



Immigratie op maat

ADVIES OVER EEN NIEUWE OPZET VOOR HET REGULIER MIGRATIEBELEID



**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 'Immigratie op maat', uitgebracht aan de staatssecretaris van Justitie.

Uitgave van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Den Haag, 2007

Advieskenmerk: 24•2007, oktober 2007
ISBN-13 978-90-8521-036-8

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
Drukwerk: Drukkerij Palace Print, Den Haag

Immigratie op maat

**ADVIES OVER EEN NIEUWE OPZET VOOR HET REGULIER
MIGRATIEBELEID**

A Customised Immigration Policy, Summary at page 67

DEN HAAG, OKTOBER 2007



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Staatssecretaris van Justitie
Mevrouw mr. N. Albayrak
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

contactpersoon Mr. M. Belserang
doorkiesnummer 070 - 370 8002
datum 22 oktober 2007
ons kenmerk ACVZ/ADV/07/016
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Aanbieding advies '*Immigratie op maat*'

Zeer geachte mevrouw Albayrak,

Hierbij biedt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) u aan het advies '*Immigratie op maat, een advies over een nieuwe opzet voor het regulier migratiebeleid*'. Ze voldoet hiermee aan uw verzoek van 26 april 2007 (5480026/07/DVB) om advies uit te brengen over de regeringsnotitie '*Naar een modern migratiebeleid*'.

De notitie heeft een zeer schetsmatig karakter en mede daarom heeft de ACVZ zich bij de beantwoording van de vele, deels gedetailleerde vragen in de adviesaanvraag geconcentreerd op drie hoofdelementen namelijk: algemene uitgangspunten, kolommenstructuur en handhaafbaarheid.

De ACVZ acht de notitie in zijn algemeenheid een bruikbaar instrument om te komen tot een ook in haar visie zeer gewenste herziening van het reguliere migratiebeleid. Zij doet enkele voorstellen om de kolommenstructuur te verbeteren en aan te vullen. De ACVZ stelt met nadruk dat de toelatingsgrond 'klemmende redenen van humanitaire aard' niet thuis hoort in het onderscheid asiel-regulier omdat het de grenzen daarvan overschrijdt en een bijzonder voor- en natraject nodig heeft.

De handhaving dient, om de gewenste robuustheid te realiseren, te worden geschoeid op de leest van nauw/beter samenwerkende ketenpartners (IND, VP) en niet hoofdzakelijk te bestaan uit een papieren administratieve controle.

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

De systematische inschakeling van referenten in het handhavingssysteem acht de ACVZ zinvol, maar dan niet door middel van de juridisch en uit rechtstatelijk oogpunt problematische constructie van het convenant. De ACVZ beveelt aan om te kiezen voor 'toelatingsovereenkomsten' tussen referenten, IND (en betrokkenen) en een wettelijk geregeld erkenningsysteem, waardoor organisaties rechten (en plichten) krijgen ter zake van de komst en het verblijf van de vreemdeling waarmee zij een binding hebben. 'Repeat players' als bedrijven en instellingen kunnen aldus rekenen op een snelle vereenvoudigde toelatingsprocedure.

Bij het herformuleren van een nieuw regulier toelatingsbeleid staan grote belangen op het spel. Alleen al daarom is volgens de ACVZ een stevige toets op uitvoerbaarheid, effectiviteit en handhaafbaarheid nodig. Deze toets dient te worden geëntameerd tijdens, en te worden ingebed in het verdere ontwerp- en concretiseringproces.

Daarnaast dient de uitwerking van de notitie te geschieden in directe samenwerking met de meest betrokken ketenpartners, vertegenwoordigers en direct belanghebbenden. De ACVZ constateert dat de tot op heden gevolgde werkwijze van consultatie achteraf, in het veld niet altijd heeft geleid tot een positieve beoordeling. De ervaringen met de totstandkoming van de Vw 2000 laten zien hoe succesvol en draagvlak creërend de directe participatie van belanghebbenden kan zijn.

Ten slotte is de ACVZ van oordeel dat bij de uitwerking van de notitie de Vc 2000 en het Vb 2000 dienen te worden herzien en vereenvoudigd. Die herziening dient gepaard te gaan met fors kappen in het 'woud van regelgeving' en moet aandacht schenken aan een helder onderscheid tussen beleidsregels, de aanwijzingen voor de uitvoering en de toelichting.

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	
Inleiding	14
1.1 Selectieve en vereenvoudigde toelating gewenst	14
1.2 Adviesaanvraag: beoordeling uitgangspunten en beleidsvoorstellen kabinetsnotitie	16
1.3 Leeswijzer en methodiek	16
HOOFDSTUK 2	
De kabinetsnotitie en de visie van de ACVZ	18
2.1 De kabinetsnotitie samengevat	18
2.2 De visie van de ACVZ	21
2.3 Samenvatting	24
HOOFDSTUK 3	
De visie van de ACVZ op het kolommenmodel	25
3.1 Juridische consequenties van vereenvoudiging nog onduidelijk	25
3.2 De toelating van arbeidsmigranten	27
3.3 Kolommenmodel is incompleet	29
3.4 Reguliere verblijfskolom voor klemmende redenen van humanitaire aard?	30
3.5 Samenvatting	33
HOOFDSTUK 4	
Aansturing en handhaving	35
4.1 Geen handhaving zonder goede aansturing	35
4.2 Het convenant als beleidsinstrument	37
4.3 Een alternatief voor convenanten	43
4.4 Eén snelle procedure voor een TWV en een verblijfsvergunning	44
4.5 Samenvatting	45
HOOFDSTUK 5	
Conclusies en aanbevelingen	47
5.1 De visie van de ACVZ	47
5.2 Het kolommenmodel	47
5.3 De aansturing en handhaving	52
5.4 Uitwerking en invoering van de beleidsvoorstellen	56
BIJLAGEN	
1 Adviesaanvraag van de staatssecretaris van Justitie	58
2 Lijst geraadpleegde organisaties	62
3 Literatuurlijst	63
4 Lijst van gebruikte afkortingen	65
5 Overzicht van uitgebrachte adviezen	66
SUMMARY	
A Customised Immigration Policy	67

Advies in kort bestek

Herziening van het regulier migratiebeleid is wenselijk

De kabinetsnotitie ‘*Naar een modern migratiebeleid*’, die in mei 2006 aan de Tweede Kamer is gezonden, gaat over de herziening van het reguliere toelatingsbeleid voor vreemdelingen in Nederland. Het huidige kabinet heeft deze notitie overgenomen. Ook de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) acht een revisie van het reguliere toelatingsbeleid gewenst. Als belangrijkste redenen ziet de ACVZ:

- *De Europese en Nederlandse ontwikkelingen op demografisch (vergrijzing) en economisch gebied (Nederland als kennisland).*
Een nieuwe benadering van arbeidsmigratie kan een bijdrage leveren aan de Nederlandse (kennis)economie en is van belang vanwege de toenemende vergrijzing.
- In de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) zijn het asielbeleid en de asielprocedure ingrijpend aangepast. De wet- en regelgeving met betrekking tot het reguliere toelatingsbeleid is echter nog steeds gebaseerd op de Vreemdelingenwet van 1965 en is door allerlei wijzigingen en aanpassingen uitermate complex en onoverzichtelijk geworden. De huidige wet- en regelgeving gaat uit van een groot aantal verschillende verblijfsdoelen. De uitwerking van het beleid in de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000) vormt thans een lappendeken van beleidsregels, uitvoeringsaanwijzingen en instructies aan uitvoerende ambtenaren. *Door herformuleren en vereenvoudigen van het geheel aan regels en instructies in het reguliere toelatingsbeleid kunnen de transparantie en de effectiviteit van de uitvoering aanmerkelijk worden verhoogd.*

Advies over de beleidsvoorstellen

In mei 2007 heeft de staatssecretaris van Justitie de ACVZ gevraagd om te adviseren over de in de kabinetsnotitie neergelegde uitgangspunten voor hervorming van het ‘reguliere’ migratiebeleid. De kabinetsnotitie heeft een zeer schetsmatig karakter en mede daarom heeft de ACVZ zich bij de beantwoording van de vele, deels gedetailleerde vragen in de adviesaanvraag geconcentreerd op drie hoofdelementen, namelijk: algemene uitgangspunten, kolommenstructuur en handhaafbaarheid. De hoofdvraag die hiermee wordt beantwoord is *of het voorgestelde toelatingsmodel de mogelijkheid biedt tot een vereenvoudigde en gestroomlijnde toelating van migranten.*

Allereerst is de focus van het advies gericht op de visie van de ACVZ ten aanzien van de hoofdlijnen en uitgangspunten van het in de kabinetsnotitie geschetste nieuwe beleid. Vervolgens wordt in het advies een analyse gegeven van de mogelijke uitwerking van het toelatingsmodel in de zogenaamde kolommenstructuur en wordt als laatste onderdeel van het advies nadrukkelijk stilgestaan bij de mogelijkheden tot handhaving van dit nieuwe reguliere migratiebeleid. Met de verschillende aanbevelingen die de ACVZ doet ten aanzien van de drie hoofdelementen wordt antwoord gegeven op de gestelde hoofdvraag. Tevens worden enkele aanbevelingen gedaan over de verdere uitvoering van de kabinetsnotitie.

Op hoofdlijnen eens met de uitgangspunten

De ACVZ is van mening dat de notitie een bruikbare eerste aanzet biedt voor de ontwikkeling van een nieuw beleid voor toelating van vreemdelingen tot Nederland anders dan als asielzoeker. Niettemin heeft zij een aantal aanbevelingen ten aanzien van de uitgangspunten, de uitwerking en de handhaving van het voorgenomen beleid.

Aanbevelingen over ‘selectiviteit’ en ‘restrictiviteit’

De keuze voor het hanteren van het uitgangspunt dat de verblijfsmogelijkheden in belangrijke mate afhankelijk zijn van de te verwachten bijdrage van de immigrant aan de Nederlandse samenleving, wordt door de ACVZ grotendeels onderschreven. In dit verband doet de adviescommissie de volgende aanbevelingen:

- De ACVZ constateert dat de begrippen ‘restrictief’ en ‘selectief’ in de kabinetsnotitie op een manier worden gebruikt die tot onduidelijkheid kan leiden. De kabinetsnotitie stelt: ‘Het Nederlandse migratiebeleid kan niet langer uitsluitend restrictief zijn. Het moet daarnaast ook selectief zijn’. Van een enkelvoudig restrictief karakter moet, aldus de kabinetsnotitie, worden overgestapt naar een meerzijdig, restrictief en selectief karakter. Volgens de ACVZ bedoelt de notitie kennelijk te zeggen dat niet meer de restrictiviteit als uitgangspunt voorop staat, maar dat aan de hand van het Nederlands belang in brede zin moet worden geselecteerd welke soorten reguliere immigratie moeten worden bevorderd dan wel dienen te worden beperkt. De Sociaal-Economische Raad (SER) duidde deze koerswijziging in haar recente arbeidsmigratieadvies aan als van ‘nee tenzij’ naar ‘ja mits’. *Om de betekenis - en daarmee ook de uitwerking - van de kernbegrippen ‘restrictief’ en ‘selectief’ te verduidelijken, stelt de ACVZ voor om het begrip ‘restrictief’ te plaatsen naast het begrip ‘uitnodigend’.* Het begrip ‘selectief’ duidt dan aan dat aan de hand van de toegevoegde waarde van de immigrant voor de Nederlandse samenleving wordt bepaald of de toelating restrictief dan wel uitnodigend moet zijn.
- De ACVZ onderschrijft het uitgangspunt dat de economische, culturele of wetenschappelijke bijdrage van vreemdelingen een belangrijke maatstaf moet zijn voor toelating, maar vindt dat ook de ‘behoefte’ aan migranten in bredere zin duidelijker in kaart moet worden gebracht. De kabinetsnotitie gaat bij de formulering van het voorgestelde beleid exclusief uit van die gevallen waarin met de toelating van bepaalde migranten het Nederlands economisch belang wordt gediend. De ACVZ adviseert daarom in de beleidsvoornemens tevens te expliciteren dat bijvoorbeeld toelating in het kader van gezinsmigratie niet moet worden gezien als een onvermijdelijk probleem, maar, mits goed gereguleerd, als een belang dat tegemoet komt aan een in Nederland levende sociale behoefte.

Verder merkt de commissie op dat bij de verdere uitwerking van de beleidsplannen rekening dient te worden gehouden met de internationale dimensie van migratie. Zo dient een uitnodigend beleid ter zake van kennismigranten gepaard te gaan met een uitgewerkt beleid inzake het vraagstuk van ‘brain drain’ in de landen van herkomst. Daarnaast bevat de kabinetsnotitie slechts sporadisch een verwijzing naar de internationale regulering van arbeidsmigratie. Het is waarschijnlijk dat zich binnen de EU binnen afzienbare tijd op dit terrein nieuwe ontwikkelingen gaan voordoen. De ACVZ doelt op het in oktober 2007 te verwachten voorstel van de Europese Commissie voor de invoering van een Europese ‘blue card’. Bij de uitwerking van de kabinetsnotitie dient te worden voorkomen dat dit soort ontwikkelingen in de Vw 2000 niet goed kan worden

angepast. Volgens de ACVZ dienen beide onderwerpen deel uit te maken van een geïntegreerd regulier toelatingsbeleid. Een nadere uitwerking van deze aspecten overstijgt echter de reikwijdte van dit advies.

Aanbevelingen ten aanzien van de verblijfskolommen

In de kabinetsnotitie wordt aangegeven dat het bestaande systeem met een veelvoud aan verblijfsdoelen zal worden vervangen door een model van vijf verblijfskolommen. De voorgestelde verblijfskolommen zijn:

- I Uitwisseling en Arbeid Tijdelijk:**
(maximaal 1 jaar, geen gezin mee en na einde toelatingsperiode altijd terug naar land van herkomst)
- II Studie en Arbeid Regulier:**
(arbeidsmarkttoets, wisseling van werkgever binnen verblijfsdoel mogelijk)
- III Kennis en Arbeid Hoogwaardig:**
(vrij bewegen op de arbeidsmarkt, gezinsleden mogen meekomen)
- IV Familie/Gezin:**
(gezinsvorming of -hereniging met Nederlander of houder vergunning voor onbepaalde tijd of verblijfsvergunning asiel)
- V Humanitaire redenen:**
((internationaal) humanitaire redenen inclusief medische behandeling en slachtofferschap van mensenhandel plus eventuele andere aangewezen verblijfsdoelen)

De in de kabinetsnotitie genoemde verblijfskolommen zijn voor een belangrijk deel een clustering van de thans bestaande verblijfsdoelen. Deze clustering per kolom is nieuw. De ACVZ kan zich verenigen met de uitgangspunten ten aanzien van het systeem van de kolommen. Zij acht echter een aantal aanpassingen nodig en heeft ook enkele opmerkingen ter nadere overweging.

- *De ACVZ is van mening dat het vereenvoudigen en stroomlijnen van het reguliere toelatingsbeleid alleen kan gebeuren als de hoofdregel van het reguliere beleid - zoals die is vastgelegd in artikel 14 Vw 2000 - wordt aangepast. Artikel 14 Vw 2000 bepaalt nu dat een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend 'onder beperkingen, verband houdende met het doel waarvoor het verblijf is toegestaan'. Gelet op het door het kabinet voorgestelde meer 'selectieve' karakter van het toelatingsbeleid vindt de ACVZ dat het gebruik van het begrip 'beperking' (restrictie) zou dienen te verdwijnen en beveelt zij aan om uit te gaan van één verblijfsvergunning per kolom, vergezeld van een gelijke set verblijfsvoorwaarden (rechten en plichten), geldig voor alle gevallen in die kolom.*
- *Door de vergunning af te geven voor een verblijfsdoel dat valt onder een kolom en daarop de eenvormige voorwaarden voor toelating toe te passen, kunnen volgens de ACVZ de effectiviteit en de efficiëntie van het door de regering voorgestelde systeem worden verhoogd. De ACVZ stelt voor om bij wijziging van verblijfsdoel binnen een kolom geen wijziging van de verblijfsvergunning voor te schrijven. In dat geval kan worden volstaan met een melding. Pas bij wijziging van verblijfskolom dient een nieuwe vergunning te worden aangevraagd.*
- *De ACVZ is van mening dat het systeem van prioriteitgenietend aanbod als uitgangspunt voor niet-kenniswerkers in de notitie terecht is gehandhaafd. Ondanks een groeiende behoefte aan alle soorten geschoolde arbeidskrachten zou, mede gelet op*

de recente uitbreiding van de EU, het loslaten van dit systeem verstorend werken. De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) blijft daarbij het sturende instrument voor de arbeidsmarkt. In geval van een duidelijk blijvende behoefte aan een bepaalde groep arbeidskrachten moet het mogelijk blijven om voor die groep te bepalen dat de regel van het prioriteitgenietend aanbod - en de daarbij behorende procedures - (tijdelijk) buiten werking worden gesteld.

- *De ACVZ stelt voor om de procedures van de Vw 2000 en de Wav verder op elkaar af te stemmen door het realiseren van een gelijktijdige afhandeling van de aanvraag voor de tewerkstellingsvergunning (TWV) en de verblijfsrechtelijke procedure. Dit moet leiden tot één aanvraag bij één loket. De specifieke expertise, de rol en de verantwoordelijkheden van het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) kunnen daarbij behouden blijven.*
- *De ACVZ is van mening dat alle TWV-plichtige arbeidsmigratie dient te worden ondergebracht in de tweede kolom (Studie en Arbeid Regulier). De voorwaarde zoals die volgens de notitie voor kolom I geldt, namelijk dat na afloop zonder uitzondering Nederland moet worden verlaten, acht de ACVZ voor wat betreft kortdurende arbeid te rigide. Met de SER is de ACVZ van oordeel dat kortdurende arbeid onder omstandigheden aansluitend moet kunnen worden gevolgd door andersoortige arbeid zonder dat de betrokkene eerst terug moet naar het land van herkomst.*
- *Het toelatingscriterium voor hoogwaardige kenniswerkers moet volgens de ACVZ niet alleen het verdienen van een hoog inkomen zijn. Dat is onzuiver en kan misbruik in de hand werken. Of iemand kenniswerker is, moet volgens de ACVZ mede worden bepaald aan de hand van opleidingsniveau en arbeidservaring. Onderzoek wijst uit dat hoogwaardige - echte - kenniswerkers praktisch altijd zorgen voor een vermeerdering van werk en welvaart. Dat rechtvaardigt de uitzondering op de regel van het prioriteitgenietend aanbod. Het is zaak om deze groep arbeidsmigranten door gunstige verblijfsvoorwaarden als het ware naar Nederland te 'lokken', zoals de ACVZ reeds in 2004 in haar advies 'Regulering en facilitering van arbeidsmigratie' heeft aangegeven.*
- *De indeling van de verblijfsdoelen in vijf kolommen wordt gepresenteerd als een sluitend geheel. De ACVZ constateert dat de huidige toelatingsgronden 'wedertoelating' en 'toelating wegens redenen van religieuze/levensbeschouwelijke aard' geen plaats hebben in het voorgestelde kolommensysteem. Zij kunnen niet ontbreken. De oplossing is naar het inzicht van de ACVZ betrekkelijk eenvoudig. Wedertoelating speelt in gevallen waarin niet op enig andere grond recht op toelating bestaat dan het gegeven dat gedurende langere tijd rechtmatig in Nederland is verbleven en het van kennelijke hardheid zou getuigen de toegang te ontzeggen. Die toelatingsgrond kan heel goed worden geformuleerd als klemmende reden van humanitaire aard. Toelating vanwege redenen van religieuze/levensbeschouwelijke aard is een tot het reguliere toelatingsbeleid behorende grond die niettemin een eigen karakter en bijbehorende set voorwaarden heeft. Daarom zou dit verblijfsdoel als separate kolom dienen te worden toegevoegd.*
- *Volgens de kabinetsnotitie dient een restrictief beleid te gelden voor migratie op grond van klemmende redenen van humanitaire aard. De ACVZ omarmt dit uitgangspunt dat spoort met de tekst van artikel 13 van de Vw 2000 die toelating op die grond alleen toelaat als 'klemmende redenen van humanitaire aard daartoe nopen'. Nederland kan de noden van de wereld niet op zich nemen en moet zich beperken tot specifieke, zeer schrijnende situaties. Het kabinet wenst de strikte scheiding tussen asiël en regulier te handhaven en waar mogelijk zelfs te versterken. In de kabinetsnotitie wordt naar het oordeel van de ACVZ niet voldoende rekening gehouden met het gegeven*

dat klemmende redenen van humanitaire aard niet goed vatbaar zijn voor inpassing in deze strikte indeling. Bij klemmende redenen van humanitaire aard speelt veelal een mix van omstandigheden een rol die niet volledig in asiel of regulier zijn in te passen. Met een derde, eigenstandige verblijfspijler voor klemmende redenen van humanitaire aard kan maatwerk worden geleverd aan deze bijzondere categorie gevallen zonder dat de strikte scheiding tussen asiel en regulier wordt aangetast. Voor die aparte categorie kan een eigen beoordelings- en uitvoeringsregime worden ontwikkeld waarin bijzondere aandacht bestaat voor de rechtsregel dat (gelijksoortige) gevallen gelijk dienen te worden behandeld. Naast de in de kabinetsnotitie genoemde gevallen van slachtoffers van mensenhandel en verblijfsaanvragen om medische redenen, zouden naar het oordeel van de commissie ook de ambtshalve verleende vergunningen in deze pijler moeten worden ondergebracht.

In de visie van de ACVZ zou het kolommensysteem er als volgt uit moeten zien:

- I Sociaal-culturele oriëntatie:**
(maximaal 1 jaar, geen gezin mee en na einde toelatingsperiode altijd eerst terug naar land van herkomst)
- II Studie en Arbeid Regulier:**
(arbeidsmarkttoets, wisseling van werkgever binnen verblijfsdoel mogelijk)
- III Kennis en Arbeid Hoogwaardig:**
(vrij bewegen op de arbeidsmarkt, gezinsleden mogen meekomen)
- IV Familie/Gezin:**
(gezinsvorming of -hereniging met Nederlander of houder vergunning voor onbepaalde tijd of verblijfsvergunning asiel)
- V Toelating wegens redenen van religieuze / levensbeschouwelijke aard:**
(bijzondere inburgeringseisen, verblijf voor lange tijd exclusief gekoppeld aan verblijfsdoel)

Separate toelatingspijler: **Klemmende redenen van humanitaire aard**

Aanbevelingen met betrekking tot de handhaving

De kabinetsnotitie benadrukt het belang van een adequate, effectieve – robuuste – handhaving van het toelatingsbeleid. De ACVZ onderschrijft dit. Immers, het ontbreken van een zichtbare, doeltreffend aangestuurde handhaving doet afbreuk aan het gevoerde beleid.

- *De ACVZ mist echter een consequente aanduiding van de handhavingstaken van de onderscheiden partners in de vreemdelingenketen. Van een mogelijke aanzet voor een werkwijze die samenwerking tussen de ketenpartners op dit vlak verzekert, is in de kabinetsnotitie evenmin sprake. De ACVZ wijst erop dat de kabinetsnotitie slechts beperkt aandacht besteedt aan de mogelijke handhavingsrol van partners in de vreemdelingenketen. De ACVZ is gebleken dat bij enkele ketenpartners onzekerheid bestaat over aard en omvang van hun – mogelijk te leveren – bijdrage aan de handhaving. Bij de uitwerking van de notitie is daarom op dit punt extra aandacht nodig. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de binnen het ministerie van Justitie ontwikkelde ‘Tafel van elf’.*
- De ACVZ constateert dat het begrip ‘convenant’ verwarring wekt omdat dat begrip ook voor andere, minder afdwingbare en voor sancties gevoelige afspraken tussen overheid en burger pleegt te worden gebruikt. Daarnaast mist het voorgestelde

systeem van convenanten een duidelijke juridische basis. De (schaarse) jurisprudentie laat zien dat de convenanten die nu al door de IND met instellingen en bedrijven zijn gesloten, volgens de rechter geen overeenkomsten naar burgerlijk recht zijn en (beslissingen daaromtrent) evenmin vallen onder de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat adequate rechtsbescherming ontbreekt en dat onvoldoende basis bestaat voor het direct afdwingen van de betreffende publiekrechtelijke regels. *De ACVZ beveelt aan om het systeem van afspraken met instellingen en bedrijven, maar ook de garantverklaringen van individuele referenten, neer te leggen in een wettelijke regeling, waarbij de rechten en verplichtingen die daaruit kunnen voortvloeien worden benoemd.* Voor de instellingen en bedrijven die regelmatig bij toelating betrokken zijn kan daaraan dan een erkenningssysteem voor hantering van een versnelde, vereenvoudigde procedure worden verbonden. Dit geheel heeft als voordeel dat ook regels ten aanzien van verhaal van schade of zelfs een bestuurlijke boete bij misbruik kunnen worden opgenomen. Ook de niet-erkenning en intrekking van een erkenning zijn op deze manier onderworpen aan rechtsbescherming, aangezien hiervoor een bezwaar- en beroepsmogelijkheid bij de bestuursrechter wordt geboden.

