
482

Besluit van 27 september 2004 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met kennismigratie

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 27 juli 2004, nr. 5297147/04/6;

Gelet op de artikelen 14, tweede en derde lid, 16, tweede lid, en 18 van de Vreemdelingenwet 2000;

De Raad van State gehoord (advies van 30 augustus 2004, nr. W03.04.0398/1);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 23 september 2004, nr. 5306701/04/6;

Hebben goedgevonden en verstaan;

ARTIKEL I

Het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt gewijzigd als volgt:

A

Aan artikel 3.4, eerste lid, wordt onder vervanging van de punt in onderdeel x door een punt komma een onderdeel toegevoegd, luidende:
y. verblijf als kennismigrant als bedoeld in artikel 1d van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen.

B

Aan artikel 3.59 wordt een volzin toegevoegd, luidende: Indien ten behoeve van die arbeid op grond van artikel 1, eerste lid, onder j of l, van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen geen tewerkstelling-vergunning is vereist, kan de verblijfsvergunning worden verleend voor de duur van maximaal vijf jaren.

C

Na artikel 3.59 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 3.59a

In afwijking van artikel 3.57 kan de verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met verblijf als kennismigrant als bedoeld in artikel 1d van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen worden verleend voor de duur van maximaal vijf jaren.

ARTIKEL II

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Justitie.
Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 12 oktober 2004, nr. 196.

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 27 september 2004

Beatrix

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

Uitgegeven de *dertigste* september 2004

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Het onderhavige besluit bevat aanpassingen van het Vreemdelingenbesluit 2000 op het terrein van de kennismigratie, zoals aangekondigd in de brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 25 mei 2004 met het Kabinetsstandpunt over de toelating van kennismigranten, de resultaten van het onderzoek van de interdepartementale werkgroep «Kennismigranten» en de Kabinetsreactie op het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) over de regulering en facilitering van arbeidsmigratie (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 200 VI, nr. 164). Op het onderhavige besluit heeft de ACVZ op 6 juli 2004 advies uitgebracht.

In de hiervoor genoemde brief van 25 mei 2004 is, in het belang van de bevordering van de positie van Nederland als kenniseconomie, een aantal maatregelen opgenomen die tot doel hebben de toelating van kennismigranten uit derde landen buiten de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte te faciliteren. Tot die voorstellen behoren, naast onder meer de vereenvoudiging en versnelling van de procedure voor de toelating van kennismigranten en aanpassing van de voor de behandeling van aanvragen om een verblijfsvergunning verschuldigde leges, de mogelijkheid dat deze vreemdelingen in het bezit kunnen worden gesteld van een reguliere verblijfsvergunning voor de duur van maximaal vijf jaar onder de beperking «kennismigrant». Wat betreft de arbeidsmarkttechnische aspecten, zijn hun werkgevers niet langer tewerkstellingsvergunningsplichtig op grond van de Wet arbeid vreemdelingen.

Kennismigranten hebben als regel een hoger beroeps- of wetenschappelijk onderwijs diploma, of spelen na een middelbaar beroepsopleiding een katalyserende rol in innovatieprocessen. Daarnaast is het in het algemeen zo dat de kennismigrant werkt in een sector die cruciaal is voor de ontwikkeling van de economie, hetzij in de wetenschap, hetzij in het bedrijfsleven, of die in maatschappelijk opzicht cruciaal is. De expertise van de hooggekwalificeerde arbeidsmigrant is op nationaal en internationaal niveau schaars.

