

Ministerie van Justitie

Datum 26 augustus 2009
Onderwerp Nader rapport bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten in verband met de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht en versnelling van de vreemdelingenrechtelijke procedure (Wet modern migratiebeleid)

**Directoraat-Generaal
Wetgeving, Internationale
Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken**
Directie Wetgeving

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.justitie.nl

Contactpersoon
T 070 370 79 11
F 070 370 79 10

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 juni 2009, nr. 09.001713, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 juli 2009, nr. W03.09.0216/II, bied ik U hierbij aan.

1a. Naar aanleiding van het advies van de Raad is de toelichting uitgebreid. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is in hoofdstuk 4 van haar advies "Immigratie op maat; advies over een nieuwe opzet voor het reguliere migratiebeleid" van oktober 2007 op de beleidsnotitie "Naar een modern migratiebeleid" uitgebreid ingegaan op het convenant als beleidsinstrument. De ACVZ heeft hierbij, naast kritische kanttekeningen bij de term "convenant", gewezen op tal van problemen. Zo heeft het convenant geen wettelijke grondslag, terwijl er onduidelijkheid bestaat rond het rechtskarakter van het convenant, het rechtsregiem dat de convenantrelatie beheerst, het rechtsgevolg van het intrekken of beëindigen door de overheid van het convenant en – ook in de rechtspraktijk – over de daartegen door de gewezen convenanthouder aan te wenden rechtsmiddelen. Voorts ontbreekt een wettelijke grondslag voor op te leggen boetes bij niet-naleving van de in het convenant gemaakte afspraken, een precieze aanduiding van de gevallen waarin een boete kan worden opgelegd en een regeling wat een convenant precies moet inhouden. De ACVZ concludeerde dat het bestaande convenant een diffuus en verwarrend beleidsinstrument is, terwijl de onduidelijkheden het ontwikkelen van een handhavingssysteem niet goed mogelijk maken. Naar de mening van het kabinet bestaat reeds hiermee voldoende aanleiding om de bestaande situatie te herzien. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt aan deze bezwaren tegemoet gekomen, terwijl tegelijkertijd de positie van alle referenten – dus niet alleen die van de voormalige convenanthouder - wordt versterkt. De verplichtingen van de referent worden voor alle referenten geregeld in wettelijke voorschriften op grond van de Vreemdelingenwet 2000. De toegang tot de versnelde procedure is afhankelijk van de erkenning als referent. De gronden voor weigering, schorsing en intrekking van de erkenning worden geregeld in wettelijke voorschriften en de weigering, schorsing en intrekking van de erkenning zijn besluiten waartegen bezwaar en beroep open staat. Erkenning als referent en daarmee toegang tot de

versnelde procedure staat open voor vrijwel alle soorten referenten, hetgeen een aanzienlijke uitbreiding met zich meebrengt van het aantal referenten dat toegang heeft tot de verkorte procedure. Dit vergt een sluitend handhavingssysteem, waarin het onderhavige wetsvoorstel voorziet. Voorgesteld wordt onder meer een wettelijke regeling van de bestuurlijke boete. Ten slotte komt het onderhavige wetsvoorstel ook tegemoet aan de door de referenten van kennismigranten gewenste zelfstandiger positie in de vreemdelingenrechtelijke procedure.

**Directoraat-Generaal
Wetgeving, Internationale
Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken**
Directie Wetgeving

Datum
13 augustus 2009

1b. Met de Raad is het kabinet van mening dat de effectiviteit van het moderne migratiebeleid wordt vergroot als de herziening van de Wet arbeid vreemdelingen zoveel mogelijk parallel aan de modernisering van het migratiebeleid plaatsvindt. De beleidsnotitie Herziening Wav zal in september 2009 aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Het kabinet streeft ernaar de voorstellen in die notitie gelijktijdig met het onderhavige wetsvoorstel in werking te laten treden en vertrouwt er op dat het parlement dit streven deelt.