Aanbevelingen voor de uitwerking van de notitie

- *De uitwerking van de notitie dient volgens de ACVZ te geschieden in directe samenwerking met de meest betrokken ketenpartners, vertegenwoordigers en direct belanghebbenden.* Daarbij dienen steeds uitvoerings- en handhavingsvragen te worden meegenomen in het ontwerp. De gevolgde werkwijze van consultatie na publicatie van de kabinetsnotitie heeft in het veld niet altijd tot een positieve beoordeling geleid. De ervaringen met de totstandkoming van de Vw 2000 laten zien hoe succesvol en draagvlak creërend de directe participatie van belanghebbenden kan zijn.
- Bij het maken van een nieuwe reguliere toelatings- en verblijfsregeling voor vreemdelingen staan grote belangen op het spel. Alleen al daarom is volgens de ACVZ een stevige toets op uitvoerbaarheid, effectiviteit en handhaafbaarheid nodig. De kabinetsnotitie maakt melding van een ex ante uitvoeringstoets, uitgevoerd door de IND. Naar het oordeel van de ACVZ is de kabinetsnotitie echter zo algemeen gesteld en zo beperkt uitgewerkt dat van een valide ex ante uitvoeringstoets geen sprake heeft kunnen zijn. De toets van de IND geeft, bij nadere beschouwing, niet meer aan dan dat in de notitie geen ideeën zijn aangetroffen die bij voorbaat als onuitvoerbaar moeten worden bestempeld. *De toets op uitvoerbaarheid, effectiviteit en handhaafbaarheid dient te worden geëntameerd tijdens, en te worden ingebed in het verdere ontwerp- en concretiseringsproces.*
- *De ACVZ is van oordeel dat het Vb 2000 en de Vc 2000 bij de uitwerking van de notitie volledig dienen te worden herzien en te worden vereenvoudigd.* De uitwerking dient gepaard te gaan met fors kappen in het ‘woud van regelgeving’. Bij die herziening dient aandacht te worden gegeven aan een helder onderscheid tussen beleidsregels, de aanwijzingen voor de uitvoering en de toelichting.

HOOFDSTUK I

Inleiding

1.1 Selectieve en vereenvoudigde toelating gewenst

In de notitie 'Naar een modern migratiebeleid' van mei 2006 heeft het kabinet Balkenende II de uitgangspunten voor een herziening van het reguliere migratiebeleid uiteengezet.¹ De wens om het migratiebeleid te moderniseren komt voort uit (inter)nationale, economische en demografische ontwikkelingen. De gevolgen voor de arbeidsmarkt van de toenemende vergrijzing en de wens tot versterking van de kenniseconomie zijn hierbij bepalend. Het voorstel tot beleidsherziening is mede ingegeven door het feit dat het reguliere toelatingsbeleid grosso modo nog altijd is gebaseerd op de Vreemdelingenwet uit 1965. Voor een beter begrip van de voorstellen die in de notitie worden gepresenteerd, worden in deze paragraaf de belangrijkste overwegingen kort besproken.

Vergrijzing vergroot vraag naar arbeidskrachten

De komende decennia krijgt Nederland te maken met vergrijzing waardoor de omvang van de potentiële beroepsbevolking afneemt.² Voorzover daar op dit moment al geen sprake van is, is de verwachting dat deze ontwikkeling zal leiden tot een krapte op de arbeidsmarkt, zowel in kennisintensieve arbeidsmarktsectoren als in de zorg.³ Duidelijk is dat de leemten op de Nederlandse arbeidsmarkt slechts ten dele ondervangen kunnen worden door arbeidsmigratie te stimuleren.⁴ Naast vergroting van het arbeidspotentieel onder de Nederlandse bevolking zal het faciliteren van arbeidsmigratie de komende jaren aandacht vragen.

Nederland wil kenniseconomie versterken

Nederland wil – in het verlengde van de Europese Lissabonstrategie⁵ – binnen de Europese Unie tot de meest dynamische en innovatieve kenniseconomieën behoren. Dat gegeven maakt een herijking van het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid noodzakelijk. Vanwege de toenemende internationalisering van het hogere arbeidsmarktsegment is een concurrentie ontstaan om de meest talentvolle arbeidsmigranten. Andere Europese landen, waaronder Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, hebben inmiddels nieuwe wetgeving aangekondigd of ingevoerd waarin meer ruimte wordt geboden voor de

1 Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1.

2 Bevolkingsprognoses 2006-2050: De belangrijkste uitkomsten, J. Garssens & C. van Duin in: *CBS Bevolkingstrends, 4^e kwartaal 2006*, pp. 85-92; E. Berkhout, C. Dustmann & P. Emmer, *Mind the Gap* SEO-report no. 968, Amsterdam: Randstad Holding/SEO, 2007.

3 Sociaal-Economische Raad, *Advies Arbeidsmigratiebeleid*, 2007, pp. 31-33; Centraal Plan bureau, *De pijlers onder de kenniseconomie: Opties voor institutionele vernieuwing*, 2002.

4 Sociaal-Economische Raad, *Advies Arbeidsmigratiebeleid*, 2007. Zie tevens het ACVZ-advies *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, 2004.

5 Met de (herziene) Lissabonstrategie heeft de Europese Unie zich tot doel gesteld om op termijn één van de meest kennisintensieve economieën ter wereld te zijn (COM (2005) 330 def).

toelating van hoogopgeleide en talentvolle arbeidsmigranten.⁶ Daarnaast is de Europese Commissie voornemens om binnenkort een specifieke richtlijn voor kennismigranten te presenteren.⁷ Hoewel Nederland al sinds oktober 2004 een zogenoemde Kennismigrantenregeling kent,⁸ vraagt het streven om tot de meest concurrerende (kennis)economieën ter wereld te behoren om een meer uitgesproken en uitnodigend beleid ten aanzien van migranten die een bijdrage aan de Nederlandse economie kunnen leveren.

Hierbij mag niet uit het oog verloren worden dat de zogenoemde ‘battle for brains’ ook negatieve consequenties kan hebben voor de landen van herkomst. Het vertrek van goed opgeleide mensen uit landen waar hun expertise hard nodig is, kan leiden tot een ongewenst verlies aan kennis en kunde (‘brain drain’). De gevolgen hiervan doen zich met name gelden in minder welvarende landen, waar de migratiedruk veelal groot is maar het arbeidspotentieel voornamelijk uit laaggeschoolde arbeid bestaat.⁹

Efficiëntere uitvoering van het toelatingsbeleid

De laatste grote herziening van de Vreemdelingenwet in 2000 heeft voornamelijk geleid tot het verkorten van de asielprocedure en het verbeteren van de kwaliteit van asielbeslissingen. De basisstructuur van de wet ten aanzien van de toelating op reguliere gronden is de afgelopen veertig jaar niet tot nauwelijks gewijzigd. Doordat echter, als uitzondering op het restrictieve toelatingsbeleid, voor bepaalde groepen migranten apart beleid is gevormd, is de uitvoering van het toelatingsbeleid er niet eenvoudiger op geworden. Daarnaast is, als gevolg van Europese regelgeving, de invloed van nationale wetgeving op de toelating, tewerkstelling en het verblijf van EU-burgers beperkt. Daardoor is in het vreemdelingenrecht, in plaats van de aanvankelijke tweedeling tussen vreemdelingen en Nederlanders, in feite een driedelig onderscheid tussen Nederlanders, EU-burgers en derdelanders ontstaan. Om tot verbetering van het huidige uitvoeringsproces te komen, zo meent het kabinet, zal de complexiteit van wet- en regelgeving moeten worden teruggedrongen.¹⁰ Directe aanleiding voor de beoogde herziening van de Vw 2000 was het in 2005 verschenen rapport van de Algemene Rekenkamer.¹¹ Daarin werden kritische kanttekeningen geplaatst bij de tijdigheid en zorgvuldigheid van beslissingen van de IND op reguliere verblijfsaanvragen.

-
- 6 Bundesministerium des Innern, *Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik* (april 2005); Assemblée Nationale, *Projet de loi relatif à l’immigration et l’intégration*, no. 2986 (maart 2006); Home Office, *A Points-Based System: Making Migration Work for Britain* (maart 2006).
 - 7 Deze richtlijn verschijnt waarschijnlijk in oktober 2007. Ook wil de Europese Commissie - naar het voorbeeld van de Amerikaanse ‘Green card’ - voor niet-Europese hoogopgeleide werknemers een ‘Blue card’ introduceren (*Kamerstukken II 2006/07*, 19 637 en 23 490, nr. 1170).
 - 8 Artikel 1d Besluit uitvoering Wav. *Stb.* 2004, nr. 481.
 - 9 Zie bijvoorbeeld Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken ‘*Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*’, 2004 en Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken ‘*Profijt van Studiemigratiebeleid*’, 2007.
 - 10 *Kamerstukken II 2005/06*, 30 240, nr. 4.
 - 11 *Kamerstukken II 2004/05*, 30 240, nrs. 1-2.

1.2 Adviesaanvraag: beoordeling uitgangspunten en beleidsvoorstellen kabinetsnotitie

Het huidige kabinet heeft het voornemen uitgesproken om aan de hand van de notitie 'Naar een modern migratiebeleid' tot een nieuw toelatingsbeleid te komen.¹² De staatssecretaris van Justitie heeft de ACVZ op 16 mei 2007 gevraagd om te adviseren over de uitgangspunten zoals die in de notitie zijn neergelegd.¹³

De ACVZ is daarnaast verzocht te adviseren over de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan de zogenoemde convenantensystematiek. In de adviesaanvraag zijn in totaal ruim vijftien gedetailleerde, technische vragen voorgelegd naar de juridische inbedding en handhaafbaarheid van convenanten. Gelet op het schetsmatig karakter van de kabinetsnotitie en de deels zeer gedetailleerde vragen in de adviesaanvraag heeft de ACVZ dit grote aantal vragen samengebracht tot de volgende hoofdpunten:

- Hoe kan de convenantensystematiek efficiënt worden ingebed in de bestuursrechtelijke procedure van de Vw 2000?
- Aan welke verplichtingen zouden convenanthouders moeten voldoen en in hoeverre kunnen zij financieel verantwoordelijk worden gesteld voor eventuele kosten die uit het verblijf van de migrant voortvloeien?
- Wat voor sturings- en/of handhavingssysteem heeft de voorgestelde convenantensystematiek nodig en waarom?

In dit advies analyseert en becommentarieert de ACVZ de in de kabinetsnotitie neergelegde uitgangspunten en beleidsvoorstellen aan de hand van de centrale vraag: *biedt het voorgestelde toelatingsbeleid de mogelijkheid tot een vereenvoudigde en gestroomlijnde toelating van migranten?* Hierbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de kolomstructuur en de bovenstaande aspecten van de convenantensystematiek. Binnen de relatief beperkte reikwijdte van dit advies heeft de ACVZ zich voornamelijk gericht op de nationale aspecten en heeft ze weinig aandacht kunnen schenken aan Europese en internationale implicaties. Uiteindelijk komt de ACVZ tot verschillende aanbevelingen met betrekking tot de verdere invulling, uitvoering en handhaving van het voorgestelde beleid.

1.3 Leeswijzer en methodiek

Hoofdstuk 2 geeft eerst een korte samenvatting van de voorstellen uit de kabinetsnotitie. Tevens wordt in dit hoofdstuk de visie van de ACVZ beschreven ten aanzien van de in deze notitie verwoorde uitgangspunten. In hoofdstuk 3 beziet de adviescommissie meer specifiek de consistentie van het in de notitie gepresenteerde kolommenmodel. Is dit model volledig, is het consequent in opbouw en biedt het de mogelijkheid tot een vereenvoudigde en gestroomlijnde toelating van migranten? In het vierde hoofdstuk gaat de ACVZ in op de convenantensystematiek. De centrale vraag is in hoeverre deze systematiek (naar verwachting) effectief en handhaafbaar is. Hoofdstuk 5 bevat ten slotte een overzicht van de conclusies en aanbevelingen.

12 Coalitieakkoord kabinet Balkenende IV, *Kamerstukken II 2006/07*, 30 891, nr. 4, p. 13.

13 Zie Bijlage 1, brief van de staatssecretaris van Justitie aan de ACVZ van 16 mei 2007.

Subcommissie

Ten behoeve van dit advies heeft de ACVZ gebruik gemaakt van de expertise van twee externe deskundigen: prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels, hoogleraar Bestuursrecht aan de Universiteit van Tilburg en prof. dr. P. van Reenen, voormalig hoofd van de Inspectie voor de Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie en thans bijzonder hoogleraar aan het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) van de Universiteit van Utrecht. De ACVZ is aan beiden dank verschuldigd voor hun bijdrage.

Samenstelling subcommissie

mr. T.J.P. van Os van den Abeelen (voorzitter)
prof. dr. G.B.M. Engbersen
mr. P.A. Schaafsma

Toegevoegde leden-deskundigen

prof. mr. drs. F.C.M. A. Michiels
prof. dr. P. van Reenen

Onderzoeksmethode

Ter voorbereiding van dit advies is onder meer literatuuronderzoek verricht en zijn gesprekken gevoerd met diverse partijen die bij de uitvoering van het reguliere migratiebeleid betrokken zijn. Gesproken is bijvoorbeeld met medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), de Vreemdelingenpolitie en de Arbeidsinspectie. Ook hebben gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, brancheverenigingen (VNO-NCW, VSNU, LTO en Napo) en de advocatuur. Een lijst van de geraadpleegde instanties is in bijlage 2 te vinden. In bijlagen 3 en 4 is een literatuuroverzicht respectievelijk een overzicht van de gehanteerde begrippen en afkortingen opgenomen.

HOOFDSTUK 2

De kabinetsnotitie en de visie van de ACVZ

In de notitie schetst het kabinet de uitgangspunten voor een modern migratiebeleid. Gelet op de in het vorige hoofdstuk genoemde ontwikkelingen ten aanzien van de vergrijzing, Nederland kennisland en de noodzaak tot effectievere beleidsuitvoering, onderschrijft de ACVZ de wenselijkheid van herijking en aanpassing van het bestaande reguliere toelatingsbeleid.

De hiernavolgende paragraaf bevat een samenvatting van de kabinetsnotitie. In paragraaf 2.2 geeft de ACVZ haar visie ten aanzien van de in de kabinetsnotitie beschreven uitgangspunten.

2.1 De kabinetsnotitie samengevat

Het doel van het kabinet is 'te komen tot een consistent en modern migratiebeleid waarmee snel en slagvaardig kan worden ingespeeld op de behoeften van maatschappij en arbeidsmarkt, en waarbij optimaal gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheden die migratie biedt.'¹⁴ Het moderne migratiebeleid dient daarom te voorzien in:

- a) een selectief beleid,
- b) een vereenvoudigde en gestroomlijnde toelatingsprocedure en
- c) een efficiënte en effectieve uitvoering en handhaving.

Uitgangspunt van het moderne migratiebeleid is, aldus de kabinetsnotitie, een selectiever beleid, waarbij de bijdrage die de migrant aan de Nederlandse maatschappij kan leveren centraal staat. Op onderdelen blijft het beleid evenwel restrictief. Er worden geen wijzigingen voorgesteld ten aanzien van de werking van de Wet arbeid vreemdelingen. Boven- genoemde uitgangspunten vragen volgens het kabinet om een nieuw toelatingsmodel met een convenantenstelsel, vijf verblijfskolommen en een robuust handhavingssysteem.

Het convenant

Om de toelatingsprocedure van met name studie- en arbeidsmigranten sneller en efficiënter te laten verlopen, wil het kabinet komen tot een *nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden* tussen enerzijds de IND en anderzijds de referent (de bedrijven en instellingen waar de migrant wenst te werken/studeren). Daarbij zullen de bedrijven en instellingen een grotere verantwoordelijkheid voor de toelating en het verblijf van de migrant gaan dragen dan thans het geval is. Het kabinet stelt voor om deze vertrouwensrelatie vorm te geven door het sluiten van een convenant tussen de IND en de desbetreffende referent.¹⁵ Door ondertekening van het convenant verplicht het bedrijf of de instelling zich tot het actief verstrekken van informatie over relevante wijzigingen in de positie van de migrant. Voorts staat het bedrijf of de instelling in voor de juistheid van de verstrekte gegevens. Blijft de convenanthouder in gebreke, dan wil het kabinet de convenanthouder hiervoor verantwoordelijk houden en aansprakelijk stellen.¹⁶

14 Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1, p. 7.

15 Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1, p. 24.

16 Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1, p. 29.

Het voorgestelde kolommenmodel

De vijf verblijfskolommen verschillen in verblijfsduur en in het pakket rechten en plichten. Het kabinet wil hiermee de diversiteit in rechten en plichten - die min of meer is meegegroeid met het toegenomen aantal verblijfsdoelen - terugbrengen. Daarbij gaat het kabinet er van uit dat door de toekenning van een uniform pakket rechten en plichten per kolom, wijzigingen van verblijfsvormen binnen een kolom sneller en efficiënter kunnen worden verwerkt dan in het huidige stelsel.¹⁷

Kolom I: Uitwisseling en Tijdelijke Arbeid

In kolom I wil het kabinet migranten toelaten die, in het kader van arbeid of tijdelijke uitwisseling, voor korte tijd naar Nederland komen. Een tewerkstellingsvergunning (TWV) is vereist. Het verblijf in kolom I is strikt tijdelijk: de verblijfsduur is maximaal één jaar. Daarna moet de migrant altijd terugkeren naar het land van herkomst. Overstappen van en naar een andere kolom is niet mogelijk. Om voor verblijf in aanmerking te komen, moet de migrant beschikken over een referent die een convenant heeft afgesloten met de IND. De migrant in kolom I mag zijn gezinsleden niet meenemen of na laten komen en komt niet in aanmerking voor bijstand of enig andere directe financiële ondersteuning van de overheid.

Kolom II: Studie en Arbeid Regulier

In kolom II worden migranten toegelaten in het kader van studie of reguliere arbeid. Voor laatstgenoemd verblijfsdoel geldt een arbeidsmarkttoets en is een TWV vereist. Voor toelating in kolom II is het eveneens noodzakelijk dat men over een referent beschikt die een convenant met de IND heeft afgesloten. Het verblijf is in eerste instantie tijdelijk, maar verlengbaar.¹⁸ Verlenging van de verblijfsvergunning of overstappen naar een andere kolom, zonder terugkeer naar het land van herkomst, is mogelijk als de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning nog niet is verstreken. Bij een overstap naar een andere kolom wordt volledig getoetst aan de nieuwe verblijfsvoorwaarden van de nieuwe kolom. De migrant in kolom II komt niet in aanmerking voor bijstand, maar mag zijn gezinsleden laten overkomen als hij ze kan onderhouden. Zij worden in dat geval ook toegelaten in kolom II. Beoogt de migrant, na vijf jaar, verblijf voor onbepaalde tijd, dan moet hij aan de inburgeringsplicht voldoen.

Kolom III: Kennis en Arbeid Hoogwaardig

In kolom III vindt de toelating plaats van hoogwaardige kennis- en arbeidsmigranten, alsmede van ondernemers en zelfstandig onderzoekers.¹⁹ Voor toelating in kolom III is een hoge opleiding alsmede ervaring vereist en een hoog salaris (in geval van loondienst), of een ondernemingsplan (voor zelfstandigen). Een TWV is niet nodig. De migrant is direct vrij op de arbeidsmarkt. Het verblijf in kolom III is in beginsel tijdelijk, maar verlengbaar.²⁰ Verblijf in kolom III geeft geen recht op financiële ondersteuning door de overheid. De migrant mag direct zijn gezinsleden meenemen, als hij ze kan onderhouden. Zij worden dan ook toegelaten in kolom III. Wil de migrant in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd dan moet hij alsnog aan de inburgeringsplicht voldoen.

17 *Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1, p. 11.*

18 De arbeidsmigrant is na drie jaar vrij op de arbeidsmarkt.

19 Toelating van zelfstandig ondernemers en onderzoekers vindt plaats aan de hand van een puntensysteem, de zogenoemde Talentenregeling (*Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1, p. 14*)

20 De verblijfsvergunning wordt in eerste instantie verleend voor de duur van het arbeidscontract, met een maximum van vijf jaar. Aan migranten die een beroep doen op de Talentenregeling wordt een verblijfsvergunning voor de duur van twee jaar verleend (*Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1, pp. 31-32*).

Kolom IV: Familie / Gezin

In kolom IV worden migranten toegelaten in het kader van gezinshereniging en gezinsvorming, met uitzondering van de gezinsleden van migranten die in kolom II en III zijn toegelaten. Aan de migrant die in het kader van gezinsmigratie naar Nederland wil komen, worden geen extra eisen gesteld dan de reeds bestaande verplichtingen.

Kolom V: Humanitaire redenen

In kolom V ten slotte vindt toelating plaats op grond van humanitaire redenen. Net als ten aanzien van gezinsmigratie handhaaft het kabinet voor deze categorie het restrictieve toelatingsbeleid. Ambtshalve verleende verblijfsvergunningen vallen niet onder kolom V.²¹ Deze krijgen een eigenstandig karakter.

	I Uitwisseling & Tijdelijke arbeid	II Studie & Arbeid regulier	III Kennis en Arbeid Hoogwaardig	IV Familie / Gezin	V Humanitaire redenen
Verblijfsdoelen	Uitwisseling, au pair, seizoensarbeid, detachering, arbeid i.h.k.v. ontwikkelingsamenwerking	Reguliere arbeid (met arbeidsmarkttoets), studie aan instelling voor hoger onderwijs	Hoogwaardige kennis- en arbeid (in loondienst), zelfstandig ondernemers/onderzoekers	Gezinsvorming en -hereniging, voortgezet verblijf, adoptie	Slachtoffer mensenhandel, medische behandeling, bijzondere onvoorziene gevallen (discretionaire bevoegdheid)
TWV vereist	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja/Nee*
Convenant vereist	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
Verblijfsduur	Maximaal 1 jaar	Afhankelijk van duur TWV of studie	Afhankelijk van duur arbeidscontract	Tijdelijk	Tijdelijk
Verlenging mogelijk	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Zicht op verblijf onbepaalde tijd	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Recht op gezondheidszorg	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Recht op bijstand	Nee	Nee, ja bij onbepaalde tijd	Nee, ja bij onbepaalde tijd	Ja**	Ja**
Inburgeringsplicht	Nee	Nee, pas bij onbepaalde tijd	Nee, pas bij onbepaalde tijd	Ja	Nee, pas bij onbepaalde tijd
Recht op gezin	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja

* Afhankelijk van de toegekende verblijfsvergunning.

** Een beroep op bijstand is in deze gevallen niet uitgesloten, maar kan dan gevolgen hebben voor het verblijfsrecht.

Het handhavingskader

Om te voorkomen dat oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de nieuwe toelatingsprocedure en om effectief tegen misbruik en fraude op te treden, acht het kabinet een 'robuust'

21 Genoemd worden bijvoorbeeld de verblijfsvergunning als alleenstaande minderjarige vreemdeling en die voor verblijf van een vreemdeling die buiten zijn schuld niet naar het land van herkomst kan terugkeren.

stelsel van handhavingsmaatregelen noodzakelijk.²² Handhaving vereist een duidelijk zicht op de binnenkomst en het verblijf van migranten. Het handhavingskader, bestaande uit controle vooraf (preventie) en handhaving achteraf (repressie) moet waarborgen dat aan de verblijfsvoorwaarden wordt voldaan.²³

2.2 De visie van de ACVZ

Selectiviteit als leidend beginsel

Het huidige reguliere toelatingsbeleid van vreemdelingen in Nederland wordt door veel betrokkenen als te omslachtig en te beperkt ervaren. Het kabinet wil, meer dan nu het geval is, de bijdrage die een migrant aan de Nederlandse maatschappij kan leveren, een centrale rol laten spelen.²⁴ Daarvoor wordt het uitgangspunt van 'selectiviteit' geïntroduceerd naast het thans leidende uitgangspunt van 'restrictiviteit'.²⁵ Het toelatingsbeleid wordt daarmee niet verruimd, zo staat in de kabinetsnotitie, maar flexibeler.²⁶ De Sociaal-Economische Raad, heeft deze koerswijziging in haar advies *Arbeidsmigratiebeleid* aangeduid als de gang van 'nee tenzij' naar 'ja mits'.²⁷

In de notitie staat dat het uitgangspunt van restrictiviteit niet wordt verlaten, maar dat het kabinet dit wenst te combineren met het uitgangspunt van 'selectiviteit'. Dit onderdeel van de notitie is volgens de ACVZ onduidelijk. De ACVZ acht twee nevensgeschikte, deels tegengestelde uitgangspunten onwenselijk. Naar het inzicht van de ACVZ dient het beleid aldus te worden omschreven dat selectief, namelijk op basis van het (economisch) nut van de migrant voor Nederland, wordt bepaald of het beleid al dan niet restrictief of uitnodigend is. De ACVZ onderschrijft in die zin het nieuwe uitgangspunt van 'selectiviteit', waarbij het beleid op onderdelen uitnodigend is of restrictief (blijft). Een dergelijk beleid kan volgens de ACVZ beter inspelen op internationale, economische en demografische ontwikkelingen. Dit nieuwe uitgangspunt maakt het vreemdelingenbeleid niet alleen flexibeler maar ook transparanter. Dit sluit aan bij de doelstelling van het kabinet. De ACVZ adviseert het kabinet dit 'ja mits' beginsel volledig als leidend uitgangspunt te hanteren.

Creëer draagvlak, breng maatschappelijke behoefte in kaart

De ACVZ kan zich voorstellen dat het beleid voor kolom III (kennismigranten, zelfstandigen) uitnodigend van aard zal zijn, terwijl het beleid voor kolom IV (gezinsmigratie)

22 *Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1, pp. 9 en 28.*

23 In de kabinetsnotitie wordt het effectueren van de garantstelling voorgesteld als één van de repressieve handhavingsinstrumenten. Het kabinet wil de financiële verantwoordelijkheid vormgeven aan de hand van het middelenvereiste, het nieuwe bewijs van financiële zekerheid en de reeds bestaande garantstelling. Nu al kunnen aan een verblijfsvergunning voorschriften worden verbonden tot het stellen van zekerheid, zoals het deponeren van een waarborgsom of passagebiljet, een schriftelijke garantstelling door een solvabele derde en een bewijs dat de migrant voldoende verzekerd is tegen ziektekosten. Het kabinet wil echter de garantstelling tot één van de handhavingsinstrumenten maken.

