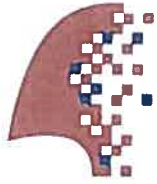


SJ Dawidar



# Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Door Reg. DSC kopie gezonden  
aan Dawidar

Ministerie van Justitie	
DBOB/DIV/OAB/AL-OD	
Dossier	
Datum	12 MAART 2009
Nummer	og/559 3192
Ambt.	W...

aan Staatssecretaris van Justitie  
Mevrouw mr. N. Albayrak  
Postbus 20301  
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

WV 1 1 1 1 1

X

Dawidar  
Dawidar

contactpersoon  
doorkiesnummer 070 - 370 8007  
datum 5 maart 2009  
ons kenmerk ACVZ/ADV/09/004  
uw kenmerk  
bijlage(n)  
onderwerp

Advies inzake de ontwerpregelgeving ter uitvoering van het Modern Migratiebeleid

Geachte mevrouw Albayrak,

Bij brief van 22 januari 2009 (kenmerk 5583265/09/6) is de ACVZ gevraagd te adviseren over het concept wetsvoorstel tot 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 de versnelling van de vreemdelingenrechtelijke procedure (Wet modern migratiebeleid), het daarbij behorende concept besluit en de bijbehorende concept regeling. Met deze brief voldoet de ACVZ aan uw verzoek.

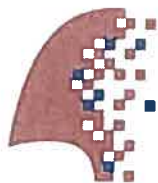
Gelet op het korte tijdsbestek waarbinnen de ACVZ geacht werd te reageren, is het onmogelijk gebleken om binnen de gevraagde termijn te adviseren en is de mogelijkheid tot discussie en reflectie op dit voorstel eveneens beperkt geweest. De ACVZ brengt met dit advies derhalve haar belangrijkste punten naar voren

De ACVZ is verheugd te zien dat de voorliggende concept regelgeving voorziet in een aantal wijzigingen dat een administratieve vereenvoudiging en versnelling van procedures en deelprocessen mogelijk maakt. Het gaat hier allereerst in het bijzonder om de samenvoeging van de procedure tot afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf en een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd tot één aanvraagprocedure voor toelating en verblijf. Ten tweede betreft het de gedeeltelijk geautomatiseerde beoordeling van deze aanvragen aan de hand van informatie die reeds bij de overheid bekend is. Ten derde gaat het om het nieuwe uitgangspunt dat de verblijfsvergunning waar mogelijk voor langere tijd wordt

postadres  
Postbus 93127  
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres  
Bruggebouw Oost, 1e etage  
A-kern  
Juliana van Stolberglaan 10  
2595 CL 's-Gravenhage

www.acvz.com



## Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

verleend en verlengd. De ACVZ staat verder ook positief tegenover de inperking van het aantal verblijfsdoelen en de daaruit voortvloeiende aanpassingen van de bijbehorende arbeidsmarktaantekeningen, hoewel zij constateert dat er nog altijd 17 verschillende beperkingen over blijven. Tot slot heeft de ACVZ met instemming kennis genomen van het voornemen de mvv-referent-procedure weer als volwaardige aanvraagprocedure in te voeren.

De ACVZ heeft daarnaast enkele vragen en opmerkingen bij het voorliggend wetsvoorstel, die hieronder aan de orde komen. Omdat diverse beleidskaders nog in ontwikkeling zijn en het concept wetsvoorstel nog geen zicht biedt op de verhouding van de beleidsvoornemens tot bestaande en beoogde internationale en EU-regelingen en daarnaast de relatie tot de te wijzigen Wet arbeid vreemdelingen vooralsnog onduidelijk is, beperkt de ACVZ zich tot becommentariëring van de hoofdlijnen en uitgangspunten van het voorstel en heeft zij de tekstuele omissies hierin buiten beschouwing gelaten. De ACVZ gaat ervan uit dat zij ook over de verdere uitwerking van de voorstellen zal worden geconsulteerd.

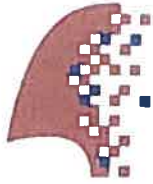
### *De positie van de referent*

De ACVZ vraagt zich allereerst af of de titel van de ontwerpregelgeving datgene dekt wat er mee wordt bedoeld. Volgens de ACVZ houden de voorliggende wijzigingsvoorstellen immers niet enkel verband met een versterking van de positie van de referent, maar voor een groot deel ook met een uitbreiding en (wettelijke) verankering van diens verantwoordelijkheden en verplichtingen.

Die uitbreiding houdt blijkens het nieuwe artikel 24a Vw 2000, het gewijzigde artikel 54 Vw 2000 en de memorie van toelichting onder andere in, dat de erkende referent gegevens en bescheiden van de vreemdeling die hij wil laten overkomen opvraagt, beheert en administreert, en op grond van die gegevens en bescheiden een eigen verklaring overlegt, die ertoe strekt dat aan de toepasselijke voorwaarden wordt voldaan. Daarbij wordt opgemerkt dat de erkende referent contact met de IND kan opnemen als hij twijfelt over de vraag of de vreemdeling aan de voorwaarden voldoet. Tevens wordt benadrukt dat voor de erkende referent de gewone procedure openstaat als hij vaststelt dat de vreemdeling (vooralsnog) niet aan de voorwaarden voldoet, terwijl hij diens overkomst wel wenselijk acht.

De ACVZ leidt hieruit af dat voor de erkende referent naast een vergaar-, administratie- en verklaarplicht ook een vergewis- en inlichtingenplicht geldt. De commissie acht dit niet onredelijk, gelet op het belang dat de erkende referent heeft bij de overkomst van de vreemdeling.

De ACVZ benadrukt dat tegenover de wettelijke verplichtingen van de erkende referent de taak en plicht van de overheid staat om ervoor te zorgen dat hij redelijkerwijs aan zijn inspanningsverplichtingen kan voldoen. Dit is in de visie van de ACVZ alleen mogelijk als de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) op heldere wijze aangeeft wat de toepasselijke voorwaarden zijn voor het beoogde verblijfsdoel, aan de hand van welke gegevens en bescheiden die voorwaarden kunnen worden beoordeeld en - met name - wanneer sprake is van *'wijzigingen die van belang kunnen zijn voor de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling'*. Een benoeming en nadere omschrijving van deze overheidsplicht mist de ACVZ in de ontwerpregelgeving.



## Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

De verschuiving van de toelatingstoets naar de referent betekent voor de vreemdeling een grotere afhankelijkheid van die referent. Bij de eerste toelating is die afhankelijkheid naar de mening van de ACVZ gerechtvaardigd. Bij voortgezette toelating zou volgens de ACVZ echter een te grote afhankelijkheid kunnen ontstaan.

### *Eén regeling voor hoogopgeleiden?*

In de Toelichting bij het Voorschrift Vreemdelingen wordt aangegeven dat zal worden bezien of de puntensystemen van de zelfstandigenregeling en die van de regeling hoogopgeleiden, mogelijk uitmondend in een talentenregeling, samengevoegd kunnen worden. De ACVZ is, in het kader van een verdere vereenvoudiging van procedures en het inzichtelijker maken van regelgeving, voorstander van het zoveel mogelijk onder één regeling onderbrengen van deze categorieën vreemdelingen.

### *Associatierecht EG-Turkije*

De ACVZ adviseert om de implicaties die de wijzigingsregelgeving heeft voor Nederlandse verplichtingen in verband met het Associatierecht met Turkije te onderzoeken. Gedacht kan daarbij worden aan de toelaatbaarheid van introductie van een verplichting om een referent te hebben voor reeds *toegelaten* Turkse werknemers en hun *toegelaten* gezinsleden. De voorwaarde dat het verblijf van een toegelaten werknemer en zijn toegelaten gezinsleden afhankelijk is van een (erkende) referent nieuwe stijl zou namelijk leiden tot een nieuwe beperking die strijdig is met art. 13 van Besluit 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije wanneer die voorwaarde met zich meebrengt dat de werknemer aan de referent gegevens dient aan te leveren of handelingen moet verrichten die in de huidige situatie niet van de werknemer vereist worden. Of dit laatste het geval is, is nu nog niet duidelijk, aangezien de voorgestelde regelingen nog niet volledig zijn uitgewerkt.

Bovendien geldt bij strijd met deze standstill bepaling dat toegelaten Turkse studenten, gezinssherenigers en au pairs die tevens als werknemer een dienstbetrekking hebben, niet gebonden mogen worden aan de verplichting om een referent te hebben.

Indien de verplichting om over een referent te beschikken niet strijdig is met art. 13 Besluit 1/80 is het vervolgens de vraag of de artikelen 6 e.v. van het Besluit meebrengen dat het vereiste van referentschap komt te vervallen. Immers, zodra de werknemer of zijn gezinslid recht op voorgezet verblijf verkrijgt, is een referent niet meer nodig.

Voor zover de toelating van Turkse *zelfstandigen* en *dienstverleners* afhankelijk wordt gemaakt van een puntensysteem geldt dat als een nieuwe beperking die strijdig is met artikel 41 van het Aanvullend protocol van de Associatieovereenkomst.

Nu een nadere uitwerking van het associatierecht in de memorie van toelichting ontbreekt, is niet voor een ieder duidelijk wat de implicaties van deze bepalingen zijn voor de voorgestelde toelatingssystematiek.

### *Tijdelijke humanitaire gronden*

In het wijzigingsvoorstel is in artikel 3.4, eerste lid onder q Vb 2000 de categorie 'tijdelijke humanitaire gronden' opgenomen. In artikel 3.48, eerste lid Vb 2000 wordt deze categorie verder uitgewerkt. Mensenhandel en amv's worden in het eerste lid van



## Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

dit artikel genoemd als specifieke groepen die in aanmerking komen voor deze vergunning.

De ACVZ adviseert ook de categorie vreemdelingen die Nederland 'buiten schuld' niet kunnen verlaten expliciet in artikel 3.48, eerste lid Vb 2000 op te nemen. In de toelichting op (de wijziging van) het Voorschrift Vreemdelingen staat immers vermeld dat deze categorie onder de nieuwe regelgeving de beperking 'tijdelijke humanitaire gronden' krijgt.

Daarnaast gaat de ACVZ er van uit dat wanneer het beleid inzake 'eengerelateerd geweld' en 'kinderbeschermingsmaatregel' ontwikkeld is, ook deze categorieën expliciet in artikel 3.48, eerste lid Vb 2000 worden opgenomen.

De ACVZ is gaarne bereid tot nadere toelichting.

De voorzitter,

Voor de

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert

De secretaris,

Mr. W.N. Mannens



Universiteit Leiden

Faculteit der Rechtsgeleerdheid

II Instituut voor Immigratierecht

De Minister van Justitie  
t.a.v. de plaatsvervangend Directeur wetgeving  
Mr.  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie DBOB/DIV/OAB/DW	
Dossier	
Datum	10 MAART 2009
Nummer	09/5592712
Ambt	W. J. Raukeno

Onderwerp	Project Modern Migratiebeleid	Van	Prof. Mr.P. Boeles
		Doorkiesnr.	071-5278822
		Datum	6 maart 2009

Geachte heer

Het door u aan mij voor commentaar toegezonden voorontwerp tot wijziging van de Vw 2000, het Vb 2000 en het VV 2000 heb ik bestudeerd. Allereerst wil ik er mijn waardering voor uitspreken dat niet alleen de beoogde wijzigingen van de wet zijn toegezonden maar ook de voorgenomen AMvB en ministeriële regeling. Daardoor was het mogelijk een samenhangend beeld te krijgen van het systeem dat u voor ogen staat. Ik hoop dat u ook de Raad van State en de Staten Generaal te zijner tijd van de aanvang af op gelijke wijze volledig zult willen voorlichten, ook al is dat wellicht minder gebruikelijk.

Voorts wil ik in algemene zin mijn instemming betuigen met het feit dat de nadruk op het kolommenstelsel die eerdere discussies over het Modern Migratiebeleid leek te beheersen, is terug gebracht tot een tamelijk overzichtelijke stroomlijning van de beperkingen waaronder een verblijfsvergunning zal kunnen worden verleend.

