

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. dr. K.H.D.M. Dijkhoff
Postbus 20301
3500 EH Den Haag

contactpersoon Mr. D.J. de Jong
doorkiesnummer 06-4684 0910
datum 22 september 2015
ons kenmerk ACVZ/ADV/2015/008
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Advies wijziging Vreemdelingenbesluit inzake uitbreiding van het zoekjaar hoogopgeleiden en enkele andere wijzigingen

Geachte heer Dijkhoff,

Bij brief van 31 juli 2015 heeft u de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) om advies gevraagd over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) in verband met de uitbreiding van het zoekjaar voor vreemdelingen die zijn afgestudeerd of wetenschappelijk onderzoek hebben

verricht (aangeduid als: zoekjaar hoogopgeleiden) en in verband met enkele andere wijzigingen en het herstel van enkele technische omissies en wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (BuWav) in verband met voornoemd zoekjaar. Met deze brief voldoet de ACVZ aan uw verzoek.

1. Kern van het voorstel zoekjaar hoogopgeleiden

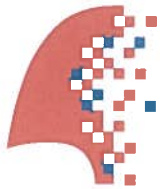
Nederland kent twee regelingen voor hoogopgeleide, recent afgestudeerde vreemdelingen: het zoekjaar afgestudeerden en de regeling hoogopgeleiden. Nederland slaagt er met deze regelingen onvoldoende in om hoogopgeleiden aan te trekken. Dit blijkt onder andere uit een evaluatie uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Uit het evaluatierapport van het WODC blijkt dat de oorspronkelijke ambitie van de Regeling Hoogopgeleiden om binnen twee jaar vijfhonderd hoogopgeleiden aan te trekken ook

Postadres
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

www.acvz.org

Twitter: @ACVZ_advies



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

na vier jaar niet is gehaald. Daarnaast constateert het WODC dat vooral hoogopgeleiden die al op basis van een verblijfsvergunning in Nederland verbleven (80%), een beroep doen op de regeling. Dit betekent dat de regeling er vooral in slaagt hoogopgeleiden voor de Nederlandse arbeidsmarkt te behouden in plaats van ze aan te trekken.

In de wijziging van het Vb 2000 en het BuWav wordt voorgesteld om de Regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten en de Regeling Hoogopgeleiden op te laten gaan in één regeling. Bij het samenvoegen van de regelingen zijn telkens de gunstigste regels gebruikt. De eis van een tewerkstellingsvergunning vervalt voor alle deelnemers aan de nieuwe regeling. Naast de tot nu toe al bestaande doelgroep (hoogopgeleide vreemdelingen die in Nederland zijn afgestudeerd met een bachelor- of mastergraad of in het buitenland zijn afgestudeerd of gepromoveerd aan een top 200-universiteit), wordt het zoekjaar uitgebreid voor de volgende groepen:

- Vreemdelingen die in Nederland een postdoctorale opleiding hebben afgerond of aan een buitenlandse top 200-universiteit zijn afgestudeerd of gepromoveerd;
- Vreemdelingen die in Nederland wetenschappelijk onderzoek hebben verricht;
- Vreemdelingen die een mastergraad hebben behaald in het kader van een Erasmus Mundus Masters Course of die een opleiding hebben afgerond in het kader van de Wet op het specifiek cultuurbeleid of een opleiding die wordt verzorgd in het kader van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken;
- Vreemdelingen die een bij ministeriële regeling aangewezen hoger onderwijsopleiding hebben afgerond.

De toets aan het puntensysteem komt te vervallen. Daarvoor in de plaats wordt een minimaal niveau van kennis van de Engelse of Nederlandse taal gevraagd. Voor een grotere groep hoogopgeleiden gaat tijdens het zoekjaar een lager looncriterium gelden. In artikel 1d, eerste lid, onder a BuWav wordt geregeld dat het loon ten minste € 2.201,- per maand dient te bedragen.

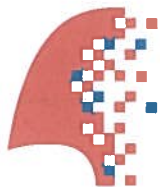
Tot slot kunnen vreemdelingen die een verblijfsvergunning hebben gehad als startende ondernemer maar niet doorstromen in de zelfstandigenregeling, in aanmerking komen voor een zoekjaar, mits zij daarvoor aan de voorwaarden voldoen.

