



Regelrust voor Vreemdelingen

ADVIES OVER VERMINDERING VAN REGELDRIJK IN HET REGULIERE
VREEMDELINGENBELEID



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

ADVIES

De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) bestaat uit tien deskundigen. De ACVZ is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Advies 'Regelrust voor Vreemdelingen', uitgebracht aan de minister van Justitie.

Uitgave van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Den Haag, 2010

Advieskenmerk: 31•2010, mei 2010
ISBN-13 978-90-8521-048-1

Bestellingen van publicaties:
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Juliana van Stolberglaan 10
2595 CL Den Haag
email: acvz@acvz.org
(070) 370 4300 of via de website: www.acvz.org

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag
Drukwerk: Station Drukwerk, Katwijk

Regelrust voor Vreemdelingen

**ADVIES OVER VERMINDERING VAN REGELDRUK IN HET
REGULIERE VREEMDELINGENBELEID**

Fewer Regulations for Migrants
Summary at page 83

DEN HAAG, MEI 2010



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan **Minister van Justitie**
De heer dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

contactpersoon **Mevr. Mr. J. de Poorte**
doorkiesnummer **070-3708007**
datum **18 mei 2010**
ons kenmerk **ACVZ/ADV/2010/008**
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp

**Aanbieding 'Regelrust voor Vreemdelingen'. Advies over vermindering van
regeldruk in het reguliere vreemdelingenbeleid**

Geachte heer Hirsch Ballin,

Hierbij bieden wij u het advies 'Regelrust voor Vreemdelingen' aan. Dit advies is door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) op verzoek van de minister van Justitie opgesteld.

Het advies richt zich op regeldruk waarmee vreemdelingen en hun referenten worden geconfronteerd in het vreemdelingenbeleid. Gebleken is dat regeldruk vooral wordt ervaren door de gelaagdheid van de regelgeving, de ontoegankelijke vreemdelingencirculaire, de frequente wijzigingen van regels, het niet tijdig of niet correct implementeren van Europese richtlijnen, de diversiteit en verschillende geldigheidstermijnen van verblijfsvergunningen en het gebrek aan samenhang tussen regels.

Daarnaast is gebleken dat regeldruk ook wordt veroorzaakt doordat uitvoeringsorganisaties regels niet goed toepassen, onvoldoende samenwerken met andere organisaties of onvoldoende klantgerichtheid zijn. Sommige respondenten noemen als oorzaken van dat laatste de meervoudige rol van de IND, ontoereikende communicatie en een onnodig strikte toepassing van de regelgeving.

Om regeldruk voor vreemdelingen en referenten te verminderen, adviseert de ACVZ om bij het ontwerpen van nieuwe regelgeving meer rekening te houden met de kwaliteitscriteria eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid. Ook wordt

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

geadviseerd het aantal procedures te verminderen en vreemdelingrechtelijke regels goed af te stemmen op aanpalende en internationale regelgeving.

Om de afstemming en samenwerking met andere organisaties te verbeteren, bepleit de ACVZ de introductie van migratieloketten voor reguliere migranten waar in ieder geval de IND, UWV Werkbedrijf, de gemeenten en de Belastingdienst deel van uitmaken. Deze migratieloketten kunnen fungeren als *frontoffice* voor zoveel mogelijk instanties waarmee migranten en referenten contact hebben. Ten slotte adviseert de ACVZ de IND haar onderzoeksplicht actiever te laten invullen. Op deze wijze wordt de klantgerichtheid verbeterd en kunnen onnodige procedures worden voorkomen.

Het advies wordt eind mei 2010 gepubliceerd.

Tot nadere toelichting zijn wij graag bereid.

Hoogachtend,

De voorzitter,

Mr. Adriana C.J. van Doijeweert

De secretaris,

Mr. W.N. Mannens

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	7
HOOFDSTUK 1	
Inleiding	12
1.1 Aanleiding	12
1.2 Afbakening en begripsbepaling	13
1.3 Onderzoeksmethode	15
1.4 Leeswijzer	15
HOOFDSTUK 2	
Oorzaken van regeldruk en beleid ter vermindering van regeldruk	16
2.1 Oorzaken van regeldruk	16
2.2 Beleid ter vermindering van regeldruk	18
2.3 Vermindering van regeldruk in de Europese Unie	20
2.4 Afsluiting	21
HOOFDSTUK 3	
Onderzoek naar regeldruk in het vreemdelingenbeleid	22
3.1 Het specifieke karakter van het vreemdelingenbeleid	22
3.2 Afbakening van het onderzoek	23
3.3 Regeldruk die voortvloeit uit regels	25
3.4 Regeldruk die voortvloeit uit de uitvoering van regels	28
3.5 Afsluiting	31
HOOFDSTUK 4	
Conclusies en aanbevelingen ter vermindering van regeldruk in het vreemdelingenbeleid	33
4.1 Implicaties van het Modern migratiebeleid voor regeldruk in het vreemdelingenbeleid	33
4.2 Slotbeschouwing	34
4.3 Aanbevelingen ten aanzien van regeldruk die voortvloeit uit regels	37
4.4 Aanbevelingen ten aanzien van regeldruk die voortvloeit uit de uitvoering van regels	41
BIJLAGEN	
1 Adviesaanvraag van de minister van Justitie	42
2 Rapport Knelpunten Migranten, SIRA Consulting	43
3 Overzicht van geïnventariseerde knelpunten	66
4 Literatuurlijst	76
5 Overzicht van gebruikte afkortingen	79
6 Overzicht van geraadpleegde organisaties	80
7 Overzicht van uitgebrachte adviezen	81
SUMMARY	
Fewer Regulations for Migrants	83

Samenvatting advies

Regeldruk is een breed, abstract en in principe neutraal begrip. Of en in hoeverre mensen er last van hebben is voor een groot deel subjectief bepaald. Regeldruk kan niet altijd worden voorkomen maar vermindering van regeldruk verdient en vraagt constante aandacht.

De ACVZ richt zich in dit advies op regeldruk die vreemdelingen en hun referenten ervaren in het vreemdelingenbeleid. Onder 'regeldruk in het vreemdelingenbeleid' verstaat de ACVZ: de investering en de inspanning die de vreemdeling en de referent moeten verrichten en de beperkingen die ze moeten ondergaan om zich aan de eisen en voorwaarden van het vreemdelingenbeleid te houden.

De minister van Justitie heeft de ACVZ de volgende adviesvragen voorgelegd:

- 1) Zijn er knelpunten aan te wijzen binnen het vreemdelingenrecht (uitgedrukt in tijd, geld en ergernis) die kunnen worden aangemerkt als 'vermijdbare regeldruk'?
- 2) Welke mogelijkheden ziet de ACVZ om deze knelpunten en de daarmee verbonden overbodige lastendruk en soms gebrekkige dienstverlening op te lossen?
- 3) Is voor deze oplossingen aanpassing van de uitvoeringspraktijk en/of de regelgeving noodzakelijk en hoe zouden deze aanpassingen eruit moeten zien?

Om deze vragen te beantwoorden, is onderzoek verricht naar regeldruk die vreemdelingen en referenten ervaren in het reguliere vreemdelingenbeleid. Het gaat dan om knelpunten die betrekking hebben op (de uitvoering van) de Vreemdelingenwet (Vw 2000), het Vreemdelingenbesluit (Vb 2000), het Voorschrift Vreemdelingen (VV 2000), de Vreemdelingencirculaire (Vc 2000), de Wet Arbeid Vreemdelingen (Wav) en aanpalende regelgeving zoals de Wet gemeentelijke basis administratie (Wet GBA). Naast literatuuronderzoek zijn verschillende professionals en organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering en de toepassing van de regels bevestigd over de regeldruk die door vreemdelingen en referenten wordt ervaren en over de oorzaken en oplossingen daarvan. Verder heeft SIRA Consulting een steekproef gehouden onder een beperkt aantal gezins-, kennis-, arbeids- en studiemigranten uit niet-EU landen. Beide onderzoeken hebben een groot aantal diverse knelpunten opgeleverd.

Oorzaken van regeldruk in het vreemdelingenbeleid

De onderzoeksresultaten laten een aantal inzichten over de oorzaken van ervaren regeldruk in het reguliere vreemdelingenbeleid zien.

Regeldruk kan worden veroorzaakt door regels die niet voldoen aan de kwaliteitscriteria voor wetgeving:

- rechtmatigheid en gerichtheid op verwerkelijking van rechtsbeginselen;
- doeltreffendheid en doelmatigheid;
- subsidiariteit en evenredigheid;
- uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid;
- onderlinge afstemming met andere regelingen;
- eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.

Wanneer regels onvoldoende beantwoorden aan deze kwaliteitscriteria is het risico groot dat regeldruk ontstaat. Er kan dan bijvoorbeeld sprake zijn van strijdigheid met andere regels of onnodig ingewikkelde regelgeving waardoor de vreemdeling of de referent niet weet wat zijn rechten en plichten zijn. Dit kan leiden tot onnodige procedures. Verder zullen regels die geen rekening houden met de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid bijna altijd leiden tot regeldruk. Uit het onderzoek is gebleken dat regeldruk wordt ervaren door de gelaagdheid van de regelgeving, de ontoegankelijke Vc 2000, de frequente wijzigin-

gen van regels, het niet tijdig of niet correct implementeren van Europese richtlijnen, de diversiteit en de geldigheidsduur van verblijfsvergunningen en het gebrek aan samenhang tussen regels. Ook de wijze waarop regels worden uitgevoerd kan een bron van regeldruk zijn. Vreemdelingen en referenten ervaren dan regeldruk omdat uitvoeringsorganisaties regels niet goed toepassen of onvoldoende samenwerken met andere organisaties. Het gaat hierbij om ervaren regeldruk vanwege onvoldoende afstemming en coördinatie tussen (uitvoerings)organisaties en onvoldoende klantgerichtheid van uitvoeringsorganisaties. Sommige respondenten noemen als oorzaken van dat laatste de meervoudige rol van de IND, ontoereikende communicatie en een onnodig strikte toepassing van de regelgeving.

Aanbevelingen

Op grond van literatuurstudie en de onderzoeksresultaten geeft het advies aanbevelingen die de ervaren regeldruk kunnen verminderen. Deze worden hieronder kort samengevat. De aanbevelingen richten zich alleen op regeldruk die *niet* voortvloeit uit de restrictieve aard van het vreemdelingenbeleid. De ACVZ beschouwt regeldruk als gevolg van het restrictieve karakter van het vreemdelingenbeleid als noodzakelijke regeldruk omdat die inherent is aan het bijzondere karakter van het vreemdelingenbeleid. Daarnaast richten de aanbevelingen zich alleen op knelpunten waarvoor het huidige voorstel tot wijziging van de Vw 2000, de Wet Modern migratiebeleid (Momi), nog geen oplossing biedt.

Aanbeveling 1. Houd bij het ontwerpen van nieuwe regelgeving meer rekening met de kwaliteitscriteria eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid

Het belangrijkste knelpunt bij regeldruk die voortvloeit uit regels is de complexiteit van het vreemdelingenbeleid.

- A. Verminder de gelaagdheid van de vreemdelingenregelgeving door het VV 2000 te laten vervallen. De artikelen van het huidige VV 2000 kunnen worden herverdeeld naar de Vw 2000, het Vb 2000 en de Vc 2000.
- B. Neem de belangrijkste rechten en plichten van vreemdelingen en referenten en de (basis-) toelatingsvoorwaarden zoveel mogelijk op in de Vreemdelingenwet. Als de belangrijkste rechten en verplichtingen in de wet staan, zijn minder verwijzingen in lagere regels nodig en zijn belangrijke rechten en voorwaarden makkelijker te vinden.
- C. Introduceer in de Vw 2000 slechts enkele verblijfsdoelen waaronder alle vreemdelingen vallen, met minder variaties binnen de verblijfsdoelen, toelatingsvoorwaarden en beperkingen en met alleen schotten tussen de hoofdcategorieën. Hierdoor wordt de regelgeving niet alleen eenvoudiger, maar kan ook flexibel worden ingespeeld op migratieontwikkelingen en op ontwikkelingen in het verblijfsdoel van de vreemdeling.
- D. Kies in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) voor eenvoudige en gelijksoortige regels voor de verschillende categorieën vreemdelingen die moeten beschikken over een tewerkstellingsvergunning (twv).
- E. Geef in de Vc duidelijk aan:
 - wat beleidsregels zijn en wat andere informatie is door beleidsnormen te scheiden van werkinstructies en werkprocessen;
 - wat de juridische grondslag is (van de wijziging) van de beleidsregel en maak hierbij ook de internationale grondslag van de regel kenbaar.

Aanbeveling 2. Verminder het aantal aanvraag-, verlengings- en wijzigingsprocedures

F. Introduceer een verruimd nationaal *multiple entry* verblijfsrecht voor vreemdelingen die regelmatig naar Nederland willen komen om tijdelijk werk te verrichten dat geen seizoensarbeid is.

G. Laat de procedure die zich richt op het tegengaan van schijnhuwelijken (de M46-procedure) vervallen en voer de controle op schijnhuwelijken uit op basis van steekproeven achteraf, bijvoorbeeld wanneer er daadwerkelijk een vermoeden van een schijnhuwelijk is.

H. Biedt kennismigranten de mogelijkheid een langere periode dan nu (drie maanden) in Nederland te verblijven om naar een andere baan als kennismigrant te zoeken. Deze aanbeveling kan op twee manieren worden ingevuld:

- 1) Kennismigranten die WW-rechten hebben opgebouwd krijgen een zoekperiode voor de duur van de WW-uitkering (wanneer die langer duurt dan drie maanden).
- 2) Een alternatieve oplossing kan zijn om aansluiting te zoeken bij de regeling van de zoekperiode voor in Nederland afgestudeerde studiemigranten.

Aanbeveling 3. Stem vreemdelingenrechtelijke regels goed af op aanpalende en internationale regelgeving

Uit het onderzoek is gebleken dat de samenhang tussen enerzijds de Vw en anderzijds de Wav, de Wet GBA, fiscale regelingen en internationale regels soms onvoldoende is waardoor de aanspraken, rechten en verplichtingen van vreemdelingen en referenten in het gedrang kunnen komen.

I. Stem de regels over de inschrijving in de GBA en de afgifte van een verblijfsvergunning regulier beter op elkaar af.

Aanbeveling 4. Schenk bij het ontwerpen en evalueren van nieuwe regelgeving structureel aandacht aan vermindering van regeldruk voor migranten en referenten en maak daarbij optimaal gebruik van kennis, ideeën en ervaringen uit het veld

J. Laat, anders dan bij de opschoningsoperatie in 2006, de evaluatie van de Vc verrichten door een onafhankelijke instantie. Hierbij zouden de ervaringen van vreemdelingen en referenten moeten worden betrokken.

K. Besteed bij de evaluatie van de Wet Momi specifiek aandacht aan de regeldruk die referenten ervaren als gevolg van deze wet. Dit gelet op de omstandigheid dat ten tijde van dit onderzoek de Wet modern migratiebeleid nog niet was ingevoerd en bij de aanbieding van dit advies onduidelijk is wat de exacte consequenties daarvan zijn voor regeldruk.

Aanbeveling 5. Introduceer een migratieloket voor reguliere migranten waarvan in ieder geval de IND, UWV Werkbedrijf, de gemeenten en de Belastingdienst deel uitmaken

De gebrekkige dienstverlening waarvan vreemdelingen en referenten aangeven last te hebben, vloeit deels voort uit onvoldoende samenwerking tussen de (uitvoerings) organisaties. Het gaat hierbij vooral om de onderlinge samenwerking tussen IND, UWV Werkbedrijf, de Belastingdienst en gemeenten.

L. Richt migratieloketten in voor reguliere migranten. Deze migratieloketten kunnen fungeren als *frontoffice* voor zoveel mogelijk instanties waar migranten en referenten contact mee hebben bij hun vestiging in Nederland.

Aanbeveling 6. Koppel bij de voorbereiding van eerste beschikkingen in geval van onduidelijkheden eerder en vaker terug naar de aanvrager

M. Stel een algemene werkinstructie op waarbij de IND bij ontbrekende of onduidelijke gegevens eerst ter verheldering contact opneemt met de betrokkene (overeenkomstig de huidige werkwijze bij kennismigranten) alvorens een besluit wordt genomen. Op deze wijze kan worden bereikt dat de IND haar onderzoeksplicht actiever invult.

HOOFDSTUK I

Inleiding

Regeldruk is een breed en abstract begrip en is in principe een neutraal begrip. Of en in hoeverre mensen er last van hebben is deels objectief en deels subjectief bepaald. Regeldruk kan niet altijd worden voorkomen maar vermindering van regeldruk verdient en vraagt constante aandacht.

In dit advies richt de ACVZ zich specifiek op de door vreemdelingen en hun referenten ervaren regeldruk in het reguliere vreemdelingenbeleid.¹

1.1 Aanleiding

In het beleidsprogramma 2007-2011 heeft het kabinet vermindering van regeldruk als prioriteit benoemd.² Naast de vermindering van regeldruk voor bedrijven staat ook de vermindering van regeldruk voor burgers op het programma. Concreet wordt gewerkt aan een reductie van 25 procent van de administratieve lasten en aan de aanpak van de tien belangrijkste knelpunten voor burgers.³ Het doel van deze reductie is het verbeteren van de contacten tussen burgers en bedrijven en de verschillende overheden en het afschaffen van als overbodig ervaren regels en formulieren. De minister van Justitie heeft in de nota ‘Vertrouwen in wetgeving, een programma voor een integraal wetgevingsbeleid’ uit 2008 initiatieven genoemd waarmee het ministerie van Justitie aan deze doelstelling kan voldoen.⁴ Hiervoor is in het vreemdelingendomein een aantal beleidsmaatregelen ingevoerd of in voorbereiding. Het gaat daarbij om:

- het invoeren van het Modern migratiebeleid (hierna: Momi);
- het introduceren van de website newtoholland.nl;
- het oprichten van het Expat Center Amsterdam Area;
- het instellen van een gezamenlijk digitaal loket van IND en UWV Werkbedrijf voor aanvragen van verblijfsvergunningen en tewerkstellingsvergunningen met één formulier.

Naast de genoemde initiatieven wordt ook op andere gebieden van het vreemdelingenbeleid gezocht naar mogelijkheden tot vermindering van regeldruk met daarin begrepen vermindering van lastendruk en een verbetering van dienstverlening. Tegen deze achtergrond is in het Werkprogramma 2009 van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken als adviesonderwerp opgenomen: ‘*Vermindering regeldruk/ontbureaucratiseren in het vreemdelingenrecht/beleid*’ met als toelichting:

-
- 1 De ACVZ hanteert in dit advies de algemene term vreemdelingenbeleid en verstaat daaronder de regelgeving afkomstig uit de Vreemdelingenwet, het Vreemdelingenbesluit, het Voorschrift Vreemdelingen en beleidsregels uit de Vreemdelingencirculaire. Daarnaast worden in dit advies regelingen betrokken die migranten op hun weg naar en in Nederland tegenkomen, zoals de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en de Wet Gemeentelijke Basisadministratie (Wet GBA).
 - 2 *Samen Werken, Samen leven. Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*, Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken, 2007, p. 41.
 - 3 Administratieve lasten zijn de kosten voor het bedrijfsleven en de burger om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Actal, *Jaarverslag 2007 en Werkprogramma 2008*, Den Haag: Actal, 2008, p. 47, www.actal.nl. Zie ook www.regeldruk.nl.
 - 4 *Kamerstukken II 2008/09, 31731, nr. 3.*

“De Vreemdelingenwet 2000 is een complexe wet met talrijke uitvoeringsregelingen in de vorm van Algemene Maatregelen van Bestuur en Ministeriële Besluiten, gecompleteerd door een omvangrijke beleidscirculaire. Aan regelgeving is in het werkveld van het vreemdelingenbeleid uiteraard niet te ontkomen, maar het is sterk de vraag of dit geheel van (beleids)regels (zoals de Vreemdelingen-circulaire) niet eenvoudiger en efficiënter kan worden geformuleerd. In het verlengde daarvan ligt de vraag naar vereenvoudiging van toelatingsprocedures / elektronische aanvragen / verlengen. Tevens zal hierbij de organisatorische relatie met de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) aan bod komen.”⁵

Het adviesonderwerp is in de adviesvraag van de minister van Justitie nader geconcretiseerd.⁶ De ACVZ is gevraagd te adviseren over de mogelijkheden tot structurele vermindering van de regeldruk in het vreemdelingenbeleid. In de adviesvraag zijn de volgende vragen geformuleerd:

- Zijn er knelpunten aan te wijzen binnen het vreemdelingenrecht (uitgedrukt in onder meer tijd, geld en ergernis) die kunnen worden aangemerkt als ‘vermijdbare regeldruk’?
- Welke mogelijkheden ziet de ACVZ om deze knelpunten en de daarmee verbonden overbodige lastendruk en soms gebrekkige dienstverlening op te lossen?
- Is voor deze oplossingen aanpassing van de uitvoeringspraktijk en/of de regelgeving noodzakelijk en hoe zouden deze aanpassingen eruit moeten zien?

In de volgende paragraaf wordt aangegeven hoe de opdracht uit de adviesvraag nader is ingevuld.

1.2 Afbakening en begripsbepaling

Regeldruk kent geen algemeen geldende definitie. Een belangrijke conclusie uit een studie van Van Gestel en Hertogh is dat het begrip regeldruk ‘overal en nergens’ is.⁷ Zij constateren een ‘conceptueel tekort’, met andere woorden er is geen sprake van een vergevorderde ontwikkeling van het begrip regeldruk.

De onderzoekers zien de afgelopen decennia drie fasen van vermindering van regeldruk, of van deregulering, de term die in de beginfase gangbaar was. Aanvankelijk werd vooral gewerkt aan het verminderen van het aantal wetten en regels om economische belemmeringen voor het bedrijfsleven weg te nemen. Eind jaren tachtig veranderde het perspectief in het zoeken naar alternatieven voor wetgeving.⁸ Daartoe moest worden gewerkt aan een breder wetgevingskwaliteitsbeleid. De derde fase is het programma ‘Bruikbare rechtsorde’ waarin de nadruk meer is komen te liggen op de burger.⁹ Daarmee is de uitvoering en de handhaving van regels een belangrijker toetssteen geworden voor de wetgevingskwaliteit.

In 2000 is het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) in het leven geroepen.¹⁰ Actal hanteert de volgende definitie van regeldruk: ‘De investering en inspanning

5 ACVZ, ‘Werkprogramma 2009’, www.acvz.org.

6 Zie bijlage 1.

7 R.A.J. van Gestel & M.L.M. Hertogh, *Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie*, Tilburg/Groningen: Universiteit van Tilburg/Rijksuniversiteit Groningen, 2006, p. 16.

8 Een alternatief voor wetgeving is bijvoorbeeld een voorlichtingscampagne of het sluiten van convenanten met bedrijven door de overheid.

9 Nota ‘Bruikbare rechtsorde’, *Kamerstukken II 2005/06*, 29279, nr. 24. Onder professionals wordt in deze definitie verstaan: mensen die werkzaam zijn in de publieke sector zoals politieagenten, verpleegkundigen en onderwijzers.

10 Actal is een onafhankelijk college dat de overheid adviseert over de mogelijkheden tot vermindering van regeldruk.

die burgers, bedrijven, instellingen en professionals moeten verrichten en de vrijheidsbeperking die ze moeten ondergaan om zich aan regels te houden'.¹¹ Voor dit advies over regeldruk binnen het vreemdelingenbeleid is deze definitie ingeperkt:

Regeldruk in het vreemdelingenbeleid is de investering en de inspanning die de vreemdeling en de referent moeten verrichten en de beperkingen die ze moeten ondergaan om zich aan de eisen en voorwaarden van het vreemdelingenbeleid te houden.

In dit advies wordt ingegaan op *ervaren* regeldruk. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen regeldruk die wordt ervaren ten gevolge van regels en regeldruk die niet voortvloeit uit regels. Van de laatste vorm is bijvoorbeeld sprake als iets aan de dienstverlening schort. Het advies richt zich primair op de eerste vorm van regeldruk: de regeldruk die rechtstreeks het gevolg is van gebrekkige regels.¹² Omdat uit het onderzoek is gebleken dat ook veel regeldruk wordt ervaren die niet direct het gevolg is van regels maar die voortvloeit uit de uitvoeringspraktijk en omdat hierover relevante informatie naar voren is gekomen, wordt ook aan deze vorm van regeldruk aandacht besteed.

Een andere inperking is dat alleen gekeken is naar vermindering van *vermijdbare* regeldruk. In elke rechtsstaat zijn regels nodig. Als die regels zijn neergelegd in wetten leidt dat tot een vergroting van de legitimatie, de rechtszekerheid, de rechtsgelijkheid en de rechtsbescherming. Het gaat dan om regels die gewenst of noodzakelijk zijn. Voor zover die regels regeldruk veroorzaken, wordt deze als *onvermijdbaar* beschouwd.

In aansluiting op de adviesvraag is gekozen voor het perspectief van migranten en referenten en niet voor de invalshoek van bijvoorbeeld uitvoeringsorganisaties. Ook is rekening gehouden met de effecten van de Wet modern migratiebeleid op regeldruk.¹³

Zoals eerder aangegeven heeft dit advies alleen betrekking op het reguliere vreemdelingenbeleid. Het asielbeleid is niet meegenomen omdat het door de specifieke positie van asielzoekers moeilijk is de voor hen geldende regeldruk te onderzoeken. Ook met betrekking tot reguliere vreemdelingen is de reikwijdte van dit advies beperkt; alleen de regeldruk voor gezinsmigranten, studiemigranten en arbeids- en kennismigranten is bekeken. Het advies gaat daarmee over het grootste deel van de reguliere migranten. Daarbij is overwogen dat vermindering van regeldruk de meeste impact heeft wanneer het regels betreft die voor grotere groepen gelden.

Referenten zijn de partners in Nederland van gezinsmigranten en de bedrijven of instellingen waar studiemigranten en arbeids- en kennismigranten gaan studeren of werken. Deze referenten spelen een rol in de komst van de migrant naar Nederland en kunnen daarmee ook regeldruk ervaren.

11 Actal, Jaarverslag 2008, 2009, p. 44, www.actal.nl.

12 Waar in dit advies de term 'gebrekkige regels' wordt gebruikt, slaat het woord gebrekkig niet op de inhoud van de regels en de politieke keuze die daaraan ten grondslag ligt, maar op gebreken ten aanzien van het wetgevingskwaliteitsbeleid. Hierbij kan worden gedacht aan een onvoldoende analyse van het probleem waarvoor de regel een oplossing moet bieden of onvoldoende afstemming met aanpalende regelgeving. Zie verder paragraaf 2.1.

13 Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten in verband met de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht en versnelling van de vreemdelingenrechtelijke procedure (Wet modern migratiebeleid). Het wetsvoorstel is op 16 februari 2009 aangenomen door de Tweede Kamer en wordt op het moment van schrijven van dit advies behandeld in de Eerste Kamer, Kamerstukken I, 32052, B.

De ACVZ is zich bewust van het restrictieve karakter van het vreemdelingenbeleid en houdt daarmee in haar aanbevelingen over vermindering van regeldruk rekening. Dit restrictieve karakter wordt in dit advies niet onder de noemer regeldruk gebracht. De toelatingsvoorwaarden worden niet ter discussie gesteld.

Samengevat gaat dit advies over:

- het regulier vreemdelingenbeleid¹⁴: voor zover het betrekking heeft op knelpunten van gezins-, kennis-, arbeids- en studiemigranten;
- knelpunten die meerdere keren zijn genoemd door de respondenten en grotere groepen treffen;
- ervaren regeldruk uitgedrukt in geld en ergernis van de vreemdeling en/of de referent;
- knelpunten waarvan onduidelijk is of het Modern migratiebeleid ze oplost;
- alle regels en uitvoeringshandelingen die niet aan de inhoud van de toelatingsregels raken.

1.3 Onderzoeksmethode

Om de vragen uit de adviesvraag te beantwoorden, is onderzoek verricht naar knelpunten van regeldruk die door vreemdelingen en referenten worden ervaren. Daartoe zijn gesprekken gevoerd met professionals die werkzaam zijn op het terrein van het migratiebeleid over regeldruk die wordt ervaren door migranten en hun referenten. Verder heeft SIRA Consulting in opdracht van de ACVZ aanvullend onderzoek verricht naar de knelpunten van regeldruk die ervaren worden door arbeids-, kennis-, studie- en gezinsmigranten. SIRA Consulting heeft daartoe gesprekken gevoerd met migranten uit deze groepen. In paragraaf 3.2 wordt uitgebreid ingegaan op dit onderzoek. Ook is literatuuronderzoek gedaan en zijn andere schriftelijke en digitale bronnen geraadpleegd.

Dit advies is voorbereid door een subcommissie van de ACVZ bestaande uit mr. A.C.J. van Dooijeweert (voorzitter), prof. mr. H. Battjes, drs. R.J. Glaser en prof. mr. dr. A.B. Terlouw. Prof. dr. I.C. van der Vlies, hoogleraar staats- en bestuursrecht, kunst en recht aan de Universiteit van Amsterdam was betrokken als extern subcommissielid.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de algemene oorzaken van regeldruk en de oplossingen die door de overheid (kunnen) worden ingezet ter vermindering van regeldruk en besteedt daarna aandacht aan vermindering van regeldruk in de Europese Unie.

