

De Staatssecretaris van Justitie
Mevrouw mr. N. Albayrak
Kamer L-324
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Drs. J.C. Wielaard
070 - 370 8016
1 maart 2007
ACVZ/ADV/07/007

Advies inzake wijziging Vreemdelingenbesluit 2000 voor werknemers
Noordzeestallaties

Zeer geachte mevrouw Albayrak,

Op 16 februari 2007 heeft de minister van Justitie, met brief van 16 februari 2007 nr. 5469580/07/6, de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken verzocht advies uit te brengen over een voorstel tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) in verband met werknemers op boor- en mijnbouw installaties op het Nederlands continentaal plat (nader te noemen: Noordzeewerkers).

Alvorens aan het verzoek te voldoen veroorlooft de ACVZ zich een preliminaire opmerking van algemene aard. Het vorige kabinet heeft in 2006 de notitie 'Naar een modern migratiebeleid' gepubliceerd. Hierin wordt een kader gepresenteerd voor een eenvoudiger toelatingsbeleid, waarbij het grote aantal huidige verblijfstitels wordt teruggebracht naar maximaal vijf. Drie van deze titels zijn bedoeld voor verschillende categorieën arbeidsmigranten. Het huidige kabinet heeft in het coalitieakkoord de ambitie uitgesproken het 'moderne migratiebeleid' uit te werken in een meerjarenprogramma voor de migratie ten behoeve van de arbeidsmarkt. Deze ontwikkeling zal leiden tot een sterke vereenvoudiging van het toelatingssysteem. Het ter advisering voorgelegde voorstel lijkt het tegendeel te bewerkstelligen, namelijk een verbijzondering van een van de categorieën in het "oude" systeem. De vraag rijst of in het licht van de komende vereenvoudiging de nu aan de orde zijnde wijziging nog voldoende opportuun is.

1. Samenvatting van het advies.

De ACVZ concludeert dat de wijziging, zoals die is voorgelegd, de procedure voor toegang en verblijf voor verlof van Noordzeewerkers verbetert. Tot op heden is ietwat oneigenlijk gebruik gemaakt van de regeling van visa voor kort verblijf. Door de gepresenteerde aanpassing zullen de Noordzeewerkers, zonder risico eerst weer terug te moeten naar het land van herkomst en zonder veel administratieve rompslomp gedurende hun contract, periodiek in Nederland kunnen verblijven voor verlof. Het voorstel heeft ook een belangrijk nadeel. Nu worden vreemdelingen die op Nederlandse schepen varen en Noordzeewerkers op gelijke wijze behandeld. De gepresenteerde wijziging wil een gedifferentieerd systeem voor deze beide groepen invoeren. Dit geeft onnodige extra regels. Om hieraan te ontkomen doet de ACVZ in dit advies een alternatief voorstel voor wijziging van het Vb 2000. Dat voorstel heeft niet alleen het voordeel van de eenvoud.

Met dit voorstel wordt het ook een oplossing mogelijk voor de volgens de brancheorganisaties met enige regelmaat voorkomende situatie dat een schepeling meermalen – of iets langer dan drie maanden – in Nederland verlof wil genieten. Overigens behoeft daarbij, naar de mening van de ACVZ, niet te worden gevreesd voor oneigenlijk gebruik van de regeling door familieleden van schepelingen.

2. Het voorliggende concept-wijzigingsbesluit voor het Vreemdelingenbesluit en de Nota van Toelichting.

Voorstel

Het voorgestelde wijzigingsbesluit behelst voorstellen tot de wijziging van artikel 3.5 lid 2, tot de uitbreiding van artikel 3.15 en tot wijziging en uitbreiding van artikel 3.37. De wijziging van artikel 3.5 behelst de toevoeging aan lid 2, onder t, van de beperking 'het doorbrengen van verlof in Nederland'.

Met de toevoeging van een derde lid aan artikel 3.15 wordt geregeld dat een gezinslid van een Noordzeewerker pas een vergunning tot verblijf in Nederland kan krijgen als die Noordzeewerker een arbeidsverleden van ten minste zeven jaar heeft. De voorgestelde toevoeging van een tweede lid aan artikel 3.37 behelst het aanbrengen van een scheiding tussen zeelieden op Nederlandse zeeschepen en werknemers op een 'mijnbouwinstallatie op het continentaal plat' betreffende de gronden voor verkrijging van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Met andere woorden: er wordt een nieuwe categorie toegevoegd. Uit de nota van toelichting blijkt dat met name bij Noordzeewerkers vaak gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden tot kort verblijf en omdat het gaat om maximaal 90 dagen per zes maanden, geeft dat veelvuldig problemen. Het voorstel beoogt een einde te maken aan het oneigenlijke en ongewenste pendelen van de betrokken Noordzeewerkers tussen het platform en het Consulaat Generaal in Antwerpen, waar op feitelijk onjuiste gronden een visum voor kort verblijf wordt afgegeven, dan wel wordt verlengd. Immers de "Antwerpen-constructie" staat op gespannen voet met visumprocedure zoals in de EG-wetgeving is neergelegd, waarin wordt bepaald dat een visum kort

verblijf dient te worden aangevraagd in het land van herkomst of bestendig verblijf, van het een noch het ander is hier sprake.