2a. Het advies van de Raad is gevolgd. De richtlijn kennismigranten heeft geen verdergaande gevolgen voor het onderhavige wetsvoorstel en de voorgestelde referentensystematiek dan bijvoorbeeld de richtlijn gezinshereniging. Vreemdelingen die op grond van richtlijn 2009/50/EG in aanmerking komen voor een Europese blauwe kaart, zullen in het bezit worden gesteld van een verblijfsdocument met de vermelding "Europese blauwe kaart" (artikel 7, derde lid, van de richtlijn). Het gaat hierbij om een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van de Vreemdelingenwet 2000. De toelatingsregeling voor deze categorie derdelanders zal in het Vreemdelingenbesluit 2000 worden opgenomen. Daarbij zal tevens een afzonderlijke beperking op grond van artikel 14 van de Vreemdelingenwet 2000 worden opgenomen om de houder van Europese blauwe kaart te onderscheiden van die vreemdelingen die op grond van de bestaande (Nederlandse) kennismigrantenregeling zijn toegelaten. Beide (Europese en nationale) toelatingsregelingen zullen dan ook naast elkaar blijven bestaan. Het kabinet hecht aan de handhaving van de kennismigrantenregeling als toelatingsregeling naast de Europese blauwe kaart. Richtlijn 2009/50/EG (artikel 3, vierde lid) staat dat ook toe. Aangezien die richtlijn voorschrijft onder welke voorwaarden een Europese blauwe kaart moet worden verleend en die voorwaarden niet mede omvatten de voorwaarde dat de werkgever zich referent heeft gesteld, zal de blauwe kaart in het voorgestelde stelsel niet worden geweigerd om de enkele reden dat de werkgever zich niet reeds bij de toelatingsaanvraag als referent heeft gesteld. In dat geval zal de werkgever, die daadwerkelijk de overkomst van de hoogopgeleide vreemdeling wenst, ambtshalve als referent worden aangewezen. Naar de mening van het kabinet bevat richtlijn 2009/50/EG geen bepalingen die zich daartegen verzetten en wordt daardoor evenmin het nuttig effect van de richtlijn aangetast, waarbij korthedshalve wordt verwezen naar punt 2b. Aangezien artikel 10 van richtlijn 2009/50/EG zulks toestaat, zal de toelatingsaanvraag moeten worden ingediend door de referent (werkgever), terwijl de vreemdeling nog in het buitenland verblijft.

2b. Het advies van de Raad om af te zien van de ambtshalve aanwijzing van een referent in die gevallen waarin de vreemdeling verblijfsrecht ontleent aan richtlijnen, is niet gevolgd. De ambtshalve aanwijzing als referent is, anders dan de Raad lijkt te veronderstellen, geen aanvullende eis aan de referent in verband

met de toegang en het verblijf van de betrokken vreemdeling. Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting, is deze figuur juist bedoeld om het referentschap geen toelatingsvoorwaarde te laten zijn voor het verblijfsrecht van vreemdelingen die aanspraken op toegang en verblijf kunnen ontlenen aan de richtlijnen. In de hier bedoelde gevallen, waarin de belanghebbende in Nederland zijn verantwoordelijkheden niet eigener beweging wil nemen door zich reeds bij de aanvraag als referent van de betrokken vreemdeling te stellen, wordt de verblijfsvergunning niet om die reden geweigerd. Wel komen op de belanghebbende door de ambtshalve aanwijzing alsnog de (met name informatie-) verplichtingen van de referent te rusten. Niet-naleving van die verplichtingen heeft voor de betrokken vreemdeling geen verblijfsrechtelijke gevolgen die onverenigbaar zijn met de richtlijnen. Wel kan de referent in dat geval een boete worden opgelegd. Dit is noodzakelijk om de naleving door de referent te waarborgen van diens (informatie)plichten, die onder meer van belang zijn voor de juiste en efficiënte uitvoering van de door de richtlijnen toegekende rechten. Artikel 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht waarborgt daarbij dat die boete proportioneel is. De door de Raad aangehaalde richtlijnbevestigingen bevatten toelatingsvoorwaarden die aan de vreemdeling en aan de referent kunnen worden gesteld voor de toelating en het verblijf van de vreemdeling. Zij regelen niet de verplichtingen, zoals die door de ambtshalve aanwijzing als referent worden gevestigd in het belang van het toezicht. De regeling daarvan is grotendeels aan de lidstaten. In dit verband acht het kabinet het van belang dat de aanwijzing als referent de uitoefening van de in de betrokken richtlijnen toegekende rechten niet onmogelijk of buitengewoon moeilijk maken en dat zij het nuttig effect van de richtlijnen niet aantasten. Bij de nadere uitwerking van die plichten zal in het oog worden gehouden dat de verplichtingen van de referent niet verder gaan dan noodzakelijk is voor efficiënt en effectief toezicht op naleving en dat de administratieve lasten daarbij tot een minimum beperkt blijven. Het kabinet acht het ook van belang dat de Europese Commissie, die in het kader van de Blauwdruk Modern Migratiebeleid en de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel is geconsulteerd, in dit verband geen bezwaren heeft geuit.