Hoofdstuk 3 belicht eerst het bijzondere karakter van het vreemdelingenbeleid en gaat vervolgens in op de onderzoeken van de ACVZ en SIRA Consulting over regeldruk in het vreemdelingenbeleid.

In hoofdstuk 4 komen de implicaties van het modern migratiebeleid voor regeldruk aan de orde en sluit, na een slotbeschouwing, af met een aantal aanbevelingen ter vermindering van regeldruk in het vreemdelingenbeleid die mede zijn gebaseerd op de analyse van de onderzoeksresultaten in hoofdstuk 3.

14 Zie noot 1.

HOOFDSTUK 2

Oorzaken van regeldruk en beleid ter vermindering van regeldruk

In dit hoofdstuk worden de oorzaken van regeldruk beschreven zoals die uit de literatuur en het beleid ter vermindering van regeldruk bekend zijn. Ook wordt kort ingegaan op het overheidsbeleid ter vermindering van regeldruk en worden enkele beleidsinstrumenten toegelicht. In de laatste paragraaf wordt ingegaan op vermindering van regeldruk binnen de Europese Unie (EU).

2.1 Oorzaken van regeldruk

Wetgevingskwaliteit

In de literatuur en het beleid wordt uitgegaan van een sterke relatie tussen regeldruk en wetgevingskwaliteit.¹⁵ Wanneer regelgeving voldoet aan de richtlijnen van het wetgevingskwaliteitsbeleid is de kans op regeldruk kleiner. Dit beleid heeft niet alleen betrekking op de technisch-juridische kwaliteit van wetgeving maar ook op de beleidsvoorbereiding en het wetgevingsproces.¹⁶ Het terugdringen van regeldruk is één van de doelstellingen van wetgevingskwaliteitsbeleid.

Regeldruk ontstaat onder andere als de regelgeving niet voldoet aan de kwaliteitseisen. Deze eisen zijn:

- rechtmatigheid en gerichtheid op verwerkelijking van rechtsbeginselen;
- doeltreffendheid en doelmatigheid;
- subsidiariteit en evenredigheid;
- uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid;
- onderlinge afstemming met andere regelingen;
- eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.¹⁷

Regelgeving die niet voldoet aan deze kwaliteitseisen kan er toe leiden dat burgers en bedrijven hun rechten en plichten niet goed kunnen uitoefenen. Ook neemt het risico van regelomzeiling en -overtreding toe naarmate er minder draagvlak voor de regels is.¹⁸ Naast goede wet- en regelgeving is een optimale verbinding tussen wetgeving, beleid en uitvoering een essentiële voorwaarde voor vermindering van regeldruk.¹⁹

15 LEGIS, 'Architectuur voor wetgeving en wetgevingsproces. Programmaplan', januari 2009, p. 5 <www.justitie.nl>. De verbetering van wetgevingskwaliteit is van meet af aan een belangrijk doel geweest in het streven van de overheid naar vermindering van regeldruk. Zie bijvoorbeeld de operatie 'Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit', *Kamerstukken II 1994/95*, 24036, nr. 1, p. 2-3.

16 P.B. Cliteur & A. Ellian, *Encyclopedie van de rechtswetenschap II; positiefrecht*, Deventer: Kluwer, 2006, p. 8.

17 Nota Zicht op wetgeving *Kamerstukken II 1990/91*, 22008, nrs. 1-2. In 2000 zijn deze zes kwaliteitscriteria bevestigd in de nota 'Wetgevingskwaliteit en wetgevingsvisitatie', *Kamerstukken II 2000/01*, 27475, nr. 2, p. 14. Zie ook WODC, *Zicht op wetgevingskwaliteit. Een onderzoek naar de wetgevingsadvisering van de Raad van State*, Den Haag: WODC, 2005 en WODC, *Wet en werkelijkheid*, Den Haag: WODC, 2008. In de *Aanwijzingen voor de regelgeving*, Den Haag: Sdu, 2004 worden de kwaliteitscriteria verder uitgewerkt.

18 Zie bijvoorbeeld WODC/INDIAC, *Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland*, Den Haag: WODC/IND, 2009, p. 95. De onderzoekers zien aanwijzingen dat verzwarende van de toelatingseisen voor gezinsvorming heeft geleid tot regelomzeiling en -overtreding.

19 LEGIS 2009, p. 3 (zie noot 15).

Uitvoering

Uitvoeringsorganisaties behoren regels adequaat toe te passen. De daar werkzame ambtenaren zijn in hoge mate bepalend voor de wijze waarop burgers met de effecten van wetgeving worden geconfronteerd en hebben daardoor veel invloed.²⁰ Om goed met die invloed om te gaan worden aan die ambtenaren hoge eisen gesteld op het gebied van kennis van het ‘eigen’ domein en de aanpalende beleidsterreinen. Bovendien vraagt het toepassen van een discretionaire afwijkingsbevoegdheid om inzicht in het doel daarvan, verstand van zaken en verantwoordelijkheidsgevoel. Als aan die voorwaarden niet is voldaan, is er een risico dat burgers of bedrijven die zich in een uitzonderingssituatie bevinden, geen kans hebben op een correcte behandeling van hun verzoek voor wat betreft hun bejegening en de uiteindelijke beslissing.²¹ Een oplossing is het meer centraal stellen van de klant en het leveren van maatwerk.

Samenwerking

Een andere oorzaak van het ontstaan van regeldruk is het ontbreken van een goede samenwerking tussen overheidsorganisaties. De Nationale ombudsman signaleert dat burgers steeds vaker klachten hebben die zijn gerelateerd aan onvoldoende onderlinge afstemming en samenwerking van verschillende overheidsorganisaties.²² Vaak handelen de betrokken organisaties juridisch correct maar is de uitkomst voor de burger onacceptabel. Eén van de oorzaken ligt in de verkokering van de overheid. Een oplossing daarvoor kan zijn dat de verschillende uitvoeringsorganisaties één eisenpakket stellen aan de burger en de procedurestappen zo min mogelijk in kleine delen opsplitsen. Hoewel dit zou kunnen worden gezien als een pleidooi voor meer ketensamenwerking en keteninformatisering is dat, anders dan vaak wordt verondersteld, niet zonder meer de oplossing.²³ Voor de burger kan dit tot gevolg hebben dat het menselijk contact geheel verdwijnt en dat het oplossen van een probleem onmogelijk wordt omdat hij van de ene naar de andere organisatie wordt doorverwezen.

Burger en bedrijf centraal

Een groot aantal organisaties signaleert in de praktijk een proces van verwijdering tussen burgers en bedrijven en de overheid.²⁴ Deze organisaties komen ieder afzonderlijk tot dezelfde slotsom: probeer bij het opstellen van regelgeving en bij de uitvoering daarvan

-
- 20 J. de Jong e.a. *Kafka in de polder. Handboek voor het opsporen en oplossen van overbodige bureaucratie*, Den Haag: Sdu, 2009, p. 16 ev.
- 21 Zie over de invloed die uitvoeringsambtenaren hebben op de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd M. Lipsky, *Street-level bureaucracy and the dilemma's of the individual in public service*, New York: 1980.
- 22 De Nationale ombudsman, *De burger in de ketens. Verslag van de Nationale ombudsman over 2008*, Den Haag: Bureau Nationale ombudsman, 2009, pag. 11.
- 23 Nationale ombudsman 2009, p.23 ev. (zie noot 22).
- 24 Zie bijvoorbeeld:
-Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *'De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*, 2008;
-Kafkabrigade, *Tien casussen van Last van de Overheid*, 2008;
-De Nationale ombudsman, *De burger in de ketens. Verslag van de Nationale ombudsman over 2008*, 2009.
-REAL (programma regeldruk en administratieve lasten van het ministerie van Binnenlandse Zaken), *Van klacht naar kans... Over de inzet van een interactief meldpunt en het werken aan een betere dienstverlening*, 2008;
-Zenc en Kennisland, *Analyse meldingen 2008*, www.lastvandeoverheid.nl en www.mijnrechtewerk.nl;
-Manifestgroep in dienstverlening. Deelnemers aan de Manifestgroep zijn: UWV, SVB, IND, Dienst Uitvoering Onderwijs, Dienst Regelingen van het ministerie van LNV, CJIB, CvZ, Belastingdienst, Kadaster, RDW, CBS en Kamers van Koophandel. Meer informatie op www.newtoholland.nl.

burgers en bedrijven centraal te stellen. Er moet niet worden gedacht vanuit de overheid (wij willen iets van de burger of het bedrijf), maar vanuit het perspectief van de burger of het bedrijf (welke verplichtingen hebben zij en hoe kunnen we hen daar het beste doorheen leiden). De centrale vraag daarbij is: hoe kan de overheid de regelgeving en dienstverlening zo inrichten dat burgers en bedrijven weten waar zij aan toe zijn en met zo min mogelijk inspanningen (in tijd en in geld) aan de verplichtingen kunnen voldoen?

2.2 **Beleid ter vermindering van regeldruk**

Minder, makkelijker en merkbaar

Vermindering van regeldruk kan op verschillende manieren plaatsvinden. Gekeken kan worden naar het absolute aantal regels, die kunnen met aantallen of met percentages worden verminderd door het schrappen van wetten of beleidsregels. Dit was in het overheidsbeleid de oorspronkelijke invalshoek voor vermindering van regeldruk: 'minder' regels. Later is daar de invalshoek 'makkelijker' bij gekomen. Vanuit dit perspectief wordt vermindering van regeldruk meer bezien als het aanbrengen van verbeteringen in de uitvoering van regelgeving en in de vertaling van regelgeving naar de gebruiker: snellere en betere service, transparantere, meer toegankelijke regelgeving en minder vaak wijzigen van regelgeving. De nieuwste invalshoek is die van 'merkbaar': bij de gebruiker van het recht (burger of bedrijf) wordt nagevraagd van welke regels of verplichtingen hij last heeft. Op die wijze kan 'op maat' gewerkt worden aan vermindering van regeldruk.²⁵

Beleidsdoelen en instrumenten om regeldruk te verminderen

De beleidsdoelstelling om regeldruk te reduceren, is onder meer ingegeven door de wens om het maatschappelijk draagvlak voor het te voeren beleid te vergroten. Immers, hoe groter dit draagvlak is, hoe groter de bereidheid zal zijn van degenen waarop de regelingen betrekking hebben om mee te werken aan de uitvoering van het beleid en daarbij allerlei kosten- en tijdsinvesteringen te aanvaarden. Om dit draagvlak te vergroten zijn de laatste decennia de eisen waaraan wetten moeten voldoen steeds explicieter geworden.²⁶ De nota 'Vertrouwen in wetgeving, een programma voor een integraal wetgevingsbeleid' bevat een uitgewerkt werkprogramma met het oog op vermindering van regeldruk voor de huidige kabinetsperiode.²⁷ Speerpunten van dit werkprogramma zijn onder meer: terughoudendheid met nieuwe wetgeving, ruimte voor burgers, bedrijven en uitvoerende organen en aandacht voor de kwaliteit van wetgeving.

Concreet voorgestelde instrumenten zijn bijvoorbeeld internetconsultatie, het Integraal afwegingskader (IAK), systematische wetsevaluatie en vaste verandermomenten (VVM).²⁸ Verder wordt de rechtsfiguur van de Lex Silencio Positivo (LSP) regelmatig genoemd als middel om regeldruk te verminderen evenals de eenmalige uitvraag van gegevens.

25 Regiegroep Regeldruk, *Voortgangsrapportage Regeldruk Bedrijven*, Den Haag: ministeries van Economische Zaken en van Financiën, 2008, www.rr.nl, zie ook www.minbzk.nl/REAL.

26 Zicht op wetgeving, een beleidsplan voor de verdere ontwikkeling en uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid, gericht op de verbetering van de rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit van het overheidsbeleid, *Kamerstukken II* 1990/91, 22 008, nrs. 1-2. Zie ook: I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving* (diss. Amsterdam UvA), Den Haag: Vuga 1984 en de Nota 'Bruikbare rechtsorde', *Kamerstukken II* 2003/04, 29 278, nr. 9, p. 2.

27 *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 731, nr. 1.

28 Zie voor de voortgang van de verschillende voornemens en maatregelen Regiegroep Regeldruk, *Voortgangsrapportage Regeldruk Bedrijven*, Den Haag: ministeries van Economische Zaken en van Financiën, 2009, www.rr.nl, zie ook www.minbzk.nl/REAL.

Internetconsultatie

Bij consultatie worden externe belanghebbenden en deskundigen door het departement waar de wet wordt voorbereid door middel van een (informele) raadpleging of een (formele) adviesvraag gevraagd om input te leveren.²⁹ Bij internetconsultatie krijgen externe belanghebbenden of deskundigen de mogelijkheid digitaal te reageren op concept-wetsvoorstellen.³⁰ Informele consultatie is geen wettelijk verplicht onderdeel van de besluitvormingsprocedure.

Integraal afwegingskader³¹

Vershillende bestaande ex ante toetsen zijn bijeengebracht in een Integraal afwegingskader voor beleid en wetgeving. Wetsvoorstellen en Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) worden in een vroeg stadium getoetst op probleemformulering, beleidsdoelstelling en keuze van instrumenten. Ook de gevolgen van een conceptwetsvoorstel voor de regeldruk, en voor de uitvoering en de handhaving worden in het Integraal afwegingskader meegenomen. Het doel van het IAK is het verbeteren van de kwaliteit van beleid en wetgeving. In 2010 wordt bij alle ministeries ervaring opgedaan met dit nieuwe instrument.³²

Systematische wetsevaluatie

Met het oog op verbetering van de wisselwerking tussen wetgeving en uitvoering wordt door het kabinet sterk ingezet op evaluatie van regelgeving.³³ Hierbij wordt niet meer alleen gekeken naar de uitwerking van de te evalueren wet maar worden leerpunten van eerdere evaluaties (van vergelijkbare wetten) meegenomen. Op die wijze kan beter lering worden getrokken uit wetsevaluaties en hebben wetsevaluaties een duurzamer effect.

Vaste verandermomenten

Het invoeren van VVM heeft als doel bedrijven en instellingen in een vroeg stadium en op een duidelijke wijze inzicht te geven in de wet- en regelgeving die op hen van toepassing zal worden.³⁴ Dit gebeurt door het introduceren van vaste data waarop nieuwe regels in werking treden (tweemaal per jaar), van een redelijke invoeringstermijn (drie maanden) en van tijdige en duidelijke informatievoorziening over de wet- en regelgeving die in voorbereiding is.

Lex Silencio Positivo³⁵

De Lex Silencio Positivo houdt kort gezegd in dat op het moment waarop de termijn waarbinnen een besluit op een aanvraag voor een vergunning moet worden genomen verstrijkt, de gevraagde vergunning van rechtswege verleend wordt.

De LSP komt in veel landen voor bij verlengingen en herhaalde aanvragen van vergunningen. De LSP wordt in het algemeen niet geschikt geacht wanneer het risico bij inwilliging

29 De Jong & Zijlstra, *Wikken, wegen en (toch) wetgeven. Een onderzoek naar de hiërarchie en omvang van wetgeving in vijf Europese landen*, Amsterdam: WODC, 2009, p. 234 ev.

30 Op www.internetconsultatie.nl staan de conceptwetsvoorstellen waarop burgers digitaal kunnen reageren.

31 Zie voor de Europese variant (Regulatory Impact Assessments): Gestel & Hertogh 2006, p. 66 ev. (zie noot 7).

32 *Kamerstukken II*, 2009/10, 31731, nr. 6.

33 *Kamerstukken II*, 2009/10, 31731, nr. 1.

34 Zie noot 33.

35 *Kamerstukken II*, 2006/07, 29515, nr. 202 herdruk Kabinetsplan aanpak administratieve lasten en *Kamerstukken II* 2008/09, 29515, nr. 274. Zie ook *Brief Actal over nut en toepassingsbereik Lex Silencio Positivo d.d. 16-2-09, Comparative Inventory of Silencio Positivo, dr. Oswald Jansen, september 2008 en Toepasbaarheid van Lex Silencio (positivo). Toetsing van juridische toelaatbaarheid en maatschappelijke risico's. B&A in opdracht van Regiegroep Regeldruk, oktober 2008.*

van de vergunning zonder inhoudelijke toets te groot is.³⁶

Eenmalige uitvraag van gegevens

Van elke Nederlander zijn de persoonsgegevens bekend bij de overheid, maar toch moeten burgers die gegevens vaak opnieuw opgeven bij aanvragen die zij bij de gemeente of bestuursorganen doen. Het meerdere malen aanleveren van dezelfde persoonsgegevens bij de overheid zou sinds januari 2010 tot het verleden behoren. Ingezetenen kregen toen het wettelijke recht op eenmalige gegevensverstrekking.³⁷ Bestuursorganen kunnen de persoonsgegevens van burgers uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) halen en hoeven daarvoor niet de burger te bevragen.

In hoofdstuk 4 wordt bekeken of deze instrumenten ook geschikt zijn voor vermindering van regeldruk in het vreemdelingenbeleid.

2.3 Vermindering van regeldruk in de Europese Unie

Nederland heeft binnen Europa een koppositie waar het vermindering van regeldruk betreft.³⁸ Andere Europese landen en de Europese instellingen kijken naar Nederland en nemen zaken over. Met name de doelstelling van een reductie van de administratieve lasten met 25% en de instelling van Actal worden gezien als een goed voorbeeld. De EU beschikt inmiddels zelf ook over een 25%-reductiedoelstelling. Dat is belangrijk omdat een groot deel van de nieuwe regelgeving uit Europa stamt. Nederland kan door het uitoefenen van invloed vroeg in het Europese regelgevingproces trachten de regeldruk vanuit de EU te beperken.

Ondanks de koppositie die Nederland binnen Europa inneemt, is er volgens Actal en de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) ruimte voor verbetering.³⁹ Daarbij wordt met name gedacht aan het geïntegreerd toepassen van de Regulatory Impact Assessment (RIA).⁴⁰ Dit houdt in dat de verschillende effectentoetsen die er zijn, gecombineerd en aangevuld worden met een regeldruktoets. In Nederland wordt tijdens het wetgevingstraject van nieuwe regelgeving al gekeken wat de gevolgen zijn voor bijvoorbeeld het milieu of de economie. Met de introductie van het IAK worden deze toetsen ook gecombineerd, maar de IAK gaat minder ver dan de Europese RIA. De verschillende effectentoetsen zouden volgens Actal gecombineerd en aangevuld moeten worden met een 'regeldruktoets'.⁴¹ In deze 'regeldruktoets' worden het beleidsprobleem en de doelen die bereikt moeten worden geïdentificeerd. Ook bevat deze toets een bezinning op alle beleidsopties, inclusief de nuloptie (niets doen) en zelfregulering. Tot slot worden eisen gesteld aan de consultatie van stakeholders. Een uitgebreide *impact assessment* in de fase van beleidsontwikkeling en in de fase van het opstellen van wetgeving kan veel kosten na inwerkingtreding van de wetgeving voorkomen. De kwaliteit van wetgeving is, naast conformiteit met hoger recht en met wetstechnische

36 Het kabinet heeft bijvoorbeeld aangegeven niet open te staan voor toepassing van de LSP bij tewerkstellingsvergunningen in verband met fraudegevoeligheid (*Kamerstukken II*, 2008/09, 29515, nr. 274).

37 De eenmalige gegevensverstrekking staat in de 'Aanpak top 10 knelpunten voor burgers', www.regeldruk.nl.

38 World Bank Group, *Review of the Dutch Administrative Burden Reduction Program*, 2006 en OECD, *Cutting Red Tape. Administrative Simplification in the Netherlands*, 2007.

39 Zie noot 38 (OECD) en noot 41 (Actal).

40 S. Djankov & P. Ladegaard, *Review of the Dutch Administrative Simplification Programme*, 2009.

41 MKB-Nederland en VNO-NCW brief over de Voortgangsrapportage Regeldruk bedrijven van november 2008, 11 december 2008, kenmerk 20.11.11/RvB/JM en Actal, Advies over opzet van het Integraal afwegingskader beleid en wetgeving, brief van 12 juni 2008, kenmerk RL/PS/2008/087.

eisen uit de Aanwijzingen voor de regelgeving, ook afhankelijk van beleidsinhoudelijke afwegingen.⁴² Een uitgebreide *impact assessment* heeft betrekking op al deze onderdelen.

2.4 Afsluiting

Samenvattend kunnen de oorzaken van regeldruk worden onderverdeeld in oorzaken die samenhangen met de regels zelf en oorzaken die samenhangen met de uitvoering van die regels. Bij de totstandkoming van wetgeving worden de volgende kwaliteitscriteria gehanteerd: rechtmatigheid en gerichtheid op verwerkelijking van rechtsbeginselen, doeltreffendheid en doelmatigheid, subsidiariteit en evenredigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, onderlinge afstemming met andere regelingen en eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid. Wanneer deze kwaliteitscriteria niet in acht worden genomen komt regeldruk in zicht. Er ontstaat dan bijvoorbeeld strijd met andere regels of onnodig ingewikkelde regelgeving waardoor de burger niet weet waar hij aan toe is en waarover procedures worden gevoerd.

Aansluiting van de wetgeving bij de uitvoering is essentieel. Goed geformuleerde regels die geen rekening houden met de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid leveren vrijwel zeker regeldruk op.

Naast de regels kan ook de wijze waarop die regels worden uitgevoerd een bron van regeldruk zijn. Gebreken in samenwerking binnen en tussen organisaties en het centraal stellen van de regels in plaats van de burger leiden vaak tot regeldruk.

In paragraaf 3.3 en 3.4 wordt ingegaan op de oorzaken van regeldruk die specifiek gelden voor het vreemdelingenbeleid.

De overheid is al decennia lang bezig met het verminderen van de regeldruk. Haar aanpak was het schrappen van regels (minder regels), het toegankelijker maken van regels (makkelijker) en iets doen aan regels waar burgers en bedrijven het meeste last van hebben (merkbaar). Op dit moment worden daartoe de volgende instrumenten ingezet: internetconsultatie, het IAK, systematische wetsevaluatie, VVM, de LSP en de eenmalige uitvraag van gegevens. Het IAK in combinatie met de systematische wetsevaluatie vormen een belangrijke mogelijkheid om te waarborgen en te monitoren of voldaan wordt aan de zes kwaliteitscriteria voor wetgeving. Het is belangrijk dat alle bestaande ex ante effecten-toetsen daarin worden meegenomen inclusief de zogenaamde regeldruktoets.

42 Actal, advies over de opzet van het Integraal afwegingskader beleid en wetgeving (zie noot 41).

HOOFDSTUK 3

Onderzoek naar regeldruk in het vreemdelingenbeleid

De hoofdvraag die de ACVZ in dit advies wil beantwoorden, is welke oplossingen kunnen worden gegeven voor door vreemdelingen en referenten ervaren knelpunten in het vreemdelingenbeleid.⁴³ Daartoe is inventariserend onderzoek verricht naar knelpunten die migranten als regeldruk ervaren in het vreemdelingenbeleid. In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van dit onderzoek behandeld. De geïnventariseerde knelpunten zijn geordend naar verschillende oorzaken van regeldruk in het vreemdelingenbeleid. Deze oorzaken worden op enkele plaatsen toegelicht met concrete knelpunten. De volledige knelpuntenlijst is opgenomen in bijlage 3.

Het hoofdstuk begint met een uiteenzetting over het specifieke karakter van het vreemdelingenbeleid.

3.1 Het specifieke karakter van het vreemdelingenbeleid

Uit onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat de Vw 2000 hoog staat op de lijst van regelingen die ‘de meeste irritaties veroorzaken’.⁴⁴ De Vw 2000 is ook te vinden in de lijst met wetten die de meeste administratieve lasten veroorzaken per ministerie (i.c. Justitie). De lastenvermindering van burgers en van bedrijven op het terrein van het vreemdelingenbeleid wordt meegerekend bij de doelstelling van 25% lastenverlaging.⁴⁵ De algemene uitgangspunten ter verwezenlijking van de beleidsdoelstelling tot vermindering van regeldruk zijn echter vanwege het bijzondere karakter van het vreemdelingenbeleid niet in alle gevallen één op één toe te passen. Hiervoor kan een aantal redenen worden genoemd, die hieronder worden vermeld. Deze punten zijn er mede de oorzaak van dat vermindering van regeldruk in het vreemdelingenbeleid moeilijk te verwezenlijken is.

Restrictief karakter

In de Vw 2000 en de lagere regelingen Vb 2000, VV 2000 en de Vc 2000 maar ook in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) is door de wetgever een bewuste keuze gemaakt voor een restrictief toelatingsbeleid voor de meeste categorieën vreemdelingen. Dit heeft geleid tot regelgeving met een variatie aan strikte toelatings- en verblijfsvoorwaarden die gebonden zijn aan een aantal specifieke verblijfsdoelen. Een dergelijk beleid biedt weinig speelruimte bij de toepassing en de uitvoering van de regelgeving.

43 Zie voor een uitvoeriger beschrijving van de hoofdvragen van dit advies en voor de definitie van regeldruk in het vreemdelingenbeleid hoofdstuk 1.

44 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Werkmap AL Burger, www.lastvandeoverheid.nl.

45 Zie ook Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire (WBV) 2009/9 waarin is aangegeven dat de beleidswijziging van dat WBV ‘de lastendruk voor burgers en de bestuurlijke lasten ten goede komt’. Stcrt. 2009, 81, p. 5.

Beschermingsgedachte

Het vreemdelingenbeleid kenmerkt zich ook door regels die bepaalde vreemdelingen, zoals slachtoffers van mensenhandel en gezinsmigranten, bescherming moeten bieden. Dat kan leiden tot gedetailleerd beleid voor bepaalde groepen dat in voorkomende gevallen als regeldruk wordt ervaren, deze regeldruk is echter niet altijd vermijdbaar. De regels bieden de vreemdeling die zich erop beroept het voordeel van gewaarborgde en op de situatie toegespitste bescherming.

Internationaal karakter

Het internationale karakter van het vreemdelingenbeleid is belangrijk voor de specifieke positie van dit rechtsgebied. Er zijn weinig rechtsgebieden die zo sterk zijn gevormd door internationale en Europese bepalingen en die zo aan aanpassingen onderhevig zijn als gevolg van wijzigingen in het internationale en Europese recht. Hierdoor is de ruimte voor de Nederlandse overheid om eigen nationaal beleid te maken, beperkt.

Brandpunt van de aandacht

Het vreemdelingenbeleid bevindt zich in het brandpunt van aandacht van politiek, media en maatschappelijke groeperingen. De uitvoeringsorganisaties hebben hierdoor minder ruimte om het beleid flexibel toe te passen. Hun werk ligt als het ware onder een vergrootglas en kunnen grote (politieke) consequenties hebben. Het gevaar voor ‘incidentalisme’, het introduceren van ad-hoc beleid als reactie op die incidenten, is daardoor groot.⁴⁶

3.2 Afbakening van het onderzoek

De respondenten

Om een concreet beeld te krijgen van de regeldruk die vreemdelingen en hun referenten ondervinden, zijn gesprekken gevoerd met professionals die werkzaam zijn op het terrein van het vreemdelingenbeleid. Er zijn ruim 30 gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties, departementen, belangenorganisaties, NGO's, onderwijsinstellingen, bedrijven, de advocatuur, de rechterlijke macht en wetenschappers. In aanvulling op deze gesprekken heeft SIRA Consulting in opdracht van de ACVZ in 17 interviews vreemdelingen van buiten de EU bevraagd over de regeldruk die zij ervaren in hun hoedanigheid als arbeids-, studie-, kennis- of gezinsmigrant.⁴⁷ De studenten en werknemers zijn via universiteiten en bedrijven benaderd, de gezinsmigranten via advocaten en NGO's. De migranten zijn geselecteerd op het bezit van een verblijfsvergunning en op het feit dat zij de toelatingsprocedure maximaal twee jaar geleden hebben doorlopen.⁴⁸ Ook is geselecteerd op nationaliteit waarbij is gestreefd naar zoveel mogelijk verschillende nationaliteiten binnen de groep migranten. De uiteindelijke groep bestond uit westerse en niet-westerse derdelanders en uit Europeanen van buiten de EU. Tijdens het

46 Zie ook Raad van State, *Jaarverslag Raad van State 2003*, Den Haag: 2004, p.18.

47 SIRA Consulting heeft drie arbeidsmigranten, drie kennismigranten, vijf gezinsmigranten en zes studiemigranten geïnterviewd.

48 Dit om te realiseren dat de knelpunten zoveel mogelijk zouden gaan over het geldend recht. Bij het verwerken van de knelpunten is gecontroleerd of de opmerkingen van de respondenten daadwerkelijk het geldend recht betreffen. Wanneer dat niet zo was zijn de knelpunten niet verder in het onderzoek meegenomen.

onderzoek is gevraagd naar eigen ervaren knelpunten, maar ook naar ervaren knelpunten in de 'peergroup' van de migrant. Dit zijn in dit geval de migranten in het relatienetwerk van de migrant die in een vergelijkbare situatie verkeren, vergelijkbare ontwikkelingen hebben meegemaakt en vergelijkbare procedures hebben doorlopen. Bij het identificeren van knelpunten is gericht nagevraagd welke knelpunten door de migranten worden ervaren. De geïnventariseerde knelpunten zijn in de daaropvolgende interviews getoetst bij de overige migranten. Hiermee is gewaarborgd dat alleen breed gedeelde knelpunten in het onderzoek zijn meegenomen.

