

Vergaderjaar 2009–2010

**32 052**

## **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)**

**Nr. 7**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 14 december 2009

#### **Inhoudsopgave**

<b>I.</b>	<b>Algemeen</b>	<b>2</b>
1	Inleiding	2
2	De positie van de referent	7
2.1	Referenten	9
2.1.1	Referenten van gezinsmigranten	10
2.1.2	Referenten van studenten	15
2.1.3	Referenten van uitwisselingsjongeren	19
2.1.4	Referenten van geestelijke bedienaren	20
2.2	Aanvang referentschap	24
2.3	Aanwijzing als referent	25
2.4	Verplichtingen van de referent	26
2.4.1	Zorgplichten	27
2.5	Bestuurlijke boete	31
2.6	Verhaal van de kosten van uitzetting	33
2.7	De erkende referent	36
2.7.1	Voorwaarden voor erkenning als referent	40
2.7.2	Schorsing en intrekking van de erkenning	42
2.8	De positie van de vreemdeling	44
3	Gegevensuitwisseling	45
3.1	Gebruik van bestaande registraties	45
3.2	Gevolgen voor burger	46
3.3	Gevolgen voor de uitvoeringspraktijk	47
4	Afstemming van de toelatingsprocedures	48
5	Toezicht en handhaving	50
6	Uitwerking in lagere regelgeving	53
7	Verhouding tot bestaande en komende internationale regelgeving	56
8	Administratieve lasten	60
9	Financiële gevolgen	61
<b>II.</b>	<b>Artikelen</b>	<b>64</b>

## I. ALGEMEEN

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de vaste kamercommissie. Wij danken de leden voor hun overwegend positieve inbreng. Het verheugt ons dat het belang en de doelstellingen van het moderne migratiebeleid door de leden van de meeste fracties worden onderschreven. Wij menen dat het onderhavige wetsvoorstel een redelijke en evenwichtige uitwerking vormt van het moderne migratiebeleid, dat naar aanleiding van de zogeheten Blauwdruk Modern Migratiebeleid (Kamerstukken II 2007/08, 30 573, nr. 10) op 29 oktober 2008 en 11 november 2008 met de Tweede Kamer is besproken. Graag gaan wij hieronder in op de nog resterende vragen van de diverse fracties. Bij de beantwoording hiervan is, daar waar dat de leesbaarheid bevordert, afgeweken van de volgorde van de vraagstelling in het verslag en die van de memorie van toelichting aangehouden.

### 1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel ter uitvoering van het moderne migratiebeleid voorziet in een versnelling en vereenvoudiging van de toelatingsprocedures, met name voor aanvragen ingediend door erkende referenten ten behoeve van, bijvoorbeeld kennismigranten en internationale studenten. Hierdoor wordt Nederland niet zozeer gemakkelijker, als wel sneller bereikbaar voor kennismigranten, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie. Het moderne migratiebeleid vereenvoudigt ook het verblijf van de eenmaal toegelaten kennismigranten door de langere geldigheidsduur van de verblijfsvergunning en de mogelijkheid voor de kennismigrant om een andere (als referent erkende) werkgever te zoeken zonder dat daarvoor een wijziging van de verblijfsvergunning nodig is.

Binnen de Europese Unie heeft Nederland nu al een van de meest soepele en snelle toelatingsprocedures voor kennismigranten. Lidstaten als Ierland en Denemarken hebben een systeem dat primair gebaseerd is op een inkomenscriterium van vergelijkbaar niveau. Duitsland hanteert ook een inkomenscriterium, dat echter aanzienlijk hoger ligt. Het Verenigd Koninkrijk wijkt af van de andere lidstaten, doordat het een aanbodgestuurde regeling kent voor kennismigranten, die worden toegelaten op basis van een puntensysteem, waarbij punten worden toegekend onder meer op basis van opleiding, werkervaring en eerdere verdiensten. De andere lidstaten hanteren naast een inkomenscriterium vrijwel altijd ook een opleidingscriterium.

Het moderne migratiebeleid verandert de toelatingsprocedure en de rol van de referent, maar de toelatingsvoorwaarden voor kennismigranten zelf veranderen inhoudelijk niet. Wij verwachten niet dat het aantal kennismigranten als gevolg van dit wetsvoorstel zal toenemen, zo lang de vraag naar kennismigranten bij werkgevers door de huidige economische situatie daalt. Zoals uit de *International Migration Outlook 2009* van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling blijkt, wordt de aantrekkelijkheid van de OESO-landen voor kennismigranten niet alleen door het toelatingsbeleid bepaald, maar ook door bijvoorbeeld de mate van actieve recruitering, de erkenning van beroepskwalificaties, financiële ondersteuning (zoals onderzoeksbeurzen) en fiscale tegemoetkomingen. Het belang van snelle toelatingsprocedures ligt mede in het feit dat deze als het ware het visitekaartje van een land vormen. Daarom verwachten wij dat dit wetsvoorstel aan de aantrekkelijkheid van Nederland, hoewel niet alles bepalend, een positieve bijdrage zal leveren, zeker wanneer de arbeidsmarkt weer aantrekt.

De versnelling van de toelatingsprocedures geldt ook voor internationale studenten, die na hun toelating in het bijzonder kunnen profiteren van de langere geldigheidsduur van de verblijfsvergunning en de mogelijkheid een andere (als referent erkende) hoger onderwijsinstelling te zoeken zonder dat zij daardoor een wijziging van de verblijfsvergunning hoeven aan te vragen. Dit vergroot de aantrekkelijkheid van Nederland voor internationale studenten nog verder. Daarnaast blijft het voor deze groep migranten na hun afstuderen mogelijk een jaar in Nederland te blijven om werk als kennismigrant te zoeken. Dit is een maatregel die in de genoemde *International Migration Outlook 2009* van de OESO als een belangrijk instrument wordt aangemerkt. Niet alleen kan het aantal internationale studenten dus toenemen, maar ook zal de kwaliteit van deze groep verbeteren, mede als gevolg van de zorgplicht van de hoger onderwijsinstellingen met betrekking tot de werving en selectie van kwalitatief goede studenten. Volgens de OESO waren de Nederlandse immigratiewetgeving en de uitvoering daarvan in het verleden niet competitief met landen als het Verenigd Koninkrijk (zie *OECD Reviews of Tertiary Education, Netherlands 2008*). Net zoals dat het geval is voor kennismigranten, is het effectief aantrekken van studenten niet alleen te relateren aan wet- en regelgeving, maar ook aan andere factoren, zoals beeldvorming, economische bedrijvigheid, opleidingsniveau en de positie van de hoger onderwijsinstellingen. Wij verwachten evenwel dat de invoering van het moderne migratiebeleid ook aan de aantrekkelijkheid van Nederland voor internationale studenten een positieve bijdrage zal leveren.

Met het onderhavige wetsvoorstel, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie op hun vraag of het onderhavige wetsvoorstel de toelatingseisen voor de verschillende verblijfsdoelen verandert, wordt als nieuwe toelatingsvoorwaarde geïntroduceerd de verklaring van een persoon of instelling die ertoe strekt dat die zich referent stelt (het voorgestelde onderdeel i van artikel 16, eerste lid). Deze nieuwe toelatingsvoorwaarde wordt afhankelijk voor het doel waarvoor de vreemdeling in Nederland wil verblijven, gesteld. Zij zal binnen de kaders van het internationale recht gelden voor onder meer gezins-, uitwisselings-, arbeids- en kennismigranten. Een referent is echter niet vereist in situaties waarin geen sprake is van een duidelijk aanwijsbare belanghebbende bij het (voorgenomen) verblijf van de vreemdeling in Nederland, zoals bijvoorbeeld in het geval van verblijf voor het verrichten van arbeid als zelfstandige of op grond van al dan niet tijdelijke humanitaire omstandigheden.

Verheugd stellen wij vast dat de leden van de VVD-fractie de doelstellingen van het moderne migratiebeleid – snellere toelatingsprocedures ten behoeve van met name die categorieën migranten, zoals kennismigranten en internationale studenten, voor wie een uitnodigend toelatingsbeleid wenselijk is – onderschrijven. Deze worden in het onderhavige wetsvoorstel uitgewerkt overeenkomstig de Blauwdruk Modern Migratiebeleid, waarmee de Tweede Kamer in oktober en november 2008 heeft ingestemd. Zij worden met name gerealiseerd door een grotere verantwoordelijkheid bij erkende referenten neer te leggen. Erkende referenten hebben toegang tot een versnelde procedure, waarbij zij in beginsel geen ondersteunende documenten bij een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf of een verblijfsvergunning hoeven over te leggen, maar kunnen volstaan met het indienen van eigen verklaringen, bij voorkeur langs elektronische weg. Omdat de betrouwbaarheid van erkende referenten van tevoren is beoordeeld, kan de IND in beginsel op de juistheid van de eigenverklaringen afgaan, zodat de toelatingsprocedure van met name kennismigranten en internationale studenten snel en eenvoudig kan worden afgewikkeld. De overheid kan ter voorbereiding van de besluitvorming in individuele zaken in de meeste gevallen volstaan met de beoorde-

ling van de openbare orde- en nationale veiligheidsaspecten en met de vaststelling van de identiteit van de betrokken migrant.

Verdere versnelling en vereenvoudiging wordt bereikt, doordat bij de beoordeling van toelatingsaanvragen en de inrichting van het toezicht ook gebruik wordt gemaakt van reeds bij andere overheden aanwezige gegevens, waarbij naar vergaande digitalisering wordt gestreefd. Vereenvoudiging vindt ook plaats, doordat verblijfsvergunningen minder vaak behoeven te worden verlengd. Hier staat tegenover dat referenten worden verplicht relevante wijzigingen in de verblijfssituatie van de vreemdelingen voor wie zij verantwoordelijk zijn, onverwijld aan de IND te melden. De (erkende) referent is ook verplicht relevante wijzigingen over zijn eigen positie te verstrekken, bijvoorbeeld in het geval er sprake is van een bestuurswijziging. Voor een nadere toelichting op het toezicht op de naleving van de regelgeving, verwijzen wij naar hoofdstuk 5 van deze nota. Hiermee hopen wij de twijfels van de leden van de VVD-fractie aan de mate waarin het onderhavige wetsvoorstel zal leiden tot een selectief migratiebeleid en tot snellere en eenvoudiger procedures, te hebben weggenomen.

In 2008 zijn 68 570 aanvragen omtrent een reguliere verblijfsvergunning ingediend, zo antwoorden wij deze leden op hun vraag naar de aantallen vreemdelingen waarop het onderhavige wetsvoorstel betrekking heeft. Daarvan is 55% ingediend in het kader van gezinsvorming of gezinshereniging en 3% respectievelijk 4% voor tijdelijk humanitaire en niet-tijdelijk humanitaire verblijfsdoelen. Voor economische verblijfsdoelen is 4% ingediend met het oog op uitwisseling, 15% voor studie, 1% voor tijdelijke arbeid, 6% voor reguliere arbeid en 13% voor kennismigratie. Minder dan 1% betrof geestelijke bedienaren. In 2006, 2007 en 2008 zijn 8 783, 9 023, respectievelijk 10 167 aanvragen om een verblijfsvergunning voor het volgen van een studie ingediend. Wij verwachten dat de jaarlijkse stijging van het aantal aanvragen om een verblijfsvergunning voor studie zich zal voortzetten. In 2006, 2007 en 2008 zijn 5 041, 6 482, respectievelijk 8 647 aanvragen om een verblijfsvergunning voor kennismigratie ingediend. In 2009 is echter een daling in het aantal aanvragen waarneembaar. In de periode januari tot en met oktober werden er 5 710 aanvragen ingediend. De arbeidsgerelateerde aanvragen zijn onder meer afhankelijk van de economische situatie.

Wij delen de mening van de leden van de SP-fractie over de onwenselijkheid van een *brain drain* in ontwikkelingslanden. Zoals aangegeven in de brief van 10 februari 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 30 573, nr. 34), werven Nederlandse werkgevers echter nauwelijks in ontwikkelingslanden en veroorzaakt Nederland ook nauwelijks een *brain drain* door arbeids- en kennismigratie. In genoemde brief is ook ingegaan op de *Codes of Conduct* en compenserende maatregelen om *brain drain* tegen te gaan. Wij verwachten overigens niet dat het moderne migratiebeleid ertoe zal leiden dat werkgevers meer dan thans het geval is, zullen gaan werven in ontwikkelingslanden.

Hoewel deze leden naar onze mening te eenzijdig de negatieve effecten van arbeidsmigratie, al dan niet in het kader het vrije verkeer van werknemers binnen de Europese Unie, benadrukken, zijn wij met hen van mening dat uitwassen en misstanden bestreden moeten worden. In het flankerend beleid bij de invoering van het vrij verkeer van werknemers met nieuwe EU-lidstaten hebben de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Wonen, Wijken en Integratie hiervoor dan ook de nodige maatregelen getroffen. Het bestrijden van uitwassen en misstanden blijft een aandachtspunt van de regering.

### *Aanvullende maatregelen inzake huwelijks- en gezinsmigratie*

Zoals in de Blauwdruk Modern Migratiebeleid (p. 41) reeds is aangegeven, wordt het gezinsmigratiebeleid in het kader van het moderne migratiebeleid niet ingrijpend gewijzigd. Ook het onderhavige wetsvoorstel ter uitwerking van het moderne migratiebeleid strekt daar niet toe. In het kader van het moderne migratiebeleid zijn wel enkele kleinere aanpassingen voorzien in het belang van de eenvoud en uitvoerbaarheid van het beleid. Zo zullen voor familiebezoek, dat voortaan op visumbasis zal plaatsvinden, geen verblijfsvergunningen meer worden verleend en wordt ook het beleid inzake de toelating van oudere vreemdelingen aangepast. Ook zal in het moderne migratiebeleid als uitgangspunt geen gezinshereniging worden toegestaan met vreemdelingen die zijn toegelaten voor seizoenarbeid of lerend werken.

Naar aanleiding van de eerder dit jaar afgeronde evaluaties van de in 2004 ingevoerde maatregelen op het gebied van gezinsmigratie en van de in 2006 ingevoerde Wet inburgering in het buitenland heeft het kabinet in oktober 2009 besloten tot aanvullende maatregelen om de integratie van gezinsleden in Nederland beter te waarborgen en het zich herhalende patroon van achterstanden te doorbreken. Deze aanvullende maatregelen zijn in de brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie en ondergetekenden van 2 oktober 2009 over de kabinetsaanpak van huwelijks- en gezinsmigratie (Kamerstukken II 2009/10, 32 175, nr. 1) gepresenteerd en op 18 november 2009 met de Tweede Kamer besproken. Om de voortgang van het onderhavige wetsvoorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen niet onnodig te vertragen, worden zij buiten het bestek van het moderne migratiebeleid nader uitgewerkt en ingevoerd, zo antwoorden wij de leden van de CDA-, PvdA- en SP-fracties. De Tweede Kamer zal hierover separaat worden bericht. Bij die nadere uitwerking zal vanzelfsprekend rekening worden gehouden met de uitgangspunten van het moderne migratiebeleid en de internationaal-rechtelijke kaders waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd, zo antwoorden wij de leden van de SP-fractie.

Zoals ook in de brief van 2 oktober 2009 over de kabinetsaanpak van huwelijks- en gezinsmigratie is aangegeven, is de beschikbare capaciteit om nieuwe migranten op termijn gelijkwaardig en volwaardig in de samenleving op te kunnen nemen niet onbeperkt. Dit onderstreept het belang van selectieve toelating. Hiermee is met name bedoeld aan te geven, zo antwoorden wij de leden van de SP-fractie, dat migranten die langdurig in Nederland willen verblijven, dusdanig worden toegerust dat zij succesvol kunnen integreren. Dit komt onder meer tot uiting in economische deelname, sociale absorptie en culturele adaptatie. Het kabinet heeft aangegeven te respecteren dat iedereen een fundamenteel recht heeft op huwelijks- en gezinsleven, maar keert zich tegen misbruik, dwang en schijnconstructies. Het kabinet heeft ingezet op maatregelen die een vrije partnerkeuze moeten waarborgen, die passend zijn bij het selectieve immigratiebeleid dat Nederland voert, en die als perspectief hebben de volwaardige participatie en integratie van degenen die worden toegelaten. De in de brief over huwelijks- en gezinsmigratie genoemde maatregelen worden vanzelfsprekend uitgewerkt met inachtneming van internationale verplichtingen en onder waarborging van fundamentele rechten waar Nederland voor staat. Het behoeft nauwelijks betoog dat een immigratiestop daarmee in strijd zou zijn. De passage in genoemde brief, waarnaar de leden van de SP-fractie verwijzen, kan uiteraard niet zo worden uitgelegd dat de regering een immigratiestop mogelijk acht zonder daarmee in strijd te komen met het Europees Verdrag tot bescherming van rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de diverse Europese richtlijnen waaronder de richtlijn gezinshereniging.

Ook met betrekking tot arbeidsmigratie is een immigratiestop niet aan de orde. Nederland kent van oudsher een open, internationale, dynamische economie, en heeft ook in de toekomst arbeidsmigranten nodig. Het toelatingsbeleid dient er dan ook op gericht te zijn die migranten toe te laten die een bijdrage aan onze welvaart kunnen leveren. In de nota internationale arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid van 18 september 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32 149, nr. 1) heeft het kabinet uiteengezet dat een oriëntatie op buitenlands arbeidsaanbod in het verleden haar vruchten heeft afgeworpen. Arbeidsmigranten hebben altijd een bijdrage geleverd aan onze economie door tijdelijke knelpunten in de aansluiting tussen vraag en aanbod op te vangen en lacunes in de arbeidsmarkt te vullen. Het toelatingsbeleid dient er vooral op gericht te zijn kennismigranten te werven. De huidige economische crisis mag ons niet doen vergeten dat de nabije toekomst gekenmerkt zal worden door vergrijzing en structurele tekorten op de arbeidsmarkt. Hoewel migratie de tekorten op de arbeidsmarkt niet kan ondervangen, kan selectieve en innovatieve migratie een belangrijke bijdrage leveren aan onze economische structuur.

De leden van de PVV-fractie, die hun zorgen hebben geuit over de wijzigingen van het beleid inzake de toelating van oudere vreemdelingen, antwoorden wij dat deze wijzigingen, zoals reeds aangegeven in de brief van 30 juni 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 35 237, nr. 45), zijn ingegeven door de wens om dat beleid te vereenvoudigen, de uitvoerbaarheid daarvan te verhogen en de uitvoeringslasten voor zowel de overheid als de burgers te verlagen. Zij zijn niet ingegeven door een wens om het beleid te versoepelen. Wij voorzien geen significant hogere instroom van ouderen als gevolg van deze beleidsaanpassing. Ongewijzigd blijven de vereisten dat de oudere vreemdeling in het land van herkomst alleenstaand moet zijn en dat daar geen kind woont dat de zorg voor deze oudere op zich kan nemen. Daarnaast wordt, zoals bij brief van 18 november 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 30 573, nr. 51) is aangegeven, voorzien in de invoering van een samenwoningsvereiste, waarmee wordt voorkomen dat de oudere een beroep op de woningmarkt doet en waarmee ingeval van zorgbehoefte de nadruk op mantelzorg komt te liggen. Aangezien het bovendien om een zeer gering aantal ouderen gaat – de afgelopen jaren ongeveer 80 op jaarbasis – verwachten wij ook geen noemenswaardige consequenties voor de collectieve voorzieningen in Nederland.

Het voornemen om als voortvloeiende van onze internationale verplichtingen de vrijstellingen van het mvv-vereiste aan te passen is bij brief van 29 oktober 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 19 637, nr. 1235) aan de Tweede Kamer bekendgemaakt en op 11 november 2008 met de Kamer besproken (Kamerstukken II 2008/09, 30 573, nr. 15). Het gaat inmiddels om geldend recht – wij wijzen in dit verband op het besluit van 24 april 2009, Stb. 2009, 198 – dat in het kader van het moderne migratiebeleid niet zal worden bijgesteld. Wij delen niet de vrees van de leden van de PVV-fractie, dat die wijzigingen illegaal verblijf in de hand zullen werken. De vrijstelling betreft in Nederland gevestigde minderjarigen, voor wie tijdelijke terugkeer naar het land van herkomst met het enkele doel om daar een machtiging tot voorlopig verblijf aan te vragen en af te wachten, onevenredig is. Zij laat echter onverlet dat deze kinderen, om in aanmerking te kunnen komen voor een verblijfsvergunning, aan alle materiële voorwaarden voor gezinshereniging moeten voldoen. Deze vrijstelling heeft ook niet tot gevolg dat één van de ouders eveneens wordt vrijgesteld van het mvv-vereiste. De vrijstelling waar deze leden op doelen, was noodzakelijk aangezien het mvv-vereiste in deze gevallen als excessief formalistisch in strijd met de mensenrechten is bevonden.

## 2. De positie van de referent

De versterking van de positie van de referent dient onder meer het doel de referent zich er van beter van bewust te maken dat niet alleen de Nederlandse overheid en de Nederlandse samenleving, maar ook hijzelf in het proces van reguliere migratie naar Nederland verantwoordelijkheden heeft. Migratie van vreemdelingen naar Nederland heeft nu eenmaal een impact op de gehele Nederlandse samenleving. In de memorie van toelichting zijn in dit verband het stelsel van de sociale zekerheid en de inburgering van nieuwe migranten gememoreerd. Wij menen dat de referent als belanghebbende bij de toegang en het verblijf van de vreemdeling in Nederland hierbij nauwer betrokken kan en moet worden. Een eerste stap is hierin gezet met de Wet inburgering in het buitenland, waarin een sterk beroep wordt gedaan op de in Nederland gevestigde hoofdpersoon om zijn gezinslid de nodige bijstand te verlenen bij de verwerving van de kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving die nodig zijn om het basisexamen inburgering te kunnen behalen. Zoals aangegeven in meergenoemde brief van 2 oktober 2009 over de aanvullende maatregelen op het gebied van huwelijks- en gezinsmigratie, is het kabinet voornemens die betrokkenheid van de hoofdpersoon bij gezinsmigratie uit te breiden tot het gehele proces van inburgering, ook na aankomst van het gezinslid in Nederland.

In het moderne migratiebeleid wordt deze verantwoordelijkheid van de referent in het migratieproces tot uitdrukking gebracht in bepaalde verplichtingen jegens de overheid, waarmee de toelatingsprocedures en het toezicht efficiënter kunnen worden ingericht, in zorgverplichtingen jegens de vreemdeling, en in een zekere aansprakelijkheid voor de kosten van diens eventuele terugkeer, die niet slechts op papier bestaat, maar ook in werkelijkheid zal worden geëffectueerd. Daarmee zal het de referent naar onze verwachting duidelijker zijn dat hij in het migratieproces niet slechts een afnemer maar ook een deelnemer is, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie. Dit geldt met name voor de eerste jaren van het verblijf in Nederland van de vreemdeling, die na verloop van tijd een meer zelfstandige verblijfsrechtelijke positie kan opbouwen en daarna een zelfstandige verblijfsvergunning of het Nederlanderschap kan verkrijgen. In de eerste jaren van het verblijf in Nederland van de vreemdeling geldt als uitgangspunt dat diens referent bepaalde verantwoordelijkheden en informatie-, administratieve zorgplichten heeft.

Met hun zorgplichten jegens de vreemdeling wier referent zij zijn, worden bepaalde referenten in het migratieproces verantwoordelijk voor het bereiken van bepaalde maatschappelijk gewenste doelen. De regering voorziet op dit moment zorgverplichtingen tot zorgvuldige werving en selectie van uitwisselingsjongeren, studenten en kennismigranten, tot bescherming van au pairs en andere uitwisselingsjongeren tegen onder meer oneigenlijk gebruik van culturele uitwisseling als verkapte arbeidsmigratie, en tot het daadwerkelijk faciliteren van de daadwerkelijke deelname door geestelijke bedienaren aan de speciaal voor hen ontwikkelde inburgeringsvoorzieningen. De concrete zorgplichten van de referent worden in de uitvoeringsregelingen nader uitgewerkt. Daarbij wordt waar mogelijk ruimte voor zelfregulering gelaten. Bij de concrete invulling van de wijze waarop referenten aan hun zorgplichten voldoen, kunnen zij kiezen voor aansluiting bij een gedragscode. Voor zover daarin een adequate invulling van de zorgplichten en onafhankelijk toezicht is opgenomen, wordt het overheidstoezicht op de naleving van de zorgplichten daarop afgestemd. In paragraaf 2.4.1 gaan wij nader op de zorgplichten in.

Wij verwachten dat het moderne migratiebeleid ertoe zal leiden dat de (potentiële) referent die voornemens is een of meer vreemdelingen naar

Nederland te laten overkomen, met het oog op zijn nieuwe rol en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid, zorgvuldiger zal selecteren, waarmee hij ook de kans verhoogt dat de vreemdeling het doel waarvoor deze naar Nederland komt, daadwerkelijk kan realiseren. De kans op uitval, op een beroep op algemene middelen en illegaal verblijf na afloop van het verblijfsrecht wordt daarmee naar verwachting kleiner, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie op hun vraag hoe de referent kan voorkomen dat «zijn» vreemdeling het stelsel van de sociale zekerheid belast. Zoals in de memorie van toelichting reeds is aangegeven, is de vreemdeling tijdens zijn verblijf in Nederland in wezen niet afhankelijker van diens referent dan thans het geval is. Wel treedt er een verschuiving op in de taakverdeling tussen overheid, vreemdeling en referent, maar die strekt er uiteraard niet toe dat de referent de toegelaten vreemdeling kan verbieden een beroep te doen op de algemene middelen. In de nota internationale arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid van 18 september 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32 149, nr. 1) is reeds aangegeven dat vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven, op grond van overwegingen van sociale openbare orde en gelijke behandeling toegang moeten hebben tot elementaire sociale voorzieningen.

Dit neemt uiteraard niet weg dat een beroep door een vreemdeling op de algemene middelen gevolgen kan hebben voor diens verblijfsrecht. Aangezien het hier een toelatingsvoorwaarde betreft, ligt het voor de hand dat de referent bij de werving en selectie van bijvoorbeeld arbeids-, studie- en uitwisselingsmigranten de betrokken vreemdeling informeert dat een beroep op de algemene middelen kan en ook zal leiden tot verblijfsbeëindiging en al dan niet gedwongen vertrek uit Nederland. De referent loopt hierbij het risico dat de kosten van uitzetting op hem worden verhaald. Dit vormt voor hem een stimulans voor zorgvuldige selectie en informatievoorziening en draagt zo bij tot het selectieve karakter van het moderne migratiebeleid.

Bij gezinsmigratie liggen de zaken, zoals door diverse fracties is aangegeven, inderdaad iets anders, aangezien een enkel beroep op de algemene middelen nog geen rechtvaardiging vormt voor een inbreuk op het door artikel 8 EVRM gewaarborgde recht op bescherming van het gezinsleven. Zoals aangegeven in de brief van 2 oktober 2009 over de kabinetsaanpak van huwelijks- en gezinsmigratie, zal een aanzienlijk sterkere betrokkenheid van de gezinsreferent bij de inburgering van diens gezinslid worden gerealiseerd met een financiële aansprakelijkheid, die hem ook echt zal stimuleren om zich in te zetten voor de maatschappelijke, sociale en economische integratie van zijn nieuwe gezinslid. Dit wordt, als gezegd, in het belang van de voortgang van het moderne migratiebeleid buiten het bestek van het onderhavige wetsvoorstel gerealiseerd.

Ten slotte zullen de referenten van geestelijke bedienaren ter uitvoering van hun zorgplichten moeten bevorderen, dat de geestelijke bedienaren wier referent zij zijn, de van gemeentewege aangeboden inburgeringsvoorziening aanvaarden en dat deze daadwerkelijk in de gelegenheid zullen zijn deel te nemen aan die voorziening. Op deze wijze worden deze referenten daadwerkelijk betrokken bij de inburgering.

De leden van de VVD-fractie antwoorden wij in dit verband dat de kosten van een uitkering uit de algemene middelen, anders dan de eventuele kosten van uitzetting van die vreemdeling, niet op de referent kunnen worden verhaald. In de nota internationale arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid (Kamerstukken II 2009/10, 32 149, nr. 1) heeft het kabinet zijn visie gegeven op de toegankelijkheid van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid voor migranten, in het bijzonder voor arbeidsmigranten.



Als één van de uitgangspunten geldt dat vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven, op grond van overwegingen van sociale openbare orde en gelijke behandeling toegang moeten hebben tot elementaire sociale voorzieningen. Het sociale-zekerheidsstelsel mag geen belemmering vormen voor arbeidsmigranten om zich in Nederland te vestigen, voor zover zij worden toegelaten om een bijdrage te leveren aan de welvaart van ons land. Dit betekent dat zij, uiteraard voor zover zij rechtmatig in ons land verblijven, in beginsel dezelfde sociale bescherming dienen te hebben als Nederlanders. In de Wet werk en bijstand is uitdrukkelijk geregeld dat bijstand slechts kan worden verstrekt aan personen die een duurzame band met Nederland hebben. Deze band wordt na aankomst in Nederland in het algemeen geleidelijk opgebouwd. Bij de beoordeling van de band die de vreemdeling met Nederland heeft, moet, zoals aangegeven in genoemde nota internationale arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid, volgens vaste jurisprudentie worden vastgesteld of de betrokkene het middelpunt van zijn maatschappelijk leven in Nederland heeft. Voor de beoordeling daarvan is doorslaggevend de mate waarin de betrokken vreemdeling een juridische, economische en sociale binding met Nederland heeft.