Als kennismigrant wordt in het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen echter aangemerkt de migrant die naar Nederland komt om arbeid in loondienst te verrichten tegen een bruto-inkomen van ten minste € 45 000 (anderhalf maal het modale inkomen) of, zo zij jonger zijn dan dertig jaar, een inkomen boven de ziekenfondsgrens (ca. € 32 600). Laatstgenoemde categorie blijft ook na de dertigste verjaardag kennismigrant, zolang de arbeid waarvoor hij is toegelaten voortduurt en zich geen relevante wijzigingen, bijvoorbeeld in het inkomen, voordoen. Voor het looncriterium is gekozen omdat het opleidingsniveau en de aard van het werk van de kenniswerker moeilijk te definiëren is, en omdat in die maatstaf de waarde van de kennismigrant voor de Nederlandse arbeidsmarkt tot uitdrukking komt. Ten aanzien van promovendi in dienst van onderwijs- of onderzoeksinstituten en post-doctorale en universitaire docenten onder de dertig jaar, worden geen inkomenseisen gehanteerd, terwijl bepaalde categorieën vreemdelingen van het begrip kennismigrant worden uitgesloten. Indien de kennismigrant in deeltijd gaat werken en zijn inkomen daardoor daalt tot onder de inkomensgrens die voor de vrijstelling van de tewerkstellingsvergunningsplicht voor werkgevers van kennismigranten is vastgesteld, is de vreemdeling niet langer kennismigrant en dient de werkgever daarvan melding te maken en een tewerkstellingsvergunning aan te vragen.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) tekent bij het hanteren van het eenduidige en objectieve inkomenscriterium aan dat daardoor niet alleen migranten die een direct verband houden met de kenniseconomie onder de toelatingsregeling zullen vallen en adviseert voor een selectievere benadering van de doelgroep door bijvoorbeeld een opleidingscriterium aan te leggen. De regering heeft besloten voor dit eenduidige en objectieve inkomenscriterium om daarmee te komen tot een snelle en eenvoudige procedure. Met dat criterium kunnen de lasten tot een minimum worden beperkt en is het uitvoeringstechnisch mogelijk om aanvragen op de kortst mogelijke termijn, en uiterlijk binnen twee weken, te behandelen. Daarbij is van belang dat het salaris van een werknemer zijn waarde op de Nederlandse arbeidsmarkt weergeeft. De regering heeft afgezien van de voorwaarde dat de kennismigrant over een bepaald opleidingsniveau moet beschikken, omdat het opleidingsniveau als zodanig niet bepalend is voor de arbeidsproductiviteit en de innovativiteit van de arbeidsmigrant. Zo kunnen ook MBO-ers in met name het MKB een belangrijke innovatieve bijdrage leveren aan de Nederlandse economie. De aan het besluit ten grondslag liggende aannames en de gemaakte keuzes zullen bij de evaluatie of zoveel eerder als daartoe aanleiding bestaat, aan de orde komen.

Deze kennismigranten zijn op grond van de Wet arbeid vreemdelingen opgenomen in het nieuwe artikel 1d van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen. Korthedshalve verwijs ik naar meergenoemde brief van 25 mei 2004 (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 200 VI, nr. 164, p. 4–7) en de toelichting op artikel 1d van het Besluit uitvoering wet arbeid vreemdelingen. Zoals gezegd, zijn de werkgevers van deze kennismigranten ingevolge die bepaling niet langer tewerkstellingsvergunningplichtig. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de Nederlandse behoefte aan extra gekwalificeerde arbeidsmigranten, waarbij het belang van vergroting van het innovatief karakter van de Nederlandse economie en het risico van verdringing van prioriteitgenietend aanbod van werknemers op de Nederlandse arbeidsmarkt naar de mening van het kabinet beter in evenwicht zijn gebracht. De kennismigranten wier werkgevers ingevolge het nieuwe artikel 1d van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen niet langer hoeven te beschikken over een tewerkstellingsvergunning, kunnen voor de duur van maximaal vijf achtereenvolgende jaren in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder een beperking verband houdend met verblijf als kennismigrant. Deze nieuwe beperking is opgenomen in het (niet-limitatieve) overzicht van beperkingen in artikel 3.4 van het Vreemdelingenbesluit 2000 waaronder de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan worden verleend. In de Vreemdelingencirculaire 2000 zullen regels worden opgenomen omtrent de regeling van het verblijf van deze groep vreemdelingen. Met inachtneming van de relevante internationale verdragen zullen in de Vreemdelingencirculaire 2000 eveneens regels worden opgenomen ter uitvoering van de in meergenoemde brief van 25 mei 2004 (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 200 VI, nr. 164, p. 8) genoemde mogelijkheid voor werkloos geworden kennismigranten om binnen een termijn van drie maanden een andere functie (in de kenniseconomie) te aanvaarden.