**Directoraat-Generaal
Wetgeving, Internationale
Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken**
Directie Wetgeving

Datum
13 augustus 2009

Wel gevolgd is het advies van de Raad om nader in te gaan op de gevolgen van de aanwijzing als referent voor het nuttig effect van de richtlijnen. Met de (informatie- en administratie)verplichtingen van de al dan niet ambtshalve aangewezen referent wordt beoogd te waarborgen dat die vreemdelingen, die aan de in de richtlijn opgenomen voorwaarden voldoen, tot Nederland kunnen worden toegelaten en zo lang zij aan die voorwaarden blijven voldoen, hier kunnen verblijven, terwijl derdelanders die niet aan die voorwaarden voldoen, niet ten onrechte beroep op de richtlijnen kunnen doen. De verplichtingen van de referent maken, als gezegd, de uitoefening van de door de richtlijnen toegekende rechten niet onmogelijk of bijzonder moeilijk. In de hier bedoelde gevallen leidt de weigering van de belanghebbende om zich als referent te stellen, immers niet tot de weigering van de toelating en het verblijf van de vreemdeling. Verder zijn uit de uitgebreide consultaties in het kader van de voorbereiding van zowel de Blauwdruk Modern Migratiebeleid als het onderhavige wetsvoorstel, noch uit de ervaringen die tot dusverre met de zogeheten kennismigrantenregeling zijn opgedaan, aanwijzingen naar voren gekomen die er op duiden dat de verplichtingen voor de betrokken belanghebbenden reden vormen om af te zien van een professionele relatie met de derdelander. Hierbij is van belang dat de verplichtingen van de referent, mede met het oog op de administratieve lasten die zij kunnen meebrengen, bij de nadere uitwerking daarvan in overleg met de betrokken (koepel)organisaties, zo beperkt mogelijk zullen worden gehouden en

niet verder zullen gaan dan noodzakelijk. Naar de mening van het kabinet bestaat er dan ook geen aanleiding om te veronderstellen dat de in de Blauwdruk Modern Migratiebeleid en het wetsvoorstel opgenomen keuzen voor een effectieve en efficiënte procedure voor de toelating van derdelanders en het toezicht op naleving van de wettelijke voorschriften de richtlijnen van hun inhoud beroven en deze hun nuttige werking ontnemen.

**Directoraat-Generaal
Wetgeving, Internationale
Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken**
Directie Wetgeving

