

NEDERLANDSE
ORDE VAN
ADVOCATEN



Aan de Minister van Justitie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Den Haag, 11 maart 2009

Dossiernummer: 4.3.10/2
Doorkiesnummer: 070-335 35 63
Faxnummer: 070-335 35 32
E-mail: n.vandam@advocatenorde.nl

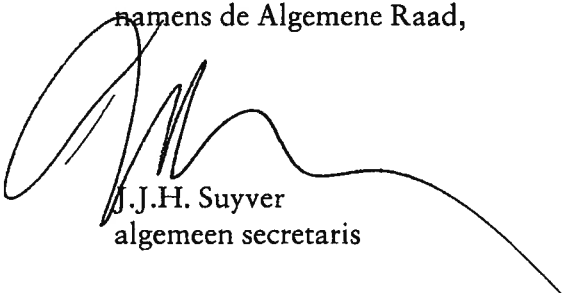
Modernisering migratiebeleid

Mijnheer de Minister,

Bij brief van 22 januari 2009 verzocht u de Nederlandse Orde van Advocaten te adviseren over de ontwerpregelgeving ter uitvoering van het Modern Migratiebeleid.

De Algemene Raad heeft de ontwerpregelgeving voorgelegd aan zijn Adviescommissie Vreemdelingenrecht die bijgaand advies heeft uitgebracht. De Algemene Raad sluit zich aan bij de overwegingen van de Adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere voorbereiding van het wetsvoorstel te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de Algemene Raad,


J.J.H. Suyver
algemeen secretaris

Bijlage

Wet modern migratiebeleid - consultatie ontwerpregelgeving

11 maart 2009

Reactie J.A. Kroes - Adviescommissie Vreemdelingenrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten

Inzake: Wet modern migratiebeleid (Concept 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)

Inleiding

De Adviescommissie heeft het concept wetsvoorstel Wet modern migratiebeleid met belangstelling gelezen. De Adviescommissie complimenteert het Ministerie van Justitie met dit voorstel, dat een aantal fundamentele wijzigingen bevat ten opzichte van de huidige regelgeving. In die zin kan met recht van modern beleid worden gesproken.

De oorsprong van het voorstel ligt in de Beleidsnotitie "Naar een modern migratiebeleid" van 22 mei 2006. Op 1 februari 2008 verscheen een uitgewerkte versie van deze notitie, de Blauwdruk modern migratiebeleid. Naar aanleiding van een consultatie over deze Blauwdruk zond de Adviescommissie het Ministerie op 7 april 2008 een schriftelijke reactie.

Het Ministerie staat een selectief migratiebeleid voor, waarmee de migranten die Nederland nodig heeft, snel en eenvoudig kunnen worden toegelaten. Dit betekent dat de toelatingsprocedures voor alle migranten snel, doeltreffend en beheersbaar moeten zijn.¹ Deze koerswijziging is aan te duiden als van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits', en plaatst naast het traditionale restrictieve karakter van het vreemdelingenbeleid de term: uitnodigend.²

De Adviescommissie schaaft zich graag achter deze uitgangspunten, die aansluiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen en bij de wensen van de Nederlandse economie.

Reactie NOvA Adviescommissie d.d. 7 april 2008

In haar reactie van 7 april 2008 heeft de Adviescommissie opgemerkt dat een uitnodigend beleid alleen werkt indien Nederland in het buitenland ook als uitnodigend wordt ervaren. Kortom, de aantrekkingskracht van Nederland wordt niet alleen bepaald door de werkelijkheid, maar ook door de perceptie. Deze perceptie kan ongunstig worden beïnvloed door formaliteiten, zoals bijvoorbeeld de toets op schijnhuwelijken (de zogenoemde M46 procedure). De Adviescommissie stelt tot haar genoegen vast dat de M46 procedure wordt omgezet van een toets voordat de verblijfsvergunning is verleend, in een toets achteraf.

¹ Memorie van toelichting, pagina 14 en 15.

² Blauwdruk, pagina 19; verwijzingen naar de SER en de ACVZ.

De Adviescommissie heeft voorts enkele opmerkingen gemaakt met betrekking tot referentensystematiek, waarnaar zijdelings zal worden verwezen.

Tenslotte heeft de Adviescommissie enkele opmerkingen gemaakt over de verschuiving van toetsing "ex ante" naar "post hoc". De Blauwdruk bood naar inzicht van de Adviescommissie nog onvoldoende garanties voor de realisering van dit uitgangspunt. Ook in het thans voorliggende voorstel ziet de Adviescommissie nog ruimte voor verbetering. Zo vindt nog altijd een uitvoerige toetsing vooraf plaats van referenten. Dit raakt bijvoorbeeld bedrijven en vreemdelingen die overwegen de stap naar Nederland te maken, maar nog geen definitieve keuze hebben gemaakt. Bij uitstek voor die groep zou het beleid laagdrempeliger moeten zijn.

Alvorens op specifieke onderwerpen in te gaan wijst de Adviescommissie nog op een andere verbetering ten opzichte van de Blauwdruk, te weten het loslaten van de strikte scheiding in verblijfskolommen. Dit komt de flexibiliteit van het toelatingssysteem ten goede, en verhoogt de kans op een succesvolle implementatie.

Het hiernavolgende is ingedeeld in algemene opmerkingen, en artikelsgewijze opmerkingen.

Algemene opmerkingen

In dit deel worden de volgende onderwerpen behandeld:

1. Toezicht en handhaving
2. Referentensystematiek / erkende referent status
3. De aanvraagprocedure / ambtshalve beschikking, uitreiking verblijfsdocument
4. Biometrie

1. Toezicht en handhaving

Het Ministerie wijst erop dat effectief toezicht en zichtbare handhaving onontbeerlijk zijn voor een snelle en doeltreffende toelatingsprocedure.³ De Adviescommissie sluit zich daarbij aan. Vereenvoudiging van controle vooraf en verscherpte controle achteraf zijn immers onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dat deel van de uitvoeringsorganisatie dat zich met toelating bezighoudt moet de zekerheid en het vertrouwen hebben dat onregelmatigheden, die in het nieuwe systeem onontkoombaar zijn, achteraf worden gesignaleerd en gecorrigeerd.

In het voorstel wordt gewezen op een aantal nieuwe instrumenten van handhaving (pag. 19, MvT). Uit oogpunt van maximale effectiviteit wordt de nadruk gelegd op inlichtingen- en administratieve verplichtingen, die controle achteraf vergemakkelijken. De premisse daarbij is uiteraard, dat de toelatingsprocedure meer routinematig wordt, en daardoor sneller. De aanvraag wordt niet meer integraal getoetst, maar men gaat af op de schriftelijke verklaringen van de referent en de vreemdeling. Om adequate controle achteraf mogelijk te maken krijgt de referent echter de plicht om gegevens zelf bij te houden, periodiek te rapporteren, en

³ Memorie van toelichting, pagina 15, eerste alinea.

tussentijdse wijzigingen door te geven. Als prikkel voor de referent om zich aan deze verplichtingen te houden wordt een boetestelsel voorgesteld.

De Adviescommissie is van mening dat de gedachte van controle achteraf niet overal even consequent is doorgevoerd, en merkt het volgende op.

1.1 Effect van bevoegdheden Minister

1.1.1 Bevoegdheid inzake toelating

In de eerste plaats behoudt de Minister zijn bestaande bevoegdheid om te beslissen over toelating. In de MvT wordt in dat verband opgemerkt (pagina 31): "De ... erkenning (als referent - jk) doet niet af aan de bevoegdheid van de Minister van Justitie (IND) om toelatingsaanvragen vóór de daadwerkelijke besluitvorming steekproefgewijs of bijvoorbeeld op indicatie van mogelijke onregelmatigheden integraal te toetsen en in dat kader de erkende referent te verzoeken de eigen verklaringen nader te onderbouwen"

De bevoegdheid tot integrale toetsing vooraf bestaat ook, indien het gaat om een erkende referent (artikel 24a). Deze bevoegdheid wordt eveneens genoemd op pagina 20, laatste alinea, in de paragraaf *toezicht en handhaving*. Dit laatste is op zichzelf al opmerkelijk, omdat integrale toetsing vooraf volgens de Adviescommissie weinig met toezicht en handhaving te maken heeft.

Wat daarvan ook zij, steekproeven vooraf acht de Adviescommissie niet in lijn met de uitgangspunten van het wetsvoorstel. Een erkende referent moet kunnen rekenen op een vlotte afhandeling. Voor integrale toetsing *op indicatie* is duidelijkheid vereist over wat onder "mogelijke onregelmatigheden" moet worden verstaan. Valt daaronder ook een anonieme melding?

Verwacht moet worden, dat integrale toetsing van een aanvraag aanzienlijke vertraging zal opleveren, met de daaraan verbonden schadelijke gevolgen voor de vreemdeling en/of de referent. Bij integrale toetsing vervalt de streeftermijn van twee weken, zo kan uit de MvT (pagina 41) worden afgeleid. Het voorstel bevat op dit punt onvoldoende waarborgen voor de belanghebbenden.

1.1.2 Bevoegdheid inzake de erkenning als referent c.q. schorsing daarvan

Een vergelijkbaar bezwaar kleeft aan de beslissingsbevoegdheid inzake de erkenning als referent, en met name die tot schorsing en intrekking van de status van erkende referent. Het gevolg van zo'n schorsing of intrekking is, dat de normale procedure herleeft, en alle aanvragen van de betreffende referent weer integraal zullen worden getoetst.

De Adviescommissie stelt in het bijzonder vraagtekens bij de wijze waarop de figuur van schorsing is opgezet. Schorsing is reeds mogelijk indien sprake is van vermoedens van onregelmatigheden. Niet duidelijk is voor welke periode schorsing kan worden bepaald. De Minister is van plan dit in lagere regelgeving, mogelijk in de Vreemdelingencirculaire, te regelen, zodra meer ervaring is opgedaan met dit instrument.⁴

⁴ Antwoord van de Minister op 16 februari 2009, verslag consultatiedag MoMi.

In de MvT (pagina 35) wordt overwogen - geparafraseerd - dat voor schorsing aanleiding zal bestaan, indien er gereede aanwijzingen zijn om te veronderstellen dat de erkenning kan worden ingetrokken. Hangende het onderzoek naar de gronden voor intrekking van de erkenning moet kunnen worden voorkomen dat de erkende referent op basis van zijn eigen - en mogelijk niet langer betrouwbare - verklaringen vreemdelingen via de versnelde procedure naar Nederland kan halen. De figuur van schorsing kan om die reden niet worden gemist.

Het directe gevolg van schorsing is dat aanvragen niet meer versneld kunnen worden afgedaan, en allemaal integraal zullen worden getoetst. Dat kan, zoals gezegd, grote gevolgen hebben voor een erkende referent. De Adviescommissie meent dan ook dat de schorsing niet anders dan als sanctie kan worden gezien. De beslissing tot schorsing moet derhalve adequaat zijn gemotiveerd en onderbouwd. Enkele vermoedens van onregelmatigheden zijn daartoe per definitie onvoldoende.

Andere bezwaren zijn dat een maximale periode van schorsing in de wet ontbreekt. Gezien de geringe ervaring met dit instrument kan dit beter in lagere regelgeving worden geregeld aldus de Minister.⁵ De Adviescommissie meent dat dit gebrek aan ervaring juist aanleiding zou moeten zijn om de zaken op een formeel-wettelijk niveau te regelen, om democratische controle te waarborgen bij deze ingrijpende bevoegdheden.

1.2 Rechtspositie referent onduidelijk

De Adviescommissie maakt zich zorgen over de wijze waarop de hiervoor besproken bevoegdheden in het wetsvoorstel zijn geformuleerd en verwerkt. De toegang tot de versnelde procedure is voorbehouden aan erkende referenten, maar de status van erkend referent biedt geen garantie dat de versnelde procedure ook wordt toegepast. Deze categorische onduidelijkheid zal, naar moet worden gevreesd, een remmend effect hebben. Immers, de bevoegdheid van de IND om aanvragen ondanks de erkend referent status integraal te toetsen, betekent dat de werkprocessen en de planning van werkzaamheden van de referent, zowel intern als ten opzichte van opdrachtgevers, bijvoorbeeld Nederlandse cliënten, zullen moeten zijn gebaseerd op lange afhandelingstermijnen. Doet men dit niet, dan zal men er rekening mee moeten houden dat geplande werkzaamheden moeten worden afgelast omdat de vreemdeling(en) niet snel genoeg naar Nederland kan (kunnen) reizen.

Indien dit punt niet wordt verbeterd vreest de Adviescommissie per saldo dan ook een achteruitgang ten opzichte van de huidige Kennismigrantenregeling.

De Adviescommissie stelt tot haar genoegen vast, dat in het voorstel eveneens expliciet een instrument voor controle achteraf wordt genoemd, getuige de passage uit de MvT (pagina 31) waar wordt gewezen op de bevoegdheid van de Minister van Justitie (IND) om "de erkende referent te verzoeken de eigen verklaringen nader te onderbouwen met de onderliggende gegevens en bescheiden (zie het tweede lid van het voorgestelde artikel 24a). Een dergelijke beoordeling kan ook ná de besluitvorming plaatsvinden in het kader van het toezicht op naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot referenten (zie de artikelen 47a, 53a en 54, tweede lid)." (onderstreeping toegevoegd)

⁵ Zie wederom het verslag van de consultatiedag MoMi op 16 februari 2009.

De Adviescommissie geeft de Minister in overweging deze benadering als vast uitgangspunt te nemen, in de plaats van de bevoegdheid om een aanvraag vooraf integraal te toetsen.

In de haar Reactie van 7 april 2008 heeft de Adviescommissie er op gewezen dat in het kader van de Kennismigrantenregeling (KMR), die op dezelfde gedachte is gebaseerd, in de praktijk toch nog in belangrijke mate vooraf werd getoetst. De Adviescommissie heeft bij die gelegenheid aangedrongen op een evaluatie van de ervaringen met de KMR. Zodanige evaluatie ontbreekt in het wetsvoorstel echter, reden waarom de Adviescommissie hierop nogmaals aandringt. Ook de ervaringen met de toelating van studenten zouden kunnen worden meegenomen, nu in dat kader een Gedragscode is opgesteld die de deelnemers (referenten) hebben onderschreven, wat een bij uitstek geschikt instrument voor evaluatie lijkt te bieden.

2. Referentensystematiek

De versterking van de positie van de referent betekent onder meer dat deze een aanvraag om een verblijfsvergunning kan indienen voor een vreemdeling wiens overkomst de referent beoogt. Een vergelijkbare, doch niet geheel overeenkomende rol lijkt voor de referent weggelegd bij aanvragen om een mvv; zie het wetsvoorstel Visumwet⁶. De samenhang met dit wetsvoorstel dient hier wellicht nader te worden bekeken. Zie ook hierna, het artikelsgewijs commentaar, artikel 23.

Daarnaast gelden de volgende opmerkingen.

2.1 Alternatieve referenten

Het wetsvoorstel bevat geen verwijzing naar gemachtigden om als referent op te treden, behalve voorzover het gaat om vreemdelingen voor wie zij als zodanig als referent, bijvoorbeeld als werkgever, optreden. In de consultatie van de Blauwdruk was nog wel sprake van deze mogelijkheid. De Adviescommissie heeft hierop ook gewezen in haar Reactie van 7 april 2008.⁷ Zij verzoekt de Minister dan ook dit punt nog eens te overwegen. Soms kan de bijstand van een deskundige adviseur wenselijk, of zelfs onontbeerlijk zijn. Door die adviseur de hoedanigheid van referent te geven, zou worden tegemoet gekomen aan de uitgangspunten van het beleid. Ook in situaties waar sprake is van meerdere werkgevers, zoals bij outsourcing en detachering, kan een alternatieve referent uitkomst bieden.

Branchegericht kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een koepel van religieuze organisaties, of de Werkgevers in de Sport (WOS).⁸ Voor advocaten geldt het volgende. Gespecialiseerde vreemdelingenadvocaten moeten in staat worden geacht de kwaliteit van de procedure te waarborgen bij onervaren of ondeskundige referenten. Zij kennen volgens hun beroepscode reeds dwingende gedragsregels, zijn gebaat bij kwaliteit ten opzichte van hun opdrachtgevers en zouden aanzienlijke

⁶ Voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet (Vw) 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen, TK 2007-2008, 31 549.

⁷ Zie pagina 2 van de Reactie van 7 april 2008.

⁸ Zie voorts wederom de Reactie van 7 april 2008.

belangen in de waagschaal stellen indien zij onbetrouwbare gegevens zouden verstrekken of ongelofwaardige referenten zouden bijstaan.

Uiteraard zullen deze alternatieve referenten zich subsidiair dienen op te stellen in die zin, dat zij eerst als referent moeten kunnen optreden indien sprake is van een toegevoegde waarde ten opzichte van de direct betrokken referent.

