Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2008–2009

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. 3 **MEMORIE VAN TOELICHTING**

Algemeen		2
1	Inleiding	2
2	De positie van de referent	3
2.1	Algemeen	3
2.2	Referenten	6
2.2.1	Natuurlijke personen	6
2.2.2	Rechtspersonen en ondernemingen	7
2.2.3	Onderwijsinstellingen	7
2.2.4	Kerkgenootschappen	7
2.2.5	Nadere uitwerking	8
2.3	Aanvang referentschap	8
2.3.1	Verklaring	9
2.3.2	Aanwijzing	10
2.4	Verplichtingen van de referent	10
2.4.1	Informatieplichten	10
2.4.2	Administratieplichten	11
2.4.3	Zorgplichten	12
2.4.3.1	Referenten van uitwisselingsjongeren	14
2.4.3.2	Referenten van geestelijke bedienaren	15
2.4.3.3	Referenten van studenten en kennismigranten	15
2.4.4	Naleving van de zorgplichten	16
2.5	Bestuurlijke boete	17
2.6	Verhaal van de kosten van uitzetting	19
2.7	De erkende referent	21
2.7.1	De versnelde procedure	21
2.7.2	Voorwaarden voor erkenning als referent	23
2.7.2.1	Uitwisseling	26
2.7.2.2	Onderwijs	26
2.7.2.3	Onderzoek	26
2.7.2.4	Geen erkenning	27
2.7.3	Voorafgaande controle	27
2.7.4	Schorsing en intrekking van de erkenning	28
2.7.5	Overgangsrecht convenanten	29
2.8	Registratie	29
2.9	Beëindiging van het referentschap	30
2.10	De positie van de vreemdeling	31
3	Gegevensuitwisseling	33
3.1	Gebruik van bestaande registraties	33
3.2	Uitvraagbevoegdheid IND	34
3.3	Informatieplicht vreemdeling en referent	34
3.4	Gevolgen voor burger	34
3.5	Gevolgen voor de uitvoeringspraktijk	35
3.6	Vreemdelingenadministratie	36
3.7	Aanpassing andere wetgeving	36
4	Afstemming van toelatingsprocedures	37
5	Toezicht en handhaving	40
6	Uitwerking in lagere regelgeving	44
7	Relatie met andere wetsvoorstellen	45
8	Verhouding tot internationaalrecht	47
8.1	Europese richtlijnen	47
8.1.1	Richtlijn gezinshereniging	49
8.1.2	Richtlijn langdurig ingezetenen	50
8.1.3	Richtlijn studie	50
8.1.4	Richtlijn wetenschappelijk onderzoekers	52
8.1.5	Richtlijn mensenhandel	53
8.1.6	Richtlijn kennismigranten	53
8.2	Associatieovereenkomsten	53
8.2.1	Associatieovereenkomst EEG-Turkije	54
8.2.1.1	Turkse werknemers	54
8.2.1.2	Gezinsleden van Turkse werknemers	56
8.2.1.3	Turkse zelfstandigen	56
8.2.3	Overige samenwerkingsovereenkomsten	57
8.3	Het EVRM	57
8.3.1	Artikel 6 EVRM	57
8.3.2	Artikel 8 EVRM	58
9	Administratieve lasten	59
10	Financiële gevolgen	60
11	Totstandkoming	61
Artikelen		62

KST134507
0809tkkst32052-3
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2009

ALGEMEEN

1. Inleiding

In het coalitieakkoord is opgenomen dat de herijking van het reguliere vreemdelingenbeleid conform de nota «Naar een modern migratiebeleid» van 22 mei 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1) wordt uitgewerkt in een meerjarenprogramma voor de immigratie ten behoeve van de arbeidsmarkt en door continuering en verdere verbetering van het beleid ten aanzien van kennismigranten (Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr. 4). In de Blauwdruk Modern Migratiebeleid, die op 27 juni 2008 aan de Tweede Kamer is aangeboden, is de toelatingssystematiek uitgewerkt die in de beleidsnotitie van mei 2006 op hoofdlijnen is geschetst (Kamerstukken II 2007/08, 30 573, nr. 10). De Tweede Kamer heeft na schriftelijke voorbereiding tijdens het algemeen overleg op 29 oktober en 11 november 2008 hiermee ingestemd. Het onderhavige wetsvoorstel bevat de uitwerking van de Blauwdruk Modern Migratiebeleid In het wetsvoorstel zijn uiteraard nadere juridische keuzes gemaakt, maar daarbij is (tenzij dit expliciet in deze memorie van toelichting staat aangegeven) niet van de Blauwdruk Modern Migratiebeleid afgeweken. De regering verwacht daarom een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel.

Het onderhavige wetsvoorstel betreft uitsluitend de herziening van het reguliere vreemdelingenbeleid ten aanzien van onderdanen van derde landen. Het ziet derhalve niet op het asielbeleid en de asielprocedure. Deze worden overeenkomstig de brief van de Staatssecretaris en Minister van Justitie van 24 juni 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 29 344, nr. 67) separaat aangepast Het heeft evenmin betrekking op het vrij verkeer van burgers van de Unie binnen de EU, dat wordt beheerst door 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. Ook visa kort verblijf vallen buiten het bestek van het wetsvoorstel.

Het internationaalrechtelijke kader is bepalend voor het Nederlandse migratiebeleid. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam op 1 mei 1999 is een groot aantal richtlijnen en andere instrumenten aangenomen die voor het nationale beleid van groot belang zijn. Ook andere internationale verdragen, zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), zijn voor het Nederlandse migratiebeleid kaderstellend. In paragraaf 8 van deze toelichting wordt nader ingegaan op de verhouding van dit wetsvoorstel tot het internationale recht.

In de Blauwdruk Modern Migratiebeleid zijn de doelstellingen uiteengezet die het kabinet wil verwezenlijken en is de voorgestelde herijking van het reguliere vreemdelingenrecht op hoofdlijnen geschetst. De regering staat een selectief migratiebeleid voor, waarmee de migranten die Nederland nodig heeft, snel en eenvoudig kunnen worden toegelaten. Dit betekent dat de toelatingsprocedures voor alle migranten snel, doeltreffend en beheersbaar moeten zijn. Daarbij worden de administratieve lasten voor burgers en bedrijven zo beperkt mogelijk gehouden. Effectief toezicht en zichtbare handhaving zijn daarbij onontbeerlijk. Het kabinet wil deze doelen onder meer bereiken met een betere aansluiting van de procedure tot afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf op die van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, door versterking de rol van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht, en door vereenvoudiging van het stelsel van beperkingen waaronder de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan worden verleend. Die vereenvoudiging wordt

beoogd door bestaande beperkingen waar mogelijk te clusteren. Zo zal bijvoorbeeld de verblijfsvergunning die voorheen werd verleend onder een beperking verband houdend met wedertoelating of voortgezet verblijf, voortaan worden verleend onder dezelfde beperking verband houdend met niet-tijdelijke humanitaire gronden. Als voorheen blijft het mogelijk deze vergunning in bijzondere individuele gevallen op grond van niet-tijdelijke humanitaire omstandigheden te verlenen. Het gaat hierbij om reeds bestaande discretionaire bevoegdheid en niet om nieuw beleid. Voorts wordt een stelsel van erkende referenten voorgesteld, waarmee toegang kan worden verkregen tot een versnelde toelatingsprocedure, en wordt het toezicht op de referent geregeld. Het onderhavige wetsvoorstel brengt geen veranderingen aan in de inburgeringsvoorwaarde op grond van de Wet inburgering in het buitenland of de inburgeringsplicht op grond van de Wet inburgering.

2. De positie van de referent

2.1. Algemeen

Het onderhavige wetsvoorstel strekt, als gezegd, mede tot versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenbeleid. Dit wordt bereikt door uitbreiding en wettelijke verankering van diens verantwoordelijkheden en verplichtingen.

De figuur van de referent als belanghebbende bij het (voorgenomen) verblijf van een vreemdeling in Nederland is niet nieuw. Sinds jaar en dag vervult de referent – bijvoorbeeld het in Nederland gevestigde gezinslid van een gezinsmigrant of de werkgever van een arbeidsmigrant – een belangrijke rol in vreemdelingenrechtelijke toelatingsprocedures. Zo verschaft de referent onder meer informatie, die van belang is voor de vraag of aan de vreemdeling verblijf in Nederland kan worden toegestaan en staat de referent er in bepaalde gevallen door middel van een garantstelling voor in dat de vreemdeling niet ten laste van de algemene middelen komt. Ook worden al langere tijd eisen aan bepaalde referenten gesteld. Zo moet de hoofdpersoon bij wie een vreemdeling als gezinslid in Nederland wil verblijven, sedert jaar en dag duurzaam en zelfstandig beschikken over voldoende middelen van bestaan. Aangezien de term «referent», in tegenstelling tot bijvoorbeeld «sponsor» of «borg», in het vreemdelingenrecht is ingeburgerd, is er voor gekozen deze aanduiding te handhaven.

In de uitvoeringspraktijk zijn in de afgelopen jaren convenanten tussen de Immigratie- en Naturalisatiedienst (verder: IND) en bepaalde referenten afgesloten. Het gaat hierbij met name om referenten van arbeidsmigranten, buitenlandse studenten en wetenschappelijk onderzoekers. Deze convenanten bevatten werkafspraken en wederzijdse rechten en verplichtingen, die er toe leiden, dat de door de referent beoogde overkomst van de migrant versneld kan worden gerealiseerd. Daarnaast kunnen werkgevers van kennismigranten sinds de invoering van de kennismigrantenregeling in 2004 verklaringen afleggen, die eenzelfde werking hebben. Deze convenanten en verklaringen regelen de rechten en verplichtingen van de referent niet in het algemeen, doch slechts voor die referent die een dergelijk convenant heeft gesloten of een dergelijke verklaring heeft afgelegd. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is in hoofdstuk 4 van haar advies «Immigratie op maat; advies over een nieuwe opzet voor het reguliere migratiebeleid» van oktober 2007 op de beleidsnotitie «Naar een modern migratiebeleid» uitgebreid ingegaan op het convenant als beleidsinstrument. De ACVZ heeft hierbij, naast kritische kanttekeningen bij de term «convenant», gewezen op tal van problemen. Zo heeft het convenant geen wettelijke grondslag, terwijl

er onduidelijkheid bestaat rond het rechtskarakter van het convenant, het rechtsregiem dat de convenantrelatie beheerst, het rechtsgevolg van het intrekken of beëindigen door de overheid van het convenant en – ook in de rechtspraktijk – over de daartegen door de gewezen convenanthouder aan te wenden rechtsmiddelen. Voorts ontbreekt een wettelijke grondslag voor op te leggen boetes bij niet-naleving van de in het convenant gemaakte afspraken, een precieze aanduiding van de gevallen waarin een boete kan worden opgelegd en een regeling wat een convenant precies moet inhouden. De ACVZ concludeerde dat het bestaande convenant een diffuus en verwarrend beleidsinstrument is, terwijl de onduidelijkheden het ontwikkelen van een handhavingsysteem niet goed mogelijk maken. Naar de mening van het kabinet bestaat reeds hiermee voldoende aanleiding om de bestaande situatie te herzien. Zoals in de Blauwdruk Modern Migratiebeleid is aangegeven, wordt daarom voorgesteld deze convenanten te vervangen door een algemeen geldend wettelijk stelsel van rechten en plichten van de referent. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt aan deze bezwaren tegemoet gekomen, terwijl tegelijkertijd de positie van alle referenten – dus niet alleen die van de voormalige convenanthouder – wordt versterkt. De verplichtingen van de referent worden voor alle referenten geregeld in wettelijke voorschriften op grond van de Vreemdelingenwet 2000. De toegang tot de versnelde procedure is afhankelijk van de erkenning als referent. De gronden voor weigering, schorsing en intrekking van de erkenning worden geregeld in wettelijke voorschriften en de weigering, schorsing en intrekking van de erkenning zijn besluiten waartegen bezwaar en beroep open staat. Erkenning als referent en daarmee toegang tot de versnelde procedure staat open voor vrijwel alle soorten referenten, hetgeen een aanzienlijke uitbreiding met zich meebrengt van het aantal referenten dat toegang heeft tot de verkorte procedure. Dit vergt een sluitend handhavingsysteem, waarin het onderhavige wetsvoorstel voorziet. Voorgesteld wordt onder meer een wettelijke regeling van de bestuurlijke boete. Ten slotte komt het onderhavige wetsvoorstel ook tegemoet aan de door de referenten van kennismigranten gewenste zelfstandiger positie in de vreemdelingenrechtelijke procedure. Zoals hieronder in paragraaf 2.4.3 nader wordt toegelicht, is waar mogelijk ruimte gelaten voor zorgplichten en zelfregulering.

Het bij koninklijke boodschap van 5 augustus 2008 ingediende voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen (Kamerstukken II 2007/08, 31 549, nrs. 1–3, verder: het wetsvoorstel nationale visa) bevat een eerste wettelijke regeling van de referent in de procedure tot verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Het onderhavige wetsvoorstel strekt er onder meer toe de positie van de referent in het gehele reguliere vreemdelingenrecht, dus niet alleen voor wat betreft de *voorgenomen* migratie op grond van een machtiging tot voorlopig verblijf, maar ook voor wat betreft de *gerealiseerde* migratie op grond van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, steviger te verankeren. Alle referenten, ongeacht of zij als zodanig zijn erkend en daarmee toegang hebben gekregen tot de zogeheten versnelde procedure, hebben bepaalde verplichtingen. Naast specifieke zorgplichten jegens de vreemdeling (het voorgestelde artikel 2a, tweede lid, onderdeel b), gaat het hierbij om informatie- en administratieplichten (het voorgestelde tweede lid van artikel 54). Bij niet-naleving van deze verplichtingen kan een bestuurlijke boete worden opgelegd (het voorgestelde artikel 55a) of strafvervolging worden ingesteld (artikel 108). Indien de vreemdeling na beëindiging van diens rechtmatige verblijf Nederland niet verlaat, kan de referent ook worden aangesproken voor een deel van de kosten van de uitzetting van die vreemdeling (artikel 66). Zoals aangegeven in de Blauwdruk Modern Migratiebeleid, komt de garantstelling daarbij te vervallen, omdat zij in de uitvoeringspraktijk niet of nauwelijks functioneerde als instrument voor financiële zekerheid. In

paragraaf 7 en de toelichting op artikel VIII wordt nader ingegaan op de afstemming tussen het wetsvoorstel nationale visa en het onderhavige wetsvoorstel.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld de referent niet slechts als gemachtigde van de vreemdeling op te laten treden, maar hem een zelfstandige positie toe te kennen. Hiermee wordt de positie van de referent ten opzichte van die in het wetsvoorstel nationale visa verder versterkt. Dit betekent, dat de referent ook zonder machtiging van de vreemdeling aanvragen kan indienen om de overkomst en het (voortgezette) verblijf van de vreemdeling. De referent kan zich daarbij laten vertegenwoordigen door een gemachtigde, bijvoorbeeld een brancheorganisatie of een gespecialiseerd advocatenkantoor, dat terzake deskundigheid heeft opgebouwd. Deze vertegenwoordiging betekent uiteraard niet dat die brancheorganisatie of dat advocatenkantoor de plaats inneemt van de referent of zelf optreedt als referent. De verplichtingen blijven in een dergelijk geval rusten op de referent, die bij niet-naleving daarop wordt aangesproken. Uiteraard kan de referent de brancheorganisatie of het advocatenkantoor wel als gemachtigde inschakelen bij het voldoen aan bijvoorbeeld de informatieplicht.

De versterking van de positie van de referent dient een tweeledig doel. Ten eerste moet zij de referent bewust maken van zijn verantwoordelijkheden in het proces van reguliere migratie. Migratie van vreemdelingen naar Nederland heeft niet alleen gevolgen voor de referent en diens (particuliere of bedrijfs)huishouding, maar ook voor de gehele Nederlandse samenleving. In dit verband wordt onder meer gewezen op belangen als die van de sociale zekerheid. Voorkomen moet worden dat migratie leidt tot een belasting van het stelsel. Gewezen wordt voorts op de inburgering van nieuwe migranten. De beschikbare capaciteit om nieuwe migranten op termijn gelijkwaardig en volwaardig in de samenleving op te nemen, is niet onbeperkt en onderstreept het belang van selectiviteit bij de toelating. Die capaciteit komt op verschillende manieren tot uiting, zoals in economische deelname, sociale absorptie en culturele adaptatie. De regering vindt het van groot belang, dat migranten die langdurig in Nederland willen verblijven, dusdanig worden toegerust, dat zij succesvol kunnen integreren. Om die reden vereist de Wet inburgering in het buitenland, dat bepaalde categorieën migranten voor de komst naar Nederland de Nederlandse taal op basisniveau beheersen en over enige kennis beschikken van de Nederlandse samenleving, en verplicht de Wet inburgering bepaalde categorieën migranten het inburgeringsexamen te halen, waarmee de noodzakelijke kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving zal zijn verworven. Het onderhavige wetsvoorstel brengt geen veranderingen aan in de inburgeringsvoorwaarde 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, onder meer wat betreft diens inburgering, worden gevestigd (het voorgestelde artikel 2a, tweede lid, onderdeel b).

Ten tweede dient de versterking van de positie van de referent de versnelling van de toelatingsprocedures. In het belang van de Nederlandse economie en kennismaatschappij in het algemeen, en de bedrijfseconomische positie van de referent in het bijzonder, moeten vreemdelingen, die daaraan een bijdrage kunnen en willen leveren en die daartoe door de referent zijn geselecteerd, snel tot Nederland kunnen worden toegelaten. Daartoe wordt een versnelde procedure voorgesteld voor erkende referenten (zie paragraaf 2.7.1).

Dit alles brengt een herverdeling met zich 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. Om te waarborgen dat deze ook daadwerkelijk worden genomen, wordt op de naleving door de referent van diens verplichtingen toegezien (paragraaf 5) en kan bij geconstateerde overtreding een bestuurlijke boete worden opgelegd (paragraaf 2.5). Meer dan voorheen zal de relatie tussen referent en overheid worden gekenmerkt door een duurzame vertrouwensrelatie, die uiteraard niets afdoet aan het zakelijke karakter van die relatie, noch aan het feit dat ook op de erkende referent en de vreemdeling wiens referent hij is, toezicht zal worden uitgeoefend. De voorgestelde positie van de referent is immers, als gezegd, geen vrijblijvende.

2.2. Referenten

Niet iedere persoon of organisatie met enig belang bij het verblijf van een vreemdeling in Nederland kan als referent optreden. Als regel moet de referent voldoende belang hebben bij de overkomst en het verblijf van die vreemdeling om zich duurzaam te committeren aan zijn verplichtingen. Dat vergt tevens een bestendige band tussen de vreemdeling en diens referent. Zo zal bij gezinsmigratie slechts als referent kunnen optreden de natuurlijke persoon bij wie de vreemdeling als gezinslid in Nederland wil verblijven, en zal bij arbeidsmigratie de werkgever als referent optreden. Als referent voor het (voorgenomen) verblijf van een vreemdeling kunnen, kort gezegd, natuurlijke personen, rechtspersonen, ondernemingen, vestigingen, kerkgenootschappen en onderwijsinstellingen optreden. In de lagere regelgeving wordt dit nader uitgewerkt naar gelang het doel, waarvoor de vreemdeling in Nederland wil verblijven. Dat verblijfsdoel komt tot uitdrukking in de beperking, waaronder de machtiging tot voorlopig verblijf en de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd worden aangevraagd en verleend.

2.2.1. Natuurlijke personen

Als referent in reguliere vreemdelingenrechtelijke procedures kan optreden een Nederlander, een gemeenschapsonderdaan of een onderdaan van een derde land, die in het bezit is van een verblijfsvergunning. Natuurlijke personen treden bij met name gezinsmigratie als referent op. Rechtspersonen en ondernemingen treden op als referent bij de meer zakelijke vormen van migratie, zoals arbeidsmigratie.

Referenten hebben verplichtingen jegens de Nederlandse overheid en jegens de vreemdeling die zij in Nederland willen laten verblijven. Dit veronderstelt dat de natuurlijke persoon die als referent wil optreden, in Nederland woont en een ander dan louter voorlopig verblijfsrecht in Nederland heeft. Om die reden kan, bijvoorbeeld, een vreemdeling, die slechts in Nederland mag verblijven in afwachting van een beslissing over zijn eigen verblijfsrecht, niet als referent optreden ten behoeve van de toegang en het verblijf van een andere vreemdeling. Vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven, kunnen uiteraard niet als referent optreden.

Het vereiste dat een referent in Nederland moet wonen, kan er in een voorkomend geval echter aan in de weg staan, dat een aanvraag snel en efficiënt kan worden behandeld. De Nederlandse expat, die met zijn gezinsleden met de nationaliteit van een derde land naar Nederland wil terugkeren om hier een functie te bekleden, zou zich eerst in Nederland moeten vestigen, alvorens zijn gezin te kunnen laten overkomen. Ook het vereiste dat een onderdaan van een derde land in het bezit moet zijn van

een verblijfsvergunning om als referent op te kunnen treden, kan dergelijke ongewenste gevolgen hebben. Een vreemdeling, die bijvoorbeeld een machtiging tot voorlopig verblijf heeft aangevraagd om in Nederland als kennismigrant te werken, zou zonder nadere voorziening pas als referent voor zijn gezinsleden kunnen optreden vanaf het moment, waarop hij zelf na inreis in Nederland in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning. Dat staat de gezamenlijke en voortvarende beoordeling van de aanvragen van dergelijke vreemdeling en hun gezinsleden in de weg. Om die reden wordt voorgesteld, dat ook als referent kunnen optreden een Nederlander, die zich met zijn gezin in Nederland gaat vestigen en een vreemdeling, aan wie het is toegestaan voor een periode langer dan drie maanden in Nederland te verblijven.

2.2.2. Rechtspersonen en ondernemingen

Voorts kan als referent optreden een onderneming of rechtspersoon als bedoeld in de artikelen 5 en 6 van de Handelsregisterwet 2007. Rechtspersonen en ondernemingen – waaronder rederijen, maatschappen, doelvermogens en vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid – treden met name bij economische en kennismigratie als referent op. Het handelsregister van ondernemingen en rechtspersonen heeft onder meer tot doel het registreren van alle ondernemingen en rechtspersonen als onderdeel van de gegevenshuishouding, die bijdraagt aan het efficiënt functioneren van de overheid. Een ander doel is de verstrekking van gegevens van algemene, feitelijke aard omtrent de samenstelling van ondernemingen en rechtspersonen ter bevordering van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening. De in het handelsregister opgenomen informatie over de (organisatie van de) referent is voor de IND van belang zowel voor de efficiënte toelating van vreemdelingen als voor de effectieve uitvoering van het toezicht op referenten. Om die reden zal een onderneming of rechtspersoon, die niet in het handelsregister is ingeschreven, als regel niet als referent kunnen optreden en derhalve evenmin als referent kunnen worden erkend. Daarbij komt dat aan de continuïteit en betrouwbaarheid van een onderneming of rechtspersoon kan worden getwijfeld, indien deze in strijd met de wettelijke verplichting niet in het handelsregister is ingeschreven.

Een in het handelsregister ingeschreven onderneming kan toebehoren aan een buitenlandse rechtspersoon, maar zal in dat geval een hoofd- of nevenvestiging in Nederland moeten hebben of in Nederland worden vertegenwoordigd door een gevolmachtigde handelsagent. Deze kunnen als referent optreden.

2.2.3. Onderwijsinstellingen

Onderwijsinstellingen kunnen in beginsel alleen buitenlandse studenten aantrekken, indien zij als referent zijn erkend. Onderwijsinstellingen zullen veelal hetzij als onderneming, hetzij als vestiging van de rechtspersoon, die die instelling in stand houdt, op grond van de Handelsregisterwet 2007 in het handelsregister moeten worden ingeschreven. Omdat niet kan worden uitgesloten dat met name de volledig bekostigde onderwijsinstellingen niet als onderneming inschrijvingsplichtig zijn op grond van de Handelsregisterwet 2007, worden deze in het Vreemdelingenbesluit 2000 apart benoemd.

2.2.4. Kerkgenootschappen

Als referent kan voorts optreden een kerkgenootschap, een zelfstandig onderdeel daarvan of een organisatie waarvan een of meer kerkgenootschappen deel uitmaken. Kerkgenootschappen en de lichamen waarin zij

zijn verenigd, vormen een zeer heterogene groep. In het Handelsregisterbesluit 2008 is geregeld op welke wijze de organisatie waarvan een of meer kerkgenootschappen deel uitmaken, wordt ingeschreven in het handelsregister. Alleen het hoogste aggregatieniveau met rechtspersoonlijkheid is hiertoe verplicht. Het kerkgenootschap bepaalt zelf welk niveau dat betreft. Zo is de Rooms-Katholieke kerkprovincie volgens de gangbare uitleg een kerkgenootschap met zelfstandige onderdelen als bisdommen, parochies en kloosters, waaraan door het kerkgenootschap rechtspersoonlijkheid is toegekend. Verplicht tot inschrijving is de kerkprovincie (niet de bisdommen, parochies, en kloosters). Inschrijvingsplichtig is de Protestantse Kerk in Nederland en niet de ertoe behorende plaatselijke gemeenten en diaconieën. De inschrijvingsplicht betreft dus in alle gevallen het hoogste rechtspersoonlijkheid bezittende aggregatieniveau zoals bepaald door het kerkgenootschap in kwestie. Zelfstandige onderdelen van een kerkgenootschap of kerkgenootschappen die onderdeel uitmaken van een «lichaam» (een koepelorganisatie van een of meer kerkgenootschappen welke rechtspersoonlijkheid bezit) hoeven niet te worden geregistreerd. Wel is het wenselijk dat deze als referent kunnen optreden.

Om die reden is inschrijving in het handelsregister voor kerkgenootschappen of zelfstandige onderdelen daarvan geen vereiste om als referent op te kunnen treden, voor zover een dergelijke inschrijving niet op grond van de Handelsregisterwet 2007 is vereist. Overigens worden van een kerkgenootschap in het handelsregister slechts weinig gegevens geregistreerd, die voor de toelating van vreemdelingen en het toezicht op referenten van essentieel belang zijn. Het gaat hierbij om, kort gezegd, het post- en bezoekadres, het telefoonnummer, het faxnummer, het e-mailadres en het internetadres. In het handelsregister worden in dit verband geen persoonsgegevens geregistreerd.

2.2.5 Nadere uitwerking

Het voorgestelde artikel 2a van dit wetsvoorstel bevat geen limitatieve opsomming van de organisaties en personen, die als referent kunnen optreden. Niet uitgesloten is dat er in de praktijk behoefte blijkt te bestaan om, al dan niet uit oogmerk van het economisch welzijn van Nederland, ook anderen als referent te kunnen laten optreden. In dat geval kunnen in de lagere regelgeving nadere regels worden gesteld op grond waarvan andere (rechts)personen en organisaties als referent van een vreemdeling kunnen optreden. Daarbij wordt aangesloten bij het doel, waarvoor de vreemdeling in Nederland wil verblijven.

2.3. Aanvang referentschap

Omdat de referent in het voorgestelde stelsel de nodige verplichtingen heeft, zowel jegens de overheid als jegens de vreemdeling, moet vooraf duidelijk zijn wie de referent is van een vreemdeling die zich in Nederland wil vestigen of heeft gevestigd, en vanaf welk moment hij referent is. Omdat dat in de meeste gevallen wel duidelijk zal zijn, aangezien de referent geen nieuwe figuur in het vreemdelingenrecht is, is overwogen om (rechts)personen en ondernemingen van rechtswege te duiden als referent. Hiervan is echter uit overwegingen van rechtszekerheid afgezien. Hoewel het in ver weg de meeste gevallen duidelijk zal zijn, welke (rechts-)persoon of onderneming referent van een bepaalde vreemdeling is – deze verzoekt immers mede uit eigen belang om de overkomst of het verblijf van de betrokken migrant en verstrekt daartoe ook de nodige informatie – kan op voorhand niet worden uitgesloten dat een regeling, waarbij die belanghebbende van rechtswege als referent wordt geduid, in voorkomende gevallen leidt tot geschillen achteraf over de vraag of

degene die wordt geconfronteerd met een bestuurlijke boete of wordt aangesproken voor een deel van de uitzettingskosten, ook daadwerkelijk de referent van de betrokken vreemdeling was. Om dergelijke onzekerheden en geschillen op voorhand te voorkomen, is niet gekozen voor een regeling waarbij de referent van rechtswege wordt geduid. Voorgesteld wordt een stelsel, waarbij de referent in de regel zelf verklaart als zodanig op te treden en bij wijze van uitzondering als zodanig kan worden aangewezen.

2.3.1. Verklaring

De belanghebbende, die de overkomst of het verblijf van een vreemdeling in Nederland wenst, zal dat als regel uitdrukkelijk verklaren. Met die verklaring worden op voorhand mogelijke onduidelijkheden voorkomen over de vraag wie de referent van een bepaalde migrant is. Zij strekt er slechts toe eventuele onduidelijkheden over de verantwoordelijkheden van de referent voor de betreffende vreemdeling op voorhand weg te nemen en staat dan ook los van de informatie, die de referent in voorkomende gevallen zal moeten verstrekken voor de inhoudelijke besluitvorming door de IND over de daadwerkelijke toelating van de vreemdeling. De referent moet bij de indiening van de aanvraag de nodige gegevens en bescheiden overleggen waarover hij redelijkerwijs kan beschikken (artikel 4:2 Awb), waarop het principe van de eenmalige gegevensuitvraag (artikel 24a, eerste lid, onderdeel a, van het onderhavige wetsvoorstel) en het stelsel van de erkende referenten (onderdeel b) de nodige uitzonderingen maken.

De verklaring kan op eenvoudige wijze en zonder extra administratieve lasten worden gerealiseerd, bijvoorbeeld door de integratie van die verklaring op het (al dan niet elektronische) aanvraagformulier, waarmee om toelating van de vreemdeling wordt verzocht. Ook indien de vreemdeling de aanvraag zelf indient, zal deze verklaring moeten worden overgelegd. De vreemdeling en diens potentiële referent onderhouden voorafgaand aan de voorgenomen migratie naar Nederland de nodige contacten. De referent is immers degene die belang heeft bij het verblijf van de door hem geselecteerde vreemdeling in Nederland en die de overheid van de nodige informatie moet voorzien. De referent zal voortaan ook degene zijn die in veel gevallen de toelatingsaanvraag zal indienen en die zal moeten onderbouwen met de nodige gegevens en bescheiden, die voor de beslissing daarop nodig zijn, of met naar waarheid opgemaakte eigen verklaringen. In de praktijk zal de referent dus veelal zelf op het aanvraagformulier kunnen aangeven, dat hij de referent is van de betreffende vreemdeling. In die schriftelijke verklaring wordt aangegeven voor welke vreemdeling de betreffende organisatie of persoon zich referent stelt. Uiteraard kan die verklaring zo mogelijk ook elektronisch worden afgelegd. Wie binnen een bepaalde onderneming of rechtspersoon bevoegd is tot het ondertekenen van de verklaring, is afhankelijk van de interne (vertegenwoordigings)structuur van die organisatie. Dat zal als regel kunnen blijken uit de gegevens uit het handelsregister. Voor die verklaring zal een standaardmodel worden ontwikkeld.

Om te voorkomen dat de potentiële referent, die zijn verantwoordelijkheden niet *wil* nemen en niet als referent *wil* optreden, toch het gewenste verblijf in Nederland van de betrokken vreemdeling kan bewerkstelligen, wordt een koppeling voorgesteld tussen het referentschap en het verblijfsrecht van de vreemdeling. In die gevallen waarin, gelet op het verblijfsdoel van de vreemdeling, een referent kan worden vereist, wordt voorgesteld om het mogelijk te maken, dat de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier wordt afgewezen, indien er ten behoeve van het verblijf van de vreemdeling niet een dergelijke verklaring van een

referent is overgelegd. Hiermee wordt voorkomen dat de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht een vrijblijvende aangelegenheid wordt. Dit betekent uiteraard niet dat hiermee wordt voorbijgegaan aan de internationaalrechtelijke verplichtingen waaraan Nederland is gehouden. Die verzetten zich in bepaalde gevallen tegen verblijfsweigering op de enkele grond dat de (potentiële) referent geen verklaring heeft afgelegd. In deze gevallen kan de referent echter ook worden aangewezen.

2.3.2. Aanwijzing

Een aanvraag om toelating en verblijf in het kader van gezinshereniging kan niet worden afgewezen op de enkele grond dat de potentiële referent van een gezinsmigrant niet wenst te verklaren, dat hij de referent van de betrokken gezinsmigrant is. De verklaring van de referent is immers niet als een van de voorwaarden voor gezinshereniging opgenomen in richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging. Met het oog op deze en andere gevallen, waarin het verblijf van de vreemdeling op grond van bepalingen van het internationale recht niet kan worden geweigerd op de enkele grond dat degene die diens overkomst naar en verblijf in Nederland wenst, niet eigener beweging wenst te verklaren als referent van die vreemdeling op te willen treden, wordt daarom voorgesteld dat de belanghebbende ook als referent kan worden aangewezen. Hiermee kan worden voorkomen dat een dergelijke belanghebbende met een beroep op bijvoorbeeld de richtlijn gezinshereniging het verblijf van een vreemdeling in Nederland kan bewerkstelligen zonder daarbij zijn verantwoordelijkheden als referent te nemen.

2.4. Verplichtingen van de referent

In het onderhavige wetsvoorstel worden verschillende verplichtingen voor de referent gevestigd. Het gaat hierbij om verplichtingen tot het verstrekken van gegevens, het voeren van een administratie en zorgplichten jegens de vreemdeling. De referent moet aan de IND onder meer relevante wijzigingen doorgeven, die van belang kunnen zijn voor de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling, wiens referent hij is. Verder zal de referent een administratie moeten bijhouden van gegevens en bescheiden die van belang zijn voor de toelating en het verblijf van de vreemdeling in Nederland en voor zijn eigen positie als referent. Deze administratie moet vijf jaar worden bewaard. In de lagere regelgeving wordt nader uitgewerkt, welke gegevens en bescheiden de referent in welke gevallen moet verstrekken en welke gegevens hij moet administreren. Hiermee wordt beoogd te bewerkstelligen, dat de IND voortdurend beschikt over actuele informatie, die van belang is voor de beoordeling van de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling. Ook heeft de referent bepaalde verplichtingen jegens de vreemdeling.

Overtreding van deze verplichtingen kan leiden tot verscherpt toezicht op de betreffende referent, het opleggen van bestuurlijke boetes (paragraaf 2.5) en in ernstige gevallen tot strafrechtelijke vervolging en schorsing of intrekking van de erkenning als referent (paragraaf 2.7.4).

2.4.1. Informatieplichten

Het modern migratiebeleid brengt een uitbreiding mee van de informatieverplichtingen van de referent. Ten aanzien van referenten wordt voorzien in verplichtingen tot het al dan niet in persoon verstrekken van gegevens en bescheiden, die van belang kunnen zijn voor de toepassing van de Vreemdelingenwet 2000 en de daarop gebaseerde regels (artikel 54,

tweede lid, onderdeel a). De informatie moet volledig en binnen de gestelde termijn aan de minister (IND) worden verstrekt.

De aard en omvang van de concrete informatieverplichtingen voor de referent is afhankelijk van de concrete informatiebehoefte van de IND en de verdere ontwikkeling van (basis)registers, waaruit de nodige gegevens kunnen worden verkregen.

Bij arbeidsmigratie wordt hierbij met name gedacht aan een arbeidsmigrant die voor een andere werkgever (referent) gaat werken. De oorspronkelijke werkgever zal in dat geval moeten doorgeven dat de arbeidsmigrant niet langer voor hem werkt. Bij gezinsmigratie wordt gedacht aan de verbreking van de samenwoning met de hoofdpersoon bij wie de vreemdeling als gezinslid is toegelaten. Die hoofdpersoon is als referent gehouden hiervan melding te maken. Bij studiemigratie wordt gedacht aan de melding dat de buitenlandse student onvoldoende studievoortgang boekt of aan een andere universiteit of hogeschool is gaan studeren.

Ook kan het voorkomen dat de vreemdeling naar het land van herkomst is teruggekeerd of dat de referent geen zicht meer heeft op de vreemdeling wiens referent hij is. In dergelijke gevallen is de referent gehouden hiervan binnen vier weken mededeling te doen. Met deze mededeling geeft de referent tevens aan, dat zijn belang bij het verblijf van de vreemdeling is geëindigd, waarmee zijn zorg- en informatieplichten eindigen. Wel zal de gewezen referent zijn administratie met betrekking tot de vreemdeling vijf jaar moeten bewaren en desgevraagd gegevens daaruit moeten verstrekken.

De referent moet de minister (IND) verder gegevens verstrekken over de nakoming van zijn verplichtingen als referent. Hierbij wordt gedacht aan de wijze, waarop hij invulling heeft gegeven aan zijn (zorg)plichten, maar ook zal hij moeten kunnen aantonen, dat hij zich aan zijn informatieverplichtingen heeft gehouden en gegevens moeten verstrekken over zijn positie als referent. Verder kan de erkende referent worden verzocht om bijvoorbeeld een verklaring omtrent het gedrag over te leggen.

In lagere regelgeving wordt uitgewerkt welke gegevens voor de overheid noodzakelijk zijn. Die uitwerking zal geschieden is nauw overleg met de betrokken bedrijven en instellingen om de administratieve lasten zo laag mogelijk te houden. Waar mogelijk en verantwoord, zullen reeds aan andere overheidsinstellingen aangeleverde gegevens worden hergebruikt om dubbele gegevensuitvraag te voorkomen. De referent moet relevante wijzigingen aan de IND doorgeven. Daarnaast kan worden voorzien in een verplichting voor de referent om jaarlijks de bij de IND bekende gegevens te verifiëren en zo nodig te corrigeren.

2.4.2. Administratieplichten

Op de referent wordt de verplichting gevestigd om bepaalde gegevens te bewaren en te administreren, onder meer met betrekking tot de vreemdeling wiens referent hij is en met betrekking tot de nakoming van zijn verplichtingen als referent. In de lagere regelgeving wordt uitgewerkt welke gegevens moeten worden geadministreerd en aan welke minimumeisen de administratie moet voldoen. Die zal in ieder geval zo moeten worden ingericht dat die gegevens door de toezichthoudende ambtenaar binnen een redelijke termijn kunnen worden gecontroleerd. Bij de uitwerking daarvan zal in samenwerking met de betreffende partijen nauw worden aangesloten bij reeds bestaande administratieverplichtingen om zo de administratieve lasten zo laag mogelijk te houden. De gegevens-

dragers moeten vijf jaar worden bewaard om controle op de naleving van de verplichtingen als referent, ook na de beëindiging van het referentschap, mogelijk te maken. De administratieplichtige moet de benodigde medewerking – en inzicht in de opzet en de werking van de administratie – verlenen om controle mogelijk te maken.

2.4.3. Zorgplichten

In het migratieproces heeft de referent niet alleen verantwoordelijkheden jegens de overheid. De referent heeft ook verantwoordelijkheden jegens de vreemdeling wiens verblijf in Nederland wordt gewenst en die vanouds een zekere afhankelijkheid van de referent heeft. De referent die mede uit eigen belang de overkomst en het verblijf van een vreemdeling in Nederland wenst, moet zich ook bewust zijn van zijn verantwoordelijkheid jegens de vreemdeling, die hij in de Nederlandse samenleving introduceert. Die verantwoordelijkheden zijn uiteraard afhankelijk van het doel waarvoor de vreemdeling naar Nederland komt. In het nieuwe reguliere migratiebeleid wordt ook dit sterker dan voorheen benadrukt.

In het voorgestelde bestuursrechtelijk ingebedde stelsel van de verplichtingen van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht wordt de referent, in lijn met de nota «Vertrouwen in wetgeving, een programma voor een integraal wetgevingsbeleid» (Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nr. 1), bij de toelating en het verblijf van de vreemdeling in Nederland verantwoordelijk gesteld voor het bereiken van bepaalde maatschappelijk gewenste doelen. In dit verband worden zorgplichten voorgesteld van de referent jegens de vreemdeling, wiens referent hij is. Naar de mening van de regering is er in de verhouding tussen de referent en de vreemdeling ruimte voor zorgplichtbepalingen en een zekere zelfregulering. De wijze waarop de referent aan zijn in algemeen verbindende voorschriften opgenomen zorgplichten jegens de vreemdeling voldoet, zal daarom niet van overheidswege worden voorgeschreven. Dit brengt het vertrouwen in de betrokken referenten tot uitdrukking, aangezien de keuze tussen gedragsalternatieven aan hen wordt overlaten.

Met de zorgplichtbepalingen (het voorgestelde artikel 2a, tweede lid, onderdeel b) wordt de verantwoordelijkheid van de referent voor bepaalde belangen van de vreemdeling expliciet vastgelegd. Deze worden in het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Voorschrift Vreemdelingen 2000 nader uitgewerkt. Daarmee wordt beoogd een flexibel instrument in het leven te roepen, waarmee snel kan worden ingespeeld op (deels nog onvoorziene) ongewenste of onzorgvuldige gedragingen van bepaalde soorten referenten jegens de vreemdelingen. De zorgplichten moeten de referenten zich er van bewust maken dat zij verantwoordelijkheden hebben jegens de vreemdelingen die zij in Nederland (willen) laten verblijven. Van de mogelijkheid dat ongewenste of onzorgvuldige gedragingen kunnen leiden tot nader te vestigen zorgplichten, kan ook een preventieve werking uitgaan.

Doordat vertrouwen wordt gegeven aan instellingen en bedrijven, die door minder gedetailleerde regels zelf het nodige maatwerk kunnen leveren, is de referent vrij in de keuze van de middelen. Branches in het onderwijs of bedrijfsleven kunnen in dit verband gedragscodes opstellen, waarbij institutionele referenten zich kunnen aansluiten. Een voorbeeld hiervan uit de migratiepraktijk is de Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs.

Naleving van de zorgplichten is niet vrijblijvend. Op de naleving van die plichten wordt toegezien door de IND-ambtenaren belast met het toezicht op referenten. Toezicht zal plaatsvinden aan de hand van de zogeheten

behandelprofielen en concrete signalen van bijvoorbeeld de vreemdeling zelf, inspectiediensten zoals de Arbeidsinspectie, of diensten die belast zijn met de uitvoering van andere regelgeving zoals de Wet inburgering. In dit verband kan het Meldpunt Misbruik Au Pair worden vermeld, dat naar aanleiding van de evaluatie van de au-pairregeling (zie Kamerstukken II 2003/04, 28 442, nr. 9) is ingesteld en momenteel ter voorbereiding van de implementatie van het moderne migratiebeleid is ondergebracht bij de zogeheten proeftuin Au Pair. Indien moet worden vastgesteld dat het met de zorgplicht gewenste doel niet is bereikt, omdat de referent, bijvoorbeeld uit gemak of kostenoverwegingen, heeft gekozen voor middelen die ongeschikt zijn om het doel te bereiken, kan hem daarvan een verwijt worden gemaakt en kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Het voorgestelde artikel 55a regelt in dit verband de maximumhoogte van de boete, terwijl de IND op grond van artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht de hoogte van de in het concrete geval op te leggen boete moet afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten en daarbij zonodig rekening moet houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. In ernstige gevallen kan de erkenning van de referent worden geschorst of ingetrokken.

De referenten – buiten het domein van gezinsmigratie veelal professionele organisaties – beschikken als regel over een zeker kennisniveau en worden in staat geacht voldoende kennis te vergaren om hun gedrag af te kunnen stemmen op hetgeen wordt verlangd. Zij beschikken over de nodige kennis en ervaring om invulling te geven aan de zorgplichten en de juiste middelen te kiezen om de gewenste doelstellingen te bereiken. Voorwaarde is uiteraard dat de zorgplichten in de lagere regelgeving voldoende helder zijn geformuleerd, zodat de referenten hun gedrag jegens vreemdeling daarop kunnen afstemmen en de juiste middelen kunnen kiezen om aan de zorgplichten te voldoen.

Bij de concrete invulling van de wijze waarop referenten aan hun zorgplichten voldoen, kunnen zij, als gezegd, onder meer kiezen voor aansluiting bij een gedragscode, uiteraard voor zover daarin een adequate invulling is opgenomen. Het overheidstoezicht op de naleving van de zorgplichten door de referent kan worden afgestemd op de naleving van een dergelijke code en de mate, waarin de aangesloten organisaties zelf hebben voorzien in adequaat toezicht op de naleving van die code. Van belang is in dit verband dat de betreffende gedragscode ook daadwerkelijk adequaat invulling geeft aan de zorgverplichtingen van de referent. Van belang is voorts in hoeverre een dergelijke code ook regels bevat over de daadwerkelijke naleving van die regels en het toezicht daarop door een onafhankelijke en terzake kundige instantie. Dit toezicht op de naleving van de door hen vanuit hun expertise ontwikkelde gedragsregels zal het toezicht op naleving van de zorgplichten door de ambtenaren belast met het toezicht op referenten niet geheel en al vervangen, maar kan wel bijdragen tot een efficiëntere inrichting van het overheidstoezicht, waarmee de toezichtslasten tot een minimum kunnen worden beperkt.

Een dergelijke gedragscode zal ook voor referenten, die zich daarbij niet hebben aangesloten, in zekere zin normstellend werken. Wat naar de mening van de professionals in een bepaalde branche een adequate invulling van de zorgverplichtingen is, zal dat immers ook zijn voor de niet-aangesloten referenten in diezelfde branche.

De concrete zorgplichten van de referent jegens de vreemdeling zullen in de lagere regelgeving nader worden uitgewerkt. De regering voorziet op dit moment reeds de volgende zorgplichten voor de referent van buiten-

landse uitwisselingsjongeren, geestelijke bedienaren, studenten en kennismigranten.

2.4.3.1. Referenten van uitwisselingsjongeren

De referent van uitwisselingsjongeren, waaronder au pairs, zal verantwoordelijk zijn voor zorgvuldige werving en selectie van de uitwisselingsjongeren en voor de juiste uitvoering van het door de Minister van Justitie (IND) na overleg met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid goedgekeurde uitwisselingsprogramma, waarin in ieder geval moet worden geregeld welke (vrijwilligers- respectievelijk huishoudelijke) werkzaamheden de uitwisselingsjongere en au pair mogen verrichten. Deze zorgplichten strekken tot bescherming van au pairs en andere uitwisselingsjongeren tegen onder meer oneigenlijk gebruik van culturele uitwisseling als verkapte arbeidsmigratie.

Uitwisselingsjongeren en au pairs worden door de uitwisselingsorganisatie veelal geplaatst in gastgezinnen, waarmee deze een al dan niet contractuele relatie heeft. Met die plaatsing is de verantwoordelijkheid van de uitwisselingsreferent jegens de uitwisselingsjongere niet ten einde. Deze referent zal er op grond van zijn zorgplicht jegens de vreemdeling gedurende het verblijf van die vreemdeling in Nederland op moeten blijven toezien, dat ook het gastgezin zich houdt aan de kaders die het uit te voeren uitwisselingsprogramma stelt. Dit betekent dat de referent er op zal moeten blijven toezien, dat het verblijf in Nederland van de door hem geselecteerde en geworven au pair ook daadwerkelijk in het teken staat van culturele uitwisseling en niet, bijvoorbeeld, in het teken van verkapte loondienstarbeid, waarbij de au pair in wezen fungeert als goedkope arbeidskracht in het huishouden van het gastgezin en waarmee de verplichting van de werkgever om te beschikken over een tewerkstellingsvergunning op grond van de Wet arbeid vreemdelingen wordt omzeild. Voor zulke arbeid is prioriteitgenietend aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt aanwezig.

