt, maar vindt het onwenselijk dat (voormalige) asielzoekers een reguliere verblijfsvergunning ontvangen op gronden die in feite samenhangen met hun eerdere asielprocedure.
- Een reguliere verblijfsvergunning voor medische behandeling wordt in beginsel alleen nog verleend op grond van internationale afspraken en wanneer er sprake is van volledige financiering. Medische aspecten van asielzoekers zullen zoveel mogelijk onder de asielprocedure worden gebracht, terwijl de inhoudelijke gronden voor de verlening van een verblijfsvergunning asiel hierop zullen worden aangepast.
- Het blijft wenselijk ambtshalve verblijf te kunnen verlenen, omdat daarmee nieuwe verblijfsprocedures kunnen worden voorkomen. De ambtshalve verleende verblijfsvergunning zal evenwel worden losgemaakt van het reguliere toelatingsbeleid en een eigenstandig karakter krijgen.

#### *Verantwoordelijkheidsverdeling*

- Voor een efficiënte besluitvorming moet de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) de centrale organisatie zijn voor de toelating van vreemdelingen. De instellingen en bedrijven die het meeste baat hebben bij de toelating van een migrant zullen een centrale rol spelen bij de selectie van migranten. Dit brengt een herverdeling van verantwoordelijkheid tussen overheid, migrant en samenleving (waaronder instellingen en bedrijven) met zich.
- Heldere afspraken tussen referenten en IND zullen worden vastgelegd in een convenant, waarin de wederzijdse rechten en verplichtingen worden opgenomen. Instellingen, bedrijven of organisaties die als referent in het kader van arbeidsmigratie, studie of uitwisseling willen optreden zullen moeten beschikken over een convenant met de IND.
- Een migrant die, al dan niet met zijn gezin, in het kader van arbeidsmigratie, studie of uitwisseling naar Nederland wil komen zal moeten beschikken over een referent die een convenant met de IND heeft afgesloten.

#### *Financiële verantwoordelijkheid*

- In de hoogte van het middelenvereiste voor de toelating zullen geen belangrijke wijzigingen worden gebracht, wel in de toetsing. De toetsing van het middelenvereiste zal sterk worden vereenvoudigd door gebruikmaking van informatie die digitaal bekend is bij andere overheidsinstellingen, met name voor de verblijfsaanvragen voor gezinshereniging en gezinsvorming.
- Een nieuw, aanvullend bewijsmiddel zal voor het middelenvereiste worden geïntroduceerd, het bewijs van financiële zekerheid. Dit kan voor sommige referenten een extra mogelijkheid bieden om aan het middelenvereiste te voldoen, daar waar dit niet mogelijk is aan de hand van reeds bij andere overheidsdiensten bekende informatie. Het bewijs dient een bedrag te garanderen voor de duur van het verblijf van de migrant, totdat deze kan aantonen duurzaam over voldoende middelen van bestaan te beschikken. Dit kan van belang zijn bij gezinshereniging door starters op de arbeidsmarkt, zelfstandigen, of referenten die geen kenbaar recent arbeidsverleden in Nederland hebben.
- Het bewijs van financiële zekerheid kan ook gebruikt worden door bedrijven die voor de overkomst van arbeidsmigranten een convenant willen sluiten met de IND, maar die nog niet bij de IND bekend zijn.
- Convenanthouders in het kader van arbeidsmigratie en individuele referenten in het kader van gezinsmigratie zullen zich, net als in het huidige stelsel, financieel garant moeten stellen voor de migrant die zij naar Nederland willen laten komen, alsmede – bij arbeidsmigranten – voor diens gezinsleden. Het effectueren van de garantstelling is één van de instrumenten waarvan in het kader van de repressieve handhaving gebruik zal worden gemaakt.

#### *Handhaving*

- Een systeem met een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en referent maakt een duidelijk repressief handhavend kader noodzakelijk om fraude en misbruik te voorkomen en om fouten effectief te kunnen opsporen en corrigeren.
- De IND zal in eerste instantie actief informatie inwinnen en met relevante ketenpartners uitwisselen. Hierbij zal van risicoprofielen gebruik worden gemaakt.
- De convenanthouder verplicht zich door ondertekening van het convenant tot het actief verstrekken van informatie over een eventuele relevante wijziging in de positie van de migrant. Mocht een convenanthouder hierbij in gebreke blijven, dan zal hij hiervoor verantwoordelijk worden gehouden en aansprakelijk gesteld.
- Wanneer een convenanthouder zijn verplichting tot actieve informatie-

verstrekking niet nakomt, kan de IND een waarschuwing geven of een boete opleggen.

- Een convenanhouder die financieel garant staat voor een migrant zal aansprakelijk worden gesteld voor eventuele kosten voor de overheid die uit het verblijf van de migrant voortvloeien.
- Wanneer blijkt dat een convenanhouder zijn verplichtingen als bedoeld in het convenant niet nakomt kan hij, na gewaarschuwd te zijn of een boete te hebben gekregen, als convenanhouder worden geschorst of in het uiterste geval uitgesloten.

#### *Verblijfskolommen*

- In het nieuwe toelatingsmodel bestaan vijf verblijfskolommen. Daarbinnen vinden verschillende categorieën migranten een plaats, maar deze vijf kolommen zullen uniform en eenvoudig worden ingevuld. Dit kan doordat aan een bepaalde kolom een totaalpakket van rechten en plichten is verbonden, dat voor elke categorie migranten binnen die kolom geldt. Het gaat om de volgende kolommen:
  - Kolom I: Uitwisseling en Arbeid Tijdelijk
  - Kolom II: Studie en Arbeid Regulier
  - Kolom III: Kennis en Arbeid Hoogwaardig
  - Kolom IV: Familie/Gezin
  - Kolom V: Humanitaire redenen

#### *Kolom I: Uitwisseling en Arbeid Tijdelijk*

- In kolom I vindt de toelating plaats van migranten die in het kader van strikt tijdelijke arbeid of culturele uitwisseling (waaronder au pairs) voor korte tijd naar Nederland willen komen. De verblijfsvergunning heeft een geldigheidsduur van maximaal één jaar en kan niet worden verlengd.
- Een migrant in kolom I die opnieuw in kolom I wil worden toegelaten of zijn verblijf in een andere kolom wil voortzetten, zal eerst moeten terugkeren naar zijn land van herkomst van daar uit een nieuwe aanvraag moeten indienen.

#### *Kolom II: Studie en Arbeid Regulier*

- In kolom II vindt de toelating plaats van migranten in het kader van studie aan een instelling voor hoger onderwijs of reguliere arbeid ten aanzien waarvan een arbeidsmarkttoets plaatsvindt. Wijziging van werkgever of instelling is mogelijk binnen de functie of het verblijfsdoel waarvoor de migrant is toegelaten. Wanneer de gezinsleden van de migrant naar Nederland komen, worden ook zij in kolom II toegelaten.

#### *Kolom III: Kennis en Arbeid Hoogwaardig*

- In kolom III zal plaats zijn voor hoogwaardige kennis- en arbeidsmigranten. De migrant in kolom III kan zich vrij bewegen op de arbeidsmarkt, zo lang zijn werkzaamheden binnen het kader van de functies in de kolom blijven. De verblijfsvergunning kan worden verleend met een maximum van vijf jaar. Aan migranten die een beroep doen op de talentenregeling wordt eerst een verblijfsvergunning voor de duur van twee jaar verleend. Wanneer de gezinsleden van de migrant naar Nederland komen, worden ook zij in kolom III toegelaten.

#### *Kolom IV: Familie/Gezin*

- De verblijfsvergunning in kolom IV wordt uitsluitend verleend wanneer gezinshereniging of gezinsvorming met een Nederlander, een houder van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of van een verblijfsvergunning asiel wordt beoogd. Hiervoor zal bij het bestaande beleid worden aangesloten.

#### *Kolom V: Humanitaire redenen*

- In kolom V vindt de toelating plaats van migranten om (internationaal) humanitaire redenen. Er kan hierbij worden gedacht aan verblijf in het kader van het ondergaan van medische behandeling en als slachtoffer bij vervolging van mensenhandel. In kolom V is ook ruimte voor het aanwijzen van andere verblijfsdoelen op basis van de discretionaire bevoegdheid van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

#### *Uitwerking van het model*

- De IND heeft reeds een ex ante uitvoeringstoets van het model dat in deze notitie wordt gepresenteerd in gang gezet. In de uitvoeringstoets wordt aandacht besteed aan de uitvoeringstechnische gevolgen van het voorgestelde nieuwe toelatingsbeleid, op het vlak van e-government, administratieve en bestuurlijke lasten, en samenwerkingsrelaties met ketenpartners. Daarnaast gaat specifieke aandacht uit naar de handavingsaspecten van het nieuwe model, en naar de gevolgen voor de werkprocessen binnen de IND. Organisaties als het Centrum voor Werk en Inkomen en de Arbeidsinspectie worden bij de uitvoeringstoets betrokken. Ook maken de financiële en personele consequenties van het toelatingsmodel deel uit van de uitvoeringstoets. De resultaten van deze ex ante uitvoeringstoets worden gebruikt bij de invulling van dit migratiebeleid in concrete wet- en regelgeving. De uitvoeringstoets wordt begin juli 2006 afgerond.
- De invoering van het nieuwe toelatingsmodel moet gelijk op gaan met het vernieuwingstraject dat de IND doorloopt naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer over de IND.
- De Vreemdelingenwet 2000 zal aanpassing behoeven op wezenlijke onderdelen, terwijl de systematiek van verblijfsdoelen zoals die in het Vreemdelingenbesluit 2000 is opgenomen volledig zal worden gewijzigd. Tevens dient de relatie met de Wet arbeid vreemdelingen te worden betrokken.
- De IND neemt taken op het vlak van controle en handhaving op zich. Dit brengt met zich dat waar nodig scherper en systematischer gebruik moet worden gemaakt van de mogelijkheden verblijfsvergunningen in te trekken.
- De toelatingsprocedures moeten over de hele linie worden versneld en vereenvoudigd, onder meer door centralisatie van de behandeling van verblijfsaanvragen en het benoemen van aanspreekpunten voor klantgroepen, digitalisering en vereenvoudiging van de aanvraagprocedures, en door structureel gebruik te maken van relevante informatie die digitaal beschikbaar is bij andere overheidsinstellingen.
- De doorlooptijden zullen worden genormeerd, waarbij een termijn van twee weken zal gelden voor alle verblijfsaanvragen die door een convenanthouder zijn ingediend.
- De voorwaarden voor een verblijfsvergunning worden niet opnieuw getoetst, wanneer al een machtiging tot voorlopig verblijf is afgegeven.

### **1. Inleiding**

Het kabinet geeft in deze notitie zijn visie op de toekomst van het reguliere toelatingsbeleid in Nederland. Het kabinet wil het reguliere toelatingsbeleid ingrijpend herzien, om daarmee tot een consistent en modern migratiebeleid te komen waarmee snel en slagvaardig kan worden ingespeeld op de behoeften van maatschappij en arbeidsmarkt en waarbij optimaal gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheden die migratie biedt. De ontwikkeling van samenleving en economie, de demografische ontwikkeling en de discussie over arbeidsmigratie van de afgelopen jaren dragen bij aan de noodzaak van een herijking van het reguliere toelatingsbeleid. Veel van de ons omringende landen hebben hun toelatingsbeleid

recent herzien of zijn daarmee bezig, omdat ook zij zich geconfronteerd zien met soortgelijke ontwikkelingen als in Nederland gaande zijn. Op het niveau van de Europese Unie is te verwachten dat discussies over reguliere migratie de komende jaren in belang zullen blijven toenemen. Internationaal staat het migratiebeleid ook op de agenda van de Verenigde Naties, onder meer in de aanloop naar de Hoge Politieke Dialoog die in september 2006 in de Algemene Vergadering van de VN zal plaatsvinden. In dit kader zal eveneens aandacht worden besteed aan het voorkomen van «brain drain» in kwetsbare sectoren in arme landen.

In het huidige reguliere toelatingsbeleid is restrictiviteit het algemene uitgangspunt. Daarmee wordt uitgesproken dat migranten in beginsel niet tot Nederland worden toegelaten, tenzij internationale verplichtingen, een wezenlijk Nederlands belang of klemmende redenen van humanitaire aard daartoe noodzaken. Omdat ook de migranten die Nederland graag wil toelaten daar tegenaan lopen, moet een modern toelatingsbeleid niet alleen restrictief zijn, maar ook, meer dan tot nu toe het geval is geweest, selectief. Hiertoe is in oktober 2004 al een aparte regeling voor kennismigranten ingevoerd, maar de bijdrage die migranten aan de Nederlandse samenleving kunnen leveren moet een grotere rol spelen in een modern toelatingsbeleid. Met de keuze voor selectiviteit beoogt het kabinet dus niet het toelatingsbeleid te verruimen, maar wil het een grotere flexibiliteit en stroomlijning bereiken in het toelatingsbeleid voor die migranten die Nederland graag wil toelaten, al naar gelang de behoeften van de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt. Tegelijk wil en zal Nederland zijn internationale en humanitaire verplichtingen blijven nakomen, bijvoorbeeld in het asielbeleid dat gebaseerd is op het Vluchtelingenverdrag. Het toelatingsmodel dat in deze notitie wordt ontwikkeld beperkt zich tot het reguliere toelatingsbeleid. Alleen bij reguliere toelating kan selectiviteit een rol spelen. Het nieuwe toelatingsmodel beoogt dus geen wijzigingen in het asielbeleid<sup>1</sup>.

Bij de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 is gekozen voor een duidelijk onderscheid tussen asiel en regulier, maar verder is het reguliere toelatingsbeleid vrijwel onveranderd gebleven. Het accent van de nieuwe vreemdelingenwetgeving heeft steeds gelegen op versnelling en vereenvoudiging van de asielprocedure. De reguliere verblijfsdoelen zijn opgenomen in het Vreemdelingenbesluit 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.

Het kabinet heeft in zijn reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer over de Immigratie- en Naturalisatiedienst aangegeven dat de complexiteit van wet- en regelgeving moet worden teruggedrongen, ook omdat de verbeteringen binnen de IND anders niet effectief zullen zijn. In de visie van het kabinet is dit alleen mogelijk binnen het kader van de algehele herziening van het reguliere toelatingsbeleid<sup>2</sup>. Vereenvoudiging van wet- en regelgeving moet de IND als de toelatingsorganisatie van Nederland ook beter in staat stellen daadwerkelijk uit te gaan van de behoeften van de klant. Van bestaande problemen, zoals onoverzichtelijke wet- en regelgeving, lange doorlooptijden, beslistermijnen die niet altijd worden gehaald en een complexe samenwerking tussen de ketenpartners, gaan negatieve signalen uit, terwijl het kabinet erkent dat migratie een belangrijke positieve bijdrage kan leveren aan de Nederlandse samenleving en economie. Door daarbij helder uit te spreken welke migranten Nederland wil toelaten verlaat het kabinet niet het uitgangspunt van een

---

<sup>1</sup> Met uitzondering van de toelating op medische gronden.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2005–2006, 30 240, nr. 4.

restrictief toelatingsbeleid, maar combineert dit met het uitgangspunt van selectiviteit. Op basis daarvan zal het reguliere toelatingsbeleid geheel opnieuw vorm worden gegeven.

Een modern toelatingsbeleid dient niet alleen selectief te zijn, maar ook efficiënt en effectief uitgevoerd te kunnen worden. Vereenvoudiging van wet- en regelgeving en verduidelijking van voorwaarden voor verblijf moeten leiden tot een beleid dat beter aansluit bij de praktijk in en de behoeften van de Nederlandse samenleving. Voor mogelijke migranten en voor personen of instellingen die een migrant naar Nederland willen laten komen moet het op voorhand duidelijk zijn of een aanvraag kans van slagen heeft, terwijl ook de toetsing door de toelatingsorganisatie zo eenvoudig mogelijk moet zijn. Digitale aanvraagprocedures kunnen daarbij een belangrijke rol spelen.

Het kabinet stelt voor het beleidskader aanzienlijk te vereenvoudigen en te stroomlijnen. Het huidige vreemdelingenrechtelijke kader is, zoals gezegd, te onoverzichtelijk en te gecompliceerd geworden om als basis van een modern toelatingsbeleid te kunnen dienen. Daarom zal het bestaande systeem van verblijfsdoelen worden vervangen door een overzichtelijk aantal verblijfskolommen. Binnen deze kolommen zal een uniform pakket van rechten en voorzieningen gelden. Het tweede kenmerk van het nieuwe systeem zal het beginsel van gedeelde verantwoordelijkheid zijn, waarbij instellingen en bedrijven op basis van convenanten een grotere rol bij de toelatingsprocedure zullen spelen, teneinde een snelle en flexibele toelating van geselecteerde migranten mogelijk te maken. Een robuust stelsel van handhavingsmaatregelen is daarbij een gebiedende noodzaak, om oneigenlijk gebruik van reguliere procedures effectief te kunnen tegengaan.

In deze notitie worden alleen de hoofdlijnen voor een nieuw regulier toelatingsbeleid geschetst. Het nieuwe toelatingsmodel biedt een instrumentarium dat het mogelijk maakt snel en flexibel keuzes te maken en uit te voeren met betrekking tot de toelating van arbeids-, studie- en andere migranten. De nadere praktische invulling van dit model zal eerst plaatsvinden nadat een politieke afweging is gemaakt op basis van probleem- en risicoanalyses en van inzicht in de (financiële) consequenties.

Het kabinet zal deze hoofdlijnen na bespreking van de notitie met de Tweede Kamer nader uitwerken in wet- en regelgeving en in nieuwe toelatingsprocedures, uiteraard in nauw overleg met betrokken organisaties. Ten slotte zij opgemerkt dat asielmigratie, het vrij verkeer van Unieburgers en migratie van Antillianen en Arubanen buiten de kaders van de reguliere toelating vallen en daarom in deze notitie onbesproken blijven.

## **2. Selectiviteit in het migratiebeleid**

Het kabinet maakt de keuze voor meer selectiviteit in het migratiebeleid. Dit brengt met zich dat de behoeften van de Nederlandse samenleving en de bijdrage van de migrant aan de samenleving een centrale rol spelen. Van de migrant die voor Nederland kiest wordt participatie in de maatschappij verwacht. Dit is een belangrijke doelstelling van het integratiebeleid, en het dient evenzeer een uitgangspunt van het immigratiebeleid te zijn. Deze participatie zal in de eerste plaats economisch zijn, maar met het aanboren van de creativiteit van immigranten kan bijvoorbeeld ook een wetenschappelijk of cultureel belang gediend zijn.

