



Mvv, weg ermee?

VOORSTEL VOOR ÉÉN PROCEDURE VOOR INREIS- EN VERBLIJFSVERGUNNING



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

ADVIES

De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken is een bij de Vreemdelingenwet 2000 ingesteld onafhankelijk adviesorgaan. Zij heeft tot taak regering en parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid terzake, alsmede over een beperkt aantal individuele zaken.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges en is als zodanig ingericht.

Zij geeft in haar hoedanigheid van beleidsadviescollege zowel beleidsreactieve als beleidsproactieve adviezen. Enerzijds worden adviezen uitgebracht met een analyse van gevoerd beleid en bestaande wetgeving of van een bestaande praktijk met als doel te leren of het beleid dan wel die wetgeving goed functioneert. Zo nodig worden aanbevelingen tot verbetering gedaan. Anderzijds wordt geadviseerd over toekomstige ontwikkelingen en mogelijk te verwachten problemen en worden (alternatieve) richtingen voor beleid en de bijbehorende wetgeving aangegeven. Tenslotte worden verkenningen uitgevoerd waarbij een beleidsveld of een feitelijke gang van zaken dan wel ontwikkelingen in beeld worden gebracht met beschrijving van de daarin eventueel aangetroffen vraagstukken. De advisering dient praktisch en oplossingsgericht te zijn.

De leden van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken worden op persoonlijke titel benoemd.

Colofon

Advies 'Mvv, weg ermee?', uitgebracht aan de staatssecretaris van Justitie.

Uitgave van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Den Haag, 2007

Advieskenmerk: 23•2007, september 2007
ISBN-13 978-90-8521-035-1

Bestellingen van publicaties:
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Postbus 93127
2509 AC Den Haag
email: acvz@acvz.com
(070) 370 4300 of via de website: www.acvz.com

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag

Mvv, weg ermee?

VOORSTEL VOOR ÉÉN PROCEDURE VOOR INREIS- EN
VERBLIJFSVERGUNNING

DEN HAAG, SEPTEMBER 2007



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan
Staatssecretaris van Justitie
Mevrouw mr. N. Albayrak
Postbus 20301
3500 EH DEN HAAG

contactpersoon drs. J.C. Wielaard
doorkiesnummer 070 - 370 8016
datum 19 september 2007
ons kenmerk ACVZ/ADV/07/015
uw kenmerk 5462314/06/DVB
bijlage(n) 1
onderwerp Aanbieding advies inzake de mvv-procedure

Zeer geachte mevrouw Albayrak,

Hierbij biedt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken u aan het advies *'Mvv, weg ermee? Voorstel voor één procedure voor inreis- en verblijfsvergunning'*. De commissie heeft dit advies vastgesteld op 3 september 2007. De ACVZ voldoet hiermee aan uw schriftelijk verzoek van 24 januari 2007.

In uw adviesaanvraag vraagt u de ACVZ zicht te geven op de toekomst van de mvv-procedure. Deze vraag moet worden gezien in het licht van de wens om procedures te vereenvoudigen en de werklust voor zowel overheid als burger te verminderen. Daarnaast wenst u aanschouwelijk te hebben gemaakt hoe het Nederlandse toelatingsbeleid zich verhoudt tot het beleid van andere EU-lidstaten, alsmede tot de internationale en Europese regelgeving.

In dit advies wordt allereerst een overzicht gegeven van het Nederlandse beleid en de uitvoering daarvan ten aanzien van toelating en verblijf voor langer dan drie maanden. Hierbij wordt stilgestaan bij de totstandkoming ervan alsmede bij de problemen die zich voordoen in de praktijk. Vervolgens worden de verbanden tussen het Nederlandse beleid en het Beneluxverdrag en de Europese regelgeving in beeld gebracht.

Om het beleid van de Europese landen in kaart te brengen heeft het Centrum voor Migratierecht van de Radboud Universiteit in Nijmegen op verzoek van de

postadres
Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres
Bruggebouw Oost, 1e etage
A-kern
Juliana van Stolberglaan 10
2595 CL 's-Gravenhage

www.acvz.com



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

ACVZ een vooronderzoek verricht. Een exemplaar van deze studie wordt u hierbij eveneens aangeboden.

De ACVZ constateert dat de huidige toelatingsprocedure voor lang verblijf - het traject vanaf het moment waarop de mvv-aanvraag wordt ingediend, tot het moment waarop het verblijfsdocument daadwerkelijk wordt afgegeven - onnodig lang duurt. Oorzaken hiervan zijn de overbodige dubbele toetsing en de betrokkenheid van meerdere instanties die niet zelden op elkaar moeten wachten.

Hoewel de invloed van internationale regelgeving op de huidige en gewenste toelatings- en verblijfsprocedure beperkt is, is afschaffing van het mvv-vereiste niet direct nodig om een snellere en verbeterde toelatingsprocedure te realiseren. De ACVZ is van mening dat bij de komende besprekingen over de toekomst van het Beneluxverdrag, dat in 2010 afloopt, dient te worden ingezet op het niet handhaven van de mvv als separaat, eenmalig visuminstrument.

De ACVZ adviseert een vereenvoudiging - en daarmee inkorting - van de toelatingsprocedure in die zin dat, op een daartoe in het buitenland in te dienen aanvraag, één beslissing wordt genomen die zowel recht geeft op toelating als op verblijf. De vreemdeling die een verblijf van langer dan drie maanden in Nederland beoogt, hoeft dan slechts één procedure te doorlopen en wordt na inreis in Nederland direct in het bezit gesteld van zijn verblijfsdocument. Een dergelijke procedure acht de ACVZ in overeenstemming met richtlijn 2003/86/EG (de gezinsherenigingsrichtlijn).

Tot nadere toelichting is de ACVZ te allen tijde bereid.

Hoogachtend,

De Voorzitter,

Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen

De Secretaris,

Mr. W.N. Mannens (wnd.)

Inhoudsopgave

ADVIES IN KORT BESTEK	8
HOOFDSTUK 1	
<i>Inleiding</i>	12
1.1 Naar een modern migratiebeleid: korte en eenvoudige procedures	12
1.2 De adviesaanvraag: de toekomst van de mvv-procedure?	12
1.3 De aanpak	13
1.4 Leeswijzer	13
HOOFDSTUK 2	
<i>De huidige toelatings- en verblijfsprocedure en de problemen daarbij</i>	14
2.1 Lang verblijf, een nationale zaak vastgelegd in Beneluxregelgeving	14
2.2 Ook 'theoretische' toetsing leidt niet tot snelle vvr-procedure	17
2.3 Van gemeente- naar IND-loket, veranderingen op korte termijn	19
HOOFDSTUK 3	
<i>De internationale context</i>	21
3.1 Het Beneluxverdrag van 1960 en de mvv-plicht	21
3.2 Twee keer toetsen is strijdig met de Europese gezinsherenigingsrichtlijn	21
3.3 Europese verordening betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen	22
3.4 Conclusie	23
HOOFDSTUK 4	
<i>De toelatingsprocedure in een aantal andere EU-lidstaten</i>	24
4.1 Weinig uniformiteit bij afgifte visa lang verblijf	24
4.2 Aanvraag en afgifte van verblijfsvergunningen, een scala van mogelijkheden	25
4.3 In theorie twee toetsmomenten, in de praktijk meestal één	25
4.4 Nederlands vreemdelingenbeleid is het striktst in vergelijking met de omliggende landen	26
4.5 Conclusies	26
HOOFDSTUK 5	
<i>Conclusies en aanbevelingen</i>	28
5.1 Knelpunten in de mvv-vvr-procedure, de vreemdeling als uitgangspunt	28
5.2 De (internationale) regelgeving en de toekomst van de mvv	29
5.3 Beleid in onderzochte landen varieert, geen 'best practices' te herkennen	29
5.4 Twee mogelijkheden voor een vereenvoudigde mvv-vvr-procedure	30
5.5 De aanvraag in Nederland, een transparante referentprocedure	31
5.6 Aanpassing van de regelgeving nodig	31
5.7 Een modern migratiebeleid dichterbij	32
BIJLAGEN	
1 Adviesaanvraag 24 januari 2007 van de minister van Justitie	33
2 Summary	37
3 Overzicht van uitgebrachte adviezen	41

Advies in kort bestek

Huidige toelatings- en verblijfsprocedure kent overbodige dubbeling

In beginsel moeten alle vreemdelingen die langer dan drie maanden in Nederland willen verblijven, in het land van herkomst of van bestendig verblijf bij een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging daartoe toestemming vragen in de vorm van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Onderdanen van de landen van de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte en een (beperkt) aantal landen, genoemd in de Vreemdelingenwet 2000, artikel 17, zijn vrijgesteld van dit vereiste.

De mvv wordt verleend als aan alle voorwaarden voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning is voldaan. De mvv wordt in het paspoort aangebracht in de vorm van een geharmoniseerde Schengen-visumsticker. Met dit visum kan betrokkene – zonodig via andere EU-landen – éénmalig Nederland inreizen. Daar aangekomen moet op basis van de mvv een verblijfsvergunning worden aangevraagd. Die tweede procedure is, hoge uitzonderingen daargelaten, zuiver administratief. Er wordt vrijwel altijd uitgegaan van de positieve uitkomst van de recente toetsing aan de verblijfsvoorwaarden die in de mvv-procedure al is verricht. Het doorlopen van deze tweede procedure duurt, als alles meezit, vier weken. Maar meestal verstrijkt twee of meer maanden voordat de verblijfsvergunning als document daadwerkelijk aan de belanghebbende wordt afgegeven.

Van enige meerwaarde van deze constructie, met in theorie twee volgtijdelijke vrijwel identieke toetsingen, is de ACVZ niet gebleken. De nadelen zijn echter evident.

Nadelen van de huidige toelatings- en verblijfsprocedure

Het belangrijkste nadeel van de huidige toelatings- en verblijfsprocedure is dat de betrokkene twee keer een vrijwel gelijke aanvraag moet indienen. Hoewel hij of zij tijdens de tweede procedure rechtmatig verblijf in Nederland heeft, kan niet van en naar het buitenland worden gereisd. Ook het aangaan van een dienstverband, ook al is er wel een tewerkstellingsvergunning afgegeven, is onmogelijk omdat niet volledig kan worden voldaan aan de identificatieplicht en het tegelijkertijd aantonen van rechtmatig verblijf. Kortom, het niet (tijdig) hebben van een verblijfsdocument heeft hinderlijke gevolgen.

Daarnaast geldt dat dubbele toetsing, ook al is de tweede formeel van aard, in sommige gevallen strijdig kan zijn met EU-regels. De ACVZ wijst in dit verband op richtlijn 2003/86/EG, inzake het recht op gezinshereniging. Daarbij past de kanttekening dat onderzoek heeft uitgewezen dat ook een aantal andere EU-landen een dubbele toetsing kent en kennelijk een andere interpretatie van artikel 13, tweede lid van de richtlijn, hanteert. Het is echter de vraag of die interpretatie houdbaar is.

Voorstellen tot verkorting en verbetering van de procedure

De ACVZ komt in dit advies tot de conclusie dat de nu bestaande procedure voor toelating en langdurig verblijf in Nederland voor verbetering vatbaar is. De urgentie voor deze verbetering stemt overeen met de wens tot vereenvoudiging van procedures die het kabinet heeft uitgesproken in de notitie *'Naar een modern migratiebeleid'*.

De eerste gedachte die bij de analyse van de problematiek opkomt, is de vraag waarom, als wordt voldaan aan alle voorwaarden voor verblijf van meer dan drie maanden, niet direct in het buitenland een verblijfsvergunning kan worden afgegeven? Met deze vergunning kan dan ook naar Nederland worden gereisd. Deze op het oog meest eenvoudige oplossing stuit echter op enkele bezwaren:

- Een belemmering voor de gewenste vereenvoudiging is te vinden in een uitvoeringsovereenkomst bij het Beneluxverdrag uit 1960 waarin het mvv-vereiste is opgenomen. Deze overeenkomst - en daarmee het Beneluxverdrag - is op dit punt vrijwel volledig ingehaald door Europese afspraken. Bij de op korte termijn aan te vangen besprekingen over herziening van het Beneluxverdrag na 2010, lijkt het schrappen van de uitvoeringsovereenkomst met het mvv-vereiste voor de hand te liggen. Onderzoek heeft uitgewezen dat België en Luxemburg geen probleem hebben met een dergelijke herziening.
- Een meer praktisch probleem doet zich voor in de uitreislanden. Veel landen verlenen in de praktijk alleen toestemming aan hun onderdanen om uit te reizen als er in hun paspoort door de autoriteiten van het bestemmingsland een visum is aangebracht. De Schengen-visumsticker is zo'n in het paspoort aangebrachte inreisautorisatie. Een EU-verordening voor een geharmoniseerd verblijfsdocument is in voorbereiding, waarbij vrijwel vaststaat dat dit niet de vorm zal krijgen van een sticker in het paspoort. Een sticker in de vorm van een visum of mvv is nu echter in sommige gevallen voor uitreis noodzakelijk. Daarnaast levert het opsturen van de documenten naar de diplomatieke vertegenwoordigingen ongewenst tijdverlies op.