24 *Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1.*

25 Restrictiviteit als uitgangspunt betekent dat migranten in beginsel niet tot Nederland worden toegelaten tenzij internationale verplichtingen, een wezenlijk Nederlands belang of klemmende redenen van humanitaire aard daartoe noodzakelijk zijn. Zie ook artikel 13 Vw 2000 waarin dit uitgangspunt wettelijk is vastgelegd.

26 *Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1, p. 24.*

27 Sociaal-Economische Raad, *Advies arbeidsmigratiebeleid*, 2007.

restrictief zal blijven. Dit kan echter leiden tot een tweedeling tussen ‘gewenste’ en ‘ongewenste’ migranten. De ACVZ is van mening dat niet uitsluitend het *economisch* belang het leidend motief voor het toelatingsbeleid moet zijn en dat een polarisatie tussen vreemdelingen met wier komst een economisch of een niet-economisch belang wordt gediend, moet worden voorkomen. Een manier om polarisatie tussen beide groepen migranten te voorkomen, is door de toelatingsprocedures voor wat betreft beslistermijnen niet al te veel uiteen te laten lopen. Een verschil tussen een afhandeling van twee weken en twee maanden is verdedigbaar, terwijl dit bij een verschil tussen twee weken en zes maanden moeilijker is.

Volgens de ACVZ kan een maatschappelijk draagvlak voor het nieuwe toelatingsbeleid worden gecreëerd door de behoefte aan migranten nader te expliciteren. Een ‘flexibel’ beleid, waarin de behoefte van de Nederlandse samenleving en de arbeidsmarkt centraal staat, vraagt om een systeem waarmee die vraag ook daadwerkelijk in kaart kan worden gebracht. Aan de hand van regelmatige evaluaties kan worden bezien of het toelatingsbeleid op enig moment moet worden aangepast. Het bedrijfsleven en andere belanghebbenden, zoals wetenschappelijke of culturele instellingen, hebben veelal een actieve lobby, of zijn verenigd in samenwerkingsverbanden. De overheid dient bij de evaluatie van het beleid actief van deze netwerken gebruik te maken. Afgezien van deze samenwerkingsverbanden moet het voor individuele bedrijven en instellingen mogelijk zijn om hun vraag naar specifieke groepen migranten bij de overheid op relatief eenvoudige wijze kenbaar te maken. De ACVZ is van mening dat de overheid dit proces dient te faciliteren.

Rekening houden met Europese ontwikkelingen

Bij het formuleren van een nieuw nationaal toelatingsbeleid dient de regering steeds rekening te houden met de doorwerking van Europees beleid. Met enkele recente voorstellen van de Europese Commissie lijkt de ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees migratiebeleid steeds duidelijker vorm te krijgen. Behalve het in 2005 door de Europese Commissie uitgebrachte *Beleidsplan Legale Migratie* en het daarin (nogmaals) benadrukte belang van een gemeenschappelijk Europees migratiebeleid heeft zij ook een aantal voorstellen gedaan voor Europese toelatingsprocedures ten aanzien van bepaalde groepen arbeidsmigranten.²⁸ In oktober 2007 wordt een voorstel verwacht van de Europese Commissie voor de invoering van een Europese ‘blue card’. Verder is één van de belangrijkste uitgangspunten van het Europese recht, dat naarmate het verblijf van een derdelander in een EU-lidstaat langer voortduurt, hij meer rechten opbouwt om uiteindelijk gelijkgesteld te worden aan de onderdanen van de betreffende lidstaat.²⁹ Bij de uitwerking van de notitie dient volgens de ACVZ te worden voorkomen dat dit soort ontwikkelingen niet in nationaal beleid en de daarbij behorende procedures kunnen worden ingepast.

28 Mededeling van de Commissie, *Beleidsplan legale migratie*, 21 december 2005, COM (2005) 669 def. Naast de in oktober 2007 te verschijnen specifieke richtlijn voor kenniswerkers, volgen in 2008 naar verwachting specifieke richtlijnen voor seizoensarbeiders, overgeplaatste werknemers en bezoldigde stagiaires. Zie *Kamerstukken II 2006/07*, 19 637 en 23 490, nr. 1170 en *Kamerstukken II 2006/07*, 29 861 en 30 573, nr. 17, p. 13.

29 Richtlijn 2003/109/EG van 25 november 2003, overweging 2. Zie voor andere relevante EU-regelgeving Richtlijn 2004/114/EG van 13 december 2004, Richtlijn 2005/71/EG van 12 oktober 2005 en Richtlijn 2004/81/EG van 29 april 2004.

Samenloop ‘modern migratiebeleid’ en de Wet arbeid vreemdelingen

Uit de kabinetsnotitie valt op te maken dat het beleid voor wat betreft de relatie tussen verblijfsvergunning en de tewerkstellingsvergunning ongewijzigd blijft. De ACVZ gaat er daarom vanuit dat voor alle werkgevers (uitgezonderd die van kennismigranten) de verplichting blijft gelden dat zij over een tewerkstellingsvergunning dienen te beschikken voordat zij arbeid door een migrant uit een derde land kunnen laten verrichten. Uit de kabinetsnotitie blijkt echter volgens de ACVZ niet duidelijk genoeg hoe het moderne migratiebeleid en in het bijzonder de convenantenprocedure zich verhoudt tot de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). De Wav is een instrument van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op elkaar af te stemmen.³⁰ De mogelijkheden tot afwijzen van een verblijfsvergunning door de staatssecretaris van Justitie na afgifte van een tewerkstellingsvergunning zijn dan ook beperkt.³¹ Het voorgestelde moderne migratiebeleid moet daarom worden gezien in samenhang met de werking van de Wav.³² De ACVZ acht het noodzakelijk dat het kabinet over de (complexe) samenhang tussen het vreemdelingrechtelijke en het arbeidsrechtelijke toelatingsbeleid een nader standpunt inneemt. De ACVZ benadrukt dat de uitvoering van beide wetten goed op elkaar moet worden afgestemd. De ACVZ is voorstander van één procedure bij één loket, met daarachter verblijfsrechtelijke en arbeidsrechtelijke deskundigen, zodat stapeling van procedures wordt voorkomen.

Rol van de IND, samenwerking keten

Het kabinet geeft in zijn notitie aan dat het de IND ziet als de toelatingsorganisatie die zorg draagt voor de handhaving van het toelatingsmodel.³³ De handhavingstaken die aan de IND worden toebedeeld, liggen zowel op het vlak van de toelating als op het terrein van de preventieve controle. Onder preventieve controle valt bijvoorbeeld het aanmerken van een convenanthouder als een al dan niet betrouwbare partner. De repressieve handhaving wordt uitgevoerd nadat de migrant is toegelaten. Voor het uitvoeren van deze taken zal volgens het kabinet de IND over alle noodzakelijke informatie en bevoegdheden dienen te beschikken. De IND zal zelf actief informatie inwinnen en die met relevante ketenpartners uitwisselen, opdat op basis van risicoprofielen en ontvangen informatie kan worden gecontroleerd of de toelating terecht is geweest.³⁴ De ACVZ is van mening dat de IND geen taken op zich dient te nemen waarvoor andere organisaties (bijvoorbeeld de Vreemdelingenpolitie of de Arbeidsinspectie) bevoegd en beter uitgerust zijn. Samenwerking in de keten acht de ACVZ echter essentieel. De commissie is tevens van mening dat toelating en toezicht zo veel mogelijk bij de verschillende onderdelen van de IND dienen te worden belegd en dat dient te worden gezorgd voor één centraal punt dat alle ketenpartners aanstuurt.

30 Klaver e.a., *Evaluatie wet arbeid vreemdelingen*, 1999 p. 101. Uit deze evaluatie kwam naar voren dat de ‘Wav, conform de doelstelling van de wet, restrictief van karakter is, maar tegelijk een instrument om flexibel op knelpunten in de arbeidsmarkt in te spelen’. Zie ook De Lange, *Staat, markt en migrant*, 2007.

31 Zie artikel 3.31 Vb 2000. De staatssecretaris heeft geen bevoegdheid over het arbeidsmarktbeleid en de toelating van migranten in relatie daartoe. Deze bevoegdheid is voornamelijk (uitgezonderd het kennismigrantenbeleid) toebedeeld aan de minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid. Dit kan een slagvaardige toelatingsprocedure van de staatssecretaris van Justitie in de weg zitten.

32 Zie ook de constatering van de SER op dit punt in *Advies arbeidsmigratiebeleid*, 2007, paragraaf 3.2.

33 *Kamerstukken II 2005/06*, 30 573, nr. 1, p. 28.

34 *Kamerstukken II 2005/06*, 30 573, nr. 1, pp. 5, 28 en 38-39.

Uitwerking beleidsvoorstellen

Om de verdere beleidsvoorbereiding en de implementatie van het beleid in goede banen te leiden, zou volgens de ACVZ de uitwerking van het moderne migratiebeleid moeten verlopen zoals voorheen de Vw 2000 is voorbereid. Wil immers een nieuwe wet of nieuw beleid vanaf de datum van inwerkingtreding goed functioneren dan zal de invoering ervan, bij de instanties die ermee moeten werken, voldoende moeten zijn voorbereid.³⁵ Dit betekent dat uitvoerings- en handhavingsvragen in het verdere ontwerpproces systematisch aan de orde komen en dat de betreffende uitvoerende en handhavende diensten betrokken worden in het ontwerpproces. Op die manier kan worden bewerkstelligd dat het realiteitsgehalte van de nieuwe regeling voldoende hoog is, dat op de ingangsdatum is voldaan aan de materiële en personele randvoorwaarden en dat de bedrijfs- en werkprocessen binnen, en zonodig tussen, de uitvoeringsorganisaties daaraan zijn aangepast.

2.3 Samenvatting

Naast een samenvatting van de in de kabinetsnotitie opgenomen voorstellen zijn in dit hoofdstuk enkele standpunten van de ACVZ verwoord die volgens de commissie van belang zijn voor de verdere uitwerking van de notitie.

De ACVZ onderschrijft het uitgangspunt van 'selectiviteit' als gevolg waarvan het beleid op onderdelen uitnodigend dan wel meer of minder restrictief kan zijn. De commissie acht het een juiste keuze van het kabinet om het toelatingsbeleid ten aanzien van gezinshereniging en -vorming binnen de strakke kaders te houden die thans voor familiegerelateerde migratie gelden. De ACVZ wijst daarbij op het belang van het creëren van draagvlak voor de totstandkoming van nieuw beleid, en geeft tevens aan dat er voor gewaakt dient te worden dat er een sfeer ontstaat van 'gewenste' versus 'ongewenste' migranten. Het in kaart brengen van de behoefte aan migranten en evaluaties alsmede eventuele bijstellingen van het toelatingsbeleid zijn volgens de commissie noodzakelijk.

Bij de nadere uitwerking van het voorgestelde reguliere toelatingsbeleid dient expliciet rekening te worden gehouden met de doorwerking van de Europese wet- en regelgeving op dit terrein. Ook acht de ACVZ het noodzakelijk dat het kabinet een nader standpunt inneemt over de (complexe) samenhang tussen het vreemdelingrechtelijke en het arbeidsrechtelijke toelatingsbeleid. Omdat een goede samenwerking en een centrale aansturing in de vreemdelingenketen door de ACVZ als een belangrijke voorwaarde wordt gezien voor het slagen van het toelatingsbeleid, mag daarmee niet tekort worden gedaan aan de specialistische kennis (meerwaarde) van organisaties als het Centrum voor Werk en Inkomen, de Vreemdelingenpolitie en de Arbeidsinspectie. Uitvoerings- en handhavingsvragen dienen in het verdere ontwerpproces systematisch aan de orde te komen en de betreffende uitvoerende en handhavende diensten dienen te worden betrokken in het ontwerpproces.

35 Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000: de asielprocedure*, deel 1, p. 92.

HOOFDSTUK 3

De visie van de ACVZ op het kolommenmodel

De ACVZ ondersteunt het voornemen om te komen tot een selectiever beleid en acht vereenvoudiging van de toelatingsprocedures nodig. In dit hoofdstuk wordt het in de notitie gepresenteerde kolommenmodel onder de loep genomen. In paragraaf 3.1 worden eerst de juridische consequenties van een vereenvoudigde toelating besproken. Daarna wordt in paragraaf 3.2 meer specifiek ingegaan op de toelating van arbeidsmigranten. In paragraaf 3.3 wordt vervolgens de volledigheid van het thans voorgestelde model bezien. Tot slot wordt in paragraaf 3.4 stilgestaan bij de toelating van vreemdelingen op grond van klemmende redenen van humanitaire aard. De conclusies en aanbevelingen die uit dit hoofdstuk volgen, zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

3.1 Juridische consequenties van vereenvoudiging nog onduidelijk

Verblijfsvergunning regulier wordt in het huidige systeem verleend onder beperkingen

In de notitie van het kabinet wordt het huidige aantal van 26 (hoofd)verblijfsdoelen teruggebracht tot vijf verblijfskolommen. Tegelijkertijd wordt gezegd dat de bestaande reguliere verblijfsdoelen een plaats krijgen binnen die kolommen.³⁶ Door deze samenloop van de 5 kolommen en de huidige 26 verblijfsdoelen is het de ACVZ niet geheel duidelijk waaruit de vereenvoudiging nu precies bestaat. De vraag is dan ook of de huidige verblijfsdoelen daadwerkelijk zullen 'opgaan' in de nieuwe kolommen of dat zij in hun tegenwoordige vorm en onder hun huidige noemer het feitelijke toetsingskader voor toelating blijven vormen.

De huidige veelvoud van verblijfsdoelen is ontstaan doordat in de hoofdregel van artikel 14 Vw 2000 is vastgelegd dat aan een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd beperkingen moeten worden verbonden die verband houden met een verblijfsdoel.³⁷ De beperking waaronder de verblijfsvergunning wordt afgegeven en het verblijfsdoel zijn daardoor onlosmakelijk met elkaar verbonden. De verblijfsvergunning is als het ware beperkt tot het doel waarvoor de vergunning is afgegeven. Dit leidt ertoe dat de verblijfsdoelen nader moeten worden omschreven. Uitgaande van de hoofdregel in artikel 14 Vw 2000 worden in het huidige Vreemdelingenbesluit de verblijfsdoelen opgesomd en zijn deze nader omschreven in talloze uitvoeringsaanwijzingen en instructies aan uitvoerende ambtenaren. Dit geheel aan regels is in de loop der jaren uitgegroeid tot een complex en ondoorzichtig stelsel.

Volledigheidshalve zij vermeld dat de staatssecretaris ook nog - al is het slechts bij hoge uitzondering en onder bijzondere omstandigheden - gebruik kan maken van haar discretionaire bevoegdheid.³⁸

36 *Kamerstukken II 2005/06*, 30 573, nr. 1, p. 29. De 26 verblijfsdoelen zijn thans neergelegd in het Vreemdelingenbesluit (Vb) en nader uitgewerkt in de Vreemdelingencirculaire (Vc). Artikel 3.4, eerste lid, Vb 2000, bevat 25 verblijfsdoelen. De 26^{ste} is opgenomen in artikel 3.4, derde lid, Vb 2000.

37 Dit uitgangspunt is nader uitgewerkt in artikel 3.4 Vb 2000.

38 Zie artikel 3.4 lid 3 Vb 2000.

Oorsprong veelvoud verblijfsdoelen

Bij de totstandkoming van de Vw 2000 is opgemerkt dat met de wetswijziging een belangrijk uitgangspunt van het reguliere toelatingsbeleid wettelijk zou worden vastgelegd, namelijk de hoofdregel dat een reguliere verblijfsvergunning onder een beperking wordt verleend.³⁹ In de Memorie van Toelichting wordt opgemerkt:⁴⁰

“Anders dan de huidige wet, waar het opleggen van beperkingen slechts een bevoegdheid is en geen verplichting, wordt in het wetsvoorstel bepaald dat aan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd altijd een beperking dient te worden verbonden. Deze wijziging houdt voor een deel verband met het onderscheid tussen de verblijfsvergunning op reguliere gronden en op asielgronden. In de huidige wet kan een vergunning tot verblijf zonder beperking worden verleend om humanitaire gronden. In de meeste gevallen wordt deze vergunning verstrekt aan asielzoekers (. . .). Nu in het wetsvoorstel in de bedoelde gevallen een verblijfsvergunning op asielgronden zal worden verleend, bestaat er op dit punt geen reden meer om in de nieuwe wet te suggereren dat het verbinden van beperkingen aan de [reguliere] verblijfsvergunning achterwege kan blijven.”

De ACVZ constateert dat in de kabinetsnotitie niet nader wordt ingegaan op de juridische consequenties van het kolommenmodel.

Het komt de ACVZ voor dat het woord ‘beperking’ wordt vervangen door ‘de voorwaarden’ die gelden voor het verblijfsdoel. Het huidige systeem van een gesloten stelsel van beperkingen moet echter worden losgelaten. De ACVZ meent dat het nieuwe beleid aan kracht zal inboeten naarmate meer wordt vastgehouden aan het huidige systeem. Als echter ook onder het nieuwe beleid aan het begrip verblijfsdoel of verblijfsgrond dezelfde betekenis verbonden blijft als aan het begrip ‘beperking’, zoals dat nu wordt gehanteerd, dan is het kolommenmodel géén daadwerkelijke vereenvoudiging van het thans geldende systeem.

Bij wijziging van verblijfsdoel: nieuwe aanvraag of wijziging?

In de kabinetsnotitie wordt aangegeven dat binnen een verblijfskolom een zekere flexibiliteit zal bestaan. Daarmee wordt kennelijk bedoeld op situaties waarin de vreemdeling hetzij een nieuwe vergunning moet aanvragen, een aanvraag tot wijziging van de verblijfsvergunning moet indienen, of met een verlengingsaanvraag kan volstaan. Uitgaande van de wens tot vereenvoudiging en stroomlijning, lijkt het voor de hand te liggen dat als de vreemdeling binnen een bepaalde kolom van verblijfsdoel wisselt (bijvoorbeeld van studie naar arbeid), hij geen nieuwe vergunning hoeft aan te vragen.⁴¹ Uit de notitie blijkt echter niet wat dan de exacte gevolgen zijn. De ACVZ gaat er vanuit, dat bij verandering van verblijfsdoel binnen een bepaalde kolom de vergunning *niet* hoeft te worden *gewijzigd*, maar dat kan worden volstaan met een *melding*.⁴² Ook bij een melding van verandering in verblijfsituatie kan de vreemdeling immers de benodigde bewijsstukken overleg-

39 *Kamerstukken II 1998/99, 26 732, nr. 3, p. 25.*

40 *Kamerstukken II 1998/99, 26 732, nr. 3, pp. 24 en 25.*

41 Uit de notitie blijkt dat het kabinet een dergelijke vereenvoudiging voor ogen staat.

42 Bij een wijzigingsprocedure wordt de aanvraag volledig beoordeeld, terwijl bij een melding enkel wordt getoetst op hoofdpunten. De twee procedures verschillen dus in benodigde administratieve capaciteit en doorlooptijd.

gen,⁴³ terwijl zijn rechtspositie niet wijzigt nu hij onder dezelfde kolom verblijf wenst. Pas als de vreemdeling wil overstappen naar een andere kolom, is een wijziging van de verblijfsvergunning aan de orde. Vraagt een student of TWV-plichtige arbeidsmigrant bijvoorbeeld verblijf als kennismigrant onder kolom III aan, dan wijzigt zijn rechtspositie en is een volledige heroverweging op zijn plaats.

Het bovenstaande onderstreept de noodzaak tot het loslaten van de 26 verblijfsdoelen omdat de procedurele regels hierop zijn gebaseerd. Als onder het nieuwe systeem wel steeds een wijziging van de verblijfsvergunning zou moeten worden aangevraagd, ook al is sprake van een wijziging binnen dezelfde kolom, dan heeft dit naar het inzicht van de ACVZ tot gevolg dat procedures vereenvoudigd noch gestroomlijnd worden.

3.2 De toelating van arbeidsmigranten

Opvallend is dat het kabinet *arbeidsmigratie* wil onderbrengen in drie kolommen (I, II en III) die verschillen in het pakket rechten en plichten dat aan de arbeidsmigrant wordt toegekend. De ACVZ acht het op zich begrijpelijk dat het kabinet de verblijfsduur van bepaalde groepen arbeidsmigranten wil beperken. De commissie is echter van mening dat niet de beperking van de verblijfsduur, maar de behoefte aan arbeidsmigranten leidend dient te zijn bij de indeling van de kolommen. De ACVZ onderschrijft dan ook de conclusie van de SER dat een indeling van de verblijfskolommen naar *verblijfsdoel*, in plaats van naar *verblijfsduur*, beter aansluit bij de behoeften van de arbeidsmarkt. Ten aanzien van de toelating van arbeidsmigranten plaatst de ACVZ voorts de volgende opmerkingen.

TWV-plichtige arbeidsmigranten: afstemming Wav en Vw

Zoals in hoofdstuk 2 is opgemerkt, gaat de ACVZ er vooralsnog vanuit dat de Wet arbeid vreemdelingen als sturend instrument voor arbeidsmigratie van kracht blijft. Nu het toelatingsbeleid selectiever wordt, ligt het voor de hand de vraag te stellen of het restrictieve karakter van de Wav ook aanpassing behoeft. Dit is een ingewikkeld vraagstuk. De ACVZ is met de SER van mening dat de Wav als regulerend instrument vooralsnog voldoet. Er zijn, voor zover bekend, geen *structurele* tekorten op de arbeidsmarkt voor wat betreft lager en middelbaar geschoold personeel die niet in beginsel door arbeidskrachten uit Nederland en de EER kunnen worden opgevuld. Het beginsel van prioriteitgenietend aanbod, zoals neergelegd in de Wav en Europese regelgeving, dient dan ook te worden gehandhaafd.⁴⁴

Wel is het zinvol om de Wav en de Vw voor wat betreft de procedures verder op elkaar af te stemmen. De ACVZ stelt zich voor dat de procedure voor de afgifte van de tewerkstellingsvergunning en de toelatingsprocedure gelijktijdig afgehandeld worden, waarbij bundeling van expertise zinvol is. De ACVZ pleit in dit kader voor één procedure bij één loket, met een versterkte samenwerking tussen de IND en het CWI.

-
- 43 Bij wijziging van studie in TWV-plichtige arbeid kan de vreemdeling bijvoorbeeld een arbeidsovereenkomst en (eventueel) een tewerkstellingsvergunning overleggen.
- 44 Artikel 1 lid 1 sub g en artikel 2 lid 1 en artikel 3 lid 1 onder a en lid 2 Wav en de Bijlage Mededeling als bedoeld in artikel 3, tweede lid van de Wet arbeid vreemdelingen. Zie ook Kamerstukken II 1993/1994, 23574, nr 7, p. 2 en de Resolutie van de Raad van 20 juni 1994 in samenhang met Verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad. Er zij op gewezen dat in het Toetredingsverdrag van 16 april 2003 de lidstaten, wat de toegang tot hun arbeidsmarkt betreft, voorrang geven aan werknemers die onderdaan zijn van de lidstaten boven werknemers die onderdaan zijn van een derde land. Zie voor bijvoorbeeld Polen *Pb EG* 2003, L236, p. 878.

Waarom niet alle TWV-plichtige arbeidsmigranten in één kolom?

Door tijdelijke arbeid deels onder kolom I te plaatsen, kiest het kabinet er voor om de verblijfsduur van die arbeidsmigranten (o.a. seizoensarbeiders en gedetacheerden) te beperken die in eerste instantie voor korte duur naar Nederland komen. Deze keuze sluit niet aan bij de behoeften van de Nederlandse arbeidsmarkt. Niet alleen kan het voorkomen dat een arbeidsmigrant die is toegelaten in kolom I aansluitend verblijf voor arbeid in een andere kolom wenst en aan de inhoudelijke voorwaarden die daarvoor gelden voldoet, ook kan zich de situatie voordoen dat een werkgever en werknemer hun arbeidsrelatie wensen voort te zetten en een contractverlenging overeenkomen. In die gevallen acht de commissie het voor alle betrokken instanties onnodig belastend en dus onwenselijk om te eisen dat de migrant eerst moet terugkeren naar het land van herkomst om daar een nieuwe machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aan te vragen. Het voorgestelde overstapverbod voor arbeidsmigranten die onder kolom I vallen, en de voorwaarde zoals die volgens de notitie voor kolom I geldt, namelijk dat na afloop zonder uitzondering Nederland moet worden verlaten, acht de ACVZ voor wat betreft kortdurende arbeid te rigide. Met de SER is de ACVZ van oordeel dat, onder omstandigheden, op kortdurende arbeid aansluitend andersoortige arbeid kan volgen, zonder dat de betrokkene eerst weer terug moet naar het land van herkomst. In de visie van de ACVZ zou het daarom logischer zijn om alle TWV-plichtige arbeid (zowel 'tijdelijk' als 'regulier') onder te brengen in één kolom.

Als daarentegen het voorgestelde model gehandhaafd blijft, worden TWV-plichtige arbeidsmigranten over twee kolommen verdeeld, wat tot onnodige procedures kan leiden. Immers, in het geval prioriteitgenietend aanbod ontbreekt, en het tekort op de arbeidsmarkt kan worden opgevuld met arbeiders van buiten de EER, dan ligt het voor de hand dat een hier reeds verblijvende, reguliere arbeidsmigrant zijn verblijf kan verlengen zonder eerst een mvv te hoeven aanvragen, of eerst zijn verblijfsvergunning te moeten wijzigen. Het huidige wettelijke stelsel, zoals dat is neergelegd in de Wav, beperkt de mogelijkheid dat naar de aard kortdurende arbeid tot langdurig verblijf zou kunnen leiden. Zonder een geldige tewerkstellingsvergunning is de verblijfsvergunning immers niet verlengbaar en daarmee vervalt de mogelijkheid tot (langdurig) verblijf. De Wav biedt zelfs voor bijzondere situaties de mogelijkheid om tewerkstellingsvergunningen af te geven die in het geheel niet verlengd of vernieuwd kunnen worden.