## 2.1 Ontwikkelingen in Nederland en Europa

### *Migratie en maatschappelijke ontwikkelingen*

In het migratiebeleid wil het kabinet het restrictieve toelatingsbeleid combineren met meer selectiviteit. Deze omslag moet worden gezien in de context van de maatschappelijke ontwikkelingen waar ons land mee te maken heeft. Voorop staat dat de Nederlandse samenleving negatieve ervaringen heeft met onvoldoende gereguleerde vormen van immigratie. De arbeidsmigratie van de jaren 1960–1973 en de migratiegolven die daarop zijn gevolgd hebben het land veertig jaar na dato, zowel sociaal-economisch als sociaal-cultureel, voor grote integratieproblemen gesteld. Een herhaling daarvan moet koste wat het kost worden voorkomen. De ervaringen van de afgelopen jaren hebben geleerd dat het restrictieve immigratiebeleid hiervoor weliswaar zekere garanties biedt, maar tegelijkertijd is duidelijk geworden dat dit beleid, indien consequent toegepast, niet alleen restrictief is ten opzichte van ongewenste migratie maar ook ten aanzien van gewenste migratie<sup>1</sup>.

Voor versterking en behoud van de internationale concurrentiepositie van Nederland is een samenleving nodig die economisch, cultureel en wat betreft kennisontwikkeling permanent in beweging blijft. Migratie maakt deel uit van die beweging. De sterke internationalisering van het economisch leven en de mondialisering van kennis als economische factor vereisen dat ons land open staat voor impulsen van buitenaf. Het migratiebeleid dient daar op in te spelen. Internationale uitwisseling op wetenschapsgebied maakt het nodig dat onze universiteiten en hogescholen in staat zijn buitenlandse studenten en onderzoekers aan te trekken. De toegenomen internationale verwevenheid van de economie en de internationale concurrentie voor toptalent vereisen eenvoudige vestigingsmogelijkheden voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten. Maar migratie beperkt zich niet tot hooggekwalificeerde arbeid. De internationalisering van de economische bedrijvigheid leidt ook tot snellere binnenlands opererende arbeidsmarkt kan hier niet altijd voldoende flexibel op inspelen. Ten slotte internationaliseren niet alleen bedrijven en kennisinstellingen, ook burgers doen dat en zullen dat steeds meer gaan doen. Een van de gevolgen daarvan is dat steeds meer Nederlanders hun levenspartner in het buitenland vinden. Migratiebewegingen zullen dan ook een belangrijk verschijnsel in de Nederlandse samenleving blijven<sup>2</sup>.

Immigratie biedt kansen en mogelijkheden, maar brengt ook risico's met zich, aanzienlijke risico's in de vorm van integratieproblemen en de maatschappelijke spanningen die deze met zich brengen. De beleidsomslag die het kabinet in deze notitie presenteert heeft tot doel een stelsel van immigratieregulerende maatregelen tot stand te brengen waarbij restrictiviteit gecombineerd wordt met selectiviteit, dat de kansen optimaliseert en tegelijk de risico's zoveel mogelijk beperkt. Dit nieuwe toelatingsbeleid leent zich beter om duidelijke keuzes te maken voor specifieke groepen migranten. Keuzes waarbij duidelijk wordt uitgesproken dat er nu of op enig moment aan specifieke groepen migranten, voor kortere of langere duur, in Nederland behoefte is. En voor wie dan ook de overkomst snel en efficiënt geregeld kan worden. Het huidige restrictieve toelatingsbeleid ontbeert hiervoor de nodige flexibiliteit. Met een modern migratiebeleid moeten deze keuzes voor specifieke vormen van migratie daarentegen wél kunnen worden gemaakt.

Om het uitgangspunt van selectiviteit naast restrictiviteit goed tot zijn recht te laten komen heeft het kabinet gekozen voor een model met vijf verblijfskolommen. Verblijfsverlening vindt plaats binnen één van de vijf kolommen en daarbij hoort steeds een uniform pakket van rechten en

<sup>1</sup> Zie ook Kamerstukken II, vergaderjaar 2005–2006, 30 304, nr. 2, «Jaarnota integratiebeleid 2005»; Kamerstukken II, vergaderjaar 2005–2006, 29 861, nr. 5.

<sup>2</sup> Zie bijlage 1 voor een overzicht van ontwikkelingen in en prognoses voor demografie en migratie.

plichten. Om uitdrukking te geven aan het uitgangspunt van selectiviteit zullen voor het verblijf in de ene kolom soms meer en verdergaande rechten verleend worden dan voor verblijf in een andere kolom. De daarbij behorende verplichtingen zullen hiermee gelijke tred houden. Wanneer er nieuwe keuzes gemaakt worden voor het toelaten van bepaalde (categorieën van) migranten, kan hun verblijf eenvoudig ingebed worden in één van de vijf verblijfskolommen. Door het uniforme pakket van rechten en plichten binnen een verblijfskolom kan bovendien een wijziging van verblijfsvorm binnen de kolom sneller en efficiënter geregeld worden dan in het huidige stelsel het geval is. Het kabinet meent dat met dit nieuwe stelsel zowel de selectiviteit als de daarbij vereiste flexibiliteit beter gewaarborgd is. Door te kiezen voor het uitgangspunt van selectiviteit wil het kabinet voorts de positieve aspecten van migratie stimuleren. Nederland is er immers bij gebaat wanneer bij de toelating van vreemdelingen de bijdrage die zij aan de samenleving kunnen leveren zo veel mogelijk tot uitgangspunt genomen wordt.

### *Migratie en Europa*

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam in 1999 zijn ook Europese toelatingsregelingen tot stand gekomen. De richtlijn inzake het recht op gezinshereniging was daarvan één van de eerste. De laatste jaren is echter ook op Europees niveau de belangstelling voor migranten die een bijdrage kunnen leveren aan de Europese kenniseconomie sterk toegenomen. Het onderwerp selectieve migratie is daarmee ook internationaal op de agenda gekomen. Zo heeft de Europese Commissie in december 2005 ter uitvoering van het Haagse Programma, de Lissabonstrategie en het groenboek over het beheer van de economische migratie het beleidsplan legale migratie gepubliceerd<sup>1</sup>. Met dit beleidsplan spreekt de Commissie uit het een noodzaak te vinden een gemeenschappelijk Europees arbeidsmigratiebeleid te ontwikkelen. Hieraan liggen voor de Commissie twee argumenten ten grondslag, te weten de toegenomen mondialisering en demografische ontwikkelingen. De toegenomen mondialisering maakt een gezamenlijke aanpak noodzakelijk om migratiestromen beter te kunnen beheren. Demografische ontwikkelingen maken dat migratie, hoewel op zichzelf geen oplossing voor de vergrijzingsproblematiek, wel tegemoet kan komen aan de (tijdelijke) behoeftes aan gekwalificeerd personeel op de Europese arbeidsmarkt. De Commissie stelt daarom voor de resterende periode van het Haagse Programma (2006–2009) wetgeving en flankerende maatregelen voor om te komen tot een gemeenschappelijk Europees migratiebeleid. In het kader van de wetgevende initiatieven kan worden gewezen op de kaderrichtlijn waarin basisrechten voor arbeidsmigranten worden neergelegd, evenals wetgevende instrumenten voor specifieke categorieën economische migranten zoals kenniswerkers, seizoenarbeiders, binnen een onderneming overgeplaatste personen en trainees. Het kabinet heeft een standpunt over het beleidsplan in voorbereiding.

Met deze benadering bouwt de Commissie voort op haar eerdere initiatieven ten aanzien van specifieke categorieën arbeidsmigranten. De belangrijkste bestaande instrumenten zijn de richtlijn voor toelating van derdelanders met het oog op studie, beroepsopleiding of vrijwilligerswerk en de richtlijn voor toelating van wetenschappelijk onderzoekers. Beide richtlijnen passen niet alleen in het streven te komen tot een dynamische kenniseconomie, maar sluiten ook aan bij het model van verantwoordelijkheidsverdeling dat het kabinet in deze notitie presenteert. Met name de richtlijn voor wetenschappelijk onderzoekers kiest voor een systeem van gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en onderzoeksinstituut bij de toelating van migranten die als onderzoeker aan de slag willen gaan. De richtlijn biedt daarmee een kader voor een eenvoudige procedure,

---

<sup>1</sup> Mededeling van de Commissie, Beleidsplan legale migratie, 21 december 2005, (COM (2005) 669 def.

waarbinnen selectie mogelijk is op kwaliteit van onderzoekinstelling, onderzoeker en onderzoek.

Niet alleen op het niveau van de Europese Unie, maar vooral in individuele lidstaten is een trend zichtbaar naar meer selectiviteit als uitgangspunt in het migratiebeleid. Landen als het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en recent Frankrijk hebben beleid ingevoerd of in voorbereiding om in de «battle for brains» die migranten te kunnen aantrekken waaraan zij behoefte hebben. Bijlage 2 van deze notitie bevat een uitgebreid overzicht van beleid en beleidsvoorstellen in deze drie lidstaten, alsmede in Denemarken en Zweden.

- Het Verenigd Koninkrijk heeft in maart 2006 een nieuw systeem voor de toelating van arbeidsmigranten en studenten gepresenteerd, waarbij arbeidsmigranten en studenten via een puntensysteem zullen worden toegelaten<sup>1</sup>. Belangrijke elementen zijn de invoering van de mogelijkheid tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor de duur van maximaal vijf jaar voor kennismigranten, de mogelijkheid voor kennismigranten om zonder nieuwe toetsing van baan te veranderen en de totstandkoming van een zogeheten Skills Advisory Body voor het aanwijzen van tekorten in bepaalde arbeidsmarktsectoren. In het kader van de toelating van studenten zijn belangrijke elementen dat de vergunning voor de duur van de studie wordt verleend, dat onderwijsinstellingen worden geregistreerd en gecertificeerd om de kwaliteit te waarborgen en dat er in de toekomst meer contact tussen onderwijsinstellingen en de Britse IND zal zijn om uitval van studenten of overstap naar een andere studie te melden. Ten slotte kunnen studenten na hun studie werk zoeken gedurende één jaar in Engeland en twee jaar in Schotland.
- In Duitsland is begin 2005 de nieuwe migratiewet (Zuwanderungsgesetz) in werking getreden<sup>2</sup>. Belangrijke elementen in het kader van arbeidsmigratie zijn het bieden van ruimte voor toelating in het hogere segment van de arbeidsmarkt voor wetenschappers en specialisten in de technologische sector door permanent verblijf te bieden. Voor hen gelden geen integratie-eisen en hun gezinsleden kunnen onbeperkt werken. Voor het lagere en middensegment van de arbeidsmarkt gelden wel strikte beperkingen en voorwaarden van het bestaan van tekorten in sectoren die worden aangewezen door de arbeidsbureaus op regionaal niveau. Migrantenvrij in deze sectoren komen niet in aanmerking voor permanent verblijf. Voor studenten bestaat de mogelijkheid na afronding van de studie gedurende één jaar een baan te vinden.
- In Frankrijk onlangs een nieuw wetsontwerp voor immigratie en integratie bij de Assemblée Nationale ingediend, waarbij een grotere mate van selectiviteit het uitgangspunt is<sup>3</sup>. De inzet is om meer tot «gekozen» (arbeid, studie, onderzoek) dan tot «ondergane» immigratie (gezinshereniging en -vorming) te komen. De parlementaire behandeling vindt thans plaats. In het wetsontwerp wordt het gezinsherenigingsbeleid aanzienlijk aangescherpt, maar ook worden de mogelijkheden verruimd om in een aantal sectoren arbeidsmigranten van buiten de EU aan te trekken, bijvoorbeeld in de bouw en de horeca. Seizoensarbeid valt hier ook onder. Verder komt er een nieuw beleid voor migranten met specifieke talenten of competenties, die kunnen bijdragen aan de economische ontwikkeling of de uitstraling van Frankrijk. Voor studenten geldt dat zij na afronding van de studie op basis van een voorlopige verblijfsvergunning werk zullen kunnen zoeken in het verlengde van de gevolgdde opleiding.

Hoewel samenleving en arbeidsmarkt in Nederland en onze buurlanden niet altijd goed vergelijkbaar zijn, spelen toch vergelijkbare discussies over het migratiebeleid.

---

<sup>1</sup> Home Office, A Points-Based System: Making Migration Work for Britain, maart 2006.

<sup>2</sup> Bundesministerium des Innern, Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik, april 2005.

<sup>3</sup> Assemblée Nationale, Projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration, nr. 2986, 29 maart 2006.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt het kader voor het nieuwe migratiebeleid geschetst en worden de belangrijkste beleidskeuzes van het kabinet gepresenteerd.

## 2.2 Kennis- en arbeidsmigratie

### *Kennismigranten: de top van de arbeidsmarkt*

Het kabinet heeft de doelstelling te komen tot een dynamische kennis-economie. De Nederlandse economie is onderhevig aan grote veranderingen. Mondialisering van economische activiteiten vindt in toenemende mate plaats door mogelijkheden die de technologie ons biedt, de snelle opkomst van economieën in Azië en het verder afbouwen van handels- en investeringsbarrières. De Europese economieën spelen hierop in door zich in toenemende mate te richten op hoogwaardige en kennisintensieve activiteiten, veelal met een internationaal karakter. Om beter aan te kunnen sluiten op de wereldeconomie moet onder andere ons concurrentievermogen worden versterkt, zowel nationaal als Europees. Met de herziene Lissabonstrategie heeft de Europese Unie een ambitieus hervormingstraject ingezet, met als doel om op termijn één van de meest kennisintensieve economieën ter wereld te zijn. Cruciaal hierbij is de beschikbaarheid van hooggekwalificeerde arbeidskrachten, die in toenemende mate ook vanuit het buitenland komen. Om op dit gebied beter te kunnen concurreren met de Verenigde Staten heeft de Europese Commissie in december 2005 het hierboven genoemde beleidsplan legale migratie uitgebracht met daarin het streven om voor kenniswerkers toelatingsvoorwaarden en procedures te harmoniseren. In de reactie op de motie Bakker zijn deze ontwikkelingen benoemd en zijn verdere stappen gezet in de richting van een modern migratiebeleid<sup>1</sup>.

Nederland wil in deze «battle for brains» een goede uitgangspositie verkrijgen en behouden. Vele verschillende factoren bepalen tezamen de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsland. Maar niet op alle factoren, zoals de taal of het klimaat, kan de overheid invloed uitoefenen. Het toelatingsbeleid is echter wel een factor waaraan de overheid in hoge mate zelf invulling kan geven. Bovendien is het toelatingsbeleid in zekere zin een visitekaartje, omdat migranten die naar Nederland willen komen als eerste met de toelatingsregels te maken krijgen. Het kabinet stelt dan ook een arbeidsmigratiebeleid voor dat voor de top van de arbeidsmarkt uitnodigend is. Het toelatingssysteem voor deze categorie moet eenvoudig zijn, gegeven de grote concurrentie op de internationale arbeidsmarkt en het open, internationaal georiënteerde karakter van de Nederlandse economie. Een uitnodigend beleid is bovendien noodzakelijk omdat deze migranten een positieve bijdrage aan het economische klimaat leveren, bijvoorbeeld door te zorgen voor de noodzakelijke vernieuwingsimpulsen. Daarbij komen hooggekwalificeerde migranten alleen naar Nederland als er kansen voor hen zijn in het hoge segment van de arbeidsmarkt. Wanneer dat niet langer het geval is, zullen deze migranten Nederland doorgaans weer verlaten. Het risico van beroep op de sociale zekerheid of het terechtkomen in de illegaliteit is daardoor zeer beperkt. Administratieve belemmeringen dienen zo veel mogelijk te worden weggenomen, zodat hooggekwalificeerde migranten zich in Nederland welkom kunnen voelen. Toptalent dient zoveel mogelijk vrijheid te krijgen om zich, eenmaal in Nederland, vrij te kunnen bewegen op de arbeidsmarkt. Dit dient, wil Nederland aantrekkelijk zijn voor deze categorie, ook te gelden voor hun gezinsleden. Ook de gezinsleden van hooggekwalificeerde migranten zullen zich daarom vrij kunnen bewegen op de Nederlandse arbeidsmarkt.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 XIII, nr. 75.

Met de totstandkoming van de kennismigrantenregeling in 2004 heeft het kabinet reeds een belangrijke stap gezet in het eenvoudiger maken van de

toegang van hooggekwalificeerde arbeidskrachten uit derde landen<sup>1</sup>. Deze regeling is kortgeleden positief geëvalueerd<sup>2</sup>. Het hanteren van een inkomenseis blijkt in de praktijk een onderscheidend criterium dat de mogelijkheid biedt om te komen tot een snelle en eenvoudige toelating. Uitzonderingen op het inkomenscriterium zijn gemaakt om bepaalde categorieën hooggekwalificeerde migranten, zoals promovendi, onder de kennismigrantenregeling te brengen. Toch bestrijkt hooggekwalificeerde arbeidsmigratie een breder spectrum. Zo is hoogwaardige migratie niet beperkt tot 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. Migrant die dergelijke werkzaamheden verrichten hebben vaak geen arbeidsrechtelijke relatie met een bedrijf of instelling in Nederland, maar beschikken over eigen middelen of een beurs. De bijdrage die deze migranten aan de Nederlandse economie en samenleving kunnen leveren kan niet uit het arbeidscontract en de hoogte van het salaris worden afgelezen. Andere factoren, zoals de aard van de werkzaamheden, de werkgever in het land van herkomst, of de opleiding en werkervaring van de migrant zijn voor deze migranten relevanter.

Specifiek voor hoogwaardige arbeidsmigranten zal de mogelijkheid worden geopend om in dringende gevallen flexibel en op zeer korte termijn te kunnen overgaan tot afgifte van een verblijfsvergunning op basis van alleen een melding van de referent. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer een bedrijf op zeer korte termijn buitenlandse deskundigen nodig heeft voor een bepaalde opdracht. Hierbij zullen wel aanvullende voorwaarden worden gesteld die controle en handhaving achteraf mogelijk maken, bijvoorbeeld in de vorm van hogere kosten of een zwaardere garantstelling. Hiermee wordt de flexibiliteit bereikt waar in de motie Çörüz in het kader van visumverlening in de lijn van het Dubai-model ook om is gevraagd<sup>3</sup>.