De reikwijdte van het onderzoek

In het onderzoek zijn de door de respondenten genoemde vormen van regeldruk meegenomen die betrekking hebben op de Vw 2000, het Vb 2000, het VV 2000 en de beleidsregels uit de Vc 2000.⁴⁹

Daarnaast is de regeldruk geïnventariseerd die gerelateerd is aan regelingen waarmee migranten op hun weg naar- en in Nederland te maken krijgen, zoals de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en de Wet Gemeentelijke Basisadministratie (Wet GBA).

De inhoud van de regels valt, zoals eerder is aangegeven, buiten het bestek van dit advies maar de wijze waarop zij in de praktijk uitwerken is wel relevant. De vraag of respondenten het eens zijn met of last hebben van de inhoud van het beleid is voor dit onderzoek niet relevant. Van regeldruk is wel sprake als door de wijze waarop het beleid in regels is neergelegd last wordt ondervonden. Als hetzelfde inhoudelijke beleid kan worden gevoerd op een wijze waardoor de respondenten geen of minder last ervaren is sprake van regeldruk.

Selectie van knelpunten

De inventarisatie van ervaren regeldruk in het vreemdelingenbeleid heeft een groot aantal diverse knelpunten opgeleverd.⁵⁰ Alleen de knelpunten die in meerdere interviews zijn genoemd en die een substantiële groep migranten of referenten betreffen zijn bij de analyse van de onderzoeksresultaten gebruikt.⁵¹ Daarna zijn deze knelpunten in het kader van 'hoor en wederhoor' voorgelegd aan de betreffende departementen en uitvoeringsorganisaties. Vervolgens is mede op basis van de reacties van de uitvoeringsorganisaties een onderscheid gemaakt in knelpunten die het gevolg zijn van regelgeving en knelpunten die het gevolg zijn van uitvoering.

Onderverdeling

In dit advies is de volgende onderverdeling gemaakt voor de door de respondenten genoemde knelpunten:

- Regeldruk ten gevolge van gebrekkige regels (regels die niet voldoen aan de eisen van het wetgevingskwaliteitsbeleid uit paragraaf 2.2). Deze vorm van regeldruk houdt rechtstreeks verband met de wet- en regelgeving en wordt in paragraaf 3.3 uitgewerkt.
- Regeldruk die niet rechtstreeks verband houdt met de wet- en regelgeving maar wel met de uitvoering daarvan (paragraaf 3.4).

49 In het vervolg van dit advies wordt, tenzij anders vermeld, met 'respondenten' zowel bedoeld op de professionals uit het onderzoek van de ACVZ als de migranten uit het onderzoek van SIRA Consulting.

50 De ACVZ heeft in dit hoofdstuk en in hoofdstuk 4 een beperkt aantal voorbeelden weergegeven van de geconstateerde knelpunten. Zie voor de volledige lijst van knelpunten bijlagen 3.

51 De knelpunten die door de geïnterviewde organisaties zijn aangedragen gelden voor grotere groepen. De organisaties is gevraagd knelpunten te noemen die geen incidenten zijn maar in het algemeen gelden.

3.3 Regeldruk die voortvloeit uit regels

Uit de inventarisatie blijkt dat vreemdelingen en referenten de regels van het vreemdelingenbeleid als ontoegankelijk en onduidelijk ervaren. Ergernissen kunnen ontstaan omdat het niet alleen hen maar ook voor de met de uitvoering belaste ambtenaar lastig is te doorgronden welke procedures gelden, aan welke eisen moet worden voldaan en welke rechten en verplichtingen gelden. Dit is zelfs het geval als er (digitale) voorlichtingsvoorzieningen en helpdesks voorhanden zijn. Wanneer een organisatie ingewikkelde, ontoegankelijke regels moet toepassen, is het risico aanwezig dat de regels niet correct worden toegepast en dreigt het gevaar dat ambtenaren oneigenlijke eisen stellen en dat rechten en aanspraken van vreemdelingen en referenten in het gedrang komen.

In de gevoerde gesprekken is een diversiteit aan oorzaken van regeldruk gevonden. De complexiteit van de regelgeving wordt als één van de belangrijkste oorzaken genoemd van regeldruk in het vreemdelingenbeleid.⁵² Die complexiteit hangt volgens de respondenten samen met het specifieke karakter van het vreemdelingenbeleid (zie paragraaf 3.1) maar kent ook de volgende oorzaken:

- Gelaagdheid van de regelgeving
- Ontoegankelijke Vreemdelingencirculaire
- Frequente wijzigingen
- Niet tijdig of niet correct implementeren van Europese richtlijnen
- Diversiteit en veelheid aan verblijfsvergunningen en procedures
- Gebrek aan samenhang tussen regels

Gelaagdheid van de regelgeving

De vormgeving van de regelgeving wordt gekenmerkt door de gelaagdheid ervan en de vele verwijzingsregels in Vw 2000, Vb 2000, VV 2000 en de Vc 2000. Naast de gelaagdheid speelt ook dat belangrijke regels niet in de wet maar in lagere regelgeving zijn neergelegd. Door de uitwerking van de Vw 2000 en de Wav in uitvoeringsbesluiten en circulaire zijn belangrijke rechten, aanspraken en verplichtingen van vreemdelingen en referenten alleen te vinden via verwijzingen. Een voorbeeld hiervan is artikel 15 van de Vw 2000 waarin de mogelijkheid van gezinshereniging is neergelegd. Echter, de voorwaarden om voor gezinshereniging in aanmerking te komen, moeten in verschillende lagere regelingen gezocht worden. In veel andere Europese landen is bijvoorbeeld het recht op gezinshereniging wel expliciet in de vreemdelingenwet neergelegd inclusief de belangrijkste voorwaarden.⁵³

Ook de regelgeving van de Wav wordt door zijn gelaagdheid en gedetailleerdheid als ontoegankelijk en onduidelijk ervaren. De Wav gaat bijvoorbeeld uit van de hoofdregel dat een werkgever die een vreemdeling arbeid wil laten verrichten over een tewerkstellingsvergunning (twv) moet beschikken (artikel 2 lid 1 Wav). Vervolgens zijn de talrijke uitzonderingen op de hoofdregel, de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een twv en de vrijstellingen van die voorwaarden veelal alleen te vinden via regels die verwijzen naar gedetailleerde uitvoeringsbesluiten en beleidsregels.⁵⁴ Ter illustratie: Het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen laat in artikel 1 lid 1 onder a tot en met o en de artikelen 1a tot en met 1h een lappendeken zien van specifiek benoemde categorieën waarvoor de hoofdregel niet geldt.

52 Zie ook C.A. Groenendijk, 'Waarom het vreemdelingenrecht niet eenvoudiger kan', *Sociaal Recht*, 1987-1, p. 3.

53 Bijvoorbeeld Frankrijk, België en Duitsland.

54 Zie het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen, het Delegatie- en uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen, de Uitvoeringsregels Wet arbeid vreemdelingen en de Beleidsregels inzake uitvoering Wet arbeid vreemdelingen.

De talrijke uitzonderingen, soms in lagere regels gedetailleerd omschreven, worden als regeldruk ervaren. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat migranten en bedrijven, bijvoorbeeld bij kortdurende arbeid, zonder de (tijd en geld kostende) hulp van specialisten vaak niet kunnen achterhalen in welke gevallen sprake is van arbeid waarvoor een twv plicht geldt en zo ja, of daarbij de arbeidsmarkttoets wordt toegepast. Deze toets houdt in dat bij een vacature arbeidsaanbod in Nederland de EU voorrang heeft. Alleen wanneer dit prioriteitgenietend aanbod niet aanwezig is, wordt aan de werkgever een twv verleend en mag hij de vacature door een vreemdeling van buiten de EU invullen. Om over een twv te kunnen beschikken dient de werkgever onder meer wervingsinspanningen te verrichten en de vacature tijdig aan te melden. De arbeidsmarkttoets wordt geregeld in artikel 8 lid 1 onder a en b en in artikel 9 lid 1 onder a en c Wav. De toets wordt vervolgens uitgewerkt in het Delegatie- en uitvoeringsbesluit Wav, de Uitvoeringsregels Wav en de Beleidsregels inzake uitvoering Wav. Dit maakt de regelgeving minder inzichtelijk. Ook de regels over (de uitzonderingen op) de arbeidsmarkttoets worden soms als regeldruk ervaren omdat die onduidelijk zijn. Tot hoever reikt bijvoorbeeld de inspanningsverplichting voor het zoeken van een Nederlander of EU-onderdaan voordat een werkgever een derdelander mag aanstellen?⁵⁵

Daarnaast wordt de twv-plicht zonder een arbeidsmarkttoets als knelpunt ervaren indien de twv alleen als handhavinginstrument wordt gehanteerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor studiemigranten. Zij mogen alleen werken in de zomermaanden of daarbuiten maximaal tien uur per week en hun werkgever moet over een tewerkstellingsvergunning beschikken. Uit het onderzoek is gebleken dat studiemigranten veel moeite hebben met het vinden van een bijbaan omdat werkgevers doorgaans niet bereid zijn om voor een klein dienstverband een tijdrovende twv-procedure op te starten. Die twv-procedure zou overbodig zijn omdat de handhaving ook steeksproefsgewijs achteraf kan plaatsvinden.

Ontoegankelijke Vreemdelingencirculaire

Uit de interviews is verder naar voren gekomen dat de Vc 2000, ondanks een eerdere opschoningsoperatie, een vervlechting laat zien van beleidsnormen, instructies, procesbeschrijvingen en weergaven van jurisprudentie.⁵⁶ Ook wordt ervaren dat het bij wijzigingen lastig is te achterhalen wat de grondslag van die wijzigingen is. Gaat het bijvoorbeeld om een nationale grondslag, een EU-richtlijn of een verdrag? Dit leidt soms tot ergernissen bij de professionals die werkzaam zijn op het terrein van het vreemdelingenrecht omdat het voor hen lastig is om te achterhalen wat de precieze inhoud is van de geldende beleidsregel, welke rechten en verplichtingen daarbij horen en welke beleidsruimte er is. Ook uit onderzoek van het ministerie van Justitie naar het functioneren van de Vc 2000 blijkt dat de functie van set beleidsregels niet effectief wordt vervuld, omdat niet altijd

55 In *Kamerstukken II 2009/10*, 32144 wordt voorgesteld UWV Werkbedrijf meer ruimte te bieden bij de beoordeling van de noodzaak van verplichte vacaturemelding. Dit betekent concreet dat het UWV Werkbedrijf de vacaturemeldingseis niet hoeft toe te passen als een werkgever zich aantoonbaar voldoende heeft ingespannen om aanbod te vinden maar uit zijn inspanningen en uit de vaststelling van UWV evident blijkt dat er geen aanbod is. Dit is slechts ten dele een verbetering, nog steeds moet de werkgever aantonen dat hij zich voldoende heeft ingespannen. Dit blijkt in de praktijk een lastige opgave te zijn voor werkgevers omdat 'voldoende inspanning' voor hen een vaag begrip is. Een positief gevolg van het voorstel is wel dat de vacature niet meer de volle vijf weken hoeft open te staan wanneer op een eerder moment geconcludeerd wordt dat er geen prioriteitgenietend aanbod is.

56 De opschoningsoperatie die in 2006 (Project 'Actualisering Vreemdelingencirculaire') is uitgevoerd om voor deze vervlechting een oplossing te bieden, heeft niet geleid tot een bevredigend resultaat. Eén van de redenen hiervoor is waarschijnlijk dat de opschoningsoperatie werd uitgevoerd door de organisatie die tevens verantwoordelijk is voor de uitvoering. DGWIAV, *Project Orde in de Complexiteit, Onderzoeksnotitie pilot Vreemdelingencirculaire*, 1 juli 2008.

duidelijk is of sprake is van een beleidsregel of van een feitelijke beschrijving en omdat ook niet altijd direct te achterhalen is welke discretionaire bevoegdheid nader wordt ingevuld. Ook bestaat er geen overkoepelend beleidskader waaruit voortvloeit of beleidsregels wel of niet opgenomen moeten worden in de Vc 2000.⁵⁷

Frequente wijzigingen

In de gesprekken komt naar voren dat bovengenoemde zoektocht naar het geldend recht extra wordt bemoeilijkt door de frequente wijzigingen van zowel de inhoudelijke als de procedurele regels. Tussen de inwerkingtreding van de Vw 2000 en medio 2008 zijn 400 wijzigingen in de regelgeving doorgevoerd.⁵⁸

Niet tijdig of niet correct implementeren van Europese richtlijnen

Het niet tijdig implementeren van Europese Richtlijnen leidt tot onzekerheid omdat niet helder is welk recht geldt in de periode nadat de implementatietermijn is verstreken en voordat de richtlijn is geïmplementeerd. Het is dan niet duidelijk welk recht geldt, het nationale of het Europese. Respondenten zouden zich in de Europese regelgeving moeten verdiepen om te weten wat hun rechtspositie exact is. Zij geven als voorbeeld van te late implementatie die van de Richtlijn 2003/109 (Langdurig verblijvende derdelanders). In de periode na de implementatietermijn en voor de daadwerkelijke implementatie stond op de IND-website dat vreemdelingen geen beroep konden doen op deze richtlijn omdat Nederland nog bezig was met het omzetten daarvan.⁵⁹

Een voorbeeld van een niet correcte implementatie is die van de Richtlijn 2003/86/EG (Recht op gezinshereniging). De Europese Commissie heeft zich in haar verslag over de toepassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn in de lidstaten kritisch uitgelaten over de implementatie van deze richtlijn in Nederland.⁶⁰ De Commissie zet onder meer vraagtekens bij de toelaatbaarheid van het middelenvereiste voor gezinsvormers en bij de regels ter bestrijding van schijnhuwelijken.⁶¹

Tot slot neemt Nederland, in tegenstelling tot de meeste andere Europese landen, rechten die voortvloeien uit de Europese richtlijnen meestal niet op in de vreemdelingenwet maar in lagere regelgeving. De Aanwijzingen voor de regelgeving bieden hiervoor in beginsel de ruimte, het gaat om de interpretatie van wat de hoofdelementen zijn van een regeling die zo gewichtig zijn dat het parlement bij de vaststelling ervan dient te worden betrokken.⁶² Waar het gaat om voorwaarden voor gezinshereniging zou gesteld kunnen worden dat het wel gaat om hoofdelementen van een regeling waarbij het parlement zou moeten worden betrokken. Een extra argument voor het opnemen van dit type voorwaarden in de wet is het feit dat het om 'voorschriften betreffende rechtsbescherming' gaat.⁶³

57 DGWIAV, *Project Orde in de Complexiteit, Onderzoeksnotitie pilot Vreemdelingencirculaire* (zie noot 56).

58 Ministerie van Justitie, Directie Wetgeving, *Eindrapportage Project 'Orde in de complexiteit'*, 2008, BR-1460.

59 Zie ook de brief van 25 mei 2009 van de Permanente vertegenwoordiging van Nederland aan de Europese Commissie naar aanleiding van het met redenen omkleed advies over de implementatie van Richtlijn 2003/109, kenmerk BRE-JIZ-09/968 en 'Over de EG-richtlijn voor langdurig ingezetenen. Enkele onjuistheden in de implementatie van de voorwaarde van langdurig legaal verblijf', Korte en Talsma, JNVR 2009/1.

60 Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, (COM)2008 610 van 8 oktober 2008.

61 Uiteindelijk heeft ook het Europees Hof van Justitie bepaald dat het Nederlandse middelenvereiste voor gezinsvormers in strijd met de Gezinsherenigingsrichtlijn is. HvJ EG 4 maart 2010, zaak C-578/08 (Chakroun).

62 Aanwijzingen voor de regelgeving (zie noot 17), aanwijzing 22.

63 Aanwijzingen voor de regelgeving (zie noot 17), aanwijzing 24.

Diversiteit en veelheid aan verblijfsvergunningen en procedures

In het vreemdelingenbeleid kunnen veel verschillende soorten verblijfsvergunningen worden aangevraagd. Er worden 28 verschillende verblijfsdoelen genoemd in artikel 3.4, lid 1 Vb 2000.⁶⁴ Dit grote aantal keuzemogelijkheden maakt uitvoering van het beleid voor de IND complex. Ook leidt het ertoe dat het voor de vreemdeling en referent lastig wordt te bepalen welk verblijfsdoel aansluit bij hun specifieke situatie. Het verminderen van het aantal verschillende verblijfsdoelen zou de inzichtelijkheid van het vreemdelingenbeleid bevorderen. De diversiteit aan verblijfsdoelen heeft ook gevolgen voor het aantal procedures. Veel procedures worden doorlopen om een verblijfsvergunning te wijzigen. Wanneer een derdelander bijvoorbeeld ander werk bij dezelfde werkgever wil gaan verrichten, is een nieuwe verblijfsvergunning nodig. Hetzelfde geldt wanneer een buitenlandse student aan een andere universiteit wil gaan studeren.

Daarnaast leidt de beperkte geldigheidsduur van verblijfsvergunningen tot veel procedures. Als de geldigheidsduur van vergunningen langer zou zijn, dan zou bijvoorbeeld niet steeds opnieuw een verlenging moeten worden aangevraagd. Voor een deel zal het Modern migratiebeleid, waarin veel vergunningen voor een langere termijn verstrekt zullen worden, op dit punt tot een verbetering leiden.

Voor het knelpunt dat studenten hun diploma-uitreiking vaak niet kunnen bijwonen omdat hun verblijfsvergunning direct eindigt na het verstrijken van de studieduur, biedt het Modern migratiebeleid echter geen oplossing.

Een ander knelpunt betreft met name gastdocenten en onderzoekers uit een niet Schengenland die voor hun werk regelmatig kort in Nederland verblijven en voor elke binnenkomst een toelatingsprocedure moeten doorlopen omdat zij geen gebruik kunnen maken van de regeling van een meervoudig visum. Deze regeling maakt het mogelijk om een visum te verkrijgen met een geldigheidsduur van één jaar voor meerdere binnenkomsten. Het verblijf mag echter in totaal niet langer zijn dan drie maanden per halfjaar.⁶⁵ Ter illustratie: een gastdocent die binnenkomt om gedurende een semester colleges te geven (van september tot en met december) en eveneens van januari tot en met maart (drie maanden) en enkele dagen in mei van hetzelfde kalenderjaar wil komen om voorbereidingen te treffen voor deze colleges, valt buiten de regeling. De gastdocent zal daarom voor elke binnenkomst een aparte toelatingsprocedure moeten doorlopen (twee keer voor een visum en één keer voor een verblijfsvergunning). Universiteiten melden dat zij in soortgelijke gevallen regeldruk ervaren omdat de aanvraag en verkrijging van de verblijfsdocumenten voor elke binnenkomst veel tijd en geld kost.

Uit het onderzoek is ook gebleken dat de procedure die zich richt op het tegengaan van schijnhuwelijken (de M46-procedure) als tijdrovend wordt ervaren. De procedure houdt, kort gezegd, in dat wanneer één van de echtgenoten of partners een vreemdeling is, de ambtenaar van de burgerlijke stand alleen mag meewerken aan de registratie van het huwelijk of geregistreerd partnerschap wanneer de ambtenaar beschikt over een verklaring van de korpschef van de politie met een advies om al dan niet medewerking te verlenen aan de registratie.

64 Het Modern migratiebeleid gaat uit van 19 verblijfsdoelen.

65 Artikel 11 lid 1 onder a. Schengen uitvoeringsovereenkomst (SUO) en hoofdstuk I, paragraaf 2.1.3 en hoofdstuk V, paragraaf 2.1 Gemeenschappelijke visuminstructies (GVI).

Vanwege de regeldruk die de M46-procedure oplevert en twijfels over de effectiviteit van de procedure, zijn de vier grote steden per 1 januari 2009 gestart met een pilot waarbij in bepaalde gevallen wordt afgezien van de M46-procedure.⁶⁶

Gebrek aan samenhang tussen regels

Als belangrijke oorzaak voor de geconstateerde ontoegankelijkheid wordt ook genoemd dat de regelgeving in het vreemdelingenbeleid (met name de Vw 2000, de Wav en de aan die wetten gekoppelde uitvoeringsregelingen) raakvlakken heeft met (soms eveneens complexe) regelingen op aanpalende beleidsterreinen (Wet GBA en fiscale regelgeving). Dit noodzaakt tot een goede onderlinge samenhang tussen de verschillende stelsels van regels op die beleidsterreinen. In gevallen waarin die onderlinge samenhang niet afdoende is geregeld, is er sprake van gebrekkige regelgeving die tot regeldruk kan leiden. Uit het onderzoek blijkt dat de samenhang tussen enerzijds de Vw 2000 en anderzijds de Wav, de Wet GBA en fiscale regelingen onvoldoende is waardoor de aanspraken, rechten en verplichtingen van vreemdelingen en referenten in het gedrang kunnen komen. Referenten en vreemdelingen ervaren dan dat zij tussen uitvoeringsorganisaties bekneld raken. Een vreemdeling kan zich bijvoorbeeld pas inschrijven in de GBA bij een verwacht verblijf van vier maanden of langer. Van een vreemdeling die korter dan vier maanden in Nederland wil verblijven wordt door de IND in de praktijk echter wel inschrijving in de GBA verlangd voor verkrijging van de verblijfsvergunning.

3.4 Regeldruk die voortvloeit uit de uitvoering van regels

Uit het onderzoek is gebleken dat ervaren regeldruk ook andere oorzaken kan hebben dan de regelgeving. Het betreft dan ervaren regeldruk als gevolg van:

- onvoldoende afstemming en coördinatie tussen de verschillende (uitvoerings) organisaties;
- onvoldoende klantgerichtheid van uitvoeringsorganisaties, onder meer vanwege de meervoudige rol van de IND, ontoereikende communicatie en een onnodig strikte toepassing van de regelgeving.

Onvoldoende afstemming en coördinatie tussen de (uitvoerings)organisaties

De dienstverlening waarvan vreemdelingen en referenten aangeven last te hebben, vloeit deels voort uit onvoldoende samenwerking tussen de (uitvoerings)organisaties. Het gaat hierbij vooral om de onderlinge samenwerking tussen IND, UWV Werkbedrijf, de Belastingdienst, gemeenten (GBA-inschrijving), ambassades en de Visadienst. Deze organisaties vragen vaak dezelfde of soortgelijke informatie van de migrant of referent. Dit betekent voor de aanvrager een extra investering in tijd en geld. De respondenten wijzen er bijvoorbeeld op dat zij meerdere keren dezelfde documenten (GBA-uittreksels en gelegaliseerde geboorte- en huwelijksaktes) moeten overleggen bij dezelfde of verschillende instanties. Ook wijzen respondenten erop dat IND-medewerkers regelmatig niet op de hoogte zijn van de uitzonderingen die gelden voor een twv. Dit ondanks de speciale Wav-helptdesk die is ingericht ten behoeve van de dienstverlening van IND-medewerkers. Een ander knelpunt is de situatie waarin geen verblijfsvergunning voor arbeid is vereist omdat sprake is van een verblijf korter dan drie maanden maar wel een tewerkstellings-

66 Brief van het Directeurenberaad G4 Burgerzaken aan het ministerie van Justitie, betreffende de pilot M46-procedures, 14 augustus 2008.

vergunning nodig is. In de praktijk eist de Belastingdienst in dit geval dat voor het verkrijgen van een sofinummer een verblijfsaantekening in het paspoort nodig is, terwijl er geen regel is die hiertoe verplicht.⁶⁷ Hierdoor moet de vreemdeling, hoewel geen verblijfsvergunning en vreemdelingrechtelijk ook geen verblijfsaantekening nodig is, via een omweg toch contact met de IND opnemen en een verblijfsaantekening regelen.

Onvoldoende klantgerichtheid van uitvoeringsorganisaties

De meervoudige rol van de IND

Uit vrijwel alle gevoerde gesprekken blijkt dat door de IND de laatste jaren stappen zijn gezet richting een klantvriendelijkere bejegening. Zeker ten aanzien van kennismigranten, voor wie de overheid een uitnodigend beleid wil voeren, is sprake van een verbetering. Wel blijken uit het onderzoek nog knelpunten die samenhangen met de meervoudige rol van de IND als uitvoeringsorganisatie, informatiepunt en klantmanager. Volgens de respondenten is het voor de IND moeilijk om objectieve informatie aan migranten en referenten te verstrekken over toelatingsvoorwaarden- en procedures terwijl de uitvoeringsorganisatie ook als procespartij optreedt.⁶⁸ Migranten en referenten zijn voor hun eigen informatievoorziening gedeeltelijk afhankelijk van hun mogelijke ‘tegenpartij’ in de rechtszaal. Daarnaast hebben respondenten de indruk dat het voor ambtenaren lastig is om de rol van restrictieve toepasser van toelatingsvoorwaarden (toelatingsaanvragen waar mogelijk afwijzen) te combineren met de rol van de klantmanager. Immers een klantmanager tracht zijn klanten zo goed als mogelijk van dienst te zijn in de toelatingsprocedure.

Ontoereikende communicatie

Een vaak gehoord knelpunt is dat de dienstverlening niet in het Engels kan plaatsvinden; veel formulieren (met name voor wijziging en verlenging) zijn niet in het Engels beschikbaar en de IND heeft geen Engelstalige infolijn.

Ook de Belastingdienst blijkt onvoldoende te zijn ingesteld op vreemdelingen als klant (met name buitenlandse werknemers). Medewerkers van de Belastingdienst worden geïnstrueerd om alleen Nederlands te spreken aan de telefoon, om te waarborgen dat geen verwarring over de regels ontstaat. Als reden hiervoor wordt aangegeven dat de overheid de beleidslijn hanteert dat zij zich alleen in het Nederlands tot burgers richten. Medewerkers kunnen wel, via een speciale infolijn, met niet-ingezetenen in het Engels en in het Duits communiceren. Voor vreemdelingen die wel voor langere tijd in Nederland verblijven maar het Nederlands niet machtig zijn (bijvoorbeeld kennismigranten), bestaat deze mogelijkheid niet.

Met name de onmogelijkheid om met (uitvoerings)instanties in het Engels te communiceren, wekt irritatie op. Voor kennis-, arbeids- en studiemigranten voor wie de Engelse taal voldoet op hun werk of in hun opleiding en voor wie geen inburgeringsplicht geldt, leidt de onmogelijkheid om in het Engels te communiceren met de IND en met de Belastingdienst tot regeldruk.

67 Het sofinummer is per november 2007 vervangen door het Burgerservicenummer (BSN). Vanaf dat moment wordt door gemeenten bij inschrijving een BSN toegekend. Het toekennen van een sofinummer door de Belastingdienst gebeurt nog wel voor niet-ingezetenen die een relatie hebben met het sociaal/fiscale domein.

68 Als voorbeeld kan hier worden genoemd de onjuiste informatieverstrekking op de website van de IND over de rechten die ontleend konden worden aan Richtlijn Langdurig verblijvende derdelanders voordat die door Nederland was omgezet (zie paragraaf 3.3 onder het kopje Niet tijdig of niet correct implementeren van Europese richtlijnen). Een ander voorbeeld van de respondenten is de informatieverstrekking via de informatielijn en via beslismedewerkers over de rechten die vreemdelingen kunnen ontleen aan de Associatieovereenkomst EG-Turkije.

Een ander vaak genoemd knelpunt door vreemdelingen en referenten is dat formulieren voor het aanvragen van een verblijfsvergunning te ingewikkeld en te lang zijn, ondanks het bestaan van allerlei vormen van (digitale) voorlichting. Daardoor is het voor zowel Nederlands sprekende als niet Nederlands sprekende vreemdelingen onduidelijk welke stappen dienen te worden gezet en welke documenten daarbij noodzakelijk zijn. De Belastingdienst bijvoorbeeld vraagt kennismigranten bij binnenkomst en bij vertrek een zogenaamd M-formulier in te vullen van 54 pagina's. Verder wordt het ontbreken van casemanagers als probleem ervaren. Met name onderwijsinstellingen melden het lastig te vinden dat een vaste contactpersoon bij de IND ontbreekt.