Uitgaande van de wens tot verbetering van de toelatings- en verblijfsprocedure, en gelet op de bovengenoemde juridische en praktische bezwaren, beveelt de ACVZ de volgende werkwijze aan.

Voorgestelde werkwijze:

- Via het op elke diplomatieke vertegenwoordiging aanwezige systeem voor het verzenden van paspoortaanvragen worden de gegevens voor het maken van het verblijfsdocument naar de IND gestuurd. Dit tegelijk met de overige informatie die nodig is voor het beoordelen van de aanvraag en de aantekeningen van de diplomatieke vertegenwoordiging over eventuele verificatie. Hoewel er aanvankelijk problemen werden verondersteld, is de ACVZ gebleken dat het bestaande elektronische systeem zonder serieuze aanpassingen voor dit doel kan worden benut.
- Als de aanvraag door de IND positief wordt beoordeeld, worden tegelijkertijd drie acties in gang gezet, te weten:
 - het fiat aan de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging om een EU-visumsticker in het paspoort te plaatsen waarmee betrokkene binnen drie maanden (nu maximaal zes maanden) na afgifte van de sticker kan inreizen, en
 - aanmaak van een brief ten behoeve van aanvrager en de referent in Nederland met informatie over de beslissing en de wijze waarop visum- en verblijfsdocument zullen worden verstrekt, en
 - een opdracht aan het bedrijf dat het verblijfsdocument produceert - de Sdu - om het document te vervaardigen en te verzenden naar het punt van afgifte, zodat de

betrokkene krachtens een daartoe op te leggen verplichting binnen bijvoorbeeld één week na inreis het document ophaalt.

Het heeft grote voordelen om het verblijfsdocument te laten afhalen bij het loket Burgerzaken van de gemeente, die de vreemdeling op zijn aanvraag heeft aangegeven als gemeente van voorgenomen vestiging. Betrokkene moet zich namelijk toch in persoon melden bij de dienst Burgerzaken van de gemeente van vestiging om zich daar te laten inschrijven op het door hem of haar aan te geven adres. De gemeente beschikt over lokale kennis en gegevens om te bezien of dat een reëel verblijfadres is. Voorts kan de gemeente direct een Administratie (A)-nummer, sofi-nummer of Burgerservicenummer aanmaken en aan de betrokkene toekennen waarmee deze direct gebruik kan maken van bijvoorbeeld gemeentelijke voorzieningen zoals eventuele huursubsidie etc. De ACVZ benadrukt dat het snel kunnen beschikken over een sofi- of (in de nabije toekomst) Burgerservicenummer ook van belang is om aan het werk te kunnen gaan.

In de huidige situatie kan de vreemdeling bij het aanvragen van inschrijving in de bevolkingsadministratie van de gemeente van vestiging tegelijkertijd een verblijfsvergunning aanvragen. Met het doen van de aanvraag ontstaat rechtmatig verblijf in Nederland. Het verblijfsdocument wordt enige tijd later, na de theoretische tweede toets door de IND, door de gemeente uitgereikt.

Vanaf 1 september 2007 wordt het aanvragen en de afgifte van verblijfsdocumenten door de IND gecentraliseerd bij 9 regionale reguliere migratieloketten. De vreemdeling zal dan – bij ongewijzigd beleid – behalve twee procedures ook twee verschillende loketten moeten bezoeken.

Hoewel de ACVZ geen tegenstander is van centralisatie van taken in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid is zij van mening dat deze stap opnieuw zal moeten worden overwogen.

Aanbevelingen voor vereenvoudiging en verbetering van de mvv -vvr-procedure:

Ten aanzien van de aanvraag door de vreemdeling op de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in het land van herkomst:

- een pasfoto die voldoet aan de eisen (de posten dienen zondig te worden voorzien van een foto-uitrusting);
- de biometrische gegevens (op termijn verplicht net zoals voor paspoorten);
- gegevens over, onder meer, identiteit, familienaam, verblijfsdoel, beoogde verblijfplaats, referent(en) (te controleren/verifiëren);
- een tbc-verklaring (waar mogelijk via de plaatselijke IOM-vestiging);
- langs elektronische weg ter beslissing voorleggen aan de IND.

Ten aanzien van het IND-beslistraject:

- één toets, gevolgd door één beschikking, voor toelating en verblijf;
- bij afwijzing een voor beroep vatbare beschikking, uit te reiken aan aanvrager in herkomstland, eventueel informatie hierover aan referent;
- bij toewijzing een aanwijzing naar de diplomatieke post voor (vooralsnog) afgifte mvv, met maximaal 3 maanden geldigheid van de beschikking, informatie aan vreemdeling en de referent en directe bestelling van het verblijfsdocument.

Ten aanzien van het traject na inreis in Nederland:

- melding bij gemeente van voorgenomen vestiging (vanaf 1 september 2007 het IND-loket) voor ontvangst verblijfsdocument na check op identiteit en juistheid naam;
- melding – in persoon – bij loket Burgerzaken van de gemeente van vestiging voor inschrijving, waarbij activering van verblijfsrechten kan geschieden en ‘nummergeving’ (A-nummer, sofinummer, of op termijn het Burgerservicenummer) van betrokkene wordt gerealiseerd.

De ACVZ beveelt verder aan om het voornemen om bij de IND vanaf 1 september 2007 het aanvragen en de afgifte van verblijfsdocumenten (de vvr-procedure) te centraliseren bij 9 regionale reguliere migratieloketten in die zin te heroverwegen dat de rol van de gemeenten gehandhaafd blijft.

HOOFDSTUK I

Inleiding

Het aanvragen van een inreistoestemming (machtiging tot voorlopig verblijf, mvv) en het aanvragen van een vergunning voor verblijf van meer dan drie maanden (vvr), alsmede de beoordeling van deze aanvragen en de vergunningverlening zijn de onderwerpen die in dit advies worden behandeld.

De vragen die daarbij worden gesteld zijn: Hoe werken deze procedures? Hoe verhoudt de mvv-procedure zich tot de vvr-procedure? En hoe kan een simpele, snelle en effectieve procedure gerealiseerd worden?

1.1 Naar een modern migratiebeleid: korte en eenvoudige procedures

Dit advies heeft een meervoudige aanleiding. In de eerste plaats ligt deze in het verlengde van het in november 2005 en in juni 2006 uitgebrachte – nog niet gepubliceerde – ACVZ-advies over de ontwerp-Visumwet. Daarnaast is er een directe relatie met de in juni 2006 uitgebrachte kabinetsnotitie ‘*Naar een modern migratiebeleid*’, waarin het afschaffen van de ‘dubbele toetsingsprocedure’ (éénmaal voor de mvv en éénmaal voor de vvr) als mogelijkheid tot vereenvoudiging en versnelling van de toelatingsprocedure wordt geïntroduceerd.¹ De afschaffing van de tweede toets past eveneens binnen de doelstellingen van de Europese gezinsherenigingsrichtlijn, zij het dat het in het kader van dit advies uitgevoerde vergelijkend onderzoek heeft uitgewezen dat er over de interpretatie van het begrip ‘toetsmoment’ in de EU verschillend wordt gedacht.²

1.2 De adviesaanvraag: de toekomst van de mvv-procedure?

Bij brief van 24 januari 2007 (bijlage 1) heeft de minister van Justitie de ACVZ verzocht om, uitgaande van de wenselijkheid van één toetsingsprocedure, advies te geven over de mogelijkheden daartoe. Gevraagd wordt naar beleidsuitgangspunten en organisatorische desiderata voor zo’n procedure, mede op basis van ervaringen elders in Europa en de mogelijke grenzen die internationale – Europese en Benelux – regelgeving stelt. Ten slotte wordt aandacht gevraagd voor de positie van het ministerie van Buitenlandse Zaken en gemeentes bij deze procedure en voor de wens om administratieve lasten te verminderen. De ACVZ besteedt in dit advies aandacht aan de in de adviesaanvraag genoemde punten en doet beleids- en technische aanbevelingen voor het inrichten van een deugdelijke, enkelvoudige procedure.

1 *Naar een modern migratiebeleid*, notitie over de herziening van de reguliere toelating van vreemdelingen in Nederland, ministerie van Justitie, juni 2006, pp. 10 en 48. *Kamerstukken II 2005/2006*, 30573, nr. 1.

2 Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (*PbEG* 2003 L251/12). Zie tevens ACVZ-Briefadvies wijziging Vb 2000 – Richtlijn 2003/86/EG van 24 februari 2004 (ACVZ/VZL/04/017).

1.3 De aanpak

Voor de totstandkoming van dit advies is een aantal gesprekken gevoerd met de ambtelijke diensten en organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid, de zogeheten vreemdelingenketen. Het betreft hier onder meer de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het ministerie van Buitenlandse Zaken, de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het Centrum voor Migratierecht (CMR) van de Radboud Universiteit Nijmegen heeft in opdracht van de ACVZ een vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar de reguliere toelatingsprocedure in vijf EU-lidstaten. Het betreft hier België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Het eindrapport van dit onderzoek is beschikbaar op de website van de ACVZ.³

Dit advies is voorbereid door een subcommissie van de ACVZ, bestaande uit mr. T.P.J. van Os van den Abeelen, mw. dr. A.B. Terlouw en prof. mr. drs. B.P. Vermeulen.

1.4 Leeswijzer

In dit advies wordt in hoofdstuk 2 allereerst de huidige toelatings- en verblijfsprocedure voor lang verblijf in Nederland geschetst, met aandacht voor de problemen daarbij. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingegaan op een beperkt aantal internationale afspraken die mede bepalend (zouden moeten) zijn voor de Nederlandse regelgeving inzake lang verblijf. In hoofdstuk 4 staat de toelatingsprocedure in een aantal andere EU-lidstaten centraal. In hoofdstuk 5 ten slotte geeft de ACVZ haar conclusies ten aanzien van de huidige mvv-vvr-procedure. Tevens worden in dit hoofdstuk aanbevelingen gedaan voor een effectievere en meer efficiënte inrichting van deze procedure.

3 www.acvz.com, voorstudies.

HOOFDSTUK 2

De huidige toelatings- en verblijfsprocedure en de problemen daarbij

Dit hoofdstuk beschrijft eerst de huidige toelatings- en verblijfsprocedure voor lang verblijf in Nederland (paragraaf 2.1). Daarna wordt ingegaan op de geldende toetsingsmethodiek voor zowel de mvv als de op basis daarvan aangevraagde vvr (paragraaf 2.2). In de laatste paragraaf wordt aandacht besteed aan de op handen zijnde centralisatie van enkele administratieve vreemdelingentaken.

De voorwaarden voor reguliere toelating en verblijf worden bepaald door de duur en het doel van het beoogde verblijf. Aangezien dit advies zich hoofdzakelijk richt op de mogelijke verbeteringen in de procedure voor een verblijf van langer dan drie maanden, zal de procedure voor een visum kort-verblijf, het 'Schengenvisum', gebaseerd op het in het Gemeenschapsrecht⁴ opgenomen Schengenacquis⁵, buiten beschouwing blijven.