#### *Talentenregeling*

Als onderdeel van het algemene beleid voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten introduceert het kabinet de mogelijkheid om op basis van persoonlijke talenten tot Nederland te worden toegelaten, door middel van een puntensysteem. Met deze talentenregeling wordt een beperkte mogelijkheid geïntroduceerd voor migranten om zich aan te bieden daar waar de vraagsturing niet voldoet. Van bepaalde groepen migranten, zoals zelfstandige ondernemers of onderzoekers die over een buitenlands stipendium of eigen middelen beschikken, kan namelijk niet worden verwacht dat zij over een referent beschikken, omdat zij op geen enkele wijze aan een bedrijf of instelling gebonden zijn. De talentenregeling is dus niet bedoeld voor migranten die arbeid in loondienst willen zoeken, maar die aannemelijk kunnen maken dat zij zich als zelfstandige kunnen handhaven. Selectie van potentieel talentvolle migranten kan plaats vinden aan de hand van criteria zoals leeftijd, opleiding, werkervaring en dergelijke. Het kabinet stelt zich voor de talentenregeling geleidelijk in te vullen, wanneer op basis van probleem- en risicoanalyses blijkt dat dit wenselijk is.

- In eerste instantie zal de bestaande toelatingsregeling voor zelfstandig ondernemers in de talentenregeling worden opgenomen. Het kabinet heeft al besloten voor deze categorie arbeidsmigranten een puntensysteem te gaan hanteren<sup>4</sup>. De regeling is bedoeld voor zelfstandige ondernemers die kunnen bijdragen aan de Nederlandse innovatiekracht en kennis-economie en werkgelegenheid kunnen creëren. Punten worden toegekend voor opleiding, ondernemerschapservaring, werkervaring, marktpotentie en organisatie en financiering.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2004–2005, 29 200 VI, nr. 164.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 VI, nr. 112.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 VI, nr. 43.

<sup>4</sup> Brief van de Minister van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 1 mei 2006.

- In tweede instantie kan de talentenregeling worden opengesteld voor andere arbeidsmigranten die niet in loondienst werkzaam zijn, zoals zelfstandige onderzoekers of creatieve toptalenten.

Ter voorbereiding op de talentenregeling wordt onderzoek gedaan naar landen die ervaring hebben opgedaan met een puntensysteem, zoals het Verenigd Koninkrijk, Canada en Australië. De talentenregeling dient heldere, eenduidige criteria te hanteren die in de praktijk goed toetsbaar zijn.

#### *Arbeidsmigratie algemeen*

Voor de categorieën arbeidsmigranten in het midden- en ondersegment van de arbeidsmarkt blijft het uitgangspunt van de Wet arbeid vreemdelingen gelden dat, voordat een werkgever arbeidskrachten van buiten de Europese Unie kan aantrekken, eerst een toets op de beschikbaarheid van prioriteitgenietend aanbod wordt uitgevoerd. Met deze toets kan het kabinet flexibel inspringen wanneer zich incidentele tekorten aan gekwalificeerd personeel voordoen in bepaalde sectoren. Maar met de arbeidsmarkttoets kan ook worden vastgesteld of er structurele tekorten ontstaan – bijvoorbeeld wanneer door de demografische ontwikkelingen de behoefte aan bepaalde diensten zou toenemen en de arbeidsmarkt daarin onvoldoende kan voorzien – die werving van gekwalificeerd personeel buiten de EU noodzakelijk maken. Bij selectie van arbeidsmigranten in het midden- en ondersegment van de arbeidsmarkt kunnen naast de arbeidsmarkttoets nog andere overwegingen spelen, bijvoorbeeld de vraag of van bepaalde arbeidsmigranten inburgering in het buitenland zal worden verlangd, zoals bij geestelijke bedienaren. Voorts is het belangrijk dat de terugkeer wordt gewaarborgd en er een terug- en overnameovereenkomst met de betrokken landen van herkomst is.

Het toelatingsmodel dat in deze notitie wordt gepresenteerd biedt een instrumentarium dat het mogelijk maakt snel en flexibel keuzes te maken en uit te voeren met betrekking tot de toelating van alle categorieën arbeidsmigranten. Daartoe wil het kabinet een duidelijk onderscheid maken tussen vormen van arbeidsmigratie die op termijn tot vestiging in Nederland zouden kunnen leiden en vormen van arbeidsmigratie waarbij de tijdelijkheid strikt gehandhaafd dient te worden. Het thans bestaande systeem van reguliere toelating biedt daarvoor onvoldoende waarborgen, omdat iedere voor arbeid in loondienst afgegeven verblijfsvergunning na drie jaar tot vrijheid op de arbeidsmarkt leidt. Bij bepaalde vormen van circulaire migratie en bij kortdurende migratie in het kader van specifieke, tijdelijke werkzaamheden, zoals seizoensarbeid of detacheringen waarbij de arbeidsmigrant niet in dienst komt bij een Nederlands bedrijf, is het wenselijk dat de migratie een afdwingbaar tijdelijk karakter kent. Daarbij behoeven er geen belemmeringen te bestaan om na terugkeer naar het land van herkomst opnieuw voor toelating in Nederland in aanmerking te komen. Het kabinet introduceert daarom in het nieuwe toelatingsmodel een niet-verlengbare verblijfsvergunning met een geldigheidsduur van maximaal één jaar, waaraan een beperkt pakket van rechten wordt gekoppeld. Deze niet-verlengbare verblijfsvergunning kan bijvoorbeeld het rotatiesysteem laten functioneren dat is voorgesteld door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken<sup>1</sup> en daarmee een positieve impuls vormen voor tijdelijke migratie van lager gekwalificeerde arbeidsmigranten. Voor de praktische invulling van dit onderdeel van het arbeidsmigratiebeleid, met name ook gericht op de vraag hoe tijdelijke migratie uit ontwikkelingslanden te stimuleren en vorm te geven, zal het kabinet de Sociaal Economische Raad om advies vragen<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Regulering en facilitering van arbeidsmigratie, februari 2004.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2005–2006, 29 234, nr. 46.

Het kabinet tekent hierbij aan dat het leidende principe van vraagsturing voor het middensegment en het segment aan de onderkant van de arbeidsmarkt, dat nu ook het uitgangspunt van de Wet arbeid vreemde-

lingen is, zal blijven gelden. Het belang van bescherming tegen verdringing van Nederlands of Europees arbeidsaanbod dient goed overwogen te worden, wanneer tot arbeidsmigratie in deze segmenten wordt overgegaan. De volgende overwegingen spelen hierbij een rol:

- Arbeidsmigratie kan niet los worden gezien van inspanningen om het in Nederland aanwezige arbeidspotentieel aan het werk te helpen. De arbeidsparticipatie van Nederlanders die tot de beroepsbevolking behoren (25–65 jaar) is hoger naarmate hun opleidingsniveau hoger is. Onder laagopgeleiden ligt de bruto arbeidsparticipatie naar verhouding het laagst, ook al is deze de afgelopen tien jaar wel toegenomen<sup>1</sup>. De relatief achterblijvende arbeidsparticipatie van lager en, in mindere mate, middelbaar opgeleide Nederlanders pleit voor bescherming van de arbeidsmarkt ten behoeve van deze groepen.
- De mogelijkheden die het vrij verkeer van werknemers binnen de Europese Unie biedt dienen nadrukkelijk te blijven worden betrokken, zeker in het licht van de discussie over de overgangstermijn voor het vrij verkeer van werknemers uit de nieuwe lidstaten. Het streven binnen Europa is er immers op gericht dit potentieel te benutten alvorens toelating uit derde landen aan de orde kan komen.
- De migratiedruk vanuit ontwikkelingslanden zal naar verwachting blijven toenemen. In het migratiebeleid kan Nederland hiervoor de ogen niet sluiten. Het kabinet heeft voor deze problematiek uitdrukkelijk de aandacht gevraagd in de beleidsnotitie over ontwikkeling en migratie uit juli 2004<sup>2</sup>. Het faciliteren en reguleren van tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden is echter in sterke mate afhankelijk van de wijze waarop die tijdelijkheid kan worden vormgegeven. In dit kader dient ook rekening te worden gehouden met het risico van «brain drain». Nederland stelt zich actief op om binnen de Europese Unie afspraken te maken over het tegengaan van «brain drain» in die sectoren en landen die kwetsbaar zijn. Een goed uitgangspunt voor discussie hierover vormt de mededeling die de Commissie begin 2006 heeft uitgegeven over het tekort aan gezondheidswerkers in ontwikkelingslanden<sup>3</sup>.

#### *Uitwerking van het kennis- en arbeidsmigratiebeleid*

Het kabinet stelt aldus een beleid ten aanzien van economische en kennismigratie in een mondialiserende economie voor, waarin innovatie, het investerings- en vestigingsklimaat, de internationale concurrentiepositie en de hiervoor benodigde hoogwaardige kennis centraal staan. Het beleid voor hoogwaardige migranten dient uitnodigend te zijn. Hoogwaardige talenten dienen een kans te krijgen hun waarde voor de Nederlandse economie te bewijzen. Het kabinet zal daarom een selectief en uitnodigend beleid ontwikkelen dat van toepassing is op alle hooggekwalificeerde arbeidsmigranten die een belangrijke positieve bijdrage aan de Nederlandse economie en cultuur kunnen leveren. Hiermee beoogt het kabinet een vereenvoudiging van het systeem en daarmee ook een versnelling over de gehele linie.

Voor arbeidsmigratie in het middensegment en de onderkant van de arbeidsmarkt is eerst een arbeidsmarkttoets nodig. In bepaalde gevallen is deze vorm van migratie strikt tijdelijk.

Voor de praktische uitwerking van het kennis- en arbeidsmigratiebeleid zal een interdepartementaal gremium worden ingesteld. Dit gremium krijgt een adviserende rol bij de nadere praktische invulling van het toelatingsmodel voor kennis- en arbeidsmigranten. Het bespreekt probleem- en risicoanalyses en overweegt financiële en andere consequenties voordat een politieke afweging over beleidswijzigingen zal worden gemaakt.

<sup>1</sup> De bruto arbeidsparticipatie van personen met een HBO- of wetenschappelijke opleiding bedroeg in 2005 85%, die van personen met een VMBO-opleiding 62%. Mede door het gestegen opleidingsniveau van de Nederlandse beroepsbevolking is de totale bruto arbeidsparticipatie toegenomen van 67% in 1996 tot 74% in 2005. Zie «Hogere opleiding, hogere arbeidsparticipatie», CBS Webmagazine, 18 april 2006, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-inkomen-sociale-zekerheid/arbeidsmarkt/publicaties/artikelen/2006-1930-wm.htm>.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2003–2004, 29 693, nr. 1.

<sup>3</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, EU-strategie voor de aanpak van het tekort aan gezondheidswerkers in ontwikkelingslanden, 12 december 2005, COM (2005) 642 def.

### 2.3 Studiemigratie

Om het onderwijs de internationale dimensie te geven die bijdraagt aan de dynamiek van deze sector en de internationale concurrentiepositie van Nederland, is instroom van buitenlandse studenten, docenten en onderzoekers vereist. Voor de toekomst van Nederlandse studenten is het van belang dat op onze instellingen voor hoger onderwijs een open sfeer en internationale oriëntatie bestaat, nu de arbeidsmarkt voor met name hoger opgeleiden steeds internationaler en competitiever wordt. Het kabinet hecht daarom veel waarde aan de internationalisering van het hoger onderwijs. Maar ook aan de Nederlandse samenleving als geheel en aan de Nederlandse kenniseconomie in het bijzonder kan de toelating van buitenlandse studenten een positieve bijdrage leveren. Zelfs op de collectieve financiën kunnen hoger opgeleide migranten met een jeugdige leeftijd en goede arbeidsmarktperspectieven een positief effect hebben<sup>1</sup>.

Het beleid voor buitenlandse studenten moet uitnodigend zijn. Het kabinetsbeleid is er immers op gericht kwalitatief hoogwaardige buitenlandse studenten aan te trekken<sup>2</sup>. Uitgangspunt is dat studenten naar Nederland komen om aan een instelling voor hoger onderwijs te studeren. Het verblijf van de student is dan ook afhankelijk van het daadwerkelijk volgen van onderwijs. Wel zullen studenten tijdens hun studie in Nederland de mogelijkheid hebben betaald werk te verrichten om hun studie te bekostigen of om hun opgedane kennis in de praktijk – bijvoorbeeld via een stage – te kunnen toepassen. Zoals is neergelegd in de gedragscode internationale student in het Nederlandse hoger onderwijs, dienen de onderwijsinstellingen de IND te informeren zodra zij signaleren dat de buitenlandse student geen onderwijs meer volgt. In het kader van de handhaving kan zo worden gemonitord of die studenten daadwerkelijk in Nederland verblijven voor studie en niet vanwege bijvoorbeeld de mogelijkheden van toegang tot de arbeidsmarkt. De duur van de verblijfsvergunning zal worden vormgegeven analoog aan het systeem van leerrechten dat vanaf 2007 voor Nederlandse studenten gaat gelden. Wanneer de buitenlandse student zijn studie staakt of niet tijdig afrondt, zal het verblijf niet kunnen worden voortgezet.

Ook in gevallen dat studiemigratie plaatsvindt in het kader van ontwikkelingssamenwerking en de opbouw van kennis en ervaring dient het beleid uitnodigend te zijn, waarbij, indien dit in het kader van ontwikkelingssamenwerking noodzakelijk wordt geacht, de betrokken organisaties en studenten zelf zoveel mogelijk moeten waarborgen dat zij terugkeren naar hun land van herkomst om daar een bijdrage aan de ontwikkeling van hun land te kunnen leveren.

Afgestudeerde buitenlandse studenten kunnen in veel Europese landen op de arbeidsmarkt aan de slag, omdat zij daarop door hun studie goed zijn voorbereid en daaraan een positieve bijdrage kunnen leveren. Naburige lidstaten als Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken hebben ruime mogelijkheden voor studenten om in die landen werkervaring op te doen, en ook Frankrijk gaat dit introduceren. In Nederland zijn de mogelijkheden thans beperkt. Er bestaat voor de internationale student die in Nederland een opleiding aan het hoger onderwijs heeft afgerond thans alleen de mogelijkheid om gedurende drie maanden een baan als kennismigrant te zoeken voor een inkomen van minimaal € 33 000.

Om meer en beter gebruik te maken van de kennis die aanwezig is onder buitenlandse studenten en om de positie die zij in de samenleving hebben verworven te bestendigen, wil het kabinet meer mogelijkheden bieden aan deze categorie vreemdelingen. In concreto betekent dit dat zij na het succesvol afronden van hun studie in Nederland na een zoektijd toegang

<sup>1</sup> Hans Roodenburg, Rob Euwals en Harry ter Rele, Immigration and the Dutch Economy, Centraal Planbureau, juni 2003.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 VIII, nr. 72, «Koers op kwaliteit. Internationaliseringsbrief hoger onderwijs».

tot de arbeidsmarkt op hun eigen opleidingsniveau dienen te kunnen verwerven. Het kabinet onderzoekt voor het eind september 2006 welke zoekperiode na afronding van de studie kan worden gehanteerd, waarbij de arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsconsequenties van een verlenging van de zoekperiode, de salarisgrens en de voorwaarden van toegang tot de arbeidsmarkt tijdens de zoektijd en daarna worden betrokken. Het kabinet betreft hierbij de zoekperiode die ook in andere Europese landen wordt aangehouden. Voorwaarde is in ieder geval dat het risico van een beroep op de sociale zekerheid door deze categorie zo beperkt mogelijk blijft.

## **2.4 Gezinsmigratie**

Het beleid voor gezinsmigratie (gezinshereniging en gezinsvorming) is in eerste instantie gestoeld op internationale verplichtingen. Ontwikkelingen in dit beleid worden begrensd door de kaders zoals gesteld in Europese regelgeving. Met name zijn hierbij van belang het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de Europese richtlijn inzake het recht op gezinshereniging. Hierdoor neemt gezinsmigratie binnen het nieuwe reguliere toelatingsmodel een bijzondere positie in en kunnen de in dat model gehanteerde uitgangspunten – selectiviteit en verantwoordelijkheidsverdeling – niet op vergelijkbare wijze worden ingevuld als bij andere vormen van migratie, zoals arbeidsmigratie of studiemigratie. Dit betekent niet dat gezinsmigratie voor het kabinet geen belangrijke vorm van migratie is. Alleen al getalsmatig gezien vormt gezinsmigratie de belangrijkste vorm van reguliere migratie. Daarbij kan gezinsleven bijdragen aan de bevordering van sociaal-culturele stabiliteit en kan – mede daardoor – de integratie van migranten in de Nederlandse samenleving bevorderen. Een goede integratie van migranten betekent ook betere mogelijkheden voor het versterken van economische en sociale samenhang, een doelstelling die expliciet is vastgelegd in het EG-verdrag en tevens overwogen wordt in de richtlijn voor gezinshereniging. Er is dan ook niet alleen sprake van een individueel belang van de migrant, maar ook van de Nederlandse samenleving als geheel.

Het kabinet acht het wel van groot belang dat migranten die naar Nederland komen goed voorbereid zijn op hun toekomst in Nederland. Het verleden heeft uitgewezen dat een gebrek aan integratie, met name ook van gezinsmigranten, de zojuist benoemde voordelen teniet kan doen, en er zelfs toe geleid heeft dat er momenteel geen onbeperkt draagvlak meer bestaat voor de komst van nieuwe (gezins)migranten. In reactie hierop heeft het kabinet de afgelopen jaren een aantal maatregelen op het gezinsmigratiebeleid doorgevoerd waarmee beoogd is de weerbaarheid en participatie van migranten en hun gerichtheid op de Nederlandse samenleving zo krachtig mogelijk te stimuleren. Het gaat hierbij om de volgende maatregelen:

- de leeftijdsgrens bij gezinsvorming is voor beide partners verhoogd naar 21 jaar;
- de inkomenseis voor gezinsvorming is verhoogd naar 120% van het wettelijk minimumloon;
- op 15 maart 2006 is de Wet inburgering buitenland in werking getreden, die beoogt gezinsmigranten voor te bereiden op hun komst naar Nederland door basiskennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving verplicht te stellen als voorwaarde voor toelating.

In zekere zin is hiermee ook op beperkte en aangepaste wijze invulling gegeven aan het beginsel van selectiviteit bij reguliere toelating: immers een verhoogde inkomensnorm en basiskennis van de Nederlandse taal en maatschappij veronderstellen, meer dan in het verleden het geval was,

extra inspanningen en een grotere gerichtheid op de Nederlandse samenleving van gezinsmigranten die naar Nederland komen. Het kabinet meent dat met deze maatregelen de beperkte selectiemogelijkheden die er bij gezinsmigratie zijn ook effectief worden toegepast. Het kabinet heeft er dan ook niet voor gekozen om extra eisen te stellen aan de migrant die in het kader van gezinsmigratie naar Nederland wil komen. In september 2004 heeft de Tweede Kamer een hiertoe strekkende motie-Dittrich aangenomen<sup>1</sup>. Naar aanleiding van deze motie heeft het kabinet de ACVZ om advies gevraagd. Zoals in het ACVZ-advies is aangegeven, is het stellen van extra voorwaarden aan de migrant op juridische gronden niet goed mogelijk – gelet op de kaders van de richtlijn gezinshereniging en het EVRM – en zijn extra eisen kort na de inwerkingtreding van de Wet inburgering buitenland niet wenselijk<sup>2</sup>.