De regering acht het niet in overeenstemming met deze uitgangspunten om de kosten van deze bijstand te verhalen op de (gewezen) referent van de vreemdeling aan wie bijstand is verstrekt, ongeacht de vraag of deze een zelfstandige verblijfsvergunning heeft.

Dit laat, als gezegd, uiteraard onverlet dat een beroep op bijstand kan leiden tot intrekking van de verblijfsvergunning van de vreemdeling die bijstand aangevraagd heeft. In dit verband heeft het kabinet ingezet op verbetering van de ketensamenwerking tussen gemeenten en IND, waarover de Tweede Kamer op 3 november 2009 door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nader is geïnformeerd (Kamerstukken II 2009/10, 30 573, nr. 49).

## **2.1. Referenten**

In het moderne migratiebeleid hebben alle referenten, dus ook gezinsreferenten, rechten en plichten. De inhoud daarvan varieert deels naar gelang het verblijfsdoel van de vreemdeling en de vraag of de referent als zodanig is erkend. In de toelichting bij het wetsvoorstel is om die reden gebruik gemaakt van termen als «gezinsreferent», «uitwisselingsreferent» en «arbeidsreferent».

Dit neemt niet weg, zo antwoorden wij de leden van de SP-fractie, dat allen referent zijn en de daaraan verbonden rechten en plichten hebben. Om die reden wordt in het wetsvoorstel de algemene term «referent» gebruikt.

In de uitvoeringsregelingen wordt wel onderscheid naar gelang het verblijfsdoel van de vreemdeling – gezinshereniging, arbeid, studie en dergelijke – aangebracht. Bij de uitwerking in het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Voorschrift Vreemdelingen 2000 van, bijvoorbeeld, de informatieverplichtingen van de diverse categorieën referenten wordt waar nodig onderscheid gemaakt tussen de referent van een vreemdeling die verblijf in Nederland beoogt als familie- of gezinslid en andere referenten. Bij de concrete invulling van die verplichtingen wordt uiteraard rekening gehouden met het gezinsleven tussen de referent en diens gezinslid. Zoals ook is aangegeven in de memorie van toelichting (p. 41–42), wordt ook bij de inrichting van het toezicht op referenten onderscheid gemaakt tussen gezinsreferenten en andere referenten. Zo zullen de met het toezicht op referenten belaste ambtenaren van de IND, die wel de bedrijven en instellingen van de zakelijke referenten zullen bezoeken om ter plaatse onderzoek in te stellen, geen huisbezoeken bij gezinsreferenten afleggen.

Het uitgangspunt is dat een vreemdeling slechts één referent heeft. Dit geeft helderheid voor de vreemdeling, voor de referent en voor de IND, en voorkomt onduidelijkheden over bijvoorbeeld de vraag op welke referent welke informatieverplichtingen rusten en op welke referent (welke delen van) de kosten van uitzetting worden verhaald. De oorspronkelijke referent blijft referent, totdat zich een situatie voordoet als bedoeld in het voorgestelde artikel 2b van de wetsvoorstel. Dit is bijvoorbeeld het geval, indien er ten behoeve van de vreemdeling een andere referent optreedt of de vreemdeling Nederlander is geworden, zo antwoorden wij de leden van de SGP-fractie op hun vraag naar de procedures ingeval een vreemdeling voor meerdere doelen in Nederland wil verblijven en wie in dat geval als referent optreedt. Overigens komt het in de praktijk zelden of nooit voor dat een derdelander verzoekt om toelating tot Nederland voor verschillende verblijfsdoelen.

### *Garantstelling*

Zoals aangegeven in de brief van 24 oktober 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 30 573, nr. 13) naar aanleiding van het schriftelijk overleg over de Blauwdruk Modern Migratiebeleid, wordt de garantstelling in de huidige uitvoeringspraktijk nauwelijks geëffectueerd. Reeds in 2004 is op basis van onderzoek door de IND geconstateerd dat kostenverhaal op basis van de garantstelling op de nodige praktische bezwaren stuit, waaronder met name de hoge kosten. Om deze reden is van dit instrument in de afgelopen jaren slechts sporadisch gebruik gemaakt. Hoe vaak dit instrument precies is toegepast, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie, kan niet worden nagegaan, aangezien dit niet afzonderlijk in de systemen wordt geregistreerd.

Wij achten het onwenselijk van alle referenten te verlangen dat deze een waarborgsom storten of een bankgarantie stellen, zo antwoorden wij deze leden op hun vraag naar de mogelijkheden van een borgsom, al dan niet bij wijze van een bankgarantie, die verrekend kan worden met de bestuurlijke boete en de kosten van uitzetting. Belangrijke uitgangspunten van het moderne migratiebeleid zijn de reductie van de administratieve en bestuurslasten en minimalisering van de toezichtskosten voor wie zich aan de regels houdt. Daarbij past niet dat alle referenten een borgsom zouden moeten storten of tegen hoge transactiekosten een bankgarantie zouden moeten afgeven, die in veel – zo niet de meeste – gevallen niet zal worden gebruikt, maar die wel nadelige gevolgen heeft voor de financiële ruimte van de referent. Ook de meest bonafide referent zal hierdoor nadelige gevolgen ondervinden, zonder dat hiertoe enige feitelijke noodzaak bestaat. Ook verwachten wij van het noodzakelijke beheer van door alle referenten te storten waarborgsommen onnodige hoge bestuurslasten voor de IND.

De bestuurlijke boete daarentegen is een instrument, dat alleen die referenten treft die zich niet aan hun verplichtingen hebben gehouden. Ook het verhalen van kosten is gericht tot enkel de daarvoor in aanmerking komende en dus niet alle referenten. Deze instrumenten kunnen, anders dan een algemene verplichting voor alle referenten om een borgsom te storten of een bankgarantie te geven, gericht worden toegepast en worden alleen gebruikt, wanneer daartoe een concrete aanleiding bestaat.

#### **2.1.1. Referenten van gezinsmigranten**

Bij gezinsmigratie treden uitsluitend natuurlijke personen op als referent. Voor zover het hierbij gaat om vreemdelingen, moeten zij in het bezit zijn van een verblijfsvergunning. Dit kan een verblijfsvergunning (asiel of regulier) voor bepaalde tijd zijn, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-

fractie. De achterliggende reden voor deze eis is dat referenten verplichtingen hebben jegens de Nederlandse overheid en in bepaalde gevallen ook jegens de vreemdeling die zij in Nederland willen laten verblijven. Dit veronderstelt een ander dan louter voorlopig verblijfsrecht. Om die reden kan een vreemdeling die niet in Nederland mag verblijven of die slechts in afwachting is van een beslissing over zijn eigen verblijfsrecht, niet als referent kan optreden. Op het vereiste bezit van een verblijfsvergunning wordt in het moderne migratiebeleid een uitzondering gemaakt voor die gevallen, waarin de gelijktijdige overkomst van gezinsleden met de toe te laten migrant wordt beoogd. Hierop gaan wij hieronder nader in.

Binnen de huidige internationaal-rechtelijke kaders waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd, is het niet mogelijk om een gezinsreferent tegen wie bedenkingen bestaan, voor een aantal jaren uit te sluiten van de mogelijkheid om op te treden als referent. Zoals aangegeven in meergenoemde brief van 2 oktober 2009 over de aanvullende maatregelen inzake huwelijk- en gezinsmigratie, kunnen referenten die een eerdere (huwelijks-)partner hebben mishandeld of tijdens een vakantie in het land van herkomst hebben achtergelaten, niet om die reden van gezinshereniging worden uitgesloten, zonder dat daarmee in strijd met de richtlijn gezinshereniging wordt gehandeld. Hetzelfde geldt ten aanzien van referenten die eerder een schijnrelatie zijn aangegaan. Om een dergelijke uitsluiting te kunnen realiseren moeten in Europees verband bij de volgende fase van harmonisatie van het gezinsmigratiebeleid nieuwe afspraken worden gemaakt, zo antwoorden wij de leden van de CDA- en PVV-fracties.

Anders dan de leden van de PVV-fractie in dit verband kennelijk veronderstellen, strekt het moderne migratiebeleid er dan ook niet toe dat gezinsreferenten die eerder een schijnrelatie zijn aangegaan, voor een periode van maximaal vijf jaar van gezinshereniging kunnen worden uitgesloten. Een dergelijke uitsluiting is slechts voorzien voor de erkenning als referent, die toegang geeft tot de versnelde procedure waarin aanvragen grotendeels op basis van eigen verklaringen van de betrouwbaar bevonden referent binnen een streeftermijn van twee weken worden beoordeeld. Gezinsreferenten worden echter in geen geval als referent erkend.

Het referentenregister, dat onderdeel vormt van het nieuwe informatiesysteem INDiGO, maakt het vanaf medio 2010 mogelijk om te onderzoeken of een natuurlijke persoon, een rechtspersoon of bedrijf eerder als referent voor een vreemdeling is opgetreden. Hieruit zal kunnen blijken of een bepaalde natuurlijke persoon vaker een partner naar Nederland heeft laten overkomen, hetgeen aanleiding kan vormen voor nader onderzoek naar bijvoorbeeld schijnhuwelijken of mensenhandel onder het mom van gezinsmigratie. Het referentenregister, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie, maakt het mogelijk om bij de in het register opgenomen referenten relevante aantekeningen te plaatsen. Die kunnen ook betrekking hebben op huiselijk geweld of achterlating. Dergelijke aantekeningen kunnen aanleiding vormen tot nader onderzoek bij latere aanvragen om gezinsmigratie door de betrokken referent. Hierbij past wel de aantekening dat het referentenregister vanaf medio 2010 geleidelijk wordt gevuld en dus niet direct inzichtelijk zal maken in hoeverre er in de daaraan voorafgaande periode sprake is geweest van misbruik.

De vraag of een verblijfsvergunning naar aanleiding van zulk onderzoek kan worden geweigerd of ingetrokken, is uiteraard afhankelijk van zowel de uitkomsten van dat nadere onderzoek, als ook het internationaal-rechtelijke kader waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd. Zoals gezegd, kan gezinsmigratie in het bestaande internationaal-rechtelijke

kader niet worden geweigerd om de enkele reden dat de referent eerder een buitenlandse partner heeft mishandeld of een schijnhuwelijk is aangegaan.

Het onderhavige wetsvoorstel ter uitvoering van het moderne migratiebeleid brengt een herverdeling mee van de verantwoordelijkheden tussen overheid, vreemdeling en referent bij de toelating en het verblijf van vreemdelingen in Nederland. Daarbij krijgt de referent meer verantwoordelijkheden dan thans het geval is. Dit laat zich vertalen in een aantal verplichtingen, in een daaraan gekoppeld stelsel van toezicht op naleving daarvan, en in een aansprakelijkheid voor een deel van de kosten van de eventuele uitzetting van de vreemdeling. De zakelijke relatie tussen de referent en de overheid zal in het moderne migratiebeleid meer dan thans het geval is, worden gekenmerkt door een duurzame vertrouwensrelatie. Die vertrouwensrelatie komt het sterkst tot uitdrukking in het voorgestelde stelsel van erkende referenten die op basis van (vooraf beoordeeld) vertrouwen toegang krijgen tot de versnelde procedure. De leden van de PvdA-fractie, die hebben gevraagd naar het realiteitsgehalte van deze vertrouwensrelatie bij gezinsmigratie, wijzen wij er op dat deze gezinsreferenten geen toegang krijgen tot de versnelde procedure, waarbij op basis van eigen verklaringen versnelde toelating kan worden gerealiseerd. Aanvragen om gezinsmigratie worden ook in het moderne migratiebeleid voorafgaand aan de beslissing op de toelatingsaanvraag integraal beoordeeld, tenzij het betreft de gelijktijdige toelating van gezinsleden van vreemdelingen om wier overkomst door een erkende referent in de versnelde procedure wordt verzocht. Daarnaast wijzen wij er in dit verband op dat ook gezinsreferenten (met boetes afdwingbare) verplichtingen hebben. Het referentenregister in INDiGO maakt het technisch mogelijk om te onderzoeken of iemand al eerder als (gezins)referent is opgetreden en om naar aanleiding daarvan gericht nader onderzoek in te stellen. Met de mogelijkheid tot gegevensuitwisseling met andere overheidsdiensten zal dit ertoe leiden dat mogelijke fraude en misbruik bij gezinsmigratie eerder aan het licht komen, waardoor de IND en vreemdelingenpolitie vaker gericht onderzoek kunnen instellen. Hiervan wordt ook een preventieve werking verwacht.

De vereenvoudiging van de toelatingsprocedures en de versterking van de positie van de referent komen alle migranten, dus ook gezinsmigranten, ten goede. Er zijn, zoals de leden van de PvdA-fractie terecht hebben opgemerkt, verschillen tussen gezinsmigratie en arbeidsmigratie. Die verschillen komen in het moderne migratiebeleid onder meer tot uitdrukking in het feit dat gezinsreferenten niet kunnen worden erkend als referent en derhalve geen toegang hebben tot de versnelde procedure. Gelet op het feit dat in het algemeen slechts eenmalig om de overkomst van een gezinslid wordt verzocht, wegen de voordelen van erkenning noch voor de overheid noch voor de gezinsmigrant en diens referent op tegen de daarvoor noodzakelijke investeringen. Bovendien zal de IND, anders dan ten aanzien van bedrijven en onderwijsinstellingen die met enige regelmaat buitenlandse werknemers en studenten naar Nederland laten overkomen, met gezinsreferenten geen nauwe band opbouwen. Aanvragen om gezinsmigratie worden dan ook, als gezegd, voorafgaand aan de beslissing daarop door de IND nauwgezet beoordeeld. Ook in de nadere invulling van de informatie- en administratieplichten van de gezinsreferent komt het verschil met arbeidsmigratie uiteraard tot uitdrukking. Verder zullen de IND-ambtenaren belast met het toezicht op referenten, waar nodig, wel bij de ondernemingen en instellingen van arbeids- en onderwijsreferenten ter plaatse onderzoek instellen naar de naleving door deze zakelijke referenten van hun verplichtingen, maar geen huisbezoeken bij de gezinsreferenten afleggen. Zoals ook thans het geval is, zal de vreemdelingenpolitie in de daarvoor in aanmerking komende

gevallen wel in het kader van het toezicht op vreemdelingen onderzoek ter plaatse instellen.

In de dagelijkse praktijk, zo antwoorden wij de leden van de SP-fractie op hun vraag of er voldoende onderzoek is verricht naar de problemen met gezinsreferenten, komen bepaalde onwenselijke situaties rond gezinsreferenten naar voren. Zo zijn er bijvoorbeeld gezinsreferenten die schijnrelaties aangaan, die met het oog op gezinsmigratie onjuiste gegevens verstrekken of die onvoldoende betrokken zijn bij de inburgering van het tot Nederland toegelaten gezinslid. Wij verwijzen deze leden naar meergenoemde brief van 2 oktober 2009 en de daarin opgenomen verwijzingen naar de diverse onderzoeksrapportages. Met de introductie van het referentenregister als onderdeel van INDiGO zal meer informatie met betrekking tot de referenten beschikbaar komen dan thans met de huidige systemen kan worden gegenereerd. Daarnaast zullen ook de voortschrijdende koppeling van de gegevensbestanden van de verschillende samenwerkende overheden en de daaruit voortvloeiende gegevensuitwisseling leiden tot meer en betere inzichten in de problemen rond (gezins)referenten. De positie van de referent is op dit moment niet of nauwelijks geregeld. Het moderne migratiebeleid verandert dit met de versterking van de rol van de referent en een daarmee noodzakelijkerwijs gepaard gaande stelsel van toezicht.

Het kabinet heeft in meergenoemde brief van 2 oktober 2009 aangegeven dat sterk wordt ingezet op consolidering en intensivering van de bestrijding van fraude en misbruik, waaronder de aanpak van schijnhuwelijken en -relaties. Daartoe zijn reeds de nodige maatregelen getroffen, die worden aangevuld met nieuwe maatregelen die separaat van het moderne migratiebeleid worden uitgewerkt en ingevoerd. Het referentenregister, de met bestuurlijke boetes te handhaven informatieplichten van referenten en gegevensuitwisseling met andere overheidsdiensten, zowel in het kader van de toelating als dat van het toezicht, zo antwoorden wij de leden van de PVV-fractie, zal het in het moderne migratiebeleid aanzienlijk makkelijker maken de juistheid van de door (gezins)referenten aangeleverde gegevens, onder meer met betrekking tot het inkomen en de openbare orde aspecten, te controleren, waardoor fraude en misbruik eerder aan het licht zullen komen. Ook maakt die gegevensuitwisseling het mogelijk om effectiever toe te zien op de naleving door de (gezins)referent en de (gezins)migrant van hun verplichtingen.

#### *De toe te laten migrant als gezinsreferent*

Het verheugt ons dat de leden van de SP-fractie het voornemen verwelkomen om het ook voor Nederlanders in het buitenland en vreemdelingen ten aanzien van wie is vastgesteld dat zij in aanmerking komen voor toelating, voorafgaand aan hun vestiging in Nederland als referent op te kunnen treden. Met name uit het bedrijfsleven is de wens naar voren gebracht om de overkomst van kennismigranten niet onnodig te vertragen door deze te verplichten afzonderlijk van hun gezin naar Nederland te reizen en vervolgens toestemming te vragen voor de overkomst van hun gezin, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie in dit verband. Dit zou onnodig tot tijdelijke scheiding van gezinnen, tot een opeenstapeling van procedures en tot vertraging leiden, en Nederland daarmee minder aantrekkelijk maken ten opzichte van andere landen waar de overkomst van kennismigranten en hun gezinsleden sneller en gemakkelijker geregeld kan worden. Daarom wordt voorgesteld dat ook de vreemdeling ten aanzien van wie na beoordeling van de aanvraag tot voorlopig verblijf is besloten dat deze in aanmerking komt voor de gevraagde machtiging en daarmee (na aankomst in Nederland) voor een verblijfsvergunning, als referent kan optreden.

Wij hebben om pragmatische redenen niet gekozen voor de formulering dat ook de «houder van een machtiging tot voorlopig verblijf» als referent kan optreden. Met de thans voorgestelde formulering wordt voorkomen, dat de desbetreffende vreemdeling eerst ten behoeve van zichzelf een machtiging tot voorlopig verblijf moet aanvragen en pas later – nadat deze aanvraag is beoordeeld, de vreemdeling de machtiging ook daadwerkelijk in persoon heeft afgehaald en dus als «houder van een machtiging tot voorlopig verblijf» kan worden aangemerkt – als referent voor diens gezinsleden kan optreden. Ook dat zou een nodeloze vertraging opleveren. De voorgestelde formulering faciliteert de gecombineerde en gelijktijdige beoordeling van dergelijke aanvragen, drukt de lasten voor zowel burger en bedrijfsleven als ook de overheid, versnelt de procedure en bevordert daarmee naar onze verwachting de aantrekkelijkheid van Nederland als kenniseconomie. Op goede gronden is hiermee, zoals de leden van de VVD-fractie terecht constateren, een uitzondering gemaakt op de regel dat de vreemdeling die als referent wil optreden, al moet beschikken over een verblijfsvergunning. De hierbedoelde vreemdeling zal echter in het bezit worden gesteld van de gevraagde machtiging tot voorlopig verblijf en zal als houder van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf na diens inreis in Nederland en aanmelding bij de IND zonder nadere beoordeling ambtshalve in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning regulier.

Het vorenstaande geldt ook voor Nederlandse expats, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie voorts, en niet alleen voor hen die kunnen aantonen dat zij ook na terugkeer in Nederland werk hebben. Ook in andere gevallen, waarin de overkomst van een geheel gezin wordt verzocht, is de gecombineerde en gelijktijdige beoordeling van de aanvragen van alle gezinsleden wenselijk. De vraag of Nederlandse expats zonder dienstverband in Nederland als referent voor hun gezinsleden kunnen optreden, moet echter wel worden onderscheiden van de vraag of aan alle voorwaarden voor de toelating van hun gezinsleden, waaronder het inkomensvereiste, wordt voldaan. Als dit laatste niet het geval is, kan de mvv-aanvraag ten behoeve van de gezinsleden worden afgewezen. De mogelijkheid dat iemand als referent kan optreden, betekent immers niet dat diens aanvragen ook zonder meer worden ingewilligd. Het is dan ook niet nodig of wenselijk om dergelijke Nederlandse expats op voorhand van het referentschap uit te sluiten.

Indien het gaat om een (kennis)migrant wiens toelating in de versnelde procedure door een erkende referent wordt verzocht, zo antwoorden wij deze leden voorts, kan in de versnelde procedure tevens worden verzocht om de overkomst van de echtgenote of partner en de minderjarige kinderen van die (kennis)migrant. De definitie van gezinsleden wordt in het moderne migratiebeleid niet gewijzigd. Dit betekent dat in de versnelde procedure de overkomst kan worden verzocht van de vreemdeling van achttien jaar of ouder die met de hoofdpersoon (referent) een naar Nederlands internationaal privaatrecht geldig huwelijk of geregistreerd partnerschap is aangegaan, van de vreemdeling van achttien jaar of ouder, die met de hoofdpersoon (referent) een duurzame en exclusieve relatie onderhoudt, en van het minderjarige biologische of juridische kind van de hoofdpersoon (referent), dat feitelijk behoort en reeds in het land van herkomst feitelijk behoorde tot het gezin van die hoofdpersoon en dat onder het rechtmatige gezag van die hoofdpersoon staat. In geval van gezinsvorming wordt de verblijfsvergunning verleend, indien de vreemdeling 21 jaar of ouder is, maar daarvan zal in de versnelde procedure, die immers niet openstaat bij andere gezinsmigratie, geen sprake zijn.

In de versnelde procedure kan niet worden verzocht om de overkomst van andere gezinsleden, zoals bijvoorbeeld meerderjarige kinderen en ouders.

De reden hiervan is het feit dat de beoordeling van dergelijke aanvragen een aanvullende beoordeling van zeer uiteenlopende individuele feiten en omstandigheden vergt, die niet grotendeels geautomatiseerd kan worden ondersteund. Om die reden kan de beschikking op de aanvraag in dergelijke gevallen niet binnen de streeftermijn van twee weken worden gerealiseerd. De overkomst van die gezinsleden kan dan ook uitsluitend worden gevraagd in de gewone procedure, waarvoor overigens een beslistermijn van 90 dagen is voorgesteld in het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen (Kamerstukken 31 549). Aangezien het moderne migratiebeleid strekt tot snellere en efficiëntere procedures, is het gezinsherenigingbeleid, waaronder het uitzonderingsbeleid inzake verruimde gezinshereniging en het ouderenbeleid, zo antwoorden wij de leden van de SP-fractie, niet herzien, tenzij procedures daarmee kunnen worden versneld of vergemakkelijkt.

### **2.1.2. Referenten van studenten**

Er is de afgelopen jaren veel gedaan aan het tegengaan van uitval van buitenlandse studenten. Naar aanleiding van een verkennend onderzoek van de Onderwijsinspectie in 2004 en 2005 naar de werving en selectie van buitenlandse studenten heeft de Staatssecretaris van Onderwijs in 2006 gevraagd om een kwalitatief vervolgonderzoek. De inspectie heeft zes aangewezen en twee bekostigde hogescholen geselecteerd en nader onderzocht. De selectie heeft plaatsgevonden aan de hand van zes risicofactoren, waaronder het aandeel van buitenlandse studenten in de totale studentenpopulatie van een instelling, de werving van studenten in relatief onbekende regio's van de internationale onderwijsmarkt en het hanteren van lage of sterk uiteenlopende toelatingseisen. Van ieder onderzoek bij de geselecteerde instellingen is een instellingsrapport opgemaakt met bevindingen, conclusies en voorgenomen vervolgtrajecten. In het overkoepelende rapport «Buitenlandse Studenten in het hoger onderwijs; risico's bij werving en toelating» van oktober 2008, waaraan de leden van de VVD-fractie refereren, heeft de inspectie een synthese van de bovenbedoelde instellingsrapporten gepresenteerd en conclusies getrokken met betrekking tot punten die voor verbetering vatbaar zijn. Omdat voor de onderzoeken instellingen met een hoog risicoprofiel waren geselecteerd, is het onderzoek niet representatief voor het gehele hoger onderwijs. Wel geven de bevindingen een beeld van de risico's, die hoger onderwijsinstellingen lopen bij het aanbieden van onderwijs aan en werving van buitenlandse studenten. De acties richting de acht onderzochte onderwijsinstellingen lopen via de Onderwijsinspectie, die met een aantal van de onderzochte instellingen waar tekortkomingen zijn aangetroffen, verbeterafspraken heeft gemaakt. De voortgang van de verbeteringen is de afgelopen jaren gemonitord. In enkele gevallen werden dusdanig ernstige tekortkomingen geconstateerd, dat de monitoring gepaard ging (en nog steeds gaat) met intensief toezicht. In één geval is dit toezicht inmiddels beëindigd, omdat de aanwijzing van de betreffende instelling is ingetrokken toen de accreditatie van de enige geaccrediteerde opleiding verlopen was.

De leden van de VVD-fractie, die hebben gevraagd naar de aantallen buitenlandse studenten die in het CRIHO zijn ingeschreven en na het eerste jaar zijn uitgeschreven en naar hun nationaliteiten, verwijzen wij naar onderstaande tabel met de belangrijkste nationaliteiten. Als risiconationaliteiten zijn in dit verband de Chinese en Pakistaanse nationaliteiten aangemerkt.

Nationaliteit	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	Eindtotaal
<b>Duits</b>	1 015	1 200	1 293	1 477	4 985
<b>Spaans</b>	200	217	210	228	855
<b>Frans</b>	152	209	191	220	772
<b>Chinees</b>	156	157	200	250	763
<b>Belgisch</b>	135	146	186	166	633
<b>Italiaans</b>	123	171	161	154	609
<b>Indonesisch</b>	102	126	145	123	496
<b>Amerikaans</b>	111	126	118	135	490
<b>Pools</b>	158	96	88	116	458
<b>Hongaars</b>	95	78	93	89	355
<b>Overig</b>	1 405	1 636	1 833	2 648	7 522
<b>Eindtotaal</b>	<b>3 652</b>	<b>4 162</b>	<b>4 518</b>	<b>5 606</b>	<b>17 938</b>

  

Risiconationaliteiten	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	Eindtotaal
<b>Chinees</b>	156	157	200	250	763
<b>Pakistaans</b>	39	37	40	19	135

In de afgelopen vier studiejaar zijn in totaal 17 938 studenten gedurende één studiejaar ingeschreven. De cijfers over 2008/2009 kunnen uiteindelijk echter lager uitvallen, aangezien de onderwijsinstellingen nog niet alle mutaties over het lopende studiejaar aan de IB-Groep hebben doorgegeven.

Drie van de tien belangrijkste herkomstlanden zijn geen EU-lidstaat. Hiertoe behoort ook China. De IND is zeer alert op de uitval van buitenlandse studenten en neemt hiertegen de nodige maatregelen. Zo is in 2005 naar aanleiding van signalen dat relatief veel Chinese studenten in Nederland niet het niveau van de Nederlandse hoger onderwijsinstellingen hadden, de Nuffic Netherlands Education Support Office in China ingeschakeld voor de beoordeling of de aspirant-studiemigranten de Engelse taal in voldoende mate machtig zijn en van de authenticiteit van hun diploma's. In 2008 heeft de IND naar aanleiding van signalen dat veel Pakistaanse studenten voortijdig de studie afbraken, alle instellingen aangeschreven met het verzoek de nodige zorgvuldigheid te betrachten bij de werving van Pakistaanse studenten. Daarnaast zijn de onderwijsinstellingen begin 2008 bericht dat alle Pakistaanse studenten in het kader van de aanvraag tot verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf op de diplomatieke post in Islamabad een interview wordt afgenomen, waarbij onder meer de beheersing van de Engelse taal en de studiemotivatie worden beoordeeld.

In het moderne migratiebeleid hebben de onderwijsinstellingen als erkende referenten een zorgplicht tot zorgvuldige werving en selectie van «hun» buitenlandse studenten. Met deze verplichting wordt beoogd te bereiken dat minder vreemdelingen met andere bedoelingen dan het volgen van een studie naar Nederland komen en mogelijk in de illegaliteit verdwijnen. Onzorgvuldige werving en selectie door hoger onderwijsinstellingen kan leiden tot het opleggen van een bestuurlijke boete per geconstateerde overtreding en in ernstiger gevallen tot strafrechtelijke vervolging en intrekking van de erkenning als referent. Intrekking van de erkenning als referent van de betrokken onderwijsinstelling, zal, aangezien erkenning als referent voor onderwijsinstellingen verplicht is, in de praktijk betekenen dat de betrokken instelling geen buitenlandse studenten meer kan aantrekken.

Daarnaast moet de onderwijsinstelling in het kader van haar informatieverplichtingen de IND informeren over relevante wijzigingen die van belang kunnen zijn voor de verblijfsrechtelijke positie van de buitenlandse



student. Zo zal de onderwijsinstelling de IND moeten informeren, indien de student onvoldoende studievoortgang boekt, aan een andere onderwijsinstelling gaat studeren of de studie staakt. Ook op overtreding van deze verplichting kan een bestuurlijke boete worden opgelegd en in ernstiger gevallen kan strafrechtelijke vervolging worden ingesteld en de erkenning als referent worden ingetrokken.