De langere geldigheidsduur van de verblijfsvergunning, die in het nieuwe artikel 3.59a van het Vreemdelingenbesluit 2000 is opgenomen, maakt het hen en hun (potentiële) werkgevers mogelijk om vrijer in te spelen op ontwikkelingen in de diverse sectoren van de kenniseconomie. Zo is jaarlijkse verlenging van de verblijfsvergunning niet nodig en kunnen zij binnen de kenniseconomie, uiteraard zolang zij daarbij blijven behoren tot de categorie kennismigranten in de zin van artikel 1d van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen, van werkgever veranderen

zonder dat daarvoor een wijziging hoeft te worden aangevraagd van de beperking waaronder de verblijfsvergunning is verleend.

Voor de toepassing van de Wet inburgering nieuwkomers is het verblijf van de kennismigranten, evenals dat van de arbeidsmigranten ten behoeve van wier arbeid wèl een tewerkstellingsvergunning is vereist, tijdelijk van aard. Deze nieuwe beperking zal derhalve worden opgenomen in de Regeling aanwijzing nieuwkomers wegens verblijf voor tijdelijk doel (Stcrt. 1998, 185). De tijdelijkheid van het verblijf in Nederland als kennismigrant lijdt, anders dan de ACVZ veronderstelt, geen uitzondering indien de kennismigrant naar Nederland komt om een arbeidsovereenkomst te vervullen die voor langere tijd, bijvoorbeeld vijf jaar of onbepaalde tijd, is aangegaan en in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning voor de maximale duur van vijf jaar. Een dergelijke uitzondering wordt ook niet gemaakt ten aanzien van arbeidsmigranten. Ook in de vervulling van een arbeidsovereenkomst die voor langere tijd is aangegaan, ligt immers niet besloten dat de arbeids- of kennismigrant daarmee permanent verblijf in Nederland wil verblijven. Als gevolg daarvan is de kennismigrant niet op grond van de Wet inburgering nieuwkomers als nieuwkomer inburgeringsplichtig en zal van hem ook niet verlangd worden dat hij reeds voor zijn komst naar Nederland een basisexamen inburgering aflegt. Van dat laatste zou bovendien geen stimulerende werking uitgaan op de kennismigratie naar Nederland. Indien de kennismigrant na vijf jaar wèl permanent verblijf in Nederland beoogt, zal van hem voor de verkrijging van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wel worden verlangd dat hij voldoende is ingeburgerd. De koppeling van de verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aan een inburgeringsvereiste dient als stimulans voor de integratie van migranten die op permanente basis in Nederland willen verblijven en die derhalve volwaardig in de Nederlandse samenleving moeten kunnen functioneren. In het nieuwe stelsel, waarvan de hoofdlijnen zijn neergelegd in de nota over de herziening van het inburgeringstelsel (Kamerstukken II 2003–2004, 29 543, nr. 2) betekent dat dat ook de kennismigrant die permanent verblijf in Nederland op grond van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd beoogt en die niet beschikt over de bij algemene maatregel van bestuur nader te bepalen opleidingseisen, een inburgeringsexamen zal moeten afleggen.

De ACVZ heeft voorts aanvoerd dat de voorgestelde regeling mogelijk fraudegevoelig is. De ACVZ beveelt aan dat de uitvoerende diensten in hun samenwerking zorgen voor een effectieve controle. De ACVZ acht van belang de Vreemdelingendienst een actieve rol toe te kennen. De regering onderschrijft de aanbeveling van de ACVZ waar het de controle op handhaafbaarheid en het tegengaan van fraude en misbruik betreft. In dit verband verwacht de regering een preventieve werking van de werkgeversverklaring, die op grond van het nieuwe artikel 1d van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen een voorwaarde is voor de vrijstelling van de tewerkstellingsvergunningsplicht. Voorts kan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) als zij twijfelt bij een aanvraag, signalen doorgeven aan de Vreemdelingendienst en de Arbeidsinspectie, waarop een inspectie kan plaatsvinden. Indien niet aan de voorwaarden wordt voldaan, bijvoorbeeld omdat te weinig loon wordt betaald, is er sprake van een illegale tewerkstelling, waarvoor een bestuurlijke boete aan de werkgever kan worden opgelegd. De regering onderschrijft uiteraard het belang van een adequate handhaving en een goede samenwerking tussen IND, Arbeidsinspectie, Vreemdelingendienst, SIOD en Belastingdienst. In het kader van de implementatie zal een plan van aanpak worden opgesteld met onder meer werkafspraken tussen de verschillende diensten.