Datum
13 augustus 2009

3. Het advies van de Raad is niet gevolgd. Uit de enkele overwegingen van het Hof dat artikel 41 van het Aanvullend Protocol ook aan nieuwe beperkingen voor eerste toelating in de weg staat en dat de standstill-bepalingen van de artikelen 13 van Besluit 1/80 en 41 van het Aanvullend protocol gelijk moeten worden uitgelegd, kan naar de mening van het kabinet bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht niet zonder meer worden afgeleid dat voor de eerste toelating van Turkse werknemers en hun gezinsleden geen referent kan worden verlangd. Anders dan de Raad lijkt te veronderstellen, zijn genoemde artikelen niet voldoende identiek om tot een dergelijke conclusie ten aanzien van Turkse werknemers en hun gezinsleden te komen. Zij hebben weliswaar dezelfde draagwijdte, in die zin dat zij rechtstreeks werken en quasi-procedurele regelingen zijn die *ratione temporis* voorschrijven op basis van welke bepalingen van de regeling van een lidstaat de situatie van een Turkse staatsburger moet worden beoordeeld, maar zij hebben niet dezelfde personele werkingssfeer. Zo onttrekt artikel 13 van Besluit 1/80, in tegenstelling tot artikel 41 van het Aanvullend Protocol, bepaalde aspecten aan de beschermingssfeer van de standstill-bepaling, met name door het vereiste van legaal verblijf van Turkse werknemers en hun gezinsleden. Uit de door de Raad aangehaalde jurisprudentie volgt dat alleen een Turks onderdaan die zich heeft gehouden aan de regels van de lidstaat van ontvangst op het gebied van de toegang, het verblijf en eventueel het verrichten van arbeid, en zich derhalve legaal op het grondgebied van die lidstaat bevindt, zich op de standstill-bepaling van artikel 13 van Besluit 1/80 kan beroepen. Anders dan Turkse zelfstandigen en dienstverrichters, die slechts bescherming kunnen ontlenen aan de standstill-bepaling van artikel 41 van het Aanvullend Protocol, kunnen Turkse werknemers en hun gezinsleden een beroep doen op de artikelen 6 en 7 van Besluit 1/80, die rechtstreeks verblijfsrecht toekennen. Uit de door de Raad aangehaalde jurisprudentie vloeit voort dat de standstill-bepaling van artikel 13 van dat besluit niet ziet op hen die verblijfsrecht ontlenen aan die artikelen. Ten slotte heeft het Hof in het door de Raad aangehaalde arrest in de zaak Abatay (r.o. 117 en dictum) ook aangegeven dat artikel 13 van Besluit 1/80 alleen toepassing vindt op Turkse werknemers en hun gezinsleden, die niet alleen legaal maar ook lang genoeg op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst aanwezig zijn om daar geleidelijk aan te kunnen inburgeren. Daarvan is bij eerste toelating van Turkse werknemers en hun gezinsleden geen sprake.

Met de Raad kan weliswaar worden meegegeven dat de huidige stand van de jurisprudentie geen volledige zekerheid biedt over de vraag in hoeverre artikel 13 van Besluit 1/80 raakt aan de bevoegdheid van Nederland als EU-lidstaat om de eerste toelating van Turkse werknemers en hun gezinsleden te regelen. De huidige stand van het gemeenschapsrecht biedt naar mening van het kabinet echter onvoldoende aanknopingspunten om bij de toelating van Turkse werknemers (en hun gezinsleden) in het geheel geen referent te verlangen. Dit vergt een verdere ontwikkeling van het gemeenschapsrecht dan thans is bereikt. Indien de rechter bij de voortschrijdende ontwikkeling van het gemeenschapsrecht echter mocht vaststellen dat de voorgestelde

referentensystematiek onverenigbaar is met artikel 13 van Besluit 1/80, zal dat vereiste voor Turkse werknemers uiteraard buiten toepassing worden gelaten. Het bestaande stelsel van de Nederlandse (vreemdelingen)wetgeving biedt hiervoor voldoende flexibiliteit.

**Directoraat-Generaal
Wetgeving, Internationale
Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken**
Directie Wetgeving