2. De opbouw van het advies

Dit advies is als volgt opgebouwd. Allereerst heeft de commissie enkele opmerkingen over het zoekjaar hoogopgeleiden (§ 3). Vervolgens neemt de commissie artikelsgewijs de gewijzigde bepalingen uit het Vb 2000 door voor zover de commissie daarbij opmerkingen heeft (§ 4). Daarna heeft de commissie een opmerking over de toelichting bij het Besluit (§ 5). In paragraaf 6 vraagt de commissie aandacht voor een knelpunt dat ervaren wordt in de praktijk wat betreft de loketten van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

3. Opmerkingen met betrekking tot het zoekjaar hoogopgeleiden

De ACVZ staat positief tegenover het initiatief om de Regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten en de Regeling Hoogopgeleiden samen te voegen. Dit maakt de regelgeving



eenvoudiger en maakt het duidelijker aan welke voorwaarden moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor een zoekjaar. Positief is voorts dat de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een zoekjaar verlicht worden doordat de toetsing aan het puntensysteem komt te vervallen, de eis van een tewerkstellingsvergunning komt te vervallen en voor een grotere groep hoogopgeleiden een lager looncriterium gaat gelden.

De commissie maakt een kanttekening ten aanzien van de leges die worden geheven bij de aanvraag van een verblijfsvergunning voor een zoekjaar. In het SER-advies *'Make it in the Netherlands!'*¹ van april 2013 wordt op pagina 38 de aanbeveling gedaan om de leges voor de 'verblijfsvergunning zoekjaar' te verlagen of af te schaffen. Hoewel de commissie zich realiseert dat dit niet in het Vb 2000 maar in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 geregeld kan worden, wil de commissie deze aanbeveling opnieuw onder de aandacht brengen en beveelt de commissie aan om in de toelichting op te nemen waarom deze aanbeveling van de SER al dan niet wordt gevolgd.

4. Artikelsgewijs commentaar

In het onderstaande gaat de commissie in op het ontwerpbesluit voor zover de voorgestelde wijzigingen daartoe aanleiding geven.

Onderdelen A en B van het ontwerpbesluit

In artikel 1.1, tweede lid, Vb 2000 (onderdeel B van het ontwerpbesluit) worden definities opgenomen van de verschillende verblijfsvergunningen. Dit komt de leesbaarheid van het Vreemdelingenbesluit ten goede. Onder A staat in het ontwerpbesluit een tabel waarin wordt weergegeven welke formuleringen in het Vreemdelingenbesluit worden vervangen door één van de definities opgenomen in artikel 1.1, tweede lid, Vb 2000. De commissie beveelt aan om de onderdelen A en B om te draaien. Dat komt de begrijpelijkheid van het ontwerpbesluit ten goede.

Artikel 3.30a, eerste lid, Vb 2000

In het ontwerpbesluit wordt voorgesteld om in artikel 3.30a, eerste lid, Vb 2000 op te nemen dat loon naar het oordeel van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid marktconform dient te zijn. Met dit looncriterium wordt aangesloten bij de tekst in de Vreemdelingencirculaire. Dit leidt naar het oordeel van de commissie tot een verzwaring van deze voorwaarde, omdat het huidige looncriterium inhoudt dat een verblijfsvergunning als kennismigrant wordt verleend, tenzij het loon naar het oordeel van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid sterk afwijkt van het loon dat voor de te verrichten werkzaamheden in overeenkomstige functies gebruikelijk is. De in het ontwerpbesluit genoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: de Afdeling) verplicht niet tot deze keuze.²

¹ <https://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2013/make-it-in-the-netherlands.aspx>

² Zie ABRvS 15 december 2014, nr. 201402257/1/V1, ECLI:NL:RVS:2014:4692.