De met het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot referenten belaste ambtenaren van de IND zullen er op toezien dat die voorschriften ook daadwerkelijk worden nageleefd. Deze ambtenaren zullen dat toezicht gericht en risicogestuurd uitvoeren. Aan de hand van handhavingsprofielen, waarin risicofactoren kunnen worden verwerkt zoals die bijvoorbeeld bij voormeld onderzoek door de Onderwijsinspectie zijn gebruikt, en naar aanleiding van bijvoorbeeld signalen van de accountmanagers van de IND, ketenpartners, de Onderwijsinspectie of andere overheidsdiensten, zal gericht nader onderzoek bij de desbetreffende onderwijsinstelling worden ingesteld. De IND kan ter plaatse onderzoek instellen bij bepaalde onderwijsinstellingen ten aanzien waarvan uit risicoanalyses is gebleken van een verhoogd risico op overtredingen.

Op deze wijze draagt de voorgestelde referentensystematiek er aan bij dat, waar mogelijk, wordt voorkomen dat buitenlandse studenten in de illegaliteit belanden, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie.

Voor een systematiek waarin een vreemdeling zich na terugkeer in het land van herkomst in persoon moet afmelden is met het oog op de praktische uitvoerbaarheid niet gekozen, zo antwoorden wij deze leden voorts. Een verplichting voor alle vreemdelingen om zich, bijvoorbeeld bij de Nederlandse vertegenwoordiging in het land van herkomst of een ander land af te melden, brengt geen stelselvereenvoudiging of lastenverlichting mee voor de bonafide migranten onder de buitenlandse studenten, kennismigranten, onderzoekers, werknemers en gezinsleden. Dit geldt te meer, indien de nieuwe vestigingsplaats van de betrokken vreemdeling ver verwijderd is van de dichtstbijzijnde Nederlandse vertegenwoordiging.

Ook voor de betrokken bedrijven en personen zou een dergelijke systematiek vergaande organisatorische (onder meer voor de inzet van capaciteit en de onderlinge informatievoorziening) en financiële consequenties hebben. De aansprakelijkheid voor de te verhalen kosten van uitzetting zou onbeperkt kunnen blijven voortduren, afhankelijk van de vraag of de betrokken migrant zich al dan niet wenst af te melden. Dit zou de referent, die bij zijn keuze om als referent voor een migrant op te treden zijn risico's zal inschatten, naar onze mening te zeer afhankelijk maken van onzekere factoren waarop uitsluitend de betreffende migrant invloed heeft. De referent zou hierdoor mogelijk van de voorgenomen overkomst van de migrant willen afzien. Voorts kan hierbij de vraag worden gesteld in hoeverre een dergelijk systeem, dat grote onzekerheden voor de referent meebrengt, het nuttig effect aantast van de verschillende Europese richtlijnen waaraan Nederland zich, anders dan bijvoorbeeld de Verenigde Staten, heeft gecommitteerd.

Verder zou een dergelijke systematiek ook voor de overheid aanzienlijke kosten met zich mee brengen, terwijl het voorgestelde stelsel van kostenverhaal is bedoeld om een deel van de totale uitzettingskosten terug te krijgen.

Wij twijfelen ook aan de meerwaarde van een dergelijke systematiek voor de signalering van illegaal verblijf. In het kader van het moderne migratiebeleid hebben zowel de vreemdeling als diens referent informatieverplichtingen om de IND – desgevraagd of eigener beweging – feiten en omstandigheden te melden die van belang zijn voor toepassing van de Vreemde-

lingenwet 2000, waaronder het definitieve vertrek van de vreemdeling uit Nederland.

Als (erkend) referent moeten de onderwijsinstellingen, zowel de bekostigde als de niet-bekostigde, de IND in het kader van hun informatieverplichting berichten of een student nog ingeschreven staat. Het moderne migratiebeleid leidt niet tot gelijktrekking van bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstelling, voor wat betreft de verplichte inschrijving van studenten in het landelijk Centraal register inschrijving hoger onderwijs. Op grond van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek worden alleen gegevens over inschrijvingen en graadverleningen bij bekostigde universiteiten en hogescholen in dat register opgenomen. In het moderne migratiebeleid is niet voorzien in een zodanige wijziging dat ook gegevens over inschrijvingen bij niet-bekostigde instellingen in dit register moeten worden opgenomen. Het register dient specifieke, in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek genoemde doelen, die allen gerelateerd zijn aan de bekostiging van de instelling. Daarvan is bij niet-bekostigde instellingen geen sprake. Een verplichting tot registratie in dit register door niet-bekostigde instellingen past niet in het sturingskader van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Mede gelet op het streven om de administratieve lasten waar mogelijk terug te dringen, zien wij dan ook geen aanleiding om een dergelijke registratie voor de niet-bekostigde instellingen verplicht te stellen, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie.

De Nederlandse hoger onderwijsinstellingen willen kwalitatief goede internationale studenten aantrekken. Zij zijn zelf het beste in staat de potentiële studenten op hun kwaliteit te beoordelen en bepalen dan ook zelf wie zij als student wensen in te schrijven. Bij de werving en selectie van buitenlandse studenten is het van belang dat deze studenten op inzichtelijke, toegankelijke en eenduidige wijze een duidelijk beeld krijgen van het Nederlandse hoger onderwijssysteem en de kwaliteit van het door hen aangeboden onderwijs, de plaats die dat binnen het Nederlandse systeem inneemt, de geboden voorzieningen, de kosten voor studie en levensonderhoud en de toelatingseisen die worden gesteld aan internationale studenten. Een studiemigrant wordt immers tot Nederland toegelaten om de beoogde studie te volgen en daarbij hoort een verantwoordelijkheid van de onderwijsinstelling om slechts die buitenlandse studenten te werven, die ook daadwerkelijk in staat en bereid zijn om de studie te volgen. Daarmee kan de onderwijsinstelling voorkomen dat vreemdelingen als student naar Nederland komen en vervolgens als «afvaller» in de illegaliteit terecht komen, waarmee noch de betrokken onderwijsinstelling, noch de student, noch de Nederlandse samenleving is gediend. Als erkend referent komt op de onderwijsinstellingen in het moderne migratiebeleid dan ook een verplichting tot zorgvuldige werving en selectie van buitenlandse studenten te rusten. De noodzakelijke expertise om daaraan invulling te geven berust bij de onderwijsinstellingen en de koepels zelf, zo antwoorden wij de leden van de SGP-fractie op hun vraag welke vereisten de onderwijsinstellingen aan studenten kunnen stellen om de randvoorwaarden voor een geslaagd verblijf te optimaliseren.

Wij zien niet goed in op welke wijze een verplichting tot voorafbetaling van het totale collegegeld hieraan zou kunnen bijdragen. In het moderne migratiebeleid kan de onderwijsinstelling als erkend referent in de versnelde procedure de machtiging tot voorlopig verblijf of de verblijfsvergunning ten behoeve van de buitenlandse student aanvragen. Zij vergewist zich er voorafgaande aan de aanvraag van dat de student aan de (toelatings)voorwaarden voldoet. Zo moet, bijvoorbeeld, worden vastgesteld dat de student aan de vereiste onderwijskwalificaties voldoet om voor de beoogde opleiding ingeschreven te kunnen worden en dat deze

student duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan om te kunnen voorzien in de kosten van zijn levensonderhoud tijdens zijn verblijf in Nederland. Zoals de regering reeds eerder heeft aangegeven (Aanhangsel Handelingen 2008/09, nr. 3733 en 3744) kan de student (jegens de onderwijsinstelling) op verschillende manieren aantonen dat er voldoende bestaansmiddelen beschikbaar zijn. In het moderne migratiebeleid maakt het collegegeld, anders dan thans het geval is, niet langer deel uit van het middelenvereiste waaraan buitenlandse studenten moeten voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor een machtiging tot voorlopig verblijf of een verblijfsvergunning. Voor de toelatingsvraag is wat dit betreft slechts relevant, dat de student is of zal worden ingeschreven bij de onderwijsinstelling waarvoor uiteraard collegegeld verschuldigd is; de betaling van dit collegegeld is echter een zaak tussen de student en de onderwijsinstelling.

De vraag van deze leden of er een objectieve wijze is vast te stellen of de buitenlandse student voldoende studievoortgang boekt, antwoorden wij bevestigend. Daartoe zal een minimum percentage behaalde studiepunten per relevante studieperiode worden vastgesteld. Bij de nadere uitwerking van de uitvoeringsregelingen die momenteel in voorbereiding zijn, wordt de exacte norm vastgesteld op een zodanig niveau dat het waarborgt dat jaarlijks voldoende voortgang wordt geboekt om de studie binnen een redelijke termijn af te kunnen ronden. Bij achterblijvende studievoortgang kan van intrekking van de verblijfsvergunning worden afgezien, indien daarvoor valide redenen aanwezig zijn. In dit verband valt te denken aan langdurige en ernstige ziekte. Bij de ontwikkeling van de normering wordt het onderwijsveld nauw betrokken. In het kader van hun informatieverplichtingen als erkend referent moeten de betrokken onderwijsinstellingen de IND informeren over de achterblijvende studievoortgang van de buitenlandse student, de eventuele verschoonbare redenen daarvan en de eventuele uitval van de student. Dergelijke gegevens moeten ook worden geadministreerd, opdat de met het toezicht op referenten belaste ambtenaren van de IND deze ook naderhand kunnen inzien.

Bij nalatigheid van de kant van de onderwijsinstelling kan dit consequenties hebben voor de status als erkend referent.

### **2.1.3. Referenten van uitwisselingsjongeren**

Uitwisselingsjongeren die in Nederland kennis willen maken met de Nederlandse taal en cultuur, kunnen in het moderne migratiebeleid als *au pair*, op basis van een cultureel uitwisselingsprogramma van een particuliere organisatie of op basis van (op reciprociteit gebaseerde) overeenkomsten met Canada, Nieuw-Zeeland en Australië naar Nederland komen. In het moderne migratiebeleid krijgen zij allen dezelfde verblijfsvergunning.

De referent van de uitwisselingsjongeren is in het moderne migratiebeleid niet alleen verantwoordelijk voor de zorgvuldige werving en selectie van de uitwisselingsjongeren, maar ook voor de juiste uitvoering van het door de Minister van Justitie (in de praktijk: de IND) na overleg met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid goedgekeurde uitwisselingsprogramma. In dit programma moet, wil het worden goedgekeurd, in ieder geval worden geregeld welke werkzaamheden deze jongeren mogen verrichten. Het kan hierbij gaan om vrijwilligerswerk, zoals bijvoorbeeld in het geval van uitwisseling in het kader van *Youth with a mission*, maar ook om huishoudelijke werkzaamheden in het geval van *au pairs*. Deze zorgplichten van de uitwisselingsreferent strekken tot bescherming van deze kwetsbare jongeren tegen oneigenlijk gebruik van culturele uitwisse-

ling. Het moderne migratiebeleid mag immers geen aanleiding geven tot uitbuiting of verkapte arbeidsmigratie.

Het gastgezin waarin de vreemdeling als au pair wil verblijven, behoeft geen tewerkstellingsvergunning voor de lichte huishoudelijke ondersteuning die een au pair normaliter biedt. Andere werkzaamheden dan die lichte huishoudelijke ondersteuning zijn niet toegestaan. Daarvoor heeft het gastgezin een tewerkstellingsvergunning nodig en moet de au pair wijziging van de verblijfsvergunning in een vergunning voor het verrichten van arbeid vragen. Dit geldt ook op basis van een cultureel uitwisselingsprogramma van een particuliere organisaties; vrijwilligerswerk is toegestaan, maar andere arbeid niet. Voor onbetaald vrijwilligerswerk zal een tewerkstellingsvergunning niet langer verplicht zijn. In het moderne migratiebeleid, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie, wordt met het oog hierop bij de goedkeuring van de uitwisselingsprogramma's nauwgezet gecontroleerd of de arbeidsmarkttechnische aspecten daarvan in overeenstemming zijn met de Wet arbeid vreemdelingen. Overigens zijn uitwisselingsjongeren die op grond van internationale overeenkomsten met Canada, Nieuw-Zeeland en Australië in Nederland willen verblijven, vrij op de Nederlandse arbeidsmarkt. Deze jongeren hoeven ook geen referent te hebben.

Hieronder gaan wij in paragraaf 2.4.1 nader in op de zorgplichten van de referenten van uitwisselingsjongeren.

#### **2.1.4. Referenten van geestelijke bedienaren**

Religieuze of levensbeschouwelijke organisaties die in het handelsregister zijn ingeschreven, kunnen optreden als referent van geestelijke bedienaren. Een van de uitkomsten van het overleg dat bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel is gevoerd met de religieuze organisaties, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie, is de voorbereiding van een zogeheten *proeftuin voor de toelating van vreemdelingen voor religieuze of levensbeschouwelijke doelen, waarin in aanloop naar de inwerkingtreding van het moderne migratiebeleid ervaring kan worden opgedaan*.

Een andere uitkomst van dat overleg met de religieuze organisaties, zo antwoorden wij deze leden, is dat inschrijving in het handelsregister geen voorwaarde is om als referent op te kunnen treden, indien de Handelsregisterwet 2007 de betrokken organisatie niet tot inschrijving verplicht. Als referent kunnen ook optreden kerkgenootschappen, zelfstandige onderdelen daarvan en organisaties waarvan een of meer kerkgenootschappen deel uitmaken. Juist in deze gevallen kan het vereiste van inschrijving in het handelsregister uitzondering lijden. Anders dan bij andere rechtspersonen en ondernemingen het geval is, volgt voor deze kerkelijke organisaties uit de Handelsregisterwet 2007 slechts een beperkte verplichting tot inschrijving in het handelsregister. Vestigingen, zelfstandige onderdelen van een kerkgenootschap of kerkgenootschappen, die onderdeel uitmaken van een koepelorganisatie met rechtspersoonlijkheid van een of meer kerkgenootschappen, hoeven niet in het handelsregister te worden geregistreerd. Alleen het hoogste aggregatieniveau met rechtspersoonlijkheid is verplicht tot inschrijving. Het kerkgenootschap bepaalt zelf welk niveau dit betreft. Zelfstandige onderdelen van een kerkgenootschap of kerkgenootschappen die onderdeel uitmaken van een koepelorganisatie die rechtspersoonlijkheid bezit, hoeven niet te worden geregistreerd. Inschrijving in het handelsregister is daarom slechts vereist om als referent te kunnen optreden, indien een inschrijvingsplicht uit de Handelsregisterwet 2007 voortvloeit. Ook een migrantenkerk, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie, kan dus als refe-

rent optreden. Indien die kerk niet is aangesloten bij een groter lichaam en dus zelf het hoogste aggregatieniveau met rechtspersoonlijkheid is, is zij wel inschrijvingsplichtig op grond van de Handelsregisterwet 2007.

Religieuze of levensbeschouwelijke organisaties zijn niet uitgesloten van de mogelijkheid om als (arbeids)referent te worden erkend en toegang te verkrijgen tot de versnelde procedure. Het is wel de vraag in hoeverre zij daarbij daadwerkelijk gebaat zullen zijn. Aangezien zij slechts sporadisch geestelijke bedienaren laten overkomen, zal het doorlopen van een erkenningsprocedure naar verwachting niet snel lonend zijn. Daarbij komt dat de kerkgenootschappen en moskeebesturen als «werkgever» van de geestelijke bedienaren in het bezit moeten zijn van een tewerkstellingsvergunning, waardoor ook in de versnelde procedure een streeftermijn van twee weken niet haalbaar zal zijn.

Moskeeën, zo antwoorden wij deze leden voorts, zijn in het algemeen georganiseerd als stichting of vereniging en als zodanig ingeschreven in het handelsregister. Er is hier dan geen sprake van een (nieuw inschrijvingsplichtig) kerkgenootschap. Het moskeebestuur kan als referent optreden van de buitenlandse geestelijke bedienaar die het wenst aan te trekken. Anders dan ten aanzien van kerkgenootschappen, waarvan slechts de naam en het adres wordt geregistreerd, worden bij dergelijke stichtingen en verenigingen overeenkomstig de Handelsregisterwet 2007 ook de persoonlijke gegevens van de bestuurders geregistreerd. Moslimkoepelorganisaties kunnen aangesloten moskeebesturen uiteraard wel als gemachtigde behulpzaam zijn bij, bijvoorbeeld, de indiening van aanvragen en het verstrekken van informatie, maar zullen in het moderne migratiebeleid niet zelf als referent optreden.

Referenten van geestelijk bedienaren zijn verantwoordelijk voor het faciliteren van de daadwerkelijke deelname door de geestelijk bedienaren aan de speciaal voor hen ontwikkelde inburgeringsvoorzieningen. In het Informatiesysteem Inburgering registreren de gemeenten aan hoeveel geestelijke bedienaren zij een dergelijke voorziening hebben aangeboden. Sedert de inwerkingtreding van de Wet inburgering op 1 januari 2007 gaat het hierbij om 105 aangeboden en aanvaarde voorzieningen. In 2007 en 2008 hebben 18, respectievelijk 47 geestelijke bedienaren een dergelijk aanbod gekregen en geaccepteerd. In de eerste negen maanden van 2009 zijn 40 voorzieningen aan geestelijke bedienaren aangeboden en aanvaard. In 2007, 2008 en de eerste negen maanden van 2009 is aan ongeveer 30, respectievelijk 30 en 50 geestelijke bedienaren een verblijfsvergunning verleend, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie.

Het onderhavige wetsvoorstel brengt geen veranderingen aan in de inburgeringsvoorwaarden op grond van de Wet inburgering in het buitenland of de inburgeringsplicht op grond van de Wet inburgering. Wel kunnen op grond van het onderhavige wetsvoorstel zorgplichten van de referent jegens de vreemdeling worden gevestigd, onder meer wat betreft diens inburgering.

Zoals aangegeven in de Blauwdruk Modern Migratiebeleid (p. 62) en de memorie van toelichting (p. 15) krijgt de referent van de geestelijke bedienaar een rol bij de inburgering van die vreemdeling. Op grond van het voorgestelde artikel 2a, tweede lid, onderdeel b, van de Vreemdelingenwet 2000 zal de referent van een geestelijke bedienaar worden verplicht te bevorderen, dat die vreemdeling de door het college van burgemeester en wethouders aangeboden inburgeringsvoorziening aanvaardt en dat die vreemdeling ook daadwerkelijk in de gelegenheid is die voorziening te volgen. Het gaat hierbij om een verantwoordelijkheid van de referent jegens de geestelijke bedienaar. Bij niet-naleving van deze

verplichting kan de referent een bestuurlijke boete worden opgelegd op grond van het voorgestelde artikel 55a van de Vreemdelingenwet 2000. Indien het college in een voorkomend geval zou hebben nagelaten de geestelijke bedienaar een inburgeringsvoorziening aan te bieden, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie, kan diens referent uiteraard geen verwijt worden gemaakt van het feit dat de voorziening niet is gevolgd.

Op grond van de Wet inburgering kunnen aan inburgeringsplichtige vreemdelingen boetes worden opgelegd wegens het niet verlenen van medewerking aan de intake, aan de inburgeringvoorziening of aan de taalkennisvoorziening en wegens het niet-tijdig behalen van het inburgeringsexamen. Het gaat hierbij om eigen verantwoordelijkheden van de vreemdeling zelf. De Wet inburgering voorziet op dit moment niet in een verplichting van de referent om te bevorderen dat de vreemdeling wiens referent hij is, de aangeboden voorziening aanvaardt en dat die vreemdeling ook daadwerkelijk in de gelegenheid wordt gesteld om aan die voorziening deel te nemen. De Wet inburgering voorziet derhalve evenmin in de mogelijkheid om referenten bij niet-naleving daarvan een bestuurlijke boete op te leggen.

Als inburgeringsplichtige met een eigen verantwoordelijkheid voor zijn inburgering kan de geestelijke bedienaar dus worden beboet, indien deze niet meewerkt aan de intake, de inburgeringvoorziening of de taalkennisvoorziening en indien deze het inburgeringsexamen niet (tijdig) behaalt. Daarnaast kan de organisatie die als zijn referent optreedt, worden beboet, indien deze niet bevordert dat de geestelijke bedienaar de aangeboden inburgeringsvoorziening aanvaardt of deze geestelijke bedienaar niet daadwerkelijk in de gelegenheid stelt die voorziening te volgen. Deze beboeting van de *referent* staat er niet aan in de weg, zo antwoorden wij de leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie, dat het college van burgemeester en wethouders ook de *vreemdeling* kan beboeten wegens het niet-naleven van diens verplichtingen op grond van de Wet inburgering. Aangezien het hier gaat om boetes die worden opgelegd aan verschillende personen wegens niet-nakoming van verschillende verplichtingen, is geen sprake van strijd met het *ne bis in idem* beginsel.

In de Blauwdruk Modern Migratiebeleid is voorzien in de versterking van de rol van de referent bij de inburgering van alleen geestelijke bedienaren. Zoals aangegeven in de brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie en ondergetekenden van 2 oktober 2009, is het kabinet ook voornemens om de rol van de in Nederland gevestigde hoofdpersonen in het inburgeringsproces van hun buitenlandse partners te versterken en deze sterker dan thans het geval is, op hun verantwoordelijkheid aan te spreken. Bij de nadere uitwerking van deze voornemens, waarover de Tweede Kamer in december 2009 zal worden bericht, wordt bezien hoe de regeling van de rol van de gezinsreferent in het inburgeringsproces nader zal worden vormgegeven. De voorgestelde zorgplicht voor referenten van geestelijke bedienaren wordt vooralsnog in ieder geval op grond van voorgestelde artikel 2a, tweede lid, onderdeel b, van de Vreemdelingenwet 2000 in het Vreemdelingenbesluit 2000 geregeld.

De Nederlandse imam- en islamopleidingen aan de Vrije Universiteit, de Universiteit Leiden en de Hogeschool INHOLLAND leiden op tot islamitische geestelijk verzorgers en islamitische theologen. Deze opleidingen vormen veelal een basis waarmee afgestudeerden binnen de islamitische geloofsgemeenschappen kunnen doorleren voor het ambt van imam. Dit is vergelijkbaar met andere theologische opleidingen, die evenmin rechtstreeks opleiden tot het ambt van religieus voorganger. Aan het Centrum voor Islamitische Theologie van de Vrije Universiteit worden sinds september 2005 een bachelorstudie Islamitische Theologie en een

éénjarig masterprogramma Islamitische Geestelijke Verzorging aangeboden en voor de meeste studenten een daaraan voorafgaand éénjarige pre-master. Daarnaast biedt de Vrije Universiteit sinds september 2008 nog de éénjarige mastervarianten Islamitische Jeugdzorg en Islamitische Geestelijke Vorming (met stages in de jeugdzorg of onderwijs). De Universiteit Leiden is in september 2006 gestart met een bachelor- en masteropleiding Islamitische Theologie. De bachelor is een brede theologische opleiding waarin alle islamitische stromingen aan bod komen. De éénjarige Engelstalige master Islamic Theology richt zich vooral op de moderne islam in Europa.

De Hogeschool INHOLLAND in Amsterdam/Diemen is in september 2006 van start gegaan met de vierjarige bacheloropleiding Imam/Islamitisch Geestelijk Werker, met de drie uitstroomprofielen Imam, Islamitisch Geestelijk Werker en Islamitisch Pedagogisch Werker. Hoeveel studenten voor het uitstroomprofiel Imam zullen kiezen, laat zich niet voorspellen, maar er zijn indicaties dat dit er slechts weinig zullen zijn.

De nieuwe referentsystematiek is eerst van belang, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie die hebben gewezen op het bestaan van deze opleidingen in Nederland, indien immigratie van geestelijke bedienaren uit derde landen naar Nederland wordt toegestaan. Daarvan zal ook onder het moderne migratiebeleid in ieder geval de eerste tijd sprake zijn, aangezien het binnenlandse aanbod niet volledig aan de vraag zal kunnen voldoen. De drie imam- en islamopleidingen in Nederland zijn in samenwerking met de verschillende islamitische koepelorganisaties ontwikkeld met het oog op het creëren van een ruim aanbod aan hoog opgeleid islamitisch kader. Daarbij heeft de overheid zich, met het oog op de scheiding van kerk en staat, niet bemoeid met de inhoud van de opleidingen. Dit is een aangelegenheid van de religieuze gemeenschappen zelf. Omdat de drie Nederlandse imam- en islamopleidingen relatief kort geleden zijn opgezet, is het aantal afgestudeerden nog navenant laag. De keuze voor een vervolgopleiding tot imam is voor de meeste studenten dan ook nog niet aan de orde.

Daarbij komt dat afgestudeerden aan de drie Nederlandse imamen islamopleidingen niet alleen werk kunnen vinden als islamitisch geestelijk bedienaar, maar ook als geestelijk verzorger bijvoorbeeld bij de Dienst Justitiële Inrichtingen, in ziekenhuizen of bij de krijgsmacht, als maatschappelijk werker, als docent of als beleidsmedewerker. Het is uiteraard aan de afgestudeerde zelf om te bepalen waar hij wil gaan werken. Verder is het ook aan moskeebesturen zelf om te bepalen wie zij als imam benoembaar achten en als geestelijke bedienaar willen aanstellen.

Op dit moment kan dan ook niet worden vastgesteld hoeveel afgestudeerden als imam in Nederlandse moskeeën zullen gaan werken. Ook de conclusie dat deze opleidingen op den duur in de behoefte aan imams zullen kunnen voorzien, zou te voorbarig zijn.

In dit verband wijzen wij de leden van de VVD-fractie er op dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in zijn brief van 18 september 2009 over de herziening van de Wet arbeid vreemdelingen (Kamerstukken II 2009/10, 32 144, nr. 1) heeft aangegeven dat het kabinet met het oog op de vrijheid van godsdienst en de scheiding tussen kerk en staat, die impliceren dat een religieuze organisatie zijn eigen voorgangers moet kunnen kiezen, afziet van een arbeidsmarkttoets bij aanvragen om een tewerkstellingvergunning ten behoeve van geestelijke bedienaren.

## 2.2. Aanvang en beëindiging van het referentschap

Het referentschap begint, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie, met de daartoe strekkende verklaring van de belanghebbende, die de overkomst of het verblijf van een vreemdeling in Nederland wenst, of met diens aanwijzing als referent. Het referentschap eindigt, indien ten behoeve van het verblijf van de vreemdeling in Nederland een ander als referent optreedt, indien de verblijfsvergunning van de vreemdeling wordt gewijzigd, indien de vreemdeling in het bezit wordt gesteld van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of Nederlander wordt, indien de vreemdeling is overleden, of indien de referent de IND naar waarheid heeft bericht van de beëindiging van diens aan het referentschap ten grondslag liggende relatie tot de vreemdeling of van het definitieve vertrek van de vreemdeling uit Nederland.

Aangezien de referent belang heeft bij het verblijf van de migrant, verwachten wij niet, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie, dat referenten snel de relatie met de migrant zullen beëindigen met het enkele oogmerk om aan hun verplichtingen te ontkomen en hun aansprakelijkheid af te wentelen. Dit zou bijvoorbeeld betekenen dat de arbeidsreferent de arbeidsverhouding met de buitenlandse werknemer bij wiens verblijf in Nederland hij juist gebaat is, zou beëindigen, dat de gezinsreferent de samenwoning met zijn (huwelijks)partner of kinderen zou verbreken, of dat hoger onderwijsinstellingen die gebaat zijn bij het aantrekken van hooggekwalificeerde buitenlandse studenten, deze studenten zouden uitschrijven. Dit is niet in het belang van deze referenten. De ervaringen die zijn opgedaan met de convenanten die de IND de afgelopen jaren heeft gesloten, duiden daar ook niet op. Uit de (uitgebreide) consultaties die aan de totstandkoming van de Blauwdruk Modern Migratiebeleid en het onderhavige wetsvoorstel zijn voorafgegaan, is evenmin gebleken dat dergelijke (neven)effecten zijn te verwachten. Hierbij is nog van belang dat de administratieve lasten bij de nadere invulling van de verplichtingen van de referent zo laag mogelijk zullen worden gehouden, zodat wij ook hierin geen aanleiding zien om te veronderstellen dat de referent in het moderne migratiebeleid sneller zijn relatie met de vreemdeling zal beëindigen.

Overigens betekent het einde van de relatie tussen de referent en de migrant niet tevens het einde van alle verplichtingen. De gewezen referent is gehouden de geadmistreerde gegevens tot vijf jaar na de beëindiging van het referentschap te bewaren, opdat ook naderhand gecontroleerd kan worden of de verplichtingen op juiste wijze zijn nageleefd en de gewezen referent zonodig achteraf alsnog kan worden beboet. Ook kan hij als regel tot een jaar na die beëindiging worden aangesproken op een deel van de kosten van de eventuele uitzetting van de migrant.