Invoering van de figuur van de referent is de belangrijkste vernieuwing die thans wordt voorgesteld. In dit commentaar is dan ook het merendeel van de vragen en opmerkingen daaraan gewijd. Zoals zal blijken roept het voorontwerp nog veel juridische vragen op die betrekking hebben op het doorgronden van begin, einde en inhoud van het referentschap.

Mijn indruk is, dat met de nieuwe rechtsfiguur wordt bewerkstelligd dat een deel van het toezicht op de naleving van het toelatingsbeleid op de schouders van de referent wordt gelegd. Voor die personen en organisaties die in aanmerking komen voor de status van erkend referent lijkt het mij dat de hun op te leggen verplichtingen kunnen worden gebillijkt omdat tegenover die verplichtingen een vertrouwensrelatie staat die moet leiden

Steenschuur 25  
2311 ES Leiden  
Postbus 9520  
2300 RA Leiden  
Fax 071 527 76 00  
[p.boeles@law.leidenuniv.nl](mailto:p.boeles@law.leidenuniv.nl)

Blad 2 / 11

tot vereenvoudigde afdoening van aanvragen voor mvv's en verblijfsvergunningen van vreemdelingen voor wie deze referenten als organisatie of werkgever verantwoordelijkheid nemen. Een uitzondering zou m.i. moeten worden gemaakt voor religieuze organisaties, zoals hieronder wordt toegelicht.

De voorgestelde toepassing van nieuwe rechtsfiguur acht ik bezwaarlijk als het gaat om gezinshereniging. Referenten zoals die bij aanvragen tot gezinshereniging zouden moeten gaan functioneren mogen niet op gelijke wijze tot verlengstuk van de overheid worden gemaakt. Niet alleen kan aldus een onnodig zware last worden gelegd op de beleving en het functioneren van het gezinsleven, maar, en dat is juridisch van meer direct belang, de met verplichtingen opgetuigde referentensystematiek zoals beoogd zal niet verenigbaar zijn met de Gezinsherenigingsrichtlijn noch ook met Richtlijn 2004/38, die immers een limitatief stelsel kennen van aan gezinshereniging te stellen voorwaarden. De referentstelling wordt in die richtlijnen niet genoemd en kan dus niet als extra verblijfsvoorwaarde worden geïntroduceerd – zeker niet als aan het zijn van referent bezwarende verplichtingen worden gekoppeld. De beoogde wijzigingen zullen zich slechts in volle zwaarte doen voelen bij gezinshereniging voor Nederlandse hoofdpersonen die geen gebruik hebben gemaakt van het vrij personenverkeer. Aldus wordt een aanscherping bewerkstelligd van het verschijnsel van de z.g. omgekeerde discriminatie. Nederlanders worden ten aanzien van gezinshereniging nu al het slechtst behandeld van alle categorieën hoofdpersonen. Doorgaan op die weg lijkt onverstandig, nu het veeleer voor de hand zou liggen te streven naar vermindering van die discriminatie.

In het navolgende ga ik op enkele punten wat dieper in en zal ik vooral veel vragen stellen.

#### **Relatie tot wetsontwerp visum**

##### *Beide ontwerpen in samenhang beschouwd*

Opmerking verdient dat het merendeel van de aanvragen waarop de voorgestelde regeling betrekking heeft al materieel beoordeeld zal worden tijdens de mvv-procedure. Het is dus enigszins verhullend dat die kant van de zaak hier niet expliciet wordt behandeld en op hoofdpunten reeds aan de Staten-Generaal is voorgelegd in wetsontwerp 31549. De relatie tussen het voorontwerp Modern Migratiebeleid (verder: *het voorontwerp*) en dit ontwerp is in de toelichting bij het voorontwerp niet uitgewerkt. In het Verslag van de Tweede Kamer bij wov 31549 zijn veel vragen gesteld, maar het valt de Kamerleden niet euvel te duiden dat zij zich het belang van de nieuwe mvv regeling voor Modern Migratiebeleid niet realiseerden. In dat verband kunnen in elk geval de volgende vragen worden gesteld:



In wv 31549 wordt de figuur van de referent al geïntroduceerd. In art. 1b van wv 31549 staat dat de referent, die geen Nederlander is, in Nederland *gevestigd* moet zijn, in art. 2a voorontwerp staat dat de referent *rechtmatig* in Nederland moet verblijven. Welke versie is de juiste? Als het de bedoeling is dat rechtmatig verblijf volstaat en dat van vestiging geen sprake hoeft te zijn, zou het elegant zijn dat bij nota van wijzigingen in het aanhangige wetsontwerp aan te passen.

Is de in art. 16 lid 1 sub j wv 31549 voorziene weigering van een mvv op grond van (eerder) illegaal verblijf in overeenstemming met het doel van het voorontwerp Modern Migratiebeleid?

In een beschouwing in Migrantenrecht 2008 over basisrechten van illegalen, met name op p. 341, heb ik mij gekeerd tegen deze weigeringgrond, die tot gevolg kan hebben dat aan iedereen die ooit illegaal was het recht op rehabilitatie onthouden kan worden. Met die bepaling worden de grenzen van het noodzakelijke overschreden.

Ik zou mij kunnen indenken dat het voor veel referenten, zeker ook voor erkende referenten, moeilijk te begrijpen zou zijn als een door hen geschikt geachte kandidaat zou kunnen worden geweigerd op de enkele grond van eerder verblijf dat niet door art. 8 Vw 2000 werd gedekt. Ten aanzien van gezinshereniging is de weigeringsgrond in strijd met de Gezinssherenigingsrichtlijn en EG richtlijn 2004/38. Voorts zal weigering van gezinsleven op de enkele grond van eerder illegaal verblijf kunnen worden aangemerkt als "excessive formalism" in het kader van een toetsing aan art. 8 EVRM, met name indien het gaat om het tegenwerpen van wat ik maar noem: achterhaalde illegaliteit. Ik denk dan vooral aan het geval van iemand die inmiddels terug is naar zijn land en van daar uit een mvv aanvraagt.

Bij wv 31549 rees al de vraag of een advocaat als vertegenwoordiger van een referent of een vreemdeling een mvv-aanvraag kan indienen. De vraag rees ook wat nu precies de juridische rol is van een referent. Is een referent een vertegenwoordiger of een gemachtigde, zoals een advocaat, of is de referent een rechtsfiguur sui generis? In dien het laatste het geval is, wat zijn dan de typerende constitutieve kenmerken? Zou het niet nodig zijn na te gaan hoe de civielrechtelijke bepalingen over opdracht of de bestuursrechtelijke bepalingen over machtiging zich tot de juridische kenmerken van de referent verhouden? Zie ook mijn bespiegelingen hieronder over de constitutieve kenmerken van de referent.

*Waar moet een mvv worden aangevraagd?*

Voorts roept het thans bestudeerde voorontwerp vragen op rond de wijze waarop een machtiging tot voorlopig verblijf dient te worden aangevraagd.

Nu in art. 1 sub h van het voorontwerp Vw 2000 de eis is vervallen dat de aanvraag altijd in het buitenland door de vreemdeling in persoon moet worden ingediend, rijst de vraag waarom de *plaats van afgifte* van de mvv aan de vreemdeling in persoon nog steeds gebonden zou moeten worden aan de Nederlandse vertegenwoordiging in het land van herkomst, het land van bestendig verblijf of bij gebreke daarvan het dichtstbijzijnde land waar een vertegenwoordiging is gevestigd, dan wel in de Antillen of Aruba. In art. 5 lid 3 van de Gezinsherenigingsrichtlijn wordt dienaangaande slechts de eis gesteld dat de vreemdeling zich buiten het grondgebied van de lidstaat bevindt. Zou het – gezien deze bindende EG-regelgeving - niet voldoende moeten zijn te bepalen dat de mvv wordt afgegeven in het land waar de vreemdeling zich bevindt, of het dichtstbijzijnde buitenland waar zich een Nederlandse vertegenwoordiging bevindt?

**Begin, einde en inhoud van het referentschap**

*Constitutieve kenmerken*

Hoe wordt men referent? Uit art. 1b wv 31549 en art. 1 sub s voorontwerp Vw 2000 blijkt dat een referent iemand is die een verklaring heeft afgelegd. Uit de mondelinge toelichting op het voorontwerp tijdens de bijeenkomst op 16 februari 2009 bleek dat het afleggen van de (schriftelijke) verklaring het constitutieve moment is waardoor een persoon of organisatie die aan de in het wetsontwerp gestelde voorwaarden voldoet referent wordt.

De vraag wat de constitutieve kenmerken van het referentschap zijn kan aan de hand van het voorontwerp niet eenduidig worden beantwoord. Is het indienen van de verklaring het enige constitutieve element, of zijn er meer? Hoe moet worden omgegaan met het geval van een referent die een onvolledige schriftelijke verklaring aflegt, of die op het moment van de verklaring niet aan de overige voorwaarden voldoet (bijvoorbeeld rechtmatig verblijf in Nederland) maar op een later tijdstip wel? Zal er een mogelijkheid tot herstel worden geboden? Is iemand in zo'n geval al referent of wordt hij dat pas na herstel van het verzuim?

Volgens artikel 2 l (lees: 2 L), wv 31549 kan een verklaring van een referent buiten beschouwing worden gelaten als reeds eerder een verklaring was afgelegd ten behoeve van een vreemdeling die zich niet aan de voorwaarden heeft gehouden of waarvan de gegevens onjuist zijn gebleken. Hoe verhoudt zich dit artikel tot de regeling in het thans





voorliggende voorontwerp? Blijft de persoon of organisatie waarvan een verklaring buiten beschouwing worden gelaten nog wél een referent in de zin van de wet? Wie (de vreemdeling of de referent, of beiden?) kan welk rechtsmiddel aanwenden tegen het buiten beschouwing laten van een verklaring?

Hoe verhoudt zich de rechtsfiguur van het *buiten beschouwing laten* van een verklaring zich tot de *weigering* van aanvraag om verlening of verlenging van een verblijfsvergunning (art. 16 sub i en art 18 sub g voorontwerp)?

Te onduidelijk is nu nog de betekenis van de voorwaarde in art 1 sub s voorontwerp Vw 2000 dat een verklaring van een referent moet overeenkomen met het doel waarvoor de vreemdeling in Nederland wil blijven. Hoe gedetailleerd moet de verklaring in dat opzicht zijn? Is het toereikend dat in ongespecificeerde termen een beperking wordt vermeld in de zin van art.3.4 voorontwerp Vb 2000? Of moet daaruit blijken van een 'relatie tot de vreemdeling' als bedoeld in art. 1.10 lid 2 sub a voorontwerp Vb 2000? Nu het schriftelijk afleggen van een verklaring het constitutieve element van het referentschap is, zijn deze vragen niet zonder betekenis.

*Feitelijke noodzaak tot referentstelling?*

Is de indruk juist, dat er een *de facto* verplichting wordt gevestigd tot het worden van referent, in die zin dat een vreemdeling nooit een verblijfsvergunning zal kunnen krijgen als de daartoe geëigende persoon zich *niet* referent stelt? Wat zijn de consequenties van het op deze wijze *de facto* verplicht stellen van een referent? Wat betekent in dit verband art. 16 sub i voorontwerp Vw 2000, waarin staat dat een verblijfsvergunning kan worden geweigerd als geen verklaring van een referent is overgelegd?

Volgens het systeem van art 1.10 voorontwerp Vb 2000 is het lot van de referent grotendeels afhankelijk van dat van de vreemdeling. Anderzijds wordt de vreemdeling in hogere mate dan voorheen afhankelijk van de referent. In die gevallen waar een aanvraag niet kan worden ingewilligd als zich geen referent heeft gesteld kan de vreemdeling het passief blijven, tegenwerken of disfunctioneren van de referent moeilijk of zelfs helemaal niet oplossen door dan maar zelf te doen wat de referent had moeten doen. Is die afhankelijkheid gerechtvaardigd?