2.2 Verklaring; overige verplichtingen

De referent dient een eigen verklaring af te leggen bij de aanvraag om toelating van een vreemdeling. De gevolgen van het niet juist invullen van een verklaring zijn in theorie zeer groot. Het onjuist invullen van een verklaring is een beboetbaar feit, maar veel ernstiger is dat dit kan leiden tot intrekking van de erkend referent status.

In de praktijk is het vaak moeilijk om te bepalen of sprake is van een eenvoudige vergissing of omissie, dan wel van een bewust onjuist invullen. Daarbij is van belang dat de werkelijkheid niet altijd in vastgestelde formulieren is te vatten. Om die reden dient in de eerste plaats het model van de in te vullen verklaringen - dan wel een limitatieve opsomming van de in een verklaring te vermelden gegevens - bij de totstandkoming van de wet te worden vastgesteld, en geregeld te worden op tenminste het niveau van het Vreemdelingenbesluit (een AMvB).

In de tweede plaats dienen de sancties die kunnen worden opgelegd ten gevolge van onjuistheden eerst mogelijk te zijn na een voornemenprocedure.

Volgens het voorstel zullen risicoprofielen worden ontwikkeld ten aanzien van referenten. Deze risicoprofielen zouden volgens de Adviescommissie openbaar moeten worden gemaakt. De criteria volgens welke de risicoprofielen worden opgesteld, en de wijze waarop, zouden in de wetgeving moeten worden opgenomen op tenminste het niveau van het Vreemdelingenbesluit.

De referent heeft de verplichting om *onverwijld* van bepaalde gewijzigde omstandigheden melding te doen. De Adviescommissie adviseert om het aantal weken dat daar maximaal voor staat, op te nemen in de uitvoeringsregelgeving op tenminste het niveau van het Vreemdelingenbesluit, waarbij de Adviescommissie denkt aan een termijn van tenminste vier weken.

2.3 Positie vreemdeling

De informatieverplichtingen van de vreemdeling ten opzichte van de IND worden in het voorstel ook versterkt. Uit de MvT (pagina 21) blijkt dat, naast de reeds bestaande op de vreemdeling rustende verplichtingen, ook van de migrant wordt verwacht dat hij zich er tot op zekere hoogte van vergewist dat de referent gegevens die op hem betrekking hebben, juist en volledig doorgeeft aan de IND. "De migrant die kennis heeft van een onjuiste weergave van de op hem betrekking hebbende gegevens door de referent, zal worden verplicht dit aan de IND te melden."

De Adviescommissie meent dat een dergelijke vergewisplicht te ver gaat. In de eerste plaats is de vreemdeling in het algemeen niet in de positie om controle af te dwingen op de verklaringen van de referent, veelal zijn werkgever, onderwijsinstelling, enzovoorts. De referent zal zijn verklaring niet in alle gevallen in kopie aan de vreemdeling doen toekomen, al was het maar om het aantal administratieve

handelingen te beperken. Het is niet aan de vreemdeling om dan al te veel nieuwsgierigheid aan de dag te leggen ten aanzien van hetgeen de referent heeft medegedeeld. De vreemdeling bevindt zich immers in een afhankelijkheidssituatie ten opzichte van de referent. Maar ook indien de vreemdeling wel volledig geïnformeerd is, ligt het niet voor de hand dat hij uit eigen beweging melding maakt aan de IND van een onjuiste weergave. De vreemdeling zou daarmee als gezegd zijn eigen positie schade kunnen toebrengen, indirect via de referent, dan wel direct ten opzichte van de IND. Dit levert naar inzicht van de Adviescommissie spanning op met het beginsel dat van de burger niet wordt verlangd dat hij zich uit eigen beweging aan het risico van sancties blootstelt.

Dit alles klemmt te meer nu het niet voldoen aan deze informatieverplichtingen middels het huidige artikel 108 Vreemdelingenwet als een strafbaar feit wordt gezien.

Een gedetailleerde en limitatieve beschrijving van de informatieverplichtingen van de vreemdeling met betrekking tot de informatie die door de referent aan de IND is verstrekt, zou een deel van deze bezwaren mogelijk wegnemen.

3. De aanvraagprocedure

Het wetsvoorstel beoogt een belangrijke wijziging van de aanvraag- en beslissingsprocedure. De voorgestelde procedure ziet er chronologisch als volgt uit:

- aanvraag mvv
- beslissing op mvv-aanvraag
- inreis vreemdeling
- aanmelding vreemdeling bij de IND
- uitreiking verblijfsdocument aan de vreemdeling (binnen 10 dagen)

Nieuw zijn daarbij de volgende elementen:

1. ambtshalve verlening van de verblijfsvergunning (in plaats van op aanvraag)
2. de beslistermijn van maximaal tien dagen na aanmelding door de vreemdeling
3. bekendmaking van de inwilligende beslissing door uitreiking verblijfsdocument

Elementen 1. en 2. vloeien voort uit een nieuw tweede lid van artikel 14 van de Wet:

Artikel 14 lid 2 Onze Minister verleent de houder van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf binnen tien dagen nadat deze zich overeenkomstig artikel 54, eerste lid, onder e, heeft aangemeld, ambtshalve een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd onder dezelfde beperking als die waaronder de machtiging tot voorlopig verblijf is verleend.

Uit praktisch oogpunt is het uiteraard gunstig dat een afzonderlijke aanvraag om een verblijfsvergunning niet meer nodig is. Een nadeel van de ambtshalve beslissing is wel, dat moeilijk te zeggen is op welk moment de beslissing nu exact wordt genomen.

In het verlengde daarvan geldt, dat moeilijk te bepalen is wanneer het verblijfsrecht is ingegaan. Er is immers geen afzonderlijke, schriftelijke beschikking meer. Volgens

het huidige artikel 26 Vw gaat het verblijfsrecht in op de dag dat de vreemdeling heeft aangetoond dat hij aan alle voorwaarden voldoet, maar niet eerder dan met ingang van de dag, waarop de aanvraag is ontvangen. Er is echter geen aanvraag om een verblijfsvergunning meer.

Verskillende data komen in aanmerking. Men zou de datum van inwilliging van de mvv-aanvraag kunnen nemen. De mvv beslissing is echter drie maanden geldig, en de mvv zelf is ook drie maanden geldig, zodat er in theorie zes maanden kan zitten tussen de inwilliging van de mvv-aanvraag en de binnenkomst van de vreemdeling. Het lijkt derhalve onwenselijk om bij deze datum aan te knopen.

De datum van afgifte van het verblijfsdocument is eveneens onwenselijk, omdat deze uiteindelijk afhankelijk is van een technisch proces, dat altijd onvoorzien vertraging kan oplopen.

De Adviescommissie stelt voor om als ingangsdatum te nemen: de datum van aanmelding bij de IND. Aanmelding hoeft volgens de Adviescommissie geen extra nadeel op te leveren voor de vreemdeling. Voor vreemdelingen die voor arbeid in loondienst komen is met name van belang dat zij zo snel mogelijk kunnen beginnen met hun werkzaamheden. Daartoe dienen zij te beschikken over ofwel een inwilligende beschikking, ofwel een verblijfsdocument, ofwel een *sticker verblijfsaantekeningen*, welke laatste men bij de aanmelding bij de IND verkrijgt (daarom ook wel aanmeldsticker genoemd). In de huidige praktijk meldt de vreemdeling zich in de meeste gevallen zo snel mogelijk na binnenkomst in Nederland bij de IND, wat thans veelal binnen één werkdag mogelijk is. Denkbaar is overigens ook, dat de vreemdeling zich schriftelijk meldt (per fax, email of aangetekende post), bijvoorbeeld onder overlegging van een inreisstempel en/of vliegticket of boarding card.

De ervaringen met het Expatcenter Amsterdam Amstelveen (ECAA) zouden in dit verband kunnen worden meegenomen. Uit de praktijk van het ECAA blijkt, dat enerzijds het uitreiken van het verblijfsdocument reeds bij het eerste bezoek van de vreemdeling in de praktijk kan worden gerealiseerd. Nadeel daarbij is wel de relatief lange totale behandelingsduur (4 weken) alsmede de extra handeling van het insturen, vooraf, van een foto- en handtekeningenkaart door de vreemdeling vanuit het buitenland, nog vóór afgifte van de mvv. Om deze nadelen te ontlopen hebben vreemdeling en referent in de ECAA procedure de keuze om bij het eerste bezoek niet het verblijfsdocument te ontvangen, maar slechts een schriftelijke beschikking. De vreemdeling kan daarmee direct aan het werk, in combinatie met zijn *sticker verblijfsaantekeningen*. De druk is dan van de ketel. Dat hij het verblijfsdocument dan pas op een later tijdstip ontvangt, is van minder belang.

Dit brengt ons op het derde onderwerp, de beschikking middels uitreiking verblijfsdocument. Deze mogelijkheid was reeds geregeld in het huidige artikel 3.104 Vb:

Artikel 3.104 lid 1 De beschikking, waarbij de aanvraag tot het verlenen, het wijzigen of het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 14 en 20 van de Wet, geheel of gedeeltelijk wordt ingewilligd, of waarbij de verblijfsvergunning ambtshalve wordt verleend of gewijzigd, wordt bekendgemaakt door uitreiking van het document, bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet, waaruit

het rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder a onderscheidenlijk onder b, van de Wet blijkt.

Een belangrijke aantekening hierbij is, dat volgens de gangbare praktijk de Minister wel degelijk schriftelijke beschikkingen slaat, met uitzondering van de inwilliging van verlengingsaanvragen, waar de Minister inderdaad volstaat met het afgeven van een verblijfsdocument. Bij eerste verblijfsaanvragen en bij aanvragen tot wijziging van een verblijfsvergunning slaat de Minister echter altijd een schriftelijke beschikking, zowel bij afwijzing van de aanvraag, als bij inwilliging.

De Adviescommissie acht het van belang dat deze praktijk in grote lijnen wordt gehandhaafd. In de eerste plaats biedt de enkele afgifte van een verblijfsdocument onvoldoende waarborgen voor de rechtsbescherming. Zo is de ingangsdatum van het verblijfsrecht niet opgenomen op het verblijfsdocument (zie ook hierboven). Ook andere gegevens zoals specifieke beperkingen of voorschriften die aan de verblijfsvergunning worden verbonden zijn beter geschikt om in een afzonderlijke beschikking te worden opgenomen. In het bijzonder de ingangsdatum van het verblijfsrecht is een belangrijk gegeven, dat bepalend is voor de opbouw van legaal verblijf met het oog op naturalisatie of verblijf voor onbepaalde tijd.

Een ander bezwaar van een "bekendmaking door uitreiking" is mogelijke onduidelijkheid over de aanvang van de bezwaartermijn. Wat moet er gebeuren als het verblijfsdocument niet binnen 10 dagen gereed is; kan dan een bezwaarschrift worden ingediend, en een voorlopige voorziening gevraagd bij de voorzieningenrechter? Wanneer vangt de 10 dagen termijn aan als de IND door omstandigheden geen gelegenheid heeft de vreemdeling te ontvangen om zich aan te melden?

Met andere woorden, de nadelen van de ambshalve beslissing kunnen worden weggenomen door een schriftelijke beschikking, geheel in lijn met de huidige bevoegdheid van de Minister alsmede de staande praktijk. De Adviescommissie adviseert om ook ingeval van een ambtshalve beschikking, deze bij afzonderlijk schriftelijk besluit bekend te maken, hoe de inhoud van de beslissing ook luidt.

Tenslotte adviseert de Adviescommissie om de wettelijke beslistermijn voor toelating op 5 weken te plaatsen in plaats van de voorgestelde drie maanden.

4. Biometrie

In artikel 24 wordt een nieuw onderdeel c ingevoerd dat de wettelijke basis vormt voor de verplichting tot het verstrekken van biometrische gegevens. Uit artikel 3.102a Vb blijkt dat gaat om vingerafdrukken. De Adviescommissie stelt vast dat noch de MvT, noch de NvT duidelijkheid biedt over:

- de categorieën vreemdelingen die een vingerafdruk moeten afgeven;
- de termijn waarop, en de criteria waaronder de vingerafdruk zal worden vernietigd;
- de wijze waarop een en ander technisch zal worden uitgevoerd.

De regering verwijst weliswaar naar een separaat wetsvoorstel inzake biometrie in de vreemdelingenketen, doch deze verwijzing biedt onvoldoende helderheid.

De Adviescommissie meent, voorts, dat deze verplichting een rechtsreekse wettelijke basis behoeft, en adviseert om de verplichting in de Vreemdelingenwet op te nemen.

Artikelsgewijs deel

Vreemdelingenwet

Art 2a Wetstechnische opmerking: de persoon van de referent enerzijds, en de verklaring en de verplichtingen van de referent anderzijds, in afzonderlijke artikelen regelen.

Art 2a lid 1 sub c. (Onderneming) Art. 1 onderdeel r. bevat de definitie van *referent*. Het onderdeel bepaalt dat naast een natuurlijke persoon ook referent kan zijn: een rechtspersoon en een onderneming. In art 2a lid sub c wordt dit uitgelegd, het moet gaan om een onderneming of rechtspersoon zoals bedoeld in artikel 5 resp. 6 van de Handelsregisterwet 2007.

Artikel 5 van de Handelsregisterwet bepaalt dat ondernemingen die in Nederland zijn gevestigd in het Handelsregister worden ingeschreven. Wat wordt bedoeld met "gevestigd", wordt vervolgens weer in artikel 1 bepaald, namelijk: een gebouw of complex van gebouwen waar duurzame uitoefening van de activiteiten van een onderneming of rechtspersoon plaatsvindt. Het wetsvoorstel laat onvoldoende duidelijkheid wat moet worden verstaan onder: duurzame uitoefening van de activiteiten. Dit is in de Handelsregisterwet als zodanig niet geregeld.

Intrekking van de erkenning als referent: Kan de intrekking tot gevolg hebben dat ook andere vreemdelingen dan degene waarop de overtreding betrekking heeft hun verblijfsvergunning verliezen? Zo ja, wat is dan de procedure? De vreemdeling te goeder trouw die daar het slachtoffer van wordt zou bijvoorbeeld een zoektermijn van een jaar kunnen krijgen (drie maanden lijkt aan de korte kant, zeker indien sprake is van afhankelijke gezinsleden).

Art 14

Het artikel bepaalt dat na een beschikking op een aanvraag om een mvv ambtshalve een verblijfsvergunning wordt verleend. De MvT zegt: "De verblijfsvergunning wordt als regel ambtshalve verleend op het moment waarop de houder van de machtiging tot voorlopig verblijf zich op grond van artikel 54, eerste lid, onderdeel e, van de Vreemdelingenwet 2000 (binnen drie dag na inreis) heeft aangemeld" (MvT pagina 36, tweede alinea). Op pagina 19, slot tweede alinea, van de MvT wordt aangegeven dat dit ook geldt voor niet mvv-plichtige vreemdelingen voor wie een onverplichte mvv is aangevraagd.

De Adviescommissie gaat ervan uit dat dit ook geldt indien de niet-mvv-plichtige vreemdeling de (wel aangevraagde en ingewilligde) mvv niet daadwerkelijk in zijn paspoort heeft ontvangen. De Adviescommissie is er overigens voorstander van dat dit uitdrukkelijk in de wet wordt geregeld, en niet slechts uit de MvT voortvloeit.

De Adviescommissie adviseert om in de wet of de MvT op te nemen dat een beslissing op een mvv-aanvraag als een beschikking in de zin van deze wet moet

worden gezien. Thans is dit ten gevolge van jurisprudentie van de ABRS niet het geval. Mogelijk dat hier het eerdergenoemde wetsvoorstel Visumwet uitsluitel biedt.

Art 14 lid 1 sub e

De Adviescommissie acht de ambtshalve verlenging van de verblijfsvergunning een verbetering die goed past bij de doelstellingen van het wetsvoorstel. De voorkeur om naast afgifte van het verblijfsdocument de ingangsdatum van het verblijfsrecht schriftelijk te bevestigen geldt hier echter ook.

Art 16 lid 1, 16a en 18, lid 1

Artikel 16 lid 1, onderdeel I: In dit nieuw voorgestelde onderdeel wordt bepaald dat de verblijfsvergunning kan worden afgewezen indien ten behoeve van de vreemdeling geen verklaring van een referent is overgelegd. In de MvT wordt er op gewezen dat niet bij alle verblijfsaanvragen een referent vereist is, bijvoorbeeld bij zelfstandigen, en in bepaalde EU situaties. Dat neemt echter niet weg, dat de formulering van het voorgestelde onderdeel ruimte laat voor een afwijzing, ook indien geen referent vereist is.