De migrant wiens relatie met de referent beëindigd is, voldoet niet langer aan de beperking waaronder hem verblijf in Nederland is toegestaan. In dit kader kan gedacht worden aan de verbreking van de samenwoning bij gezinsmigratie of van de arbeidsverhouding bij kennis- en arbeidsmigratie. In die gevallen kan het verblijf met inachtneming van de vereiste zorgvuldigheid direct worden beëindigd en zal de betrokken migrant, tenzij hem op een andere grond verblijf kan worden toegestaan, Nederland binnen de gestelde vertrektermijn – die in de regel vier weken bedraagt – moeten verlaten. Een eventueel in te dienen bezwaarschrift schort in de regel het vertrek uit Nederland op. Indien de vreemdeling een nieuwe relatie met een andere referent aangaat en aan de voorwaarden voor vergunningverlening wordt voldaan, kan verblijfsbeëindiging uiteraard achterwege blijven, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie. Dit is nu niet anders. Het verblijf van de vreemdeling in het kader van



studie, uitwisseling, wetenschappelijk onderzoek of kennismigratie, waarbij erkenning als referent een toelatingsvoorwaarde is, wordt in het geval van schorsing of intrekking van de erkenning als referent, gedurende drie maanden niet beëindigd, indien de vreemdeling te goeder trouw is. Dit stelt de vreemdeling in staat een andere referent te zoeken. Hierop gaan wij in paragraaf 2.7.2 nader in.

### **2.3. Aanwijzing als referent**

Omdat het referentschap geen vrijblijvende aangelegenheid is, kan de werkgever die geen referentenverklaring heeft willen ondertekenen, als uitgangspunt geen buitenlands personeel uit derde landen aantrekken. Dit lijdt uitzondering in die gevallen waarin verblijfsweigering onverenigbaar is met de internationaal-rechtelijke verplichtingen waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd. In die gevallen kan de werknemer wel worden toegelaten en wordt de werkgever als referent aangewezen. De aanwijzing als referent strekt er toe dat ook de referent die zich niet eigener beweging als referent heeft willen opstellen, toch aan zijn verantwoordelijkheden kan worden gehouden.

De erkenning als referent is een generieke erkenning, die de referent met het oog op latere individuele toelatingsaanvragen voor een bepaald verblijfsdoel toegang geeft tot de versnelde procedure. De erkenning laat onverlet dat ook een erkende referent bij die individuele toelatingsaanvragen moet aangeven dat hij de referent van de desbetreffende vreemdeling is. De belangrijkste consequentie van de weigering of intrekking van de erkenning als referent van een werkgever is, dat deze niet (meer) via de versnelde procedure op basis van eigen verklaringen een machtiging tot voorlopig verblijf of een verblijfsvergunning voor zijn werknemer kan verkrijgen. In bepaalde gevallen kan de werkgever echter ook geen buitenlands personeel meer aantrekken en tewerkstellen.

Indien een werkgever of onderwijsinstelling geen referentenverklaring heeft afgelegd, betekent dit dus niet, anders dan de leden van de CDA-fractie in hun vraagstelling lijken te veronderstellen, dat de referent niet is erkend. De referentenverklaring dient om de referent te koppelen aan de betrokken vreemdeling, opdat daarmee latere geschillen van inzicht in de vraag of een persoon of instelling de referent van een bepaalde vreemdeling was, kunnen worden voorkomen.

In de praktijk verwachten wij geen problemen bij de aanwijzing van de betrokken arbeids- of onderwijsreferent, wiens erkenning is geweigerd of ingetrokken. Dit lichten wij de leden van de CDA-fractie als volgt toe.

Bij toelating voor het verrichten van arbeid in loondienst wordt niet als toelatingsvoorwaarde gesteld dat de werkgever als referent is erkend. Met name voor werkgevers die eenmalig een arbeidsmigrant aantrekken, is erkenning niet lonend. Voor dit verblijfsdoel kan na weigering of intrekking van de erkenning derhalve nog wel, zij het uitsluitend via de gewone procedure, toelating van een buitenlandse werknemer worden verkregen. De IND zal de aanvraag voorafgaand aan de besluitvorming volledig toetsen in de wetenschap dat de erkenning van de werkgever is geweigerd of ingetrokken. Indien een werknemer in dienst kan komen bij een dergelijke werkgever wiens erkenning is ingetrokken, heeft dit dus slechts tot gevolg dat zijn toelating niet via de verkorte procedure kan worden geregeld. Indien de werkgever zich niet eigener beweging als referent geeft gesteld, wordt de aanvraag als regel afgewezen, tenzij er sprake is van internationaal-rechtelijke verplichtingen om de betrokken werknemer toch toe te laten.

Dit is het geval, indien de werknemer de Turkse nationaliteit heeft. In dat geval zou de verblijfsweigering op de enkele grond dat de werkgever zich

niet referent heeft willen stellen, in strijd zijn met de standstill-bepaling in artikel 13 van Besluit 1/80. In een dergelijk geval wordt de Turkse werknemer wel toegelaten, maar wordt de werkgever tevens als referent aangewezen.

Hetzelfde geldt voor kennismigranten die voldoen aan de voorwaarden voor toelating die zijn opgenomen in richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan (PbEU L 155) en dus in aanmerking komen voor een Europese blauwe kaart. Ook hier wordt toelating op grond van onze internationaalrechtelijke verplichtingen verleend en wordt de werkgever die zich niet reeds eigener beweging referent heeft gesteld, aangewezen als referent. Op grond van richtlijn 2009/50/EG kan de Europese blauwe kaart overigens wel worden geweigerd, indien de werkgever is bestraft wegens zwart werk of illegale tewerkstelling. Dit zijn ook gronden waarop de erkenning als referent kan worden geweigerd of ingetrokken.

Met de aanwijzing als referent verkrijgt de werkgever echter geen toegang tot de versnelde procedure. Die is voorbehouden aan erkende referenten. Het spreekt voor zich dat werkgevers die als referent moesten worden aangewezen, bijzondere aandacht krijgen van de ambtenaren belast met het toezicht op referenten, die informatie uitwisselen met andere toezichthouders. Het feit dat een referent moest worden aangewezen, wordt onderdeel van het handhavingprofiel en leidt tot intensiever toezicht.

Indien de betrokken werknemer kennismigrant is in de zin van de Nederlandse kennismigrantenregeling, is verblijf als kennismigrant in dienst van een werkgever wiens erkenning als referent is ingetrokken, niet meer mogelijk, aangezien een erkenning van de werkgever voor dit verblijfsdoel als een van de toelatingsvoorwaarden verplicht is. In dat geval wordt de aanvraag afgewezen en is, indien de werkgever zich in de gewone procedure niet eigener beweging als referent heeft gesteld, ook aanwijzing als referent niet aan de orde.

Ook voor de toelating van buitenlandse studenten geldt als voorwaarde dat de onderwijsinstelling als referent moet zijn erkend. Een van de voorwaarden voor erkenning is dat de onderwijsinstelling geaccrediteerde opleidingen aanbiedt. Indien een student wil gaan studeren bij een onderwijsinstelling waarvan de erkenning als referent om deze reden is geweigerd of ingetrokken, komt de buitenlandse student niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor de beoogde studie en is ook aanwijzing van de onderwijsinstelling als referent niet aan de orde. Indien de erkenning als referent van de onderwijsinstelling echter om andere redenen is geweigerd of ingetrokken, en indien volledig wordt voldaan aan de in richtlijn 2004/114/EG betreffende de voorwaarden voor toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk van 13 december 2004, PbEU 2004, L 375 (de richtlijn studie) opgenomen toelatingsvoorwaarden, kan het verblijf van de student niet worden geweigerd en kan de onderwijsinstelling, zo deze zich niet reeds eigener beweging referent heeft gesteld, als referent worden aangewezen. Ook op deze als referent *aange-wezen* en niet als referent *erkende* onderwijsinstelling zal intensiever toezicht worden gehouden.

#### **2.4. Verplichtingen van de referent**

In het moderne migratiebeleid hebben referenten zorg-, informatie-, en administratieverplichtingen. De concrete invulling hiervan varieert naar gelang het verblijfsdoel van de vreemdeling. Zo zal de arbeidsreferent geen melding hoeven te maken van de verbreking van de samenwoning

met zijn echtgenoot, aangezien dit voor de toepassing van de Vreemdelingenwet 2000 niet relevant is. Dit is echter wel relevant voor de gezinsreferent. Voor de arbeidsreferent is wel relevant de beëindiging of wijziging van de arbeidsovereenkomst met de arbeidsmigrant wiens referent hij is. Hiervoor zijn wij in paragraaf 2.1.2 in antwoord op de vragen van de leden van de SGP-fractie reeds ingegaan op de informatieverplichtingen van de referenten van buitenlandse studenten.

Zoals gezegd, is er verschil tussen gezinsmigratie en bijvoorbeeld arbeidsmigratie, dat in het moderne migratiebeleid onder meer tot uitdrukking komt in het verschil in de invulling van de informatie- en administratieplichten van de referent.

In het kader van zijn informatieverplichtingen zal de gezinsreferent in ieder geval melding moeten maken van de verbreking van de samenwoning of de gezinsrelatie. Die verplichting rust thans slechts op de vreemdeling zelf. Bij verlenging of vervanging van het paspoort van het gezinslid zal een afschrift aan de IND moeten worden gezonden. De gezinsreferent zal in zijn administratie in ieder geval moeten opnemen een kopie van het paspoort van het gezinslid en die stukken die betrekking hebben op het inkomen, zoals bijvoorbeeld de arbeidsovereenkomst en de loonspecificaties. Daarnaast moeten worden geadministreerd de relevante stukken met betrekking tot de gezinsband zoals, bijvoorbeeld, de originele huwelijksakte van de echtgenoot en de originele geboorteakte van het kind. Bij de nadere uitwerking van de administratieplichten wordt zo veel mogelijk aangesloten bij reeds bestaande administratieplichten. De exacte verplichtingen van de gezinsreferent worden op dit moment nog in nader detail uitgewerkt, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie. Wij voorzien op dit moment niet in zorgplichten voor gezinsreferenten.

#### **2.4.1. Zorgplichten**

Verheugd stellen wij vast dat de leden van de CDA-fractie voorstander zijn van zelfregulering. Op grond van het voorgestelde artikel 2e, eerste lid, onderdeel e, kan aansluiting bij een gedragscode als voorwaarde worden gesteld voor de erkenning als referent. In de memorie van toelichting is reeds ingegaan op het voorbeeld van de Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs.

Met deze leden zijn wij van mening dat het tot stand brengen van dergelijke gedragscodes door organisaties, instellingen en ondernemingen in de verschillende branches zeer wenselijk is. Desalniettemin menen wij dat het niet verantwoord is om het opstellen van of de aansluiting bij een gedragscode in alle gevallen als voorwaarde te stellen voor de erkenning als referent. De reden hiervoor is dat het zelfregulerende vermogen van de verschillende sectoren en branches niet overal van hetzelfde niveau is als dat in het hoger onderwijs. Het opstellen van of de aansluiting bij een gedragscode als algemeen geldende voorwaarde voor de erkenning van bedrijven en instellingen als referent en daarmee voor hun toegang tot de versnelde procedure, kan naar onze inschatting de effectiviteit van het moderne migratiebeleid aantasten.

In bepaalde branches en sectoren zal het immers erg moeilijk of wellicht onmogelijk zijn om tot een aanvaardbare gedragscode te komen. Dit zou tot gevolg hebben dat de desbetreffende bedrijven en instellingen langere tijd of permanent worden uitgesloten van het gebruik van de versnelde procedure. Dit zou niet bijdragen tot het realiseren van de doelstelling om de vreemdelingenrechtelijke procedures sneller en effectiever te laten verlopen. In die gevallen ligt een positief effect van het moderne migratie-

beleid op de Nederlandse (kennis)economie ook niet in de lijn der verwachtingen.

De totstandbrenging van een effectieve gedragscode zal naar verwachting ook, zeker waar het zelfregulerende vermogen van de desbetreffende branche of sector lager is, forse investeringen in tijd en geld vergen, hetgeen de meerwaarde van het moderne migratiebeleid voor de reductie van de lastendruk onzeker maakt.

Hierbij tekenen wij nog aan dat een gedragscode ook effectief moet zijn om een meerwaarde in het moderne migratiebeleid te kunnen hebben. Een gedragscode die slechts «op papier» tot stand is gebracht om daarmee te voldoen aan een voorwaarde voor de toegang tot de versnelde procedure, maar die feitelijk niet wordt nageleefd en op de naleving waarvan ook niet deugdelijk wordt toegezien door een onafhankelijke instantie, heeft voor het moderne migratiebeleid nauwelijks enige meerwaarde. Een dergelijke gedragscode vormt immers geen basis om het noodzakelijke overheidstoezicht daarop af te stemmen. In die gevallen leidt een verplichting tot het opstellen van een gedragscode wel tot meer administratieve lasten, maar niet tot minder toezichtlasten.

Bij de toepassing van het voorgestelde artikel 2e, eerste lid, onderdeel e, zal dus terdege aandacht worden besteed aan onder meer de inhoud en de praktijk van de desbetreffende gedragscode en het bestaan en functioneren van een onafhankelijke toezichtinstantie. Dit neemt niet weg dat daar waar het zelfregulerende vermogen van een bepaalde branche of sector voldoende is om een effectief werkende gedragscode tot stand te brengen, daarvan ook zoveel mogelijk gebruik zal worden gemaakt, zo antwoorden wij deze leden van de CDA-fractie.

Het belang van de onafhankelijke toezichthoudende instantie is daarin gelegen, dat de ambtenaren van de IND die belast zijn met het toezicht op naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot referenten, het toezichtbeleid daarop kunnen afstemmen. Indien een onafhankelijke instantie na onderzoek tot de conclusie komt dat de desbetreffende gedragscode niet is nageleefd, kan de IND zich immers aan dat oordeel conformeren en bijvoorbeeld een bestuurlijke boete opleggen of de erkenning als referent intrekken.

Op voorhand kan niet worden vastgesteld dat een sanctie bij een geconstateerde overtreding van de gedragscode in alle gevallen op zijn plaats is. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting (p. 90), kan geen bestuurlijke boete worden opgelegd, voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten (artikel 5.4.1.2 Awb). Het beginsel «geen straf zonder schuld» geldt immers ook voor bestuurlijke boeten. In het moderne migratiebeleid moet dan ook rekening worden gehouden met situaties waarin de desbetreffende gedragscode weliswaar (aantoonbaar) is geschonden, maar geen sprake is van schuld in de zin van verwijtbaarheid.

Ook kan op voorhand niet worden vastgesteld dat intrekking van de erkenning als referent in alle gevallen waarin de gedragscode (aantoonbaar) niet is nageleefd, een redelijke en doelmatige reactie is. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat het desbetreffende bedrijf na de overtreding van de gedragscode is gereorganiseerd of dat de voor de overtreding verantwoordelijke personen de organisatie hebben verlaten. Hoewel dit geen reden is om af te zien van beboeting van de reeds begane overtreding, kan hiermee in een voorkomend geval wel het vertrouwen voor de toekomst in naleving van de gedragscode zijn hersteld. In een dergelijk geval staat intrekking van de erkenning als referent de beoogde efficiëntere behandeling van aanvragen slechts in de weg en leidt het nodeloos

tot extra lasten. Om die redenen is, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie, in de toelichting het woord «kan» gebruikt.

De leden van de PvdA-fractie, die hebben gevraagd naar de concrete invulling van de zorgplichten van de referent, antwoorden wij dat in het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Voorschrift Vreemdelingen 2000 de maatschappelijk gewenste doelstellingen zullen worden vastgesteld die de referent moet bereiken.

Wij voorzien in het kader van het moderne migratiebeleid niet in zorgplichten voor de (particuliere) gezinsreferenten. Omdat de overige (zakelijke) referenten als deskundige in hun veld het beste zicht hebben op de wijze waarop die doelstellingen kunnen worden gerealiseerd, wordt dit als uitgangspunt niet van overheidswijze voorgeschreven. Het bereiken van de doelstellingen staat immers voorop. Aangezien zorgplichten in het vreemdelingenrecht nieuw zijn, is in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2008/09, 32 052, nr. 3, p. 12–17) uitgebreid ingegaan op de zorgplichten die wij op dit moment voorzien voor de referenten van geestelijke bedienaren, studenten, kennismigranten en uitwisselingsjongeren en op de naleving daarvan. Zoals aangegeven, worden de concrete zorgplichten van bepaalde referenten jegens de vreemdeling nader uitgewerkt in de uitvoeringsregelingen, die thans in voorbereiding zijn. Het ontwerpbesluit ter uitvoering van het moderne migratiebeleid is als bijlage bij deze nota aan de Tweede Kamer gezonden. De ontwerpregelgeving zal worden nagezonden, nadat de betrokken partijen hierover nader zullen zijn geconsulteerd.

In aanvulling op hetgeen reeds is vermeld in de memorie van toelichting gaan wij hieronder nader in op de zorgplichten van de uitwisselingsreferent.

Deze dient bij de werving en selectie van de uitwisselingsjongeren de nodige zorgvuldigheid in acht te nemen, opdat het risico wordt beperkt dat uitwisselingsjongeren, eenmaal in Nederland, geen aansluiting vinden bij het doel waarvoor zij naar Nederland zijn gekomen en vervolgens in de illegaliteit belanden.

Ook heeft de uitwisselingsreferent een zorgplicht voor de juiste uitvoering van het goedgekeurde uitwisselingsprogramma. Deze zorgplicht strekt tot bescherming van de uitwisselingsjongere tegen misstanden als uitbuiting en verkapte arbeidsmigratie.

In het kader van de gefaseerde invoering van het moderne migratiebeleid, waarop wij in hoofdstuk 6 nader ingaan, heeft de IND in 2008 een zogeheten proeftuin au pair ingericht om de noodzakelijke ervaringen op te doen met au pair bureaus en hun rol als erkende referent in het moderne migratiebeleid. De aldus verworven inzichten worden bij de nadere uitwerking van de zorgplichten van de uitwisselingsreferent in het moderne migratiebeleid betrokken. In dit verband vermelden wij dat de IND in november 2009 met tien au-pair bureaus convenanten heeft afgesloten, waarin onder meer op het gebied van de zorg van de uitwisselingsreferenten voor «hun» uitwisselingsjongeren wordt toegewerkt naar het moderne migratiebeleid. Deze convenanten bevatten ook verplichtingen voor de au pair organisaties die in het moderne migratiebeleid als erkend referent zullen optreden.

Deze verplichtingen omvatten ook zorgplichten, onder meer ten aanzien van een zorgvuldige werving en selectie van de au pair en het gastgezin. Zo dient het au pair bureau, als gezegd, bij de werving en selectie van zowel au pair als het gastgezin waarin deze wordt geplaatst, zorg te dragen voor een zorgvuldige *screening* en bemiddeling. Indien een au pair bureau kennis of vermoedens heeft van eerder misbruik door een gastgezin van de mogelijkheid om een au pair naar Nederland te laten

overkomen, dient dit bureau plaatsing bij dit gastgezin achterwege te laten. Voorts draagt het au pair bureau zorg voor een goede voorlichting over de rechten en plichten aan de au pair en het gastgezin.

Het au pair bureau brengt de au pair en het gastgezin vroegtijdig, al bij de werving en selectie, op de hoogte van de au pair-regeling, waarbij de rechten en plichten van het gastgezin en de au pair uitdrukkelijk worden benoemd. Hierbij wordt met name het culturele karakter als hoofddoel van het verblijf in Nederland van de au pair benoemd en wordt benadrukt dat de au pair, in ruil voor de faciliteiten die het gastgezin verleent, slechts lichte huishoudelijke werkzaamheden mag verrichten gedurende maximaal 30 uren per week en niet meer dan acht uren per dag, en dat de au pair minimaal twee hele dagen per week vrij dient te zijn.

Verder is het au pair bureau verplicht toe te zien op het welzijn en welbevinden van de au pair gedurende diens verblijf in het gastgezin. Het au pair bureau vergewist zich ervan dat zowel het gastgezin als de au pair zich aan gemaakte afspraken houden. Het au pair bureau draagt er zorg voor dat de au pair zich te allen tijde tot hem kan wenden met vragen en klachten. Het au pair bureau stelt de au pair op de hoogte van het bestaan en de werking van het Meldpunt au pairs van de IND.

Bij vermoedens van onregelmatigheden of misstanden en bij meldingen van misbruik is het au pair bureau gehouden tot een adequaat optreden en tot het treffen van maatregelen. De IND wordt hiervan onverwijld in kennis gesteld. Alle meldingen bij het au pair bureau moeten door het au pair bureau schriftelijk worden vastgelegd en in de administratie worden opgenomen.

Op dit moment voorzien wij geen zorgplichten op grond van de Vreemdelingenwet 2000 voor gezinsreferenten, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie. Bij de nadere uitwerking van de door het kabinet in meergenoemde brief van 2 oktober 2009 inzake huwelijks- en gezinsmigratie voorgestelde versterking van de betrokkenheid van de in Nederland gevestigde hoofdpersonen in het inburgeringsproces van hun buitenlandse partners, zal worden bezien op welke wijze die verstevigde rol zal worden gerealiseerd. Zoals toegezegd tijdens het algemeen overleg op 18 november 2009, zal de Tweede Kamer in december 2009 hierover nader worden bericht.

Wij voorzien op dit moment evenmin een zorgplicht voor referenten ten aanzien van de huisvesting van gezins- of arbeidsmigranten, zo antwoorden wij de leden van de SP-fractie. Het in meergenoemde brief van 2 oktober 2009 inzake huwelijken gezinsmigratie aangekondigde onderzoek naar de vraag op welke wijze een huisvestingseis kan worden gesteld en hoe het toezicht daarop kan worden uitgeoefend, richt zich met name op de mogelijkheid om een huisvestingsvereiste als *toelatingsvoorwaarde* in te voeren. Hierdoor moet passende huisvesting aanwezig zijn, vóórdat het de betrokken migrant wordt toegestaan naar Nederland te komen. De vraag of er in individuele gevallen passende huisvesting voor de desbetreffende migrant aanwezig is, wordt evenmin betrokken bij de generieke erkenning als referent van bijvoorbeeld werkgevers, die voor de verblijfsregeling van meerdere arbeidsmigranten de versnelde procedure wil gebruiken. Wel is het zo dat het verstrekken door de erkende referent van onjuiste gegevens, bijvoorbeeld over de beschikbare huisvesting, gevolgen kan hebben voor diens betrouwbaarheid en daarmee voor de vraag of de erkenning in aanmerking komt voor schorsing of intrekking. Hierbij tekenen wij overigens nog aan dat gezinsreferenten, als gezegd, niet voor erkenning als referent in aanmerking komen.

Hiervoor zijn wij in de paragrafen 2.1.2 en 2.1.4 in antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de PvdA, de ChristenUnie en de SGP reeds ingegaan op de zorgplichten van de referenten van buitenlandse studenten en geestelijke bedienaren.

## **2.5. Bestuurlijke boete**

Gekozen is voor een boetebedrag van maximaal € 2000, dat ingeval van recidive binnen twee jaar kan worden verhoogd met 50% tot € 3000. Dit bedrag is, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie, die zich afvragen of dit bedrag niet aan de lage kant is, vergelijkbaar met de boetes die op grond van de Wet arbeid vreemdelingen worden opgelegd wegens overtreding door de werkgever van diens verplichting om een afschrift van het identiteitsbewijs van de vreemdeling in de administratie op te nemen en te bewaren (artikel 15, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen). Hierbij is niet aangesloten bij de boetes (van € 4000 voor natuurlijke personen en € 8000 voor rechtspersonen) die wegens illegale tewerkstelling kunnen worden opgelegd. Bij de berekening van de boete voor overtreding van genoemde afschriftverplichting wordt op grond van de *beleidsregels boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen* als uitgangspunt gehanteerd een normbedrag van € 1500. Bij de keuze voor een maximum boete van € 2000 per overtreding is in het moderne migratiebeleid de ernst van overtredingen van de informatie- en administratieplichten meegewogen. Deze zijn beter vergelijkbaar met de ernst van de overtreding van de afschriftverplichting op grond van artikel 15, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen, dan met het feit van illegale tewerkstelling van vreemdelingen.

Het gaat om een maximum boetebedrag per overtreding. Indien, bijvoorbeeld, overtreding door een arbeidsreferent van zijn informatieverplichting met betrekking tot tien arbeidsmigranten wordt vastgesteld, kunnen tien boetes worden opgelegd.

Bij het vaststellen van het boetemaximum is verder in aanmerking genomen dat het moderne migratiebeleid meer sancties op normovertredingen kent dan slechts de bestuurlijke boete. In ernstiger gevallen kan aangifte worden gedaan en kan de erkenning als referent worden geschorst of ingetrokken. Ook hiervan zal naar verwachting een afschrikwekkende werking uitgaan.

Ook is in aanmerking genomen dat de overtreder in voorkomende gevallen ook in het kader van andere, reeds bestaande regelingen kan worden bestraft. Zo kan ook de Arbeidsinspectie buiten het bestek van het moderne migratiebeleid wegens overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen bestuurlijke boetes opleggen, waarvan de hoogte onder omstandigheden fors kan oplopen.

Het geheel in overweging nemende, achten wij de voorgestelde boetemaxima van € 2000 en € 3000 per overtreding dan ook voldoende afschrikwekkend.

Bij het vorenstaande is naar onze mening van belang om te realiseren dat de arbeidsreferenten in het moderne migratiebeleid zich niet reeds op voorhand aan al hun verplichtingen trachten te onttrekken. Zij hebben zich bij de overheid als referent gemeld en worden bij de IND ook als zodanig geregistreerd, waardoor de IND hun gedragingen zal controleren en vroegtijdig kan interveniëren bij dreigende schending van hun verplichtingen als referent.

Op grond van het voorgestelde artikel 55a kan bij overtreding van de verplichtingen neergelegd in artikelen 2a, tweede lid, onder b, 24a, tweede

en derde lid, 54, eerste lid, onder a tot en met e en g, en tweede lid, een bestuurlijke boete worden opgelegd. Een enkele overtreding, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie op hun vraag of onderscheid wordt gemaakt tussen gewone en erkende referenten, kan slechts worden begaan door erkende referenten. Het gaat hierbij om het niet volledig en naar waarheid opstellen van de eigen verklaring door de erkende referent in de versnelde procedure (artikel 24a, tweede lid). Gewone referenten, die geen toegang tot de versnelde procedure hebben, kunnen deze overtreding niet begaan en hiervoor dus ook niet worden bestraft.

Gewone referenten kunnen wel hun zorgplicht jegens de vreemdeling overtreden (het voorgestelde artikel 2a, tweede lid, onder b) en daarvoor worden beboet. Deze overtreding kan uiteraard slechts worden begaan, voor zover de betrokken referent een zorgplicht heeft. Zoals gezegd, voorzien wij momenteel in zorgplichten voor de referenten van geestelijke bedienaren, uitwisselingsjongeren, buitenlandse studenten en kennismigranten, maar niet voor gezinsreferenten. Referenten van uitwisselingsjongeren, buitenlandse studenten en kennismigranten moeten in beginsel erkend referent zijn en referenten van geestelijke bedienaren kunnen erkend referent zijn.

Indien de referent de IND op haar verzoek niet alsnog de gegevens en bescheiden verstrekt die van belang zijn voor de beoordeling van de toelatingsaanvraag (artikel 24a, derde lid) of voor het toezicht (het voorgestelde artikel 54, tweede lid, onderdeel a), kan daarvoor een boete worden opgelegd.

De referent die een aanvraag heeft ingediend en er niet in slaagt aan te tonen dat aan de voorwaarden voor toelating – bijvoorbeeld in het kader van gezinshereniging – wordt voldaan, zal echter geen bestuurlijke boete wordt opgelegd. In een dergelijk geval zal de aanvraag, zoals ook nu het geval is, worden afgewezen.

De erkende referent die in de versnelde procedure eigen verklaringen heeft afgelegd, en niet desgevraagd de achterliggende bescheiden overlegt, of die eigen verklaringen niet naar waarheid heeft afgelegd, kan daarentegen wel worden beboet.

Ook overtreding door de referent van diens verplichting tot het administreren en beheren van gegevens en bescheiden (het voorgestelde artikel 54, tweede lid, onderdeel b) is beboetbaar, ongeacht de vraag of de referent als zodanig is erkend. Om welke gegevens en bescheiden het hier gaat, is mede afhankelijk van het verblijfsdoel van de vreemdeling. Een gedetailleerde uitwerking van de exacte gegevens en bescheiden die de verschillende typen referenten moeten administreren, wordt momenteel ontwikkeld. Die zal na consultatie van de betrokken partijen ter informatie aan de Tweede Kamer worden gezonden.

Iedere afzonderlijke overtreding is, als gezegd, in beginsel beboetbaar. Bij het opleggen van een bestuurlijke boete moeten de ernst van de overtreding en de mate waarin zij aan de referent kan worden verweten, worden betrokken, waarbij zo nodig rekening wordt gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Het terzake gevoerde boetebeleid zal in de Vreemdelingen-circulaire 2000 worden opgenomen.

Bij de nadere uitwerking van de uitvoeringsregelingen zijn tot op heden geen situaties aan het licht gekomen, waarin sprake is van mogelijke dubbele bestraffing. Dit neemt niet weg dat wij er zorgvuldigheidshalve rekening mee houden dat dergelijke situaties zich wel zouden kunnen voordoen. De IND beziet samen met de Arbeidsinspectie en het UWV/Werkbedrijf in welke gevallen sprake zou kunnen zijn van samenloop.