*Verblijf in Nederland nodig?*

Blijkens art. 2a voorontwerp moet de referent zijn: Nederlander, vreemdeling die in Nederland rechtmatig verblijft, onderneming of rechtspersoon als bedoeld in art 5 en 6 Handelsregisterwet 2007 (dat kan blijkbaar een in of buiten Nederland gevestigde onderneming zijn) of vreemdeling die een mvv heeft gekregen. Geen van die voorwaarden sluit uit dat de referent op enig moment buiten Nederland verblijft. Is de veronderstelling

juist dat een referent van een plaats buiten Nederland kan opereren zolang hij aan de kwalificaties van art. 2a voorontwerp blijft voldoen?

#### *Beëindiging van referentstelling*

Hoe eindigt referentstelling? Zoals hierboven al bleek, kunnen diegenen, die aan de kwalificaties voldoen, uit eigen initiatief referent in de zin der wet worden, door een schriftelijke verklaring af te leggen. Voor de beëindiging van de referentstelling worden in de wet geen regels gegeven. Wel zijn dergelijke regels te vinden in het voorgenomen Vb 2000. Art. 2a lid 3 sub c van het voorontwerp van de wet stelt dat bij of krachtens AMvB regels kunnen worden gesteld omtrent de beëindiging van de referentstelling. Het lijkt mij dat daarmee aan de lagere regelgever te veel macht wordt gegeven over de volledige vormgeving van principieel juridische vraag wanneer een referentstelling eindigt. De beginselen die de beëindiging van het referentschap beheersen behoren m.i. in de wet te zijn geformuleerd, alvorens de nadere uitwerking daarvan aan een AMvB kan worden overgelaten.

In art. 1.10 voorontwerp Vb 2000 staat dat de referentstelling eindigt op het moment waarop de verplichtingen eindigen. Blijkbaar is, na het constitutieve moment van het afleggen van de verklaring, het voortbestaan van de *verplichtingen* constitutief voor het voortbestaan van de referentstelling. Welke verplichtingen dat zijn is in art. 2a lid 3 sub b van de wet aan de lagere wetgever overgelaten. In art. 54 van de wet worden algemene categorieën van verplichtingen genoemd die bij lagere wetgeving moeten worden geconcretiseerd.

Blijkbaar kan men niet zomaar ophouden referent te zijn als men zich eenmaal als zodanig heeft gesteld. Wel kan de referent mededeling doen van de beëindiging van de relatie met de vreemdeling. Volgens art. 1.10 voorontwerp Vb 2000 kan de referent zo' mededeling doen overeenkomstig door Onze minister gestelde regels. Voor zover ik kan zien bevat het voorontwerp VV 2000 nog geen regels omtrent het doen van zo'n mededeling. Wat is de precieze juridische betekenis van zo'n verklaring voor het al dan niet voortbestaan van de verplichtingen die constitutief zijn voor het referentschap? De indruk bestaat dat de verplichtingen met zo'n verklaring niet zonder meer ophouden te bestaan. Wat is daarvoor de rechtvaardiging uit oogpunt van billijke wetgeving?

Kan de vreemdeling ook op andere gronden de referentstelling beëindigen? Zo, nee, op welke wettelijke grond zou een onmogelijkheid van vrijwillige beëindiging rusten?

#### *Verplichtingen van de referent*

De verplichtingen die rusten op de referent worden omschreven in art. 54 voorontwerp Vw 2000. Blijkens het eerste lid sub b gaat het om het al dan niet verstrekken van gegevens, blijkens het eerste lid sub h gaat het om het houden van een administratie en het beheer van gegevens en bescheiden, en blijkens een nieuw lid 2 gaat het eveneens om



Blad 7 / 11

het al dan niet in persoon verstrekken van gegevens en bescheiden welke van belang kunnen zijn voor de toepassing van de bij of krachtens deze wet gestelde regels en het administreren en beheren van deze gegevens en bescheiden. Is het mogelijk deze verplichtingen bij AMvB of ministeriële regeling uit te breiden? Zo nee, waarin ligt de begrenzing?

#### *De referent als verlengstuk van de overheid*

Is de referent eenmaal door het afleggen van een schriftelijke verklaring in het systeem gevangen, dan wordt hij of zij een verplicht verlengstuk van de overheid dat controle over de vreemdeling moet uitoefenen door het verschaffen van gegevens, het aanleggen en beheren van een administratie, en andere verplichtingen als bedoeld in art. 2a lid 3 sub b voorontwerp Vw 2000. Dit is uitgewerkt in art 4.53 voorontwerp Vb 2000. De administratieplicht rust ook op de vreemdeling zelf, maar alleen indien voor zijn verblijf geen referent gesteld is. Zie ook de verplichting tot jaarlijkse bevestiging van de juistheid van de bij de minister blijkens diens opgaaf bekende gegevens – een verplichting die overgaat op de vreemdeling als ten behoeve van zijn verblijf geen referent is gesteld. Verder moet de referent blijkens art. 4.44a voorontwerp Vb 2000 onverwijld mededeling doen van het niet meer volden aan de voorwaarden dor de vreemdeling en de beëindiging van de relatie.

Het niet voldoen aan deze verplichtingen door de referent kan volgens art 55a voorontwerp Vw 2000 worden bestraft met een administratieve boete van ten hoogste 2000 euro, waarbij een volgende boete bij recidive kan worden verhoogd met 1000 euro. Het feit dat de bedragen van die boetes hoog, maar toch nog tamelijk overzichtelijk zijn, garandeert niet dat die bedragen in de toekomst niet aanmerkelijk zullen kunnen worden verhoogd.

Voor de categorieën die in aanmerking kunnen komen voor het zijn van erkend referent zijn dat wellicht aanvaardbare verplichtingen, aangezien er ook enkele voordelen bij de afhandeling van aanvragen tegenover staan en aangezien het vaak gaat om referenten die grotere hoeveelheden vreemdelingen zullen “sponsoren”. Maar, zoals ik hieronder uiteen zal zetten, dat ligt anders bij gezinsleden en bij werkgevers van geestelijk bedienaren.

#### **Verplichtend referentstelsel niet aanvaardbaar bij gezinshereniging**

Een oud Duits gezegde wist het al: “*Vater werden ist nicht schwer. Vater sein dagegen sehr*”. Men kan het woord Vater door Referent vervangen en dan blijft de uitspraak waar. Een dergelijk verplichtend referentstelsel is m.i. onverenigbaar met de Gezinsherenigingsrichtlijn, waarin de voorwaarden, die aan gezinshereniging mogen worden gesteld, uitputtend zijn opgesomd. De voorwaarde van art. 3.22a en 3.23 lid 4 sub

e, 3.23<sup>e</sup> lid 1 sub e, 3.24a lid 1 sub e voorontwerp Vb 2000 dat de hoofdpersoon zich referent moet hebben gesteld komt in de richtlijn niet voor. Ook aan EU burgers die zich voor gezinshereniging met EU burgers en derdelanders op richtlijn 2004/38 kunnen beroepen mogen deze extra lasten niet worden opgelegd.

De resterende categorie waarvoor het Gemeenschapsrecht zich niet tegen de nieuwe regels zou verzetten wordt gevormd door de Nederlandse hoofdpersonen die geen gebruik hebben gemaakt van het vrij personenverkeer. Is het wijs om voor die categorie extra voorwaarden te creëren die binnen het gemeenschapsrecht niet zijn toegestaan? Komt dat niet neer op een ongewenste versterking van de omgekeerde discriminatie ten aanzien van Nederlandse hoofdpersonen?

### **Geestelijk bedienaren**

Een andere categorie van referenten ten aanzien waarvan de voorgestelde regeling principiële vragen oproep is die van de werkgevers van geestelijk bedienaren. Zie art. 1.9 lid 2 en art. 3.31 lid 2 voorontwerp Vb 2000. Het gaat hier om organisaties waarvan minder vanzelfsprekend dan van de andere genoemde instanties kan worden gevergd dat zij – om uiteraard bij een aanvraag voor een buitenlandse geestelijk bedienaar te kunnen opkomen - zijn ingeschreven bij het handelsregister en dat hun solvabiliteit, en continuïteit en betrouwbaarheid is gewaarborgd. Let wel: het gaat hier niet alleen om voorwaarden voor het al dan niet verlenen van een verblijfsvergunning aan een geestelijk bedienaar, maar het gaat ook *de facto* en *de jure* om de vraag of een aanvraag wettig kan worden ingediend. Het is de vraag of het op voorhand uitsluiten van wat ik gemakshalve maar aanduid als 'marginale' religieuze organisaties van de *aanvraag*procedure in overeenstemming is met het recht op godsdienstvrijheid.

### **Erkenning**

Naast de vraag wie referent is en hoe men dat wordt, blijft of ophoudt te zijn, is er de vraag wanneer een referent *erkend* wordt. Het effect van erkenning is facilitering bij het indienen van aanvragen voor gerelateerde vreemdelingen. Die vraag doet zich blijkens art. 1.15 voorontwerp Vb 2000 voor *gezinshereniging* niet voor, met uitzondering echter van de situatie bestreken door art. 3.99 lid 4 voorontwerp Vb 2000, waarin de erkende referent zich voor *gezinshereniging* kan inspannen. Het gaat dus om een aantal categorieën die in art. 1.8 voorontwerp Vb 2000 worden aangeduid: uitwisselingsorganisaties, onderwijsinstellingen, werkgevers in diverse soorten en onderzoeksinstellingen. Zie ook artt. 1.11 – 1.16 voorontwerp Vb 2000. Art. 2c voorontwerp Vw 2000 noemt de algemene voorwaarden waaraan voor erkenning moet worden voldaan. In het algemeen zijn dat – in



het licht van het feit dat met erkende referenten op basis van vertrouwen versnelde procedures zullen gelden - begrijpelijke en billijke voorwaarden. Zie ook artt 2d en 2<sup>e</sup> voorontwerp Vw 2000, die daar logisch mee samenhangen. Ongetwijfeld zullen zich bij de uitwerking en op praktisch niveau lastige vragen kunnen voordoen, maar het uitgangspunt lijkt niet onredelijk.

### **Verkrijging van inkomens- en andere gegevens uit andere administraties**

In art. 24a voorontwerp Vw 2000 staat dat gegevens en bescheiden niet *worden* verkregen van de vreemdeling of diens referent, voor zover de minister die gegevens of bescheiden kan verkrijgen van door hem aan te wijzen administraties *tenzij hierdoor een goede uitvoering van de wet wordt belet*. (Voor erkende referenten volstaat een eigen verklaring). Zie voor een doordelegatie naar het VV ook art. 1.16 voorontwerp Vb 2000. De organisaties waarom het in elk geval gaat zijn opgesomd in art 8.2a voorontwerp Vb 2000. Het gaat dus om uitkeringsgegevens, fiscale gegevens, persoonsgegevens, gezondheidsgegevens en gegevens van opsporings- en controle diensten. Overeenkomstig ministeriële regels *verstrekt* de aanvrager volgens art. 24a lid 3 de minister op zijn verzoek en al dan niet in persoon alsnog de gegevens en bescheiden die van belang zijn voor de beoordeling van de aanvraag.

Zoals ook blijkt uit de toelichting wordt hier een tamelijk rigoureuus systeem aangelegd, dat enerzijds zal kunnen leiden tot de beoogde administratieve lastenverlichting voor burgers en bedrijfsleven, maar anderzijds óók zal kunnen leiden tot afwijzingen van aanvragen op grond van gegevens waarop de aanvrager geen of weinig greep heeft. Ten aanzien van gegevens die bij wettelijk voorschrift als authentiek zijn aangemerkt dient de Minister van de juistheid van die gegevens uit te gaan. Helaas is de juistheid van in overheidsadministraties en registraties opgeslagen gegevens niet altijd een gegeven waarop men blind kan varen. Dat geldt wellicht nog het meest voor negatieve gegevens, zoals een geweigerde inschrijving van geboortebewijzen of van andere bewijzen van huwelijkse staat. Is in het wettelijk systeem wel voorzien in een goede procedure waarin de gelegenheid wordt gegeven tot het corrigeren van de indruk die uit de door de 'administratieve instanties' aangeleverde gegevens kan ontstaan?