2.1 Lang verblijf, een nationale zaak vastgelegd in Beneluxregelgeving

Een vreemdeling heeft voor binnenkomst in Nederland ten behoeve van een verblijf van meer dan drie maanden in beginsel toestemming nodig, neergelegd in het mvv-vereiste. Onderdanen van de landen van de Europese Unie (EU), de Europese Economische Ruimte (EER), alsmede onderdanen van een beperkt aantal andere landen hebben een dergelijke voorafgaande toestemming niet nodig; zij zijn vrijgesteld van dit mvv-vereiste.⁶ De mvv is dus een nationaal visum. Het heeft de vorm gekregen van het geharmoniseerde Schengen 'D'-visum, dat als sticker in het paspoort wordt aangebracht. Een mvv moet in persoon worden aangevraagd bij de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het land van herkomst of bestendig verblijf.⁷

Het mvv-vereiste is vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst bij het in 1960 gesloten Beneluxverdrag over de afschaffing van de controle aan de binnengrenzen van de drie lidstaten. Op dit verdrag en andere internationale juridische aspecten zal in hoofdstuk 3 van dit advies worden ingegaan.

In principe moet de mvv-plichtige vreemdeling de beslissing op de mvv-aanvraag buiten Nederland afwachten. De mvv wordt alleen afgegeven als is voldaan aan alle voorwaarden voor het verlenen van een verblijfsvergunning regulier. Deze voorwaarden hangen, net als de hoogte van de leges, samen met het verblijfsdoel (bijvoorbeeld werk, studie, gezinsvorming of –hereniging).

-
- 4 Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie, de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, *PbEG* C340/97.
 - 5 De door een aantal lidstaten van de Europese Unie op 14 juni 1985 en 19 juni 1990 te Schengen ondertekende overeenkomsten inzake de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, alsmede de daarmee samenhangende overeenkomsten en de later op grond daarvan vastgestelde voorschriften.
 - 6 Deze andere landen zijn Australië, Canada, Japan, Monaco, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Vaticaanstad, de Verenigde Staten, IJsland, Zuid-Korea en Zwitserland (inclusief Liechtenstein). Zie Vw 2000, artikel 17, eerste lid. De mvv-vrijstelling voor EU- en EER-onderdanen vloeit voort uit de verdragen. De vrijstelling voor de overige genoemde landen heeft een historische dan wel politieke achtergrond.
 - 7 Dit is een land waar de vreemdeling gerechtigd is om langer dan drie maanden te verblijven op grond van (of in afwachting van) een verblijfstitel.

Het mvv-vereiste heeft als doel het voorkomen van een ongecontroleerde inreis van vreemdelingen. De overheid wordt hierdoor niet voor voldongen feiten geplaast. Bij inreis zonder mvv wordt een eventuele vvr-aanvraag direct afgewezen, zonder toetsing aan de overige voorwaarden.

De vreemdeling moet de mvv-aanvraag indienen bij de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in zijn land van herkomst of bestendig verblijf. Daarnaast bestaat de zogenoemde referent-procedure waarbij de betrokken vreemdeling in het buitenland verblijft en ten behoeve van hem een mvv-procedure ('een verzoek om advies') door zijn referent in Nederland wordt gestart.

De procedure van begin tot eind: de IND beslist, de Nederlandse vertegenwoordiging voert uit

De minister van Buitenlandse Zaken is op grond van artikel 7 van het Soeverein Besluit van 1813⁸ bevoegd tot afgifte van mvv's. Deze heeft de bevoegdheid gemandateerd aan het hoofd van de Visadienst, zijnde de hoofddirecteur van de IND.

De mvv-aanvraag wordt in persoon ingediend bij een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in het land van herkomst of bestendig verblijf. Hier wordt de aanvraag op volledigheid gecontroleerd – ook wat betreft de vereiste bijlagen – en wordt zonodig de gelegenheid geboden eventuele verzuimen te herstellen. Informatie over de procedure is beschikbaar op de website van de IND en op die van de Nederlandse ambassades. Deze informatie is in het Nederlands en in een in het desbetreffende land gebruikelijke taal.

De diplomatieke vertegenwoordiging legt de aanvraag vervolgens elektronisch ter beschikking voor aan de IND. De fysieke documenten (met de pasfoto's) worden bewaard op de diplomatieke vertegenwoordiging en kunnen bij eventuele bezwaar- en beroepsprocedures door de IND worden opgevraagd. Bij inwilliging van de aanvraag ontvangt de diplomatieke vertegenwoordiging van de Visadienst van de IND een elektronische machtiging, waarna een 'D'-visumsticker in het paspoort van de aanvrager wordt geplaatst. Het D-visum heeft, volgens de gemeenschappelijke visuminstructies, een geldigheid van maximaal zes maanden voor een enkele reis naar Nederland waarbij gedurende vijf dagen over het grondgebied van de Schengenstaten kan worden gereisd.

Als de aanvraag wordt afgewezen stuurt de IND een afwijzende beschikking. Daartegen is op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) achtereenvolgens bezwaar bij de IND en beroep bij de bestuursrechter mogelijk. De diplomatieke vertegenwoordiging reikt de beschikking uit, met een samenvatting in een voor de aanvrager begrijpelijke taal. Een eventuele bezwaarprocedure kan worden gestart door betrokkene zelf, dan wel door een gemachtigde in Nederland.

Als de diplomatieke vertegenwoordiging gegronde redenen heeft om in negatieve zin af te wijken van de door de IND opgestelde toewijzende beschikking, dan moet dit gemotiveerd aan de IND worden bericht. Een dergelijke situatie kan bijvoorbeeld ontstaan als het reisdocument bij het afhalen van de mvv ondeugdelijk blijkt te zijn.

Voor mvv-aanvragen is in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) noch in het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) een beslistermijn vastgelegd. De Awb zegt in zo'n geval

8 Stcrt. 1814, 4. Zie KB 7 september 1971, RV 1971, 2.

dat de beslissing binnen een redelijke termijn moet worden genomen. In de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000) is een beleidsregel geformuleerd, inhoudende dat moet worden uitgegaan van een termijn van maximaal drie maanden.⁹

De 'referent-procedure' in Nederland

Naast de hiervoor geschetste procedure is het mogelijk om, terwijl de betrokken vreemdeling in het buitenland verblijft, ten behoeve van hem een mvv-procedure te starten in Nederland. Een belanghebbende in Nederland (echtgenoot, familielid, bedrijf) neemt hiertoe het initiatief. Deze dient dan een verzoek om advies in bij de Visdienst van de IND.¹⁰ De Visdienst beoordeelt vervolgens of er – gelet op de positie van de referent en uiteraard op die van de vreemdeling wiens overkomst wordt gewenst – bezwaar bestaat tegen het beoogde verblijf. Ook hier is de toetsingsmaatstaf dat moet zijn voldaan aan alle voorwaarden voor het (kunnen) verkrijgen van de beoogde vvr. Bij een positief advies van de Visdienst krijgt de referent hierover bericht, wordt de Nederlandse vertegenwoordiging geïnformeerd en kan de vreemdeling zelf binnen zes maanden bij de diplomatieke post een mvv-aanvraag indienen. Na controle van de aanvraag, de benodigde originele documenten en de identiteit van de aanvrager wordt de mvv-sticker op grond van het advies van de IND verstrekt.

Geen rechtsmiddelen tegen afwijzing 'verzoek om advies voor afgifte mvv'

Voor de volledigheid moet worden opgemerkt dat het 'verzoek om advies voor afgifte mvv' volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet op enig rechtsgevolg is gericht.¹¹ Immers, de mvv-aanvraag zal alsnog door de vreemdeling in persoon in het buitenland moeten worden ingediend. Een eventueel negatief advies van de Visdienst is dan ook geen besluit in de zin van de Awb, zodat hier tegen geen rechtsmiddelen openstaan.

Overigens wordt, volgens de IND, overwogen om bij een komende wetwijziging in het kader van de modernisering van het reguliere migratiebeleid de rechtsbescherming in de referent-procedure beter te verankeren in de Vw 2000. Deze wijziging moet tot gevolg hebben dat de referent in beroep kan gaan tegen het negatieve advies.

Verkorte procedures

Naast de standaard mvv-procedure bestaat er voor bedrijven, onderwijsinstellingen en uitwisselingsorganisaties een verkorte procedure. Deze procedure is ingesteld voor verzoeken om advies waarvoor duidelijke, eenvoudige criteria gelden.

Om als bedrijf of instelling te worden toegelaten tot de verkorte procedure moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan ten aanzien van solvabiliteit, garantstelling en een minimum aantal in te dienen verzoeken om advies.¹² Als hieraan wordt voldaan, wordt een convenant gesloten met een looptijd van één jaar. Met deze overeenkomst committeert het bedrijf of de instelling zich om zich bij verzoeken te beperken tot vreemdelingen

9 Artikel 4:13 Awb jo. B1/1.1.1 Vc 2000.

10 Formulieren en brochure te downloaden via www.ind.nl.

11 Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 12 januari 2004, nr. 200306128/1.

12 B1/1.5.1 Vc 2000.

die aan de te stellen eisen voldoen. Afwijkingen en tussentijdse wijzigingen in de verblijfsomstandigheden kunnen leiden tot opzegging van het convenant. Het convenant wordt jaarlijks tegen het licht gehouden en wordt bij een positieve beoordeling stilzwijgend verlengd.¹³

Meldplicht in de woonplaats, aanvraag verblijfsvergunning en verstrekking van het Administratie (A-)nummer

Na inreis met de mvv moet de vreemdeling zich melden voor het aanvragen van een verblijfsvergunning bij het (im)migratieloket van de gemeente van voorgenomen vestiging. De IND adviseert dat binnen acht dagen na inreis te doen. Hier vindt ook de inschrijving in de gemeentelijk basisadministratie (GBA) plaats. Hiermee is volgens de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB) enige tijd gemoeid omdat de aanmaak van het zogenaamde Administratie (A)-nummer (verbonden aan de inschrijving in de GBA), dat overigens niet op het verblijfsdocument wordt vermeld, pas kan plaatsvinden als de aanvrager rechtmatig verblijf heeft. Van rechtmatig verblijf is overigens sprake als de vreemdeling de aanvraag voor de vvr heeft ingediend. Als bewijs hiervan wordt door de gemeente een sticker in het paspoort aangebracht. Daarna wordt de aanvraag naar de IND gestuurd die binnen maximaal zes maanden nogmaals toetst of (nog) aan alle voorwaarden wordt voldaan.¹⁴ Bij inwilliging ontvangt de gemeente hiervan bericht en 'bestelt' de IND het verblijfsdocument bij de producent, de Sdu, waarna betrokkene het document na enige tijd kan afhalen bij het gemeenteloket.

Per 1 september 2007 zal volgens de huidige plannen de administratieve vreemdelingentaak van de gemeenten worden overgenomen door de IND die hiervoor op een negental plaatsen loketten zal inrichten. In de dan van kracht zijnde procedure zal de gemeente uitsluitend het verzoek om inschrijving in de GBA in ontvangst nemen en de vreemdeling doorverwijzen naar de IND voor het aanvragen van de vvr.

2.2 Ook 'theoretische' toetsing leidt niet tot snelle vvr-procedure

De aanvraag voor een mvv wordt getoetst aan (praktisch) dezelfde voorwaarden als die worden gesteld aan een vvr. De aanvraag wordt afgewezen als niet aan die voorwaarden is voldaan. De afwijzingsgronden zijn te vinden in artikel 16 van de Vw 2000. Over de toepassing van deze (algemene) afwijzingsgronden zijn in het Vb 2000 nadere regels gesteld in de vorm van bijzondere voorwaarden voor verlening van de diverse reguliere verblijfsvergunningen.¹⁵

Op grond van Vw 2000, artikel 16, eerste lid kan de aanvraag voor een 'vvr-bepaalde tijd' worden afgewezen als:

- a) de vreemdeling niet beschikt over een geldige mvv die overeenkomt met het verblijfsdoel waarvoor de verblijfsvergunning is aangevraagd;
- b) de vreemdeling niet beschikt over een geldig document voor grensoverschrijding;

13 B1/1.5.2.2 Vc 2000.

14 Deze beslistermijn geldt zowel voor eerste aanvragen, als voor verlengings- en wijzigingsaanvragen. Zie artikel 25 eerste lid, Vw 2000.

15 Artikel 3.13 tot en met 3.56 Vb2000.

- c) de vreemdeling niet zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan;
- d) de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid;
- e) de vreemdeling niet bereid is om medewerking te verlenen aan een medisch onderzoek naar tbc;
- f) de vreemdeling voor een werkgever arbeid verricht, zonder dat aan de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) is voldaan;
- g) de vreemdeling niet voldoet aan de beperking, verband houdende met het doel waarvoor hij wil verblijven;
- h) de vreemdeling niet beschikt over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en maatschappij.