Van overheidswege wordt niet voorgeschreven hoe de uitwisselingsorganisaties invulling moeten geven aan hun zorgplichten. De uitwisselingsorganisatie is een als referent erkende onderneming of rechtspersoon met de nodige deskundigheid om daar zelf invulling aan te geven. Deze referent heeft veelal een contractuele relatie met het gastgezin waarin de uitwisselingsjongere wordt geplaatst en waarmee de nodige afspraken kunnen worden gemaakt. Daarbij zal de uitwisselingsreferent naast de eigen belangen ook zijn maatschappelijke verantwoordelijkheden jegens de uitwisselingsjongere kunnen laten gelden. Uiteraard is het enkel bedingen van bepaalde voorwaarden niet voldoende. De uitwisselingsreferent zal ook moeten toezien dat het gastgezin voldoet aan hetgeen is overeengekomen en het gastgezin bij niet-naleving daarvan – zo nodig in rechte – moeten aanspreken. De referent zal in zijn administratie moeten registreren op welke wijze hij invulling heeft gegeven aan zijn zorgplichten jegens de vreemdeling.

Het toezicht op naleving van de zorgplichten van de uitwisselingsreferent door de IND zal met name plaatsvinden door bevraging van de betreffende referent over de wijze waarop hij aan deze zorgplichten invulling heeft gegeven, aan de hand van op deze specifieke groep referenten toegespitste behandelprofielen en naar aanleiding van concrete signalen, zoals klachten van de au pair bij de IND of signalen van de Arbeidsinspectie.

In de uitwisselingsbranche is nog geen breed onderschreven gedragscode met een onafhankelijke instantie voor het toezicht op naleving van de

daarin opgenomen gedragsregels tot stand gekomen. Indien een dergelijke code tot stand komt, kan het overheidstoezicht op de naleving van de wettelijke zorgplichten daarop worden afgestemd.

2.4.3.2. Referenten van geestelijke bedienaren

De referenten van geestelijke bedienaren zijn verantwoordelijk voor het faciliteren van de daadwerkelijke deelname door de geestelijke bedienaren aan de speciaal voor hen ontwikkelde inburgeringsvoorzieningen op grond van artikel 19, eerste lid, onder b, van de Wet inburgering. Deze worden tegen een geringe eigen bijdrage (artikel 23 van de Wet inburgering) door de gemeente aan alle geestelijke bedienaren aangeboden. De Wet inburgering verplicht de geestelijke bedienaren niet tot aanvaarding van dat aanbod. Wel zal op grond van de Vreemdelingenwet 2000 worden voorzien in een verplichting voor de referent van die geestelijke bedienaar om te bevorderen dat dit aanbod wordt aanvaard en dat de geestelijke bedienaar ook feitelijk in de gelegenheid wordt gesteld deel te nemen aan die inburgeringsvoorziening. Aan de hand van signalen van de gemeente dat de geestelijke bedienaar het aanbod niet heeft aanvaard of van de betreffende cursusinstelling dat de geestelijke bedienaar niet daadwerkelijk deelneemt aan die voorziening, kan gericht toezicht worden uitgeoefend. Uiteraard zullen de referenten ook in deze gevallen op verzoek van de Minister van Justitie (IND) moeten aangeven hoe zij de geestelijke bedienaar hebben gefaciliteerd.

2.4.3.3. Referenten van studenten en kennismigranten

De referenten van buitenlandse studenten en kennismigranten hebben een grote vrijheid in de werving en selectie van de vreemdelingen die zij naar Nederland willen laten overkomen. Zij kunnen immers als beste beoordelen welke werknemers en studenten een positieve bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse (kennis)economie.

Gelet op de mogelijk negatieve impact van onzorgvuldige werving en selectie op zowel de vreemdeling zelf als op de Nederlandse samenleving als geheel, past bij de werving en selectie de nodige zorgvuldigheid. Onzorgvuldigheid kan er toe leiden, dat de buitenlandse student of werknemer geen aansluiting vindt op de studie of werkzaamheden, waarvoor deze naar Nederland is gekomen, uitvalt en vervolgens in de illegaliteit verdwijnt. Indien werving en selectie plaatsvindt door tussenkomst van agenten in het buitenland, ontslaat dit de referent uiteraard niet van zijn zorgvuldigheidsverplichtingen, aangezien de handelingen van de betreffende agent aan de referent kunnen worden toegerekend.

Onderwijsinstellingen werven en selecteren «hun» buitenlandse studenten. Een studiemigrant komt naar Nederland om te studeren en zijn verworven kennis daarna waar dan ook ter wereld in de praktijk aan te wenden. Daarbij hoort een verantwoordelijkheid van de onderwijsinstelling om slechts die buitenlandse studenten te werven die ook daadwerkelijk bereid en in staat zijn om het in Nederland verzorgde onderwijs te volgen en die kennis daadwerkelijk te verwerven. Daarmee kan de onderwijsinstelling voorkomen dat vreemdelingen als student naar Nederland komen en hier te lande bijvoorbeeld als «afvaller» in de illegaliteit terecht komen. Dit vergt een zorgvuldig wervings- en selectiebeleid dat als zorgplicht zal worden voorgeschreven. De noodzakelijke expertise om daaraan invulling te geven berust bij de onderwijsinstellingen en de koepels. Deze hebben reeds in 2006 een gedragscode – de Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs – ontwikkeld, waarin onder meer de werving en selectie, maar ook andere onderwerpen als de informatievoorziening aan de buitenlandse student worden gere-

geld. Het toezicht op naleving van de gedragscode is belegd bij een landelijke commissie. Deze gedragscode is onlangs geëvalueerd. Aansluiting bij de (al dan niet naar aanleiding van de evaluatie aangepaste) gedragcode is voorzien als voorwaarde voor de erkenning van een hoger onderwijsinstelling als referent.

De zorgplicht van de onderwijsinstellingen jegens de vreemdeling op grond van het voorgestelde artikel 2a, tweede lid, onderdeel b, moet worden onderscheiden van de informatieplichten van de onderwijsinstelling jegens de overheid op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 54, en met name van de verplichting van de onderwijsinstelling om de Minister van Justitie (IND) tijdig te informeren, indien de buitenlandse student onvoldoende studievoortgang behaalt. In dat geval kan diens verblijf in Nederland als student worden beëindigd. De concrete normering van deze studievoortgang is aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als verantwoordelijke voor het onderwijs in Nederland. Bij de totstandkoming van deze normering zullen de onderwijsinstellingen nauw worden betrokken. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kan er voor kiezen deze normering in een algemeen verbindend voorschrift op te nemen of deze door het onderwijsveld in de Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs te laten opnemen. In dat laatste geval zal bij de uitwerking van de informatieverplichtingen worden verwezen naar die gedragscode.

2.4.4. Naleving van de zorgplichten

In het algemeen zullen de referenten de met de zorgplichtbepalingen te beschermen belangen van de vreemdeling onderkennen. De zorgplichten sluiten aan bij de reguliere activiteiten van de referent. De mogelijkheid om te differentiëren naar het verblijfsdoel waarvoor de vreemdeling in Nederland wil verblijven, maakt het gebruik van specifieke zorgplichtbepalingen voor min of meer homogene groepen professionele referenten – onder meer van buitenlandse studenten, au pairs en geestelijke bedienaren – eenvoudiger.

Naleving van de zorgplichten is als regel ook in het belang van de referent. Zo is een onderwijsinstelling gebaat bij studenten met voldoende vooropleiding en talenkennis om het aangeboden onderwijs te kunnen volgen en het niveau van het onderwijs op peil te houden en te verbeteren. Religieuze organisaties zijn gebaat bij een goed inzicht van de geestelijke bedienaar in de in Nederland vigerende opvattingen, waarmee deze bij zijn werkzaamheden zal worden geconfronteerd. De verwachting is dan ook dat er sprake zal zijn van een hoge mate van normconform gedrag. Daarop wordt uiteraard wel toegezien.

Ongeacht de vraag of een bepaalde referent is aangesloten bij een in zijn branche of vakgebied tot stand gekomen gedragscode die voorziet in een regeling voor het toezicht op naleving daarvan, kan de Minister van Justitie (IND) de referent te allen tijde verzoeken gegevens te verstrekken over de wijze waarop deze aan de zorgplichten heeft voldaan. De referent moet die gegevens in zijn administratie bijhouden. Gewezen wordt op het voorgestelde tweede lid van artikel 54. Een dergelijke gegevensuitvraag zal in ieder geval plaatsvinden bij signalen – hetzij van de vreemdeling zelf, hetzij van een derde of een toezichthouder zoals de Arbeidsinspectie – dat de zorgplichten mogelijk niet of onvolledig worden nageleefd en aan de hand van de zogeheten behandelprofielen in het kader van de risicogestuurde handhaving. Ook zal een dergelijke gegevensuitvraag steekproefsgewijs kunnen plaatsvinden. Hiermee ondervinden referenten die zich aan de regels houden, in tegenstelling tot referenten die dat niet

doen, minder toezichtslasten, terwijl tegelijkertijd geen enkele referent de zekerheid heeft dat hij buiten zicht van het toezicht blijft.

In die gevallen waarin zelfregulering in een bepaalde branche een adequate gedragscode tot stand heeft gebracht, zal het overheidstoezicht worden afgestemd op het toezicht dat op naleving van die code wordt uitgeoefend door de in die code ingestelde onafhankelijke toezichtsinstantie. De wijze waarop die afstemming plaatsvindt, is uiteraard afhankelijk van de aard van het toezicht door die onafhankelijke instantie. Indien dat toezicht louter reactief is, zal het overheidstoezicht op naleving van de zorgplichten een grotere rol spelen dan bij proactief toezicht door die onafhankelijke toezichtsinstantie zelf. De afstemming zal in ieder geval de uitwisseling van signalen behelzen die van belang zijn in het kader van het risicogestuurde overheidstoezicht. Indien de Minister van Justitie (IND) beschikt over aanwijzingen dat de gedragscode door een bepaalde referent mogelijk niet wordt nageleefd, kan bijvoorbeeld een klacht worden ingediend bij de onafhankelijke instantie. Dit doet niets af aan de mogelijkheid van het gebruik van het beschikbare handhavingsinstrumentarium op grond van de vreemdelingenwetgeving. Voor de afstemming is ook van belang dat de onafhankelijke instantie de IND informeert over eventuele klachten.

Indien de onafhankelijke instantie na onderzoek tot de conclusie komt, dat de gedragscode al dan niet is nageleefd, kan de minister (IND) zich aan dat oordeel conformeren. Bij geconstateerde niet-naleving kan een bestuurlijke boete worden opgelegd of – bij ernstiger schendingen – strafvervolging worden ingesteld. Ook kan de erkenning als referent worden ingetrokken. Dit betekent niet, dat het overheidstoezicht moet wachten op de uitkomsten van het onderzoek door de onafhankelijke instantie van de branche. Afhankelijk van de aard en ernst van de vermoede schending, kan de minister (IND) vooruitlopend op de uitkomsten van dat onderzoek bijvoorbeeld overgaan tot integrale toetsing van alle door de betreffende referent ingediende aanvragen, tot verscherping van het overheidstoezicht op de referent of schorsing van de erkenning als referent.

2.5. Bestuurlijke boete

Met het oog op de besloten context is in lijn met de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, D) gekozen voor de bestuurlijke boete als sanctie op overtredingen door de referent. Als gespecialiseerde dienst die met de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 is belast, heeft de IND te maken met een afgebakende groep referenten en houdt binnen deze «besloten context» gericht toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften door deze referenten. Uit hoofde van het referentschap en de daaruit voortvloeiende rechten en verplichtingen kennen de referenten de IND en onderhouden zij contacten met (de accountmanagers van) die dienst. De bestuurlijke boete is hier functioneel en kan met de andere beschikbare instrumenten, zoals het uitoefenen van verscherpt toezicht op de referent en de schorsing of intrekking van diens erkenning door de IND, kracht bijzetten aan de naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot referenten. Ook de vreemdeling heeft concrete informatieverplichtingen jegens de Minister van Justitie (IND). Zo zal deze het de IND bijvoorbeeld moeten melden, indien hij niet langer voldoet aan de beperking waaronder hem een verblijfsvergunning is verleend. In die besloten context past evenzeer een bestuurlijke boete bij overtreding. In geval van ernstige overtredingen of stelselmatige recidive is strafrechtelijke sanctionering wenselijk. Met het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot vreemdelingen zijn onder meer belast de politie en de Koninklijke marechaussee, waarmee vreemdelingen geen

bijzondere banden onderhouden, die vergelijkbaar zijn met die tussen de referent en de IND. Om die reden wordt de bestaande strafrechtelijke sanctionering van overtredingen van wettelijke voorschriften met betrekking tot vreemdelingen niet gewijzigd.

Overtreding door de referent van diens zorg-, inlichtingen- en administratieplichten kan er toe leiden dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd. De wet schrijft niet exact voor hoe hoog de bestuurlijke boete in een concreet geval moet zijn, maar geeft slechts een maximum van € 2000 (het voorgestelde artikel 55a). Gekozen is voor het voeren van een boetebeleid en niet voor een stelsel waarin de hoogte van de boeten in een wettelijk voorschrift is vastgelegd. Op dit moment kan niet volledig worden overzien welke situaties zich in de praktijk na invoering van de Wet modern migratiebeleid zullen voordoen. Anders dan in de Blauwdruk Modern Migratiebeleid is aangegeven, zal rekening moeten worden gehouden met verschillen in de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Een vast boetebedrag van (bijvoorbeeld) € 2000 zou in de praktijk tot onrechtvaardigheden kunnen leiden.

De Minister van Justitie (IND) zal bij een concrete overtreding moeten beoordelen, welk boetebedrag in dat geval passend is. Het tweede lid van artikel 5.4.1.7 van de Algemene wet bestuursrecht bevat de belangrijkste maatstaf die daarbij moet worden aangelegd: de hoogte van de boete moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate waarin zij aan de overtreder kan worden verweten, waarbij zo nodig rekening moet worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Dit zogenaamde evenredigheidsbeginsel vloeit voort uit artikel 6 EVRM, maar ook volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap moet de toepassing van sancties in het kader van de uitvoering van het gemeenschapsrecht in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel, dat ook deel uitmaakt van ons nationale bestuursrecht. Indien te snel, te hoog of te achteloos wordt beboet, zal aantasting van het draagvlak voor het nieuwe migratiebeleid en met name voor de versterkte rol van de referent het gevolg zijn, terwijl te weinig of te lage beboeting de bereidheid tot naleving door de referent van diens verplichtingen zal verminderen. Dit neemt niet weg dat het in de toekomst wenselijk kan zijn dat een evenwichtig boetebeleid, dat zich in de praktijk heeft bewezen, tot algemeen verbindend voorschrift wordt verheven. Om die reden wordt een facultatief geredigeerde delegatiebepaling in artikel 55a voorgesteld.

Bij de keuze voor een maximum boete van € 2000 is de ernst van een overtreding van de administratie- en inlichtingenplicht meegewogen. De hoogte 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. Daarnaast is bij die keuze betrokken het feit dat het nieuwe stelsel meer handhavingsinstrumenten bevat dan alleen de bestuurlijke boete. Wanneer, bijvoorbeeld, sprake is van calculerend misbruik door een erkende referent, kan diens erkenning worden geschorst of ingetrokken, waardoor verder misbruik van de versnelde procedure niet mogelijk is. Referenten worden geregistreerd en de IND kan hun gedragingen controleren. Erkende referenten worden op hun betrouwbaarheid beoordeeld. Dit maakt de pakkans en de mogelijkheid om preventieve maatregelen te nemen groter dan bij doelgroepen die geen vaste relatie hebben met de toezichthoudende overheidsinstantie. Een maximum boete van € 2000 per overtreding, bij recidive te verhogen met 50%, is naar de mening van de regering voldoende afschrikwekkend.

Het boetebeleid dat het kabinet voor ogen heeft en dat in de Vreemdelingencirculaire 2000 nader zal worden uitgewerkt, gaat in beginsel uit van een waarschuwing bij de eerste overtreding, een boete bij een tweede overtreding, een verhoogde boete bij de derde overtreding en de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging bij verdere overtredingen. In de Vreemdelingencirculaire 2000 zullen voor de verschillende te onderscheiden overtredingen bedragen worden opgenomen. Op termijn kan het boetebeleid, nadat het is bestendigd en geëvalueerd, in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 worden opgenomen.

Het kabinet acht de mogelijkheid van strafrechtelijke sanctionering (artikel 108) nodig om het ontmoedigende effect te behouden in die gevallen waarin beboeten niet het verlangde gedrag bewerkstelligt, of waarin de geconstateerde overtredingen zo ernstig zijn dat strafrechtelijke sanctionering al direct in de rede ligt. Op grond van het *una via* beginsel wordt daarbij vermeden dat een referent zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk voor dezelfde gedraging wordt bestraft. Een referent zal voor een en dezelfde gedraging niet op basis van meerdere wetten worden bestraft. Daar waar mogelijk samenloop zou kunnen ontstaan, zullen de betrokken uitvoeringsinstanties – bijvoorbeeld de IND, de Arbeidsinspectie en het UWV/Werkbedrijf – samenwerkingsafspraken maken.

Volledigheidshalve wordt in dit verband nog opgemerkt dat de rechtsbescherming in het kader van de bestuurlijke boete wordt beheerst door het vreemdelingenprocesrecht. Uit artikel 69 van de Vreemdelingenwet 2000 volgt dat de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift vier weken bedraagt. De referent is in deze gevallen belanghebbende in de zin van artikel 2:1 van de Algemene wet bestuursrecht; artikel 70 van de Vreemdelingenwet 2000 behoeft geen aanpassing, aangezien uit jurisprudentie volgt dat deze bepaling niet strekt tot beperking van de kring van personen die bezwaar kunnen maken en beroep kunnen instellen. De bevoegdheid van de rechtbank te 's-Gravenhage voor beroepen tegen besluiten op grond van de Vreemdelingenwet 2000 – en daarmee tegen besluiten strekkende tot het opleggen van een bestuurlijke boete is gegeven in artikel 71.

2.6. Verhaal van bepaalde kosten van uitzetting

Op grond van artikel 66 en de nadere uitwerking daarvan in het Vreemdelingenbesluit 2000 kunnen de kosten van uitzetting van een vreemdeling thans worden verhaald op die vreemdeling of – zo die minderjarig is – op degene die het wettig gezag over die vreemdeling uitoefent. Met de voorgestelde wijziging van artikel 66 wordt de mogelijkheid van verhaal door de overheid van de kosten van uitzetting van de vreemdeling verruimd naar diens (gewezen) referent.

Zoals in de Blauwdruk Modern Migratiebeleid is aangegeven, 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. In de Blauwdruk Modern Migratiebeleid heeft de regering er voor gekozen alleen die kosten op de (gewezen) referent te verhalen, die ook de vreemdeling zelf zou hebben gemaakt indien deze Nederland eigener beweging zou hebben verlaten. Dit stelt de referent van te voren in staat een redelijke inschatting van die kosten te maken. Bovendien zijn de kosten daardoor individueel ook goed toerekenbaar. Concreet betekent dit, dat de directe kosten van de terugreis, transport en identiteitsbewijzen worden verhaald, maar dat de kosten van eventuele vreemdelingenbewaring en escortering bij dreigend verzet niet onder de aansprakelijkheid van de referent vallen. De te verhalen kosten worden in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 uitgewerkt.

De wettelijke verhaalsmogelijkheid wordt in verband met de rechtszekerheid in tijd beperkt. Anders dan in de Blauwdruk Modern Migratiebeleid is aangegeven, wordt die mogelijkheid beperkt tot die kosten, die zijn gemaakt in de periode van een jaar nadat het referentschap is geëindigd. In de Blauwdruk Modern Migratiebeleid was een periode van zes maanden voorzien. De termijn van een jaar geeft de overheid meer gelegenheid om illegaal verblijf van een vreemdeling vast te stellen, diens identiteit vast te stellen, een reisdocument te verkrijgen en de vreemdeling uit te zetten. De effectiviteit van het instrument van kostenverhaal wordt daarmee vergroot. Een jaar is daarnaast een redelijke termijn waarvoor de referent aansprakelijk gesteld kan worden. Bij een langere termijn wordt de kans groter dat een illegaal verblijvende vreemdeling tussentijds terug is geweest in het land van herkomst en opnieuw (illegaal) is ingereisd, en daarmee de kans dat de gewezen referent aansprakelijk wordt gesteld voor het opnieuw (illegaal) inreizen van de vreemdeling. Gekozen is daarom voor een beperkte termijn van een jaar, in combinatie met een beperking van de kosten die verhaald kunnen worden. Voor de (voormalige) referenten van wetenschappelijk onderzoekers in de zin van de Richtlijn 2005/71/EG wordt echter overeenkomstig artikel 5, derde lid, van die richtlijn een termijn van zes maanden aangehouden. Na het verstrijken van deze termijn kan een onderzoeksinstelling niet langer aansprakelijk worden gehouden voor uit overheidsmiddelen opgebrachte kosten van verblijf en terugreis van een illegaal verblijvende onderzoeker.

Bepalend is dat de kosten van uitzetting binnen deze termijn van een jaar, onderscheidenlijk zes maanden, moeten zijn gemaakt. De termijn vangt aan op de dag, nadat het referentschap is geëindigd. Zodra de identiteit van de aangetroffen en uit te zetten vreemdeling is vastgesteld, kan de IND de koppeling met de referent tot stand brengen. Omdat de IND de relatie met de referent onderhoudt, stelt de IND in samenwerking met de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) de bestuursrechtelijke geldschuld vast, die vervolgens door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) wordt geïnd. Met de regeling van de bestuursrechtelijke geldschuld van titel 4.4 van de vierde tranche Awb wordt een laagdrempelige bestuursrechtelijke rechtsbescherming voor de (gewezen) referent opengesteld, waarmee de hogere civielrechtelijke kosten van rechtsbescherming voor de (gewezen) referent worden vermeden en ook de bestuurslasten voor de IND worden beperkt.

Aangezien de bevoegdheid tot uitvaardiging van een dwangbevel slechts bestaat indien zij bij de wet is toegekend (artikel 4.4.4.2.2 Awb), wordt tevens voorzien in de bevoegdheid tot invordering bij dwangbevel, waarmee zonder tussenkomst van de burgerlijke rechter een executoriale titel kan worden verkregen. Volledigheidshalve wordt in dit kader opgemerkt dat de bevoegdheid tot invordering bij dwangbevel van de geldsom die als gevolg van een opgelegde bestuurlijke boete moet worden voldaan, is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (artikel 5.0.10, tweede lid, Awb).

Naar aanleiding van de consultaties heeft de regering het bij nader inzien redelijk geacht in enkele gevallen geen kosten op de voormalige referent te verhalen. De aansprakelijkheid van deze gewezen referent voor bepaalde kosten van uitzetting eindigt, indien de referent de IND in kennis heeft gesteld van de beëindiging van diens relatie met de vreemdeling en een andere natuurlijke persoon, rechtspersoon of onderneming zich als referent van die vreemdeling heeft aangemeld. Deze nieuwe referent is vervolgens aansprakelijk voor de kosten van eventuele uitzetting van de vreemdeling. De aansprakelijkheid van de gewezen referent eindigt ook indien de vreemdeling in het bezit is gesteld van een andere verblijfsver-

gunning of indien de vreemdeling Nederland aantoonbaar eigener beweging heeft verlaten.

Verder zullen, zoals aangegeven in de Blauwdruk Modern Migratiebeleid, geen kosten op de (voormalige) referent worden verhaald, indien een vervoerder aansprakelijk is.

De regering heeft er niet voor gekozen bij het verhaal van de kosten van terugkeer ook de mate van verwijtbaarheid een rol te laten spelen. Ook met het kostenverhaal wordt beoogd de referent meer bewust te maken van zijn positie in het gehele migratieproces. Dat omvat ook de eventuele terugkeer na de verbreking van de relatie of het huwelijk. Het is redelijk om ook dan van de (gezins)referent te verwachten dat deze ook (een deel van) de kosten van terugkeer op zich neemt en deze niet (geheel) op de samenleving afwentelt. Ook de huidige garantverklaring wordt overigens ondertekend zonder het voorbehoud van verwijtbaarheid. Verwijtbaarheid in het kader van het kostenverhaal zou in de praktijk leiden tot gerechtelijke procedures tegen de overheid, waarbij de inzet is de mate waarin de gewezen referent een verwijt kan worden gemaakt van, bijvoorbeeld, de verbreking van het huwelijk of de relatie. Dit is uiteraard niet wenselijk.

2.7. De erkende referent

Het onderhavige wetsvoorstel bevat op hoofdlijnen een stelsel voor de erkenning van referenten (artikelen 2c tot en met 2h). Erkenning als referent brengt met zich mee toegang tot een versnelde procedure, waarin aanvragen tot verlening, verlenging en wijziging van machtigingen tot voorlopig verblijf en verblijfsvergunningen in de regel binnen een streeftermijn van twee weken worden behandeld. De erkenning als referent is een generieke erkenning. Ook nadat die is verleend, blijft het nog steeds noodzakelijk dat de betrokken erkende referent bij iedere individuele aanvraag aangeeft, dat hij voor de betreffende vreemdeling als referent optreedt. Met het oog op de uitvoering en het toezicht op zowel vreemdelingen als referenten is het immers noodzakelijk dat bekend is welke referent bij welke vreemdeling hoort.

Referenten kunnen zich op aanvraag laten erkennen als referent om zo toegang te krijgen tot de versnelde toelatingsprocedure. Verwacht wordt dat de voordelen van een snelle en eenvoudige toelatingsprocedure op basis van het – vooraf door de overheid in de erkenningsprocedure vastgestelde – vertrouwen dat in het bedrijfsleven wordt gesteld, er toe zullen leiden dat veel rechtspersonen en ondernemingen, die met enige regelmaat arbeidsmigranten naar Nederland willen laten overkomen, zich zullen laten erkennen als referent, waarmee de voor de Nederlandse economie noodzakelijke arbeidsmigratie snel en gecontroleerd tot stand kan komen.

Voor referenten van vreemdelingen die in Nederland arbeid als kennismigrant of als wetenschappelijk onderzoeker willen verrichten, die in Nederland willen verblijven in het kader van uitwisseling of die in Nederland willen studeren, staat als regel alleen de versnelde procedure open. Dit betekent dat de vreemdeling slechts toelating tot Nederland kan verkrijgen, indien de betreffende werkgever, uitwisselingsorganisatie, onderzoeksinstelling of onderwijsinstelling als referent is erkend en dus ook toegang heeft tot de versnelde procedure.

2.7.1. De versnelde procedure

In de versnelde procedure beoordeelt de erkende referent voorafgaand aan de indiening van de aanvraag zelf of alle benodigde gegevens en

bescheiden aanwezig zijn en of aan de hand daarvan kan worden vastgesteld, dat aan bepaalde toelatingsvoorwaarden wordt voldaan. 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, kunnen niet aan de erkende referent worden overgelaten en blijven onder alle omstandigheden een taak van de IND. In die gevallen, waarin de referent vaststelt dat aan de overige toelatingsvoorwaarden wordt voldaan, kan deze de aanvraag zo mogelijk elektronisch bij de IND indienen, waarbij in plaats van de onderliggende gegevens en bescheiden een eigen verklaring wordt afgelegd, die er kort gezegd toe strekt dat de vereiste gegevens en bescheiden aanwezig zijn en dat aan de betreffende voorwaarden voor verlening van de gevraagde machtiging tot voorlopig verblijf of verblijfsvergunning wordt voldaan. Aangezien de IND de betrouwbaarheid van de erkende referent vooraf heeft beoordeeld en de erkende referent weet dat de eigen verklaringen vooraf en achteraf (kunnen) worden gecontroleerd, kan de IND als regel uitgaan van de juistheid van die eigen verklaring. Dit maakt het mogelijk dat de beschikking op een door de erkende referent ingediende mvv- of vvr-aanvraag aanzienlijk sneller tegemoet kan worden gezien dan in de situatie, waarin de aanvraag en de daarbij behorende gegevens en bescheiden door de IND volledig en integraal vooraf worden beoordeeld. Voor de behandeling van door erkende referenten ingediende aanvragen wordt een streeftermijn van twee weken gehanteerd. De IND zal de doorlooptijden nauwgezet monitoren en daarover rapporteren.

Op behandeling van door erkende referenten ingediende aanvragen binnen een streeftermijn van twee weken worden enige uitzonderingen voorzien.

De eerste betreft aanvragen om arbeidsmigratie, waarvoor een tewerkstellingsvergunning is vereist. Arbeidsmigratie wordt slechts toegestaan, indien daarmee een wezenlijk Nederlands belang is gediend. Dit wordt in de regel door het UWV/Werkbedrijf in het kader van de afgifte van een tewerkstellingsvergunning beoordeeld aan de hand van een toetsing aan de aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod van arbeidskrachten op de Nederlandse arbeidsmarkt. Op een aanvraag tot verlening van een tewerkstellingvergunning wordt binnen vijf weken na ontvangst beslist (artikel 2, tweede lid, van de Wet arbeid vreemdelingen). Een beslissing op de mvv- of vvr-aanvraag is in deze gevallen niet binnen twee weken mogelijk. Het gaat hierbij niet om door erkende referenten ingediende aanvragen ten behoeve van kennismigranten, wetenschappelijk onderzoekers in de zin van richtlijn 2005/71/EG, studenten en uitwisselingsjongeren, voor wier arbeid immers geen tewerkstellingsvergunning is vereist.

Voorts moet het, zoals hierna in paragraaf 2.7.3 wordt toegelicht, de IND te allen tijde mogelijk zijn om aanvragen voorafgaande aan de vergunningverlening integraal te kunnen beoordelen, indien zulks op basis van het betreffende behandelprofiel geïndiceerd is, indien er concrete aanwijzingen zijn die aanleiding vormen om aan de juistheid van de eigen verklaringen van de erkende referent te twijfelen of op basis van steekproeven. In deze gevallen worden de aan de eigenverklaringen van de erkende referent ten grondslag liggende gegevens en bescheiden opgevraagd en beoordeeld. Ook hiermee gaat langere tijd gepaard dan twee weken.

Het vertrouwen in de erkende referent en diens eigen verklaringen moet uiteraard wel verantwoord zijn. De Minister van Justitie (IND) blijft verantwoordelijk voor de toelating, het verblijf en de uitzetting van vreemdelingen. Bij het vertrouwen dat de regering in de erkende referent stelt,

passen dan ook de nodige waarborgen. Overheidsinterventie is bij migratie noodzakelijk, maar de daarmee gepaard gaande lasten kunnen wel worden beperkt. Daarom worden voorwaarden gesteld aan de erkenning als referent en daarmee aan de toegang tot de versnelde procedure, en sluit erkenning ook niet uit dat er voorafgaand aan de inwilliging van de toelatingsaanvraag ten behoeve van een vreemdeling toch controles plaatsvinden.

Ook is voorzien in een stelsel van informatie- en administratieplichten van de referent en in toezicht op de naleving daarvan, waarbij het uitgangspunt is, dat de referent die de regels naleeft, zo min mogelijk toezichtlast ondervindt, maar ook dat geen enkele referent gevrijwaard is van toezichtsuitoefening. Het wettelijk kader voorziet naar de mening van het kabinet in een evenwicht tussen het vertrouwen dat in de erkende referent wordt gesteld en toezicht op naleving van diens plichten. Om te voorkomen, dat er een zekere spanning ontstaat tussen het vertrouwen dat in de erkende referent wordt gesteld en de administratieve lasten die het naleven van diens verplichtingen meebrengt, zal bij de nadere uitwerking rekening worden gehouden met zowel de randvoorwaarden voor een effectief overheidstoezicht als ook de administratieve lasten, die tot een minimum beperkt moeten blijven.

2.7.2. Voorwaarden voor erkenning als referent

Als gezegd, is inschrijving in het handelsregister van belang voor de efficiënte inrichting van de werkprocessen van de overheid, ook bij de toelating van vreemdelingen en het toezicht op referenten (paragraaf 2.2.2). Daarbij komt dat aan de betrouwbaarheid en continuïteit van een rechtspersoon of onderneming, die in strijd met de inschrijvingsplicht niet in het handelsregister is ingeschreven, kan worden getwijfeld. Daarom zal voor de erkenning als referent als voorwaarde worden gesteld, dat de betreffende instantie, voor zover dat op grond van de Handelsregisterwet 2007 is vereist, ook daadwerkelijk is ingeschreven.

Betrouwbaarheid van de potentiële referent is essentieel voor de erkenning. De minister (IND) moet immers kunnen vertrouwen op de juistheid en volledigheid van de eigen verklaring, die de erkende referent in het kader van de versnelde procedure overlegt en waarop beslissingen over de toelating en het verblijf van vreemdelingen in Nederland worden gebaseerd. Daarom wordt de potentiële referent voorafgaand aan de erkenning op zijn betrouwbaarheid beoordeeld. In het algemeen zal de betrouwbaarheid van een referent worden beoordeeld aan de hand van onder meer de historie van belasting- en premieafdrachten, de mate waarin vreemdelingenrechtelijke verplichtingen zijn nageleefd en eventuele strafrechtelijke antecedenten van de bestuurders en andere bij de organisatie betrokken personen. Bij dit onderzoek zal, waar mogelijk en verantwoord, gebruik worden gemaakt van reeds bij andere overheidsdiensten bekende gegevens om de administratieve lasten van de aanvrager zo veel mogelijk te beperken. Dit onderzoek zal nader worden uitgewerkt in de lagere regelgeving.

Indien dit onderzoek daartoe aanleiding geeft, zal bij de aanvraag tot erkenning als referent een verklaring omtrent het gedrag van de aanvrager verlangd kunnen worden. Dit betekent dat de referent die erkend wil worden, bij het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG) een verklaring moet aanvragen en deze aan de IND moet overleggen. Met het oog op de bestuurslasten van de IND is er niet voor gekozen de IND het door COVOG te beoordelen risico zelf te laten vaststellen. Dit betekent in voorkomende gevallen, dat de referent deze verklaring zelf dient aan te vragen bij genoemd Justitie-onderdeel. Tegen de

afwijzing kan de referent bezwaar en beroep instellen. Om de administratieve lasten voor de referent zo veel mogelijk te beperken, zal de IND niet aan alle referenten, die erkenning wensen, om een verklaring omtrent het gedrag vragen, maar alleen aan referenten ten aanzien van wie aanleiding bestaat om te twijfelen aan de betrouwbaarheid. In de risicoprofielen die het COVOG zal hanteren, worden gedragingen opgenomen die relevant zijn voor de betrouwbaarheid als referent. Deze profielen zijn nog in ontwikkeling. In het kader van het toezicht op referenten kan ook na de erkenning als referent om een dergelijke verklaring omtrent het gedrag worden gevraagd, indien gegevens uit andere registraties daartoe aanleiding geven. De betrouwbaarheid van de erkende referent moet continu worden beoordeeld.

De criteria, op grond waarvan de IND een verklaring omtrent het gedrag verlangt, worden zoveel mogelijk in beleidsregels bekend gemaakt, zodat voor de betrokken organisaties referenten transparant is wat zij kunnen verwachten. Dit neemt niet weg dat de IND daarnaast ook in andere gevallen een verklaring omtrent het gedrag kan verlangen, indien zij dat noodzakelijk acht voor de beoordeling van de betrouwbaarheid. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn op grond van inlichtingen van een handhavingsorganisatie of van informatie die de daartoe geautoriseerde ambtenaren van de IND hebben verkregen door inzage in systemen van andere overheidsorganisaties.

Het gaat bij de betrouwbaarheidbeoordeling uiteraard niet louter om strafrechtelijke antecedenten. Ook indien voor de minister (IND) op grond van andere feiten onvoldoende vaststaat dat de potentiële referent zich na de erkenning als referent ook daadwerkelijk zal houden aan de verplichtingen als erkende referent, moet erkenning en daarmee de toegang tot de versnelde procedure kunnen worden onthouden. Daarbij zal de minister (IND) onder meer rekening houden met strafrechtelijke feiten, die ten aanzien van de onderneming of de daarbij betrokken personen bekend zijn, en met bestuurlijke boetes die zijn opgelegd terzake van bijvoorbeeld de Wet arbeid vreemdelingen, de Wet op het minimumloon en de minimumvakantietoeslag of de fiscale wetgeving. Schending van andere informatie- of administratieplichten dan op grond van de Vreemdelingenwet 2000 kan immers ook leiden tot het oordeel dat er goede redenen aanwezig zijn om aan te nemen dat de referent ook zijn verplichtingen op grond van de Vreemdelingenwet 2000 niet zal nakomen. Daarnaast kan bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de referent onder meer worden betrokken of de betreffende 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 in het algemeen de betrouwbaarheid niet ten goede komt. Dit betekent dat een positieve verklaring omtrent het gedrag nog niet noodzakelijkerwijs een positieve beoordeling van de betrouwbaarheid betekent.

Het moet in dit verband gaan om zodanige feiten, dat de minister (IND) er niet zonder meer van uit kan gaan dat de eigen verklaringen van de referent juist, volledig en tijdig zijn. Een enkele forse snelheidsovertreding door een leidinggevende van een onderneming is daarvoor bijvoorbeeld niet voldoende, aangezien die niet relevant is voor de betrouwbaarheid van die onderneming als referent. Uiteraard moet de weigering van de erkenning als referent naar behoren worden gemotiveerd.

Voorts is een duurzame vertrouwensrelatie met een onderneming, rechtspersoon of kerkgenootschap niet goed denkbaar, indien de continuïteit en solvabiliteit van die instantie onvoldoende vast staat. In dit verband wordt gedacht aan gevallen, waarin een onderneming in surseance verkeert, en

aan nieuwe ondernemingen waarvan de eigenaren, financiers of leidinggevenden een reeks aan faillissementen hebben achtergelaten. Bij de aanvraag om erkenning zal derhalve ook worden beoordeeld of het opbouwen en onderhouden van een langdurige vertrouwensband tot de mogelijkheden behoort.

In de lagere regelgeving zal de invulling van de begrippen continuïteit en solvabiliteit nader worden uitgewerkt. In ieder geval zal, zo de referent op grond van de Handelsregisterwet 2007 inschrijvingsplichtig is, bij de Kamer van Koophandel diens bedrijfsprofiel – een uittreksel uit het handelsregister, jaarrekeningen, concernrelaties, deponeringen en bedrijfshistorie – worden opgevraagd en worden gecontroleerd of de referent failliet is of in surseance van betaling verkeert. Ook zullen bij de rijksbelastingdienst gegevens worden gevraagd over de belasting- en premieafdracht door de te erkennen referent. Om het ook voor startende ondernemingen mogelijk te maken als referent te worden erkend, zal van hen – in plaats van een verklaring van betalingsgedrag van de belastingdienst – onder meer worden gevraagd een ondernemingsplan over te leggen.

Indien de erkenning als referent eerder is ingetrokken wegens feiten waardoor niet langer vertrouwen kon worden gesteld in die referent, zal dit een reden kunnen zijn om erkenning gedurende enige tijd te weigeren. Intrekking zou immers zinloos zijn, indien de betreffende rechtspersoon of onderneming aanstonds weer op verzoek als referent zou moeten worden erkend. Om die reden wordt voorgesteld dat erkenning kan worden onthouden gedurende een termijn van maximaal vijf jaar nadat de erkenning als referent van de aanvrager is ingetrokken. Met het oog op onder meer de opeenvolging en het naast elkaar bestaan van verschillende rechtspersonen, die bijvoorbeeld toebehoren aan dezelfde (rechts)persoon of die bijvoorbeeld dezelfde leidinggevende(n) hebben, wordt hierbij ook bezien of eerder de erkenning van dergelijke bij de onderneming of rechtspersoon betrokken rechtspersonen is ingetrokken.

De erkenning als referent houdt verband met het verblijfsdoel waarvoor de vreemdeling in Nederland wil verblijven. Op de referent van een buitenlandse student rusten andere (informatie)verplichtingen dan op bijvoorbeeld een arbeidsreferent. Ook kunnen de voorwaarden voor de erkenning van de referent verschillen, naar gelang het verblijfsdoel van de vreemdeling. Deze zullen in de lagere regelgeving nader worden uitgewerkt. Naast de arbeidsreferent voor buitenlandse werknemers (waaronder kennismigranten) en de studiereferent (voor buitenlandse studenten), zal in ieder geval een afzonderlijke erkenning nodig zijn als uitwisselingsreferent voor de toelating en het verblijf van buitenlandse au pairs en andere uitwisselingsjongeren. Erkenning als arbeidsreferent brengt mee dat de referent toegang krijgt tot de versnelde procedure voor de toelating en het verblijf van alleen arbeidsmigranten (en hun gezinsleden), maar niet voor de toelating van vreemdelingen die voor een ander doel in Nederland willen verblijven. De arbeidsreferent kan bijvoorbeeld niet via de versnelde procedure de overkomst van een au pair of van zijn echtgenote bewerkstelligen.

Op grond van het voorgestelde artikel 2e, eerste lid, onderdeel e, kan van bepaalde referenten als voorwaarde voor de erkenning worden vereist dat zij zich aansluiten bij een gedragscode. Niet-naleving van die gedragscode vormt geen beboetbaar of bestrafbaar feit – het voorgestelde artikel 55a, noch de voorgestelde wijziging van artikel 108, verwijst naar het voorgestelde artikel 2e. Niet-naleving van bepalingen in een dergelijke gedragscode, waarvan naleving als voorwaarde voor de erkenning als referent is gesteld, kan leiden tot schorsing of intrekking van de erkenning als refe-

rent. Wel kan het voorkomen dat de erkende referent tevens een (beboetbare) overtreding van een wettelijke zorgplicht als bedoeld in het voorgestelde artikel 2, tweede lid, onderdeel b, heeft gepleegd. Indien aansluiting bij en naleving van een bepaalde gedragscode als voorwaarde voor de erkenning als referent wordt gesteld, zal de tekst van de desbetreffende gedragscode bekend worden gemaakt als bijlage bij de regeling waarin aansluiting bij en naleving van een gedragscode als voorwaarde voor de erkenning als referent wordt gesteld. De kenbaarheid van de desbetreffende gedragscode is daarmee voor de erkende referent nog beter gewaarborgd dan thans het geval is door publicatie op internet. Ook eventuele wijzigingen zullen op deze wijze worden bekendgemaakt. Overigens toont de praktijk van bijvoorbeeld de in de memorie van toelichting genoemde Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs geen frequente wijzigingen. Zij is op 1 mei 2006 in werking getreden en tot op heden niet gewijzigd.

2.7.2.1. Uitwisseling

Als uitwisselingsreferent kan slechts worden erkend een onderneming of rechtspersoon, die een culturele doelstelling nastreeft, en een uitwisselingsprogramma uitvoert. Het gaat hierbij onder meer om au-pairbureaus. De culturele doelstelling zal voor de IND voldoende kenbaar zijn uit de inschrijving in het handelsregister. Voorts moet de referent een uitwisselingsprogramma uitvoeren, dat door de Minister van Justitie (IND) is goedgekeurd. Uit dit programma moet onder meer genoegzaam blijken dat de vreemdeling inderdaad in Nederland zal verblijven om in korte tijd als uitwisselingsjongere of au pair kennis te maken met de Nederlandse taal en cultuur. Ook moet uit dat programma duidelijk blijken of de vreemdeling arbeid zal verrichten, en zo dat het geval is, van welke aard en omvang de betreffende werkzaamheden zullen zijn. Indien die werkzaamheden niet verenigbaar zijn met het verblijf als uitwisselingsjongere of au pair, wordt het programma niet goedgekeurd. Voor de beoordeling van de arbeidsmarkttechnische aspecten van het uitwisselingsprogramma zal de Minister van Justitie (IND) advies inwinnen bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, tot wiens verantwoordelijkheden het arbeidsmarktbeleid behoort.

2.7.2.2. Onderwijs

Vreemdelingen worden niet toegelaten voor alle vormen van onderwijs. Toelating kan onder bepaalde voorwaarden worden toegestaan voor hoger en wetenschappelijk onderwijs, en in bijzondere gevallen voor voortgezet of beroepsonderwijs voor zover Nederland daarvoor het meest aangewezen land is en de vreemdeling daarmee een positieve bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van het land van herkomst. Toelating kan eveneens worden toegestaan voor opleidingen in het kader van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid – hetgeen overwegend om hoger en wetenschappelijk onderwijs gaat – of voor opleidingen in het kader van de Wet op het specifiek cultuurbeleid. Als referent van een vreemdeling die in Nederland verblijft of wil verblijven voor het volgen van studie, kan slechts worden erkend een onderneming of rechtspersoon, die een of meer van deze soorten onderwijs aanbiedt waarvoor vreemdelingen tot Nederland kunnen worden toegelaten. Aanbieders van andersoortig onderwijs kunnen geen buitenlandse studenten met de nationaliteit van een derde land aantrekken en komen derhalve ook niet in aanmerking voor erkenning als referent.

2.7.2.3. Onderzoek

Als referent van een vreemdeling met de nationaliteit van een derde land

die in Nederland verblijft of wil verblijven voor het verrichten van wetenschappelijk onderzoek in de zin van richtlijn 2005/71/EG betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek, kan slechts worden erkend een onderneming of rechtspersoon, die als onderzoeksinstelling is erkend. Als voorheen wordt hierbij aangesloten bij het Besluit uitvoering wet arbeid vreemdelingen, de bijlage bij de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de S&O-verklaring als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel q, van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (zie Stb. 2007, 366, en Stcrt. 2008, 39). Richtlijn 2005/71/EG voorziet in een versnelde toelatingsprocedure en een versterkte positie van de onderzoeksreferent, die overeenkomt met de uitgangspunten van het moderne migratiebeleid.

2.7.2.4. Geen erkenning

De in Nederland gevestigde hoofdpersoon, bij wie een onderdaan van een derde land als familie- of gezinslid wil verblijven, kan niet als referent worden erkend. Bij gezinsmigratie verzoeken referenten in het algemeen slechts eenmalig, dan wel met grote tussenpozen, om de overkomst van een echtgenoot, partner of kind. Hierdoor is het niet mogelijk dat de overheid (IND) met de hoofdpersoon een band opbouwt, die vergelijkbaar is met de band met bijvoorbeeld ondernemingen, hogescholen en universiteiten, die meerdere vreemdelingen per jaar laten overkomen. In voorkomende gevallen waarin meermalen wordt verzocht om toelating en verblijf van gezinsleden, zal het tijdsverloop tussen de aanvragen in het algemeen dermate lang zijn, dat integrale beoordeling van de aanvraag noodzakelijk is, terwijl meerdere aanvragen in een kort tijdsbestek op zich een indicatie vormen, die integrale beoordeling van de aanvraag om gezinsmigratie rechtvaardigt. Met het oog hierop is het noch voor de referent, noch voor de overheid lonend een afzonderlijke erkenningsprocedure te volgen. De voordelen voor de referent bij erkenning en daarmee bij toegang tot de versnelde procedure wegen niet op tegen de daarmee gepaard gaande lasten. Wel zal ook de gezinsreferent worden opgenomen in het referentenregister van de IND.