De ACVZ wil er daarnaast op wijzen dat het realiseren van de tijdelijkheid van het verblijf moet worden geborgd door het toezicht op het verblijf van vreemdelingen, door de daartoe bevoegde overheidsinstanties.

Toelating kennismigranten te eenzijdig gericht op salariscriterium

In het huidige economische klimaat is er sprake van een tekort aan arbeidskrachten voor het hogere segment van de arbeidsmarkt. Veelal gaat het om werknemers in de wetenschap en innovatietechnologie. Hun toelating is geregeld onder kolom III. Voor hen geldt een soepel toelatingsregime. De ACVZ is met het kabinet van mening dat de flexibele regels voor de toelating van kennismigranten moeten blijven bestaan,⁴⁵ doch bepleit de ACVZ dat de hoogwaardigheid van hun kennis en kunde centraal moet komen te staan. Bij de toelating van kennismigranten moet het in beginsel gaan om hoogwaardige kennis en/of ervaring in specialistische beroepen. Het CWI zou mogelijkerwijs de behoefte aan hoogwaardige arbeid kunnen monitoren.

45 Op grond van de Kennismigrantenregeling zijn kennismigranten uitgezonderd van de TWV-plicht.

3.3 Kolommenmodel is incompleet

Zoals eerder is opgemerkt kan een daadwerkelijk vereenvoudigde en gestroomlijnde toelating uitsluitend worden bereikt als een inperking van het aantal verblijfsdoelen ook navolging krijgt in de administratieve praktijk. De notitie meldt dat alle bestaande verblijfsdoelen een plaats krijgen binnen het kolommenmodel. Dit brengt met zich mee dat goed zal moeten worden bezien of de huidige verblijfsdoelen daadwerkelijk volledig worden gedekt door de vijf voorgestelde kolommen. Het nieuwe model moet volledig en consistent zijn. Voor het gros van de bestaande verblijfsdoelen is op voorhand duidelijk onder welke verblijfskolom zij zullen vallen. De commissie stelt echter ten aanzien van enkele van de huidige verblijfsdoelen vragen over de inpasbaarheid in het kolommenmodel. Daarbij doelt de ACVZ met name op verblijf voor religieuze of levensbeschouwelijke doeleinden en wedertoelating.

Religieuze of levensbeschouwelijke doeleinden

De categorie religieuze of levensbeschouwelijke doeleinden is in het huidige beleid onderverdeeld in twee subgroepen. Voor buitenlandse godsdienstleraren, geestelijk voor- gangers en studenten geldt een uitgekilde TWV-plicht, waarbij een vacaturemelding niet verplicht is en niet wordt getoetst aan prioriteitgenietend aanbod.⁴⁶ Voor de overige migranten die voor religieuze of levensbeschouwelijke doeleinden verblijf wensen, zoals bijvoorbeeld kloosterlingen, is in afwachting van een definitief beleidskader, sinds 2004 een tijdelijke regeling van kracht.⁴⁷

De ACVZ heeft in 2005 geadviseerd om aan de toelating en het verblijf van geestelijke bedienaren specifieke randvoorwaarden te stellen.⁴⁸ De voorwaarden zien zowel op de religieuze of levensbeschouwelijke gemeenschap, als op de opleiding, ervaring en inburgering van de geestelijke bedienaar. In reactie op dit advies heeft de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie meegedeeld dat in het nieuwe beleid voor deze groep de Wav als uitgangspunt zal gelden.⁴⁹ De ACVZ meent echter, mede op basis van haar eerdere advies, dat voor de toelating en het verblijf van deze groep vreemdelingen andere uitgangspunten dan de tewerkstelling centraal dienen te staan. De eigenstandige aard van verblijf wegens religieuze of levensbeschouwelijke redenen en de specifieke voorwaarden voor toelating rechtvaardigen naar het inzicht van de ACVZ een afzonderlijke verblijfskolom. In hoofdstuk 5 wordt dit standpunt uitgewerkt.

Wedertoelating

De (re)migrant die na een periode van rechtmatig verblijf in Nederland, gevolgd door verblijf in het buitenland, opnieuw toelating tot Nederland wenst, lijkt niet in één van de vijf kolommen terecht te kunnen. Deze migrant ontleent zijn recht op verblijf recht-

46 Regeling van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 12 juli 2007, nr. AM/AMI/07/24251, tot wijziging van de Uitvoeringsregels Wet arbeid vreemdelingen behorende bij het Delegatie- en Uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen. Zie *Stcrt* 20 juli 2007, 138, p. 25.

47 TBV 2004/2 (*Stcrt.* 2004, 7, p. 12), WBV 2006/13 (*Stcrt.* 2006, 56, p. 34) en WBV 2006/40 (*Stcrt.* 2006, 235, p. 8). De regeling is laatstelijk verlengd tot 31 december 2007.

48 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden*, 2005.

49 *Kamerstukken II* 2005/06, 19 637, nr. 1051, p. 5. Onder het toetsingsregime zou het accent komen te liggen op toetsing van kwalificaties zoals opleiding en specifieke ervaring.

streeks aan zijn vroegere, vaak aanzienlijke, periode van rechtmatig verblijf in Nederland en niet aan 'bijkomende' arbeids- of gezinsomstandigheden (kolommen I tot en met IV). De eerder opgebouwde band met Nederland zou naar de mening van de commissie als een humanitaire omstandigheid kunnen worden beschouwd.

De ACVZ constateert voorts dat een aantal bijzondere verblijfsvormen niet zijn meegenomen in de notitie. Naast bovengenoemde voorbeelden valt ook te denken aan migranten die aan boord van zeeschepen werken en hun verlof in Nederland doorbrengen. De ACVZ acht het van belang dat deze bijzondere gevallen ook worden ondergebracht in het kolommensysteem.

3.4 Reguliere verblijfskolom voor klemmende redenen van humanitaire aard?

Humanitaire verblijfsdoelen worden ondergebracht in kolom V

In het nieuwe reguliere toelatingsmodel wordt een aparte kolom (V) gereserveerd voor toelating van migranten op grond van klemmende redenen van humanitaire aard.⁵⁰ Daarbij is vermeld dat met de inbedding van humanitaire verblijfsdoelen in het toelatingsmodel wordt voldaan aan de wens om (internationale) humanitaire verplichtingen na te komen.⁵¹ Kolom V ziet op de categorie migranten voor wier komst geen wezenlijk Nederlands belang wordt aangenomen, maar ten aanzien van wie er toch doorslaggevende redenen zijn voor verblijf. Deze redenen zijn veelal gelegen in humanitaire omstandigheden, die verblijf in Nederland tot het meest aangewezen uitgangspunt maken.⁵² In de kabinetsnotitie wordt verblijf voor het ondergaan van een medische behandeling en het verblijf als slachtoffer van mensenhandel onder deze kolom gebracht. Als een vreemdeling om redenen van humanitaire aard wordt toegelaten tot kolom V, ontvangt deze – zoals ook onder het huidige beleid – een reguliere verblijfsvergunning.

Het kabinet wil scheiding tussen 'asiel' en 'regulier' versterken...

De notitie geeft aan dat de inpassing van de categorie klemmende redenen van humanitaire aard in het geheel van reguliere toelatingsgronden moet bijdragen aan de 'waterscheiding' tussen asiel- en reguliere gronden. Het kabinet merkt in dit verband op dat zij het onwenselijk acht dat (voormalige) asielzoekers een reguliere verblijfsvergunning ontvangen op gronden die in feite samenhangen met hun eerdere asielprocedure.⁵³ In de notitie wordt geconstateerd dat asiel- en reguliere procedures elkaar thans opvolgen of overlappen, waardoor het onderscheid tussen asiel en regulier – één van de uitgangspunten van de Vw 2000 – in de praktijk onvoldoende stand houdt. Concreet stelt het kabinet vast dat het ambtshalve verlenen van verblijfsvergunningen niet thuishoort in het gepresenteerde toelatingsmodel.⁵⁴ Blijkbaar meent het kabinet dat de scheiding tussen asiel

50 *Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1, pp. 4 en 19.*

51 Als wordt gesproken van toelating op humanitaire gronden ligt daarin begripsmatig ook besloten de toelating als vluchteling. Daar ziet de notitie uitdrukkelijk niet op.

52 *Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1, p. 43.*

53 Als voorbeeld noemt de notitie asielzoekers die een medische behandeling moeten ondergaan, alleenstaande minderjarigen of vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken (de laatste twee zijn ambtshalve te verlenen verblijfsvergunningen).

54 *Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1, pp. 4 en 19.*

en regulier wordt versterkt als de ambtshalve verleende vergunningen een eigenstandig karakter krijgen. Het thans voorliggende model bevat echter geen uitgewerkte mogelijkheid voor ambtshalve te verlenen verblijfsvergunningen.

...maar onduidelijk blijft hoe dit vorm krijgt in het moderne migratiebeleid

Afgezien daarvan, blijft het onduidelijk hoe het kabinet de scheiding tussen asiel en regulier gaat versterken. In de notitie is kolom V namelijk niet verder uitgewerkt. In zijn algemeenheid is de ACVZ met het kabinet van mening dat de waterscheiding tussen asiel- en reguliere procedures noodzakelijk is voor een werkbaar vreemdelingenbeleid. Het door oneigenlijk gebruik stapelen van procedures om het feitelijk verblijf te verlengen, dient inderdaad te worden voorkomen.

Vanzelfsprekend is dat wettelijk voorzien, en blijft de mogelijkheid van verblijfsaanvaarding op grond van humanitaire omstandigheden bestaan. Nederland dient uiteraard haar internationale verplichtingen na te komen en in de wet de ruimte te creëren om op grond van zeer bijzondere, dringende humanitaire redenen personen, die anderszins niet voor toelating in aanmerking komen, toch verblijf te gunnen.

De ACVZ constateert dat, doordat de invulling van kolom V niet nader wordt gepreciseerd, er een discrepantie bestaat tussen enerzijds de wens tot versterking van de waterscheiding en anderzijds een niet nader uitgewerkte en op voorhand gewaarborgde invulling van kolom V waardoor juist afbreuk wordt gedaan aan de voorgenomen striktere scheiding.

Strikte scheiding is in de praktijk diffuus

De ACVZ onderkent met het kabinet dat de strikte scheiding tussen ‘asiel’ en ‘regulier’ in de praktijk diffuus en moeilijk hanteerbaar is.⁵⁵ De praktijk blijkt in dit verband weerbarstig en veelzijdig. Humanitaire redenen zijn veelal aan de orde in tal van geheel van elkaar verschillende situaties. Soms kan bijvoorbeeld de medische situatie van een (afgewezen) asielzoeker de vraag oproepen of toelating geboden is. Soms zal het bij ‘klemmende redenen van humanitaire aard’ om situaties gaan die niets met het asielverzoek te maken hebben. Vaak ook liggen de humanitaire aspecten juist in een mix van asielgerelateerde en reguliere omstandigheden, met name in die gevallen waarin de vreemdeling langdurig in Nederland verblijft.

Hoewel de ACVZ een strikte scheiding tussen asiel- en reguliere procedures voorstaat, kunnen de ogen niet worden gesloten voor de feitelijke situatie waarin sommige vreemdelingen verkeren. In sommige gevallen moet de vraag worden beantwoord of - ook al is een asieltraject gevolgd - de feitelijke situatie niet tot toelating zou moeten leiden. Zoals gezegd acht de ACVZ het versterken van de scheiding tussen asiel en regulier gerechtvaardigd, mits verblijfsaanvaarding op grond van klemmende redenen van humanitaire aard gewaarborgd blijft. Het beleid kan zich met andere woorden niet aan de praktijk onttrekken, maar moet hiervoor, waar mogelijk, oplossingen bieden.

55 De wetgever zelf heeft de scheiding tussen asiel en regulier ook op een aantal punten doorbroken. Zie H.K. Snoeijis, *Klemmende redenen van humanitaire aard*, CRM Nijmegen 2004.

Mogelijkheden voor een strikte scheiding tussen asiel en regulier: klemmende redenen van humanitaire aard als aparte verblijfspijler

Een mogelijke oplossing om een opvolging (of overlap) van asiel- met reguliere procedures te voorkomen, zou eruit kunnen bestaan dat klemmende redenen van humanitaire aard geen onderdeel meer van het reguliere beleid uitmaken, maar apart geregeld worden. Dat kan eenvoudig worden gerealiseerd door naast 'asiel' en 'regulier' een (derde) verblijfspijler 'klemmende redenen van humanitaire aard' te creëren. De opvolging of overlap van asiel naar regulier is immers inherent aan de huidige tweedeling. Bij een driedeling wordt een volledige 'waterscheiding' gerealiseerd. De 'waterscheiding' ziet zowel op procedurele aspecten, als ook op de inhoudelijke toets en het toepasselijk recht. Uitgeprocedeerde asielzoekers die op grond van klemmende redenen van humanitaire aard verblijf wensen, vallen immers niet langer onder de reguliere procedure welke nochtans de enige mogelijkheid vormt voor rechtmatig verblijf. Bezien moet worden of de ambtshalve te verlenen vergunningen ook in deze pijler kunnen worden ondergebracht. Immers, in dat geval wordt aangesloten bij de wens van het kabinet om alle ambtshalve te verlenen verblijfsvergunningen los te maken van het reguliere toelatingsbeleid.

De ACVZ realiseert zich dat tevens een duidelijke waterscheiding tussen asiel en klemmende redenen van humanitaire aard tot stand moet worden gebracht. Een belangrijke voorwaarde voor dit 'driedelige' stelsel is een gedegen, zorgvuldige en relatief snelle asielprocedure, waarin direct over de humanitaire aspecten wordt geoordeeld, voorzover deze te maken hebben met de reden van vertrek en het asielverzoek.⁵⁶ De verblijfspijler 'klemmende redenen van humanitaire aard' dient geen vervanger te zijn van de oude C-status onder de Vw 1965, en verder dient doorprocederen voorkomen te worden. De categorie omvat derhalve slechts de in het beleid thans voorziene gevallen, bijvoorbeeld slachtoffers mensenhandel, ambtshalve vergunningen, en onvoorziene, maar zeer bijzondere en schrijnende gevallen. De verblijfspijler bestaat, zoals ook in de notitie is beschreven, uit een categorie migranten waarvoor geen wezenlijk Nederlands belang wordt aangenomen, maar ten aanzien van wie er wel redenen zijn voor verblijf. Deze redenen zijn veelal gelegen in humanitaire omstandigheden, die verblijf in Nederland tot het meest aangewezen uitgangspunt maken. De aard van het aan te leggen criterium 'klemmende redenen van humanitaire aard die tot verblijfsaanvaarding *nopen*', brengt mee dat het om een in aantal zeer beperkte categorie van uitzonderlijke gevallen gaat.

Overigens pleiten ook andere argumenten voor een aparte categorie. Veelal betreft het ingewikkelde zaken met een bijzonder karakter. De praktijk laat zien dat verblijfsaanvragen waarbij humanitaire gronden een rol spelen doorgaans een complex karakter hebben, omdat het vaak onvoorziene situaties betreft waarin juist een samenstel van bijzondere omstandigheden tot verblijfsaanvaarding dwingt. De praktijk toont evenzeer dat een zorgvuldige afweging van die omstandigheden, in hun onderlinge samenhang bezien, maatwerk vereist; het totaal kan meer zijn dan de som der delen (zie tekstblok). Als humanitaire aspecten een rol spelen (al dan niet in samenloop met een lang verblijf), leidt deze complexe situatie tot een zeer moeilijke afweging waarbij vragen spelen met een ethische en maatschappelijke component die het niveau van 'normale' toepassing van de regels te boven gaan. Dit vraagt om een deskundig en op dergelijke situaties toege-

⁵⁶ In dit verband is een snelle en zorgvuldige asielprocedure waarbij alle aspecten van het asielverzoek in onderlinge samenhang worden gewogen onontbeerlijk. Lange duur van de asielprocedure zorgt voor een onnodig lange onzekerheid omtrent het verblijfsrecht, het bemoeilijken van het achterhalen van het asielrelaas, het kan de toestroom van oneigenlijke asielzoekers vergroten en de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers bemoeilijken. Zie voor een volledige bespreking van deze aspecten het in februari 2007 uitgebrachte ACVZ-advies *Secuur en Snel. Voorstel voor een nieuwe asielprocedure*.

sneden en nauwkeurig besluitvormingsregime. Bij dit maatwerk is bijzondere aandacht nodig voor de rechtsregel dat (gelijksoortige) gevallen gelijk dienen te worden behandeld. Rechtsgelijkheid en rechtszekerheid dienen te worden gewaarborgd.

Voorbeeld van vertroebeling ‘asiel’ en ‘regulier’ in de praktijk

Na de toezegging van toenmalig minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie Nawijn op 14 januari 2003 om schrijnende gevallen welwillend te bezien, ontving de IND duizenden zogeheten ‘14-1-brieven’, waarin veelal een breed scala van zowel asielgerelateerde als ‘reguliere’ humanitaire omstandigheden werd aangevoerd die in de ogen van de schrijvers berusting in het verblijf rechtvaardigden. De brieven leidden zowel tot (herhaalde) asiel- als tot reguliere procedures. De IND stelde de asielgerelateerde omstandigheden, gelet op de waterscheiding, in de reguliere procedures niet ter beoordeling. Ten aanzien van de aangevoerde ‘reguliere’ humanitaire omstandigheden werd doorgaans volstaan met de mededeling dat deze niet als schrijnend werden aangemerkt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde dat deze werkwijze in strijd was met de beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, omdat de minister hiermee onvoldoende inzicht gaf in de weging van de aangevoerde omstandigheden in het individuele geval zonder dat standpunt te funderen, ofwel op min of meer algemene maatstaven ter invulling van het begrip ‘schrijnendheid’, ofwel op een vergelijking met de in verwante zaken aangevoerde feiten en omstandigheden waarin wel werd geoordeeld dat sprake was van een schrijnend geval.⁵⁷

Tot slot constateert de ACVZ evenzeer dat deze toelatingscategorie niet alleen om een speciaal beoordelingssysteem maar ook om een bijzonder volgsysteem vraagt. Immers, vaak zal een wijziging van omstandigheden leiden tot het vervallen van de oorspronkelijke verblijfsgrond, terwijl het veelal gaat om een strikt individuele verblijfsgrondslag die geen Nederlands belang hoeft te dienen.

Dit alles leidt naar het oordeel van de ACVZ tot de slotsom dat afzonderlijk beleid dient te worden geformuleerd voor verblijf op grond van klemmende redenen van humanitaire aard, naast het asiel- en reguliere toelatingsbeleid. Uitwerking van deze aanbeveling gaat het bestek van dit advies echter te buiten.

3.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk heeft de ACVZ een aantal kanttekeningen geplaatst bij het in de kabinetsnotitie gepresenteerde kolommenmodel. Zo heeft de commissie geconstateerd dat de notitie nog geen helderheid geeft over de vraag hoe de voorgestane vereenvoudiging en stroomlijning van het toelatingsmodel in de praktijk vorm zal krijgen. De commissie meent dat een vereenvoudiging met name moet worden gezocht in een meer algemene omschrijving van een beperkt aantal verblijfsdoelen. Daarnaast zal door een vereenvoudiging van de procedures die volgen op een wijziging in reden tot verblijf het systeem aan flexibiliteit kunnen winnen.

Ten tweede heeft de ACVZ vraagtekens geplaatst bij de verdeling van TWV-plichtige arbeid over twee verblijfskolommen. Het onderscheid tussen ‘tijdelijke’ en ‘reguliere’

57 Zie uitspraak ABRS d.d. 21 december 2006, 200605794/1.

arbeid (kolom I en II) komt volgens de commissie de snelheid en slagvaardigheid van het arbeidsmigratiebeleid niet ten goede. Wat betreft de toelating van kennismigranten heeft de commissie opgemerkt dat het in dit geval in beginsel moet gaan om 'echte', hoogwaardige kenniswerkers. Een uitzondering kan worden gemaakt voor werknemers met een lagere opleiding die blijkens specifieke kennis en ervaring als kennismigrant een bijdrage kunnen leveren aan de innovatie- en concurrentiekracht van de Nederlandse economie.

Een aantal bijzondere toelatingsgronden blijkt nog niet in het voorgestelde kolommenmodel te zijn ondergebracht, zoals bijvoorbeeld verblijf voor religieuze of levensbeschouwelijke doeleinden en wedertoelating.

De ACVZ heeft ten slotte stilgestaan bij de wens van het kabinet om de waterscheiding tussen 'asiel' en 'regulier' te versterken. De commissie heeft aangegeven dat zij die scheiding noodzakelijk acht voor een werkbaar vreemdelingenbeleid, mits verblijfsaanvaarding op grond van humanitaire omstandigheden gewaarborgd blijft.

Een mogelijke oplossing om een opvolging (of overlap) van asiel- met reguliere procedures te voorkomen, zou eruit kunnen bestaan dat klemmende redenen van humanitaire aard geen onderdeel meer van het reguliere beleid uitmaken, maar separaat worden geregeld aan de hand van een apart uitvoerings- en besluitvormingsregime.

HOOFDSTUK 4

Aansturing en handhaving

In de adviesaanvraag is de ACVZ gevraagd aandacht te schenken aan de volgende aspecten:

- De bestuursrechtelijke inbedding van de convenantensystematiek in de Vw 2000;
- De verplichtingen waaraan convenanthouders zouden moeten voldoen en de reikwijdte van hun financiële verantwoordelijkheid voor kosten die voortvloeien uit het verblijf van de migrant;
- Het sturings- en handhavingssysteem dat de door het kabinet voorgestelde convenantensystematiek nodig heeft.

Aan de hand van bovenstaande aspecten gaat dit hoofdstuk in op de aansturing en handhaving van het modern migratiebeleid. Paragraaf 4.1 gaat in op enkele huidige problemen in de vreemdelingenketen en op de consequenties van de voorgenomen convenantensystematiek voor de handhaving. Daarna gaat paragraaf 4.2 in op het feitelijk gebruik van convenanten in de praktijk. Op basis van de bevindingen die in deze twee paragrafen worden beschreven, wordt in paragraaf 4.3 een alternatief voor het convenant aangedragen. Paragraaf 4.4 gaat in op de samenwerking tussen de overheidsinstanties bij de toelatingsprocedure voor arbeidsmigranten. In paragraaf 4.5 wordt een samenvatting van het hoofdstuk gegeven.

4.1 Geen handhaving zonder goede aansturing

Handhaving stuit op afstemmingsproblemen

Zoals in hoofdstuk 2 is opgemerkt, is volgens het kabinet een ‘robuust’ stelsel van handhavingmaatregelen noodzakelijk om oneigenlijk gebruik van procedures tegen te gaan. In de beleidsnotitie kondigt het kabinet aan dat in het nieuwe migratiebeleid een sluitend stelsel van controle vooraf en toezicht achteraf moet waarborgen dat wordt voldaan aan de verplichtingen in het convenant en de toelatingsvoorwaarden voor de migrant.⁵⁸ Daartoe worden aan de IND (extra) handhavingstaken toebedeeld. De kabinetsnotitie geeft echter niet volledig aan hoe de IND zijn handhavingstaken vorm gaat geven. De notitie meldt wel dat een actieve informatie-uitwisseling tussen ketenpartners zal plaatsvinden. Op basis van de kennis en ervaringen van de partners in de keten zullen bijvoorbeeld risicoprofielen worden opgesteld.⁵⁹

Handhaving van het nieuwe migratiebeleid zal een intensieve samenwerking tussen de betrokken diensten en organisaties vragen. Die samenwerking zal zich toespitsen op de uitwisseling van informatie en de afbakening en afstemming van handhavingstaken. Uit de gesprekken die met de IND, de Vreemdelingenpolitie en de Arbeidsinspectie zijn gevoerd, maakt de ACVZ op dat de ketenpartners ervan doordrongen zijn dat een goede handhaving van het moderne migratiebeleid vraagt om versterking en verbetering van de samenwerking in de keten. Uit de gesprekken is echter ook naar voren gekomen dat onder de ketenpartners onduidelijkheid bestaat over de raakvlakken tussen de handhavingsta-

58 *Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1, p. 28.*

59 *Idem.*

ken. Daardoor is onduidelijk wat het uitgangspunt van de informatie-uitwisseling zou moeten zijn om het modern migratiebeleid te handhaven. Daarnaast is de mogelijkheid tot samenwerking tussen de ketenpartners, die elk hun eigen competenties, verplichtingen en prioriteiten hebben, notoir kwetsbaar. Dit geldt ook voor de koppeling van datasystemen van de verschillende overheidsdiensten. Ketensamenwerking is complex en slechts beperkt stuurbaar.⁶⁰ Daarnaast blijken sommige informatiseringsprojecten in de sectoren die op dit terrein moeten gaan samenwerken, zelf al kwetsbaar te zijn.⁶¹

Sinds de overdracht van taken van de Vreemdelingenpolitie aan de IND in 2004, is de IND verantwoordelijk voor het nalevingstoezicht op vreemdelingen.⁶² Dit houdt in dat de IND verantwoordelijk is voor het verzamelen en bijhouden van informatie over de vreemdeling tijdens de toelatingsprocedure en zijn verblijf in Nederland om na te gaan of de vreemdeling zich aan de voor hem geldende verplichtingen houdt.⁶³ Tot nu toe is dat nalevingstoezicht door de IND opgevat als bestuurlijk bureautoezicht: door de IND wordt geen controle op personen uitgevoerd in bedrijven of op andere plekken. Onduidelijk is of het in het voornemen ligt om het nalevingstoezicht onder het nieuwe beleid zo te laten, of om dat tevens operationeel te maken door feitelijke controle uit te voeren. Blijft het bij bureautoezicht, dan is de vraag of op die manier de gerichte screening van aspirant referenten en migranten goed kan worden uitgevoerd. Gaat de IND ook 'de straat op' dan ontstaat de noodzaak tot afstemming met andere handhavingdiensten die operationeel toezicht uitoefenen of (andere) handhavingstaken hebben. Dat kan tot competentiegeschillen en dubbel werk leiden. Daarnaast vergt die taakverruiming – in feite een nieuw specialisme – een intensieve training.