Onnodig strikte toepassing van regels

Verschillende respondenten hebben als knelpunt genoemd het feit dat uitvoeringsambtenaren een onnodig strikte invulling zouden geven aan de regels. Van de ruimte die wordt geboden om uitzonderingen te maken, wordt geen gebruik gemaakt. Dit zou deels te maken hebben met de gesignaleerde ontoereikende kennis van de regels bij uitvoeringsambtenaren.⁶⁹

Een voorbeeld van een onnodig strikte toepassing van regels is dat IND-medewerkers bij de toelating van bijvoorbeeld gezins- en kennismigranten als voorwaarde stellen dat een gelegaliseerde geboorteakte niet ouder mag zijn dan een half jaar terwijl een dergelijke beleidsregel niet bestaat. Ook bij de GBA-inschrijving wordt door de ambtenaar vaak een gelegaliseerde huwelijksakte vereist die niet ouder mag zijn dan zes maanden, terwijl ook hier geen beleidsregel bestaat die deze eis rechtvaardigt.⁷⁰ Sommige gemeentebambtenaren passen deze -zelfopgelegde- zesmaandentermijn strikt toe, anderen blijken soms - als de situatie in het land van herkomst de aanlevering van het document lastig maakt - die termijn met enige soepelheid te hanteren. De onnodig strikte en niet uniforme toepassing van de regels leidt tot onduidelijkheid bij de vreemdeling.⁷¹

Een ander voorbeeld van onnodig strikte toepassing van regels is de interpretatie van de regels over het begrip 'samenwoning'.⁷² Gebleken is dat de IND aanvragen voor gezinshereniging van referenten die regelmatig voor hun werk een langere periode in het buitenland zijn (i.c. zeevarenden en medewerkers offshore), heeft afgewezen omdat volgens de uitvoeringsambtenaren door het regelmatige verblijf van de referent in het buitenland niet werd voldaan aan de regels voor huwelijksmigratie. De staatssecretaris van Justitie heeft aangegeven dat hier sprake is van een verkeerde uitleg van het begrip samenwoning door IND-medewerkers die '*geen recht [doet] aan het beleid en de toepassing van het beleid in het algemeen*'.⁷³

De Europese Commissie heeft in een rapport over de implementatie van de Gezinsherenigingsrichtlijn een opmerking gemaakt over strikte toepassing van regels in Nederland.⁷⁴ Artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn bepaalt dat '*de lidstaten terdege reke-*

69 De Afdeling Uitvoeringsbeleid van de IND heeft er op gewezen dat met het oog op een uniforme toepassing van de regelgeving een kennissysteem ten behoeve van de IND-medewerkers wordt ingevoerd, dit systeem wordt opgenomen in INDiGO.

70 Circulaire Legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen, alsmede de toepassing van DNA-onderzoek in een aantal gevallen waarin bewijsstukken ontbreken (Legalisatiebesluit) juncto artikel 36 Wet GBA. Het Legalisatiebesluit geeft regels over de legalisatie van aktes maar stelt geen eisen aan de recentheid van aktes.

71 Kassenaar en Oostendorp, 'Acceptatie geboorteakten ouder dan 6 maanden', *Burgerzaken & Recht*, 2010, nr. 10, p. 58.

72 Artikel 3.17 onder a Vb en Vc 2000 B2/2.7.

73 *Handelingen II* 2009/10, 53, p. 4861-4888.

74 (COM)2008 610 (zie noot 60).

ning [moeten houden] met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst'. De Commissie geeft aan dat Nederland haar nationale voorschriften inzake gezinshereniging zeer strikt toepast en dat de autoriteiten niet verplicht zijn de verzoeken individueel te beoordelen. De Commissie heeft het daarbij bijvoorbeeld over de toepassing van de leeftijdsgrens, de inkomenseis en de inburgeringseis in het buitenland. Deze vereisten kunnen op zichzelf leiden tot afwijzing van de aanvraag, terwijl alle relevante aspecten van de aanvrager in samenhang zouden moeten worden beoordeeld.

3.5 Afsluiting

Samenvattend kan worden gesteld dat het specifieke karakter van het vreemdelingenbeleid relevant is voor de vraag of de algemene oorzaken van en oplossingsrichtingen voor regeldruk ook gelden voor dat rechtsgebied.

Het restrictieve karakter van het vreemdelingenbeleid kan leiden tot de gedachte dat vermindering van regeldruk hier niet aan de orde zou zijn. Om twee redenen is dat niet zo. Ten eerste geldt voor kennismigranten een uitnodigend beleid, deze groep wil Nederland graag aan zich binden. De aandacht voor vermindering van regeldruk zou het sterkst naar deze groep moeten uitgaan. Ten tweede moet vermindering van regeldruk voor andere groepen vreemdelingen niet uit het oog worden verloren omdat vrijwel altijd een burger of een Nederlands bedrijf of instelling belang heeft bij vestiging van de vreemdeling in Nederland. Een andere belangrijke reden om aan vermindering van regeldruk te werken is dat regeldruk leidt tot onnodige procedures die de Nederlandse overheid veel geld kosten. Het Europese en internationale karakter en de noodzaak van regels die kwetsbare vreemdelingen beschermen beperken de mogelijkheden om regeldruk te verminderen. Deze twee kenmerken dwingen Nederland bepaalde basisrechten te bieden en regelmatig wijzigingen door te voeren. Het feit dat het vreemdelingenbeleid constant in het brandpunt van de aandacht van politiek, media en maatschappelijke organisaties staat leidt ook tot regelmatige wijzigingen. Deze wijzigingen zijn niet altijd even noodzakelijk, bijvoorbeeld niet wanneer zij voornamelijk voortkomen uit incidentalisme.

Net als de oorzaken voor regeldruk kunnen ook de in het onderzoek gesignaleerde voorbeelden van regeldruk worden onderverdeeld naar regels en uitvoering.

De complexiteit van de vreemdelingenrechtelijke regels wordt genoemd als overkoepelende oorzaak van regeldruk die samenhangt met de regels. In de gesprekken worden verschillende redenen genoemd van die complexiteit: de gelaagdheid van de regelgeving, de ontoegankelijke Vc 2000, de frequente wijzigingen, het niet tijdig of niet correct implementeren van Europese richtlijnen, de diversiteit van verblijfsvergunningen en de geldigheidsduur van vergunningen en het gebrek aan samenhang tussen regels.

Bij de regeldruk die samenhangt met de uitvoering van regels worden genoemd: onvoldoende afstemming en coördinatie tussen (uitvoerings)organisaties en onvoldoende klantgerichtheid van uitvoeringsorganisaties. Oorzaken van dat laatste zijn de meervoudige rol van de IND, ontoereikende communicatie en een onnodig strikte toepassing van de regelgeving.

HOOFDSTUK 4

Conclusies en aanbevelingen ter vermindering van regeldruk in het vreemdelingenbeleid

In het vorige hoofdstuk zijn de uitkomsten van het onderzoek naar de ervaren regeldruk van migranten en van referenten aan de orde gekomen. Dit hoofdstuk bevat aanbevelingen die kunnen leiden tot vermindering of voorkoming van regeldruk. Voorafgaand aan de bespreking van deze aanbevelingen wordt in paragraaf 4.1 aandacht besteed aan het toekomstig recht en worden de implicaties van het wetsvoorstel Modern migratiebeleid voor regeldruk besproken. Vervolgens wordt in de slotbeschouwing (paragraaf 4.2) het verband uiteengezet tussen de oorzaken van regeldruk in het vreemdelingenbeleid, de beleidsinstrumenten die ingezet kunnen worden om deze regeldruk te verminderen en de aanbevelingen. Tot slot komen in de paragrafen 4.3 en 4.4 de aanbevelingen nader aan de orde.

4.1 Implicaties van het Modern migratiebeleid voor regeldruk in het vreemdelingenbeleid

In september 2009 is het wetsvoorstel Wet Modern migratiebeleid (Momi) naar de Tweede Kamer gestuurd.⁷⁵ Hierin worden onder meer wijzigingen voorgesteld die Nederland aantrekkelijker moeten maken voor kenniswerkers en specialisten die de economie, cultuur en de wetenschap verder kunnen versterken. De regering verwacht dat het voorstel tot een forse administratieve lastenverlichting zal leiden voor bedrijven en burgers die als referent optreden en voor vreemdelingen zelf.

De ACVZ verwacht dat het Modern migratiebeleid voor een deel zal leiden tot vermindering van regeldruk. Belangrijke ontwikkelingen die tot deze vermindering kunnen leiden zijn onder meer:

- De procedure voor de aanvraag van een machtiging tot verlopig verblijf (mvv) en de aanvraagprocedure van de verblijfsvergunning, waarvoor die mvv wordt vereist, worden samengevoegd. De referent kan de aanvraag in Nederland indienen. Bij aankomst in Nederland hoeft de vreemdeling die in het bezit is van een mvv dan geen verblijfsvergunning meer aan te vragen. De verblijfsvergunning wordt bij melding bij het dichtstbijzijnde IND-loket ambtshalve verleend.
- Bedrijven, universiteiten en instellingen kunnen erkend worden als referent. Daarmee worden zij toegelaten tot de verkorte procedure. De ACVZ gaat ervan uit dat deze aanpassing ertoe zal leiden dat migranten die voor studie of werk naar Nederland willen komen hun overkomst sneller en gemakkelijker kunnen regelen.
- De IND gaat meer gebruik maken van digitale informatiesystemen van andere overheidsdiensten voor het verkrijgen van informatie van de migrant/referent. Gegevens die bij een andere overheidsdienst bekend zijn hoeven niet nogmaals te worden verstrekt. Het gaat hier bijvoorbeeld om de GBA en de systemen van de UWV en de Dienst Uitvoering en Onderwijs.⁷⁶
- De mogelijkheid wordt gecreëerd om aanvragen van verblijfsvergunningen en wijziging en verlenging daarvan digitaal te regelen.

75 *Kamerstukken II*, 32052, nr. 2 (zie noot 13).

76 Voorheen IB-Groep.

- Er worden streeftermijnen ingevoerd; voor de versnelde procedure (voor migranten die over een erkende referent beschikken) geldt een streeftermijn van twee weken.⁷⁷
- De geldigheidsduur van verblijfsvergunningen wordt afhankelijk gemaakt van de voorziene duur van het verblijf. Hierdoor zullen verlengingen beduidend minder aan de orde zijn.

Het Modern migratiebeleid kan echter ook leiden tot een verzwaring van de regeldruk. De referent krijgt zorg-, informatie- en administratieplichten. Omdat deze plichten nog worden uitgewerkt in lagere regelgeving kunnen de exacte gevolgen nog niet worden ingeschat. Er wordt verwacht dat de wijze waarop het erkende referentschap vermoedelijk wordt ingevuld zal leiden tot een lastenverzwaring. Met name onderwijsinstellingen verwachten dat zij veel werk moeten gaan doen dat nu door de IND wordt verricht. Het gaat dan bijvoorbeeld om het toetsen of een vreemdeling aan de voorwaarden voor toelating voldoet en of hij niet teveel uur per week werkt. In de toelichting op het wetsvoorstel Modern migratiebeleid staat dat dit alles *‘een herverdeling met zich mee [brengt] van de verantwoordelijkheden tussen overheid, vreemdeling en referent bij de toelating en het verblijf van vreemdelingen in Nederland. Daarbij krijgt de referent meer verantwoordelijkheden’*.

SIRA Consulting heeft onderzoek gedaan naar de administratieve lasten, nalevingskosten en toezichtslasten van het Modern migratiebeleid.⁷⁸ Al deze lasten kunnen worden geschaard onder het begrip regeldruk. SIRA Consulting concludeert dat de administratieve lasten voor bedrijven zullen dalen met 15% als gevolg van het Modern migratiebeleid. De nalevingskosten en toezichtslasten blijven volgens SIRA Consulting waarschijnlijk gelijk.⁷⁹ De nalevingskosten waren op het moment van het onderzoek niet te berekenen omdat de zorgplicht nog nader moet worden ingevuld. Uit deze conclusies kan vooralsnog niet worden afgeleid dat de regeldruk voor referenten (bedrijven en onderwijsinstellingen) zal verminderen als gevolg van het Modern migratiebeleid.

4.2 Slotbeschouwing

Het bijzondere karakter van het vreemdelingenbeleid

De adviesvraag past in het kabinetsbeleid om regeldruk voor burgers en bedrijven te verminderen. Dit roept de vraag op of het algemene beleid ter vermindering van regeldruk onverkort toepasbaar is op het vreemdelingenbeleid. Immers, het vreemdelingenbeleid richt zich primair op de toelating van vreemdelingen en niet op burgers en bedrijven in Nederland. Daarnaast brengen met name het restrictieve karakter en de Europese en internationale dimensie met zich mee dat de mogelijkheden om regeldruk in het vreemdelingenbeleid te verminderen, beperkt zijn.

Toch zijn er redenen om ook in het vreemdelingenbeleid regeldruk te verminderen. Ten eerste geldt voor een specifieke groep vreemdelingen, de kennismigranten, niet een restrictief maar een uitnodigend beleid. Om Nederland voor deze groep aantrekkelijk

77 Deze streeftermijn geldt niet wanneer tegelijkertijd op een tewerkstellingsvergunningaanvraag moet worden beslist.

78 SIRA Consulting, *Modern migratiebeleid. Onderzoek naar de administratieve lasten, nalevingskosten en toezichtslasten van modern migratiebeleid*, Nieuwegein: 2009. Het onderzoek van SIRA is niet gebaseerd op de definitieve tekst van het wetsvoorstel Modern migratiebeleid maar op een eerdere versie daarvan.

79 Nalevingskosten zijn kort gezegd de kosten van naleving van wettelijke verplichtingen, bijvoorbeeld de referentverplichtingen zoals de zorgplicht en de administratieplicht onder het Modern migratiebeleid.

te maken (en te houden) dient de aandacht voor regeldrukvermindering vooral op hen gericht te zijn. Ten tweede kan vermindering van regeldruk ook voor alle andere groepen reguliere vreemdelingen nuttig zijn omdat een referent in Nederland baat heeft bij de vestiging van de vreemdeling in Nederland. De derde reden is dat vermindering van regeldruk ook leidt tot minder procedures die de Nederlandse overheid veel tijd en geld kosten.

Oorzaken van regeldruk

De onderzoeken van de ACVZ en van SIRA Consulting en de bestudering van literatuur over regeldruk hebben geleid tot een aantal inzichten over ervaren regeldruk in het reguliere vreemdelingenbeleid.

Regels moeten voldoen aan de kwaliteitscriteria voor wetgeving: rechtmatigheid en gerichtheid op verwerkelijking van rechtsbeginselen; doeltreffendheid en doelmatigheid; subsidiariteit en evenredigheid; uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid; onderlinge afstemming met andere regelingen; eenvoud; duidelijkheid en toegankelijkheid. Wanneer regels niet of onvoldoende voldoen aan deze kwaliteitscriteria is het risico groot dat regeldruk ontstaat. Er is dan bijvoorbeeld sprake van strijd met andere regels of onnodig ingewikkelde regelgeving waardoor de vreemdeling of de referent niet weet wat zijn rechten en plichten zijn. Deze onduidelijkheid leidt er toe dat procedures worden gevoerd. Verder zullen regels die geen rekening houden met de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid vrijwel altijd leiden tot regeldruk. Daarnaast is gebleken dat regeldruk wordt ervaren door de gelaagdheid van de regelgeving, de ontoegankelijke Vc 2000, de frequente wijzigingen van regels, het niet tijdig of niet correct implementeren van Europese richtlijnen, de diversiteit en de geldigheidsduur van verblijfsvergunningen en het gebrek aan samenhang tussen regels.

Ook de wijze waarop regels worden uitgevoerd, kan een bron van regeldruk zijn. Migranten en referenten ervaren dan regeldruk omdat uitvoeringsorganisaties regels niet goed toepassen of onvoldoende samenwerken met andere organisaties. Het gaat dan om ervaren regeldruk vanwege onvoldoende afstemming en coördinatie tussen (uitvoerings) organisaties en onvoldoende klantgerichtheid van uitvoeringsorganisaties. Volgens sommige respondenten zijn oorzaken van dat laatste de meervoudige rol van de IND, ontoereikende communicatie en een onnodig strikte toepassing van de regelgeving.

Mogelijke oplossingen voor regeldruk in het vreemdelingenbeleid

Om te komen tot aanbevelingen ter vermindering van regeldruk is de vraag relevant of de algemene beleidsinstrumenten voor regeldrukreductie die in hoofdstuk 2 worden beschreven ook kunnen worden ingezet in het vreemdelingenbeleid. De algemene beleidsinstrumenten zijn: internetconsultatie, het IAK, systematische wetsevaluatie, VVM, de LSP en de eenmalige uitvraag van gegevens.

Het IAK in combinatie met de systematische wetsevaluatie vormen een belangrijke mogelijkheid om te waarborgen en te monitoren of voldaan wordt aan de zes kwaliteitscriteria voor wetgeving. Het is wel belangrijk dat *alle* bestaande ex ante effectentoeetsen daarin worden meegenomen inclusief de zogenaamde regeldruktoets.

Systematische wetsevaluatie is naar de mening van de ACVZ bij uitstek geschikt voor het vreemdelingenbeleid. Omdat dit terrein zich in het brandpunt van politieke en maatschappelijke aandacht bevindt, moet er bij die evaluatie, meer nog dan bij andere beleidsterreinen, het besef zijn van de politieke druk waaronder het vreemdelingenbeleid vaak tot stand komt en los daarvan gekeken worden naar doel en resultaat van de regel.

Internetconsultatie lijkt op het eerste gezicht minder geschikt voor het verminderen van regeldruk binnen het vreemdelingenbeleid omdat een deel van de doelgroep zich in het buitenland bevindt en de Nederlandse taal niet machtig is. Wel zou internetconsultatie geschikt kunnen zijn bij te ontwikkelen regelgeving die referenten betreft. Het kan dan gaan om de verplichtingen van de gezinsreferent onder het Modern migratiebeleid of om regels over de arbeidsmarkttoets waarover werkgevers zouden kunnen worden geconsulteerd.⁸⁰ Ook kan internetconsultatie binnen het vreemdelingenbeleid worden ingezet door bijvoorbeeld advocaten en NGO's te consulteren.

Vaste verandermomenten lijken vanwege de dynamiek van het vreemdelingenbeleid minder geschikt. Het concept van vaste verandermomenten is medio 2009 geïntroduceerd binnen het vreemdelingenbeleid maar in de betreffende regeling is veel ruimte voor uitzonderingen.⁸¹

De LSP lijkt ook minder geschikt om te worden toegepast binnen het vreemdelingenbeleid. Het kabinet heeft aangegeven dat vergunningverlening via LSP ongewenst is omdat het kan leiden tot onaantoonbare risico's voor de openbare orde en veiligheid.⁸²

De éénmalige uitvraag van gegevens is bij uitstek toepasbaar in het vreemdelingenbeleid. Migranten hebben immers te maken met veel verschillende organisaties die regelmatig dezelfde informatie van de vreemdeling of diens referent vragen. Stroomlijning van het opvragen van de benodigde gegevens door bijvoorbeeld ketensamenwerking kan bij de vreemdeling en diens referent voor vermindering van regeldruk zorgen. De website www.newtoholland.nl is een goed voorbeeld van deze aanpak.

Voorzover de bovenbeschreven oplossingsmogelijkheden zich lenen voor toepassing in het vreemdelingenbeleid, worden die meegenomen in de aanbevelingen die in de volgende paragraaf worden besproken.

Voorafgaand aan die bespreking worden enkele kanttekeningen geplaatst over de aard en de uitvoeringstermijn van de aanbevelingen. Ten eerste betreft het aanbevelingen voor de oplossing van knelpunten die niet het restrictieve karakter van het vreemdelingenrecht raken. Ten tweede richten de aanbevelingen zich alleen op knelpunten waarvoor het huidige wetsvoorstel Momi (nog) geen oplossing biedt. Ten slotte kunnen sommige aanbevelingen op korte termijn worden gerealiseerd terwijl andere een principieel karakter dragen en eerder een visie voor de lange termijn weergeven.

80 Een vaak gehoord bezwaar van consultatie is dat het leidt tot meer regels. Zie Stoter & Huls, *Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet: een onderzoek naar de wijze waarop participatie van belanghebbenden in het wetgevingsproces leidt tot regeldruk*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, 2006. Dit neemt niet weg dat regeldruk kan verminderen als gevolg van consultatie omdat de 'investering en inspanning die de vreemdeling en de referent moeten verrichten en de beperkingen die ze moeten ondergaan om zich aan de bepalingen van het vreemdelingenbeleid te houden' wel sterk kunnen verminderen als zij worden geconsulteerd over de concrete invulling van de regels. Dus niet als gevolg van minder regels maar als gevolg van beter bij de praktijk aansluitende regels.

81 Brief van de IND van 17 juli 2009 'voor niet-spoedeisende wijzigingen van de Vc voortaan vier vaste verandermomenten per jaar', kenmerk INDUIT09/2278 (AUB).

82 Bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2008/09, 29515, nr. 293*.

4.3 Aanbevelingen ten aanzien van regeldruk die voortvloeit uit regels

Aanbeveling 1

Houd bij het ontwerpen van nieuwe regelgeving meer rekening met de kwaliteitscriteria eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid

Het belangrijkste knelpunt bij de regeldruk die voortvloeit uit regels is de complexiteit van het vreemdelingenbeleid. Vrijwel alle respondenten hebben aangegeven veel moeite te ondervinden bij het achterhalen van het geldend recht.

Onderstaande aanbevelingen geven denkrichtingen voor vermindering van regeldruk en moeten worden gelezen als lange termijn aanbevelingen.

A. Verminder de gelaagdheid van de vreemdelingenregelgeving door het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV) te laten vervallen. De artikelen van het huidige VV kunnen worden herverdeeld naar de Vw 2000, het Vb 2000 en de Vc 2000. De ACVZ maakt de keuze voor het vervallen van het voorschrift en niet van het besluit vanwege de advisering van de Raad van State, die noodzakelijk is bij wijzigingen van het Vb 2000. Wijzigingen die snel doorgevoerd moeten worden en niet de belangrijkste vereisten betreffen, kunnen in de Vc 2000 worden opgenomen. Het schrappen van een laag leidt tot meer helderheid en inzichtelijkheid.

B. Neem de belangrijkste rechten en plichten van vreemdelingen en referenten en de (basis-) toelatingsvoorwaarden zoveel mogelijk op in de Vw 2000. In de huidige regelgeving staan de toelatingsvoorwaarden voor de verschillende verblijfsdoelen in het Vb 2000 en worden die voorwaarden nader ingevuld in het Vv 2000 en in de Vc 2000. In artikel 16 van de Vw staan wel de algemene toelatingsvoorwaarden (geformuleerd als afwijzigingsgronden) maar voor bijvoorbeeld gezinshereniging niet de eis van een duurzame relatie.

Als de belangrijkste rechten en verplichtingen in de wet staan, zijn minder verwijzingen in lagere regels nodig en zijn belangrijke rechten en voorwaarden makkelijker te vinden.

C. Introduceer in de Vreemdelingenwet slechts enkele verblijfsdoelen waaronder alle vreemdelingen vallen, met minder variaties binnen de verblijfsdoelen, toelatingsvoorwaarden en beperkingen en met alleen schotten tussen de hoofdcategorieën. Hierdoor wordt de regelgeving niet alleen eenvoudiger, maar kan ook flexibel worden ingespeeld op migratieontwikkelingen en op ontwikkelingen in het verblijfsdoel van de vreemdeling. Voor een nadere motivering van vermindering van het aantal verblijfsdoelen, wordt verwezen naar het ACVZ-advies 'Immigratie op maat'.⁸³ In het Modern migratiebeleid worden acht kolommen aangekondigd en zijn de huidige 28 verblijfsdoelen teruggebracht naar 19. Deze reductie van het aantal verblijfsdoelen is een positieve ontwikkeling in de richting van vereenvoudiging. Aangezien de behandeling van het wetsvoorstel Modern migratiebeleid nog niet is afgerond, is het niet zeker hoe de kolommensystematiek in de praktijk ingevuld gaat worden. De ACVZ realiseert zich dat besluitvorming over de kolommensystematiek heeft plaatsgevonden en dat niet is gekozen voor slechts enkele kolommen waarin toelatingsvoorwaarden en beperkingen op eenvormige wijze worden toegepast. Omdat dit advies over vermindering van regeldruk in het vreemdelingenbeleid gedeeltelijk over de toekomst gaat én omdat de ACVZ ervan overtuigd is dat een eenvoudigere systematiek wenselijk en mogelijk is, adviseert de ACVZ voor de lange termijn om de gedachte van een consequent doorgevoerde en eenvoudige kolommensystematiek vast te houden.

83 ACVZ-advies 'Immigratie op maat', oktober 2007, www.acvz.org.

D. Kies in de Wet arbeid vreemdelingen voor eenvoudige en gelijksoortige regels voor de verschillende categorieën vreemdelingen die moeten beschikken over een twv.

Het voordeel van de huidige Wav (regels die tot in detail zijn toegesneden op de verschillende doelgroepen) weegt niet op tegen de nadelen van deze regelgeving: regelgeving die door een veelheid aan procedures, doelgroepen en (gelaagde) verwijzingsregels als ingewikkeld en ontoegankelijk wordt ervaren.

In dit verband wordt gewezen op het twv-vereiste voor bepaalde categorieën werknemers, waaronder studiemigranten, waarbij geen arbeidsmarkttoets wordt verlangd en de twv-plicht alleen wordt opgelegd als controlemiddel. Bij de verlening van de tewerkstellingsvergunning voor deze studenten wordt geen arbeidsmarkttoets toegepast. De twv wordt alleen als controle instrument gehanteerd. Deze controle kan met minder regel-druk -steekproefsgewijs- ook elders plaatsvinden. Bijvoorbeeld via de informatie die bij het UWV werkbedrijf binnenkomt als een werkgever de werknemer aanmeldt of als de arbeidsinspectie de student tijdens de werkplekcontrole aantreft.

Aanbevolen wordt om ten aanzien van deze vreemdelingen het twv-vereiste te laten vervallen. Een verblijfsvergunning met een aantekening met de strekking 'verblijf voor studie', 'arbeid niet toegestaan met uitzondering van arbeid van bijkomende aard; twv niet vereist' voldoet dan.⁸⁴

E. Geef in de Vreemdelingencirculaire:

- duidelijk aan wat beleidsregels zijn en wat andere informatie is door beleidsnormen te scheiden van werkinstructies en werkprocessen;
- duidelijk aan wat de juridische grondslag is (van de wijziging) van de beleidsregel (bijvoorbeeld de wet of jurisprudentie) en maak hierbij ook de internationale grondslag van de regel kenbaar (EU-richtlijn, Europese jurisprudentie of verdrag).

Aanbeveling 2

Verminder het aantal aanvraag-, verlengings- en wijzigingsprocedures

Het vreemdelingenbeleid kent naast de vele verschillende soorten verblijfsdoelen ook veel momenten van wijziging en verlenging van de verblijfsvergunning. Onderstaande aanbevelingen pleiten voor vermindering van het aantal aanvragen en procedures. De ACVZ realiseert zich dat binnen het Modern migratiebeleid al sterk is ingezet op vermindering van het aantal wijzigings- en verlengingsprocedures. Onder deze aanbeveling worden nog enkele aanvullende ideeën genoemd.

F. Introduceer een verruimd nationaal *multiple entry* verblijfsrecht voor vreemdelingen die regelmatig in Nederland willen komen om tijdelijk werk te verrichten dat geen seizoensarbeid is. Het betreft hier vreemdelingen voor wie de huidige regeling van een meervoudig visum geen uitkomst biedt.⁸⁵

Een verruiming van de huidige regeling zal bijvoorbeeld voor buitenlandse docenten en onderzoekers die regelmatig korte periodes in Nederland verblijven, maar buiten de

84 Zie art. 24 Uitvoeringsregels behorende bij het Delegatie- en Uitvoeringsbesluit WAV en Vc 2000 B6/5 en 6. Er moet op grond van artikel 4 eerste lid onder c) R1 2009/52 (Publ.bl. 30 juni 2009, L168/24, sancties voor werkgevers van illegaal tewerkgestelde derdelanders) toch een meldingplicht komen voor de tewerkstelling van derdelanders. Die melding biedt, naast de steekproeven, de overheid de mogelijkheid om haar controlerende taak uit te oefenen; een twv plicht is dan niet nodig. (Overigens schrijft de richtlijn ook voor dat de werkgever die nalaat te melden, beboet moet kunnen worden.) Zie ook P. Krop, T. de Lange e.a., 'Sancties tegen werkgevers van illegaal verblijvende derdelanders', Migrantenrecht, 2009, nr. 8, p. 336-ev.

85 Artikel 11 lid 1 onder a. Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO) en hoofdstuk I, paragraaf 2.1.3 en hoofdstuk V, paragraaf 2.1 Gemeenschappelijke visuminstructie (GVI).

huidige regeling vallen, aanmerkelijk minder regeldruk opleveren omdat niet elke keer een nieuw visum of verblijfsvergunning hoeft te worden aangevraagd. Komen deze werknemers regelmatig terug in Nederland, dan kan worden volstaan met één *multiple entry* visum. Omdat hun werkgevers doorgaans de overkomst regelen, zullen vooral deze werkgevers baat hebben bij de verruiming van de regeling.

De ACVZ stelt voor het verruimde *multiple entry* verblijfsrecht voor deze categorie vreemdelingen een geldigheidsduur te geven van één jaar, waarbij de vreemdeling gedurende dat jaar meerdere keren Nederland kan binnenkomen om tijdelijk werk te verrichten. De invoering van deze verruimde regeling dient op Europees niveau te worden bepleit.