Wanneer de vreemdeling over een mvv beschikt kan hem na inreis in Nederland de vvr uit het oogpunt van rechtszekerheid slechts in uitzonderlijke gevallen worden geweigerd.¹⁶ Er heeft immers al een toetsing aan de verblijfsvoorwaarden plaatsgevonden bij de mvv-aanvraag.

De toetsing bij de vvr-na-mvv-procedure heeft dan ook een terughoudend, theoretisch karakter. Dit betekent in de praktijk dat alleen wordt beoordeeld of de omstandigheden sinds de afgifte van de mvv ingrijpend zijn gewijzigd. De aanvrager moet dit zelf op het vvr-aanvraagformulier, de ‘verklaring omstandigheden’, vermelden. Dit vereiste is een direct gevolg van de relatief lange tijd tussen de verlening van de mvv en de vvr-aanvraag. Immers, de mvv kan maximaal zes maanden na inwilliging van de aanvraag bij de diplomatieke vertegenwoordiging worden opgehaald waarna de vreemdeling nog eens zes maanden de tijd heeft om daadwerkelijk in te reizen.¹⁷

Als niet is gemeld dat er een wijziging is opgetreden, en dat is meestal het geval, vindt geen actualisering plaats van de eerder verstrekte gegevens.¹⁸ Navraag heeft uitgewezen dat nader onderzoek slechts uiterst zelden leidt tot weigering van de vvr.

Twee vertragende factoren

Naar het inzicht van de ACVZ heeft de tweede (vvr-)toetsing niet of nauwelijks zelfstandige betekenis. De vastgelegde procedure lijkt vooral bedoeld om ervoor te zorgen dat de vreemdeling na zijn inreis enkele (deels) administratieve verplichtingen nakomt die kenmerkend alleen in Nederland geregeld kunnen worden. Hiermee gaat tijd verloren en wordt de afgifte van de vvr (nodeloos) vertraagd. Het gaat om twee ‘voorwaarden’, te weten inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) en het tbc-onderzoek.

16 Van een uitzonderlijk geval is onder meer sprake als de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt die hebben geleid tot de verlening van de mvv of vrijstelling dan wel ontheffing van het examen inburgering buitenland of als de vreemdeling (toch) niet voldoet aan alle algemene en specifieke verblijfsvoorwaarden. De situatie waarin de verblijfgever alleen vanwege een latere aanscherping van het middelenvereiste niet meer voldoet aan dat vereiste dan wel niet langer is vrijgesteld van het middelenvereiste wordt in dit verband niet als een uitzonderlijke omstandigheid beschouwd. Zie B1/1.4 Vc2000.

17 B1/1.2 Vc2000.

18 Uitgezonderd de vvr-aanvragen met een tijdelijk karakter (au-pair, uitwisseling of studie). Bij deze aanvragen moeten alle bewustverklaringen die al in het kader van de mvv-procedure zijn overgelegd nogmaals worden aangeleverd. Achterliggende gedachte is dat bij dit soort aanvragen geregeld wijzigingen plaatsvinden.

- Inschrijving in de GBA met toewijzing van een A-nummer

Na inreis moet de vreemdeling in persoon aangifte doen tot inschrijving in de GBA. Pas na controle van alle aangeleverde persoonsgegevens en –bescheiden wordt overgegaan tot inschrijving en krijgt de vreemdeling een persoons- of A-nummer toegekend. Dit nummer is van belang bij de (elektronische) gegevensuitwisseling tussen instanties (zoals gemeente en IND). Alleen aan de hand van dit nummer kan de IND nagaan of inschrijving heeft plaatsgevonden en kan het verblijfsdocument worden geproduceerd.

Navraag heeft uitgewezen dat de IND aanvragen geregeld moet aanhouden omdat de gemeenten niet in staat zouden zijn snel een A-nummer af te geven. Dit leidt soms tot een vertraging van zes tot acht weken.

- En het tbc-onderzoek

De tweede voorwaarde voor een vvr is gericht op bescherming van de volksgezondheid en betreft het verkrijgen van een tbc-verklaring.¹⁹ De gemeente verwijst de vreemdeling hiertoe met het zogenaamde tbc-formulier²⁰ door naar de GG&GD. Vertraging kan ontstaan als de vreemdeling het tbc-formulier niet of onvoldoende invult. Ook kan het soms weken duren voordat hij bij de GG&GD terecht kan.²¹ Na het onderzoek vult deze instantie het formulier verder in en stuurt het terug naar de IND, die pas na ontvangst van het formulier het verblijfsdocument bestelt.

Deze complexe werkwijze, waar instanties op elkaar moeten wachten, werkt sterk vertragend. Uit informatie van de IND is de ACVZ gebleken dat er op deze manier tussen ontvangst van de vvr-aanvraag en het beslismoment doorgaans zes tot acht weken verstrijken. Als de vvr-aanvraag niet compleet is en ‘herstel verzuim’ moet worden geboden - wat in ongeveer 10% van deze zaken het geval is - komen hier minimaal nog drie weken bij, aldus de IND. Tezamen met de productietijd komt het er op neer dat de verblijfsgerechtigde vreemdeling veelal enkele maanden op zijn verblijfsdocument moet wachten en daardoor vaak in allerlei opzichten wordt gehinderd.

Voor sommigen lijkt dit niet uitzonderlijk lang, maar naar de mening van de ACVZ is inkorting van deze termijn mogelijk en noodzakelijk. De commissie constateert dat de huidige afhankelijkheid van de IND van de gemeente en de GG&GD in de procedure vertragend werkt. Bij de bespreking van mogelijkheden tot vereenvoudiging en bekorting van de procedure in hoofdstuk 5 zal hierop nader worden ingegaan.

2.3 Van gemeente- naar IND-loket, veranderingen op korte termijn

Met ingang van 1 september 2007 zullen de gemeentelijke taken bij de aanvraag en afgifte van de vvr geleidelijk worden overgenomen door de IND, die daarvoor op negen plaatsen in Nederland migratieloketten zal openen. Deze overname van taken past in het voornemen van het kabinet tot vereenvoudiging van wet- en regelgeving, waarvan de hoofdlijnen zijn neergelegd in de notitie *'Naar een modern migratiebeleid'*, en waarin de

19 Deze verplichting geldt niet voor vreemdelingen die de nationaliteit bezitten van één van de in artikel 3.18 Voorschrift Vreemdelingen (VV) bij ministeriële regeling vastgestelde landen waar verhoudingsgewijs weinig tbc voorkomt.

20 Zoals opgenomen als bijlage 13 bij het VV.

21 Als de reden voor het niet direct kunnen beslissen op een vvr-na-mvv-aanvraag niet gelegen is in het ontbreken van een A-nummer, wordt de vertraging vaak veroorzaakt door het gemis van een tbc-formulier, aldus de IND.

IND wordt omschreven als dé toelatingsorganisatie van Nederland.²² Het is te verwachten dat de centralisatie van administratieve vreemdelingentaken bij de IND op termijn zal worden vergezeld van aanpassingen in de wet- en regelgeving, met name waar het de relatie betreft tussen het verkrijgen van een reguliere verblijfsstatus en het recht op gemeentelijke voorzieningen.

22 *'Naar een modern migratiebeleid'* p. 13 e.v.

HOOFDSTUK 3

De internationale context

Het verlenen van toestemming voor een verblijf van langer dan drie maanden van niet-gemeenschapsonderdanen en de procedure daarvoor is een zaak van nationale wetgeving: artikel 18 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO) is daar helder over. De Schengensamenwerking met betrekking tot deze nationale visa is beperkt tot de erkenning van het recht om over het grondgebied van de andere Schengenstaten te reizen naar de lidstaat die het visum heeft verleend. De geharmoniseerde mvv-sticker (het D-visum) heeft daarmee voor de vreemdeling éénmalig een met een Schengenvisum voor kort verblijf (het C-visum) vergelijkbare werking. Om voor bijvoorbeeld zakenlieden het in- en uitreizen tijdens de aanvraagperiode van de vvr niet onmogelijk te maken wordt vaak een D + C-visum afgegeven. Dit combinatievisum is het product van een moeizaam onderhandelingsproces en lijkt in sommige opzichten moeilijk te verenigen met de andere in Schengenverband gemaakte afspraken.

Bestudering van het internationaal publiekrecht maakt duidelijk dat het – reguliere – lang verblijf op Nederlands grondgebied mede wordt bepaald door een beperkt aantal internationale afspraken. In dit hoofdstuk wordt op deze afspraken ingegaan. Het betreft achtereenvolgens het Beneluxverdrag van 1960, richtlijn 2003/86/EG en verordening 1030/2002/EG.

3.1 Het Beneluxverdrag van 1960 en de mvv-plicht

De inwerkingtreding van het Beneluxverdrag inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied van 1 juni 1960, betekende het einde van de personencontrole aan de binnengrenzen. Met een onderliggende uitvoeringsovereenkomst werd bij beschikking van 8 oktober 1969 voor de inwoners van een groot aantal landen de mvv-plicht en de meldplicht ingevoerd zoals opgenomen in de Vc 2000. De voorbereidingen zijn nu gaande voor het, eventueel gewijzigd, verlengen van het Beneluxverdrag in 2010. Het schrappen van de bepalingen over de mvv-plicht zou met de herziening op eenvoudige wijze kunnen geschieden.

3.2 Twee keer toetsen is strijdig met de Europese gezinsherenigingsrichtlijn

De huidige mvv-vvr-procedure, met zijn dubbele toetsmoment, staat op gespannen voet met enerzijds de definitie in lid d van artikel 2 en anderzijds lid 1 van artikel 13 van de gezinsherenigingsrichtlijn.²³ Deze luiden:

23 Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (*PbEG* 2003, L 251/12). De ACVZ bracht over de richtlijn en de implementatie daarvan in het Vb 2000 eerder advies uit in haar brief van 24 februari 2004 (ACVZ/VZL/04/017).

Artikel 2

- d) “gezinshereniging”: toegang tot en verblijf in een lidstaat van de gezinsleden van een wettig in die lidstaat verblijvende onderdaan van een derde land, teneinde de eenheid van het gezin te behouden, ongeacht of de gezinsband tot stand is gekomen vóór of na de komst van degene die in de lidstaat verblijft;

Artikel 13

1. Zodra het verzoek om gezinshereniging is aanvaard, staat de betrokken lidstaat het gezinslid of de gezinsleden de toegang toe. Daartoe biedt de betrokken lidstaat die personen alle medewerking bij het verkrijgen van de benodigde visa.

De richtlijn voorziet slechts in één toetsmoment, en wel ten tijde van het verzoek om gezinshereniging, dat betekent in de Nederlandse context bij de aanvraag voor een mvv. Hoewel de Vc 2000 aangeeft dat slechts in uitzonderlijke gevallen de vergunning geweigerd mag worden, blijft dit wel mogelijk.²⁴ Daarentegen is artikel 13 van de gezinsherenigingsrichtlijn zodanig geformuleerd dat het nauwelijks mogelijk lijkt een ander beleid te voeren. In dit verband moet wel worden opgemerkt dat uit het vergelijkend onderzoek van het Centrum voor Migratierecht van de Radboud Universiteit Nijmegen (CMR) is gebleken dat een aantal andere EU-landen artikel 13 anders interpreteert of er een daarmee niet in overeenstemming zijnde praktijk op na houdt.²⁵

Daarnaast verplicht artikel 13, lid 2, van de richtlijn, na inwilliging van het mvv-verzoek, tot het verlenen van een vvr van *ten minste* één jaar met daarna verlenging van eveneens *ten minste* één jaar. In artikel 3.57 Vb 2000 is sprake van een geldigheidsduur van een eerste vergunning van *ten hoogste* één jaar en daarna een verlenging van *ten hoogste* één jaar. Gezien de imperatieve formulering van de richtlijn lijkt aanpassing van het Vreemdelingenbesluit op dit punt geboden.

3.3 Europese verordening betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen

De Europese verordening 1030/2002/EG van 13 juni 2002 bepaalt dat aan ‘derdelanders’ verblijfstitels moeten worden afgegeven volgens een uniform model. Dat betekent dat de verblijfsvergunning in alle EU-lidstaten eenzelfde model moet hebben met daarop dezelfde soort gegevens.