Aan dit onderdeel zou volgens de Adviescommissie moeten worden toegevoegd: "..., *terwijl zodanige verklaring volgens deze wet wel vereist is.*"

Op grond van artikel 16 lid 2 wordt in de lagere regelgeving geregeld wanneer wel, en wanneer niet een referent is vereist. De aanvulling is echter ook, en met name, van belang voor situaties waarin niet direct duidelijk is onder welke categorie zij vallen. In de praktijk doen zich bijvoorbeeld met enige regelmaat situaties voor waarin niet aanstonds duidelijk is of deze onder het EU recht valt. De Minister kan deze discussie op grond van artikel 16 lid 1 sub i Vw uit de weg gaan door de aanvraag af te wijzen. Met de voorgestelde toevoeging wordt bereikt dat de Minister eerst zal moeten motiveren waarom sprake is van een verplichte referent, alvorens over te gaan tot het nemen van een beslissing.

Hetzelfde geldt m.m. voor artikel 18, lid 1 sub h inzake verlenging. En voorts voor artikel 19, waar de intrekking is geregeld. In de MvT wordt terecht gewezen op het gebrek aan ervaring met de situatie dat er geen referent (meer) is. De Adviescommissie vraagt in het bijzonder aandacht voor de situatie waarin de vreemdeling geen verwijt kan worden gemaakt dat er geen referent (meer) is. Zowel bij intrekking als bij verlenging of wijziging is dit van belang, om te voorkomen dat ten onrechte onderbrekingen van het legaal verblijf ontstaan. Een voornemen procedure zou in dat soort gevallen dan ook voor de hand liggen.

Art 23

De referent kan een aanvraag om een verblijfsvergunning indienen. In het wetsvoorstel Visumwet (TK 2007-2008, 31 549, no. 2) lijkt de referent de mvv-aanvraag *namens* de vreemdeling in te kunnen dienen. Onduidelijk is in die wet of de referent gemachtigde is dan wel aanvrager als zodanig.

"Het algemene uitgangspunt, dat de aanvraag in persoon wordt ingediend, wordt verlaten" (MvT pagina 38, laatste alinea). Invulling wordt hieraan gegeven volgens artikel 23: bij of krachtens AMvB. De Adviescommissie stelt voor dit bij AMvB te regelen, en de delegatiebepaling "of krachtens" te schrappen.

In genoemd wetsvoorstel Visumwet is voorts een bepaling opgenomen (artikel 2j, lid 2) volgens welke de geldigheid van een mvv vervalt indien een aanvraag om een verblijfsvergunning wordt ingediend. Zou de vreemdeling nog niet in Nederland zijn, en de referent dient reeds een aanvraag om een verblijfsvergunning in, dan zou de mvv al vervallen zijn nog voordat de vreemdeling er gebruik van heeft kunnen maken. Hier dienen de wetsvoorstellen schijnbaar nog op elkaar te worden aangepast.

Een andere inconsistentie is wellicht pagina 23 van de MvT bij de Visumwet, toelichting op artikel 2p lid 2, waar wordt gewezen op de mogelijkheid van een retourvisum hangende de uitreiking van een verblijfsdocument, maar nadat een beschikking is gegeven. En vergelijkbaar: pagina 24, eerste alinea, sub a. Als gezegd is de Adviescommissie er een voorstander van dat naast de uitreiking van een verblijfsdocument ook een beschikking wordt geslagen, wat eveneens het uitgangspunt is van de Visumwet.

Het primaat ligt wat dit betreft bij het conceptwetsvoorstel Modern Migratiebeleid. Zo leest de Adviescommissie althans de MvT bij de Visumwet: "Of en in hoeverre beide procedures in elkaar zouden kunnen worden gevlochten, zal nader worden bezien in het kader van de behandeling en uitvoering van de beleidsnotitie "Naar een modern migratiebeleid. ... ". (TK 2007-2008, 31 549, nr. 3, pagina 8).

Art 24a lid 3

Deze bepaling geeft de Minister de bevoegdheid om een aanvraag alsnog integraal te toetsen. Voor zover het de mogelijkheid van integrale toetsing vooraf betreft, is de Adviescommissie zoals gezegd van mening dat deze mogelijkheid restrictief moet worden opgezet. Voorts meent de Adviescommissie dat de criteria op grond waarvan de Minister kan besluiten tot integrale toetsing in de wet of in een AMvB moeten worden opgenomen, zonder mogelijkheid van verdere delegatie.

Streeftermijn. Het voorstel noemt een streeftermijn van twee weken om te beslissen op aanvragen door erkende referenten. Bij integrale toetsing conform artikel 24a vervalt deze streeftermijn. De Adviescommissie adviseert deze streeftermijn op te nemen in de wet of in een AMvB.

Artikel 55e

Dit betreft invoering van een bestuurlijke boete stelsel. Hier wordt teveel gedelegeerd aan de lagere regelgever. De ervaringen met de Wet bestuurlijke boete arbeid vreemdelingen zijn wat dat betreft illustratief. De belangrijkste regels zijn daar, zou men kunnen zeggen, in de *Beleidsregels boeteoplegging Wav* geregeld. Het voordeel daarvan is, dat deze gemakkelijk kunnen worden aangepast aan de eisen van de praktijk. Deze beleidsregels zijn in de praktijk ook talloze malen gewijzigd, telkens ten faveure van de burger, doch nadat reeds vele boetes op grond van de eerder geldende, strengere regels waren opgelegd. Met name wat betreft de matiging van het boetebedrag heeft de Arbeidsinspectie volgens de Beleidsregels steeds meer mogelijkheden gekregen, en zijn werkgevers voordien derhalve te zwaar beboet. De aanleiding voor de aanpassingen van de Boeteregels ligt volgens de Adviescommissie niet zozeer in de maatschappelijke ontwikkelingen, maar simpelweg in het feit dat de eerste versies van de Beleidsregels boeteoplegging onvoldoende op de praktijk waren toegesneden en tot door de wetgever onbedoelde uitkomsten leidden. Men zou kunnen zeggen dat sprake is geweest van een vorm van trial and error. De

Adviescommissie meent dat dat niet de geëigende weg is om een nieuw sanctiesysteem in te voeren. De wetgever zal op tenminste AMvB niveau, maar bij voorkeur bij wet in formele zin, het boetesysteem, de boetes en de matigingsbevoegdheden moeten doordenken en uitwerken.

Artikel VII

De huidige convenanthouders, waaronder de tot de KMR toegelaten bedrijven, worden automatisch omgezet in erkend referenten. De Adviescommissie wijst op het belang dat de aldus erkende referenten alle afzonderlijk en individueel worden geïnformeerd over de diverse verplichtingen die op hen rusten, temeer gezien het feit dat deze verplichtingen middels een boetesysteem worden gesanctioneerd.

JK

Modern migratiebeleid

Onderzoek naar de administratieve lasten, nalevingskosten en toezichtlasten van modern migratiebeleid.

SIRA Consulting B.V.
Edisonbaan 14 G-1
3439 MN Nieuwegein

Telefoon: 030 - 602 49 00
Fax: 030 - 602 49 19
E-mail: info@siraconsulting.nl



Modern migratiebeleid

Onderzoek naar de administratieve lasten, nalevingskosten en toezichtlasten van modern migratiebeleid

Nieuwegein, 15 april 2009

Drs. ing. P.M.H.H. Bex
Dr. M.J. Dresden
Drs. ing. R.E. Blank

SIRA Consulting is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoekresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SIRA Consulting. SIRA Consulting aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Doelstellingen en definities	4
2.1	Doelstellingen	4
2.2	Definities	4
2.3	Uitgangspunten	6
3	Inventarisatie informatieverplichtingen, nalevingskosten en toezichtlasten	7
3.1	Nieuwe regelgeving migratiebeleid	7
3.2	Vermindering informatieverplichtingen, nalevingskosten en toezichtlasten	7
3.3	Informatieverplichtingen, nalevingskosten en toezichtlasten vreemdelingen	8
3.4	Informatieverplichtingen, nalevingskosten en toezichtlasten referenten	8
3.5	Informatieverplichtingen, nalevingskosten en toezichtlasten erkende referenten	9
4	Resultaten van het onderzoek	10
4.1	Kwantitatieve resultaten na wijzigen Modern Migratiebeleid	10
4.2	Kwalitatieve resultaten	12
5	Conclusies en aanbevelingen	13
5.1	Conclusies	13
5.2	Aanbevelingen	13

Bijlagen

I Informatieverplichtingen

1 Inleiding

Op 27 juni 2008 is de Blauwdruk Modern Migratiebeleid aan de Tweede Kamer aangeboden. In de blauwdruk zijn de beleidsvoornemens geformuleerd die moeten leiden tot een innovatief en toekomstbestendig migratiebeleid, waarmee de migranten die Nederland nodig heeft snel en doeltreffend kunnen worden toegelaten.

Eind mei 2008 heeft het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) advies over de blauwdruk uitgebracht. Actal heeft waardering voor de wijze waarop de administratieve lasten (AL) en regeldruk in kaart zijn gebracht, maar dringt er toch bij de Staatssecretaris van Justitie op aan om de cijfers van de AL voor bedrijven te hanteren uit de meting 2007. Verder wil Actal graag inzicht in de gevolgen van het één-loket van CWI en IND en in de inzet van ICT-faciliteiten. Ten slotte adviseren zij om alle aspecten door te rekenen met behulp van het standaardkostenmodel.

Inmiddels is op basis van de blauwdruk een wetsvoorstel en memorie van toelichting (Wet modern migratiebeleid) opgesteld. Daarnaast zijn er ook al concepten van de uitvoeringsregelgeving: Wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (met nota van toelichting) en Wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (met toelichting). In al deze gevallen gaat het om een concept van 16 maart 2009. Het onderzoek is op deze concepten gebaseerd.

SIRA Consulting is gevraagd om, in aanvulling op eerder onderzoek naar de administratieve lasten rondom het Modern Migratiebeleid, onderzoek te doen naar de administratieve lasten (AL), de nalevingskosten (NK) en toezichtlasten (TL) van de wetgeving ter invoering van Modern Migratiebeleid. Gelet op de tijdsdruk bij de totstandkoming van deze wetgeving heeft geen praktijkonderzoek plaatsgevonden. Wel zijn diverse stukken bestudeerd en hebben er enkele gesprekken met medewerkers van het Ministerie van Justitie plaatsgevonden.

In dit rapport staan de belangrijkste wijzigingen weergegeven en is een beeld geschetst van de verschillende lasten voor burgers en bedrijven.

2 Doelstellingen en definities

Bij het onderzoek “Administratieve, nalevings- en toezichtslasten Modern Migratiebeleid” worden de volgende doelstellingen en definities gehanteerd.

2.1 Doelstellingen

In het onderzoek worden de volgende doelstellingen gehanteerd:

1. Het inventariseren van de (informatie)verplichtingen uit de beschikbare regelgeving met betrekking tot modern migratiebeleid. Hierbij dient onderscheid te worden gemaakt in verplichtingen die leiden tot AL, NK en TL voor bedrijven en burgers.
2. Het bepalen van de veranderingen in de (informatie)verplichtingen ten opzichte van de verplichtingen zoals deze in de huidige wet- en regelgeving zijn opgenomen.
3. Het kwantificeren van de veranderingen in de verplichtingen op het niveau van de individuele handelingen.
4. Het opstellen van een rapportage over de verandering van de lasten waarbij onderscheid wordt gemaakt in:
 - Administratieve lasten.
 - Nalevingskosten.
 - Toezichtslasten.
5. Het formuleren van voorstellen om de lastendruk bij de invoering en uitvoering van het Modern Migratiebeleid te verminderen.
6. Het samenvatten van de resultaten van het onderzoek in de vorm van een concepttekst voor de Memorie van Toelichting over regeldruk en de daarbij behorende kwantitatieve onderbouwing.

2.2 Definities

In het onderzoek wordt uitgegaan van de volgende omschrijvingen van administratieve lasten, nalevingskosten en toezichtslasten.

Administratieve Lasten

Om haar publieke belangen te kunnen waarborgen, legt de overheid aan burgers en het bedrijfsleven verplichtingen op tot het doen of nalaten van handelingen of gedragingen (inhoudelijke verplichtingen). Daarnaast legt zij verplichtingen op tot het verschaffen van informatie over die handelingen en gedragingen (informatieverplichtingen).

Om aan de informatieverplichtingen te voldoen, moeten burgers en bedrijven handelingen uitvoeren zoals het overleggen van bepaalde informatie bij de erkenning als referent. De kosten die burgers en bedrijven hiervoor maken zijn gedefinieerd als Administratieve Lasten (AL). De definitie (zie onderstaand kader) en de methodiek voor het berekenen van de Admi-

nistratieve Lasten zijn uitgewerkt in de handleiding 'Meten is Weten II' van de Regiegroep Regeldruk¹.

Administratieve Lasten (AL)

Administratieve lasten zijn de kosten voor het bedrijfsleven en burgers om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie.

Deze kosten hebben betrekking op de door de bedrijven bestede tijd (uitgedrukt in uren en vermenigvuldigd met een uurtarief) en de gemaakte (out-of-pocket) kosten (uitgedrukt in euro's).

Bron: 'Meten is Weten II', Regiegroep Regeldruk, juni 2008.

De AL worden bepaald door de kosten van een administratieve handeling (P) te vermenigvuldigen met het aantal bedrijven of handelingen (Q) waarop deze van toepassing zijn. De kosten voor een administratieve handeling worden berekend als het product van de tijdsbesteding en het uurtarief².

De AL voor burgers worden uitgedrukt in uren en de gemaakte (out-of-pocket) kosten.

Nalevingkosten

Naast de lasten als gevolg van informatieverplichtingen, moeten bedrijven ook kosten maken om te kunnen voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen. Een voorbeeld hiervan is het bijhouden van een administratie. De kosten die voortkomen uit inhoudelijke verplichtingen, worden nalevingskosten (NK) genoemd. De definitie (zie onderstaand kader) van nalevingskosten is overgenomen uit het 'Handleiding Meten Inhoudelijke Nalevingskosten Bestaande Regelgeving' van EIM³.

Nalevingskosten (NK)

Inhoudelijke nalevingskosten voor het bedrijfsleven zijn de directe kosten van naleving van inhoudelijke verplichtingen als gevolg van wet- en regelgeving. Het betreft hier alle wettelijke verplichtingen van het bedrijfsleven om direct te voldoen aan normen, standaarden, gedragscodes en alle overige eisen gericht op het borgen van publieke doelen.

Deze kosten hebben betrekking op de door de bedrijven bestede tijd (uitgedrukt in uren en vermenigvuldigd met een uurtarief), de gemaakte kosten voor investeringen (uitgedrukt in euro's) en het externe tarief voor uitbesteding van handelingen.

Bron: 'Handleiding Meten Inhoudelijke Nalevingskosten Bestaande Regelgeving', EIM, mei 2008.

In de 'Handleiding Meten Inhoudelijke Nalevingskosten Bestaande Regelgeving' wordt de meetmethode voor nalevingskosten uitgewerkt. De rekenmethodiek voor het bepalen van de NK is in de basis identiek aan de rekenmethodiek die in 'Meten is Weten II' van de Regiegroep Regeldruk⁴ wordt gehanteerd voor het bepalen van de AL.

¹ 'Meten is Weten II', Regiegroep Regeldruk, juni 2008.

² De interne uurtarieven zijn gebaseerd op bijlage 5 van 'Meten is Weten II' (Regiegroep Regeldruk, juli 2008). Het interne uurtarief bestaat uit brutoloon, loonkosten en materiaal en overheadkosten.

³ 'Handleiding Meten Inhoudelijke Nalevingskosten Bestaande Regelgeving', EIM, mei 2008.

⁴ 'Meten is Weten II', Regiegroep Regeldruk, juni 2008.

De NK worden, evenals de AL, bepaald door de kosten van een inhoudelijke handeling (P) te vermenigvuldigen met het aantal bedrijven of handelingen (Q) waarop deze van toepassing zijn.

Toezichtslasten

Toezichtslasten zijn de lasten die burgers en bedrijven ondervinden om te voldoen aan de (informatie)verplichtingen voortvloeiend uit het toezicht. Onder toezicht wordt hier verstaan de activiteiten die samenhangen met controle en handhaving door de overheid. Het meelopen met inspecties, of het tonen van documenten aan een toezichthouder maakt onderdeel uit van de toezichtslasten.

2.3 Uitgangspunten

Voor het berekenen van de effecten van de voorgenomen wijzigingen van de Wet Modern Migratiebeleid zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Om de AL voor bedrijven te bepalen is gebruik gemaakt van de AL-meetmethodiek zoals staat beschreven in 'Meten is Weten II'. Het gehanteerde uurloon is € 49.
- Naast een vorige berekening die is uitgevoerd door het ministerie is gebruik gemaakt van de 'Nulmeting bedrijven 2007' die in 2008 is uitgevoerd. De lasten die hierin onderzocht zijn maken deel uit van de huidige AL.
- De lasten van migranten zijn in het geheel meegenomen in de lasten van burgers, zodat inzichtelijk kan worden gemaakt wat het effect is van de voorgenomen wijzigingen op de lasten van deze groep.
- Voor de aantallen is gebruik gemaakt van de gegevens zoals staan vermeld in 'De IND belicht. Jaarresultaten 2008'.
- Voor het onderzoek hebben geen praktijkinterviews met de verschillende belanghebbenden plaatsgevonden. Vanwege de korte doorlooptijd van het onderzoek was het niet mogelijk om de diverse maatregelen en beleidsvoornemens via interviews te toetsen in de praktijk.