G. Laat de M46-procedure vervallen en voer de controle op schijnhuwelijken uit op basis van steekproeven achteraf, bijvoorbeeld wanneer er daadwerkelijk een vermoeden van een schijnhuwelijk is. In de Memorie van Toelichting (MvT) van de Wet Momi wordt aangekondigd dat de verklaring van de korpschef komt te vervallen. Daarvoor in de plaats moet een van de aanstaande echtgenoten een verklaring afleggen over hun verblijfsrechtelijke status. De ambtenaar van de burgerlijke stand controleert daarna de verklaring. Deze controle wordt herhaalt wanneer na een half jaar het huwelijk nog niet heeft plaatsgevonden. Volgens de MvT zal dit leiden tot een verkorting van de huidige procedure. De ACVZ stelt voor om af te zien van de invoering van de voorgestelde verklaring van de aanstaande echtgenoten en de controle daarvan. De controle op schijnhuwelijken kan plaatsvinden met minder regeldruk door steekproeven wanneer er daadwerkelijk een vermoeden van een schijnhuwelijk is. Het vervangen van de verklaring bij alle inschrijvingen van een huwelijk of partnerschap door steekproeven achteraf zal een aanmerkelijke tijdswinst en vereenvoudiging van de toelatingsprocedure opleveren.⁸⁶

H. Biedt kennismigranten de mogelijkheid een langere periode dan nu (is drie maanden) in Nederland te verblijven om naar een andere baan als kennismigrant te zoeken.

Deze aanbeveling kan op twee manieren worden ingevuld:

- Kennismigranten die WW-rechten hebben opgebouwd krijgen een zoekperiode voor de duur van de WW-uitkering (wanneer die langer duurt dan drie maanden).
- Een alternatieve oplossing kan zijn om aansluiting te zoeken bij de regeling van de zoekperiode voor in Nederland afgestudeerde studiemigranten.⁸⁷

Door verlenging van de zoekperiode wordt de tijdsdruk die een kennismigrant bij het zoeken naar een nieuwe referent ondervindt, verminderd. Daarnaast heeft de nieuwe referent door het wegvallen van die tijdsdruk ook meer tijd om een referentprocedure op te starten. Hiermee kan worden vermeden dat de nieuwe referent extra kosten moet maken om de migrant opnieuw naar Nederland te halen. Bovendien kan zo worden voorkomen dat hoogopgeleide arbeidskrachten onnodig Nederland verlaten.

Aanbeveling 3

Stem vreemdelingenrechtelijke regels goed af op aanpalende en internationale regelgeving

Uit het onderzoek is gebleken dat de samenhang tussen enerzijds de Vw 2000 en anderzijds de Wav, de Wet GBA soms onvoldoende is waardoor de aanspraken, rechten en verplichtingen van vreemdelingen en referenten, in het gedrang kunnen komen.

86 *Kamerstukken II 2008/09, 32052, nr. 3.* Vanwege de regeldruk die de M46-procedure oplevert en twijfels over de effectiviteit van de procedure, zijn de vier grote steden per 1 januari 2009 gestart met een pilot waarbij in bepaalde gevallen wordt afgezien van de M46-procedure. Brief van 14 augustus 2008 betreffende de pilot M46-procedures aan het ministerie van Justitie van het directeurenberaad G4 Burgerzaken.

87 Studiemigranten krijgen op dit moment al een zoekjaar na hun studie, Vc 2000 B15/10.1.

I. Stem de regels over de inschrijving in de GBA en de afgifte van een verblijfsvergunning regulier beter op elkaar af.

Vc 2000 B1/1.1.1 vermeldt dat het van belang is dat *'direct na binnenkomst in Nederland inschrijving in de GBA plaatsvindt. Dit dient te gebeuren alvorens tot afgifte van een verblijfsvergunning kan worden overgegaan'*. Deze verwijzing suggereert dat de inschrijving in de GBA als voorwaarde voor de verlening van een verblijfsvergunning regulier wordt beschouwd. Vc 2000 B1/2 en B1/4, die de verlening en de afwijzingsgronden van een verblijfsvergunning regulier regelen, vermelden echter niet dat voor de toewijzing van een verblijfsvergunning de inschrijving in de GBA wordt vereist.

In de praktijk blijkt de IND niettemin van met name studiemigranten te eisen dat zij zijn ingeschreven in de GBA alvorens een verblijfsdocument wordt afgegeven. Vreemdelingen die korter dan vier maanden willen verblijven ervaren dit als knelpunt omdat op grond van de Wet GBA inschrijving in de GBA bij een verblijf van korter dan vier maanden niet mogelijk is.⁸⁸

Als oplossing voor dit knelpunt adviseert de ACVZ in algemene zin in de Vc 2000 de relatie tussen de inschrijving in de GBA en de afgifte van een verblijfsvergunning regulier te verhelderen. In het bijzonder dient in Vc 2000 B1/1.1.1 expliciet te worden vermeld dat bij een verblijf van korter dan vier maanden de GBA-inschrijving niet wordt verlangd.

Aanbeveling 4

Schenk bij het ontwerpen en evalueren van nieuwe regelgeving structureel aandacht aan vermindering van regeldruk voor migranten en referenten en maak daarbij optimaal gebruik van kennis, ideeën en ervaringen uit het veld

J. Laat, anders dan bij de opschoningsoperatie in 2006, de evaluatie van de Vc 2000 verrichten door een onafhankelijke instantie. Hierbij moeten de ervaringen van vreemdelingen en referenten worden betrokken.

K. Besteed bij de evaluatie van de Wet Momi specifiek aandacht aan de regeldruk die referenten ervaren als gevolg van deze wet. Dit gelet op de omstandigheid dat ten tijde van dit onderzoek de Wet modern migratiebeleid nog niet was ingevoerd en bij de aanbidding van dit advies onduidelijk is wat de exacte consequenties daarvan zijn voor regeldruk.

4.4 Aanbevelingen ten aanzien van regeldruk die voortvloeit uit de uitvoering van regels

Aanbeveling 5

Introduceer een migratieloket voor reguliere migranten waar in ieder geval de IND, UWV Werkbedrijf, de gemeenten en de Belastingdienst deel van uitmaken

De gebrekkige dienstverlening waarvan vreemdelingen en referenten aangeven last te hebben, vloeit deels voort uit onvoldoende samenwerking tussen de (uitvoerings)organisaties. Het gaat hierbij vooral om de onderlinge samenwerking tussen IND, UWV Werkbedrijf, de Belastingdienst en gemeenten.

L. Richt migratieloketten in voor reguliere migranten. Deze migratieloketten kunnen fungeren als *frontoffice* voor zoveel mogelijk instanties waar migranten en referenten contact mee hebben bij hun vestiging in Nederland. In ieder geval zouden de IND, het

88 Op grond van artikel 65 lid 1 Wet GBA is inschrijving in de GBA verplicht indien de betrokkene gedurende een half jaar minstens vier maanden in Nederland zal verblijven.

UWV Werkbedrijf, de Belastingdienst en gemeente moeten participeren. In Amsterdam bestaat al een ‘migratieloket’ voor kennismigranten waarbij de IND samenwerkt met de gemeente en de Belastingdienst. De migratieloketten zouden kunnen worden gehuisvest bij de huidige IND-loketten. Deze aanpak kan worden gezien als een uitbreiding van het concept van het Amsterdam *Expatcenter*.⁸⁹

Het inrichten van het migratieloket vormt een (deel)oplossing voor verschillende knelpunten zoals het meerdere malen opvragen van dezelfde informatie door dezelfde en verschillende instanties en het gescheiden behandelen van samenhangende dossiers. Daarnaast leidt de werkwijze ertoe dat minder vaak onduidelijkheid heerst bij de migrant en de referent over welke stappen zij dienen te zetten, welke documenten daarbij noodzakelijk zijn en dat alle betrokken instanties uniforme eisen stellen over hoe recent deze documenten moeten zijn. Verder zal het loket ertoe leiden dat irritatie over medewerkers met onvoldoende of niet uniforme kennis over aanpalende regels verminderen. Voorts kan dit voorstel voorkomen dat de Belastingdienst, op grond van interne instructies, onjuiste vreemdelingrechtelijke eisen stelt.

Aanbeveling 6

Koppel bij de voorbereiding van eerste beschikkingen in geval van onduidelijkheden eerder en vaker terug naar de aanvrager

Versillende respondenten hebben als knelpunt genoemd het feit dat uitvoeringsambtenaren een striktere invulling geven aan de regels dan noodzakelijk. Regelmatig zouden de regels ruimte bieden voor uitzonderingen maar deze ruimte wordt door de ambtenaren niet voldoende gebruikt.

M. Stel een algemene werkinstructie op waarbij de IND bij ontbrekende of onduidelijke gegevens eerst ter verheldering contact opneemt met de betrokkene (in overeenstemming met de huidige werkwijze bij kennismigranten) alvorens een besluit wordt genomen. Op deze wijze kan worden bereikt dat de IND haar onderzoeksplicht actiever invult.

In de gesprekken is naar voren gekomen dat migranten en referenten procedures starten die achteraf vermeden hadden kunnen worden indien de beslisambtenaar bij de aanvrager meer informatie had opgevraagd alvorens op de aanvraag te beslissen.

Invoering van de voorgestelde algemene werkinstructie kan leiden tot betere eerste beschikkingen en kan daarmee onnodige beroepsprocedures voorkomen.

BIJLAGE I

*Adviesaanvraag van de
minister van Justitie*



Ministerie van Justitie

ADVIESCOMMISSIE VOOR VREEMDELINGENZAKEN	
Datum: Bk. Verz.	5-10-2009
Nummer:	ADV-008
Code:	

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
mr. Adriana C.J. van Dooijeweert
Postbus 93127
2509 AC Den Haag

**Directoraat-Generaal
Wetgeving, Internationale
Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Project Modern Migratiebeleid

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

Contactpersoon
Dr. A.P. Taselaar
Programmaleider

T 070 370 90 85
M 06 48 10 01 79
a.p.taselaar@minjus.nl

Datum 30 september 2009

Onderwerp Adviesaanvraag vermindering regeldruk in het vreemdelingenbeleid

Ons kenmerk
5620888/09/DMB

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

Geachte mevrouw Van Dooijeweert,

Vermindering van regeldruk moet de contacten tussen burgers en bedrijven en de verschillende overheden verbeteren en ontdoen van de vaak gevoelde ergernis over als overbodig ervaren regels en formulieren. In het beleidsprogramma 2007-2011¹ heeft het kabinet dit als prioriteit benoemd voor deze kabinetsperiode, met als concreet doel een rijksbrede vermindering van 25 procent van de administratieve lasten.

De Minister van Justitie heeft in de nota 'Vertrouwen in wetgeving, een programma voor een integraal wetgevingsbeleid' uit 2008² initiatieven genoemd waarmee Justitie aan deze doelstelling kan voldoen. In het vreemdelingenbeleid zijn daartoe de volgende maatregelen in voorbereiding of reeds ingevoerd:

- o invoeren van het Modern Migratiebeleid;
- o het vernieuwingstraject van de IND;
- o oprichten van het Expat Center Amsterdam Area;
- o een gezamenlijk digitaal loket van IND en UWV Werkbedrijf voor aanvragen van verblijfsvergunningen en tewerkstellingsvergunningen met één formulier.

Naast het Modern Migratiebeleid zouden ook op andere gebieden van het vreemdelingenbeleid de mogelijkheden voor verder terugbrengen van regeldruk met daarin, onder meer, begrepen vermindering van de lastendruk en een verdere verbetering van dienstverlening, moeten worden onderzocht. In het werkprogramma van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken voor 2009 is als adviesonderwerp opgenomen: 'Vermindering regeldruk/ontbureaucratiseren in het vreemdelingenrecht/beleid' met als toelichting:

De Vreemdelingenwet 2000 is een complexe wet met talrijke uitvoeringsregelingen in de vorm van Algemene Maatregelen van Bestuur en Ministeriële Besluiten, gecompleteerd door een omvangrijke beleidscirculaire. Aan regelgeving is in het werkveld van het vreemdelingenbeleid uiteraard niet te ontkomen, maar het is sterk de vraag of dit geheel van (beleids)regels (zoals de

¹ Zie Beleidsprogramma 2007-2011, onder 6.2.

² TK 2008-2009, 31731, nr. 3, 29 oktober 2008.

Vreemdelingencirculaire) niet eenvoudiger en efficiënter kan worden geformuleerd. In het verlengde daarvan ligt de vraag naar vereenvoudiging van toelatingsprocedures / elektronische aanvragen / verlengen. Tevens zal hierbij de organisatorische relatie met de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) aan bod komen.'

**Directoraat-Generaal
Wetgeving, Internationale
Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Project Modern Migratiebeleid

Naar aanleiding van het voorgaande verzoek ik u mij, met als uitgangspunt de vreemdeling en diens referent, te adviseren over de mogelijkheden voor duurzame vermindering van de regeldruk in het vreemdelingenbeleid. Daarbij worden in aanmerking genomen de effecten voor de bestaande regeldruk die zullen optreden bij de inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid. Ik acht het in dit kader evenzeer van belang dat de accentverschuiving in het vreemdelingenbeleid naar een selectief migratiebeleid – uitnodigend waar mogelijk, restrictief waar nodig – die met het nieuwe beleid is ingezet in uw aanbevelingen wordt betrokken.

Datum
30 september 2009

Ons kenmerk
5620888/09/DMB

Ik verzoek u in uw advies onder meer in te gaan op de volgende vragen.

- 1) Zijn er knelpunten aan te wijzen binnen het vreemdelingenrecht (uitgedrukt in onder meer tijd, geld en ergernis) die kunnen worden aangemerkt als 'onnodige regeldruk', en die in de onlangs ingediende wetsvoorstellen modern migratiebeleid en verbetering asielprocedure nog niet voldoende worden geadresseerd?³
- 2) Welke mogelijkheden ziet de ACVZ om deze knelpunten en de daarmee verbonden overbodige lastendruk en soms gebrekkige dienstverlening op te lossen?
- 3) Is voor deze oplossingen aanpassing van de uitvoeringspraktijk en/of de regelgeving noodzakelijk en hoe zouden deze aanpassingen eruit moeten zien?

Ten slotte verzoek ik u het advies uiterlijk in januari 2010 uit te brengen.

Hoogachtend,

De Minister van Justitie,



³ Hierbij zou gebruik gemaakt kunnen worden van de methodiek in de rapportage van SIRA Consulting: 'Profielen Internationale Burgers. Onderzoek naar de administratieve lasten en ervaren lasten van grensarbeiders, expatriated professionals en buitenlandse studenten in Nederland' van december 2007.

BIJLAGE 2

Rapport Knelpunten Migranten, SIRA Consulting

Onderzoek naar de lasten en knelpunten van de toelatingsprocedure

SIRA Consulting B.V.
Edisonbaan 14 G-1
3439 MN Nieuwegein
Telefoon: Fax: E-mail:
030 - 602 49 00
030 - 602 49 19
info@siraconsulting.nl

Nieuwegein, 18 november 2009
Drs. ing. P.M.H.H. Bex
Drs. ing. R.E. Blank
Drs. D. Marinkovic

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

Inhoudsopgave

1	Inleiding	48
2	Doelstellingen, werkwijze/aard van onderzoek en definities	49
2.1	Doelstellingen	49
2.2	Werkwijze onderzoek	49
2.3	Aard van het onderzoek	50
2.4	Lasten	50
3	Resultaten	51
3.1	Studiemigrant	51
3.2	Gezinsmigrant	54
3.3	Arbeidsmigrant	57
3.4	Kennismigrant	59
4	Conclusies	63
4.1	Algemene conclusies	63
4.2	Aanbevelingen	64

1 Inleiding

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is een onafhankelijk adviescollege dat gevraagd en ongevraagd beleids- en wetsadviezen uitbrengt aan de Nederlandse regering en parlement inzake het vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid.

De minister van Justitie heeft de ACVZ in 2009 gevraagd advies uit te brengen over regel-
druk binnen het vreemdelingenbeleid. Ten behoeve van dit advies heeft SIRA Consulting
in opdracht van de ACVZ een onderzoek uitgevoerd naar de lasten en knelpunten die
migranten ervaren. In deze rapportage worden de resultaten van het onderzoek gepre-
senteerd. Daarnaast is een eerste aanzet gegeven tot oplossingsrichtingen, waarmee de
belangrijkste lasten en knelpunten kunnen worden opgelost.

2 Doelstellingen, werkwijze/aard van onderzoek en definities

2.1 Doelstellingen

De doelstellingen van het project “Knelpunten Migranten” zijn als volgt geformuleerd:

1. Het opstellen van een profiel per type migrant – op basis van interviews met migranten – waarbij wordt ingegaan op (1) de toelatingsprocedure en (2) de ervaren knelpunten in de toelatingsprocedure.
2. Het analyseren van de profielen en op basis daarvan identificeren van:
 - De ervaren knelpunten.
 - De belangrijkste lasten.
 - Mogelijke oplossingsrichtingen die de lasten kunnen verlichten en/of de knelpunten kunnen verminderen.

2.2 Werkwijze onderzoek

De uitvoering van het project is via de volgende stappen verlopen:

1. Het opstellen van een profiel per type migrant.
2. Het inventariseren van de knelpunten, lasten en verbetervoorstellen.
3. Consolideren onderzoeksresultaten en eindrapportage.

Ad 1. Het opstellen van een profiel per type migrant

Er zijn profielen opgesteld voor de volgende migranten; Gezinsmigrant, Arbeidsmigrant, Kennismigrant en Studiemigrant (inclusief onderzoekers). De profielen zijn afgestemd op en aangesloten bij de reeds ontwikkelde formats waarin profielen van burgers worden weergegeven. Op deze wijze zijn profielen van de verschillende typen migranten onderling met elkaar vergeleken.

Ad 2. Het inventariseren van knelpunten, lasten en verbetervoorstellen

Voor het praktijkonderzoek zijn migranten geselecteerd die niet langer dan twee jaar geleden in Nederland in aanraking zijn gekomen met de toelatingsprocedure en de daaruit voortvloeiende verplichtingen. Hiermee is gewaarborgd dat relevante knelpunten zijn geïnventariseerd. Tijdens dit onderzoek is gevraagd naar eigen ervaren knelpunten van de geïnterviewde migranten, maar ook naar ervaren knelpunten in de ‘peergroup’. Dit is in dit geval dezelfde groep migranten die dezelfde ontwikkelingen en procedures heeft meegemaakt. In tabel 1 is een overzicht gegeven van het aantal uitgevoerde interviews per type migrant. Bij het identificeren van knelpunten is gericht nagevraagd welke knelpunten en lasten door migranten worden ervaren. De geïnventariseerde knelpunten en lasten zijn in de daaropvolgende interviews getoetst bij de overige migranten, hiermee is gewaarborgd dat alleen de algemeen erkende knelpunten en lasten in het onderzoek zijn meegenomen.

Naast het inventariseren van de knelpunten en lasten is tijdens de interviews gericht gevraagd naar mogelijke oplossingsrichtingen, waarmee de lasten en/of knelpunten kunnen worden teruggedrongen. Door het houden van interviews met migranten is de benodigde informatie verzameld en zijn oplossingsrichtingen verkend.

Bij analyse van de lasten is niet alleen gericht op de tijdsbesteding van de migrant, maar eveneens op de gemaakte kosten. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de kosten

voor het legaliseren van documenten.

In het onderstaande overzicht staat per type migrant hoeveel interviews hebben plaatsgevonden. Tevens staat aangegeven welke nationaliteit de betreffende migrant bezat.

Tabel 1. Overzicht interviews.

INTERVIEWGEGEVENS			
Aantal	Type migrant	Datum	Nationaliteit
1	Gezinsmigrant	23-sep-09	Rusland
2	Gezinsmigrant	28-sep-09	Thailand
3	Gezinsmigrant	7-okt-09	Canada
4	Gezinsmigrant	12-okt-09	Kroatie
5	Gezinsmigrant	13-okt-09	Rusland
1	Studiemigrant	14-sep-09	Rusland
2	Studiemigrant	22-sep-09	Vietnam
3	Studiemigrant	22-sep-09	Ghana
4	Studiemigrant	23-sep-09	Bhutan
5	Studiemigrant	24-sep-09	Indonesie
6	Studiemigrant	28-sep-09	Bangladesh
1	Kennismigrant	25-sep-09	Servie
2	Kennismigrant	13-okt-09	India
3	Kennismigrant	13-okt-09	India
1	Arbeidsmigrant	22-sep-09	Mexico
2	Arbeidsmigrant	7-okt-09	Canada
3	Arbeidsmigrant	30-okt-09	Bosnië en Herzegovina

Ad 3. Consolideren onderzoeksresultaten en eindrapportage

Na de analyse van de profielen en het inventariseren van de knelpunten en lasten zijn deze resultaten verwerkt in een rapportage. Geïdentificeerde oplossingsrichtingen zijn voorgelegd aan migranten, waardoor deze met de doelgroep zijn afgestemd.

2.3 Aard van het onderzoek

Dit onderzoek heeft het karakter van een 'quick scan'. Op grond van de onderzoeksresultaten worden voorstellen gedaan om de knelpunten en lasten van de migranten te verminderen.

2.4 Lasten

In het onderzoek is gericht gevraagd naar de lasten die migranten ondervonden in de toelatingsprocedure. Hierbij is niet alleen gekeken naar de ergernissen van de migrant, maar eveneens naar de kosten en tijd die de handelingen met zich meebrengen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat handelingen die door de referent worden uitgevoerd – en de daarbij horende lasten – niet altijd in kaart zijn gebracht. In het onderzoek is geen onderscheid gemaakt in administratieve lasten, nalevingskosten en toezichtlasten.

3 Resultaten

In dit hoofdstuk staan de onderzoeksresultaten weergegeven. Per type migrant is een korte beschrijving gegeven van de migrant en de toelatingsprocedure. Tevens zijn per type migrant de belangrijkste lasten weergegeven, onderverdeeld in tijdsbesteding en gemaakte kosten. Naast de lasten staan eveneens de procedures en handelingen weergegeven die de migrant als knelpunten ervaart. Per type migrant zijn oplossingsrichtingen geïdentificeerd die kunnen bijdragen aan het verminderen van de lasten en het wegemen van knelpunten.

3.1 Studiemigrant

Onder een studiemigrant wordt iedere migrant verstaan die naar Nederland komt met het doel te studeren aan een Nederlandse instelling voor hoger of wetenschappelijk onderwijs voor een bepaalde tijd en langer dan drie maanden. In veel gevallen treedt de onderwijsinstelling op als referent, die handelingen uitvoert ten behoeve van de toelatingsprocedure. In de beschrijving van de procedure is zoveel mogelijk onderscheid gemaakt in de handelingen van de migrant en de handelingen van de referent. Bij het nagaan van de lasten, knelpunten en verbetermaatregelen is de migrant als uitgangspunt genomen.

Procedure en lasten

Buitenlandse studenten die in Nederland willen studeren voor een studie langer dan drie maanden, moeten een verblijfsvergunning aanvragen. Voorafgaand aan de migratie dient de student in het bezit te zijn van een machtiging voorlopig verblijf (mvv). Deze aanvraag geschiedt in het buitenland via de ambassade. Over het algemeen wordt de aanvraag door de onderwijsinstelling afgehandeld, via een verkorte procedure. Deze procedure is bedoeld voor bedrijven en onderwijsinstellingen die regelmatig een mvv aanvragen voor buitenlandse werknemers, studenten of stagiaires. De studiemigrant zelf dient in eigen land documenten te verzamelen en te overleggen aan de ambassade of het consulaat in het land van herkomst. Gewoonlijk neemt de aanvraagprocedure voor een mvv ongeveer drie maanden in beslag; via de verkorte mvv-procedure kan dit teruggebracht worden tot enkele weken.

De migrant dient vervolgens een verblijfsvergunning regulier (vvr) aan te vragen. Over het algemeen wordt de eerste aanvraag door de onderwijsinstelling afgehandeld. In Nederland dient de studiemigrant de vvr op te halen bij de IND. Bij een aantal onderwijsinstellingen wordt de vvr rechtstreeks naar de instelling verstuurd, waardoor de migrant deze niet hoeft op te halen bij de IND.

Jaarlijks dient de vvr te worden verlengd, waarbij de student moet aantonen de studie te volgen binnen de onderwijsinstelling. Voor het verlengen dient de migrant een aantal documenten te overleggen en de vvr bij de IND op te halen. Bij het beëindigen van de studie, moet de migrant Nederland verlaten of een andere verblijfsvergunning aanvragen. De afgestudeerde student heeft daarnaast de mogelijkheid om gebruik te maken van het zoekjaar, waarin de migrant naar een passende baan in Nederland kan zoeken. Het zoekjaar wordt niet altijd gebruikt als mogelijkheid om de bul zelfstandig bij de onderwijsinstelling in ontvangst te nemen.

Een overzicht van de belangrijkste lasten die studiemigranten ervaren staan in tabel 2 weergegeven.

Tabel 2. Lasten van belangrijkste handelingen studiemigrant.

Verplichting	Handeling	Tijd (in uren)	Kosten
Aanvraag procedure mvv	Verzamelen documenten	1	€ 200
	Legaliseren documenten	1	€ 70
	Reizen ambassade	1,5	€ 30
	Betalen leges	0,5	€ 135
	Openen bankrekening	1,5	-
	Inschrijven GBA	1,5	-
Aanvraag vvr	Overleggen documenten	0,5	€ 70
Verlenging vvr	Overleggen documenten	0,5	-
	Reizen naar IND	3	€ 30
	Betalen Leges	-	€ 70
Overige kosten (bijv. pasfoto's en telefoonkosten naar de IND)		0,5	€ 20
Totaal		11,5 uur	€ 625

De lasten per migrant zijn totaal geraamd op 11,5 uur aan tijdsbesteding en € 625 out-of-pocket kosten. Studiemigranten gaven aan veel reistijd kwijt te zijn met het overleggen van de gewenste bewijsstukken en het ophalen van het aantal documenten. De voornaamste kosten bestaan uit het betalen van leges. Deze leges worden in een aantal gevallen betaald vanuit de studiebeurs van de migrant. Een aantal studiemigranten moet deze leges uit eigen middelen betalen.

Knelpunten studiemigranten

Studiemigranten ervaren bij het aanvragen van de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) weinig knelpunten, doordat deze aanvraag vaak wordt uitgevoerd door de universiteit of hogeschool waar de migrant gaat studeren. Indien een student over een fonds beschikt, waaruit het uitwisselingsproject wordt gefinancierd, zullen over het algemeen ook de kosten voor de mvv worden vergoed.

Bij het aanvragen en/of verlengen van de verblijfsvergunning regulier (vvr) lopen de studiemigranten tegen een aantal knelpunten aan. Deze knelpunten verschillen per migrant en de onderwijsinstelling waar de betreffende migrant zijn opleiding geniet. Een aantal universiteiten regelt de aanvraag voor de migranten, waardoor de migrant alleen documenten hoeft te overleggen. Het overleggen van deze documenten wordt over het algemeen niet als hinderlijk ervaren. De vvr kan in sommige gevallen worden opgehaald bij de universiteit, waardoor de migrant niet hoeft te reizen en minder lasten ervaart.

Een aantal algemeen herkende knelpunten van studiemigranten staan hieronder weergegeven:

- IND formulieren zijn in het Nederlands, terwijl studenten deze taal niet machtig zijn.
- Het ophalen van de vvr kost veel tijd, terwijl een aantal studenten deze krijgt opgestuurd naar de onderwijsinstelling van de migrant.
- Bij verlenging van de vvr wordt deze niet opgestuurd en dient de migrant deze bij het IND kantoor op te halen.
- Het jaarlijks verlengen van de vvr wordt als niet zinvol ervaren, met name als migranten een studie volgen die enkele jaren duurt.

- Diploma-uitreikingen zijn praktisch altijd de maand na afloop van de studie. De vvr van de studiemigrant is dan niet meer geldig, waardoor deze de uitreiking van het diploma niet kan bijwonen.
- Niet alle banken hebben Engelse internetsites, waardoor de migranten hun bankzaken niet via Internet kunnen regelen.
- Niet alle banken zijn welwillend om een bankrekening te openen voor studiemigranten.
- Het betalen van inschrijfgeld aan de onderwijsinstelling dient door middel van een bankoverschrijving te gebeuren. Migranten die geen studiebeurs hebben, ervaren dit als een knelpunt, omdat veel migranten in het land van herkomst geen bankrekening hebben.
- Indien studiemigranten in Nederland een bijbaan willen hebben, mogen ze maar 10 uur per week werken. Daarnaast dienen werkgevers veel documenten in te vullen. Hierdoor zijn werkgevers terughoudend om studiemigranten van buiten de EU een baan aan te bieden.
- Studiemigranten die een andere studie willen gaan doen dan aanvankelijk stond vermeld voor de aanvraag van de vvr, dienen een nieuwe mvv aan te vragen. Hieraan zijn extra kosten verbonden, terwijl het doel wel 'studeren' blijft.
- De aanvraag van de mvv verloopt niet altijd correct. Bijvoorbeeld bij omschakeling van studiekeuze is de migrant verplicht om opnieuw zijn mvv aanvraag in te dienen, waardoor de studiemigrant soms illegaal in Nederland verblijft.

Oplossingsrichtingen

Aan de hand van de resultaten van de interviews is een eerste aanzet gemaakt van mogelijke oplossingsrichtingen, waarmee de lasten en knelpunten van studiemigranten kunnen worden teruggedrongen.

Vermindering aantal procedures

De IND zou het aantal procedures voor studiemigranten kunnen verminderen. Nu doorlopen studiemigranten minimaal drie procedures (aanvraag mvv, aanvraag vvr en verlenging vvr). Het uitvoeren van één procedure, waarbij een studiemigrant een vvr krijgt die geldig blijft tot het eind van de studie (inclusief de datum van de diploma uitreiking) zal de lasten en knelpunten van migranten terugdringen.

Ook zou de IND de vvr kunnen opsturen naar de onderwijsinstelling, waardoor de lasten voor studiemigranten zullen worden verminderd.