De eerste versie van de verordening bepaalde dat een dergelijk document de vorm kon hebben van een sticker in het paspoort of een separaat document. Inmiddels heeft de Europese Commissie, op verzoek van de Raad en na overleg in de Visawerkgroep, een voorstel geformuleerd voor wijziging van verordening 1030/2002/EG. Dit wijzigingsvoorstel is erop gericht biometrische gegevens op te nemen op de alleen als zelfstandig

24 B1/1.1.8 Vc 2000.

25 Kees Groenendijk c.s., ‘Herhaalde toetsing bij toelating?’, een onderzoek naar de reguliere toelatingsprocedure voor vreemdelingen die een verblijf van langer dan drie maanden beogen in België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, Nijmegen 2007, Centrum voor Migratierecht, p. 42 e.v. Zie www.acvz.com.

document te verstrekken verblijfsvergunning.²⁶ De ‘stickermogelijkheid’ komt bij aanname van dit voorstel te vervallen. Hiermee moet ook een eind komen aan de gebleken verschillen in de door de lidstaten verstrekte verblijfsdocumenten.

Gelet op een gemeenschappelijk omgrensd gebied waar staten ten behoeve van elkaar toezicht op vreemdelingen moeten uitoefenen is die uniformiteit, als vereenvoudiging van het vreemdelingentoezicht, naar het oordeel van de ACVZ gewenst. Tegelijk moet worden gezegd dat zij niet van invloed is op de in dit advies aan de orde zijnde mvv-vvr-problematiek.

3.4 Conclusie

Vooruitlopend op de uitkomsten van de Benelux-discussie komt de ACVZ – de ontwikkelingen in de EU in ogenschouw nemend – nu al tot de conclusie dat de mvv-regeling met daarbij het tweede toetsmoment zoals die thans nog bestaat in de Benelux-regelgeving in elk geval niet of nauwelijks nog toegevoegde waarde heeft. Een herziening van de afspraken op dit punt ligt dan ook voor de hand, waarbij de ACVZ de overtuiging heeft dat dit niet op grote bezwaren zal stuiten, noch tot moeizame onderhandelingen zal leiden. De ACVZ onderkent tegelijkertijd wel dat met de herziening van de Benelux-afspraken en het opstellen van een nieuw verdrag geruime tijd gemoeid zal zijn, zelfs al neemt Nederland daarbij het initiatief.

26 *Gewijzigde ontwerp-verordening van de Raad tot wijziging van verordening 1030/2002/EG betreffende de invoering van verblijfstitels voor onderdanen van derde landen.* Nr. Comv 7298/06 Visa 80 Comix 267 (COM(2006) 110 def.), Brussel 8 juni 2007.

HOOFDSTUK 4

De toelatingsprocedure in een aantal andere EU-lidstaten

Om zicht te krijgen op de inrichting van de procedure voor toelating voor lang verblijf in de ons omringende EU-lidstaten (België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) heeft het Centrum voor Migratierecht (CMR) van de Radboud Universiteit in Nijmegen in opdracht van de ACVZ een vergelijkend onderzoek uitgevoerd.

Uit dit onderzoek blijkt dat er tussen de onderzochte landen belangrijke verschillen zijn in toelatingsbeleid en -procedures voor derdelanders. Dit is mede, maar zeker niet alleen, een gevolg van de mate van betrokkenheid van de onderzochte EU-lidstaten bij het gemeenschappelijk Europese beleid op dit gebied.

Zo is van de onderzochte landen het Verenigd Koninkrijk geheel buiten de Schengensamenwerking gebleven en neemt Denemarken een nog complexere positie in door op sommige onderdelen Schengen te volgen en ten aanzien van andere onderdelen te kiezen voor een *opt-out*-opstelling.²⁷

4.1 Weinig uniformiteit bij afgifte visa lang verblijf

Van de onderzochte lidstaten kent alleen Denemarken geen nationaal visum voor lang verblijf. Dat land geeft een verblijfsvergunning af in het buitenland met het aanbrengen van een sticker in het paspoort. Tussen de overige vier onderzochte landen verschilt niet alleen de juridische status van het nationaal visum maar ook de hieraan verbonden rechten. Zo is de geldigheidsduur van dit visum in België variabel, geldt het in Duitsland ook als verblijfstitel, is dit vereiste in Frankrijk pas in juli 2006 als hoofdregel ingevoerd en geldt de Britse '*entry-clearance*' – die als enige vereist is bij een verblijf van meer dan zes maanden – na binnenkomst ook als verblijfsvergunning.

Voor alle vier de landen geldt dat het visum voor lang verblijf in de regel moet worden aangevraagd bij de consulaire of diplomatieke vertegenwoordiging in het buitenland. In België en Frankrijk gelden echter belangrijke wettelijke uitzonderingen op deze regel. Het visum voor lang verblijf wordt doorgaans door de consulaire autoriteiten afgegeven. Veelal dient echter eerst het oordeel van andere (lokale of nationale) overheden te worden ingewonnen, waarbij geen wettelijke termijn voor de afhandeling geldt. De vier lidstaten geven het nationaal visum voor lang verblijf net als Nederland af in de vorm van een sticker in het paspoort.

Ten slotte zijn in alle vier de landen bepaalde (per land verschillende) categorieën vreemdelingen vrijgesteld van de verplichting om een visum voor lang verblijf aan te vragen. Zij kunnen, afhankelijk van hun herkomst, inreizen op een Schengenvisum voor kort verblijf en dan ter plekke een verblijfsvergunning aanvragen.

27 J.W. de Zwaan en A.J. Bultena, *Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid*, de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken in de Europese Unie, Rotterdam/Brussel, SDU, september 2002, p. 431 e.v.

4.2 Aanvraag en afgifte van verblijfsvergunningen, een scala van mogelijkheden

Voor Denemarken en het Verenigd Koninkrijk geldt in de regel dat de verblijfsvergunning moet worden aangevraagd bij de consulaire of diplomatieke vertegenwoordiging in het buitenland. In België moet de aanvraag voor de verblijfsvergunning worden ingediend bij het gemeentebestuur van de woonplaats van de vreemdeling. In Duitsland moet de vreemdeling zich voor het einde van de geldigheidsduur van het nationale visum voor een verblijfsvergunning wenden tot de lokale vreemdelingendienst en in Frankrijk moet de aanvraag worden ingediend bij de (onder)prefect of het gemeentebestuur.

In België, Duitsland en Frankrijk wordt de verblijfsvergunning afgegeven in de vorm van een document. In België is dit het bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister. De Deense verblijfsvergunning bestaat, zoals eerder aangegeven, uit een sticker in het paspoort en een afzonderlijk document. Het Verenigd Koninkrijk verleent geen aparte verblijfsvergunning. De 'entry-clearance' geeft al recht op verblijf gedurende de geldigheidsduur.

In België en Duitsland is het voor grote groepen derdelanders mogelijk om na inreis met een Schengenvisum voor *kort* verblijf, een verblijfsvergunning aan te vragen. Deze mogelijkheid bestaat onder andere voor gezinsleden van Belgen en Duitsers.

Het Verenigd Koninkrijk is geen partij bij de SUO en als zodanig niet gebonden aan de regels inzake de afgifte van Schengenvisa. De vreemdeling die in het bezit is van een Schengenvisum geniet in dit land dan ook geen voordelen. Denemarken is weliswaar partij bij de SUO, maar zoals reeds vermeld gaat de Deense wetgeving uit van de hoofdregel dat de verblijfsvergunning in het buitenland wordt aangevraagd.

In Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk mogen vreemdelingen die beschikken over een verblijfsvergunning, nationaal visum voor lang verblijf respectievelijk 'entry-clearance', direct na hun inreis werken als het verblijfsdoel dit toestaat. In Frankrijk mag de vreemdeling aan de slag vanaf het moment waarop hij de aanvraag om een verblijfsvergunning heeft ingediend. In België mag de vreemdeling pas werken vanaf het moment dat hij over een verblijfsvergunning beschikt.

4.3 In theorie twee toetsmomenten, in de praktijk meestal één

Denemarken en het Verenigd Koninkrijk toetsen één keer of aan de toelatingsvoorwaarden is voldaan. Denemarken doet dit na ontvangst van de aanvraag van de verblijfsvergunning in het buitenland, het Verenigd Koninkrijk op basis van de aanvraag van de 'entry-clearance'.²⁸

In België en Duitsland is formeel gezien sprake van twee toetsmomenten: het eerste bij de beslissing op de visumaanvraag en het tweede bij de beslissing op de aanvraag om een verblijfsvergunning. Voor beide beslissingen gelden in grote lijnen dezelfde toetsingscriteria. Ook Frankrijk heeft sinds juli 2006 in de regel twee toetsmomenten, met aanzienlijke verschillen tussen de visum- en de vvr-procedure. Overigens is in dit land sprake van één toetsmoment in alle gevallen waarin het nationaal visum in Frankrijk kan worden aangevraagd of vrijstelling van dit vereiste geldt.

België, Frankrijk en Duitsland kennen als hoofdregel twee toetsmomenten. In deze drie landen zijn echter omvangrijke groepen derdelanders vrijgesteld van de verplichting om vooraf een nationaal visum voor lang verblijf aan te vragen. Ook hebben zij de mogelijk-

28 Uit het rapport van het CMR blijkt overigens dat naast Denemarken en het Verenigd Koninkrijk ook zeven andere EU-lidstaten in ieder geval bij de toelating in het kader van gezinshereniging één toetsmoment hanteren. Dit zijn Luxemburg, Slowakije, Tsjechië, Polen, Finland, Estland en Litouwen.

heid dit na inreis, al dan niet met een Schengenvisum, aan te vragen. In de praktijk is er bij een groot deel van de beslissingen over toelating ook maar één toetsmoment. Samengevat, daar waar twee volgtijdelijke toetsmomenten bestaan is net als in Nederland de betekenis van met name de tweede toets beperkt omdat in bijna alle gevallen de criteria voor visa lang verblijf en de verblijfsvergunning gelijk zijn.

4.4 Nederlands vreemdelingenbeleid is het striktst in vergelijking met de omliggende landen

Het voornaamste verschil tussen de Nederlandse toelatingsprocedure en die van België, Frankrijk en Duitsland, is niet zozeer gelegen in de invulling van de tweede toets, als wel in de omvang van de groep migranten waarvoor die dubbele toetsing geldt. Zowel in Nederland als in België, Frankrijk en Duitsland geldt formeel weliswaar een tweede toetsmoment, maar is die vervolgttoets over het algemeen marginaal, of is deze beperkt tot enkele elementen van de aanvraag.

Echter, gelet op de omstandigheid dat in België, Frankrijk en Duitsland grote groepen derdelanders – voornamelijk gezinsherenigers – zijn vrijgesteld van de verplichting om vóór hun inreis een visum voor lang verblijf aan te vragen in het land van herkomst of de mogelijkheid hebben dit visum na inreis zelf aan te vragen, is de betekenis van de dubbele toetsing in de praktijk zeer beperkt. Omdat de vrijgestelde groep migranten in de Nederlandse wetgeving aanzienlijk kleiner is, geldt de dubbele toetsing in Nederland voor relatief meer vreemdelingen en heeft deze als gevolg hiervan meer betekenis.

Naast de beperkte categoriale ontheffing constateert het CMR als belangrijk verschil ten opzichte van de drie andere lidstaten dat het vrijwel onmogelijk is om een mvv-aanvraag in Nederland in te dienen. Daarnaast is de betekenis van de zogenaamde hardheidsclausule door jurisprudentie van de Raad van State aanzienlijk beperkt.

In de derde plaats is het voor de vreemdeling die in afwachting is van de beslissing op zijn vvr-aanvraag in Nederland haast onmogelijk om direct te participeren in de Nederlandse maatschappij. Zolang hij niet in het bezit is van een verblijfsvergunning mag de vreemdeling bijvoorbeeld niet werken. Ook het afsluiten van een ziektekostenverzekering, het openen van een bankrekening of het aangaan van een huurovereenkomst blijkt zonder verblijfsvergunning moeilijk zo niet onmogelijk. De Britse, Deense, en de door Duitsland gehanteerde systematiek waar het visum voor lang verblijf als verblijfsvergunning geldt, vermijdt dit soort problemen.