2.7.3. Mogelijkheid van voorafgaande controle

Het gebruik door de erkende referent van eigen verklaringen bij toelatingsaanvragen drukt de bestuurslasten en daarmee de doorlooptijden. Zowel de erkende referent als de vreemdeling zijn gebaat bij een snelle beoordeling van aanvragen om toelating en verblijf. Het uitgangspunt van de versnelde procedure is dat, indien uit de eigen verklaring van de erkende referent blijkt dat aan de voorwaarden wordt voldaan, aanvragen omtrent een machtiging tot voorlopig verblijf of een verblijfsvergunning regulier worden ingewilligd, nadat de IND de openbare orde- en nationale veiligheidsaspecten heeft beoordeeld en nadat de identiteit van de vreemdeling door de overheid is vastgesteld. Als uitgangspunt zullen de eigen verklaringen achteraf in plaats van vooraf op hun juistheid worden beoordeeld. Dit maakt het mogelijk dat de inwilligende beschikking op de aanvraag als regel binnen een streeftermijn van twee weken tegemoet kan worden gezien.

Niet in alle gevallen zal deze termijn kunnen worden gerealiseerd. Als gezegd (paragraaf 2.7.1) blijft het voor de IND mogelijk om in individuele gevallen aanvragen vooraf integraal te beoordelen, dus voordat de gevraagde machtiging tot voorlopig verblijf of verblijfsvergunning wordt verleend. Dit zal met name gebeuren op basis van behandelprofielen, indien er concrete aanwijzingen zijn die er op duiden, dat de erkende referent zich niet aan zijn verplichtingen houdt of op basis van steek-

proeven. Hiermee kan de erkende referent rekening houden bij de inrichting van zijn administratie en bij zijn planningen. Ook zal de termijn tussen de indiening van de aanvraag en de daadwerkelijke afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf of verblijfsvergunning afhankelijk zijn van de medewerking van de betrokken vreemdeling aan de vaststelling van diens identiteit door de overheid.

2.7.4. Schorsing en intrekking van de erkenning

De Minister van Justitie (IND) kan referenten erkennen en die erkenning schorsen en intrekken. Erkenning geeft toegang tot de versnelde procedure, waarin op basis van de eigen verklaringen versneld toelating en verblijf van een vreemdeling kan worden verkregen. De minister blijft daarvoor verantwoordelijk en moet die verantwoordelijkheid ook kunnen waarmaken. Om die reden wordt voorzien in een voorafgaande beoordeling van onder meer de betrouwbaarheid van de referent, die voor erkenning in aanmerking wil komen. Die beoordeling en daarmee ook de erkenning als referent wordt daarom niet aan de betreffende branche overgelaten. Het is dus niet zo dat werkgevers, onderwijsinstellingen en uitwisselingsorganisaties zelf beoordelen of de Minister van Justitie (IND) bij beslissingen over de toelating en het verblijf van vreemdelingen in Nederland op de juistheid van de eigen verklaringen kan afgaan. Het is uiteraard wel aan het veld zelf om te bepalen, welke organisaties aangesloten worden en blijven bij bijvoorbeeld een gedragscode. In die gevallen waarin aansluiting bij een gedragscode wordt vereist als voorwaarde voor de erkenning als referent, heeft de branche wel een zekere invloed op de erkenning als referent. Dit is het geval bij het hoger onderwijs. Aansluiting bij de Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs zal een van de voorwaarden zijn voor de erkenning van hogeronderwijsinstellingen als referent. Een hogeronderwijsinstelling die niet in het door de IB-Groep bijgehouden register van de aangesloten onderwijsinstellingen is opgenomen of daaruit op last van de Landelijke Commissie Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs is geschrapt, komt niet (langer) in aanmerking voor erkenning. Anderzijds is het enkele feit dat een hogeronderwijsinstelling in dat register is ingeschreven, nog niet voldoende voor erkenning als referent. Daarvoor moet ook aan alle overige voorwaarden zijn voldaan. De criteria voor de erkenning als referent en voor de schorsing en intrekking van die erkenning, vallen niet volledig samen met de criteria voor opname in of schrapping uit het register, dat de IB-Groep in het kader van de gedragscode bijhoudt.

Schorsing van de erkenning als referent in afwachting van onderzoek naar de mogelijkheden om de erkenning in te trekken – bijvoorbeeld door de Landelijke Commissie Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs – kan bij aanwijzingen, die duiden op ernstige overtredingen noodzakelijk zijn. Dat de betreffende onderwijsinstelling in zo'n geval tijdelijk geen buitenlandse studenten meer kan intrekken, acht de regering in ernstige gevallen gerechtvaardigd.

De schorsing of intrekking van de erkenning als referent kan ook gevolgen hebben voor de verblijfsrechtelijke positie van een reeds toegelaten vreemdeling. In die gevallen waarin erkenning van de referent een van de voorwaarden voor de toelating van de vreemdeling is – het gaat hierbij om studenten, kennismigranten, wetenschappelijk onderzoekers en uitwisselingsjongeren – voldoet de vreemdeling na schorsing of intrekking van de erkenning van zijn referent immers niet meer aan de beperking, waaronder de verblijfsvergunning is verleend, zodat deze kan worden ingetrokken. De regering voorziet een regeling, die er toe strekt dat de betreffende vreemdeling, voor zover deze te goeder trouw is, gedurende drie maanden in de gelegenheid wordt gesteld een andere (erkende)

referent te vinden. Een dergelijke regeling bestaat al voor wetenschappelijk onderzoekers en zal dus worden uitgebreid.

2.7.5. Overgangsrecht convenanten

Op dit moment heeft de IND met een groot aantal bedrijven, onderwijs- en onderzoeksinstellingen en uitwisselingsorganisaties convenanten afgesloten, op grond waarvan de betrokken instanties zijn toegelaten tot de zogeheten verkorte mvv-procedure. De betreffende convenanten bevatten echter geen zorg- en informatieplichten van de convenanthouder, die vergelijkbaar zijn met die van de erkende referenten, bieden nauwelijks waarborgen voor de daadwerkelijke naleving van de gemaakte afspraken en ook bevatten zij geen praktische en eenduidige regeling voor beëindiging van deze convenanten in het geval de convenanthouder zijn afspraken niet nakomt. Ook is, zoals de ACVZ in haar advies «Immigratie op maat» heeft aangegeven, adequate rechtsbescherming van de convenanthouder een probleem.

Het gedurende langere tijd naast elkaar bestaan van deze huidige convenantenpraktijk en het voorgestelde stelsel van erkende referenten, die na een voorafgaande beoordeling toegang krijgen tot de versnelde procedure, is uit praktisch oogpunt onwenselijk. Om die reden wordt voorgesteld deze convenanten van rechtswege te beëindigen en de convenanthouders onder omstandigheden van rechtswege te erkennen als referent. Hiermee worden de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de bestuurslasten voor de IND tot een minimum beperkt, aangezien de indiening van een aanvraag om erkenning als referent en de beoordeling daarvan in veel gevallen achterwege kan blijven.

Voorwaarde voor de van rechtswege erkenning als referent zal zijn dat in het jaar voorafgaande aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel met gebruikmaking van het convenant een machtiging tot voorlopig verblijf of een verblijfsvergunning is verleend. Hiermee worden de niet-actieve convenanthouders, die lange tijd geen of helemaal nooit gebruik hebben gemaakt van de verkorte mvv-procedure en waarmee de IND geen recente praktijkervaringen heeft, niet van rechtswege als referent erkend. Hen staat het uiteraard wel vrij alsnog om erkenning als referent en daarmee om toegang tot de versnelde procedure te verzoeken.

Vanaf de erkenning van rechtswege van de voormalig convenanthouder is deze gehouden aan zijn verplichtingen als (erkend) referent. De instanties die van rechtswege als referent worden erkend, zullen ook onverkort aan de voorwaarden voor erkenning moeten voldoen. De IND kan uiteraard te allen tijde, bijvoorbeeld bij de eerste aanvraag van deze referent om de toelating van een vreemdeling of in het kader van het toezicht op referenten, controleren of de van rechtswege erkende referent voldoet aan die voorwaarden. Op grond van behandelprofielen en concrete indicaties om aan de betrouwbaarheid van de betreffende referent te twijfelen, kunnen aanvragen van de betreffende referent integraal worden beoordeeld. In een voorkomend geval kan de van rechtswege toegekende status als referent worden geschorst of ingetrokken. De IND zal de huidige convenanthouders hierover vroegtijdig informeren.

2.8. Registratie

In de vreemdelingenadministratie (artikel 107) zal worden bijgehouden welke natuurlijke personen, rechtspersonen en ondernemingen referent zijn of zijn geweest van een vreemdeling. Dit is onder meer noodzakelijk voor het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot referenten en voor het verhaal van de kosten van uitzetting.

Thans is het technisch nog niet mogelijk om van een bepaalde natuurlijke of rechtspersoon te onderzoeken of deze al eerder ten behoeve van een vreemdeling als referent is opgetreden. Omdat dat met het oog op het toezicht op referenten wel noodzakelijk is, wordt een referentenregister ingesteld.

Daarnaast zal de IND een openbaar register van alle erkende referenten bijhouden (artikel 2c, zesde lid). Dit vloeit gedeeltelijk voort uit internationaalrechtelijke verplichtingen. De richtlijn wetenschappelijk onderzoekers schrijft voor dat de lidstaten openbare lijsten met erkende onderzoeksinstellingen bijhouden. Het openbare register van de erkende referenten zal echter alle erkende referenten – derhalve ook instellingen die erkend zijn als referent van buitenlandse studenten, kennismigranten, arbeidsmigranten en uitwisselingsjongeren – bevatten. Hiermee kan bijvoorbeeld de kennismigrant op snelle en eenvoudige wijze achterhalen bij welke in Nederland gevestigde bedrijven hij snel – via de versnelde toelatingsprocedure – als kennismigrant aan de slag kan, en kunnen studiemigranten eenvoudig en snel achterhalen aan welke Nederlandse onderwijsinstellingen zij binnen zeer korte tijd kunnen gaan studeren. Op dit moment is er al een openbaar register met de namen van de bedrijven die gebruik kunnen maken van de kennismigrantenregeling (http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/wonenenwerken). Ook zijn er openbare registers met de namen en adresgegevens van onderwijsinstellingen die de Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs hebben ondertekend of op een door het Ministerie van Buitenlandse Zaken dan wel het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap opgestelde lijst staan (zie www.internationalstudy.nl). Aangezien de erkenning is bedoeld voor bedrijven en organisaties, die met enige regelmaat behoefte hebben aan de overkomst van vreemdelingen naar Nederland, worden geen natuurlijke personen in dit openbare register opgenomen.

2.9. Beëindiging van het referentschap

In het nieuwe reguliere vreemdelingenbeleid wordt een belanghebbende referent door de ondertekening van een daartoe strekkende verklaring of – in uitzonderingsgevallen – door aanwijzing als referent. Vanaf dat moment ontstaan bepaalde verplichtingen, waarvan niet-naleving kan leiden tot het opleggen van bestuurlijke boetes en een aansprakelijkheid voor bepaalde kosten van de eventuele uitzetting van de vreemdeling. Dit maakt het noodzakelijk dat er heldere regels worden gesteld over het moment, waarop de verschillende verplichtingen als referent eindigen. Het onderhavige wetsvoorstel regelt op hoofdlijnen, wanneer het referentschap en de daaraan verbonden verplichtingen eindigen.

De informatie- en zorgplichten van de referent eindigen, indien de referent de IND heeft bericht over de beëindiging van zijn betrekkingen met de vreemdeling, op grond waarvan de betrokken persoon of instantie eerder als referent van die vreemdeling was opgetreden of aangewezen. Hierbij wordt gedacht aan de arbeidsreferent, die kennis geeft van de beëindiging van de arbeidsrelatie met de buitenlandse werknemer, de studiereferent die meldt dat de buitenlandse student niet meer aan zijn onderwijsinstelling studeert, en de gezinsreferent die aangeeft dat de samenwoning met de vreemdeling is verbroken. Indien de referent aangeeft, dat die relatie is verbroken, zonder dat zich een andere referent ten behoeve van de betreffende vreemdeling heeft aangemeld, wordt door de IND bezien of het verblijf van die vreemdeling moet worden beëindigd, aangezien de vreemdeling in dat geval niet langer voldoet aan de voorwaarden voor verblijf in Nederland. De zorg- en informatieplichten eindigen eveneens, zodra ten behoeve van het verblijf van de vreemdeling in Nederland een andere referent is opgetreden. In dat geval worden deze verplichtingen

door die andere referent overgenomen. Deze verplichtingen eindigen voorts, indien de vreemdeling Nederlander wordt of in het bezit wordt gesteld van een andere verblijfsvergunning.

Het einde van het referentschap betekent overigens niet het einde van alle verplichtingen. De verplichting van de (gewezen) referent om de geadministreerde gegevens te bewaren en daaruit desgevraagd gegevens te verstrekken, eindigt vijf jaar nadat het referentschap is geëindigd. De reden hiervoor is, dat het ook na beëindiging van het referentschap mogelijk moet zijn te controleren of de gewezen referent zich eerder aan zijn (inmiddels beëindigde) verplichtingen heeft gehouden. Indien naderhand wordt vastgesteld dat dat niet het geval is geweest, kan de gewezen referent alsnog een bestuurlijke boete worden opgelegd. In dat geval zal uiteraard ook worden bezien of er ten behoeve van de vreemdeling onjuiste gegevens zijn verstrekt die gevolgen moeten hebben voor diens verblijfsrechtelijke positie.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt, dat de referent zich niet eenzijdig zal kunnen onttrekken aan de verantwoordelijkheden die hij met de overkomst van de vreemdeling is aangegaan door bijvoorbeeld het referentschap «op te zeggen». De referent moet zich vooraf bewust zijn van zijn rol en verantwoordelijkheden in het migratieproces.

2.10. De positie van de vreemdeling

Niet in alle gevallen is voor het (voorgenomen) verblijf van een vreemdeling een referent vereist. Dit is afhankelijk voor het doel, waarvoor de vreemdeling in Nederland wil verblijven. Bij arbeidsmigratie en gezinsmigratie kan verlangd worden, dat de werkgever, respectievelijk de persoon, bij wie de vreemdeling als gezinslid in Nederland wil verblijven, zich referent stelt, maar een vreemdeling, die naar Nederland wil komen voor bijvoorbeeld het verrichten van arbeid als zelfstandige of het ondergaan van medische behandeling, zal niet beschikken over een referent. Voorts noopt internationaal recht tot uitzonderingen. Zo kan van gemeenschapsonderdanen niet verlangd worden dat zij beschikken over een referent. Uit het arrest van het Hof van Justitie van 19 juni 2008 in zaak C-319/06 (de Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen het Groothertogdom Luxemburg) kan voorts worden afgeleid dat richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten zich verzet tegen het vereiste van een in Nederland gevestigde referent. Op grond van artikel 16, tweede lid, zal in de lagere regelgeving per verblijfsdoel worden geregeld of de verblijfsvergunning al dan niet kan worden geweigerd wegens het ontbreken van de referent. In de lagere regelgeving zal eveneens worden geregeld in welke gevallen een referent op grond van internationale verplichtingen niet kan worden vereist.

Een vreemdeling die als gezinslid, student, werknemer, seizoenarbeider of kennismigrant, als wetenschappelijk onderzoeker of als stagiair of practicant in aanmerking wil komen voor een machtiging tot voorlopig verblijf of een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, zal als regel een referent moeten hebben. Om te voorkomen dat personen en organisaties hun verantwoordelijkheden als referent niet *willen* nemen, wordt de toegang en het verblijf van de vreemdeling afhankelijk gesteld van de referent, die ook mede verantwoordelijkheid draagt voor het verblijf van die vreemdeling. Aangezien de referent belang heeft bij het verblijf van de vreemdeling en de (administratieve) lasten van het referentschap bij de nadere uitwerking daarvan in de lagere regelgeving zo beperkt mogelijk zullen worden gehouden, wordt aangenomen dat de referent zijn verant-

woordelijkheden ook zal willen nemen. De nadere uitwerking van de op de referent rustende verplichtingen zal in nauw overleg met de betrokken partijen plaatsvinden.

Het staat de vreemdeling die bijvoorbeeld als arbeidsmigrant, student of uitwisselingsjongere in Nederland verblijft, uiteraard vrij te allen tijde een andere referent – werkgever, onderwijsinstelling, uitwisselingsorganisatie – te zoeken. De vreemdeling kan ook te allen tijde zelf aanvragen indienen en contact opnemen met de IND.

Een zekere afhankelijkheidsrelatie tussen bepaalde vreemdelingen en hun referent in de eerste jaren van het verblijf in Nederland is overigens niet nieuw. Een vreemdeling wordt ook thans niet toegelaten, voordat vast staat dat deze, bijvoorbeeld, inderdaad komt studeren aan een Nederlandse universiteit of hogeschool, als werknemer daadwerkelijk aan de slag gaat bij een in Nederland gevestigde onderneming of als gezinslid wil verblijven bij een in Nederland wonende hoofdpersoon met wie een familie- of gezinsrelatie bestaat. Het verblijfsrecht van een buitenlandse werknemer is ook thans afhankelijk van diens arbeidsrelatie met de werkgever. Beëindiging van de arbeidsovereenkomst brengt ook nu met zich mee dat de vreemdeling niet langer voldoet aan de beperking waaronder de verblijfsvergunning is verleend, zodat die vergunning kan worden ingetrokken. Een student die zijn studie aan een universiteit of hogeschool staakt, verliest zijn verblijfsrecht. Het verblijfsrecht van een gezinsmigrant is de eerste drie jaar afhankelijk van diens relatie met de hoofdpersoon bij wie hij als familie- of gezinslid in Nederland verblijft. Het moderne migratiebeleid maakt dit niet wezenlijk anders. Het referentschap als voorwaarde voor verblijf in Nederland (het voorgestelde onderdeel i van artikel 16) is in zekere zin dan ook een formalisering van de bestaande praktijk.

Voor die gevallen waarin dat, gelet op internationale verplichtingen waaraan Nederland is gehouden, niet mogelijk is, wordt voorzien in de mogelijkheid om de referent bij beschikking aan te wijzen, zonder dat het verblijf van de betreffende vreemdeling wordt geweigerd of beëindigd.

In bepaalde gevallen zal de vreemdeling in beginsel slechts worden toegelaten, indien de referent als zodanig is erkend. Het gaat hierbij om uitwisselingsjongeren, studenten, kennismigranten en wetenschappelijk onderzoekers in de zin van richtlijn 2005/71/EG. In die gevallen kan de schorsing of intrekking van de erkenning als referent ook verblijfsrechtelijke gevolgen voor de vreemdeling hebben, aangezien die in dat geval niet langer voldoet aan de beperking waaronder de verblijfsvergunning is verleend. Het verblijf van de vreemdeling die te goeder trouw is, zal in ieder geval niet worden beëindigd gedurende een periode van drie maanden. In deze periode kan de vreemdeling een andere referent zoeken. De wet noch de daarop gebaseerde algemeen verbindende voorschriften dwingen tot verblijfsbeëindiging na deze drie maanden, zodat in de praktijk rekening kan worden gehouden met de individuele omstandigheden van de betrokken vreemdeling.

De bestaande, op de vreemdeling rustende informatieverplichtingen blijven in stand. Zo blijven de verplichtingen tot kennisgeving van verandering van woon- of verblijfplaats en van vertrek naar het buitenland op de vreemdeling rusten. Niet alleen rusten deze verplichtingen op een aanzienlijk grotere groep vreemdelingen dan alleen de houder van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd die een referent (kunnen) hebben, maar ook kan de referent niet in alle gevallen redelijkerwijs beschikken over de relevante gegevens. Zo kan van hem niet worden gevergd dat hij altijd zicht heeft op de daadwerkelijke verblijfplaats van de

vreemdeling of diens vertrek naar het buitenland. Ook de verplichtingen tot bijvoorbeeld al dan niet periodieke aanmelding bij de korpschef of de IND, en tot het verlenen van medewerking aan het vastleggen van gegevens met het oog op identificatie en aan medisch onderzoek naar tuberculose, blijven op de vreemdeling rusten. Verder blijft ook op de vreemdeling de verplichting rusten om de overheid te informeren, indien hij niet langer voldoet aan de beperking waaronder de verblijfsvergunning is verleend.

Daarnaast wordt van de referent verwacht dat deze de minister (IND) voorziet van relevante gegevens met betrekking tot de vreemdeling wiens referent hij is. Zo moet de referent de IND informeren, indien de vreemdeling niet langer voldoet aan de beperking waaronder de verblijfsvergunning is verleend, voor zover de referent daarvan kennis heeft of zulks redelijkerwijs kan vermoeden. Daarnaast wordt de referent verplicht andere relevante gegevens te verstrekken met betrekking tot de vreemdeling wiens referent hij is. Bij de nadere uitwerking hiervan in de lagere regelgeving in overleg met de betrokken maatschappelijke partijen zullen zowel de persoonlijke levenssfeer van de vreemdeling als de administratieve lasten van de referent in acht worden genomen. Op grond van artikel 35 van de Wet bescherming persoonsgegevens kan de vreemdeling de gegevens inzien, die de referent met betrekking tot zijn persoon administreert.

3. Gegevensuitwisseling en eenmalige gegevensuitvraag

3.1. Gebruik van bestaande registraties

De dienstverlening aan burgers en bedrijven kan door toepassing van ICT worden verbeterd. Goed gebruik van nieuwe technologieën biedt daarvoor kansen. Een van de doelstellingen van het onderhavige wetsvoorstel is dan ook dat gegevens die al bij een andere overheidsdienst bekend zijn, niet opnieuw door de vreemdeling of de referent hoeven te worden verstrekt. Om gegevens te verkrijgen wordt waar mogelijk aansluiting gezocht bij het stelsel van bestaande en toekomstige basisadministraties. Authentieke gegevens uit die basisregistraties moeten door de IND bij de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 worden gebruikt. De IND blijft in ieder geval gebruik maken van de Basisregistratie personen (waarvan de Registratie niet-ingezetenen deel zal gaan uitmaken), maar zal ook gebruik gaan maken van onder meer het nieuwe handelsregister en de polisadministratie. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet daarnaast in de mogelijkheid om andere registraties en gegevens daaruit aan te wijzen waarvoor het verplichte gebruik eveneens geldt (het voorgestelde artikel 24a, eerste lid, aanhef en onder a). De gegevensuitwisseling zal in de meeste gevallen geautomatiseerd geschieden.

De geautomatiseerde gegevensuitwisseling wordt gefaseerd ingevoerd. Naar verwachting wordt vanaf het tweede kwartaal van 2009 een nieuw informatiesysteem door de IND (INDIGO) ingevoerd, dat niet alleen de benodigde functionaliteiten heeft voor de digitale indiening van aanvragen en gedeeltelijk geautomatiseerde ondersteuning van de beoordeling daarvan, maar ook voor geautomatiseerde gegevensuitwisseling met andere overheidsinstanties. De betreffende administraties moeten daarvoor elektronisch te raadplegen zijn via INDIGO. Hierbij zijn ook de technische mogelijkheden van belang. Daarnaast moeten de actualiteit en volledigheid van de gegevens een verantwoorde basis vormen voor de daarop te baseren activiteiten en besluiten van de IND, en moeten de gegevens uiteraard nodig zijn voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000. Het vaststellen van gegevens die voor eenmalige uitvraag in aanmerking komen, vergt goede afstemming met de organisaties waar de

gegevens berusten en met de betrokken burgers en bedrijven. Zo zullen de voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 relevante gegevens die onderwijsinstellingen reeds moeten aanleveren aan het Basisregister onderwijs, zo mogelijk uit dat register en niet van de betrokken onderwijsinstellingen worden betrokken. Het gaat hierbij om gegevens en registraties waarvoor de raadpleging door de IND op grond van een wettelijk voorschift is geregeld. Aanwijzing zal bij algemeen verbindend voorschrift plaatsvinden (het voorgestelde artikel 24a, vierde lid).

De IND is doende een knooppunt voor informatievoorziening (IVK) in te richten, waarbij de betrokken instanties zoveel mogelijk participeren. Daarbij wordt de informatiebehoefte op detailniveau in kaart gebracht en worden de organisatorische, technische en juridische aspecten van de informatievoorziening nader uitgewerkt.

3.2. Uitvraagbevoegdheid IND

In aansluiting hierop wordt het de IND toegestaan alsnog de gegevens bij de vreemdeling of referent op te vragen (het voorgestelde artikel 24a, derde lid). Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn indien bij de uitvoering blijkt, dat de kwaliteit (actualiteit, volledigheid) van de uit de administraties verkregen gegevens betreffende de vreemdeling of referent tekort schiet of wanneer daarover gerede twijfel bestaat. Dit is vergelijkbaar met de regels zoals die voor gebruik van (authentieke) gegevens uit basisregistraties worden gesteld. Dit kan eveneens aan de orde zijn, indien de aanvraag door een erkende referent is ingediend en met eigen verklaringen is onderbouwd, en de IND steekproefsgewijs, dan wel op basis van een risicoanalyse of concrete aanwijzingen, besluit de aanvraag voorafgaand aan de vergunningverlening integraal te toetsen. Ook wordt het de IND toegestaan gegevens op te vragen die van belang zijn voor de latere beoordeling van de vraag of de vreemdeling of al dan niet erkende referent nog steeds aan de voorwaarden voldoet (de voorgestelde wijzigingen van artikel 54).

3.3. Informatieplicht vreemdeling en referent

Daarnaast wordt op de vreemdeling en de referent de verplichting gelegd om, niet alleen wanneer de IND daar om vraagt, maar ook uit eigen beweging relevante feiten en omstandigheden aan de IND te melden. Deze inlichtingenplicht legt bij hen een eigen verantwoordelijkheid neer om die informatie die van belang is voor uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 zelf te melden. Het spreekt voor zich dat een systeem voor meervoudig gebruik van gegevens via basis- en andere registraties ook gevolgen heeft voor deze inlichtingenplicht van de vreemdeling en referent. Bedoeling is immers dat zij wijzigingen van bepaalde feiten of omstandigheden niet bij diverse overheidsinstanties hoeven te melden. Melding bij het orgaan dat aangewezen is voor beheer van het betreffende gegeven (bijvoorbeeld de gemeente voor persoonsgegevens in de GBA) moet volstaan, waarna de overheid zelf ervoor zorg draagt dat de wijziging daar waar nodig bekend wordt. De concrete invulling van deze mogelijkheid kan plaatsvinden wanneer de doorlevering van relevante wijzigingen in gegevens uit de betreffende (basis)registers aan de IND met voldoende snelheid en actualiteit kan worden vormgegeven.

3.4. Gevolgen voor burger

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is in artikel 10 van de Grondwet en in artikel 8 van het EVRM verankerd. Onder voorwaarden zijn er beperkingen toegestaan. Zo dient de maatregel – waaronder het verstrekken van gegevens – voor een legitiem doel in een

democratische samenleving noodzakelijk te zijn en dient de maatregel bij of krachtens de wet te zijn voorzien. Er moet worden voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dit betekent dat de maatregel in verhouding moet staan met het beoogde doel, waarbij het minst ingrijpende middel dient te worden aangewend en de maatregel omgeven moet zijn met de nodige waarborgen. De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) omvat gedragsregels voor de verwerking van persoonsgegevens door overheidsinstellingen. Deze wet gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van organisaties voor een goede privacybescherming en geeft in een stelsel van rechten en verplichtingen maatstaven aan. Indien de gegevens niet (indirect) zijn te herleiden tot individuele personen is geen sprake van persoonsgegevens zoals bedoeld in de Wbp. Doorgaans zal de Wbp zich dan ook niet verzetten tegen het verstrekken van algemene trends en analyses.

Bij de verdere uitwerking van de geautomatiseerde gegevensuitwisseling zal het belang dat is gediend met het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van burgers in het oog worden gehouden. Met de beleidsvoornemens wordt tegemoet gekomen aan de wens om te komen tot een effectievere en efficiëntere uitvoering van het reguliere vreemdelingenbeleid. Met de doelstelling dat gegevens die beschikbaar zijn binnen de overheid zoveel mogelijk slechts eenmaal verstrekt worden, is het belang van burgers en bedrijven gediend. Daarnaast is effectief toezicht op naleving van de Vreemdelingenwet 2000 noodzakelijk. Daarvoor zijn van belang zowel de (geautomatiseerde) uitwisseling van relevante gegevens, als ook passende technische en organisatorische maatregelen tegen verlies of onrechtmatige verwerking van gegevens. Het kabinet denkt daarbij aan de beveiliging die in de systemen wordt ingebouwd om de bescherming van persoonsgegevens te waarborgen en maatregelen ter voorkoming van misbruik van gegevens.

Al dan niet erkende referenten, met inbegrip van gezinsreferenten, kunnen de juistheid van de bij de IND bekende gegevens raadplegen en zelf zo nodig actualiseren. Aan de vreemdelingen zullen de bij de IND bekende gegevens worden getoond, waarop deze de mogelijkheid heeft de juistheid en volledigheid te verifiëren. Waar nodig kunnen zij hun recht jegens de IND tot correctie van het betreffende gegeven uitoefenen.

3.5. Gevolgen voor de uitvoeringspraktijk

Met het gebruik van de reeds elektronisch bij de overheid beschikbare informatie en het gebruik van de eigen verklaringen van de erkende referenten, wordt het mogelijk om een deel van de aanvraagprocedures in de praktijk geheel geautomatiseerd uit te voeren. De beoordeling van aanvragen zal niet of slechts gedeeltelijk geautomatiseerd plaatsvinden, indien niet onverkort aan alle toelatingsvoorwaarden wordt voldaan, indien er redenen zijn voor nader onderzoek (bijvoorbeeld in geval de geautomatiseerd verkregen gegevens niet overeenkomen met de gegevens die de vreemdeling of referent zelf heeft verstrekt, of bij aanwijzingen die duiden op misbruik) of indien de zaak binnen de selectie van een steekproef valt.

Voor authentieke gegevens geldt dat de wet waarin een gegeven als authentiek wordt aangemerkt ook voorziet in een rechtsgrond om bedoelde gegevens te corrigeren. Als een afnemer gerede twijfel heeft over de juistheid van een authentiek gegeven dan moet hiervan een mededeling (of een terugmelding) worden gedaan. Na onderzoek kan het gegeven eventueel gewijzigd worden. Daarbij geldt dat, ook als het gaat om niet-authentieke gegevens, de IND is gebonden aan artikel 4:7 Awb. Voordat de IND een aanvraag geheel of gedeeltelijk afwijst op basis van

gegevens die afwijken van gegevens die de aanvrager ter zake zelf heeft verstrekt, stelt zij de aanvrager in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen. Indien daaruit blijkt dat bepaalde gegevens onjuist of onvolledig zijn, kan de IND nader onderzoek instellen.

Bij de voorbereiding van niet-inwilligende beschikkingen zal altijd een niet-geautomatiseerde beoordeling plaatsvinden, aangezien beoordeling van de conformiteit van de beschikking met bijvoorbeeld internationaal recht zich doorgaans niet leent voor volledig geautomatiseerde afdoening.

3.6. Vreemdelingenadministratie

In het onderhavige wetsvoorstel is voorzien in een wettelijke basis voor de vreemdelingenadministratie (artikel 107). Deze administratie bevat een verzameling gegevens met betrekking tot onder meer vreemdelingen en hun al dan niet gewezen referenten, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor onder meer een goede uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 en de Rijkswet op het Nederlanderschap. Met het oog op gegevensuitwisseling in het belang van de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 voorziet de wet reeds in een toereikende wettelijke basis, die uiteraard gehandhaafd blijft.

3.7. Aanpassing andere wetgeving

Om efficiënte en eenmalige gegevensuitvraag mogelijk te maken, is eveneens voorzien in de daarvoor noodzakelijke wijziging van andere wetgeving.

Zo mogen bijvoorbeeld het bevoegde gezag van onderwijsinstellingen, de Onderwijsinspectie en de Informatie Beheer Groep op grond van de huidige onderwijswetgeving geen gegevens verstrekken ter uitvoering van artikel 107 van de Vreemdelingenwet 2000. In het voorgestelde stelsel zullen als referent erkende onderwijsinstellingen moeten kunnen voldoen aan hun informatieverplichtingen. Zo zal de onderwijsinstelling de IND moeten informeren over bijvoorbeeld de in- of uitschrijving van de buitenlandse student en diens studievoortgang. Om die reden wordt voorgesteld de beletselen, die daaraan nu nog in de weg staan, in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet verzelfstandiging informatiseringsbank, weg te nemen. De voorgestelde wijzigingen gaan niet verder dan noodzakelijk is voor de voorgestelde referentensystematiek; geen gegevens zullen worden uitgevraagd over bijvoorbeeld vreemdelingen, van wie de onderwijsinstelling niet als referent optreedt.

Ook kunnen op grond van de Handelsregisterwet 2007 geen naar persoon gerangschikte gegevens worden verkregen die in de voorgestelde referentensystematiek wel noodzakelijk zijn om de betrouwbaarheid van een referent te kunnen beoordelen en toezicht te kunnen houden op de naleving van diens verplichtingen. Ook dat beletsel zal met de voorgestelde wijziging van artikel 28, derde lid, van die wet worden weggenomen.

Naarmate de ontwikkeling van andere registraties en de gedetailleerde uitwerking van de daadwerkelijke informatiebehoefte van de IND voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 vordert, kunnen andere wijzigingen noodzakelijk blijken.

4. Afstemming van toelatingsprocedures

De machtiging tot voorlopig verblijf blijft bestaan als nationaal visum, dat op aanvraag van de vreemdeling of referent wordt afgegeven op een tijdstip waarop de vreemdeling nog in het buitenland verblijft. De procedure tot verlening van de machtiging tot voorlopig verblijf is geregeld in het voorstel tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen (Kamerstukken 31 549). In het onderhavige wetsvoorstel worden de procedures tot verlening van de machtiging tot voorlopig verblijf en tot verlening van verblijfsvergunning regulier op eenvoudige wijze op elkaar afgestemd.

Op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 14 van de wet verleent de Minister van Justitie (IND) de houder van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf binnen twee weken (tien werkdagen) nadat deze zich overeenkomstig artikel 54, eerste lid, onder e, van de wet bij de IND heeft aangemeld, ambtshalve een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd onder dezelfde beperking als die waaronder de machtiging tot voorlopig verblijf is verleend. Hiermee wordt verdere versnelling van de toelatingsprocedure bewerkstelligd door de introductie van één aanvraagprocedure voor toegang en verblijf. Met de aanvraag tot het verlenen van een afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) wordt verzocht om toegang en toelating tot Nederland. Ook met de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, die doorgaans kort na de beslissing op de mvv-aanvraag wordt ingediend en beoordeeld, wordt verzocht om toelating tot Nederland. Met de afstemming van beide procedures is voortaan slechts een enkele aanvraag en slechts een enkele beoordeling nodig om de mvv-plichtige vreemdeling in het bezit te stellen van zowel een machtiging tot voorlopig verblijf als een verblijfsvergunning. Voor de verlening van de verblijfsvergunning hoeft de vreemdeling of de referent geen nieuwe aanvraag in te dienen en hoeven ook niet opnieuw de relevante gegevens en bescheiden te worden aangeleverd. Voor de verlening van die verblijfsvergunning zijn ook geen leges verschuldigd en de IND hoeft niet opnieuw standaard te beoordelen of (nog steeds) aan de voorwaarden wordt voldaan. Kort voor de inreis heeft een toetsing in het kader van de mvv-procedure immers al uitgewezen dat aan alle voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning wordt voldaan. De ambtshalve vergunningverlening in Nederland betekent dus niet dat er geen enkele beoordeling heeft plaatsgevonden.

De machtiging tot voorlopig verblijf wordt aan de vreemdeling in persoon afgegeven. Bij die gelegenheid 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. Het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen wordt separaat geregeld in een tweetal wetsvoorstellen, die thans in voorbereiding zijn. Bij de afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf aan de vreemdeling, kan deze tevens aangeven wanneer hij Nederland denkt te zullen inreizen. Indien die datum bekend is, geldt zij als ingangsdatum van de (na inreis in Nederland ambtshalve te verlenen) verblijfsvergunning, mits deze valt binnen de geldigheidsduur van de afgegeven machtiging. Indien de verwachte inreisdatum nog niet bekend is, wordt als ingangsdatum aangehouden de dag na afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf. De biometrische kenmerken van de vreemdeling en, voor zover bekend, de verwachte inreisdatum worden doorgegeven aan de IND, die aan de hand daarvan het verblijfsdocument kan aanmaken en dat document na inreis van de vreemdeling kan uitreiken.

Na positieve beoordeling van de mvv-aanvraag wordt door de Minister van Justitie (IND) aan de betrokkenen kennis gegeven van het feit dat de machtiging kan worden verleend, nadat op de Nederlandse vertegenwoordiging de identiteit van de vreemdeling is vastgesteld en biometrische kenmerken zijn afgenomen. Dat geschiedt voor de daadwerkelijke afgifte van de machtiging. De kennisgeving behelst niet de formele bekendmaking van de beschikking op de mvv-aanvraag. Die beschikking wordt bekend gemaakt door de afgifte van de machtiging. Dit wordt geregeld op grond van artikel 2u, eerste lid, van het wetsvoorstel nationale visa. Hierbij wordt aangesloten bij de bestaande regeling van bekendmaking van inwilligende beschikkingen tot verlening van een verblijfsvergunning regulier, die bekend worden gemaakt door uitreiking van het verblijfsdocument (artikel 3 104 Vb 2000). Indien de vreemdeling op de Nederlandse vertegenwoordiging zijn identiteit niet aantoont of geen medewerking verleent aan de afname van biometrische gegevens, wordt de gevraagde machtiging niet afgegeven en wordt (alsnog) een afwijzende beschikking op de aanvraag gegeven. Dit laatste is uiteraard ook mogelijk indien er na de kennisgeving, maar nog voor de afgifte van de machtiging feiten of omstandigheden aan het licht komen, die er op duiden dat de aanvraag niet ingewilligd kan worden. In dat geval wordt uiteraard geen inwilligende beschikking door afgifte van de gevraagde machtiging bekend gemaakt, maar zal alsnog een afwijzende beschikking worden gegeven. Indien eerst na afgifte van de machtiging blijkt van dergelijke feiten of omstandigheden, kan de machtiging worden ingetrokken of geannuleerd.

De vreemdeling en de referent zijn gehouden melding te maken van relevante wijzigingen die aanleiding kunnen vormen om de machtiging tot voorlopig verblijf in te trekken of te annuleren. In geval van intrekking of annulering is de vreemdeling geen houder (meer) van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf en noopt het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 14 ook niet tot vergunningverlening.

Aangezien met het aanmaken van het verblijfsdocument twee weken kunnen zijn gemoeid, kan het verblijfsdocument in een voorkomend geval ook iets later, maar uiterlijk twee weken na de aanmelding worden uitgereikt. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie waarin de vreemdeling direct na de afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf Nederland is ingereisd en zich bij de IND heeft aangemeld. In dat geval zal het verblijfsdocument nog niet klaar liggen. Het is echter de bedoeling dat het verblijfsdocument in de meeste gevallen wordt aangemaakt op een tijdstip waarop de vreemdeling nog in het buitenland verblijft en dat deze het document direct bij aanmelding bij het dichtstbijzijnde IND-loket in Nederland kan ophalen, waarmee de verblijfsvergunning ambtshalve is verleend.

De mvv-aanvraag, die bij inwilliging tevens leidt tot ambtshalve vergunningverlening, kan zowel door de vreemdeling in het buitenland, als door de referent in Nederland worden ingediend. In dat laatste geval zal de vreemdeling zich nog wel in persoon bij de diplomatieke of consulaire post in het buitenland moeten melden in verband met de vaststelling van zijn identiteit en de daadwerkelijke afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf.

Ook voor niet-mvv-plichtige vreemdelingen is het mogelijk dat de toelatingsaanvraag al wordt ingediend en beoordeeld op een moment waarop zij zich nog in het buitenland bevinden. De referent kan de aanvraag in Nederland indienen of de vreemdeling kan een aanvraag vanuit het buitenland indienen. Indien de aanvraag wordt ingewilligd, kan

ook de niet-mvv-plichtige vreemdeling bij diens aanmelding na inreis in Nederland in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning.

Uiteraard kost ook het aanmaken van het verblijfsdocument van niet-mvv-plichtigen aan wie verblijf wordt toegestaan twee weken. Deze twee weken hebben uitsluitend betrekking op de aanmaak van het verblijfsdocument van de vreemdeling ten aanzien van wie tot toelating is besloten. Deze twee weken zijn niet de wettelijke beslistermijn, waarbinnen de beschikking op de aanvraag tot het verlenen van een machtiging tot voorlopig verblijf of een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd moet worden gegeven. Deze beslistermijn zal drie maanden bedragen. Verwezen wordt in dit verband naar het wetsvoorstel nationale visa, waarin een wettelijke beslistermijn van drie maanden voor de machtiging tot voorlopig verblijf en verkorting van de huidige beslistermijn van zes maanden tot drie maanden voor de verblijfsvergunning regulier is voorgesteld. Indien de aanvraag is ingediend door een erkende referent, kan de beslissing als regel binnen een streeftermijn van twee weken worden gegeven.

De verblijfsvergunning kan uitsluitend in Nederland worden afgegeven. De gewenste effecten – kortere wachttijden voor de vreemdeling, reductie van de administratieve lasten voor de burgers en het bedrijfsleven, en beperking van de benodigde overheidscapaciteit – worden in het onderhavige wetsvoorstel gerealiseerd op een efficiëntere wijze dan door de afgifte van verblijfsvergunningen op de posten in het buitenland. De kern is een effectiever gebruik van de bestaande instrumenten (de machtiging tot voorlopig verblijf en de verblijfsvergunning regulier). Een vreemdeling heeft vóór zijn komst naar Nederland geen baat bij een verblijfsdocument als blijk dat een verblijfsvergunning is verleend. Dat verblijfsdocument is immers slechts van belang om de verblijfsrechtelijke positie aan te kunnen tonen na inreis *in Nederland*, terwijl de vreemdeling in de korte periode tussen zijn inreis en aanmelding (afgifte verblijfsdocument) zijn rechtmatig verblijf aan de hand van zijn machtiging tot voorlopig verblijf kan aantonen. Hierin is dus geen redelijk belang gelegen om al voor de inreis verblijfsdocumenten uit te reiken. Dat zou bovendien aanzienlijke financiële en capacitaire gevolgen voor de overheid meebrengen, die (geheel of gedeeltelijk) door legesheffing op de burger en het bedrijfsleven zouden worden afgewenteld.

De regering meent dat het achterwege laten van een tweede toetsing kort nadat een eerdere toetsing van dezelfde gegevens heeft plaatsgevonden, geen negatief effect heeft op de fraudebestendigheid. Indien alsnog mocht blijken van feiten of omstandigheden die zich in een concrete zaak tegen verblijfsaanvaarding verzetten, kan de reeds verleende machtiging worden ingetrokken of geannuleerd, waarna uiteraard geen ambtshalve vergunningverlening zal plaatsvinden. De identiteit van de vreemdeling wordt reeds voor de afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf op de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland vastgesteld. Daarbij worden tevens biometrische kenmerken afgenomen, die in het in Nederland uit te reiken verblijfsdocument worden verwerkt en aan de hand waarvan voor de afgifte van dat document de identiteit van de betrokken vreemdeling wordt geverifieerd. Daarmee is een gedegen identiteitsvaststelling voldoende gewaarborgd. Dit is niet anders ten aanzien van niet-mvv-plichtige vreemdelingen. In alle gevallen wordt beoordeeld of aan de voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning wordt voldaan – zij het niet noodzakelijkerwijs in het kader van een mvv-procedure maar mogelijk in het kader van een vvr-procedure –, wordt de identiteit van de vreemdeling aan de hand van diens paspoort vastgesteld en worden biometrische kenmerken afgenomen voor verwerking in het verblijfsdocument en ter latere verificatie van de identiteit.

De regering heeft er dan ook niet voor gekozen om ook visumvrije, maar mvv-plichtige vreemdelingen, die na deze kennisgeving Nederland inreizen zonder de daadwerkelijke afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf af te wachten, in het bezit te willen stellen van een verblijfsvergunning. Dit zou afbreuk doen aan het uitgangspunt dat mvv-plichtige vreemdelingen zowel de beslissing op de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf als ook de bekendmaking van die beslissing door middel van afgifte van de machtiging, in het buitenland moeten afwachten. Bij de afgifte van die machtiging wordt de identiteit van die mvv-plichtige vreemdeling vastgesteld en kunnen feiten of omstandigheden aan het licht komen die zich alsnog verzetten tegen de afgifte van de machtiging, waarop de gevraagde machtiging alsnog kan worden geweigerd. Het moderne migratiebeleid noopt niet tot deze of andere versoepelingen van het mvv-vereiste.

Om die reden is evenmin gekozen voor een regeling waarin de machtiging tot voorlopig verblijf ook kan worden afgegeven in een land waar de vreemdeling slechts kortstondig verblijft, aangezien dit onder meer zou meebrengen dat een illegaal hier te lande verblijvende vreemdeling de machtiging in bijvoorbeeld Antwerpen zou kunnen ophalen, waarmee de ratio van het mvv-vereiste zou worden ondergraven. Het blijft uiteraard wel mogelijk dat de machtiging, indien in het land van herkomst of bestendig verblijf van de vreemdeling geen Nederlandse vertegenwoordiging is, wordt afgegeven in het dichtstbijgelegen land waar wel een Nederlandse vertegenwoordiging is.

Ook mvv-plichtige gezinsleden van niet mvv-plichtige vreemdelingen worden niet vrijgesteld van het mvv-vereiste. Dit zou onder meer meebrengen dat ook gezinsleden van Nederlanders zouden moeten worden ontheven van het mvv-vereiste en daarmee tevens van het vereiste dat voor de komst naar Nederland het basisexamen inburgering moet zijn behaald. Voor zover de mvv-vrije vreemdeling een kennismigrant is, kan diens erkende referent zowel diens overkomst als die van de gezinsleden in de versnelde procedure bewerkstelligen.

5. Toezicht en handhaving

Een faciliterende toelatingsprocedure en een grotere verantwoordelijkheid voor betrouwbare referenten kunnen alleen ingevoerd worden als deze samengaan met een effectieve, verantwoorde en zichtbare handhaving. Daarom worden nieuwe handhavingsinstrumenten voorgesteld, waarmee, mede in het belang van het maatschappelijk draagvlak voor een selectief toelatingsbeleid, de naleving door referenten van hun verplichtingen wordt gewaarborgd. De voorgestelde handhavingsinstrumenten geven invulling aan het streven naar een maximale effectiviteit van toezicht en een minimale toezichtlast voor wie zich aan de regels houdt. Door een evenwichtig pakket van voordelen voor wie zich goed gedraagt en sancties voor wie zich slecht gedraagt, streeft de regering een zo hoog mogelijke effectiviteit na. Daar waar het nodig is moet krachtig opgetreden kunnen worden.

In het onderhavige wetsvoorstel is, als gezegd, een inlichtingenplicht voor referenten opgenomen. Aan referenten die deze inlichtingenplicht niet naleven, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Daarnaast kunnen de eventuele kosten van uitzetting van de vreemdeling op de referent worden verhaald. De kern van de inlichtingenplicht is dat de referent die gegevens, die voor het verblijf van de vreemdeling relevant zijn, juist, tijdig en volledig aan de Minister van Justitie (IND) doorgeeft. Dit geldt onder meer voor relevante wijzigingen in de situatie van de vreemdeling. Daarnaast is de referent verplicht een administratie te voeren en deze

administratie gedurende vijf jaar te bewaren. Deze verplichtingen gelden eveneens voor bepaalde houders van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, die geen referent (nodig) hebben. De administratie die de referent moet bijhouden en tot vijf jaar na het einde van zijn referentschap moet bewaren (het voorgestelde tweede lid van artikel 54) moet uiteraard worden onderscheiden van de vreemdelingenadministratie die de overheid gedurende langere tijd bijhoudt (de voorgestelde wijziging van artikel 107) en waarin bijvoorbeeld gegevens over de ongewenstverklaring van vreemdelingen zijn opgenomen.