2.4 Werkwijze

Om een inschatting te maken van de lasten is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van reeds aanwezige gegevens. Hierbij is zowel van de 'Nulmeting bedrijven 2007' die de Regiegroep Regeldruk heeft laten uitvoeren als reeds eerder gemaakte berekeningen van het ministerie van Justitie gebruik gemaakt. Aan de hand van deze gegevens is een berekening gemaakt om tot een lastenraming te komen. Na analyse van de concept wettekst zijn de verschillende nieuwe informatieverplichtingen geanalyseerd. Op basis van deze informatieverplichtingen is een standaardkostenmodel opgezet, waarmee de verschillende lasten voor burgers en bedrijven zijn doorgerekend. De resultaten van deze berekening zijn in de onderliggende rapportage weergegeven.

3 Inventarisatie informatieverplichtingen, nalevingskosten en toezichtlasten

3.1 Nieuwe regelgeving migratiebeleid

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel modern migratiebeleid worden de volgende maatregelen aangekondigd:

- Betere aansluiting van de procedure tot afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf op die van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd.
- Versterking van de rol van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht.
- Vereenvoudiging van het stelsel van beperkingen waaronder de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan worden verleend.
- Invoering van een stelsel van erkende referenten waarmee toegang kan worden verkregen tot een versnelde toelatingsprocedure.

De informatieverplichtingen, nalevingskosten en toezichtlasten verschillen per normadressant en zelfs binnen een categorie van normadressanten. In het wetsvoorstel kunnen de volgende normadressanten worden onderscheiden:

- Vreemdelingen
- Referenten
- Erkende referenten.

De normadressant 'vreemdelingen' is niet nieuw in de Vreemdelingenwet 2000. Met het wetsvoorstel worden wel de normadressanten 'referenten' en in het bijzonder 'erkende referenten' in de Vreemdelingenwet 2000 geïntroduceerd. De belangrijkste nieuwe informatieverplichtingen richten zich daarom tot deze normadressanten. Overigens vervult de referent op dit moment ook al een zekere rol bij de toelating van vreemdelingen (geven van informatie, borgstelling), maar deze rol wordt met dit wetsvoorstel uitgebreid en wettelijk verankerd.

In het onderstaande wordt met name aandacht besteed aan de wijziging van de informatieverplichtingen ten opzichte van de huidige regelgeving. Het wetsvoorstel en de uitvoeringsregelgeving leiden op een aantal punten tot een toename van de informatieverplichtingen. Het valt echter op dat op een (groot) aantal punten maatregelen zijn getroffen die zullen leiden tot een afname van de AL, NK en TL. Hieraan zal eveneens aandacht worden besteed.

In bijlage 1 bij dit rapport is een zo volledig mogelijk overzicht van de informatieverplichtingen, nalevingskosten en toezichtlasten opgenomen.

3.2 Vermindering informatieverplichtingen, nalevingskosten en toezichtlasten

In het wetsvoorstel en de uitvoeringsregelgeving is een aantal maatregelen voorgesteld om de lastendruk te verminderen. Aangezien deze maatregelen voor een deel gelden voor alle normadressanten wordt eerst hieraan in deze paragraaf aandacht besteed. Voor zover deze maatregelen gelden bij een specifieke normadressant, wordt hieraan bij die normadressant aandacht besteed.

1. *Geen gegevens waarover de overheid reeds beschikt.* Bij de verplichting tot het overleggen van gegevens en bescheiden wordt het voorbehoud gemaakt dat deze verplichting niet geldt voor gegevens en bescheiden die de overheid zelf uit allerlei administraties kan halen.
2. *Digitaal indienen van gegevens.* Er wordt naar gestreefd om de indiening van aanvragen, wijziging van gegevens, enz. zo veel mogelijk digitaal te laten plaatsvinden.
3. *Verlenen van vergunning voor bepaalde tijd of ambtshalve verlengen.* Het uitgangspunt wordt gehanteerd om zo veel mogelijk af te stappen van de noodzaak tot het jaarlijks opnieuw moeten aanvragen van een nieuwe vergunning. De geldigheidsduur wordt afhankelijk van de voorziene duur van het verblijf waarvoor een verblijfsvergunning wordt aangevraagd.

3.3 Informatieverplichtingen, nalevingskosten en toezichtlasten vreemdelingen

Bij vreemdelingen moet onderscheid gemaakt worden tussen vreemdelingen die zelfstandig de procedure voor een verblijf in Nederland willen doorlopen, en vreemdelingen die gebruik (moeten) maken van een (erkende) referent.

Voor vreemdelingen die zelfstandig de mvv-procedure voor een verblijf in Nederland willen doorlopen en voor de referent die een aanvraag indient, wijzigen de volgende informatieverplichtingen, nalevingskosten en toezichtlasten:

- ❑ De machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) wordt binnen 10 dagen na aanmelding in Nederland ambtshalve omgezet in een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Hiertoe moet de houder van een mvv zich, zodra hij/zij in Nederland is, melden bij de IND. Hij hoeft geen aanvraag in te dienen of de onderliggende stukken te overleggen.
- ❑ Het bijhouden van een administratie.

Bij het eerstgenoemde punt is sprake van een lastenvermindering. Op dit moment wordt de mvv niet ambtshalve omgezet en moet opnieuw een aanvraag om een verblijfsvergunning worden ingediend.

3.4 Informatieverplichtingen, nalevingskosten en toezichtlasten referenten

De eisen en daarmee de nalevingskosten waaraan een referent moet voldoen om als zodanig op te treden, verschillen naar gelang het doel waarvoor de vreemdeling in Nederland wil verblijven. In algemene zin is het zijn van Nederlander, legale vreemdeling of het ingeschreven zijn bij de KvK voldoende om op te kunnen treden als referent. Voor referenten gelden de volgende informatieverplichtingen, nalevingskosten en toezichtlasten:

- ❑ Het zijn van Nederlander of vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijft
- ❑ Zorg dragen voor specifieke zorgplichten
- ❑ Mededeling (onverwijld) van gewijzigde omstandigheden bij vreemdeling
- ❑ Bijhouden van een administratie en het bewaren daarvan gedurende 5 jaar
- ❑ Het elektronisch, schriftelijk of zo nodig in persoon verstrekken van de gegevens aan de IND
- ❑ Eventueel instellen van bezwaar en beroep tegen bestuurlijke boete

3.5 Informatieverplichtingen, nalevingskosten en toezichtlasten erkende referenten

In het wetsvoorstel is een erkenningsregeling voor referenten opgenomen. Het verschil tussen een referent en een erkende referent is hierin gelegen dat de erkende referent een verblijfsaanvraag kan indienen in de versnelde procedure en de aanvraag beperkt getoetst wordt. In een aantal gevallen zal de erkenning als referent worden verplicht: uitwisseling, studie en kennismigrant of wetenschappelijk onderzoek. Als overgangmaatregel wordt voorgesteld dat bedrijven en uitwisselingsorganisaties waarmee de IND voor de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel een convenant heeft gesloten en die op grond daarvan zijn toegelaten tot de verkorte mvv-procedure, van rechtswege worden erkend als referent. Voorwaarde daarvoor is wel dat in het voorafgaande jaar een mvv-aanvraag is ingewilligd. Zij behoeven derhalve geen aanvraag tot erkenning als referent meer in te dienen.

Voor een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie die als referent wil optreden, geldt een aanvullende eis dat de solvabiliteit, continuïteit en betrouwbaarheid naar het oordeel van de minister voldoende is gewaarborgd. Tevens gelden voor de referenten verschillende zorgplichten. Aangezien deze zorgplichten per categorie referenten verschillen, is moeilijk in algemene zin aan te geven wat de nalevingskosten van deze verplichtingen zijn. Overigens bestaat het voornemen om te bepalen dat aan de zorgplichten wordt voldaan, indien de referent is aangesloten bij een gedragscode die door de minister is aangewezen.

Voor de erkenning van referenten gelden, naast de bovengenoemde verplichtingen, de volgende informatieverplichtingen, nalevingskosten en toezichtlasten:

- Het schriftelijk of elektronisch indienen van een aanvraag met gegevens en bescheiden over solvabiliteit, continuïteit en betrouwbaarheid op een door de minister aangewezen plaats. De IND ontleent de noodzakelijke gegevens zoveel mogelijk ontleent aan bestaande registraties als het GBA en handelsregister.
- Het doen van een eigen verklaring bij iedere vergunningaanvraag, dit kan elektronisch in plaats van het overleggen van stukken.
- Eventueel instellen van bezwaar en beroep tegen het verlenen, afwijzen, wijzigen, schorsen en intrekken van de erkenning.

4 Resultaten van het onderzoek

4.1 Kwantitatieve resultaten na wijzigen Modern Migratiebeleid

Structurele lasten na wijzigingen in regelgeving

De effecten van de voorgenen wijzigingen van het Modern Migratiebeleid zijn met het standaardkostenmodel inzichtelijk gemaakt. Hierin zijn de verschillende kosten voor burgers en bedrijven inzichtelijk gemaakt.

In de onderstaande tabel staan de verschillende lasten voor bedrijven weergegeven.

Tabel 1. De ontwikkeling van de lasten als effect van de voorgenen wijzigingen.

Soort lasten	Huidige Situatie	MoMi	Vershil	Percentage
AL bedrijven	€ 2.564.000	€ 2.176.000	€ 388.000	15%
TL bedrijven	€ 37.000	€ 37.000	€ -	0%
NK bedrijven	€ -	€ -	€ -	0%
Totale lasten	€ 2.601.000	€ 2.213.000	€ 388.000	15%

De belangrijkste wijzigingen in de lasten ten opzichte van de huidige situatie zijn:

- De AL voor bedrijven zullen door de voorgenen dalen met ongeveer € 388.000 per jaar tot een geraamde € 2,2 miljoen per jaar. Deze afname is het gevolg van het feit dat veel gegevens zullen worden opgevraagd uit reeds bestaande databases van de overheid. Daarnaast zal voor referenten worden gewerkt met een persoonlijke internetpagina, waar men wijzigingen kan invullen in plaats van het schriftelijk doorgeven van deze wijzigingen. Deze wijziging zal voor een afname van de tijdsbesteding zorgen.
- De TL voor bedrijven zullen naar verwachting € 37.000 per jaar bedragen. De TL zullen mede afhankelijk zijn van de wijze waarop de IND toezicht zal gaan houden.
- De NK voor het bedrijfsleven zullen vooral worden veroorzaakt door de zorgplichten van de verschillende referenten. Echter, het is op dit moment nog niet duidelijk op welke wijze de referenten aan de verschillende zorgplichten moeten voldoen. Hierdoor is het niet mogelijk om een inschatting te maken van de NK. Mogelijk zal de naleving worden geregeld door middel van zelfregulering van de verschillende erkende referenten.

Naast de lasten voor bedrijven zijn eveneens de lasten voor burgers (inclusief migranten) met het standaardkostenmodel inzichtelijk gemaakt. Daarnaast is het effect van de voorgenen wijzigingen met het standaardkostenmodel bepaald. De resultaten van deze berekeningen staan in de onderstaande tabellen weergegeven.

Tabel 2. De ontwikkeling van de lasten als effect van de voorgenen wijzigingen.

Soort lasten	Huidige Situatie Tijd (uren)	MoMi Tijd (uren)	Vershil Tijd	Vershil Procentueel
AL burgers	996.000	765.000	231.000	23%
TL burgers	6.900	6.900	0	0%
NK burgers	237.000	237.000	0	0%
Totale lasten	1.239.900	1.008.900	231.000	19%

De belangrijkste wijzigingen in de lasten ten opzichte van de huidige situatie zijn:

- De AL voor burgers zullen met ongeveer 231.000 uren afnemen tot ongeveer 765.000 uur per jaar. Deze afname van ongeveer 23% wordt onder andere veroorzaakt doordat burgers minder informatie dienen aan te leveren. De IND zal gebruik maken van reeds

beschikbare gegevens van bijvoorbeeld de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Daarnaast zullen de lasten afnemen, doordat ongeveer 1.000 migranten in 2009 (gebaseerd op de cijfers van januari en februari 2009) gebruik zullen maken van het gecombineerde loket voor aanvraag tot machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) en een tewerkstellingsvergunning (twv). Hierdoor zullen migranten minder handelingen hoeven uit te voeren, waardoor de tijdsbesteding zal afnemen. Daarnaast zal het aantal vergunningen afnemen, omdat deze voor een langere periode zullen worden gegeven en kan men tevens bij bepaalde wijzigingen worden volstaan met een melding (al dan niet digitaal) in plaats van het aanvragen van een nieuwe verblijfsvergunning.

- De TL voor burgers zullen naar verwachting 6.900 uur per jaar bedragen. De voorgenomen wijzigingen zullen naar verwachting geen effect hebben op de toezichtskosten. Deze lasten zullen afhankelijk zijn van de wijze waarop de IND toezicht zal gaan houden.
- De NK zijn geraamd op 237.000 uur per jaar. Deze kosten worden met name veroorzaakt door de inburgeringscursussen die door migranten moeten worden uitgevoerd. Deze nalevingskosten worden niet beïnvloed door het Modern Migratiebeleid.

Naast de tijdsbesteding maken burgers tevens een aantal externe (out-of-pocket) kosten. Deze kosten zijn met het standaardkostenmodel inzichtelijk gemaakt. In de onderstaande tabel is een overzicht weergegeven van de kosten die door burgers worden gemaakt en wat het effect van de voorgenomen wijzigingen op deze kosten is.

Tabel 3. De out-of-pocket kosten van burgers als effect van de voorgenomen wijzigingen.

Soort lasten	Huidige Situatie Kosten	MoMi Kosten	Vershil Kosten	Vershil Procentueel
AL burgers	€ 613.000	€ 567.000	€ 46.000	8%
TL burgers	€ -	€ -	€ -	0%
NK burgers	€ 166.000	€ 166.000	€ -	0%
Totale lasten	€ 779.000	€ 733.000	€ 46.000	6%

De belangrijkste wijzigingen in out-of-pocket kosten ten opzichte van de van huidige situatie zijn:

- De kosten voor burgers zullen naar verwachting met ongeveer € 46.000 afnemen tot een geraamde € 567.000 per jaar. Deze afname is vooral het gevolg van het feit dat minder gegevens naar de IND hoeven te worden opgestuurd.
- Burgers maken geen out-of-pocket kosten voor toezicht en zullen dit in de voorgenomen situatie ook niet maken.
- De externe nalevingskosten die door burgers worden gemaakt, zijn geraamd op € 166.000 per jaar. Deze kosten zullen door de voorgenomen wijzigingen niet veranderen. Deze nalevingskosten worden niet beïnvloed door het Modern Migratiebeleid.

Eenmalige lasten

Naast de bovengenoemde lasten kunnen de wijzigingen van het Modern Migratiebeleid additionele lasten tot gevolg hebben. De procedure van erkende referenten zou potentieel tot significante eenmalige lasten kunnen leiden, aangezien er in de huidige situatie geen erkende referenten zijn. In de huidige situatie wordt dit geregeld door middel van een convenant. Ondertekenaars van het convenant die afgelopen jaar voor minimaal één migrant als referent zijn opgetreden, zullen van rechtswege als referent worden erkend. Deze maatregel zal de eenmalige lasten voor erkende referenten beperken. Voor de overige referenten die zich willen laten erkennen zal de IND zoveel mogelijk putten uit reeds bestaande registraties.

4.2 Kwalitatieve resultaten

In de regelgeving is, zoals uit de voorgaande hoofdstukken is gebleken, tot nu toe een aantal maatregelen opgenomen die zullen leiden tot een vermindering van de AL, NK en TL. Van een aantal maatregelen is met behulp van het standaardkostenmodel het effect op de lasten berekend. Daarnaast zal bij de uitvoering van de nieuwe wettelijke regelingen een aantal maatregelen worden genomen die zullen leiden tot een vermindering van de lasten. Er is een aantal beleidsmaatregelen in voorbereiding dat eveneens moet leiden tot een afname van de AL, NK en TL. Tevens konden een aantal maatregelen niet worden gekwantificeerd. De volgende maatregelen hebben gezorgd voor een afname van de AL:

- Beperkingen verblijfsvergunning dusdanig formuleren dat niet bij iedere wijziging een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd. Het aantal vergunningaanvragen zal hierdoor afnemen en een migrant zal volstaan met een melding.
- Het laten vervallen van:
 - de jaarlijkse opgave aan de IND van opgave van vreemdelingen
 - bevestigen van de juistheid van de gegevens bij de INDHet vorige concept van het wetsontwerp bevatte deze bovenstaande verplichtingen, maar deze zijn geschrapt om de lasten zoveel mogelijk te beperken.