Documenten en website IND in het Engels

De documenten, formulieren en brieven die de IND aan de studiemigranten stuurt zijn opgesteld in het Nederlands. De migranten zijn de taal niet machtig, waardoor deze niet worden begrepen door de migrant. Het opstellen van de documenten en website in het Engels zou het lezen van documenten voor de migranten makkelijker maken.

Banken

Nederlandse banken zouden kunnen worden gestimuleerd om studiemigranten als klant aan te nemen. Studiemigranten hebben een bankrekening in Nederland nodig en worden niet makkelijk als klant aangenomen. Daarnaast zou moeten worden aangevoerd dat banken hun website beschikbaar hebben in het Engels, zodat studiemigranten hiermee hun bankzaken kunnen regelen.

Omschakeling van studiekeuze

Het zou mogelijk moeten zijn dat studiemigranten kunnen veranderen van studie-keuze, zonder dat ze hiervoor opnieuw een mvv moeten aanvragen en hiervoor leges moeten betalen.

3.2 Gezinsmigrant

Bij gezinsmigranten wordt onderscheid gemaakt tussen gezinshereniging en gezinsvorming:

- Van gezinsvorming is sprake als de (huwelijks)partner naar Nederland wil komen op grond van een (huwelijks)relatie die pas is aangegaan toen de referent al in Nederland verbleef.
- Van gezinshereniging is sprake als de (huwelijks)partner naar Nederland wil komen op grond van een (huwelijks)relatie die al bestond toen de referent en zijn (huwelijks)-partner in het buitenland hoofdverblijf hadden. De in Nederland verblijvende partner wordt als referent beschouwd in de procedure.

Procedure en lasten

Een gezinsmigrant moet een verblijfsvergunning aanvragen voor verblijf bij partner. Deze kan op twee manieren worden aangevraagd.

1. De gezinsmigrant start de officiële mvv-procedure in het land van herkomst, waarbij de mvv wordt aangevraagd bij de Nederlandse ambassade of het Nederlandse consulaat.
2. De referent start in Nederland een verzoek om advies bij de IND. Dit heet een mvv-adviesprocedure. De referent krijgt van de IND een positief of een negatief advies. Als de referent een positief advies krijgt van de IND dan moeten de kosten betaald worden. Daarna moet de referent zelf contact opnemen met de ambassade of het consulaat om de mvv officieel aan te vragen bij de Nederlandse ambassade of het Nederlandse consulaat.

Over het algemeen wordt deze aanvraagprocedure door de in Nederland woonachtige partner uitgevoerd. Het verzamelen van de benodigde documenten wordt door de migrant in eigen land uitgevoerd. Voor deze toelatingsprocedure moeten de referent en gezinsmigrant aan de volgende voorwaarden voldoen:

- De migrant is 21 jaar of ouder. In het geval van gezinshereniging 18 jaar of ouder.
- De referent en zijn echtgenoot zijn met elkaar gehuwd.
- Bij gezinshereniging dient het huwelijk te zijn ingeschreven in Nederland bij de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA).
- De referent heeft voldoende en duurzaam inkomen.
- Bij gezinsvorming moet de referent beschikken over een netto-inkomen van € 1.476,38 per maand (exclusief vakantiegeld) en bij gezinshereniging € 1.230,32 per maand (exclusief vakantiegeld).
- Het inkomen moet voor minimaal 12 maanden beschikbaar zijn op het moment van de aanvraag.
- De gezinsmigrant dient het certificaat basisexamen inburgering buitenland te hebben behaald of te beschikken over bewijsstukken waaruit blijkt dat er vrijstelling is gegeven voor het examen.

Wanneer de migrant in Nederland is aangekomen dient een vvr te worden aangevraagd. De aanvraag geschiedt bij de IND en is één jaar geldig. Na een jaar dient de vvr te worden verlengd.

In tabel 3 staan de belangrijkste lasten van de gezinsmigrant weergegeven.

Tabel 3. Lasten van belangrijkste handelingen gezinsmigrant

Verplichting	Handeling	Tijd (in uren)	Kosten
Aanvraag procedure mvv	Verzamelen documenten door migrant	4	€ 200
	Verzamelen documenten door referent	5	€ 100
	Legaliseren documenten	5	€ 300
	Reizen ambassade	1,5	€ 30
	Leges	0,5	€ 830
	Inburgeringscursus	20	€ 200
	Inburgeringsexamen + reizen naar ambassade	8	€ 350
	Inschrijven GBA	1	-
	Aanvraag vvr	Invullen formulieren	1
Reizen naar IND		3	€ 30
Leges		-	€ 188
Verlening vvr	Invullen formulieren	1	-
	Overleggen documenten	0,5	-
	Reizen naar IND	3	€ 30
	Leges	-	€ 188
Overige kosten (bijv. pasfoto's en telefoonkosten naar de IND)		2	€ 30
Totaal		55,5	€ 2.476

De totale lasten voor zowel de gezinsmigrant als de referent zijn geraamd op 55,5 uur en € 2.476 out-of-pocket kosten. Hierbij dient te worden vermeld dat de grootste tijdsbesteding voortkomt uit de inburgeringscursus. De migrant moet zich voorbereiden op de cursus en moet daarnaast examengeld betalen.

Knelpunten gezinsmigranten

Om de knelpunten van gezinsmigranten te achterhalen is gesproken met migranten en ook met de in Nederland verblijvende partners. Deze partners treden op als de referent in de procedure en voeren derhalve een deel van de verplichtingen uit namens de migrant. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan het opstellen van de mvv aanvraag. Het invullen van de benodigde documenten wordt door de referent als lastig ervaren, maar indien hier voldoende tijd voor wordt genomen is dit uitvoerbaar. De migrant dient op de ambassade een Nederlands inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen. De kosten hiervoor worden als hoog ervaren en het gevoel heerst dat de Nederlandse overheid moedwillig een financiële drempel heeft opgeworpen.

Knelpunten die zowel door gezinsmigranten als de partners worden ervaren staan hieronder weergegeven:

- De informatie in de voorbereiding op het examen wordt als redelijk zinvol ervaren. Het examen zelf is behoorlijk duur en gezinsmigranten vinden het onbegrijpelijk dat migranten uit een aantal landen hiervan zijn vrijgesteld.

- Voor de referenten en migranten is vaak niet duidelijk wat de status is van de beschikking ten aanzien van de mvv. De vaste beschikkingstermijnen worden niet altijd gehaald, dit wordt echter zowel niet naar de referent als de migrant gecommuniceerd. Dit levert veel onzekerheid op. Daarnaast moeten referenten herhaaldelijk contact met de IND op nemen, wat leidt tot ergernissen en kosten. Het grootste knelpunt is echter de onduidelijkheid.
- Het afzonderlijk aanvragen van een mvv en vervolgens een vvr aanvragen wordt als hinderlijk ervaren. Binnen drie maanden na aankomst in Nederland moet de migrant een volgende procedure starten.
- De dvd horende bij het inburgeringsexamen is erg gericht op moslim migranten en geeft volgens de referenten een vertekend beeld van Nederland.
- De IND wijst een aanvraag af als het inkomen bijvoorbeeld 14 euro lager is dan de inkomenseis, deze strikte eis wordt als hinderlijk ervaren.
- In de Europese Gezinshereniging Richtlijn 2003/86 staat dat de referent een minimum inkomen moet hebben, terwijl in Nederland 120% van het minimum inkomen wordt vereist. Dit is in strijd met de Europese Richtlijn.
- Alle gezinsmigranten hebben de indruk dat het doel van het vreemdelingenbeleid in Nederland het niet-toelaten van vreemdelingen is.
- De gezinsmigranten moeten bij de procedure bewijzen overleggen dat ze ongehuwd zijn. In veel landen, zoals Rusland, is het heel moeilijk om dit bewijs te verkrijgen.
- Wanneer een migrant eerst als student en daarna als gezinsmigrant in Nederland verblijft, wordt de verblijftijd als student niet meegerekend bij de totale verblijftijd. De migrant ervaart dit als onrechtvaardig.
- In de geboorteakte en in het paspoort van de vreemdeling staan in sommige gevallen een iets andere naam vanwege verschillen in transcriptie. In dat geval wordt een geboorteakte of paspoort niet geaccepteerd en kan de migrant dit niet oplossen.
- De migranten geven aan dat er niet voldoende informatie beschikbaar is op de IND website. Gezinsmigranten en de partners halen hun informatie van de website buitenlandspartner.nl, een forum waar migranten met elkaar communiceren. Op deze site stond essentiële informatie die eigenlijk bij de IND beschikbaar zou moeten zijn.
- Migranten hebben de communicatie met de IND niet als positief ervaren. De wachttijden van de telefonische helpdesk zijn vaak lang. Daarnaast vertellen de medewerkers verschillende verhalen over een procedure, waardoor de migrant niet goed weet wat het juiste verhaal is.

Oplossingsrichtingen

Aan de hand van de resultaten van de interviews is een eerste aanzet gemaakt van mogelijke oplossingsrichtingen, waarmee de lasten en knelpunten van gezinsmigranten kunnen worden teruggedrongen.

Status beschikkingen inzichtelijk

Een grote ergernis van gezinsmigranten en hun referenten is dat niet duidelijk is wanneer de beschikking tot het verstrekken van een mvv zal worden uitgereikt. Mogelijk kan de referent – gebruik makend van de DigiD code – inloggen op een website om zo te kunnen zien wat de status van de beschikking is.

Inkomenseis

De IND gaat zeer strikt om met de inkomenseis. Dit zou in strijd zijn met de Europese Gezinshereniging Richtlijn 2003/86.

Geldigheidsduur vvr

Het verlengen van de geldigheidsduur van de eerste vvr zou de lasten voor gezinsmigranten moeten verminderen. Nu dient een vvr na één jaar te worden verlengd, wat niet alleen tijd kost maar eveneens leges voor de migrant. Een langere geldigheidsduur zal de lasten voor de gezinsmigranten terugbrengen.

Sluit aan bij uitvoeringspraktijk van het land van herkomst

De documenten die vereist zijn bij de toelatingsprocedure sluiten niet aan bij de uitvoeringspraktijk van het land van herkomst. Verschillen in transcriptie zouden geaccepteerd moeten worden.

3.3 Arbeidsmigrant

Een arbeidsmigrant is een migrant die naar Nederland komt om arbeid in loondienst te verrichten. Werkgevers die een werknemer uit het buitenland in dienst willen nemen moeten vaak eerst een tewerkstellingsvergunning (twv) aanvragen. Een twv is nodig op grond van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Deze wet beoogt de arbeidsmarkt binnen de EU te beschermen. Werkgevers mogen alleen werknemers van buiten de EU aannemen als zij binnen de EU geen werknemers kunnen vinden om arbeid te verrichten. Een twv is verplicht voor alle vreemdelingen van buiten de EU die arbeid voor de werkgever verrichten.¹ De twv moet door de werkgever worden aangevraagd bij het UWV Werkbedrijf. Er zijn verschillende voorwaarden waaraan de werkgever moet voldoen om een twv te krijgen. De werkgever moet bijvoorbeeld aantonen dat hij in Nederland en/of Europa geen personeel kan vinden.

De tewerkstellingsvergunning geldt alléén voor de werknemer en het werk waarvoor de vergunning is aangevraagd en is maximaal drie jaar geldig. Naast een tewerkstellingsvergunning heeft de arbeidsmigrant ook een verblijfsvergunning nodig om in Nederland te mogen werken.

Procedure en lasten

Voorafgaand aan de migratie dient de arbeidsmigrant in het bezit te zijn van een mvv. Er zijn twee manieren om een mvv aan te vragen:

1. De arbeidsmigrant start de officiële mvv-procedure in het land van herkomst, waarbij de mvv wordt aangevraagd bij de Nederlandse ambassade of het Nederlandse consulaat. De ambassade of het consulaat stuurt de aanvraag naar de IND in Nederland. Pas daarna vraagt de IND gegevens en documenten aan bij de referent (werkgever) in Nederland. Als de IND een positief antwoord geeft op de mvv aanvraag dan moet de arbeidsmigrant zelf contact opnemen met de ambassade of het consulaat om de mvv af te halen.

¹ Bulgaren en Roemenen zijn onderdanen van de Europese Unie, maar hebben wel een tewerkstellingsvergunning nodig in Nederland om te kunnen werken in loondienst.

2. De referent (werkgever) start in Nederland een verzoek om advies bij de IND. Dit heet een mvv-adviesprocedure. De referent krijgt van de IND een positief of een negatief advies. Voor het indienen van de aanvraag zijn documenten nodig. Aan buitenlandse documenten worden soms speciale eisen gesteld. Bijvoorbeeld de verplichting om buitenlandse documenten te laten vertalen en/of te legaliseren. Als de referent een positief advies krijgt van de IND dan moeten de kosten worden betaald. Daarna moet de arbeidsmigrant bij de ambassade of het consulaat de mvv officieel aanvragen.

De migrant dient vervolgens een verblijfsvergunning regulier (vvr) aan te vragen. Voordat de aanvraag kan worden ingediend voor een verblijfsvergunning, moet de migrant zich eerst inschrijven in de Gemeentelijke basisadministratie (GBA) in de gemeente waar de migrant gaat wonen. Bij de gemeente krijgt de migrant een 'Bewijs van Bekendmaking in de GBA' mee. Dit bewijs moet worden meegenomen naar de IND als de migrant de aanvraag voor de verblijfsvergunning gaat indienen.

In tabel 4 staan de belangrijkste lasten van de arbeidsmigrant weergegeven.

Tabel 4. Lasten van belangrijkste handelingen arbeidsmigrant

Verplichting	Handeling	Tijd (in uren)	Kosten
Aanvraag procedure mvv	Verzamelen documenten door migrant	2	€ 200
	Legaliseren documenten	5	€ 300
	Reizen ambassade	1,5	€ 30
	Leges	0,5	€ 830
Overig	Inschrijven GBA	2	-
	Bezoeken belastingdienst	2	-
Aanvraag vvr	Verzamelen documenten	2	-
	Invullen formulieren	1	-
	Reizen naar IND	3	€ 30
	Leges	-	€ 188
Verlening vvr	Invullen formulieren	1	-
	Overleggen documenten	0,5	-
	Reizen naar IND	3	€ 30
	Leges	-	€ 188
Overige kosten (bijv. pasfoto's en telefoonkosten naar de IND)		2	€ 30
Totaal		23,5	€ 1.238

De totale tijdsbesteding van de procedure wordt geraamd op 23,5 uur en de migrant heeft daarnaast ongeveer € 1.238 out-of-pocket kosten. Deze kosten worden voor een groot deel betaald door de werkgever.

Knelpunten arbeidsmigranten

De arbeidsmigranten hoeven zelf over het algemeen weinig handelingen uit te voeren tijdens de procedure. De aanvraag wordt doorgaans door de referent (werkgever) ingediend. Maar de migrant dient zelf de documenten te verzamelen in eigen land.

De volgende knelpunten van arbeidsmigranten zijn benoemd:

- Verschil in behandeling van de vvr aanvraag binnen één gezin terwijl de procedures hetzelfde zijn, wordt als een knelpunt ervaren. De echtgenoot kreeg een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst voor drie jaar en de echtgenote en hun twee kinderen een verblijfsvergunning bij partner voor maar één jaar.
- De ingangsdatum van de vvr komt niet overeen met de datum van de twv, waardoor de vvr langer geldig is. Dit wordt als een knelpunt ervaren, omdat de twv dan voor een korte periode toch moet worden aangevraagd.
- De eis van gelegaliseerde geboorteakte en huwelijksakte sluit niet aan bij de uitvoeringspraktijk van het land van herkomst. Het is voor veel arbeidsmigranten moeilijk om hier aan te komen.
- Veel informatie die nodig is voor de toelatingsprocedure en de websites van veel instellingen (IND) worden grotendeels in het Nederlands verstrekt en dit wordt als een knelpunt ervaren.
- De mvv aanvraag verloopt niet altijd op tijd, hierdoor kan de migrant niet met zijn werk beginnen op de afgesproken datum. De IND communiceert niet over de reden van de vertraagde procedure.

Oplossingsrichtingen

Aan de hand van de resultaten van de interviews is een eerste aanzet gemaakt met mogelijke oplossingsrichtingen, waarmee de lasten en knelpunten van arbeidsmigranten kunnen worden teruggedrongen.

Documenten en website IND in het Engels

Informatie die gericht is aan arbeidsmigranten zou in het Engels kunnen worden opgesteld. Hierbij kan gedacht worden aan informatie over de documenten die bij verlenging van de vvr moeten worden overgelegd. Nu is deze informatie niet aanwezig of in het Nederlands, wat niet wordt begrepen door de arbeidsmigrant. Het aanpassen van documenten, formulieren en de website zouden de lasten en knelpunten van migranten terugdringen.

Geldigheidsduur vvr

Het afgeven van de vvr voor dezelfde periode als de twv zou de lasten voor arbeidsmigranten verminderen. Ook een gelijktrekking van de geldigheidsduur van beide vergunningen zal de lasten voor de arbeidsmigrant terugbrengen.

3.4 Kennismigrant

Een kennismigrant is een migrant die naar Nederland komt om arbeid in loondienst te verrichten, waar een inkomenscriterium gesteld is. Het inkomenscriterium geldt niet indien de betrokkene als promovendus in dienst treedt bij een onderwijs- of onderzoeksinstelling en voor postdoctoralen en universitair docenten onder de 30 jaar. Kennismigranten hebben geen twv nodig, zodat alleen de IND verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van de toelatingsprocedure tot Nederland en de Nederlandse arbeidsmarkt.

Als een migrant gebruik wil maken van de kennismigranten- procedure dient deze aan de volgende voorwaarden te voldoen:

- Afhankelijk van de situatie heeft de migrant een arbeidsovereenkomst voor arbeid in loondienst of een aanstellingsbesluit.
- De kennismigrant dient een bruto-inkomen te verdienen vanaf € 45.000, of als hij jonger is dan 30 jaar een inkomen van € 33.000 per jaar.

Procedure en lasten

Het bedrijf of de instelling waar de kennismigrant na binnenkomst gaat werken, treedt doorgaans op als referent. De werkgever (referent) start in Nederland een verzoek om advies bij de IND. Dit heet een mvv-adviesprocedure. De IND geeft een positief of negatief advies af aan de referent. Voor het indienen van de aanvraag zijn er documenten nodig. Aan buitenlandse documenten worden soms speciale eisen gesteld. Bijvoorbeeld de verplichting om buitenlandse documenten te laten vertalen en/of legaliseren. Als de werkgever een positief advies krijgt van de IND dan moeten de kosten betaald worden. Daarna moet de kennismigrant zelf contact opnemen met de ambassade of het consulaat om de mvv officieel aan te vragen bij de Nederlandse ambassade of het Nederlandse consulaat. Bij aankomst in Nederland moet de kennismigrant een verblijfsvergunning aanvragen voor verblijf als kennismigrant. Daarbij moet de kennismigrant zich inschrijven in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Bij de gemeente wordt een 'Bewijs van Bekendmaking in de GBA' overgelegd en de migrant neemt dit bewijs mee naar de IND voor de aanvraag van de verblijfsvergunning.

In tabel 5 staan de belangrijkste lasten van de kennismigrant weergegeven.

Tabel 5. Lasten van belangrijkste handelingen kennismigrant

Verplichting	Handeling	Tijd (in uren)	Kosten
Aanvraag procedure mvv	Verzamelen documenten door migrant	2	€ 200
	Legaliseren documenten	3	€ 200
	Reizen ambassade	1,5	€ 30
	Leges	0,5	€ 331
Overig	Inschrijven GBA	2	-
	Bezoeken belastingdienst	2	-
Aanvraag vvr	Verzamelen documenten	2	-
	Invullen formulieren	1	-
	Reizen naar IND	3	€ 30
	Leges	-	€ 188
Verlening vvr	Invullen formulieren	1	-
	Overleggen documenten	0,5	-
	Reizen naar IND	3	€ 30
	Leges	-	€ 188
Overige kosten (bijv. pasfoto's en telefoonkosten naar de IND)		2	€ 30
Totaal		23,5	€ 1.217

De totale tijdsbesteding van de procedure wordt geraamd op 23,5 uur en de migrant heeft daarnaast ongeveer € 1.217 out-of-pocket kosten. Deze kosten worden voor een groot deel betaald door de werkgever. Dit vergt voor de kennismigranten wel tijd en reiskosten.

Knelpunten kennismigranten

Kennismigranten hoeven over het algemeen weinig handelingen zelf uit te voeren tijdens de procedure. De aanvraag wordt doorgaans door de referent opgestart en afgehandeld. De migrant dient wel zelf de documenten te verzamelen in zijn land van herkomst. In één geval werd een bureau ingeschakeld, dat gespecialiseerd is in toelatingsprocedures.

De volgende knelpunten van kennismigranten zijn benoemd:

- Persoonlijk bezoeken van een aantal instanties om zich als kennismigrant in te schrijven. Migranten moesten hiervoor een halve of hele dag vrij nemen en reizen naar verschillende locaties.
- Onduidelijkheid of er bij de verlenging van de vvr weer dezelfde documenten en gegevens moeten worden overgelegd als bij de mvv aanvraag. Bij de eerste verlenging was dit wel nodig en bij de tweede niet. Het is voor de migrant niet duidelijk wat de regels zijn.
- Kennismigranten worden niet geïnformeerd over de fiscale 30%-regeling, waardoor zij deze vergoeding misgelopen. Deze regeling houdt in dat de werkgever 30% van het loon aan de kennismigrant mag verstrekken als vergoeding voor de extra kosten van het tijdelijke verblijf van de migrant in een ander land. Deze vergoeding is onbelast.
- De Rijksdienst voor Wegverkeer (RDW) koppelt de mogelijkheid om langer met een buitenlands rijbewijs te rijden aan de toekenning van de fiscale 30%-vergoeding aan expats. Dit heeft soms tot gevolg dat wanneer de aanvraag tot de fiscale vergoeding vertraging oploopt, de expat niet mag rijden (of met een illegaal rijbewijs blijft rijden).
- Er is geen centraal landelijk informatiepunt voor kennismigranten of een stappenplan dat zij kunnen volgen wanneer zij in Nederland komen.
- Veel informatie die gericht is aan kennismigranten (zoals documenten, formulieren die ingevuld moeten worden in de toelatingsprocedure en de website van de IND) worden grotendeels in het Nederlands verstrekt.
- De aanvraagprocedure van een mvv loopt soms vertraging op waardoor de migrant niet met zijn werk kan beginnen op de afgesproken datum. De IND communiceert niet over de reden van de vertraagde procedure.

Oplossingsrichtingen

Aan de hand van de resultaten van de interviews is een eerste aanzet gemaakt met mogelijke oplossingsrichtingen, waarmee de lasten en knelpunten van kennismigranten kunnen worden teruggedrongen.

Inschrijven op een vaste plek

De IND zou het mogelijk moeten maken dat diverse inschrijvingen centraal kunnen worden geregeld. Nu dienen kennismigranten zich bij verschillende instanties aan te melden en zijn ze hiermee veel tijd kwijt. Het inschrijven zou mogelijk kunnen worden gedaan bij de (woon)gemeente van de migrant, waarbij de gemeente de aanmelding doorgeeft aan de belastingdienst, IND en de inschrijving van de GBA.

Documenten en website IND in het Engels

Informatie die gericht is aan kennismigranten zou in het Engels kunnen worden opgesteld. Hierbij kan gedacht worden aan informatie over de documenten die bij verlenging van de vvr moeten worden overgelegd. Nu is deze informatie niet aanwezig of in het Nederlands, wat niet wordt begrepen door de kennismigrant. Het aanpassen van documenten, formulieren en de website zouden de lasten en knelpunten van migranten terugdringen.

Geldigheidsduur vvr

Het verlengen van de geldigheidsduur van de eerste vvr, zou de lasten voor kennismigranten moeten verminderen. Nu dient een vvr na één jaar te worden verlengd, wat niet alleen tijd kost maar eveneens legeskosten voor de migrant met zich meebrengt. Een langere geldigheidsduur zal de lasten voor de kennismigranten terugbrengen.

4 Conclusies

4.1 Algemene conclusies

Migranten kunnen op verschillende wijzen lasten ervaren ten aanzien van de toelatingsprocedure. In hoeverre migranten lasten en knelpunten ervaren is mede afhankelijk van de handelingen die worden uitgevoerd door referenten. Deze lasten bestaan niet alleen uit tijdsbestedingen, maar eveneens uit gemaakte kosten. Een aanzienlijk deel van deze kosten bestaat uit leges- en reiskosten.

Daarnaast ervaren migranten bepaalde knelpunten tijdens hun toelatingsprocedure. In dit onderzoek zijn deze lasten en knelpunten geïnventariseerd. Vervolgens is een aantal conclusies getrokken en worden aanbevelingen gedaan over het verminderen van lasten en het oplossen van knelpunten.

De hoeveelheid procedures die de migranten dienen te doorlopen wordt als een knelpunt ervaren.

Dit knelpunt werd benoemd door de meeste migranten die geïnterviewd zijn. De meerwaarde van de verlengingsprocedures wordt niet altijd ingezien. Een voorbeeld is het jaarlijks verlengen van de verblijfsvergunning van een studiemigrant, terwijl deze voor een bepaalde periode ingeschreven staat bij een onderwijsinstelling en ook voor deze periode over een fonds beschikt. Ook bij andere typen migranten is de verlenging van de verblijfsvergunning, waarbij elk jaar onnodig dezelfde documenten voor moeten worden overgelegd als knelpunt benoemd.

Eerdere procedures worden niet meegenomen in het migratieproces, wanneer het doel van verblijf verandert.

Wanneer een vreemdeling zijn verblijfsdoel verandert (bijvoorbeeld van studiemigrant naar gezinsmigrant), wordt de duur van zijn eerdere verblijf niet meegenomen bij de volgende toelatingsprocedure.

De IND sluit niet aan bij de uitvoeringspraktijk in andere landen.

Migranten moeten bewijsstukken overleggen waaruit blijkt dat ze ongehuwd zijn. In veel landen zoals Rusland is het heel moeilijk om dit bewijs te verkrijgen. In andere landen, zoals Mexico, kost het legaliseren van documenten veel moeite en tijd vanwege de bureaucratie.

Informatie beschikbaar in het Engels

Migranten ervaren veel knelpunten vanwege het feit dat de meeste informatie over de toelatingsprocedure alleen in het Nederlands is opgesteld. Formulieren van aanvraag- en verlengingsprocedures kunnen niet worden ingevuld in het Engels.

Inschrijving bij verschillende instanties

Dit knelpunt werd vooral benoemd door kennismigranten en studiemigranten die op één dag verschillende instanties moeten bezoeken zoals de IND, de gemeente en de GGD. Hier ervaren de migranten dat ze onnodig veel moeten reizen.

Gericht beleid om één bepaalde groep migranten te weren

Migranten hebben aangegeven dat de indruk bestaat dat ondanks verbeteringen in de dienstverlening van de IND, het migratiebeleid sterk gericht is op het weigeren van aanvragen voor een verblijfsvergunning van moslim migranten.

4.2 Aanbevelingen

Naast de algemene conclusies wordt een aantal aanbevelingen gedaan voor oplossingsrichtingen voor vereenvoudiging van toelatingsprocedures.

Sluit aan bij de uitvoeringspraktijk van het land van herkomst

De procedures en de daarbij benodigde documenten sluiten niet altijd aan bij de uitvoeringspraktijk van het land van herkomst. In veel gevallen moeten migranten documenten overleggen die niet ouder zijn dan 6 maanden. Dit is voor hen niet mogelijk omdat in veel landen deze documenten éénmalig verstrekt worden. De IND zou ten aanzien van de eisen aan documenten kunnen aansluiten bij de praktijk van het land van herkomst van de migrant.

Informatie beschikbaar in het Engels

De IND zou een groter gedeelte van de informatie in het Engels beschikbaar moeten stellen. Migranten vinden het lastig dat de informatie alleen in het Nederlands is opgesteld. Het vertalen van formulieren en het uitleggen van procedures is zeer tijdrovend.

Inschrijvingen aan één loket

Kennismigranten en studiemigranten moeten verschillende instanties bezoeken (IND, de gemeente, GGD) en vaak gebeurt dit op één dag. Migranten moeten hierdoor onnodig veel reizen. Indien de IND samen met de gemeenten ervoor kan zorgen dat de verschillende inschrijvingen van de migrant plaatsvinden aan één loket, zou de reistijd van de migrant kunnen worden teruggebracht.

Daarnaast vinden migranten het hinderlijk dat zij vele malen vergelijkbare gegevens moeten overleggen aan een Nederlandse overheidsinstantie. Dit zou niet nodig zijn wanneer instanties meer zouden samenwerken en databestanden zouden delen. De benodigde documenten, zoals de vvr, zouden moeten kunnen worden afgehaald bij een gemeentelijk loket, en niet alleen bij het IND kantoor. De gemeente Amsterdam heeft al een dergelijk loket. Deze ontwikkeling zou ook bij andere gemeenten gewenst zijn.