Voorgesteld wordt een praktische verdeling van het nalevingstoezicht tussen de IND en de politie, waarbij het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot de (al dan niet erkende) referenten is belegd bij ambtenaren van de IND, en de ambtenaren van politie belast blijven met het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot vreemdelingen. Hiermee wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de huidige taken van de IND en de politie.

De bevoegdheden van de IND bij de toelating van vreemdelingen en de erkenning van referenten dragen bij aan het toezicht op referenten. De IND kan te allen tijde gegevens en bescheiden opvragen die voor de beoordeling van de aanvraag van belang zijn (het voorgestelde artikel 24a, derde lid), ook indien de referent krachtens het voorgestelde artikel 2c is erkend en in het kader van de versnelde procedure werkt met eigen verklaringen. De IND kan in dergelijke gevallen toelatingsaanvragen integraal toetsen. Daarbij kunnen gegevens worden verkregen die van belang zijn voor de handhavings- en behandelprofielen, die een integraal onderdeel vormen van het dagelijkse behandelproces van de IND.

Het bestuurlijke toezicht op de referent door de IND wordt zoveel mogelijk «vanachter het bureau» uitgeoefend, waarbij de nadruk ligt op samenwerking en gegevensuitwisseling met andere overheidsdiensten en de door de referent verstrekte gegevens worden vergeleken met gegevens uit andere bronnen.

Bij het bestuurlijke toezicht op de referent door de IND wordt onderscheid gemaakt tussen referenten van gezinsmigranten (particuliere referenten) en de overige referenten van onder meer seizoenarbeiders, arbeidsmigranten, kennismigranten, uitwisselingsjongeren, wetenschappelijk onderzoekers, studenten, stagiaires en practicanten (zakelijke referenten).

De IND zal, waar nodig, controlebezoeken afleggen bij de bedrijven en instellingen van de zakelijke referenten. Dergelijke bezoeken kunnen uiteraard gecombineerd worden met bezoeken van andere toezichthouders. Daarbij wordt de toezichtlast voor referenten door bezoeken van ambtenaren zoveel mogelijk beperkt.

De IND zal geen huisbezoeken afleggen bij particuliere referenten. Gelet op de gezinsband tussen de gezinsmigrant en diens referent, kan worden volstaan met de bestaande regeling van het toezicht op vreemdelingen door de politie. Toezicht op deze vreemdelingen verschaft immers veelal ook de benodigde informatie over de referent. De politie is en blijft belast met het (operationele) toezicht op vreemdelingen en kan waar nodig dergelijke huisbezoeken afleggen. Gezinsreferenten worden niet krachtens artikel 2c erkend en verkrijgen daardoor geen toegang tot de versnelde procedure waarin toelating kan worden verkregen op basis van eigen verklaringen van de referent. Aanvragen om gezinshereniging en -vorming zullen derhalve altijd integraal worden beoordeeld aan de hand van de reeds bij de overheid bekende gegevens en de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden. De particuliere referenten zullen,

evenals de zakelijke referenten, in de vreemdelingenadministratie (het voorgestelde artikel 107) worden geregistreerd. Ook zij hebben met bestuurlijke boeten af te dwingen informatieverplichtingen, waarop wordt toegezien door middel van vergelijking met gegevens die uit andere bron zijn verkregen. Particuliere referenten kan worden verzocht de nodige gegevens, al dan niet in persoon op een IND-kantoor, aan de IND te verstrekken (het voorgestelde tweede lid van artikel 54). Dit, in combinatie met de bevoegdheden van de in het kader van het toezicht op vreemdelingen en de huidige samenwerkingsafspraken tussen de IND en de politie, biedt de IND voldoende mogelijkheden om toezicht op particuliere referenten uit te oefenen.

De IND zal de nodige informatie ontvangen onder meer uit al dan niet geautomatiseerde overheidssystemen en van andere al dan niet toezichthoudende overheidsinstanties, zoals de vreemdelingenpolitie, de Arbeidsinspectie, de SIOD en de FIOD. Het gaat hierbij om informatie die relevant is voor het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot referenten. Hierbij ligt de nadruk als gezegd op samenwerking en gegevensuitwisseling met andere overheidsdiensten. De IND is momenteel bezig de informatiebehoefte en de daarvoor benodigde informatiebronnen in kaart te brengen en te operationaliseren, waarbij zij zoveel mogelijk andere betrokken instanties betrekt. Ook zal de IND in het nieuwe informatiesysteem INDIGO handhavings- en behandelprofielen opnemen, waardoor handhaving een integraal onderdeel van het dagelijkse behandelproces zal vormen. Daarnaast kan de IND individuele referenten gericht vragen om schriftelijke informatie aan te leveren die nodig is voor het toezicht en deze desnoods in persoon ten kantore van de IND te laten verstrekken. Dit kan bijvoorbeeld steekproefsgewijs, op basis van behandelprofielen of naar aanleiding van concrete aanwijzingen plaatsvinden. Van concrete aanwijzingen kan bijvoorbeeld sprake zijn, indien uit (basis)administraties van andere overheidsorganen blijkt dat de inhoud van de eigen verklaringen van de erkende referent niet overeenkomt met andere bij de overheid bekende gegevens. Concrete aanwijzingen kunnen ook afkomstig zijn van andere overheidsorganen als politie, Arbeidsinspectie of SIOD, die bij de uitoefening van hun (toezichts)taken bepaalde feiten hebben geconstateerd. Voorts kunnen concrete aanwijzingen naar voren komen uit de klantcontacten van de IND met de referent en de vreemdeling. De IND kan daarbij, als gezegd, controlebezoeken afleggen bij de bedrijven en instellingen van de erkende referenten. Waar daartoe aanleiding bestaat, zal de IND al dan niet vanachter het bureau nader onderzoek verrichten. In voorkomende gevallen zal nader onderzoek door andere overheidsorganen geïndiceerd zijn, bijvoorbeeld bij twijfel aan de juistheid van de gegevens in een (basis)administratie die tot verificatie door de beheerder van die administratie nopen. Ook kan nader onderzoek worden verricht door andere overheidsorganen die de daarvoor vereiste specifieke kennis en expertise bezitten, waarna de IND het onderzoeksresultaat vervolgens beoordeelt op eventuele gevolgen voor het verblijfsrecht van de vreemdeling en het toezicht op de referent. Deze mogelijkheden van het verkrijgen van toezichtsinformatie en nader onderzoek zal de IND in staat stellen steeds voldoende zicht te hebben op wat er zich in de werkelijkheid afspeelt.

Het toezicht op referenten wordt voornamelijk, maar niet uitsluitend, «vanachter het bureau» uitgeoefend. Daar waar het administratieve toezicht «vanachter het bureau» of bezoeken aan de bedrijven en instellingen van de erkende daartoe aanleiding geven, kunnen de als toezichthouder aangewezen IND-ambtenaren gebruik maken van hun overige bevoegdheden die hen bij de Algemene wet bestuursrecht als toezichthouder zijn toegekend.

Zowel voor de (digitale) uitwisseling van gegevens als voor fysieke controles is intensieve samenwerking met de ketenpartners nodig. Hiervoor zal de IND afspraken maken met andere instanties als de vreemdelingenpolitie en de Arbeidsinspectie. De politie blijft een belangrijke samenwerkingspartner van de IND. Door de politie geconstateerde feiten ten aanzien van vreemdelingen kunnen worden gecombineerd met door de IND ingewonnen gegevens over vreemdelingen en referenten. Ook zal de politie bijstand verlenen aan de IND-ambtenaren die met het toezicht op referenten zijn belast, wanneer de veiligheid van deze ambtenaren bij controlebezoeken aan de zakelijke referenten in het geding is. Uiteraard heeft de politie ook verantwoordelijkheden en bevoegdheden waar het gaat om de opsporing van strafbare feiten.

Indien zich onverhoopt onvoorziene omstandigheden voordoen die het noodzakelijk maken ook de politie te belasten met het toezicht op referenten, kan dat op grond van het voorgestelde artikel 47a, tweede lid, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Justitie in het Vreemdelingenbesluit 2000 worden gerealiseerd.

Overtreding van de inlichtingen- en administratieplichten vormt de grondslag om een bestuurlijke boete op te leggen. De bestuurlijke boete is een belangrijk instrument om de referent die zijn verantwoordelijkheden niet neemt, te treffen. Het boetebeleid dat de regering voor ogen heeft en dat in de Vreemdelingencirculaire 2000 nader zal worden uitgewerkt, is nader toegelicht in paragraaf 2.5. De door de overheid gemaakte kosten van uitzetting kunnen deels worden verhaald op de referent. Deze aansprakelijkheid strekt zich uit tot de kosten die de vreemdeling zou hebben gemaakt als deze Nederland eigener beweging zou hebben verlaten, zoals nader is toegelicht in paragraaf 2.6.

De regering acht de mogelijkheid van strafrechtelijke sanctionering (op grond van artikel 108) in ernstiger gevallen nodig om het ontmoedigende effect te behouden in die gevallen waarin beboeten niet het verlangde gedrag bewerkstelligt. Het una via beginsel staat er daarbij aan in de weg dat een referent zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk voor dezelfde gedraging wordt bestraft.

Verder kan niet-naleving door de erkende referent van diens verplichtingen leiden tot intrekking van de erkenning. Om disproportionele beslissingen te voorkomen, zal de erkenning in het algemeen niet direct na een eerste overtreding worden ingetrokken. Met het oog op gevallen waarin sprake is van een zodanig ernstige eerste overtreding dat de betrouwbaarheid van de referent ernstig in twijfel moet worden getrokken, voorziet het onderhavige wetsvoorstel wel in de mogelijkheid dat de erkenning al na de eerste overtreding wordt ingetrokken. Intrekking van de erkenning kan verblijfsrechtelijke gevolgen hebben voor de vreemdeling en diens afhankelijke gezinsleden. Het terzake te voeren beleid zal in de lagere regelgeving nader worden uitgewerkt.

Beslissingen tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan de referent, tot verhaal van een deel van de kosten van de uitzetting op de referent en tot het schorsen of intrekken van de erkenning als referent zijn appellabele besluiten, waartegen de referent bezwaar kan maken en zonodig (hoger) beroep kan instellen.

De mogelijkheid van strafvervolging van illegale migranten bij het niet naleven van hun verplichtingen, onder meer tot aanmelding bij de korpschef, blijft bestaan. De bestuurlijke boete past minder goed bij migranten die illegaal door de politie worden aangetroffen en Nederland moeten verlaten. Dergelijke vreemdelingen onderhouden geen duurzame relatie

met de overheid zoals erkende referenten dat doen en onttrekken zich veelal aan contact met de overheid. Het opleggen en innen van boetes kan het vertrek van illegaal verblijvende vreemdelingen in de weg staan. Bovendien kan aan de effectiviteit van de bestuurlijke boete worden getwijfeld, wanneer bijvoorbeeld de verblijfplaats van de betrokken vreemdeling onbekend is of deze geen inkomsten heeft.

6. Uitwerking in lagere regelgeving

In het onderhavige wetsvoorstel is het nieuwe reguliere vreemdelingenbeleid op hoofdlijnen op formeel-wettelijk niveau opgenomen. Het gaat hierbij om onder meer de definitie van referent, de regeling van de natuurlijke personen, rechtspersonen en ondernemingen die als referent kunnen optreden, het einde van het referentschap, hun procedurele positie in de toelating en het verblijf van vreemdelingen in Nederland, de zorgplichten van de referent, de informatie- en administratieverplichtingen van de referent, de (voorwaarden voor) erkenning van de referent en de schorsing en intrekking van die erkenning, de versnelde procedure waartoe de erkende referent toegang heeft, het toezicht op naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot referenten, de bestuurlijke boete op de niet-naleving door de referent van diens verplichtingen, en de mogelijkheid tot het verhalen van de kosten van uitzetting van de vreemdeling op diens referent. In het onderhavige wetsvoorstel is voorts geregeld de eenmalige gegevensuitvraag, zowel in de procedure tot verlening van een verblijfsvergunning als in de procedure tot erkenning als referent, en de onderlinge afstemming van procedures tot verlening van de machtiging tot voorlopig verblijf en de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd en de informatievoorziening.

In overeenstemming met de bestaande systematiek van de vreemdelingenwetgeving wordt een deel van het moderne migratiebeleid nader uitgewerkt in de lagere regelgeving. Het gaat hierbij deels om uitwerking van de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen, onder meer om nadere regels over de natuurlijke personen, rechtspersonen en ondernemingen die als referent kunnen optreden (op grond van het voorgestelde artikel 2a, tweede lid, onder a), de zorgplichten van de referent (op grond van het voorgestelde artikel 2a, tweede lid, onder b), de informatie- en administratieplichten (op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 54), het verhaal van kosten van uitzetting (op grond van de voorgestelde wijziging van artikel 66) en de informatievoorziening (op grond van artikel 107). Het gaat ook om wijzigingen die thans op het niveau van het Vreemdelingenbesluit 2000 zijn geregeld. Dit betreft onder meer het vervallen van de garantverklaring en de introductie van de bankgarantie als instrument van financiële zekerheid, de wijziging van het stelsel van de beperkingen waaronder de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan worden verleend en de voorschriften die daaraan kunnen worden verbonden, de zogeheten vrije termijn voor houders van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf, de ambtshalve verlening van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd en de geldigheidsduur van die vergunningen. Het onderhavige wetsvoorstel is voorzien van de daartoe benodigde delegatiebepalingen.

Rekening moet worden gehouden met de constant voortschrijdende ontwikkelingen onder meer op het gebied van geautomatiseerde gegevensuitwisseling tussen overheidsinstanties als de IND, waarmee de administratieve lasten van burgers en bedrijven kunnen worden verlaagd en de zorgvuldigheid van de door de IND gegeven beschikkingen kan worden verhoogd. Rekening moet worden gehouden met de voortschrijdende jurisprudentie door de internationale hoven in Luxemburg en Straatsburg. Ook moet rekening worden gehouden met frequente bijstel-

lingen van de meer gedetailleerde uitwerking van het nieuwe stelsel aan de ervaringen die daarmee in de praktijk worden opgedaan en om maatschappelijk wenselijke resultaten snel en efficiënt te kunnen invoeren.

In het wettelijke stelsel wordt ten slotte ook een zekere ruimte gelaten voor alternatieven voor (lagere) wetgeving in de vorm van zorgplichtbepalingen.

7. Relatie met andere wetsvoorstellen

Het bij koninklijke boodschap van 5 augustus 2008 ingediende voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen (Kamerstukken II 2007/08, 31 549, nrs. 1–3, verder: het wetsvoorstel nationale visa) bevat verschillende raakvlakken met het moderne migratiebeleid. In dit verband kunnen met name worden genoemd de wettelijke regeling van de mvv-procedure, de wettelijke verankering van de positie van de referent, de versnelling van de besluitvorming in reguliere toelatingsprocedures en de maatregelen tegen oneigenlijk gebruik. In het onderhavige wetsvoorstel worden deze aspecten verder ontwikkeld en ingepast in de systematiek van het moderne migratiebeleid. Zo wordt onder meer de in het wetsvoorstel nationale visa geregelde procedure tot verlening van de machtiging tot voorlopig verblijf beter afgestemd op de procedure tot verlening van een verblijfsvergunning regulier (de voorgestelde wijziging van artikel 14), wordt de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht verder versterkt met een stelsel van informatieverplichtingen (het voorgestelde artikel 54, tweede lid) die desnoods met bestuurlijke boetes kunnen worden afgedwongen (het voorgestelde artikel 55a) en met de mogelijkheid om de kosten van eventuele uitzetting (deels) op de referent te verhalen (de voorgestelde wijziging van artikel 66). Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel nationale visa (Kamerstukken II 2007/08, 31 549, nr. 3, p. 5) is aangegeven, is met dat wetsvoorstel niet beoogd vooruit te lopen op de uitkomsten van de parlementaire behandeling van de Blauwdruk Modern Migratiebeleid. De onderlinge verhouding tussen beide wetsvoorstellen is geregeld in artikel VIII van het onderhavige wetsvoorstel. Daarbij is de verwachting dat het wetsvoorstel nationale visa eerder in werking zal treden dan het onderhavige wetsvoorstel ter uitvoering van het moderne migratiebeleid.

In september 2009 zal een beleidsnotitie Herziening Wet arbeid vreemdelingen aan de Tweede Kamer worden aangeboden. De daarin opgenomen voorstellen tot wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen worden separaat ingediend. Het kabinet streeft ernaar de voorstellen in die notitie gelijktijdig met het onderhavige wetsvoorstel in werking te laten treden.

Het nieuwe reguliere migratiebeleid stelt vertrouwen in burgers en bedrijven. Dit is slechts mogelijk, indien tevens de nodige maatregelen worden getroffen om de mogelijkheden van misbruik van dat vertrouwen door de vreemdeling of de referent te bestrijden. Het onderhavige wetsvoorstel bevat daartoe al de nodige maatregelen. Daarnaast zijn momenteel twee wetsvoorstellen in voorbereiding, waarin een regeling wordt voorgesteld voor het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen.

Het gaat hierbij om een voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de uitvoering van Verordening (EG) Nr. 380/2008 van 18 april 2008 tot wijziging van Verordening (EG) Nr. 1030/2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen. In deze verordening is geregeld dat de verblijfstitel voor onderdanen van derde landen een opslagmedium moet bevatten met een

gezichtsopname en twee vingerafdrukken van de houder. In het wetsvoorstel wordt de bevoegdheid geregeld om deze gegevens af te nemen en te verwerken.

Verder gaat het hierbij om een voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen, waarbij een wettelijke regeling wordt voorgesteld voor de afname van biometrische kenmerken bij het eerste contact van de vreemdeling met de vreemdelingenketen – onder meer bij de verlening van machtigingen tot voorlopig verblijf, grensbewaking, aanvragen tot verlening van een verblijfsvergunning regulier of asiel en het toezicht op vreemdelingen – en voor het gebruik daarvan ter verificatie van diens identiteit. De voorbereidingen van beide wetsvoorstellen zijn in een vergevorderd stadium.

Voor personen die voor langere tijd niet in Nederland wonen en personen die kortstondig in Nederland verblijven wordt een registratie opgezet, waardoor alle overheidsorganen gebruik kunnen maken van de algemene gegevens over de niet-ingezetene die centraal worden ontsloten. Om de administratieve lasten te verminderen wordt voor deze registratie geput uit bestaande registraties zoals die bij enige grote uitvoeringsorganisaties beschikbaar zijn. Deze nieuwe registratie (RNI) gaat samen met de GBA de basisregistratie personen vormen waarvan alle geautoriseerde bestuursorganen gebruikt kunnen maken als zij genoemde algemene gegevens nodig hebben bij de uitvoering van hun taak. De komende maanden wordt het wetsvoorstel afgerond zodat dit eind 2009 kan worden ingediend. Het streven is de RNI in 2011 te realiseren. Verwezen wordt naar de brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 27 januari 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 29 362, nr. 149, p. 2).

Verder worden separaat aanpassingen van de wetgeving inzake de burgerlijke stand voorbereid, die er toe strekken dat de verplichting voor de aanstaande echtgenoten tot het overleggen van stukken waar mogelijk wordt geschrapt en wordt vervangen door het afleggen van verklaringen, waarvan de inhoud vervolgens door de ambtenaar van de burgerlijke stand wordt gecontroleerd aan de hand van de GBA en zonodig door navraag bij overheidsinstanties zoals de IND. Dit geldt onder meer voor de toetsing of een voorgenomen huwelijk het karakter draagt van een schijnhuwelijk. Het zal niet langer nodig zijn om een verklaring over te leggen van de korpschef, maar de aanstaande echtgenoten zullen in plaats daarvan zelf een verklaring afleggen inzake hun verblijfsrechtelijke positie, die de ambtenaar van de burgerlijke stand controleert. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de behoefte die in de praktijk wordt gevoeld om de bestaande procedure ten aanzien van de voorkoming van schijnhuwelijken te vereenvoudigen en te versnellen. Tevens wordt geregeld dat bij het verstrijken van een termijn van zes maanden sedert de melding van het voorgenomen huwelijk, zonder dat de huwelijksvoltrekking vervolgens heeft plaatsgevonden, de ambtenaar wederom nagaat wat de verblijfsrechtelijke positie van de aanstaande echtgenoten is.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd de noodzakelijke kaders te scheppen om de werking van de vreemdelingenketen snel aan deze voortgaande ontwikkelingen aan te kunnen passen. De modernisering van de overheid is niet voltooid. Voortschrijdende inzichten in de wijze waarop administratieve lasten voor burgers en bedrijven kunnen worden verminderd, de noodzakelijke dienstverlening aan hen kan worden verhoogd, en de bestuurslasten kunnen worden verlaagd, vergen flexibele wettelijke kaders. In het onderhavige wetsvoorstel wordt het karakter van kaderwetgeving van de formele vreemdelingwetgeving, die het vanouds al heeft om zo snel te kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen die geen

wijziging van formele wetgeving dulden, gehandhaafd. Daarmee kan beleidsmatig efficiënt worden ingespeeld op gewenste en ongewenste vormen van economische migratie en wordt de uitvoering voldoende ruimte gelaten om de dienstverlening te verhogen en misbruik tegen te gaan.

8. Verhouding tot bestaande en komende internationale en EU-regelingen

De regering hecht er aan dat de uitwerking van het moderne migratiebeleid past binnen de internationaalrechtelijke kaders, die met name worden gevormd door de maatregelen die zijn en zullen worden genomen op basis van het EG-Verdrag, het EVRM en enkele bilaterale verdragen. Hoewel over het maatschappelijke nut van het moderne migratiebeleid brede overeenstemming bestaat, is het wegens het ontbreken van een adequaat referentiekader ten aanzien van enkele categorieën personen moeilijk te positioneren in het internationale recht.

Tijdens de consultaties over de Blauwdruk Modern Migratiebeleid is advies gevraagd aan de Europese Commissie. De Europese Commissie heeft aangegeven verheugd te zijn met de constructieve wijze waarop de dialoog met de Commissie is gezocht. Hierbij is wel aangetekend dat het niet aan de Commissie is om een eindoordeel te geven op de nieuwe beleidsplannen, immers de eindbeoordeling van de nationale regelgeving in relatie tot de bepalingen van het Europese recht ligt – vanzelfsprekend – bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Door de Commissie zijn vervolgens enige kanttekeningen geplaatst bij bepaalde onderdelen van de Blauwdruk Modern Migratiebeleid, waarmee in het wetsvoorstel rekening is gehouden.

Het voorgestelde stelsel, met de nieuwe referentensystematiek en de mogelijkheid om een referent aan te wijzen zonder daaraan verblijfsrechtelijke gevolgen voor de vreemdeling te verbinden, is naar de mening van de regering in het algemeen in overeenstemming met de internationale verplichtingen van Nederland. Wel zal moeten worden voorzien in een aantal uitzonderingen. Dit is overigens niet nieuw. Niet voor niets kunnen op grond van het huidige artikel 112 bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van een verdrag of een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie regels worden gesteld in verband met het rechtmatig verblijf van vreemdelingen. Op grond van het onderhavige wetsvoorstel zal in aansluiting op het bestaande stelsel in de lagere regelgeving worden geregeld, onder welke omstandigheden ter uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties wordt afgezien van het vereiste dat een vreemdeling een referent moet hebben om in aanmerking te kunnen komen voor een verblijfsvergunning. Opname van specifieke categorieën die uitgezonderd zijn van de verplichting om te beschikken over een referent in lagere regelgeving maakt dat zonodig snel ingespeeld kan worden op nieuwe ontwikkelingen in de internationale jurisprudentie.

8.1 Europese richtlijnen

Op 1 mei 1999 is het Verdrag van Amsterdam in werking getreden, waarin is bepaald dat met het oog op de geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid maatregelen worden genomen op het gebied van asiel en migratie. Deze in het EG-Verdrag voorgeschreven maatregelen hebben voor (reguliere) immigratie betrekking op voorwaarden voor toegang en verblijf, onder andere met het oog op gezinshereniging (artikel 61 in samenhang met artikel 63, derde lid, EG-Verdrag). Sinds 2003 is een aantal richtlijnen aangenomen die zorgen

voor een minimum niveau van harmonisatie van regels voor toelating en verblijf van genoemde derdelanders. Deze richtlijnen kunnen rechtstreeks verblijfsvoorwaarden scheppen voor derdelanders. Het gaat hierbij om:

- 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 ingezeten onderdanen van derde landen van 25 november 2003, Pb EU 2004, L16 met rectificatie in PbEU 2006, L169 (richtlijn langdurig ingezetenen);
- richtlijn 2004/81/EG betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie van 29 april 2004, Pb EU 2004, L 261 (richtlijn mensenhandel);
- richtlijn 2004/114/EG betreffende de voorwaarden voor toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholieren-uitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk van 13 december 2004, PbEU 2004, L 375 (richtlijn studie);
- 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);
- richtlijn 2009/50/EG betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan van 25 mei 2009, PbEU 2009 L 155 (richtlijn kennismigranten).

De aanwijzing als referent is geen aanvullende eis voor de toegang en het verblijf van de betrokken vreemdeling. Zoals uiteengezet in paragraaf 2.3.2 is deze figuur juist bedoeld om het referentschap geen voorwaarde te laten zijn voor het verblijfsrecht van die vreemdelingen, die aanspraken op toelating en verblijf kunnen ontlenen aan de richtlijnen. In de hier bedoelde gevallen, waarin de belanghebbende in Nederland zijn verantwoordelijkheden niet eigener beweging wil nemen door zich reeds bij de toelatingsaanvraag als referent van de betrokken vreemdeling te stellen, wordt de verblijfsvergunning niet om die reden geweigerd. Wel komen op de belanghebbende door de ambtshalve aanwijzing alsnog de (met name informatie-) verplichtingen van de referent te rusten. Niet-naleving van die verplichtingen heeft voor de betrokken vreemdeling geen verblijfsrechtelijke gevolgen die onverenigbaar zijn met de richtlijnen. Wel kan de referent in dat geval een boete worden opgelegd. Dit is noodzakelijk om de naleving door de referent te waarborgen van diens (informatie)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 is. De richtlijnen bevatten toelatingsvoorwaarden die aan de vreemdeling en aan de referent kunnen worden gesteld voor de toelating en het verblijf van de vreemdeling. Zij regelen niet de verplichtingen, zoals die door de ambtshalve aanwijzing als referent worden gevestigd in het belang van het toezicht op vreemdelingen. Zij regelen niet de verplichtingen, zoals die door de ambtshalve aanwijzing als referent worden gevestigd in het belang van het toezicht. De regeling daarvan is grotendeels aan de lidstaten. In dit verband acht het kabinet het van belang dat de aanwijzing als referent de uitoefening van de in de betrokken richtlijnen toegekende rechten niet onmogelijk of buitengewoon moeilijk maken en dat zij het nuttig effect van de richtlijnen niet aantasten. Bij de nadere uitwerking van die plichten zal in het oog worden gehouden dat de verplichtingen van de referent niet verder gaan dan noodzakelijk is voor efficiënt en effectief toezicht op naleving en dat de administratieve lasten daarbij tot een minimum beperkt blijven. Het kabinet acht het ook van belang dat de Europese Commissie, die in het kader van de Blauwdruk

Modern Migratiebeleid en de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel is geconsulteerd, in dit verband geen bezwaren heeft geuit.

Met de (informatie- en administratie)verplichtingen van de al dan niet ambtshalve aangewezen referent wordt beoogd 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, terwijl derdelanders die niet aan die voorwaarden voldoen, niet ten onrechte beroep op de richtlijn kunnen doen. De verplichtingen van de referent maken, als gezegd, de uitoefening van de door de richtlijnen toegekende rechten niet onmogelijk of bijzonder moeilijk. In de hier bedoelde gevallen leidt de weigering van de belanghebbende om zich als referent te stellen, immers niet tot de weigering van de toelating en het verblijf van de vreemdeling. Verder zijn uit de uitgebreide consultaties in het kader van de voorbereiding van zowel de Blauwdruk Modern Migratiebeleid als het onderhavige wetsvoorstel, noch uit de ervaringen die tot dusverre met de zogeheten kennismigrantenregeling en de verkorte mvv-procedure zijn opgedaan, aanwijzingen naar voren gekomen die er op duiden dat de verplichtingen voor de betrokken belanghebbenden reden vormen om af te zien van een professionele relatie met de derdelander. Hierbij is van belang dat de verplichtingen van de referent, mede met het oog op de administratieve lasten die zij kunnen meebrengen, bij de nadere uitwerking daarvan in overleg met de betrokken (koepel)organisaties, zo beperkt mogelijk zullen worden gehouden en niet verder zullen gaan dan noodzakelijk. Naar de mening van de regering bestaat er dan ook geen aanleiding om te veronderstellen dat de in de Blauwdruk Modern Migratiebeleid en het wetsvoorstel opgenomen keuzen voor een effectieve en efficiënte procedure voor de toelating van derdelanders en het toezicht op naleving van de wettelijke voorschriften de richtlijnen van hun inhoud beroven of deze hun nuttige werking ontnemen.

8.1.1. Richtlijn gezinshereniging

Voor het stelsel van verblijfsvergunningen zijn in de eerste plaats de Europeesrechtelijke bepalingen inzake gezinshereniging van belang, zoals neergelegd in met name de richtlijn gezinshereniging, maar ook andere richtlijnen.

In het moderne migratiebeleid is als voorwaarde voor de toegang en het verblijf als gezinslid opgenomen, dat de hoofdpersoon, bij wie de vreemdeling als gezinslid in Nederland wil verblijven, middels een daartoe strekkende verklaring als referent voor de vreemdeling optreedt. Als uitgangspunt wordt, indien een dergelijke verklaring ontbreekt waar zij wel is vereist, geen verblijfsvergunning verleend. Onderkend is dat het in de richtlijn gezinshereniging, onder de in die richtlijn vastgestelde voorwaarden, toegekende recht op gezinshereniging niet door de lidstaten kan worden aangetast door het stellen van aanvullende toelatingsvereisten. Dit betekent dat aan een vreemdeling verblijf in Nederland moet worden toegestaan, indien wordt voldaan aan de in de richtlijn opgenomen voorwaarden. Een schriftelijke referentstelling als bedoeld in het voorgestelde artikel 16, eerste lid, onderdeel i, is niet als zo'n voorwaarde in de richtlijn opgenomen. Om die reden is in het wetsvoorstel de bevoegdheid opgenomen om de hoofdpersoon die een dergelijke verklaring ten behoeve van het verblijf van zijn gezinslid in Nederland niet wil afleggen, als referent aan te wijzen. Hierop is in paragraaf 2.2.2 van deze toelichting reeds ingegaan.

De aanwijzing als referent brengt voor de hoofdpersoon, evenals voor andere referenten, bepaalde, met bestuurlijke boetes afdwingbare

informatie- en administratieverplichtingen mee. Ook kunnen bepaalde kosten van de eventuele uitzetting van de vreemdeling op de referent worden verhaald.

Op grond van de richtlijn kunnen de voor de beoordeling van de aanvraag noodzakelijke gegevens worden verstrekt door de vreemdeling of door de hoofdpersoon, bij wie deze als gezinslid wil verblijven. De lidstaten kunnen de verblijfsvergunning intrekken, indien – kort gezegd – niet (meer) wordt voldaan aan de in de richtlijn gestelde voorwaarden voor verblijfsaanvaarding, geen werkelijk huwelijks- of gezinsleven meer wordt onderhouden (artikel 16, eerste lid), fraude is gepleegd of sprake is van een schijnrelatie (artikel 16, tweede lid). De lidstaten kunnen op grond van artikel 16, vierde lid, van de richtlijn specifieke controles verrichten, wanneer er gegronde vermoedens bestaan dat er sprake is van fraude of van een schijnrelatie. Ook kunnen gerichte controles worden uitgevoerd bij de verlenging van de verblijfstitels van gezinsleden. De lidstaten moeten uiteraard kunnen beschikken over de relevante gegevens, die noodzakelijk zijn om te kunnen beoordelen of de vreemdeling nog steeds voldoet aan de voorwaarden voor verblijf. De gegevens worden thans veelal betrokken van de vreemdeling ter gelegenheid van diens aanvraag tot het verlengen van de verblijfsvergunning, waarbij deze ook gegevens met betrekking tot diens referent verstrekt. De informatie- en administratieplichten in het moderne migratiebeleid gaan niet verder dan noodzakelijk is voor de beoordeling van verblijfsrecht van de vreemdeling en het toezicht op de referent. Deze zijn naar de mening van de regering dan ook in overeenstemming met hetgeen op grond van de richtlijn van hem gevraagd mag worden.

De richtlijn bevat geen bepalingen over het sanctioneren van overtredingen van deze verplichtingen. Sanctionering is toegestaan, mits de sancties proportioneel zijn en het recht op gezinsleven en bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet ondermijnen. De bestuurlijke boete, die bij overtreding van de informatieplicht kan worden opgelegd, bedraagt ten hoogste € 2000. De daadwerkelijke hoogte wordt afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid. Overtreding door de referent van zijn informatie- en administratieplichten heeft geen gevolgen voor het verblijfsrecht van de vreemdeling, die als gezinslid bij hem in Nederland verblijft. De mogelijkheid om de referent bij overtreding van diens verplichtingen te beboeten, is naar de mening van de regering dan ook in overeenstemming met de richtlijn gezinshereniging.

Bij gezinshereniging met een alleenstaande minderjarige vluchteling wordt van die minderjarige niet verlangd dat deze als referent optreedt van zijn bloedverwant, voogd of gezinslid, aan wie op grond van artikel 10, derde lid, van de richtlijn verblijf in Nederland wordt toegestaan.

In het moderne migratiebeleid is gezinshereniging in het algemeen niet mogelijk, indien de hoofdpersoon bij wie de vreemdeling als gezinslid in Nederland wil verblijven, houder is van een verblijfsvergunning onder een beperking, verband houdend met seizoenarbeid of uitwisseling. De verblijfsvergunning onder de beperking, verband houdend met seizoenarbeid, wordt voor korter dan één jaar verleend en verschaft de houder een tijdelijk verblijfsrecht, dat geen uitzicht geeft op een permanent verblijfsrecht in Nederland. Ook de verblijfsvergunning in het kader van uitwisseling verschaft geen uitzicht op een permanent verblijfsrecht. Zij vallen dan ook buiten het toepassingsbereik van de richtlijn gezinshereniging (artikel 3, eerste lid, van de richtlijn). Door de Commissie is in dit verband aangegeven dat uit de richtlijn zelf volgt, dat gezinshereniging voor de catego-

rieën seizoensarbeid en uitwisseling buiten de werkingssfeer van de richtlijn valt.

Het vorenstaande lijdt uitzondering. Op grond van de richtlijn langdurig ingezetenen is gezinshereniging mogelijk, indien de langdurig ingezetene, die die status in een andere lidstaat heeft verworven en zich op de voet van hoofdstuk III van die richtlijn naar Nederland wil begeven, zijn gezinsleden wil meenemen. Op grond van artikel 16, eerste lid, van de richtlijn langdurig ingezetenen, hebben gezinsleden die al in de eerste lidstaat een gezin vormden met de langdurig ingezetene, recht op gezinshereniging. Hierbij is niet bepaald dat bepaalde vormen van arbeid als seizoenarbeid hiervan uitgesloten zijn, zoals dit wel het geval is voor bijvoorbeeld grensoverschrijdende dienstverlening (artikel 14, vijfde lid, onder a en b, van de richtlijn langdurig ingezetenen). Dit betekent dat het algemene uitgangspunt om geen gezinsmigratie toe te staan met een houder van een verblijfsvergunning voor seizoenarbeid, uitzondering lijdt wanneer het gaat om een langdurig ingezetene die gebruik maakt van zijn mobiliteitsrecht en daarbij zijn gezinsleden, waarmee hij in het land van eerste land al een gezin vormde, wil meenemen. De verblijfsduur op grond van dit verblijf kan daarentegen wel beperkt worden tot de nu gestelde termijn van maximaal 24 weken.

8.1.2. Richtlijn langdurig ingezetenen

In richtlijn 2003/109/EG (de richtlijn langdurig ingezetenen) zijn de voorwaarden opgenomen op grond waarvan derdelanders in aanmerking kunnen komen voor de status van langdurig ingezeten derdelander (in het Nederlandse stelsel: een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd met aantekening voor de langdurig ingezetenen) en de voorwaarden waaronder mobiliteitsrechten binnen de EU kunnen worden uitgeoefend. Het onderhavige wetsvoorstel heeft, als gezegd, geen betrekking op deze verblijfsvergunning en brengt hierin ook geen wijziging aan.

Langdurig ingezetenen, die vanuit een andere lidstaat voor arbeid of studie naar Nederland komen, genieten op deze gebieden dezelfde behandeling als Nederlanders (artikelen 21 en 11 van de richtlijn). De referentensystematiek brengt geen wijziging met zich mee voor hun toegang tot de arbeidsmarkt en het onderwijs. Indien de werkgever of onderwijsinstelling geen verklaring als bedoeld in artikel 2a, eerste lid, heeft afgelegd die er toe strekt dat deze als referent optreedt, is dit geen reden om het verblijf van de langdurig ingezetene te weigeren of te beëindigen. Wel kan de werkgever of onderwijsinstelling in zo'n geval als referent worden aangewezen. De informatie- en administratieverplichtingen en de bestuurlijke boete, die bij overtreding daarvan kan worden opgelegd, zijn naar de mening van de regering in overeenstemming met de richtlijn langdurig ingezetenen, zoals deze ook in overeenstemming zijn met de richtlijn gezinshereniging. Kortheidshalve wordt verwezen naar paragraaf 8.1.1.

Economisch niet-actieve langdurig ingezetenen, die die status in één van de andere lidstaten hebben verkregen en op de voet van hoofdstuk III van de richtlijn naar Nederland doormigreren, komen als tevoren in aanmerking voor een verblijfsvergunning. Een referent is voor deze categorie niet nodig. Dit geldt eveneens voor langdurig ingezetenen, die voor arbeid als zelfstandige naar Nederland komen.

8.1.3. Richtlijn studie

Richtlijn 2004/114/EG (de richtlijn studie) beoogt de mobiliteit van onderdanen van derde landen die voor studiedoeleinden naar de EU willen komen, te bevorderen. Een buitenlandse student kan aanspraak maken op

een verblijfsvergunning, indien aan alle voorwaarden zoals opgenomen in de richtlijn studie, wordt voldaan. Evenmin als dat ten aanzien van gezinsmigranten en langdurig ingezetenen het geval is, zal het verblijf van een buitenlandse student, die voldoet aan de in de richtlijn studie opgenomen voorwaarden voor verblijfsaanvaarding, niet worden geweigerd of beëindigd wegens het ontbreken van een schriftelijke verklaring van de referent. In een dergelijk geval zal de desbetreffende onderwijsinstelling als referent worden aangewezen. Het moet daarbij uiteraard wel gaan om een openbare of particuliere instelling, waarvan de opleidingen overeenkomstig Nederlands recht zijn geaccrediteerd (artikel 2, onder e, van de richtlijn). Deze onderwijsinstellingen kunnen als referent worden erkend. Indien de onderwijsinstelling niet als referent is erkend vanwege een andere reden dan dat de opleidingen niet (langer) zijn geaccrediteerd, vormt dit geen reden om het verblijf van de student, die voldoet aan de in de richtlijn studie opgenomen voorwaarden, te weigeren of te beëindigen.

De Europese Commissie heeft er op gewezen, dat de verkorte procedure, bedoeld in artikel 19 van de richtlijn, niet verplicht kan worden gesteld, hetgeen betekent dat de student ook zelf zijn aanvraag moet kunnen indienen. De Commissie heeft hierbij aangegeven dat een procedure waarbij de student een aanvraag indient door tussenkomst van een erkende referent, wel gehanteerd kan worden. In het onderhavige wetsvoorstel wordt dan ook niet uitgesloten, dat een student zelf een machtiging tot voorlopig verblijf of een verblijfsvergunning aanvraagt. Als uitgangspunt zal echter wel blijven gelden dat de onderwijsinstelling als erkende referent de aanvraag indient. Uiteraard kan van de voordelen van de versnelde toelatingsprocedure geen sprake zijn, wanneer een student er de voorkeur aan geeft zelfstandig een aanvraag in te dienen. In die gevallen zou een volledige toetsing te allen tijde noodzakelijk zijn. In het belang van de snelle en efficiënte uitvoering van het vreemdelingenbeleid wordt wel voorzien in de mogelijkheid om te bepalen dat aanvragen, die door de vreemdeling zelf worden ingediend, worden ingediend door tussenkomst van die onderwijsinstelling, zoals nader wordt aangegeven in de toelichting op artikel 23, eerste lid, onderdeel b.

8.1.4. Richtlijn wetenschappelijk onderzoekers

Richtlijn 2005/71/EG (de richtlijn wetenschappelijk onderzoekers) voorziet in een versnelde toelatingsprocedure en een versterkte positie van de onderzoeksreferent, die overeenkomt met de uitgangspunten van het moderne migratiebeleid. De onderzoeksinstelling, die een onderzoeker wenst uit te nodigen, kan met die onderzoeker een gastovereenkomst aangaan, waarin de onderzoeker zich ertoe verbindt het onderzoeksproject uit te voeren, en waarin de onderzoeksinstelling zich ertoe verplicht de onderzoeker voor dat doel te ontvangen (artikel 6, eerste lid, van de richtlijn). Tot de voorwaarden behoort dat een onderzoeksinstelling slechts een gastovereenkomst kan sluiten, indien zij heeft vastgesteld dat de onderzoeker gedurende zijn verblijf over voldoende middelen van bestaan beschikt. Voorts moet de gastovereenkomst de rechtsbetrekking en de arbeidsvoorwaarden van de onderzoeker vermelden. Aldus ligt in de gastovereenkomst besloten dat aan een aantal voorwaarden is voldaan, hetgeen de IND kan controleren (artikel 7, tweede lid, van de richtlijn).

De onderzoeksinstelling is in artikel 2, onder c, van de richtlijn gedefinieerd als een openbare of particuliere instelling die onderzoek verricht en die met het oog op de toepassing van deze richtlijn volgens de nationale wetgeving of administratieve praktijk door de lidstaat is erkend. Een onderzoeksinstelling die een onderzoeker wenst te ontvangen in het kader van de toelatingsprocedure, moet vooraf zijn erkend (artikel 5, eerste lid, van de richtlijn). Het moderne migratiebeleid voorziet in een erkennings-

procedure voor onderzoeksinstellingen die volgens de regering met de richtlijn in overeenstemming is.

Met het oog op de mobiliteitsrechten die de richtlijn aan de wetenschappelijk onderzoeker toekent en die op het verblijfsdocument kenbaar moeten zijn, wordt de verblijfsvergunning voor wetenschappelijk onderzoekers op grond van richtlijn 2005/71/EG niet samengevoegd met de verblijfsvergunning voor kennismigranten.

8.1.5. Richtlijn mensenhandel

Richtlijn 2004/81/EG (de richtlijn mensenhandel) regelt de voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning aan slachtoffers of getuige-aangevers van mensenhandel. In het moderne migratiebeleid krijgen de betreffende vreemdelingen een verblijfsvergunningen onder een beperking verband houdend met tijdelijke humanitaire gronden. Een referent is hier niet vereist.

8.1.6. Richtlijn kennismigranten

Richtlijn 2009/50/EG (de richtlijn kennismigranten) heeft geen verdergaande gevolgen voor het onderhavige wetsvoorstel en de voorgestelde referentensystematiek dan bijvoorbeeld de richtlijn gezinshereniging. Vreemdelingen die op grond van de richtlijn kennismigranten in aanmerking komen voor een Europese blauwe kaart, zullen in het bezit worden gesteld van een verblijfsdocument met de vermelding «Europese blauwe kaart» (artikel 7, derde lid, van de richtlijn). Het gaat hierbij om een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van de Vreemdelingenwet 2000. De toelatingsregeling voor deze categorie derdelanders zal in het Vreemdelingenbesluit 2000 worden opgenomen. Daarbij zal tevens een afzonderlijke beperking op grond van artikel 14 van de Vreemdelingenwet 2000 worden opgenomen om de houder van Europese blauwe kaart te onderscheiden van die vreemdelingen die op grond van de bestaande (Nederlandse) kennismigrantenregeling zijn toegelaten. Beide (Europese en nationale) toelatingsregelingen zullen dan ook naast elkaar blijven bestaan. De regering hecht aan de handhaving van de kennismigrantenregeling als toelatingsregeling naast de Europese blauwe kaart. De richtlijn kennismigranten (artikel 3, vierde lid) staat dat ook toe. Aangezien die richtlijn voorschrijft onder welke voorwaarden een Europese blauwe kaart moet worden verleend en die voorwaarden niet mede omvatten de voorwaarde dat de werkgever zich referent heeft gesteld, zal de blauwe kaart in het voorgestelde stelsel niet worden geweigerd om de enkele reden dat de werkgever zich niet reeds bij de toelatingsaanvraag als referent heeft gesteld. In dat geval zal de werkgever, die daadwerkelijk de overkomst van de hoogopgeleide vreemdeling wenst, ambtshalve als referent worden aangewezen. Naar de mening van de regering bevat de richtlijn kennismigranten geen bepalingen die zich daartegen verzetten en wordt daardoor evenmin het nuttig effect van de richtlijn aangetast. Aangezien artikel 10 van de richtlijn kennismigranten zulks toestaat, zal de toelatingsaanvraag moeten worden ingediend door de referent (werkgever), terwijl de vreemdeling nog in het buitenland verblijft.

8.2. Associatieovereenkomsten

In de loop der tijd is in Europees verband een aantal associatieovereenkomsten over samenwerking op economisch gebied gesloten met derde landen. Deze kunnen van belang zijn voor verblijfsaanspraken van onderdanen van de betreffende derde landen, aangezien zij rechtstreeks werkende bepalingen kunnen bevatten die onderdanen van derde landen verblijfsrechten toekennen.

8.2.1. Associatieovereenkomst EEG-Turkije

Op 23 december 1963 is een overeenkomst gesloten waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (Trb. 1964, 217), die op 1 december 1964 in werking is getreden. Doel van de overeenkomst is de bevordering van de commerciële en economische betrekkingen tussen de overeenkomst sluitende partijen, met het oog op een geleidelijke invoering van economische vrijheden. Dit geschiedt door geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen en door de beperkingen van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten op te heffen, teneinde de levensstandaard van het Turkse volk te verbeteren en toetreding in een later stadium te vergemakkelijken. Op 23 november 1970 is een Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst ondertekend (PbEG L 1972/293), dat voor Nederland op 1 januari 1973 in werking is getreden. Dit protocol ziet met name op de realisatie van het recht van werknemers en dienstverrichters om in de staat van een andere verdragsluitende partij arbeid in loondienst te verrichten of diensten aan te bieden. Nadere regels over de toegang tot de arbeidsmarkt, de opleiding en de gelijke behandeling van Turkse werknemers en hun familieleden zijn uitgewerkt in Besluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije van 19 september 1980.

