



# Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Minister van Justitie  
Mr. E. Hirsch Ballin  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

contactpersoon drs. G.H. HINTZEN  
doorkiesnummer 070 - 370 8013  
datum 27 april 2010  
ons kenmerk ACVZ/ADV/2010/007  
uw kenmerk  
bijlage(n)  
onderwerp

Advies inzake de conceptregeling tot wijziging van het Voorschrift  
Vreemdelingen ter uitvoering van het Modern migratiebeleid

Geachte heer Hirsch Ballin,

In uw mail van 10 maart 2010 heeft u de Adviescommissie voor  
Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd te adviseren over de conceptregeling  
voor wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV 2000), behorende  
bij het wetsvoorstel Modern migratiebeleid. Met deze brief voldoet de ACVZ  
aan uw verzoek.

Aangezien met de kennisneming van het VV 2000 een algemeen beeld  
van de lagere regelgeving van het Modern migratiebeleid pas goed  
mogelijk is, wordt hier in aanvulling op de adviezen van 22 oktober  
2007, 5 maart en 17 november 2009 (kenmerken ACVZ/ADV/2007/016,  
2009/004 en 2009/011) eerst een aantal opmerkingen van algemene  
aard gemaakt over de lagere regelgeving alvorens meer in het bijzonder  
op het VV 2000 in te gaan.

## **De structuur van de lagere regelgeving**

De ACVZ heeft zich in haar eerdere adviezen verenigd met de  
kolommenstructuur van het Modern migratiebeleid. Hiermee wordt  
uitdrukking gegeven aan de wens de verblijfsdoelen niet langer  
gedetailleerd te omschrijven, maar een achttal brede clusters in  
te stellen, waarin de verschillende verblijfsvergunningen worden  
ondergebracht. Deze systematiek leent zich goed voor een selectiever en  
eenvoudiger beleid. Een consequente doorvoering van deze systematiek  
zou er aan bij kunnen dragen de wet- en regelgeving transparanter en  
gebruiksvriendelijker te maken. In het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb  
2000) en het VV 2000 is de indeling in kolommen echter losgelaten. De

**postadres**  
Postbus 93127  
2509 AC 's-Gravenhage

**bezoekadres**  
Prins Clauslaan 20  
2595 AJ 's-Gravenhage

[www.acvz.com](http://www.acvz.com)



ACVZ geeft ter overweging om alsnog het Vb 2000 en het VV 2000 op basis van de kolommenindeling als juridisch relevante clusters in te richten.

## **Waarom Vb 2000 en VV 2000?**

Naast het systeem van de kolommen, verdient het aantal lagen lagere regelgeving naar de mening van de Commissie ook aandacht. In de huidige voorstellen is niet steeds duidelijk waarom sommige bepalingen in het Vb 2000 en andere in het VV 2000 staan. De nadere invulling van rechten en plichten over twee lagen van regelgeving is onoverzichtelijk. Gelet op het feit dat nog een nadere uitwerkingen in de Vreemdelingencirculaire volgt, verdient het bovendien de voorkeur de regelgeving zo eenvoudig mogelijk te houden. De ACVZ bepleit daarom nader onderzoek naar de mogelijkheden van een logische verdeling van bepalingen tussen het Vb 2000 en het VV 2000 en, bij gebrek daaraan, naar de mogelijkheid alle aanvullende regelgeving in één reglement, bij voorkeur het Vb 2000, te plaatsen. In het binnenkort te verschijnen advies van de ACVZ over de vermindering van regeldruk zal hier nader op in worden gegaan.

## **De referent**

Een belangrijke vernieuwing van het Modern migratiebeleid is de figuur van de referent. In het advies *Immigratie op maat* van oktober 2007 heeft de ACVZ aanbevolen om het systeem van afspraken met instellingen en bedrijven neer te leggen in een wettelijke regeling, waarbij de rechten en verplichtingen die daaruit kunnen voortvloeien worden benoemd. De ACVZ constateert dat er nog geen sprake is van een duidelijk stelsel van rechten en plichten van de referent, dat per kolom wordt uitgewerkt. Zo staat in het Vb 2000 dat een referent moet voldoen aan vereisten van continuïteit, solvabiliteit en betrouwbaarheid (artikelen 1.18 en 1.19 Vb 2000). Daarnaast wordt echter op enkele plaatsen inschrijving in het Handelsregister geëist. Zoals uit artikel 1.10 VV 2000 naar voren komt, blijkt hier additioneel een identificatievereiste uit. Hier worden volgens de Commissie doelcriteria, vereisten en bewijsmiddelen verspreid over de regelgeving genoemd en deels vermengd.

Ook het onderscheid tussen referent en erkende referent is hier en daar onvoldoende uitgewerkt. Wanneer en waarom wordt voor een erkend referentschap gekozen? Wat zijn de maatstaven en wat is dan de meerwaarde boven het gewone referentschap (versnelde procedure, eerder aanspraak op Wet Dwangsom, minder gegevens verstrekken (en welke dan?), meer vertrouwen genieten, minder leges betalen)? Het gebrek aan een duidelijk onderscheid tussen referent en erkende referent blijkt uit de plaatsing van artikel 1.7 VV 2000, dat naar de mening van de ACVZ thuishoort in paragraaf 2, aangezien alleen erkende referenten studenten naar Nederland mogen halen.