4a. Het advies van de Raad is niet gevolgd. Naar de mening van het kabinet brengt het rechtszekerheidsbeginsel niet noodzakelijkerwijs met zich mee dat meer hoofdelementen van de zorgplichten dan thans het geval is, in het onderhavige wetsvoorstel moeten worden opgenomen. In het voorgestelde artikel 2a, tweede lid, onderdeel b, dat de formeel-wettelijke grondslag van de voorgestelde zorgplichten biedt, is opgenomen dat het gaat om zorgplichten van de referent jegens de vreemdeling. In de toelichting is uitgebreid ingegaan op de invulling in de lagere regelgeving van de zorgplichten die het kabinet op dit moment voor ogen heeft. Deze is zeer divers van aard en afhankelijk van onder meer het doel waarvoor de vreemdeling in Nederland verblijft of wil verblijven. Bovendien moet snel en adequaat kunnen worden gereageerd op eventuele ontwikkelingen en misstanden in de verhouding tussen (bepaalde categorieën) vreemdelingen en hun referenten. Dit beperkt de mogelijkheid om meer algemeen geldende en duurzame normen dan thans reeds in het wetsvoorstel zijn opgenomen, op formeel-wettelijk niveau te regelen zonder de toegankelijkheid van die regelgeving met vage materiële normen en de effectiviteit van de beoogde zorgplichten in geding te brengen. Overigens is het, anders dan de Raad lijkt te veronderstellen, niet de bedoeling om zorgplichten op grond van het voorgestelde artikel 2a, tweede lid, onderdeel b, op te nemen in gedragscodes; genoemde bepaling vereist een regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De door de Raad gewenste rechtszekerheid en transparantie worden in het voorstel bereikt door een zo duidelijk en nauwkeurig mogelijk geformuleerde regeling van de zorgplichten in lagere algemeen verbindende voorschriften. De vereiste evenredigheid van de op te leggen bestuurlijke boetes wordt in het onderhavige wetsvoorstel gewaarborgd in het voorgestelde artikel 55a van de Vreemdelingenwet 2000, dat slechts de maximumhoogte van de bestuurlijke boete regelt, en artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, op grond waarvan de Immigratie- en Naturalisatiedienst de hoogte van de bestuurlijke boete moet afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten en daarbij zonedig rekening houdt met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Ook dit vergt geen uitputtende regeling van de zorgplichten op formeel-wettelijk niveau.

Datum
13 augustus 2009

4b. Het advies van de Raad om af te zien van de voorgestelde bestuurs- en strafrechtelijke sanctionering van in gedragscodes opgenomen zorgplichten, berust waarschijnlijk op een misverstand. De zorgplichten zullen op grond van het voorgestelde artikel 2a, tweede lid, onder b, van de Vreemdelingenwet 2000 zo nauwkeurig en gedetailleerd mogelijk worden geregeld in algemeen verbindende voorschriften, zodat de referenten hun gedrag daarop kunnen afstemmen. De wijze waarop referenten aan die zorgplichten moeten voldoen, zal niet van overheidswege worden voorgeschreven. Daarvoor kunnen de referenten desgewenst aansluiting zoeken bij een gedragscode. Dit is echter geen vereiste. Inherent aan zorgplichten is immers dat de betrokken organisaties zelf het meest geschikte instrumentarium kiezen om aan dergelijke verplichtingen te voldoen. Dat kan – niet: moet - bestaan uit aansluiting bij en naleving van een bestaande en beproefde gedragscode. Een referent die zijn in de algemeen verbindende voorschriften opgenomen zorgplichten is nagekomen op een andere wijze dan geregeld in de gedragscode van de desbetreffende branche, zal niet worden

beboet om de reden dat de gedragscode niet is nageleefd. Hij heeft immers op een andere wijze aan zijn zorgplichten voldaan. Het ontbreken van een uniform stelsel van op maat gesneden regels over de wijze waarop alle referenten aan hun zorgplichten moeten voldoen, is inherent aan zorgplichtbepalingen en is in lijn met het kabinetsstandpunt om meer vertrouwen aan burgers en bedrijven te schenken en zo ook de regeldruk en administratieve lasten waar mogelijk te verlichten. Aangezien niet wordt voorgesteld dat de bestuurs- en strafrechtelijk te handhaven zorgplichten in gedragscodes worden opgenomen, ziet het kabinet het niet als een probleem dat gedragscodes frequent kunnen worden gewijzigd, dat aansluiting bij een gedragscode niet altijd verplicht is en dat gedragscodes niet op dezelfde wijze worden bekendgemaakt als algemeen verbindende voorschriften.