De belangrijkste bepalingen uit de overeenkomst, het Aanvullend Protocol en Besluit 1/80 zijn een verbod tot discriminatie uit hoofde van nationaliteit (artikel 9 van de Associatieovereenkomst en voor wat betreft de lonen en verdere arbeidsvoorwaarden van Turkse werknemers die legaal tot de arbeidsmarkt behoren, artikel 10 van Besluit 1/80) en het verbod op nieuwe beperkingen met betrekking tot de vrijheid van vestiging, het vrij verrichten van diensten (artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol) en de toegang tot de arbeidsmarkt (artikel 13 van Besluit 1/80) Hierbij is van belang, dat de eerste toelating van Turkse onderdanen tot het grondgebied van een lidstaat plaatsvindt op grond van het nationale recht; de lidstaat moet op grond van het nationale recht hebben ingestemd met het verblijf van betrokkene en met zijn toegang tot de arbeidsmarkt. Besluit 1/80 kent Turkse onderdanen onder bepaalde voorwaarden toegang tot de arbeidsmarkt toe, waaruit volgens vaste jurisprudentie tevens een verblijfsrecht volgt. Bij de uitwerking van het moderne migratiebeleid in het onderhavige wetsvoorstel – en de lagere regelgeving – is hiermee bij de verschillende groepen Turkse onderdanen rekening gehouden.

8.2.1.1. Turkse werknemers

Een Turkse werknemer, die behoort tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat en gedurende één jaar bij dezelfde werkgever arbeid in loondienst heeft verricht die werkgelegenheid heeft, heeft ingevolge artikel 6 van Besluit 1/80 recht op arbeid bij die werkgever en daarmee recht op voortgezet verblijf in Nederland. Na drie jaar legale arbeid heeft de Turkse werknemer het recht om in hetzelfde beroep bij een werkgever van zijn keuze te reageren op een ander arbeidsaanbod onder voorbehoud van de aan de werknemers van de lidstaten te verlenen voorrang. Na vier jaar legale arbeid heeft de Turkse werknemer recht op vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze.

Als gezegd, wordt de eerste toelating van Turkse werknemers beheerst door het nationale recht van de lidstaten. Het vereiste dat de werkgever van de Turkse werknemer zich daarbij als toelatingsvoorwaarde voor die Turkse werknemer moet opwerpen als diens referent, is naar de mening van de regering dan ook niet in strijd met de standstill-bepaling van artikel 13 van Besluit 1/80.

Zodra de Turkse werknemer aan artikel 6 van Besluit 1/80 echter recht op voortgezette toegang tot de arbeidsmarkt en daarmee voortgezet verblijf ontleent, kan diens verblijf niet meer worden beëindigd om de enkele reden dat zijn werkgever niet meer als diens referent wil optreden. Overwogen is om de werkgever in dat geval aan te wijzen als referent. Hiervoor is echter niet gekozen, aangezien dit naar verwachting onverenigbaar zal worden bevonden met de standstill-bepaling van artikel 13 van Besluit 1/80, die de geleidelijke totstandkoming van vrij werknemersverkeer tot doel heeft. De aanwijzing als referent brengt immers verplichtingen en aansprakelijkheden met zich mee, die werkgevers van communautaire werkgevers niet hebben, hetgeen zich niet verhoudt tot de geleidelijke totstandkoming van vrij verkeer van werknemers. Of dit inderdaad het geval is, is, als gezegd, aan het Europese Hof van Justitie. Omdat de regering het risico van een negatieve uitkomst van een inbreukprocedure te hoog inschat, stelt zij voor na een jaar verblijf van een Turkse werknemer geen referentschap te vereisen. Dit betekent dat de informatieplichten van de werkgever jegens de IND na dat jaar over gaan naar de Turkse werknemer. Aangezien het hierbij gaat om de verplichting gegevens te verstrekken aan de hand waarvan het verblijfsrecht van de betreffende werknemer wordt beoordeeld, hetgeen staande praktijk is, is hierbij naar de mening van de regering geen strijd met de standstill-bepaling.

Voor de toepassing van artikel 6 van Besluit 1/80 is niet relevant op welke grond de Turkse onderdaan aanvankelijk is toegelaten. Relevant is of die Turkse onderdaan daadwerkelijke en reële arbeid met een economische waarde verricht en mag verrichten, anders dan van louter marginale en bijkomstig van aard. Dit betekent dat een Turkse staatsburger, die bijvoorbeeld als gezinslid, student, au pair of stagiair tot de lidstaat is toegelaten en dergelijke daadwerkelijke en reële arbeid verricht en mag verrichten, onder de voorwaarden als genoemd in artikel 6 van Besluit 1/80, aanspraak kan maken op voortgezette toelating tot de Nederlandse arbeidsmarkt en daarmee op voortgezet verblijf in Nederland. Een dergelijke Turkse onderdaan, die om wijziging van de verblijfsvergunning vraagt, zal dan ook niet over een referent ten behoeve van zijn verblijf in Nederland hoeven te beschikken.

Uit de overwegingen van het Hof dat artikel 41 van het Aanvullend Protocol aan nieuwe beperkingen voor de eerste toelating van Turkse zelfstandigen in de weg staat en dat de standstill-bepalingen van artikel 41 en van artikel 13 van Besluit 1/80, dat betrekking heeft op Turkse werknemers en hun gezinsleden, gelijk moeten worden uitgelegd, kan naar de mening van de regering bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht niet zonder meer worden afgeleid dat voor de eerste toelating van Turkse werknemers en hun gezinsleden geen referent kan worden verlangd. Genoemde artikelen zijn daarvoor niet voldoende identiek. Zij hebben weliswaar dezelfde draagwijdte, in die zin dat zij rechtstreeks werken en quasi-procedurele regelingen zijn die ratione temporis voorschrijven op basis van welke bepalingen van de regeling van een lidstaat de situatie van een Turkse staatsburger moet worden beoordeeld, maar zij hebben niet dezelfde personele werkingssfeer. Zo onttrekt artikel 13 van Besluit 1/80, in tegenstelling tot artikel 41 van het Aanvullend Protocol, bepaalde aspecten aan de beschermingssfeer van de standstill-bepaling, met name door het vereiste van legaal verblijf van Turkse werknemers en hun gezinsleden. Zo onttrekt artikel 13 van Besluit 1/80, in tegenstelling tot artikel 41 van het Aanvullend Protocol, bepaalde aspecten aan de beschermingssfeer van de standstill-bepaling, met name door het vereiste van legaal verblijf van Turkse werknemers en hun gezinsleden. Uit de jurisprudentie volgt dat alleen een Turks onderdaan die zich heeft gehouden aan de regels van de lidstaat van ontvangst op het gebied van de toegang, het verblijf en eventueel het verrichten van arbeid, en zich

derhalve legaal op het grondgebied van die lidstaat bevindt, zich op de standstill-bepaling van artikel 13 van Besluit 1/80 kan beroepen. Anders dan Turkse zelfstandigen en dienstverrichters, die slechts bescherming kunnen ontlenen aan de standstill-bepaling van artikel 41 van het Aanvullend Protocol, kunnen Turkse werknemers en hun gezinsleden een beroep doen op de artikelen 6 en 7 van Besluit 1/80, die rechtstreeks verblijfsrecht toekennen. Uit de jurisprudentie vloeit tevens voort dat de standstill-bepaling van artikel 13 van dat besluit niet ziet op hen die verblijfsrecht ontlenen aan die artikelen. Ten slotte heeft het Hof in het arrest in de zaak Abatay (r.o. 117 en dictum) ook aangegeven dat artikel 13 van Besluit 1/80 alleen toepassing vindt op Turkse werknemers en hun gezinsleden, die niet alleen legaal maar ook lang genoeg op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst aanwezig zijn om daar geleidelijk aan te kunnen inburgeren. Daarvan is bij eerste toelating van Turkse werknemers en hun gezinsleden geen sprake.

De noodzakelijke afwijkingen ten opzichte van de Blauwdruk Modern Migratiebeleid worden in de lagere regelgeving verwerkt. Indien de rechter bij de voortschrijdende ontwikkeling van het gemeenschapsrecht echter mocht vaststellen dat de voorgestelde referentensystematiek onverenigbaar is met artikel 13 van Besluit 1/80, zal dat vereiste voor Turkse werknemers uiteraard buiten toepassing worden gelaten.

8.2.1.2. Gezinsleden van Turkse werknemers

Gezinsleden van Turkse werknemers hebben op grond van artikel 7 van Besluit 1/80 na drie jaar legaal verblijf recht op toegang tot de arbeidsmarkt, onder voorbehoud van prioriteitgenietend aanbod van werknemers uit de lidstaten en na vijf jaar legaal verblijf zonder dat voorbehoud. Het gezinslid van een werknemer, ongeacht diens nationaliteit, komt na drie jaar in aanmerking voor een verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met niet-tijdelijke humanitaire gronden (voorheen: voortgezet verblijf), waarvoor geen referent is vereist.

Het gezinslid dat ten minste één jaar legaal arbeid in Nederland heeft verricht en uitzicht heeft op voortgezette arbeid bij dezelfde werkgever, komt op grond van artikel 6 van Besluit 1/80 van rechtswege recht op voortgezette toegang tot de arbeidsmarkt en daarmee op voortzetting van het verblijf in Nederland toe. Indien de gezinsrelatie voor ommekomst van dat jaar wordt verbroken, wordt het voortgezette verblijf van het gezinslid beheerst door het nationale recht.

Het kind van een Turkse werknemer, dat een beroepsopleiding in Nederland heeft afgerond en van wie een van de ouders gedurende ten minste drie jaar legaal in Nederland heeft gewerkt, kan op grond van artikel 7, tweede alinea, van Besluit 1/80 reageren op ieder arbeidsaanbod. Volgens staand beleid komen minderjarige kinderen, die voor gezinshereniging zijn toegelaten, na een jaar in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf (voortaan: op grond van niet-tijdelijke humanitaire gronden), op grond waarvan zij vrije toegang tot de arbeidsmarkt verkrijgen.

Het moderne migratiebeleid vergt hier derhalve geen aanpassing van het huidige beleid.

8.2.1.3. Turkse zelfstandigen en dienstverrichters

Artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol staat er aan in de weg, dat een lidstaat een nieuwe materiële of procedurele maatregel vaststelt, die tot doel of gevolg heeft, dat aan de vestiging en daarmee samenhan-

gend aan het verblijf van Turkse zelfstandigen en dienstenverrichters op zijn grondgebied strengere voorwaarden worden gesteld, dan die welke golden op 1 januari 1973. Artikel 41, eerste lid, ziet zowel op de eerste toelating van Turkse onderdanen, die voornemens zijn gebruik te maken van de vrijheid van vestiging in het kader van de Associatieovereenkomst, als op hun voortgezet verblijf. In het moderne migratiebeleid wordt van vreemdelingen, die verblijf in Nederland als zelfstandige of dienstenverrichter beogen, niet verlangd dat er een referent optreedt ten behoeve van dat verblijf.

8.2.3. Overige samenwerkingsovereenkomsten

Op grond van de Stabilisatie- en Associatieovereenkomsten met de landen van de Westelijke Balkan en Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomsten met Oost-Europese landen hebben vennootschappen het recht om, met inachtneming van de wetgeving van het gastland, werknemers uit de desbetreffende landen in dienst te nemen, mits deze werknemers een sleutelpositie bekleden. Het gaat hierbij om onder meer binnen de organisatie overgeplaatste werknemers met een hogere leidinggevende functie, werknemers die beschikken over buitengewone kennis die van wezenlijk belang is voor de dienstverlening van het bedrijf, de onderzoeksuitrusting, de technische werkzaamheden of het management. Dergelijk sleutelpersoneel komt in het moderne migratiebeleid in aanmerking voor een verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met verblijf als kennismigrant. Daarbij treedt de vennootschap of het filiaal in Nederland op als referent.

Een groot aantal overeenkomsten – waaronder genoemde de Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomsten en Euro-Mediterrane overeenkomsten – die de Europese Gemeenschap met derde landen heeft gesloten, verplicht Nederland op de onderdanen van die derde landen, die legaal in Nederland verblijven en werken, een regeling toe te passen, die wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke discriminatie op grond van nationaliteit voor wat betreft de arbeidsvoorwaarden, de lonen en het ontslag. Het algemene uitgangspunt van het moderne migratiebeleid dat de werkgever ten behoeve van het verblijf in Nederland van buitenlandse werknemers uit derde landen als referent optreedt, heeft geen gevolgen voor de arbeidsvoorwaarden, de lonen en het ontslag van deze werknemers.

8.3. Het EVRM

Voor het onderhavige wetsvoorstel zijn met name de artikelen 6 en 8 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) van belang.

8.3.1. Artikel 6 EVRM

In het moderne migratiebeleid rusten er op de referent bepaalde zorg-, informatie- en administratieverplichtingen, waarvan de naleving met bestuurlijke boetes kan worden afgedwongen. Artikel 6 EVRM waarborgt het recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn en door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. Het opleggen van een bestuurlijke boete levert een «*criminal charge*» op. Uit de Europese jurisprudentie volgt, dat het opleggen van boeten door bestuursorganen niet in strijd is met artikel 6 EVRM, mits de door dat artikel gegarandeerde rechten en waarborgen worden gerespecteerd. In het wetsvoorstel vierde tranche Awb is een regeling voor de bestuurlijke boete opgenomen, die in het onderhavige wetsvoorstel als uitgangspunt is genomen. De Awb voorziet reeds in de

waarborgen zoals neergelegd in artikel 6 EVRM. Omdat het opleggen van de bestuurlijke boete een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb is, opent artikel 8:1 daartegen reeds beroep op de onafhankelijke rechter, waarbij artikel 8:62 de openbaarheid van de behandeling verzekert. Het recht op bijstand door een raadsman behoeft evenmin regeling, want dat volgt reeds uit de artikelen 2:1 en 8:24. Bezwaar en beroep tegen de bestuurlijke boete zijn mogelijk op grond van hoofdstuk zes van de Algemene wet bestuursrecht. Het opleggen van een boete voldoet derhalve aan de waarborgen zoals neergelegd in artikel 6 EVRM.

8.3.2. Artikel 8 EVRM

In het moderne migratiebeleid is (geautomatiseerde) gegevensuitwisseling tussen de IND en andere overheidsinstanties essentieel voor de effectieve inrichting van de toelatingsprocessen en het toezicht op vreemdelingen en referenten. Artikel 8 van het EVRM beschermt het recht op respect voor het privé-leven. Op grond van dit artikel is inmenging in de uitoefening van dit recht slechts gerechtvaardigd, wanneer de inmenging bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Voorts dient te zijn voldaan aan de voorwaarden van proportionaliteit (er dient een redelijke verhouding te bestaan tussen de ernst van de inbreuk en de zwaarte van het belang dat met de inbreuk wordt gediend) en subsidiariteit (het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt dient in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens minder nadelige wijze te kunnen worden bereikt).

Toetsing aan deze eisen levert het volgende beeld op. De verwerking van persoons- en andere gegevens in de vreemdelingenadministratie kan worden aangemerkt als een inmenging in het recht op respect voor het privé-leven. Deze inmenging is bij de wet voorzien (artikel 107). De wijze waarop de gegevensverwerking onder het moderne migratiebeleid gestalte zal krijgen, is nog in ontwikkeling en zal in de lagere regelgeving nader worden uitgewerkt. Het is niet noodzakelijk dat deze in een formeelwettelijke regeling wordt neergelegd. Met de bekendmaking van de (lagere) regelgeving wordt voldaan aan de eis van toegankelijkheid. De gegevensverwerking dient met name het belang van het economisch welzijn van Nederland en het voorkomen van strafbare feiten. Niet alleen wordt met betere gegevensuitwisseling een snelle en efficiënte toelating van onder meer arbeids- en kennismigranten mogelijk, maar ook wordt daarmee oneigenlijk gebruik van migratieprocedures op effectievere wijze voorkomen. De gegevensverstrekking heeft een duidelijke meerwaarde, aangezien de toelatingsprocedure sneller en efficiënter kan verlopen en de lasten voor burgers, bedrijven en de IND kunnen worden verminderd. Ook het overheidstoezicht op vreemdelingen en referenten kan effectiever worden ingericht, waardoor de toezichtslasten voor burgers en bedrijfsleven lager worden. Zonder (geautomatiseerde) gegevensuitwisseling kan dit niet worden gerealiseerd.
De wijze waarop die gegevensuitwisseling gestalte zal krijgen, is nog in ontwikkeling. Bij de verdere uitwerking zullen de proportionaliteits- en subsidiariteitsvereisten uiteraard in het oog worden gehouden.

Naast het recht op eerbiediging van het privé-leven, waarborgt artikel 8 EVRM ook een ieders recht op respect voor zijn familie- en gezinsleven. Dit recht omvat evenwel geen algemeen recht voor vreemdelingen om Nederland te verkiezen als het meest geschikte land voor de uitoefening of ontwikkeling van het gezinsleven. Evenmin bevat het EVRM een alge-

mene verplichting voor verdragsstaten om de domiciliekeuze voor een bepaald land te respecteren. Het moderne migratiebeleid verandert niets in het gegeven dat bij de voorbereiding van besluiten tot verblijfsweigering of -beëindiging ter beoordeling van de vraag of het voorgenomen besluit in overeenstemming is met artikel 8 EVRM, altijd een op het individuele geval toegespitste evenwichtige belangenafweging moet worden gemaakt tussen de belangen van het individu en die van de samenleving als geheel, waarbij Nederland een zekere beoordelingsmarge toekomt.

9. Administratieve lasten

In het wetsvoorstel en in de in voorbereiding zijnde uitvoeringsregelgeving worden enkele maatregelen voorgesteld waardoor de lastendruk ten gevolge van administratieve verplichtingen, toezicht en naleving enigszins kan stijgen, zoals de erkenningsregeling van referenten en het bijhouden van een administratie. Anderzijds wordt een groot aantal maatregelen voorgesteld waardoor de lastendruk voor burgers en bedrijven zal verminderen. In algemene zin is steeds gezocht naar alternatieven die het minst belastend zijn voor burgers en bedrijven. Administratieve verplichtingen zijn echter in bepaalde gevallen noodzakelijk in verband met de mogelijkheden tot toezicht en handhaving van de regelgeving.

De nieuwe regelgeving richt zich tot drie doelgroepen: vreemdelingen, referenten en erkende referenten. Een aantal maatregelen om de lastendruk te verminderen hebben betrekking op al deze doelgroepen. Bij de verplichting tot het overleggen van gegevens en bescheiden wordt het voorbehoud gemaakt dat deze verplichting niet geldt voor gegevens en bescheiden die de overheid zelf uit allerlei administraties kan halen. Tevens wordt ernaar gestreefd om de indiening van aanvragen, wijziging van gegevens, enzovoort. zo veel mogelijk digitaal te laten plaatsvinden.

Daarnaast wordt per doelgroep een aantal maatregelen voorgesteld om de lastendruk te verminderen. Voor de vreemdelingen geldt dat de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) binnen 10 dagen na aanmelding in Nederland ambtshalve wordt omgezet in een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Hiertoe moet de houder van een machtiging tot voorlopig verblijf zich, zodra hij/zij in Nederland is, melden bij de IND. Hij hoeft hierbij geen nieuwe vergunningaanvraag in te dienen of de onderliggende stukken te overleggen. De geldigheidsduur van de vergunning wordt afhankelijk van de voorziene duur van het verblijf waarvoor een verblijfsvergunning wordt aangevraagd. Ten slotte maken steeds meer vreemdelingen gebruik van het sinds kort functionerende gecombineerde (IND/UWV) loket voor de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf en de aanvraag om een tewerkstellingsvergunning (twv).

Bij de referenten is de mogelijke vermindering van de lastendruk afhankelijk van de wijze waarop zij invulling zullen geven aan de in het wetsvoorstel opgenomen zorgplichten. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om hieraan invulling te geven via zelfregulering, namelijk aan te sluiten bij een onderling afgesproken gedragscode. De verwachting is dat de lastendruk daardoor tot een minimum kan worden teruggebracht.

Bij de regeling van de erkende referenten wordt als overgangsmaatregel voorgesteld dat bedrijven en uitwisselingsorganisaties waarmee de IND voor de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel een convenant heeft gesloten en die op grond daarvan zijn toegelaten tot de verkorte mvv-procedure, van rechtswege worden erkend als referent. Voorwaarde daarvoor is wel dat in het voorafgaande jaar een mvv-aanvraag is ingewilligd. Zij behoeven derhalve geen aanvraag tot erkenning als referent meer

in te dienen. Dit betekent een belangrijke maatregel tot beperking van de lastendruk. Tevens zal de erkenning voor onbepaalde tijd gelden (behoudens de mogelijkheid tot schorsen of intrekken).

In opdracht van het Ministerie van Justitie zijn de bovenstaande maatregelen door een extern bureau doorgerekend op de gevolgen voor de lastendruk voor burgers en bedrijven.
Uit dit onderzoek blijkt dat de totale lasten voor de bedrijven na de voorgenomen wijzigingen zullen dalen van € 2,6 miljoen naar € 2,2 miljoen per jaar. De AL voor bedrijven zullen derhalve met ongeveer 15% dalen, terwijl de toezichtlasten en nalevingskosten gelijk zullen blijven.
De totale lasten voor burgers (inclusief migranten) worden na de voorgenomen wijzigingen geraamd op 1 033 100 uur en ongeveer € 733 000 aan externe (out-of-pocket) kosten. Voor de administratieve lasten voor burgers (inclusief migranten) geldt dat deze na de voorgenomen wijzigingen worden geraamd op 789 200 uur en € 567 000. De administratieve lasten voor burgers zullen hierdoor met ca. 20% en de out-of-pocket kosten met 8% afnemen. De toezichtlasten en nalevingskosten voor burgers zullen naar verwachting gelijk blijven. Mede naar aanleiding van dit onderzoek is de verplichting tot het bijhouden van een administratie door de migrant komen te vervallen.

10. Financiële gevolgen

Eind 2008 heeft een aantal betrokken taakorganisaties naar aanleiding van het onderhavige wetsvoorstel een uitvoeringstoets uitgevoerd, waarbij de administratieve lasten voor burgers en bedrijven en de bestuurslasten zijn betrokken. De uitkomsten van deze uitvoeringstoetsen en de overige uitgebrachte adviezen (zie paragraaf 11) zijn verwerkt in het onderhavige wetsvoorstel. Hierin is het belang van efficiënte, klantgerichte procedures en zo laag mogelijke kosten voor de uitvoering steeds voor ogen gehouden.

Naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen zijn verdere kostenverlichtende maatregelen aangebracht. Convenanthouders worden onder bepaalde voorwaarden van rechtswege erkend als referent. De verplichting voor vreemdelingen om een administratie te voeren is geschrapt. Dit zijn wijzigingen ten opzichte van de Blauwdruk Modern Migratiebeleid, waardoor de lasten dalen zonder negatieve gevolgen voor het toezicht en de handhaving.

Bij de implementatiestart van het moderne migratiebeleid zal nog een gerichte ex ante uitvoeringstoets (EAUT) worden uitgevoerd op de gewenste functionaliteit van ICT-werkprocessen en informatie-uitwisseling bij de IND, het SUWI-net en de GBA. Ook het UWV wordt in deze EAUT betrokken.

Zoals in de Blauwdruk Modern Migratiebeleid is aangegeven, leiden alle in het kader van het modern migratiebeleid getroffen maatregelen te samen niet tot een extra beslag op overheidsmiddelen. Wel treden verschuivingen en aanpassingen van taken in de (vreemdelingen)keten op. Zo zijn eenmalige aanpassingen in de ICT-voorziening van het UWV/Werkbedrijf nodig en leidt het wetsvoorstel tot een structurele verzwaring van de toezichtstaken van de Arbeidsinspectie. Voor de bekostiging van deze activiteiten wordt met ingang van 2010 structureel € 1 miljoen overgeheveld van de begroting van het Ministerie van Justitie naar de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De versterking van de positie van de referent in het moderne migratiebeleid zal naar verwachting leiden tot efficiëntere procedures, kortere behandeltermijnen en lagere kosten. Daarnaast leidt de afstemming van de procedure tot verlening van de machtiging tot voorlopig verblijf op de procedure tot verlening van de verblijfsvergunning er toe dat voortaan één enkele aanvraag wordt ingediend en behandeld. Dit zal een daling van het aantal aanvragen en vervolgprocedures tot gevolg hebben. De langere geldigheidsduur van de verblijfsvergunningen leidt tot een daling van het aantal verlengingsaanvragen. Ook wordt als gevolg van de in de Blauwdruk Modern Migratiebeleid opgenomen vereenvoudiging van het stelsel van beperkingen, waaronder de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd wordt verleend, een daling van het aantal aanvragen tot het wijzigen van verblijfsvergunningen verwacht. Ten slotte zullen ook de koppeling van digitale gegevensbestanden tussen overheidsinstanties, het beginsel van éénmalige gegevensuitvraag en de inrichting van een nieuw informatiesysteem bij de IND leiden tot een intensiever gebruik van geautomatiseerde ondersteuning en een lagere behoefte aan personeel. Daarentegen zal de IND zich intensiever bezig houden met bestuurlijke en operationele handhaving en (operationeel) toezicht op referenten en houdt de Arbeidsinspectie rekening met een intensivering van haar handhavingswerkzaamheden als gevolg van het moderne migratiebeleid.

De implementatie van INDIGO, het nieuwe informatiesysteem van de IND, wordt beschouwd als een kritische succesfactor voor de invoering van het moderne migratiebeleid. Dit betekent dat de effecten van het moderne migratiebeleid en INDIGO als onderdeel van het vernieuwingsprogramma van de IND nauw met elkaar zijn verweven. De financiële effecten voor de IND als gevolg van de invoering van het moderne migratiebeleid zijn om deze reden in genoemd vernieuwingsprogramma meegenomen.

11. Totstandkoming

In het kader van de voorbereiding van de Blauwdruk Modern Migratiebeleid heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) in oktober 2007 het advies «Migratie op maat» uitgebracht. Begin 2008 zijn diverse, al dan niet maatschappelijke organisaties, waaronder sociale partners, het onderwijsveld, au pair organisaties, niet-gouvernementele humanitaire organisaties, en religieuze en levensbeschouwelijke organisaties, geconsulteerd en is het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) om advies gevraagd. In september 2008 heeft de Europese Commissie haar reactie op de Blauwdruk Modern Migratiebeleid gegeven. Eind 2008 heeft een aantal betrokken taakorganisaties naar aanleiding van het onderhavige wetsvoorstel een uitvoeringstoets uitgevoerd, waarbij de administratieve lasten voor burgers en bedrijven en de bestuurslasten zijn betrokken. Op het onderhavige wetsvoorstel en het ontwerp-besluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 ter uitvoering van de Blauwdruk Modern Migratiebeleid zijn in de eerste helft van 2009 adviezen en reacties uitgebracht door VNO NCW, MKB-NL, AWVN, FNV, de Werkgeversvereniging Onderzoeksinstellingen (WVOI), de Vereniging van Universiteiten (VSNU), Nuffic, de Koninklijke Akademie van Wetenschappen (KNAW), de TU Eindhoven, de HBO Raad, de Landelijke Commissie Gedragscode internationale student in het Nederlandse hoger onderwijs, Shell International B.V., de Nederlandse Au pair Organisatie, de Stichting Buitenlandse Partner, de Stichting Nidos, de Konferentie Nederlandse Religieuzen en CMC Mensen met een Missie, The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints, het Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling (Forum), Everaert Advocaten, het Instituut voor Migratierecht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden, de Adviescommissie Vreemdelingenrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten, de Raad voor de Rechtspraak, de taakorganisatie vreemdelingenzorg van de

politie, de Arbeidsinspectie, de Koninklijke marechaussee, het UWV, de ACVZ, het College bescherming persoonsgegevens en Actal. De koepelorganisaties HBO Raad, PAEPON, SAIL en VSNU hebben daarnaast een voorstel gedaan ten aanzien van de studievoortgang van buitenlandse studenten). De IND heeft in deze periode een ex ante uitvoeringstoets verricht. Op 15 april 2009 heeft Sira Consult gerapporteerd over de administratieve lasten, de nalevingskosten en de toezichtlasten van het modern migratiebeleid. De reacties[1] zijn verwerkt in het wetsvoorstel, het ontwerp-besluit en de toelichtingen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I (Vreemdelingenwet 2000)

Onderdeel B (artikel 1)

Onderdeel h

Voorgesteld wordt in de definitie van de machtiging tot voorlopig verblijf (artikel 1, onderdeel h) te schrappen het vereiste dat de aanvraag tot het verlenen van een machtiging tot voorlopig verblijf altijd in het buitenland en door de vreemdeling in persoon moet worden ingediend. De machtiging tot voorlopig verblijf kan voortaan immers ook door de referent in Nederland worden aangevraagd De machtiging tot voorlopig verblijf wordt uiteraard wel uitsluitend afgegeven aan de vreemdeling in persoon. Die afgifte blijft geschieden door een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het land van herkomst, het land van bestendig verblijf dan wel het dichtstbijzijnde land waar wel een vertegenwoordiging is gevestigd, of door het Kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen dan wel het Kabinet van de Gouverneur van Aruba.

Naar verwachting zal het bij koninklijke boodschap van 5 augustus 2008 ingediende voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen (Kamerstukken II 2007/08, 32 549, nrs 1–4, verder: het wetsvoorstel nationale visa) eerder dan het onderhavige wetsvoorstel tot wet worden verheven en in werking treden. In dat wetsvoorstel wordt de mvv-procedure geregeld en worden de visa, waaronder de machtiging tot voorlopig verblijf, gedefinieerd in een nieuw artikel 1a. Bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel nationale visa kan de hier voorgestelde wijziging van onderdeel h vervallen. Kortheidshalve wordt verwezen naar (de toelichting op) de afstemmingsbepaling in artikel VI.

Onderdelen s en t

De verplichtingen die de referent en de erkende referent in het nieuwe stelsel hebben, noodzaken tot nadere definiëring van die begrippen. De *erkende* referent (onderdeel t) is een bijzondere vorm van de referent. De meerwaarde van de erkenning als referent is, dat deze na een beoordeling van onder meer diens betrouwbaarheid toegang heeft tot versnelde procedures tot verlening, verlenging en wijziging van machtigingen tot voorlopig verblijf en verblijfsvergunningen.

Onderdeel u

De versterking van de rol van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht noodzaakt tot aanvulling van het toezicht op de naleving van de Vreemdelingenwet 2000. Naast het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot de grensbewaking en met betrekking

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

tot vreemdelingen, zal ook moeten worden toegezien op de naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot referenten. In het voorgestelde artikel 47a worden de ambtenaren belast met het toezicht op de referenten aangewezen. Kortheidshalve wordt verwezen naar paragraaf 5 van het algemene deel van deze toelichting en naar de toelichting op artikel 47a.

Onderdeel D (afdeling 3 van Hoofdstuk I)

De nieuwe afdeling 3 van hoofdstuk I bevat regels voor de «gewone» referent (paragraaf 1) en voor de erkende referent (paragraaf 2). De voorschriften over de «gewone»referent gelden ook voor de erkende referent. Voor de erkenning als referent worden daarnaast aanvullende voorschriften gesteld.

Artikel 2a

Eerste lid

In het eerste lid is geregeld wie in ieder geval als referent kan optreden ten behoeve van het (voorgenomen) verblijf van een vreemdeling in Nederland. Het eerste lid bevat geen limitatieve opsomming van personen en organisaties die als referent kunnen optreden. De doelen, waarvoor een vreemdeling in Nederland kan worden toegelaten, zijn niet limitatief omschreven. Het blijft dus mogelijk, mede in het belang van het economisch welzijn van Nederland, om een verblijfsvergunning te verlenen onder een beperking die thans nog niet wordt voorzien. Daarbij moet het mogelijk zijn om ook andere organisaties als referent te kunnen laten optreden. In het Vreemdelingenbesluit 2000 zullen nadere regels worden gesteld omtrent de organisaties, die als referent kunnen optreden. Op grond daarvan kunnen bijvoorbeeld ook organisaties als kerkgenootschappen en volledig bekostigde onderwijsinstellingen als referent optreden, ook indien die niet op grond van de Handelsregisterwet 2007 in het handelsregister ingeschreven hoeven te zijn.

Onderdelen a en b

Als referent in reguliere vreemdelingenrechtelijke procedures kunnen onder meer optreden Nederlanders, gemeenschapsonderdanen en onderdanen van derde landen, die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning. Het gaat hierbij om natuurlijke personen, die bij gezinsmigratie als referent optreden.

Van belang is dat de referent in Nederland verblijft. Indien de vreemdeling op basis van een verblijfsvergunning tot Nederland wordt toegelaten, zal de referent ten aanzien van die vreemdeling bepaalde zorgplichten en ten aanzien van de overheid bepaalde informatieverplichtingen hebben. Van belang is voorts dat de referent legaal in Nederland verblijft. Vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven, kunnen uiteraard niet als referent van andere vreemdelingen optreden. Omdat de verplichtingen van de referent jegens de overheid onverenigbaar zijn met een louter voorlopig verblijfsrecht als dat van, bijvoorbeeld, een vreemdeling die slechts in Nederland mag verblijven in afwachting van een beslissing over zijn eigen verblijfsrecht, kunnen onderdanen van derde landen slechts als referent optreden, indien zij zelf houder zijn van een verblijfsvergunning.

Zoals toegelicht in paragraaf 2.2.1 van het algemeen deel van deze toelichting, kan het vereiste dat een referent in Nederland moet wonen of – indien het om een onderdaan van een derde land gaat – een verblijfsvergunning moet hebben, in voorkomende gevallen de efficiënte behande-

ling van aanvragen in de weg staan. Om die reden kunnen ook Nederlanders die met hun gezin in Nederland gaan wonen, en vreemdelingen aan wie een machtiging tot voorlopig verblijf kan worden afgegeven en die met hun gezin in Nederland willen gaan wonen als referent optreden, voordat feitelijk sprake is van verblijf in Nederland of de afgifte van een verblijfsvergunning.

Onderdeel c

Voorts kan als referent optreden een onderneming of rechtspersoon als bedoeld in de artikelen 5 en 6 van de Handelsregisterwet 2007, of een (hoofd- of neven-)vestiging daarvan. Rechtspersonen en ondernemingen – waaronder rederijen, maatschappen, doelvermogens en vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid – zullen met name bij economische en kennismigratie als referent optreden. Zoals toegelicht in paragraaf 2.2.2 van deze toelichting is de in het handelsregister opgenomen informatie over de (organisatie van de) referent voor de IND van belang voor zowel de efficiënte toelating van vreemdelingen als voor de efficiënte uitvoering van het toezicht op referenten. Om die reden zal een onderneming of rechtspersoon, die niet in het handelsregister is ingeschreven, als regel niet als referent kunnen optreden. Daarbij komt, dat aan de continuïteit en betrouwbaarheid van een onderneming of rechtspersoon kan worden getwijfeld, indien die in strijd met de wettelijke verplichting op grond van de Handelsregisterwet 2007 niet in het handelsregister is ingeschreven.
Het handelsregister van ondernemingen en rechtspersonen heeft onder meer tot doel het registreren van alle ondernemingen en rechtspersonen als onderdeel van de gegevenshuishouding, die bijdraagt aan het efficiënt functioneren van de overheid (artikel 2, onderdeel c, van de Handelsregisterwet 2007) en de verstrekking van gegevens van algemene, feitelijke aard omtrent de samenstelling van ondernemingen en rechtspersonen ter bevordering van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening (artikel 2, onderdeel b, van die wet). Het ligt dan ook voor de hand dat in het nieuwe reguliere migratiebeleid, waarin zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van reeds bekende gegevens, gebruik wordt gemaakt van dit handelsregister. Het ligt eveneens voor de hand dat opneming in dit register een vereiste is voor de erkenning als referent, die toegang geeft tot de versnelde procedure. In de artikelen 5 en 6 van de Handelsregisterwet 2007 is aangegeven welke ondernemingen en rechtspersonen in dat handelsregister worden ingeschreven.

Indien een onderneming meerdere vestigingen heeft, wordt in het handelsregister opgenomen welke vestiging de hoofdvestiging of de hoofdnederzetting is (artikel 11, tweede lid, van de Handelsregisterwet 2007). Onder vestiging wordt in dit verband verstaan een gebouw of complex van gebouwen waar duurzame uitoefening van de activiteiten van een onderneming of rechtspersoon plaatsvindt (artikel 1, onderdeel j, van de Handelsregisterwet 2007). Onder hoofdvestiging wordt verstaan een door een onderneming of een rechtspersoon als zodanig aangemerkte vestiging (artikel 1, onderdeel k, van de Handelsregisterwet 2007) en onder hoofdnederzetting een in Nederland gelegen nevenvestiging van een buiten Nederland gevestigde onderneming of rechtspersoon of, indien er meer nevenvestigingen zijn, de door een onderneming of rechtspersoon als hoofdnederzetting aangemerkte nevenvestiging (artikel 1, onderdeel m, van de Handelsregisterwet 2007). Onder nevenvestiging wordt verstaan een vestiging niet zijnde de hoofdvestiging (artikel 1, onderdeel l, van de Handelsregisterwet 2007). In de uitvoeringspraktijk levert het begrip «vestiging» geen bijzondere problemen op; indien een (buitenlandse) onderneming in Nederland een gebouw huurt

of koopt heeft die onderneming daar een bedoeling mee en is sprake van een vestiging.

Een onderneming hoeft niet noodzakelijkerwijs in Nederland te zijn gevestigd. Die onderneming kan bijvoorbeeld toebehoren aan een buitenlandse rechtspersoon, maar zal in dat geval een hoofd- of nevenvestiging in Nederland moeten hebben of in Nederland worden vertegenwoordigd door een gevolmachtigde handelsagent, die als referent kan optreden.

Naast ondernemingen en rechtspersonen die in het handelsregister moeten zijn ingeschreven, zijn er ook organisaties die wel als referent kunnen optreden, maar niet op grond van de Handelsregisterwet 2007 inschrijvingsplichtig zijn. Kerkgenootschappen en de lichamen waarin zij zijn verenigd vormen een zeer heterogene groep. In het Handelsregisterbesluit 2008 is geregeld op welke wijze de organisatie waarvan een of meer kerkgenootschappen deel uitmaken, wordt ingeschreven in het handelsregister. Alleen het hoogste aggregatieniveau met rechtspersoonlijkheid is inschrijvingsplichtig. Het kerkgenootschap bepaalt zelf welk niveau dat betreft. Naast het hoogste aggregatieniveau met rechtspersoonlijkheid van een kerkgenootschap kunnen ook als referent optreden zelfstandige onderdelen van een kerkgenootschap en kerkgenootschappen die deel uitmaken van een koepelorganisatie van een of meer kerkgenootschappen die rechtspersoonlijkheid bezit. Verder kunnen ook volledig bekostigde onderwijsinstellingen, die niet als onderneming of rechtspersoon in de zin van de Handelsregisterwet zijn te duiden en derhalve niet inschrijvingsplichtig zijn, als referent optreden. In het Vreemdelingenbesluit 2000 zullen hierover nadere regels worden opgenomen.

Schriftelijke verklaring of aanwijzing als referent

Om onduidelijkheid te voorkomen over de vraag of een bepaalde (natuurlijke of rechts-) persoon of onderneming die in een concreet geval belang heeft bij de overkomst of het verblijf van een vreemdeling, al dan niet de referent van die vreemdeling is – en daarmee of hij al dan niet de daarbijbehorende verplichtingen heeft, bij niet-naleving daarvan kan worden beboet en al dan niet kan worden aangesproken voor een deel van de kosten van uitzetting van die vreemdeling – wordt voorgesteld, dat die (natuurlijke of rechts-) persoon of onderneming zich schriftelijk referent moet stellen. In die schriftelijke verklaring, die uiteraard ook zo mogelijk elektronisch kan worden afgelegd, verklaart de potentiële referent zich bewust van zijn verplichtingen als referent. Ook wordt in de verklaring aangegeven voor welke vreemdeling de referent zich stelt. Uiteraard kan een referent – bijvoorbeeld een universiteit of een grote onderneming – zich met één enkele verklaring referent stellen voor meerdere vreemdelingen en kan die verklaring ook elektronisch worden afgelegd. Van belang is uiteraard wel dat duidelijk is welke vreemdelingen het betreft. Wie binnen een bepaalde onderneming of rechtspersoon bevoegd is tot het ondertekenen van de verklaring waarbij die onderneming of rechtspersoon zich referent stelt en zich daarmee verbindt, is afhankelijk van de interne (vertegenwoordigings)structuur van die organisatie. Dat zal als regel kunnen blijken uit de gegevens uit het handelsregister. Voor die verklaring zal een standaardmodel worden ontwikkeld.

Met het oog op gevallen, waarin het verblijf van de vreemdeling op grond van bepalingen van het internationale recht niet kan worden geweigerd op de enkele grond dat degene die de overkomst naar en het verblijf in Nederland van die vreemdeling wenst, niet als referent wil optreden, wordt voorgesteld om in die gevallen de in Nederland gevestigde belanghebbende als referent aan te kunnen wijzen. Daarmee kan worden voor-

komen dat een dergelijke belanghebbende met een beroep op bijvoorbeeld de richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, die onder de in die richtlijn gestelde voorwaarden de verblijfsaanvaarding van buitenlandse gezinsleden voorschrijft, het verblijf van een vreemdeling in Nederland kan bewerkstelligen, zonder daarbij zijn verantwoordelijkheden als referent te nemen.

Tweede lid

Onderdeel a

Omdat de versterking van de positie van de referent in het migratieproces meebrengt dat deze een duidelijker verantwoordelijkheid heeft bij het verblijf van een vreemdeling in Nederland dan voorheen het geval was, hetgeen tot uitdrukking komt in een aantal verplichtingen, aansprakelijkheden en sancties, worden op grond van het tweede lid, onderdeel a, in de lagere regelgeving nadere regels gesteld over de belanghebbende (rechts)personen en ondernemingen die als referent kunnen optreden. Bij arbeidsmigratie is dat de werkgever, bij studiemigratie de onderwijsinstelling, en bij gezinsmigratie de hoofdpersoon bij wie de vreemdeling als gezinslid in Nederland wil verblijven. In bepaalde gevallen is geen referent vereist. Of dat het geval is, is afhankelijk van onder meer het verblijfsdoel van de vreemdeling en het terzake toepasselijke internationale recht.

Het verblijfsdoel is ook medebepalend voor de concrete informatieverplichtingen van de referent. Als referent van de gezinsmigrant kan slechts optreden de natuurlijke persoon bij wie de vreemdeling als gezinslid in Nederland wil verblijven, aangezien van hem kan worden verlangd dat hij gegevens verstrekt over bijvoorbeeld de aard van de relatie en dat hij tijdig melding maakt daarvan. In geval van studiemigratie heeft de onderwijsinstelling voldoende zicht op bijvoorbeeld de vereiste studievoortgang van de buitenlandse student. Bij arbeidsmigratie kan de werkgever gegevens verstrekken over bijvoorbeeld de aard van de arbeidsverhouding en de beëindiging daarvan.

Onderdeel b

Het tweede lid, onderdeel b, schept de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te voorzien in zorgplichten van de referent jegens de vreemdeling wiens referent hij is. De referent is mede verantwoordelijk voor het bereiken van maatschappelijk gewenste doelen bij de toelating en het verblijf van de vreemdeling in Nederland. In dit verband wordt gedacht aan verplichtingen van bijvoorbeeld de uitwisselingsreferent om er op toe te zien dat de au pair ook daadwerkelijk voor culturele uitwisseling in Nederland verblijft en niet als goedkope arbeidskracht in een particuliere huishouding wordt ingezet, aan de verplichting van onderwijsreferenten tot zorgvuldige werving en selectie van de buitenlandse studenten, en aan de verplichting van de referent van de geestelijke bedienaar om te bevorderen dat deze de aangeboden inburgeringvoorziening aanvaardt en ook daadwerkelijk kan volgen. De zorgplichten worden bij algemeen verbindend voorschrift vastgesteld. De referent wordt hierbij echter zoveel mogelijk ruimte gelaten om zelf te bepalen hoe hij aan die verplichtingen voldoet. Doordat vertrouwen wordt gegeven aan instellingen en bedrijven, die door minder gedetailleerde regels zelf het nodige maatwerk kunnen leveren, is de referent vrij in de keuze van de middelen. Branches in het onderwijs of bedrijfsleven kunnen in dit verband gedragscodes opstellen, waarbij institutionele referenten zich kunnen aansluiten. Het overheidstoezicht op de naleving van de zorgplichten kan in dat geval worden afgestemd op het toezicht dat de

betrokken branche zelf uitoefent op de naleving door de aangesloten organisaties. Kortheidshalve wordt verwezen naar paragraaf 2.4.3 van deze toelichting.

Artikel 2b

In het moderne migratiebeleid wordt een belanghebbende referent van een bepaalde vreemdeling door een daartoe strekkende schriftelijke verklaring of door aanwijzing als referent door de Minister van Justitie (IND). Vanaf dat moment is die belanghebbende gehouden aan zijn verplichtingen als referent. Niet-naleving daarvan kan leiden tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Indien de referent op grond van artikel 2c van de wet als referent is erkend, kan in ernstige gevallen de erkenning worden geschorst of ingetrokken. Alle (gewezen) referenten kunnen daarnaast gedurende een jaar na beëindiging van het referentschap – zes maanden indien het betreft de gewezen referent van een onderzoeker in de zin van richtlijn 2005/71/EG – worden aangesproken op de kosten van de eventuele uitzetting van de vreemdeling, van wie zij referent zijn geweest. De referent is na beëindiging van het referentschap gehouden de administratie, die bij de uitwerking daarvan in de lagere regelgeving in overleg met de betrokken partijen tot een minimum zal worden beperkt, gedurende vijf jaar te bewaren en desgevraagd de IND gegevens daaruit te verstrekken. Gedurende vijf jaar na beëindiging van het referentschap kan de gewezen referent worden aangesproken op schending van zijn informatieof zorgplicht tijdens het referentschap. Dit noodzaakt tot regeling van het einde van het referentschap.

Eerste lid

Het eerste lid van het voorgestelde artikel 2b regelt op hoofdlijnen in welke gevallen het referentschap eindigt. Daarmee regelt het tevens in welke gevallen de zorg- en informatieplichten van de referent (artikelen 2a, tweede lid, onderdeel b, en 54, tweede lid) eindigen. Zodra een van de in het eerste lid opgenomen gronden zich voordoet, eindigt het referentschap. De verplichtingen van de referent om de administratie te bewaren en daaruit desgevraagd gegevens te verstrekken eindigt vijf jaar na beëindiging van het referentschap. De aansprakelijkheid voor eventuele kosten van uitzetting eindigt een jaar, respectievelijk zes maanden in het geval van de (gewezen) referent van een wetenschappelijk onderzoeker in de zin van richtlijn 2005/71/EG, na beëindiging van het referentschap.

Onderdeel a

Het referentschap eindigt, zodra ten behoeve van het verblijf van de vreemdeling in Nederland een ander als referent optreedt. In dit verband kan worden gedacht aan de situatie waarin het verblijf van een buitenlandse student die zijn studie aan een hogeschool of universiteit beëindigt om die aan een andere universiteit of hogeschool voort te zetten. Indien die andere universiteit of hogeschool zich aanmeldt als de referent van die buitenlandse student, eindigt het referentschap van de onderwijsinstelling die zich aanvankelijk als referent had opgeworpen en komen de verplichtingen op die tweede referent te rusten. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld de referent van een arbeidsmigrant die bij een andere werkgever gaat werken, als die andere werkgever voor hem optreedt als referent.