### **Inkomensmaatstaven**

In art. 3.74 voorontwerp Vb 2000 wordt de grondslag voor de beoordeling van inkomensgegevens van het netto-inkomen verlegd naar het bruto-inkomen. Volgens de toelichting, die uiterst summier is, blijven de inkomenseisen nagenoeg gelijk, ook al wordt

de koppeling aan de netto-bijstandsminima van de Wwb losgelaten. Het gaat hier om een technische materie, maar het ontbreken van duidelijke en concrete berekeningen op dit punt is niet bevorderlijk voor het wegnemen van de scepsis die deze nieuwe aanpak oproept. Hoe wordt gegarandeerd dat de inkomenseisen nagenoeg gelijk zijn, en in welk opzicht blijven zij niet gelijk? Is het inkomenscriterium voor de betrokken burgers nog wel inzichtelijk?

Het zal in ieder geval lastig worden om met deze wijze van inkomensstoetsing vast te stellen of de communautaire criteria van de Gezinsherenigingsrichtlijn, de Richtlijn langdurig ingezetenen en Richtlijn 2004/38 op juiste wijze worden toegepast. Steeds als het communautaire criterium is dat de betrokkene niet ten laste mag komen van het sociale zekerheidsstelsel van de betrokken lidstaat, dan is het de vraag wat de waarde is van de geadmisteerde gegevens van de betrokken instanties over het bruto loon, indien de vreemdeling kan aantonen dat dit in de afgelopen periode van een of meer jaren feitelijk niet is gebeurd. Volgens art. 8 lid 4 Richtlijn 2004/35 mogen de lidstaten niet het bedrag van de bestaansmiddelen vaststellen dat zij toereikend vinden. Of dat ten aanzien van de inkomensvereisten in de Gezinsherenigingsrichtlijn en de Richtlijn langdurig ingezetenen wél mag is nog onduidelijk zolang het Hof van Justitie zich daarover niet heeft uitgesproken. Blijkens het verslag van de Europese Commissie van 8 oktober 2008 over de implementatie van deze richtlijn (COM(2008)610 definitief), punt 4.3.3 moet de regeling van het inkomensvereiste niet discriminatoir zijn en zodanig zijn dat het recht op gezinshereniging niet wordt belemmerd.

Er zou dus minstens een goede regeling moeten komen volgens welke aan de vreemdeling en/of de referent de gelegenheid wordt gegeven de van de betrokken instanties verkregen gegevens te controleren en van commentaar te voorzien.

### **Beperkingen en verblijfsvoorwaarden**

De nieuwe indeling in beperkingen lijkt een geslaagde stroomlijning, maar een nadeel van een ruim geformuleerde beperking kan zijn dat bij een nieuwe aanvraag voor een andere variant van die beperking art. 4:6 Awb kan worden tegengeworpen. Dat geldt in elk geval voor de categorie 'verblijf als familie- of gezinslid'. Dat bezwaar zou kunnen worden ondervangen door expliciet in de wet op te nemen dat een hernieuwde poging om aan de voorwaarden te voldoen of een nieuwe aanvraag bij een ander gezinslid of een nieuwe aanvraag waarop andere voorwaarden van toepassing zijn niet als een herhaalde aanvraag zal worden aangemerkt.

Twee beperkingen, de verruimde gezinshereniging en het ouderenbeleid (art. 3.24 en 3.25 Vb 2000) zijn in het voorontwerp nog niet aangepast aan de Gezinsherenigingsrichtlijn. Blijkens het verslag van de Europese Commissie van 8 oktober 2008 over de implementatie van deze richtlijn (COM(2008)610 definitief), punt 4.2, zijn de in de



Universiteit Leiden

Faculteit der Rechtsgeleerdheid  
Instituut voor Immigratierecht

Blad 11 / 11

richtlijn vastgestelde algemene voorwaarden van toepassen als lidstaten besluiten de mogelijkheid van toelating van 'andere gezinsleden' toe te staan. De voorziene wetswijziging zou een goede gelegenheid zijn de Nederlandse wetgeving op één lijn te brengen met deze richtlijn. Dat lijkt een betere aanpak dan afwachten of de huidige aanpak door de Europese beugel kan.

Tot zover mijn opmerkingen.

Tot nadere toelichting ben ik vanzelfsprekend graag bereid,

Hoogachtend,

Pieter Boeles

Heer 18 maart 2009  
onze referentie IJB 2009/010 mm  
uw referentie 5528780/08/DVB  
doorkiesnummer 030-2974 207  
behandeld door m.meijers  
e-mail m.meijers@forum.nl  
betreft blauwdruk modern migratiebeleid



# FORUM

INSTITUUT VOOR  
MULTICULTURELE  
ONTWIKKELING

Ministerie van Justitie  
t.a.v mr. M  
Plaatsvervangend Directeur wetgeving

P.B 20301  
2500 EH DEN HAAG



Ministerie van Justitie DBOB/DIV/OAB/DW		2
Dossier		
Datum	19 MAART 2009	
Nummer	09/5594254	
Ambt.	J. Nankema	

Geachte heer

Naar aanleiding van uw verzoek om reactie op ontwerpregelgeving ter uitvoering van het Modern Migratiebeleid d.d. 22 januari 2009 deel ik u het volgende mee:

Ik heb kennis genomen van het concept-wetsvoorstel, het concept-besluit en de conceptregeling in verband met de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht en versnelling van de vreemdelingenrechtelijke procedure. Ik heb daarnaast eveneens kennis genomen van het grondige commentaar op de ontwerpregelgeving zoals verwoord door prof. mr. P. Boeles van het Instituut voor Immigratierecht van de RU Leiden.

De door prof. Mr. Boeles geformuleerde vragen en opmerkingen worden door mij volledig gedeeld en onderschreven; in het bijzonder wens ik de visie te benadrukken dat bij gezinshereniging een verplichtend referentenstelsel niet verenigbaar is met de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Op grond van het bovenstaande beperk ik mij er dan ook toe mij aan te sluiten bij de reactie van Prof. Boeles in zijn brief van 6 maart 2009.

Met vriendelijke groet

mr. Maria Meijers  
Juridisch beleidsmedewerker  
Programma Immigratie en Juridisch Burgerschap  
FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling  
tel.: 030 - 2974207  
fax: 030 - 2960050  
e-mail: m.meijers@forum.nl

Geleefte bij correspondentie  
ons referentienummer te  
vermelden

Bijlage(n):



*M.J. Duijn*

De Minister van Justitie  
 de heer dr. E.M.H. Hirsch Ballin  
 Postbus 20301  
 2500 EH DEN HAAG

Ministerie van Justitie  
 DBOB/DIV/OAB/AL-OD

Dossier *Ballin*

Datum **24 MAART 2009**

Nummer *09/5595040*

Ambt *M.J.*

DATUM 10 maart 2009  
 ONS KENMERK z2009-00129  
 CONTACTPERSOON mr. drs. A.C.M. de Heij  
 070-8888500  
 UW BRIEF VAN 22 januari 2009  
 UW KENMERK 5583265/09/6

*[Handwritten signature]* 3

*WVK*

ONDERWERP

Advies betreffende ontwerpregelgeving Modern Migratiebeleid

Door Reg. DSC kopie gezonden  
*Duijn*

Geachte heer Hirsch Ballin,

*LSDW cc DVB*

Bij brief van 22 januari 2009 kreeg het College bescherming persoonsgegevens (CBP) het verzoek om ingevolge artikel 51, tweede lid, Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) te adviseren over de ontwerpregelgeving ter uitvoering van het Modern Migratiebeleid. Ter advisering wordt voorgelegd:

1. Het concept-wetsvoorstel tot 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 de versnelling van de vreemdelingenrechterlijke procedure (Wet modern migratiebeleid).
2. Het concept-besluit, houdende wijziging van het vreemdelingenbesluit 2000 en enkele andere besluiten (Besluit modern migratiebeleid).
3. De concept-regeling, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Regeling modern migratiebeleid).

Met het navolgende advies voldoet het CBP aan uw verzoek.

De ontwerpregelgeving bevatten de uitwerking in wetgeving van de blauwdruk modern migratiebeleid waarmee de Tweede Kamer heeft ingestemd. Het wetsvoorstel betreft uitsluitend de herziening van het reguliere vreemdelingenbeleid. Het ziet uitdrukkelijk niet op het asielbeleid. Voorgestaan wordt een selectief migratiebeleid waarmee de migranten die Nederland nodig heeft, snel en eenvoudig kunnen worden toegelaten. Dit betekent dat de toelatingsprocedures voor deze migranten snel, doeltreffend en beheersbaar moeten zijn. Dit wordt bereikt onder meer met een betere aansluiting van de procedure tot afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf op die van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd en door versterking van de rol van de referent in het vreemdelingenrecht.

De referent heeft wettelijke verplichtingen. Het gaat hierbij met name om verplichtingen tot het verstrekken van (persoon)gegevens aan de IND en het voeren van een administratie. De IND zal de referent jaarlijks vragen de juistheid van de bij de IND bekende gegevens te bevestigen, dan wel de relevante wijzigingen door te geven. Hiermee wordt beoogd te bewerkstelligen dat de IND voortdurend beschikt over actuele informatie die van belang is voor de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling.

Verder wordt in artikel 107 Vw 2000 voorzien in een wettelijke basis voor de landelijke vreemdelingen administratie (VA). Deze administratie bevat een verzameling (persoons)gegevens

DATUM 10 maart 2009  
ONS KENMERK z2009-00129

met betrekking tot (gewezen) vreemdelingen en (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 de gegevensuitwisseling met derden voorziet de wet al in een toereikende wettelijke basis. Deze blijft gehandhaafd.

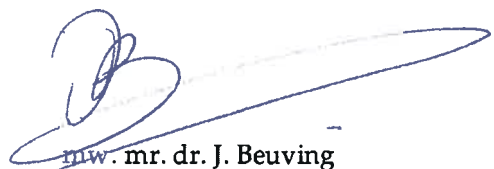
In het concept-besluit en Voorschrift Vreemdelingen worden de verschillende onderwerpen zoals deze zijn vastgelegd in de wet nader uitgewerkt en geconcretiseerd.

Uit het oogpunt van een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens geven de voorgelegde ontwerperegelingen ter uitvoering van het Modern Migratiebeleid het CBP geen aanleiding tot het maken van op- of aanmerkingen.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Het College bescherming persoonsgegevens,  
Voor het College,



mw. mr. dr. J. Beuving  
collegelid



Su J / DAWI AL

Door Reg. DSC kopie gezonden  
aan Dawilaw

## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

De Staatssecretaris van Justitie  
Mw. Mr. N. Albayrak  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie	
DBOB/DIV/OAB/AL-OD	
Dossier	
Datum	20 MAART 2009
Nummer	09/5594554
Ambt.	

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres  
Kneuterdijk 1  
2514 EM Den Haag

correspondentieadres  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23  
f (070) 361 97 46  
www.rechtspraak.nl

nr 1

datum 19 maart 2009  
 contactpersoon  
 doorkiesnummer  
 faxnummer  
 e-mail  
 ons kenmerk UIT 13986 ONTW / RMD  
 uw kenmerk 5583265/09/6  
 cc  
 onderwerp Advies inzake ontwerpregelgeving Modern migratiebeleid

Geachte mevrouw Albayrak,

Bij brief van 22 januari 2009, ontvangen op 2 februari 2009, met bovengenoemd kenmerk, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, het concept besluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en de concept regeling houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (de "voorstellen").