4.5 Conclusies

De ACVZ constateert op basis van de bevindingen van het CMR dat Nederland in vergelijking tot België, Frankrijk en Duitsland, voor meer groepen en nationaliteiten vasthoudt aan de verplichting tot het aanvragen van een visum voor langdurig verblijf (het mvv-vereiste) in het herkomstland. Met betrekking tot 'dubbel toetsen' in geval van gezinshereniging maakt het onderzoek duidelijk dat ons land een strikt regime kent, niet alleen in vergelijking met België, Frankrijk en Duitsland, maar ook in vergelijking met overige onderzochte landen en nog zeven andere EU-lidstaten. Soms wordt er voor gekozen de tweede toets te laten uitvoeren door een regionale of lokale overheid die eveneens betrokken was bij de eerste toets.

De strikte hantering van het mvv-vereiste en het vooralsnog vasthouden aan het systeem van dubbele toetsing, ook in gevallen van gezinshereniging, past bij het door Nederland gevoerde restrictieve vreemdelingenbeleid. Hetzelfde geldt voor de inperking van de mogelijkheden vrijstelling te krijgen van het mvv-vereiste – ook voor gezinsmigranten,

die in Frankrijk en België een preferentiële status hebben – en het doen van een beroep op de hardheidsclausule.

Tenslotte kan worden geconcludeerd dat het vrijwel onmogelijk is onder de onderzochte landen een voorbeeld van ‘best practices’ aan te wijzen. De procedures zoals die werden aangetroffen zijn daarvoor te verschillend, dit nog afgezien van de onderling sterk afwijkende interpretatie van het begrip ‘toetsmoment’ en de daarbij betrokken overheidsinstanties.

HOOFDSTUK 5

Conclusies en aanbevelingen

Na een samenvatting van de problemen die de vreemdeling ervaart bij het aanvragen van mvv en vvr, trekt de ACVZ in dit hoofdstuk conclusies over de huidige mvv-vvr-procedure en plaatst zij met het oog op de toekomst van het mvv-vereiste enkele kanttekeningen. Vervolgens wordt ingegaan op de verschillende aspecten van de adviesaanvraag en mogelijke vereenvoudigingen en verbeteringen van de procedure. Daarbij wordt stilgestaan bij nut en noodzaak van de mvv, de toetsmomenten en de internationale regelgeving. De ACVZ besteedt ook aandacht aan de voorgenomen concentratie, per 1 september 2007, van de administratieve vreemdelingentaken bij de IND.

In paragraaf 5.4 worden twee mogelijkheden gepresenteerd voor een nieuwe procedure en komt de ACVZ ten slotte met een voorstel voor een traject met één toetsmoment en enkele andere tijdbesparende maatregelen. Daarna wordt ingegaan op de nodige aanpassing van regelgeving en de kabinetsnotitie *'Naar een modern migratiebeleid'*.

5.1 Knelpunten in de mvv-vvr-procedure, de vreemdeling als uitgangspunt

Zoals in de voorafgaande hoofdstukken, met name hoofdstuk 2, duidelijk is geworden ziet de vreemdeling zich bij het aanvragen van een mvv in het land van herkomst en, na inreis in Nederland, van een vvr op basis van de mvv, geplaatst voor een aantal problemen. Veruit de belangrijkste hindernis is de lengte van de periode tussen aanvraag en beslissing. De in paragraaf 5.4 van dit hoofdstuk opgenomen aanbevelingen zijn dan ook vooral gericht op het beperken van de lengte van de procedure.

Een schrijnend voorbeeld van een in tijd te lange procedure is die voor vreemdelingen (veelal gezinsherenigers of gezinsvormers) aan wie het mvv-vereiste is tegengeworpen in een vvr-procedure die zij proberen te starten tijdens rechtmatig verblijf in Nederland. Zij moeten terug naar het land van herkomst om daar een mvv aan te vragen en daar, vaak in moeilijke omstandigheden, op de beslissing te wachten zonder enige zekerheid over de uitkomst ervan. Naar de mening van de ACVZ hebben alle bij de procedure betrokken partijen, van de aanvrager tot en met de IND en de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland, het grootste belang bij een snel en nauwkeurig verloop van het hele traject. Daarbij geldt snelheid in elke aanvraagprocedure, of het nu gaat om kort verblijf visa, mvv's of vvr's, als een belangrijk kwaliteitscriterium.

Het bestaan van een tweede toets, de vvr-aanvraag, zelfs al is deze strikt theoretisch, leidt vaak tot hinderlijke en ongewenste vertragingen, die – is de ACVZ gebleken – soms alleen maar voortkomen uit een 'wachten op elkaar' van instanties. Voor de vreemdeling is dit frustrerend omdat deze, na inreis in Nederland, zonder een verblijfsdocument (zelfs al is er sprake van rechtmatig verblijf na het indienen van de vvr-aanvraag) geen gebruik kan maken van allerlei faciliteiten. Ook is het bijvoorbeeld onmogelijk een arbeidsovereenkomst of verzekeringen af te sluiten en dat terwijl de samenleving en de vreemdelingen gebaat zijn bij een snelle participatie. Als voorbeeld van het wachten op elkaar kan ook nog de tbc-verklaring (nodig in de vvr-procedure) worden genoemd, immers met het maken van de afspraken hiervoor is soms weken gemoeid. De ACVZ geeft in haar voorstel voor een andere procedure een alternatief voor dit onderdeel van het vvr-traject.

Ten slotte wil de ACVZ haar bezorgdheid uitspreken over de gevolgen van de in paragraaf 2.3 gesignaleerde verdere centralisatie van vreemdelingentaken bij de IND. Dit zal ertoe leiden dat vanaf 1 september 2007 de aanvraag en de verstrekking van de vvr, nu mogelijk via bijna 300 gemeenteloketten, via 9 regionaal te openen IND migratieloketten plaatsvindt. Afgezien van het feit dat gewerkt gaat worden met een (tijdrovend) afsprakensysteem, zal de vreemdeling twee loketten in plaats van één moeten bezoeken om het verblijf in Nederland te formaliseren. Hoewel de ACVZ geen tegenstander is van centralisatie van vreemdelingentaken bij de IND, acht zij deze concentratie van taken contraproductief. De ACVZ acht heroverweging van deze aanpak dan ook geboden.

5.2 De (internationale) regelgeving en de toekomst van de mvv

De invloed van internationale regelgeving op de huidige en gewenste mvv- en vvr-procedures blijkt relatief beperkt. Het Beneluxverdrag uit 1960 constitueert een gezamenlijk Benelux inreisvisum en geeft daarmee een basis aan de gedachte achter de mvv, namelijk: een toestemming tot inreis bij beoogd langdurig verblijf. De ACVZ heeft echter geconstateerd dat veel van de Benelux-regelgeving op dit gebied is ingehaald door EG-regelgeving. Er zijn geen tekenen dat België en Luxemburg zouden hechten aan voortzetting op dit punt van het Verdrag dat in 2010 eventueel moet worden geprolongeerd. Het direct afschaffen van een tweede toets (de vvr-toets) stuit naar de mening van de ACVZ niet op enig bezwaar voortvloeiend uit verdragen.

Ten aanzien van de, onder meer in hoofdstuk 3, naar voren gebrachte EU-regelgeving vestigt de ACVZ nogmaals de aandacht op richtlijn 2003/86/EG (de gezinsherenigingsrichtlijn) en verordening 1030/2003/EG (uniforme verblijfstitel). Alleen de richtlijn is in het kader van de voorgestelde procedure van belang omdat deze zich verzet tegen het hebben van meerdere toetsmomenten in de procedure voor toelating en verblijf. De aanbevelingen van de ACVZ maken het mogelijk om aan de richtlijn te voldoen. De verordening waarbij een uniforme verblijfstitel wordt ingevoerd is nauwelijks van invloed op de mvv-vvr-procedure. De uniforme verblijfstitel is met name van belang om het vreemdelingentoezicht beter mogelijk te maken.

5.3 Beleid in onderzochte landen varieert, geen ‘best practices’ te herkennen

In het licht van de adviesvraag kan als ‘best practice’ worden opgevat: een procedure met zo min mogelijk formaliteiten en met één enkele, deugdelijke toetsing. Hoewel het vergelijkend onderzoek niet uitsluitend daarop was gericht, heeft de ACVZ na bestudering van de uitkomsten moeten concluderen dat alleen de procedure zoals die in het Verenigd Koninkrijk wordt toegepast aan deze voorwaarden lijkt te voldoen, met de Denen op de tweede plaats. Een complicerende factor hierbij is wel dat het Verenigd Koninkrijk, anders dan ons land, geen partij is bij de Schengen-overeenkomst en de Deense positie op een aantal punten al evenzeer uitzonderlijk is in de Schengensamenwerking. Ondanks het feit dat Frankrijk en België een aantal belangrijke uitzonderingen kennen die de procedure voor lang verblijf versnellen, concludeert de ACVZ dat geen van de onderzochte Schengen-lidstaten een procedure kent die voor ons land als mogelijk voorbeeld – ‘best practice’ – kan worden aangemerkt.

5.4 Twee mogelijkheden voor een vereenvoudigde mvv-vvr-procedure

A. Naar Deens voorbeeld, 'vvr-direct'

Mede op grond van het vergelijkend onderzoek van het CMR heeft de ACVZ overwogen of het mogelijk is, net als in de Deense procedure, de mvv-hindernis te omzeilen en de vvr in het herkomstland uit te reiken, zonder dat de vreemdeling is ingeschreven in de GBA. Om dit te realiseren zijn aanpassingen in de regelgeving nodig, onder meer aan gaande het recht op gemeentelijke voorzieningen.

Daarnaast zullen afspraken moeten worden gemaakt met ziekenhuizen in de herkomstlanden over het op betrouwbare wijze uitvoeren van de noodzakelijke tbc-controle. Hiertoe zou, naar de mening van de ACVZ, de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) kunnen worden ingeschakeld. Deze mede door Nederland gefinancierde organisatie heeft met het uitvoeren van een gezondheidscheck, waar de tbc-keuring en eventuele tbc-behandeling deel van uit maakt, veel ervaring opgedaan. Zo wordt de check door de IOM in Nederlandse opdracht onder meer uitgevoerd voor uitgenodigde vluchtelingen en nareizende familieleden van toegelaten asielzoekers. Ook andere EU-landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk als één van de belangrijkste, behoren tot de opdrachtgevers van de IOM voor reguliere migranten. Het Verenigd Koninkrijk laat de IOM overigens bij alle reguliere migranten gezondheidsonderzoeken uitvoeren in de landen van herkomst. Hieraan dient nog te worden toegevoegd dat IOM ook zelf van mening is dat zij beschikt over de ervaring en de expertise, dat IOM een en ander uitvoerbaar acht en 'enthousiast' is. Bovendien lijkt deze optie kostenbesparend.

Hoewel geen van de geraadpleegde uitvoeringsorganisaties van het vreemdelingenbeleid principieel tegenstander bleek te zijn van het Deense model en er ook technisch – zelfs bij de toepassing van biometrie – geen al te grote en kostbare problemen zijn, heeft de ACVZ deze optie niet verder uitgewerkt. De ACVZ acht overigens de hier en daar gesignaleerde gevaren van documentvervalsing en de vrees voor langdurig internationaal overleg slechts ten dele realistisch.

Echter, de overweging dat een breed draagvlak de beste mogelijkheden biedt voor het op korte termijn realiseren van de voorgestelde vereenvoudiging van de mvv-vvr-procedure, was voor de ACVZ bij het afwegen van de opties doorslaggevend.

B. Vvr na mvv: één toetsing met meervoudig gevolg

De ACVZ is tot de conclusie gekomen dat het mogelijk is de mvv-vvr-procedure te vereenvoudigen en daarmee te bekorten. De door de ACVZ voorgestelde vereenvoudiging komt neer op het nemen van één toelatings- en verblijfsbeslissing op een daartoe in het buitenland (land van herkomst of bestendig verblijf) in te dienen aanvraag. De commissie doet de volgende aanbevelingen met betrekking tot de procedure:

Aanbevelingen voor vereenvoudiging en verbetering van de mvv-vvr-procedure:

Ten aanzien van de aanvraag door de vreemdeling op de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in het land van herkomst:

- een pasfoto die voldoet aan de eisen (de posten dienen zonnodig te worden voorzien van een foto-uitrusting);
- de biometrische gegevens (op termijn verplicht net zoals voor paspoorten);
- gegevens over, onder meer, identiteit, familienaam, verblijfsdoel, beoogde verblijfplaats, referent(en) (te controleren/verifiëren);

- een tbc-verklaring (via de plaatselijke IOM-vestiging);
- langs elektronische weg ter beslissing voorleggen aan de IND.