Op grond van de Vw 2000 is de Vreemdelingenpolitie onder meer verantwoordelijk voor de voorbereiding van de verwijdering van (illegale) vreemdelingen.⁶⁴ Ook voert de Vreemdelingenpolitie het politionele toezicht op vreemdelingen uit, wat inhoudt dat zij strafrechtelijk optreedt tegen (criminele) illegale en legale vreemdelingen. Verder voeren de Vreemdelingenpolitie en de Arbeidsinspectie, op grond van de Wav en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag de controles op werkgevers uit.

In de uitoefening van hun taken verschillen de Vreemdelingenpolitie en Arbeidsinspectie in handhavingstrategie. Terwijl de Arbeidsinspectie in het kader van het toezicht op werkgevers de werkende, illegale vreemdeling als 'probleem'⁶⁵ ervaart, richt de Vreemdelingenpolitie de aandacht op de criminele, illegale en legale vreemdeling. Zoals gezegd zal de IND haar handhavingstrategie ten aanzien van migranten en referenten nog vorm moeten geven.⁶⁶ De ACVZ constateert dat op dit moment zowel op uitvoeringsniveau binnen de IND als bij de ketenpartners twijfel bestaat over de vraag of de IND over de expertise beschikt om de controle op referenten en het nalevingstoezicht op vreemdelingen uit te voeren. Daarbij werd bijvoorbeeld gerefereerd aan het feit dat door de IND de

60 J. Grijpink, *Informatiestrategie voor Ketensamenwerking*, 1999, p. 23 e.v.

61 De problemen die volgden op de overdracht van taken van de Vreemdelingenpolitie aan de IND hadden voor een groot deel te maken met het niet goed op elkaar aansluiten van de verschillende informatiseringssystemen.

62 De Vreemdelingenpolitie noemt dit ook wel het 'bestuurlijk' of 'administratieve' toezicht op vreemdelingen.

63 *Kamerstukken II 2004/05*, 30 240, nrs. 1-2, p. 39.

64 Art. 47 t/m 53 Vw 2000 juncto art. 3 lid 1 a en c en lid 2 Politiewet 1993.

65 In die zin dat de illegaal werkende vreemdeling door verdringing en oneerlijke concurrentie de arbeidsmarkt verstoort.

66 Hiervoor is bij de IND een projectgroep 'Handhaving' opgericht.

garantstelling tot nu toe niet is geëffectueerd.⁶⁷

Naar aanleiding van het in 2005 verschenen rapport van de Algemene Rekenkamer is de IND begonnen met het opstellen van risicoprofielen. Daarbij wordt de IND door de Vreemdelingenpolitie en de Arbeidsinspectie van advies voorzien. De IND is daarmee echter nog niet getraind in het gebruik van risicoprofielen, terwijl deze nodig zijn voor een gerichte screening van aspirant-referenten en migranten, voor de controle op bedrijven en instellingen die een convenant hebben afgesloten, en voor het bestuurlijk toezicht op migranten die eenmaal zijn toegelaten. Voor de uitvoering van deze handhavingstaken is de IND (deels) afhankelijk van informatie die de Arbeidsinspectie, maar ook bijvoorbeeld de Onderwijsinspectie,⁶⁸ kan leveren.

De ACVZ merkt op dat ook nog onduidelijk is welke informatie de IND zelf zal gaan verzamelen om haar toezicht vorm te kunnen geven.

4.2 Het convenant als beleidsinstrument

Bij de toelating van vreemdelingen zijn doorgaans drie partijen betrokken: a) de vreemdeling/migrant die om toelating vraagt; b) de referent (zijnde een particulier, een bedrijf of instelling) die belang heeft bij de overkomst van de vreemdeling; c) de overheid die over de toelating beslist. De kabinetsnotitie doet in principe geen afbreuk aan de doorgaans privaatrechtelijke relatie tussen referent en vreemdeling.⁶⁹ Ook de bestuursrechtelijke relatie tussen het CWI en de referent die op grond van de Wav een TWV aanvraagt, blijft volgens de kabinetsnotitie ongewijzigd, evenals de relatie tussen de IND en de vreemdeling die verblijf aanvraagt. Wel stelt het kabinet voor om de relatie tussen IND en de referent anders in te richten. Het kabinet wil referenten bij de aansturing en de handhaving van het voorgestelde beleid een prominente rol laten spelen. Het is de bedoeling dat de overheid met hen afspraken maakt, voorzover het om instellingen en bedrijven gaat die regelmatig bij het langdurig verblijf van vreemdelingen betrokken zijn. Deze afspraken worden in de kabinetsnotitie aangeduid met het begrip ‘convenant’. Een dergelijk convenant gaat over de handelwijze van de referent en heeft voor de overheid het voordeel dat op basis daarvan de controle op de toelating en het verblijf van vreemdelingen op eenvoudige wijze kan plaatsvinden. Voor de referent is een convenant aantrekkelijk omdat het resulteert in een versnelde toelatingsprocedure. Het niet nakomen van de afspraken (vastgelegd in een convenant) kan echter leiden tot uitsluiting van de versnelde procedure en eventueel tot verhaal van kosten en schade door de overheid. De notitie zegt verder niets over de rol en positie van de particulier die optreedt als referent.

De ACVZ acht het begrip ‘convenant’ een minder juiste benaming voor wat ermee wordt bedoeld, namelijk een afspraak of overeenkomst tussen de referent en de overheid. Volgens de commissie is het beter om het woord ‘convenant’ te vervangen door ‘verblijfs-overeenkomst’. Deze kan ook de vastlegging van afspraken betreffen met een referent zijnde een particulier die zich garant stelt voor het verblijf van een vreemdeling (meestal vanwege gezinsvorming of -hereniging). Omdat echter de notitie het begrip convenant gebruikt zal in het vervolg van dit advies dit woord eveneens worden gebruikt.

67 Gesprekken met zowel de Arbeidsinspectie, de Vreemdelingenpolitie Haaglanden, de Vreemdelingenpolitie Amsterdam-Amstelland, als met medewerkers van het IND-loket Kennis- en Arbeidsmigratie en het IND-loket Studie Verkort.

68 De Onderwijsinspectie ziet onder meer toe op de kwaliteit van het geboden onderwijs aan hoge scholen en universiteiten.

69 Het gaat hier om contracten in het kader van arbeid, studie, stage of au pair.

Convenant stelt eisen aan screening van referent en migrant

De Vreemdelingenpolitie en de Arbeidsinspectie zien de voorgestelde convenantensystematiek als een ontwikkeling die zonder ‘flamkerend beleid’ meer frauderisico’s met zich meebrengt. Op basis van een convenant wordt aan bedrijven en instellingen meer verantwoordelijkheid gegeven voor de toelating van, en het toezicht op vreemdelingen, terwijl werkgevers en instellingen in dezen andere belangen kunnen hebben. Omdat op papier eenvoudig aan bepaalde voorwaarden kan worden voldaan, kan wanneer een gerichte screening vooraf ontbreekt, pas door controle achteraf worden vastgesteld of sprake is van een malafide referent. Door de arbeidsinspectie is in dit verband aangegeven dat zij het lastig vindt om malafide bedrijven van bonafide bedrijven te onderscheiden. Door de Arbeidsinspectie is opgemerkt dat als de IND een vorm van screening zou willen doorvoeren, daarbij onder andere gebruik gemaakt zou kunnen worden van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB), maar dat ook dit nog ontoereikend is om malafide bedrijven van bonafide bedrijven te onderscheiden.⁷⁰ De Vreemdelingenpolitie en de Arbeidsinspectie hebben tevens de zorg geuit, dat als de toelating van migranten via convenanthouders en op basis van voornamelijk digitaal aangeleverde informatie zal plaatsvinden, niet in een eenduidige identiteitsvaststelling van de migrant wordt voorzien. Digitale gegevensuitwisseling kan volgens hen procedures verkorten en tot een efficiëntere samenwerking van ketenpartners leiden, maar zou niet tot gevolg mogen hebben dat originele documenten en een fysieke identificatie overbodig worden.

De ACVZ maakt hieruit op dat het gebruik van convenanten in de toelatingsprocedure een gerichte screening van (en controle op) referenten vereist, maar dat onduidelijk is waar in het nieuwe toelatingsmodel de identificatie van vreemdelingen is belegd.

Handavingsinstrumentarium lijkt sterker dan het is

In de kabinetsnotitie zijn op hoofdlijnen de verantwoordelijkheden en plichten van convenanthouders uitgewerkt. In het nieuwe stelsel wordt aan de convenanthouder een sleutelrol toebedeeld ten aanzien van het toezicht op de migrant. De convenanthouder is verplicht tot het actief verstrekken van informatie over relevante wijzigingen in de positie van de migrant. Indien de convenanthouder zich niet aan deze verplichting houdt, kan een boete worden opgelegd.⁷¹ De ACVZ merkt op dat de overheid, in dit geval de minister van Justitie, op grond van het legaliteitsbeginsel, zoals onder meer verwoord in artikel 7 EVRM en artikel 5.0.4 Awb-IV, slechts bevoegd is boetes op te leggen. Boetes die in dit geval verband houden met afspraken uit een convenant, wanneer daarvoor een wettelijke grondslag bestaat. Die bevoegdheid zou daarom wettelijk moeten worden toegekend, met precieze aanduiding van de gevallen waarin die kan worden toegepast.

In de notitie stelt het kabinet voor om ook de garantverklaring voor migranten uit kolom I, II en III onder te brengen in het convenant. Door ondertekening van een convenant verklaart een bedrijf of instelling garant te staan voor eventuele kosten die voortvloeien

70 Op grond van de Wet BIBOB kan een bestuursorgaan besluiten een beschikking te weigeren dan wel in te trekken, indien er ernstig gevaar bestaat dat deze mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen, of geldelijk voordeel uit strafbare feiten te benutten. De wet is van toepassing op vergunningen (o.a. voor goederenvervoer, horeca en milieu) subsidies en aanbestedingen. De Arbeidsinspectie heeft aangegeven dat bedrijven die vallen onder de werking van de Wet BIBOB niet in aanmerking zouden mogen komen voor een snelle convenantenprocedure.

71 *Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1, pp. 28-29.*

uit het verblijf van de migrant. Welke kosten dit zoal zijn, geeft de notitie niet uitputtend aan. Wel wordt vermeld dat dit bijvoorbeeld kosten kunnen zijn voor genoten bijstands-uitkeringen en voor de verwijdering van de migrant (en diens gezinsleden).⁷² De ACVZ vraagt zich ten aanzien van dit voorstel af waarom ook voor convenanthouders niet de reeds bestaande garantstelling (ex artikel 3.07 Vb 2000) wordt gehanteerd. In de notitie geeft het kabinet immers aan de garantstelling als één van de instrumenten in het kader van de repressieve handhaving te gaan gebruiken.⁷³

Op dit moment wordt de garantstelling vooral gebruikt als mogelijke afwijzingsgrond voor verblijfsaanvragen. Wat het daadwerkelijke gebruik van de garantstelling als handhavinginstrument betreft, merkt de ACVZ op dat – om voor de ACVZ onduidelijke redenen – dit instrument tot nu toe nog nooit is geëffectueerd. De ACVZ vraagt zich dan ook af hoe onder het nieuwe beleid de garantstelling zal uitwerken. Dat de garantstelling tot nu toe nooit is geëffectueerd, betekent in ieder geval dat dit handhavinginstrument vooralsnog haar afschrikwekkende werking mist. Daarnaast is door brancheorganisaties aangegeven dat bedrijven en (onderwijs-)instellingen niet aansprakelijk gesteld willen worden voor kosten die voortvloeien uit het gedrag van de migrant (en zijn familieleden) wanneer dit gedrag de referent niet te verwijten valt.⁷⁴ Zij vinden dat de referent moet kunnen volstaan met een informatie- en afmeldingsplicht (al dan niet met een ticket voor de terugreis). Bedrijven en instellingen wensen niet aansprakelijk gesteld te worden voor een reeds te goeder trouw afgemelde migrant die na verloop van tijd illegaal in Nederland wordt aangetroffen.⁷⁵

Verplichting tot convenant beperkt flexibiliteit

In de kabinetsnotitie wordt voorgesteld om voor de toelating van alle migranten die onder kolom I, II en III vallen een convenant verplicht te stellen.⁷⁶ De ACVZ verwacht dat dit consequenties zal hebben voor de handhaving. Immers, ondertekening van een convenant impliceert een verplichting tot het actief verstrekken van informatie over relevante wijzigingen in de positie van de migrant.⁷⁷ Met name voor kleinere bedrijven, die slechts bij uitzondering gebruik maken van arbeidsmigranten, zou de verplichting om een convenant af te sluiten, en te onderhouden, een onevenredige administratieve last kunnen zijn. De vraag is bovendien of met een dergelijke verplichting flexibel kan worden ingespeeld op de behoefte aan migranten. Uit het hierna volgende blijkt onder andere dat voor een bedrijf of instelling, die in het kader van studie of reguliere arbeid migranten via de verkorte mvv-procedure aantrekt, de tijdwinst van een convenantregeling vooralsnog beperkt is.

72 *Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1, pp. 28-29.*

73 Op grond van artikel 5 van de Richtlijn betreffende de toelating van wetenschappelijk onderzoekers kan overigens de onderzoeksinstelling niet langer dan zes maanden na beëindiging van de gastovereenkomst aansprakelijk worden gesteld voor kosten die voortvloeien uit het (illegaal) verblijf van de migrant (Richtlijn 2005/71/EG, *PbEG* L289/15 van 3 november 2005).

74 Interviews VNO-NCW, LTO, VSNU en Napo.

75 In gesprekken met de Vreemdelingenpolitie is echter opgemerkt dat ook gerenommeerde bedrijven en instellingen het risico moeten dragen dat de kosten voor het (illegaal) verblijf en de uitzetting van de migrant op hen kunnen worden verhaald.

76 Voor onderwijsinstellingen wordt per 1 augustus 2008 een convenant verplicht: wil een onderwijsinstelling studenten uit derde landen aantrekken dan dient de instelling te beschikken over een convenant met de IND (<www.nuffic.net/immigration/pdf/informatiebrief-convenanthouders.pdf>).

77 *Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1, p. 28.*

Door de SER is de suggestie gedaan om brancheorganisaties een rol te laten vervullen in de totstandkoming en het beheer van convenanten. Zo zou de mogelijkheid kunnen worden overwogen om ten behoeve van een efficiënte toelatingsprocedure zogenoemde raamconvenanten af te sluiten met brancheorganisaties. Binnen een dergelijke constructie kan de brancheorganisatie een ondersteunende en faciliterende rol vervullen voor kleinere bedrijven die migranten willen aantrekken. De ACVZ signaleert dat brancheorganisaties graag aan deze constructie mee willen werken, mits de individuele bedrijven zich garantstellen voor de overkomst van de migrant en niet aan de brancheorganisaties een boete of andere sanctie kan worden opgelegd.⁷⁸ Ook zouden op de brancheorganisaties geen aan de individuele bedrijven opgelegde (geldelijke) sancties moeten kunnen worden verhaald.

Het thans gehanteerde convenant heeft geen juridische status

De ACVZ wijst er op dat, in het geval het afsluiten van een convenant verplicht wordt gesteld, het helder dient te zijn welke juridische status een convenant heeft en door welk rechtsregime de convenantrelatie wordt beheerst. Een convenant lijkt een privaatrechtelijke overeenkomst, maar over het rechtskarakter van een convenant bestaat voorsnog grote onduidelijkheid. Tot nu toe is het in feite een ongeregelde, onbenoemde overeenkomst waarop het Burgerlijk Wetboek niet rechtstreeks van toepassing is. De ACVZ constateert op grond van het voorgaande dat het convenant tussen de IND en de referent tot op heden een wettelijke basis ontbeert.

Onduidelijkheid over rechtsmiddel en rechtsgevolg bij intrekking van convenant

Uit rechtstatelijk oogpunt dient duidelijk te zijn welke rechtsmiddelen kunnen worden ingezet tegen sancties die volgen op het niet nakomen van afspraken uit het convenant. In de kabinetsnotitie wordt bijvoorbeeld aangegeven dat wanneer de convenanthouder de verplichtingen uit het convenant niet nakomt, intrekking van het convenant kan volgen.⁷⁹ De ACVZ constateert dat vanwege de zeer geringe jurisprudentie het voorsnog onduidelijk is welk rechtsgevolg het intrekken van een convenant heeft. Tot nu toe zijn slechts twee rechterlijke uitspraken bekend die ingaan op het intrekken van een convenant (zie tekstblok). De onderwijsinstelling in kwestie had toen echter nog de mogelijkheid om via de normale toelatingsprocedure studiemigranten aan te trekken.

Jurisprudentie over intrekken convenanten

Tot nu toe zijn twee uitspraken bekend die ingaan op het intrekken van een convenant. Beide uitspraken volgden op het besluit van de IND om het convenant met de Dutch Delta Business University of Professional Education (DDU) in te trekken. Uit de eerste uitspraak volgt onder meer dat de bestuursrechter het besluit tot opzegging van het convenant niet beschouwt als een voor beroep vatbaar besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb.⁸⁰ Volgens de bestuursrechter was de schriftelijke mededeling, dat geen gebruik gemaakt kan worden van de verkorte procedure, niet gericht op enig rechtsgevolg. De

78 Interviews VNO-NCW en LTO.

79 *Kamerstukken II 2005/06*, 30 573, nr. 1, p. 28.

80 Rechtbank Zwolle, voorzieningenrechter sector bestuursrecht, 24 januari 2006 (Awb 05/2245 en Awb 05/2246).

verkorte procedure ziet volgens de rechter alleen toe “op de wijze waarop de overheid intern, binnen haar eigen organisatie, omgaat met de afhandeling van mvv-aanvragen. De opzegging is niet gericht op het vaststellen, wijzigen of opheffen van een rechtsverhouding.” Na deze uitspraak heeft de DDU de zaak aanhangig gemaakt bij de civiele rechter. In zijn uitspraak heeft echter ook de civiele rechter zich niet uitgesproken over het juridische karakter van het convenant.⁸¹ De civiele rechter is enkel ingegaan op de vraag of de IND gerechtigd was het convenant op te zeggen. Volgens de rechter was de wijze van opzegging geoorloofd.

De ACVZ gaat ervan uit dat, wanneer een convenant verplicht wordt gesteld en het vervolgens, bij wijze van sanctie, wordt ingetrokken, een gang naar de rechter mogelijk moet zijn.⁸² Onduidelijk is echter nog bij welke rechter de convenanthouder terecht kan. Wordt het convenant bestuursrechtelijk geregeld, dat wil zeggen dat de wet aan een bestuursorgaan (in dit geval de minister van Justitie) de (exclusieve) bevoegdheid geeft tot het sluiten van bedoelde convenanten met de daaraan verbonden wettelijk geregelde rechtsgevolgen, dan is de opzegging van het convenant onmiskenbaar een besluit, waartegen voor belanghebbenden beroep op de bestuursrechter openstaat. Zou het convenant ongeregeld blijven, dan is eerder een gang naar de burgerlijke rechter aangewezen. Het grote bezwaar tegen die situatie is evenwel dat enerzijds aan een rechtsfiguur grote waarde wordt gehecht – namelijk verplicht gesteld, als voorwaarde om voor een verblijfstitel in aanmerking te komen – maar anderzijds de wet in het midden laat wat een convenant precies moet of mag inhouden.

De ACVZ constateert dat, nu de juridische grondslag van het convenant niet vaststaat, er onduidelijkheid bestaat over de rechtsmiddelen die de convenanthouder respectievelijk de migrant ten dienste staan en welke gevolgen het opschorten of intrekken van een convenant heeft voor de verblijfsrechtelijke positie van de migrant (en diens gezinsleden).

Het convenant wordt in de praktijk voor verschillende doelen gebruikt

Ondanks het ontbreken van een juridische basis maken diverse overheidsorganisaties nu gebruik van convenanten. Zo heeft de Douane met diverse ministeries convenanten afgesloten over de wijze waarop de controles op goederen wordt uitgevoerd en de inspanningen die de verschillende diensten daartoe verrichten.⁸³ Verder is ook het CWI bekend met convenanten. Het CWI heeft bijvoorbeeld een convenant afgesloten met Koninklijke Horeca Nederland om de toelating van Chinese koks beter te reguleren.⁸⁴

81 Rechtbank Den Haag, voorzieningenrechter sector civielrecht, 3 april 2006 (KG 06/198).

82 Artikel 6 EVRM schrijft immers voor dat ‘bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging een ieder recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld.’

83 Interview Douane Informatie Centrum, Belastingdienst Rotterdam.

84 Zie het ACVZ-advies *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, 2004, p. 47.

Ook de IND maakt op dit moment gebruik van convenanten in het kader van de verkorte mvv-procedure voor studie en reguliere arbeid.⁸⁵ Onderwijsinstellingen en bedrijven komen in aanmerking voor de verkorte mvv-procedure wanneer zij aan bepaalde voorwaarden voldoen.⁸⁶ In de toelatingspraktijk wordt het convenant echter nog niet op grote schaal gebruikt. De IND heeft tot nu toe niet meer dan 300 convenanten afgesloten. Het merendeel (ongeveer 80%) is afgesloten in het kader van de toelating van studenten. 20% heeft betrekking op de toelating van reguliere arbeidsmigranten.⁸⁷ Uit gesprekken met de IND blijkt dat werkgevers de normale procedure verkiezen boven de ‘snelle’ convenant-procedure, omdat de tijdwinst minimaal is.⁸⁸

De kabinetsnotitie geeft geen definitie van een convenant maar omschrijft welke aspecten in een convenant worden geregeld. Instellingen, bedrijven of organisaties die als referent in het kader van arbeidsmigratie, studie of uitwisseling willen optreden zullen moeten beschikken over een convenant met de IND.⁸⁹

De ACVZ constateert dat het doel dat het kabinet met het convenant voor ogen heeft - een snellere procedure en zwaardere verantwoordelijkheden voor de referent - verschilt van de functie die convenanten in de dagelijkse praktijk vervullen. Door in het kader van de toelating van vreemdelingen te spreken van ‘convenanten’ kan spraakverwarring ontstaan. Convenanten zijn in de praktijk over het algemeen een wilsverklaring van twee of meerdere gelijkwaardige partijen die overeenkomen hun werkwijze en informatievoorziening op elkaar af te stemmen. Aan een convenant zijn doorgaans geen juridische consequenties verbonden. Voor de afhandeling van meningsverschillen over definities of afspraken uit het convenant voorzien sommige convenanten in een geschillencommissie. Verder merkt de ACVZ op dat op dit moment, met uitzondering van studiemigranten, de afhandeling van reguliere verblijfsaanvragen voornamelijk plaatsvindt zonder convenant.⁹⁰

Kortom, de onduidelijkheid over de juridische status, de te hanteren rechtsmiddelen, naast de uiteenlopende verschijningsvormen in de praktijk, maken ‘het convenant’ tot een diffuus en verwarrend beleidsinstrument. Die onduidelijkheid maakt ook het ontwikkelen van een handhavingssysteem dat uitgaat van de voorgestelde convenanten-systematiek niet goed mogelijk.

-
- 85 In het kader van de Kennismigrantenregeling wordt op dit moment geen convenant afgesloten, maar ondertekent het bedrijf een eenzijdige verklaring. Deze zogenoemde ‘Verklaring Kennismigrantenregeling’ stelt minimale verplichtingen aan de referent en is daarom niet vergelijkbaar met het door het kabinet beoogde convenant.
- 86 Een onderwijsinstelling die via de verkorte mvv-procedure studenten wil aantrekken, moet bijvoorbeeld op grond van artikel 3.18 VV de ‘Gedragscode Internationale student in het Nederlands Hoger Onderwijs’ hebben ondertekend en ingeschreven staan in het openbare register van onderwijsinstellingen, dat wordt beheerd door de Informatie Beheer Groep (IB-Groep). Het vermeld staan in het register betekent dat de IND geen nadere informatie meer hoeft in te winnen over de instelling (Aanhangsel van de Handelingen, 2005/06 nr. 1612).
- 87 Interview IND-loket arbeid.
- 88 Daar waar in de verkorte mvv-procedure de beslissing op de aanvraag binnen twee weken wordt genomen, is die termijn in de normale procedure op dit moment soms drie weken (uit interview IND-loket arbeid).
- 89 Zie paragraaf 2.1 en de kabinetsnotitie, paragraaf 3.2, 3.3, en 4.3.
- 90 Het CWI kan op grond van art. 9 lid 1 sub h en lid 2 Wav convenanten met werkgeversorganisaties afsluiten. (Zie tevens art. 9 onderdeel 36a van de Sectorale convenanten van de Uitvoeringsregels wet arbeid vreemdelingen behorende bij het Delegation- en Uitvoeringsbesluit Wav). De ACVZ heeft hierover eerder opgemerkt dat ze betwijfelt of de wettelijke regeling, zoals die is geformuleerd, inderdaad de rechtsbasis van het convenant verstrekt. Er zal steeds een individuele belangenafweging moeten plaatsvinden omdat de weigeringsgrond facultatief is. Verder heeft de ACVZ aangegeven dat het twijfelachtig is of ook werkgevers, die niet zijn aangesloten bij de werkgeversorganisatie die partner is bij het convenant, kunnen worden gehouden aan de regels in dat convenant. Zie paragraaf 2.6.1 van de Voorstudie *Arbeidsimmigratie in Nederland* behorende bij het ACVZ-advies *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*.