De voorstellen bevatten de uitwerking van de blauwdruk modern migratiebeleid (de "blauwdruk"), waarover de Raad voor de rechtspraak op 15 mei 2008 advies (bijgevoegd) heeft uitgebracht<sup>1</sup>. De blauwdruk bevat een schets van het nieuwe reguliere toelatingsstelsel. In de voorstellen is in hoofdlijnen niet afgeweken van de blauwdruk. De Raad onderschrijft daarom nog steeds zijn advies over de blauwdruk modern migratiebeleid. Onderstaand zullen enkele hoofdpunten – in sommige gevallen nogmaals - aan bod komen. In enkele gevallen is in de voorstellen afgeweken van de blauwdruk, dit zal voor zover het de rechtspraak aangaat, in het advies worden aangegeven.

Bij de berekening van de werklast is gebruik gemaakt van de Ex-ante uitvoeringstoets (EAUT) van de IND van februari 2009. De rechtbanken zijn in het logistieke proces wat de zaaksinstroom betreft volgend op de IND. De cijfermatige prognoses van de IND zijn indicatief voor de werklastinschattingen van de rechtbanken.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Advies van de Raad voor de rechtspraak dd. 15 mei 2008, kenmerk UIT 12565 ONT / RMD

<sup>2</sup> De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 19 maart 2009  
kenmerk UIT 13986 ONTW / RMD  
pagina 2 van 4

### Advies

#### *Eén aanvraagprocedure*

In het advies van de Raad van 15 mei 2008 is ervan uitgegaan dat er één besluit wordt genomen, waaruit de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) en de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd voortvloeien, een zogenoemde meeromvattende beslissing. Bovendien is ervan uitgegaan dat twee bestuursorganen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van dit besluit: de Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Buitenlandse zaken.

Inmiddels is er een wetsvoorstel aanhangig tot wijziging van de Vw 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen, Kamerstukken II 2007/2008, 31 549, nrs. 1-3 (het mvv-wetsvoorstel). Hierin wordt geregeld dat de Minister van Justitie bevoegd is om op de mvv-aanvraag te beslissen (en niet meer de Minister van Buitenlandse Zaken) en bij inwilliging van de mvv-aanvraag ambtshalve een verblijfsvergunning verleent. Dit komt tot uitdrukking in het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 14 van het concept wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000. Van een meeromvattende beslissing is daarom geen sprake meer. Er zullen in het nieuwe systeem voornamelijk procedures worden gevoerd over de weigering tot het verlenen van een mvv en niet meer over de weigering tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier. Voor de afgifte van een mvv en een verblijfsvergunning regulier geldt dan één beoordeling.

Dit zal naar verwachting geen effect hebben op de werklust van de gerechten. Ook tegen het niet (tijdig) ambtshalve verstrekken van een verblijfsvergunning regulier zijn rechtsmiddelen mogelijk, gelet op de voorgestelde wijziging van artikel 72, derde lid, van de Vw 2000. Zoals in het advies van de Raad van 15 mei 2008 is opgemerkt, is het aantal procedures over de afgifte van een verblijfsvergunning regulier na afgifte van een mvv nu al gering.

#### *Referenten: aanwijzing en verplichtingen*

Tegen besluiten tot weigering, schorsing, intrekking en wijzigen van de erkenning als referent (artikelen 2b tot en met 2d Vw 2000) kan bezwaar worden gemaakt en beroep worden ingesteld.

In het advies van 15 mei 2008 is aangegeven, dat het van belang is dat de criteria op basis waarvan de aanvraag om aanwijzing getoetst moet worden en de voorwaarden waaronder tot aanwijzing, schorsing, wijziging of intrekking kan worden overgegaan, duidelijk in de wet moeten worden geformuleerd.

In het voorgestelde artikel 2c onder a t/m e Vw 2000 is geformuleerd, wanneer tot afwijzing van de aanvraag tot erkenning als referent of tot wijziging van de erkenning als referent kan worden overgegaan. Dezelfde aspecten dienen te worden getoetst bij intrekking van de erkenning als referent. Met name ten aanzien van het bepaalde onder b en c (continuïteit en solvabiliteit van de onderneming/rechtspersoon en de betrouwbaarheid van de aanvrager) kan de rechterlijke toetsing bewerkelijk zijn.



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 19 maart 2009  
kenmerk UIT 13986 ONTW / RMD  
pagina 3 van 4

### *Versterkte handhaving*

De Raad merkt hierbij in de lijn van zijn advies van 15 mei 2008 op dat onder invloed van (politieke) urgentie die op een bepaald moment al dan niet wordt gegeven aan toezicht en handhaving, de instroom bij de gerechten van procedures die hieruit volgt, sterk kan fluctueren. Voor de gerechten is het lastig hierop te anticiperen.

### *Bewijs in de elektronische omgeving*

Er kunnen bewijsrechtelijke vragen opkomen wanneer de bestuurlijke fase zich in een digitale omgeving afspeelt. De Raad wil er nogmaals op wijzen dat een Algemene Maatregel van Bestuur waarin het vraagstuk van bewijslevering wordt geregeld, hier uitkomst kan bieden.

### *Rechtsmacht*

De bevoegdheid om over beroepen te oordelen tegen besluiten inzake de referenten, bestuurlijke boete en kostenverhaal is niet expliciet in het wetsvoorstel geregeld. De Raad spreekt nogmaals de voorkeur uit deze bevoegdheid bij de rechtbank te 's-Gravenhage (vreemdelingenrechter) te leggen.

Tot slot wil de Raad nog een redactionele opmerking maken. Op pagina 27 (derde alinea) en op pagina 48 (vierde alinea) van de Memorie van Toelichting, wordt bij verhaal van kosten van uitzetting verwezen naar artikel 60 in plaats van naar artikel 66 Vw 2000.

### **Werklast**

In deze paragraaf wordt uitgegaan van de door de IND voor haar organisatie geprognosticeerde werklast. Zoals gezegd zijn de rechtbanken in het logistieke proces wat de zaaksinstroom betreft volgend op de IND. De cijfermatige prognoses van de IND zijn indicatief voor de werklastinschattingen van de rechtbanken.

De Raad gaat in onderhavig advies uit van de EAUT Wetgeving Modern migratiebeleid van de IND van februari 2009 (PDF: tekst zegt 9 februari 2009, datum laatst gewijzigd is 16 februari 2009). Deze eindversie van de EAUT vertoont geen afwijkende inzichten of aantallen vergeleken met de concept-EAUT, waarop de Raad zijn advies van 15 mei 2008 heeft gebaseerd. Daarom handhaaft de Raad zijn eerdere werklastinschatting. Voor de volledigheid wordt deze hieronder nogmaals weergegeven.

Op basis van de EAUT gaat de Raad ervan uit dat er jaarlijks 2.718 minder reguliere beroepen zullen instromen bij de vreemdelingenkamers van de rechtbanken. Dit volgt uit het feit dat het aantal procedures bij de IND afneemt door samenvoeging van procedures, zoals voorgesteld in de blauwdruk. Uitgangspunt bij deze berekening is dat het bezwaarpercentage - zoals de IND aangeeft - gelijk blijft.

Uit de EAUT volgt verder dat er nieuwe procedures bij zullen komen door de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete en de mogelijkheid van verhaal van kosten. Beoordeling van de aanvraag om aangewezen te worden als referent leidt tot een bestuursrechtelijke beschikking, waartegen bezwaar en beroep openstaat. Een aanwijzing tot referent kan worden geschorst of ingetrokken en tegen



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 19 maart 2009  
kenmerk UIT 13986 ONTW / RMD  
pagina 4 van 4

deze besluiten staan bezwaar en beroep open. Ook dit zijn nieuwe procedures. De Raad gaat er op basis van de beschikbare gegevens van de IND vanuit dat het jaarlijks in totaal om 2.314 extra beroepen zal gaan inclusief voorlopige voorzieningen.

Per saldo betekent de invoering van modern migratiebeleid voor de instroom een daling van 404 zaken. In geld uitgedrukt wordt uitgegaan van een besparing van -€ 301.848 per jaar.

Op aangeven vanuit de gerechten, is de Raad van mening dat de nieuwe zaken qua bewerkelijkheid niet zozeer geoormerkt kunnen worden als een vreemdelingenzaken maar eerder vergeleken dienen te worden met bestuurszaken, meer in het bijzonder de varia/ex-arobzaken. Het gaat hier in verhouding tot de overige asiel-, AC-, reguliere- en bewaringszaken om een aanzienlijke verhoging van de behandeltijden. De kosten die gepaard gaan met de verhoging van deze behandeltijden bedragen jaarlijks € 3,5 mln.

### *Jaarlijkse kosten bij invoering*

Financiële gevolgen voor de instroom	-301.848
Prijseffect invoering Modern migratiebeleid	3.476.558
<b>Totaal jaarlijkse kosten</b>	<b>3.174.710</b>

Indien na het uitbrengen van dit advies belangrijke onderdelen van de voorstellen worden gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs op als hij geïnformeerd wordt over het tijdstip van inwerkingtreding van de voorstellen.

Hoogachtend,

  
mr. Th. Groeneveld  
Lid Raad voor de rechtspraak



Regioadres  
Lange Voorhout 58  
2514 EG Den Haag  
Postadres  
Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

Aan de minister van Justitie  
De heer dr. E.M.H. Hirsch Ballin  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Telefoon  
(070) 310 86 66  
Telefax  
(070) 310 86 79  
E-mail  
info@actal.nl

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
06-05-2009	5583265/09/6	SvE/FvK/2009/1912/060	
Onderwerp	Modern migratiebeleid		

Geachte heer Hirsch Ballin,

Op 2 februari 2009 hebben wij de adviesaanvraag ontvangen voor het conceptwetsvoorstel tot 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) en het daarbij behorende conceptbesluit en de conceptregeling.

De paragraaf over de gevolgen voor de administratieve lasten was nog niet ingevuld. Het ministerie van Justitie heeft ons op 14 april 2009 doen toekomen een rapport 'Modern Migratiebeleid, onderzoek naar de administratieve lasten, nalevingskosten en toezichtskosten van modern migratiebeleid' met de excelbestanden en de paragraaf administratieve lasten. Op 29 april 2009 hebben wij een aangepaste tekst van deze paragraaf ontvangen.

De doelstelling van het modern migratiebeleid is een selectief migratiebeleid, waarmee de migranten die Nederland nodig heeft, snel en eenvoudig kunnen worden toegelaten. Onder meer de rol van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht wordt versterkt.

Wij hebben de consequenties van de voorstellen voor de administratieve lasten getoetst. Wij toetsen op vier hoofdpunten:

1. Zijn de te verwachten administratieve lasten gekwantificeerd en is de berekening voldoende onderbouwd?
2. Is er voldoende aandacht besteed aan alternatieven, die mogelijk minder administratieve lasten opleveren?
3. Is er binnen het doel van de wet of regeling gekozen voor het minst belastende alternatief?
4. Is er gekozen voor een uitvoering en toezicht met minimale administratieve lasten?

#### *In beeld brengen van de administratieve lasten*

Wij zijn verheugd dat het ministerie van Justitie onderzoek heeft gedaan naar de administratieve lasten, nalevingslasten en toezichtskosten van het modern migratiebeleid, en de lasten van de migranten in het geheel heeft meegenomen in de categorie lasten van burgers. In de memorie van toelichting staat dat de totale administratieve lasten voor bedrijven dalen van € 2,6 miljoen euro naar € 2,2 miljoen euro per jaar. Dat betreft een vermindering van circa 15%. De toezichtskosten en nalevingskosten voor bedrijven blijven gelijk. Het ministerie van Justitie raamt de totale lasten voor burgers (inclusief migranten) na de voorgenomen wijzigingen op 1.008.900 uur en ongeveer € 733.000 aan out-of-pocket kosten. De administratieve lasten voor burgers (inclusief migranten) bedragen na de voorgenomen

wijzigingen 765.000 uur en € 567.000. De administratieve lasten voor burgers nemen met ca. 20% af en de out-of-pocket kosten met 8%. De toezichtlasten en nalevingskosten voor burgers blijven gelijk.