De toezichtslasten zullen naar verwachting niet veranderen door de voorgenomen wijzigingen. Deze lasten zullen echter sterk afhangen van de wijze waarop en de frequentie waarmee de IND toezicht zal houden op referenten en migranten. Tevens zal de IND invloed kunnen hebben op de AL, dit zal afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van gegevens uit verschillende overheidsregistraties. Indien veel gegevens voor de IND beschikbaar zijn, hoeft de IND minder informatie te vragen aan burgers en bedrijven.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

De indruk bestaat dat in het algemeen veel aandacht bestaat om de AL, NK en TL voor aanvragers van vergunningen en referenten zoveel mogelijk te beperken door de maatregelen die in de voorgaande hoofdstukken zijn genoemd.

De totale lasten voor het bedrijfsleven ten aanzien van het modern migratiebeleid worden na de voorgenomen wijzigingen geraamd op € 2,2 miljoen per jaar. De AL voor bedrijven zullen met ongeveer 15% dalen, terwijl de TL en NK gelijk zullen blijven. De totale lasten voor burgers (inclusief migranten) worden na de voorgenomen wijzigingen geraamd op 1.008.900 uur en ongeveer € 733.000 aan externe (out-of-pocket) kosten. De AL voor burgers zullen hierdoor met 23% en de out-of-pocket kosten met 8% afnemen. De TL en NK voor burgers zullen naar verwachting gelijk blijven.

Daarnaast zullen in de uitvoering een aantal wijzigingen plaatsvinden die in de toekomst in een verdere afname van de lasten voor burgers en bedrijven kunnen resulteren. Deze lasten zijn eveneens afhankelijk van de wijze waarop de IND met de voorgenomen wijzigingen zal omgaan.

5.2 Aanbevelingen

Naast het feit dat de lasten voor burgers en bedrijven in de voorgenomen situatie zoveel mogelijk worden beperkt, kunnen de volgende maatregelen de lasten mogelijk verder laten afnemen:

- Schrapen van de administratieve verplichting voor migranten. Deze verplichting veroorzaakt enige lasten voor de migrant en lijkt weinig toe te voegen aan de overige verplichtingen.
- Het bevorderen van het aantal migranten dat gebruik zal maken van het gecombineerde loket voor aanvraag van een mvv en twv. Hierdoor zullen migranten minder lasten ondervinden uit de verschillende procedures. Een aantal handelingen zal dan maar één keer worden uitgevoerd, waardoor de lasten zoveel mogelijk worden beperkt.
- Het verder stimuleren van de verkorte mvv-procedure. Deze procedure zal de lasten voor migranten verder beperken. Echter dient rekening te worden gehouden met het feit dat erkende referenten hier tijd aan kwijt zijn. Voorkomen moet worden dat de lasten alleen verschuiven van de migranten naar referenten.

Bijlagen bij:

Modern Migratiebeleid

Onderzoek naar de administratieve lasten, nalevingskosten en toezichtlasten van modern migratiebeleid

Bijlagen

I Informatieverplichtingen



I Informatieverplichtingen

Vw	Vb	Vv	Informatieverplichting	AL	NK	TL
			Referent			
2a, lid 2	1.8, lid 2	1.6, lid 2	Inschrijving KvK; verklaring, garantstelling levensonderhoud vreemdeling	x		
	1.9, lid 1		Zorgdragen voor juiste uitvoering uitwisselingsprogramma	x	x	
	1.9, lid 2		Zorgdragen voor volgen inburgeringsprogramma		x	
	1.9, lid 3		Zorgdragen voor zorgvuldige procedure werving en selectie		x	
	1.9, lid 5		Aan zorgplichten is voldaan indien aangesloten bij gedragscode		x	
2a, lid 2	1.10, lid 2	1.7	Mededeling van beëindiging relatie met vreemdeling aan Minister		x	
			Erkenning als referent			
VIII			Van rechtswege erkenning wanneer convenant in afgelopen jaar	x		
2b en 2f	1.16, lid 1		Indienen aanvraag met gegevens en bescheiden op door Minister aangewezen plaats	x		
	1.16, lid 2	1.9	Overleggen inschrijving KvK, gegevens over solvabiliteit en continuïteit, VOG	x		
			Geen gegevens die reeds bekend bij overheid	x		
2b, lid 3			Erkenning voor onbepaalde tijd	x		
2b, lid 5			Leges	x		
2f	1.16	1.10	Overleggen aanvullende gegevens	x		
	2.11		Het stellen van een bankgarantie	x		
			Bezwaar en beroep tegen verlenen, afwijzen, wijzigen, intrekken van erkenning	x		
			Verblijfsvergunning			
16, 16a, 16			Het verplicht gebruik maken van een (erkende) referent door vreemdeling		x	
24a		3.34l	Bij aanvraag verblijfsvergunning, geen gegevens die reeds bekend zijn bij overheid	x		
14, lid 2			Het aanmelden van houder van geldige machtiging van voorlopig verblijf	x		
14, lid 2			Het ambtshalve omzetten van mrv in een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd	x		
	3.102, 3.102a		Bij in persoon ingediende aanvraag: geldig document voor grensoverschijding, pasfoto en eventueel vingerafdrukken			
	3.6, lid 2, 3.58, 3.5	3.17a	Het verlenen of ambtshalve verlenen van een verblijfsvergunning voor een bepaalde tijd			
54, 4.44b		4.19	Het jaarlijks verstrekken van gegevens door vreemdeling	x		
54, 4.44b			Het bevestigen van de juistheid van de gegevens bij IND*			
54, 4.44b, lid 3			Het overleggen van de gegevens in persoon			
54, lid 1	4.54		Het bijhouden van een administratie door vreemdeling		x	
			Functioneren als referent			
24a			Bij aanvraag door erkende referent: eigen verklaring	x		
54, lid 2	4.44a, lid 1		Mededeling bij kennis over niet langer voldoen aan beperkingen verblijfsvergunning door vreemdeling		x	
	4.44a, lid 24, 17		Mededeling bij gewijzigde omstandigheden bij vreemdeling en referent		x	
	4.44a, lid 44, 18		Het jaarlijks verstrekken van een opgave over vreemdelingen waarvoor hij als referent is opgetreden, etc.*	x		
	4.44a, lid 44, 18		Het bevestigen van de juistheid van de gegevens bij IND*	x		
	4.44a, lid 5		Het overleggen van de gegevens in persoon			x
24a		3.34k	Het overleggen van de eigen verklaring door erkende referent bij iedere vergunningaanvraag		x	
54, lid 2	4.53	4.22, 4.23	Het bijhouden van een administratie en het bewaren daarvan gedurende 5 jaar		x	
	70		Het periodiek overleggen van een VOG			x
			Bezwaar en beroep tegen besluiten over verblijfsvergunning vreemdeling	x		
			Toezicht en handhaving			
55a			Bezwaar en beroep tegen bestuurlijke boete			x
66			Verzet tegen invordering dwangbevel tegen verhaal van kosten uitzetting			x

Per email (i@minjus.nl)
Ministerie van Justitie
T.a.v. de weledelgestrenge heer
mr J

Amsterdam, 11 maart 2009
Betreft: consultatie Modern Migratiebeleid

Geachte heer ,

Hierbij treft u mijn reactie aan op de concept-teksten van de voorstellen voor de Wet modern migratiebeleid en het Besluit modern migratiebeleid.

Inhoud

1. Inleiding
2. De referent
3. Toelating
4. Toezicht
5. Handhaving

1. Inleiding

Graag wil ik u, en de overige leden van de projectgroep, complimenteren met het wetsvoorstel. Dit zet een belangrijke stap in de richting van het totstandkomen van het moderne migratiebeleid, in de koers die met Blauwdruk is uitgestippeld.

Zie ik het juist, dan behelst het wetsvoorstel in hoofdzaak het volgende:

- het beoogt met name de toelatingsprocedure voor studenten, wetenschappers, kenniswerkers en arbeidsmigranten te vereenvoudigen en te versnellen;
- Het voornaamste middel daartoe is het verschuiven van het zwaartepunt van de toetsing van de aanvraag om toelating naar de periode van het verblijf van de vreemdeling. Zo wordt 'achteraf' gecontroleerd of (nog) aan de voorwaarden wordt voldaan. In dat verband bevat het wetsvoorstel inlichtingenplichten voor de vreemdeling en de referent, en instrumenten om de naleving daarvan te handhaven. De voornaamste zijn een bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete en tot het intrekken van de status van 'erkende referent' , zodat deze voor een periode van maximaal vijf jaar

wordt verloren. Deze sancties richten zich, zo begrijp ik uit het wetsvoorstel, primair tot de referent.

- Het verankert de positie van de referent in de Wet, geeft de referent zelfstandig rechten en plichten en maakt een onderscheid tussen (gewone) referenten en 'erkende referenten'. De laatstbedoelde groep wordt meer gefaciliteerd en moet aan zwaardere eisen voldoen.

In dit verband zijn mij, meer algemeen, drie zaken opgevallen.

In de eerste plaats zijn de verbeteringen gezocht in toelatingsprocedure voor de vreemdeling en nopen die tot het stellen van eisen aan de referent. Het vreemdelingenbeleid verandert daarmee van karakter: de centrale vraag is in mindere mate of de vreemdeling wordt toegelaten, maar of hij, en met name ook zijn referent, gedurende de periode van zijn afhankelijke verblijf aan hun verplichtingen blijven voldoen. Dat vereist meer dan voorheen bij met name de referent adequate kennis van die verplichtingen en een correcte inpassing in de bedrijfsvoering. Al met al verwacht ik dat dit een lastenverzwaring zal opleveren.

Ik meen dat het belangrijk is om er bij de voortgang van het wetsontwerp en de nadere invulling van de verplichtingen in het O-VV en de Vc 2000 voor te waken dat deze lastenverzwaring niet te ver doorschiet. De regeling van kennis- en arbeidsmigratie die het kabinet in de Blauwdruk voorstaat, boet in aan effectiviteit naarmate het voor de referent lastiger en kostbaarder wordt zijn bedrijfsvoering daarop af te stemmen. De verplichtingen moeten kunnen worden nageleefd zonder dat binnen de organisatie specialistische kennis van de materie is vereist. Actieve voorlichting en het aanstellen van klantmanagers bij de IND zou hieraan tegemoet kunnen komen, mits daar op de juiste wijze invulling aan wordt gegeven. In dat verband dient een te nauwe band tussen de referent en zijn vaste klantmanager te worden voorkomen.

In de tweede plaats valt op, dat de verbeteringen in het kader van het Modern Migratiebeleid worden geregeld in de Vw 2000 c.q. in de procedure voor 'lang verblijf'. Daaraan ligt de veronderstelling ten grondslag, dat arbeids- en kennismigranten in Nederland hun hoofdverblijf willen opnemen om hier ten minste een jaar of langer woonachtig te zijn. Nederland wordt veelvuldig aangedaan door werknemers van buitenlandse bedrijven die in Nederland een opdracht uitvoeren (van het monteren van kranen in de Rotterdamse haven tot het uitvoeren en onderhouden van de software van een grote bank) en over een periode van een half jaar Nederland iets meer dan "3 uit 6" maanden moeten aandoen, waarbij zij af en toe terug willen of in verband met het projectwerk moeten terugkeren naar hun herkomstland. Voor deze gevallen, die tussen het laken van de verblijfsvergunning en het servet van de vrije termijn vallen, bevat het wetsvoorstel geen verbetering - overigens ook geen verslechtering.

Bij een verblijf van meer dan 4 uit 6 kunnen werknemers uit deze groep een verblijfsvergunning aanvragen en zich inschrijven in de GBA. Dit is een belastende procedure indien zij hier bijvoorbeeld maar vijf maanden moeten blijven.

Specifieke problemen waarmee deze steeds belangrijker groep buitenlandse werknemers, hun werkgevers en opdrachtgevers kampen zijn:

- de verplichting tot het inschrijven in de gemeentelijke basisadministratie, onder overlegging van gelegaliseerde akten (het verkrijgen van deze akten kan de toelatingsprocedure voor de aanvraag sterk vertragen);

- de praktijk, dat UWV voor arbeid in de vrije termijn een tewerkstellingsvergunning verleent voor 3 maanden; ook indien de arbeid gedurende een periode van een half jaar tot zelfs meerdere jaren moet worden verricht, maar de vreemdeling in deze jaren steeds minder van ' 3 uit 6' in Nederland verblijft;
- de verplichtingen tot aanmelding, aanvragen van een mvv en een verblijfsvergunning, aanmeld-, afmeld- en bewaarplichten voor de referent, met - gelet op de Afdelingsjurisprudentie: aanzienlijk - boeterisico, voor vreemdelingen met wie men soms niet eens een dienstverband heeft (feitelijk werkgever bij opdracht/aanneming).

Ik ben mij ervan bewust dat deze problematiek niet in het kader van de Vreemdelingenwet, maar primair in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen aan de orde moet worden gesteld. Het is dan ook jammer, dat de wetsvoorstellen in het kader van het Modern Migratiebeleid niet zover strekken, dat het verrichten van arbeid door vreemdelingen geheel in de Vreemdelingenwet wordt geregeld. De meerwaarde van de betrokkenheid van SoZaWe ligt naar mijn mening uitsluitend op het terrein van de bescherming van de binnenlandse cq Europese arbeidsmarkt. Die kan heel wel worden gerealiseerd door aan prioriteitgenietend aanbod te toetsen vergunningen te vervangen door een door SoZaWe uit te brengen vakadvies (zoals te doen gebruikelijk bij verblijfsvergunningen voor zelfstandigen, medische behandeling, en de betreffende vorm van voortgezet verblijf). Voor zogenaamde ' ongetoetste' tewerkstellingsvergunningen (concernoverplaatsingen, praktikanten e.d.) vormt het vereiste van een tewerkstellingsvergunning een volstrekt overbodige procedure. De overige in de Wav c.a. gestelde voorwaarden kunnen in de toelatingsvoorwaarden van de Vw 2000 c.a. worden geïncorporeerd. Het wegvallen van de eis een afzonderlijke tewerkstellingsvergunning aan te vragen zou een aanzienlijke lastenverlichting meebrengen. Het huidige wetsvoorstel, dat de positie van de referent bevestigt, hem voorwaarden oplegt, en daarvoor een sanctiesysteem bevat, maakt dit mogelijk en uitvoerbaar.

In de derde plaats valt op dat het wetsvoorstel doordoesemd is met mogelijkheden tot subdelegatie. Dat geeft het risico dat de regelgeving ondoorzichtig wordt. Ondoorzichtigheid doet afbreuk aan de effectiviteit van de regeling en betekent voor de referent een lastenverzwaring. Ten aanzien van de bestuurlijke boete en het intrekken van het erkende referentschap vereist het *Lex Certa*- beginsel duidelijkheid en kenbaarheid van norm en sanctie.

Ik breng in herinnering dat er bij de totstandkoming van de Vw 2000 c.a. nu juist met opzet voor was gekozen om inhoudelijke normen zoveel mogelijk van het VV 1994 en de Vc 1994 over te hevelen naar het niveau van de AMvB (NvT, Stb 2000, 497, p. 72). Aan deze beslissing lag ten grondslag dat het vreemdelingenrecht onder de Vw 1994 te ondoorzichtig werd nu het inhoudelijk op vier niveaus was geregeld (Stb 2000, 497, p. 73) en het onwenselijk werd geacht om belangrijke delen uit het vreemdelingenrecht uitsluitend bij beleidsregel te geven.

Dit wetsvoorstel breekt met deze lijn. Zo heeft het O-VV bepaald niet langer het karakter van 'een verzameling modellen, lijsten en dergelijke' (Stb. 2000, 497, p. 73). Uit het wetsvoorstel komt naar voren dat hiervoor is gekozen omdat de materie, met name ten aanzien van het referentschap, gloednieuw is en er daarom een zekere flexibiliteit moet zijn. Het wetsvoorstel bevat echter punten waarbij dit naar mijn mening niet nodig zou moeten zijn, en dan heeft een regeling bij AMvB de voorkeur, om de redenen die bij de totstandkoming van de Vw 2000 c.a. al zijn onderkend en,

voor zover het normen zijn die door bestuurlijke sancties worden afgedwongen, het sanctierecht dat kan meebrengen.

Bij de verdere voortgang en de nadere uitwerking dient ervoor te worden gewaakt dat de regeling, door normstelling op de vier verschillende niveaus, niet ondoorzichtig wordt, met name voor de referent.