Geldigheidsduur vvr en éénmalige overlegging van documenten

Migranten vinden het verlengen van de vvr vaak onnodig, omdat hun verblijf al is vastgesteld voor een bepaalde periode (bijvoorbeeld een studie van 2 jaar). Nu dient een vvr na één jaar te worden verlengd, wat niet alleen tijd kost maar eveneens legeskosten voor de migrant met zich meebrengt. Een langere geldigheidsduur van een vvr zal de lasten voor de migranten terugbrengen. Ook het opnieuw overleggen van documenten bij de verlenging van de vvr wordt als een knelpunt ervaren. De IND zou de documenten die door vreemdelingen bij de mvv aanvraag worden overgelegd ook kunnen gebruiken voor de vvr aanvraag.

Veranderen van verblijfsdoel

Het komt voor dat migranten bijvoorbeeld eerst als student in Nederland verblijven en later als gezinsmigrant. In dit geval wordt de periode van het verblijf in Nederland als student niet meegenomen in de toelatingsprocedure als gezinsmigrant. De IND zou bij verandering van het verblijfsdoel van de migrant deze periode wel kunnen meenemen in de volgende toelatingsprocedure. Nu wordt bij elke wijziging van het verblijfsdoel het eerder verblijf van de migrant in Nederland niet meegenomen en dit wordt als onrechtvaardig ervaren.

Overzicht van geïnventariseerde knelpunten

Deze bijlage geeft een overzicht van de geïnventariseerde knelpunten uit de onderzoeken van de ACVZ en SIRA Consulting. Het betreft hier een integraal overzicht van alle knelpunten die door de respondenten als regeldruk werden benoemd. Het overzicht bevat daardoor ook knelpunten die bij nader inzien buiten het kader van dit advies vallen. Het gaat bijvoorbeeld om knelpunten waarvoor het wetsvoorstel Modern migratiebeleid (Momi) een oplossing zal bieden of knelpunten die verband houden met het restrictieve karakter van het vreemdelingbeleid. Deze knelpunten zijn slechts voor de volledigheid in het overzicht opgenomen.

De knelpunten zijn gerangschikt naar (uitvoerings)organisatie en regelgeving. Ook wordt vermeld of het een knelpunt betreft waarvoor het advies een aanbeveling geeft.

UITVOERING

IND

Dienstverlening, communicatie en informatievoorziening

1. Vreemdelingen en referenten vinden dat de complexe aanvraagformulieren de toelatingsprocedure onnodig lastig maken. De formulieren omvatten 25 tot 30 pagina's en de vreemdeling moet dan ook nog bekijken welke relevant zijn. Het is niet altijd duidelijk voor betrokkene welke verblijfsvergunning moet worden aangevraagd. Respondenten vinden het hinderlijk dat de formulering van het verblijfsdoel niet te begrijpen is zonder kennis van het vreemdelingenrecht. Zelfs voor advocaten is het soms lastig om het juiste verblijfsdoel te bepalen en de bijbehorende vragen in te vullen.
2. Respondenten vinden het lastig dat aanvraagformulieren voor een verblijfsvergunning (vv) voor wetenschappelijk personeel niet digitaal beschikbaar zijn.
3. Vreemdelingen vinden de vragenlijst die hoort bij de aanvraag van een visum lang en ingewikkeld.
4. De IND-informatielijn wordt niet als klantvriendelijk ervaren: lange wachttijden, meerdere malen doorverbinden en soms hebben medewerkers onvoldoende kennis van het vreemdelingenrecht. Wanneer de IND meerdere malen wordt benaderd, wordt dezelfde vraag soms verschillend beantwoord. Betrokkenen weten daardoor niet wat het juiste antwoord is.
5. Betrokkene ontvangt na de aanvraag een brief dat zijn verzoek 'in behandeling is' zonder vermelding in welk stadium het verzoek zich bevindt.
6. Betrokkenen missen een IND-accountmanager die zij voor vragen die betrekking hebben op hun dossier kunnen bellen. Afspraken over de mogelijkheid om met de behandelend IND-ambtenaar te spreken en in alle brieven contactgegevens van de behandelend ambtenaar te vermelden, worden vaak niet nagekomen.

7. Vreemdelingen vinden het lastig dat er strikte eisen aan pasfoto's worden gesteld en dat bij elke aanvraag weer een nieuwe foto moet worden gemaakt.
8. Respondenten (met name onderwijsinstellingen) vinden het soms hinderlijk dat zij worden 'overvallen' met verandering van regels op korte termijn. Zij vinden dat de IND over aanstaande veranderingen in regelgeving te weinig overleg voert met hen.
9. Respondenten ervaren het gescheiden behandelen van aanvragen die bij elkaar horen als hinderlijk. Dossiers komen op verschillende plaatsen terecht, bij verschillende IND-afdelingen die soms elk een andere visie heeft over de te nemen beslissing. Een voorbeeld is een Chinese vrouw die zich samen met haar kind in het kader van gezinsmigratie bij haar, in Nederland verblijvende, man wil voegen: het dossier van het kind ligt bij IND Den Bosch, het dossier van moeder bij IND Rijswijk. IND Rijswijk gaf aan dat het ontbreken van een correcte geboorteakte geen probleem zou zijn terwijl IND Den Bosch dat wel een probleem vond. (Aanbeveling C.)
10. Respondenten hebben soms de indruk dat de voortgang wordt vertraagd omdat het dossier van het ene naar het andere bureau wordt overgedragen omdat een andere medewerker meer kennis van zaken zou hebben. (Aanbeveling C.)
11. Respondenten melden dat het digitaal informatiesysteem van de IND niet altijd juridisch klopt en soms onvolledig en niet up-to-date is. Als de aanvraag in eerste instantie is afgewezen vermeldt het systeem dat de aanvraag is 'afgewezen', ook als er bezwaar of beroep is ingesteld en betrokkene daardoor rechtmatig in Nederland verblijft. Respondenten vinden dit hinderlijk omdat gebruikers van het informatiesysteem, met name de politie, onjuist worden geïnformeerd over het verblijfsrecht van betrokkenen.
12. Verschillende locaties: expats en studenten vinden het frustrerend dat voor verschillende verblijfsprocedures naar verschillende locaties moet worden gereisd. Vreemdelingen moeten naar Rijswijk voor een vv voor studenten ('studie verkort'), naar Zwolle voor verlenging van een vv en naar Den Bosch voor aanvraag vv voor niet-mvv-plichtigen. Ook gastdocenten en onderzoekers die regelmatig korter dan drie maanden komen, vinden het vervelend dat zij telkens naar deze locaties moeten reizen. Daarnaast moeten (medewerkers van) universiteiten en bedrijven met elke locatie een werkrelatie opbouwen en onderhouden. (Aanbeveling C. en L.)
13. Vreemdelingen moeten soms op één dag drie bezoeken afleggen: aan de GBA, de IND en de GGD. (Aanbeveling L.)
14. De TBC test moet in Nederland worden afgenomen, ook al heeft de migrant dat in het land van herkomst al gedaan. Vreemdelingen die de test al in het buitenland hebben gedaan, vinden die eis overbodig.

Kennismigranten

15. Kennismigranten die niet in Amsterdam of Amstelveen wonen vinden het lastig dat zij geen gebruik kunnen maken van het Expatcenter Amsterdam. Zij moeten hun zaken regelen bij de IND in Rijswijk. Zij vinden dat de kennis van de IND in Rijswijk minder is toegesneden op kennismigranten. (Aanbeveling L.)
16. Migranten vinden het hinderlijk dat de legesbetaling aan het IND-loket alleen constant kan plaatsvinden of met PIN. De bedragen zijn met name voor gezinnen soms

ver boven de duizend euro. Direct na aankomst is het voor hen lastig om aan zulke grote bedragen te komen.

Documenten

17. De werkwijze van de IND bij het Expatcenter sluit niet goed aan bij de wensen van de werkgevers. Migranten moeten uiterlijk vier weken voor aankomst alle benodigde documenten overleggen aan het Expatcenter. Echter, soms weten werkgevers niet vier weken van tevoren de exacte aankomstdatum van de migrant.

Taalgebruik

18. Informatie die door de IND wordt verstrekt is vaak alleen in het Nederlands beschikbaar. Brieven aan vreemdelingen zijn soms in het Engels vertaald, soms niet of alleen gedeeltelijk (bijv. alleen de samenvatting in het Engels). Ook de formulieren voor de aanvraag en verlenging van een verblijfsvergunning regulier (vvr) kunnen niet in het Engels worden ingevuld.
Soms worden betrokkenen daardoor gedwongen brieven, formulieren en informatie over procedures te laten vertalen. Dit kost hen extra tijd en geld.
19. Respondenten ergeren zich aan het ingewikkelde en ambtelijke taalgebruik in de brieven die door de IND worden verstuurd. Ook het taalgebruik op het verblijfsdocument van een buitenlandse werknemer is voor werkgevers soms moeilijk te begrijpen.

Vvr en de Wav

20. Bij het loket voor een vvr en een tewerkstellingsvergunning (twv) verloopt de digitalisering/automatisering nog niet optimaal. Het stroomschema bij het aanvraagformulier voldoet niet. Digitaal ingevulde velden verdwijnen als het formulier niet snel genoeg wordt ingevuld.
21. Vreemdelingen en werkgevers ervaren dat IND-medewerkers soms niet goed op de hoogte zijn van Wav-regels, met name de uitzonderingen op de twv eis. Soms wordt onterecht een twv geëist als de vreemdeling arbeid wil verrichten. (Aanbeveling D.)
22. Respondenten ervaren soms dat de twv-procedure en de IND-procedure niet voldoende op elkaar zijn afgestemd. Soms blijkt dat de afwikkeling van de aanvraag langer duurt omdat de IND-procedure trager gaat dan de twv-procedure. (Aanbeveling L.)
23. Vreemdelingen vinden het hinderlijk dat de looptijd van de vvr soms niet parallel loopt met de looptijd van de twv. Vaak is de ingangsdatum van de vvr later dan die van twv. Daardoor is de vvr langer geldig dan de twv. Aan het eind van de geldigheidsduur van de vvr moet dan de twv worden verlengd voor een korte duur. Na afloop van de vvr is verlenging van de vvr en wederom een twv nodig. Met name voor gezinsmigranten kan dit leiden tot extra kosten en tijdsinvesteringen. Als de twv afloopt en de verlenging van de twv door de werkgever te laat wordt aangevraagd, heeft dit soms tot gevolg dat de twv pas wordt toegewezen na de afloop van de vvr van de vreemdeling. De vreemdeling wordt dan geconfronteerd met een verblijfsgeen en heeft dan (samen met de gezinsleden) geen verblijfsrecht meer. (Aanbeveling L.)

Taakopvatting

24. Respondenten ervaren dat IND beslismedewerkers hun onderzoeksplicht soms niet goed invullen. Bij onduidelijkheden neemt IND geen contact met de betrokkene om

opheldering te vragen en wijst de aanvraag af. Vervolgens wordt in de bezwaar- of beroepsprocedure de beslissing alsnog teruggedraaid. Dit kost de betrokkene extra tijd en geld. (Aanbeveling M.)

25. Sommige respondenten hebben de indruk dat –ondanks de aanmerkelijke verbeteringen in de dienstverlening - de taakopvatting van de IND nog steeds is gericht op het weigeren van aanvragen. IND stelt zich volgens hen vaak terughoudend op en is geneigd om, vanwege een eventuele precedentwerking, niet positief te beslissen. Door een te rigide uitleg van de regels door de IND, pakt de regelgeving soms strenger uit dan bedoeld is. Zie in dit verband ook knelpunt 66. (Aanbeveling M.)

IND/SZW

26. Middelentoets bij stagiaires: de huisvestingskosten worden bij de toelating van stagiaires door de IND als inkomen meegeteld, terwijl de SZW die kosten eerder als een vergoeding ziet van te maken onkosten. Voor de betrokken vreemdeling is deze niet eenduidige toepassing van de middelentoets hinderlijk en verwarrend. (Aanbeveling L.)

Gemeenten

27. De huisvesting van expats en kort verblijvende kennismigranten in kleinere gemeentes gaat moeizaam. Bij veel kleinere gemeenten bestaat geen prioriteit voor het huisvesten van deze groepen migranten. (Aanbeveling L.)

GBA-Inschrijving

28. De originele huwelijksakte wordt vaak niet meer teruggegeven, de vreemdeling krijgt alleen een kopie terug. Betrokkene vindt het vervelend om niet meer in het bezit te zijn van de originele akte.
29. Respondenten ervaren dat in gemeenten met een relatief kleine buitenlandse populatie de afdeling Burgerzaken geneigd is ten aanzien van vreemdelingen de GBA regels strenger dan nodig toe te passen. (Aanbeveling L.)
30. Respondenten ervaren dat indien de geboorteakte een iets andere naam vermeldt dan het paspoort vanwege verschillen in transscriptie, de geboorteakte door de gemeente niet wordt geaccepteerd. Respondenten ervaren dit als een patstelling omdat zij dit niet kunnen oplossen.
31. Als de naam, nationaliteit of geboortedatum van de vreemdeling verkeerd worden vermeld in de GBA (of vermelding is ‘onbekend’), kan dat door de betrokkene bijna niet worden gewijzigd. Wijziging is alleen mogelijk als er brondocumenten overgelegd kunnen worden. Dit terwijl de foutieve naam en/of een foutieve geboortedatum in eerste instantie wel zijn opgenomen zonder dat daarvoor brondocumenten zijn opgevraagd. Voor vreemdelingen zijn dergelijke situaties vervelend omdat zij de nodige brondocumenten niet altijd makkelijk kunnen aanleveren.

Verskil in uitvoering Wet op de gemeentelijke basisadministratie (Wet GBA) per gemeente

32. Respondenten ondervinden dat gemeenten niet hetzelfde beleid voeren ten aanzien van de legalisatie en vertaling van documenten (bijvoorbeeld gemeente Amsterdam en gemeente Amstelveen). Ook eisen sommige gemeenten originele documenten terwijl andere volstaan met kopieën volgens hen. (Aanbeveling L.)

33. De verlening van een Burgerservice nummer (BSN) duurt lang (vaak 3 weken of langer) terwijl betrokkene het nummer wel op korte termijn nodig heeft voor bijvoorbeeld het openen van een bankrekening. (Aanbeveling L.)
34. Soms wordt een apostillestempel op de vertaling en niet op het origineel geplaatst. Sommige gemeenten accepteren dit niet en eisen ook een stempel op het origineel terwijl andere gemeenten één apostillestempel voldoende vinden. (Aanbeveling L.)
35. Bij islamitische namen leidt de zogenaamde ‘naamsketen’ vaak tot verwarring en onduidelijkheden. Betrokkenen ervaren dat medewerkers soms niet goed weten hoe de naamsketen in de systemen van Burgerzaken en de GBA moet worden opgenomen. (Aanbeveling L.)

IND en gemeenten (GBA-inschrijving)

36. Vreemdelingen ervaren dat wanneer hun IND-code verkeerd in de GBA staat, het heel lastig is en veel tijd vergt om dit gecorrigeerd te krijgen.
37. Wat soms voorkomt is dat de naam van de vreemdeling door IND en de gemeente verschillend wordt gespeld, waardoor de code die de IND aan de GBA doorgeeft niet op de goede plaats komt in de GBA. (Aanbeveling L.)

Documenten

38. Soms wordt een bewijsstuk (bijvoorbeeld een gelegaliseerde geboorteakte die ouder is dan zes maanden) geaccepteerd, terwijl hetzelfde bewijsstuk door een andere medewerker van dezelfde organisatie niet wordt geaccepteerd. Ook kan de acceptatie per gemeente verschillen. Volgens respondenten lijkt er soms sprake te zijn van willekeur. (Aanbeveling L.)
39. Vreemdelingen en referenten ervaren dat bij de IND en de gemeente de gelegaliseerde huwelijksakte niet ouder mag zijn dan een half jaar. Zij ondervinden dat de legalisering soms langer duurt dan 6 maanden. Respondenten vinden dat er vaak te weinig rekening wordt gehouden met het feit dat veel migranten niet in het land van hun nationaliteit wonen. Dit maakt het voor hen extra moeilijk om aan allerlei documenten (dit geldt bijvoorbeeld ook voor gelegaliseerde geboorteakten) te komen. Vooral arbeids- en kennismigranten uit India vinden het vaak problematisch om een gelegaliseerde huwelijks- of geboorteakte aan te leveren. Het gaat vaak om Indiërs die in New Delhi wonen maar in een andere streek zijn geboren. Het document moet dan in de geboortestreek opgevraagd worden. In de praktijk wordt dit bijna een extra selectie criterium voor kenniswerkers.
40. Voor de aanvraag van een verblijfsvergunning vraagt de IND opnieuw om een GBA-uittreksel dat niet ouder is dan zes maanden terwijl betrokkene voor de mvv-aanvraag al een GBA-uittreksel heeft moeten overleggen. Wanneer betrokkene vervolgens in bezwaar gaat moet hij wederom een nieuw uittreksel opvragen omdat het laatste uittreksel niet meer door de IND wordt geaccepteerd. (Aanbeveling L.)

Belastingdienst

41. De Belastingdienst is onvoldoende ingesteld op buitenlandse werknemers. Verbale en schriftelijk communicatie vinden hoofdzakelijk plaats in het Nederlands. Mede-

werkers worden geïnstrueerd enkel Nederlands te spreken aan de telefoon en mogen alleen met niet-ingezetenen eventueel in het Engels en het Duits communiceren. (Aanbeveling L.)

42. Een arbeidsmigrant heeft geen vvr nodig voor een verblijf van korter dan 90 dagen, maar wel een twv. De belastingdienst eist echter soms voor de verkrijging van een sofinummer wel een verblijfsaantekening in het paspoort, terwijl dit niet wettelijk verplicht is. Die moet de vreemdeling (of werkgever) alsnog bij IND gaan regelen.
43. Betrokkenen ervaren dat medewerkers soms over te weinig kennis beschikken van fiscale regelingen voor migranten (m.n. over de 30%-regeling). (Aanbeveling L.)
44. Migranten moeten voor de fiscus een 'M-formulier' invullen. Dit is een ingewikkeld formulier van 54 pagina's (en 120 pagina's toelichting) dat migranten bij binnenkomst in Nederland en bij vertrek moeten invullen.

IND en Belastingdienst

45. Voor alle contacten moet een afspraak worden gemaakt, zowel bij de IND als de Belastingdienst. Een inloopspreekuur is er niet.

Expatcenter

46. Expatcenters hebben ieder een eigen werkwijze waardoor verschillen bestaan in de toepassing van de 30%-regeling. Soms wordt deze fiscale vergoeding toegewezen aan de migrant, in andere gevallen is het de werkgever die dat belastingvoordeel geniet. (Aanbeveling L.)

Ambassade/Visadienst

47. De kosten die visabureaus vragen voor hun dienstverlening worden als belemmerend ervaren. Enkele ambassades (bijvoorbeeld in Turkije en Rusland) hebben een deel van hun werk (aanvraag en behandeling van toeristenvisa, mvv's en de WIB-toets) aan deze bureaus uitbesteed waardoor vreemdelingmigrant geen keus heeft.
48. Vreemdelingen ervaren dat bij de aanvraag van een visum documenten vaak tweemaal moeten worden overgelegd, bij de ambassade én bij de Visadienst.
49. De referentprocedure: als er een positief advies is (en de ambassade daarvan op de hoogte is gesteld), duurt het soms nog erg lang voordat betrokkene zijn mvv kan ophalen.
50. De procedure voor de inburgering in het buitenland ervaren vreemdelingen en referenten soms als te ingewikkeld.
51. Dienstverlening en bejegening bij de Nederlandse ambassade in Marokko worden geregeld als slecht ervaren. Volgens respondenten beheersen enkele medewerkers niet de Nederlandse taal.

REGELGEVING

Vreemdelingenwet 2000, -besluit 2000 en -circulaire 2000

Gezinsmigratie

52. Vreemdelingen vinden het vaak moeilijk dat zij als referent en aan het midden-vereiste moeten voldoen. Met name vrouwen, flexwerkers, startende en kleine ondernemers hebben hier problemen mee. Dit geldt overigens ook voor Nederlandse expats die recent naar Nederland zijn teruggekomen en hier nog geen baan hebben of als zelfstandige aan de slag gaan.
53. Respondenten ervaren de schijnhuwelijktrots (M46-procedure) als overbodige rompslomp omdat de trots volgens hen veel tijd in beslag neemt (duurt vaak 6 tot 12 weken) en niet effectief is. Het gevolg is vaak dat de partner zolang de M46-procedure nog loopt geen verblijfsdocument heeft en dus niet kan werken. (Aanbeveling G.)
54. De eis van de IND of de gemeente om een 'ongehuwdverklaring' aan te leveren wordt door respondenten als een knelpunt ervaren. Volgens respondenten is een dergelijke verklaring in de meeste Common-law landen niet te verkrijgen.
55. Een vaak voorkomend knelpunt onder Nederlandse expats met een buitenlandse partner en kinderen: de expat vraagt en krijgt bij terugkomst in Nederland een vv voor partner en kinderen. Vervolgens gaat het hele gezin weer tijdelijk naar het buitenland. Bij terugkomst moet de Nederlandse expat wederom de hele toelatingsprocedure voor partner en kinderen opstarten. (Aanbeveling C.)

Kennismigranten

56. Als een kennismigrant voortijdig wordt ontslagen, beëindigt de IND na afloop van de zoekperiode het verblijfsrecht. Kennismigranten en hun referenten vinden het lastig dat zij slechts drie maanden de tijd hebben om een nieuwe referentprocedure op te starten. (Aanbeveling H.)

Extra lasten van de onderwijsinstelling

57. De referentverplichtingen ten aanzien van de controle op de mate waarin studiemigranten betaalde arbeid verrichten -met name in het voorbereidend jaar- zijn vrij streng. Waarschijnlijk vanwege de angst dat studenten in dat jaar te veel arbeid verrichten. Instellingen vinden het echter bijna onmogelijk, en ook onwenselijk (want dit is volgens hen een overheidstaak), om te controleren of een student voldoet aan het maximum van 10 uur werken per week. (Aanbeveling K.)
58. Veel instellingen willen niet garant staan voor het voorbereidend jaar waardoor de mogelijkheid om Nederlandstalig onderwijs te volgen, wordt uitgesloten. (Aanbeveling K.)
59. Onderwijsinstellingen moeten een studiemigrant afmelden bij de IND wanneer de student 'niet meer studeert'. Onderwijsinstellingen ervaren dat zij met de IND van mening verschillen over invulling van dit begrip. De IND verstaat eronder 'als de student niet meer op college komt', terwijl de onderwijsinstelling van mening is dat een student niet meer studeert wanneer hij is uitgeschreven. Onderwijsinstellingen vinden het lastig om te beoordelen of een student niet meer studeert. (Aanbeveling K.)

60. De afmeldingsplicht brengt voor de instelling extra administratief werk met zich mee omdat alle studiemigranten door de instelling gevolgd moeten worden. (Aanbeveling K.)
61. Voor iedere student is apart een garantverklaring vereist vanuit de onderwijsinstelling. Dit in tegenstelling tot de kennismigrantenregeling waarbij een werkgever eenmalig aangeeft garant te staan voor alle kennismigranten die bij hem komen werken. (Aanbeveling K.)
62. Sommige gastonderzoekers, -hoofddocenten en -hoogleraren die regelmatig overkomen moeten voor iedere binnenkomst een aparte verblijfsprocedure doorlopen. Dit geldt met name voor gastdocenten en onderzoekers die regelmatig in Nederland zijn om een semester colleges te geven en daarvoor eerder in het jaar tijdelijk overkomen om voorbereidingen te treffen. (Aanbeveling F)
63. Onderwijsinstellingen vinden de leges, die zij vaak voor studiemigranten betalen, te hoog. Dit mede gelet op het feit dat deze onderwijsinstellingen veel (controle) werkzaamheden verrichten die voor de toelating noodzakelijk zijn.
64. Studenten die voor 4 tot 6 maanden komen (semester) moeten voldoen aan alle voorwaarden voor een vvr-studie. Dit vergt van alle partijen (vreemdeling, onderwijsinstelling, IND) een grote inspanning voor een korte periode. (Aanbeveling C.)

Studiemigranten

65. Studiemigranten kunnen hun diploma-uitreiking vaak niet bijwonen omdat hun verblijfsvergunning direct eindigt na de afronding van hun studie. Zij moeten dan voor een korte periode weer een verblijfsvergunning aanvragen om de diploma-uitreiking te kunnen bijwonen.

Vw 2000 algemeen

66. Respondenten ervaren dat bij de IND het afwijzen van aanvragen voorop staat (zie ook knelpunt 25). Dit komt volgens de respondenten deels door de negatieve formulering van het Nederlandse vreemdelingenrecht. Door de negatieve formulering ontstaan problemen met de implementatie van Europese richtlijnen. Die zijn immers vaak positief geformuleerd. Negatief formuleren leidt volgens de respondenten ook tot een grotere ontoegankelijkheid van de regelgeving en daarmee tot een groter risico op fouten. (Aanbeveling B.)
67. Respondenten merken op dat de Nederlandse overheid zoveel mogelijk beleidsvrijheid lijkt te willen behouden. Dit leidt ertoe dat regels zo min mogelijk in de wet worden neergelegd en zoveel mogelijk in lagere regelgeving, met name de Vreemdelingen-circulaire. Het gevolg hiervan is ook dat de parlementaire controle op het vreemdelingenrecht beperkt blijft.
Anders dan in sommige andere West-Europese landen (Frankrijk, België en Duitsland) zijn in Nederland de centrale regels rond toelating niet in de wet neergelegd. (Aanbeveling B)
68. Wanneer naar aanleiding van Europese regels de Nederlandse regelgeving moet worden gewijzigd, worden vaak slechts de lagere regels aangepast. Wanneer het gaat om belangrijke rechten kan dat volgens de respondenten strijd opleveren met Europese regels. De implementatie van Richtlijn 2004/38 (Vrij verkeer van Unieburgers) is hier als voorbeeld genoemd. Nederland was bijna het enige land dat de rechten van Unieburgers niet in de wet heeft neergelegd maar wel in lagere regelgeving, en dan

ook nog eens verspreid. Op die manier is het voor gebruikers van het recht onduidelijk wat precies de (nieuwe) regels zijn. (Aanbeveling B.)

Wav

Tewerkstellingsvergunning voor de partner

69. Wanneer voor een arbeidsmigrant een twv-plicht geldt, wordt voor de partner van de arbeidsmigrant ook een twv vereist die zonder een arbeidsmarkttoets wordt verleend. Deze partners ervaren als knelpunt dat zij vaak geen werk kunnen vinden omdat eventuele werkgevers het omslachtig vinden om een twv-procedure op te starten. Hierdoor blijven (soms hoogopgeleide) partners verstoken van werk. (Aanbeveling D.)

Wav en Vw 2000

70. Werkgevers melden dat zij de toelating van buitenlandse werknemers vaak niet zelfstandig kunnen regelen omdat de Wav, de Vw 2000 en de uitvoeringsbesluiten en -regelingen te complex zijn. Zij hebben met name geen zicht op de voorwaarden en verplichtingen die samenhangen met de twv eis omdat die verspreid te vinden zijn in gelaagde uitvoeringsregelingen. Zij vinden het bijvoorbeeld lastig om te overzien of de betrokken buitenlandse werknemer tot de categorie vreemdelingen hoort waarvoor een twv plicht geldt, welke voorwaarden worden verbonden aan een twv en of er sprake is van een arbeidsmarkttoets. Ook vinden zij deze regelingen ontoegankelijk vanwege het taalgebruik. Werkgevers zijn, zeker als de werknemer met gezinsleden komt, hierdoor vaak afhankelijk van de kennis van deskundige adviseurs en bemiddelingsorganisaties. Kortom, het aantrekken van een buitenlandse werknemer kost altijd (veel) extra tijd en geld. (Aanbeveling C. en D.)
71. Respondenten vinden dat de Wav en de uitvoeringsbesluiten en -regelingen van deze wetten te veel bijzondere regelingen bevatten die gelden voor specifieke doelgroepen. Zo kent de Vb 2000 maar liefst 28 verblijfsdoelen met specifieke verblijfsvoorwaarden en worden in de uitvoeringsregelingen van de Wav een omvangrijk aantal categorieën vreemdelingen aangewezen waarvoor de twv-plicht niet geldt of waarvoor de twv-plicht wel geldt maar zonder een arbeidsmarkttoets. Tot de laatste categorie horen bijvoorbeeld studiemigranten die slechts beperkt mogen werken en waarvoor een twv-plicht geldt zonder arbeidsmarkttoets. De twv wordt dan ingezet als controle instrument om fraude te voorkomen. Een twv zonder arbeidsmarkttoets heeft volgens respondenten echter geen effect op misbruik en leidt enkel tot tijdrovende procedures voor de werkgever en de vreemdeling. (Aanbeveling C. en D.)
72. Studiemigranten mogen maximaal 10 uur per week werken of seizoensarbeid verrichten in de zomermaanden. Respondenten vinden het maximum van 10 uur een onhandige limiet omdat de meeste banen per dag(deel) zijn. Daarnaast ervaren zij dat het twv-vereiste voor werkgevers een drempel is om buitenlandse studenten aan te nemen. (Aanbeveling D.)