U draagt met deze voorstellen bij aan de kabinetsdoelstelling om de administratieve lasten en regeldruk te beperken.

#### *Alternatieven en uitvoering*

Uit de toelichting blijkt dat het ministerie van Justitie heeft gezocht naar alternatieven met minder administratieve lasten en regeldruk. Bijvoorbeeld is mede naar aanleiding van het onderzoek naar administratieve lasten de verplichting tot het bijhouden van een administratie door de migrant komen te vervallen.

Het ministerie van Justitie beperkt de incidentele lasten voor erkende referenten doordat het een overgangsmaatregel creëert. Deze overgangsmaatregel houdt in een erkenning van rechtswege voor 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. Voorwaarde is dat in het voorafgaande jaar een mvv-aanvraag is ingewilligd.

Wij onderschrijven het belang van hergebruik van gegevens om de administratieve lasten te beperken. In de memorie van toelichting staat dat u er naar streeft dat gegevens die al bij een andere overheidsdienst bekend zijn, niet opnieuw door de vreemdeling of referent hoeven te worden verstrekt. Met het gebruik van elektronisch reeds bij de overheid beschikbare informatie en het stelsel van erkende referenten wordt het mogelijk om een deel van de aanvraagprocedures in de praktijk geheel geautomatiseerd uit te voeren.

Wij adviseren u bij de evaluatie van de wet ook te onderzoeken van de precieze gevolgen hiervan zijn voor de administratieve lasten en regeldruk.

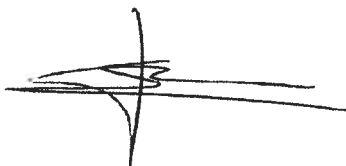
Tenslotte adviseren wij u in de memorie van toelichting te vermelden welk vast verandermoment en minimale invoeringstermijn u bij dit wetsvoorstel en lagere regelgeving hanteert en wat de gevolgen daarvan zijn voor de administratieve lasten en regeldruk.

#### *Eindoordeel*

Alles overwegende komen wij tot het volgende eindoordeel over het wetsvoorstel modern migratiebeleid en het daarbij behorende besluit en de regeling:

**Wij adviseren u dit wetsvoorstel en de lagere regelgeving in te dienen.**

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized, somewhat abstract shape.

Dr. S.R.A. van Eijck  
Collegevoorzitter



cc: Jus

Permanent Vertegenwoordiger  
van het Koninkrijk der Nederlanden  
bij de Europese Unie



Permanente Vertegenwoordiging van het  
**Koninkrijk der Nederlanden**

Brussel, 22 september 2008

*Beste Mevrouw,*

Ik heb de eer u een brief te doen toekomen van de heer Jacques Barrot, Vice-President van de Europese Commissie, gedateerd 17 september 2008.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Tom'.

Tom de Bruijn

De Staatssecretaris van Justitie  
Mevrouw mr. N. Albayrak  
Postbus 20301  
2500 EH 's-Gravenhage

JACQUES BARROT

*Vice-président de la Commission européenne*

17 SEP. 2008

Brussels,  
KJ/sd D(2008) 2290

Dear Ms Albayrak,

Thank you for having consulted the European Commission on your latest ideas ("blueprint") for modifying the Dutch immigration legislation with regard to admission and residence of legal residents. We consider this form of direct dialogue a very constructive approach and we thank you for having taken this initiative.

I have asked my department to examine your "blueprint" and the numerous questions asked therein. In the interest of efficiency and better legibility we inserted our comments and suggestions directly in your document which I enclose to this letter.

In our replies we tried to provide as concrete indications as possible, including on questions relating to the interpretation of the Community acquis in the field of immigration. You will however understand that I have to emphasise that legally binding interpretations of Community law can only be given by the European Court of Justice. The Commission does not have competence to give any "advance clearance" to national draft legislation submitted to it for examination.

My department is at your disposal for further direct discussions and or meetings with your ministry, should you feel that this might be useful.

Yours sincerely,

  
Jacques BARROT

Ms Nebahat ALBAYRAK  
State Secretary of Justice  
of the Kingdom of the Netherlands  
Postbus 20301,  
NL - 2500 EH Den Haag

## ANNEX

Hierbij verzoek ik u een brief met de navolgende inhoud en bijlagen door te geleiden naar Unit B/2 van het DG JLS van de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

“QUOTE”

The Dutch government is preparing a “blueprint” for a modern migration policy. This blueprint contains the policy plans for the admission and residence of regular migrants in the Netherlands. It is based on the idea – also expressed by the European Council in The Hague Programme for strengthening freedom, security and justice in the European Union adopted on 4-5 November 2004 – that legal migration will play an important role in enhancing the knowledge-based economy in Europe, in advancing economic development, and thus contributing to the implementation of the Lisbon strategy.

In this letter I explain my views on the relation between the blueprint and European and international rules and regulations. I would highly appreciate your opinion on the issues raised in my letter and on any other Community law questions the blueprint might raise. For a summary of the policy proposals I refer to chapter IV of the enclosed draft blueprint.

### Introduction residence tier system

The first element of the new migration policy consists of the conditions for admission and residence set out in the system of residence permits. In order to make it clear that the Cabinet is opting here for a target group approach, the existing residence permits are to be replaced by a system of residence tiers. The residence tiers contain a clustering of residence purposes, with the admission and residence conditions being as homogeneous as possible and the rights and sanctions being as identical as possible. The system must be set up in such a way as to offer scope for all of the residence purposes that are included. It must also be flexible enough to accommodate future policy.

The system of tiers has a number of characteristics designed to increase the familiarity with the system of residence permits for the applicants (migrants and sponsors), to simplify implementation and to reduce the number of applications for amendments and extensions (and, accordingly, the administrative burdens for citizens and businesses). The following tiers can be distinguished:

- Tier I: Exchange
- Tier II: Study
- Tier III: Temporary employment (seasonal workers)
- Tier IV: Regular employment
- Tier V: Knowledge and talent
- Tier VI: Family and relationships
- Tier VII: Temporary humanitarian
- Tier VIII: Special residence (non-temporary)

### Introduction sponsor system

The proposed sponsor system allocates greater responsibilities to the sponsor than has hitherto been the case, within a system of rights and obligations established by statute. In this context, the government is relying on the sponsor's social standing, since the sponsor has an interest in the arrival in our country of the foreign national. It may be assumed that the sponsor has an adequate idea about the foreign national in the context of the one-to-one relationship that exists or will exist between the two of them. The sponsor may be expected to have information relating to the admission, residence and departure of the foreign national in the

context of that relationship. The sponsor's responsibility will be set out in a statutory duty to provide this information in good time, accurately and fully.

The sponsor's independent position is an expression of the fact that the government and the sponsor bear joint responsibility for the migrant's admission and residence. Translating the sponsor's responsibility into obligatory standard behaviour forms the basis for imposing an administrative fine if such behaviour is infringed. This introduces a mechanism which benefits supervision and enforcement and which is also effective and relatively straightforward to apply.

The IND will be able to impose greater responsibility for the migrant's admission and residence on the sponsor if the sponsor can be designated or recognised as a collaborative partner on the basis of a test of his reliability. There will be no obligation to be designated as a sponsor, except for a number of residence purposes which are Exchange, Study, Highly Skilled Labour (under national Highly Skilled Migrants Regulation) and possibly for Religious and philosophical purposes.

#### Family reunification and formation in relation to the tier and sponsor system

Family migration is possible in six of the eight tiers in the tier system, with tier VI (Family and extended family) being set up explicitly for this residence purpose. Residence based on family reunification in tier VI will take place in cases where there is a principal individual whose residence purpose does not fall under a different tier. No changes are contemplated to standard family migration policy. However, now that standard residence purposes are being subdivided into tiers with associated packages of rights and obligations, we generally want to avoid the situation, when dealing with family reunification, where there might be a regression in the legal position of family migrants in relation to the current situation.

Family migration is specifically not available in tiers I (Exchange) and III (Temporary employment). The residence purposes included in tier I are to a significant extent comparable with the residence purposes from which family migration is also excluded under current policy. An exception is provided for the residence purpose of temporary employment included in tier III.

Since the duration of the residence right under tier III is set at less than one year, residence under this tier is beyond the scope of application of the Directive (Article 3.1, Family Reunification Directive). Under current policy, family migration with someone holding a residence permit to undertake seasonal work is still possible. We are, however, assuming that there is no legal impediment to introducing an amendment to this element. Parts 3 and 4 of the preamble of the Family Reunification Directive also explicitly indicate that family migration contributes to the further integration of third-country nationals in the Member States, although residence under tier III is specifically not aimed at further integration. In this context we would indicate the exceptions that can be applied insofar as holders of residence permits for long-term residents using of the right to mobility are concerned.

Article 4 of the Family Reunification Directive is an imperative provision, and as such is also included in national legislation.

There will be a right for an independent continued residence permit no later than after five years of residence, under the terms of Article 15.1, Family Reunification Directive. Our national legislation currently includes a period of three years for this purpose. No change to this is proposed in the tier system.

Under future policy, the sponsor system will involve an extra duty to provide information, which is to be imposed on the sponsor. Under current policy, there is a duty to provide

information on the part of the foreign national, under section 54, Aliens Act 2000. The Directive indicates that information that has to be provided can be obtained either from the sponsor or the foreign national himself. Checks are allowed. In this respect, the sponsor's duty to provide information does not appear to conflict with the Directive. The Directive does not specify whether it is permitted to impose sanctions on a sponsor. As regards possibilities for imposing administrative sanctions on third-country nationals, bearing in mind also the relationship with provisions under international law on migration (including the Family Reunification Directive and the Long-term Residents Directive as well as the association agreements), the literature<sup>1</sup> indicates that this is possible, provided that the sanctions fulfil the requirements of equality (comparability) and proportionality. However, the literature cited above deals with the imposition of administrative sanctions on the foreign national himself, whereas what is involved here is the sponsor.

Designated sponsorship will not be possible in Tier VI, Family and relations. This means that the rights on sponsors for family reunification and family formation will not be affected by exclusion of designated sponsorship. Since the introduction of the administrative fine will not affect the rights of sponsors for family migration on future applications, the proposed system of designated sponsorship and administrative penalty is in line with the Council Directive 2003/86/EC on the right to family reunification.

*We are of the opinion that the right to family reunification of which migrants in tiers I and III are exempt, fits within EU Directives on family reunification.*

→ Article 3(1) of Directive 2003/86/EC provides that "***This Directive shall apply where the sponsor is holding a residence permit issued by a Member State for a period of validity of one year or more who has reasonable prospects of obtaining the right of permanent residence***". Holders of permits under youth exchange programs (and au-pairs) as well as seasonal workers are not eligible to enjoy the rights of the Directive if their permits are valid for less than 1 year and if they have no reasonable prospects for obtaining the right to permanent residence. A categoric prima facie exclusion of these categories of persons seems, however, problematic.

*We also hold the view that administrative sanctions, such as fines, are possible under Community legislation regarding family reunification. Does the Commission concur?*

→ **The Directive does not contain express provisions on the possibility to impose fines. If Member States can demonstrate that the possibility of imposing fines is necessary to fulfil the objective of and is in full compliance with the Directive (in particular Article 16(4) limiting the specific checks and inspections), this does not seem - prima facie - to be incompatible with the Directive, provided that the principle of proportionality is respected and that the *effet utile* of the Directive is not undermined. Please further note that in order to be admissible under Community law interviews and/or other investigations must respect fundamental rights in particular the right to privacy and family life as guaranteed by the ECHR and the Charter of Fundamental Rights**

---

---

<sup>1</sup> Research commissioned by the WPC, *Limits on obligations for integration under European law*, H. Oosterom-Staples, Tilburg, November 2004, Chapter 4.4, page 97 and Chapter 5.6, page 110 et seq.