Met de implementatie van de richtlijn voor gezinshereniging en de invoering van de nieuwe leeftijds-, inkomens- en inburgeringseisen liggen de ruimere contouren van reguliere toelating voor gezinshereniging en gezinsvorming grotendeels vast. Dit betekent niet dat het kabinet verdere aanpassingen van het gezinsmigratiebeleid niet wenselijk acht. De maatregelen die in deze notitie worden voorgesteld hebben met name betrekking op het middelenvereiste. Voor een nadere uitwerking hiervan wordt verwezen naar paragraaf 3.3 over financiële verantwoordelijkheid.

## 2.5 Humanitaire verblijfsdoelen

Het kabinet acht het van belang dat Nederland ook zijn internationale humanitaire verplichtingen nakomt, zoals het beschermen van slachtoffers bij vervolging van mensenhandel, het ondergaan van een medische behandeling op grond van internationale afspraken, of het opvangen van kinderen die bijzondere pleegzorg nodig hebben. In het huidige reguliere toelatingsbeleid wordt een verblijfsvergunning op humanitaire gronden vaak verleend aan vreemdelingen die eerst een asielprocedure hebben doorlopen. Het kabinet vindt het echter onwenselijk dat (voormalige) asielzoekers een reguliere verblijfsvergunning ontvangen op gronden die in feite samenhangen met hun eerdere asielprocedure. Dit is bijvoorbeeld het geval bij asielzoekers die een medische behandeling moeten ondergaan, bij alleenstaande minderjarigen of bij vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken. Thans volgen asiel- en reguliere procedures van dezelfde vreemdelingen elkaar op of overlappen zij elkaar, waardoor de scheiding tussen asiel en regulier – één van de uitgangspunten van de Vreemdelingenwet 2000 – in de praktijk onvolgende is te handhaven. Het kabinet wil deze scheiding versterken en is, zonder afbreuk te willen doen aan deze verblijfsgronden, van mening dat het ambtshalve verlenen van verblijfsvergunningen niet thuis hoort in een toelatingsmodel dat op selectieve migratie is gebaseerd.

### *Medische behandeling*

In het huidige toelatingsbeleid voor medische gronden spelen medische aspecten een rol in de reguliere procedure, in de asielprocedure of in beide procedures. In de asielprocedure kan echter in veel gevallen reeds worden vastgesteld dat een asielzoeker feitelijk medische zorg nodig heeft, omdat hij onder medische behandeling is gesteld. Medische omstandigheden kunnen in de praktijk vaak in de asielprocedure worden betrokken, zonder dat de asielprocedure gemedicaliseerd wordt. Een inhoudelijke toets op de medische toestand van de asielzoeker moet waar mogelijk binnen de asielprocedure gewaarborgd zijn. Medische aspecten van asielzoekers zullen daarom zoveel mogelijk onder de asielprocedure worden gebracht, terwijl de inhoudelijke gronden voor de verlening van een verblijfsvergunning asiel hierop zullen worden aangepast. Een reguliere verblijfsvergunning voor medische behandeling wordt dan in

<sup>1</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2003–2004, 28 689, nr. 27.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2005–2006, 28 689, nr. 38.

beginsel alleen nog verleend op grond van internationale afspraken en wanneer er sprake is van volledige financiering door de migrant.

#### *Ambtshalve verleende verblijfsvergunningen*

Binnen de huidige reguliere toelating nemen twee verblijfsdoelen een bijzondere positie in: verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdelingen en verblijf als vreemdeling die na afloop van zijn asielprocedure weliswaar wil terugkeren naar het land van herkomst, maar er niet in slaagt om de hiertoe vereiste documenten te verkrijgen. Beide procedures zijn hybride, omdat ze worden gekenmerkt door de aanwezigheid van zowel asielals reguliere elementen. Zo starten de procedures met een asielaanvraag, maar wordt na een afwijzing een regulier traject gevolgd, waarbij de verblijfsvergunning ambtshalve wordt verleend. Van bepaalde kenmerkende voorwaarden van de reguliere verblijfsvergunning, zoals het paspoort-, mvv- en middelenvereiste, wordt weer vaak ontheffing verleend. Het kabinet is van mening dat ambtshalve verlening van verblijfsvergunningen binnen het nieuwe reguliere toelatingsmodel geen plaats dient te krijgen. Het blijft evenwel wenselijk ambtshalve verblijf te kunnen verlenen, omdat daarmee nieuwe verblijfsprocedures worden voorkomen. De ambtshalve verleende verblijfsvergunning zal daarom worden losgemaakt van het reguliere toelatingsbeleid en een eigenstandig karakter krijgen. Reguliere verblijfsvergunningen kunnen daarmee uitsluitend nog op aanvraag worden verkregen.

## **2.6 Randvoorwaarden**

### *Sociale zekerheid*

Voortbouwend op de brief van 5 april 2006<sup>1</sup> meent het kabinet dat een duidelijke randvoorwaarde voor een beleid van selectieve migratie is dat er in de sociale zekerheid een verband bestaat met de opbouw van het recht op een uitkering en de duur van de verbondenheid met Nederland. Hierdoor kan worden voorkomen dat migranten – in het bijzonder arbeidsmigrant – snel en gemakkelijk van de sociale zekerheid gebruik kunnen maken. Recente wijzigingen in het Nederlandse socialezekerheidsstelsel hebben op deze aspecten meer de nadruk gelegd. Zo is in de Werkloosheidswet een referteperiode (wekeneis) opgenomen voor het recht op een kortdurende uitkering en een referteperiode en arbeidsverledeneis (4-uit-5 jareneis) voor de loongerelateerde uitkering. Voor de beoordeling van het recht op bijstand zijn deze twee aspecten niet relevant. De Wet werk en bijstand (Wwb) geeft Nederlanders en vreemdelingen met een verblijfsvergunning recht op bijstand van overheidswege, wanneer zij niet over voldoende middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Men moet hiervoor wel in Nederland woonachtig zijn. Vreemdelingen die voor korte tijd in Nederland verblijven, zoals bijvoorbeeld au pairs, en daarmee niet in Nederland woonachtig zijn (in de zin van de Wwb), komen voor bijstand niet in aanmerking. Bovendien geldt dat beroep op bijstand in de eerste periode van minimaal vijf jaar van verblijf in beginsel zal leiden tot intrekking van de vergunning. Zoals in bedoelde brief aangegeven staat de mogelijkheid tot het koppelen van het recht op of de hoogte van de bijstand aan de verblijfsduur, het zogenaamde Deense model, nog open. Alvorens het kabinet een besluit neemt over het verder uitwerken van deze variant in de Wet werk en bijstand, wacht het kabinet een nadere uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten omtrent het Deense bijstandmodel af.

### *Integratie*

Gegeven de lessen uit het verleden kan het migratiebeleid – inclusief de volgmigratie die dit teweegbrengt – niet los worden gezien van het daaropvolgende integratiebeleid. Toelating van migranten kan een bijdrage leveren aan het oplossen van knelpunten op de arbeidsmarkt, maar kan

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2005–2006, 29 861, nr. 5.

op de langere termijn ook risico's met zich brengen. De vestiging van grote aantallen arbeidsmigranten in de jaren zestig en de volgmigratie van gezinsleden heeft geleid tot de integratieproblemen die nu alleen met veel kosten en moeite voor de samenleving als geheel zijn op te lossen. De nieuwe benadering van migratie die in deze notitie wordt geschetst wil ruimte bieden voor gewenste migratie, maar wil tegelijk een herhaling van problemen voorkomen, door toelating waar nodig te koppelen aan integratievereisten.

In verband hiermee is het wel van belang te beseffen dat de aard van de migratie waar we nu mee te maken hebben voor een deel anders is dan de vroegere migratie. Kennismigranten en arbeidsmigranten die zich richten op de top van de arbeidsmarkt zijn vanuit integratieperspectief een geheel andere categorie dan de arbeidsmigranten en hun gezinsleden uit de jaren zestig. Om geheel andere redenen zijn van seizoensarbeiders en andere strikt tijdelijke migranten geen integratieproblemen te verwachten. Voor de groepen die in integratietermen meer risico dragen, geldt dat met name de laatste tien jaren de volgende maatregelen zijn genomen om hun inburgering en vervolgentegratie in de Nederlandse samenleving te verbeteren:

- In 1998 is de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) ingevoerd die nieuwkomers verplicht om Nederlandse lessen te nemen, kennis op te doen van de Nederlandse samenleving en een beroepenoriëntatie te volgen. Sinds 1999 mogen ook «oudkomers» (personen die vóór 1998 in Nederland waren gearriveerd) op vrijwillige basis aan dit programma deelnemen. Op 1 januari 2007 treedt (naar verwachting) de nieuwe Wet inburgering (WI) in werking, die de WIN vervangt en de verplichte inburgering in Nederland voor nieuw- én oudkomers regelt. In het nieuwe stelsel is er meer eigen verantwoordelijkheid voor de nieuwkomer en de oudkomer over de wijze van inburgering.
- Met ingang van 15 maart 2006 zijn specifieke categorieën immigrant-nieuwkomers verplicht om vóór overkomst naar Nederland een basisexamen inburgering (kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving) te halen. Slagen voor het basisexamen is voorwaarde voor het verkrijgen van een machtiging tot voorlopig verblijf. De verplichting is wettelijk geregeld in de Wet inburgering buitenland (WIB).
- De volgende stap van de inburgering vindt in Nederland plaats, waar nieuwkomers opnieuw een inburgeringsexamen moeten afleggen. Slagen is voorwaarde voor het verkrijgen van een zelfstandige verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf en voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Wie het inburgeringsexamen niet met succes heeft afgelegd, kan slechts op basis van een tijdelijke vergunning in Nederland verblijven. De inburgering in Nederland wordt geregeld in de Wet inburgering.

Bij de modernisering van het migratiebeleid is vooral de koppeling met de (wettelijke) condities zoals neergelegd in WIB en WI van belang. Dit geldt zeker voor de WIB die immers expliciete toelatingsvoorwaarden bevat. In mindere mate geldt het ook voor WIN/WI, omdat zij de migrant verplichten zich dusdanig te scholen dat deze zelfstandig kan participeren in Nederland. Vandaar ook dat in de nieuwe systematiek van deze notitie met name op deze elementen van inburgering wordt ingegaan. Zo is bijvoorbeeld de verlening van een vergunning voor onbepaalde tijd voor kennis- en arbeidsmigranten en voor migranten die langdurig op humanitaire gronden in Nederland verblijven (kolom II, III en V) gekoppeld aan het afleggen van een inburgeringsexamen. Gezinsleden die naar Nederland willen overkomen in het kader van gezinshereniging of gezinsvorming (kolom IV) moeten eerst slagen voor het basisexamen inburgering in het buitenland en vervolgens het inburgeringsexamen in

Nederland behalen. Na de inburgering volgt het reguliere integratiebeleid, met tal van andere maatregelen. Omdat deze verder afstaan van het toelatingstraject dat in deze notitie centraal staat, blijven zij hier onbesproken.

Het kabinet erkent dat de integratieproblematiek medebepalend is voor het migratiebeleid als zodanig. De beschikbare capaciteit om toegelaten immigranten op termijn gelijkwaardig en volwaardig in de samenleving op te nemen onderstreept het belang van selectiviteit naast restrictiviteit bij de toelating. Die capaciteit komt op verschillende manieren tot uiting, zoals in economische deelname, sociale absorptie, culturele adaptatie enzovoorts. Migratie zonder integratiebeleid kan mogelijk één belang dienen (bijvoorbeeld de economische vraag naar arbeidskrachten, of het belang van de immigrant bij gezinsleven), maar ontwrichtende effecten hebben op andere belangen, zoals de maatschappelijke cohesie of de veiligheid. Een doordacht systeem waarbij migratie en integratie gekoppeld zijn, kan meerdere belangen samenbrengen: van werkgevers, van de samenleving en van de immigrant zelf. Om die – soms tegenstrijdige – belangen met elkaar te verzoenen, is een zorgvuldige afweging nodig van de voorwaarden waaronder migratie kan plaatsvinden. De toelatings-systematiek van deze notitie maakt het mogelijk om de afweging voor onderscheiden categorieën migranten op een verantwoorde wijze te maken.

#### *Openbare orde en nationale veiligheid*

Als randvoorwaarde voor een modern migratiebeleid geldt eveneens het beleidsterrein van openbare orde bij toelating en verblijf, dat een belangrijk onderdeel is van de handhaving daarvan. Thans reeds wordt in alle individuele gevallen een openbare-ordetoets uitgevoerd wanneer een migrant verblijf vraagt. Zonder positief resultaat wordt er geen verblijf toegestaan. In het kader van het nieuwe toelatingsmodel zijn geen veranderingen van dit beleid beoogd, maar omdat het openbare-ordebeleid een belangrijke randvoorwaarde voor het toelatingsbeleid is worden de centrale elementen ervan hier benoemd.

Bij de eerste toelating van migranten die voor meer dan drie maanden naar Nederland komen wordt in alle gevallen gecontroleerd of de migrant mogelijk voorkomt in de bekende politiestructuren (onder meer het Schengen Informatie Systeem). Wanneer de migrant veroordeeld is voor een strafbaar feit, volgt in beginsel in alle gevallen een afwijzing van de eerste aanvraag om verblijf. Wanneer omstandigheden zich hiertegen verzetten, wordt van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt, bijvoorbeeld wanneer dit strijd met artikel 8 EVRM zou opleveren. Ook is de ongelijkheid weggenomen die eerder bestond voor de migrant die om verblijf bij een Nederlander, houder van een vergunning voor onbepaalde tijd of houder van een verblijfsvergunning asiel verzocht. Voor deze aanvragen gold voorheen dat veroordelingen tot en met een opgelegde straf van zes maanden als regel onvoldoende waren om het verblijf te weigeren. Dit onderscheid is opgeheven en inmiddels geldt voor elk verzoek om toelating dat elke veroordeling voldoende kan zijn om verblijf te weigeren.

Bij verblijfsbeëindiging van migranten die reeds in Nederland verblijf hebben, wordt de glijdende schaal aangepast, waarbij in de eerste drie jaar van verblijf elke veroordeling voor een misdrijf waarvoor een gevangenisstraf kan worden opgelegd aanleiding kan vormen om het verblijf te beëindigen. Uiteraard dienen ook hierbij steeds de overige kaders gerespecteerd te worden, zoals artikel 8 EVRM.

Waar het gaat om de nationale veiligheid bestaan er geen uitgeschreven beleidsregels, maar wordt van geval tot geval beoordeeld of er al dan niet sprake kan zijn van een gevaar voor de nationale veiligheid. Deze beleidsregels zijn niet uitgeschreven om de beoordelingsvrijheid niet op voorhand in te perken. Er wordt op dit vlak vooral door de IND gereageerd op ambtsberichten van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), wanneer daar aanleiding toe bestaat.

#### *Terugkeer*

Een andere les uit het migratiebeleid is dat toelatingsbeleid direct gekoppeld dient te zijn aan het terugkeerbeleid. Vormen van tijdelijk verblijf dienen door daadwerkelijke terugkeer te worden gevolgd. Dat is enerzijds een kwestie van de handhaving van de voorwaarden bij de vergunningverlening, anderzijds is het zaak al bij de vormgeving van het beleid voor tijdelijk verblijf waarborgen voor effectieve terugkeer te incorporeren, zoals door het sluiten van terug- en overnameovereenkomsten met de betrokken landen van herkomst. Het interdepartementale gremium waarvan sprake was in paragraaf 2.2 zal dit aspect nadrukkelijk in zijn advisering betrekken.

### **3. Verantwoordelijkheidsverdeling en handhaving**

#### **3.1 Inleiding**

Zoals reeds geconstateerd vergt een evenwichtig en uitgesproken beleid een wezenlijk andere benadering van de toelating. Om de gevraagde helderheid te kunnen bieden, moet het model voor toelating selectiever, eenvoudiger en overzichtelijker worden gemaakt. Voor een efficiënte besluitvorming is het noodzakelijk dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) de centrale organisatie is voor de toelating van vreemdelingen. Een herverdeling van verantwoordelijkheid tussen overheid, migrant en samenleving (waaronder instellingen en bedrijven) is hier onlosmakelijk mee verbonden. De instellingen en bedrijven die het meeste baat hebben bij de toelating van een migrant zullen een centrale rol spelen bij de selectie van migranten. Zij zijn zelf immers het best in staat op individueel niveau een invulling te geven aan algemene selectiecriteria. Wanneer de verantwoordelijkheid voor aanvragen voor verblijfsvergunningen evenrediger met instellingen en bedrijven wordt verdeeld, hoeft niet elke aanvraag door de IND op alle voorwaarden te worden onderzocht. Dan is de kansrijkheid van een aanvraag snel duidelijk en kan een beslissing snel worden genomen. Daartegenover staat dat er in een nieuw toelatingsmodel meer nadruk zal moeten worden gelegd op handhaving. Een model van selectie en verdeling van verantwoordelijkheid veronderstelt dat de overheid vertrouwen moet kunnen hebben in de referent, wanneer deze een groot deel van de verantwoordelijkheid voor de overkomst van een migrant op zich neemt. Een nieuw model voor toelating heeft dan ook directe gevolgen voor de manier waarop de preventieve en repressieve handhaving worden ingericht.

Het kabinet wil de toelatingsprocedures sterk vereenvoudigen. Het toelatingsmodel dat in het volgende hoofdstuk wordt ontwikkeld moet daar in belangrijke mate aan bijdragen. In dit hoofdstuk wordt eerst uiteengezet welke voorstelling het kabinet zich maakt van een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheid tussen de betrokken partijen – waaronder de financiële verantwoordelijkheid – en van een nieuw handhavingskader.