**Directoraat-Generaal
Wetgeving, Internationale
Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken**
Directie Wetgeving

Datum
13 augustus 2009

Voor zover de Raad in zijn advies doelt op de mogelijkheid dat van bepaalde referenten op grond van het voorgestelde artikel 2e, eerste lid, onderdeel e, van de Vreemdelingenwet 2000 als voorwaarde voor de erkenning als referent kan worden vereist dat zij zich aansluiten bij een gedragscode, wordt nog opgemerkt dat niet-naleving van die gedragscode geen beboetbaar of bestrafbaar feit vormt – het voorgestelde artikel 55a, noch de voorgestelde wijziging van artikel 108, verwijst naar het voorgestelde artikel 2e - tenzij dit tevens een overtreding van de zorgplicht als bedoeld in het voorgestelde artikel 2, tweede lid, onderdeel b, oplevert. Wel kan niet-naleving van bepalingen in een dergelijke gedragscode, waarvan naleving als voorwaarde voor de erkenning als referent is gesteld, leiden tot schorsing of intrekking van de erkenning als referent. Indien aansluiting bij en naleving van een bepaalde gedragscode als voorwaarde voor de erkenning als referent wordt gesteld, zal de tekst van de desbetreffende gedragscode bekend worden gemaakt als bijlage bij de regeling waarin aansluiting bij en naleving van een gedragscode als voorwaarde voor de erkenning als referent wordt gesteld. De kenbaarheid van de desbetreffende gedragscode is daarmee voor de erkende referent nog beter gewaarborgd dan thans het geval is door publicatie op internet. Ook eventuele wijzigingen zullen op deze wijze worden bekendgemaakt. Overigens toont de praktijk van bijvoorbeeld de in de memorie van toelichting genoemde Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs geen frequente wijzigingen. Zij is op 1 mei 2006 in werking getreden en tot op heden niet gewijzigd.

5. Het advies van de Raad is gevolgd. Uiteraard is bij de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel onderkend dat, hoewel voorafgaande controle steekproefsgewijs, op basis van behandelprofielen en naar aanleiding van concrete aanwijzingen zal blijven plaatsvinden, de omslag van controle voorafgaande aan de vergunningverlening naar controle achteraf waar het betreft aanvragen van erkende referenten, die voorafgaand aan de erkenning al op betrouwbaarheid zijn beoordeeld, een ingrijpende wijziging meebrengt in de inrichting van het toezicht. Het toezicht op vreemdelingen door met name de politie en de Koninklijke marechaussee blijft overigens, anders dan de Raad in zijn advies lijkt te veronderstellen, als tevoren grotendeels operationeel toezicht "op straat". Daarin brengt het onderhavige wetsvoorstel geen verandering. Daarnaast wordt echter door de IND toezicht gehouden op de naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot de referenten. De IND zal de nodige informatie ontvangen onder meer uit al dan niet geautomatiseerde overheidsystemen en van andere al dan niet toezichthoudende overheidsinstanties, zoals de vreemdelingenpolitie, de Arbeidsinspectie, de SIOD en de FIOD. Het gaat hierbij om informatie die relevant is voor het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot referenten. Hierbij ligt

de nadruk op samenwerking en gegevensuitwisseling met andere overheidsdiensten. De IND is momenteel bezig de informatiebehoefte en de daarvoor benodigde informatiebronnen in kaart te brengen en te operationaliseren, waarbij zij zoveel mogelijk andere betrokken instanties betreft. Ook zal de IND in het nieuwe informatiesysteem INDIGO handavings- en behandelprofielen opnemen, waardoor handhaving een integraal onderdeel van het dagelijkse behandelproces zal vormen. Daarnaast kan de IND individuele referenten gericht vragen om schriftelijke informatie aan te leveren die nodig is voor het toezicht en deze desnoods in persoon ten kantore van de IND te laten verstrekken. Dit kan bijvoorbeeld steekproefsgewijs, op basis van behandelprofielen of naar aanleiding van concrete aanwijzingen plaatsvinden. Van concrete aanwijzingen kan bijvoorbeeld sprake zijn, indien uit (basis)administraties van andere overheidsorganen blijkt dat de inhoud van de eigen verklaringen van de erkende referent niet overeenkomt met andere bij de overheid bekende gegevens. Concrete aanwijzingen kunnen ook afkomstig zijn van andere overheidsorganen als politie, Arbeidsinspectie of SIOD, die bij de uitoefening van hun (toezichts)taken bepaalde feiten hebben geconstateerd. Voorts kunnen concrete aanwijzingen naar voren komen uit de klantcontacten van de IND met de referent en de vreemdeling. Waar daartoe aanleiding bestaat, zal de IND al dan niet vanachter het bureau nader onderzoek verrichten. In voorkomende gevallen zal nader onderzoek door andere overheidsorganen geïndiceerd zijn, bijvoorbeeld bij twijfel aan de juistheid van de gegevens in een (basis)administratie die tot verificatie door de beheerder van die administratie nopen. Ook kan nader onderzoek worden verricht door andere overheidsorganen die de daarvoor vereiste specifieke kennis en expertise bezitten, waarna de IND het onderzoeksresultaat vervolgens beoordeelt op eventuele gevolgen voor het verblijfsrecht van de vreemdeling en het toezicht op de referent. Deze mogelijkheden van het verkrijgen van toezichtsinformatie en nader onderzoek zal de IND in staat stellen steeds voldoende zicht te hebben op wat er zich in de werkelijkheid afspeelt.