Onderdeel b

Het referentschap eindigt voorts, indien de verblijfsvergunning van de vreemdeling is gewijzigd. Wijziging van de verblijfsvergunning betekent wijziging van het verblijfsdoel waarvoor de vreemdeling in Nederland

verblijft. Dat verblijfsdoel komt tot uitdrukking in de beperking waaronder die vergunning is verleend. Hierbij kan worden gedacht aan de referent van een buitenlandse student, wiens verblijfsvergunning wordt gewijzigd in een vergunning voor arbeid als kennismigrant. In dat geval eindigt het referentschap van de onderwijsinstelling en wordt de werkgever referent van de vreemdeling. Ook kan worden gedacht aan het geval waarin de verblijfsvergunning voor studie wordt gewijzigd in een vergunning voor het zoeken en verrichten van arbeid al dan niet in loondienst (het zogeheten «zoekjaar»), in welk geval het referentschap van de universiteit of hogeschool eindigt en geen nieuw referentschap is vereist.

Onderdelen c en d

Houders van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en Nederlanders behoeven uiteraard geen referent te hebben. Het referentschap eindigt dan ook, indien de vreemdeling een dergelijke vergunning voor onbepaalde tijd verkrijgt of Nederlander wordt.

Onderdeel e

Het referentschap eindigt eveneens zodra de referent bij de IND heeft gemeld dat zijn relatie met de betreffende vreemdeling, die eerder aanleiding vormde om zich voor die vreemdeling referent te stellen, is beëindigd, of dat de vreemdeling Nederland definitief heeft verlaten. Hierbij kan worden gedacht aan de referent van een arbeidsmigrant die de IND kennis geeft van de beëindiging van de arbeidsovereenkomst met de buitenlandse werknemer, aan de referent van een buitenlandse student die de IND meldt dat die student niet meer aan zijn onderwijsinstelling studeert, of aan de referent van een gezinsmigrant die aangeeft dat de relatie of samenwoning met die vreemdeling is verbroken. Indien de referent aangeeft dat de relatie is verbroken, terwijl ten behoeve van het verblijf van de betreffende vreemdeling geen andere referent optreedt, wordt in die gevallen waarin wel een referent vereist is, door de IND onderzocht of het verblijf van die vreemdeling moet worden beëindigd, aangezien die vreemdeling in dat geval niet langer onverkort voldoet aan de voorwaarden voor verblijf in Nederland. De vreemdeling is verplicht daartoe desgevraagd de nodige gegevens over zijn verblijf in Nederland te verstrekken. De regering acht het weinig aannemelijk dat de referent ten onrechte een dergelijke kennisgeving zal doen als zijn belang bij het verblijf van de vreemdeling niet is vervallen. De vreemdeling riskeert in dat geval verblijfsbeëindiging, hetgeen niet in het belang van de referent is. De referent riskeert een bestuurlijke boete en mogelijk schorsing of intrekking van de erkenning als referent en daarmee toegang tot de verkorte procedure.

Tweede lid

Niet kan worden uitgesloten dat de referent geen kennis heeft van de aan de beëindiging van het referentschap ten grondslag liggende oorzaken. Het referentschap kan immers ook eindigen door redenen die buiten het gezichtsveld van de referent kunnen zijn gelegen, als de verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of de verkrijging van het Nederlanderschap door de vreemdeling. Met het oog op de rechtszekerheid bepaalt het tweede lid, dat de IND de (gewezen) referent in alle gevallen in kennis stelt van de beëindiging van diens referentschap ten behoeve van de individuele vreemdeling. Deze kennisgeving betekent uiteraard niet het einde van de (generieke) erkenning als referent.

Derde lid

Op voorhand kan niet worden uitgesloten dat in de praktijk behoefte ontstaat aan nadere gronden waarop het referentschap kan eindigen. In dat geval kunnen de nadere gronden in de lagere regelgeving worden opgenomen. In de lagere regelgeving zullen in ieder geval op grond van het bestaande artikel 112 regels worden opgenomen ter uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

Paragraaf 2

Erkenning van de referent en daarmee het gebruik van de versnelde procedure wordt, op enkele belangrijke uitzonderingen na, niet verplicht gesteld. Dit zou de uitvoering weliswaar ontlasten, maar tegelijk ook de lasten van – met name de «kleingebruikers» onder de referenten – onevenredig belasten en daarmee per saldo geen verbetering zijn voor het gehele proces van toelating en verblijf van vreemdelingen. Bij uitwisselings-, studie en kennismigratie gaat het als regel om relatief hoge aantallen procedures per referent, waarbij een eenmalige erkenning voorafgaand aan veelvuldig gebruik van de versnelde procedure naar verwachting lonend is. Arbeidsmigratie laat daarentegen een wisselend beeld zien; naast de «grootgebruikers» zijn er ook veel kleine en middelgrote bedrijven, waar de behoefte aan buitenlandse arbeidsinschakeling aanzienlijk lager is. Om die reden wordt het aan de bedrijven zelf overgelaten om te beoordelen of toegang tot de versnelde procedure als erkend referent voor hen lonend zal zijn. Voor de uitvoeringspraktijk van de IND, die gebaat is bij de lagere bestuurslasten van de versnelde procedure, vormt deze keuzevrijheid tevens een prikkel om het erkend referentschap voor geïnstitutionaliseerde referenten door middel van de daarbij behorende dienstverlening zo aantrekkelijk mogelijk te maken.

Artikel 2c

Eerste lid

De erkenning als referent verschaft toegang tot de versnelde procedure tot afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf of een verblijfsvergunning regulier. Op grond van het eerste lid van het voorgestelde artikel 2c is de Minister van Justitie (krachtens mandaat: de IND) bevoegd te beslissen over de erkenning als referent en over de schorsing en intrekking van die erkenning. Deze beslissingen zijn appellabele besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en worden met inachtneming van de in die wet voorgeschreven zorgvuldigheidsnormen voorbereid. De gronden waarop de minister erkenning kan weigeren, schorsen of intrekken, zijn opgenomen in de artikelen 2e tot en met 2g. Op grond van artikel 2h kan daaraan, indien nodig, in de lagere regelgeving nadere invulling worden gegeven.

Tweede lid

De erkenning als referent houdt verband met het verblijfsdoel waarvoor de vreemdeling in Nederland wil verblijven. De achterliggende reden is het verschil in de verplichtingen van de referent en het verschil in de voorwaarden voor erkenning. Op de arbeidsreferent rusten andere informatieverplichtingen dan op bijvoorbeeld een studiereferent. De voorwaarden voor erkenning van een studiereferent verschillen van die van de arbeidsreferent.

Naast de arbeidsreferent voor buitenlandse werknemers (waaronder kennismigranten) en studiereferent (voor buitenlandse studenten), zal een

afzonderlijke erkenning kunnen worden verleend aan uitwisselingsreferenten, die de toelating en het verblijf van buitenlandse au pairs en andere uitwisselingsjongeren willen bewerkstelligen. Erkenning als, bijvoorbeeld, arbeidsreferent brengt mee dat de referent toegang krijgt tot de versnelde procedure voor de toelating en het verblijf van alleen arbeidsmigranten en hun gezinsleden, maar niet voor de toelating van vreemdelingen die voor een ander doel in Nederland willen verblijven. De arbeidsreferent kan bijvoorbeeld niet via de versnelde procedure de overkomst van een au pair of van zijn echtgenote bewerkstelligen. In dat laatste geval zal de arbeidsreferent de gewone procedure moeten volgen.

Erkenning als referent voor meerdere verblijfsdoelen is mogelijk. Zo kan bijvoorbeeld een universiteit of hogeschool als erkend arbeidsreferent buitenlandse docenten en als erkend studiereferent buitenlandse studenten aantrekken.

Derde lid

Het derde lid bepaalt dat de erkenning als referent voor onbepaalde tijd geldig is. De erkende referent heeft toegang tot de versnelde procedure, waarin hij grotendeels op basis van eigen verklaringen de toelating en het verblijf van vreemdelingen kan bewerkstelligen. Die mogelijkheid is aanwezig tot het moment waarop de erkenning wordt geschorst of ingetrokken. Voor erkenning voor onbepaalde tijd is gekozen om formele periodieke verlengingsaanvragen (bijvoorbeeld ieder jaar of iedere drie of vijf jaren) en de daarmee gepaard gaande administratieve en bestuurslasten te voorkomen.

Dit doet niet af aan het feit dat de Minister van Justitie (IND) na de eerste beoordeling tussentijds zal controleren of de erkende referent nog steeds voldoet aan de voorwaarden voor erkenning. Daarmee wordt onder meer beoordeeld of de erkende referent nog steeds voldoende betrouwbaar is om als erkend referent via de versnelde procedure op basis van eigen verklaringen migranten naar Nederland te laten overkomen. De bij de IND bekende gegevens van de erkende referent zullen, zonder dat de referent daarvoor informatie hoeft aan te leveren, periodiek worden nagetrokken in de bij de overheid aanwezige registers. Wel kan de IND, indien daartoe aanleiding bestaat, de erkende referent om aanvullende informatie vragen.

De onbeperkte geldigheidsduur van de erkenning doet niet af aan de bevoegdheid van de Minister van Justitie (IND) om toelatingsaanvragen vóór de daadwerkelijke besluitvorming op basis van behandelprofielen, steekproefsgewijs of op indicatie van mogelijke onregelmatigheden, integraal te toetsen. In dat kader kan de erkende referent worden verzocht de eigen verklaringen alsnog nader te onderbouwen met de onderliggende gegevens en bescheiden (zie het derde lid van het voorgestelde artikel 24a). Een dergelijke beoordeling kan ook ná de besluitvorming plaatsvinden in het kader van het toezicht op naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot referenten (zie de artikelen 47a en 54, tweede lid). Voorts worden de door de erkende referent aangeleverde gegevens waar mogelijk op juistheid geverifieerd aan de hand van gegevens die reeds elders bij de overheid bekend zijn.

Indien de erkende referent niet langer voldoet aan de voorwaarden voor erkenning of er ernstige redenen zijn om te vermoeden dat de eigen verklaringen niet naar waarheid en volledig zijn opgesteld, kan de Minister van Justitie (IND) de erkenning schorsen (artikel 2f) of intrekken (artikel 2g). Ook kan onderzoek uitwijzen dat de referent bepaalde verplichtingen niet of onvoldoende is nagekomen, waarop een bestuurlijke boete kan

worden opgelegd (artikel 55a). Schorsing en intrekking van de erkenning en beboeting geschieden uiteraard overeenkomstig de zorgvuldigheidsnormen van de Awb.

Met het oog op het vorenstaande is erkenning voor onbepaalde tijd aanvaardbaar en zijn formele verlengingsaanvragen niet nodig.

Vierde lid

Het vierde lid bevat de beslistermijn voor het geven van de beschikking op een aanvraag omtrent de erkenning als referent. In de meeste gevallen zal het gaan om een aanvraag tot erkenning of wijziging van de erkenning. De referent kan echter ook vragen om intrekking van de erkenning – bijvoorbeeld bij wijziging of beëindiging van de bedrijfsactiviteiten – in welk geval een snelle beslissing in de rede ligt. De beslistermijn van drie maanden sluit aan bij de beslistermijn op aanvragen voor de verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (zie het voorgestelde artikel 2*m)* of een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd (zie het voorstel tot wijziging van artikel 25), zoals die zijn voorgesteld in het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen (Kamerstukken 31 549).

Ook de mogelijkheid om de beslistermijn met maximaal zes maanden te verlengen, indien advies van of onderzoek door derden daarvoor noodzakelijk is, sluit hierbij aan.

De beslistermijn kan voorts worden verlengd, indien de aanvrager overeenkomstig het voorgestelde artikel 2e, tweede lid, wordt verzocht een verklaring omtrent het gedrag over te leggen. Daarvan zal bijvoorbeeld sprake zijn, indien uit justitiële gegevens blijkt van strafrechtelijke antecedenten van de betrokken rechtspersoon of onderneming of de direct of indirect bij die onderneming of rechtspersoon betrokken natuurlijke of rechtspersonen of ondernemingen. Naast strafrechtelijke antecedenten zullen ook andere gedragingen als bijvoorbeeld bestuursrechtelijk gesanctioneerde overtredingen van de Vreemdelingenwet 2000, de Wet arbeid vreemdelingen of de Wet minimumloon en minimumvakantietoeslag worden betrokken bij de betrouwbaarheidsbeoordelingen. In dit verband wordt er nog op gewezen dat van de erkende referent op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 54 ook in het kader van toezicht na de erkenning een verklaring omtrent het gedrag kan worden gevraagd.

Indien de aanvrager wordt uitgenodigd de aanvraag aan te vullen, wordt de beslistermijn ingevolge artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht opgeschort tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken. Naar verwachting kan de beschikking op de aanvraag tot erkenning aanzienlijk sneller worden gegeven, indien de mogelijkheid van geautomatiseerde gegevensuitwisseling optimaal wordt benut.

Vijfde lid

Het vijfde lid bevat de grondslag voor legesheffing terzake van de afdoening van aanvragen omtrent de erkenning als referent. De laatste volzin van het vijfde lid strekt ertoe dat een aanvraag omtrent erkenning als referent, indien de terzake verschuldigde leges niet zijn voldaan, niet in behandeling wordt genomen, ook indien de termijn bedoeld in artikel 4:5, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht ongebruikt is verstreken. Door de laatste volzin blijft de minister (IND) ook na ommekomst van die termijn bevoegd de aanvraag niet te behandelen, indien de leges niet zijn betaald. Hiermee wordt aangesloten bij hetgeen in het wetsvoorstel tot

aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen is voorgesteld. Kortheidshalve wordt verwezen naar de toelichting bij de artikelen 2d, 24, tweede lid, en 37, tweede lid (Kamerstukken II 2007/08, 31 549, nr. 3, p. 17, 25).

Zesde lid

Op grond van het zesde lid houdt de Minister van Justitie (IND) een openbaar register van alle erkende referenten. Dit vloeit gedeeltelijk voort uit internationaalrechtelijke verplichtingen. De richtlijn wetenschappelijk onderzoekers (richtlijn 2005/71/EG) schrijft voor dat de lidstaten openbare lijsten met erkende onderzoeksinstellingen bijhouden. Op grond van het zesde lid zullen echter alle erkende referenten – waaronder derhalve ook instellingen die erkend zijn voor studie-, kennis- en uitwisselingsmigranten – in een openbaar register worden bijgehouden. Hiermee kan bijvoorbeeld de kennismigrant op snelle en eenvoudige wijze achterhalen bij welke in Nederland gevestigde bedrijven hij snel – via de versnelde toelatingsprocedure – als kennismigrant aan de slag kan, en kunnen studiemigranten eenvoudig en snel achterhalen aan welke Nederlandse onderwijsinstellingen zij binnen zeer korte tijd kunnen gaan studeren. Uitwisselingsjongeren kunnen achterhalen welke uitwisselingsorganisaties zij kunnen benaderen voor een tijdelijk verblijf in Nederland. Ook bij wijziging van werkgever heeft een dergelijk openbaar register grote voordelen. Op dit moment is er al een openbaar register met de namen van de bedrijven die gebruik kunnen maken van de kennismigrantenregeling (http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/wonenenwerken). Ook zijn er openbaar registers met de namen en adresgegevens van onderwijsinstellingen die Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs hebben ondertekend of op een door het Ministerie van Buitenlandse Zaken dan wel het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap opgestelde lijst staan, en waarbij toelating als buitenlandse student mogelijk is (zie www.internationalstudy.nl). Aangezien de erkenning met name is bedoeld voor geïnstitutionaliseerde referenten, die met enige regelmaat behoefte hebben aan de overkomst van vreemdelingen naar Nederland, worden geen natuurlijke personen in dit openbare register opgenomen.

Referenten worden na inwilliging van hun aanvraag om erkenning als referent opgenomen in het openbare register. Bij schorsing of intrekking van de erkenning worden zij uit het openbare register verwijderd. Indien een bezwaar- of beroepschrift gericht tegen de schorsing of intrekking van de erkenning gegrond wordt verklaard en de referent dientengevolge weer als referent wordt erkend, wordt deze wederom in het openbare register opgenomen.

Volledigheidshalve wordt nog aangetekend dat het door de Minister van Justitie (IND) bijgehouden register van erkende referenten niet overeenkomt met het door de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) bijgehouden register van hoger onderwijsinstellingen, die zich bij de Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs hebben aangesloten. Voor hogeronderwijsinstellingen zal aansluiting bij de gedragscode en daarmee inschrijving in het door de IB-Groep – na intrekking van de Wet verzelfstandiging informatiseringsbank door de Dienst Uitvoering Onderwijs – bijgehouden register weliswaar een voorwaarde voor de erkenning als referent zijn, waardoor verwijdering uit dat register als regel zal leiden tot intrekking van de erkenning als referent en daarmee tot verwijdering uit het door de IND bijgehouden register, maar andersom betekent intrekking van de erkenning als referent niet dat de betreffende onderwijsinstelling ook uit het door de IB-Groep bijgehouden register moet worden geschrapt. De criteria voor de erkenning als referent vallen

niet volledig samen met de criteria voor opname in het register dat de IB-Groep in het kader van de gedragscode bijhoudt. Het gaat hierbij om twee verschillende registers die verschillende doelen dienen.

Opname in het register doet uiteraard niets af aan het feit dat zowel op de vreemdeling als op de erkende referent toezicht wordt gehouden en heeft dan ook geen negatieve invloed op de fraudegevoeligheid van de verkorte procedure.

Artikel 2d

Het voorgestelde artikel 2d verankert het beginsel van de eenmalige gegevensuitvraag in de procedure omtrent de erkenning als referent, zoals het voorgestelde artikel 24a dat doet in de procedure omtrent de verblijfsvergunning regulier. Artikel 2d stelt veilig dat gegevens en bescheiden die van belang zijn voor de aanvraag omtrent de erkenning als referent, niet door de aanvrager bij de aanvraag hoeven te worden overgelegd, indien de Minister van Justitie (IND) die kan verkrijgen uit andere overheidsadministraties. Om welke administraties en gegevens het hierbij gaat, wordt in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 geregeld. Voorwaarde is uiteraard wel dat te allen tijde een goede uitvoering van de wet mogelijk moet zijn. Om die reden kunnen in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 ook (snel) administraties of delen daarvan worden aangewezen, waarvoor dit uitgangspunt van eenmalige gegevensuitvraag (tijdelijk) niet geldt. Aangezien de betrouwbaarheid van de referent en diens eigen verklaringen in de versnelde procedure buiten twijfel moet staan, kan de IND te allen tijde alsnog de nodige gegevens opvragen.

Artikel 2e

Artikel 2e bevat de gronden waarop de erkenning als referent kan worden geweigerd. Omdat de erkenning verband houdt met het doel waarvoor de vreemdeling in Nederland wil verblijven (artikel 2c, tweede lid), gelden deze gronden ook voor de wijziging van de erkenning, bijvoorbeeld indien een arbeidsreferent zich (ook) wil laten erkennen als een studiereferent. Deze gronden kunnen op grond van artikel 2h nader worden uitgewerkt in de lagere regelgeving.

Eerste lid

Het gaat bij al deze gronden in wezen om vraag of de Minister van Justitie (IND) er voldoende op kan vertrouwen dat degene die als referent wil worden erkend, zijn verplichtingen als zodanig ook daadwerkelijk zal (kunnen en blijven) nakomen. De erkende referent heeft toegang tot de versnelde procedure, waarbij aanvragen worden beoordeeld op grond van diens eigen verklaringen dat aan de voorwaarden wordt voldaan en niet op grond van de gegevens en bescheiden die in de gewone procedure bij iedere aanvraag moeten worden meegezonden en die door de minister (IND) worden beoordeeld. De minister (IND) moet dus kunnen uitgaan van de juistheid en de volledigheid van de door de erkende referent verstrekte informatie.

Onderdeel a

De erkenning verschaft de referent toegang tot de versnelde procedure voor de toelating van migranten. Deze versnelde procedure is met name bedoeld voor bedrijven en instellingen, die met enige regelmaat behoefte hebben aan de overkomst van vreemdelingen naar Nederland. Dergelijke referenten moeten op grond van de Handelsregisterwet 2007 in het handelsregister zijn ingeschreven. Het handelsregister bevat de nodige

(authentieke en niet-authentieke) gegevens over de onderneming of rechtspersoon, die zowel voor de erkenning als voor het continue toezicht van belang kunnen zijn. Het gaat hierbij onder meer om het bedrijfsprofiel, waaraan relevante informatie kan worden ontleend met betrekking tot de financiële situatie van de rechtspersoon of onderneming, de eventuele concernrelaties en de bedrijfshistorie. Op grond van onderdeel a kan de erkenning van een rechtspersoon of onderneming, die in strijd met de Handelsregisterwet 2007 niet in het handelsregister is ingeschreven, reeds om die reden worden geweigerd, waarbij een nadere beoordeling van de vraag of de minister er redelijkerwijs wel van uit zou kunnen gaan of een dergelijke instelling zich bij eventuele erkenning wel zou hebben gehouden aan de verplichtingen als referent, dan wel of de continuïteit voldoende is gewaarborgd, achterwege kan blijven.

Zoals in de paragrafen 2.2.3 en 2.2.4 van het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven, bestaan op het vereiste van inschrijving in het handelsregister enkele uitzonderingen. Aangezien kerkgenootschappen en zelfstandige onderdelen daarvan ook als referent moeten kunnen optreden, terwijl alleen het hoogste aggregatieniveau met rechtspersoonlijkheid op grond van de Handelsregisterwet 2007 is verplicht tot inschrijving in het handelsregister, wordt geen inschrijving vereist voor erkenning als referent, indien inschrijving niet op grond van de Handelsregisterwet 2007 is vereist. De Vreemdelingenwet 2000 strekt er niet toe de inschrijvingsplicht op grond van de Handelsregisterwet 2007 te verruimen. Gelet op de geringe informatie die over deze organisaties in het handelsregister wordt opgenomen, zou een inschrijvingsvereiste ook geen aanvullend nut hebben. Ook ten aanzien van volledig bekostigde onderwijsinstellingen, die niet noodzakelijkerwijs als onderneming inschrijvingsplichtig zijn op grond van de Handelsregisterwet 2007 en toch als erkend referent moeten kunnen optreden, kan een uitzondering worden gemaakt. Dit betekent uiteraard wel dat de noodzakelijke informatie voor de beslissing over de erkenning als referent, die in deze gevallen niet aan het handelsregister kan worden ontleend, door de betreffende organisatie zelf moet worden verstrekt. Deze kan zich daarbij wel laten bijstaan door een gemachtigde.

Onderdeel b

De relatie tussen de minister (IND) en de erkende referent is een duurzame vertrouwensrelatie, hetgeen uiteraard niets afdoet aan het zakelijke karakter daarvan, noch aan het feit dat ook op de erkende referent en de vreemdeling wiens referent hij is, toezicht wordt uitgeoefend. De erkende referent zal niet alleen betrouwbare verklaringen moeten afleggen voor de verlening van de machtiging tot voorlopig verblijf of verblijfsvergunning aan de vreemdeling, maar ook tijdens het daarop volgende verblijf van die vreemdeling in Nederland rusten op hem informatieverplichtingen. Daarbij moet de minister (IND) kunnen vertrouwen op de juistheid van de afgelegde verklaringen. Omdat het verblijf van de vreemdeling in Nederland meerdere jaren kan beslaan en de referent in deze periode gehouden is relevante gegevens te verstrekken, is de continuïteit van de onderneming of rechtspersoon, die als referent wil worden erkend, van belang. Een duurzame vertrouwensrelatie met een onderneming of rechtspersoon is niet goed denkbaar, indien de continuïteit van die onderneming of rechtspersoon onvoldoende vast staat. Daarbij komt dat de versnelde procedure met name is bedoeld voor referenten, die met enige regelmaat behoefte hebben aan het verblijf van vreemdelingen in Nederland. De continuïteit van een rechtspersoon of onderneming is niet gewaarborgd, indien zij in surseance van betaling verkeert of surseance heeft gevraagd. Ook kan worden gedacht aan een nieuwe onderneming, waarbij de eigenaren, financiers of leidinggevenden daarvan een reeks aan faillisse-

menten hebben achtergelaten. Bij de toepassing van dit onderdeel zal steeds moeten worden beoordeeld of op grond van de concrete feiten en omstandigheden het opbouwen en onderhouden van een langdurige vertrouwensband al dan niet mogelijk is.

Onderdeel c

Indien onvoldoende vast staat dat de onderneming of rechtspersoon zich na de erkenning als referent ook daadwerkelijk zal houden aan de verplichtingen als erkende referent, moet erkenning en daarmee de toegang tot de versnelde procedure kunnen worden onthouden. Bij de toepassing van onderdeel c kan de minister (IND) onder meer rekening houden met strafrechtelijke antecedenten van de onderneming of van de daarbij betrokken (rechts)personen en met bestuurlijke boeten die eerder zijn opgelegd terzake van overtreding van bijvoorbeeld de Vreemdelingenwet 2000, de Wet arbeid vreemdelingen, de Wet op het minimumloon en de minimumvakantietoeslag of de fiscale wetgeving. Eerdere schending van informatie- of administratieplichten op grond van andere – bijvoorbeeld fiscale – wetgeving, kan leiden tot het oordeel dat er goede redenen aanwezig zijn om aan te nemen dat de referent ook zijn verplichtingen op grond van de Vreemdelingenwet 2000 niet zal nakomen.

De hierbedoelde betrouwbaarheidsbeoordeling staat in het teken van de vraag of de minister (IND) in voldoende mate zal kunnen vertrouwen op de juistheid van de eigen verklaringen van degene, die voor erkenning als referent in aanmerking wenst te komen. Bij die beoordeling kunnen strafrechtelijke antecedenten een belangrijke indicatie vormen, uiteraard voor zover de aard van die antecedenten verband houdt met de betrouwbaarheid van de eigen verklaringen van de betrokkene. Daarbij kan een veroordeling ter zake van fraude wel, maar een veroordeling van een bestuurder wegens bijvoorbeeld een snelheidsovertreding geen indicatie vormen voor de betrouwbaarheid van die verklaringen.

Bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de erkende of te erkennen referent zal onder meer worden onderzocht of aan de onderneming of rechtspersoon door de belastinginspecteur op grond van artikel 28bis van de Wet op de loonbelasting 1964 een verplichting tot het doen van een eerstedagsmelding is opgelegd. Dit zal, gelet op de gronden waarop een dergelijke verplichting kan worden opgelegd, in het algemeen een forse contra-indicatie vormen. Hetzelfde geldt voor een bestuurlijke boete die wegens overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen is opgelegd.

Ten aanzien van mobiele en buitenlandse uitzendbureaus wordt in dit verband gedacht aan de verplichting tot inschrijving in het handelsregister. De Handelsregisterwet 2007 koppelt verplichte registratie in het handelsregister aan de aanwezigheid van een vestiging van een onderneming in Nederland, al of niet als nevenvestiging van een in het buitenland gevestigde onderneming. Van een vestiging in Nederland is niet altijd sprake in geval van buitenlandse of mobiele uitzendbureaus. Ondernemingen, die in Nederland wel op een structurele basis goederen of diensten aanbieden, maar niet beschikken over een fysieke vestiging in Nederland, wordt wel de mogelijkheid geboden zich op vrijwillige basis in het handelsregister in te schrijven. Het is van belang dat inleners worden gestimuleerd uitsluitend zaken te doen met een geregistreerde uitzendonderneming. De regering is daarom voornemens een wetsvoorstel in te dienen, waarbij inleners op grond van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) op straffe van een bestuurlijke boete worden verplicht uitsluitend met geregistreerde uitzendondernemingen zaken te doen. Daarbij zal tevens worden voorgesteld om het ter beschikking stellen van arbeid in Nederland op straffe van een bestuurlijke boete

alleen dan mogelijk te maken als de uitzendonderneming als uitzendbureau is geregistreerd in het handelsregister. Deze verplichting zal ook gaan gelden voor buitenlandse en mobiele uitzendondernemingen.

Indien de erkende referent bij het voldoen aan zijn verplichtingen gebruik maakt van derden – bijvoorbeeld al dan niet beroepsmatig handelende tussenpersonen – worden de handelingen van die derden de referent toegerekend. De betrouwbaarheid van de erkende referent kan derhalve in het geding komen, indien die referent zich bedient van niet of minder betrouwbare derden. Indien een derde namens de referent onjuiste of onvolledige gegevens verstrekt, kan de Minister van Justitie (IND) niet vertrouwen op de juistheid en volledigheid van die gegevens en behoort schorsing of intrekking van de erkenning tot de mogelijkheden. In een dergelijk geval kan de IND sanctionerend optreden. Uiteraard moet dit naar behoren overeenkomstig de eisen, die de Algemene wet bestuursrecht daaraan stelt, worden gemotiveerd.

Onderdeel d

Onderdeel d ziet op situaties waarin de erkenning als referent eerder is ingetrokken wegens feiten, waardoor niet langer vertrouwen kon worden gesteld in die referent. Een dergelijke intrekking zou zinloos zijn, indien de betreffende rechtspersoon of onderneming aanstonds weer op verzoek als referent zou kunnen worden erkend. Om die reden wordt voorgesteld dat erkenning kan worden onthouden gedurende een termijn van maximaal vijf jaar nadat de erkenning als referent van de aanvrager is ingetrokken. Met het oog op onder meer 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, wordt hierbij ook bezien of en om welke redenen eerder de erkenning van dergelijke bij de onderneming of rechtspersoon betrokken rechtspersonen of ondernemingen is ingetrokken. De regering voorziet hierbij in eerste instantie beleidsregelgeving in de Vreemdelingencirculaire 2000, die op termijn, nadat zij is geëvalueerd en bestendigd, in algemeen verbindende voorschriften kan worden vervat.

De termijn van vijf jaar is ontleend aan de vergelijkbare termijn in de richtlijn wetenschappelijk onderzoekers (richtlijn 2005/71/EG) en sluit aan bij de openbare orde termijnen in het vreemdelingenrecht. Het gaat hierbij om een maximumtermijn. In voorkomende gevallen kan beoordeling van de relevante feiten en omstandigheden er toe leiden dat eerder dan vijf jaar na de eerdere intrekking wederom voldoende vertrouwen in de referent bestaat. Te denken valt in dit verband aan gevallen, waarin de organisatie van de rechtspersoon of onderneming ingrijpend is gewijzigd, leidinggevenden zijn vervangen of de administratieve organisatie sterk is verbeterd. Indien de erkenning als referent eerder op verzoek van de referent zelf – bijvoorbeeld wegens verandering of tijdelijke beëindiging van de bedrijfsactiviteiten en niet op grond van laakbare gedragingen – is ingetrokken, zal er geen reden bestaan om vijf jaren te wachten voor hernieuwde erkenning.

Onderdeel e

De erkenning van de referent en diens verplichtingen houden verband met het verblijfsdoel waarvoor de vreemdeling in Nederland wil verblijven. Om die reden wordt ook bij de voorwaarden voor de erkenning gedifferentieerd naar het verblijfsdoel van de vreemdeling. Zo hoeft de referent van een arbeidsmigrant geen erkende onderwijs- of onderzoeksinstelling te zijn en hoeft de referent van een studiemigrant niet als onderzoeksinstelling te zijn erkend. De referent van een uitwisselings-

jongere moet een culturele doelstelling nastreven en in dat kader een goedgekeurd uitwisselingsprogramma uitvoeren.

De referent van een vreemdeling die voor een studie aan een hogeschool of universiteit in Nederland wil verblijven, zal moeten zijn aangesloten bij de Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs.

De voorwaarden voor de erkenning van de diverse te onderscheiden referenten worden in de lagere regelgeving nader uitgewerkt.

Tweede lid

De erkenning als referent en daarmee de toegang tot de versnelde procedure is met name bedoeld voor ondernemingen, rechtspersonen en andere organisaties, die met enige regelmaat migranten naar Nederland willen laten overkomen. Natuurlijke personen worden niet als referent erkend.

Artikel 2f

Het voorgestelde artikel 2f heeft betrekking op de schorsing van de erkenning als referent. Aangezien de erkende referent toegang heeft tot de versnelde procedure, waarin hij op basis van eigen verklaringen, die als regel achteraf in plaats van vooraf op hun juistheid worden beoordeeld, op korte termijn de overkomst of het verblijf van een vreemdeling kan bewerkstelligen, kan de figuur van schorsing niet worden gemist in die gevallen waarin ernstige vermoedens bestaan om aan de betrouwbaarheid van die eigen verklaringen te twijfelen.

Eerste lid

Schorsing van de erkenning brengt mee dat de referent niet langer als erkend referent toegang heeft tot de versnelde procedure. Dit kan ingrijpende gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering van de referent. In het algemeen kan de referent nog wel gebruik maken van de gewone procedure, maar in die gevallen waarin erkenning een voorwaarde is voor het verblijf van de vreemdeling – in het kader van studie, uitwisseling, kennismigratie en wetenschappelijk onderzoek – brengt schorsing mee, dat de betrokken referent in het geheel geen verblijf van vreemdelingen meer kan faciliteren. Voor schorsing zal derhalve slechts aanleiding bestaan, indien er ernstige redenen zijn om te vermoeden dat de erkenning als referent zal worden ingetrokken. Een geringe misstap van de erkende referent zal daarom schorsing of intrekking van de erkenning niet rechtvaardigen.

Tweede en derde lid

De erkenning als referent kan worden geschorst hangende een onderzoek naar de gronden om die erkenning in te trekken. De beslissing om de erkenning in te trekken moet uiteraard met de nodige zorgvuldigheid worden voorbereid. Daarmee kan de nodige tijd gepaard. In het tweede lid is geregeld dat de schorsing in beginsel maximaal drie maanden duurt. Binnen die termijn moet derhalve worden beslist over de intrekking van de erkenning.

In voorkomende gevallen kan onderzoek of advies van derden noodzakelijk zijn, waarmee langere tijd is gemoeid. Gedacht kan worden aan een onderzoek door de Landelijke Commissie Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs naar ernstige overtreding van

de in die gedragscode opgenomen normen of een strafrechtelijk onderzoek door het openbaar ministerie. Om te voorkomen dat al tijdens een dergelijk onderzoek een beslissing over de intrekking moet worden genomen, terwijl het daarvoor noodzakelijke onderzoek nog niet is afgerond, kan de schorsing op grond van het derde lid worden verlengd.

Vierde lid

Tijdens de schorsing wordt de referent niet aangemerkt als erkend referent. In het algemeen kan de referent in deze periode wel optreden als gewoon referent en gebruik maken van de gewone procedure, maar niet van de versnelde procedure. Gebruik van de gewone procedure tijdens de schorsing brengt mee dat daarbij alle onderliggende gegevens en bescheiden, voor zover die gegevens niet uit andere administraties kunnen worden verkregen (artikel 24a, eerste lid, onder a) moeten worden overgelegd en dat de aanvraag integraal wordt beoordeeld. Twijfelachtige verklaringen van de referent kunnen niet leiden tot onterechte inwilligen van verblijfsaanvragen. De schorsing zal tevens aanleiding vormen voor verscherpt toezicht op de naleving door deze referent van diens verplichtingen.

Artikel 2g

Het voorgestelde artikel 2g regelt de gronden voor intrekking van de erkenning als referent. Intrekking van de erkenning heeft tot gevolg dat de referent geen toegang heeft tot de versnelde procedure en slechts via de gewone procedure met volledig onderbouwde aanvragen die integraal worden beoordeeld, om toelating van een vreemdeling kan verzoeken. Intrekking van de erkenning zal ook leiden tot intensiever toezicht op de naleving door de betreffende onderneming of rechtspersoon van de wettelijke voorschriften als gewoon referent. Eventuele toelatingsaanvragen van een dergelijke referent na intrekking van de erkenning zullen integraal en nauwgezet worden beoordeeld. De erkenning kan worden ingetrokken, indien die is verleend op grond van onjuiste of onvolledige gegevens, indien de referent niet langer voldoet aan de voorwaarden voor erkenning of de referent zich niet heeft gehouden aan zijn verplichtingen. De erkenning kan voorts worden ingetrokken op verzoek van de referent. Op grond van artikel 2h kunnen deze gronden in de lagere regelgeving nader worden uitgewerkt.

Artikel 2h

Het voorgestelde artikel 2h voorziet in een algemene delegatiebasis om in lagere regelgeving regels te stellen over de uitvoering van de voorgaande bepalingen met betrekking tot de erkenning als referent en de procedure. Daarbij kunnen beperkingen worden aangewezen waarvoor erkenning als referent niet mogelijk is. Hierbij wordt met name gedacht aan gezinsmigratie. De reden hiervoor is dat uit de aard van gezinshereniging en -vorming volgt dat dit in het gezin van een referent overwegend eenmalig of met slechts een zeer lage frequentie plaatsvindt en dat het derhalve noch voor de referent, noch voor de overheid lonend is hiervoor een afzonderlijke erkenningsprocedure te volgen. Meerdere en frequente aanvragen in het kader van gezinsmigratie zouden bovendien een indicatie vormen om de betreffende aanvragen reeds vóór inwilliging daarvan integraal te beoordelen. Om deze redenen wordt niet voorzien dat gezinsreferenten als zodanig zullen worden erkend. Op grond van artikel 2h kunnen ook nadere regels over de procedure worden gesteld.

Onderdeel E (artikel 14)

Het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 14 vormt de kern van de procedurele afstemming van de mvv- en vvr-procedures. De machtiging tot voorlopig verblijf blijft bestaan als nationaal visum, dat op aanvraag van de vreemdeling of referent wordt afgegeven op een tijdstip waarop de vreemdeling nog in het buitenland verblijft. In Nederland wordt aan de houder van de machtiging tot voorlopig verblijf een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd verleend onder dezelfde beperking als die waaronder de machtiging tot voorlopig verblijf was verleend. De verblijfsvergunning wordt als regel ambtshalve verleend op het moment waarop de houder van de machtiging tot voorlopig verblijf zich op grond van artikel 54, eerste lid, onderdeel e, binnen drie dagen na inreis heeft aangemeld bij de IND. Met het oog op onvoorziene omstandigheden kan de uitreiking van het document tot twee weken na de aanmelding van de vreemdeling worden afgegeven. Het is de bedoeling dat het verblijfsdocument wordt aangemaakt op een tijdstip waarop de vreemdeling nog in het buitenland verblijft. Kort na de afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf aan de vreemdeling in persoon zal een verblijfsdocument worden aangemaakt dat aan de vreemdeling bij diens aanmelding binnen drie dagen na binnenkomst zal worden uitgereikt. De uitreiking van het document geldt als de bekendmaking van de beschikking waarbij de verblijfsvergunning wordt verleend (artikel 3 104, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000).

Voor de verlening van de verblijfsvergunning hoeft geen nieuwe aanvraag te worden ingediend, zijn geen leges verschuldigd en hoeft geen nieuwe beoordeling plaats te vinden. Kort voor de inreis heeft een toetsing door de minister (IND) in het kader van de mvv-aanvraag immers al uitgewezen dat de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning. De vreemdeling en de referent zijn gehouden melding te maken van relevante wijzigingen die aanleiding kunnen vormen om de machtiging tot voorlopig verblijf in te trekken of te annuleren. In dat geval is de vreemdeling geen houder (meer) van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf en noopt het nieuwe tweede lid van artikel 14 ook niet tot vergunningverlening.

Met het oog op de rechtsbescherming van de vreemdeling die als houder van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf Nederland is ingereisd, en ten aanzien van wie de ambtshalve verlening van een verblijfsvergunning onverhoopt achterwege mocht blijven, wordt voorgesteld in artikel 72 uitdrukkelijk op te nemen dat de niet-verlening van de verblijfsvergunning in die gevallen een appellabele handeling jegens de vreemdeling is.

Geen verblijfsvergunning hoeft te worden verleend, indien geconstateerd wordt dat niet (meer) wordt voldaan aan de toelatingsvoorwaarden. In dit verband wordt gewezen op artikel 2c, zoals dat is voorgesteld in het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen (het wetsvoorstel nationale visa), op grond waarvan de Minister van Justitie (IND) bevoegd is een machtiging tot voorlopig verblijf dan in te trekken of te annuleren. Indien een machtiging tot voorlopig verblijf is ingetrokken of geannuleerd, omdat niet (meer) wordt voldaan aan de toelatingsvoorwaarden, is de betreffende vreemdeling geen houder van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf meer en is de minister (IND) dus niet langer op grond van het voorgestelde tweede lid gehouden ambtshalve een verblijfsvergunning te verlenen. Aan een aanvullende bepaling met dezelfde strekking als het in het wetsvoorstel nationale visa voorgestelde artikel 2c, bestaat dan ook geen behoefte.

Met de aanvulling van het derde lid wordt duidelijker tot uitdrukking gebracht dat de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels ook betrekking kunnen hebben op de ambtshalve verlening, verlenging of wijziging van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Ingevolge artikel 2*j*, tweede lid, tweede volzin, zoals voorgesteld in het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen, vervalt de geldigheid van een machtiging tot voorlopig verblijf in elk geval met ingang van het tijdstip waarop de vreemdeling een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 heeft gedaan. Hoewel een dergelijke bepaling strikt gezien overbodig is bij de ambtshalve verlening van een verblijfsvergunning aan de zich in Nederland bevindende houder van de machtiging tot voorlopig verblijf, wordt deze bepaling gehandhaafd met het oog op gevallen waarin de houder van de machtiging tot voorlopig verblijf een aanvraag indient om een verblijfsvergunning onder een andere beperking dan die waaronder de machtiging tot voorlopig verblijf is afgegeven.

Onderdelen G, H en I (artikelen 16, eerste lid, 16a en 18, eerste lid)

Degene die belang heeft bij het verblijf in Nederland van een vreemdeling moet zich, om als referent te kunnen optreden, schriftelijk als referent van die vreemdeling stellen. In dit verband wordt verwezen naar paragraaf 2.2.1 van het algemene deel van de toelichting. Met de schriftelijke referentstelling komen op die belanghebbende bepaalde verplichtingen en een aansprakelijkheid te rusten. Om te voorkomen dat een dergelijke belanghebbende, die zijn verantwoordelijkheid niet wil nemen en zich niet referent stelt, toch het gewenste verblijf van de betreffende vreemdeling kan bewerkstelligen, wordt in de artikelen 16, 16a en 18 een koppeling aangebracht tussen de referentstelling en de verblijfsvergunning van die vreemdeling. In die gevallen waarin, gelet op het verblijfsdoel van de vreemdeling, een referent vereist is, maakt het nieuwe onderdeel i van artikel 16, eerste lid, het mogelijk dat de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier wordt afgewezen, indien er ten behoeve van het verblijf van de vreemdeling geen verklaring van een referent is overgelegd. Die verklaring moet overeenkomen met het verblijfsdoel waarvoor de verblijfsvergunning is aangevraagd. De reden hiervoor is dat de verplichtingen van de referent kunnen verschillen naar gelang het verblijfsdoel van de vreemdeling; zo zal van de referent van een arbeidsmigrant bijvoorbeeld geen informatie worden verlangd over de studievoortgang van die migrant.

Met deze koppeling wordt voorkomen dat de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht een vrijblijvende aangelegenheid wordt, waaraan belanghebbenden zich kunnen onttrekken.

Met het oog op gevallen, waarin het verblijf van de vreemdeling op grond van bepalingen van het internationale recht niet kan worden geweigerd op de enkele grond dat degene die de overkomst naar en het verblijf in Nederland van die vreemdeling wenst, niet als referent wil optreden, wordt voorgesteld om in die gevallen de in Nederland gevestigde belanghebbende als referent aan te kunnen wijzen. Daarmee kan worden voorkomen dat een dergelijke belanghebbende met een beroep op bijvoorbeeld richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, die onder de daarin opgenomen voorwaarden de verblijfsaanvaarding van buitenlandse gezinsleden voorschrijft, het verblijf van een vreemdeling in Nederland kan bewerkstelligen zonder daarbij zijn verantwoordelijkheden als referent te nemen. Van deze mogelijkheid om een referent aan te wijzen

zal met name gebruik worden gemaakt, indien het verblijf van de vreemdeling op grond van internationaalrechtelijke bepalingen, als bijvoorbeeld de richtlijn gezinshereniging, niet kan worden geweigerd of beëindigd.

In dit verband wordt nog gewezen op de facultatieve redactie van de artikelen 16, 16a en 18. De minister *kan*, maar is niet verplicht, (voortgezet) verblijf te weigeren, indien er geen referent (meer) is. Het gaat hier om een geheel nieuwe bevoegdheid, waarmee nog geen ervaring is opgedaan. Gewaarborgd moet zijn dat de uitoefening van die bevoegdheid in alle van de zeer diverse praktijksituaties tot een redelijke en juiste uitkomst leidt. Aangezien de uiteenlopende casusposities die zich in de praktijk kunnen voordoen, van te voren niet volledig zijn te overzien, acht de regering het uit oogmerk van zorgvuldigheid raadzaam eerst de nodige ervaring op te doen alvorens het beleid terzake te verheffen tot algemeen verbindend voorschrift.

In bepaalde gevallen volstaat een gewone referent niet, maar is een *erkende* referent vereist. Het gaat hierbij met name om voorgenomen verblijf in het kader van uitwisseling, studie, kennismigratie en wetenschappelijk onderzoek. Bij de uitwerking van de betreffende beperkingen op grond van artikel 16, eerste lid, onder g, en tweede lid, zal in de lagere regelgeving worden geregeld dat een verblijfsvergunning in bepaalde gevallen slechts kan worden verleend, indien er ten behoeve van het verblijf van de vreemdeling een verklaring van een *erkende* referent is overgelegd. Dit maakt deel uit van de bijzondere voorwaarden voor de vergunningverlening. Als een dergelijke verklaring van een erkende referent niet is overgelegd, voldoet de vreemdeling dus niet aan de beperking verband houdend met het doel waarvoor hij in Nederland wil verblijven, en zal de aanvraag worden afgewezen op grond van het huidige onderdeel *g* van artikel 16, eerste lid. Indien er in het geheel geen referent is, is ook de nieuwe afwijzingsgrond van onderdeel *i* van toepassing.

Na de eerste verblijfsaanvaarding van de vreemdeling moet het voor de minister (IND) mogelijk zijn een verblijfsvergunning in te trekken, dan wel niet te verlengen of te wijzigen, indien er ten behoeve van het verblijf van de vreemdeling geen referent meer is, terwijl dat wel vereist is. Daartoe strekken de aanvullingen van de artikelen 16a en 18.

Een referent is niet vereist voor alle verblijfsvergunningen regulier voor bepaalde tijd en dus ook niet voor alle machtigingen tot voorlopig verblijf. Op grond van het tweede lid van artikel 16 wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt voor welke verblijfsdoelen van de vreemdeling geen referent nodig is. Het gaat hierbij met name om 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 humanitaire redenen. Of een referent is vereist, is in eerste instantie afhankelijk van het doel waarvoor de vreemdeling in Nederland wil verblijven. Daarnaast kan in bepaalde gevallen op grond van internationale verplichtingen geen referent worden verlangd. Voor het verblijf van gemeenschapsonderdanen is uiteraard geen referent vereist. Hun verblijfsrecht vloeit rechtsreeks voort uit het gemeenschapsrecht (richtlijn 2004/38/EG, zoals geïmplementeerd in hoofdstuk 8 van het Vreemdelingenbesluit 2000).