Vc 2000 en Wav

73. Respondenten vinden dat de gelaagdheid van de Nederlandse vreemdelingenwet-

geving (inclusief de Wav) het recht ingewikkeld maakt en moeilijk te doorgronden. Verder is het aantal regels en wijzigingen van de regels groot. Ook zijn de duidelijkheid en doorzoekbaarheid van de regelgeving onvoldoende. Zelfs deskundigen die goed ingevoerd zijn in het vreemdelingenrecht vinden de Vc 2000 onvoldoende toegankelijk. De Vc 2000 laat volgens de respondenten een mix zien van feitelijkheden, procesbeschrijvingen en (soms onjuiste) parafraseringen van algemeen verbindende voorschriften. Daartussen staan weergaven van jurisprudentie. Door deze vermenigving is de beleidsregel moeilijk te vinden die invulling geeft aan de beleidsruimte. Volgens de respondenten is het soms ook voor de IND lastig om te doorgronden wat de beleidsruimte is waarbinnen gemanoeuvreed kan worden. Dit leidt tot krampachtige beslissingen waarin geen gebruik wordt gemaakt van de beschikbare beleidsruimte. (Aanbeveling A., E. en J.)

Vw 2000, Wet GBA en Koppelingswet

74. Volgens sommige respondenten veroorzaakt de Koppelingswet veel regeldruk voor vreemdelingen en hun referenten. Er wordt veel informatie uitgewisseld en aan elkaar gekoppeld om een relatief kleine groep te detecteren. De koppeling van de GBA- aan de IND-bestanden verloopt soms moeizaam. Zie voor concrete voorbeelden knelpunten 36 en 37.

Vc 2000 en Wet GBA

75. Studiemigranten krijgen van IND te horen dat zij zich moeten inschrijven in de GBA. Studenten die korter dan vier maanden in Nederland verblijven met een vvr ervaren dit als knelpunt omdat gemeenten weigeren om deze mensen in de GBA in te schrijven. Studiemigranten weten hierdoor niet waar zij aan toe zijn. (Aanbeveling I.)

Belastingdienst en Rijksdienst voor Wegverkeer (RDW)

76. De koppeling van het rijbewijs aan de fiscale 30%-regeling. Vreemdelingen mogen in Nederland maximaal 182 dagen met het eigen buitenlandse rijbewijs rijden. Een expat kan nadat zijn aanvraag voor toepassing van de 30%-regeling door de fiscus is toegekend, zijn rijbewijs inwisselen voor een Nederlands rijbewijs. Deze expats ervaren soms als knelpunt dat de beslissing op een '30%' -aanvraag soms langer duurt dan 182 dagen (soms zelfs acht maanden) waardoor de expat de eerste zes maanden wel kan rijden maar daarna weer niet totdat er een positieve beschikking is van de fiscus over de 30%-aanvraag.

Overige

77. Het openen van een bankrekening is vaak moeilijk voor studenten, onderzoekers en gastdocenten die kort in Nederland verblijven. Het openen van een rekening duurt vaak lang. Voor banken is deze groep vanwege het korte verblijf niet interessant.
78. Vreemdelingen kunnen geen basiszorgverzekering afsluiten als zij (nog) niet beschikken over een verblijfsvergunning. (Aanbeveling L.)

BIJLAGE 4

Literatuurlijst

Actal (2008), *Advies Blauwdruk Modern Migratiebeleid*, Den Haag: Actal.

Actal (2008), *Advies over de opzet van het integraal afwegingskader beleid en wetgeving*, Den Haag: Actal.

Actal (2009), *Advies over nut en toepassingsbereik Lex Silencio positivo*, Den Haag: Actal.

Actal (2008), *Advies Voortgangsrapportage vermindering regeldruk*, Den Haag: Actal.

Actal (2009), *Vermindering regeldruk. Visie 2009 en Jaarverslag 2008*, Den Haag: Actal.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2007), *Immigratie op maat. Advies over een nieuwe opzet voor het reguliere migratiebeleid*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

B&A Consulting (2008), *Toepasbaarheid van Lex Silencio (Positivo). Toetsing van juridische toelaatbaarheid en maatschappelijke risico's*, Den Haag: B&A Consulting.

Bex, P.M.H.H. & J.P. Sterrenburg (2007), *Profielen internationale burgers. Onderzoek naar de administratieve lasten en ervaren lasten van grensarbeiders, expatriated professionals en buitenlandse studenten in Nederland*, Nieuwegein: SIRA Consulting.

Cliteur, P.B. & A. Ellian (2006), *Encyclopedie van de rechtswetenschap II. Positief recht*, Deventer: Kluwer.

Djankov, S. & P. Ladegaard (2009), *Review of the Dutch Administrative Simplification Programme*, OECD.

Gestel, R.A.J. van & M.L.M. Hertogh (2006), *Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie*, Tilburg/Groningen: Universiteit van Tilburg/Rijksuniversiteit Groningen.

Groenendijk, C.A. (1987), 'Waarom het vreemdelingenrecht niet eenvoudiger kan', *Sociaal recht*, p. 3-8.

Jansen, Oswald (2008), *Comparative Inventory of Silencio Positivo*.

Jong, J. de e.a. (2009), *Kafka in de polder. Handboek voor het opsporen en oplossen van overbodige bureaucratie*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Jong, P.O. de & S.E. Zijlstra (2009), *Wikken, wegen en (toch) wetgeven. Een onderzoek naar de hiërarchie en omvang van wetgeving in vijf Europese landen*, Amsterdam.

Kafkabrigade (2008), *Tien casus van Last van de Overheid. Eindrapport*, Den Haag: Ministerie van BZK.

Kassenaar, T. & P. Oostendorp (2010), 'Acceptatie geboorteaakten ouder dan 6 maanden', *Burgerzaken en Recht*, p. 58-59.

Korte, O.L.H.W.I. & L.C. Talsma (2009), 'Over de EG-richtlijn voor langdurig ingezetenen. Enkele onjuistheden in de implementatie van de voorwaarde voor langdurig legaal verblijf', *Journaal Vreemdelingenrecht*, p. 4-12.

Lipsky, M. (1980), *Street-level bureaucracy and the dilemma's of the individual in public service*, New York.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008), *Van klacht naar kans. . . Over de inzet van een interactief meldpunt en het werken aan een betere dienstverlening*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Programma regeldruk en administratieve lasten (REAL).

Ministerie van Justitie (2009), *LEGIS, Architectuur voor wetgeving en wetgevingsproces Programmavlan*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Ministerie van Justitie, *Wat u altijd al had willen weten over het fenomeen regeldruk*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Ministerie van Justitie e.a. (2006), *In regels gevangen? Een verkenning van de mogelijke oorzaken van regeldruk*, Den Haag: Ministerie van Justitie e.a.

Ministerie van Justitie (2008), *Project Orde in de Complexiteit. Onderzoeksnotitie pilot Vreemdelingencirculaire*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Nationale Ombudsman (2009), *De burger in de ketens. Verslag van de Nationale ombudsman over 2008*, Den Haag: Nationale ombudsman.

OECD (2007), *Cutting Red Tape. Administrative Simplification in the Netherlands*, OECD.

Raad van State (2004), *Jaarverslag Raad van State 2003*, Den Haag: Raad van State.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2008), *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*, Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Regiegroep Regeldruk (2008), *Voortgangsrapportage regeldruk bedrijven*, Den Haag: Regiegroep Regeldruk.

SIRA Consulting (2009), *Onderzoek naar de administratieve lasten, nalevingskosten en toezichtslasten van Modern Migratiebeleid*, SIRA Consulting.

Vlies, I.C. van der (1984), *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving* (diss. UvA Amsterdam), Den Haag: Vuga.

WODC (2009), *Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland*, Den Haag: WODC.

WODC (2008), *Wet en werkelijkheid*, Den Haag: WODC.

WODC (2005), *Zicht op wetgevingskwaliteit. Een onderzoek naar de wetgevingsadvisering van de Raad van State*, Den Haag: WODC.

World Bank Group (2006), *Review of the Dutch Administrative Burden Reduction Program*.

Zuurmond, A. e.a. (2009), *Rapportage Analyse meldingen 2008* www.lastvandeoverheid.nl en www.mijnrechtewerk.nl, Zenc, in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BIJLAGE 5

Overzicht van gebruikte afkortingen

Actal	Adviescollege toetsing administratieve lasten
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Amvb	Algemene Maatregel van Bestuur
BSN	Burgerservicenummer
EU	Europese Unie
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GVI	Gemeenschappelijke Visuminstructie
IAK	Integraal afwegingskader
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
LSP	Lex Silencio Positivo
mvv	Machtiging tot voorlopig verblijf
Momi	Modern migratiebeleid
MvT	Memorie van Toelichting
NGO	Non-Gouvernementele Organisatie
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PIN	persoonlijk identificatienummer
RDW	Rijksdienst voor Wegverkeer
RIA	Regulatory Impact Assessment
SUO	Schengen Uitvoeringsovereenkomst
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TBC	Tuberculose
twv	tewerkstellingsvergunning
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire
vv	verblijfsvergunning
VV	Voorschrift Vreemdelingen
VVM	vaste verandermomenten
vvr	verblijfsvergunning regulier
Vw	Vreemdelingenwet
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
Wet GBA	Wet op de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens
WIB	Wet inburgering buitenland
WW	Werkloosheidswet

BIJLAGE 6

Overzicht van geraadpleegde organisaties

Ten behoeve van dit advies werden de volgende organisaties bevroegd.

Adviescollege toetsing administratieve lasten
Advocatenkantoor de Vreede
Buitenlandse Partner
Belastingdienst
Centrale Raad van Beroep
De Saen Advocaten
Everaert Advocaten
Expatcenter Amsterdam
FORUM, Programma Immigratie en Juridisch Burgerschap
Immigratie- en Naturalisatiedienst, Afdeling Kwaliteit en dienstverlening
Immigratie- en Naturalisatiedienst, INDIS (Duplis)
Immigratie- en Naturalisatiedienst, Project actualisering Vc 2000
Immigratie- en Naturalisatiedienst, Project Imomi
Immigratie- en Naturalisatiedienst, Regelbeheersing
Immigratie- en Naturalisatiedienst, Taakorganisatie Vreemdelingen
Kafkabrigade
Landelijk Overleg Minderheden
Landsadvocaat
Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid
Ministerie van Financiën, DG Belastingdienst, Team handhavingsbeleid
Ministerie van Financiën, Regiegroep Regeldruk
Ministerie van Justitie, Directie Migratiebeleid
Ministerie van Justitie, Dienst Terugkeer en Vertrek
Ministerie van Justitie, Directie Wetgeving, afdeling Wetgevingskwaliteitsbeleid
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Projectgroep 'OC&W ontregelt'
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Arbeidsverhoudingen,
Afdeling Sociale Dialoog en Arbeidsmigratie, Directie Gezond en Veilig Werken,
Afdeling Algemeen Arbobeleid en Directie Relatiebeheer, Uitvoeringsontwikkeling
en Aansturing, Afdeling Aansturing
Nationale ombudsman
Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
Nuffic
Radboud Universiteit Nijmegen, Centrum voor Migratierecht
Tata Consultancy Services Netherlands B.V.
Universiteit van Amsterdam, Institute for Migration and Ethnic Studies
UWV Werkbedrijf
Vereniging van Universiteiten
Vluchtelingenwerk Nederland
VNO – NCW Commissie Regeldruk Bedrijven

BIJLAGE 7

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)
- Categorieaal beschermingsbeleid, een 'nood zaak' (Advies 2006/19)
- Transparant en toetsbaar (advies 2006/20)
- Briefadvies Motie Staaij/De Vries vrijstelling mvv-vereiste

2007

- Secuur en Snel. Voorstel voor een nieuwe asielprocedure (Advies 2007/21)
- Profijt van Studiemigratiebeleid. Een advies over de arbeidsmarktpositie van buitenlandse afgestudeerden (Advies 2007/22)
- Briefadvies Een status voor hoogopgeleide asielzoekers?
- MVV, weg ermee? Voorstel voor één procedure voor inreis- en verblijfsvergunning (Advies 2007/23)

- Immigratie op maat. Advies over een nieuwe opzet voor het reguliere migratiebeleid (Advies 2007/24)

2008

- Briefadvies Medische aspecten asiel/regulier
- Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland (Advies 2008/25)
- Artikel 1F Vluchtelingenverdrag in het Nederlands vreemdelingenbeleid (Advies 2008/26)
- Nederland migratieland, ook in 2025 (g)een probleem (uitgave Sdu Uitgevers) Nederlanderschap in een onbegrensde wereld. Advies over het Nederlandse beleid inzake meervoudige nationaliteit (Advies 2008/27)

2009

- Briefadvies Tijdelijke Arbeidsmigratie en de samenhang met ontwikkelingssamenwerking
- De mens beschermd en de handel bestreden (Advies 2009/28)
- Briefadvies Vervolgstudie categoriaal beschermingsbeleid
- Tijdelijke arbeidsmigratie 2015 – 2035 (Advies 2009/29)

2010

- Briefadvies Huwelijks- en gezinsmigratie
- Het topje van de ijsberg? Advies over het tegengaan van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen (Advies 2010/30)

SUMMARY

Fewer Regulations for Migrants

Regulatory burden is a broad, abstract, and in principle neutral concept. Whether it causes problems, and if so to what degree, is largely a matter of subjective experience. It is not possible to completely eliminate the regulatory burden, but reducing it requires – and merits – constant attention.

In this advisory report, the Advisory Committee on Migration Affairs (ACVZ) focuses on the regulatory burden as experienced by migrants and sponsors (family, schools, companies) acting on their behalf (so-called referents) in the Netherlands' non-asylum-related aliens policy. The ACVZ takes 'regulatory burden in migration policy' to mean: the time, effort and money that must be invested by the migrant and/or the referent, and the restrictions they are required to accept, to comply with the conditions and requirements laid down by Dutch migration policy.

The minister of Justice asked the ACVZ to make recommendations in response to the following questions:

1. Is it possible to identify any specific bottlenecks within migration law (expressed in terms of time, money, and irritation) that could be classified under the heading of 'avoidable regulatory burden'?
2. What action would the ACVZ propose to resolve these bottlenecks and the unnecessary burden and sometimes inadequate service provision that are related to them?
3. Do the proposed solutions require changes to implementation and/or amendments to legislation, and if so, what changes are envisaged?

To answer these questions, the ACVZ studied the regulatory burden as experienced by migrants and their referents in the Netherlands' non-asylum-related migrants policy. The bottlenecks studied all related to the implementation of the Migration Act (Vw 2000), the Migration Decree (Vb 2000), the Regulation on migrants (VV 2000), the Migrants Act Implementation Guidelines (Vc 2000), the Foreign Nationals (Employment) Act (Wav), and related legislation such as the Municipal Database (Personal Records) Act (Wet GBA). Besides making a study of the existing literature on this subject, the ACVZ interviewed a range of professionals and organizations involved in the implementation and application of the rules, asking them to define the regulatory burden as experienced by migrants and referents and to suggest possible causes and solutions. In addition, SIRA Consultancy interviewed a small, random sample of migrants from non-EU countries who had come to the Netherlands for reasons of family reunion, study or employment, or who had come under the programme for highly skilled migrants (kennismigranten). Both these surveys identified numerous bottlenecks of various kinds.

The causes of the regulatory burden in migration policy

The research results led to a number of conclusions concerning the factors that are involved in perceptions of the regulatory burden in migration policy.

Regulations should comply with the qualitative criteria for legislation:

- They must be lawful and geared towards the application of legal principles;
- They must be effective and efficient;
- They must comply with the principles of subsidiarity and proportionality;
- They must be formulated such that it is possible to implement and enforce them;

- They must be harmonized with other regulations;
- They must be formulated in plain, transparent and accessible terms.

Where regulations do not comply to a sufficient degree with these quality criteria, there is a great risk of creating a regulatory burden. For instance, if the regulations conflict with other regulations, or are needlessly complex, the migrant or referent may not be able to deduce what his rights and obligations are. This may lead to unnecessary procedures. In addition, regulations that are formulated without due regard for implementation and enforcement will almost always create a regulatory burden. The survey revealed that individuals experience a regulatory burden because of the many layers of legislation, the inaccessible language of Vc 2000, the frequent changes in rules, the failure to implement European directives correctly or in good time, the diversity and periods of validity of residence permits, and the lack of cohesiveness between rules.

The way in which rules are implemented can also give rise to a regulatory burden. For instance, migrants and referents may experience a regulatory burden because implementing agencies fail to apply the rules properly or do not cooperate sufficiently with other organizations. In such cases, those concerned experience a regulatory burden because of the lack of harmonization and coordination between the implementing agencies and because these agencies fail to adopt a sufficiently customer-driven approach. Some respondents are under the impression that this is due to the multiple role of the Immigration and Naturalisation Department (IND), poor communication, and an unnecessarily strict application of the rules.

Recommendations

On the basis of its study of the literature and its own research findings, the ACVZ wishes to make several recommendations that may help to reduce the perceived regulatory burden. These are summarized in brief below. The recommendations relate exclusively to the regulatory burden that does not arise from the restrictive nature of Dutch aliens policy. The ACVZ regards the regulatory burden that arises from the restrictive nature of aliens policy as a necessary regulatory burden, since it is inherent to the specific characteristics of migration policy. In addition, the recommendations relate only to bottlenecks in relation to which it has not been established that the Modern Migration Policy bill (Momi), currently being prepared, will provide a solution.

Recommendation 1.

When drafting new legislation, take more account of the quality criteria of simplicity, clarity, and accessibility.

The most important contributory factor in the perceived regulatory burden is the complexity of migration policy.

A. Reduce the number of different layers of migration legislation by abolishing the VV 2000. The articles included in this Regulation may be incorporated into the Vw 2000, the Vb 2000, and the Vc 2000.

B. Include in the Vw 2000, as far as is possible, the most important rights and obligations of migrants and referents, and the basic requirements for admission. If the most important rights and obligations are in the Vw 2000, fewer cross-references to other rules will be necessary, and important rights and conditions will be easier to find.

C. List only a few of the broad reasons for which migrants may come to the Netherlands in the Vw 2000, reasons covering all migrants, with fewer variations within each category, conditions for admission and restrictions, and only differentiating between the main categories. This will not only simplify the legislation, but also make it possible to respond more flexibly to developments in migration and to changes in the stated 'purpose of stay'.

D. Ensure that the Wav contains simple and equivalent rules for the different categories of migrants who are required to apply for an employment permit (twv).

E. Ensure that the Vc 2000 indicates clearly:

- the distinction between policy rules and other kinds of information, by separating policy norms from guidelines and operating processes;
- the legal basis of the policy rule or amendment, including the relevant provisions of international law.

Recommendation 2.

Reduce the number of application and extension procedures, as well as procedures for changes.

F. Introduce a wider-ranging, national, multiple-entry residence right of residence for migrants who wish to come to the Netherlands regularly to do temporary work that does not fall under the heading of seasonal labour.

G. Abolish the procedure devised to prevent convenience marriages (the M46-procedure) and curb convenience marriages instead by carrying out targeted checks afterwards, for instance in cases in which suspicions of a convenience marriage have been raised.

H. Give highly-skilled migrants (kennismigranten) the option of staying in the Netherlands for a longer period than at present (three months) to seek other employment enabling them to re-qualify under this heading.

This recommendation could be followed up in two different ways:

- Highly-skilled migrants who have built up entitlement to unemployment benefit could be given a period to find a new job equal to the duration of their unemployment benefit (in cases in which this period exceeds three months).
- Alternatively, a solution might be devised similar to the rules for student migrants who have graduated in the Netherlands, regarding the time allocated for the purpose of seeking employment.

Recommendation 3.

Ensure that all the regulations falling under the heading of migration law are properly harmonised with related and international legislation.

It became clear from the present study that there is sometimes a lack of coherence between the Vw 2000 on the one hand, and the Wav, the Wet GBA, fiscal regulations and international regulations. This may undermine the claims as well as the rights and obligations of migrants and referents.

I. Ensure that the rules for registering with the GBA and the issuing of non-migrant residence permits are better attuned to one another.

Recommendation 4.

When drafting as well as when evaluating new legislation, a systematic effort should be made to find ways of reducing the regulatory burden for migrants and referents, making the best possible use of knowledge, ideas and experience from the field.

J. Ensure that the evaluation of the Vc 2000 is performed by an independent body, in contrast with the clean-up operation in 2006. The experiences of migrants and referents should be incorporated into this evaluation.

K. When evaluating Momi, pay special attention to the regulatory burden that referents experience as a result of this Act. This is particularly important because this Act had not yet been introduced when the present study was carried out, so that at the time of issuing this advisory report, the precise impact of this new legislation on the regulatory burden are not yet clear.

Recommendation 5.

Introduce a designated migration desk for non-asylum migrants, which should include, in any case, the IND, the Employee Insurance Agency (UWV), the municipal authorities and the tax department.

The poor service complained of by migrants and referents derive in part from a lack of effective cooperation between the implementing agencies. In particular, the mutual cooperation between the IND, the Employee Insurance Agency (UWV), the municipal authorities and the tax department is in need of improvement.

L. Set up designated migration desks for non-asylum migrants. These desks could serve as the front office for as many organisations as possible with which migrants and referents have contact when establishing themselves in the Netherlands.

Recommendation 6.

When preparing the initial decision, in the case of any lack of clarity in the application, seek clarification from the applicant more frequently and at an earlier stage.

M. Draft general operational guidelines directing the IND, in cases in which migrants have provided insufficient or unclear information, to first contact the person concerned to clarify the matter (in line with the current procedure in cases involving highly skilled migrants) before making a decision. In this way, the IND can fulfil its obligation to investigate in a more active way.

Samenstelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken per 1 mei 2010

Voorzitter:

- mr. A.C.J. van Dooyeweert, coördinerend vice-president rechtbank 's-Gravenhage, sector strafrecht

Plaatsvervangend voorzitter:

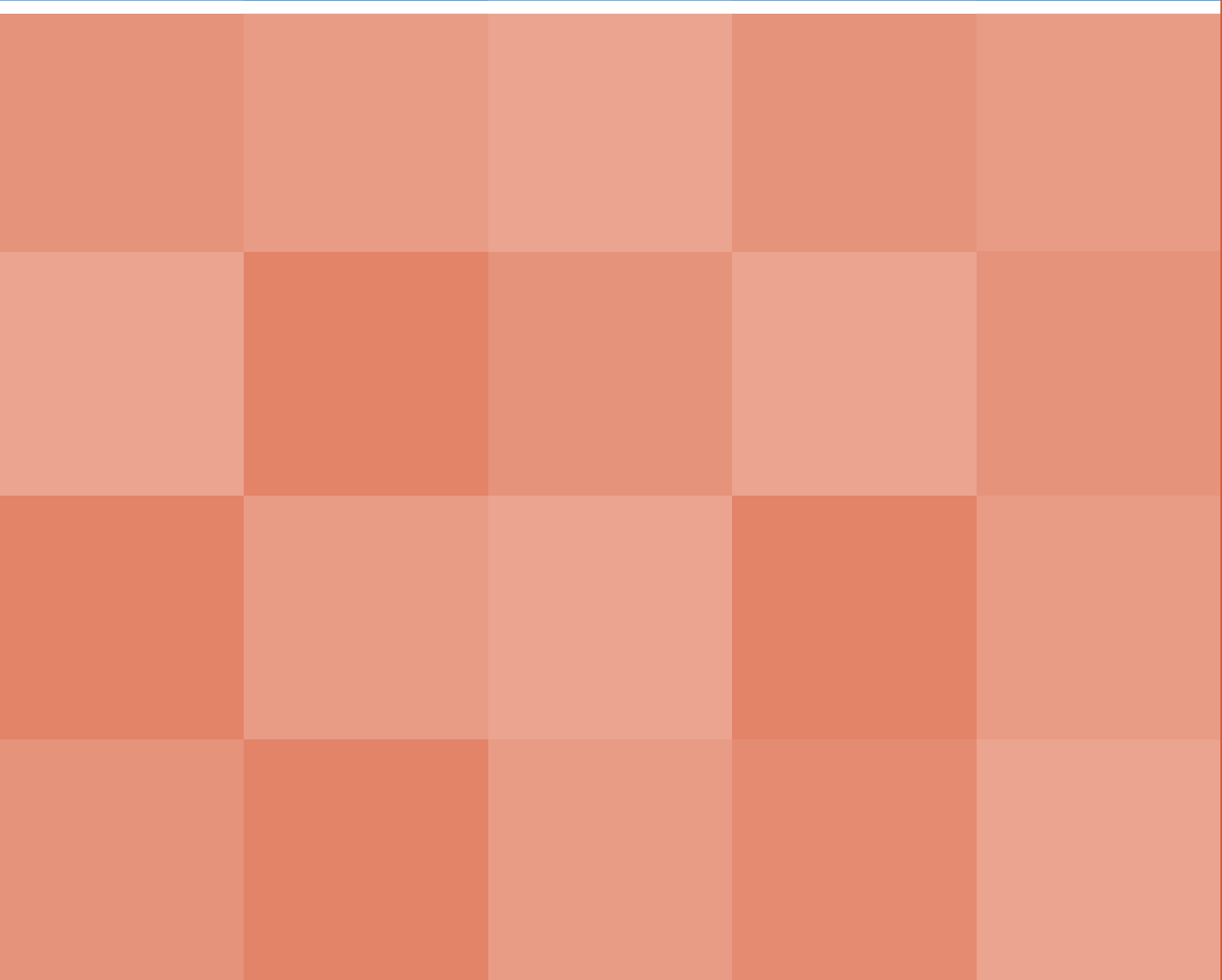
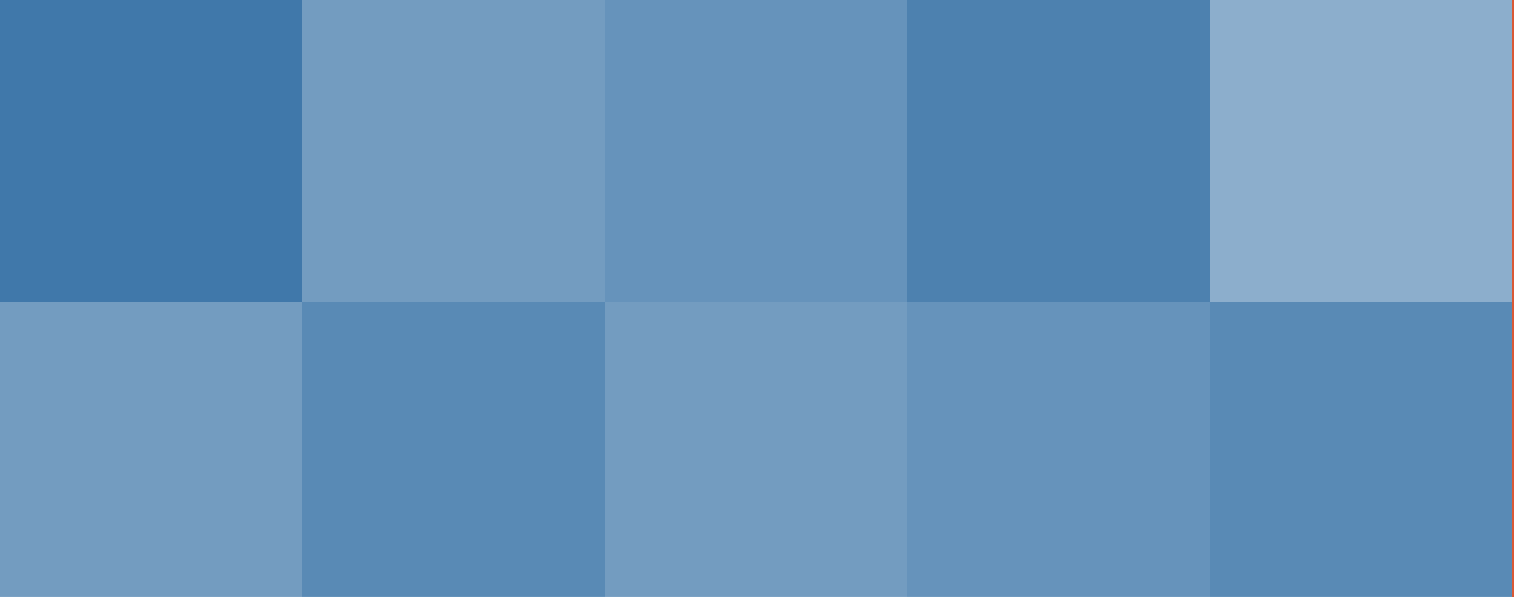
- mr.dr. H.H.M. Sondaal, voormalig Nederlands ambassadeur

Leden:

- prof.mr. dr. H. Battjes, hoogleraar Europees Migratierecht / Universitair Hoofddocent aan de Vrije Universiteit Amsterdam
- 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.mr. P. Boeles, emeritus hoogleraar immigratierecht
- drs. R.J. Glaser, Adviseur strategische beleidsadvisering en overheidsstrategie, Glaser Public Affairs
- dr. M.S. Menéndez, Lid College van Bestuur Haagse Hogeschool
- prof.dr. W. Shadid, Emeritus bijzonder hoogleraar interculturele communicatie en was verbonden aan de Universiteit van Tilburg en de Universiteit Leiden.
- prof.mr. dr. A.B. Terlouw, hoogleraar Rechtssociologie Radboud Universiteit Nijmegen
- dr. L.H.M. van Willigen, arts, consultant gezondheidszorg vluchtelingen en mensenrechten

Secretaris:

- mr. W.N. Mannens



9 789085 210481 >