**NB: Please note when it comes to the rights and obligations of a family member who has access to the labour market and is in an actual employment relationship, the Commission proposal (COM (2007) 638) foresees to grant a common set of rights as a minimum requirement to all third country nationals legally residing and working in a Member State irrespective of their initial purpose of entry. This would mean that once a family member is admitted to a Member State in accordance with Council Directive 2003/86/EC and he/she has access to the labour market and is in an actual employment relationship the equal treatment rights conferred by Article 13 of the proposal ((COM (2007) 638) would be applicable to him/her.**

#### Long-term residents in relation to tier III

There is a question, for the category of foreign nationals migrating to the Netherlands to work under the mobility section of the Long-term Residents Directive, as to whether residence in tier III (Temporary – seasonal – employment) might form a bottleneck in relation to the influx of family members. Tier III provides in this case that family migration to a sponsor in tier III is not possible. On the other hand, the Directive does indicate that family members who had already formed a family with the long-term resident in a first Member State have family reunification rights under Article 16.1 of the Long-term Residents Directive. The mobility section for the principal individual states that the third-country national may migrate for work, study or as an economically inactive individual. It does not explicitly state that certain forms of work may be excluded. Admittedly, the scope of application of the Directive explicitly excludes temporary residence purposes and for example also seasonal work, but this also applies to residence for study purposes. The latter is currently possible in terms of the mobility section, which presupposes that residence is also possible for temporary work (in tier III).

*If long-term residents from a different Member State can do seasonal work in the Netherlands which is covered by tier III, would the Commission consider it possible to restrict the duration of residence and the right to family reunification for this group?*

→ Article 14(5) of Directive 2003/109/EC provides that "*Member States may decide, in accordance with national law, the conditions under which long-term residents who wish to move to a second Member State with a view to exercising an economic activity as seasonal workers may reside in that Member State.*" This implies that Member States are free – within the limited scope of this derogation to the right to mobility - to impose specific conditions, such as restriction on the duration of residence on "seasonal workers" within the meaning of Article 14(5). The derogation foreseen in Article 14(5) does not, however, impact the right of mobile long-term residents to be accompanied by their family members in accordance with Article 16 of Directive 2003/109/EC.

#### Study and volunteers in relation to the tier and sponsor system

The forms of migration covered by the scope of the Study Directive (2004/114/EC) are exclusively temporary and are separate from the situation in the labour market. Residence based on this Directive must make a contribution to a better mutual understanding of cultures<sup>2</sup>. Member States may also opt to include admission for students, unremunerated students on work placement and volunteers in their national legislation. This optional power has not been exercised for the time being in the Netherlands.

---

<sup>2</sup> Point 7 of the preamble of the Study Directive.

Within the new migration policy, tier II is set up for the residence purpose of study. The residence conditions currently applicable to this residence purpose fulfil the requirements of the Directive and, if they are transferred unaltered into tier II, will be in line with the provisions in the Directive. While point 7 of the preamble of the Directive emphasises that this is a temporary residence purpose, we have opted to allow for the possibility of an extension of residence in the Netherlands and have at the same time opted for the facility of continued residence as a highly skilled migrant in tier V (Knowledge and talent). We have also chosen not to regulate continuation of the residence in tier II, to correspond with the temporary nature which is a feature of study residence according to the Directive.

*Does the Commission also think the policy plans meet with the provisions of the Study Directive?*

→ This question is too general and cannot be answered as such.

What can be said is the following: Directive 2004/114/EC does not regulate what happens to third-country students after the end of their studies. Member States are therefore free in their decision to either require return to a third country after the expiry of the students permit, or to authorise further residence under a different status. The proposal for a directive on the EU Blue Card (COM(2007)637) – currently negotiated in Council – includes students into the scope of application, i.e. a student having completed his/her studies can present an application for an EU Blue Card and therefore change status (from student to EU Blue Card holder).

#### Seasonal workers in relation to the tier system

In relation to seasonal work, it is of significance that the European Commission wishes to produce a Directive in the second half of 2008 on the admission and residence of seasonal workers. The plan to formulate this Directive was announced in the Legal Migration Policy Plan in December 2005.<sup>3</sup> The Commission regards seasonal workers as being necessary on a regular basis in certain sectors, mainly in agriculture, construction and the tourist industries. On the one hand, the Directive contemplates that the Member States should have access to the employees they need and, on the other hand, that seasonal workers should enjoy certainty about their legal position and have the prospect of full time work. The Commission defines duration of residence for seasonal work as residence for six months within a 12-month period.<sup>4</sup>

We propose to adhere to the maximum duration of residence for tier III. This is set at 24 weeks, equivalent to the maximum employment permit duration (for seasonal work). Migrants seeking residence within this tier can apply for it once they have spent at least 28 weeks residing outside the Netherlands. These periods are drawn from the duration of the employment permit for seasonal employment. The migrant's application for this new admission to the Netherlands is regarded as an application for a first admission. This also means that a new authorisation for temporary stay will be required.

The residence purpose is of a temporary nature. During residence by virtue of this tier, foreign nationals are not eligible for extension of their residence permits. Nor do they become eligible for continued residence or for permanent residence permits. As with foreign nationals under

<sup>3</sup> Communication from the Commission, "Legal Migration Policy Plan", 21 December 2005, COM (2005) 669, final.

<sup>4</sup> See article 3(2)(g) of the draft Directive of the Council relating to one single application procedure for a combined permit for third-country subjects to reside and work in the territory of a Member State, and on a common package of rights for third-country employees residing legally in a Member State, 23 October 2007, COM (2007) 638, final.

tier I, there is no right to family reunification within this residence tier (see further details on family reunification below). There is no obligation for integration.

*The Dutch government expects that the way this tier has been set up takes adequate account of any potential future EU Directive on the conditions for entry and residence of seasonal workers. Does the European Commission share this point of view?*

→ **It appears that the elements described above are compatible with the ideas presented at the 20 June 2008 Immigration and Asylum Committee meeting (document Migrapol 216 – draft proposal for a Directive for temporary admission of seasonal workers). Decision shaping on this upcoming proposal for a Directive has not been finalised yet and we would encourage you to follow closely the developments on this proposal in order to allow for convergence of national and EC policies in this field.**

#### Victims of human trafficking in tier system

The purpose of the Directive on Victims of Human Trafficking (2004/81/EC) is to define the conditions for granting residence permits of limited duration, linked to the length of the relevant national proceedings, to third country nationals who cooperate in the fight against trafficking in human beings or against action to facilitate illegal immigration (Article 1, Directive on Victims of Human Trafficking). Article 6 of this Directive includes the reflection period for victims, allowing them to recover and escape the influence of the perpetrators of the criminal offences, as well as to consider the question of whether they wish to cooperate with the authorities. They must be provided with special care by the authorities (such as resources, medical assistance, psychological assistance) during that period. The victims have lawful residence rights during this reflection period. If they decide to cooperate, they will obtain a residence document for that purpose, with a minimum duration of six months.

A procedure, meeting these requirements under national policy, is also included in chapter B9 of the Aliens Act Implementation Guidelines 2000 for these victims and also for witness-informants. This procedure provides for the issue of a residence permit for the duration of one year, in principle, which may be extended. Because of the nature of the residence purpose, such an application will not be rejected because of the absence of a passport, and the means requirements and the authorisation for temporary stay requirement are also not applicable in this case.

*A provision for this category of foreign nationals is included in the tier system, with no change to the conditions, in tier VII (Temporary humanitarian). Since there is no sponsor in this procedure, the requirements under the sponsor system are not involved here. Does the Commission agree with the policy plans for residence of victims and witness-informants in the tier system?*

→ **This question is too general and cannot be answered as such.**

**What can be said is the following: We agree that the imposition of certain requirements for issuing a residence permit such as financial means or specific documents or the existence of a sponsor would indeed be contrary to the provision of Directive 2004/81/EC. The foreseen minimum duration of the residence of 1 year is in full compliance with Article 8(3) of the Directive. However, the directive does not foresee a maximum duration for the residence permit, which shall be renewed if the conditions set out in article 8 of the directive continue to be satisfied.**

#### The Association Agreement EEC-Turkey in relation to sponsor system



The tier system will have to take account, for Turkish nationals, of the standstill provision in Article 13, Decision 1/80, even though that provision deals with continued admission. No extra conditions may be imposed on labour migrants and their family members who derive rights from Article 6 (and 7) of Decision 1/80 when we convert to a new Regular admissions policy. The question which arises in this context is whether the introduction of a sponsorship system, particularly where it involves compulsorily designated sponsors - obligatory under tiers I and II (Exchange and Study), for religious professionals in tier IV (Regular employment) and highly skilled migrants under tier V (Knowledge and talent) - might be classified as an extra condition. In any event, the obligatory designated sponsor procedure implies that the employer must meet additional requirements, beyond those in force just now, in order to be designated as a sponsor. The new system is intended, however, to streamline and simplify the admission procedures, speed them up and make them more efficient. A particular element of the sharing of responsibilities (between the government and the sponsor) which is inherent to this system is that, in order to share the responsibility with a reliable sponsor (so that there will subsequently be less need for such intensive checking), there must in the first place be fully adequate safeguards to allow us to proceed on the basis of a reliable sponsor. These safeguards will have to be secured, as far as possible, by administrative methods. This might nonetheless mean that there is a new, extra requirement in the procedure as it affects workers. We cannot therefore rule out the possibility that extra administrative burdens will be classified as a stricter condition, even if the administrative burden does not immediately impact on the worker but is an obligation on the employer instead.

*On the one hand, the sponsorship systems, as far as it is obligatory, imposes new obligations on employers of Turkish nationals and might therefore be considered as an additional requirement that contradicts the standstill provision in Article 13, Decision 1/80. On the other hand, its aim is to speed up the admission procedure and to accelerate admission to the Netherlands. What is the Commission's view on this issue in relation to the Association Agreement EEC-Turkey, as well as in relation to other association agreements with third countries?*

**→ Any change to existing national legislation which imposes new conditions may potentially be considered as an infringement of the standstill provision of the EC-Turkey association agreement - even if such a change is compatible with the existing EC Directives. Our colleagues in DG ELARG (responsible desk: [Detlef.Boeing@ec.europa.eu](mailto:Detlef.Boeing@ec.europa.eu)) will be happy to discuss this issue further with you.**

#### Sponsorship system and administrative sanctions

Under future policy, the sponsor system will involve an extra duty to provide information, which is to be imposed on the sponsor. Under current policy, there is a duty to provide information on the part of the foreign national, under section 54, Aliens Act 2000. The Family Reunification Directive indicates that information that has to be provided can be obtained either from the sponsor or the foreign national himself. Checks are allowed. In this respect, the sponsor's duty to provide information does not appear to conflict with the Directive. The Directive does not specify whether it is permitted to impose sanctions on a sponsor. As regards possibilities for imposing administrative sanctions on third-country nationals, bearing in mind also the relationship with provisions under international law on migration (including the Family Reunification Directive and the Long-term Residents Directive as well as the association agreements), the literature<sup>5</sup> indicates that this is possible, provided that the

---

<sup>5</sup> H. Oosterom-Staples, *Limits on obligations for integration under European law*, Tilburg, November 2004.

sanctions fulfil the requirements of equality (comparability) and proportionality. However, the literature cited above deals with the imposition of administrative sanctions on the foreign national himself, whereas what is involved here is the sponsor. (The sanctions envisioned are administrative fines).

It could be argued that using a (designated) sponsor system, with its associated rights and obligations, might be incompatible with Article 10 (non-discrimination principle) of Decision 1/80, if its effect is that workers who have been admitted into the legal employment market in a Member State are less attractive for employers to continue employing than EU subjects. (See on this also the explanation of the *Simutenkov* judgment in para. 10.3.6 of the blueprint.) However, the administrative fine only has to be paid if the sponsor does not meet his information requirements and it does not effect the migrant's labour conditions.