### 3.2 Verantwoordelijkheidsverdeling

Wanneer een reguliere verblijfsvergunning wordt verleend, zijn er drie partijen betrokken: de migrant, die om toelating verzoekt; de referent, die belang heeft bij de overkomst van de migrant; en de overheid, die een besluit moet nemen over de toelating. Om te bepalen of een migrant in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning kan de overheid de positie van de migrant zelf onderzoeken, maar ook die van de referent. In het huidige systeem is echter weinig inzichtelijk wie verantwoordelijk is voor welke informatie. Deze verantwoordelijkheid verschilt per verblijfsdoel: bij sommige verblijfsdoelen is de migrant zelf verantwoordelijk voor het aanreiken van de benodigde gegevens, bij andere speelt de referent een grotere rol. Hoewel de positie van de referent – bijvoorbeeld bij gezinshereniging en gezinsvorming, waarbij het de referent is die aan het inkomensvereiste moet voldoen – altijd belangrijk is geweest in het vreemdelingenrecht, draagt het opdelen van de verantwoordelijkheid er in belangrijke mate aan bij dat de toetsing onnodig belastend is voor alle betrokken partijen. In de uitvoering ligt het accent sterk op het toetsen van alle afzonderlijke voorwaarden, hoewel dit lang niet in alle gevallen noodzakelijk is.

In het nieuwe toelatingsmodel zal de verantwoordelijkheid tussen de referent en de toelatingsorganisatie worden verdeeld volgens het uitgangspunt, dat de aard van de relatie tussen de referent, de migrant en de toelatingsorganisatie de verantwoordelijkheid bepaalt die de referent binnen de toelatingsprocedure kan spelen. Een universiteit die buitenlandse studenten toelaat heeft (als referent) een heel andere band met de migrant dan een echtgenoot die zijn buitenlandse echtgenote naar Nederland wil laten komen. In de regel zal de echtgenoot slechts éénmaal om toelating van één echtgenote verzoeken, terwijl de universiteit jaarlijks nieuwe studenten wil aantrekken. De universiteit kan wel een vertrouwensrelatie opbouwen en onderhouden met de IND als toelatingsorganisatie, maar de echtgenoot heeft slechts voor één verblijfsaanvraag met de IND te maken en zal geen langdurige band met de toelatingsorganisatie (willen) onderhouden. Wanneer opbouw en onderhoud van een vertrouwensrelatie tussen referent en toelatingsorganisatie aan de orde is, kan de IND meer verantwoordelijkheid voor de toelating en het verblijf van de migrant bij de referent neerleggen en eerder volstaan met het toetsen van een beperkt aantal voorwaarden. Hiermee wordt overigens geen wijziging in de uiteindelijke politieke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het toelatingsbeleid beoogd.

Bij een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden passen heldere afspraken tussen referent en toelatingsorganisatie. Deze zullen worden vastgelegd in een convenant, waarin de wederzijdse rechten en verplichtingen worden opgenomen. Instellingen, bedrijven of organisaties die als referent in het kader van arbeidsmigratie, studie of uitwisseling willen optreden zullen moeten beschikken over een convenant met de IND. Een migrant die, al dan niet met zijn gezin, in het kader van arbeidsmigratie, studie of uitwisseling naar Nederland wil komen zal op zijn beurt moeten beschikken over een referent die een convenant met de IND heeft afgesloten. Een sluitend stelsel van controle vooraf en handhaving achteraf moet waarborgen dat voldaan wordt aan de voorwaarden van het convenant en de toelatingsvoorwaarden en uitsluiten dat oneigenlijk gebruik gemaakt wordt van de procedures. Daar waar niet (of niet langer) wordt voldaan aan de voorwaarden, moet hetzelfde systeem van controle en handhaving ertoe leiden dat de referent de opgenomen verantwoordelijkheid voor een migrant daadwerkelijk nakomt. Als geconstateerd wordt dat er geen sprake (meer) is van een betrouwbare referent, dan wel de betrouwbare referent niet kan verhinderen dat de migrant zijn deel van de

verantwoordelijkheid niet nakomt, zal het convenant worden geschorst (of in het uiterste geval opgezegd) en/of het verblijf van de migrant adequaat en snel worden beëindigd. De eventuele kosten hiervoor zullen door de verantwoordelijke partij gedragen moeten worden. Dit regime van handhaving zal nader worden toegelicht in paragraaf 3.4.

Het systeem van convenanten tussen de IND enerzijds en bedrijven, instellingen en organisaties anderzijds zal tot uitdrukking brengen dat overheid en referent gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor de toelating van een migrant. Alleen op deze wijze kan worden gewaarborgd dat toelating van arbeids-, studie- en uitwisselingsmigranten snel en eenvoudig is. De referent heeft de migrant onder die omstandigheden reeds geselecteerd op zijn waarde voor de Nederlandse economie, cultuur of samenleving. De individuele selectierol van de referent geldt voor alle vormen van arbeids-, studie- en uitwisselingsmigratie, maar zal het meest vergaand kunnen worden uitgewerkt in branches en sectoren waar een sterke mate van regulering of zelfregulering heeft plaatsgevonden, zodat de kwaliteit van bijvoorbeeld de aan te trekken studenten, kennismigranten of au pairs zoveel mogelijk kan worden gewaarborgd.

In het kader van zowel de preventieve als de repressieve handhaving zal wel worden beoordeeld of de betrokken referent inderdaad ook die migranten aantrekt die als zodanig kunnen worden gekwalificeerd. Dit betekent dus ten eerste dat de referent zich dient te committeren aan de kwaliteitseisen zoals deze in het kader van een convenant gesteld kunnen worden en ten tweede dat de IND de referent heeft beoordeeld op zijn toekomstige rol als verantwoordelijke in het kader van de toelating van een migrant. Dit principiële besluit van de IND over de referent gaat vooraf aan het sluiten van een convenant. Alleen in die gevallen dat een referent de kwaliteitsnorm heeft gegarandeerd en is toegelaten als convenanthouder zal de referent in de gelegenheid worden gesteld zelf aan te geven welke hoogwaardige of reguliere arbeidsmigranten tot Nederland zouden moeten worden toegelaten. Bedrijven en instellingen vormen immers een noodzakelijke schakel in het streven te komen tot een dynamische kenniseconomie en een geïnternationaliseerd hoger onderwijs.

### **3.3 Financiële verantwoordelijkheid**

Een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling betekent ook dat er duidelijke afspraken moeten zijn wie de financiële verantwoordelijkheid draagt voor het verblijf van een migrant. De financiële verantwoordelijkheid voor het verblijf van een migrant wordt nu op twee manieren vormgegeven: met het middelenvereiste en met het ondertekenen van een garantverklaring. Deze twee vereisten zullen in het nieuwe toelatingsmodel niet wijzigen. Wel zal aan deze vereisten een nieuwe en andere invulling worden gegeven.

#### *Middelenvereiste*

Het middelenvereiste vormt een centrale voorwaarde bij reguliere toelating: om in aanmerking te kunnen komen voor een reguliere verblijfsvergunning moet een migrant duurzaam en zelfstandig beschikken over voldoende middelen van bestaan. Indien niet aan dit vereiste wordt voldaan, wordt een aanvraag vrijwel altijd afgewezen. Tijdens deze kabinetsperiode is ten aanzien van de hoogte van de middelen een aantal belangrijke beleidswijzigingen doorgevoerd: de 120%-norm voor gezinsvormers is ingevoerd, alsook een normbedrag voor arbeidsmigranten in de kennismigrantenregeling, zodat juist door het instellen van deze norm de toelating van deze groep in Nederland betrekkelijk eenvoudig kan worden gerealiseerd. Aangezien deze speerpunten van het kabinetsbeleid

recent hun beslag hebben gekregen, ligt het nu niet in de rede om wijzigingen aan te brengen in de hoogte van het middelenvereiste. Wel zal een sterke vereenvoudiging van de toetsing van deze eis worden bewerkstelligd.

Daar waar de toelating geregeld wordt via convenanten (kolom I, II en III), zal in het nieuwe toelatingsmodel op aangepaste wijze uitvoering gegeven worden aan het middelenvereiste. Bij een nieuwe verdeling van de verantwoordelijkheden kan soms beperkt en soms zelfs vergaand in de convenanten geregeld worden hoe de financiële verantwoordelijkheid ingevuld wordt. Onverkort blijft gelden dat een migrant of referent voldoende draagkrachtig moet zijn om de overkomst en het verblijf van gezinsleden in Nederland te kunnen bekostigen. Ook geldt onverkort dat het moet gaan om een legaal inkomen dat niet afkomstig is uit de openbare middelen.

Het kabinet stelt voor om de toetsing van het middelenvereiste sterk te vereenvoudigen door gebruikmaking van informatie die digitaal bekend is bij andere overheidsinstellingen. Met name voor de verblijfsaanvragen voor gezinshereniging en gezinsvorming (in kolom IV) is dit van belang, aangezien voor deze categorie aanvragen nu gewerkt wordt met een complex stelsel van voorwaarden. Daar waar nu nog een grote hoeveelheid informatie door de vreemdeling moet worden aangereikt, zal straks doorgaans volstaan kunnen worden met actuele informatie die al bekend is bij de overheid en die bovendien digitaal beschikbaar is. Actuele informatie over hoogte en vorm van een uitkering (AOW, ANW, kinderbijslag) is bekend bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB), en informatie over onder meer het verworven inkomen in het recente verleden, verstrekte uitkeringen (WAO, WW, ZW) is bekend bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Daarnaast zijn er nog diverse andere overheidsinstellingen zoals sociale diensten en de belastingdienst die digitaal beschikken over gegevens die nu opgevraagd worden bij de vreemdeling. Momenteel wordt er in individuele gevallen ook gebruik gemaakt van deze informatie ten behoeve van de afhandeling van een aanvraag, maar wordt er niet structureel gewerkt op basis van digitale informatie die reeds binnen de overheid voorhanden is. Omdat het structureel gebruik van deze beschikbare informatie kan bijdragen aan het sneller en efficiënter afhandelen van verblijfsaanvragen, wil het kabinet komen tot een structurele uitwisseling van deze gegevens. Uiteraard zal dit alles moeten passen binnen het kader van de Wet bescherming persoonsgegevens. Voor een groot deel van de groep gezinsmigranten is het afdoende te weten of er voorafgaand aan en ten tijde van de aanvraagprocedure geen beroep op de bijstand wordt gedaan en zal geverifieerd moeten worden of premies en belastingen worden afgedragen. Voor zover deze informatie beschikbaar is bij andere overheidsinstanties, zal op basis van die gegevens beslist kunnen worden of aan het middelenvereiste wordt voldaan. In die gevallen waar dit niet mogelijk is, zal aanvullende informatie ingewonnen moeten worden, maar ook hierbij kan het gaan om reeds beschikbare digitale informatie. Op deze manier kunnen hoogte, duurzaamheid en zelfstandigheid van het inkomen worden vastgesteld

#### *Bewijs van financiële zekerheid*

Met het middelenvereiste wordt informatie verschaft over de financiële positie van een referent, gebaseerd zowel op gegevens uit het (recente) verleden als op de meest actuele stand van zaken. Bepaalde referenten en sommige migranten kunnen niet op de hierboven geschetste wijze aantonen dat zij duurzaam en zelfstandig beschikken over voldoende middelen van bestaan. Te denken valt aan starters op de arbeidsmarkt, zelfstandigen, of referenten die geen kenbaar recent arbeidsverleden in

Nederland hebben, omdat zij buiten Nederland hebben verbleven en gewerkt. Dit kan voor deze groepen een belemmering zijn om gezinsleden te laten overkomen. Daar waar het zelfstandigen betreft kan dit een zodanige belemmering vormen dat bijvoorbeeld wordt afgezien van het starten van een onderneming, of dat deze niet in Nederland gestart wordt. Het kabinet acht het van belang dat gezinshereniging ook voor deze groepen zo snel mogelijk kan plaatsvinden, zonder voorbij te gaan aan het middelenvereiste. Daarom wil het kabinet een nieuw bewijsmiddel voor het middelenvereiste introduceren, ten behoeve van die referenten die niet aan de hand van reeds bij andere overheidsdiensten bekende informatie aan het middelenvereiste kunnen voldoen. Dit is het bewijs van financiële zekerheid.

Een bewijs van financiële zekerheid kan aan een referent worden verstrekt door een geaccrediteerde financiële instelling. Het bewijs dient een bedrag te garanderen voor de duur van het verblijf van de migrant. De instelling geeft het bewijs van financiële zekerheid af op basis van een onderzoek naar de inkomsten van de referent, diens opgebouwde financiële reserves of mogelijke leencapaciteit. Ten slotte blijft de instelling bevoegd om buiten deze bronnen de financiële situatie van de referent te beoordelen en op basis daarvan al dan niet te besluiten tot afgifte van een bewijs van financiële zekerheid. De IND is bevoegd om middelen van het gegarandeerde bedrag te claimen op het moment dat betrokkene een beroep doet op de Wet werk en bijstand en/of de staat kosten maakt voor de uitzetting van de migrant. Het bewijs van financiële zekerheid kan komen te vervallen wanneer de referent op andere wijze kan aantonen inmiddels duurzaam over voldoende middelen van bestaan te beschikken.

Toepassing van het bewijs van financiële zekerheid hoeft niet beperkt te blijven tot aanvragen voor gezinsmigratie (in kolom IV), maar is ook denkbaar bij migratievormen in de andere verblijfskolommen. Met name wordt hierbij ook gedacht aan bedrijven die voor de overkomst van arbeidsmigranten een convenant willen sluiten met de IND, maar die nog niet bij de IND bekend zijn. Een beoordeling of er sprake is van een betrouwbare referent, die de toegekende rechten en de bijbehorende verplichtingen kan aangaan, is dan voor de IND niet altijd goed te maken. In deze situatie kan een bewijs van financiële zekerheid wel de benodigde garantie bieden dat met het betreffende bedrijf een convenant gesloten kan worden. Mochten afspraken uit het convenant niet nagekomen worden, dan biedt het bewijs van financiële zekerheid voldoende mogelijkheden om eenmaal door de overheid gemaakte kosten die voortvloeien uit de niet-nakoming terug te vorderen. Ook in dit geval zou het bewijs van financiële zekerheid na verloop van tijd – bijvoorbeeld een jaar – niet meer nodig zijn. Het interdepartementale gremium zal onderzoeken in hoeverre voor (kleine) bedrijven het verkrijgen van een bewijs van financiële zekerheid ook via brancheorganisaties mogelijk is.

#### *Garantstelling*

Convenanthouders in het kader van arbeidsmigratie en individuele referenten in het kader van gezinsmigratie zullen zich, net als in het huidige stelsel, financieel garant moeten stellen voor de migrant die zij naar Nederland willen laten komen, alsmede – bij arbeidsmigranten – voor diens gezinsleden. In het huidige reguliere stelsel kunnen aan een verblijfsvergunning al voorschriften worden verbonden tot het stellen van zekerheid. Hierbij gaat het dan om het deponeren van een waarborgsom of passagebiljet, de schriftelijke garantstelling door een solvabele derde en om een bewijs dat de migrant voldoende verzekerd is tegen ziektekosten. Deze garantstelling zal gehandhaafd blijven voor die situaties waarin extra waarborgen voor de financiële verantwoordelijkheid nodig zijn. Het effectueren van de garantstelling zal één van de instrumenten

worden waarvan in het kader van de repressieve handhaving gebruik zal worden gemaakt.

### 3.4. Handhaving

Een systeem met een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en referent maakt een duidelijk repressief handhavend kader noodzakelijk om fraude en misbruik te voorkomen en om fouten effectief te kunnen opsporen en corrigeren. Handhaving van de regels betekent dat er duidelijk zicht is op de migranten die binnenkomen en dat er ook na de toelating zicht is op het verloop van het verblijf van de migrant. De IND is de organisatie die het model van toelating dient te handhaven en hiertoe over alle noodzakelijke informatie en bevoegdheden dient te beschikken.

#### *Actieve informatie-uitwisseling tussen ketenpartners*

Handhaving betekent in eerste instantie dat informatie actief wordt ingewonnen en met relevante ketenpartners wordt uitgewisseld. Een belangrijk aspect van deze actieve informatieverstrekking is dat deze plaatsvindt met respect voor de eigen rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken ketenpartners in het proces van toelating van, toezicht op en terugkeer van een migrant. Bij informatie-uitwisseling kunnen risicoprofielen een belangrijke rol spelen. Risicoprofielen worden opgesteld op basis van kennis en ervaringen van de partners in de keten en zij kunnen voor de IND een belangrijk instrument zijn bij het bepalen van de informatiebehoefte. Voor elk type migrant kunnen immers andere soorten informatie noodzakelijk blijken. De rollen van onder meer de Arbeidsinspectie, Economische Controledienst, Vreemdelingenpolitie, UWV of AIVD zullen verschillen afhankelijk van het type migrant dat toegang tot Nederland verzoekt of inmiddels in Nederland verblijft. De diverse bevoegdheden van de diensten waar het inspecterende of controlerende taken betreft of het uitdelen van bestuurlijke of strafrechtelijke boetes zullen waar noodzakelijk worden benut. De precieze invulling van de rollen en verantwoordelijkheden van ketenpartners in het kader van de (repressieve) handhaving is een centraal element in een reeds in gang gezette ex ante uitvoeringstoets door de IND van het model zoals in deze notitie gepresenteerd (zie hiervoor hoofdstuk 5).

#### *Verantwoordelijkheid referent*

Het model van gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en referent gaat ervan uit dat een referent (convenanthouder) een belangrijk deel van de toets op de voorwaarden voor toelating op zich neemt. De referent garandeert dat de ingediende aanvragen voldoen aan het vereiste profiel van de migranten waarvan het kabinet heeft bepaald dat Nederland hen wil toelaten. De referent neemt daarmee ook een belangrijke rol op zich in het kader van de repressieve handhaving. De referent verplicht zich door ondertekening van het convenant tot het actief verstrekken van informatie over een eventuele relevante wijziging in de positie van de migrant. Dit kan variëren van een wijziging van functie of werkgever of van ontslag tot terugkeer naar het land van herkomst. Mocht een convenanthouder in gebreke blijven bij deze aangegane verplichting tot actieve informatieverstrekking, dan zal hij hiervoor verantwoordelijk worden gehouden en aansprakelijk gesteld. Deze aansprakelijkstelling kan op diverse manieren worden vormgegeven:

- Wanneer een convenanthouder zijn verplichting tot actieve informatieverstrekking niet nakomt, kan de IND een waarschuwing geven of een boete opleggen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren, als een arbeidsmigrant naar een andere werkgever overstapt of een student naar een andere universiteit, en de betrokken werkgevers of universiteiten dit niet aan de IND gemeld hebben.
- Een convenanthouder die financieel garant staat voor een migrant zal

aansprakelijk worden gesteld voor eventuele kosten voor de overheid die uit het verblijf van de migrant voortvloeien. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren, wanneer blijkt dat een migrant niet meer aan de verblijfsvoorwaarden voldoet – hij vraagt bijvoorbeeld bijstand aan – en de overheid na intrekking van de verblijfsvergunning kosten maakt voor zijn verwijdering.