Ingeval dubbele bestraffing van een referent dreigt, zal de IND daarover met de andere betrokken uitvoeringsinstantie samenwerkingsafspraken maken, onder meer over de vraag welke dienst in welke gevallen voor welke overtreding een bestuurlijke boete oplegt of aangifte doet bij het Openbaar Ministerie. Ook bij het opleggen van bestuurlijke boetes en de eventueel in te stellen strafrechtelijke vervolging zijn de *ne bis in idem* en *una via* beginselen immers van toepassing. Uiteraard worden, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie, ook met het Openbaar Ministerie nadere afspraken gemaakt en worden reeds gemaakte afspraken zonodig aangepast.

Zoals de leden van de VVD-fractie terecht constateren, schrijft het onderhavige wetsvoorstel niet exact voor hoe hoog de bestuurlijke boete in een concreet geval moet zijn, maar geeft het de boetemaxima van € 2000 en van € 3000 bij recidive. Het nader uitgewerkte boetebeleid zal als gezegd in de Vreemdelingencirculaire 2000 worden opgenomen. In de Blauwdruk Modern Migratiebeleid, die eerder met de Tweede Kamer is besproken, en in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is reeds ingegaan op het boetebeleid dat ons voor ogen staat. Nadere vragen hierover zullen wij uiteraard op de gebruikelijke wijze beantwoorden, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie op hun vraag of het parlement hierbij een rol gaat krijgen.

Hiervoor zijn wij in paragraaf 2.1.3 nader ingegaan op de vraag van de leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie over de relatie tussen het boetestelsel van de Wet inburgering en de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde referentenen boetestelsels op grond van de Vreemdelingenwet 2000.

## **2.6. Verhaal van de kosten van uitzetting**

Op grond van het voorgestelde artikel 66 kunnen de kosten van uitzetting van een vreemdeling worden verhaald op diens (gewezen) referent. Diverse fracties hebben vragen gesteld bij de op de (gewezen) referent te verhalen kosten en de termijn waarbinnen deze kosten kunnen worden verhaald.

### *De te verhalen kosten*

Bij het verhaal van de kosten van uitzetting op de (gewezen) referent is onderscheid gemaakt tussen de kosten die de vreemdeling zou hebben gemaakt bij zelfstandige terugkeer en de kosten die samenhangen met het uitoefenen van toezicht en handhaving door de overheid. Het algemene uitgangspunt van het rapport «Maat houden» (Kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr. 64) hierbij is, dat toelatings- en handhavingkosten van wet- en regelgeving in beginsel uit de algemene middelen moeten worden gefinancierd. Binnen deze uitgangspunten heeft de regering ervoor gekozen alleen die kosten die de vreemdeling zelf zou hebben gemaakt als hij zelf zou zijn teruggekeerd, te verhalen op diens (gewezen) referent. Het gaat hierbij om kosten, die de referent redelijkerwijs van tevoren kan inschatten, zodat deze van tevoren de mogelijke gevolgen van zijn optreden als referent kan overzien. Het gaat hierbij om kosten die ook individueel goed toerekenbaar zijn.

Op de gewezen referent kunnen in het moderne migratiebeleid worden verhaald de directe kosten van de terugreis, transport en identiteitsbewijzen. Kosten van de escortering van de vreemdeling naar bijvoorbeeld de luchthaven of het land van herkomst zijn kosten, die voortvloeien uit een beoordeling door de politie of de Koninklijke marechaussee op het moment waarop de vreemdeling moet worden vervoerd. Deze kunnen

van tevoren niet worden ingeschat door de (gewezen) referent die de vreemdeling naar Nederland heeft laten overkomen. Kosten die samenhangen met het uitoefenen van handhaving door de overheid worden niet verhaald, voor zover dit ertoe zou leiden dat de (gewezen) referent zou worden «bestraft» voor gedragingen van de vreemdeling waarop hij geen invloed heeft, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie op hun vraag, waarom alleen die kosten op de (gewezen) referent worden verhaald die ook de vreemdeling zelf zou hebben gemaakt, indien deze Nederland eigener beweging zou hebben verlaten.

Wij voegen hieraan toe dat de regering, zoals in hoofdstuk 8 van het algemene deel van de memorie van toelichting is uiteengezet, de verplichtingen die aan de referent worden opgelegd niet zodanig zwaar acht, dat zij de uitoefening van de in de diverse richtlijnen, waaronder richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, toegekende rechten onmogelijk of buitengewoon moeilijk maken of dat zij het nuttig effect van die richtlijnen zouden aantasten. Dergelijke gevolgen achten wij ook onwenselijk.

Verhaal van meer kosten op de gezinsreferent achten wij onwenselijk, aangezien dit naar onze mening een te grote belemmering zal vormen voor het (mede door het EVRM en de richtlijn gezinshereniging beschermde) gezinsleven tussen de gezinsreferent en diens gezinsleden. De in het moderne migratiebeleid voorgestelde maatregelen zijn niet gericht op ontmoediging van gezinsmigratie, maar om de gezinsreferent zich beter bewust te maken van zijn niet-vrijblijvende rol in het migratieproces. Met de voorgestelde regeling van het kostenverhaal menen wij dat het nuttig effect van de richtlijn gezinshereniging niet wordt aangetast. Dit heeft eveneens een rol gespeeld bij de afweging die de regering heeft gemaakt.

Ook verhaal van hogere kosten op de arbeids- of kennisreferent achten wij onwenselijk, aangezien dit voor werkgevers een belemmering zou kunnen gaan vormen voor het aantrekken van die arbeidsmigranten naar Nederland van die personen die een wezenlijke bijdrage aan de Nederlandse economie kunnen leveren. Wij wijzen hierbij nogmaals op de boetes die al kunnen worden opgelegd aan werkgevers die arbeidsmigranten illegaal tewerkstellen.

Alles overziende, zijn wij van mening dat het kostenverhaal juist door de beperking tot de kosten die de vreemdeling zou hebben gemaakt, als ware hij zelf teruggereisd, juridisch houdbaar, evenwichtig en evenredig is, en daardoor maatschappelijk aanvaardbaar en uitvoerbaar.

Als gezegd, wordt de aansprakelijkheid van de (gewezen) referent voor de kosten van uitzetting van de vreemdeling beperkt tot een deel van de daadwerkelijk door de overheid gemaakte terugkeerkosten. Alleen de directe kosten van de terugreis, transport en identiteitsbewijzen, maar niet de kosten van eventuele vreemdelingenbewing en escortering bij dreigend verzet zullen in het moderne migratiebeleid worden verhaald. Hierbij worden de daadwerkelijke kosten voor het vliegticket en voor de laissez-passer doorberekend aan de referent. Voor de hoogte van de kosten van het transport van de vreemdeling en van de kosten van het aanvraagproces voor de laissez-passer wordt aansluiting gezocht bij de forfaitaire bedragen, zoals die reeds worden gehanteerd voor het verhalen van uitzettingskosten op vervoersondernemingen. Deze tarieven zijn opgenomen in de Vreemdelingencirculaire 2000. De te verhalen kosten van het transport van de vreemdeling voor de verkrijging van het laissez-passer liggen, afhankelijk van de afstand, thans tussen € 149,44 en € 579,76 per vreemdeling. De kosten van het aanvraagproces

van een laissez-passer bedragen thans € 597,00 per vreemdeling en voor het laissez-passer en het vliegticket zullen, als gezegd, de daadwerkelijke kosten worden doorberekend, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie. De op de (gewezen) referent te verhalen kosten kunnen aldus fors oplopen, maar zijn wel voorspelbaar en te overzien.

De leden van de CDA-fractie hebben zich niet op voorhand overtuigd getoond dat kosten van eventuele vreemdelingenbewaring en escortering niet (gedeeltelijk) op de referent zouden moeten kunnen worden verhaald, zeker in gevallen waarin sprake is van ernstige tekortkomingen of misbruik bij de referent. Deze leden antwoorden wij dat het moderne migratiebeleid naar onze mening reeds voorziet in voldoende mogelijkheden om op repressief te treden tegen misbruik of ernstige tekortkomingen van de referent. Wij noemen in dit verband de mogelijkheden om bestuurlijke boetes op te leggen of aangifte tegen de referent te doen, en om diens erkenning als referent in te trekken. Voor een regeling van het kostenverhaal, op grond waarvan het verhaal van de kosten van vreemdelingenbewaring en escortering afhankelijk is van de vraag of sprake is van ernstige tekortkomingen of misbruik door de referent, is niet gekozen aangezien zij naar onze mening onnodig conflictoproepend is. In de praktijk zal een dergelijke regeling leiden tot gerechtelijke procedures met als inzet de vraag in hoeverre daadwerkelijk sprake is van tekortkomingen of misbruik, en in hoeverre escortering daadwerkelijk nodig was. Hiermee willen wij de niet-onbeperkte capaciteit van de IND en van de rechterlijke macht niet belasten. Ook verwachten wij dat dergelijke procedures de totale opbrengsten van het kostenverhaal niet ten goede zullen komen. Naar onze mening kan er bij ernstige tekortkomingen of misbruik mee worden volstaan, dat de betrokken referent wordt beboet of aangifte tegen hem wordt gedaan, en dat hem de toegang tot de versnelde procedure wordt ontzegd.

In de huidige praktijk, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie, worden vanwege de hoge daarmee gemoeide kosten slechts sporadisch kosten van uitzetting verhaald op basis van de door de referent ondertekende garantverklaring. In het huidige systeem van de IND wordt niet afzonderlijk bijgehouden hoe vaak kostenverhaal op basis van de garantverklaring plaatsvindt.

#### *Termijn*

De gewezen referent kan in de regel tot een jaar na beëindiging van het referentschap worden aangesproken voor een deel van de kosten van de uitzetting van de vreemdeling wiens referent hij was. Bij een langere termijn is de kans groot dat een illegaal verblijvende vreemdeling tussentijds terug is geweest in het land van herkomst en nadien Nederland opnieuw (al dan niet illegaal) is ingereisd. Zoals wij hiervoor in paragraaf 2.1.2 nader hebben toegelicht is er, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie, met het oog op onder meer de vergaande organisatorische en financiële consequenties voor het bedrijfsleven, de burger en de uitvoerende overheidsdiensten, niet voor gekozen om in plaats hiervan aan te sluiten bij het tijdstip waarop de vreemdeling volgens een nog op te zetten registratiesysteem Nederland daadwerkelijk heeft verlaten.

Ook de gewezen referent die de IND in kennis heeft gesteld van de beëindiging van de relatie met de vreemdeling, kan als regel tot een jaar nadien worden aangesproken op de kosten van de eventuele verwijdering van die vreemdeling. Dit is anders, indien een andere persoon of organisatie als referent van die vreemdeling is opgetreden. In dat geval zal die tweede referent op de kosten worden aangesproken, mocht het tot uitzetting van die vreemdeling uit Nederland komen.

Wij achten het onwenselijk om in een dergelijk geval ook de eerste referent voor een deel van de kosten aan te spreken, zo antwoorden wij de leden van de SGP-fractie. Verdeling van de kosten over twee of meer gewezen referenten zou er toe leiden, dat de per referent te verhalen kosten dalen, hetgeen gevolgen kan hebben voor het verantwoordelijkheidsbesef van deze (gewezen) referenten. Bovendien zouden in dergelijke gevallen meerdere verhaalsprocedures moeten worden gevoerd, terwijl in de voorgestelde regeling kan worden volstaan met een enkele procedure. Wij verwachten niet, zo antwoorden wij deze leden voorts, dat dit bij diverse categorieën referenten zal leiden tot gemakzucht bij het aangaan van relaties met vreemdelingen, aangezien zij in het algemeen geen enkele invloed zullen hebben op de vraag of na de beëindiging van de relatie met de vreemdeling een tweede referent zal worden gesteld. Zo dat niet het geval is, blijven zij, als gezegd, gedurende een jaar aansprakelijk voor de eventuele terugkeerkosten.

## **2.7. De erkende referent**

Het voorgestelde stelsel van erkende referenten is in belangrijke mate ontleend aan richtlijn 2005/71/EG betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek (richtlijn wetenschappelijk onderzoekers). Deze richtlijn voorziet in een versnelde toelatingsprocedure en een versterkte positie van de onderzoeksreferent, die overeenkomen met de uitgangspunten van het moderne migratiebeleid. De onderzoeksinstelling is in de richtlijn gedefinieerd als een openbare of particuliere instelling die onderzoek verricht en die met het oog op de toepassing van de richtlijn volgens de nationale wetgeving of administratieve praktijk door de lidstaat is erkend. De onderzoeksinstelling die de toelating van een onderzoeker uit een derde land wenst, moet vooraf zijn erkend.

Het Verenigd Koninkrijk, zo antwoorden wij de leden van de SGP-fractie op hun vraag of andere landen ook een stelsel van erkende referenten hebben en welke ervaringen daar zijn opgedaan, kent een vergelijkbaar stelsel van *sponsorship*. Bedrijven, instellingen en organisaties die als sponsor (referent) willen optreden, kunnen erkenning aanvragen. Geschoolde en tijdelijke arbeidsmigranten en studenten van buiten de Europese Unie hebben een sponsor nodig om tot het Verenigd Koninkrijk te kunnen worden toegelaten. De te erkennen sponsor moet voldoen aan criteria, die min of meer vergelijkbaar zijn met de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen criteria voor erkenning als referent. Zo moet het gaan om een daadwerkelijk en legaal in het Verenigd Koninkrijk werkzame organisatie. Ook moeten de organisatie en de voor de organisatie werkzame sleutelfiguren betrouwbaar zijn, en moet de organisatie in staat zijn haar verplichtingen als sponsor na te komen. Er wordt onder meer gekeken naar de personeelsadministratie, naar eerder opgelegde sancties en het eerder niet-nakomen van verplichtingen. Voor alle migranten van buiten de EU geldt een puntensysteem. Kennismigranten hebben geen sponsor nodig en evenmin een contract of arbeidsaanbod van een werkgever; voor hen geldt een puntensysteem waarin punten worden toegekend op basis van kwalificaties, eerdere inkomsten, ervaring in het Verenigd Koninkrijk, leeftijd, kennis van de Engelse taal en beschikbare middelen van bestaan. Het Britse stelsel wordt geleidelijk ingevoerd en met enige regelmaat aangepast, mede met het oog op vereenvoudiging, waarbij de nadruk de laatste jaren sterker is komen te liggen op toezicht en handhaving.

De verplichting van een erkende referent als voorwaarde voor de toelating van vreemdelingen geldt voornamelijk uitsluitend voor uitwisselingsjongeren, studenten, kennismigranten en wetenschappelijk onderzoekers, zo

antwoorden wij de leden van de CDA-fractie. Uitwisselingsjongeren, studenten, kennismigranten en wetenschappelijk onderzoekers in de zin van richtlijn 2005/71/EG kunnen in beginsel slechts worden toegelaten, indien hun referent als zodanig is erkend.

Dit neemt niet weg, dat het ook die vreemdelingen vrij staat om zelf aanvragen tot het verlenen van een machtiging tot voorlopig verblijf of een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd in te dienen. De beschikking op de door de vreemdeling zelf ingediende aanvraag wordt uiteraard niet in de versnelde procedure binnen een streeftermijn van twee weken gegeven. Aangezien het gebruik van de versnelde procedure voor zowel de vreemdeling als de erkende referent de voordelen heeft van lage administratieve lasten en snelle beoordeling verwachten wij echter niet dat veel aanvragen om toelating in het kader van uitwisseling, studie, kennismigratie of wetenschappelijk onderzoek door de betrokken vreemdeling zelf worden ingediend.

De mogelijkheid dat ook de vreemdeling zelf een aanvraag kan indienen om zijn verblijf in Nederland te regelen, is niet alleen ingegeven door de wens om hem niet te veel afhankelijk te maken van zijn (erkende) referent, maar ook door onze internationaal-rechtelijke verplichtingen. Zo geeft de richtlijn studie wel de mogelijkheid om een versnelde procedure te voeren, maar biedt zij geen basis om die bij uitsluiting van de gewone procedure verplicht te stellen. De daartoe strekkende reactie op de Blauwdruk Modern Migratiebeleid van de Europese Commissie is dan ook ter harte genomen. Ook zal de aanvraag niet worden afgewezen op de grond dat de hoger onderwijsinstelling die geaccrediteerde opleidingen aanbiedt, niet (langer) als referent is erkend, indien de student in de zin van de richtlijn studie voldoet aan alle in de artikelen 6 en 7 van die richtlijn genoemde toelatingsvoorwaarden. Indien de betrokken hoger onderwijsinstelling echter ook geen geaccrediteerde opleidingen (meer) aanbiedt, kan de aanvraag binnen de kaders van de richtlijn studie worden afgewezen.

Verheugd stellen wij vast dat ook de leden van de PvdA-fractie het stelsel van erkende referenten in beginsel positief beoordelen. De erkenning als referent brengt toegang tot de versnelde procedure met zich mee, waarin aanvragen om verlening, verlenging en wijziging van machtigingen tot voorlopig verblijf en verblijfsvergunningen in de regel binnen een streeftermijn van twee weken worden behandeld. In de versnelde procedure beoordeelt de erkende referent voorafgaand aan de indiening van de aanvraag zelf of aan de voorwaarden voor toegang en verblijf wordt voldaan en of alle benodigde gegevens en bescheiden aanwezig zijn. In de regel zal een erkende referent de aanvraag indienen zonder, zoals dat in de gewone procedure gebeurt, de achterliggende stukken over te leggen. In plaats daarvan ondersteunt hij zijn aanvraag met eigen verklaringen, waarin hij verklaart dat aan de door hem te controleren voorwaarden voor toegang en verblijf is voldaan. Als uitgangspunt merkt de IND deze verklaringen voor waar aan. Dit maakt het mogelijk dat de beschikking op een door de erkende referent ingediende aanvraag aanzienlijk sneller tegemoet kan worden gezien dan in de situatie waarin de aanvraag en de daarbij behorende gegevens en bescheiden door de IND vooraf volledig moeten worden beoordeeld.

In de versnelde procedure vindt de beoordeling door de IND of aan de toelatingsvoorwaarden wordt voldaan, in beginsel plaats na de toelatingsbeslissing, terwijl zij in de gewone procedure vooraf plaatsvindt. Hierin ligt, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie, het belangrijkste verschil met de gewone procedure. Het vaststellen van de identiteit van de vreemdeling en de beoordeling van de vraag of deze vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid blijven onder

alle omstandigheden een taak van de IND. Deze aspecten worden in alle gevallen integraal door de IND beoordeeld, voordat een beschikking op de toelatingsaanvraag wordt gegeven.

Het stelsel van erkende referenten is, als gezegd, bedoeld om een versnelde toelatingsprocedure tot stand te brengen ten behoeve van met name die categorieën migranten, zoals kennismigranten en internationale studenten, voor wie een uitnodigend toelatingsbeleid wenselijk wordt geacht. Wij hebben, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie, hierbij met name het oog op kennis- en studiemigratie, die in de versnelde procedure binnen een streeftermijn van twee weken kan worden gerealiseerd.

Ook arbeidsmigranten die in Nederland werkzaamheden gaan verrichten waarvoor geen prioriteitgenietend aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt aanwezig is, dragen echter bij aan de voor de Nederlandse economie noodzakelijke arbeidsmigratie. Daarom kunnen ook hun werkgevers als referent worden erkend en toegang krijgen tot de versnelde procedure. Vanwege de daarvoor noodzakelijke arbeidsmarkttoets kan toelating in de versnelde procedure echter niet binnen de streeftermijn van twee weken worden gerealiseerd. Aangezien de wettelijke beslistermijn voor de afgifte van tewerkstellingsvergunningen vijf weken bedraagt, waarna een beschikking op de toelatingsaanvraag moet volgen, wordt er in deze gevallen van economisch noodzakelijke arbeidsmigratie naar gestreefd binnen zes weken op de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf of een verblijfsvergunning te beslissen.

Risico op misbruik van de versnelde procedure is altijd aanwezig en kan niet worden uitgesloten, maar dat risico is, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie, in het moderne migratiebeleid wel zo veel mogelijk beperkt. Bij de ontwikkeling van de versnelde procedure is onderkend dat de referenten onjuiste eigen verklaringen kunnen afleggen. Om die reden wordt de betrouwbaarheid van de referent beoordeeld, voordat deze als referent erkend wordt en toegang krijgt tot de versnelde procedure. Ook na de erkenning wordt de betrouwbaarheid van de erkende referent doorlopend door de IND beoordeeld.

Daarnaast kunnen de in de afzonderlijke versnelde toelatingsprocedures afgelegde eigen verklaringen van de erkende referent, ook voordat tot toelating van een vreemdeling wordt besloten, op hun juistheid worden gecontroleerd. Dit geschiedt niet alleen aan de hand van behandel- en handhavingsprofielen, maar ook op basis van signalen en steekproefsgegevens.

De juistheid van die verklaringen kan ook na de toelating van de betrokken vreemdeling worden gecontroleerd in het kader van het toezicht op referenten. Dit toezicht zal op efficiëntere wijze vorm worden gegeven door (al dan niet geautomatiseerde) gegevensuitwisseling met andere overheidsinstanties, waardoor de IND snel over de vereiste informatie zal kunnen beschikken om de aangeleverde gegevens te verifiëren. Ook zal de IND in het kader van het toezicht op referenten, in samenwerking met andere toezichthouders als de Arbeidsinspectie, de vreemdelingenpolitie, de FIOD en de SIOD, controlebezoeken bij bedrijven en instellingen afleggen.

De erkende referent die de versnelde procedure wil misbruiken om vreemdelingen op oneigenlijke gronden naar Nederland te laten overkomen, weet zich dus redelijkerwijs verzekerd van een hoge pakkans. De referent die onjuiste eigen verklaringen heeft afgelegd, kan worden beboet – in ernstige gevallen kan aangifte worden gedaan – en zal worden onderworpen aan strenger toezicht. Daarnaast kan ook diens erkenning als

referent en daarmee diens toegang tot de versnelde procedure worden ingetrokken, waarmee deze referent voor de duur van maximaal vijf jaar is uitgesloten van de versnelde procedure. Verder kan het verblijf van de vreemdeling, die door onjuiste verklaringen van de referent op oneigenlijke gronden in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning, worden beëindigd.

In het moderne migratiebeleid zal de IND meer zicht hebben op de positie van de vreemdeling dan thans het geval is. De referent van de vreemdeling is gehouden relevante gegevens aan de IND door te geven. Ook zal de referent jaarlijks bepaalde relevante gegevens moeten verstrekken. Daartoe aangewezen ambtenaren van de IND zullen toezien op de naleving hiervan. Indien de vreemdeling in Nederland illegaal wordt aangehouden, kunnen de uitzettingskosten tot een jaar na beëindiging van het referentschap op de referent worden verhaald. Daarnaast blijft het paspoortvereiste onverkort van kracht. Een afschrift van het paspoort wordt opgenomen in de administratie van de referent en van de IND. Hiermee wordt, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie, de terugkeer van vreemdelingen zo veel mogelijk gefaciliteerd en voorkomen dat zij in de illegaliteit belanden. Van het moderne migratiebeleid wordt dan ook geen stijging verwacht van het aantal illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen.

Alle referenten, met uitzondering van de gezinsreferenten, kunnen zich in het moderne migratiebeleid als referent laten erkennen om zo toegang te krijgen tot de versnelde procedure. Voor onder meer uitwisselingsreferenten, onderwijsreferenten en referenten van kennismigranten is erkenning ook een vereiste om migranten aan te kunnen trekken. Op grond van het voorgestelde overgangsrecht worden dergelijke bedrijven en instellingen, waarmee de IND reeds een zogeheten convenant heeft gesloten of die een verklaring als werkgever van kennismigranten hebben afgelegd, van rechtswege erkend als referent, mits op grond van dat convenant of die verklaring in het jaar voorafgaande aan de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel een machtiging tot voorlopig verblijf of een verblijfsvergunning is verleend.

De leden van de SGP-fractie, die hebben gevraagd naar een indicatie van het aantal erkende referenten onder het moderne migratiebeleid en een categorisering daarvan, antwoorden wij als volgt.

Ten aanzien van de referenten van au pairs, die onder het moderne migratiebeleid dezelfde verblijfsvergunning zullen krijgen als andere uitwisselingsjongeren, is in juli 2008 een zogeheten proeftuin ingevoerd. Als resultaat daarvan zijn in november 2009 met tien au-pairbureaus convenanten gesloten, waarin wordt toegewerkt naar het moderne migratiebeleid. Deze bureaus bemiddelden in ongeveer 40% van het totaal aantal aanvragen om toelating als au pair (in 2008 circa 1500) en zullen naar verwachting van rechtswege als referent worden erkend.

Ook de zeven andere organisaties voor culturele uitwisseling die tussen augustus 2008 tot augustus 2009 bemiddelden bij ongeveer 980 toelatingsaanvragen, zullen naar verwachting als referent erkend worden. Ongeveer 810 van die aanvragen waren overigens gebaseerd op de culturele uitwisselingsprogramma's met Canada, Australië en Nieuw-Zeeland, waarvoor in het moderne migratiebeleid als voortvloeiende van onze internationaal-rechtelijke verbondenheid geen erkenning als referent vereist zal worden.

Op dit moment zijn zogeheten convenanten afgesloten met 84 onderwijsinstellingen, die naar verwachting allen van rechtswege als referent zullen

worden erkend. Deze bemiddelden tussen augustus 2008 en augustus 2009 bij ongeveer 10 000 aanvragen om toelating voor het volgen van een studie.

Verder heeft de IND zogeheten convenanten gesloten met 294 bedrijven, die onder het moderne migratiebeleid naar verwachting allen van rechtswege als referent erkend zullen worden, en die tussen augustus 2008 en augustus 2009 in ongeveer 1970 ingewilligde verblijfsaanvragen voor arbeidsmigranten bemiddelden.

Ruim 5000 bedrijven hebben een verklaring afgelegd die ertoe strekt dat zij willen deelnemen aan de Nederlandse kennismigrantenregeling. Dit heeft tussen augustus 2008 en augustus 2009 geleid tot de verlening van 6250 verblijfsvergunningen. Niet alle bedrijven die een verklaring hebben afgelegd, maken ook daadwerkelijk gebruik van deze kennismigrantenregeling. Zij die dat niet doen, worden op grond van het voorgestelde overgangsrecht niet van rechtswege erkend als referent.

Wij verwachten dat 2500 tot 3000 referenten van rechtswege als zodanig erkend zullen worden, zo antwoorden wij de leden van de SGP-fractie. Als bekend, kent het huidige informatiesysteem van de IND de nodige beperkingen, waardoor het niet goed mogelijk is te komen tot verantwoorde prognoses voor toekomstige aantallen, die bovendien mede afhankelijk zijn van economische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen.

### **2.7.1. Voorwaarden voor erkenning als referent**

Voordat een werkgever kan worden erkend als referent en daarmee toegang verkrijgt tot de versnelde procedure, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie, wordt zijn betrouwbaarheid beoordeeld, opdat de IND in de versnelde procedure in redelijkheid zal kunnen afgaan op de juistheid van de eigen verklaringen van die werkgever als erkende referent. De beoordeling van de betrouwbaarheid richt zich op feiten en omstandigheden, waaruit blijkt dat het gedrag van betrokkene niet in overeenstemming is met een integer gebruik van de versnelde procedure.

De feiten waarmee in ieder geval rekening wordt gehouden bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de referent, omvatten onder meer deelneming aan een criminele organisatie, mensensmokkel, valsheid in geschrifte, het opzettelijk verstrekken van onware gegevens, het opzettelijk schenden van verplichtingen om gegevens te verstrekken, verduistering, benadeling van schuldeisers of rechthebbenden, heling, witwassen, andere valsheiddelicten en bedrog. Ook strafbare overtreding van de fiscale wetgeving (artikelen 68 en 69 van de Algemene wet inzake de rijksbelastingen) wordt in ieder geval betrokken bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de referent, evenals bestuurlijke boetes die zijn opgelegd terzake van overtreding van de Vreemdelingenwet 2000, de Wet arbeid vreemdelingen en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.

Daarnaast kunnen ook andere strafrechtelijke en bestuursrechtelijke antecedenten en andere feiten of omstandigheden die redelijkerwijs van belang kunnen zijn, bij de beoordeling worden betrokken. Indien er op grond van strafrechtelijke antecedenten twijfels zijn aan de betrouwbaarheid van de aanvrager, zal deze een verklaring omtrent het gedrag van het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag moeten overleggen.

Voorts wordt bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de referent gelet op de vraag of de desbetreffende onderneming of rechtspersoon door de belastinginspecteur op grond van artikel 28 van de Wet op de



loonbelasting 1964 een verplichting tot het doen van een eerstedagsmelding is opgelegd, hetgeen, gelet op de gronden waarop een dergelijke verplichting kan worden opgelegd, de betrouwbaarheid in het algemeen niet ten goede komt.

Bij het onderzoek wordt er ook rekening mee gehouden, dat een organisatie zodanig kan zijn ingericht, dat personen die formeel geen bestuurder zijn, wel feitelijk het beleid van een onderneming kunnen bepalen. Met dit onderzoek is naar onze mening een toereikende waarborg geschapen om te voorkomen dat malafide werkgevers als erkend referent kunnen optreden.