In de Nota wordt tevens aangegeven dat de wijziging geen invloed heeft op de bestuurslasten, de lasten voor de burger of die voor het bedrijfsleven.

In de artikelsgewijze toelichting wordt aangegeven dat met de voorgestelde wijziging eigenlijk een omissie uit 2000 in artikel 3.5 wordt hersteld. Daarnaast wordt eveneens de strikte afbakening van de doelgroep en de beperking van de mogelijkheden voor overkomst van gezinsleden aangegeven.

Commentaar ACVZ

De ACVZ is van oordeel dat de wijziging in technisch opzicht niet onjuist is en dat zij op zichzelf gezien een problematische situatie verhelpt. Tegelijk moet worden geconstateerd dat de gekozen methode, namelijk de introductie van verdere verfijningen in het Vb 2000, leidt tot een onnodige regeldruk en differentiatie.

Het zo eenvoudig mogelijk houden van wetten en regels dient als een op zichzelf staand doel te worden aangemerkt en dus dient in dit geval de vraag te worden gesteld of er voldoende redenen zijn om van één regeling er twee te maken.

De gesignaleerde problemen met kortverblijfsvisa doen zich veelal voor bij Noordzeewerkers die jarenlang regelmatig in een 'veertien dagen werken, veertien dagen verlof'-schema zitten. Niettemin komt het volgens de brancheorganisaties niet vaak, maar wel regelmatig voor dat vreemdelingen werkzaam op Nederlandse schepen, langer of frequenter in Nederland verlof willen genieten dan een kortverblijfsvisum mogelijk maakt. Het is heel eenvoudig om de regeling zo te herzien dat zij soelaas biedt voor zowel vreemdelingen die aan boord van een Nederlands zeeschip werkzaam zijn als voor Noordzeewerkers.

Voor beide categorieën geldt gelijkelijk dat, vanwege hun beperkte band met Nederland, voorkomen moet worden dat hun gezinsleden direct een verblijfsrecht hier te lande kunnen krijgen. De in het Vb 2000 opgenomen minimale arbeidsduur van zeven jaar is in dit verband een redelijke termijn.

Dit alles heeft de ACVZ gebracht tot het navolgende advies.

3. Overwegingen en advies.

Artikel 3.37 Vb 2000 bevat een regeling voor de toekenning van een verblijfsvergunning ex artikel 14 Vw 2000 vanwege het doorbrengen van verlof in Nederland. De regeling geldt zowel voor vreemdelingen werkzaam aan boord van Nederlandse schepen als Noordzeewerkers. Als voorwaarde werd onder meer de eis gesteld dat zeven jaar in de betreffende hoedanigheid was gewerkt voor dat een zogenaamde verlofvergunning kon worden verleend. Die voorwaarde was opgenomen omdat anders te snel via die vergunning verblijf van een partner in Nederland kon worden verkregen. Het gaat hier immers om een verblijfsvergunning voor verlof aan wal die, net als de betreffende arbeid, slechts een beperkte binding met Nederland impliceert. Die eis van zeven jaar maakt de bestaande regeling praktisch gesproken

tot een dode letter, omdat ten aanzien van de Noordzeewerkers wordt gewerkt met visa voor kort verblijf met alle in de toelichting beschreven problemen van dien.

In de nu voorgestelde wijziging wordt de bestaande regeling gesplitst. Vreemdelingen die werkzaam zijn op Nederlandse schepen, kunnen de verlofvergunning (waaraan de mogelijkheid tot laten verblijven van partners verbonden blijft) nog steeds pas na zeven jaar krijgen. De Noordzeewerkers kunnen de verlofvergunning al direct krijgen, maar ten aanzien van hen wordt de mogelijkheid om een partner in Nederland te laten verblijven, gekoppeld aan een werkduur van ten minste zeven jaar.

Ondanks het feit dat de ACVZ de geboden oplossing op zich juist acht, wijst zij er op dat het voorstel een nieuw lid 2 bij artikel 3.37 kent, dat oneigenlijk gebruik mogelijk maakt. Het artikellid zegt dat de verblijfsvergunning kan worden verleend aan de vreemdeling 'die gedurende ten minste een jaar beschikt over een arbeidsplaats op een mijnbouwinstallatie op het continentaal plat'. Die omschrijving laat de mogelijkheid open dat de aanvraag wordt gedaan als het arbeidscontract al bijna verlopen is en niet zal worden verlengd. Dat is uiteraard niet de bedoeling. Het gaat om het vereenvoudigen van het doorbrengen van verlof in Nederland gedurende de werkperiode van de betrokkenen. Daarom dient de zinsnede te worden aangepast in die zin dat niet langer dan een half jaar voor het einde van het lopend arbeidscontract de vergunning voor 'verlofverblijf' in Nederland kan worden aangevraagd.