- Wanneer blijkt dat een convenanthouder zijn verplichtingen als bedoeld in het convenant niet nakomt kan hij, na gewaarschuwd te zijn of een boete te hebben gekregen, als convenanthouder worden geschorst voor een bepaalde periode, terwijl in het uiterste geval uitsluiting eveneens mogelijk is.

#### **4. Indeling van de verblijfsdoelen in kolommen**

##### **4.1 Introductie van de vijf kolommen**

Het kabinet wil het systeem van verblijfsvergunningen zoals dat binnen de Vreemdelingenwet 2000 bestaat aanzienlijk vereenvoudigen. In de huidige wetgeving bestaan 26 verblijfsdoelen, waartussen nauwelijks enige samenhang bestaat en waarbij regelmatig aanpassingen nodig zijn. In het nieuwe toelatingsmodel wordt dit aantal teruggebracht tot vijf typen, de zogeheten kolommen, te weten:

Kolom I: Uitwisseling en Arbeid Tijdelijk.

Kolom II: Studie en Arbeid Regulier.

Kolom III: Kennis en Arbeid Hoogwaardig.

Kolom IV: Familie/Gezin.

Kolom V: Humanitaire redenen.

Daarbinnen vinden weliswaar verschillende categorieën migranten een plaats, maar deze vijf kolommen zullen uniform en daarmee eenvoudig worden ingevuld. Dit kan doordat aan een bepaalde kolom een totaalpakket van rechten en plichten is verbonden, dat voor elke categorie migranten binnen die kolom geldt. Bestaande reguliere verblijfsdoelen krijgen een plaats binnen de kolommen.

##### **4.2 Toelichting en invulling van de kolommen met verblijfsdoelen**

Hieronder volgt een overzicht waarin de verschillende kolommen nader worden ingevuld en toegelicht. Steeds wordt aangegeven welke migranten een plaats in de kolom kunnen vinden en welke kenmerken de verblijfsvergunning in de kolom heeft. De voorbeelden die worden gegeven zijn uitsluitend bedoeld ter illustratie.

De belangrijkste algemene voorwaarden, zoals die ingevolge de Vreemdelingenwet 2000 al gelden, blijven ongewijzigd. Dit betekent dat het mvv-vereiste, het paspoortvereiste en het vereiste van voldoende middelen van bestaan onverkort van toepassing blijven.

###### *Kolom I Uitwisseling en Arbeid Tijdelijk*

In kolom I vindt de toelating plaats van migranten die in het kader van strikt tijdelijke arbeid of culturele uitwisseling voor korte tijd naar Nederland willen komen.

De migrant kan binnen kolom I in het kader van de volgende doelen verblijf beogen:

- Culturele Uitwisseling
  - Uitwisselingsjongere (in het kader van bijvoorbeeld Working Holiday Scheme)
  - Au Pair
- Tijdelijke arbeid
  - Seizoensarbeid
  - Detachering (waarbij de arbeidsmigrant in dienst van een buiten Nederland gevestigd bedrijf)
  - Arbeid in het kader van ontwikkelingssamenwerking

Kolom I heeft de volgende kenmerken:

- **Verblijfsdoel:** de verblijfsvergunning in kolom I wordt gekoppeld aan het specifieke doel waarvoor de migrant verblijf heeft gevraagd, zoals seizoensarbeider in de landbouw of verblijf als au pair in een gastgezin. Overstappen van het ene verblijfsdoel naar het andere is niet mogelijk, maar binnen het verblijfsdoel is een zekere flexibiliteit mogelijk. Voor arbeid in loondienst bij een Nederlands bedrijf is binnen deze kolom een tewerkstellingsvergunning verplicht.
- **Verblijfsduur:** het verblijf in kolom I is strikt tijdelijk en kan maximaal één jaar duren. Omdat uitsluitend verblijf van korte duur wordt beoogd, zal de verblijfsvergunning niet aansluitend te verlengen zijn. Wie bijvoorbeeld voor arbeid nogmaals verblijf in kolom I beoogt, zal Nederland eerst moeten verlaten en daarna een nieuwe aanvraag vanuit het buitenland moeten indienen. Het zal ook niet mogelijk zijn om voor verblijf in een andere kolom in aanmerking te komen, zonder eerst naar het land van herkomst terug te keren. Verblijf in kolom I zal ook geen recht geven op verblijf voor onbepaalde tijd.
- **Gezinshereniging:** de migrant in kolom I heeft geen recht op gezinshereniging.
- **Sociale zekerheid:** de migrant in kolom I heeft geen recht op bijstand.
- **Inburgering:** de migrant in kolom I is niet inburgeringsplichtig.
- **Convenant:** de migrant in kolom I heeft een overeenkomst met een convenanthouder nodig om voor een verblijfsvergunning in aanmerking te komen.

Voorbeelden van migranten in kolom I kunnen zijn:

- Een seizoensarbeider uit Bulgarije heeft een verblijfsvergunning van vier maanden om in de land- en tuinbouw te werken. Binnen deze vier maanden mag hij van werkgever veranderen, mits hij de werkzaamheden in de land- en tuinbouw blijft verrichten waarvoor de verblijfsvergunning is afgegeven en zijn werkgever over een tewerkstellingsvergunning beschikt. Daarna moet hij Nederland verlaten, maar het volgende jaar kan hij vanuit Bulgarije opnieuw een verblijfsvergunning als seizoensarbeider in kolom I aanvragen.
- Een au pair uit Zuid-Afrika heeft een verblijfsvergunning voor de duur van één jaar voor verblijf als au pair bij een Nederlands gastgezin. Na twee maanden blijkt het niet erg te boteren met het gastgezin. De au pair kan de overige tien maanden bij een ander gastgezin doorbrengen. Na afloop van het jaar moet zij Nederland verlaten: het au pairschap is eenmalig.

### *Kolom II Studie en Arbeid Regulier*

In kolom II vindt de toelating plaats van migranten in het kader van studie of reguliere arbeid.

De migrant kan binnen kolom II in het kader van de volgende doelen verblijf beogen:

- Reguliere arbeid, ten aanzien waarvan een arbeidsmarkttoets plaatsvindt.
- Studie aan een instelling voor hoger onderwijs.

Kolom II heeft de volgende kenmerken:

- **Verblijfsdoel:** de migrant in kolom II heeft een verblijfsvergunning die gekoppeld is aan de functie of het verblijfsdoel waarvoor hij toelating heeft gevraagd. Wijziging van werkgever of instelling is binnen kolom II mogelijk, binnen de functie of het verblijfsdoel waarvoor de migrant is toegelaten.
- **Verblijfsduur:** de verblijfsduur is in kolom II in eerste instantie gekoppeld aan de duur van de tewerkstelling of aan de studie. De verblijfsvergunning is verlengbaar. De migrant kan na een bepaalde periode in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.
- **Gezinshereniging:** de migrant in kolom II heeft recht op gezinshereniging en -vorming, als hij zijn gezinsleden kan onderhouden. Wanneer zijn gezinsleden naar Nederland komen, worden ook zij in kolom II toegelaten.
- **Sociale zekerheid:** de migrant in kolom II bouwt recht op sociale zekerheid op, maar als hij beroep doet op de bijstand zal zijn verblijfsvergunning in beginsel worden ingetrokken.
- **Inburgering:** de migrant in kolom II is in beginsel niet inburgeringsplichtig, maar moet zelfstandig aan de inburgeringseisen voldoen wanneer hij in aanmerking wil komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Wanneer voor bepaalde categorieën – zoals geestelijk bedienaren – wel een inburgeringsplicht geldt wordt dit in het convenant met de ontvangende werkgever, instelling of organisatie vastgelegd.
- **Convenant:** de migrant in kolom II heeft een overeenkomst met een convenanthouder nodig om voor een verblijfsvergunning in aanmerking te komen.

Voorbeelden van migranten in kolom II kunnen zijn:

- Een student uit Chili heeft een verblijfsvergunning voor twee jaar. Na afronding van zijn studie zijn er ruimere mogelijkheden om in Nederland op zijn opleidingsniveau aan de slag te gaan. Hij hoeft geen nieuwe vergunning aan te vragen.
- Een metaallasser uit Rusland heeft een verblijfsvergunning voor drie jaar. Na een jaar besluit deze migrant bij een andere werkgever aan de slag te gaan. Hij hoeft geen nieuwe verblijfsvergunning aan te vragen. De melding van zijn oude en nieuwe werkgever volstaat. De werkgever heeft wel een tewerkstellingsvergunning nodig. Na drie jaar is deze arbeidsmigrant vrij op de arbeidsmarkt.

### *Kolom III Kennis en Arbeid Hoogwaardig*

In kolom III zal plaats zijn voor hoogwaardige kennis- en arbeidsmigranten.

De migrant kan binnen kolom III in het kader van de volgende doelen verblijf beogen:

- Hoogwaardige arbeid, vast te stellen via een convenant met de werkgever die het niveau van de verrichte arbeid garandeert.
- Hoogwaardige kennis, vast te stellen via een convenant met de instelling die het niveau van de gebruikte of vereiste kennis garandeert.
- Hoogwaardige kennis of arbeid, vast te stellen via de talentenregeling.

Kolom III heeft de volgende kenmerken:

- **Verblijfsdoel:** de migrant in kolom III kan zich vrij bewegen op de arbeidsmarkt, zo lang zijn werkzaamheden binnen het kader van de functies in kolom III blijven. Er bestaat geen arbeidsmarkttoets en geen verplichting voor een tewerkstellingsvergunning.
- **Verblijfsduur:** de verblijfsvergunning in kolom III wordt in eerste instantie verleend voor de duur van het (arbeids-)contract, met een maximum van vijf jaar. Aan migranten die een beroep doen op de talentenregeling wordt eerst een verblijfsvergunning voor de duur van

twee jaar verleend. De verblijfsvergunning is verlengbaar. De migrant kan na vijf jaar in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

- Gezinshereniging: de migrant in kolom III heeft recht op gezinshereniging en -vorming, als hij zijn gezinsleden kan onderhouden. Wanneer zijn gezinsleden naar Nederland komen, worden ook zij in kolom III toegelaten.
- Sociale zekerheid: de migrant in kolom III bouwt recht op sociale zekerheid op, maar als hij beroep doet op de bijstand zal zijn verblijfsvergunning in beginsel worden ingetrokken.
- Inburgering: de migrant in kolom III is niet inburgeringsplichtig, maar moet zelfstandig aan de inburgeringseisen voldoen wanneer hij in aanmerking wil komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.
- Convenant: de migrant in kolom III heeft een overeenkomst met een convenanthouder nodig om voor een verblijfsvergunning in aanmerking te komen. Dit geldt niet voor migranten die gebruik maken van de talentenregeling.

Voorbeelden van migranten uit kolom III zijn:

- Een kennismigrant uit Canada heeft een vaste aanstelling bij een ICT-bedrijf. Hij krijgt een verblijfsvergunning in kolom III met een geldigheidsduur van vijf jaar. Na drie jaar verandert hij van werkgever, maar hij blijft binnen kolom III. Zijn verblijfsvergunning behoeft niet worden gewijzigd.
- Een onderzoeker uit Indonesië komt in dienst bij een Nederlandse universiteit voor een periode van twee jaar. Hij krijgt een verblijfsvergunning in kolom III met een geldigheidsduur van twee jaar. Zijn vrouw komt mee en wordt vrij op de arbeidsmarkt. Na twee jaar wordt de onderzoeker hoogleraar aan een andere Nederlandse universiteit. Zijn verblijfsvergunning wordt met vijf jaar verlengd. Omdat hij succesvol is ingeburgerd, vraagt hij vijf jaar na zijn eerste toelating een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aan.
- Een zelfstandig ondernemer uit Brazilië wil een gaming-bedrijf beginnen. Hij doet een beroep op de talentenregeling en wordt toegelaten in kolom III voor een periode van twee jaar. Na twee jaar blijkt het bedrijf een succes. De verblijfsvergunning wordt met vijf jaar verlengd.

#### *Kolom IV Familie/Gezin*

In kolom IV vindt de toelating plaats van migranten in het kader van gezinshereniging en gezinsvorming.

De migrant kan binnen kolom V in het kader van de volgende doelen verblijf beogen:

- Gezinshereniging met een Nederlander, houder van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, of houder van een verblijfsvergunning asiel.
  - Echtgenoot of partner
  - Minderjarige kinderen
  - Ouderen
- Gezinsvorming met een Nederlander, houder van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, of houder van een verblijfsvergunning asiel.
  - Echtgenoot of partner
- Voortgezet verblijf
  - Na drie jaar verblijf bij echtgenoot of partner
  - Na drie jaar verblijf bij ouder als minderjarige
  - In gevallen van huishoudelijk geweld, overlijden partner of ouder, of eerwraak
- Adoptiekind

Kolom IV heeft de volgende kenmerken:

- **Verblijfsdoel:** de verblijfsvergunning in kolom IV wordt uitsluitend verleend wanneer gezinshereniging of gezinsvorming met een Nederlander, een houder van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd

of van een verblijfsvergunning asiel wordt beoogd. Niet alleen echtgenoten of partners, ook kinderen die zich bij hun in Nederland verblijvende ouder(s) willen voegen worden in kolom IV toegelaten. De gezinsmigrant die via kolom IV verblijf krijgt zal vrij op de arbeidsmarkt zijn, omdat in alle gevallen ook de hoofdpersoon in Nederland al vrij op de arbeidsmarkt is (als Nederlander of houder van een vergunning voor onbepaalde tijd). Wanneer de bestaande gezinsrelatie eindigt, geldt hetzelfde voor de verblijfsvergunning, tenzij op andere gronden verblijf kan worden toegestaan binnen kolom IV. Die gronden kunnen bestaan wanneer een relatie of huwelijk na drie jaar (maar eerder dan vijf jaar) eindigt om welke reden dan ook, in het geval van verbreking vanwege huiselijk geweld, na overlijden van de partner of echtgenoot, of wanneer er kinderen in Nederland zijn met wie substantieel contact wordt onderhouden en met wie gezinsleven bestaat. Minderjarige kinderen die in het kader van gezinshereniging zijn binnengekomen, blijven in het bezit van hun verblijfsvergunning wanneer leven in gezinsverband niet meer aan de orde zou zijn, en zij inmiddels meer dan een jaar in Nederland verblijven op basis van die vergunning. Dit uitgangspunt om hun positie te allen tijde te garanderen bestaat ook binnen de Vreemdelingenwet 2000.

- **Verblijfsduur:** het verblijf in kolom IV is in eerste instantie van tijdelijke duur. De verblijfsvergunning biedt uitzicht op verblijf voor onbepaalde tijd.
- **Sociale zekerheid:** de migrant in kolom IV bouwt recht op sociale zekerheid op, maar als hij beroep doet op de bijstand kan dit gevolgen hebben voor het verblijfsrecht.
- **Inburgering:** de migrant in kolom IV is inburgeringsplichtig overeenkomstig de inburgeringswetgeving voor het buitenland en voor Nederland.

#### *Kolom V Humanitaire redenen*

In kolom V vindt de toelating plaats van migranten om (internationaal) humanitaire redenen.

De migrant kan binnen kolom V in het kader van de volgende doelen verblijf beogen:

- Slachtoffer bij vervolging van mensenhandel
- Ondergaan van medische behandeling
- Andere doelen, door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan te wijzen

Kolom V heeft de volgende kenmerken:

- **Verblijfsdoel:** in kolom V zal plaats zijn voor categorieën 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. Deze redenen zullen veelal gelegen zijn in humanitaire omstandigheden, die verblijf in Nederland tot het meest aangewezen uitgangspunt maken. Er kan hierbij worden gedacht aan verblijf in het kader van het ondergaan van medische behandeling en als slachtoffer bij vervolging van mensenhandel. In kolom V is ook ruimte voor het aanwijzen van andere verblijfsdoelen op basis van de discretionaire bevoegdheid van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, voor zover daarbij het indienen van een aanvraag voor een verblijfsvergunning noodzakelijk is. Verblijfsvergunningen die ambtshalve worden verleend vallen niet onder kolom V.
- **Verblijfsduur:** het karakter van het verblijf in deze kolom is in eerste instantie tijdelijk, met op termijn mogelijkheden om dit – indien noodzakelijk – om te zetten naar een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. In kolom V is sprake van een groep migranten aan wie deugdelijke bescherming geboden moet worden zolang de humanitaire omstandigheden bestaan. Wanneer de humanitaire omstandigheden op grond

waarvan verblijf is toegestaan niet meer aan de orde zijn, vervalt het verblijfsrecht en wordt de vergunning ingetrokken. Na vijf jaar komt men in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

- Middelenvereiste: in kolom V gelden in beginsel geen inkomenseisen, tenzij er bijvoorbeeld sprake is van medische behandeling op aanvraag, waarvoor de financiering verzekerd dient te zijn.
- Gezinshereniging: de migrant in kolom V heeft onder voorwaarden recht op gezinshereniging en -vorming. Wanneer zijn gezinsleden naar Nederland komen, worden ook zij in kolom V toegelaten.
- Sociale zekerheid: de migrant in kolom V kan in bepaalde gevallen recht op sociale zekerheid opbouwen.
- Inburgering: de migrant in kolom V hoeft pas aan inburgeringsverplichtingen te voldoen wanneer hij een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aanvraagt.

#### **4.3 Mobiliteit tussen de kolommen**

Als algemeen uitgangspunt geldt dat de migrant tijdens zijn verblijf in Nederland (of totdat hij een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd heeft verkregen) binnen de kolom blijft waarin hij is toegelaten. Daarbinnen kan hij van verblijfsdoel veranderen onder voorwaarden die per kolom verschillen. Uitzondering hierop is het verblijf in kolom I dat strikt tijdelijk is. Een migrant in kolom I die opnieuw in kolom I wil worden toegelaten of zijn verblijf in een andere kolom wil voortzetten, zal eerst moeten terugkeren naar zijn land van herkomst en van daar uit een nieuwe aanvraag moeten indienen via de mvv-procedure. De verblijfsvergunning in kolom I is immers niet verlengbaar. In de aanvraagprocedure zal duidelijk voorop moeten staan dat het verblijf in kolom I een strikt tijdelijk karakter heeft.