4-3 Een alternatief voor convenanten

Zoals eerder is aangegeven wordt in de adviesaanvraag in het bijzonder aandacht gevraagd voor de juridische inbedding en handhaafbaarheid van convenanten. Nu echter in voorgaande paragrafen naar voren is gekomen dat aan het convenant een aantal belangrijke nadelen kleeft, concludeert de ACVZ dat invoering van de door het kabinet voorgestelde convenantensystematiek niet bijdraagt aan een effectieve handhaving van het migratiebeleid. Gelet op de explicite wens van de overheid om een 'robuust' handhaving-instrumentarium te introduceren ten behoeve van het nieuwe reguliere migratiebeleid, heeft de ACVZ zich vervolgens de vraag gesteld of er alternatieve zijn voor het convenant. Hierdoor komt de ACVZ niet toe aan beantwoording van enkele overige aspecten uit de adviesaanvraag.

Is er voor het convenant een alternatief voorhanden dat wel bestuursrechtelijk kan worden ingebed en handhaafbaar is? Een mogelijkheid biedt volgens de ACVZ de certificeringssystematiek zoals die door de Douane wordt gehanteerd. De Douane maakt bij de controle op goederen onderscheid tussen gecertificeerde en niet gecertificeerde bedrijven.⁹¹ Gecertificeerde bedrijven vallen onder een soepel controleregime. Bedrijven die niet voldoen aan de certificeringsvoorwaarden of fraudegevoelig zijn, worden geplaatst op een lijst van bedrijven die onder een streng controleregime vallen. Deze certificeringssystematiek zou, met de nodige aanpassingen, ook toegepast kunnen worden op de relatie tussen de IND en referenten in het kader van de toelating van vreemdelingen. Instellingen en bedrijven die regelmatig bij toelating betrokken zijn, vallen dan onder een certificerings- of erkenningsstelsel en kunnen in aanmerking komen voor een versnelde, vereenvoudigde procedure. In dit erkenningsstelsel wordt gebruik gemaakt van zogenoemde erkenningslijsten. Op deze lijsten staan betrouwbare bedrijven en instellingen die – bij wijze van certificering – aan nader te stellen voorwaarden en criteria voldoen. Bedrijven en instellingen die in het kader van arbeid, studie of uitwisseling als referent van migranten willen optreden en op een erkenningslijst zijn geplaatst, komen in aanmerking voor een versnelde toelatingsprocedure. Erkende bedrijven en instellingen hebben bovendien het voordeel dat zij onder een soepel controleregime vallen, waarbij de mogelijkheid tot steekproefsgewijze controle uiteraard moet blijven bestaan. Bij gebleken 'wangedrag' kan een bedrijf of instelling echter van de lijst worden geschrapt. Zodoende komen bedrijven en instellingen die niet aan de voorwaarden voldoen, niet voor op de lijst. Deze bedrijven en instellingen kunnen echter alsnog de normale procedure voor de toelating van migranten volgen, die echter gepaard gaat met een streng controleregime. Zowel de snelle als de normale procedure zouden bestuursrechtelijk ingebed kunnen worden in de Vreemdelingenwet, het -besluit en de -circulaire.

De regie over de erkenningslijsten zou kunnen worden verdeeld naar de sector waarop een erkenningslijst betrekking heeft. Zo ligt het voor de hand dat het CWI (mede op basis van gegevens van de Arbeidsinspectie) de regie voert over de erkenningslijsten die betrekking hebben op bedrijven. Overeenkomstig zou de Onderwijsinspectie een centrale rol kunnen vervullen bij (het bepalen van de randvoorwaarden en het aanleveren van gegevens voor) de erkenningslijst van onderwijsinstellingen.

Invoering van erkenningslijsten staat overigens niet haaks op het gegeven dat reeds convenanten zijn aangegaan. Deze kunnen, met enige aanpassing, eenvoudig worden omgezet in die zin dat de betreffende 'convenanthouders' een plaats krijgen op een erkenningslijst. Bovendien sluit het hanteren van erkenningslijsten op basis van certifi-

91 Douane Informatie Centrum, Belastingdienst Rotterdam.

cering aan bij de rijksbrede visie op toezicht 'Minder last, meer effect'.⁹² Daarnaast is door VNO-NCW, de LTO, de Arbeidsinspectie en de Vreemdelingenpolitie positief gereageerd op het idee van erkenningslijsten als alternatief voor het convenant. Verder heeft ook het CWI aangegeven dat het deze erkenningsystematiek uitvoerbaar acht.

4.4 Eén snelle procedure voor een TWV en een verblijfsvergunning

Door convenanten af te sluiten met bedrijven en instellingen wil het kabinet de toelating van vreemdelingen sneller laten verlopen. De kabinetsnotitie biedt echter naast het convenant geen andere handvatten voor een efficiëntere inrichting van de huidige toelatingsprocedures. Dit roept de vraag op hoe - ten aanzien van de verschillende verblijfsdoelen - een snellere toelating kan worden gerealiseerd, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de controle voorafgaand aan de toelating van een migrant.

Bij de toelating van arbeidsmigranten heeft, naast de IND, het CWI een belangrijke rol, vanwege de toets op prioriteitgenietend aanbod en de afgifte van een TWV. Op dit moment werken de IND en het CWI al nauw samen, teneinde de duur van de toelatingsprocedure zo kort mogelijk te houden. De afhandeling van een TWV-aanvraag voor een mvv-plichtige arbeidsmigrant duurt in de praktijk zo'n 7 weken (zie tekstblok).

Samenwerking IND en CWI bij toelating arbeidsmigranten

Sinds 2003 behandelt de IND de mvv-aanvragen van alle arbeidsmigranten (en hun gezinsleden) vanuit één centraal loket. Het CWI werkt sindsdien met één loket voor werkgevers die op grond van de Wav een TWV willen aanvragen.⁹³ Om in aanmerking te kunnen komen voor een TWV dient een mvv-plichtige vreemdeling eerst een mvv-aanvraag in te dienen bij de IND. Vervolgens dient de betreffende werkgever bij het CWI aan te tonen dat de vreemdeling deze mvv-aanvraag daadwerkelijk heeft ingediend. Om dit te bespoedigen zendt de IND het CWI eens per week een overzicht van de ontvangen mvv-aanvragen, zodat het CWI niet hoeft te wachten op een separate ontvangstbevestiging van de IND. De IND wacht vervolgens de behandeling van de TWV-aanvraag door het CWI af (waarvoor maximaal vijf weken staat). In het kader van de TWV-aanvraag voert het CWI niet alleen een arbeidsmarkttoets maar ook een loontoets uit. Daarnaast gaat het CWI na of de werknemer zal beschikken over goede huisvesting.⁹⁴ Daarna beslist de IND (mits aan alle voorwaarden is voldaan) binnen twee weken over de aanvraag voor een verblijfsvergunning.⁹⁵

Eén van de reeds eerder voorgestelde mogelijkheden om voor vreemdelingen en hun werkgevers de toelatingsprocedure te vereenvoudigen, en daarmee te versnellen, is te

92 *Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15.*

93 Zie tevens de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 30 januari 2003, *Kamerstukken II 2002/03, szwo300058.*

94 Deze bevoegdheden berusten op de Wav, de Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag.

95 De procedures duren in de praktijk echter dikwijls meer dan 7 weken. Een aanvraag die niet correct of volledig is, of een inconsistentie bevat, pleegt namelijk zonder meer te worden afgewezen en de aanvraag die volgt op een eerdere afwijzing wordt als een nieuwe aanvraag geregistreerd.

komen tot één toelatingsprocedure, die wordt afgedaan vanuit één loket.⁹⁶ De ACVZ heeft signalen ontvangen dat de IND en het CWI bereid zijn om, uiteraard met behoud van de eigen expertise, achter één frontoffice samen te werken. Daarbij is wel opgemerkt dat als de termijn om te beslissen over een aanvraag erg kort wordt, dit betekent dat vooraf minder uitgebreid kan worden getoetst. In het verleden werd om die reden de Kennismigrantenregeling als fraudegevoelig beschouwd.⁹⁷ In het licht van de ambitie van de regering om een robuust handhavingssysteem te ontwerpen is dat een nadeel en wellicht ongewenst.

Overigens blijkt uit informatie van het CWI dat het aantal TWV's dat wordt verleend voor mvv-plichtige migranten, en waarvoor om die reden afstemming met de IND nodig is, beperkt is. Het CWI voorziet dat vanaf 2008 jaarlijks circa 25.000 TWV's zullen worden aangevraagd.⁹⁸ Naar verwachting zullen slechts tussen de 4.000 en 5.000 van deze aanvragen betrekking hebben op mvv-plichtige arbeidsmigranten. Dit betekent dat het naar verwachting om betrekkelijk geringe aantallen vreemdelingen zal gaan die via de convenantenregeling zullen worden toegelaten.

Nadat een verblijfsvergunning is verstrekt, duurt de 'toelatingsprocedure' voor de betreffende vreemdeling en diens werkgever evenwel nog voort. Immers dan moet nog een softi-nummer, bankrekening en huisvesting worden geregeld. Door branche- en uitvoeringsorganisaties is aangegeven dat daarom ook de afstemming met de Belastingdienst (verstrekking van een softi-nummer), en de gemeente (inschrijving in de GBA) zou moeten worden gezien.⁹⁹ Inmiddels heeft het huidige kabinet het voornemen geuit om de samenwerking en uitwisseling van gegevens tussen IND, CWI, gemeenten en Belastingdienst te verbeteren.¹⁰⁰

4.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk is ingegaan op de handhaafbaarheid van het nieuwe migratiebeleid. De ACVZ constateert dat de voorgestelde samenwerking tussen de ketenpartners zeer kwetsbaar is. Dit geldt zowel ten aanzien van de automatisering van databestanden als ten aanzien van de afstemming van handhavingstaken. De ACVZ signaleert dat bij de ketenpartners twijfel bestaat over de vraag of de IND over de expertise beschikt om het nalevingstoezicht op referenten en vreemdelingen adequaat uit te voeren. Ook is onduidelijk of en hoe de IND het toezicht "op straat" zal gaan uitoefenen. Verder constateert de ACVZ dat het convenant, vanwege de onduidelijkheid over de juridische status en de in te zetten rechtsmiddelen een moeilijk toepasbaar beleidsinstrument is.

De ACVZ heeft vervolgens de mogelijkheid overwogen om, als alternatief voor het convenant, een erkenningssysteem in te voeren. Bedrijven en instellingen die aan de erkenningsvoorwaarden voldoen, komen in aanmerking voor een snelle procedure. Voldoen ze niet aan de voorwaarden dan kunnen ze de normale procedure volgen. Beide

96 Innovatieplatform, *Grenzeloze mobiliteit kennismigranten*, 2003 en Sociaal-Economisch Raad, *Advies Arbeidsmigratie*, maart 2007.

97 Zie 'Monitor Kennismigrantenregeling' toegevoegd als bijlage bij *Kamerstukken II 2005/06*, 30 300 VI, nr. 112.

98 Hierbij is door het CWI rekening gehouden met een afname van de aanvragen voor werknemers uit MOE-landen. In 2006 heeft het CWI circa 90.000 TWV's afgegeven, waarvan zo'n 60.000 betrekking hadden op Poolse arbeidsmigranten of MOE-landers.

99 Interviews met CWI, IND, LTO, VNO-NCW en advocatuur.

100 Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011, *Samen werken, samen leven*, p. 23.

procedures zouden bestuursrechtelijk ingebed kunnen worden in de Vreemdelingenwet. Tot slot is aandacht geschonken aan het voornemen om één aanvraagprocedure in te stellen voor de TWV en de verblijfsvergunning, die wordt afgedaan vanuit één loket. Een versnelling van de feitelijke toelating en het verblijf van de vreemdeling vergt volgens de ACVZ, naast een optimalisering van de samenwerking tussen CWI en IND, ook een goede afstemming met andere overheidsdiensten zoals de GBA en de Belastingdienst.

HOOFDSTUK 5

Conclusies en aanbevelingen

De door het kabinet voorgestelde herziening van het reguliere toelatingsbeleid voor vreemdelingen in Nederland wordt door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken onderschreven. De belangrijkste redenen voor een revisie zijn de Europese en Nederlandse ontwikkelingen op demografisch en economisch gebied alsmede het te complexe en onoverzichtelijke stelsel van beleidsregels, uitvoeringsaanwijzingen en instructies inzake de verblijfsdoelen.

5.1 De visie van de ACVZ

Voor wat betreft de algemene uitgangspunten zoals die worden geschetst in de kabinetsnotitie *'Naar een modern migratiebeleid'* onderschrijft de ACVZ het beginsel van 'selectiviteit' als gevolg waarvan het beleid op onderdelen uitnodigend dan wel meer of minder restrictief kan zijn. De ACVZ wijst verder op het belang van het creëren van draagvlak voor de totstandkoming van nieuw beleid, en stelt tevens dat er voor gewaakt dient te worden dat er een sfeer ontstaat van 'gewenste' versus 'ongewenste' migranten. De ACVZ wijst verder op het in kaart brengen van de economisch-maatschappelijke behoefte aan migranten. Tijdige evaluaties alsmede eventuele bijstellingen van het toelatingsbeleid zijn daarbij volgens de adviescommissie eveneens noodzakelijk. Ook met de doorwerking van de Europese wet- en regelgeving dient bij de nadere uitwerking van het voorgestelde reguliere toelatingsbeleid nadrukkelijk rekening te worden gehouden. De ACVZ acht het verder noodzakelijk dat het kabinet een nader standpunt inneemt over de (complexe) samenhang tussen het vreemdelingrechtelijke en het arbeidsrechtelijke toelatingsbeleid. Een goede samenwerking en een centrale aansturing in de vreemdelingenketen wordt door de ACVZ eveneens als een belangrijke voorwaarde gezien voor het slagen van het toelatingsbeleid.

Op basis van wat in de voorgaande hoofdstukken is geconstateerd, worden in dit hoofdstuk de conclusies en aanbevelingen op een rij gezet ten aanzien van het kolommenmodel (paragraaf 5.2) en de aansturing en handhaving van het modern migratiebeleid (paragraaf 5.3). In paragraaf 5.4 worden tevens de suggesties gepresenteerd met betrekking tot de verdere uitwerking en invoering van de beleidsvoorstellen.

5.2 Het kolommenmodel

Conclusies

In hoofdstuk 3 heeft de ACVZ geconstateerd dat de kabinetsnotitie geen helderheid geeft over de vraag hoe de voorgestane vereenvoudiging en stroomlijning van het toelatingsmodel in de praktijk vorm zal krijgen. De commissie meent dat een vereenvoudiging met name moet worden gezocht in een meer algemene omschrijving van een beperkt aantal verblijfsdoelen. Daarnaast zal door vereenvoudiging van procedures naar aanleiding van een wijziging in de reden tot verblijf het systeem aan flexibiliteit winnen.

De ACVZ is voorstander van een verdere afstemming van de aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning en de verblijfsvergunning. Gegeven de sturende werking van de Wav heeft de commissie voorts vraagtekens geplaatst bij de verdeling van TWV-plichtige

arbeid over twee verblijfskolommen. Dit onderscheid tussen ‘tijdelijke’ en ‘reguliere’ arbeid (kolom I en II) heeft een groot bezwaar, namelijk dat het uitzonderingsregime ten aanzien van arbeid in kolom I te rigide is. Het onderscheid tussen kolom I en II komt volgens de commissie niet overeen met de doelstelling van het kabinet om te komen tot een toelatingsbeleid waarmee snel en slagvaardig kan worden ingespeeld op de behoeften van de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt.

Wat betreft de toelating van kennismigranten heeft de commissie opgemerkt dat het hierbij in beginsel moet gaan om ‘echte’, hoogwaardige kenniswerkers, met een uitzondering voor werknemers met een lagere opleiding die blijkens specifieke kennis en ervaring als kennismigrant een bijdrage kunnen leveren aan de innovatie- en concurrentiekracht van de Nederlandse economie.

Verder heeft de commissie geconstateerd dat een aantal bijzondere toelatingsgronden nog niet zijn ondergebracht in één van de verblijfskolommen. Specifiek is ingegaan op verblijf voor religieuze of levensbeschouwelijke doeleinden en wedertoelating.

De commissie heeft ten slotte aangegeven dat de waterscheiding tussen asiel en regulier in het huidige beleid vertroebeld wordt door de categorie ‘klemmende redenen van humanitaire aard’, die zich feitelijk aan deze beleidsmatige indeling onttrekt. Op grond hiervan heeft de commissie geoordeeld dat het ongewenst is om ‘klemmende redenen van humanitaire aard’ als reguliere verblijfskolom in het nieuwe toelatingsmodel op te nemen.

De ACVZ doet op grond van voorgaande analyse de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen

- *Vereenvoudig toelating door artikel 14 Vw 2000 los te laten*

Om tot een daadwerkelijke vereenvoudiging van het reguliere toelatingsbeleid te komen, zal volgens de ACVZ de hoofdregel die thans in artikel 14 Vw 2000 is neergelegd – dat aan een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd beperkingen worden verbonden die verband houden met het verblijfsdoel – losgelaten moeten worden. De commissie adviseert dat onder het nieuwe toelatingsbeleid *de kolom zelf de beperking vormt* waaronder de vergunning wordt afgegeven. Dit wil zeggen dat het *verblijfsdoel* wordt beperkt tot een *algemene beschrijving* van de kolom (bijvoorbeeld: kolom III = kennis en arbeid hoogwaardig). Een verdere onderverdeling in verblijfsdoelen dient uit te blijven. Alleen dan wordt een veelvoud aan verblijfsdoelen voorkomen en wordt gewaarborgd dat de verblijfsvergunning overeenkomt met de bij de kolom behorende rechten en plichten.

- *Vereenvoudig procedures door bij verandering van verblijfsdoel binnen eenzelfde kolom te volstaan met een melding*

De ACVZ is van mening dat een daadwerkelijke vereenvoudiging en stroomlijning van de toelating uitsluitend kan worden bereikt als het theoretisch concept van het kolommenmodel gepaard gaat met een administratieve vereenvoudiging van procedures. In de eerste plaats betekent dit dat ook in lagere regelgeving het aantal verblijfsdoelen moet worden ingeperkt. Daarnaast kan vereenvoudiging van procedures worden bereikt door bij wijziging van verblijfsdoel binnen eenzelfde kolom te volstaan met een melding van de gewijzigde omstandigheden. Deze procedure is niet alleen eenvoudiger voor de migrant en zijn referent, maar brengt ook voor de IND een tijdsbesparing met zich mee, daar een tijdrovende beoordeling van gegevens overbodig is, tenzij de melding aanleiding

geeft tot nader onderzoek. Pas bij wijziging van verblijfskolom dient een nieuwe vergunning te worden aangevraagd.

- *Behoud de prioriteitstoets als uitgangspunt voor reguliere arbeidsmigratie*

De ACVZ acht het van belang dat de toelatingsprocedure voor laag- en middelbaar geschoolde arbeidsmigranten aansluit bij de regulerende werking van de Wav. De ACVZ is dan ook van mening dat het systeem van prioriteitgenietend aanbod als uitgangspunt voor niet-kenniswerkers terecht blijkens de notitie gehandhaafd blijft. Ondanks een groeiende behoefte aan alle soorten geschoolde arbeidskrachten zou, mede gelet op de recente uitbreiding van de EU, het loslaten van dit systeem verstoring werken. Er zijn thans echter geen, of zeer beperkte mogelijkheden om tijdelijk de TWV-plicht op te schorten voor een bepaalde arbeidscategorie waaraan een zodanig dringende behoefte bestaat dat het stellen van de TWV-eis en de daarbij behorende arbeidsmarkttoets overbodig zijn. Zo'n eenvoudige opschortingsprocedure kan helpen om maximaal te kunnen inspelen op de behoeften van de arbeidsmarkt.

- *Creëer één aanvraagprocedure voor de verblijfsvergunning en de TWV*

De ACVZ stelt voor om de procedures van de Vw 2000 en de Wav verder op elkaar af te stemmen door het realiseren van een gelijktijdige afhandeling van de aanvraag voor een TWV en een verblijfsvergunning. Dit moet leiden tot één aanvraag bij één loket, waar de expertise van het CWI en de IND gebundeld zijn. Door een eenduidige afstemming van de Vw 2000 en de Wav kan optimaal gebruik worden gemaakt van het regulerende karakter van de Wav en worden werkgevers en arbeidsmigranten niet met onnodige vreemdelingrechtelijke procedures geconfronteerd.

De ACVZ acht het zinvol om wat betreft de uitvoering de samenwerking tussen de verschillende overheidsorganisaties verder te optimaliseren. Op basis van de gevoerde gesprekken acht de ACVZ het mogelijk één 'Arbeidsloket' in te richten voor de toelating van arbeidsmigranten. Vanwege de specifieke deskundigheid van het CWI ten aanzien van arbeidsmarktgerelateerde aspecten en de kennis van de IND ten aanzien van de toelating, zal in de back-office van het 'Arbeidsloket' de beoordeling van de criteria ten aanzien van tewerkstelling en verblijf apart aandacht moeten krijgen, terwijl tegelijkertijd de aanvraag van deze vergunningen tot één procedure wordt geïntegreerd. Vanuit de back-office kan vervolgens ook een samenwerkingsverband worden opgebouwd met de Belastingdienst en de GBA, opdat aansluitend op de vergunningverlening het verblijf van de migrant zo optimaal mogelijk wordt gefaciliteerd.

- *Plaats alle TWV-plichtige arbeid in kolom II*

De commissie beveelt aan om alle TWV-plichtige arbeidsmigranten onder te brengen in één kolom, te weten kolom II. Dit komt niet alleen de herkenbaarheid van het model ten goede, maar biedt tevens de mogelijkheid om flexibel in te spelen op de noden van de Nederlandse arbeidsmarkt. De voorwaarde zoals die volgens de notitie voor kolom I geldt, namelijk dat de vreemdeling zonder uitzondering na verloop van één jaar Nederland moet verlaten, acht de ACVZ voor wat betreft kortdurende arbeid te rigide. Met de SER is de ACVZ van oordeel dat kortdurende arbeid onder omstandigheden aansluitend moet kunnen worden gevolgd door andersoortige arbeid zonder dat de betrokkene eerst terug moet naar het land van herkomst

- *Waarborg hoogwaardigheid van kennis en kunde bij toelating kennismigranten*

De commissie beveelt aan om de toelating van kennismigranten niet enkel te baseren op een salariscriterium, maar tevens te beoordelen aan de hand van de bijdrage die de migrant aan de *kenniseconomie* kan leveren. Het huidige salariscriterium geeft onvoldoende uiting aan echt hoogwaardige kennis. Of iemand kenniswerker is moet, zoals de ACVZ al eerder heeft geadviseerd, mede worden bepaald aan de hand van opleidingsniveau en arbeidservaring. Onderzoek wijst uit dat hoogwaardige – echte – kenniswerkers praktisch altijd zorgen voor een vermeerdering van werk en welvaart. Dat rechtvaardigt de uitzondering op de regel van het prioriteitgenietend aanbod. Het is zaak om deze groep arbeidsmigranten door gunstige verblijfsvoorwaarden als het ware naar Nederland te ‘lokken’.

- *Verduidelijk positionering van bijzondere verblijfsdoelen*

Het voorgestelde toelatingsmodel biedt nog onvoldoende duidelijkheid over de positionering van enkele bijzondere verblijfsdoelen. Ten aanzien van onderstaande verblijfsdoelen stelt de commissie het volgende voor:

- a) schaar ‘wedertoelating’ onder de categorie klemmende redenen van humanitaire aard.

Wedertoelating speelt in gevallen waarin niet op enig andere grond recht op toelating bestaat dan het gegeven dat gedurende langere tijd rechtmatig in Nederland is verbleven en het van kennelijke hardheid zou getuigen de toegang te ontzeggen. Wedertoelating kan daarom heel goed worden geformuleerd als een klemmende reden van humanitaire aard;

- b) maak voor ‘verblijf op religieuze en/of levensbeschouwelijke gronden’ een aparte kolom.

Toelating vanwege redenen van religieuze of levensbeschouwelijke aard is een tot het reguliere toelatingsbeleid behorende grond. Deze toelatingsgrond heeft niettemin een bijzonder eigen karakter en bijbehorende set voorwaarden ten aanzien van toelating en verblijf. Daarom zou dit verblijfsdoel als separate kolom dienen te worden toegevoegd aan het toelatingsmodel.

- *Breng ‘humanitaire redenen’ niet als reguliere verblijfsgrond onder kolom V, maar maak een aparte pijler ‘klemmende redenen van humanitaire aard’ los van het asiel- en reguliere toelatingsbeleid*

Gelet op hetgeen de ACVZ in hoofdstuk 3 heeft opgemerkt, behoren klemmende redenen van humanitaire aard *niet* als een regulier verblijfsdoel onder kolom V, maar als een aparte verblijfsgrond (pijler) met een eigen toetsingskader te worden aangemerkt. De ACVZ is van oordeel dat met deze oplossing de, niet nader in kolom V uitgewerkte, wens van het kabinet om de scheiding tussen asiel en regulier te versterken op de meest effectieve wijze kan worden gerealiseerd. Binnen de verblijfsgrond ‘klemmende redenen van humanitaire aard’ zou volgens de ACVZ, naast de thans in het beleid voorziene gevallen zoals slachtoffers van mensenhandel en verblijfsaanvragen op medische gronden, ruimte moeten bestaan om bijzondere, onvoorziene omstandigheden volledig en in hun onderlinge samenhang te beoordelen. Hieronder dienen naar de mening van de commissie ook die gevallen te worden gerekend waarin sprake is van een samenstel van nu nog als ‘regu-

lier' omschreven, bijzondere omstandigheden en feiten, die weliswaar samenhangen met, dan wel voortgevloeid zijn uit een al dan niet langsepende asielpcedure maar die niet tot een asielpstatus hebben geleid. Naar het oordeel van de commissie kan worden gezien of ook de ambtshalve te verlenen vergunningen in deze pijler moeten worden ondergebracht. Hiermee wordt aangesloten bij de wens van het kabinet om deze vergunningen los te maken van het reguliere toelatingsbeleid. Een belangrijke voorwaarde voor dit stelsel is een gedegen, zorgvuldige en relatief snelle asielpcedure, waarin tevens, indien aan de orde, direct over de humanitaire aspecten wordt geoordeeld. De verblijfspijler 'klemmende redenen van humanitaire aard' dient uitdrukkelijk geen vervanger te zijn van de oude C-status onder de Vw 1965.