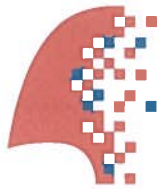
In die uitspraak is door de Afdeling enkel geconstateerd dat de in de praktijk toegepaste beoordeling van marktconformiteit niet strookt met de bewoording van artikel 3.30a Vb 2000. De commissie is van oordeel dat in het streven om de eisen voor de verlening van een verblijfsvergunning als kennismigrant te versoepelen het logischer zou zijn om de tekst van de Vreemdelingencirculaire aan te passen aan de bestaande tekst in artikel 3.30a Vb 2000. De commissie verzoekt de wetgever om de gemaakte keuze te heroverwegen en indien niet tot een andere keuze wordt besloten de wijziging beter te motiveren.

Artikel 3.42, eerste lid, onder e Vb 2000

De verblijfsvergunning startende ondernemer is niet verlengbaar na één jaar. Na één jaar verblijf als startende ondernemer dient de vreemdeling te voldoen aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning 'arbeid als zelfstandige'. In de toelichting van het ontwerpbesluit wordt op pagina 12 vijfde tekstblok vermeld dat ook de vreemdeling die een verblijfsvergunning heeft gehad als startende ondernemer, maar die niet doorstroomt in de zelfstandigenregeling, het zoekjaar mag aanvragen mits hij aan de voorwaarden van het zoekjaar voldoet. De commissie maakt in paragraaf 5 van dit advies een opmerking over de redactie van deze passage. Los daarvan is de commissie van oordeel dat niet in de regelgeving tot uitdrukking komt dat een startende ondernemer na een jaar in aanmerking kan komen voor een zoekjaar. De commissie beveelt aan om deze mogelijkheid uitdrukkelijk vast te leggen in het Vb 2000.

Artikel 3.48, eerste lid, onder g Vb 2000

In artikel 3.48, eerste lid, aanhef en onder g Vb 2000 is neergelegd dat een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan worden verleend aan de vreemdeling die zonder verblijfstitel slachtoffer is geworden van arbeidsgerelateerde uitbuiting, dan wel als minderjarige zonder verblijfstitel is tewerkgesteld, voor zover er sprake is van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek of vervolgingsonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de voormalige werkgever en de vreemdeling hieraan medewerking verleent. Alhoewel deze formulering aansluit bij de verblijfsregeling slachtoffers mensenhandel (B8/3 Vc) gaat dit artikel eraan voorbij dat in Nederland voor de aanpak van arbeidsgerelateerde uitbuiting op grond van de Wet arbeid vreemdelingen vaak gebruik wordt gemaakt van het bestuursrecht om bestuurlijke boetes op te leggen. Arbeidsgerelateerde uitbuiting is niet per definitie mensenhandel zodat de inzet van het strafrecht niet altijd noodzakelijk is. Voor de commissie is het niet duidelijk waarom de vreemdeling geen verblijfsrechtelijke bescherming wordt geboden indien gekozen wordt voor een bestuursrechtelijke aanpak van arbeidsgerelateerde uitbuiting. Immers, ook indien een bestuursrechtelijke aanpak volgt, bijvoorbeeld op instigatie van de Inspectie SZW met medewerking van de vreemdeling bij het onderzoek, is bescherming van slachtoffers van arbeidsgerelateerde uitbuiting noodzakelijk. De commissie vraagt zich voorts af of slachtoffers van arbeidsgerelateerde uitbuiting zonder verblijfsvergunning wel voldoende in de gelegenheid worden gesteld om gebruik te maken van hulpverlening.



De Europese Commissie heeft voor dit aspect specifiek aandacht gevraagd in het FRA-rapport '*Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union*³. De commissie beveelt aan op deze aspecten nader in te gaan in de motivering van het ontwerpbesluit.