In de andere kolommen is het overstappen naar een andere kolom dan waarin de migrant aanvankelijk was toegelaten mogelijk, behalve naar kolom I. Alleen zal in dit geval een volledige toets van de voor de nieuwe kolom relevante verblijfsvoorwaarden plaatsvinden. Het betreft immers een nieuwe toelating in een andere kolom. Zo lang de migrant nog een geldige verblijfsvergunning heeft, behoeft hij niet terug te keren naar zijn land van herkomst om een mvv aan te vragen. Zijn geldige verblijfsvergunning is immers verlengbaar.

Voorbeelden van mobiliteit tussen verschillende kolommen kunnen zijn:

- Een au pair uit Zuid-Afrika (kolom I) ontmoet tijdens haar verblijf in Nederland een Nederlander met wie zij een gezin wil vormen. Na afloop van haar verblijf als au pair moet zij terugkeren naar Zuid-Afrika om aldaar de aanvraag voor gezinsvorming (kolom IV) op te starten. Zij moet daarvoor bijvoorbeeld het basisexamen inburgering in het buitenland afleggen.
- Een student uit Chili (kolom II) kan na afronding van zijn studie aan de slag bij een groot concern. Hij vraagt een verblijfsvergunning aan als kennismigrant (kolom III). Hij hoeft hiervoor niet terug te keren naar zijn land van herkomst. Inburgering komt aan de orde op het moment dat deze migrant een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in Nederland wil aanvragen.

#### **5. Uitwerking van het model in concreet beleid**

In deze notitie heeft het kabinet de hoofdlijnen van een nieuw regulier toelatingsbeleid uitgezet. Het kabinet zal de voorstellen die in deze notitie zijn verrat nader uitwerken en omzetten in concrete wet- en regelgeving en nieuwe toelatingsprocedures. Het betreft een ingrijpende wijziging van de toelatingssystematiek in wetgeving en uitvoering (toelatingsprocedures en handhaving). Daarom moet er rekening mee worden

gehouden dat inwerkingtreding van een nieuw systeem van reguliere toelating op zijn vroegst te voorzien is in 2008. Het kabinet benadrukt dat de invoering van het nieuwe toelatingsmodel gelijk op moet gaan met het vernieuwingstraject dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst doorloopt naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer over de IND. De ingrijpende vernieuwingsslag die de IND maakt biedt de mogelijkheid om juist nu de IND tot de klantgerichte organisatie te maken die voor de uitvoering van het nieuwe reguliere toelatingsbeleid noodzakelijk is.

#### *Ex ante uitvoeringstoets*

Dit alles vergt een gedegen impactanalyse, want de gevolgen voor de uitvoerende organisaties zullen groot zijn. In dat verband heeft de IND reeds een ex ante uitvoeringstoets in gang gezet. In de uitvoeringstoets wordt aandacht besteed aan de uitvoeringstechnische gevolgen van het voorgestelde nieuwe toelatingsbeleid. Het gaat om gevolgen op het vlak van e-government, administratieve en bestuurlijke lasten, en samenwerkingsrelaties met ketenpartners. Daarnaast gaat specifieke aandacht uit naar de handhavingsaspecten van het nieuwe model, en naar de gevolgen voor de werkprocessen binnen de IND. Organisaties als het Centrum voor Werk en Inkomen en de Arbeidsinspectie worden bij de uitvoeringstoets betrokken. Ook maken de financiële en personele consequenties van het toelatingsmodel deel uit van de uitvoeringstoets. Op deze manier kan in de fase waarin uitwerking van deze notitie in concrete wet- en regelgeving aan de orde is, gericht rekening worden gehouden met deze gevolgen van het nieuwe beleid. De uitvoeringstoets wordt begin juli 2006 afgerond.

#### *Implicaties voor wet- en regelgeving*

De Vreemdelingenwet 2000 zal aanpassing behoeven op wezenlijke onderdelen, terwijl de systematiek van verblijfsdoelen zoals die in het Vreemdelingenbesluit 2000 is opgenomen volledig zal worden gewijzigd. Voorts zal de lagere vreemdelingenregelgeving hier volledig op moeten worden aangepast. Tevens zal de relatie met de Wet arbeid vreemdelingen worden betrokken, zodat beide wetten ook in het nieuwe toelatingsstelsel op elkaar zijn afgestemd. Nieuwe regelgeving impliceert ook dat er aanvragen zullen zijn die onder oude regelgeving zijn ingediend, maar afgedaan worden op een moment dat nieuwe regelgeving in werking is getreden. Ook zullen onder oude regelgeving verleende verblijfsvergunningen verlengd moeten worden op een moment dat nieuwe regelgeving in werking is getreden. In de nieuwe regelgeving wordt opgenomen in hoeverre er al dan niet sprake zal zijn van een overgangsregime. Afhandeling naar oud of nieuw recht heeft daarbij ook uitvoeringsconsequenties die nadere uitwerking vergen.

#### *Consequenties voor de uitvoering*

Bij een toelatingssysteem waarbij met convenanthouders wordt gewerkt past een andere rol van de IND, waarvoor deze naast de klassieke taken die horen bij een uitvoerende dienst ook taken op het vlak van controle en handhaving op zich neemt. Deze taken kunnen liggen op het vlak van de preventieve controle en het aanmerken van een convenanthouder als al dan niet betrouwbare partner, maar ook op het vlak van de repressieve handhaving, nadat de migrant is toegelaten en er op basis van ontvangen informatie en risicoprofielen gecontroleerd wordt of de toelating terecht is geweest. Dit brengt met zich dat waar nodig scherper en systematischer gebruik moet worden gemaakt van de mogelijkheden verblijfsvergunningen in te trekken.

De primaire aanspreekpartner van de IND zal de referent zijn, zoals het bedrijf of de instelling, in plaats van de migrant. Bij convenanthouders ligt het dan voor de hand dat de IND niet de dossiers ex ante volledig beoor-

deelt – daarin hebben de convenanthouders immers een eigen verantwoordelijkheid – maar veel meer post hoc controleert of de afspraken worden nagekomen. Momenteel gaat de hele capaciteit van de IND zitten in de beoordeling van alle aanvragen: deze worden zeer uitvoerig en nauwkeurig gecontroleerd. In de geschetste nieuwe situatie hoeft de IND niet meer alle dossiers vooraf te toetsen en kan deels post hoc getoetst worden of de vreemdeling voldoet aan de gestelde voorwaarden, waarbij de IND gebruik kan maken van risicoprofielen. Zo kan op een slimme manier een selectie gemaakt worden uit de mensen die zich aanmelden voor verblijf in Nederland.

Er zijn de afgelopen tijd veel problemen geweest bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Het kabinet heeft ervoor gekozen deze problemen in deze notitie niet nogmaals uiteen te zetten. In zijn reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer over de IND is het kabinet al uitvoerig ingegaan op de problemen die zich bij de uitvoering van het huidige reguliere toelatingsbeleid voordoen. 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. In de kabinetsreactie op dit rapport zijn ook de maatregelen benoemd die genomen zullen worden om deze situatie te verbeteren.

Waar het gaat om het versnellen en vereenvoudigen van toelatingsprocedures zullen ten behoeve van de uitvoering van het nieuwe toelatingsbeleid de volgende maatregelen worden genomen:

- centralisatie van de behandeling van verblijfsaanvragen en het benoemen van aanspreekpunten voor klantgroepen in overeenstemming met de verschillende kolommen, zoals thans al gebeurt voor de kennismigrantenregeling;
- digitalisering van de aanvraagprocedures, hetgeen zowel voor de IND als voor de klant tot aanzienlijke vereenvoudiging moet leiden, en het de aanvrager mogelijk maakt een inschatting te maken van zijn kansen daadwerkelijk te worden toegelaten;
- structureel gebruik maken van relevante informatie – zoals over het inkomen – die digitaal beschikbaar is bij andere overheidsinstellingen, zodat aanvragers deze informatie niet meer zelf hoeven aan te leveren;
- normering van de doorlooptijden, waarbij een termijn van twee weken zal gelden voor alle verblijfsaanvragen die door een convenanhouder zijn ingediend;
- afzien van dubbele toetsing van de voorwaarden voor een verblijfsvergunning wanneer al een machtiging tot voorlopig verblijf is afgegeven.

In dit verband wordt benadrukt dat in de uitvoering van het toelatingsbeleid al de nodige stappen in gang zijn gezet om doelmatiger en efficiënter te werken, mede in het licht van het rapport van de Algemene Rekenkamer. De IND als toelatingsorganisatie gaat gefaseerd de taken van de Nederlandse gemeenten als frontoffice overnemen en ook dit moet bijdragen aan een evenwichtiger en eenduidiger uitvoering van het beleid, op een manier die voor zowel de migrant als de referent als de overheid aanzienlijke verbeteringen oplevert. Het traject dat naar aanleiding van deze notitie wordt ingezet, zal dan ook nauw worden afgestemd op het vernieuwingstraject van de IND. Ten slotte zullen de werkzaamheden dienen te worden afgestemd met de overige diensten in de keten, zoals het CWI.

In deze notitie is betoogd dat door de internationalisering van bedrijven, kennisinstellingen en burgers migratie een belangrijk verschijnsel in de Nederlandse economie, cultuur en samenleving zal blijven. Migratie beïnvloedt de demografische ontwikkelingen in Nederland en zal dat blijven doen. Dit blijkt ook uit de meest recente bevolkingsprognose (2004–2050) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Deze bijlage bevat een overzicht van ontwikkelingen in demografie en migratie in Nederland op basis van gegevens van het CBS.

Nederland heeft thans ruim 16,3 miljoen inwoners. De afgelopen paar jaar is de bevolkingsgroei zeer laag geweest. Volgens de bevolkingsprognose van het CBS<sup>1</sup> zal de bevolking tot 2010 in een zeer langzaam tempo groeien dankzij een negatief migratiesaldo. Rond 2035 zal Nederland 17,0 miljoen inwoners hebben. Daarna krimpt de bevolking tot 16,9 miljoen in 2050. Rond het omslagpunt 2035 zal naar verwachting het aantal sterfgevallen het aantal geboorten gaan overtreffen. Door deze ontwikkelingen zal de leeftijdsopbouw van de bevolking veranderen. Nu is 14% van de bevolking 65 jaar of ouder. Dit percentage zal steeds sterker gaan toenemen tot 23,6% in 2040, wanneer de vergrijzing een hoogtepunt bereikt. Omgekeerd zal, zoals blijkt uit tabel 1, het aandeel van de bevolking in de werkende leeftijd, van 20 tot 64 jaar, dalen van 61,5% nu tot 53,9% in 2040.

**Tabel 1: Bevolkingsprognose tot 2050 (x 1 000)**

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
<b>Leeftijdsopbouw</b>						
Leeftijd 0–19 jaar	3 989	3 939	3 772	3 743	3 832	3 801
Leeftijd 20–64 jaar	10 022	10 042	9 839	9 489	9 171	9 409
Leeftijd 65 jaar of ouder	2 283	2 481	3 189	3 790	4 017	3 696
Percentage 20–64 jaar	61,5%	61,0%	58,6%	55,7%	53,9%	55,7%
<b>Geboorte en sterfte</b>						
Levendgeborenen	191	179	184	189	182	183
Overledenen	143	150	169	199	222	226
<b>Migratie</b>						
Immigratie	93	109	116	116	115	115
Emigratie	109	105	105	98	89	85
Migratiesaldo	- 17	3	12	17	26	30
<b>Totale bevolking</b>	<b>16 295</b>	<b>16 462</b>	<b>16 800</b>	<b>17 022</b>	<b>17 020</b>	<b>16 906</b>

Bron: CBS, Bevolkingsprognose 2004–2050, Bevolkingstrends, 1e kwartaal 2005

Immigratie en emigratie zijn veel moeilijker te voorspellen dan vruchtbaarheid en sterfte, maar het CBS verwacht dat er pas vanaf 2010 een positief migratiesaldo zal zijn. De etnische diversiteit van de Nederlandse bevolking zal hierdoor verder toenemen, bijvoorbeeld door de vestiging van Aziatische arbeidsmigranten. Volgens het CBS zal ook het aantal EU-burgers in Nederland na 2010 sterk toenemen. Jonge Turken en Marokkanen van de tweede generatie zullen minder vaak een partner in het land van herkomst zoeken, waardoor de gezinsvormende migratie de komende jaren sterk zal dalen.

De veranderende samenstelling van de bevolking blijkt ook uit de toename van het aantal allochtonen en van hun aandeel in de Nederlandse bevolking<sup>2</sup>. Het aantal autochtonen zal krimpen. Het ligt nu nog

<sup>1</sup> Andries de Jong, «Bevolkingsprognose 2004–2050: maximaal 17 miljoen inwoners», Bevolkingstrends, 1e kwartaal 2005, 12–18; Maarten Alders, «Bevolkingsprognose 2004–2050: veronderstellingen over immigratie», Bevolkingstrends, 2e kwartaal 2005, 33–38.

<sup>2</sup> Het CBS definieert allochtonen als personen van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren. Personen die zelf in het buitenland zijn geboren vormen de eerste generatie, personen die in Nederland zijn geboren de tweede.

boven dertien miljoen, in 2050 is het onder twaalf miljoen gedaald. De daling begint naar verwachting in 2007. Het aantal allochtonen zal groeien van zo'n drie miljoen nu tot ruim vijf miljoen in 2050. In ieder geval tot 2010 zal de groei van niet-westerse en van westerse allochtonen laag zijn. De groei van het aantal niet-westerse allochtonen betreft vooral de tweede generatie. Tabel 2 geeft een overzicht van de verwachte ontwikkeling tot 2050. Allochtonen zullen de vergrijzing remmen, omdat de niet-westerse allochtonen een jonge bevolkingsgroep vormen.

**Tabel 2: Demografische ontwikkeling allochtonen tot 2050 (x 1 000)**

	2005	2010	2030	2050
<i>Autochtonen</i>	13 177 (=80,9%)	13 169 (=80,0%)	12 855 (=75,5%)	11 880 (=70,3%)
<i>Niet-westerse allochtonen</i>				
Turkije	358	389	479	514
Marokko	314	352	436	460
Suriname	328	342	374	368
Ned. Antillen/Aruba	130	132	181	249
Afrika	194	192	221	289
Azië	302	341	525	720
Latijns Amerika	68	82	138	201
<i>Subtotaal niet-westerse allochtonen</i>	1 696 (=10,4%)	1 831 (=11,1%)	2 354 (= 13,8%)	2 800 (= 16,6%)
<i>Westerse allochtonen</i>				
Indonesië	395	380	323	229
EU	822	847	1 095	1 534
Overig Europa	135	157	255	321
Overig niet-Europa	69	79	139	142
<i>Subtotaal westerse allochtonen</i>	1 422 (=8,7%)	1 463 (=8,9%)	1 812 (=10,6%)	2 226 (=13,2%)
<b>Totaal bevolking van Nederland</b>	<b>16 295</b>	<b>16 462</b>	<b>17 022</b>	<b>16 906</b>

Bron: CBS, Allochtonenprognose 2004–2050, Bevolkingstrends, 1e kwartaal 2005

Uit deze gegevens blijkt dat de immigratie van de afgelopen decennia ertoe heeft bijgedragen dat de vergrijzing in Nederland vertraagd verloopt. Immigratie kan de vergrijzing niet voorkomen, maar de gevolgen daarvan – althans in demografische zin – wel verzachten. Het is nu al zo dat de bevolkingsgroei die er in Nederland nog is vrijwel geheel aan allochtonen is toe te schrijven: in 2005 groeide de Nederlandse bevolking met 0,2% – bijna 30 000 personen. De autochtone bevolking van Nederland groeide met nog geen 0,01%, terwijl het aantal niet-westerse allochtonen groeide met 1,4%. De grootste groei – door geboorte of door migratie – deed zich voor onder personen van Marokkaanse, Turkse en Poolse afkomst. De grootste afname deed zich voor onder personen van Duitse, Indonesische (waaronder Nederlands-Indische) en Somalische afkomst<sup>1</sup>.

De migratie naar en vanuit Nederland fluctueert sterk. Deze fluctuaties weerspiegelen zowel conjuncturele als beleidsontwikkelingen. In de tweede helft van de jaren negentig is de immigratie naar Nederland sterk toegenomen, van 96 000 in 1995 tot 133 000 in 2001, zoals blijkt uit tabel 3. De emigratie bleef daarbij achter, zodat Nederland een groeiend positief migratiesaldo kende, dat in 2001 boven 50 000 uitkwam. In de jaren daarna is de immigratie steeds sneller gedaald, tot 94 000 in 2004, onder het niveau van 1995. De emigratie is daarentegen toegenomen, waardoor sinds 2003 een negatief migratiesaldo is ontstaan. In de immigratie daalde

<sup>1</sup> «Meer Turken, Marokkanen en Polen», CBS Webmagazine, 24 april 2006, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/publicaties/webpublicaties/webmagazine/cijfers-in-het-kort/default.htm>.

het aandeel van niet-westerse migranten van 49% in 2001 naar 40% in 2004. In de emigratie nam het aandeel van niet-westerse migranten toe van 23% in 2001 naar 29% in 2004, maar bleef aanzienlijk onder het niveau van de westerse emigratie – waaronder die van autochtone Nederlanders die de afgelopen jaren sterk is toegenomen.

**Tabel 3: Immigratie naar en emigratie uit Nederland, 1995–2004 (Nederlanders en niet-Nederlanders)**

Jaar	1995	1998	2001	2002	2003	2004
<b>Immigratie</b>						
Westers	56 251	63 456	68 510	61 800	55 680	56 706
Niet-westers	39 676	58 951	64 894	59 450	48 834	37 313
<b>Totaal</b>	<b>95 927</b>	<b>122 407</b>	<b>133 404</b>	<b>121 250</b>	<b>104 514</b>	<b>94 019</b>
<b>Emigratie</b>						
Westers	61 702	60 372	63 389	72 203	75 241	78 286
Niet-westers	20 506	18 910	19 177	24 715	29 590	31 949
<b>Totaal</b>	<b>82 208</b>	<b>79 282</b>	<b>82 566</b>	<b>96 918</b>	<b>104 831</b>	<b>110 235</b>
<b>Migratiesaldo</b>	<b>13 719</b>	<b>43 125</b>	<b>50 838</b>	<b>24 332</b>	<b>- 317</b>	<b>- 16 216</b>

Bron: CBS, StatLine. De emigratiecijfers zijn inclusief het saldo administratieve correcties.

In 2003 bedroeg de netto immigratie van niet-Nederlanders 73 600 personen, zoals blijkt uit tabel 4. Het belangrijkste migratiemotief was gezinsvorming (28%), gevolgd door arbeidsmigratie (23%), gezinshereniging (15%) en asiel (13%). Andere motieven, waaronder als belangrijkste studie, waren goed voor 21% van de immigratie. Gezinsmigratie was in totaal dus goed voor 43% van de totale immigratie in Nederland. Van de arbeidsmigranten kwam het overgrote deel, bijna 60%, uit de Europese Unie (de «oude» lidstaten).