De beoordeling van aanvragen op grond van humanitaire omstandigheden zou los moeten staan van, en niet gebonden moeten zijn aan de scheiding tussen de twee andere toelatingspijlers (asiel en regulier). Met een derde, eigenstandige pijler voor klemmende redenen van humanitaire aard blijven niet alleen de asiel- en de reguliere pijler verschoond van vertroebeling, maar kan ook maatwerk worden geleverd in een bijzondere categorie gevallen. Het complexe en bijzondere karakter van deze gevallen rechtvaardigt een eigen toetsingskader. Introductie van een pijler 'klemmende redenen van humanitaire aard' en de invoering van een daarop toegesneden regime biedt naar de mening van de commissie bovendien de mogelijkheid om de beperkingen die aan dit 'verblijfsdoel' gekoppeld zijn beter te handhaven.

De wettelijke grondslag voor deze aanbeveling is reeds voorhanden, gelet op het bepaalde in artikel 13, sub c Vw. Verdere uitwerking van deze aanbeveling gaat het bestek van dit advies echter te buiten.

- *Overweeg de volgende kolommenindeling*

Op grond van bovenstaande aanbevelingen komt de commissie tot de volgende, aangepaste kolommenindeling:

Kolom I:	Sociaal-culturele oriëntatie
Kolom II:	Studie en Arbeid regulier
Kolom III:	Kennis en Arbeid hoogwaardig
Kolom IV:	Familie/Gezin
Kolom V:	Religieus/levensbeschouwelijk

De hier voorgestelde kolommenindeling brengt met zich dat binnen één verblijfskolom groepen migranten worden toegelaten van wie de rechten en plichten die zij aan hun verblijfsvergunningen ontleen enigszins verschillen. Zo is binnen het hier voorgestelde kolommenmodel de verblijfsvergunning voor seizoensarbeiders - die in dit voorstel worden toegelaten in kolom II - niet verlengbaar, omdat hun TWV, die doorgaans wordt afgegeven voor een periode korter dan 24 weken, ingevolge de Wav niet verlengbaar is. De ACVZ is van mening dat het kolommenmodel in deze aangepaste vorm wint aan flexibiliteit en beter inspeelt op de behoeften in de Nederlandse samenleving. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de aangepaste kolommen, de bijbehorende verblijfsdoelen en de pakketten rechten en plichten, die aan de betreffende verblijfskolom verbonden zijn.

	I Sociaal-culturele oriëntatie	II Studie & Arbeid regulier	III Kennis en hoog- waardige arbeid	IV Familie & Gezin	V Religieus/ levens- beschouwelijk
Verblijfsdoelen	Uitwisseling Au Pair	Studie, Reguliere arbeid (TWV-plicht) Seizoensarbeid Detachering Arbeid i.h.k.v. ontwikkelings- samenwerking	Hoogwaardige kennis- en arbeid (in loondienst) Zelfstandigen (ondernemers en onderzoekers)	Gezinshereniging en -vorming Voortgezet verblijf Adoptie	Geestelijke bedienaren, kloosterlingen etc.
TWV vereist	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee
Referent vereist	Ja	Ja	Ja*	Ja	Ja
Snelle procedure mogelijk op basis van erkenning	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja
Verblijfsduur	Maximaal 1 jaar	Afhankelijk van duur studie of TWV	Afhankelijk van duur arbeidscontract	Tijdelijk	Tijdelijk
Verlenging mogelijk	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Zicht op verblijf voor onbepaalde tijd	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Recht op gezond- heidszorg	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Recht op bijstand	Nee	Nee [□]	Nee [□]	Ja**	Nee [□]
Inburgeringsplicht	Nee	Nee [◇]	Nee [◇]	Ja	Ja
Recht op gezinsher- eniging	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja

* met uitzondering van zelfstandigen

** Een beroep op bijstand kan in deze gevallen gevolgen hebben voor het verblijfsrecht.

□ In kolom II en III ontstaat wel recht op bijstand indien betrokkene (inmiddels) in het bezit is van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. De ACVZ heeft ten aanzien van geestelijk bedienaren (hier opgenomen in kolom V) eerder geadviseerd om hen na tien jaar rechtmatig verblijf in aanmerking te laten komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. In dat geval heeft een beroep op bijstand geen gevolgen voor het verblijfsrecht. Dit voorstel geldt niet voor kloosterlingen. Zie Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden*, 2005, pp. 44 en 49.

◇ Wel als verblijf wordt gevraagd voor onbepaalde tijd.

Separate toelatingspijler: **Klemmende redenen van humanitaire aard**

5.3 De aansturing en handhaving

Conclusies

De notitie benadrukt het belang van een adequate, effectieve – robuuste – handhaving van het toelatingsbeleid. De ACVZ onderschrijft de noodzaak van een ‘slim’ en effectief handhavingstelsel. Het verleden heeft laten zien dat het ontbreken van een zichtbare, doeltreffende handhaving afbreuk doet aan het gevoerde beleid.

Met betrekking tot de handhaving constateert de ACVZ dat het, gegeven de onduidelijkheid over de juridische basis van de convenantensystematiek, onmogelijk is om nu vast te stellen welk (preventief en/of repressief) sturings- en/of handhavingssysteem deze systematiek nodig heeft. Daarnaast is onduidelijk hoe het toezicht op de toelating en het (tijdelijk) verblijf van migranten wordt gegarandeerd. Verder is de voorgestelde ketensamenwerking zowel vanuit het oogpunt van automatisering als vanuit de bereidheid tot samenwerking en afstemming - naar de ervaring leert - zeer kwetsbaar. De ACVZ constateert ook dat onder de ketenpartners onduidelijkheid bestaat over de raakvlakken tussen de handhavingstaken en over de uitgangspunten voor de informatie-uitwisseling binnen de vreemdelingenketen. Verder signaleert de ACVZ dat er twijfel bestaat over de vraag of de IND over de expertise beschikt om het bestuurlijk toezicht op referenten en migranten uit te voeren. Op dit moment ontbreekt een eenduidige handhavingsstrategie. Onduidelijk is ook of de IND het bestuurlijk toezicht “op straat” zou moeten gaan uitoefenen. Is dat het geval, dan is er een reëel gevaar van competentieproblemen met andere diensten. De ACVZ mist in de kabinetsnotitie een consequente aanduiding van de taken van de ketenpartners en zelfs maar een aanzet voor een werkwijze die samenwerking op dit vlak verzekert. Bij de verdere uitwerking van de beleidsnotitie is voor deze en eerder genoemde punten extra aandacht vereist.

In hoofdstuk 4 is aangegeven dat een convenant in de praktijk doorgaans om andere redenen wordt gebruikt dan de functie die het kabinet aan het convenant wil toekennen. Daardoor ontstaat ‘spraakverwarring’ rond het begrip convenant. Bovendien is vastgesteld dat de juridische basis van het convenant tussen IND en referent onduidelijk is. Omdat het convenant geen wettelijke basis heeft, kunnen boetes niet worden opgelegd en is onduidelijk welk rechtsmiddel voor convenanthouders open staat tegen een besluit tot opzegging of uitsluiting van een convenant. Uit de geringe jurisprudentie die beschikbaar is, blijkt dat de bestuursrechter zich niet bevoegd acht, omdat beslissingen van de overheid in dit verband geen besluiten zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Ook is het onduidelijk wat de gevolgen zijn voor het verblijfsrecht van de vreemdeling en zijn gezinsleden als door nalatigheid van de referent het convenant wordt ingetrokken, wat de rechtszekerheid van de migrant in het geding brengt. Het verplicht stellen van een convenant zou bovendien voor kleinere bedrijven een onevenredige (administratieve) last kunnen betekenen.

Verder is aangegeven dat het versnellen van de toelatingsprocedure aandacht vraagt, maar ook z'n beperkingen kent. Op dit moment werken de IND en het CWI al nauw samen bij de toelating van mvv-plichtige arbeidsmigranten waarvoor een TWV is vereist. Het streven de afhandeling van de aanvragen voor een vergunning (verder) te versnellen, herbergt het risico dat minder grondig aan criteria kan worden getoetst. Bovendien zou een digitale aanlevering van gegevens door hetzij de migrant, hetzij diens referent, er niet toe mogen leiden dat een fysieke identificatie met overlegging van originele documenten overbodig wordt. Een betere samenwerking en uitwisseling van informatie tussen enerzijds de IND en het CWI, en anderzijds de Belastingdienst en gemeenten kan voor de migrant en diens referent evenwel tijdwinst opleveren.

Aanbevelingen

- *Formuleer een sluitend handhavingskader voor het nieuwe beleid en maak afspraken over de handhaving met ketenpartners*

Evenals het kabinet acht de ACVZ het van cruciaal belang dat het moderne migratiebeleid in een robuust handhavingskader voorziet, waarbij de controle op de referent een prominente plaats heeft en de individuele migrant zichtbaar blijft. Wil het nieuwe migratiebe-

leid kans van slagen hebben, dan moeten er duidelijke afspraken worden gemaakt over het te hanteren handhavingskader: hoe wordt de aansturing van de keten vormgegeven, op welke wijze wordt door de ketenpartners samengewerkt, en wat is de te volgen handhavingsstrategie? Het is daarbij van belang om competentiegeschillen en dubbel werk te voorkomen.

In het kader van de actieprogramma's *Handhaven op Niveau* en het vervolg daarvan, *Handhaven met Effect en Rijk aan Handhaving*, is een grote hoeveelheid aan informatie over handhaving samengebracht tot praktische instrumenten die kunnen helpen tot een eenduidig handhavingsprogramma te komen.¹⁰¹ Afhankelijk van het beleidsterrein, zullen de aandachtspunten die daarin worden benoemd nader moeten worden ingevuld. Volgens de commissie dient het handhavingskader voor het migratiebeleid in ieder geval aan de volgende randvoorwaarden te voldoen:

- Preventief: maak zichtbaar hoe de controle en het toezicht zijn georganiseerd. Bekendheid met, en duidelijkheid van wet- en regelgeving, draagt bij aan de naleving van regels met betrekking tot de toelating en het vertrek van migranten. Voer toezicht en controles uit op basis van risicoprofielen. De criteria waaraan bij de toelating wordt getoetst, vormen tevens de basis voor de controle en het toezicht na toelating.
 - Samenwerking in de keten: bij de verdeling van taken zal zoveel mogelijk aansluiting moeten worden gezocht bij de specifieke deskundigheid en ervaring van de verschillende ketenpartners. In het bijzonder zullen de IND en de (bestuurlijk verantwoordelijken voor de) vreemdelingenpolitie tot duidelijke en vooral effectieve afspraken moeten komen over de raakvlakken tussen het bestuurlijke en politionele toezicht op vreemdelingen.
 - Professionaliteit: zorg voor voldoende capaciteit om de toezichttaken uit te voeren (zowel bij de Arbeidsinspectie, de IND als de Vreemdelingenpolitie). De IND zal de nodige tijd moeten worden gegund om haar werkwijze aan te passen en een effectieve samenwerking met ketenpartners tot stand te brengen.
 - Slagvaardig: maak binnen het handhavingsinstrumentarium onderscheid naar lichtere en zwaardere vormen van sancties op niet naleving.
- *Maak gebruik van erkenningslijsten in plaats van convenanten*

De ACVZ beveelt aan om het systeem van afspraken met instellingen en bedrijven, maar ook de individuele garantstellingen met referenten, in een wettelijke regeling neer te leggen, waarbij de rechten en plichten die daaruit voortvloeien benoemd worden. Voor de instellingen en bedrijven die regelmatig bij toelating betrokken zijn, kan daaraan dan een erkenningsstelsel voor hantering van een versnelde, vereenvoudigde procedure worden verbonden. Dit geheel heeft als belangrijk voordeel dat ook regels ten aanzien van verhaal en schade of zelfs een bestuurlijke boete bij misbruik kunnen worden opgenomen. In dit verband merkt de ACVZ op dat moet worden voorkomen dat een aansprakelijkheid wordt gecreëerd voor gedragingen of gebeurtenissen, waarvoor geen verantwoordelijkheid kan worden gedragen.

De ACVZ bepleit dat de voorwaarden voor toelating tot de erkenningslijsten en de gronden voor het tijdelijk en definitief schrappen van de lijsten worden geformuleerd in

¹⁰¹ Zie bijvoorbeeld: ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, 'De Tafel van 11; een veelzijdig instrument', oktober 2006 en 'Handhaven met effect: Gids Programmatisch Handhaven voor decentrale overheden', december 2006.

samenspraak met de ketenpartners, de bedrijven en instellingen, of hun branche-organisaties. Dat neemt niet weg dat die voorwaarden en gronden vervolgens in een ministeriële regeling kunnen worden opgenomen. Dat biedt helderheid en heeft een dwingend karakter, terwijl anderszins een dergelijke regeling door de minister, opnieuw bij voorkeur in samenspraak met de branche, zonder zware procedure kan worden gewijzigd, mocht daaraan behoefte komen te ontstaan. De regeling zou voorts kunnen voorzien in een geschillencommissie, waarin zowel overheidsinstanties als de sector vertegenwoordigd zijn.

- *Geef erkenningslijsten een wettelijke basis*

De ACVZ stelt voor om de erkenningslijsten een wettelijke basis te geven, door in de Vreemdelingenwet aan te geven dat voor de aanvraag van een verblijfs- annex tewerkstellingsvergunning een normale en een versnelde procedure bestaan die in lagere regelgeving nader worden uitgewerkt. Deze wijziging zal uiteraard ook consequenties hebben voor de Wav. De versnelde procedure staat open voor bedrijven en instellingen die op een erkenningslijst staan. Het bestaan van erkenningslijsten, de voorwaarden die worden gesteld om op een erkenningslijst te worden geplaatst, zoals de garantstelling, de informatieplicht, de sancties op niet naleving, alsmede de rechten en plichten van de migrant en de referent, krijgen een basis in de wet, maar worden in een ministerieel besluit en in beleidsregels uitgewerkt.

Een besluit om een bedrijf of instelling niet toe te laten, te schorsen of van de erkenningslijst te schrappen, levert alsdan een bij de bestuursrechter voor beroep vatbare beslissing op. Uiteraard kan dit tot procedures bij de rechter leiden, maar ook nu kan een bedrijf of instelling naar de rechter stappen wanneer een convenant wordt opgezegd. Alleen is dat dan niet de bestuursrechter, maar de burgerlijke rechter. De ACVZ heeft geen reden aan te nemen dat de voorgestelde regeling een speciaal proceduregenererend effect heeft.

Invoering van erkenningslijsten staat overigens niet haaks op het gegeven dat reeds conventanten zijn aangegaan. Deze kunnen, met enige aanpassing, eenvoudig worden omgezet in die zin dat de betreffende 'convenanthouders' een plaats krijgen op een erkenningslijst.

De ACVZ bepleit ten slotte dat, indien door toedoen van de referent, een bedrijf of instelling van een erkenningslijst wordt geschrapt, de verblijfsvergunning van de vreemdeling (en diens gezinsleden) uit hoofde van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid niet wordt ingetrokken.

- *Effectueer de garantstelling*

De ACVZ adviseert om over te gaan tot daadwerkelijke effectuering van garantstellingen. De ACVZ meent evenwel dat referenten alleen aansprakelijk gesteld zouden moeten kunnen worden voor daadwerkelijk *verwijtbaar* gedrag. Dit betekent dat referenten volgens de ACVZ alleen aansprakelijk zijn voor kosten die rechtstreeks voortvloeien uit een gebrekkige informatieverstrekking. Wanneer een referent zich aan zijn afmeldings- en informatieplicht heeft gehouden, kan hij niet aansprakelijk worden gesteld voor de kosten die de overheid maakt omdat de betreffende migrant een beroep doet op bijstand of is verwijderd. De referent verantwoordelijk stellen voor kosten die voortvloeien uit gedragingen van de migrant waarop de referent geen invloed kan uitoefenen, acht de ACVZ disproportioneel en dus onredelijk.

5.4 Uitwerking en invoering van de beleidsvoorstellen

De ACVZ heeft bij enkele belangrijke spelers in de vreemdelingenketen teleurstelling gesignaleerd over de invulling van de samenwerking gedurende de voorbereidingsfase. De indruk bestaat dat bij het opstellen van de kabinetsnotitie de inbreng van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Economische Zaken, en Onderwijs, en van de daaraan gelieerde uitvoeringsinstanties (te) beperkt is geweest. Met de instelling van een interdepartementale werkgroep voor de uitwerking van de beleidsvoornemens geeft het kabinet aan dat het belang hecht aan samenwerking tussen alle betrokken partijen. De ACVZ is met het kabinet van mening dat die samenwerking de belangrijkste voorwaarde vormt voor een succesvolle uitwerking van de beleidsvoorstellen. De commissie heeft deze overtuiging ook teruggezien bij alle instanties die zij voor dit advies heeft geraadpleegd.

In de kabinetsnotitie wordt verwezen naar de ex-ante uitvoeringstoets, waarin nader zou worden ingaan op de precieze invulling van de verantwoordelijkheden van de organisaties die bij de uitvoering van het moderne migratiebeleid betrokken zijn.¹⁰² In de ex-ante uitvoeringstoets (die door de IND is uitgevoerd en na het verschijnen van de kabinetsnotitie gereed kwam) wordt echter aangegeven dat de beleidsvoorstellen van het kabinet nog te weinig specifiek waren om de rollen en verantwoordelijkheden van de ketenpartners nader in te vullen. Deze ex-ante uitvoeringstoets geeft daarom nog geen uitsluitsel over de praktische uitvoerbaarheid van de beleidsvoorstellen.

Volgens de ACVZ kunnen de consequenties van de in de notitie neergelegde beleidsvoorstellen pas volledig duidelijk worden als een helder beeld van de uitvoering bestaat. Uit de gesprekken met medewerkers van organisaties die bij de uitvoering van het moderne migratiebeleid betrokken (zullen) zijn, maakt de ACVZ op dat vooruitgang is geboekt in de verdere uitwerking van de beleidsvoorstellen, maar dat nog onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheden van de ketenpartners en over de aansturing van de keten. Het gaat daarbij in het bijzonder om de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de IND, de Vreemdelingenpolitie en de Arbeidsinspectie in het kader van het toezicht op het verblijf van migranten en de controle op de betrouwbaarheid van bedrijven en instellingen.

De ACVZ constateert dat bij de IND de bereidheid bestaat om de beleidsvoorstellen uit te voeren. Anderzijds is er het besef dat een grote inspanning is vereist om het beleid goed uit te kunnen voeren. De ACVZ komt daarom tot de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen

- *Beleidsvoorbereiding versterken en ex-ante uitvoeringstoets herhalen*

Om de verdere beleidsvoorbereiding en de implementatie van het beleid in goede banen te leiden, zou volgens de ACVZ de uitwerking van het moderne migratiebeleid moeten verlopen zoals voorheen de Vw 2000 is voorbereid. Wil immers een nieuwe wet of nieuw beleid vanaf de datum van inwerkingtreding goed functioneren dan zal de invoering ervan, bij de instanties die ermee moeten werken, voldoende moeten zijn voorbereid.¹⁰³ Dit betekent dat uitvoerings- en handhavingsvragen in het verdere ontwerppro-

102 *Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1, p. 28.*

103 *Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, Evaluatie Vreemdelingenwet 2000: de asielpprocedure, deel 1, p. 92.*

ces systematisch aan de orde komen en dat de betreffende uitvoerende en handhavende diensten betrokken worden in het ontwerpproces. Op die manier kan worden bewerkstelligd dat het realiteitsgehalte van de nieuwe regeling voldoende hoog is, dat wellicht op de ingangsdatum is voldaan aan de materiële en personele randvoorwaarden en dat de bedrijfs- en werkprocessen binnen, en zonodig tussen, de uitvoeringsorganisaties daaraan zijn aangepast.

De ACVZ beveelt aan om de ex-ante uitvoeringstoets in die zin te herhalen en dat de elementen die in de toets aan de orde zijn in de verdere uitwerking van het beleid worden ingebed. Een knelpuntenanalyse met betrekking tot de handhavingsmogelijkheden dient onderdeel te vormen van deze tweede toets. Ook moeten daarbij de menskracht en de financiële middelen worden ingeschat die noodzakelijk zijn voor de uitvoering en de handhaving.

- *Bereid de keteninformatisering voor de uitvoering en de handhaving goed voor*

Gezien het grote belang van het gebruik van bij verschillende diensten berustende informatie bij de uitvoering en de handhaving van het migratiebeleid is een goede voorbereiding van de uitwisseling van informatie in geautomatiseerde systemen van groot belang. Zonder die voorwaarde is een goede uitvoering niet gegarandeerd.

BIJLAGE I

*Adviesaanvraag van de staatssecretaris van
Justitie*



Ministerie van Justitie

Directoraat-Generaal Wetgeving, Internationale
Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken

Directie Vreemdelingenbeleid

ADVIESCOMMISSIE VOOR VREEMDELINGENZAKEN	
Verz.	24-5-07
Nummer	ADV-007
Code	

TLO
WDP
HVM

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
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
E-mail
Datum
Ons kenmerk
Onderwerp

Directie Vreemdelingenbeleid
dr. A.P. Taselaar
(070) 3619 359
a.p.taselaar@minjus.nl
16 mei 2007
5480026/07/DVB
Adviesaanvraag handhavingsaspecten modern
migratiebeleid

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

Geachte heer Van Os van den Abeelen,

In de kabinetsnotitie "Naar een modern migratiebeleid" wordt het uitgangspunt gehanteerd dat een modern migratiebeleid gebaseerd moet zijn op de behoefte aan migranten die in de Nederlandse samenleving als geheel bestaat. Het restrictief toelatingsbeleid wordt daarbij gecombineerd met het uitgangspunt van selectiviteit. In dit nieuwe beleid wordt een systeem met een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en referent geïntroduceerd. De instellingen en bedrijven die het meeste baat hebben bij de toelating van een migrant zullen een centrale rol spelen bij de selectie van migranten. Afspraken tussen referenten en IND zullen worden vastgelegd in een convenant, waarin de wederzijdse rechten en verplichtingen worden opgenomen. Instellingen, bedrijven of organisaties die als referent in het kader van arbeidsmigratie, studie of uitwisseling willen optreden zullen moeten beschikken over een convenant met de IND. Migranten die voor arbeid, studie of uitwisseling naar Nederland willen komen zullen moeten beschikken over een referent die een convenant met de IND heeft afgesloten.

Dit voorgestelde systeem maakt een duidelijk handhavend kader noodzakelijk om fraude en misbruik te voorkomen en om fouten effectief te kunnen opsporen en corrigeren. De IND zal in eerste instantie actief informatie inwinnen en met relevante ketenpartners uitwisselen. De convenanthouder verplicht zich door ondertekening van het convenant tot het actief verstrekken

van informatie over een eventuele relevante wijziging in de positie van de migrant. Wanneer een convenanthouder zijn verplichtingen niet nakomt, kan de IND een waarschuwing geven of een boete opleggen. Een convenanthouder die financieel garant staat voor een migrant zal aansprakelijk worden gesteld voor eventuele kosten voor de overheid die uit het verblijf van de migrant voortvloeien. Wanneer een convenanthouder zijn verplichtingen niet nakomt kan hij, na een waarschuwing of boete, als convenanthouder worden geschorst of in het uiterste geval uitgesloten, waardoor hij geen vreemdelingen meer naar Nederland kan laten overkomen.

In overeenstemming met het werkprogramma van de ACVZ voor 2007 verzoek ik uw commissie mij haar visie van te geven op de uitgangspunten van de kabinetsnotitie "Naar een modern migratiebeleid". Meer specifiek verzoek ik uw commissie mij te adviseren over de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan de handhavingsaspecten van de nieuwe convenantensystematiek. Daarbij vraag ik in het bijzonder aandacht voor de volgende aspecten:

Bestuursrechtelijk karakter van de convenantensystematiek

- Hoe kan de convenantensystematiek in al haar onderdelen efficiënt — in tijd en in (uitvoerings-) kosten — gestalte krijgen binnen de bestuursrechtelijke procedure van de Vreemdelingenwet 2000?

Sturing en handhaving

- Welk (preventief en/of repressief) sturings- en/of handhavingssysteem heeft de voorgestelde convenantensystematiek nodig en waarom? Welk karakter moet een dergelijk systeem hebben, hoe kan dit systeem het beste worden ingevuld en wat zijn de mogelijke effecten er van?
- In welke gevallen kan er gebruik worden gemaakt van welke mechanismen, zoals waarschuwingen, boetes of andere sancties, schorsing of uitsluiting van het convenant, het intrekken van verblijfsvergunningen en het hanteren van risicoprofielen? In hoeverre kan worden aangesloten bij andere methoden zoals de Wet Bibob?
- Welke bevoegdheden heeft een overheidsinstelling die zulke maatregelen moet uitvoeren nodig en aan welke voorwaarden moet zij voldoen? Hoe kan een dergelijk systeem worden ingevuld vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid?
- Hoe kan de handhaving van de convenantensystematiek zich het best verhouden tot de handhaving van de Wet arbeid vreemdelingen door de Arbeidsinspectie?