Als gezegd, wordt het aanvullende toezicht voornamelijk, maar niet uitsluitend, "vanachter het bureau" uitgeoefend. Daar waar het administratieve toezicht "vanachter het bureau" of bezoeken aan de referent daartoe aanleiding geven, kunnen de als toezichthouder aangewezen IND-ambtenaren gebruik maken van hun overige bevoegdheden die hen bij de Algemene wet bestuursrecht als toezichthouder zijn toegekend.

Naar de mening van het kabinet is de IND hiermee in staat tot het uitoefenen van toereikend toezicht, dat voldoende effectief is om hierop bestuurlijke boetes en strafsancities te baseren.

6. De Raad veronderstelt terecht dat bezwaar en beroep tegen weigering, schorsing of intrekking van de erkenning als referent beheerst worden door het vreemdelingenprocesrecht. Dit geldt eveneens voor de rechtsbescherming in het kader van de bestuurlijke boete en het verhaal van de kosten van uitzetting. Het advies van de Raad is in zoverre gevolgd dat dit in de memorie van toelichting nader is toegelicht. Uit artikel 69 van de Vreemdelingenwet 2000 volgt dat de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift vier weken bedraagt. Deze bepaling is niet beperkt tot louter aan de vreemdeling gerichte besluiten omtrent verblijfsvergunningen, maar geldt voor alle beschikkingen op grond van de Vreemdelingenwet 2000, waaronder ook beschikkingen die zijn gericht aan derden, zoals beschikkingen tot verhaal van kosten op grond van de huidige vreemdelingenregelgeving. Artikel 69 brengt mee dat bezwaar- en beroepschriften tegen beschikkingen op grond van de Vreemdelingenwet 2000

**Directoraat-Generaal
Wetgeving, Internationale
Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken**
Directie Wetgeving

Datum
13 augustus 2009

streckende tot, bijvoorbeeld, het weigeren, schorsen of intrekken van de erkenning als referent op grond van de voorgestelde artikelen 2e, 2f en 2g van de Vreemdelingenwet 2000 en tot het opleggen van een bestuurlijke boete op grond van het voorgestelde artikel 55a, eveneens binnen vier weken moeten worden ingediend. Ook bezwaar- en beroepschriften tegen besluiten tot het verhalen van bepaalde kosten van uitzetting op grond van het gewijzigde artikel 66 van de Vreemdelingenwet 2000 moeten, als tevoren binnen vier weken worden ingediend. Voorts volgt uit de in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aangehaalde afdelingsjurisprudentie, dat artikel 70 van de Vreemdelingenwet 2000 niet strekt tot beperking van de kring van personen die bezwaar kunnen maken en beroep kunnen instellen. Aangezien de referent belanghebbende is in de zin van artikel 2:1 van de Algemene wet bestuursrecht, hoeft de referent niet uitdrukkelijk te worden opgenomen in artikel 70 om hem beroepsgerechtigd te maken. Dit betekent echter niet dat artikel 69 niet van toepassing is. Ten slotte is de bevoegdheid van de rechtbank te 's-Gravenhage voor beroepen tegen besluiten op grond van de Vreemdelingenwet 2000 – en daarmee tegen besluiten tegen een beschikking strekkende tot het weigeren of intrekken van de erkenning als referent, tot het opleggen van een bestuurlijke boete of tot kostenverhaal op grond van de voorgestelde artikelen 2e, 2f, 2g, 55a en 66 van de Vreemdelingenwet 2000 – gegeven in artikel 71 van die wet.