Ook na de erkenning als referent blijft de betrouwbaarheid onderwerp van aanhoudende aandacht van de IND. Het feit dat de intrekking van de erkenning als referent het desbetreffende bedrijf aanzienlijke nadelen meebrengt, vormt een prikkel om de verplichtingen als erkend referent naar behoren na te leven.

Anders dan de leden van de PvdA-fractie in dit verband lijken te veronderstellen, is het bepaald niet zo dat minder toezicht zal worden gehouden. Het huidige stelsel kent nauwelijks of geen toezicht op referenten. In het moderne migratiebeleid wordt een stelsel van toezicht op referenten geïntroduceerd, zonder dat dit ten koste gaat van het bestaande toezicht op vreemdelingen. De voorgestelde wettelijke regeling van de informatie- en administratieverplichtingen van de referent, de mogelijkheid om bestuurlijke boetes op te leggen of strafrechtelijke vervolging te entameren, en de mogelijkheid van schorsing en intrekking van de erkenning als referent als reactie op overtreding van die verplichtingen, leveren naar onze mening juist meer toezicht op. Door de voorgestelde gegevensuitwisseling en het gebruik van onder meer behandel- en handhavingprofielen zal het hierbij gaan om gericht toezicht.

Naast de betrouwbaarheid van de onderneming of rechtspersoon die als referent erkend wil worden, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie, worden op grond van het voorgestelde artikel 2e, eerste lid, de volgende eisen aan werkgevers gesteld om als arbeidsreferent erkend te kunnen worden.

De onderneming, rechtspersoon of organisatie moet zijn ingeschreven in het handelsregister. Deze inschrijving maakt het de IND mogelijk om snel authentieke gegevens met betrekking tot de referent te verkrijgen, die van belang zijn voor de toelating van vreemdelingen en het toezicht op de desbetreffende referent. Een beperkte uitzondering is voorzien voor gevallen waarin inschrijving niet is vereist op grond van de Handelsregisterwet 2007.

Verder moeten de continuïteit en solvabiliteit van de betrokken onderneming, rechtspersoon of organisatie voldoende zijn gewaarborgd, opdat de IND daarmee een duurzame relatie kan opbouwen. Zoals ook in de Blauwdruk Modern Migratiebeleid is aangegeven, is daarvan in ieder geval geen sprake, indien de aanvrager gefailleerd is of in surseance van betaling verkeert.

Ook moet de aanvrager voldoen aan specifieke vereisten die verband houden met het doel waarvoor de vreemdeling in Nederland wil verblijven. In dit verband moeten hoger onderwijsinstellingen bijvoorbeeld zijn aangesloten bij de Gedragscode internationaal student in het Nederlandse hoger onderwijs.

Indien de erkenning als referent eerder is ingetrokken, kan dit tot maximaal vijf jaar nadien leiden tot weigering van hernieuwde erkenning. Aangezien na verloop van die tijd wederom tot erkenning kan worden overgegaan, zullen rechtspersonen en ondernemingen met een onbetrouwbaar verleden dus niet per definitie en voor altijd zijn uitgesloten van erkenning, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie. In ieder geval zal, voordat opnieuw tot erkenning van een dergelijke organisatie wordt besloten, wel de betrouwbaarheid daarvan moeten vaststaan. De leden van de SGP-fractie bevestigen wij in dit verband, dat bij de aanvraag tot hernieuwde erkenning als referent ook de aan die eerdere intrekking ten grondslag liggende gronden nauwgezet zullen worden onderzocht. Erkenning verschaft de referent immers toegang tot de versnelde procedure, waarbij voldoende vertrouwen aanwezig moet zijn om uit te kunnen gaan van de juistheid van diens eigen verklaringen.

De erkenning van, bijvoorbeeld, een arbeidsreferent kan na geconstateerde fraude voor een periode van maximaal vijf jaar worden onthouden. Die termijn van vijf jaar is ontleend aan dezelfde termijn in artikel 5 van richtlijn 2005/71/EG betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek van 12 oktober 2005, PbEU 2005, L 289 (richtlijn wetenschappelijk onderzoekers), gedurende welke onderzoeksinstellingen van erkenning kunnen worden uitgesloten.

Zoals ook is aangegeven in de memorie van toelichting (p. 76), gaat het hierbij om een maximumtermijn. In bepaalde gevallen kan het voor de toegang tot de versnelde procedure vereiste vertrouwen in de desbetreffende organisatie immers eerder zijn hersteld. Daartegenover staat dat het ook na die periode van vijf jaar geen gegeven is dat een eventuele nieuwe aanvraag om erkenning zal worden gehonoreerd. Bij de beoordeling van die aanvraag moet immers worden vastgesteld, dat de betrokken organisatie die als referent erkend wil worden, voldoende betrouwbaar is. Daarbij worden uiteraard ook eventuele nieuwe indicaties van onbetrouwbaarheid betrokken.

Aan de nadere uitwerking van deze vereisten wordt momenteel hard gewerkt. Korthedshalve verwijzen wij naar het meegezonden ontwerpbesluit en de toelichting daarop, waaraan nog wordt gewerkt. Nadat de betrokken partijen hierover zullen zijn geconsulteerd, zal ook de ontwerp-regeling tot wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 ter informatie aan de Tweede Kamer worden gezonden.

### *2.7.2. Schorsing en intrekking van de erkenning*

In ernstige gevallen kan de erkenning als referent worden geschorst of direct worden ingetrokken als reactie op een eerste overtreding. De leden van de CDA-fractie, die naar een toelichting op het begrip «ernstige gevallen» hebben gevraagd, antwoorden wij, dat daaronder in ieder geval worden geschaard die gevallen, waarin de erkende referent ervoor heeft gekozen het vertrouwen dat de overheid in hem heeft gesteld door de versnelde procedure voor hem open te stellen, te schenden uit overwegingen van eigen gewin. Daarvan zal in ieder geval sprake zijn in gevallen van uitbuiting van migranten, mensensmokkel of illegale tewerkstelling door de referent.

Het onderscheidend criterium is de vraag of de IND na de overtreding in redelijkheid nog kan vertrouwen op de juistheid van de eigen verklaringen van de referent. Daarbij past de nodige voorzichtigheid om misbruik en daarmee illegale immigratie te voorkomen. In gevallen waarin sprake is van een incidentele overtreding, veroorzaakt door een moment van

onachtzaamheid, zou intrekking of schorsing van de erkenning als referent al snel disproportioneel zijn. In dergelijke gevallen hoeft er geen reden te zijn om aan de betrouwbaarheid van de erkende referent te twijfelen, en kan worden volstaan met een waarschuwing of een boete om verdere naleving van de voorschriften te bevorderen. Bij meerdere overtredingen binnen korte tijd zal de twijfel aan de betrouwbaarheid van de erkende referent echter groter zijn en komt schorsing of intrekking in zicht. In de Vreemdelingencirculaire 2000 zal nader worden geregeld in welke gevallen de erkenning hangende een nader onderzoek naar de betrouwbaarheid van de erkende referent wordt geschorst, in welke gevallen zij wordt ingetrokken en in welke gevallen kan worden volstaan met een waarschuwing of een boete.

Aan de hand van die uitwerking kan ook in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen worden gezien in welke gevallen weigering of intrekking van de tewerkstellingsvergunning noodzakelijk is.

De betrouwbaarheid van bestuurders die het beleid van een onderneming, een rechtspersoon of een vestiging daarvan (mede) bepalen, moet buiten twijfel staan, opdat in de versnelde procedure redelijkerwijs van de juistheid van hun eigen verklaringen kan worden afgegaan. In het moderne migratiebeleid zal de IND de betrouwbaarheid van deze personen beoordelen, voordat de betrokken onderneming of rechtspersoon als referent wordt erkend. Daarbij worden relevante strafrechtelijke of bestuursrechtelijke antecedenten van bestuurders betrokken. Een veroordeling van een bestuurder die in het verleden een andere rechtspersoon heeft geleid of nog steeds leidt, wordt meegenomen in de betrouwbaarheidsbeoordeling van de onderneming of rechtspersoon die als referent erkend wil worden.

Wij delen de mening van de leden van de SP-fractie dat voorkomen moet worden dat onbetrouwbaar gebleken personen onder het mom van verschillende rechtspersonen hun kwade praktijken kunnen voortzetten. Het wetsvoorstel voorziet er in dat erkenning als referent – en daarmee toegang tot de versnelde procedure – kan worden geweigerd, indien de betrouwbaarheid van de aanvrager of van de direct of indirect bij de betrokken onderneming, rechtspersoon of organisatie betrokken natuurlijke of rechtspersonen of ondernemingen onvoldoende vast staat (het voorgestelde artikel 2e, eerste lid, aanhef en onderdeel c). De achtergrond van deze bepaling is dat een organisatie zodanig kan zijn ingericht, dat personen die formeel geen bestuurder zijn wel feitelijk het beleid van een onderneming kunnen bepalen. Zoals in de memorie van toelichting (p. 76) is aangegeven, wordt met het oog op de opeenvolging van rechtspersonen en het naast elkaar bestaan van verschillende rechtspersonen die, bijvoorbeeld toebehoren aan dezelfde (rechts)persoon of die bijvoorbeeld dezelfde leidinggevende(n) hebben, bij de voorafgaande beoordeling ook gezien of en om welke redenen eerder de erkenning van dergelijke bij de onderneming of rechtspersoon betrokken rechtspersonen of ondernemingen is ingetrokken.

De leden van de SP-fractie kunnen wij bevestigen dat de IND twijfelachtige aanvragen nauwgezet zal beoordelen.

De intrekking van de erkenning als referent kan verblijfsrechtelijke gevolgen hebben voor de reeds als student, wetenschappelijk onderzoeker of kennismigrant of uitwisselingsjongere toegelaten vreemdeling. Deze voldoet in een dergelijk geval immers niet meer aan de beperking waaronder hem verblijf in Nederland is toegestaan, zodat de verblijfsvergunning in beginsel kan worden ingetrokken. Indien de erkenning van bijvoorbeeld een onderwijsreferent is ingetrokken, omdat het door de betrokken onderwijsinstelling verzorgde onderwijs niet langer geaccredi-

teerd is, is het noch in het belang van de betrokken student, noch in het belang van de Nederlandse kenniseconomie, om die student nog langer in de gelegenheid te stellen onderwijs aan die instelling te volgen.

In een dergelijk geval achten wij het wel redelijk om de betrokken student, die te goeder trouw in zijn opleiding in Nederland heeft geïnvesteerd, gedurende enige tijd de gelegenheid te bieden om een andere – wel als referent erkende – onderwijsinstelling te zoeken en daar een wel geaccrediteerde opleiding te volgen, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie. Om misbruik te voorkomen, verlangen wij wel dat de student te goeder trouw is geweest. In gevallen waarin deze student bijvoorbeeld niet daadwerkelijk aan de onderwijsinstelling studeerde en de erkenning als referent van die onderwijsinstelling is ingetrokken wegens schending van de informatieverplichtingen, ligt het voor de hand de verblijfsvergunning met inachtneming van de vereiste zorgvuldigheid in te trekken zonder de student in de gelegenheid te stellen om alsnog een geaccrediteerde opleiding te zoeken. Indien de student echter te goeder trouw was, wordt zijn verblijf gedurende ten minste drie maanden niet beëindigd. Dit geldt niet alleen voor studenten, maar ook voor kennismigranten, uitwisselingsjongeren en wetenschappelijk onderzoekers, waar erkenning van de referent verplicht is.

Richtlijn 2004/114/EG betreffende de voorwaarden voor toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk van 13 december 2004, PbEU 2004, L 375 (richtlijn studie) verplicht hier niet toe, maar met de termijn van drie maanden is wel aangesloten, zo antwoorden wij deze leden voorts, bij de termijn die in richtlijn 2005/71/EG betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek van 12 oktober 2005, PbEU 2005, L 289 (richtlijn wetenschappelijk onderzoekers) is opgenomen. Op grond van de richtlijn wetenschappelijk onderzoekers kan niet-verlenging of intrekking van de aanwijzing als onderzoeksinstelling pas gevolgen hebben voor de betrokken onderzoeker, nadat deze, mits hij te goeder trouw is geweest, gedurende drie maanden in de gelegenheid is geweest om een nieuwe gastovereenkomst bij een andere onderzoeksinstelling af te sluiten.

In het moderne migratiebeleid wordt voorgesteld deze regeling toe te passen op alle verblijfsdoelen, waarin een erkende referent een van de voorwaarden voor verblijf in Nederland is. Wij achten dit dan ook in overeenstemming met de internationale regelgeving. De Europese Commissie heeft hierbij in haar reactie op de Blauwdruk Modern Migratiebeleid ook geen kanttekeningen geplaatst.

## **2.8. De positie van de vreemdeling**

Hiervoor zijn wij in paragraaf 2.7.2 nader ingegaan op de verblijfsrechtelijke gevolgen voor de vreemdeling van schorsing en intrekking van de erkenning van diens referent.

Gezinsmigranten met een niet-tijdelijk verblijfsrecht kunnen in de regel na drie jaar verblijf in Nederland op grond van een afhankelijke verblijfsvergunning in aanmerking komen voor een zelfstandige verblijfstitel. Verlenging van deze termijn draagt niet bij tot de vereenvoudiging van het beleid of tot versnelling van de procedure. Op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de reden waarom de termijn van drie jaar niet wordt verlengd naar vijf jaar, antwoorden wij dat destijds uit emancipatoire overwegingen, die ook nu nog valide zijn, is gekozen voor de huidige termijn van drie jaar. Met name vrouwen in een van hun (huwelijks-) partner afhankelijke situatie kunnen bij een langere termijn in een moei-

lijke en langdurig afhankelijke positie worden gebracht. Dit achten wij onwenselijk en hiervoor zien wij ook geen noodzaak.

Wel zal emancipatorische werking op de positie van allochtone vrouwen uitgaan van hun inburgering. Zij moeten direct vanaf de eerste verblijfsaanvaarding – en niet pas na een aantal jaar – beginnen met inburgering, waardoor zij eerder effectief kunnen participeren in de Nederlandse maatschappij. Om dit kracht bij te zetten wordt met ingang op 1 januari 2010 als aanvullend vereiste voor de zelfstandige verblijfstitel verlangd, dat de desbetreffende vreemdeling het inburgeringsexamen heeft behaald. Hoewel ook deze maatregel, indien het inburgeringsexamen niet tijdig is behaald, er toe zal leiden dat de desbetreffende vreemdeling na drie jaar niet in aanmerking komt voor een zelfstandige verblijfsvergunning, is deze maatregel wel in het belang van de emancipatie van de betrokken vreemdelingen.

Op grond van artikel 15, eerste lid, van de richtlijn gezinshereniging hebben de echtgenoot, ongehuwde partner en meerderjarige kinderen uiterlijk na vijf jaar recht op een zelfstandige verblijfstitel. Hoewel de lidstaten op grond van het vierde lid van dat artikel de voorwaarden voor de verlening van die zelfstandige verblijfstitel in het nationale recht regelen, is het hanteren van een termijn van tien jaar, waarnaar de leden van de PVV-fractie informeren, niet toegestaan.

Voor zover de wens voor een langere termijn is ingegeven door de wens om fraude en misbruik beter te kunnen aanpakken, verwijzen wij naar het referentiestelsel met de informatieplichten voor de referent, het referentenregister en de gegevensuitwisseling met andere overheidsdiensten, waarmee fraude bij gezinsmigratie in het moderne migratiebeleid beter kan worden aangepakt dan thans het geval is.

### **3. Gegevensuitwisseling**

De naar de mening van de leden van de SP-fractie omvangrijke informatiestroom die de informatieverplichtingen van de referent in de voorgestelde referentensystematiek op gang zal brengen, wordt met het oog op de administratieve lasten voor burgers en bedrijven tot een minimum beperkt, terwijl de verwerking van de door de IND ontvangen gegevens en de daarop te ondernemen acties zal worden ondersteund door INDiGO, waarin ook op risicoanalyses gebaseerde behandel- en handhavingprofielen worden opgenomen.

#### **3.1. Gebruik van bestaande registraties**

Zoals aangegeven in de Ex Ante Uitvoeringstoets van de IND van februari 2009, die met het onderhavige wetsvoorstel aan de Tweede Kamer is gezonden, heeft de IND al invulling gegeven aan de rol van het informatieknoppunt, zo antwoorden wij de leden van de SP-fractie. De beleidsmatige aspecten en het procesoverstijgende karakter van de uit te voeren werkzaamheden maken deel uit van de taken van de beleidsafdeling, terwijl de operationele aspecten zijn ondergebracht bij het koppelingsbureau respectievelijk zullen worden ondergebracht bij de nog op te richten verificatie-units.

Zoals reeds in antwoord op vragen over INDiGO is aangegeven (Aanhangsel Handelingen II 2009/10, nr. 353) is aangegeven, wordt er in de *business case* rekening mee gehouden dat het gehele systeem in de loop van 2011 volledig operationeel is. Tussentijds vinden deeloplevingen plaats, waarbij bewust nooit is uitgegaan van een harde planning. Uitgaande van de thans beschikbare feiten en omstandigheden, is er geen

aanleiding om te veronderstellen dat de invoering van de referentensystematiek vertraging oploopt, zo antwoorden wij deze leden voorts.

### **3.2. Gevolgen voor de burger**

Met het moderne migratiebeleid streeft de regering naar versnelling van de procedure en naar beperking van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. In dat streven past ook verkorting van de wachttijd voor de inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA), zo antwoorden wij de leden van de SP-fractie. Om deze versnelling te bereiken zijn verschillende opties mogelijk, waarvan de meest vergaande is dat de eerste inschrijving van de vreemdeling in de GBA rechtstreeks plaatsvindt op grond van gegevens die de IND aanlevert, nadat de betrokken persoon Nederland is binnengereisd. In dat geval hoeft de toegelaten vreemdeling in eerste instantie niet zelf meer naar de gemeente om aangifte van verblijf en adres te doen voor de GBA. Aan deze en andere opties die worden overgewogen, zijn echter de nodige consequenties verbonden, met name voor de uitvoeringspraktijk bij zowel de IND als de GBA. Deze uitvoeringsgevolgen worden op dit moment door de Ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nader onderzocht, waarbij een belangrijke overweging is, hoe in het hele proces de kwaliteit van de in de GBA op te nemen gegevens over vreemdelingen wordt gewaarborgd en zo mogelijk wordt verbeterd.

Om eenmalige gegevensuitvraag en daarmee lastenreductie voor burgers en bedrijven te realiseren, is het gebruik van de authentieke gegevens uit basisregistraties verplicht voor alle instanties die uitvoering geven aan publieke taken en dus ook voor de IND. Deze registraties zijn onderworpen aan een stringent regime van kwaliteitsborging. Daartoe behoort een terugmeldplicht voor de afnemers van authentieke gegevens. Afnemers als de IND die twifelen aan de juistheid van de authentieke gegevens, zijn verplicht dit te melden aan de houder van de basisregistratie, die vervolgens de verplichting heeft deze melding te onderzoeken en de gegevens zo nodig te corrigeren. Hoewel overheidsinstanties als de IND in het algemeen niet verplicht zijn tot het gebruik van niet-authentieke gegevens, voorziet het onderhavige wetsvoorstel wel in een dergelijke verplichting om verdergaande lastenreductie te kunnen realiseren.

De vraag van de leden van de SP-fractie of de referent en de vreemdeling voorafgaand aan een voorgenomen afwijzende beschikking de gelegenheid wordt geboden de uit andere overheidsregistraties verkregen gegevens ingeval van onjuistheid daarvan te corrigeren, beantwoorden wij bevestigend. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen authentieke en niet-authentieke gegevens. Ook de leden van de fractie van de Christen-Unie hebben gevraagd naar de wijze waarop de juistheid wordt gewaarborgd van de gegevens op basis waarvan de beschikking wordt gegeven.

Artikel 4:7 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing bij het gebruik van zowel authentieke als niet-authentieke gegevens. Dit betekent dat de IND, voordat een aanvraag geheel of gedeeltelijk wordt afgewezen op basis van uit overheidsadministraties reeds beschikbare gegevens, die afwijken van de gegevens die de aanvrager zelf heeft verstrekt, de aanvrager in de gelegenheid zal stellen om zijn zienswijze hierop naar voren te brengen. De aanvrager zal worden bericht op grond van welk gegeven het voornemen bestaat de aanvraag af te wijzen, en uit welke (basis)administratie het desbetreffende gegeven afkomstig is. Daarbij zal de aanvrager een termijn van twee weken worden gegund om zijn zienswijze hierop kenbaar te maken.

Indien het gaat om een authentiek gegeven uit een basisadministratie ten aanzien waarvan de aanvrager constateert dat dat onjuist in die basisadministratie is opgenomen, is het aan de aanvrager zelf om de beheerder van die basisadministratie te verzoeken om correctie van het desbetreffende gegeven. Dit vergt onderzoek door de beheerder van die administratie. Indien ook de aanvrager dat wenst, kan de IND de beslissing op de aanvraag aanhouden in afwachting van dat onderzoek. Indien de aanvrager desondanks snel een beslissing wenst, zal die in de regel op het desbetreffende authentieke gegeven worden gebaseerd.

Indien het gaat om een niet-authentiek gegeven waarvan de juistheid door de aanvrager wordt betwist, wordt de aanvrager gedurende twee weken in de gelegenheid gesteld om bewijsstukken over te leggen, waaruit blijkt dat de aanvraag niet op grond van het desbetreffende gegeven kan worden afgewezen. Na afloop van deze termijn zal de IND naar bevind van zaken en met inachtneming van de gebruikelijke zorgvuldigheidseisen een beschikking op de aanvraag geven.

### **3.3. Gevolgen voor de uitvoeringspraktijk**

Het voorgestelde artikel 107 van het wetsvoorstel vormt de wettelijke basis voor gegevensuitwisseling tussen bestuursorganen en de vreemdelingenadministratie. De gegevensuitwisseling is ingevolge de Wet bescherming persoonsgegevens wel aan een aantal voorwaarden verbonden. Zo zullen bestuursorganen moeten nagaan of langs een andere weg ook hetzelfde resultaat bereikt kan worden of zij met minder gegevens hetzelfde doel kunnen bereiken.

De uitwisseling tussen de IND en de SIOD van bijvoorbeeld trends en (risico)analyses vormt geen uitwisseling van persoonsgegevens die tot een persoon te herleiden zijn. Het doel van trends en analyses is immers niet om gegevens te herleiden tot individuele mensen, maar om een beeld van een doelgroepen te krijgen. In andere gevallen is het juist wel de bedoeling om een ander bestuursorgaan te informeren over specifieke personen. Het kan hierbij gaan om, bijvoorbeeld, het gegeven dat de verblijfsstatus van een vreemdeling is gewijzigd. In dat geval mag de informatie gegevens bevatten die tot die persoon te herleiden zijn en zullen de bestuursorganen er in het belang van de privacybescherming voor moeten zorgen, dat er niet méér informatie wordt uitgewisseld dan nodig is, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie. Wij voorzien hierbij geen problemen. Het CBP heeft in zijn advies van 10 maart 2009 aangegeven dat de voorgelegde ontwerpregelingen ter uitvoering van het moderne migratiebeleid uit het oogpunt van een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens geen aanleiding geven tot het maken van opmerkingen.

De gegevensuitwisseling zal met name betrekking hebben op gegevens, waaruit kan blijken dat een vreemdeling of referent niet (meer) aan de voorwaarden voor de verblijfsvergunning respectievelijk het (erkende) referentschap voldoet.

Welke gegevens en informatie in dit verband relevant zijn, is uiteraard afhankelijk van de voorwaarden die worden gehanteerd voor de verblijfsvergunning van de desbetreffende vreemdeling en de voorwaarden die gelden voor de erkenning van de desbetreffende referent. Zo kunnen voor de verblijfsvergunning in het kader van gezinsmigratie relevant zijn mutaties in de GBA die duiden op beëindiging van samenwoning. Voor de verblijfsvergunning in het kader van kennismigratie is de hoogte van het inkomen een relevant gegeven. Voor erkende referenten zijn de inschrijving in het handelsregister en daarin opgenomen gegevens relevant. Voor de uitoefening van gericht toezicht is de uitwisseling van trends, kennis, gegevens en signalen met andere overheidsdiensten van belang. Gericht

toezicht kan bovendien een steeds veranderende informatiebehoefte met zich meebrengen, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie op hun vraag welke concrete gegevens bij het bestuurlijk toezicht «vanachter het bureau» worden geraadpleegd.

Zoals in de Ex Ante Uitvoeringstoetsen van de IND al is aangegeven, zijn voor het toezicht ook een goede samenwerking en gegevensuitwisseling met ketenpartners nodig. Ketsamenwerking is dan ook een belangrijk aandachtspunt voor de IND bij de nadere uitwerking van het moderne migratiebeleid. Bij de gegevensuitwisseling wordt waar mogelijk aangesloten bij het stelsel van (bestaande en toekomstige) basisadministraties. De uitvoering door de IND is dan ook afhankelijk van de ontwikkeling van de benodigde basisadministraties en de aansluiting daarop in INDiGO. Digitale gegevensuitwisseling vergt elektronische raadpleegbaarheid van de betreffende (authentieke en niet-authentieke) overheidsadministraties via INDiGO. In verband met de complexiteit van de ontsluiting van de informatie wordt de geautomatiseerde gegevensuitwisseling tussen de IND en andere overheidsdiensten de komende jaren gefaseerd ingevoerd. Totdat digitale gegevensuitwisseling mogelijk is, zal de desbetreffende informatie van de verschillende overheidsdiensten handmatig ontsloten worden. In die gevallen waarin het (nog) niet mogelijk is om gebruik te maken van gegevens uit basisadministraties, zullen waar mogelijk gegevens in andere (niet-authentieke) registraties worden gebruikt. De IND zal daartoe arrangementen afsluiten met de leveranciers van deze informatie. In het kader van de spoedige totstandkoming van digitale gegevensuitwisseling is overigens van belang het Nationaal uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid (NUP), waarin is afgesproken dat de overheid de verschillende onderdelen van haar e-overheidsdienstverlening gaat uniformeren. Dit wordt onder meer bewerkstelligd door een basisarchitectuur voor alle overheidsorganen, waarmee standaardisatie op ICT-gebied binnen de overheid wordt bevorderd en het voor die organen eenvoudiger wordt om onderling informatie te ontsluiten. Om met de nodige overheidsdiensten relatief eenvoudig en snel tot digitale uitwisseling te komen, is het dan ook noodzakelijk dat deze diensten, evenals de IND, tijdig op de basisarchitectuur van het NUP aansluiten. Verder is het uiteraard van belang dat de basisarchitectuur die het NUP biedt, tijdig voor gebruik gereed is.

Naast de aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 voorziet het onderhavige wetsvoorstel ook in wijzigingen van andere wetgeving om gegevensuitwisseling met andere overheidsadministraties mogelijk te maken. In de loop der tijd kunnen, met de nadere ontwikkeling van de gegevensuitwisseling, ook andere wijzigingen noodzakelijk blijken. Bij al dan niet digitale gegevensuitwisseling, zal uiteraard de Wet bescherming persoonsgegevens in acht genomen worden, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie op hun vraag of er voldoende praktische mogelijkheden, mede met het oog op privacybescherming, aanwezig zijn voor samenwerking en gegevensuitwisseling.

Wij delen niet de zorgen van de PVV-fractie over het functioneren van de IND. De door deze leden genoemde controles op essentiële zaken als inkomen, criminaliteit en samenwoning zijn ingebed in het beslisproces van de IND, dat door INDiGO zal worden ondersteund.

#### **4. Afstemming van de toelatingsprocedures**

Met de voorgestelde regeling van de afstemming van de toelatingsprocedures ter verkrijging van de machtiging tot voorlopig verblijf en de verblijfvergunning regulier voor bepaalde tijd wordt, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie, geen afstand gedaan van het mvv-vereiste.



Zoals wij in de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure (Kamerstukken II 2009/10, 31 994, nr. 6, p. 3) reeds aangaven, verschillen uitgeprocedeerde asielzoekers die een reguliere aanvraag indienen in wezen niet van andere vreemdelingen die op reguliere gronden in Nederland willen verblijven, anders dan dat zij niet aan hun vertrekplicht hebben voldaan en de overheid voor een *fait accompli* stellen. Het uitgangspunt dat migranten voor hun komst naar Nederland in het bezit moeten zijn van een machtiging tot voorlopig verblijf en de beslissing op de aanvraag in het buitenland moeten afwachten, blijft in het moderne migratiebeleid onverkort gehandhaafd. Aan ex-asielzoekers, die in Nederland een aanvraag indienen om een reguliere verblijfsvergunning, wordt in het moderne migratiebeleid dus niet minder snel het mvv-vereiste tegengeworpen dan thans het geval is. Dit neemt niet weg, dat naar aanleiding van de motie Spekman buiten het bestek van het moderne migratiebeleid wel wordt overwogen de reeds bestaande hardheidsclausule toe te passen, indien terugkeer naar het land van herkomst zou leiden tot een medische noodsituatie.