De ACVZ is van mening dat met name de (al dan niet strafrechtelijke) aansprakelijkheid van de referent krachtens de artikelen 55a en 108 Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) te onduidelijk is neergezet. Waarom bestaat de mogelijkheid een boete op te leggen, indien langs andere – mogelijk relevantere – weg ook een sanctie kan worden opgelegd? Zo zou een referent, die weigert informatie te verschaffen ook kunnen worden getroffen door intrekking van de vergunning van de vreemdeling of opschorting van



zijn referentschap. Wanneer wordt een boete opgelegd en wanneer wordt strafrechtelijk vervolgd? Kan een referent die tegen zijn zin is aangewezen ook een boete worden opgelegd of strafrechtelijk worden vervolgd?

### **Nadere opmerkingen over het VV 2000**

Naast bovengenoemde algemene opmerkingen heeft de ACVZ de volgende opmerkingen over de tekst van de wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen.<sup>1</sup>

- a- Artikelen 1.5 en 1.6 VV 2000 kunnen worden samengevoegd. Inhoudelijk zijn de artikelen bijna identiek en behoren de verblijfsdoelen tot dezelfde kolom. Dit is een voorbeeld van het clusteren van verblijfsdoelen in kolommen.
- b- Paragraaf 2 van Afdeling 2 over de erkenning als referent zou kunnen aangeven in welke kolommen erkende referenten verplicht of mogelijk zijn en een lijst van instanties kunnen bevatten waaraan deze referenten verbonden moeten zijn om als referent te worden erkend.
- c- Artikel 1.11 kan komen te vervallen. De mogelijkheid om de erkenning van een referent te weigeren als hij niet staat ingeschreven in het Handelsregister terwijl dit wel het geval zou moeten zijn bestaat al in artikel 1.18 lid 1 Vb 2000.
- d- Artikel 1.13 kan komen te vervallen. Artikel 1.18 sub 2 voorziet al in het afwijzen van een aanvraag tot erkenning als referent op grond van het feit dat de referent failliet of in surseance van betaling is. Artikel 1.13 VV bevat derhalve een onvolledige herhaling van artikel 1.18 sub 2 Vb.
- e- Artikel 1.17 kan komen te vervallen. De mogelijkheid om een aanvraag tot erkenning als referent af te wijzen op grond van het feit dat er geen verklaring omtrent het gedrag kan worden overlegd volgt al uit artikel 1.16 VV.
- f- Opvallend is dat de lijst in artikel 3.1 VV 2000 met één punt wordt uitgebreid. De ACVZ vraagt zich af hoe dit te verenigen is met de aangekondigde vereenvoudiging van de wet- en regelgeving.
- g- De ACVZ vraagt zich af waarom bijvoorbeeld in de artikelen 3.26, 4.24 en 4.37 VV 2000, maar ook elders in de wet- en regelgeving (bijv. art. 3.33 Vb 2000), verwijzingen staan naar richtlijn nr. 2005/71/EG. Artikel 17, eerste lid van richtlijn nr. 2005/71/EG bepaalt dat deze richtlijn uiterlijk op 12 oktober 2007 moet zijn geïmplementeerd. Het verdient daarom de voorkeur hooguit naar de relevante Nederlandse bepalingen te verwijzen. Bij de eerdere implementatie van richtlijn nr. 2004/83/EG staat ook geen verwijzing naar die richtlijn in de relevante artikelen (zie bijvoorbeeld art. 3.35 VV 2000). Als de verwijzing naar de richtlijnen wordt gehandhaafd, volg dan aanwijzing 89 van de Aanwijzingen van de regelgeving, waarin de volgende notitie wordt voorgeschreven: *richtlijn nr. 2005/71/EG van de Raad van de Europese Unie van 12 oktober 2005 betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met*

<sup>1</sup> Waar in dit advies verwezen wordt naar het Vb 2000 heeft dit betrekking op de tekst van het ontwerpbesluit Modern migratiebeleid van 7 december 2009.



*het oog op wetenschappelijk onderzoek (PbEG L 289). De verkorte aanduiding hiervan is volgens aanwijzing 122: richtlijn nr. 2005/71/EG.*

- h- Artikel 3.33a VV 2000 is vervallen, maar in artikel 3.33c, tweede lid, VV staat nog steeds een verwijzing naar dit artikel. Dit zou moeten worden aangepast.
- i- Tegen de achtergrond van de aangekondigde vereenvoudiging van het Modern migratiebeleid verdienen de twee nieuwe paragrafen "Informatieplichten" en "Administratieplichten" in hoofdstuk 4 van het VV 2000 aandacht. Hier worden 26 nieuwe en voor een groot deel uitgebreide artikelen geïntroduceerd: artikelen 4:17 tot en met 4:42. De ACVZ is van mening dat hier een kans is gemist om zowel de positie van de referent op een goede manier te versterken als de regelgeving eenvoudiger en inzichtelijker te maken. Het verdient aanbeveling deze paragrafen samen te voegen in één paragraaf genaamd "Verplichtingen van de referent". Daarbij worden enkel resultaatsverplichtingen (inlichtingen) genoemd en geen of minimale inspanningsverplichtingen (administratie).

De ACVZ is gaarne bereid tot een nadere toelichting.

De voorzitter,

De secretaris,

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert

Mr. W.N. Mannens