Ten aanzien van het IND-beslistraject:

- één toets, gevolgd door één beschikking voor toelating en verblijf;
- bij afwijzing een voor beroep vatbare beschikking uit te reiken aan aanvrager in herkomstland, eventueel informatie hierover aan referent;
- bij toewijzing een aanwijzing naar de diplomatieke post voor (vooralsnog) afgifte mvv, met maximaal drie maanden geldigheid van de beschikking en na afgifte drie maanden gelegenheid voor inreis, informatie aan vreemdeling en de referent en directe bestelling van het verblijfsdocument.²⁹

Ten aanzien van het traject na inreis in Nederland:

- melding bij gemeente van voorgenomen vestiging (vanaf 1 september 2007 het IND-loket) voor ontvangst verblijfsdocument na check op identiteit en juistheid naam;
- melding – in persoon – bij loket burgerzaken van de gemeente van vestiging voor inschrijving, waarbij activering van verblijfsrechten kan geschieden en ‘nummergeving’ (A-nummer, sofinummer, of op termijn: het Burgerservicenummer) van betrokkene wordt gerealiseerd.

De ACVZ beveelt voorts aan om het voornemen om bij de IND vanaf 1 september 2007 het aanvragen en de afgifte van verblijfsdocumenten (de vvr-procedure) te centraliseren bij 9 regionale reguliere migratieloketten in die zin te heroverwegen dat de rol van de gemeenten gehandhaafd blijft.

5.5 De aanvraag in Nederland, een transparante referentprocedure

Wanneer de aanvraagprocedure door de referent in Nederland wordt gestart, neemt de IND op basis van de door deze verstrekte gegevens een beslissing over toelating en verblijf. Bij een negatief besluit ontvangt de referent een voor beroep vatbare beschikking, terwijl bij inwilliging van het verzoek de post in het herkomstland wordt geïnstrueerd de betrokken vreemdeling op te roepen voor het verstrekken van de voor de aanvraag van de vvr benodigde gegevens.

5.6 Aanpassing van de regelgeving nodig

Voor de door de ACVZ aanbevolen, vereenvoudigde procedure is slechts een beperkte aanpassing van de (veelal lagere) regelgeving noodzakelijk. Voorts wordt voldaan aan de gezinsherenigingsrichtlijn en behoeft verordening 1030/2002/EG waarin een uniform verblijfsdocument wordt voorgeschreven, geen aanpassing.

Hoewel het, op het eerste gezicht, niet noodzakelijk lijkt de Benelux-overeenkomsten over het mvv-vereiste direct te beëindigen of te herzien, beveelt de ACVZ aan de betreffende verdragsbepalingen tegen het licht te houden. Dit niet in de laatste plaats omdat uit het in het kader van dit advies uitgevoerde vergelijkende onderzoek is gebleken dat er

29 Volgens informatie van de IND is een voorstel tot wijziging van de Vw 2000 waarbij de geldigheid van de beschikking wordt teruggebracht van zes naar drie maanden, in voorbereiding.

aanzienlijke verschillen bestaan in de beleidsuitvoering en interpretatie van de verdragen tussen Nederland en België. Het verlopen van het verdrag in 2010 biedt, naar de mening van de ACVZ, een goede mogelijkheid het mvv-vereiste en het vastleggen daarvan in een verdrag te heroverwegen. Immers, er kan uitstekend worden volstaan met de afgifte van een Schengen-reisvisum bij een beoogd verblijf van meer dan drie maanden.

5.7 Een modern migratiebeleid dichterbij

De ACVZ is van mening dat met het tot stand brengen van de voorgestelde aanpassingen in de mvv-vvr-procedure invulling wordt gegeven aan de in de kabinetsnotitie neergelegde wens de toelatingsprocedure voor mvv-plichtigen te vereenvoudigen en te versnellen. De commissie acht het in het kader van het moderne migratiebeleid evenzeer van belang dat wordt gezocht naar mogelijkheden om de procedure voor het verkrijgen van een verblijfsdocument door niet mvv-plichtige migranten evenzeer te vereenvoudigen en te versnellen. Een modernisering van het migratiebeleid op dit punt mag naar de mening van de ACVZ niet achterwege blijven.

BIJLAGE I

***Adviesaanvraag 24 januari 2007 van de minister
van Justitie***



Directoraat-Generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden, Integratie en Vreemdelingenzaken

Directie Vreemdelingenbeleid

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Aan de voorzitter van de Adviescommissie voor
vreemdelingenzaken,
Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen
Postbus 93127
2509 AC Den Haag

Bezoekadres

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 79 11
Fax (070) 3 70 79 72
www.justitie.nl

Onderdeel	Directie Vreemdelingenbeleid
Contactpersoon	Martijn de Wal
Doorkiesnummer(s)	070 361 9 361
Datum	24 januari 2007
Ons kenmerk	5462314/06/DVB
Bijlage(n)	-
Onderwerp	Adviesaanvraag mvv-procedure

Bij beantwoording de
datum en ons kenmerk
vermelden. Wilt u slechts
één zaak in uw brief
behandelen.

ADVIESCOMMISSIE VOOR VREEMDELINGENZAKEN	
Datum: Ek.	25-01-2007
Verz.	
Nummer:	ADU-004
Code:	

TvO
HvM
MB
GuA
HP
FS

Geachte heer Van Os van den Abeelen,

Adviesaanvraag

Hierbij verzoek ik u op korte termijn een advies uit te brengen inzake de mvv-procedure. De machtiging tot voorlopig verblijf, kortweg mvv, is een nationaal visum waarmee een verblijf van meer dan drie maanden in Nederland wordt beoogd en is als zodanig geen deel van het Schengen-acquis. Wel maakt de mvv deel uit van het Benelux-verdrag inzake afschaffing van de grenzen tussen de lidstaten van de Unie.

In november 2005, aangevuld in juni 2006, werd door uw Commissie advies uitgebracht over de ontwerp-Visumwet, in het kader waarvan ook de mvv-procedure ter sprake kwam. Hierin stelde uw Commissie zich op het standpunt niet zozeer de mvv te willen afschaffen, als wel de mvv en vvr-procedure samen te willen voegen.

Aanleiding

De mvv-procedure maakt deel uit van het werkprogramma voor 2007 van de ACVZ.

Toelichting

Het beschikken over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf, een visum voor een verblijf in Nederland van langer dan drie maanden, aangevraagd en afgegeven in het land van herkomst of bestendig verblijf, is een van de voorwaarden voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd — vrijstellingscategorieën daargelaten. Dit betekent dat er door de

migrant thans twee afzonderlijke procedures gevolgd dienen te worden. Er bestaan daarmee twee toetsmomenten waarop het recht op verblijf in Nederland wordt beoordeeld. Na inreis met een mvv dient de vreemdeling aan de hand daarvan een verblijfsvergunning aan te worden vragen. Doordat er dan opnieuw aan de voorwaarden getoetst wordt en doordat met het verwerken van de betaling van de leges en het wachten op het verstrekken van het fysieke verblijfsdocument nog betrekkelijk veel tijd gemoeid is, gaat hier voor zowel de migrant als de overheid veel kostbare tijd verloren. De arbeidsmigrant kan nog niet werken, de gezinsmigrant kan nog niet inburgeren, en zo meer, met alle ongemakken van dien.

Mede gelet op de wens te komen tot een enkel toetsmoment, zoals verwoord in de beleidsnotitie Naar een modern migratiebeleid van mei 2006, wil ik u vragen mij te adviseren over de toekomst van de mvv-procedure. Het gaat dan om een advies over de verschillende wijzen waarop de toelating van reguliere migranten tot Nederland georganiseerd zou kunnen worden, al of niet met mvv. Hierover merkte u in uw advies van november 2005 inzake de ontwerp-Visumwet op dat de nationale regelgeving ter implementatie van de Europese gezinsherenigingsrichtlijn er toe dient te leiden dat een 'beslissing tot toegang en verblijf' hierdoor het (gecombineerde) karakter krijgt van een visum en een verblijfsvergunning. Het samenvoegen van mvv en vvr-procedure zou daarmee beter aansluiten bij genoemde richtlijn.

Ik wil u verzoeken het advies uit te brengen in het licht van de wens om procedures te vereenvoudigen en de werklast voor zowel overheid als burger te verminderen. Daarnaast is het erg belangrijk dat de controle over wie er in Nederland toelating krijgt op solide wijze uitgeoefend kan worden. Het hoofddoel achter de mvv, te weten het voorafgaand aan de reis naar Nederland kunnen controleren of de migrant recht op verblijf heeft, dient daarbij leidend te blijven. Ook andere aspecten van toezicht, zoals fraudegevoeligheid van het in het buitenland afgeven van verblijfsdocumenten, zijn van belang.

Deze aandachtspunten benoemd hebbend, verzoek ik u mij aan de hand van onderstaande concrete vragen een advies te willen uitbrengen.

Onderzoeksvragen

1. Wat zijn de (juridische) mogelijkheden om dubbele procedures en daarmee dubbel werk, en wachttijden na het aanvragen van de verblijfsvergunning in Nederland te voorkomen?

2. Wat zijn de voor- en nadelen van andere werkwijzen dan de huidige, zowel juridisch als organisatorisch?

Het gaat bij bovenstaande vragen in ieder geval om de situatie:

- waarin de mvv en het mvv-vereiste blijft bestaan, maar bij het voldoen aan de voorwaarden het verblijfsdocument fysiek wordt afgegeven in het buitenland;
- waarin de mvv en het mvv-vereiste blijft bestaan, maar de verblijfsvergunning zonder nader toetsmoment na binnenkomst in Nederland wordt verstrekt;
- waarin de mvv volledig wordt afgeschaft en de verblijfsvergunning in het buitenland wordt afgegeven.

3. In hoeverre is een vergelijking met andere EU-lidstaten op het vlak van deze thematiek zinvol? Denk bijvoorbeeld aan best practices. Wat zijn de uitkomsten daarvan?

4. Wat zijn de internationale rechtsgebieden die grenzen stellen aan de mogelijkheden die Nederland open staat om zelf invulling te geven aan dit beleidsterrein? Hierbij zijn met name bestaande Europese richtlijnen en het eerder genoemde Benelux-verdrag relevant.

5. Wat zijn eventuele problemen en knelpunten die zouden kunnen spelen bij het daadwerkelijk op de diplomatieke posten afgeven van verblijfsdocumenten en wat zijn de ideeën van de Minister van Buitenlandse Zaken daarbij?

6. Welke juridische problemen kunnen er ontstaan bij verblijfsrecht dat ontstaat op het moment dat de migrant nog in het buitenland verkeert en nog niet in de Gemeentelijke basisadministratie ingeschreven is of een sofi-nummer heeft? Hierbij valt naast vreemdelingrechtelijke aspecten ook te denken aan bijvoorbeeld aanspraak op gemeentelijke voorzieningen.

Termijn van advisering

Ik verzoek u mij te adviseren voor 1 mei 2007.

Hoogachtend,
Minister van Justitie,



E.M.H. Hirsch Ballin

Summary

Unnecessary duplication in current admission and residence procedure

In principle, all aliens wishing to remain in the Netherlands for longer than three months must apply for permission to do so at a Dutch diplomatic mission in their country of origin or habitual residence. This is known as an authorisation for temporary stay (*machtiging tot voorlopig verblijf* or MVV). Nationals of EU member states or countries of the European Economic Area (EEA), as well as of a limited number of countries listed in section 17 of the Aliens Act 2000, are exempt from this requirement.

An MVV is granted if all the conditions governing the issue of a residence permit have been met. It takes the form of a standardised Schengen visa sticker affixed to the alien's passport. This visa entitles the bearer to a single entry into the Netherlands, if necessary via other EU countries. Having been admitted to the Netherlands, he must then apply for a residence permit on the basis of the MVV. With a few rare exceptions, this second procedure is purely administrative. In virtually every case, the decision is based on the positive outcome of the recent test of compliance with conditions for residence carried out shortly before as part of the MVV procedure. If no exceptional problems arise, this second procedure takes about four weeks, although it usually takes two months or more before the person concerned actually receives his residence papers.

The ACVZ has not established that this arrangement, involving in principle two successive and virtually identical assessments, has any added value. Its disadvantages are, however, evident.