Wel kan de machtiging tot voorlopig verblijf, indien het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen (Kamerstukken 31 549) tot wet wordt verheven en in werking treedt, voortaan ook door de referent in Nederland worden aangevraagd, waardoor afzonderlijke advisering door de Minister van Buitenlandse Zaken op een daartoe strekkend verzoek verzoek van de referent niet meer nodig is en zonder deze tussenstap direct een beschikking op de aanvraag van de referent kan worden gegeven. Op grond van het onderhavige wetsvoorstel wordt de aan de vreemdeling verleende machtiging tot voorlopig verblijf vervolgens na de inreis van die vreemdeling en aanmelding bij de IND in Nederland sneller en makkelijker omgezet in een verblijfsvergunning.

De machtiging tot voorlopig verblijf wordt aan de vreemdeling in persoon afgegeven. Bij die afgifte kunnen de biometrische kenmerken worden afgenomen, die op grond van Verordening (EG) Nr. 1030/2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen, zoals gewijzigd bij Verordening (EG) Nr. 380/2008 van 18 april 2008, in het verblijfsdocument moeten worden verwerkt. Met het woord «kunnen», zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie, wordt aangegeven dat de afgifte aan de vreemdeling in persoon de gelegenheid vormt om de nodige biometrische gegevens af te nemen. Op grond van Verordening 380/2008 moeten de verblijfsdocumenten van derdelanders twee respectievelijk drie jaar na de vaststelling van de technische specificaties worden voorzien van een gelaatsscanner en twee vingerafdrukken. De Europese Commissie heeft de specificaties in oktober 2009 vastgesteld. Dit betekent dat in ieder geval vanaf oktober 2011 de gelaatsscanner en vanaf oktober 2012 de vingerafdrukken op de documenten moeten worden opgenomen. Nederland zal conform deze datum de vereiste biometrische gegevens in de verblijfsdocumenten verwerken. Over de implementatie van de Verordening (EG) Nr. 1030/2002 wordt de Tweede Kamer in de eerste helft van 2010 separaat geïnformeerd.

Indien de afname van de biometrische gegevens op de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland, de verzending daarvan naar de IND in Nederland of de verwerking daarvan in het verblijfsdocument in een toekomstig geval op technische beletselen zou stuiten, worden die gegevens afgenomen bij de aanmelding van de vreemdeling bij de IND. Die beschikt immers ook over de daarvoor vereiste apparatuur, aangezien de biometrische gegevens van niet mvv-plichtige vreemdelingen ook in hun verblijfsdocumenten moeten worden verwerkt.

In het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen is bij nota van wijziging van 9 oktober 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 31 549, nr. 6) voorzien in de mogelijkheid om de termijn voor het afhalen van de machtiging eenmaal met drie maanden te verlengen, indien de machtiging tot voorlopig verblijf niet kan worden afgegeven in het land van herkomst of bestendig verblijf omdat daar geen Nederlandse vertegenwoordiging (meer) is. Kortheidshalve worden de leden van de SP-fractie in dit verband verwezen naar de toelichting bij die nota en naar de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2009/10, 31 549, nr. 5, pp. 24–25).

## **5. Toezicht en handhaving**

Wij delen de mening van CDA-, PvdA- en SP-fracties, dat de uitbreiding van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de referent gepaard moet gaan met een versterking van het toezicht op naleving en van de handhaving. Hoewel misbruik en fraude nooit geheel zijn uit te sluiten, kan het risico daarop wel worden beperkt. Naar onze mening wordt dit zo goed mogelijk gerealiseerd in het voorgestelde stelsel, waarin de bevoegdheden van de referent gepaard gaan met de noodzakelijke verplichtingen, met een stelsel van toezicht op naleving daarvan en met een toereikend instrumentarium voor het geval de verplichtingen niet worden nageleefd, en waarin de referent bovendien slechts dan de aanvullende bevoegdheden van de erkende referent krijgt, nadat zijn betrouwbaarheid genoegzaam door de IND is vastgesteld.

In het onderhavige wetsvoorstel is naar onze mening dan ook een toereikend stelsel van toezicht en handhaving opgenomen, dat de IND in staat stelt het toezicht op referenten efficiënt in te richten. Waar mogelijk worden geautomatiseerde koppelingen met andere overheidsinstanties aangelegd, waardoor de IND snel over de vereiste informatie zal kunnen beschikken. De behandel- en handavingsprofielen in het nieuwe informatiesysteem INDiGO maken gerichte handhaving mogelijk. Dit maakt het toezicht «vanachter het bureau» actief en efficiënt. Daarnaast kunnen de met het toezicht op referenten belaste ambtenaren van de IND waar nodig ter plaatse controlebezoeken bij de bedrijven en instellingen van de zakelijke referenten afleggen, waarbij nauw zal worden samengewerkt met andere toezichthouders zoals de Arbeidsinspectie en de politie.

De met het toezicht op referenten belaste ambtenaren van de IND zullen dit toezicht onder meer uitoefenen op basis van gegevens, die zijn verkregen van andere overheidsinstanties, waaronder het UWV/werkbedrijf, de GBA en de Justitiële documentatiedienst. Ook zal toezicht worden uitgeoefend aan de hand van steekproeven, waarbij onder meer de aan de eigen verklaringen van de erkende referent ten grondslag liggende stukken worden opgevraagd. Uiteraard zal ook gericht toezicht worden uitgeoefend naar aanleiding van concrete aanwijzingen van, bijvoorbeeld, andere toezichthouders als de politie en de Arbeidsinspectie of van burgers, die duiden op onregelmatigheden of misstanden.

Dit geldt ongeacht de vraag of de referent is erkend. In beide gevallen vormen toezicht en handhaving onderdeel van het dagelijkse behandelproces.

Wel is het zo dat de IND ten aanzien van erkende referenten niet alleen toeziet op diens verplichtingen als referent, maar daarnaast ook controleert of de erkende referent nog steeds voldoet aan de voorwaarden voor de erkenning, zo beantwoorden wij de vraag van de leden van de PvdA-fractie of er meer en strenger toezicht zal worden gehouden op gewone referenten dan op erkende referenten. Voor een strenger toezicht op

gewone referenten dan op erkende referenten bestaat naar onze mening geen aanleiding.

Ook andersom zien wij, anders dan de leden van de SP-fractie, geen reden om juist erkende referenten op voorhand strenger te controleren. Voorafgaande aan de erkenning is de betrouwbaarheid van de referent vastgesteld, die nadien voortdurend wordt gecontroleerd, zodat de IND er in de regel op kan vertrouwen dat de eigen verklaringen van die erkende referent juist en volledig zijn.

Dit neemt niet weg dat intensivering van het toezicht onder omstandigheden wel degelijk aan de orde kan zijn. Dit kan het geval zijn bij concrete signalen dat er sprake is van regelovertreding of misstanden, wanneer andere toezichthouders misstanden hebben aangetroffen of wanneer een risicoanalyse daartoe aanleiding geeft. Dit geldt ongeacht de vraag of de referent als zodanig is erkend.

Deze intensivering van het toezicht laat vanzelfsprekend onverlet dat daar waar dat mogelijk en geboden is, direct handhavend wordt opgetreden, bijvoorbeeld door het intrekken van verblijfsvergunningen en erkenningen als referent, het opleggen van bestuurlijke boetes, het doen van aangifte en het verhalen van kosten van uitzetting.

Ondersteund door de al dan niet digitale gegevensuitwisseling en de in INDiGO opgenomen behandel- en handavingsprofielen zal het toezicht gericht worden uitgevoerd. De intensiteit van het toezicht zal hoger zijn, naarmate het risico op normovertreding hoger is, zo beantwoorden wij de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de intensiteit van het toezicht op referenten. Deze leden kunnen wij bevestigen dat de IND bij inwerking-treding van het moderne migratiebeleid voldoende zal zijn toegerust om dit toezicht op referenten voldoende intensief uit te voeren.

Aangezien de ontwikkeling van het uitvoeringsbeleid op dit moment nog niet is afgerond, kunnen wij de leden van de CDA-fractie nog niet concreet aangeven, hoeveel ambtenaren van de IND met het toezicht op referenten belast zullen worden, hoeveel steekproefsgewijze controles zullen worden verricht en wat van de aard en omvang van die controles zullen zijn.

De hiervoor gegeven toelichting over het gerichte toezicht op de naleving van de voorschriften met betrekking tot referenten geldt ook voor de referenten van au pairs. Au pairs vormen in het algemeen een kwetsbare groep migranten, die overwegend bestaat uit alleenstaande vrouwen in de leeftijd van 18 tot 26 jaar die voor een beperkte periode in Nederland willen verblijven om kennis te maken met onze samenleving en cultuur. Om snel tot zorgvuldige en verantwoorde besluitvorming te kunnen komen, wordt erkenning van de uitwisselingsreferent en daarmee de voorafgaande beoordeling van diens betrouwbaarheid als toelatingsvoorwaarde verplicht gesteld. Dit betekent dat alleen betrouwbare bemiddelingsbureaus als referent kunnen optreden en au pairs naar Nederland kunnen laten overkomen. Op hen zal bovendien een bijzondere zorgplicht voor «hun» au pairs komen te rusten, waarop hiervoor in paragraaf 2.4.1 reeds nader is ingegaan.

Ook op die zorgplicht zal door de met het toezicht op referenten belaste ambtenaren van de IND worden toegezien. Het feit dat er binnen de au-pair branche tot op heden geen gedragscode tot stand is gekomen op de naleving waarvan wordt toegezien door een onafhankelijke instantie, brengt uiteraard mee dat het overheidstoezicht op deze groep referenten niet kan worden afgestemd op zulk onafhankelijke toezicht. Dit wordt, evenals de kwetsbaarheid van de betrokken groep migranten, verdisconteerd in het overheidstoezicht, zo antwoorden wij de leden van de SP-fractie.

De vraag van de leden van de PvdA- en SP-fracties of er wel voldoende controlerend en handhavend wordt opgetreden op basis van de huidige regelgeving en met name wat betreft gezinsmigratie, beantwoorden wij bevestigend.

Verblijfsaanvragen in het kader van gezinsmigratie worden nauwgezet beoordeeld. Daarbij heeft de IND scherp oog voor mogelijke fraude en misbruik. De IND zet bij de verdere ontwikkeling van de handhavingsarrangementen zwaar in op sturing, samenhang en structuur (systematische handhaving). In samenwerking met de vreemdelingenpolitie en gemeenten doet de IND daarnaast ervaring op met het vaststellen van – regelmatig aan trends onderhevige – vormen van fraude en misbruik. Een voorbeeld van dergelijke samenwerking op het gebied van gezinsmigratie is de pilot schijnrelaties. Zaken, waarin twijfel aan de aard van de relatie aanwezig was die echter onvoldoende kon worden hardgemaakt om het verblijf te weigeren, werden gelabeld en bij de verlengingsaanvraag grondig gecontroleerd op misbruik. Dit resulteerde uiteindelijk in 30% van de gevallen tot intrekking of niet-verlenging van de verblijfsvergunning. Deze werkwijze wordt nu landelijk ingevoerd. In meergenoemde brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie en ondergetekenden over de kabinetsaanpak van huwelijks- en gezinsmigratie van 2 oktober 2009 is reeds ingegaan op de aanvullende kabinetsmaatregelen ter bestrijding van fraude en misbruik.

Van het voorgestelde handhavingsinstrumentarium in het moderne migratiebeleid verwachten wij een verdere verhoging van de effectiviteit van het toezicht met minimale toezichtslasten voor wie zich aan de regels houdt. De grotere verantwoordelijkheid van de referenten, hun daarmee samengaannde verplichtingen, de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen en kosten van uitzetting op de (gewezen) referent te verhalen, bieden de IND mogelijkheden om effectiever op te treden. Verder zal uit het referentenregister in INDiGO kunnen blijken of een persoon al eerder als (gezins)referent is opgetreden, waardoor oneigenlijk gebruik van de beschikbare migratieprocedures, waaronder die voor gezinsmigratie, effectiever gesignaleerd kan worden. Daarbij zal de IND ondersteund worden door de handhavings- en behandelprofielen in INDiGO. Hierdoor kan gericht nader onderzoek worden ingesteld en worden toezicht en handhaving ingebed in het dagelijkse behandelproces van de IND. Daarnaast verwachten wij, als gezegd, ook een zekere preventieve werking van het voorgestelde instrumentarium.

Met het oog op de gezinsband tussen de gezinsmigrant en diens referent zullen de met het toezicht op referenten belaste ambtenaren van de IND geen controlebezoeken afleggen bij gezinsreferenten om ter plaatse onderzoek in te stellen naar de naleving van, bijvoorbeeld, de informatieverplichting van de gezinsreferent om verbreking van de samenleving met de huwelijksmigrant te melden. Dergelijke controles worden, waar nodig, reeds uitgevoerd door de met het operationele toezicht op vreemdelingen belaste ambtenaren van politie. Die verschaffen tegelijkertijd veelal ook de benodigde informatie over de gezinsreferent.

Het moderne migratiebeleid bevat positieve en negatieve prikkels voor de referent om zich aan de regels te houden. De belangrijkste positieve prikkel is dat de erkende referent, die zich aan de regels houdt, gebruik kan blijven maken van de versnelde toelatingsprocedure en dat de toezichtslasten beperkt blijven.

Negatieve prikkels voor de referent om zich aan de regels te houden, zijn vervat in het handhavingskader. Referenten die zich niet aan de regels houden, lopen, zoals hiervoor aangegeven, een hoog risico dat dit aan het licht komt en dat zij worden geconfronteerd met een bestuurlijke boete,

strafrechtelijk vervolging, en schorsing of intrekking van de erkenning als referent. Op referenten die zich niet aan de regels houden, zal ook intensiever toezicht worden gehouden, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie. Voor zover deze leden menen dat vrees voor sancties referenten er wellicht toe zouden kunnen bewegen bepaalde onregelmatigheden in strijd met de op hen rustende informatieverplichting niet te melden, delen wij die mening niet. Dergelijke referenten weten immers dat zij een hoog risico lopen dat de niet-naleving van hun verplichtingen aan het licht komt en wordt beboet. Bij het opleggen van boetes wordt overigens de mate van verwijtbaarheid betrokken.

Met de leden van de SGP-fractie achten wij het van wezenlijk belang dat het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot referenten adequaat wordt ingericht. Het is uiteraard niet gewenst dat erkende referenten in de versnelde procedure vreemdelingen naar Nederland halen om andere redenen dan bij de aanvraag is aangegeven. Het risico op dergelijk misbruik schatten wij in het moderne migratiebeleid echter lager in dan in de huidige situatie. De erkende referent is voorafgaande aan de erkenning en diens toegang tot de versnelde procedure immers reeds beoordeeld op zijn betrouwbaarheid, die ook na de erkenning voortdurend onderwerp van aandacht blijft. Overigens zal niet iedere aanvraag van een erkende referent in de versnelde procedure worden beoordeeld. Op basis van behandelprofielen en concrete signalen worden aanvragen integraal beoordeeld. Dit zal ook steekproefsgewijs gebeuren. Ook misbruik of oneigenlijk gebruik door gewone referenten zal door de al dan niet geautomatiseerde gegevensuitwisseling met andere overheidsdiensten en het gebruik van risicoprofielen en steekproeven in het kader van het toezicht op vreemdelingen en referenten eerder aan het licht komen en worden gesanctioneerd.

Deze leden, die hebben gevraagd of er vastgestelde termijnen zijn waarbinnen wordt gecontroleerd of de status en gegevens van referenten voldoende actueel zijn, antwoorden wij dat de referent in het moderne migratiebeleid verplicht is om wijzigingen die van belang zijn voor de verblijfsstatus van de vreemdeling of van zijn positie als referent binnen vier weken door te geven aan de IND. De IND zal in het moderne migratiebeleid toezicht houden op de naleving van deze verplichting, waarbij de frequentie van controles onder meer afhankelijk is van de behandel- en handhavingsprofielen in INDiGO. De IND is uiteraard niet afhankelijk van louter de meldingen van de (belanghebbende) referent. Zij wisselt ook relevante gegevens en signalen uit met andere overheidsdiensten uit, waardoor actualisering van de bekende gegevens een continu proces is dat niet aan termijnen is gebonden, en tegenstellingen sneller dan thans het geval is aan het licht zullen komen.

## **6. Uitwerking in lagere regelgeving**

In overeenstemming met de bestaande systematiek van de vreemdelingenwetgeving en het algemene wetgevingsbeleid zoals neergelegd in de Aanwijzingen voor de wetgeving, regelt het onderhavige wetsvoorstel op hoofdlijnen de reikwijdte en de structurele elementen van het moderne migratiebeleid. Zoals de leden van de verschillende fracties terecht constateren, worden bepaalde onderwerpen, zoals wie in welk geval als referent kan optreden en welke gegevens die referent precies moet verstrekken, nader gepreciseerd bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Het gaat hierbij met name om het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Voor-schrift Vreemdelingen 2000, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie, maar ook enkele andere regelingen, waaronder het Besluit

politiegegevens, het Besluit justitiële gegevens het Besluit studiefinanciering 2000, het Besluit tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten, het Besluit inburgering en het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg, moeten aan het moderne migratiebeleid worden aangepast.

Bepaalde onderdelen van de uitvoeringsregelingen – bijvoorbeeld de redactionele aanpassing van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg en van artikel 3.71 van het Vreemdelingenbesluit 2000- zullen op grond van bestaande voorhangbepalingen in de Wet op de jeugdzorg, respectievelijk de Vreemdelingenwet 2000 worden voorgehangen.

In de Blauwdruk Modern Migratiebeleid (Kamerstukken II 2007/08, 30 573, nr. 10), die op 27 juni 2008 aan de Tweede Kamer is aangeboden en waarmee de Kamer na bespreking daarvan op 29 oktober 2008 en 11 november 2008 heeft ingestemd, is op de meeste onderwerpen die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur in de lagere regelgeving zullen worden geregeld, al in meer detail ingegaan.

Het ontwerpbesluit ter uitvoering van het moderne migratiebeleid dat, als gezegd, nog in ontwikkeling is, is als bijlage bij deze nota meegezonden. De leden van de Tweede Kamer kunnen de inhoud daarvan betrekken bij de verdere behandeling van het onderhavige wetsvoorstel, zo antwoorden wij de leden van de fracties van de PvdA-, VVD- en ChristenUnie. Aangezien aan dit ontwerpbesluit nog wordt gewerkt, zal het nog verder worden aangepast. Het ontwerpbesluit zal eerst ter advisering aan de Raad van State worden voorgelegd, nadat de Tweede Kamer het onderhavige wetsvoorstel heeft aanvaard.

Daarnaast zullen wij de Kamer op korte termijn bij separate brief nader informeren over de actuele stand van zaken bij de verdere implementatie van het moderne migratiebeleid, zodat de leden van de fracties ook dat bij de behandeling van het wetsvoorstel kunnen betrekken.

Ook zal de ontwerpregel tot wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 ter uitvoering van het moderne migratiebeleid ter informatie aan de Tweede Kamer worden gezonden, nadat over de hierin opgenomen verplichtingen voor referenten overleg is gevoerd met betrokken partijen. Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, zal deze gedetailleerde uitwerking geschieden in nauw overleg met de betrokken bedrijven en instellingen om zo de administratieve lasten zo laag mogelijk te houden.

Uiteraard zullen ook eventuele vragen van de Kamer over het door de regering te voeren beleid, bijvoorbeeld ten aanzien van de op te leggen boetes, op de gebruikelijke wijze worden beantwoord.

Wij zien dan ook geen bijzondere redenen om naast de hiervoor geschetste parlementaire betrokkenheid bij de nadere beleidsontwikkeling nog formele voorhangbepalingen in het wetsvoorstel op te nemen, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie.

In de ex ante uitvoeringstoetsen die de IND naar aanleiding van de Blauwdruk Modern Migratiebeleid in april 2008 en naar aanleiding van het onderhavige wetsvoorstel in februari 2009 heeft uitgevoerd, is al aangegeven dat het moderne migratiebeleid grote gevolgen voor de IND zal hebben.

De nadere ontwikkeling van het moderne migratiebeleid in meer detail, die uiteraard nog volop steeds gaande is, valt samen met het proces van vernieuwing van de IND. Het moderne migratiebeleid en met name het aspect van (al dan niet geautomatiseerde) gegevensuitwisseling waarmee

de procedures worden versneld en het toezicht wordt geïntensiveerd, scheidt ook afhankelijkheden van andere overheidsinstanties. De IND is bezig de overgang van de huidige uitvoeringspraktijk naar die van het moderne migratiebeleid op een verantwoorde wijze te realiseren. Wij achten het met het oog op de dienstverlening aan de burger en het bedrijfsleven, en daarmee ook met het oog op het economisch belang van Nederland dat nu eenmaal ook gebaat is bij de continuïteit van de bedrijfsvoering van de IND, niet verantwoord de invoering van het gehele moderne migratiebeleid in een keer te realiseren.

De ontwikkeling van het noodzakelijke uitvoeringsbeleid en de noodzakelijke werkprocessen is volop gaande. Dit heeft inderdaad zijn weerslag, zoals de leden van de CDA-fractie terecht constateren, op de lagere regelgeving. Het ontwerpbesluit, dat als bijlage bij deze nota is meegezonden, en de ontwerpregeling die de Tweede Kamer later zal worden toegezonden, geven dan ook nog niet de stand van zaken weer, zoals die zal zijn op de datum waarop het onderhavige wetsvoorstel ter uitvoering van het moderne migratiebeleid in werking treedt. Parallel aan de parlementaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel wordt continu gewerkt aan de noodzakelijke uitvoeringsregelingen, waarbij ook gewijzigde inzichten in beleid en uitvoering worden verwerkt.

Dit betekent echter niet dat de invoering van het moderne migratiebeleid gepaard zal gaan met een voor burgers en bedrijven ondoorzichtig complex dat kostbare gerechtelijke procedures genereert.

Voorafgaand aan de invoering van de voorgestelde referentsystematiek van het moderne migratiebeleid wordt de (huidige) uitvoeringspraktijk, waarin voor de toegang tot de zogeheten verkorte mvv-procedure al langere tijd gebruik wordt gemaakt van zogeheten convenanten met bedrijven en instellingen, binnen de bestaande wettelijke kaders zo veel mogelijk afgestemd op de uitgangspunten van het moderne migratiebeleid. Hiermee kan worden bereikt dat de gevolgen, zowel voor burgers en bedrijven als voor de overheid, van overgang van de huidige uitvoeringspraktijk naar de nieuwe uitvoeringspraktijk in het moderne migratiebeleid, zo beperkt mogelijk wordt gehouden. De IND heeft de afgelopen jaren diverse proeftuinen en *quick wins* ingericht, waarmee de nodige praktijkervaringen met de uitgangspunten van het moderne migratiebeleid worden opgedaan en waarmee de IND sedert enige tijd al zo veel mogelijk toewerkt naar de situatie, zoals wij die met het moderne migratiebeleid voor ogen hebben. Wij noemden reeds de recent in november 2009 afgesloten convenanten met au pair bureaus en de *proeftuin* voor de toelating van vreemdelingen voor religieuze of levensbeschouwelijke doelen, waarin in aanloop naar de inwerkingtreding van het moderne migratiebeleid de nodige ervaring kan worden opgedaan.

Deze ervaringen worden niet alleen gebruikt bij de ontwikkeling van het (uitvoerings)beleid van het moderne migratiebeleid, maar ook bij de nodige aanpassingen van het huidige uitvoeringsbeleid. Daardoor wordt de overgang naar de praktijk van het moderne migratiebeleid niet te ingrijpend voor de bedrijfsvoering van de IND of die van de bedrijven waarmee een convenant is gesloten.

In dit kader zijn afspraken gemaakt tussen de «convenanthouders» en de IND over de verstrekking van essentiële informatie door de referent. Die afspraken zijn zo veel mogelijk toegespitst op de verantwoordelijkheden van de erkende referent in het moderne migratiebeleid. Het huidige wettelijke kader kent hierin echter zijn beperkingen en belet dat op niet-naleving van deze afspraken een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Daarvoor is nu eenmaal een wettelijke grondslag (zoals voorgesteld in artikel 55a) vereist. Op deze wijze wordt in de praktijk geleidelijk aan reeds gewerkt naar de invoering van het moderne migratiebeleid.

Hierbij is het terzake geldende beleid steeds eenduidig, helder en kenbaar, zodat het de aanvrager duidelijk is aan welke regels deze zich moet houden. Van een situatie waarin tegelijkertijd sprake is van meerdere, elkaar tegensprekende beleidsregels, zal dus geen sprake zijn. Het gaat om geleidelijke wijzigingen van het (uitvoerings)beleid, die als gebruikelijk worden bekend gemaakt door publicatie in de Staatscourant. Daarnaast worden waar mogelijk op de specifieke doelgroep toegespitste communicatiemiddelen ingezet.

Als voorbeeld van dit proces noemen wij de zogeheten proeftuin au pair, die in drie fasen verloopt.

In de eerste fase is kennisgemaakt met de au pair branche en is het dienstverleningsniveau van de toelatingsprocedure voor au pairs verhoogd. Op basis van de aldus opgedane ervaringen op het gebied van samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven, is de toelatingsprocedure in de tweede fase vereenvoudigd. In november 2009 heeft de IND convenanten met tien au pair-organisaties afgesloten, waarmee de samenwerkingsrelatie is geconsolideerd en waarmee verdergaande ervaring wordt opgedaan met het in het moderne migratiebeleid voorgestelde stelsel van erkende referenten. De recent afgesloten convenanten bevatten ook verplichtingen voor de au pair organisaties die in het moderne migratiebeleid naar verwachting als erkend referent zullen optreden.

Deze verplichtingen omvatten onder meer zorgplichten ten aanzien van een zorgvuldige werving en selectie van de au pair en het gastgezin, goede voorlichting over de rechten en plichten aan de au pair en het gastgezin en zorgvuldig toezicht van de referent op het welzijn en welbevinden van de au pair gedurende het verblijf bij het gastgezin. In de derde fase zal de toelatingsprocedure worden verankerd in het moderne migratiebeleid.

Hoewel alle denkbare maatregelen voor een geleidelijke overgang van de huidige uitvoeringspraktijk naar het moderne migratiebeleid zijn getroffen, moet zorgvuldigheidshalve rekening worden gehouden met onvoorziene omstandigheden. Om die reden, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie, willen wij de mogelijkheid van nadere differentiatie bij de invoering van het moderne migratiebeleid niet geheel op voorhand uitsluiten. Voorop staat dat die invoering maatschappelijk en economisch verantwoord moet zijn. Hoewel wij hebben geen redenen hebben om aan te nemen dat dat niet het geval zal zijn, moeten wij ook rekening houden met onvoorziene omstandigheden.

## **7. Verhouding tot bestaande en komende internationale regelgeving**

Tijdens de consultaties in het kader van de totstandkoming van de Blauwdruk Modern Migratiebeleid is advies gevraagd aan de Europese Commissie, die enkele kanttekeningen bij bepaalde onderdelen heeft geplaatst. De reactie van de Commissie is met het wetsvoorstel en de overige uitgebrachte adviezen aan de Kamer meegezonden. Zoals in de memorie van toelichting (p. 47) is aangegeven, is in de regeling van het moderne migratiebeleid rekening gehouden met de reactie van de Commissie.

De leden van de CDA-fractie, die in dit verband hebben gewezen op de passage in de Blauwdruk Modern Migratiebeleid (p. 67–68) over de houdbaarheid van een eventuele verplichtstelling van de erkenning als referent, hebben gevraagd op welke manier hiermee rekening is gehouden. Deze leden antwoorden wij dat de erkenning als referent in het moderne migratiebeleid niet algemeen verplicht is gesteld. De hoofdregel is dan ook dat de aanvraag tot het verlenen, verlengen of wijzigen van een



verblijfsvergunning wordt ingediend door de vreemdeling, zijn wettelijk vertegenwoordiger of zijn referent (het voorgestelde artikel 23, eerste lid).

Voor kennismigratie op grond van de Nederlandse kennismigrantenregeling kan erkenning als referent van de werkgever wel verplicht worden gesteld. Dat is ook het geval voor migratie in het kader van uitwisseling. Hier zijn geen richtlijnen van toepassing, die zich tegen een dergelijke eis verzetten. Volledigheidshalve wijzen wij er in dit verband wijzen op dat voor houders van een Europese blauwe kaart op grond van richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan (PbEU L 155), geen verplichting tot erkenning als referent kan en zal worden ingevoerd.

Richtlijnen 2004/114/EG betreffende de voorwaarden voor toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk van 13 december 2004, PbEU 2004, L 375 (richtlijn studie) en 2005/71/EG betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek van 12 oktober 2005, PbEU 2005, L 289 (richtlijn wetenschappelijk onderzoekers) staan toe dat onderwijsreferenten en onderzoeksreferenten moeten worden erkend als referent om derdelanders naar Nederland te laten overkomen.

Voor studenten is de versnelde procedure een optie die richtlijn 2004/114/EG toestaat, mits het de student vrij staat ook zelf de aanvraag in te dienen. Diens aanvraag kan bovendien niet worden afgewezen op de grond dat de hoger onderwijsinstelling niet (langer) krachtens het voorgestelde artikel 2c van de wet als referent is erkend, indien de student voldoet aan alle in de artikelen 6 en 7 van die richtlijn genoemde toelatingsvoorwaarden. Dit lijdt uitzondering, indien de erkenning als referent is geweigerd of ingetrokken, omdat de betrokken hoger onderwijsinstelling geen geaccrediteerd onderwijs aanbiedt.