2. De referent

2.1 Referentbegrip

Artt. 1, tweede lid, onder s en t, en 2a O-Vw;

De terminologie in artikel 1, tweede lid, onder s, O-Vw wijkt nu af van die van artikel 2a, waardoor artikel 1 ruimer lijkt. Uit artikel VII leid ik af dat bij de iwt van de Visumwet de terminologie in artikel 1 in overeenstemming wordt gebracht met die van artikel 2a. Het is mij niet duidelijk waarom het onderhavige wetsvoorstel daar niet direct in voorziet.

2.2 Wie als referent kunnen optreden en basisverplichtingen

Art. 2a O-Vw; artt. 1.8, 1.9, 1.10 O-Vb 2000

Uit het wetsvoorstel komt niet heel duidelijk naar voren dat een verblijfsvergunning als kennismigrant uitsluitend kan worden verleend aan de vreemdeling die in dienst treedt of wordt aangesteld bij een erkende referent: artikel 1.8, eerste lid, aanhef, en onder c O-Vb wekt door het gebruik van de zinsnede 'in ieder geval' de indruk ruimte te geven voor de niet-erkende referent. Nu artikel 3.30a O-Vb bepaalt dat de verblijfsvergunning onder deze beperking kan worden verleend aan vreemdelingen die arbeid verrichten ten behoeve van een krachtens artikel 2b van de Wet erkende referent, mist de staatssecretaris naar mijn mening de bevoegdheid de verblijfsvergunning onder deze beperking te verlenen indien geen sprake is van een erkende referent. De NvT vermeldt in dit verband: 'Voortaan is toelating als kennismigrant slechts mogelijk, indien de werkgever als referent wordt erkend'. Het verdient aanbeveling artikel 1.8 O-Vb zo te redigeren dat dit daaruit eenduidig blijkt.

2.3 Wie als referent kunnen worden erkend

Art. 2f O-Vw; artt. 1.11 t/m 1.16 O-Vb; art. VIII

In de artikelen 1.11 tot en met 1.13 O-Vb is het erkende referentschap alleen opengesteld voor de beperkingen uitwisseling, studie en wetenschappelijk onderzoek. Uit de NvT op artikel 1.14 blijkt dat het erkende referentschap voor arbeids- en kennismigranten met het oog op flexibiliteit in de Vc 2000 zal worden geregeld, omdat daar nog te weinig ervaring mee is opgedaan. Nu deze regeling nog niet bekend is, kan daar nog niets over worden gezegd. Het valt wel op, dat vier jaar kennismigrantenregeling kennelijk onvoldoende ervaring heeft geboden om ook dit erkende referentschap op het niveau van het Vb te regelen.

Artikel VIII regelt de positie van de huidige convenanthouders bij de kennismigrantenregeling ten tijde van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Kort gezegd zijn vanaf dat moment de convenanten beëindigd (lid 3) en de convenanthouders van rechtswege erkend als referent. Na 3 maanden kan die status worden ingetrokken.

In de MvT wordt opgemerkt dat de oude convenanten worden opgezegd, met een verwijzing naar het eerste lid. Die verwijzing is onjuist. Dat sprake is van een opzegging van het convenant is naar mijn mening eveneens onjuist: ingevolge het derde lid zijn de convenanten van rechtswege beëindigd. Daar is niet voorzien in opzegging door de staatssecretaris als partij bij het convenant.

Hoewel ik de juridische betekenis hiervan niet geheel kan overzien, vraag ik mij sterk af of het rechtszekerheidsbeginsel zich niet tegen deze gang van zaken verzet: de staatssecretaris is partij bij convenanten die voor onbepaalde tijd zijn aangegaan. In de huidige regelgeving is niet opgenomen in welke gevallen en op welke gronden het convenant kan worden opgezegd. Indien de in de Verklaring met betrekking tot de toelating van kennismigranten gestelde voorwaarden worden nageleefd, dan is en blijft de staatssecretaris in mijn visie gebonden zolang dit niet met wederzijds goedvinden wordt beëindigd.

Convenanthouders die om welke reden ook niet aan bepaalde voorwaarden kunnen of willen voldoen beschikken, voor zover ik kan overzien, niet over bestuursrechtelijke rechtsmiddelen. De overgang van 'convenant houder' naar 'referent' vindt van rechtswege plaats, bij formele wet, zodat daartegen geen rechtsmiddelen openstaan. Ook tegen het van rechtswege beëindigen van de convenanten, in het derde lid, staat geen bestuursrechtelijk rechtsmiddel open. Daar rest de gang naar de burgerlijke rechter.

De positie van de convenant houder, die na drie maanden het erkende referentschap verliest, is relevant, omdat deze convenant houder - als ik het tenminste juist zie - na vier jaar zijn bedrijfsvoering te hebben afgestemd op de kennismigrantenregeling, die faciliteit kwijtraakt en weer tewerkstellingsvergunningen moet gaan aanvragen.

Ten aanzien van de vraag wie in een concreet geval als referent moet worden erkend wijs ik erop dat zich bij arbeidsmigratie het fenomeen voordoet, dat de tewerkstellingsvergunning in beginsel moet zijn aangevraagd door de feitelijke werkgever; ook indien deze niet de werkgever is, maar uitsluitend een opdrachtgever is in het kader van internationale dienstverrichting. In die situaties is er in Nederland geen (formele) werkgever. Indien bijvoorbeeld een Amerikaans bedrijf zonder vestiging in Nederland een werknemer naar Nederland uitzendt voor het monteren van een kraan, wordt een tewerkstellingsvergunning aangevraagd op naam van de opdrachtgever. In de praktijk wordt dit door opdrachtgevers als hinderlijk ervaren. Het vereiste van een referentschap of zelfs erkend referentschap, dat wordt gekenmerkt door inlichtingenplichten en bestuurlijke boeten kan leiden tot een verslechtering van de positie van een dergelijke opdrachtgever. Het risico op boeten kan men wegcontracteren, maar de inlichtingen- en bewaarplichten op zichzelf niet. Het verdient aanbeveling hier rekening mee te houden bij het uitwerken van de voorwaarden voor het (erkend) referentschap voor arbeidsmigranten.

Bij kennismigranten doet dit probleem zich niet voor, nu daar altijd sprake is van een werkgever bij wie de kennismigrant in dienst treedt of die hem in het kader van een overplaatsing ontvangt.

Artikel 1.15 O-Vb kan naar mijn mening beter worden geformuleerd als: 'de referent van een vreemdeling die in Nederland verblijft of wil verblijven als familie- of gezinslid kan ten aanzien van dat verblijf niet worden erkend'. De huidige formulering laat ruimte voor de uitleg, dat een dergelijke referent in het geheel niet kan worden erkend; ook niet ten behoeve van de verblijfsregeling van zijn buitenlandse werknemer. Deze uitleg is wellicht in de huidige terminologie, gelet op de MvT, wel

logisch, maar uit de jurisprudentie van de Afdeling kan worden afgeleid dat zij aan de letter van de wet doorslaggevende betekenis toekent.

2.4 Procedures in verband met de erkenning als referent

2c t/m 2f O-Vw;

De gronden voor erkenning zijn negatief geformuleerd in de vorm van afwijzingsgronden. Dat roept de vraag op, of de aanvraag wordt ingewilligd indien deze gronden zich niet voordoen. Uit de Nota van toelichting bij het huidige Vb 2000 volgt, dat de besluitgever van mening is dat een dergelijke formulering nog ruimte laat om een aanvraag af te wijzen, ook indien aan de in het besluit gestelde voorwaarden wordt voldaan. In de MvT bij het onderhavige wetsvoorstel vind ik deze vraag niet beantwoord.

De gronden voor afwijzing, vermeld onder b. en c. zijn vaag. Uit de MvT leid ik af, dat deze niet in het Vb 2000, maar, uit oogpunt van flexibiliteit, in het VV zullen worden neergelegd. Nu deze gronden tevens, via artikel 2e, onder b, tot intrekking kunnen leiden, verdient het uit oogpunt van rechtszekerheid aanbeveling deze ten minste op het niveau van een AMvB te regelen.

Een schorsing heeft grote gevolgen voor de referent. Hij kan zijn faciliteiten niet gebruiken zolang het referentschap is geschorst. Zijn werknemers komen niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning als kennismigrant - zoals hierboven opgemerkt verzet artikel 3.30a O-Vb zich daartegen. Nu de referent zijn bedrijfsvoering zal hebben ingericht op de faciliteiten van het erkende referentschap, heeft een schorsing voor hem in ieder geval tijdelijk dezelfde gevolgen als een intrekking: op projecten geplande medewerkers kunnen niet op tijd komen, projecten lopen vertraging op, contractuele boetes worden verbeurd. In het kader van de belangenafweging zal dit moeten worden meegewogen. Indien de schorsing niet leidt tot een intrekking, mag niet worden uitgesloten dat de Staat schadeplichtig kan zijn indien niet aannemelijk kan worden gemaakt dat zorgvuldig tot een evenredig schorsingsbesluit is gekomen.

De schorsingsbevoegdheid laat zich gelet op het vorenstaande het best vergelijken met de opschortingsregeling van de betaling van een subsidie, zoals geregeld in artikel 4:56 Awb:

"De verplichting tot betaling van een subsidiebedrag of een voorschot wordt opgeschort met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan aan de subsidie-ontvanger schriftelijk kennis geeft van het ernstige vermoeden dat er grond bestaat om toepassing te geven aan artikel 4:48 of 4:49, tot en met de dag waarop de beschikking omtrent de intrekking of wijziging is bekendgemaakt of de dag waarop sedert de kennisgeving van het ernstige vermoeden dertien weken zijn verstreken".

Deze regeling wijkt in ieder geval op drie punten af van de voorgestelde regeling:

- het moment waarop de schorsing ingaat en de bekendmaking is geregeld;
- voor schorsing zijn 'ernstige vermoedens' nodig in plaats van 'gerede aanwijzingen', en dit geval is in de regeling zelf opgenomen ipv uitsluitend in de MvT;
- de schorsing is beperkt tot 13 weken.

In de MvT op artikel 4:56 wordt dienaangaande het navolgende opgemerkt:

"Het betreft hier een ingrijpende bevoegdheid: vooruitlopend op een beslissing omtrent intrekking of wijziging worden betalingen stopgezet waarvan de ontvanger in sommige gevallen geheel of in belangrijke mate afhankelijk is voor het kunnen verrichten van de activiteiten. Daarom is deze bevoegdheid in tweërlei opzicht beperkt. In de eerste plaats moet het bestuursorgaan een ernstig vermoeden hebben dat er grond is voor intrekking. Niet iedere aanwijzing dat er wellicht iets niet helemaal in de haak is dus voldoende. In de tweede plaats kunnen de betalingen niet onbeperkt worden opgeschort. Opschorten van betalingen moet gezien worden als een tijdelijke, conservatoire maatregel. Van het bestuursorgaan mag verlangd worden dat het na het nemen van die maatregel zo spoedig mogelijk definitief beslist over intrekking of wijziging. Wel moet het bestuursorgaan voldoende tijd worden gegund voor een zorgvuldig onderzoek naar de vraag of er inderdaad grond bestaat om de subsidie in te trekken. De voorgestelde termijn van twaalf weken biedt een redelijk evenwicht tussen deze twee belangen."

Dit geldt evenzeer voor de voorgestelde schorsingsregeling. Naar mijn mening dienen daarom de drie hierboven vermelde punten in artikel 2d O-Vw te worden opgenomen. De bepaling zou als volgt kunnen luiden:

lid 1: Onze Minister kan de erkenning als referent schorsen hangende een onderzoek naar feiten of omstandigheden die tot intrekking van de erkenning kunnen leiden, en waarbij ernstige vermoedens bestaan dat er grond bestaat om tot intrekking van de erkenning over te gaan.

lid 2: De in het eerste lid bedoelde schorsing vangt aan met ingang van de dag waarop onze Minister aan de referent schriftelijk kennis geeft van het ernstige vermoeden, en duurt voort tot en met de dag waarop de beschikking omtrent de intrekking is bekendgemaakt of de dag waarop sedert de kennisgeving van het ernstige vermoeden tien weken zijn verstreken".

lid 3: Schorsing van de erkenning heeft tot gevolg dat de referent voor ten hoogste de duur van de schorsing niet als erkend referent wordt aangemerkt.

Het is niet duidelijk of een schorsingsbeslissing moet worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb, of een beslissing ter voorbereiding van een besluit, zoals bedoeld in artikel 6:3 Awb (de MvT duidt op het eerste). In beide gevallen is de schorsingsbeslissing naar mijn mening appellabel, nu deze de belanghebbende ook los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang raakt. De definitie is naar de letter van de Awb wel van belang, nu artikel 4:8 Awb noopt tot het inwinnen van een zienswijze voorafgaand aan het nemen van een besluit; niet voorafgaand aan het nemen van een voorbereidingsbeslissing. In een dergelijk geval brengt het zorgvuldigheidsvereiste naar mijn mening mee dat voorafgaand aan de schorsingsbeslissing een zienswijze wordt ingewonnen. Om twijfel hierover weg te nemen, verdient het aanbeveling aan artikel 2d een lid toe te voegen:

lid 4: Voordat Onze minister de erkenning als referent schorst, stelt hij de referent in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen. Artikel 4:9 Awb is van overeenkomstige toepassing.

Om discussie over de appellabiliteit en een voor beide partijen kostbare gang naar de burgerlijke rechter te vermijden, kan op het niveau van de Wet een bepaling worden ingelast waarin de mogelijkheid van bezwaar en (hoger) beroep worden opengesteld.

3. Toelating

24a O-Vw

Het is verheugend dat in het wetsvoorstel is opgenomen dat gegevens en bescheiden niet meer worden opgevraagd voor zover deze kunnen worden verkregen uit andere door de overheid beheerde administraties. Dit zal leiden tot een aanmerkelijke lastenreductie aan de zijde van de aanvrager en de referent. Uiteraard zal de zienswijze van de vreemdeling of de referent moeten worden ingewonnen indien deze gegevens afwijken van gegevens die de vreemdeling zelf ter zake heeft verstrekt, zoals voorgeschreven in de artt. 4:7 en 4:8 Awb. Overigens vloeit ook uit artikel 3:2 Awb voort dat in een dergelijk geval een zienswijze wordt ingewonnen.

3.3 O-Vb

Indien de vreemdeling inreist en op dat moment om technische redenen het verblijfsdocument nog niet in ontvangst mag nemen beschikt hij (nog) niet over een document waarin wordt bevestigd dat hij arbeid mag verrichten. De werkgever kan de vreemdeling geen arbeid laten verrichten zolang hij niet over een dergelijk bewijs beschikt. Voor die gevallen verdient het aanbeveling in het paspoort van de vreemdeling aan te tekenen dat de verblijfsvergunning is verleend (van een lopende aanvraag is op dat moment immers geen sprake meer) en welke arbeidsmarktaantekening daarbij is afgegeven. De vreemdeling zal dan wel tweemaal een IND loket moeten bezoeken.

Een andere zou zijn om de arbeidsmarktaantekening reeds op de mvv te plaatsen. De huidige regelgeving maakt dat volgens mij in ieder geval voor kennismigranten al mogelijk.

3.22a O-Vb

In de MvT kan ik niet terugvinden hoe deze bepaling zich verhoudt tot Richtlijn 2003/86, in het bijzonder de artikelen 4 en 16. Uit artikel 4 vloeit voort dat een aanvraag om gezinshereniging met de echtgenoot of het kind van de hoofdpersoon en/of de echtgenoot moet worden ingewilligd indien aan de door de richtlijn gestelde voorwaarden is voldaan. De eis dat de referent zich als zodanig stelt en verplichtingen op zich neemt is daar niet opgenomen. Dit brengt mee dat de afwijzing van een aanvraag op de grond dat de referent zich niet als zodanig heeft gesteld naar mijn mening in strijd is met deze richtlijn.

3.25 O-Vb

Ik ben verheugd over het feit dat de voorwaarde, dat (vrijwel) alle kinderen in Nederland moeten wonen is geschrapt. Zoals ik eerder heb aangegeven, onder meer in mijn noot bij RV 2004/25, is deze eis naar mijn mening in strijd met artikel 4, tweede lid, onder a Richtlijn 2003/86. Het is nog de vraag of de thans overgebleven voorwaarde, dat er in het land van herkomst geen kind woont dat naar het oordeel van de minister geacht kan worden in de opvang te kunnen voorzien, in lijn is met de in de richtlijn genoemde voorwaarde, dat de ten laste komende bloedverwanten in de eerste graad 'in het land van herkomst de nodige gezinssteun ontbeert'. Die criteria schelen elkaar niet veel en ik vermoed dat het Nederlandse criterium wellicht als gunstiger kan worden aangemerkt.