Hoewel de voorgestelde regeling, behoudens de zojuist beschreven passage, technisch correct is, biedt de ACVZ een alternatief aan. Ook al zal het probleem van periodiek verlof dat 90 dagen in zes maanden overschrijdt zich het meest voordoen ten aanzien van de Noordzeewerkers, toch heeft het de voorkeur voor die beide categorieën een eenvoudige uniforme regeling tot te stand te brengen.

De huidige regeling biedt ook voor schepelingen geen serieus alternatief omdat zij pas gaat werken na zeven arbeidsjaren. Een uniforme regeling kan dan ook ten aanzien van zeelieden op Nederlandse schepen in voorkomende gevallen reële betekenis hebben.

Op een betekend aantal schepen varende onder Nederlandse vlag dat regelmatig – meestal in lijndiensten – Nederland aandoet, werken vreemdelingen. In veel maar zeker niet in alle gevallen zullen die schepelingen bij het doorbrengen van verlof in Nederland kunnen volstaan met een visum voor kort verblijf. Maar dat geldt niet in alle gevallen, met name niet als het gaat om lijndiensten die regelmatig Nederland aandoen. Een visum voor kort verblijf kan dan problematisch zijn om soortgelijke redenen als bij Noordzeewerkers. Daarom is het goed als zij, indien gewenst, ook een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, met als doel genieten van verlof, kunnen krijgen. Het praktische probleem dat zij niet altijd lang genoeg in Nederland verblijven om de tijd benodigd voor het aanmaken en afgeven van de vergunning af te wachten, behoeft geen probleem op te leveren. Als zij de eerste keer op een kort verblijfsvisum binnenkomen, kunnen zij een aanvraag doen, met paspoort, monsterboekje en contract. De vergunning kan dan worden uitgereikt als zij de volgende keer Nederland aandoen.

Tenslotte is er ook in het hieronder geformuleerde alternatief geen sprake van een toename van de lastendruk voor bestuur, bedrijfsleven en burger.

De ACVZ stelt voor te komen tot een regeling die zou kunnen luiden als volgt:

Naast de in het oorspronkelijke voorstel opgenomen toevoeging van het onderdeel: t. het doorbrengen van verlof in Nederland, in artikel 3.5 (waarmee een omissie wordt hersteld) wordt aan artikel 3.15 een derde lid toegevoegd. Dat luidt:

3. *Indien de vreemdeling als gezinslid wil verblijven bij een hoofdpersoon die houder is van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Wet, onder de beperking verband houdende met het doorbrengen van verlof in Nederland en die hoofdpersoon werkzaam is op een Nederlands zeeschip of een mijnbouwinstallatie op het continentaal plat, wordt de verblijfsvergunning eerst verleend nadat deze hoofdpersoon gedurende een periode van zeven jaar nagenoeg aansluitend als zodanig werkzaam is geweest.*

In het verlengde hiervan krijgt artikel 3.37 twee leden, met de huidige tekst van het artikel als lid 1 en als lid 2 de volgende tekst:

2. *De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van de Wet kan worden verleend onder de beperking verband houdende met het doorbrengen van verlof in Nederland aan de vreemdeling die beschikt over een arbeidsplaats op een Nederlands zeeschip dan wel een mijnbouwinstallatie op het continentaal plat, op basis van een arbeidsovereenkomst, waarmee hij voldoende middelen van bestaan verwerft en die een looptijd heeft van ten minste een jaar, waarvan ten tijde van de aanvraag niet meer dan een half jaar verstreken mag zijn.*

De ACVZ tekent ten slotte nog aan dat zeelieden en Noordzeewerkers toegang moet hebben tot een verkorte procedure dan wel zelfstandige afgifte door de betrokken Nederlandse vertegenwoordiging. Daarnaast moet het voor de betrokken categorie vreemdelingen mogelijk zijn op vertoon van de bepaalde documenten (monsterboekje, verklaring werkgever etc.) de mvv aan te vragen bij elke Nederlandse vertegenwoordiging en niet alleen die in het land van vestiging of bestendig verblijf. Voor afgifte van de verblijfstitel zou eveneens gezocht moeten worden naar mogelijkheden de wachttijd zoveel mogelijk te bekorten.

De ACVZ vertrouwt erop met het bovenstaande aan het adviesverzoek te hebben voldaan en is uiteraard gaarne tot toelichting bereid.

Hoogachtend,

De Voorzitter,

De Secretaris,

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

Dr. J.J. van Miert