Ook voor de verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd is geen referent vereist. Dit neemt niet weg dat de referent van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd wel een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan aanvragen ten behoeve van de vreemdeling, wiens referent hij is. Het gewijzigde artikel 23 maakt dit mogelijk. Het ligt in de

lijn der verwachtingen dat met name arbeidsreferenten bij wijze van dienstverlening aan hun buitenlandse werknemers en gezinsreferenten van die mogelijkheid gebruik zullen maken, maar de mogelijkheid is daartoe niet beperkt. De referent heeft immers altijd een zeker belang bij een dergelijke aanvraag, aangezien bij inwilliging daarvan de belangrijkste van zijn verplichtingen eindigen. Zo hoeft hij niet langer gegevens te verstrekken over bijvoorbeeld de beëindiging van het dienstverband van de arbeidsmigrant of de verbreking van de samenwoning met de gezinsmigrant. Wel zal hij nog vijf jaar zijn aangelegde administratie moeten bewaren en desgevraagd daaruit gegevens moeten verstrekken. Voor de verblijfsvergunning asiel – die op grond van internationale verplichtingen wordt verleend – kan uiteraard geen referent worden vereist.

Onderdeel J (artikel 23)

In het huidige artikel 23 is bepaald dat de aanvraag uitsluitend kan worden ingediend door de vreemdeling of zijn wettelijk vertegenwoordiger. Daarbij geldt als hoofdregel dat die aanvraag in persoon wordt ingediend. De achterliggende reden is gelegen in het belang om toezicht op vreemdelingen te houden, «gefingeerde» aanvragen te voorkomen door gemachtigden ten behoeve van vreemdelingen die geen verblijf in Nederland wensen, en de snelle en efficiënte behandeling van ongegronde aanvragen van mvv-plichtige vreemdelingen die niet in het bezit zijn van een machtiging tot voorlopig verblijf.

Het uitgangspunt dat de aanvraag omtrent een verblijfsvergunning regulier altijd door de vreemdeling *in persoon* moet worden ingediend, is in het reguliere migratiebeleid verlaten. In plaats daarvan geldt als nieuw uitgangspunt dat de aanvraag (waar mogelijk schriftelijk) wordt ingediend door de vreemdeling of diens wettelijk vertegenwoordiger of door diens referent. Dit uitgangspunt is neergelegd in het eerste lid van het voorgestelde artikel 23. De schriftelijke aanvraag kan voortaan ook elektronisch bij de IND worden ingediend. In artikel 2:16 Awb in samenhang met de artikelen 15a, tweede tot en met zesde lid, en 15b van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, is geregeld onder welke omstandigheden in dat geval is voldaan aan het vereiste van ondertekening door een elektronische handtekening.

Daarnaast is ook het oude uitgangspunt verlaten dat de vreemdeling zich bij de indiening van de aanvraag – in afwijking van de algemene regel van artikel 2:1 van de Algemene wet bestuursrecht – niet kan laten vertegenwoordigen. Voortaan kan een vreemdeling die een aanvraag wil indienen, zich daartoe laten bijstaan door een gemachtigde, bijvoorbeeld door een gespecialiseerd advocatenkantoor, een branche-organisatie of een koepelorganisatie. Dit is tot uitdrukking gebracht in het eerste en tweede lid van het voorgestelde artikel 23. Van de gemachtigde kan uiteraard wel een toereikende schriftelijke machtiging worden verlangd (artikel 2:1, tweede lid, Awb) en bijstand of vertegenwoordiging door een persoon, niet zijnde een advocaat, tegen wie ernstige bezwaren bestaan, kan worden geweigerd (artikel 2:2 Awb).

De regering acht het weinig aannemelijk dat referenten «gefingeerde» aanvragen zullen indienen ten behoeve van vreemdelingen die zelf geen prijs stellen op verblijf in Nederland. Voor de behandeling van de aanvragen zijn leges verschuldigd en bij de aanvragen moeten gegevens worden verstrekt die niet zonder medewerking van de betrokken vreemdeling kunnen worden verkregen. Om die reden wordt de huidige hoofdregel dat de vreemdeling de aanvraag in persoon indient en zich daarbij niet kan laten vertegenwoordigen, een uitzonderingssituatie.

Weliswaar zal de vreemdeling op enig moment in persoon moeten verschijnen met het oog op zijn identificatie, maar dit is niet noodzakelijkerwijs het moment waarop de aanvraag wordt ingediend. Indien de aanvraag door de referent wordt ingediend, zal de vreemdeling zich op enig later moment bij de overheid kunnen vervoegen met het oog op zijn identificatie, waarbij de biometrische kenmerken worden afgenomen, die ingevolge de Europese regelgeving in het verblijfsdocument moeten worden verwerkt. Zonder deze identificatie wordt geen verblijf toegestaan en wordt geen verblijfsdocument afgegeven.

Eerste lid

Het eerste lid bevat de hoofdregel dat de aanvraag omtrent de verblijfsvergunning voortaan kan worden ingediend door de vreemdeling, zijn wettelijk vertegenwoordiger of zijn referent. Onder referent wordt hier uiteraard ook begrepen de erkende referent, die toegang heeft tot de zogeheten versnelde procedure. Hierop worden twee uitzonderingen voorzien.

Tweede lid

Op grond van het tweede lid wordt in het Vreemdelingenbesluit 2000 geregeld in welke gevallen de aanvraag omtrent de verblijfsvergunning regulier wordt ingediend door de vreemdeling, zijn wettelijk vertegenwoordiger of zijn *erkende* referent. Dit betekent dat een niet-erkende referent de aanvraag in beginsel niet kan indienen, tenzij deze optreedt als gemachtigde van de vreemdeling. De aanvraag, die is ingediend door de erkende referent, wordt als regel versneld behandeld. Daarbij geeft de erkende referent, nadat hij zulks zelf heeft beoordeeld aan de hand bescheiden en gegevens die hij in zijn administratie opneemt, door middel van eigen verklaringen aan dat aan de terzake geldende voorwaarden wordt voldaan, en volgt als regel binnen twee weken de beschikking op de aanvraag. Indien de aanvraag wordt ingediend door de vreemdeling zelf of door diens gemachtigde, zal deze als regel – voor zover uit artikel 24a, eerste lid, onderdeel a, niet anders volgt – alle onderliggende gegevens en bescheiden moeten overleggen en wordt de beschikking binnen drie maanden gegeven. Gelet op de voordelen van de versnelde procedure voor zowel de vreemdeling als de erkende referent, zullen deze naar verwachting in overwegende mate kiezen voor indiening door de erkende referent.

In het Vreemdelingenbesluit 2000 worden de gevallen aangewezen, waarin de aanvraag slechts kan worden ingediend door de vreemdeling, diens wettelijk vertegenwoordiger of de erkende referent, en dus niet door een niet-erkende referent. Zoals in de Blauwdruk Modern Migratiebeleid is aangegeven, gaat het hierbij om aanvragen ten behoeve van vreemdelingen die in Nederland verblijven of willen verblijven in het kader van uitwisseling, studie, wetenschappelijk onderzoek of kennismigratie. De versnelde procedure zal voor zowel de erkende referent als de vreemdeling dermate aantrekkelijk worden gemaakt, dat verreweg de meeste aanvragen door de erkende referent zullen worden ingediend. Het volledig uitsluiten van de mogelijkheid dat de aanvraag kan worden ingediend door de vreemdeling zelf is strijdig met de richtlijn studie.

De mogelijkheid dat de vreemdeling zelf een aanvraag tot het verlenen van een machtiging tot voorlopig verblijf of een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan indienen, wordt niet uitgesloten. Onderkend is uiteraard dat de indiening van een aanvraag door de erkende referent een aanzienlijke beperking van de bestuurslasten voor de IND meebrengt, maar het belang van de uitvoering moet wijken waar dat in strijd komt

met het internationale recht. Zo kan de indiening van een toelatingsaanvraag door een studiemigrant niet worden uitgesloten zonder in strijd te komen met de studierichtlijn (2004/114/EG). In haar ex ante uitvoeringstoets heeft de IND ook geen doorslaggevende uitvoeringsbelangen aangevoerd die noodzaken tot een dergelijke uitsluiting. In het belang van de snelle en efficiënte uitvoering van het vreemdelingenbeleid wordt wel voorzien in de mogelijkheid om te bepalen dat aanvragen, die door de vreemdeling zelf en niet door de als referent erkende onderwijsinstelling worden ingediend, worden ingediend door tussenkomst van die onderwijsinstelling. Die onderwijsinstelling kan daarbij aangeven dat zij ten behoeve van het verblijf van de vreemdeling als referent wil optreden, dan wel aangeven dat zij dat niet wenst. In dergelijke gevallen wordt de aanvraag niet versneld behandeld. In de huidige uitvoeringspraktijk komt het niet of nauwelijks voor dat vreemdelingen die in Nederland willen komen studeren, anders dan door tussenkomst van de onderwijsinstelling waarmee de IND een convenant heeft gesloten, aanvragen om toelating indienen. Aangezien de indiening door de erkende referent voor alle betrokken partijen voordelen oplevert ten opzichte van de indiening door de vreemdeling zelf, verwacht de regering niet dat dat in het nieuwe reguliere vreemdelingenbeleid anders zal zijn.

Op grond van artikel 24 kan, waar dat voor de efficiënte behandeling van aanvragen nodig is, worden bepaald dat de aanvraag, indien die door de vreemdeling zelf wordt ingediend, wordt ingediend door tussenkomst van de referent. Een dergelijke procedurele bepaling lijkt goed verenigbaar met de studierichtlijn en de standstill-bepalingen van het associatierecht.

Derde lid

In het belang van een efficiënte behandeling van bepaalde soorten aanvragen is en blijft het noodzakelijk gevallen aan te wijzen, waarin de aanvraag door de vreemdeling in persoon wordt ingediend. Het gaat hierbij om uitzonderingssituaties, en met name om in Nederland ingediende aanvragen van vreemdelingen, die in het bezit moeten zijn van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf maar niet daadwerkelijk houder zijn van een dergelijke machtiging. Ook thans dienen deze vreemdelingen hun aanvraag in bij speciale daartoe opengestelde IND-loketten, waar dergelijke aanvragen versneld worden beoordeeld. Op grond van het derde lid worden in het Vreemdelingenbesluit 2000 gevallen aangewezen, waarin de aanvraag door de vreemdeling of zijn wettelijk vertegenwoordiger in persoon moet worden ingediend. Vertegenwoordiging door een gemachtigde als een gespecialiseerd advocatenkantoor of een brancheorganisatie, is hier niet mogelijk. Deze kunnen de betreffende vreemdeling uiteraard bij de indiening van diens aanvraag in persoon wel de nodige bijstand verlenen.

Onderdeel K (artikel 24)

Artikel 24 vormt de basis voor de nadere uitwerking van de reguliere procedure in de lagere regelgeving. Het huidige onderdeel b van het eerste lid ziet op de gegevens die de vreemdeling in persoon moet verstrekken. Omdat de gevraagde gegevens ook afkomstig kunnen zijn van de referent, die de aanvraag namens de vreemdeling heeft ingediend, en ook de referent onder omstandigheden moet kunnen worden gevraagd gegevens in persoon te verstrekken, wordt voorgesteld onderdeel b te wijzigen. Aangezien artikel 54, eerste lid, reeds voorziet in een verplichting tot medewerking van de vreemdeling aan het vastleggen van gegevens met het oog op identificatie, is dit in artikel 24 niet nogmaals geregeld. Op grond van een separaat in te dienen wetsvoorstel waarin het gebruik van biometrie in de vreemdelingenketen wordt geïntroduceerd, zal de wijze

waarop de identiteit wordt vastgesteld en daarmee de aard van de medewerkingsverplichting van de vreemdeling, nader worden geregeld. Tot die tijd kan met de toezichtsbepaling van artikel 54 worden volstaan voor de verplichting tot medewerking aan de identificatie.

Onderdeel L (artikel 24a)

Op grond van artikel 4:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht verschaft de aanvrager de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. In de praktijk gaat het hierbij om een aanzienlijk aantal stukken, aan de hand waarvan de Minister van Justitie (IND) beoordeelt of voldoende vast staat dat aan de voorwaarden voor de verlening van een verblijfsvergunning wordt voldaan. Met het eerste lid van het voorgestelde artikel 24a wordt beoogd de hiermee gepaard gaande administratieve lasten voor de burgers en het bedrijfsleven en de uitvoeringslasten van de overheid te verminderen. Met onderdeel a wordt een dergelijke lastenreductie beoogd voor alle burgers en bedrijven, dus ook die van de referent die niet met toepassing van artikel 2c is erkend en die derhalve geen toegang heeft tot de versnelde procedure. Onderdeel b heeft betrekking op een verdere lastenreductie voor de erkende referent.

Uitgangspunt van het eerste lid, aanhef en onder a, is dat de vreemdeling of referent die de aanvraag indient, in beginsel geen gegevens hoeft aan te voeren en onderliggende bescheiden hoeft over te leggen, als die gegevens al bij de overheid bekend zijn. Hiermee wordt voorkomen dat de aanvrager dezelfde informatie aan de IND moet verstrekken die hij al eerder aan een andere overheidsdienst heeft moeten aanleveren, en dat de IND hem «naar de bekende weg» moet vragen. Het gaat in dit onderdeel om (niet-authentieke) gegevens die al zijn opgenomen in bepaalde administraties van de overheid. Vanzelfsprekend moet de Minister van Justitie (IND) wel toegang hebben tot die administraties en moeten de gegevens die aan die administraties worden ontleend, ook voldoende betrouwbaar zijn. Voorts is een dergelijke eenmalige gegevensuitvraag uiteraard niet opportuun, indien daarmee de goede uitvoering van de wet wordt belet. In het Voorschrift Vreemdelingen 2000 zal op grond van het derde lid worden geregeld welke gegevens uit welke administraties het hier betreft.

Gegevens die bij wettelijk voorschrift als authentiek zijn aangemerkt, mogen niet nogmaals worden opgevraagd. De Minister (IND) dient dergelijke gegevens uit de betreffende registraties te verkrijgen en kan van de juistheid van die gegevens uitgaan. Dit is geregeld in de wettelijke regeling van de betreffende registratie van authentieke gegevens. Om die reden is in het voorgestelde artikel 24a niet (nogmaals) opgenomen dat die gegevens en bescheiden niet worden verkregen van de vreemdeling of referent.

Met onderdeel b wordt beoogd de administratieve lasten van burgers en bedrijven verder te reduceren en tegelijkertijd de doorlooptijden aanzienlijk te verkorten. Onderdeel b heeft betrekking op de versnelde procedure, die alleen open staat voor erkende referenten. Gewone referenten hebben geen toegang tot deze versnelde procedure. De voorgestelde versnelde procedure verschilt van de gewone procedure in de wijze waarop de aanvraag van de erkende referent wordt ingediend en onderbouwd en de wijze waarop deze aanvraag door de Minister van Justitie (IND) wordt beoordeeld.

Deze procedure komt kort gezegd op het volgende neer. De erkende referent kan de aanvraag om een verblijfsvergunning regulier ten behoeve

van de vreemdeling elektronisch indienen, zonder dat hij daarbij de door de IND te beoordelen gegevens moet verschaffen en bescheiden moet overleggen die niet reeds uit bestaande administraties kunnen worden verkregen. In plaats daarvan beoordeelt de erkende referent zelf of de vreemdeling wiens toelating hij verzoekt, aan de voorwaarden voldoet. In plaats van de gegevens en bescheiden, legt de erkende referent een eigen verklaring over die ertoe strekt dat aan de voorwaarden wordt voldaan. Deze voorwaarden verschillen uiteraard niet van de voorwaarden waaraan in de gewone procedure moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning.

In de versnelde procedure legt de erkende referent bij de aanvraag in beginsel geen andere bescheiden over, ook niet met betrekking tot die gegevens die door de overheid niet uit bestaande registraties kunnen worden verkregen, dan eigen verklaringen. De erkende referent moet wel beschikken over de betreffende gegevens en bescheiden en moet deze overeenkomstig de in de lagere regelgeving gestelde regels administreren (het voorgestelde artikel 54, tweede lid, onderdeel b). Omdat de betrouwbaarheid van de erkende referent bij de erkenning reeds positief is beoordeeld, en nadien periodiek wordt gecontroleerd, kan de IND als regel afgaan op de juistheid van diens verklaringen.

De beslissing op de aanvraag wordt in beginsel binnen twee weken bekend gemaakt. Dit zal echter niet altijd mogelijk zijn. Reden hiervoor is dat steekproefsgewijs de juistheid van de eigen verklaringen van de erkende referent kan worden onderzocht, voordat de aanvraag wordt ingewilligd. In die gevallen worden alsnog de achterliggende gegevens en bescheiden uit de administratie van de referent opgevraagd en wordt de aanvraag integraal beoordeeld. Ook kan het voorkomen dat er concrete aanwijzingen zijn, die tot integrale beoordeling van de door de erkende referent ingediende aanvraag noodzaken. Voor dergelijke gevallen voorziet het derde lid in een verplichting van de erkende referent om op verzoek van de minister (IND) alsnog de voor integrale beoordeling van de aanvraag noodzakelijke gegevens en bescheiden aan te leveren, uiteraard voor zover die niet kunnen worden ontleend aan bestaande administraties (eerste lid, onder a). Aangezien deze bevoegdheid ook voor steekproefsgewijze controle op de juistheid van de eigen verklaringen zal worden ingezet, behoeft het gebruik daarvan niet te worden gemotiveerd. Met een integrale beoordeling gaat uiteraard meer tijd gemoeid dan met de versnelde beoordeling op grond van de eigen verklaringen.

Uiteraard kan het zich voordoen dat de referent in dubio verkeert over de vraag of in een concreet geval daadwerkelijk wordt voldaan aan de voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning. Het ligt in de rede dat hij in dat geval vooraf contact opneemt met de IND.

Ook kan het zich voordoen dat de referent moet vaststellen dat aan een bepaalde voorwaarde niet wordt voldaan, terwijl hij de overkomst van de vreemdeling toch wenselijk acht. In dergelijke gevallen kan de aanvraag niet versneld worden beoordeeld en zal ook de erkende referent de gewone procedure moeten volgen, waarin hij de nodige gegevens en achterliggende stukken met de aanvraag meezendt naar de IND, opdat deze de stukken kan beoordelen en een beschikking op de aanvraag kan voorbereiden.

In artikel 24a is niet opgenomen dat de aanvrager zorg draagt voor de administratie en het beheer van de gegevens en bescheiden die van belang zijn voor de beoordeling van de aanvraag. Het gewijzigde artikel 54 voorziet al in de mogelijkheid dat in de lagere regelgeving een verplichting wordt opgenomen tot administratie en beheer van deze gegevens. In

voorkomende gevallen – hetzij steekproefsgewijs, hetzij op indicatie – zal controle van de verklaringen van de erkende referent plaatsvinden aan de hand van de achterliggende bescheiden. Daartoe bepaalt het derde lid dat de aanvrager overeenkomstig de in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 te stellen regels op verzoek van de Minister van Justitie de nodige gegevens en bescheiden verschaft.

Vierde lid

Op grond van het vierde lid kunnen in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 regels worden gesteld omtrent de eenmalige uitvraag van niet-authentieke gegevens en met name omtrent de gegevens en de administraties die het hier betreft. Voor het geval bepaalde administraties tijdelijk zijn vervuild of om andere redenen onbruikbaar zijn geworden, kan in die regeling ook worden aangegeven dat aan die administraties geen gegevens worden ontleend, totdat de gegevens weer betrouwbaar zijn. Voorts kunnen regels worden gesteld omtrent het gebruik van de eigen verklaringen van de erkende referent.

Onderdeel O (artikel 47a)

In afdeling 1, paragraaf 2 van hoofdstuk 4 zijn de bevoegdheden neergelegd van de ambtenaren, belast met de grensbewaking, en van de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen. Hierbij gaat het deels om bevoegdheden in het kader van het toezicht op de naleving en deels om bevoegdheden die meer in de uitvoerende sfeer liggen. In de Vreemdelingenwet 2000 is geen expliciet onderscheid gemaakt tussen het toezicht op de naleving en de uitvoering. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij de Vreemdelingenwet 2000 (Kamerstukken II 1998/99, 26 732, nr. 3, p. 56) bevat hoofdstuk 4 een praktische regeling, waarbij op de bevoegdheden die meer in de sfeer van de uitvoering liggen, de artikelen 5:12, 5:13 en 5:20 Awb voor zover nodig van overeenkomstige toepassing zijn. Op grond van artikel 5:13 Awb dient de toezichthouder een redelijk gebruik van zijn bevoegdheden te maken. Ingevolge artikel 5:20 Awb bestaat er een medewerkingsverplichting voor de persoon op wie het toezicht betrekking heeft. De vraag of een bevoegdheid wordt gebruikt in het kader van het toezicht of voor de uitvoering verliest daarmee aan relevantie. Hierin komt geen verandering.

De versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht brengt verplichtingen voor de referent mee. Dit geldt zowel voor de gewone referent als voor de krachtens het voorgestelde artikel 2c erkende referent. Op de naleving van deze verplichtingen moet uiteraard worden toegezien. In paragraaf 5 van het algemene deel van deze toelichting is reeds uitgebreid ingegaan op de toezichts- en handhavingsaspecten van het moderne migratiebeleid. Kortheidshalve wordt daarnaar verwezen. Het toezicht op referenten vergt minder bevoegdheden dan het toezicht op vreemdelingen. Voor het toezicht op referenten volstaan de meeste bevoegdheden van afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Voor het toezicht op referenten bestaat geen behoefte aan de bevoegdheden van de artikelen 50 tot en met 53 van de Vreemdelingenwet 2000.

Op grond van het voorgestelde artikel 47a, eerste lid, zullen IND-ambtenaren worden aangewezen als ambtenaren belast met het toezicht op referenten. De IND-ambtenaren die in de dagelijkse praktijk de contacten met de referent onderhouden en toelatingsaanvragen behandelen, verwerken gegevens die nodig zijn voor de uitvoering van de wet. Het gaat hierbij om gegevens die van belang zijn voor de beoordeling van aanvragen om de toelating van vreemdelingen, waarbij ook gegevens met

betrekking tot de referent worden gebruikt. Het gaat hierbij ook om gegevens die van belang zijn voor de vraag of de referent (nog steeds) voldoet aan de voorwaarden voor erkenning krachtens het voorgestelde artikel 2c. IND-ambtenaren kunnen reeds bij de overheid bekende gegevens raadplegen, en zonodig de referent verzoeken al dan niet in persoon gegevens te verstrekken. Dergelijke gegevens kunnen van belang zijn voor het toezicht op referenten. Omdat toezicht op referenten minder bevoegdheden vergt dan toezicht op vreemdelingen, is het niet noodzakelijk dat de IND-ambtenaren ook (bijzondere) opsporingsambtenaren zijn.

Indien zich onverhoopt onvoorziene omstandigheden voordoen die het noodzakelijk maken ook de politie te belasten met het toezicht op referenten, kan dat op grond van het voorgestelde tweede lid bij algemene maatregel van bestuur op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Justitie in het Vreemdelingenbesluit 2000 worden gerealiseerd. In dat geval kan de Minister van Justitie op grond van artikel 48, voor zover noodzakelijk, aanwijzingen aan de korpschef geven die van belang zijn voor die toezichtstaken.

Onderdeel Q (artikel 52)

Artikel 52 verschaft de ambtenaren belast met de grensbewaking en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen de bevoegdheid om reis- en identiteitspapieren tijdelijk in bewaring nemen en daarin aantekeningen te maken. Sedert de overheveling van de toelatingstaken van de korpschef aan de IND en de gewijzigde taakverdeling, moet ook de Minister van Justitie (IND, DT&V) ter uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 reis- en identiteitspapieren tijdelijk in bewaring kunnen nemen.

Onderdeel T (artikel 54)

Het eerste lid van artikel 54 bevat de delegatiegrondslag voor de verplichtingen die de vreemdeling heeft in het kader van het toezicht op de naleving van de Vreemdelingenwet 2000. Het moderne migratiebeleid brengt een uitbreiding mee van de informatieverplichtingen van de vreemdeling. Deze zullen worden uitgewerkt in het Voorschrift Vreemdelingen 2000. Om die reden wordt aanpassing van de delegatiegrondslag voorgesteld.

Het bestaande eerste lid, aanhef en onder b, van artikel 54 vormt de basis voor verplichtingen van de vreemdeling tot het verstrekken van gegevens die van belang kunnen zijn voor de toepassing van de bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000 gestelde regels. In het reguliere vreemdelingenrecht gaat het hierbij niet noodzakelijkerwijs uitsluitend om gegevens die aan de Minister van Justitie (IND) moeten worden verstrekt, maar kan het ook gaan om gegevens die aan de referent moeten worden verstrekt, opdat deze aan zijn informatieverplichtingen jegens de minister (IND) kan voldoen. Onderdeel b behoeft daarvoor geen aanpassing. In de lagere regelgeving kan worden aangegeven in welke gevallen de gegevens in persoon door de vreemdeling moeten worden verstrekt.

Voorgesteld wordt een nieuw tweede lid in te voegen dat de delegatiegrondslag bevat voor een regeling in het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Voorschrift Vreemdelingen 2000 van de informatie- en administratieverplichtingen van de referent. Het gaat hierbij om verplichtingen tot het verstrekken van informatie en het overleggen van bescheiden die van belang kunnen zijn voor de toepassing van de Vreemdelingenwet 2000, waaronder bijvoorbeeld gegevens die van belang zijn voor het toezicht op referenten, en tot het administreren en beheren van die gegevens en bescheiden. Deze verplichtingen ontstaan op het moment waarop de

betreffende belanghebbende referent wordt. In de lagere regelgeving zal worden aangegeven welke gegevens en bescheiden de referent in welke gevallen moet verstrekken en in welke gevallen die gegevens en bescheiden in persoon moeten worden verstrekt. Zoals in de Blauwdruk Modern Migratiebeleid is aangegeven gaat het hierbij om gegevens met betrekking tot onder meer specifieke informatie die afhankelijk is van het verblijfsdoel van de vreemdeling. In dit verband kan worden gedacht aan de studievoortgang van de buitenlandse student. In de lagere regelgeving kan eveneens worden geregeld dat de referent in het belang van de transparantie bepaalde gegevens tevens moet verstrekken aan de vreemdeling wiens referent hij is. De informatie die de referent in het kader van zijn inlichtingenplicht heeft verstrekt, moeten ook worden geadministreerd en bewaard tot het moment dat er redelijkerwijs geen belang meer is. De bewaarplicht heeft tot doel dat de overheid de referent ook na beëindiging van het referentschap kan controleren op de uitoefening van zijn verantwoordelijkheden tijdens het referentschap.

Van de erkende referent kan op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 54 ook na de erkenning in het kader van toezicht een verklaring omtrent het gedrag worden verlangd, bijvoorbeeld indien uit justitiële gegevens is gebleken van strafrechtelijke antecedenten van de betrokken rechtspersoon of onderneming of van de direct of indirect bij die onderneming of rechtspersoon betrokken natuurlijke of rechtspersonen of ondernemingen. In het kader van de aanvraag om erkenning als referent kan een dergelijke verklaring worden verlangd op grond van artikel 2c; nadat de erkenning is verleend, kan zij in het kader van toezicht op referenten worden verlangd op grond van artikel 54, tweede lid.

Aangezien een referent, zoals ook de ACVZ heeft geconstateerd, slechts kan worden gehouden aan zijn informatieverplichtingen indien deze voor hem voldoende kenbaar zijn, zal in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 een uitwerking worden opgenomen van de door de referent te vergaren bescheiden en te verstrekken gegevens.

Onderdelen T en Y (artikelen 55a en 108)

In het nieuwe reguliere migratiebeleid is het van wezenlijk belang dat de referent de Minister van Justitie (IND) informeert over relevante feiten en omstandigheden met betrekking tot de toelating en het verblijf van de vreemdeling wiens referent hij is. Dit geldt zowel voor de gewone referent als voor de erkende referent. Een referent die zijn inlichtingenplicht verzaakt, wordt daarop aangesproken. Hem kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. De vraag of en welke bestuursrechtelijke consequenties moeten worden verbonden aan een geconstateerde niet-naleving van regels, dient altijd te worden beantwoord met inachtneming van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Reeds om die reden is een facultatieve bepaling in artikel 55a opgenomen. De kern van de inlichtingenplicht is dat de referent en de erkende referent de gevraagde informatie juist, tijdig en volledig moet verstrekken. Daarnaast hebben bepaalde referenten verplichtingen op grond van artikel 2a, tweede lid, onder b.

Het voorgestelde artikel 55a maakt het mogelijk om aan de referent, die de verplichtingen, die bij of krachtens artikelen 2a, tweede lid, onder b, 24a, tweede en derde lid, en 54, tweede lid, zijn gesteld, overtreedt, een bestuurlijke boete op te leggen. Deze gedraging omvat zowel een doen (verkeerde informatie verstrekken) als een nalaten (geen of onvoldoende informatie verstrekken). Ook aan de vreemdeling, die zijn informatie-, medewerkings- en aanmeldingsverplichtingen op grond van artikel 54,

eerste lid, onderdelen a tot en met e en g, jegens de IND niet naleeft, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd.

De referent is gehouden gegevens te verstrekken die voor de toelating en het verblijf van de vreemdeling van belang kunnen zijn. De inlichtingen moeten steeds binnen de gestelde termijn, juist en volledig aan de overheid worden verstrekt, omdat deze van belang zijn voor het kunnen beoordelen van de aanvraag van de verblijfsvergunning. Daarnaast is de referent verplicht vanaf het moment waarop hij zich ten behoeve van het verblijf van een vreemdeling referent heeft gesteld, bepaalde informatie met betrekking tot die vreemdeling te verzamelen en te registreren (zie artikel 54, tweede lid). Indien de referent deze verplichting veronachtzaamt, kan hem een bestuurlijke boete worden opgelegd en kan er zonodig strafrechtelijk worden gesanctioneerd.

Van de referent wordt verwacht dat hij zich ook na de eerste toelating van de vreemdeling, dus tijdens diens verblijf in Nederland, op de hoogte blijft houden van relevante feiten en omstandigheden met betrekking tot die vreemdeling en dat hij de minister (IND) daarover informeert. De referent moet de minister (IND) tussentijds op de hoogte brengen van relevante wijzigingen, waarop de IND vervolgactie onderneemt. Hierbij wordt met name gedacht aan situaties, waarin de vreemdeling niet langer voldoet aan de beperking waaronder hem een verblijfsvergunning is verleend en waarin de verblijfsvergunning derhalve kan worden ingetrokken. Ook wordt gedacht aan gevallen waarin de referent het contact met de vreemdeling wiens referent hij is, heeft verloren, bijvoorbeeld omdat de vreemdeling aan een andere hogeschool of universiteit is gaan studeren, voor een andere werkgever is gaan werken of Nederland heeft verlaten. Met een dergelijke melding geeft de referent aan dat de relatie met de vreemdeling, die eerder aanleiding vormde om zich referent te stellen, is beëindigd. Tot slot is de referent verplicht de informatie die hij in het kader van zijn inlichtingenplicht heeft geregistreerd, gedurende vijf jaar te bewaren met het oog op mogelijke controle door de overheid. Bij overschrijding van deze verplichting kan de referent een bestuurlijke boete worden opgelegd.

De boete is in het voorgestelde artikel 55a bij wet gemaximeerd; de daadwerkelijke hoogte wordt afgestemd op de ernst en de verwijtbaarheid van de overtreding. Verwezen wordt naar paragraaf 2.5 van het algemene deel van deze toelichting. In beleidsregels zal het te voeren boetebeleid nader worden uitgewerkt. Na bestendiging van dat beleid kan het in algemeen verbindende voorschriften worden opgenomen. Er 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 ook voor bestuurlijke boeten. Om aan het opleggen van een boete te ontkomen, zal de overtreder een beroep moeten doen op afwezigheid van alle schuld en deze afwezigheid aannemelijk moeten maken. Hieraan staat niet in de weg dat aan het bezwaar en beroep tegen de boetebeschikking geen schorsende werking toekomt. Bij gebleken onschuld zal de boete moeten worden terugbetaald. Ook is het mogelijk om de voorzieningenrechter te verzoeken een boetebeschikking te schorsen (artikel 8:81 Awb).

In het derde lid van artikel 55a is geregeld dat de boeteoplegger bevoegd is om bij constatering van recidive binnen 24 maanden een wettelijke verhoging van maximaal 50% van de oorspronkelijk opgelegde boete toe te passen. Deze bepaling komt overeen met artikel 19d, tweede lid, Wet arbeid vreemdelingen en artikel 34, vijfde lid, Arbeidsomstandighedenwet 1998. In het boetebeleid dat de regering voor ogen heeft en dat na evaluatie desgewenst tot algemeen verbindend voorschrift kan worden

verheven, wordt na een eerdere overtreding die slechts heeft geleid tot een waarschuwing, niet direct een verhoogde boete opgelegd. Een verhoogde boete zal wel worden opgelegd, nadat de eerdere overtreding heeft geleid tot een bestuurlijke boete of strafvervolging.

Voor het opleggen van de bestuurlijke boete aan de referent geldt de «zware» procedure (artikel 5.4.2.6 Awb). Deze procedure houdt in dat het opmaken van een rapport of proces-verbaal van de overtreding steeds verplicht is (artikel 5.4.2.6, tweede lid, Awb), altijd een hoorplicht geldt (artikel 5.4.2.6, derde lid, Awb) en voorts moet worden voldaan aan de eis van functiescheiding tussen degene die de overtreding constateert en degene die beslist omtrent het opleggen van een boete (artikel 10.3, vierde lid, Awb). Allereerst dient degene die een overtreding constateert, deze constatering op schrift te stellen voordat daarvoor een boete kan worden opgelegd. Dit schept een extra waarborg voor de referent dat duidelijk is waarvan hij wordt beschuldigd. Het rapport of proces-verbaal speelt in het vervolg van de procedure een belangrijke rol. Het zal veelal één van de belangrijkste bewijsmiddelen zijn. Voorts krijgt de referent in alle gevallen de gelegenheid om zich tegen de tegen hem ingebrachte beschuldigingen te verweren, voordat een boete wordt opgelegd. Hij wordt in alle gevallen in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen. Hij kan dat naar keuze schriftelijk of mondeling doen (artikel 4:9 Awb). De Algemene wet bestuursrecht (artikel 5.0.10) voorziet in de bevoegdheid van invordering bij dwangbevel.

Zoals ook in paragraaf 2.5 van het algemene deel van deze toelichting is aangegeven, wordt voorgesteld de beboetbare feiten tevens aan te merken als strafbare feiten. Dit brengt met zich dat de minister (IND) bij overtredingen in concrete gevallen moet kiezen tussen het opleggen van een bestuurlijke boete en strafrechtelijke sanctionering. Bij die keuze van een sanctiestelsel staat de effectiviteit van de handhaving centraal. De bestuurlijke boete zal worden ingezet om referenten te bewegen de inlichtingenplicht en administratieplicht na te komen.

De aard van het te bestraffen gedrag – het niet voldoen aan de zorgplichten, het niet tijdig, juist of volledig verstrekken van de vereiste informatie over de vreemdeling of over zichzelf, en overtreding van de administratieplicht – is voor alle referenten in beginsel gelijk en heeft in beginsel ook een geringe normatieve lading. Deze overtredingen zijn in het algemeen eenvoudig vast te stellen en zullen primair worden afgedaan met een bestuurlijke boete. Het boetestelsel wordt in beleidsregels nader uitgewerkt. Als regel zal bij de eerste overtreding een waarschuwing worden gegeven. Bij een tweede overtreding kan een bestuurlijke boete worden opgelegd en bij een derde overtreding een verhoogde boete. Geconstateerde overtredingen kunnen ook leiden tot verscherpt toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften door de betreffende referent. In ernstiger gevallen kan daarnaast tot schorsing of intrekking van de erkenning als referent worden overgegaan. Naar de mening van de regering zijn de bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten voldoende effectief om het gewenste gedrag te bewerkstellingen. In beginsel is daarom gekozen voor handhaving via het bestuursrecht. Bij (ernstig) misbruik moet echter ook voor strafrechtelijke vervolging kunnen worden gekozen. De voorgestelde aanpassing van artikel 108 biedt de mogelijkheid om bij ernstigere schendingen of grove misstanden direct over te gaan tot strafrechtelijke handhaving. De grens voor de bestuursrechtelijke handhaving wordt daarmee gevonden in de ernst en aard van de overtreding.

Volledigheidshalve wordt er in dit verband nog op gewezen dat ook overtreding van artikel 54 van de Vreemdelingenwet 2000 strafrechtelijk kan

worden gesanctioneerd. Artikel 108, eerste lid, voorziet in strafrechtelijke sanctionering van handelen in strijd met een verplichting opgelegd bij of krachtens (alle onderdelen van) artikel 54, hetgeen in het onderhavige wetsvoorstel niet wordt gewijzigd. Dit brengt mee dat ook niet-naleving van artikel 54, eerste lid, onderdelen a tot en met g en tweede lid, strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. Om die reden is in de toelichting dan ook niet nader gemotiveerd waarom een strafrechtelijke sanctie niet noodzakelijk zou worden geacht.

Onderdeel U (artikel 66)

Op dit moment kunnen op grond van artikel 66 en de nadere uitwerking daarvan in het Vreemdelingenbesluit 2000 de kosten van uitzetting van een vreemdeling worden verhaald op die vreemdeling of – zo die minderjarig is – op degene die het wettig gezag over die vreemdeling uitoefent. Met de voorgestelde wijziging van artikel 66 wordt de mogelijkheid van verhaal door de overheid van de kosten van uitzetting van de vreemdeling verruimd naar diens (voormalige) referent. Ook de nadere uitwerking van die verruiming zal in de lagere regelgeving worden geregeld. In de Blauwdruk Modern Migratiebeleid zijn voorstellen geformuleerd voor de nadere beleidsmatige invulling hiervan.

De aansprakelijkheid van de referent voor de kosten van uitzetting van de vreemdeling wiens referent hij is of was, wordt beperkt tot een deel van de daadwerkelijk door de overheid gemaakte terugkeerkosten. In de Blauwdruk Modern Migratiebeleid heeft het kabinet er voor gekozen alleen die kosten op de (gewezen) referent te verhalen die ook de vreemdeling zelf zou hebben gemaakt indien deze Nederland eigener beweging zou hebben verlaten. Dit stelt de referent van te voren in staat een redelijke inschatting van die kosten te maken. Bovendien zijn de kosten daardoor individueel ook goed toerekenbaar. Concreet betekent dit dat de directe kosten van de terugreis, transport en identiteitsbewijzen worden verhaald, maar dat de kosten van eventuele vreemdelingenbewaring en escortering bij dreigend verzet niet onder de aansprakelijkheid van de referent vallen.

De wettelijke verhaalsmogelijkheid wordt in verband met de rechtszekerheid in tijd beperkt. Anders dan in de Blauwdruk Modern Migratiebeleid is aangegeven, wordt die mogelijkheid beperkt tot kosten die zijn gemaakt in de periode van een jaar nadat het referentschap is geëindigd. Daarmee wordt de effectiviteit verhoogd. Een periode van zes maanden, zoals eerder in de Blauwdruk was opgenomen, is te kort om daadwerkelijk effect te kunnen sorteren. Voor de (voormalige) referenten van wetenschappelijk onderzoekers in de zin van richtlijn 2005/71/EG zal echter overeenkomstig artikel 5, derde lid, van die richtlijn een termijn van zes maanden worden aangehouden. Na het verstrijken van deze termijn kan een onderzoeksinstelling niet langer aansprakelijk worden gehouden voor uit overheidsmiddelen opgebrachte kosten van verblijf en terugreis van een illegaal verblijvende onderzoeker.

Bepalend is dat de kosten van uitzetting binnen deze termijn van een jaar, onderscheidenlijk zes maanden moeten zijn gemaakt. De termijn vangt aan op de dag nadat het referentschap is geëindigd. Zodra de identiteit van de aangetroffen en uit te zetten vreemdeling is vastgesteld, kan de IND de koppeling met de referent tot stand brengen. Omdat de IND de relatie met de referent onderhoudt, stelt de IND in samenwerking met de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) de bestuursrechtelijke geldschuld vast die vervolgens door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) wordt geïnd.

Naar aanleiding van de consultaties heeft de regering het bij nader inzien redelijk geacht in enkele gevallen geen kosten op de voormalige referent te verhalen. De aansprakelijkheid van deze gewezen referent voor bepaalde kosten van uitzetting eindigt, indien de referent de IND in kennis heeft gesteld van de beëindiging van diens relatie met de vreemdeling en een andere natuurlijke persoon, rechtspersoon of onderneming zich als referent van die vreemdeling heeft aangemeld. Deze nieuwe referent is vervolgens aansprakelijk voor de kosten van eventuele uitzetting van de vreemdeling. De aansprakelijkheid van de gewezen referent eindigt ook indien de vreemdeling in het bezit is gesteld van een andere verblijfsvergunning of indien de vreemdeling Nederland aantoonbaar eigener beweging heeft verlaten.

Verder zullen, zoals aangegeven in de Blauwdruk Modern Migratiebeleid, geen kosten op de (voormalige) referent worden verhaald, indien een vervoerder aansprakelijk is.

Met de regeling van de bestuursrechtelijke geldschuld van titel 4.4 van de vierde tranche Awb wordt een laagdrempelige bestuursrechtelijke rechtsbescherming voor de (gewezen) referent opengesteld, waarmee de hogere civielrechtelijke kosten van rechtsbescherming worden vermeden. Aangezien de bevoegdheid tot uitvaardiging van een dwangbevel slechts bestaat indien zij bij de wet is toegekend (artikel 4.4.4.2.2 Awb), wordt tevens voorzien in het toekennen van de bevoegdheid tot invordering bij dwangbevel. De minister (IND) kan zich zonder tussenkomst van de burgerlijke rechter een executoriale titel verschaffen. De Algemene wet bestuursrecht regelt de overige aspecten. Volledigheidshalve wordt in dit kader opgemerkt dat de bevoegdheid tot invordering bij dwangbevel van de geldsom die als gevolg van een opgelegde bestuurlijke boete moet worden voldaan, is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (artikel 5.0.10, tweede lid, Awb). De rechtsbescherming tegen besluiten in het kader van het verhaal van uitzettingskosten wordt beheerst door het vreemdelingenprocesrecht. Dit brengt onder meer mee dat de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift vier weken bedraagt (artikel 69 van de Vreemdelingenwet 2000) en dat de rechtbank te 's-Gravenhage bevoegd is (artikel 71).

Onderdeel V (artikel 70)

De voorgestelde wijziging van artikel 70 strekt er toe het de referent mogelijk te maken bezwaar te maken en (hoger) beroep in te stellen tegen beschikkingen omtrent de verblijfsvergunning van de vreemdeling wiens referent hij is. In de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is al langere tijd onderkend dat de referent als regel kan opkomen tegen dergelijke besluiten, indien hij daarbij voldoende belang heeft in de zin van artikel 2:1 van de Algemene wet bestuursrecht. Volgens vaste jurisprudentie (zie onder meer de uitspraak van 8 oktober 2003, JV 2003, 510, LJN AN7532) behelst artikel 70, eerste lid, uitsluitend een van de artikelen 2:1 en 8:24 van de Awb afwijkende regeling ten aanzien van het optreden van gemachtigden (waarmee niet is beoogd de kring van beroepsgerechtigden te beperken) en ziet dat artikellid uitsluitend op het door of namens de vreemdeling instellen van rechtsmiddelen. Om op voorhand uit te sluiten dat er in rechte een – niet de kern van het geschil over de verblijfsvergunning rakende – discussie ontstaat over de vraag of de referent in een concreet geval inderdaad voldoende belang heeft en daarmee of die referent als bijzonder gemachtigde een machtiging van de vreemdeling moet kunnen overleggen, wordt voorgesteld de referent in artikel 70 uitdrukkelijk de mogelijkheid te geven bezwaar te maken en (hoger) beroep in te stellen, zonder dat hij bepaaldelijk moet zijn gemachtigd, om dat ten behoeve van de vreemdeling te doen. De

referent heeft een verklaring afgelegd, die ertoe strekt dat hij de referent van de betreffende vreemdeling is of is als diens referent aangewezen, zodat over het referentschap geen onduidelijkheid hoeft te bestaan.

De voorheen gevoelde vrees dat referenten aanvragen zouden indienen en rechtsmiddelen zouden aanwenden ten behoeve van onwetende vreemdelingen die zelf geen behoefte hebben om naar Nederland te komen, lijkt in het nieuwe stelsel ongegrond. De regering ziet niet in waarom een in Nederland gevestigde referent kosten en moeite zal willen steken in de overkomst en het verblijf van een vreemdeling die zulks zelf niet wenst, noch hoe deze er in zal slagen de daartoe noodzakelijke gegevens van die vreemdeling te verkrijgen. Ook ziet de regering niet in waarom een referent onder deze omstandigheden het risico wil lopen een bestuurlijke boete opgelegd te krijgen wegens het verstrekken van onjuiste gegevens.

De referent kan uiteraard ook opkomen tegen besluiten van de Minister van Justitie (IND) tot weigering, schorsing of intrekking van de erkenning als referent (artikelen 2c e.v.), tot het opleggen van een bestuurlijke boete (artikel 55a) of tot verhaal van kosten van uitzetting (artikel 66). Dat de referent hierbij belanghebbende is, volgt rechtstreeks uit de Algemene wet bestuursrecht en vergt geen nadere aanpassing van artikel 70. Dit neemt niet weg dat het vreemdelingenprocesrecht het bezwaar en beroep tegen weigering, schorsing of intrekking van de erkenning als referent, de bestuurlijke boete en het verhaal van de kosten van uitzetting beheerst. Uit artikel 69 van de Vreemdelingenwet 2000 volgt dat de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift vier weken bedraagt. Deze bepaling is niet beperkt tot louter aan de vreemdeling gerichte besluiten omtrent verblijfsvergunningen, maar geldt voor alle beschikkingen op grond van de Vreemdelingenwet 2000, waaronder ook beschikkingen die zijn gericht aan derden, zoals beschikkingen tot verhaal van kosten op grond van het huidige artikel 66. Artikel 69 brengt mee dat bezwaar- en beroepschriften tegen beschikkingen op grond van de Vreemdelingenwet 2000 strekkende tot, bijvoorbeeld, het weigeren, schorsen of intrekken van de erkenning als referent op grond van de voorgestelde artikelen 2e, 2f en 2g van de Vreemdelingenwet 2000 en tot het opleggen van een bestuurlijke boete op grond van het voorgestelde artikel 55a, eveneens binnen vier weken moeten worden ingediend. Ook bezwaar- en beroepschriften tegen besluiten tot het verhalen van bepaalde kosten van uitzetting op grond van het gewijzigde artikel 66 van de Vreemdelingenwet 2000 moeten, als tevoren binnen vier weken worden ingediend. Voorts volgt uit de in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aangehaalde afdelingsjurisprudentie, dat artikel 70 van de Vreemdelingenwet 2000 niet strekt tot beperking van de kring van personen die bezwaar kunnen maken en beroep kunnen instellen. Aangezien de referent belanghebbende is in de zin van artikel 2:1 van de Algemene wet bestuursrecht, hoeft de referent niet uitdrukkelijk te worden opgenomen in artikel 70 om hem beroepsgerechtigd te maken. Dit betekent echter niet dat artikel 69 niet van toepassing is. Ten slotte is de bevoegdheid van de rechtbank te ’s-Gravenhage voor beroepen tegen besluiten op grond van de Vreemdelingenwet 2000 – en daarmee tegen besluiten tegen een beschikking strekkende tot het weigeren of intrekken van de erkenning als referent, tot het opleggen van een bestuurlijke boete of tot kostenverhaal op grond van de voorgestelde artikelen 2e, 2f, 2g, 55a en 66 van de Vreemdelingenwet 2000 – is gegeven in artikel 71 van die wet.