Verplichtingen en verantwoordelijkheid van de convenanthouder

- Welke informatie van de convenanthouder is nodig om efficiënt (zonder onevenredige administratieve lasten) en effectief (snel en zorgvuldig) convenanten te kunnen sluiten en de convenantensystematiek te kunnen handhaven? Is het wenselijk en mogelijk te differentiëren in soorten convenanten (bijvoorbeeld: lichte of zware informatieverplichting, kortere of langere looptijd, toespitsing op kleine of grote bedrijven, of zelfs individuele personen)? Kunnen branche- of koepelorganisaties als convenanthouder optreden of bijvoorbeeld regionale samenwerkingsverbanden tussen onderwijsinstellingen en bedrijven?
- Kan in het algemeen aan de convenanthouders een financiële verantwoordelijkheid worden opgelegd in de vorm van een garantstelling voor eventuele kosten voor de overheid die uit het verblijf van de migrant voortvloeien? Zo ja, voor welke kosten zou de garantsteller in principe aansprakelijk moeten zijn, en voor welke niet? Kan bij het al dan niet vastleggen van (volledige) financiële verantwoordelijkheid een onderscheid worden gemaakt tussen verblijfsdoelen, zoals die in de beleidsnotitie zijn benoemd, en/of tussen verschillen in de relatie convenanthouder-migrant (bijvoorbeeld werknemer, student, au pair)?
- Kan bij het handhaven van de convenantensystematiek rekening worden gehouden met de aard van de instelling of de grootte van het bedrijf?

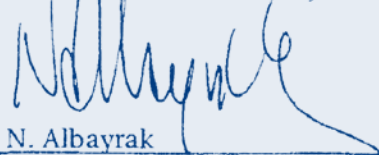
Europese en internationale regelgeving

- Hoe verhoudt uw advies op voorgaande punten zich met Europese en andere internationale regelgeving? Hierbij denk ik onder meer aan de mogelijkheden om verblijfsrechtelijke gevolgen voor toegelaten (en nog toe te laten) vreemdelingen te verbinden aan het schorsen of intrekken van een convenant en aan de relatie met standstill- en non-discriminatiebepalingen voor werknemers in de Associatie-overeenkomsten (zoals met Turkije) en in andere overeenkomsten met derde landen.

Ik zou het op prijs stellen als u uw advies uitbrengt vóór 1 augustus 2007.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Justitie,



N. Albayrak

BIJLAGE 2

Lijst geraadpleegde organisaties

Ten behoeve van dit advies is gesproken met medewerkers van de volgende organisaties:

- Afdeling Uitvoeringsbeleid, Immigratie- en Naturalisatiedienst, ministerie van Justitie
- Arbeidsinspectie, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Centrum voor Werk en Inkomen (CWI)
- Cluster Arbeidsmarktbeleid, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Directie Vreemdelingenbeleid, ministerie van Justitie
- Directie Wetgeving, ministerie van Justitie
- Douane Informatie Centrum, Belastingdienst Rotterdam, ministerie van Financiën
- Everaert Advocaten, Immigration Lawyers
- Hamerslag & Van Haren, Immigration Lawyers
- Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO)
- Loket Kennis- en arbeidsmigratie, Immigratie- en Naturalisatiedienst, ministerie van Justitie
- Loket Studie Verkort, Immigratie- en Naturalisatiedienst, ministerie van Justitie
- Nederlandse Au Pair Organisatie (Napo)
- Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen, ministerie van Justitie
- Taakorganisatie Vreemdelingen
- Vereniging van Universiteiten (VSNU)
- VNO-NCW
- Vreemdelingenpolitie Amsterdam-Amstelland
- Vreemdelingenpolitie Haaglanden

BIJLAGE 3

Literatuurlijst

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2004), *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2005), *Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid (2003), *'Backing winners'. Van generiek technologiebeleid naar actief innovatiebeleid*, Den Haag: Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid, AWT.

Ambtelijke Commissie Toezicht II (Cie Sint) (2005), *Toezicht, naar naleving voor de samenleving. Eindrapport Ambtelijke Commissie Toezicht II*, Den Haag (www.rijkaanhandhaving.nl/naslag).

Berkhout, E., C. Dustmann & P. Emmer (2007), *Mind the gap*, Amsterdam: Randstad Holding/SEO.

Boek, J.L.M. & R.A. Visser (2005), *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Spanningsvelden in de handhaving*, Den Haag: Expertisecentrum Rechtshandhaving, Ministerie van Justitie.

Breukers, S. & R. van Gestel (2004) 'Grote klasse. Kansen en risico's bij het toezicht op de zeescheepvaart' in: *Bestuurskunde*, jaargang 13, nr. 5, pp. 223-232.

Bundesministerium des Innern (2006), *Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik*, Bundesministerium des Innern.

Centraal Planbureau (2002), *De pijlers onder de kenniseconomie: opties voor institutionele vernieuwing*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Duyne, P.C. van & C.H.N. Kwanten (2004), *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Juridische grenzen en mogelijkheden*, Den Haag: Expertisecentrum Rechtshandhaving, Ministerie van Justitie.

'EU versoepelt toelating van kennismigrant', *Het Financiële Dagblad*, 2 augustus 2007.

Garssens, J. & C. van Duin (2006), 'Bevolkingsprognoses 2006-2050, in: *CBS Bevolkingstrends*, 4^e kwartaal 2006, pp. 85-92.

Grijpink, J. (2002), *Informatiestrategie voor ketensamenwerking. Keteninformatisering als visie, resultaat en methode*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Home Office (2006), *A Points-Based System. Making Migration Work for Britain*, London: Home Office.

Innovatieplatform (2003), *Grenzeloze mobiliteit kennismigranten. Hoe krijgen we het talent naar Nederland toe?*, Amsterdam: Innovatieplatform.

Internationale Organisatie voor Migratie (2007), *Jaarverslag 2006*, Den Haag: IOM Nederland.

Klaver, J.F.I. & E.T. Visser (1999), *Evaluatie wet arbeid vreemdelingen. Eindrapport*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Lange, Tesseltje de (2007), *Staat, markt en migrant. De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006* (diss. Radboud Universiteit Nijmegen), Boom Juridische Uitgevers.

Michiels, F.C.M.A. & E.R. Muller (red.) (2006), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001), *De kaderstellende visie op toezicht (Tevens kabinetsstandpunt op het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht)*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005), *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004), *Vreemde ogen. Naar een andere kijk op toezichtarrangementen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Justitie (1997), *De tafel van elf. Een instrument voor de wetgever*, Den Haag: Ministerie van Justitie, Inspectie voor de Rechtshandhaving.

Ministerie van Justitie (2006), *Handhaven met effect. Gids Programmatisch Handhaven voor decentrale overheden*. Den Haag: Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving.

Ministerie van Justitie (2006), *Naar een modern migratiebeleid. Notitie over de herziening van de reguliere toelating van vreemdelingen in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Snoeijs, H.K. (2004), *Klemmende redenen van humanitaire aard. Duidelijk omliggende asielen reguliere gronden of restcategorie?*, Nijmegen: Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen.

Sociaal-Economische Raad (2007), *Advies arbeidsmigratiebeleid*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad, SER.

Sociaal-Economische Raad (2003), *Investeren in een duurzame kenniseconomie*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad, SER.

Vijver, C.D. van der & R.M. Kouwenhoven (2004), *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Bestuurlijke mogelijkheden en beperkingen*, Den Haag: Expertisecentrum Rechtshandhaving, Ministerie van Justitie.

VNO-NCW e.a. (2003), *Kennis, kennis, kennis. Kennisstrategie 2010*, Den Haag: VNO-NCW e.a.

VNO-NCW (2003), *Naar een Deltaplan voor kennis en innovatie. Pijlers onder de groeiagenda van Nederland*, Den Haag: VNO-NCW.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001), *Nederland als immigratiesamenleving*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR.

BIJLAGE 4

Lijst van gebruikte afkortingen

ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWT	Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
EER	Economische Europese Ruimte
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland
Mvv	Machtiging tot voorlopig verblijf
Napo	Nederlandse Au Pair Organisatie
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal-Economische Raad
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TWV	Tewerkstellingsvergunning
Vb 2000	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc 2000	Vreemdelingencirculaire 2000
VNO-NCW	Vereniging VNO-NCW is voortgekomen uit het Verbond van Nederlandse Ondernemingen en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
VSNU	Vereniging van Universiteiten
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

BIJLAGE 5

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. Een advies over landeninformatie in het vreemdelingenbeleid (advies 2006/20)
- Briefadvies Motie Staij/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?
- MVV, weg ermee? Voorstel voor één procedure voor inreis- en verblijfsvergunning (Advies 2007/23)

SUMMARY

A Customised Immigration Policy

Review of regular migration policy desirable

As its title suggests, the policy document ‘Towards a modern migration policy’, sent to the House of Representatives in May 2006, advocated a review of regular admissions policy in the Netherlands. The new Government has adopted this document. The Advisory Committee on Aliens’ Affairs (ACVZ) also believes a review of policy is desirable, on the following grounds.

- *Demographic (ageing) and economic (the Netherlands as a knowledge economy) trends in Europe and the Netherlands. A new approach to labour migration could contribute to the Dutch knowledge and industrial economy and is important in view of an increasingly ageing population.*
- The Aliens Act 2000 (VW 2000) made radical changes to asylum policy and procedure. However, the legislation governing regular admissions policy is still based on the 1965 Act and as a result of all kinds of amendments has become extremely complex and unwieldy. Current legislation embraces a wide range of purposes of stay. The elaboration of policy in the Aliens Act implementation guidelines 2000 (VC 2000) has produced a vast patchwork of policy rules, implementation directives and instructions to the officials charged with enforcement. *Reformulating and simplifying the entire corpus of rules and instructions relating to regular admissions policy could substantially improve the transparency and effectiveness of implementation.*

Recommendations regarding the policy proposals

In May 2007, the State Secretary for Justice asked the ACVZ to advise on the principles set out in the policy document for the reform of ‘regular’ admissions policy. The policy document is merely an outline, and partly because of this, the ACVZ has focused in its answers to the many, sometimes highly detailed questions in the request for advice on three main elements, namely general principles, the tier system and enforceability. The principal question that it answers in this report is *whether the proposed modern admissions system provides scope for the simplified and streamlined admission of immigrants.*

The report initially focuses on the ACVZ’s assessment of the main thrust and principles of the new policy outlined in the policy document. It then analyses the possible effects of the proposed structure and, finally, makes a considered examination of the enforceability of the new regular migration policy. The various recommendations made by the ACVZ with regard to the three main elements answer the principal question stated above. A number of recommendations are also made regarding the further implementation of the policy document.

General agreement with the principles

The ACVZ takes the view that the policy document constitutes a useful first step towards the development of a new policy on the admission of aliens other than asylum-seekers to the Netherlands. Nevertheless, it would make a number of recommendations regarding the principles, detailing and enforcement of the proposed policy.

Recommendations regarding the ‘selective’ and ‘restrictive’ nature of policy

The ACVZ largely endorses the decision to adopt the principle that admission should to a considerable extent be dependent on the contribution immigrants can make to Dutch society. In this connection, the Committee would make the following recommendations.

- The ACVZ notes that the policy document applies the concepts of ‘restrictive’ and ‘selective’ in a way that could lead to some confusion. The document states: “Dutch migration policy can no longer be exclusively restrictive. It must also be selective.” According to the policy document therefore, the nature of migration policy must shift from being purely restrictive to being restrictive and selective. In the ACVZ’s opinion, the authors of the policy document appear to be saying that restrictiveness must no longer be the main characteristic of migration policy: on the basis of the national interest in the broad sense, the authorities must select the kinds of regular immigration to be either promoted or restricted. In its recent advisory report on labour migration, the Social and Economic Council (SER) described this change of course as a shift from the ‘No, unless...’ principle to the ‘Yes, provided...’ principle. *To clarify the meaning and therefore the implications of the key concepts ‘restrictive’ and ‘selective’, the ACVZ would suggest using in conjunction with ‘restrictive’ the concept ‘receptive’.* The significance of the concept of selectivity would then be that a decision as to whether admission is to be restrictive or receptive will be made on the basis of the added value of the immigrant for Dutch society.
- The ACVZ endorses the principle that the economic, cultural and scientific contribution immigrants can make must be an important yardstick in admission decisions, but at the same time believes that the ‘need’ for immigrants in a broader sense must be more clearly addressed. In formulating the proposed policy, the policy document is exclusively based on cases in which Dutch economic interests are served by the admission of certain types of immigrant. The ACVZ would therefore recommend that the policy proposals explicitly state that admission for purposes of family reunification, to take one example, should not be regarded as an unavoidable problem, but provided it is properly regulated, as a measure that meets an existing social need in the Netherlands.

In addition, the Committee would observe that further elaboration of policy plans must take account of the international dimension of migration. For example, a receptive policy relating to knowledge migrants must go hand-in-hand with a detailed policy on the issue of the brain drain in countries of origin. What is more, the policy document contains only sporadic references to the international regulation of labour migration. New developments in this area within the EU are likely within the foreseeable future: a proposal for the introduction of a European ‘blue card’ from the European Commission is expected in October 2007. In elaborating on the policy document, care should be taken to prevent difficulties in incorporating such developments in the Aliens Act 2000.

The ACVZ believes that both issues should be part of an integrated regular migration policy, although further elaboration of these aspects goes beyond the scope of this report.

Recommendations regarding the residence tiers

The policy document proposes replacing the current system with its multiplicity of purposes of stay with a model consisting of five residence tiers. These are:

- I Exchange and employment (temporary):**
(maximum 1 year; without family members; immigrant must return to country of origin at end of admission period)
- II Study and regular employment:**
(provided no Dutch nationals or EU citizens available to fill vacancy; possible to change employer while maintaining purpose of stay)
- III Highly skilled knowledge workers:**
(free movement on the labour market; family members may accompany immigrant)
- IV Family:**
(family formation or reunification with a Dutch national or holder of a permanent residence permit or asylum residence permit)
- V Humanitarian grounds:**
((international) humanitarian grounds including medical treatment and being a victim of human trafficking plus any other designated purposes of stay)

The tiers defined in the policy document are primarily a regrouping of the existing purposes of stay. The ACVZ concurs with this system of classification in tiers, but believes a number of adjustments to be necessary. It would also offer a number of observations for further consideration.

- *The ACVZ is of the opinion that simplifying and streamlining regular admissions policy can only be achieved if the principal rule of that policy – as laid down in section 14 of the Aliens Act 2000 – is amended. Section 14 currently states that a temporary residence permit is granted ‘subject to restrictions relating to the purpose for which residence is permitted’. In view of the more ‘selective’ admissions policy proposed by the Government, the ACVZ believes that the term ‘restrictions’ should be abandoned and recommends establishing one type of residence permit per tier subject to the same set of conditions for residence (rights and obligations), applying to all cases falling within that tier.*
- *In the ACVZ’s view, granting a residence permit for a purpose of stay that falls within a specific tier and is governed by a uniform set of conditions could increase the effectiveness and efficiency of the system proposed by the Government. If the purpose of stay changes within a tier, there would be no need, in the ACVZ’s view, to make changes to the permit. In such cases, all that would be required would be to report the change of purpose. A new residence permit would only have to be issued if the residence tier changed.*
- *The ACVZ is of the opinion that the policy document rightly maintains the system of preferred-status workers as the basis for admitting immigrants other than knowledge migrants. Despite a growing need for all kinds of skilled labour, abandoning this system would have a distorting effect, partly as a result of the recent enlargement of the EU. The Foreign Nationals (Employment) Act (WAV) thus remains the guiding instrument for the labour market. In the event of a clear need for a certain group of workers, it must remain possible to set aside, temporarily, the preferred-status rule and associated procedures in favour of that particular group.*

- *The ACVZ proposes to further coordinate procedures under the Aliens Act and the Foreign Nationals (Employment) Act by making arrangements for simultaneous processing of applications for employment permits and residence permits. This must ultimately lead to a single application at a single office. The specific expertise, role and responsibilities of the Centre for Work and Income (CWI) would remain unaffected.*
- *The ACVZ believes that all labour migration requiring an employment permit should be grouped within the second tier (Study and regular employment). The ACVZ considers the condition that the policy document sets in relation to tier I (all immigrants without exception must leave the Netherlands at the end of the specified period) to be too rigid in the context of short-term employment. The ACVZ agrees with the SER's view that in certain circumstances it should be possible for short-term employment to be followed by another type of employment without the person concerned first having to return to his/her country of origin.*
- *A high level of income must not in the ACVZ's opinion be the only admission criterion for highly-skilled knowledge workers. This is unsound and may facilitate abuse. The decision as to whether a person can be deemed to be a knowledge worker must also be based on qualifications and work experience. Research has shown that highly-skilled ('real') knowledge workers virtually always create additional employment and prosperity. That justifies exemption from the preferred-status rule. Favourable residence conditions should be applied in order to attract this group of labour immigrants to the Netherlands, as the ACVZ has already recommended in 2004 in her advisory report 'The Regulation and promotion of labour migration'.*
- *The classification of purposes of stay into five tiers is presented as a comprehensive whole. The ACVZ notes that the current admission grounds of 're-admission' and 'admission for the purposes of religion or belief' are not included in the proposed system. Yet they cannot be left out. In the ACVZ's view the solution is relatively simple. Re-admission is a factor in situations where there are no grounds for admission other than the fact that the person concerned has resided legally in the Netherlands for a long period of time and a refusal to admit him/her would be manifestly harsh. This ground for admission can perfectly well be formulated as a compelling reason of a humanitarian nature. Admission on grounds of religion or belief is a part of regular admissions policy that nevertheless is of a distinctive nature and is governed by its own set of conditions. This purpose of stay should therefore be added as a separate category.*
- *According to the policy document a restrictive policy should apply to admission on the grounds of compelling reasons of a humanitarian nature. The ACVZ fully endorses this principle, which is in line with section 13 of the Aliens Act 2000. The Netherlands cannot shoulder the burdens of the world and has to confine itself to specific, highly distressing cases that have some tie with the Netherlands. The Government wishes to maintain the strict demarcation between asylum and regular migration and where possible to reinforce it. In the ACVZ's view, the policy document does not take sufficient account of the fact that compelling reasons of humanitarian nature do not fit well into this classification. Such reasons usually involve a mix of circumstances that cannot be classified fully either as grounds for asylum or for regular migration. A third, separate category for compelling reasons of a humanitarian nature will enable a customised approach to such exceptional cases without undermining the strict demarcation between asylum and regular migration. For this third category, a separate assessment and implementing regime can be developed capable of devoting specific attention to the legal rule that the same sort of cases should receive the same*

treatment. In addition to cases referred to in the policy document of victims of human trafficking and applications for residence on medical grounds, residence permits granted under the discretionary powers of the State Secretary should also be included in this tier, in the ACVZ's opinion.

What must be avoided is the situation in which a mere application on the grounds of compelling reasons of a humanitarian nature can lead to a lengthy period of residence in the Netherlands. This is a possibility under the classification within the regular migration structure proposed by the policy document. Creating a separate category does not on the whole entail any legal adjustments to the Aliens Act 2000.

In the opinion of the ACVZ, the tier system should take the following form.

- I Social and cultural orientation:**
(maximum 1 year; without family members; immigrant must first return to country of origin at end of admission period)
- II Study and regular employment:**
(provided no Dutch nationals or EU citizens available to fill vacancy; possible to change employer while maintaining purpose of stay)
- III Highly skilled knowledge workers:**
(free movement on the labour market; family members may accompany immigrant)
- IV Family:**
(family formation or reunification with a Dutch national or holder of a permanent residence permit or asylum residence permit)
- V Admission for purposes of religion or belief:**
(special civic integration requirements; long-term stay linked exclusively to purpose of stay)

Separate admission category: **Compelling reasons of a humanitarian nature**

Recommendations regarding enforcement

The policy document emphasises the importance of adequate, effective and firm enforcement of admissions policy. The ACVZ endorses this view. The absence of visible, effectively targeted enforcement will undermine the policy being pursued.

- *However, the ACVZ notes the lack of a consistent designation of the enforcement tasks of the different partners in the aliens system. Nor does the policy document make any proposals for a method of operation that would ensure coordination between the partners in this area. The ACVZ would point out that the policy document devotes only limited attention to the possible enforcement role to be played by the partners in the aliens system. The Committee has noted uncertainty on the part of some of those partners regarding the nature and extent of the contribution they might make to enforcement. A greater focus on this issue is therefore called for in fleshing out the policy document, using the 'Eleven times table' (an instrument for testing whether legislation is likely to be enforced or complied with) developed by the Ministry of Justice.*
- The ACVZ notes that the concept of what in Dutch is termed a covenant [translated in other contexts as a voluntary agreement] creates confusion because it is also used for other less mandatory agreements between government and citizen which are not

subject to sanctions in the same way. In addition, the proposed system of convenanten lacks a clear legal basis. The little case law available shows that the courts have taken the view that the convenanten at present in force between the IND and institutions and companies are not agreements under civil law, nor do they or decisions regarding them fall under the General Administrative Law Act. This means that there is insufficient legal protection and that there is no adequate basis for directly enforcing the relevant rules under public law. *The ACVZ would recommend incorporating the system of agreements with institutions and companies, as well as the guarantee declarations provided by individual hosts/sponsors, in a statutory instrument, listing the rights and obligations that may arise.* A system for recognising institutions and companies that are regularly involved in the admission of immigrants may then be set up, making them eligible for an accelerated, simplified procedure. This integrated system would have the advantage of being able to incorporate rules regarding the recovery of damages or even administrative fines in the event of abuse. Furthermore, legal protection in the form of an objection and review procedure before the administrative courts would then be available in the event of refusal or withdrawal of recognition.

Recommendations regarding the elaboration of the policy document

- *The ACVZ believes that the elaboration of the policy document should take place in direct cooperation with the partners and sector organisations most concerned and with direct stakeholders.* Issues relating to implementation and enforcement should always be taken into account at this stage. The approach followed to date of consultation after the publication of the policy document has not always produced a positive reaction from those working in the field. The experience with the drafting of the Aliens Act 2000 shows how successful the direct participation of stakeholders can be in creating support for legislation.
- Vital interests are at stake in the development of new legislation on the regular admission and residence of aliens. For that reason alone, the ACVZ believes that a robust evaluation of suitability for implementation, effectiveness and enforceability is needed. The policy document refers to an ex-ante test of implementation carried out by the IND. In the ACVZ's view, the policy document's proposals are so general and unspecified that there cannot have been any valid ex-ante test of implementation. On closer examination, it is clear that the IND test merely indicates that no ideas have been found in the policy document that must in advance be deemed incapable of implementation. *The test of suitability for implementation, effectiveness and enforceability should be drafted during the process of further development and detailing of policy and embedded in that process.*
- *The ACVZ takes the view that the Aliens Act 2000 and the Aliens Act implementation guidelines 2000 should be fully revised and simplified in tandem with the elaboration of the policy document.* Rigorous pruning of the 'forest of legislation' in these instruments is required. And in revising the legislation, attention should be devoted to creating a clear distinction between policy rules, instructions on implementation and explanatory notes.

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

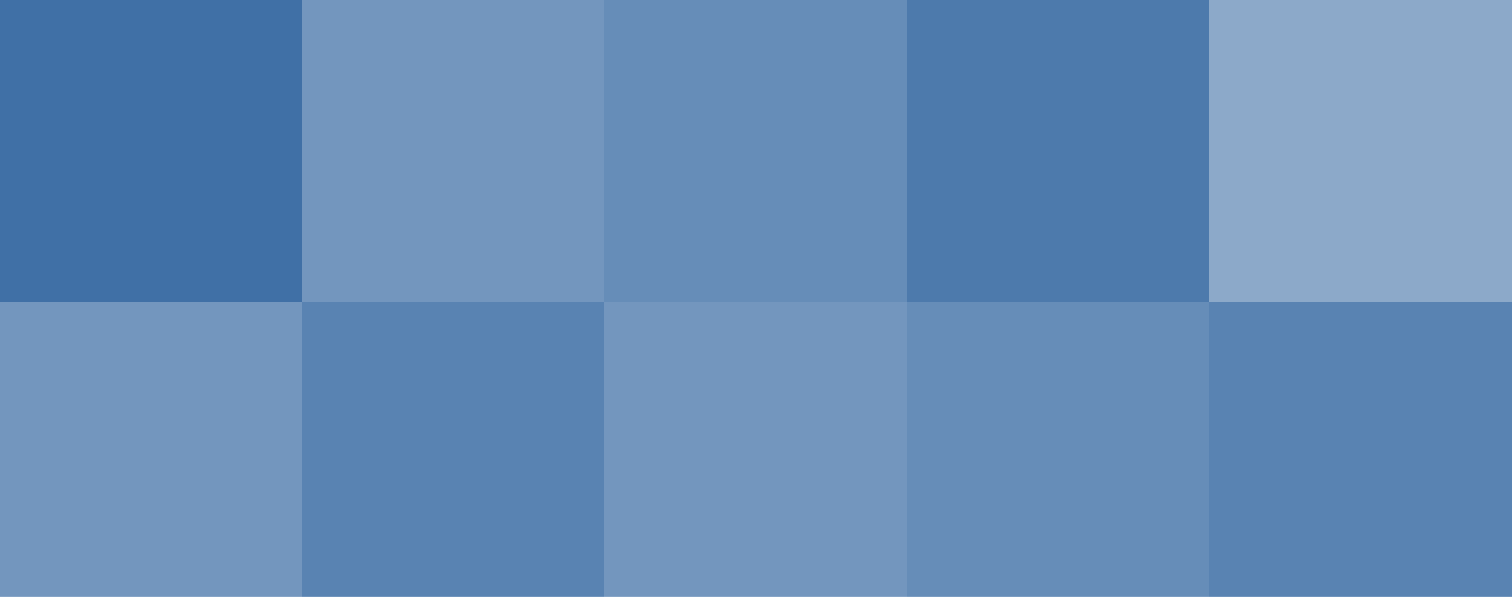
- Mr. P.A. Schaafsma, oud-president-directeur Sociale Verzekerings Bank.

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 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 210368 >

ISBN-13 978-90-8521-036-8