*Does the Commission share our view that the imposition of administrative sanctions on sponsors is possible?*

→ **The Directives in question (2003/86/EC and 2005/71/EC) do not contain express provisions on the possibility to impose fines on sponsors or on research organisations hosting third-country researchers. If Member States consider that the possibility of imposing fines is necessary to assure full compliance with the Directive, this does not seem incompatible with the Directives, provided that the principle of proportionality is respected and that the *effet utile* of the Directive is not undermined.**

*In line with this, does the Commission also share our view that the imposition of administrative sanctions on sponsors is possible with a view to non-discrimination provisions in the Association Agreement EEC-Turkey, supplemented by the Additional Protocol and also the Decision 1/80 issued by the Association Council on 19 September 1980 (Decision 1/80), as well as in other association agreements with third countries?*

→ **see remark on the question above.**

#### Designated sponsorship - Universities

The Study Directive (2004/114/EC) allows Member States to introduce an accelerated procedure for the admission of foreign students. Currently, in the Netherlands students may use an accelerated procedure (to which the university where they are enrolled has access), but they are not yet required to do so. In future, this will become a requirement as only universities that have been designated as sponsors may file applications for foreign students. Designated sponsors always have access to an accelerated procedure. We feel this greatly enhances the effectiveness of our application procedure, as applications for large numbers of students will be filed at the same time and can then be dealt with quickly and efficiently. It is also in line with article 18 of the Directive, which does not prescribe which party is competent to apply for the admission of students. In view of this procedural liberty the Netherlands plans to stipulate that only a recognized institution can apply for the admission of students. The Directive is limited to recognized educational institutions. Therefore, it is of the opinion of the Dutch government that it is possible to refuse students who ask admission for study migration with a non-recognized institution.

*As access to an accelerated procedure will become standard, we consider this to be in keeping with the Study Directive. Does the Commission share this opinion?*

→ **The use of fast track admission procedures for third country students involving recognised education establishments under Article 19 of Directive 2004/114/EC is an OPTION. The Commission expressly welcomes Member State intentions to make use of this option. The Directive does not allow, however, to abandon the regular/normal**

**application and admission system for third country students foreseen in chapters II and III.**

*Does the Commission also agree that it is possible to refuse applications from non-recognized institutions or from students who wish to study at such institutions?*

**→ This is problematic. Students wishing to be admitted for study purposes in establishments with which no Article 19 agreement was concluded must have the possibility to apply and to be admitted in accordance with the "normal" admission regime in accordance with chapters II and III of Directive 2004/114/EC**

#### Designated sponsorship - Research institutions

The Directive on Scientific Researchers (2005/71/EC), on a specific procedure for the admission of third-country nationals with a view to scientific research, offers research institutions the facility for bringing in migrants for the purpose of undertaking scientific research. The Directive specifies, in relation to research institutions who want to bring in scientific researchers in the context of this Directive, that an accelerated procedure has to be available for recognised research institutions (article 2, sub c, of the Directive). The Member States determine whether applications for residence documents must be submitted by researchers or by the research institutions concerned. Since recognised research institutions are regarded, as a matter of form, as being reliable in the sense of the designation system, it is possible to require submission of the application by a designated sponsor. This meets article 15, under 1, of the Directive which states that the competent authorities of Member States provide in accelerated procedures in occurring cases. Within the policy plans the accelerated procedure for the admission of scientific researchers would be the rule.

Articles 5, sub 4, and 6, sub 5, contain information requirements of recognized research institutions. The Dutch policy plans foresee in information requirements such as interim report of changes in the facts and circumstances that are of essential importance to the government, such as signing in and signing out of the foreign national. In addition, the sponsor is expected to ascertain himself of relevant facts and circumstances concerning the foreign national, even after admission, and to inform the government about these. This is formulated by requiring the sponsor to submit an annual report of changes. The government will take the initiative to require the sponsor to verify the known information concerning the foreign national. The sponsor will declare that there have been no changes or, if appropriate, what the changes are.

*As access to an accelerated procedure will become standard, we consider the designated sponsorship and the information requirements to be in keeping with the Directive on scientific researchers. Does the Commission share this opinion?*

**→ Article 6(5) of Directive 2005/71/EC provides that "Research organisations shall promptly inform the authority designated for the purpose by the Member States of any occurrence likely to prevent implementation of the hosting agreement." Recital 13 further explains "The specific procedure for researchers is based on collaboration between the research organisations and the immigration authorities in the Member States: it gives the former a key role in the admission procedure with a view to facilitating and speeding up the entry and residence of third-country researchers in the Community while preserving Member States' prerogatives with respect to immigration policing." It appears therefore compatible with the Directive to impose a regular information obligation on research institutions. Care must, however, be taken to respect the principle of proportionality**

### Public register for designated sponsors

A public register of designated sponsors will be maintained. This register will be available for perusal on the IND website. The purpose here is to provide a transparent traffic for the economy and for foreign nationals, and provide for checks on the IND. This is also expected to have a preventive impact and to encourage the parties concerned towards behaviour in line with the standards. The public register also helps to clarify the issue of who can use the accelerated procedure. Foreign nationals who are considering the use of an au pair bureau or thinking about starting studies at an educational institution will thus be able to find out for themselves whether the organisation or institution in question is entitled to use the accelerated procedure.

*Directive 2005/71/EEC on scientific researchers prescribes that every Member State must ensure that the public can have access to information, particularly via the Internet, about the recognised educational institutions with which researchers can conclude a hosting agreement. Would the Commission agree with the position that a public register is in line with this Directive?*

→ Article 5(5) of Directive 2005/71/EC provides that *"the competent authorities in each Member State shall publish and update regularly lists of the research organisations approved for the purposes of this Directive."* Recital 10 emphasises that *"each Member State should ensure that the most comprehensive information possible, regularly kept up to date, is made publicly available, via the Internet in particular, on the research organisations, approved under this Directive, with which researchers could conclude a hosting agreement, and on the conditions and procedures for entry and residence on its territory for the purposes of carrying out research, as adopted under this Directive."* If it is made clear from the context that the planned dutch "public register" constitutes the list of the research organisations approved for the purposes of Directive 2005/71/EC, no problem of incompatibility with Article 5(5) of Directive 2005/71/EC should arise.

### Enforcement

The Directive on Scientific Researchers gives research organisations which are approved in advance by the Member States a key-role in the admission procedure with the purpose of facilitating and speeding up the entry and residence of third country researchers in the Community. The residence permit will be issued if the conditions for entry and residence are met. (article 5, 1 and 2). The proposed shift in responsibility towards the sponsor of the foreign national therefore is in line with this Directive.

The Council Directive 2004/114/EC on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service permits a fast-track procedure for issuing residence permits for students and school pupils. The enforcement of an administrative penalty on the sponsor will not affect the rights of the students. However, the residence permit of a student can be withdrawn when it appears that the holder does not meet the conditions for entry. This is in line with article 16.1.

*Does the Commission share this opinion?*

→ Article 16(1) of Directive 2004/114/EC provides that *"Member States may withdraw or refuse to renew a residence permit issued on the basis of this Directive when it has been fraudulently acquired or wherever it appears that the holder did not meet or no longer*

***meets the conditions for entry and residence laid down in Article 6 and in whichever of Articles 7 to 11 applies to the relevant category.*** This provision clearly allows Member States to withdraw permits if the third-country student concerned does not meet the conditions of Articles 6, 7 or 8 any more.

#### Exclusion of (designated) sponsorship and consequences for residence permits

Exclusion of designated sponsorship only applies to sponsors for which designated sponsorship will be possible. There will, in principle, be an obligation to have a designated sponsor for exchange youngsters in tier I, students in tier II, highly skilled migrants in tier V and foreign nationals contemplating residence for religious or philosophical purposes in tier IV. Residence will not be permitted in the cases mentioned here if the sponsor has not been designated as such.

*Does the Commission share this view?*

→ A requirement to have a designated sponsor for highly skilled migrants (or other types of economic migrants who might fall under the scope of the currently discussed proposal for a directive on the EU Blue Card (COM(2007)637)) seems to be in clear contradiction with this proposal (which does not foresee any kind of sponsor-system).

#### Time limit for recovering costs

The statutory facility for recovering costs will be limited in time for reasons associated with certainty of law. We propose to let this coincide with the time limit used in the context of the carriers regulation<sup>6</sup> in the Aliens Act 2000, and to use the time limit for financial liability in the EU Directive for scientific researchers. A time limit of six months is used for both situations. The time limit within which recovery of costs can be effected may therefore be set at six months after the date when the sponsor signs off on the foreign national. However, there is still some discussion on this time limit.

*From the standpoint of the Dutch government the six month time limit is acceptable within European and international standards. Does the Commission agree? Would a longer time limit also be acceptable?*

→ Article 5(3) last sentence of Directive 2005/71/EC provides "*the financial responsibility of the research organisation shall end at the latest six months after the termination of the hosting agreement.*" The other EC Directives in the field of migration do not know a comparable system of financial responsibility.

#### Means requirement

Paragraph 6.4.5 of the blueprint explores the various options in the definition of 'wages' to be used. In the Dutch system, the reference income is almost always related to the social security level; the income requirement for family formation is an exception. That relates to the national minimum wage, as is mentioned in Article 7 of the Directive on Family Reunification (2003/86/EC). As we aim to unify as much as possible the requirements in the system, it would be preferable to use, also in this case, reference to the social security payments level. It should be mentioned that the minimum wage for adult persons corresponds with the social security level for couples / married persons. Substantially, therefore, this proposal does not change the current means test.

---

<sup>6</sup> Section 65(1b) of the Aliens Act 2000 uses a time limit of six months after the foreign national arrives in the Netherlands.

*In the Netherlands' view the means requirement is in line with the Directive on Family Reunification. Would the Commission concur?*

→ Article 7(1)(c) of Directive 2003/86/EC provides " *When the application for family reunification is submitted, the Member State concerned may require the person who has submitted the application to provide evidence that the sponsor has: ... (c) stable and regular resources which are sufficient to maintain himself/herself and the members of his/her family, without recourse to the social assistance system of the Member State concerned. Member States shall evaluate these resources by reference to their nature and regularity and may take into account the level of minimum national wages and pensions as well as the number of family members.*" This imposition of a resources requirement is a "may clause". This means that Member States are free not to ask for proof of financial resources at all or to ask for lower levels of financial resources. Member States cannot, however, ask for higher levels (more than "*stable and regular resources which are sufficient to maintain himself/herself and the members of his/her family, without recourse to the social assistance system*") of financial resources than envisaged in Article 7(1)(c).

Paragraph 6.4.6.4 of the blueprint proposes the introduction of a shift of responsibilities: in case the sponsor does not gain enough to be able to financially support his family member, but the (third-country) family member can show sufficient resources, we propose that entry of this family member is nonetheless possible. This proposal seems to run counter to Article 7 of the Directive, which explicitly mentions that "**the sponsor has (...)** stable and regular resources".

*The Dutch government is of the opinion that the requirement of the Directive is also fulfilled in case the migrant can himself fulfil the means requirement instead of the sponsor. Would the Commission agree with this view?*

→ As already stated above, the imposition of a resources requirement in accordance with Article 7(1)(c) of Directive 2003/86/EC is a "may" provision. Member States are therefore free to adopt legislation which is more favourable for the persons concerned. This includes also that authorities may consider the contributions of the family members when assessing the sufficiency of these resources.

In view of the importance of the introduction of a new migration policy and its relation to Community law, I would consider it to be of great importance when matters are further explained in a personal meeting at an official level. We will contact the Commission services to make further arrangements. Your official contact person is N

l (Immigration Policy Department, Ministry of Justice), telephone 0 20 485 2111 or e-mail [nl](mailto:nl)

I look forward to your answer at your earliest convenience.

“QUOTE”

Gaarne ontvang ik een afschrift van de uitgaande brief ten behoeve van het Ministerie van Justitie, Directie Vreemdelingenbeleid, Project Modern Migratiebeleid.