Disadvantages of the current admission and residence procedure

The greatest disadvantage of the current procedure is that aliens have to submit two virtually identical applications. Although they are legally resident in the Netherlands during the second procedure, they may not leave the country and then return. Nor is it possible to enter into a contract of employment even if a work permit has been granted, because they cannot fully comply with the identification obligation and at the same time show evidence of legal residence. In short, not having residence papers (or not having them in time) has troublesome consequences.

In addition, a double assessment, even though the second is a formality, may in some cases be incompatible with EU rules. The ACVZ would refer in this connection to Directive 2003/86/EC on the right to family reunification. It should however be noted that research has shown that a number of other EU member states also perform a double assessment, and apparently apply a different interpretation of article 13, paragraph 2 of the Directive. The question, however, is whether this interpretation is tenable.

Proposals for shortening and improving the procedure

In this report the ACVZ concludes that the existing procedure for admission and long-term residence in the Netherlands could be improved. Such improvements, carried out in the short term, would be in line with the wish expressed by the Government in its policy

document *‘Towards a modern migration policy’* for a rapid simplification of procedures.

The first question that arises in analysing the issue is that of why a residence permit cannot immediately be issued abroad if the person concerned has complied with all the conditions governing a stay of longer than three months. He or she can then travel to the Netherlands with this permit. However, this apparently simple solution has a number of drawbacks:

- One of the drawbacks can be found in an agreement implementing the 1960 Benelux Union Treaty which contains the MVV-requirement. This agreement and the Benelux Treaty have been almost entirely superseded by European legislation. It would therefore seem logical to scrap the implementation agreement with MVV-requirement when the Treaty is revised as planned in 2010. Research has shown that Belgium and Luxembourg have no objections to an amendment to this effect. The ACVZ recommends that this be taken in hand as soon as possible.
- A problem of a more practical nature arises in the countries of origin or habitual residence. Many countries only allow their nationals to leave if the authorities of the country of destination have granted them a visa which is affixed to their passport. The Schengen visa sticker is an example of such an authorisation to enter the country. An EU regulation concerning a standardised residence document is in preparation. It is virtually certain that this will not take the form of a sticker in passports. In some cases a sticker in the form of a visa or MVV will therefore remain necessary in order to leave the country of origin or habitual residence. Another drawback is that sending the documents to the diplomatic mission is undesirably time-consuming.

Assuming the wish to improve the admission and residence procedure, the ACVZ would recommend the following approach.

Recommended approach

- The information necessary for a residence document is sent to the IND through the passport application system in place at every diplomatic mission, together with any other information required for the assessment of the application and any notes made by the mission with regard to verification. Although it initially appeared that this would cause problems, the ACVZ has established that the existing electronic system could be used for this purpose without necessitating substantial adjustments.
- If the application is approved by the IND, three steps are taken simultaneously:
 - permission is given to the Dutch diplomatic mission to affix an EU visa sticker in the passport granting the bearer entry to the Netherlands within three months (currently no more than six months) of the issue of the sticker, and
 - a letter is drafted to the applicant and the host/sponsor in the Netherlands containing information on the decision and the way in which the travel visa and the residence document will be issued, and
 - the organisation responsible for producing the residence document – in the present case the Sdu (the former State publishing company) – receives instructions to make the document and to send it to the point of issue, so that the person concerned can be made subject to an obligation to collect the document, within for example a week of admission to the Netherlands.

Requiring aliens to collect their residence documents at the Population Affairs desk in the municipality which they have specified on their application as the one in which they intend to settle has a number of advantages. They have in any event to report in person to the municipality in order to register at the address in question. The municipality has the local knowledge and data sources that enable it to verify whether the address is genuine. In addition, it can immediately make and issue an administration (A) number, tax and social security (sofi) number or citizens service number to the person concerned so that he/she can apply for any local provision, such as rent grants etc. The ACVZ emphasises that rapid acquisition of a tax and social security number, or in the near future a citizen's service number, is essential to obtaining employment.

In the current situation, an alien who applies for registration in the personal records database of the municipality where he/she resides can at the same time apply for a residence permit. By making the application, he/she legalises residence in the Netherlands. The actual document is issued some time later by the municipality, after the formal second assessment by the IND.

From 1 September 2007, applications and issue of residence documents will be centralised by the IND and take place at nine regional immigration offices. If policy remains unchanged, in addition to following two procedures, aliens will also have to visit two different locations. Although the ACVZ is not against centralisation of tasks relating to implementation of aliens policy, it believes that this step needs to be reconsidered.

Recommendations for simplifying and improving the MVV- and residence permit procedures

Requirements for applications made at the Dutch diplomatic mission in the alien's country of origin:

- a passport photo that complies with the requirements (if necessary, missions should be given the equipment for taking photos);
- biometric data (eventually to become compulsory, as for passports);
- information relating for example to identity, family name, purpose of residence, intended place of residence, host(s)/sponsor(s) (for control/verification purposes);
- a TB certificate (where possible via the local IOM office);
- all submitted electronically to the IND for decision.

Requirements for the IND decision-making process:

- a single assessment, followed by a single decision on admission and residence;
- if the application is refused, an appealable decision is issued to the applicant in the country of origin, possibly with information being supplied to the host/sponsor;
- if the application is granted, instructions are sent to the mission to issue the MVV, the decision being valid for no more than three months, the alien and the host/sponsor are informed and the residence document is immediately ordered.

Requirements for the procedure following entry to the Netherlands:

- alien reports to the municipality where he/she intends to reside (from 1 September 2007 to the relevant IND office) to take receipt of the residence document after identity and name have been checked;

- alien reports – in person – to the Population Affairs desk of the municipality where he/she intends to reside. This legalises residence and enables various numbers (A- number, tax and social security number or in the longer term a citizen's service number) to be issued to the person concerned.

The ACVZ also recommends that the intention to centralise the procedure for applications and issue of residence documents at nine regional immigration offices as of 1 September 2007 be reconsidered so that the role played by the municipalities can be maintained.

BIJLAGE 3

Overzicht van uitgebrachte adviezen

2002

- Vreemdelingen in bewaring (Advies 2002/01)
- VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid (Advies 2002/02)
- Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid (Advies 2002/03)

2003

- Briefadvies Afschaffing driejarenbeleid
- Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding (Advies 2003/04)
- Briefadvies Nederlands voorzitterschap EU 2004
- Kinderen en de asielpraktijk (Advies 2003/05)

2004

- Regulering en facilitering van arbeidsmigratie (Advies 2004/06)
- Briefadvies Eenmalige bijzondere maatregel c.a.
- Voorbij de horizon van 'Amsterdam' (Advies 2004/07)
- Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure (Advies 2004/08)
- Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland (Advies 2004/09)
- Terugkeer: de internationale aspecten (Advies 2004/10)
- Van Contourennota naar Inburgeringswet (Advies 2004/11)
- Briefadvies Motie Dittrich c.s., alfabetiseringseisen t.a.v. migrerende partners

2005

- Terugkeer, de nationale aspecten (Advies 2005/12)
- Tegen de wil achtergebleven (Advies 2005/13)
- Briefadvies Aanvullende vragen advies ACVZ 'Tegen de wil achtergebleven'
- Openbare orde en verblijfsbeëindiging (Advies 2005/14)
- Tot het huwelijk gedwongen (Advies 2005/15)
- Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden (Advies 2005/16)
- Briefadvies Vragen advies ACVZ 'Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden'

2006

- Briefadvies motie Dittrich c.s., tweede onderdeel
- Terug naar school (Advies 2006/17)
- Eerste Hulp bij Huwelijksdwang (Advies 2006/18)
- Categorieel beschermingsbeleid, een 'nood zaak' (Advies 2006/19)
- Transparant en toetsbaar (Advies 2006/20)
- Motie Staaij / De Vries vrijstelling mvv-vereiste

2007

- Secuur en Snel. Voorstel voor een nieuwe asielprocedure (Advies 2007/21)
- Profijt van Studiemigratiebeleid. Een advies over de arbeidsmarktpositie van buitenlandse afgestudeerden (Advies 2007/22)
- Briefadvies Een status voor hoogopgeleide asielzoekers?

Samenstelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken per 1 september 2007

Voorzitter

- Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen, coördinerend vice-president van de arrondissementsrechtbank te Amsterdam.

Plaatsvervangend voorzitter

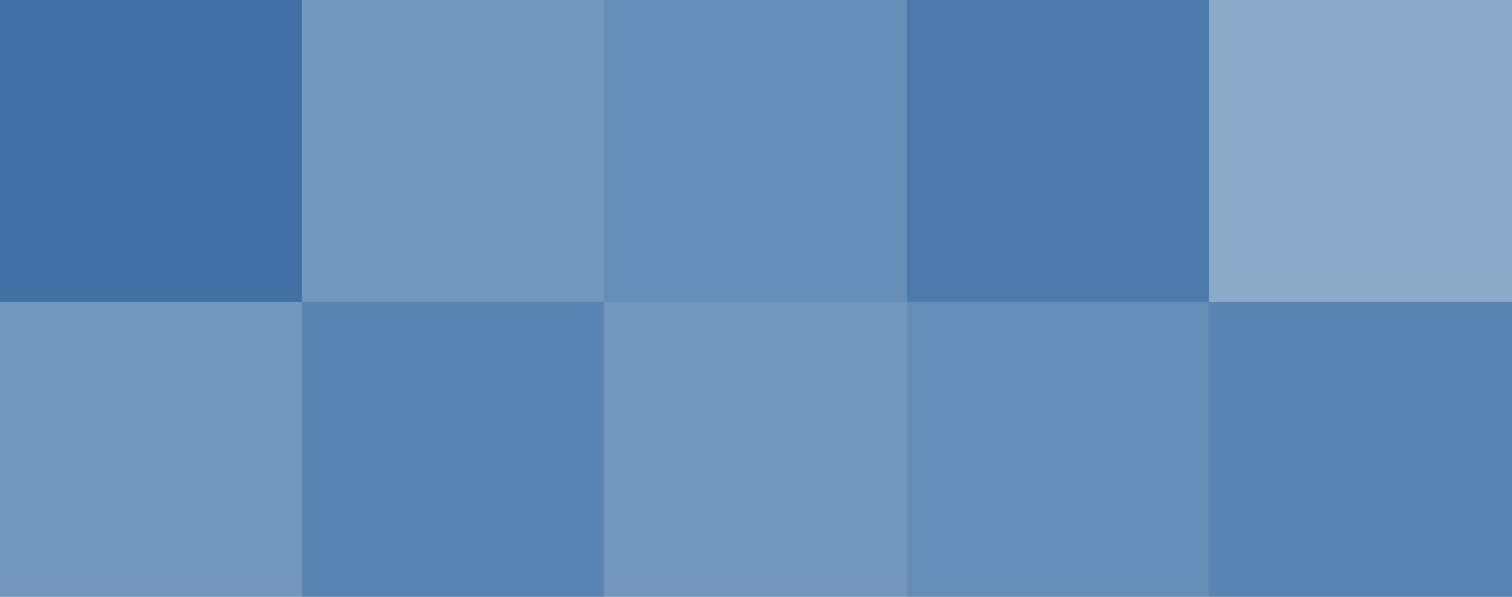
- Mr. P.A. Schaafsma, oud-president-directeur Sociale Verzekerings Bank.

Leden

- Mw. Drs. H.J. Bakker, algemeen secretaris van de Raad van Kerken in Nederland.
- Ch. R. van Beuge, oud ambassadeur respectievelijk directeur-generaal Europese samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse zaken.
- Mw. Prof. mr. dr. C.C.J.H. Bijleveld, senior onderzoeker Nederlands Instituut Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), tevens bijzonder hoogleraar methoden en technieken criminologisch onderzoek aan de Vrije Universiteit Amsterdam.
- Prof. dr. G.B.M. Engbersen, hoogleraar algemene sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Mw. Dr. N. Tellegen, Directeur Wemos, organisatie voor internationale gezondheidsvraagstukken.
- Mw. mr. dr. A.B. Terlouw, lid Commissie Gelijke behandeling.
- Prof. mr. drs. B.P. Vermeulen, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.
- Mw. dr. L.H.M. van Willigen, arts-consultant gezondheidszorg vluchtelingen en mensenrechten.

Secretaris

- Mr. W.N. Mannens (wnd).



9 789085 210351 >

ISBN-13 978-90-8521-035-1