3.30a O-Vb

In het Vb 2000 zijn de materiële voorwaarden waaronder de verblijfsvergunning als kennismigrant wordt verleend niet opgenomen. Artikel 1d Buwav bepaalt dat geen tewerkstellingsvergunning is vereist voor een vreemdeling die: 'als kennismigrant (...) wordt tewerkgesteld op basis van een arbeidsovereenkomst of een ambtelijke aanstelling'. In artikel 3.30 O-Vb wordt gesproken over een vreemdeling 'die arbeid ten behoeve van een krachtens artikel 2b van de Wet erkende werkgever verricht.'

De huidige kennismigrantenregeling hanteert een formeel werkgeversbegrip: de werkgever met wie de arbeidsovereenkomst is gesloten, wordt als referent aangemerkt; ook indien de vreemdeling feitelijke werkzaamheden verricht bij een ander bedrijf. Dat andere bedrijf hoeft dan niet te zijn aangesloten bij de kennismigrantenregeling. Dit maakt het mogelijk dat:

- een kennismigrant op locatie van een opdrachtgever (die zelf niet in de kennismigrantenregeling is opgenomen) van zijn werkgever feitelijk arbeid verricht, in het kader van het uitvoeren van die opdracht;
- een kennismigrant door zijn werkgever wordt gedetacheerd bij een niet in de kennismigrantenregeling opgenomen bedrijf.

Artikel 3.30 O-Vb is zo geredigeerd dat het ruimte laat voor de interpretatie dat de kennismigrant uitsluitend arbeid mag verrichten voor en op locatie van bedrijven die als referent zijn erkend. Aangenomen dat het niet de bedoeling is de huidige regeling inhoudelijk te wijzigen, verdient het aanbeveling bij de redactie van artikel 3.30a O-Vb aansluiting te zoeken bij de huidige regeling, bijvoorbeeld door de zinsnede ' die arbeid (...) willen verrichten' te wijzigen in:

' die:

- 1° in dienst treedt van, wordt overgeplaatst naar of wordt aangesteld bij een werkgever die krachtens artikel 2b van de Wet als referent is erkend, dan wel
- 2° in Nederland wordt tewerkgesteld in het kader van het doen van wetenschappelijk onderzoek bij een bekostigde of aangewezen onderwijsinstelling of een van overheidswege direct of indirect, geheel of gedeeltelijke bekostigde of gesubsidieerde onderzoeksinstelling, of
- 3° in Nederland wordt tewerkgesteld als arts in opleiding tot specialist aan een door de Medisch Specialisten Registratie Commissie, de Sociaal-Geneskundigen Registratie Commissie of de Huisarts en Verpleeghuisarts Registratie Commissie aangewezen opleidingsinstituut'

3.59 O-Vb

Ik betreur het dat in het wetsvoorstel is opgenomen, dat de verblijfsvergunning voor medische behandeling niet langer voor vijf jaar geldig wordt gemaakt in het geval waarin van meet af aan duidelijk is dat de vreemdeling blijvend voor behandeling op verblijf in Nederland is aangewezen. In de MvT kan ik niet terugvinden waarom deze regeling wordt gewijzigd. Dit betekent in ieder geval een onnodige lastenverzwaring voor de vreemdeling en voor de IND, omdat ieder jaar een aanvraag moet worden ingediend waarop advies moet worden ingewonnen bij BMA.

4. Toezicht

Uit oogpunt van rechtszekerheid dient de term 'onverwijld' in artikel 4.44a O-Vb (de meldplicht voor de referent) te worden gewijzigd in een concrete termijn. Dit geldt overigens evenzeer voor de term 'onmiddellijk' in artikel 4.43 Vb 2000 (de meldplicht voor de vreemdeling). De huidige praktijk van de IND is, voor zover mij

bekend, dat onder 'onmiddellijk' in artikel 4.43 Vb 2000 moet worden verstaan: binnen vier weken. Meldt de vreemdeling het verval van de beperking binnen vier weken middels een aanvraag om wijziging van de verblijfsvergunning, dan wordt zijn verblijfsvergunning niet met terugwerkende kracht ingetrokken, maar gewijzigd, en ontstaat geen verblijfs gat. Meldt de vreemdeling buiten de vier weken, dan wordt zijn verblijfsvergunning wel met terugwerkende kracht ingetrokken en ontstaat een verblijfs gat.

Aan deze regeling en gang van zaken kleven een aantal bezwaren. In de eerste plaats moet het intrekken van een verblijfsvergunning met terugwerkende kracht als gevolg van het niet naleven van de meldplicht naar mijn mening worden aangemerkt als punitieve sanctie, nu de maatregel een reactie is op normovertredend gedrag. Ik wijs er in dit verband op, dat het niet tijdig melden tevens als overtreding strafbaar is gesteld (artikel 108 Vw 2000). Het *Lex Certa* - beginsel brengt mee dat door bestuurlijke sancties te handhaven voorschriften duidelijk en kenbaar moeten zijn (zie de MvT op artikel 5.0.4 Awb). Uit het huidige artikel 4.43 Vb 2000 is niet af te leiden dat onder 'onmiddellijk' binnen vier weken moet worden verstaan en onder 'melden' in feite het indienen van een aanvraag. Het huidige artikel 4.43 Vb 2000 dient daarom naar mijn mening te worden aangepast in de zin dat het een concrete termijn vermeldt, aangeeft dat zonodig een aanvraag moet worden ingediend, en dat bij niet-naleving van de termijn intrekking met terugwerkende kracht volgt.

Voor artikel 4.44a O-Vb geldt hetzelfde: uit oogpunt van rechtszekerheid dient de termijn voor het melden door de referent concreet in deze bepaling te worden opgenomen; zeker indien ook in dit geval een ontijdige melding zou kunnen resulteren in een intrekking met terugwerkende kracht van de verblijfsvergunning of een bestuurlijke boete. Overigens leert de praktijk mij dat de in artt. 4.17 en 4.19 O-VV opgenomen termijn van een week volstrekt onvoldoende is, met name voor grotere bedrijven en internationale concerns waarin het werken met veel, tijdelijk naar Nederland over te plaatsen buitenlandse werknemers is gebureaucratiseerd (bijvoorbeeld IT concerns die buitenlands personeel inschakelen voor implementatie van software bij een klant in Nederland). Ik verwacht om die reden dat deze bedrijven er niet in zullen slagen als regel een melding binnen een termijn van een week te realiseren. De termijn zou ten minste vier weken moeten bedragen, en bij voorkeur ten minste 3 maanden.

In artikel 4.19, onder b, is per abuis de letter ' a ' vermeldt en kan het woord " nakomt " worden geschrapt.

Uit de NvT op artikel 4.19 O-VV komt naar voren dat op de vreemdeling een meldplicht rust van het niet-naleven van de verplichtingen die zijn referent jegens hem heeft. Gelet op de afhankelijke positie van de vreemdeling ten opzichte van de referent is het niet redelijk dit van hem te vergen en voert het te ver om het niet-naleven van deze verplichting strafbaar te stellen. Nu het in deze gevallen gaat om verplichtingen die de regelgeving aan de referent stelt, is het de taak van de overheid, en niet die van de vreemdeling, om op de naleving daarvan toe te zien.

In artikel 54, eerste lid, O-Vw wordt een wijziging van delegatie naar subdelegatie voorgesteld. Dit wordt in de MvT uitsluitend gemotiveerd met de mededeling dat informatieverplichtingen in het VV worden opgenomen. Uit de MvT kan ik niet afleiden om welke reden de betreffende informatieplichten niet in het Vb kunnen worden opgenomen.

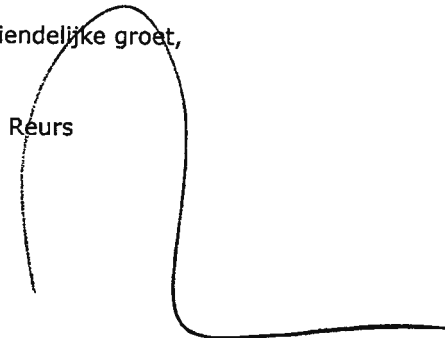
5. Handhaving

Ik ben geen specialist op het terrein van bestuursrechtelijke sancties, maar mij valt op dat artikel 55a O-Vw de bevoegdheid geeft een bestuurlijke boete op te leggen bij een overtreding van, onder meer, de verplichtingen, neergelegd in artikel 2a, derde lid, onder b', O-Vw. Die bepaling bevat geen tot de burger gerichte norm, maar uitsluitend een delegatiebepaling. Nu geen sprake is van een norm die de burger moet naleven kan geen sprake zijn van een beboetbaar feit.

Rest mij u te danken voor de mogelijkheid mijn opmerkingen kenbaar te maken en de hoop uit te spreken dat deze u tot nut kunnen zijn. Tot nadere toelichting ben ik uiteraard graag bereid.

Met vriendelijke groet,

M.A.G. Réurs





Nederlandse Au Pair Organisatie

Ministerie van Justitie
t.a.v. Mr. J. J. J.
Schedeldoekshaven 131
2511 EM Den Haag

Betreft: Zienswijze NAPO op concept wet- en regelgeving inzake de invoering van het modern migratiebeleid

's-Hertogenbosch, 6 maart 2009

Geachte heer J.

Naar aanleiding van het op 16 februari j.l. besproken concept wet- en regelgeving inzake de invoering van het modern migratiebeleid, wensen wij langs deze weg nog aandacht te vragen voor enkele onderdelen in de gepresenteerde wet- en regelgeving.

Als branche organisatie van au pair bureaus in Nederland beperken wij ons in deze meer specifiek tot de concept wet- en regelgeving die betrekking heeft op au pairs, gastgezinnen en au pair bureaus.

De binnen NAPO verenigde bureaus zien de wijziging van de huidige structuur naar die van aangewezen referent als een juiste wijziging in de wet- en regelgeving. Zulks impliceert dat uitsluitend au pair bureaus na de invoering van de nieuwe wet- en regelgeving als aangewezen referent zullen optreden. Een aangewezen referent zal in de voorgestelde nieuwe wet- en regelgeving dienen te voldoen aan bepaalde basiscriteria. Zoals de zaken thans zijn voorgesteld zal dat beperkt zijn tot marginale voorwaarden, voor nieuwe organisaties (nieuw opgerichte bedrijven) is – zoals blijkt uit het gespreksverslag van de consultatiebijeenkomst – sprake van potentieel uiterst minimale criteria.

Diverse branches in Nederland hanteren een gedragscode voor de in hun individuele branche gebruikelijke wijze waarop wordt gewerkt en waaraan een dergelijke organisatie dient te voldoen. Naar de mening van NAPO is een meer specifieke omschrijving nodig van de manier waarop de IND uiteindelijk een aangewezen referent toelaat, daartoe zou de IND gebruik kunnen maken van

Nederlandse Au Pair Organisatie, NAPO
Hinthamerstraat 34 5211 MP 's-Hertogenbosch
T. 073-6910022 F. 073-6910889
W. www.napoweb.nl E. info@napoweb.nl
Postbank 45.70.236 KvK 171.65.683



Nederlandse Au Pair Organisatie

de voor de betreffende branche gebruikelijke gedragscode, immers als uitsluitend wordt beoordeeld o.b.v. een inschrijving bij de Kamer van Koophandel, bewijs van goed gedrag van de referent c.q. directie en een niet nader gedefinieerde solvabiliteit kunnen geen objectieve voor de betreffende branche geldende normen worden gecontroleerd. Misbruik van de systematiek van de aangewezen referent door malafide organisaties kan juist door de branche zelf worden voorkomen.

Wellicht kan een AMVB specifiek voor de au pair branche hiervoor uitkomst bieden.

Voorts blijkt uit de aangeboden concept wet- en regelgeving dat de au pair bureaus binnen het uitwisselingsprogramma een tweezijdige werking dienen weer te geven, buitenlandse jongeren komen naar Nederland zo Nederlandse jongeren naar het land van herkomst van de buitenlandse jongeren kunnen gaan. Binnen het au pair programma is dat niet per definitie mogelijk, in veel landen buiten Europa is het au pair programma wettelijk onbekend c.q. wordt dat niet als culturele uitwisseling gezien. Indien deze bepaling derhalve ook voor het au pair programma van toepassing is verzoek ik u daar de nodige wijzigingen in toe te brengen c.q. ontheffing voor mogelijk te maken. Daarnaast kan niet worden gegarandeerd dat Nederlandse jongeren bijvoorbeeld in Botswana, Nepal of Bolivia terecht kunnen als au pair terwijl uit die landen wel au pairs naar Nederland komen.

Daar tot op heden het au pair programma niet door de Minister als zodanig is goedgekeurd, beter gezegd, nog goedgekeurd zal dienen te worden, wordt een nader specificatie graag vernomen.

Vreemdelingenbesluit 2000, pagina 48 onderste regel en pagina 49 eerste alinea.

Vooralsnog is hier expliciet gesteld dat door de IND nog geen keuze is gemaakt OF uiteindelijk alleen au pairs naar Nederland kunnen komen via daartoe aangewezen referenten (au pair bureaus) OF dat het wenselijk is dat individuele gastgezinnen zelf als referent optreden. Deze beslissing is kennelijk nog niet gemaakt. Deze opmerking is naar de mening van NAPO in strijd met de doelstelling van het nieuwe migratiebeleid en staat in schril contrast met de doelstelling uitwisselingsjongeren onder één kolom in te delen waarbij uitsluitend middels de systematiek van een aangewezen referent wordt gewerkt.

Vreemdelingenbesluit 2000, pagina 50, artikel 1.9

NAPO hecht er waarde aan mede te delen dat de voor en door de branche vastgestelde gedragscode sedert 2004 effectief is.

Vreemdelingenbesluit 2000, pagina 51, 2^{de} alinea

Nederlandse Au Pair Organisatie, NAPO
Hinthamerstraat 34 5211 MP 's-Hertogenbosch
T. 073-6910022 F. 073-6910889
W. www.napoweb.nl E. info@napoweb.nl
Postbank 45.70.236 KvK 171.65.683



Nederlandse Au Pair Organisatie

Vriendelijk verzoeken wij u met het vorenstaande rekening te willen houden, voor het overige ziet NAPO de verdere ontwikkelingen met belangstelling tegemoet.

Altijd bereid tot het verstrekken van nadere inlichtingen en/of informatie en uw reactie met belangstelling tegemoet ziend,

Hoogachtend,

Nederlandse Au Pair Organisatie – NAPO
Jack Hompes
Voorzitter

Nederlandse Au Pair Organisatie, NAPO
Hinthamerstraat 34 5211 MP 's-Hertogenbosch
T. 073-6910022 F. 073-6910889
W. www.napoweb.nl E. info@napoweb.nl
Postbank 45.70.236 KvK 171.65.683

THE CHURCH OF
JESUS CHRIST
OF LATTER-DAY SAINTS

OFFICE OF GENERAL COUNSEL
Porthstrasse 5-7
D - 60435 Frankfurt
Telephone: +49-(0)69-5480-2220/ -2338
Fax: +49-(0)69-5480-2228

March 27, 2009

Office of General Counsel, Porthstr. 5-7, 60435 Frankfurt

Ministerie van Justitie
Directie Vreemdelingenbeleid
Att: mr. !
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Dear Ms van der Zaal-van Bommel,

It was a great pleasure meeting with you and your colleagues in Utrecht to discuss the impact of the new Dutch immigration law on religious organizations and communities. We highly appreciate your Ministry's willingness to include religious representatives in the discussion as well as your efforts to find a solution that is acceptable for all parties involved. Please be assured that The Church of Jesus Christ of Latter-day Saints ("the Church") will assist in any way possible to help this project succeed.

We also wish to express our gratitude for the opportunity to raise matters of concern that we see with the current draft law. We hope that a solution can be found that will be suitable for religious organizations as well as for the Dutch legislator.

Under the current legislation foreign missionaries of the Church apply for and obtain residence permits on the basis of the policy in Chapter B19 of the Aliens Circulaire. The Church is mentioned in this chapter as a religious organization which can make use of this policy. The Church successfully applies for approximately 50 residence permits per year.

It is our understanding that, according to the current draft legislation religious servants ("geestelijk bedienaars") can be classified either as employees ("werknemers"), students, or could be considered as part of an exchange program ("uitwisseling"). Unfortunately, missionaries of the Church do not fit into any of these categories. When classified as employees, religious servants will have to apply for a work permit, which means that the Act on Minimum Wage ("Wml") applies. As will be shown below, Church missionaries do not receive any remuneration that could be considered as wages. In the current proposal only "contemplatieven" and internal servants who have vowed a "vow of poverty" will be excluded from the Wml requirement. But this exclusion does not seem technically to apply to Church missionaries.

To give you a better understanding of why that is not the case, please let me explain the peculiarities of the Church's missionary program.