Voor de toelating van vreemdelingen voor arbeid in loondienst *buiten* de kenniseconomie blijft de tewerkstellingsvergunningplicht gelden. Voor hen blijven de bestaande kaders zoals die in artikel 3.31 van het Vreemdelingenbesluit 2000 zijn neergelegd en in de Vreemdelingen-circulaire 2000 zijn uitgewerkt, dan ook van belang. De regeling voor kennismigranten heeft evenmin betekenis voor de toelating van vreemdelingen voor arbeid als zelfstandige (zie artikel 3.30 van het Vreemdelingenbesluit 2000). Ten behoeve van hun arbeid is thans reeds geen tewerkstellingsvergunning op grond van de Wet arbeid vreemdelingen vereist. Voor de beoordeling of er sprake is van zelfstandige arbeid waarmee een wezenlijk Nederlands belang wordt gediend, wordt in het algemeen advies gevraagd aan het terzake bevoegde ministerie.

Ingevolge een eerdere aanpassing in verband met de ontwikkeling van de Nederlandse kenniseconomie van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (besluit van 22 april 2004, Stb. 2004, 183) is de tewerkstellingsvergunningplicht voor enkele categorieën migranten in artikel 1, eerste lid, van dat besluit afgeschaft, met als doel de internationale mobiliteit van wetenschappers te stimuleren en Nederland op eenvoudiger wijze te kunnen laten profiteren van en bijdragen aan de internationale uitwisseling van wetenschappelijke kennis. Het gaat hierbij onder meer om bursalen, ontvangers van stipendia en deelnemers aan Europese programma's. Voor zover er daarbij sprake is van arbeid in loondienst, werd aan deze migranten voorheen een verblijfsvergunning voor de duur van de tewerkstellingsvergunning (maximaal drie jaar) verleend. Als gevolg van de afschaffing van de tewerkstellingvergunningplicht werd deze vergunning nadien echter voor de duur van maximaal één jaar verleend en telkenmale met maximaal één jaar verlengd. In het belang van de internationale mobiliteit van deze wetenschappelijke onderzoekers en de optimale uitvoering van deze Europese programma's, wordt ook hun verblijfsvergunning voortaan verleend met een geldigheidsduur van maximaal vijf jaar.

Artikelen

Artikel 1

Onderdeel A (artikel 3.4)

In het nieuwe onderdeel y van artikel 3.4, eerste lid, is het verblijf op grond van een verblijfsvergunning regulier onder een beperking verband houdend met verblijf als kennismigrant opgenomen. Aangezien de groep kennismigranten is omschreven in artikel 1d van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen, wordt in het nieuwe onderdeel y naar dat artikel verwezen. Als hiervoor in het algemene gedeelte reeds is gezegd, zal het nieuwe beleid ten aanzien van de toelating van kennismigranten vooralsnog in de Vreemdelingen-circulaire 2000 worden uitgewerkt. Anders dan de ACVZ, meent de regering dat het inkomen van de kennismigrant diens waarde op de Nederlandse arbeidsmarkt weergeeft en voldoende relatie met de kenniseconomie biedt om de aanduiding «kennismigrant» te kunnen rechtvaardigen.

Onderdeel B (artikel 3.59)

De verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met het verrichten van arbeid in loondienst kan, voor zover het gaat om bursalen, ontvangers van stipendia en deelnemers aan Europese programma's die op grond van artikel 1, eerste lid, onder j of k, van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen niet tewerkstellingsplichtig zijn, worden verleend voor de maximale duur van vijf achtereenvolgende jaren (artikel

14, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000). Daarop is in het algemene deel van deze toelichting ingegaan. De vergunning kan met die maximale geldigheidsduur worden verleend, indien het betreffende onderzoek vijf jaar zal duren. In de overige gevallen kan de vergunning worden verleend voor de duur van het onderzoek.

Onderdeel C (artikel 3.59a)

De verblijfsvergunning kan onder een beperking verband houdend met verblijf als kennismigrant worden verleend voor de maximale duur van vijf achtereenvolgende jaren (artikel 14, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000). Daarop is in het algemene deel van deze toelichting reeds ingegaan. De vergunning kan met die maximale geldigheidsduur aan de kennismigrant worden verleend, indien zijn arbeidsovereenkomst voor ten minste diezelfde periode is aangegaan. Indien de arbeidsovereenkomst voor kortere tijd is aangegaan, kan de vergunning worden verleend voor de duur van die overeenkomst.

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