**Tabel 4: Immigratie van niet-Nederlanders naar geboorteland en migratiemotief, 2003 (x 1 000)**

	Arbeid	Asiel	Gezins-hereniging	Gezinsvorming	Overige motieven	Totaal
EU	9,7	0	2,5	0,7	3,4	16,3
Azië	1,1	2,9	1,9	3,4	4,7	14,0
Overig Europa	1,8	1,7	1,2	3,0	2,1	9,7
Afrika	0,8	4,3	0,9	2,0	1,2	9,2
Turkije	0,9	0,2	1,1	3,9	0,3	6,4
Marokko	0,1	0,1	1,2	2,9	0,2	4,6
Latijns-Amerika	0,4	0	0,6	1,6	0,8	3,5
Suriname	0	0	0,7	1,4	0,3	2,4
Indonesië	0,1	0	0,1	0,6	0,7	1,4
Overig niet-Europa	1,6	0	0,5	1,3	1,7	5,0
<b>Totaal</b>	<b>16,6</b>	<b>9,3</b>	<b>11,4</b>	<b>20,7</b>	<b>15,6</b>	<b>73,6</b>

Bron: CBS, Bevolkingsprognose 2004–2050, veronderstellingen over immigratie, Bevolkings-trends, 2e kwartaal 2005

## Verenigd Koninkrijk

*Algemeen**Specifiek*

In het Verenigd Koninkrijk is een nieuw systeem voor toelating van arbeids- en studiemigranten gepresenteerd in maart 2006, waarbinnen vijf categorieën (*tiers* geheten) bestaan. Dit nieuwe model, dat alleen op arbeids- en studiemigranten ziet (en niet op gezinsmigratie) zal hieronder puntsgewijs worden besproken. De plannen zullen vanaf eind 2007 gefaseerd ingevoerd worden. Daarnaast zal hier ook aan gezinsmigratie aandacht besteed worden.

## Arbeidsmigratie

*Tier 1*: hoogbekwamen en hooggeschoolden. Komt overeen met het huidige *Highly Skilled Migrants Programme*.

Na een periode van twee jaar en het slagen voor een toets kan men zich permanent vestigen in het VK. Er is geen arbeidscontract nodig voor deze groep.

*Tier 2*: geschoolde arbeiders.

Deze groep moet over een arbeidscontract beschikken. Na vijf jaar kan men een permanente status krijgen.

*Tier 3*: laaggeschoolde arbeiders, die tijdelijke tekorten op de arbeidsmarkt aanvullen, waaronder seizoensarbeid.

Van deze categorie wil men voorlopig geen gebruik maken, vanwege de grote instroom uit nieuwe EU-lidstaten, en studenten die mogen werken. Mocht er wel gebruik van worden gemaakt, dan op basis van quota en voor een beperkte tijd.

*Tier 5*: jeugdmobiliteit en tijdelijke arbeid in met name de culturele sector (kunstenaars, muzikanten e.d.).

In deze *tier* worden o.a. au pairs geplaatst en uitwisselingsjongeren.

## Studiemigratie

*Tier 4*: studenten.

Studenten die afstuderen zullen gedurende een jaar in het VK kunnen blijven, in *tier 1*. Na dit jaar is het mogelijk om het verblijf te verlengen op basis van de criteria die voor de andere *tiers* gelden.

Het VK trekt jaarlijks ca. 300 000 buitenlandse studenten.

Er wordt een verblijfsvergunning verleend voor de duur van de gehele studie – in een keer.

Er wordt gewerkt aan de registratie en certificering van onderwijsinstellingen om de kwaliteit te waarborgen.

Er zal in de toekomst meer contact zijn tussen onderwijsinstellingen en de Britse IND, om uitval van studenten of overstap naar een andere studie te melden.

## Gezinsmigratie

*Algemeen**Specifiek*

Ingeval van twee partners moet via een interview blijken dat de relatie echt is. Men moet getrouwd zijn, geregistreerd partner of twee jaar ongehuwd samenwonen.

Eerst een vergunning voor twee jaar, daarna een permanente verblijfsvergunning.

Er moeten voldoende middelen van bestaan zijn – dit wordt van geval tot geval bepaald.

Beide partners moeten 18 jaar oud zijn.

Kinderen tot 18 jaar komen zonder meer in aanmerking voor verblijf.

Meerderjarige hulpbehoevenden en ouderen kunnen onder bijzondere omstandigheden komen.

---

**Algemene noties**

- Centraal aspect van het nieuwe systeem is het sponsorschap van diegene die het meest direct profijt heeft bij de komst van de migrant (werkgever of universiteit). De sponsoren worden geëvalueerd op basis van specifieke criteria. Het is mogelijk dat sponsoren worden geweigerd of in een later stadium naar een lagere categorie sponsor degraderen. Het sponsorschap geldt niet voor *tier 1*, omdat deze aanbodgestuurd is.
- Behalve de classificatie van de sponsor is van invloed op het puntentotaal van de arbeids- of studiemigrant zijn salariering, opleidingsniveau, werkervaring en leeftijd. Bij het salariscriterium zal een koopkrachtcorrectie worden toegepast op basis van het land van herkomst, zodat ook werknemers uit lage lonenlanden punten kunnen scoren.
- Nadere invulling behoeft de *Skills Advisory Body*, een nieuw op te richten instantie die gaat bepalen waar zich tekorten op de arbeidsmarkt voordoen. Dit is van belang voor het te behalen puntenaantal in de tweede en derde *tier*.

**Duitsland****Arbeidsmigratie***Algemeen*

In beginsel er sprake van een wervingsstop, maar er is in een aantal gevallen wel arbeidsmigratie mogelijk

In het lagere en middensegment moet aan bepaalde eisen worden voldaan. Op regionaal niveau wordt aan de hand van de arbeidsbureaus bepaald in welke sectoren tekorten bestaan.

Voor het hogere segment geldt dat er met name ruimte bestaat voor wetenschappers en specialisten in de technologische sector.

Zelfstandigen kunnen verblijf krijgen onder voorwaarden.

Uit nieuwe EU-lidstaten kan verblijf worden toegestaan wanneer de arbeid niet door Duitsers of onderdanen uit oude lidstaten kan worden verricht.

*Specifiek*

Er bestaat een catalogus voor arbeid waar behoefte aan bestaat en waarvoor buiten de EU geworven mag worden, wanneer deze niet door in Duitsland verblijvenden kan worden verricht.

Laag- en ongekwalificeerde arbeid in horeca- en houtsector:  
– enkel bij specifieke afspraken tussen sector en overheid  
– niet mogelijk om naar andere werkgever over te stappen  
Geen permanent verblijf.

Binnen het middensegment is ruimte voor toelating voor:  
– specialiteitenkoks  
– leraar taal land van herkomst  
– green card systeem IT-sector  
– buitenlandse studenten na afronding studie en «Vorrangprüfung»  
– verplegend personeel  
Permanent verblijf na 5 jaar bij voldoende middelen en integratie.

Voor hogere segment geldt:  
– grens van tweemaal ziektefondsgrens (ca. 84 000 euro)  
– geen integratie-eisen  
– gezinsleden kunnen onbeperkt werken  
Direct permanent verblijf.

Zelfstandigen moeten een regionaal Duits belang dienen, minimaal 1 miljoen euro investeren en tien arbeidsplaatsen creëren.  
Zelfstandigen ouder dan 45 jaar moet aantonen pensioenvoorzieningen te hebben getroffen.

**Studiemigratie**

Verblijf in het kader van studie is mogelijk.

Buitenlandse studenten hebben na hun studie een jaar de tijd om een baan te vinden.

Er wordt wel aan «Vorrangprüfung» gedaan, een toets op prioriteit genietend aanbod. Bovendien moet de student in zijn eigen onderhoud voorzien.

Wanneer de student zijn studie financiert via een beurs uit het land van herkomst, moet de student terugkeren na de studie.

**Gezinsmigratie**

Onderscheid tussen verblijf bij vreemdeling en verblijf bij Duitser.

Bij een Duitser kunnen echtgenoot (geen ongehuwden) en kinderen tot 18 jaar komen.

---

		Bij een vreemdeling kunnen echtgenoot en kinderen tot 16 jaar komen, van 16 tot 18 jaar moeten er bijzondere omstandigheden zijn.
	Er moet voldoende woonruimte zijn.	
	Er moeten voldoende middelen van bestaan zijn.	De middelen mogen worden opgebracht door de echtgenoot of de ouder, maar ook door derden.
		De hoogte van de vereiste middelen wordt bepaald door de werkelijke woonlasten en een leeftijdsafhankelijk bedrag.
		Verblijf ouder bij kind slechts in uitzonderlijke situaties mogelijk. Wel mogelijk verblijf grootouder bij kind wanneer ouders zelf niet kunnen zorgen.
	Zelfstandig verblijfsrecht na drie jaar bij verblijf bij Duitser en na vijf jaar bij verblijf bij vreemdeling.	Permanent verblijf bij scheiding is na twee jaar mogelijk, en wanneer de relatie wordt beëindigd door overlijden hoofdpersoon of door huiselijk geweld.
	Gezinshereniging bij een vreemdeling is enkel mogelijk wanneer deze zelf minimaal één jaar verblijf heeft.	
<b>Zweden<sup>1</sup></b>	<i>Algemeen</i>	<i>Specifiek</i>
<b>Arbeidsmigratie</b>	Restrictief beleid voor derdelanders (niet-EU)	
	Met name ruimte voor tijdelijke arbeid	15 000 migranten op jaarbasis in kader van arbeid – grootste categorie is entertainment (muzikanten, circusartiesten) – Top 3 landen zijn India, USA en China.
		Vergunning voor seizoensarbeid voor maximaal 3 maanden. Overige vergunningen voor max. 18 maanden, met eventueel uitloop naar 24.
	Op de langere termijn is het wel noodzakelijk om arbeidsmigranten binnen te halen. Hiertoe is een parlementaire commissie ingesteld. Doel is om meer arbeidsmigranten toe te laten waar mogelijk.	
	De Migration Board toetst of iemand voor verblijf in aanmerking komt, aan de hand van advies van de County Labour Board, die de lokale vraag naar arbeid beoordeelt en daarbij advies krijgt van vakbonden.	De migrant zelf vraagt de verblijfs- en werkvergunning aan.
	Er is geen speciale regeling voor hoogopgeleiden.	
	Zweden zou een vraaggestuurd systeem willen hebben, waarmee al naar gelang de behoefte op de arbeidsmarkt streng dan wel ruimhartig omgegaan kan worden.	
<b>Gezinsmigratie</b>	Verblijf mogelijk in geval van gehuwden, geregistreerd partners of ongehuwd samenwonenden.	Permanent verblijf na arbeid nu niet mogelijk.
	Meerderjarige kinderen dan wel ouders kunnen verblijf krijgen wanneer zij voldoen aan het zogenaamde huishoudencriterium.	Bij samenwonenden wordt zonodig aanvullend onderzoek verricht wanneer de aard van de relatie niet duidelijk is.
	Er moet voor gezinsmigratie sprake zijn van ofwel persoonlijke ofwel financiële afhankelijkheid van de hoofdpersoon.	Dit criterium houdt in dat enkel wanneer deze familieleden deel uitmaken van het huishouden of kerngezin, zij voor verblijf in aanmerking komen en enkel wanneer zij direct mee- of nareizen.
<b>Studiemigratie</b>	Migratie in het kader van studie is mogelijk	Er worden geen concrete financiële garanties geëist ten aanzien van migrant of hoofdpersoon.

<sup>1</sup> Zie ook de publicatie van het Zweedse Parlementaire Comité voor Arbeidsmigratie, Arbetskraftinvandring till Sverige, mei 2005.

	Verblijf voor arbeid na afronding studie is formeel niet mogelijk, maar wordt in de praktijk wel toegekend.	
<b>Denemarken</b>	<i>Algemeen</i>	<i>Specifiek</i>
<b>Arbeidsmigratie</b>	<p>In beginsel migratiestop, maar wel steeds meer uitzonderingen hierop, wat herinrichting systeem vraagt.</p> <p>Arbeidsmigratie verdeeld over 5 groepen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Gesalarieerden; reguliere arbeidskrachten aan wie regionaal een specifieke behoefte bestaat, en wanneer Denen of andere EU-onderdanen de arbeid niet kunnen verrichten</li> <li>– Via het <i>job card scheme</i> kunnen migranten worden binnengehaald wanneer sectorbrede tekorten bestaan. Dat zijn nu engineers, natuurwetenschappers en wetenschappers in de technologiesector, artsen en verpleegkundigen en IT-specialisten</li> <li>– <i>Highly sought after graduates</i> zijn in Denemarken afgestudeerde migranten, op masters niveau, die na studie 3 maanden hebben om werk op hun niveau te vinden</li> <li>– Onderzoekers</li> <li>– Zelfstandigen</li> </ul> <p>Over de toekomst van arbeidsmigratie moet de zogeheten Global Commission advies uitbrengen, in de vorm van een nieuw systeem van toelating.</p> <p>Gezinsmigratie is mogelijk met gehuwden, geregistreerd partners en ongehuwd samenwonenden en kinderen onder de 18.</p>	
<b>Gezinsmigratie</b>	<p>Er geldt een eis ten aanzien van middelen van bestaan, die bestaat uit drie componenten.</p> <p>Er moet een band met Denemarken bestaan («attachment»), waarop uitzondering bestaat wanneer de hoofdpersoon meer dan 28 jaar in Denemarken woont.</p> <p>Het ouderenbeleid is afgeschaft in 2002, maar inmiddels zijn hier uitzonderingen op gemaakt bij bijzondere omstandigheden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Er moet voldoende inkomen uit daadwerkelijke arbeid beschikbaar zijn</li> <li>– Er mag gedurende een jaar geen beroep op de bijstand zijn gedaan</li> <li>– Er moet een bankgarantie zijn, ter waarde van ongeveer 6500 euro, in de vorm van een verzekering via een bank.</li> </ul> <p>Bij kinderen die meer dan twee jaar gescheiden zijn geweest van de hoofdpersoon en van wie nog een ouder in het land van herkomst aanwezig is geldt ook de eis van de band met Denemarken.</p>
<b>Studiemigratie</b>	Verblijf in het kader van studie is mogelijk.	
	Verblijf in het kader van arbeid na studie is mogelijk in het kader van de <i>highly sought after</i> regeling.	
<b>Frankrijk</b>	<i>Algemeen</i>	<i>Specifiek</i>
<b>Arbeidsmigratie</b>	<p>In Frankrijk is een wetsontwerp voor immigratie en integratie in behandeling, waarin erop wordt ingezet om meer «gekozen» (arbeid, studie, onderzoek) dan «ondergane» immigratie (gezinshereniging en -vorming) te stimuleren. Het voorstel wordt thans in de Assemblée Nationale behandeld.</p> <p>In de nieuwe voorgestelde wetgeving zal, ruimer dan nu het geval is, in een aantal sectoren ruimte bestaan voor het binnenhalen van personeel, zoals bouw en horeca. Seizoensarbeid valt hier ook onder.</p> <p>Er komt een nieuw beleid voor migranten met specifieke competenties, die kunnen bijdragen aan de economische ontwikkeling of de uitstraling van Frankrijk</p> <p>Gezinsmigratie is mogelijk met gehuwden en kinderen tot 18.</p>	
		<p>Er zal een vergunning voor een jaar worden verleend, die verlengbaar is.</p> <p>Voorbeelden hiervan zijn hoger kaderpersoneel, intellectuelen, sporters etc. Het wordt geen puntensysteem, maar een examen-systeem. Een arbeidscontract is niet vereist. De vergunning kan voor drie jaar worden verleend.</p>

	<p>In het kader van een onderzoek wordt bekeken of het gezinslid in Frankrijk over voldoende inkomen beschikt.</p> <p>Er moet geschikte woonruimte beschikbaar zijn.</p> <p>Het ouderenbeleid maakt het mogelijk (groot)ouders te laten overkomen, mits er voldoende inkomen beschikbaar is.</p> <p>De ouder die bij een kind met de Franse nationaliteit verblijf wil, kan na drie jaar een verblijfsvergunning voor tien jaar krijgen.</p>	<p>– Minimaal 12 maanden het minimumloon in de maanden voorafgaand aan het onderzoek, – Of dit bedrag uit eigen kapitaal voorhanden.</p> <p>Dit wordt gecontroleerd door een inspecteur.</p> <p>De eerste drie jaar worden vergunningen voor een jaar verleend.</p> <p>Er wordt in de nieuwe wetgeving wel meer aan selectie in het land van herkomst gedaan, om het niveau van de studenten te garanderen. Ook moet de student in het nieuwe model een vergunning aanvragen in het land van herkomst, waar dat nu niet noodzakelijk is.</p> <p>De studenten kunnen werkervaring opdoen in Frankrijk, maar het is niet de bedoeling om veelbelovende jongeren aan de arbeidsmarkt van ontwikkelingslanden te onttrekken. Terugkeer van de studenten uit ontwikkelingslanden is uiteindelijk het doel, hoewel er ook mogelijkheden zijn om het verblijf voort te zetten.</p>
<b>Studiemigratie</b>	<p>Verblijf in het kader van studie is mogelijk.</p> <p>Verblijf in het kader van arbeid na studie is mogelijk op basis van een voorlopige verblijfsvergunning om werk te zoeken in het verlengde van de gevolgde opleiding, die daarna verlengd kan worden wanneer de student een baan heeft gevonden.</p>	
<b>Migratie op medische gronden</b>	<p>Er bestaat de mogelijkheid om in Frankrijk verblijf te krijgen voor medische behandeling die in het land van herkomst niet te verkrijgen is. De regeling is gevoelig voor misbruik en daarom zet men nu in op betere screening vooraf, door overheidsartsen, en worden ook de daadwerkelijke voorzieningen in de landen van herkomst beter in kaart gebracht.</p>	
<b>Algemene noties</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integratie is een belangrijk punt geworden in de nieuwe wetgevingsvoorstellen. Bij de eerste afgifte van een verblijfsvergunning wordt een integratiecontract afgesloten waarin de overheid zich verplicht bepaalde diensten aan te bieden op het vlak van onderwijs en de migrant zich verplicht om te integreren.</li> <li>• Frankrijk heeft momenteel veel bilaterale afspraken met oud-koloniën, waarin bepalingen zijn opgenomen omtrent toelating tot Frankrijk. Deze blijven bestaan.</li> </ul>	