Missionary Program of The Church of Jesus Christ of Latter-day Saints

The Church has a strong tradition of missionary service. Church members consider it a privilege to show their appreciation for other people and for the Lord by sharing the Gospel of Jesus Christ. Currently, there are more than 50,000 missionaries serving throughout the world. Most of them are young men (age 19 – 27) and young women (age 21 and older); they serve for 2 years or 18 months, respectively. In addition to these young (single) missionaries, retired couples may also choose to go on a mission. A missionary's most important duty is to share a message about Jesus Christ to everybody who is willing to listen. Missionaries also participate in community service and charitable projects and often serve in Church callings at the local congregation. Before arriving in the country, they receive a 3- to- 6-week training in the culture and language of the country to which they have been called. Moreover, missionaries are instructed to have the deepest respect for the laws and customs of the country where they serve.

Church missionaries do not choose the country in which they serve, such being selected by the Church's Headquarter in Utah, United States. Currently, 106 missionaries from 9 different countries have been assigned to serve in the Netherlands. The vast majority (ca 90%) comes from the U.S. but there are also missionaries from other countries such as France, Italy, Spain, Germany, Switzerland, Sweden, Suriname and the UK. New missionaries arrive every six weeks, about 10-15 at a time. While numbers may slightly reduce in the years to come, we expect that approximately 45 - 50 missionaries from outside Europe (mainly the U.S.) will be called every year to serve in the Netherlands and will need a residence permit to fulfill their mission in the Netherlands..

Missionaries are Volunteers

An essential tenet of the Church's missionary program is that all missionaries, without any exception, serve on a voluntary basis. As volunteers, they do not receive or even expect to receive remuneration or compensation for their service. Missionaries usually fund their missions through their own savings. If they are not in a position to pay their own way, they may receive financial support through family, friends or through members of their local home congregation. While residing in the host country, missionaries do not engage in any remunerated activity, ask for contributions or offer items for sale for their own support. For a period of 2 years (18 months), they don't work – they serve.

As volunteers, missionaries do not enter into any (written) agreement with the Church. Since they are not obliged to go or to remain on a mission, every missionary can terminate the mission at any moment in time, even before the expiration of the standard period of 2 years (18 months). This, however, happens only in exceptional cases, such as an unexpected illness, as missionaries usually find great joy in the service they are providing. As there is no contractual relationship between the Church and its missionaries, and because the Church does not and cannot compel their service, missionaries cannot be considered as employees.

Depending on the situation in the country of service, the local Church entity provides the missionary with accommodation and a vehicle for ground transportation. However, missionaries are expected to reimburse the Church for the respective costs.

For the whole period of their mission, the Church acts as guarantor for any expenses including, but not limited to, travel, medical, emergency expenses and the return trip to the missionary's home country. It follows that Church missionaries will not become a burden on the State or any regional or municipal office.

For the reasons stated above, we currently do not see how missionaries can be classified as employees as described by the new Dutch immigration law. And even if the missionaries should be classified as employees, the Minimum Wage requirement would prevent them from obtaining a work permit and thus a residence permit.

Also, since all missionaries worldwide serve for a fixed term of 2 years (18 months), it would be impossible for the Church to make use of the exchange category ("uitwisseling") which is, according to the new draft law, limited to a period of 1 year, without the possibility of renewal.

We are confident, though, that Dutch legislator and the Dutch administration will find a solution that will allow our missionaries to continue their service in the Netherlands. In the past, the Church has worked very well with the Dutch Immigration Service IND and we are confident that we can maintain the good relationship in the years to come.

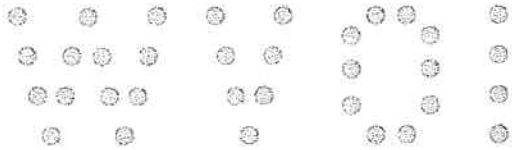
Pilot Project

We have been informed that your Ministry is planning a pilot project to better understand the practical impact and consequences of the new immigration law. Please note that The Church of Jesus Christ of Latter-day Saints would be happy to participate in such pilot activities. As our missionaries are probably the largest group of religious volunteers arriving in the Netherlands every year, it might be beneficial for both the IND and for the Church to find out at an early stage the practical challenges the new law may eventually bring.

Thank you again for taking our comments into consideration. If you need further information, please do not hesitate to contact me. I would be happy to provide you with any more material that would be helpful in the said matter.

Most sincerely,


Dr. Dagmar P. Kollmeier
Legal Coordinator – Europe



werkgemersvereniging onderzoekinstellingen

Ministerie van Justitie
De heer r
Plv. Directeur wetgeving
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Datum: 12 maart 2009
Dossiernr: 05.02.000.00
Correspondentiernr: 2009/00348/PO
Telefoon: +31 (0)70 344 08 76
Fax: +31 (0)70 344 07 22
E-mail: tiemessen@nwo.nl
Vermeld in uw antwoord datum, dossier- en correspondentienummer

Betreft: Reactie wetsvoorstellen Modern Migratiebeleid

Geachte heer

Namens de Werkgemersvereniging Onderzoekinstellingen (WVOI), wil ik graag nog reageren op de ontwerpregelgeving ter uitvoering van het Modern Migratiebeleid zoals deze op 22 januari 2009 aan onder andere de VSNU, de HBO-raad en OCW zijn voorgelegd ter advisering.

De WVOI, waarin verenigd zijn de vier werkgevers binnen de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO-werkgever en de stichtingen voor Fundamenteel Onderzoek der Materie (FOM), het Centrum voor Wiskunde en Informatica (CWI) en het Koninklijk Nederlands Instituut voor Zeeonderzoek (Kon. NIOZ)) en werkgever Koninklijke Bibliotheek, heeft de stukken helaas pas 5 maart jl. onder ogen gekregen.

Gezien de voor ons korte reactietermijn is het niet mogelijk geweest de stukken inhoudelijk diep te bestuderen. Wat wij wel willen aangeven in onze reactie is dat de reacties die door de VSNU en OCW op deze voorstellen zijn gegeven, ook door de WVOI worden ondersteund. Daarnaast is er nog een specifieke opmerking voor de onderzoekinstellingen zelf te maken en die is dat het voor de afzonderlijke WVOI-werkgevers niet duidelijk is of zij gezien worden als referent met verplichte erkenning. Wij zouden dit graag verduidelijkt/aangescherpt zien.

Tot slot zou ik nog een verzoek bij u willen indien. Ik zou u willen vragen de WVOI in uw (adressen)bestand op te nemen, zodat wij geïnformeerd kunnen blijven op dit onderwerp waar werkgeverszaken en arbeidsvoorwaardelijke punten van toepassing zijn.

Met vriendelijke groet,
Namens de WVOI

Drs. Astrid A.W. Tiemessen
secretaris WVOI

WVOI
Postbus 93139
2509 AC Den Haag



Stichting Buitenlandse Partner

Reactie van de Stichting Buitenlandse Partner op de ontwerpen van wijzingen van de Vreemdelingenwet, het Vreemdelingenbesluit en het Voorschrift Vreemdelingen in het kader van Modern migratiebeleid.

Het wetsvoorstel gaat, ondanks de naam, vanuit ons perspectief eerder over een modernisering van de regelgeving dan over de modernisering van het beleid. Daarom beperken wij ons in onze reactie op de praktische consequenties van het wetsvoorstel voor onze achterban, de natuurlijke personen die als referent optreden en hun partners. Overigens zijn we van mening dat de discriminatie van Nederlanders ten opzichte van andere EU-burgers beëindigd moet worden.

We zijn verheugd dat de MVV en VVR in elkaar worden geschoven tot één procedure, waarbij de VVR direct bij aanmelding zal worden verleend. Daarnaast wordt de positie van de referent in de wet vastgelegd en wordt de eerste verblijfsvergunning meteen voor vijf jaar verstrekt. Deze wijzigingen zijn een grote verbetering op de bestaande situatie.

Niet duidelijk wordt overigens of nog geëist zal worden dat de vreemdeling is aangemeld bij de GBA voordat het verblijfsdocument wordt afgegeven. Is deze aanmelding vereist, dan is een termijn van drie kalenderdagen erg kort.

We hebben met grote verbazing geconstateerd dat het hoofdstuk met betrekking tot EU-regelgeving niet is uitgewerkt in de MvT. De EU-richtlijnen 2003/86 en 2004/38 hebben immers grote betekenis voor de Nederlandse regelgeving. Richtlijn 2003/86 (artt. 13 en 14) bevat bepalingen die niet in overeenstemming lijken te zijn met nu voorgestelde regelingen.

Wijziging Vw – Onderdeel T

Een vast boetebedrag van 2000 is voor erkende referenten wellicht nauwelijks een probleem, maar leidt voor natuurlijke personen al gauw tot onrechtvaardigheden, gezien het gekozen bedrag van 2000 euro. We achten het wenselijk dat eventuele boetes worden afgestemd op de ernst en verwijtbaarheid van de gemaakte administratieve fout. Dit voorkomt ook onnodige bezwaar- en beroepsprocedures.

Wijziging Vw – Onderdeel U

Bij het verhaal van terugkeerkosten op de referent zou onzes inziens ook verwijtbaarheid een rol moeten spelen. Het komt bij gezinsvorming helaas voor dat de relatie voor de referent echt is, maar de vreemdeling deze slechts vijnst (een eenzijdige schijnrelatie). De overheid maakt het soms moeilijk elkaar goed te leren kennen omdat de vreemdeling slechts moeizaam toeristenvisa krijgt. Soms wordt dan al snel een MVV aangevraagd, terwijl de referent een voorkeur had gehad voor een wat langzamer kennismakingsproces. Het zal niet begrepen worden als een individuele referent, die reeds misbruikt is door de vreemdeling, ook moet meebetalen aan de terugkeer.

Wijziging Vw – Onderdeel X

De beschreven informatie over de Vreemdelingenadministratie lijkt vaak teveel uit te gaan van de positie van een erkende referent met een professionele bedrijfsvoering. In de "Vreemdelingenadministratie" zullen ook duizenden Nederlandse burgers

worden opgenomen, inclusief gevoelige privé-gegevens. Uit de toelichtingen blijkt niet duidelijk wat van de burger verwacht wordt, en ook niet wat de burger van de overheid mag verwachten.

Wijziging Vb – Toelichting Hoofdstuk 6

De nieuwe aanvullende mogelijkheid dat wordt getoetst aan inkomen over de afgelopen drie jaren lijkt een verbetering, niet alleen vanwege de lagere administratieve lasten, maar ook voor flexwerkers.

Voor zelfstandig ondernemers geeft deze regeling geen verbetering en blijft de extreem hoge inkomenseis bestaan vanwege de gehanteerde “dubbele veiligheidsmarge”. Voor ondernemers die de afgelopen drie jaar geen beroep hebben gedaan op de algemene middelen (zoals de speciale bijstandsregelingen voor deze groep) mag worden aangenomen dat het inkomen zodanig hoog was, dat zij dat ook in het komende jaar geen beroep op de algemene middelen hoeven te doen, zeker niet als daardoor de verblijfsstatus van hun partner in het gevaar zou komen. We kunnen op basis van de toelichting geen inhoudelijk oordeel vormen over de effecten voor burgers van de gewijzigde berekeningsgrondslag van netto naar bruto.

Wijziging Vb - Onderdeel D

De procedure komt er kennelijk op neer dat de verblijfsvergunning met terugwerkende kracht wordt verleend vanaf de dag dat op de aanvraag is beschikt, tenzij de aanvrager op voorhand een latere datum heeft opgegeven. Door de verlening van de verblijfsvergunning met terugwerkende kracht kunnen in de praktijk onduidelijkheden ontstaan.

Die terugwerkende kracht kan immers op een vrij lange periode betrekking hebben - bij de huidige regels over de MVV twee keer zes maanden, bij de nieuwe regels uit het wetsvoorstel nationale visa nog altijd twee keer drie maanden. Een vraag is verder waarom iemand, die kennelijk houder is geweest van een Nederlandse verblijfsvergunning, toch nog een MVV nodig had voor de immigratie, of een toeristenvisum voor eventueel tussentijds verblijf in één van de andere Schengenlanden.

Het zou praktischer zijn als het verblijfsdocument kort na afgifte van de beschikking afgehaald kan worden bij – naar keuze – een Nederlandse vertegenwoordiging of een vestiging van de IND. De MVV is dan niet langer nodig.

Wijziging Vb - Onderdeel G

De bij onderdeel b beschreven procedure zou behalve op MVV-vrijgestelden ook van toepassing verklaard kunnen worden op MVV-plichtige personen die Nederland visumvrij kunnen inreizen, of in ieder geval op een deel van die groep. Deze groep zou dan wel de beschikking moeten afwachten in het buitenland, maar hoeft niet de verder overbodige visumsticker op te halen.

Wijziging Vb - Onderdeel GGG

We staan positief ten opzichte van het gebruik van reeds bij de overheid beschikbare gegevens. Het is echter bekend dat deze gegevens niet altijd juist zijn als gevolg van overheidshandelen: ambtelijke fouten of onvoldoende controle op door derden verstrekte gegevens. In die zin is lid 5 van artikel 3.102 (nieuw) van wezenlijk belang. Nu het hier een mogelijke onvolkomenheid aan de zijde van de overheid betreft, en niet aan de zijde van de referent of vreemdeling, is het van belang dat er meer tijd is dan de gebruikelijke twee weken. Als de termijn slechts twee weken zou zijn, kan de referent zich gedwongen voelen van te voren alle overheidsadministraties te controleren, wat het nuttig effect van de nieuwe regeling teniet zou doen.

Wijziging Vb - Onderdelen LLL tot en met XXX

Wat is de reden dat de aanmelding bij de korpschef in art. 4.47 wordt gehandhaafd, terwijl de korpschef in veel andere artikelen wordt vervangen door de Minister? Ook de aanmelding cf. art. 4.47 is voor zover ons bekend een dode letter.

Wijziging Vb – Artikel IV

Alleen hoofdpersonen die korter dan een jaar geleden betrokken zijn geweest bij een aanvraag worden tot referent benoemd. Daardoor zou er een groep referentloze vreemdelingen ontstaan, nl. gezinsleden die hier al enkele jaren verblijven maar nog niet toe zijn aan Nederlanderschap of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Dit wordt verder niet toegelicht.

Wijziging Vv – Artikelen 4.17 en 4.19

Hoewel het redelijk is dat de referent de IND informeert over wijzigingen, achten wij de daarvoor voorgestelde termijn van één week onrealistisch. Het is immers binnen een dergelijke termijn zelden duidelijk of een relatie tijdelijk enigszins verstoord is, dan wel definitief verbroken. Dit geldt zowel voor gezinsrelaties als voor de meer zakelijke relaties die erkende referenten met "hun" vreemdelingen hebben.

Overig

In lijn met het voorstel doen wij nog een drietal suggesties om de regelgeving verder te moderniseren.

Een MVV zou, behalve in het land van herkomst, een buurland, of het land van bestendig verblijf, ook in een derde land waar men kortdurend verblijft kunnen worden opgehaald. Voor vreemdelingen die voorafgaand aan verhuizing naar Nederland al buiten hun land van herkomst verblijven kan tijdelijke terugkeer soms bezwaarlijk zijn in verband met bijvoorbeeld sociale omstandigheden, reis- en verblijfkosten of militaire dienstplicht.

De regeling voor vermogende vreemdelingen is kennelijk nog niet uitgewerkt. Graag geven wij in overweging dat deze ook betrekking kan hebben op Nederlandse staatsburgers, waaronder Nederlandse staatsburgers die enige tijd in het buitenland hebben verbleven, en hun gezinsleden. Ook deze kunnen een bijdrage leveren aan de Nederlandse economie. Nederlandse staatsburgers kiezen, daartoe aangemoedigd door afwijzingsbrieven van de IND, echter in toenemende mate voor gezinsvorming buiten Nederland. Met name terugkerende expats hebben soms ruim voldoende vermogen, maar (nog) geen inkomen op het moment dat ze naar Nederland willen komen.

Het onderscheid in kolommen creëert onnodig grote verschillen tussen de verschillende groepen migranten. Ook veel mensen die nu als partner binnenkomen zijn goed opgeleid en dragen bij aan de kenniseconomie. Waarom zou je mensen met het ene beleid tegenhouden – en zelfs Nederlanders weggagen – terwijl je ze met een ander beleid probeert binnen te halen? De extra kwalificaties die een partner al heeft voor andere migratiedoelen en die deze meeneemt naar Nederland zouden moeten worden beloond, in plaats van dat deze worden genegeerd. Gedacht kan dan worden aan verlaging van de inkomenseis of geen inburgeringsexamen in het buitenland voor hoger opgeleiden (zoals in Duitsland). Ook hiervoor kan eventueel gebruik worden gemaakt van een puntensysteem. Overigens zijn we van mening dat de lijst geaccrediteerde opleidingen erg West-Europees/Angelsaksisch gericht is. Alsof er daarbuiten geen goed onderwijs is. Het aantal "superieure" universiteiten in landen als Canada en Australië lijkt bijvoorbeeld zeer hoog voor landen met een zo kleine bevolking, terwijl opleidingsinstituten in Centraal- en Oost-Europa op één na ontbreken.