In het tweede lid van het voorgestelde artikel 23 is dan ook opgenomen dat de aanvraag in bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaalde gevallen wordt ingediend door de vreemdeling, zijn wettelijk vertegenwoordiger of zijn *erkende* referent. De verplichting dat er sprake moet zijn van een erkende referent geldt, zo bevestigen wij de leden van de CDA-fractie, uitsluitend voor uitwisselingsjongeren, studenten, kennismigranten en wetenschappelijk onderzoekers.

Verder zal naar aanleiding van de reactie van de Europese Commissie in de lagere regelgeving worden geregeld dat gezinsleden van langdurig ingezetene derdelanders, die vanuit een andere lidstaat naar Nederland komen voor het verrichten van seizoenarbeid, in tegenstelling tot de gezinsleden van andere seizoenarbeiders, wel tijdelijk in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning.

De termijn van drie maanden, die de buitenlandse student, wetenschappelijk onderzoeker in de zin van richtlijn 2005/71/EG, kennismigrant en uitwisselingsjongere, voor zover die migrant te goeder trouw is, wordt gegund om een andere referent te zoeken nadat de erkenning van diens oorspronkelijke referent is geschorst of ingetrokken, is ingegeven door de termijn die in richtlijn 2005/71/EG (de richtlijn wetenschappelijk onderzoekers) is opgenomen. In paragraaf 2.7.2 zijn wij hierop nader ingegaan, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie.

De leden van de CDA-, VVD-, SP- en ChristenUnie-fracties hebben gevraagd naar een reactie op de brief van de Adviescommissie Vreemde-

lingenrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten van 28 oktober 2009, waarin deze aangeeft van mening te zijn dat de voorgestelde referentensystematiek en de mogelijkheid om referenten ambtshalve aan te wijzen, op gespannen voet staat met richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging van 22 september 2003, PbEU 2003, L 251 (richtlijn gezinshereniging), richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen van 25 november 2003, PbEU 2004, L16 (richtlijn langdurig ingezetenen) en richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004, PbEU L 158 van 30 april 2004 (correctie in PbEU L 229 van 29 juni 2004), betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (de richtlijn vrij verkeer).

Om te beginnen wijzen wij er op dat de nieuwe referentensystematiek, zoals reeds in de memorie van toelichting (p. 2) is aangegeven, niet van toepassing zal zijn op EU-burgers en hun gezinsleden, die gebruik maken of hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer. Om die reden komt de voorgestelde referentensystematiek ook niet in strijd met de richtlijn vrij verkeer.

De richtlijn gezinshereniging regelt limitatief de *toelatingsvoorwaarden* voor gezinsmigratie. Het staat de lidstaten niet vrij om naast de in die richtlijn opgenomen voorwaarden nog andere toelatingsvoorwaarden te stellen. De richtlijn verplicht de lidstaten immers om in de door de richtlijn vastgestelde gevallen de gezinshereniging van bepaalde leden van het gezin van de hoofdpersoon toe te staan, zonder dat de lidstaten nog een nadere beoordeling kunnen maken. In dit verband kan worden gewezen op onder meer rechtsoverweging 60 van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 2006, C-540/03, JV 2006/313, waarnaar ook de Adviescommissie Vreemdelingenrecht verwijst. De richtlijn voorziet niet in de mogelijkheid om de toegang en het verblijf van gezinsmigranten te weigeren om de enkele reden dat de hoofdpersoon zich niet bij de aanvraag schriftelijk als referent heeft willen stellen. Het stellen van een dergelijke *toelatingsvoorwaarde* voor gezinsmigratie, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie, zou dan ook een wijziging van de richtlijn gezinshereniging en van de richtlijn langdurig ingezetenen vergen. Dit is echter niet nodig.

In het onderhavige wetsvoorstel is immers voorzien in de mogelijkheid om de hoofdpersoon, die de overkomst van een gezinslid wenst maar zich niet reeds bij de aanvraag referent heeft gesteld of willen stellen, ambtshalve als referent aan te wijzen. Hiermee wordt de onwenselijke situatie voorkomen, waarin referenten zich kunnen onttrekken aan hun verantwoordelijkheden. Anders dan de Adviescommissie Vreemdelingenrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten meent, gaat het hierbij niet om een louter cosmetische ingreep.

De aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf of een verblijfsvergunning wordt in deze gevallen immers niet met toepassing van het voorgestelde onderdeel i van artikel 16, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 afgewezen, aangezien een dergelijke aantasting van het verblijfsrecht in strijd met de richtlijn gezinshereniging zou komen. Dit is een wezenlijk verschil ten opzichte van die gevallen waarin de toelatingsaanvraag wordt afgewezen omdat de belanghebbende niet als referent wil optreden.

De ambtshalve aanwijzing van de referent heeft immers geen gevolgen voor het in de richtlijn gezinshereniging gewaarborgde verblijfsrecht van de (gezins)migrant. Het feit dat de referent door de ambtshalve aanwijzing aan zijn verantwoordelijkheden wordt gehouden, vormt geen constitutief

vereiste voor het verblijfsrecht voor de gezinsmigrant. Indien de referent zijn verplichtingen niet nakomt, heeft dit ook geen gevolgen voor het verblijfsrecht van het gezinslid. Wel zal de gezinsreferent hiervoor kunnen worden beboet.

Het gegeven dat de richtlijn 2003/86/EG niet voorziet in zorgplichten van referenten en in administratie- en informatieplichten, anders dan in het kader van de vraag of aan de in de richtlijn opgenomen toelatingsvoorwaarden wordt voldaan, brengt naar onze mening niet mee dat die verplichtingen in strijd met het gemeenschapsrecht zouden zijn. De richtlijn regelt de *toelatingsvoorwaarden*, maar niet de verplichtingen die op de vreemdeling of diens referent komen te rusten in het kader van het toezicht. De regeling daarvan is grotendeels aan de lidstaten. De richtlijn heeft de lidstaten immers niet de bevoegdheid ontnomen om verplichtingen in het kader van toezicht te treffen. Ook blijven de lidstaten bevoegd de niet-nakoming van dergelijke verplichtingen te bestraffen. De lidstaten mogen op de niet-inachtneming van dergelijke verplichtingen sancties stellen, mits die vergelijkbaar zijn met die op vergelijkbare overtredingen door eigen onderdanen, niet onevenredig zijn en geen belemmering van het verblijfsrecht vormen. Het nuttig effect van de richtlijn mag niet worden ondermijnd. Dit is naar onze mening ook de strekking van de kanttekeningen die de Europese Commissie bij de totstandkoming van de Blauwdruk Modern Migratiebeleid heeft gesteld.

De enkele niet-naleving door de referent van diens zorg-, informatie- en administratieplichten heeft, als gezegd, geen gevolgen voor het verblijfsrecht van de gezinsmigrant. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting (p. 48) zal bij de nadere uitwerking van die verplichtingen van de referent in overleg met de betrokken organisaties uiteraard in het oog worden gehouden dat die verplichtingen niet verder gaan dan noodzakelijk is, en dat de administratieve lasten daarbij tot een minimum beperkt blijven.

Uit de consultaties in het kader van de totstandkoming van de Blauwdruk Modern Migratiebeleid en van het onderhavige wetsvoorstel is niet gebleken, dat de verplichtingen van de referenten aanleiding zouden vormen om af te zien van de overkomst van het gezinslid. De (informatie- en administratie)verplichtingen van de referent strekken er toe te waarborgen dat die vreemdelingen, die aan de in de richtlijn opgenomen voorwaarden voldoen, tot Nederland kunnen worden toegelaten en, zo lang zij aan die voorwaarden blijven voldoen, hier kunnen verblijven, en dat derdelanders die niet aan die voorwaarden voldoen, niet ten onrechte een beroep op de richtlijn kunnen doen. De boetedreiging is noodzakelijk om de naleving door de referent te waarborgen van diens plichten, die onder meer van belang zijn voor de juiste en efficiënte uitvoering van de door de richtlijnen toegekende rechten. Artikel 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht waarborgt daarbij dat die boete proportioneel zal zijn.

Overigens is het, als gezegd, niet de bedoeling dat de referent, die er niet in slaagt te voldoen aan zijn bewijslast om aan te tonen dat aan de voorwaarden voor gezinshereniging wordt voldaan, een bestuurlijke boete wordt opgelegd. In dergelijke gevallen wordt de aanvraag, zoals ook nu het geval is, afgewezen.

Tenslotte merken wij in dit verband op dat noch de Blauwdruk Modern Migratiebeleid, noch het wetsvoorstel of het ontwerpbesluit op dit moment voorziet in zorgplichten voor gezinsreferenten. Zoals hiervoor in paragraaf 2.4.1 is aangegeven in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie, verdient het de voorkeur om het huisvestingsvereiste te regelen als voorwaarde voor de *toelating* van (gezins)migranten en niet

als zorgplicht voor de referent. Dit is mogelijk binnen het kader van de richtlijn gezinshereniging.

Hiermee zijn de argumenten om het advies van de Raad van State van 23 juli 2009 op bepaalde punten niet te volgen, zo antwoorden wij de leden van de SP-fractie, naar onze mening in aanvulling op hetgeen reeds in het nader rapport (Kamerstukken II 2008/09, 32 052, nr. 4, p. 5–6) en de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2008/09, 32 052, nr. 3, p. 48–49) is opgenomen, helder weergegeven. De regering kan uiteraard niet vooruitlopen op de vraag in hoeverre de onafhankelijke (nationale en internationale) rechter deze argumenten zal volgen, maar ziet de uitkomst van een eventuele procedure met vertrouwen tegemoet.

### *Europaroute*

Uit onderzoek door de IND en het WODC naar de omvang en de samenstelling van de groep gezinsmigranten uit derde landen die gebruik maken van gemeenschapsrecht (de Europaroute), dat voor het kerstreces aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden, zal blijken in hoeverre nationale maatregelen van invloed zijn op het gebruik van gemeenschapsrecht door derdelanders. Op dit moment staat in ieder geval al vast dat het gros van de reguliere migranten die tot Nederland worden toegelaten, voldoet aan de daaraan gestelde Nederlandse voorwaarden.

Wij vrezen in het moderne migratiebeleid geen toename in het gebruik van de Europaroute door derdelanders om de noodzakelijke maatregelen op het gebied van gezinsmigratie te omzeilen, zo antwoorden wij de leden van de SP-fractie. Dit neemt niet weg dat wij ons wel zorgen maken over gebruik van het gemeenschapsrecht om de nationale voorwaarden te omzeilen. In meergenoemde brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie en ondergetekenden over de kabinetsaanpak van huwelijks- en gezinsmigratie van 2 oktober 2009 is nader ingegaan op maatregelen die in dit verband getroffen zijn.

### **8. Administratieve lasten**

Administratieve lasten moeten worden onderscheiden van de hoogte van leges. Zeker voor wat betreft de toelating van kennismigranten geldt dat de snelheid en de relatieve eenvoud van procedures zwaarder wegen dan de leges die moeten worden voldaan bij de toelatingsaanvraag. In deze gevallen weegt het belang van effectievere procedures, ook voor het bedrijfsleven, zwaarder dan de legesheffing.

Voor bepaalde soorten migratie, waaronder kennis- en studiemigratie, geldt in het moderne migratiebeleid als toelatingsvoorwaarde dat de referent is erkend. De aanvraag om erkenning als referent is in beginsel een eenmalige procedure met betrekkelijk lage administratieve lasten. De aanvraag zal worden gedaan door de indiening van een daartoe door de IND beschikbaar te stellen aanvraagformulier, waarmee de aanvrager de IND tevens toestemming verleent om gegevens bij de Belastingdienst op te vragen. Slechts indien de aanvrager een startende onderneming is, waarvan in andere overheidsadministraties geen of nog onvoldoende gegevens zijn opgenomen, moet de aanvraag vergezeld gaan van een ondernemingsplan. Aan de hand van de op het aanvraagformulier verstrekte gegevens, verricht de IND vervolgens het nodige onderzoek bij andere overheidsinstanties.

Van de aanvrager zal slechts dan een verklaring omtrent het gedrag worden verlangd, indien na dit onderzoek door de IND ten aanzien van hem is gebleken van zodanige strafrechtelijke antecedenten, dat twijfel mogelijk is aan zijn betrouwbaarheid en daarmee die van zijn eigen

verklaringen in de versnelde procedure. Aangezien de voor de beoordeling van de aanvraag noodzakelijke gegevens door de IND grotendeels worden verkregen uit andere overheidsregistraties zullen de administratieve lasten voor de aanvrager tot een minimum beperkt kunnen blijven. De eenmaal verleende erkenning geldt voor onbepaalde tijd en hoeft derhalve niet periodiek (op aanvraag) te worden verlengd.

Het gebruik van de versnelde procedure brengt voor de erkende referent niet alleen mee dat deze als aanvrager de voor de beoordeling van de toelatingsaanvraag noodzakelijke gegevens vergaart – dit is in de gewone procedure niet anders – maar ook dat hij deze gegevens vervolgens zelf beoordeelt op de vraag of daarmee is aangetoond dat aan de toelatingsvoorwaarden wordt voldaan. De IND kan dit achteraf controleren.

Wij menen dat erkenning als referent bij meerdere aanvragen per jaar kan lonen, zo antwoorden wij de leden van de SGP-fractie op hun vraag bij welke frequentie erkenning als referent aantrekkelijk wordt, maar het is uiteindelijk aan de betrokken onderneming of rechtspersoon om te beoordelen of de voordelen van het gebruik van de versnelde procedure voor toelatingsaanvragen opwegen tegen de administratieve lasten van de erkenningsprocedure en het gebruik van de versnelde procedure, en de hiervoor verschuldigde leges.

## **9. Financiële gevolgen**

Uitgangspunten van het moderne migratiebeleid zijn efficiënte en klantgerichte procedures en reductie van uitvoeringskosten. De leden van de PvdA-fractie, die vragen naar de financiële aannames van het wetsvoorstel, antwoorden wij dat, zoals in hoofdstuk 10 van de memorie van toelichting is aangegeven, alle in het kader van het moderne migratiebeleid getroffen maatregelen tezamen niet tot een extra beslag op de overheidsmiddelen zullen leiden. De begrotingsbehandelingen in de komende jaren zullen hierover echter meer zekerheid geven.

De versterking van de positie van de referent in het moderne migratiebeleid zal leiden tot efficiëntere procedures, kortere behandeltermijnen en lagere kosten. De leden van de fracties van de PvdA, de SP en de Christen-Unie, die hebben gevraagd om een nadere toelichting hoe dit zich verhoudt tot het voornemen om de leges te verhogen, antwoorden wij dat wij streven naar verhoging van de gemiddelde kostendekkendheid, zodat ook de aanvrager en niet alleen de belastingbetaler betaalt voor de door de IND geleverde diensten. De gemiddelde kostendekkendheid van de IND-producten bedraagt thans minder dan 50%. Daarbij komt dat er ook forse investeringen nodig zijn om de doelstellingen van het moderne migratiebeleid te realiseren. Daarom kan er van legesverlaging geen sprake zijn. Voor de meeste aanvragen zullen de leges zelfs moeten worden verhoogd.

Het uitgangspunt van het streven naar een hogere kostendekkendheid lijkt uitzondering, indien de legeskosten (economisch) essentiële migratie belemmert. Uit het onderzoeksrapport van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) «Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland», waarop het kabinet op 11 december 2008 heeft gereageerd (Kamerstukken II 2008/09, 30 573, nr. 28), is gebleken dat de hoogte van de leges nauwelijks van invloed is op migratie van hoogopgeleide kenniswerkers naar Nederland. De leges worden veelal voldaan door de werkgevers die deze leges als een gegeven beschouwen. Werkgevers van (kennis-) migranten hechten meer belang aan snellere procedures en verlichting van de administratieve lasten dan aan verlaging van de leges. Met name het stelsel van erkende referenten en de versnelde procedure van het moderne migratiebeleid dragen bij aan versnelling van de behandeling

van aanvragen en verlichting van de administratieve lasten van werkgevers. Om die reden, zo antwoorden wij de leden van de PvdA- en VVD-fracties, kunnen de leges voor kennismigranten zonder negatieve gevolgen voor de toestroom van kennismigranten of de economische ontwikkeling van Nederland, worden verhoogd.

Uit het onderzoek door de ACVZ blijkt dat dat echter niet het geval is ten aanzien van migratie voor studie, wetenschappelijk onderzoek of uitwisseling, waarin de aanvragen eveneens versneld kunnen worden behandeld. Om die reden is er voor gekozen de leges voor de toelating van deze groepen migranten niet te verhogen.

Aangezien de leges ook in het moderne migratiebeleid als uitgangspunt worden gerelateerd aan de daadwerkelijk gemaakte kosten, zal de ontwikkeling van een nieuw 'legeshuis' ter hand worden genomen, nadat meer inzicht bestaat in de hoogte van die kosten en het onderhavige wetsvoorstel ter uitvoering van het moderne migratiebeleid door de Tweede Kamer is aanvaard, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie.

Wij achten het in 2004 gekozen uitgangspunt, dat de hoogte van de leges zijn gerelateerd aan de hoogte van de daadwerkelijk door de overheid gemaakte kosten, duidelijk en eerlijk, zo antwoorden wij de leden van de SP-fractie op hun vraag of het vaststellen van de legeskosten op kostprijs een ongewenste situatie is. De leges zijn gebaseerd op een kostprijsonderzoek, waarin producten met ongeveer dezelfde kosten zijn geclusterd en voorzien van eenzelfde legesbedrag. Het uitgangspunt van kostendekkendheid van leges voor door de burger gevraagde diensten van de overheid is overigens een beginsel dat overheidsbreed geldt. Het is natuurlijk wel mogelijk om, bijvoorbeeld op basis van redelijkheid, variatie aan te brengen in de mate van kostendekkendheid van de leges. Zo geldt een gezinstarief bij verlengingen waarbij van hoge kostendekkendheid bewust wordt afgezien om (grote) gezinnen te ontzien.

Wij delen niet de mening van de leden van de SP-fractie, dat het doel van effectievere procedures en niet het verlagen van administratieve lasten voorop zou moeten staan. Een van de speerpunten van het kabinet is het terugbrengen van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Dit betekent onder andere minder overheidsbureaucratie. Het onderhavige wetsvoorstel ter uitwerking van het moderne migratiebeleid levert hieraan een bijdrage; hogere effectiviteit van de procedures gaat gepaard met verlaging van de administratieve en bestuurlijke lasten.

Bij het voorgaande wijzen wij er nog op dat het aantal producten waarvoor leges kunnen worden geheven, naar verwachting zal worden gereduceerd. De betere afstemming van de procedures ter verkrijging van een machtiging tot voorlopig verblijf en een verblijfsvergunning brengt mee dat de verblijfsvergunning ambtshalve en derhalve legesvrij wordt afgegeven aan de houder van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf. Het clusteren van verblijfsdoelen zal naar verwachting leiden tot een daling van het aantal aanvragen om wijziging van de verblijfsvergunning, en de betere aansluiting van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning bij de duur van het voorgenomen verblijf zal naar verwachting leiden tot een daling van het aantal aanvragen om verlenging daarvan.

Uitgangspunten van het moderne migratiebeleid zijn efficiënte en klantgerichte procedures en reductie van uitvoeringskosten. De leden van de PvdA-fractie, die vragen naar de financiële aannames van het wetsvoorstel, antwoorden wij dat, zoals in hoofdstuk 10 van de memorie van toelichting is aangegeven, alle in het kader van het moderne migratiebeleid getroffen maatregelen tezamen niet tot een extra beslag op de overheids-

middelen zullen leiden. De begrotingsbehandelingen in de komende jaren zullen hierover echter meer zekerheid geven.

De versterking van de positie van de referent in het moderne migratiebeleid zal leiden tot efficiëntere procedures, kortere behandeltermijnen en lagere kosten. De leden van de fracties van de PvdA, de SP en de Christen-Unie, die hebben gevraagd om een nadere toelichting hoe dit zich verhoudt tot het voornemen om de leges te verhogen, antwoorden wij dat wij streven naar verhoging van de gemiddelde kostendekkendheid, zodat ook de aanvrager en niet alleen de belastingbetaler betaalt voor de door de IND geleverde diensten. De gemiddelde kostendekkendheid van de IND-producten bedraagt thans minder dan 50%. Daarbij komt dat er ook forse investeringen nodig zijn om de doelstellingen van het moderne migratiebeleid te realiseren. Daarom kan er van legesverlaging geen sprake zijn. Voor de meeste aanvragen zullen de leges zelfs moeten worden verhoogd.

Het uitgangspunt van het streven naar een hogere kostendekkendheid lijdt uitzondering, indien de legeskosten (economisch) essentiële migratie belemmert. Uit het onderzoeksrapport van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) «Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland», waarop het kabinet op 11 december 2008 heeft gereageerd (Kamerstukken II 2008/09, 30 573, nr. 28), is gebleken dat de hoogte van de leges nauwelijks van invloed is op migratie van hoogopgeleide kenniswerkers naar Nederland. De leges worden veelal voldaan door de werkgevers die deze leges als een gegeven beschouwen. Werkgevers van (kennis-) migranten hechten meer belang aan snellere procedures en verlichting van de administratieve lasten dan aan verlaging van de leges. Met name het stelsel van erkende referenten en de versnelde procedure van het moderne migratiebeleid dragen bij aan versnelling van de behandeling van aanvragen en verlichting van de administratieve lasten van werkgevers. Om die reden, zo antwoorden wij de leden van de PvdA- en VVD-fracties, kunnen de leges voor kennismigranten zonder negatieve gevolgen voor de toestroom van kennismigranten of de economische ontwikkeling van Nederland, worden verhoogd.

Uit het onderzoek door de ACVZ blijkt dat dat echter niet het geval is ten aanzien van migratie voor studie, wetenschappelijk onderzoek of uitwisseling, waarin de aanvragen eveneens versneld kunnen worden behandeld. Om die reden is er voor gekozen de leges voor de toelating van deze groepen migranten niet te verhogen.

Aangezien de leges ook in het moderne migratiebeleid als uitgangspunt worden gerelateerd aan de daadwerkelijk gemaakte kosten, zal de ontwikkeling van een nieuw «legeshuis» ter hand worden genomen, nadat meer inzicht bestaat in de hoogte van die kosten en het onderhavige wetsvoorstel ter uitvoering van het moderne migratiebeleid door de Tweede Kamer is aanvaard, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie.

Wij achten het in 2004 gekozen uitgangspunt, dat de hoogte van de leges zijn gerelateerd aan de hoogte van de daadwerkelijk door de overheid gemaakte kosten, duidelijk en eerlijk, zo antwoorden wij de leden van de SP-fractie op hun vraag of het vaststellen van de legeskosten op kostprijs een ongewenste situatie is. De leges zijn gebaseerd op een kostprijsonderzoek, waarin producten met ongeveer dezelfde kosten zijn geclusterd en voorzien van eenzelfde legesbedrag. Het uitgangspunt van kostendekkendheid van leges voor door de burger gevraagde diensten van de overheid is overigens een beginsel dat overheidsbreed geldt. Het is natuurlijk wel mogelijk om, bijvoorbeeld op basis van redelijkheid, variatie aan te brengen in de mate van kostendekkendheid van de leges. Zo geldt een

gezinstarief bij verlengingen waarbij van hoge kostendekkendheid bewust wordt afgezien om (grote) gezinnen te ontzien.

Wij delen niet de mening van de leden van de SP-fractie, dat het doel van effectievere procedures en niet het verlagen van administratieve lasten voorop zou moeten staan. Een van de speerpunten van het kabinet is het terugbrengen van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Dit betekent onder andere minder overheidsbureaucratie. Het onderhavige wetsvoorstel ter uitwerking van het moderne migratiebeleid levert hieraan een bijdrage; hogere effectiviteit van de procedures gaat gepaard met verlaging van de administratieve en bestuurlijke lasten.

Bij het voorgaande wijzen wij er nog op dat het aantal producten waarvoor leges kunnen worden geheven, naar verwachting zal worden gereduceerd. De betere afstemming van de procedures ter verkrijging van een machtiging tot voorlopig verblijf en een verblijfsvergunning brengt mee dat de verblijfsvergunning ambtshalve en derhalve legesvrij wordt afgegeven aan de houder van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf. Het clusteren van verblijfsdoelen zal naar verwachting leiden tot een daling van het aantal aanvragen om wijziging van de verblijfsvergunning, en de betere aansluiting van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning bij de duur van het voorgenomen verblijf zal naar verwachting leiden tot een daling van het aantal aanvragen om verlenging daarvan.

## **II. Artikelsgewijs**

### *Artikel 2b*

Het voorgestelde artikel 2b strekt tot regeling van het einde van het referentschap in het belang van de rechtszekerheid van de referent. Deze moet immers kunnen weten wanneer het referentschap en de daaruit voortvloeiende zorg-, informatie- en administratieverplichtingen eindigen. Artikel 2b strekt er niet toe om het referentschap te beëindigen met het doel om het verblijf in Nederland van de betrokken vreemdelingen te beëindigen of de betrokken personen, bedrijven en instellingen uit te sluiten van referentschap om hen er zo van te weerhouden in het vervolg nog migranten te laten overkomen, zo antwoorden wij de leden van de SGP-fractie op hun vraag waarom in dit artikel niet is opgenomen dat ook beëindiging van het referentschap plaats heeft indien er sprake is van een strafrechtelijke veroordeling.

De strafrechtelijke veroordeling van een gezinsreferent vormt op zichzelf geen reden om het verblijf in Nederland van het gezinslid te beëindigen of om die referent in toekomstige gevallen van gezinshereniging uit te sluiten. Dat zou onverenigbaar zijn met de richtlijn gezinshereniging. In meergenoemde brief over de kabinetsaanpak van huwelijks- en gezinsmigratie van 2 oktober 2009 (Kamerstukken II, 2009/10, 32 175, nr. 1) is aangegeven dat bepaalde maatregelen, zoals het uitsluiten van referentschap wegens een inbreuk op de openbare orde, niet kunnen worden gerealiseerd omdat hiervoor in Europees verband bij de volgende fase van harmonisatie van het gezinsmigratiebeleid nieuwe afspraken moeten worden gemaakt. Op dit moment zou het uitsluiten van bepaalde referenten wegens een inbreuk op de openbare orde betekenen dat een extra voorwaarde wordt gehanteerd bij gezinsmigratie die onze internationaalrechtelijke verplichtingen nu niet toestaan.

In het kader van de herziening van de Wet arbeid vreemdelingen (Kamerstukken II 2009/10, 32 144, nr. 1, p. 13) heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 18 september 2009 de wenselijkheid aangegeven dat de tewerkstellingsvergunning kan worden geweigerd of ingetrokken



bij slecht werkgeverschap, blijkend uit, bijvoorbeeld boetes naar aanleiding van overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen, Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, de Arbeidstijdenwet, de Arbeidsomstandighedenwet of een veroordeling voor arbeidsgerelateerde uitbuiting. Daartoe is en separaat wetsvoorstel in voorbereiding.

In dit verband wijzen wij ook op meergenoemde richtlijn 2009/50/EG, die een bepaling bevat op grond waarvan de Europese blauwe kaart kan worden geweigerd indien de werkgever van de betrokken kennismigrant is bestraft wegens illegale tewerkstelling of zwartwerk. Die bepaling vormt de tegenhanger van de Nederlandse kennismigrantenregeling, waar veroordeling kan leiden tot intrekking van de erkenning als referent en daarmee – aangezien erkenning als referent hier verplicht is – tot uitsluiting van verder migratie ten behoeve van die referent.

#### *Artikel 2g*

Overwogen is om de erkenning als referent in te trekken wanneer de referent gedurende een bepaalde tijd geen gebruik heeft gemaakt van de versnelde procedure. Daarvoor is, zo antwoorden wij de leden van de SGP-fractie, echter niet gekozen. Zowel de intrekking van de erkenning, als ook het later eventueel opnieuw erkennen van de desbetreffende rechtspersoon of onderneming als referent zijn procedures die lasten meebrengen voor zowel de overheid als het bedrijfsleven. Intrekking is in die gevallen, waarin de als referent erkende rechtspersoon of onderneming enige tijd geen gebruik van de versnelde procedure heeft gemaakt, naar onze mening ook niet nodig. Indien de erkende referent in een dergelijk geval na verloop van tijd alsnog een toelatingsaanvraag indient, kan die aanvraag indien daartoe bijvoorbeeld op basis van het behandelprofiel aanleiding bestaat, integraal worden beoordeeld voordat besluitvorming op die aanvraag plaatsvindt. Ook na die besluitvorming op de toelatingsaanvraag kan een dergelijke beoordeling plaatsvinden. Aangezien ook in die gevallen waarin de erkende referent enige tijd geen gebruik maakt van de versnelde procedure, tussentijds wordt gecontroleerd of de desbetreffende rechtspersoon of onderneming nog steeds voldoet aan de voorwaarden voor erkenning als referent, verwachten wij ook niet dat de erkenning voor onbepaalde tijd zal leiden tot meer misbruik of fraude. Overigens kunnen de contacten tussen de erkende referent en de IND er wel toe leiden dat de erkende referent, die geen gebruik meer zal maken van de versnelde procedure, verzoekt om beëindiging van zijn erkenning als referent.

De minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

De staatssecretaris van Justitie,  
N. Albayrak