**Directoraat-Generaal
Wetgeving, Internationale
Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken**
Directie Wetgeving

Datum
13 augustus 2009

7. Met de Raad is het kabinet van mening dat ook overtreding van artikel 54 van de Vreemdelingenwet 2000 strafrechtelijk moet kunnen worden gesanctioneerd. Anders dan de Raad meent het kabinet echter dat artikel 108, eerste lid, reeds voorziet in strafrechtelijke sanctionering van handelen in strijd met een verplichting opgelegd bij of krachtens (alle onderdelen van) artikel 54, hetgeen in het onderhavige wetsvoorstel niet wordt gewijzigd. Dit brengt mee dat ook niet-naleving van artikel 54, eerste lid, onderdelen a tot en met g en tweede lid, strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. Om die reden is in de toelichting dan ook niet nader gemotiveerd waarom een strafrechtelijke sanctie niet noodzakelijk zou worden geacht.

8. In het advies van de Raad is aanleiding gezien om in artikel 107, tweede lid, onderdeel b, de toevoeging "en andere wettelijke voorschriften" te vervangen door: en andere, bij regeling van Onze Minister aan te wijzen wettelijke voorschriften. Deze wijziging brengt mee dat de in het eerste lid bedoelde gegevens niet worden verwerkt voor de uitvoering van andere wettelijke voorschriften dan de Vreemdelingenwet 2000 en de Rijkswet op het Nederlanderschap, tenzij deze concreet in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 zijn benoemd en omschreven. De uitdrukkelijke en precieze doelomschrijving van de verzameling wordt daarmee bij algemeen verbindend voorschrift gegeven. Hiermee wordt naar de mening van het kabinet in voldoende mate tegemoet gekomen aan het vereiste dat het doel van de gegevenswerking welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd is. Overigens hebben de voorgelegde ontwerpregelingen ter uitvoering van het Modern migratiebeleid het College bescherming persoonsgegevens geen aanleiding gegeven tot het maken van op- of aanmerkingen.

9. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen, met dien verstande dat in de voorgestelde wijziging van artikel 14, eerste lid, onder c, tevens uitdrukkelijk is opgenomen dat de verblijfsvergunning ook op aanvraag kan worden gewijzigd. Tevens is de toelichting waar nodig aangepast.

10. Los van het advies van de Raad zijn ter gelegenheid van het nader rapport, naast kleine redactionele verbeteringen in de toelichting, de volgende wijzigingen in het wetsvoorstel aangebracht. Om te voorkomen dat de uitvoering gedurende een onbeperkte periode geconfronteerd blijft met referenten "oude stijl" op wie de nieuwe referentensystematiek niet van toepassing is, is er voor gekozen de in artikel XII, tweede lid, geregelde overgangsregeling in tijd te beperken tot vijf jaar na inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid. Verder is de overgangsregeling beperkt tot die referenten "oude stijl", die niet voor inwerkingtreding van de wet een convenant met de IND hebben gesloten of een verklaring als bedoeld in de kennismigrantenregeling hebben afgelegd. Aangezien het referentenregister niet op 1 januari 2010 operationeel zal zijn en thans nog niet bekend is op welk tijdstip in 2010 dat wel het geval zal zijn, is die datum in artikel XII, tweede lid, vervangen door een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen tijdstip. De toelichting is hierop aangepast.

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde (gewijzigde) voorstel van wet en de (gewijzigde) memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,

**Directoraat-Generaal
Wetgeving, Internationale
Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken**
Directie Wetgeving

Datum
13 augustus 2009