Artikel 8.22 Vb 2000

Voorgesteld wordt om aan artikel 8.22 Vb 2000 een zevende lid toe te voegen ter codificatie van een uitspraak van het Hof van Justitie.⁴ Uit deze uitspraak vloeit voort dat een periode van gevangenisstraf niet meetelt bij de berekening of een EU-burger meer dan tien jaar in de gastlidstaat woont. In het zevende lid wordt bepaald dat voor de berekening van de tien jaar de periode die is doorgebracht gedurende de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf, terbeschikkingstelling, jeugddetentie of plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (isd-maatregel) buiten beschouwing blijft. De commissie constateert dat het Hof zich alleen heeft uitgelaten over de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf. Terbeschikkingstelling is een maatregel die ook kan worden opgelegd indien de verdachte geen straf wordt opgelegd omdat hij ontoerekeningsvatbaar wordt geacht en derhalve in strafrechtelijke zin geen verwijt kan worden gemaakt. De commissie is van oordeel dat in het ontwerpbesluit onvoldoende is gemotiveerd waarom de periode waarin een terbeschikkingstelling ten uitvoer wordt gelegd niet meetelt voor de berekening van de tienjaarstermijn.

Artikel 1d Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (BuWav)

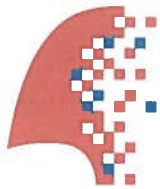
Indien de vreemdeling na een zoekjaar kennismigrant wordt, geldt voor hem een lagere inkomensnorm op grond van artikel 1d, eerste lid, onder a, 2^o BuWav. De commissie constateert dat nergens uit het ontwerpbesluit blijkt hoelang dit lagere looncriterium blijft gelden. De commissie gaat er vanuit dat thans geldend beleid is dat dit lagere looncriterium blijft gelden zolang de vreemdeling bij dezelfde werkgever blijft. De commissie beveelt aan om ten minste in de toelichting te herhalen wat hierover destijds in de toelichting van het Besluit van 28 september 2004 tot wijziging van het BuWav is opgemerkt, namelijk dat het loon dat gold bij de eerste verlening als kennismigrant blijft gelden zolang men bij dezelfde werkgever blijft.

5. De toelichting bij het ontwerpbesluit

De commissie is van oordeel dat de laatste volzin in het derde tekstblok van boven op pagina 22 van de toelichting bij het ontwerpbesluit onjuist is. Daar staat dat het niet mogelijk is om een tweede zoekjaar aan te vragen als de omstandigheden van de aanvrager ongewijzigd zijn. De commissie gaat er vanuit dat bedoeld wordt dat een vervolgaanvraag wel kan worden ingediend, maar dat de vervolgaanvraag indien de omstandigheden van de aanvrager ongewijzigd zijn door het bestuursorgaan (lees: de IND) zal worden afgewezen. De commissie beveelt aan om deze volzin te wijzigen. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor het vijfde tekstblok op deze pagina.

³ European Union Agency For Fundamental Rights, *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union*, 2015, p. 81.

⁴ Hof van Justitie EU, 16 januari 2014, [C-400/12](#), inzake M.G.



Vreemdelingen die een verblijfsvergunning hebben gehad als startende ondernemer, maar die niet doorstromen in de zelfstandigenregeling, kunnen een aanvraag indienen voor de verlening van een verblijfsvergunning voor het zoekjaar, die wordt verleend indien aan de voorwaarden wordt voldaan. Het laat onverlet dat een vreemdeling een aanvraag kan indienen indien (nog) niet aan alle voorwaarden voor de verblijfsvergunning wordt voldaan of de vreemdeling zich beroept op een exceptie van de voorwaarden.

6. Knelpunt loketten IND

De commissie heeft signalen ontvangen dat de verplichting om de verblijfsvergunning aan te vragen bij een IND-loket niet praktisch is. Het is reeds gebruik dat hoogopgeleide kennismigranten zich kunnen wenden tot snelle servicegerichte loketten van expatcenters in bijvoorbeeld Amsterdam en Eindhoven. De commissie verzoekt voor deze doelgroep, in lijn met de één-loket-gedachte, de mogelijkheid te creëren dat de aanvraag bij de loketten van de expatcenters kan worden ingediend. Expatcenters geven immers nu voorlichting aan deze doelgroep en de verblijfsvergunning kan daar nu ook al afgehaald worden.

7. Tot slot

De commissie heeft nog een aantal redactionele opmerkingen die rechtstreeks ter kennis zullen worden gebracht van de behandelend wetgevingsjurist.

De ACVZ is graag bereid tot nadere toelichting.

Hoogachtend,

Mr. dr. H.H.M. Sondaal
Voorzitter (wnd.)

Mr. W.N. Mannens
Secretaris