Onderdeel W (artikel 72)

Zoals toegelicht in paragraaf 4 van het algemene deel van deze toelichting, zal de houder van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf bij diens aanmelding of uiterlijk twee weken nadien, ambtshalve een verblijfsvergunning regulier worden verleend onder dezelfde beperking als die waaronder de machtiging is verleend. De voorgestelde aanpassing van artikel 72, derde lid, strekt er onder meer toe buiten iedere twijfel te stellen dat de vreemdeling, die kort te voren in het bezit is gesteld van een machtiging tot voorlopig verblijf, Nederland daarop is ingereisd en die niet binnen twee weken na aanmelding door de minister (IND) in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning daartegen bezwaar kan maken. Hiermee worden op voorhand onnodige – want niet de kern van het geschil rakende – geschillen voorkomen over de vraag of het achterwege blijven van de ambtshalve verlening van de verblijfsvergunning in dergelijke gevallen een appellabele handeling is.

Onderdeel X (artikel 107)

Het huidige artikel 107 vormt de basis voor de bestaande praktijk van uitwisseling van gegevens en inlichtingen van en naar de IND. Naast gegevens omtrent de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling worden op grond van dit artikel ook andere gegevens en inlichtingen uitgewisseld. Aangezien de versterking van de positie van de referent en de verbetering van de verblijfsrechtelijke procedure meebrengt dat veel gegevens worden verwerkt, wordt voorgesteld de vreemdelingenadministratie van een formeel wettelijke basis in de Vreemdelingenwet 2000 te voorzien.

De exacte informatiebehoefte van de IND en haar ketenpartners in het moderne migratiebeleid is op dit moment nog niet volledig te overzien. Daarnaast moet ook rekening worden gehouden met snelle veranderingen in de informatiebehoefte, bijvoorbeeld door beleidswijzigingen die met een minimum aan bestuurslasten voor de overheid en aan administratieve lasten voor de burgers en bedrijven moeten kunnen worden uitgevoerd en door de voortgaande ontsluiting van relevante gegevens die bij andere overheidsdiensten bekend zijn. Zoals ook thans het geval is worden de hoofdlijnen van de informatievoorziening op formeel-wettelijk niveau geregeld, waarbij de nadere uitwerking in de lagere regelgeving kan worden opgenomen.

In dit verband zij vermeld dat op termijn zal worden voorzien in wetgeving omtrent het gebruik van biometrische gegevens in de vreemdelingenketen, die zal leiden tot verdere aanpassing van de vreemdelingenadministratie.

Eerste lid

In het eerste lid wordt de vreemdelingenadministratie ingesteld. De vreemdelingenadministratie is een administratie die door de Minister van Justitie wordt beheerd en omvat de bestaande Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) en het nieuwe systeem (INDIGO) dat bij de IND in ontwikkeling is. De vreemdelingenadministratie omvat dus niet de administraties van ketenpartners zoals die van de Koninklijke marechaussee. Dergelijke administraties zijn geen administraties die door de Minister van Justitie worden beheerd.

De vreemdelingenadministratie is een verzameling van gegevens, onder meer met betrekking tot vreemdelingen. De vreemdelingenadministratie bevat ook gegevens omtrent personen die geen vreemdeling zijn, bijvoor-

beeld Nederlandse referenten. De vreemdelingenadministratie bevat dergelijke gegevens slechts voor zover die nodig zijn voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 en de Rijkswet op het Nederlanderschap. Deze wetten worden namens de Minister van Justitie uitgevoerd door de IND, de burgemeesters, de ambtenaren belast met de grensbewaking en met het toezicht op vreemdelingen en voortaan ook door de ambtenaren belast met het toezicht op referenten (zie het voorgestelde artikel 47a). In de vreemdelingenadministratie worden onder meer opgenomen de beschikkingen die ten aanzien van vreemdelingen en referenten zijn gegeven en de daarbij behorende stukken.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt het doel van de vreemdelingenadministratie. Dat is in de eerste plaats de verwerking van de in het eerste lid bedoelde gegevens die nodig zijn voor de uitvoering door de Minister van Justitie (IND) van de Vreemdelingenwet 2000 en de Rijkswet op het Nederlanderschap. Daarnaast bevat de vreemdelingenadministratie gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van andere wettelijke voorschriften. Die andere wettelijke voorschriften zullen in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 worden opgenomen. De uitdrukkelijke en precieze doelomschrijving van de verzameling wordt daarmee bij algemeen verbindend voorschrift gegeven. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het vereiste dat het doel van de gegevenswerking welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd is. In dit verband wordt als voorbeeld gewezen op de noodzaak van de verblijfsrechtelijke gegevens in de vreemdelingenadministratie voor de uitvoering door andere instanties van wettelijke voorschriften die onder het zogeheten koppelingsbeginsel vallen. Daarnaast zijn er in en buiten de vreemdelingenketen nog andere instanties die informatie nodig hebben van de IND om hun wettelijke taken goed te kunnen uitvoeren. Zo moet het UWV/Werkbedrijf inlichtingen over de intrekking van verblijfsvergunningen voor het verrichten van arbeid verkrijgen om de ten behoeve van die arbeid aan de werkgever van die vreemdeling verleende tewerkstellingvergunning in te kunnen trekken. Gemeenten hebben voor de uitvoering van de Wet inburgering informatie nodig over de verlening van verblijfsvergunningen aan inburgeringsplichtige vreemdelingen. Inkomensgegevens van referenten die bij de aanvraag om toelating van een vreemdeling hebben aangegeven zelfstandig en duurzaam te beschikken over voldoende middelen van bestaan, maar tevens een uitkering krachtens de Wet werk en bijstand ontvangen, zijn noodzakelijk voor de uitkeringsinstantie om toezicht te kunnen uitoefenen op de rechtmatigheid van de uit te keren gelden. Te denken valt ook aan de onder de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ressorterende ambtenaren van de Arbeidsinspectie, die gegevens nodig hebben voor het toezicht op naleving van de Wet arbeid vreemdelingen.

Ten slotte kunnen de in de vreemdelingenadministratie opgenomen gegevens worden verwerkt voor de evaluatie van bestaand beleid en de voorbereiding van nieuw beleid.

Vierde lid

Op grond van het vierde lid worden gegevens uit de vreemdelingenadministratie, waaronder in ieder geval gegevens omtrent de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling, verstrekt aan bestuursorganen die die gegevens nodig hebben voor de uitvoering van hun taken. Deze bepaling komt grotendeels overeen met het huidige eerste lid van artikel 107, met dien verstande dat de korpschef niet langer gegevens over de verblijfsrechtelijke positie van vreemdelingen aan andere bestuurs-

organen verstrekt. De korpschef verstrekt ook geen andere gegevens uit de vreemdelingenadministratie. Dit is aan de Minister van Justitie.

Vijfde lid

Het vijfde lid komt grotendeels overeen met het huidige tweede lid van artikel 107. Op grond van dit lid zijn andere bestuursorganen dan de Minister van Justitie bevoegd uit eigen beweging en desgevraagd verplicht de minister (IND) de gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 en de Rijkswet op het Nederlanderschap. Aangezien de korpschef niet langer een taak heeft bij de toelating van vreemdelingen, worden gegevens van derden, die relevant zijn voor toelatingsaanvragen, niet langer rechtstreeks aan hem verstrekt. De bestuursorganen kunnen bij de uitwisseling van gegevens met de IND gebruik maken van het vreemdelingennummer (vr-nummer) dat de vreemdelingenadministratie toekent aan iedere vreemdeling (derde lid) en het burgerservicenummer (zie artikel 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer). Voorts zullen zij gebruik kunnen maken van het fi-nummer dat door de Belastingdienst wordt ontwikkeld. Dat fi-nummer zal te zijner tijd in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 worden aangewezen als een van de nummers waarvan bij de gegevensuitwisseling gebruik kan worden gemaakt. Aangezien er op dit moment nog onvoldoende inzicht bestaat in de andere bij de gegevensuitwisseling te gebruiken nummers, kunnen deze naderhand in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 worden aangewezen. Hierbij wordt momenteel met name gedacht aan een of meer van de unieke nummers, die op grond van de Handelsregisterwet 2007 worden toegekend. Het sofi-nummer is inmiddels grotendeels vervangen door het burgerservicenummer en is hier derhalve niet langer opgenomen. Mocht het gebruik daarvan in de toekomst toch nog relevant blijken te zijn, kan dat nummer alsnog in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 worden opgenomen.

Zesde lid

Het zesde lid bepaalt dat de verstrekking van gegevens en inlichtingen niet plaatsvindt, indien de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene daardoor onevenredig wordt geschaad. Deze bepaling komt overeen met het huidige derde lid van artikel 107.

Zevende lid

Op grond van het zevende lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de gevallen waarin en de wijze waarop in ieder geval gegevens worden verstrekt. Dit komt overeen met het huidige vierde lid van artikel 107. Voorts kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent de doorlevering van gegevens die ten behoeve van de vreemdelingenadministratie worden verstrekt. Doorlevering van bepaalde gegevens kan onder omstandigheden onwenselijk zijn met het oog op de belangen van degene die het aangaat en van de overheidsdienst die die gegevens heeft aangeleverd. Nieuw is ook de delegatiebasis die het mogelijk maakt om in de lagere regelgeving bepalingen op te nemen omtrent de in de vreemdelingenadministratie op te nemen gegevens en de vernietiging daarvan.

Onderdeel c voorziet in een formeel-wettelijke grondslag voor de kosteloze verstrekking van gegevens door overheidsdiensten. Op dit moment bestaat nog geen volledig beeld van de gegevens die ter uitvoering van het moderne migratiebeleid zullen worden verstrekt aan de vreemdelingenadministratie en daarmee evenmin van de daarvoor in

rekening gebrachte kosten. Uitgangspunt bij de gegevensuitwisseling tussen overheidsdiensten is evenwel dat die zoveel mogelijk kosteloos plaatsvindt op basis van wederkerigheid. Daar waar geen sprake kan zijn van kosteloze uitwisseling van gegevens en inlichtingen, moeten de IND en de betreffende overheidsdienst afspraken maken over de te financieren kosten.

Achtste lid

Het achtste lid komt overeen met het vijfde lid van het huidige artikel 107 en strekt ertoe dat voor wat betreft gegevensuitwisseling met bestuursorganen gelijk worden gesteld instellingsbesturen van uit de openbare kas bekostigde instellingen en bevoegde gezagsorganen van uit de openbare kas bekostigde scholen en instellingen. Het achtste lid ziet op scholen waarvan het bestuur niet kan gelden als bestuursorgaan in de zin van de Awb, bijvoorbeeld omdat de school een private instelling is. Uiteraard hebben de instellingsbesturen om te kunnen voldoen aan hun wettelijke «koppelingsverplichtingen» behoefte aan dezelfde bevoegdheden als bestuursorganen om verblijfsrechtelijke gegevens op te vragen betreffende degenen die zich aanmelden om te worden ingeschreven als onderwijsgerechtigden.

Negende lid

Met betrekking tot de vreemdelingenadministratie is de Minister van Justitie de verantwoordelijke in de zin van artikel 1, onder d, van de Wet bescherming persoonsgegevens. Voor de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) zijn reeds de nodige passende technische en organisatorische maatregelen getroffen om de (al dan niet bijzondere) persoonsgegevens en overige gegevens in het systeem te beschermen tegen verlies of enige vorm van onrechtmatige verkrijging of verwerking. In het kader van INDIGO worden deze voor de IND ontwikkeld. De IND volgt daarbij de richtlijnen vanuit de Wet bescherming persoonsgegevens conform de handleiding en de handreiking «Achtergrondstudies en Verkenningen 23» (AV-23). Het stelsel van maatregelen – het beveiligingsniveau van dat systeem – wordt mede bepaald door de risicoklasse van de (persoons)gegevens in het systeem. Alle maatregelen zijn erop gericht om de integriteit, continuïteit, herleidbaarheid en exclusiviteit van deze gegevens te waarborgen. Voorbeelden van dergelijke maatregelen, die bij de ontwikkeling van INDIGO getroffen worden, zijn toegangsbeheer- en controle, autorisaties, waar nodig de versleuteling van gegevens en berichten, het beveiligen van koppelingen en transparantie van de gegevensverwerking binnen het systeem.

Ten slotte wordt vermeld dat de versterking van de positie van de referent niet noopt tot aanpassing van artikel 107a, dat ziet op bijzondere persoonsgegevens (artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens). Op grond van dat artikel kunnen dergelijke persoonsgegevens worden verwerkt, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de doelmatige en doeltreffende uitvoering van de grensbewaking, de toelating, het verblijf en de uitzetting van vreemdelingen en het toezicht op vreemdelingen op grond van de Vreemdelingenwet 2000 of de Schengengrenscode. Bijzondere persoonsgegevens met betrekking tot de referent (bijvoorbeeld strafrechtelijke gegevens) kunnen weliswaar worden verwerkt, maar daarbij geldt steeds dat dat noodzakelijk moet zijn voor de doelmatige en doeltreffende uitvoering van de grensbewaking, de toelating, het verblijf en de uitzetting van vreemdelingen en het toezicht op vreemdelingen.

Onderdeel Z

De artikelen 115 tot en met 123 zijn uitgewerkt en kunnen vervallen.

Artikelen II (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek), III (Wet op het voortgezet onderwijs), IV (Wet op de expertisecentra), V (Wet educatie en beroepsonderwijs) en VI (Wet verzelfstandiging informatiseringsbank)

De aanpassingen van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet educatie en beroepsonderwijs, en de Wet verzelfstandiging informatiseringsbank strekken er toe dat de onderwijsinstellingen in het hoger, middelbaar en beroepsonderwijs, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de onderwijsinspectie gegevens aan de Minister van Justitie (IND) kunnen verstrekken voor zover dit noodzakelijk is voor de verplichtingen van die onderwijsinstellingen als referent van buitenlandse studenten, dan wel voor het toezicht op naleving van die verplichtingen. De studievoortgang van alle buitenlandse studenten die met het oog op een studie in het bezit zijn gesteld van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, zal worden gemonitord.

De onderwijsinstelling die als (erkend) referent optreedt, wordt op grond van het nieuwe tweede lid van artikel 54 van de Vreemdelingenwet 2000 onder meer verplicht de IND in kennis te stellen, indien de houder van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, die voor studie is verleend, de norm voor de studievoortgang niet heeft behaald. Deze melding met betrekking tot de achterblijvende studievoortgang is van belang voor de beoordeling of de vreemdeling in het bezit kan blijven van die verblijfsvergunning. In geval van onvoldoende studievoortgang kan de verblijfsvergunning worden ingetrokken.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zal de studievoortgang in samenwerking met de betreffende onderwijsinstellingen normeren. Mogelijk zal de normering worden opgenomen in de Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs.

Om de hiervoor noodzakelijke gegevensuitwisseling mogelijk te maken, moeten de wettelijke blokkades in de diverse onderwijswetten worden weggenomen.

Volledigheidshalve wordt hierbij aangetekend dat het hier uitsluitend gaat om informatie over de studievoortgang en andere relevante gegevens, die de onderwijsinstellingen in hun hoedanigheid als (erkend) referent van een houder van een verblijfsvergunning voor studie aan de IND moeten verstrekken. Het betreft geen informatie over bijvoorbeeld verblijfstitels. Het gaat evenmin over de studievoortgang van bijvoorbeeld gezinsmigranten. Van hen zijn de onderwijsinstellingen immers niet de referent. De artikelen 178a, negende lid, en 178b, vierde lid, van de Wet op het primair onderwijs behoeven geen aanpassing, aangezien vreemdelingen niet tot Nederland worden toegelaten voor het volgen van primair onderwijs.

Artikel VII (Handelsregisterwet 2007)

De in de artikelen 9 tot en met 14 van de Handelsregisterwet 2007 genoemde gegevens zijn authentieke gegevens (artikel 15 van die wet), die door een bestuursorgaan, dat bij de vervulling van zijn taak informatie over een onderneming of rechtspersoon nodig heeft, moeten worden gebruikt (artikel 30, eerste lid, van die wet). Het gaat hierbij om gegevens

met betrekking tot ondernemingen (artikel 9), rechtspersonen aan wie een onderneming toebehoort (artikelen 10, eerste lid, jo 12), natuurlijke personen aan wie een onderneming toebehoort (artikel 10, tweede lid), degenen aan wie een onderneming toebehoort, die geen rechtspersoon naar Nederlands recht en geen natuurlijke persoon is (artikel 10, derde lid), vestigingen van een onderneming (artikel 11, eerste lid), rechtspersonen aan wie geen onderneming toebehoort (artikel 12), activiteiten van een rechtspersoon waaraan geen onderneming toebehoort (artikel 13) en vestigingen van een rechtspersoon waaraan geen onderneming toebehoort (artikel 14, eerste lid). Het gebruik van deze gegevens in het nieuwe reguliere vreemdelingenbeleid is noodzakelijk voor de Minister van Justitie (IND) om aanvragen tot erkenning als referent te kunnen beoordelen, alsmede om te kunnen beoordelen of een zodanige erkenning moet worden geschorst of ingetrokken. Voor een efficiënte besluitvorming is het daarbij van belang dat die gegevens desgevraagd kunnen worden gerangschikt naar natuurlijke personen. Op die wijze kan bijvoorbeeld worden achterhaald of de bestuurder van een recent opgerichte rechtspersoon of onderneming, ten aanzien waarvan op zichzelf niets ten nadele bekend is, eerder bestuurder is geweest van een reeks gefailleerde ondernemingen of nog steeds bestuurder is van andere ondernemingen, ten aanzien waarvan wel gegevens ten nadele bekend zijn. Ingevolge het voorgestelde artikel 2c, eerste lid, onderdeel c, van de Vreemdelingenwet 2000 is voor de beoordeling van de betrouwbaarheid van de referent ook van belang de betrouwbaarheid van de direct of indirect bij die onderneming of rechtspersoon betrokken natuurlijke personen. Indien een bij de onderneming of rechtspersoon betrokken natuurlijke persoon eerder betrokken is geweest bij een reeks eerdere faillissementen of relevante strafrechtelijke antecedenten heeft, kan de IND dit aan de hand van op persoon gerangschikte gegevens uit het handelsregister achterhalen. Recent opgerichte ondernemingen hebben nog geen verleden op grond waarvan de IND de betrouwbaarheid kan beoordelen. Van de bestuurders of sleutelpersonen kan echter wel informatie bekend zijn. Ook wanneer zich na verloop van tijd nieuwe bestuurders aandienen, kan het van belang zijn om na te gaan of deze betrokken zijn of zijn geweest bij gefailleerde of malafide bedrijven.

Artikel VIII (afstemming wetsvoorstel nationale visa op modern migratiebeleid

Dit artikel heeft betrekking op het bij koninklijke boodschap van 5 augustus 2008 ingediende voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen, Kamerstukken II 2007/08, 31 549, nrs. 1–3 (het wetsvoorstel nationale visa). De regering gaat er van uit dat het wetsvoorstel nationale visa eerder dan het onderhavige wetsvoorstel tot wet zal worden verheven en in werking zal treden. Bij de voorbereiding van de wetsvoorstel nationale visa is, zoals ook in de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel (Kamerstukken II 2007/08, 31 549, nr. 3, pp. 4–5, 8 en 12) is aangegeven, niet op de ontwikkeling van het moderne migratiebeleid vooruitgelopen.

De eerdere inwerkingtreding van het wetsvoorstel nationale visa noodzaakt tot aanpassing van enkele bepalingen, die daarbij zijn ingevoerd of gewijzigd. Dit is geregeld in het eerste lid van artikel XIII. Voorts moeten enkele bepalingen die in het onderhavige wetsvoorstel zijn opgenomen, worden gewijzigd. Omwille van de leesbaarheid is dit geregeld in het tweede lid.

Indien het wetsvoorstel nationale visa onverhoopt later in werking treedt dan het onderhavige wetsvoorstel, behoeft het onderhavige wetsvoorstel geen aanpassing. Wel behoeft het wetsvoorstel nationale visa in dat geval

aanpassing aan het moderne migratiebeleid. Het gaat daarbij onder meer om de versterking van de positie van de referent en de eenmalige gegevensuitvraag. Dit is geregeld in het derde lid.

Eerste lid

Het eerste lid bevat, als gezegd, wijzigingen van de Vreemdelingenwet 2000, zoals die zal luiden nadat het wetsvoorstel nationale visa tot wet is verheven en in werking is getreden.

Onderdeel A (artikel 1b)

Artikel 1b, dat in het wetsvoorstel nationale visa is ingevoerd, definieert de referent in de mvv-procedure. In het onderhavige wetsvoorstel worden de referent en de erkende referent voor zowel de mvv- als de vvr- procedure gedefinieerd in artikel 1, onderdelen s en t, waarbij wordt verwezen naar de nieuwe artikelen 2a en 2c. De definitie van referent in de mvv-procedure in artikel 1b kan daarmee vervallen.

Onderdelen B en C (vernummering)

In het wetsvoorstel nationale visa is een nieuw hoofdstuk Ia opgenomen, dat 21 nieuwe artikelen (de artikelen 2a tot en met 2u) bevat. In het onderhavige wetsvoorstel ter uitvoering van het moderne migratiebeleid zijn in hoofdstuk I acht nieuwe artikelen (de artikelen 2a tot en met 2h) opgenomen. Om die reden moeten de artikelen 2a tot en met 2u van het wetsvoorstel nationale visa worden vernummerd tot de artikelen 2i tot en met 2cc en moet in het hernummerde artikel 2q (hernummerd) een verwijzing worden aangepast.

Onderdeel D (hernummerd artikel 2k)

De Minister van Justitie (IND) kan de machtiging tot voorlopig verblijf ambtshalve of op aanvraag wijzigen. De versterking van de positie van de referent in het moderne migratiebeleid brengt met zich mee dat de aanvraag tot wijziging ook door de referent kan worden ingediend, die daarbij niet als bijzondere gemachtigde van de vreemdeling hoeft op te treden. Uiteraard kan ook de vreemdeling zelf zo'n aanvraag indienen.

Onderdelen E en K (hernummerde artikelen 2m en 2t)

Artikel 2l, derde lid, van het wetsvoorstel nationale visa (vernummerd tot artikel 2t), bevat bepalingen omtrent de financiële zekerheidstelling. Systematisch passen deze bepalingen beter in het eerste lid van artikel 2e van dat wetsvoorstel (vernummerd tot artikel 2m). Het vernummerde artikel 2t gaat immers over de voor de beoordeling van de mvv-aanvraag vereiste gegevens en is langs de lijn van de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen artikelen 2d en 24a aangepast aan het beginsel van de eenmalige gegevensuitvraag.

Op grond van artikel 2e (hernummerd tot artikel 2m), derde lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel nationale visa kan een machtiging tot voorlopig verblijf of een terugkeervisum – kort gezegd – worden gewijzigd en ingetrokken op verzoek van de vreemdeling. De versterking van de positie van de referent in het moderne migratiebeleid brengt met zich mee dat de aanvraag tot wijziging, voor zover het de machtiging tot voorlopig verblijf betreft, ook door de referent kan worden ingediend. Uit het vernummerde artikel 2s (artikel 2k in het wetsvoorstel nationale visa) volgt reeds wie bevoegd is tot het indienen van aanvragen omtrent de machtiging tot voorlopig verblijf en hoeft dus niet te worden herhaald. Hetzelfde geldt

ten aanzien van aanvragen omtrent terugkeervisa (artikel 2r in het wetsvoorstel nationale visa, vernummerd tot artikel 2z).

Indien een referent verzoek om intrekking van de machtiging tot voorlopig verblijf, betekent dit dat deze referent niet langer prijs stelt op het verblijf van de vreemdeling in Nederland en daarmee dat de vreemdelinge niet zal voldoen aan de voorwaarden voor verblijf in Nederland. Op grond van het vernummerde artikel 2cc (in het wetsvoorstel nationale visa artikel 2u) wordt de referent verplicht die gegevens te verstrekken die van belang zijn voor de annulering of intrekking van de machtiging tot voorlopig verblijf. Indien de vreemdeling zich al in Nederland bevindt, voordat die gegevens worden verstrekt, kan de machtiging worden ingetrokken, zodat de betreffende vreemdeling geen houder is van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf en aan hem niet op grond van het (in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde) nieuwe artikel 14, tweede lid, een verblijfsvergunning wordt verleend. Indien die verblijfsvergunning reeds is verleend, kan die uiteraard worden ingetrokken, aangezien in dat geval niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden.

Onderdelen F, G en H (hernummerde artikelen 2n, 2p en 2q)

Ook de aanpassing van de hernummerde artikelen 2n, 2p en 2q (in het wetsvoorstel nationale visa de artikelen 2f, 2h en 2i) houden verband met het feit dat de referent voortaan aanvragen kan indienen en daarvoor niet de bijzondere gemachtigde van de vreemdeling hoeft te zijn. Indien de aanvraag is ingediend door de (al dan niet erkende) referent van de vreemdeling, is het uiteraard deze referent en niet de vreemdeling die de nodige bescheiden, voor zover deze niet reeds uit andere bestanden verkrijgbaar zijn, moet overleggen om aan te tonen dat aan de voorwaarden voor verlening van het gevraagde visum moet voldoen.

Onderdeel I (hernummerde artikel 2r)

De tweede volzin van het tweede lid van het hernummerde artikel 2r (in het wetsvoorstel nationale visa artikel 2j) bepaalt dat de geldigheid van de machtiging tot voorlopig verblijf in ieder geval vervalt bij de indiening van een aanvraag om een verblijfsvergunning. Daarvan zal in het moderne migratiebeleid in de regel geen sprake meer zijn, aangezien aan de houder van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf direct bij aanmelding in Nederland of uiterlijk twee weken nadien ambtshalve een verblijfsvergunning wordt verleend onder dezelfde beperking als die waaronder de machtiging is verleend, zonder dat daarvoor een aanvraag (met legesbetaling, gegevensverstrekking en herbeoordeling door de IND) nodig is. Verwezen wordt naar de toelichting op het voorgestelde tweede lid van artikel 14. In de regel is de tweede volzin van het tweede lid van artikel 2r dus overbodig. Toch wordt zij met het oog op eventuele aanvragen om een verblijfsvergunning voor een ander verblijfsdoel dan dat waarvoor de machtiging tot voorlopig verblijf is verleend, niet geschrapt. In dat geval heeft de vreemdeling in afwachting van de beoordeling van die aanvraag rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder f, van de wet. Wel wordt deze bepaling aangevuld in die zin dat de geldigheidsduur van de machtiging in ieder geval vervalt bij de (ambtshalve) verlening van de verblijfsvergunning. In dat geval verkrijgt de vreemdeling rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder a, van de wet en heeft hij geen behoefte meer aan het (kortdurende) rechtmatige verblijf in de zin van artikel 8, onder i, van de wet.

Onderdeel J (hernummerd artikel 2s)

In het moderne migratiebeleid kan een belanghebbende natuurlijke

persoon, rechtspersoon, onderneming of instelling in vreemdelingenrechtelijke procedures als referent ten behoeve van het (voorgenomen) verblijf van een vreemdeling optreden, indien die persoon of instantie zich schriftelijk als referent van die vreemdeling heeft gesteld. Verwezen wordt naar de toelichting op artikel 2a. Gelet hierop bestaat er geen behoefte om deze te laten verklaren als gemachtigde van de vreemdeling op te treden. Het hernummerde artikel 2s (in het wetsvoorstel nationale visa artikel 2k), dat regelt wie en waar de mvv-aanvraag indient, is afgestemd op artikel 23 dat de indiening van de vvr-aanvraag regelt. Voortaan kunnen zowel de vreemdeling als de referent zich bij de indiening van de mvv-aanvraag laten vertegenwoordigen. Dit neemt niet weg dat de vreemdeling zich op enig moment wel bij de Nederlandse vertegenwoordiging zal moeten vervoegen met het oog op de vaststelling van diens identiteit, maar dit behoeft niet noodzakelijkerwijs hetzelfde tijdstip te zijn als dat waarop de aanvraag wordt ingediend. Volledigheidshalve wordt er in dit verband op gewezen dat op grond van artikel 54, eerste lid, in de lagere regelgeving zal worden voorzien in verplichtingen van de vreemdeling tot medewerking aan het vastleggen van gegevens met het oog op identificatie en het verstrekken van gegevens die van belang kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag. Voorts is in het tweede lid rekening gehouden met de mogelijkheid dat het toch nodig blijkt dat bepaalde categorieën vreemdelingen de aanvraag in persoon indient. Kortheidshalve wordt verwezen naar de toelichting op artikel 23.

Onderdeel K (hernummerde artikel 2t)

Het in het wetsvoorstel nationale visa opgenomen artikel 2t (voor vernummering: artikel 2l) voorziet onder meer in de bevoegdheid van de Minister van Justitie (IND) om van de vreemdeling een verklaring van diens referent te verlangen waarmee het doel van het voorgenomen verblijf van die vreemdeling in Nederland aannemelijk kan worden gemaakt, en de bevoegdheid om van de vreemdeling of de referent te verlangen dat de nodige gegevens en bescheiden desgevraagd in persoon worden verstrekt. Dit artikel behoeft aanpassing aan het beginsel van de eenmalige gegevensuitvraag en aan de versnelde procedure voor de erkende referent, zoals die voor de vvr-procedure zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 24a. Van de aanvrager (de vreemdeling, diens wettelijk vertegenwoordiger of diens referent) worden ook in de mvv-procedure in het algemeen geen gegevens gevraagd die al bij de overheid bekend zijn en die de IND uit bestaande registraties kan verkrijgen. Ook worden geen documenten opgevraagd, indien de erkende referent op basis van die documenten heeft vastgesteld dat daaruit blijkt dat aan de betreffende voorwaarde wordt voldaan. Die referent dient die bescheiden te administreren en op verzoek van de minister of de ambtenaar belast met het toezicht op referenten alsnog te overleggen (artikel 54, tweede lid). De referent die onjuiste of onvolledige informatie verstrekt, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd (artikel 55a) en op hem kunnen, indien de vreemdeling uit Nederland wordt verwijderd, bepaalde kosten worden verhaald (artikel 66). Indien het gaat om een erkende referent, kan de erkenning bovendien worden geschorst of ingetrokken. Bij latere aanvragen van die referent zal ook zijn eerdere optreden als referent worden betrokken. Dat betekent dat hem eerder wordt gevraagd alle achterliggende bescheiden te overleggen en dat er intensiever wordt toegezien op de naleving van zijn verplichtingen als referent. Gelet hierop bestaat er geen behoefte aan de mogelijkheid om zijn verklaring buiten beschouwing te laten. Kortheidshalve wordt verwezen naar paragrafen 2.7.1 en 3 van het algemene deel van deze toelichting en de toelichting op artikel 24a.

Onderdeel L (hernummerde artikel 2u)

Het in het wetsvoorstel nationale visa opgenomen artikel 2u (voor hernummering: artikel 2m) voorziet in een wettelijke beslistermijn op de aanvraag tot het verlenen van een machtiging tot voorlopig verblijf. Deze bedraagt drie maanden met de mogelijkheid om deze met nog eens drie maanden te verlengen. Indien de mvv-aanvraag door een erkende referent in de versnelde procedure is ingediend, wordt als uitgangspunt binnen een streeftermijn van twee weken beslist. In die gevallen beslist de IND grotendeels op basis van de door de erkende referent afgelegde eigen verklaringen, die niet vóór maar na de besluitvorming worden gecontroleerd. Indien de IND echter op basis van een behandelprofiel, naar aanleiding van concrete aanwijzingen of steekproefsgewijs besluit de mvv-aanvraag vóór de besluitvorming integraal te beoordelen, is een beslissing binnen twee weken niet mogelijk. In die gevallen bedraagt de beslistermijn drie maanden, met de mogelijkheid om deze met nogmaals drie maanden te verlengen.

Tweede lid

Het tweede lid bevat, als gezegd, wijzigingen van het onderhavige wetsvoorstel ter uitvoering van het moderne migratiebeleid, die noodzakelijk zijn, indien het wetsvoorstel nationale visa zoals verwacht eerder tot wet wordt verheven en in werking treedt.

Onderdeel A (wijziging artikel 1)

Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel nationale visa wordt de machtiging tot voorlopig verblijf gedefinieerd in artikel 1a en vervalt de definitie in artikel 1, onder h. In dat opengevallen onderdeel h wordt met de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel de ambtenaar belast met het toezicht op referenten gedefinieerd en kan het (in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde) onderdeel s vervallen.

Onderdelen B en C (artikelen 16 en 16a)

Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel nationale visa wordt in artikel 16, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 een nieuw onderdeel toegevoegd. In het onderhavige wetsvoorstel wordt in dat artikellid eveneens een extra onderdeel toegevoegd (de referent als voorwaarde voor een verblijfsvergunning). Indien het wetsvoorstel nationale visa eerder in werking treedt dan het onderhavige wetsvoorstel, moet het thans voorgestelde nieuwe onderdeel i worden verletterd tot onderdeel k. Ook de verwijzing naar dat onderdeel in artikel 16a moet worden aangepast.

Onderdelen D en E (artikelen 55a en 108)

Het in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen artikel 55a regelt de bestuurlijke boete, die onder meer aan de erkende referent kan worden opgelegd, indien deze in de verkorte vvr-procedure onjuiste of onvolledige eigen verklaringen heeft afgelegd of niet alsnog de nodige gegevens verstrekt die nodig zijn voor de beoordeling van de vvr-aanvraag. De aanpassing van artikel 55a sterkt er toe dat de bestuurlijke boete ook kan worden opgelegd, indien dergelijke overtredingen worden begaan in de versnelde mvv-procedure. Het gaat hierbij om overtreding van het tweede en derde lid van artikel 2t (voor hernummering: artikel 2l). De aanpassing van artikel 108 strekt er toe dergelijke overtredingen in ernstige gevallen strafrechtelijk te kunnen sanctioneren.

Derde lid

Het derde lid regelt, als gezegd, de aanpassing van het wetsvoorstel nationale visa voor het geval dat wetsvoorstel in werking treedt na de Wet modern migratiebeleid. Deze aanpassingen komen inhoudelijk overeen met de wijzigingen van het eerste lid, met dien verstande dat zij worden aangebracht in het wetsvoorstel nationale visa en niet in de Vreemdelingenwet 2000.

Artikel IX (afstemming wetsvoorstel biometrie op modern migratiebeleid)

In het onderhavige wetsvoorstel wordt een vreemdelingenadministratie ingesteld en daarover regels gesteld (zie artikel I, onderdeel X, artikel 107). De instelling van deze vreemdelingenadministratie is niet alleen wenselijk met het oog op de gegevensuitwisseling die in het kader van het moderne migratiebeleid tussen de IND en andere overheidsdiensten zal plaatsvinden, maar ook met het oog op de verwerking van biometrische gegevens in de vreemdelingenketen, onder meer ter uitvoering van Verordening 380/2008, die in separate wetsvoorstellen wordt geregeld. Kortheidshalve wordt in dit verband gewezen op paragraaf 7 van het algemeen deel van deze toelichting. De vreemdelingenadministratie wordt ook in die separate wetgeving ingesteld, met dien verstande dat daarbij aanvullende waarborgen worden voorgesteld voor het gebruik van die biometrische gegevens. Indien het onderhavige wetsvoorstel eerder tot wet wordt verheven en in werking treedt dan die separate wetgeving, zal artikel 107 bij inwerkingtreding van die separate wetgeving opnieuw worden vastgesteld met de aanvullende waarborgen voor het gebruik van de biometrische gegevens . Indien het onderhavige wetsvoorstel later in werking treedt, voorkomt het onderhavige artikel IX dat die aanvullende waarborgen in artikel 107 vervallen.

Artikel XI

Artikel XI regelt de erkenning van bepaalde referenten «oude stijl», namelijk de geïnstitutionaliseerde referenten, met wie de IND een convenant heeft gesloten met het oog op toegang tot de zogeheten «verkorte mvv-procedure», of die in het kader van de zogeheten kennismigrantenregeling een eenzijdige verklaring als bedoeld in artikel 1d van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen hebben afgelegd met het oog op toegang tot die verkorte procedure. Op grond van deze convenanten en verklaringen staan de betreffende instanties er onder meer voor in dat de vreemdeling aan bepaalde toelatingsvoorwaarden voldoet en dat bepaalde relevante gegevens aan de IND worden doorgegeven. De IND heeft sedert 2004 namens de Minister van Justitie met enkele honderden bedrijven en instellingen een dergelijk convenant afgesloten. Daarnaast hebben ongeveer 3500 bedrijven een verklaring met betrekking tot de toelating van kennismigranten afgelegd.

Eerste lid

De bedrijven en instellingen waarmee de IND voor de inwerkingtreding van deze wet een convenant heeft gesloten, worden in beginsel van rechtswege erkend als referent. Zij blijven derhalve toegang tot de versnelde procedure behouden, zonder dat daarvoor een aanvraag om erkenning als referent hoeft te worden ingediend. Deze van rechtswege werkende overgang van convenanthouder naar «erkende referent» bespaart zo de nodige administratieve lasten voor de betreffende bedrijven en bestuurslasten voor de IND.

De erkenning van rechtswege als referent geldt in beginsel voor alle convenanthouders en deelnemers aan de kennismigrantenregeling, met dien verstande dat deze in de periode van een jaar voor inwerkingtreding van deze wet daadwerkelijk gebruik moeten hebben gemaakt van het convenant of de kennismigrantenregeling. Daarmee wordt een zekere continuïteit in de contacten met de IND zeker gesteld en worden zowel de administratieve lasten voor een grote groep bedrijven als de bestuurslasten van de IND beperkt.

Indien in die periode geen machtiging tot voorlopig verblijf of verblijfsvergunning ter uitvoering van het convenant of de kennismigrantenregeling is verleend, wordt het betreffende bedrijf geen erkend referent. Wel kan dit bedrijf op grond van artikel XII, eerste lid, gewoon referent zijn. Dat zal bijvoorbeeld het geval zijn, indien het betreffende bedrijf langer dan een jaar voor inwerkingtreding van deze wet voor het laatst een kennis- of arbeidsmigrant heeft laten overkomen, en deze nog steeds op grond van de verblijfsvergunning voor arbeid voor dat bedrijf werkt. Dat zal ook het geval zijn ten aanzien van de universiteit of hogeschool die langer dan een jaar voor inwerkingtreding van deze wet voor het laatst een buitenlandse student heeft aangetrokken, die nog steeds op grond van een verblijfsvergunning voor studie aan die instelling studeert. Aangezien het betreffende bedrijf of instelling voor inwerkingtreding van deze wet met het oog op toegang tot de versnelde procedure een convenant met de IND heeft gesloten of een verklaring als bedoeld in artikel 1d van het BUWAV heeft afgelegd, artikel XII, derde lid, direct bij inwerkingtreding van deze wet de referent van betrokken kennis- of arbeidsmigrant of student.

Op de van rechtswege erkende referent komen direct na inwerkingtreding van deze wet de rechten en verplichtingen van de erkende referent te rusten. De van rechtswege erkende referent die zijn relatie met de IND niet op deze voet wenst voort te zetten als erkende referent, kan verzoeken om intrekking van de erkenning (artikel 2e, onder d).

De IND heeft bij de sluiting van de convenanten uiteraard niet altijd rekening kunnen houden met de voorwaarden voor de erkenning als referent op grond van deze nieuwe wet. De voorwaarden voor erkenning, waaraan de van rechtswege te erkennen referenten na inwerkingtreding van deze wet zullen moeten voldoen, worden uiteraard tijdig aan de convenanthouders bekend gemaakt. Bij het sluiten van nieuwe convenanten wordt thans wel geanticipeerd op de nieuwe referentensystematiek.

De erkenning van rechtswege van de (actieve) convenanthouders en deelnemers aan de kennismigrantenregeling sluit de mogelijkheid niet uit, dat die erkenning aanstonds of kort na inwerkingtreding van deze wet zal moeten worden geschorst, indien er ernstige vermoedens bestaan om bijvoorbeeld aan de betrouwbaarheid van de referent te twijfelen. Bij de uitoefening van het toezicht op de referenten wordt hiermee rekening gehouden. Verwacht wordt echter dat dit niet vaak het geval zal zijn. Het convenant met de betreffende referent kan voor de inwerkingtreding van de wet om die reden overigens ook worden opgeschort of opgezegd.

Tweede en derde lid

Omdat de in deze convenanten opgenomen verplichtingen in het moderne migratiebeleid deel uitmaken van de in de Vreemdelingenwet 2000 opgenomen verplichtingen van de erkende referent, die uit hoofde van de erkenning toegang heeft tot de versnelde procedure, worden de met de IND gesloten convenanten beëindigd. Om dezelfde reden is er na inwerkingtreding van deze wet ook geen rol meer weggelegd voor de eenzijdige verklaring die in het kader van de zogeheten kennismigranten-

regeling is afgelegd. Artikel 1d van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen zal in het kader van een bredere herziening van de Wet arbeid vreemdelingen aan het moderne migratiebeleid worden aangepast.

Vierde lid

De IND zal de convenanthouders uiteraard berichten of zij al dan niet van rechtswege erkend referent zijn geworden. Indien de referent niet van rechtswege is erkend, staat dit er uiteraard niet aan in de weg dat daartoe alsnog een verzoek wordt ingediend.

Artikel XII

Eerste lid

Met artikel XII wordt beoogd de nieuwe referentensystematiek ook onmiddellijke werking te geven in die gevallen waarin de vreemdeling reeds voor de inwerkingtreding van deze wet tot Nederland was toegelaten op basis van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. Artikel XII doet uiteraard niet af aan de erkenning als referent van die bedrijven en instellingen die op grond van artikel XI van rechtswege zijn erkend als referent.

De «referent oude stijl» van deze vreemdelingen wordt op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet van rechtswege «referent nieuwe stijl». Dit betekent dat deze referent zich ook direct aan de nieuwe verplichtingen zal moeten houden, dat niet-nakoming daarvan kan worden beboet en dat een deel van de kosten van eventuele uitzetting van de vreemdeling op deze referent zullen kunnen worden verhaald. Het gaat hierbij om natuurlijke personen (met name bij gezinsmigratie), rechtspersonen, ondernemingen, hoofd- of nevenvestigingen daarvan (met name bij arbeidsmigratie), kerkgenootschappen of zelfstandige onderdelen daarvan, en organisaties waarvan een of meer kerkgenootschappen deel uitmaken (die met name referent van geestelijke bedienaren zijn). Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal nader worden geregeld welke persoon of organisatie vanaf de datum van inwerkingtreding van de wet referent is. Hierbij zal uiteraard worden aangesloten bij de beperking waaronder de verblijfsvergunning voor inwerkingtreding van deze wet aan de vreemdeling is verleend.

Indien die vergunning is verleend onder een beperking verband houdend met gezinshereniging of gezinsvorming, verblijf ter adoptie of als pleegkind, of het afwachten van onderzoek naar de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders, is de hoofdpersoon bij wie de vreemdeling als familie- of gezinslid verblijft, de referent. Indien die vergunning is verleend onder een beperking verband houdend met het verrichten van arbeid in loondienst, het verrichten van arbeid als geestelijk voorganger of godsdienstleraar, met verblijf als stagiair of practicant, is de werkgever van de vreemdeling de referent. Indien die vergunning is verleend onder een beperking verband houdend met verblijf als onderzoeker in de zin van richtlijn 2005/71/EG, is de onderzoeksinstelling die de gastovereenkomst heeft getekend, de referent.

Indien die vergunning kort voor inwerkingtreding van het nieuwe reguliere migratiebeleid is verleend onder een beperking verband houdend met verblijf als au pair, zal het gedurende het eerste jaar na inwerkingtreding daarvan nog voorkomen dat het gastgezin waarin de vreemdeling als au pair verblijft, referent is. In nieuwe zaken kan uitsluitend de uitwisselingsorganisatie als referent optreden.

Tweede lid

Het moderne migratiebeleid introduceert onder meer nieuwe, met bestuursrechtelijke boetes afdwingbare verplichtingen voor de referent, waarmee de «referent oude stijl» niet in alle gevallen rekening heeft kunnen houden en waarvan deze ook mogelijk niet volledig op de hoogte zal zijn. In het algemeen zal de «referent oude stijl» er op vertrouwen dat het huidige rechtsregiem in ieder geval nog enige tijd op hem van toepassing zal blijven. Daarbij komt dat de IND nog geen referentenregister bijhoudt en daarom de «referent oude stijl» in veel gevallen niet zal kunnen identificeren. Bij onmiddellijke werking van de nieuwe referentensystematiek is dit laatste uiteraard een voorwaarde om deze referenten «oude stijl» vooraf te kunnen benaderen met informatie over hun verplichtingen en achteraf toezicht op naleving daarvan te kunnen houden. In de loop van 2010 zal de IND gaan bijhouden wie de referent is van nieuw toe te laten vreemdelingen en zal de IND zowel deze vreemdelingen als hun referent gaan informeren over de nieuwe referentensystematiek. Met het oog op het vertrouwensbeginsel en de praktische gevolgen voor de uitvoering, worden de verplichtingen van de «referent nieuwe stijl» slechts van toepassing op de «referent oude stijl», indien de aanvraag tot het verlenen of wijzigen van de verblijfsvergunning van de vreemdeling is ingediend nadat het referentenregister van de IND operationeel is geworden. Dit tijdstip staat thans nog niet vast en zal in het Vreemdelingenbesluit 2000 worden geregeld.

Indien de vreemdeling voor die datum in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, zijn de verplichtingen van de nieuwe referentensystematiek niet van toepassing op diens «referent oude stijl», zolang de verblijfsvergunning niet wordt gewijzigd. Indien de voor die datum verleende verblijfsvergunning echter wordt gewijzigd, bijvoorbeeld omdat de vreemdeling een (nieuwe) relatie is aangegaan en zijn verblijf in Nederland op basis daarvan wil voortzetten, valt de nieuwe referent wel onder de nieuwe referentensystematiek. Om te voorkomen dat er gedurende een onbeperkte tijd twee regiems – voor «referenten oude stijl» en «referenten nieuwe stijl» – naast elkaar blijven bestaan, is de overgangsperiode beperkt tot vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet. Indien de vreemdeling dan nog steeds houder is van dezelfde verblijfsvergunning en in die periode van vijf jaar niet in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder een beperking waarvoor geen referent is vereist, of van een verblijfsvergunning vergunning voor onbepaalde tijd, en evenmin het Nederlanderschap heeft verkregen, worden de verplichtingen van de nieuwe referentensystematiek alsnog van toepassing op diens referent.

Derde lid

Op grond van het derde lid is de overgangsperiode van vijf jaar niet van toepassing, indien de «referent oude stijl» voor inwerkingtreding van deze wet met de IND een convenant heeft gesloten. In die gevallen is hij met het oog op de verkrijging van toegang tot de verkorte procedure reeds vrijwillig meer verplichtingen aangegaan. Hetzelfde geldt voor de «referent oude stijl», die een verklaring als bedoeld in de kennismigrantenregeling heeft afgelegd.

Artikel XIII

De kern van het overgangsrecht is in de artikelen XI en XII vervat. Dit neemt niet weg dat het denkbaar is dat uitvoeringstechnische details nog regeling behoeven. Met het oog hierop is een delegatiebepaling opgenomen.

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

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak