

Vergaderjaar 2007–2008

30 573

Migratiebeleid

Nr. 10

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2008

Hierbij bied ik u mede namens de minister van Justitie en de ministers van Buitenlandse Zaken, van Economische Zaken, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, voor Ontwikkelingssamenwerking, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Wonen, Wijken en Integratie het kabinetsvoorstel aan voor de toelating en het verblijf van vreemdelingen die op reguliere gronden verblijf in Nederland wensen. Als bijlage treft u de zogeheten blauwdruk modern migratiebeleid aan.¹ Hierin is het beleidskader, dat in oktober 2006 door uw Kamer is besproken, nader uitgewerkt. Dit beleidskader treft u aan in de notitie «Naar een modern migratiebeleid» van mei 2006.²

Deze blauwdruk wordt uw Kamer nu aangeboden, om na behandeling daarvan voortvarend te kunnen worden omgezet in wet- en regelgeving. Bovendien acht het kabinet bespreking van de blauwdruk met uw Kamer van belang, om vooruitlopend op de implementatie te kunnen werken in de geest van het modern migratiebeleid door middel van *quick wins* en proeftuinen. Uiterlijk in de eerste helft van 2009 zal het kabinet een regeling voor hooggekwalificeerde migranten introduceren. De gefaseerde implementatie van het nieuwe toelatingsbeleid is voorzien in 2011.

De blauwdruk bevat de kabinetsreactie op de adviezen «Mvv, weg ermee?» en «Immigratie op maat» van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), een nadere reactie op het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) over de toekomst van het arbeidsmigratiebeleid en een reactie op de motie-Meijer/Visser, waarin de regering werd gevraagd met voorstellen te komen om de praktijk van de kennismigrantenregeling beter te laten aansluiten bij de doelstelling.³ Een kabinetsreactie op het ACVZ-advies «Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland» zal uw Kamer separaat worden aangeboden. De blauwdruk bevat tevens het nieuwe beleidskader inzake toelating en verblijf voor religieuze doeleinden, dat ik uw Kamer heb aangekondigd in mijn brief van 6 augustus 2007.⁴ Bij de voorbereiding van de blauwdruk heb ik voorts

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1.

³ Kamerstukken II 2006/07, 29 861, nr. 8.

⁴ Kamerstukken II 2006/07, 19 637, nr. 1172.

adviezen ontvangen van tal van belanghebbenden en van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal).

In deze brief zet het kabinet de doelstellingen van het migratiebeleid uiteen en wordt het nieuwe stelsel op hoofdlijnen geschetst.

1. Doelstellingen van het migratiebeleid

Alleen door het reguliere toelatingsstelsel in wet- en regelgeving in zijn samenhang te herzien kan een selectief migratiebeleid vorm worden gegeven waarmee de migranten die Nederland nodig heeft, snel en eenvoudig kunnen worden toegelaten. Effectief toezicht en zichtbare handhaving zijn daarbij onontbeerlijk. Al naar gelang de doelgroep is het toelatingsbeleid uitnodigend of restrictief. Dit betekent dat het niet gemakkelijker wordt om tot Nederland te worden toegelaten, behalve voor groepen migranten waarvoor het kabinet dat wenselijk vindt. Maar de toelatingsprocedures moeten voor alle migranten snel, doeltreffend en beheersbaar zijn. Om dit te bereiken moeten de verschillende aspecten van het toelatingsbeleid in een nieuwe balans worden gebracht. Het kabinet benadrukt dat het nationale beleid wordt ontwikkeld binnen Europese kaders. In het navolgende worden de doelstellingen toegelicht.

1.1 Het toelatingsbeleid uitnodigend waar het kan, restrictief waar het moet

Met de toelating van internationale kenniswerkers is een groot Nederlands belang gediend. Nederland wil een dynamische kenniseconomie zijn en in de «battle for brains» een goede uitgangspositie verkrijgen en behouden. Daar hoort een migratiebeleid bij waarmee de migranten die Nederland nodig heeft snel kunnen worden toegelaten. Het kabinet wil met een modern, selectief en innovatief migratiebeleid bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van het coalitieakkoord en het beleidsprogramma 2007–2011. In het beleidsprogramma heeft het kabinet geconstateerd dat zich te weinig buitenlandse kennisintensieve bedrijven en kennismigranten in Nederland vestigen. Al is het toelatingsbeleid slechts één element in het Nederlandse vestigingsklimaat, het is zeker voor kennis- en studiemigranten wel het visitekaartje van Nederland. Een vereenvoudigde toelating van deze groepen migranten vergroot de kwaliteit van de beroepsbevolking en de aantrekkingskracht van Nederland als vestigingsplaats voor buitenlandse investeerders: Nederland als vruchtbare bodem voor economie, wetenschap en cultuur.

Het kabinet beoogt, zoals ook de Minister-President heeft geschreven in zijn brief van 28 mei 2008 over de voortgang van het Innovatieplatform, meer buitenlands talent naar Nederland aan te trekken. Dit zal, zoals de minister-president aangeeft, mede worden gerealiseerd door de beoogde introductie van een puntensysteem voor talenten.¹ Nederland moet zich inspannen om voor deze groep aantrekkelijker te zijn dan andere landen. Vooruitlopend op de implementatie van het nieuwe migratiestelsel zal het kabinet daarom uiterlijk in de eerste helft van 2009 een regeling voor hoogopgeleiden introduceren. Op basis van een puntensysteem kunnen migranten die aan een (buitenlandse) topinstelling zijn afgestudeerd of gepromoveerd verblijf in Nederland krijgen. De regeling geeft toptalenten een jaar lang gelegenheid een baan als kennismigrant te vinden of een innovatief bedrijf te starten. Na twee jaar wordt geëvalueerd of de doelstellingen van de regeling zijn gehaald, terwijl aanhoudend wordt gemonitord of zich geen negatieve bijeffecten voordoen.

Een uitnodigend migratiebeleid betreft de top van de arbeidsmarkt. Voor de overige categorieën arbeidsmigranten, in het midden- en onder-

¹ Kamerstukken II 2007/08, 27 406, nr. 119.

segment van de arbeidsmarkt, blijft gelden dat het binnenlandse arbeidsaanbod en het arbeidsaanbod uit landen waarvoor vrij werknemersverkeer geldt prioriteit heeft. Een tewerkstellingsvergunning (twv) zal alleen worden verstrekt als dat prioriteitgenietend aanbod aantoonbaar niet beschikbaar is. Op deze manier wordt voorkomen dat toelating van arbeidsmigranten leidt tot verdringing van binnenlands arbeidsaanbod. Omdat vreemdelingen die in Nederland willen verblijven zelfstandig en duurzaam moeten beschikken over voldoende middelen van bestaan, moet het inkomen zodanig hoog zijn dat geen aanspraak kan worden gemaakt op middelen uit de openbare kas.

1.2 Snelle, doeltreffende en beheersbare toelatingsprocedures

Het kabinet acht het van belang dat de toelating voor alle migranten met snelle, doeltreffende en beheersbare procedures wordt ingericht. Toelatingsprocedures moeten faciliterend zijn en mogen geen obstakel vormen. Dat er obstakels zijn, blijkt met name uit de gesprekken die hebben plaatsgevonden met bedrijven en instellingen die gebruik maken van de kennismigrantenregeling. Dit betreft niet alleen de toelatingsprocedure in engere zin, maar ook aanpalende procedures.

Een grotere verantwoordelijkheid voor betrouwbare referenten draagt bij aan vereenvoudiging van de toelatingsprocedures. Referenten, die belang hebben bij de toelating van een migrant, spelen in het nieuwe stelsel een centrale rol. Eenvoudiger toelatingsprocedures moeten ook bijdragen aan vermindering van de administratieve lastendruk.

1.3 Effectief toezicht en zichtbare handhaving

Het kabinet hecht grote waarde aan effectief toezicht en zichtbare handhaving. Het neerleggen van grotere verantwoordelijkheden bij betrouwbare referenten wordt daarom gecombineerd met een toezichts- en handavingsinstrumentarium waarmee fraude en misbruik snel en doeltreffend kunnen worden gedetecteerd. Daarmee kan effectief en zichtbaar worden opgetreden wanneer referenten en migranten hun verplichtingen niet naleven. Toezicht en handhaving dienen het maatschappelijk draagvlak voor een selectief toelatingsbeleid en het belang van openbare orde en nationale veiligheid.

Het kabinet introduceert nieuwe handavingsinstrumenten die effectiever zijn dan de huidige instrumenten. Hiermee geeft het kabinet invulling aan het streven naar een maximale effectiviteit van toezicht en een minimale toezichtlast voor wie zich aan de regels houdt.

2. Het nieuwe stelsel op hoofdlijnen

2.1 Doeltreffende toelatingsprocedures met lagere lasten

Toelatingsprocedures moeten snel, doeltreffend en beheersbaar zijn. Om bestaande obstakels zoveel mogelijk weg te nemen en administratieve lasten te verminderen voert het kabinet de volgende vereenvoudigingen door:

- de thans bestaande afzonderlijke aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) en een verblijfsvergunning worden geïntegreerd, zodat slechts één aanvraag hoeft te worden ingediend en slechts éénmaal wordt getoetst aan de toelatingsvoorwaarden;
- de toelatingsprocedure wordt zoveel mogelijk verkort om het verblijfsdocument zo snel mogelijk te kunnen verstrekken;
- de procedures voor aanvraag van verblijfs- en tewerkstellingsvergunningen

ningen worden op korte termijn zoveel mogelijk gecombineerd in één loket van CWI en IND;

- er komt een referentensystematiek, waarbij een erkenning als betrouwbare referent de deur kan openen tot een versnelde afhandeling van verblijfsaanvragen.

Deze procedures worden beschreven in hoofdstuk 5 en 6. Over de precieze invulling van de verantwoordelijkheden als het om het vastleggen van de persoonsgegevens gaat, wordt op dit moment overleg met de betrokken (keten)partners gevoerd.

2.2 Een vereenvoudigd stelsel van verblijfsvergunningen

Om snel en slagvaardig te kunnen inspelen op de behoeften van samenleving en arbeidsmarkt wil het kabinet het stelsel van verblijfsvergunningen vereenvoudigen en stroomlijnen. De bestaande beperkingen waaronder een verblijfsvergunning kan worden verleend, worden in aantal gereduceerd en geordend in een stelsel van verblijfskolommen. In dit stelsel komt de keuze voor een doelgroepenbenadering tot uitdrukking. Binnen één verblijfskolom kunnen meerdere categorieën migranten verblijf krijgen; hun verblijfsdoel is vergelijkbaar. In hoofdstuk 4 wordt het nieuwe stelsel van verblijfsvergunningen uitgewerkt.

In de beleidsnotitie «Naar een modern migratiebeleid» zijn vijf verblijfskolommen opgenomen. Bij de nadere vormgeving van de verblijfskolommen heeft het kabinet rekening gehouden met de adviezen die de SER en de ACVZ hierover hebben uitgebracht. Ook heeft het kabinet goede nota genomen van het advies van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) dat rechten en plichten verbonden aan een verblijfsvergunning binnen elke kolom daadwerkelijk homogeen moeten zijn, wil de uitvoering er baat bij hebben. Mede op basis van deze adviezen is het kabinet tot de conclusie gekomen dat een clustering van de verblijfsdoelen in acht kolommen tot een beter resultaat leidt dan de vijf verblijfskolommen waarin de beleidsnotitie voorzag:

- Kolom I: Uitwisseling
- Kolom II: Studie
- Kolom III: Arbeid tijdelijk
- Kolom IV: Arbeid regulier
- Kolom V: Kennis en talent
- Kolom VI: Familie en gezin
- Kolom VII: Humanitair tijdelijk
- Kolom VIII: Bijzonder verblijf

Het karakter van de verblijfskolommen verandert hierdoor enigszins ten opzichte van de beleidsnotitie. Het kabinet ziet de verblijfskolommen als een ordeningsprincipe voor de verblijfsvergunningen van vergelijkbare categorieën migranten. Binnen de verblijfskolommen kunnen verblijfsvergunningen onder verschillende beperkingen worden verleend, waarbij er naar is gestreefd het aantal beperkingen per kolom zoveel mogelijk terug te dringen (tot één of een zo klein mogelijk aantal; zie bijlage 3 van de blauwdruk). Verschillende verblijfsdoelen vormen één beperking, wanneer er sprake is van één pakket van algemene toelatings- en verblijfsvoorwaarden, zoals het middelenvereiste, het recht op gezinshereniging of de positie op de arbeidsmarkt, maar ook de voorwaarde of over een referent moet worden beschikt. Er is in beginsel niet gestreefd naar verandering in de toelatingsvoorwaarden, maar voor bepaalde groepen zal het nieuwe stelsel toch een wijziging in hun rechtspositie betekenen. Het kolommenstelsel is voldoende flexibel ingericht om toekomstig beleid een plaats te geven en verandering van verblijfsdoelen mogelijk te maken.

Migranten die naar Nederland willen komen moeten, zoals ook nu het geval is, in de regel beschikken over een paspoort, een mvv en over voldoende middelen van bestaan, en bereid zijn een medisch onderzoek naar tuberculose te ondergaan. Zij mogen geen gevaar zijn voor de openbare orde en nationale veiligheid. Voorts geldt voor bepaalde categorieën mvv-plichtige migranten de inburgering buitenland als voorwaarde voor toelating. In de bestaande inburgeringsverplichtingen worden geen wijzigingen voorzien.

Het kolommenstelsel heeft een aantal voordelen waarmee de herkenbaarheid van het stelsel van verblijfsvergunningen voor de aanvrager (migrant en referent) wordt vergroot, de uitvoering vereenvoudigd en het aantal wijzigings- en verlengingsaanvragen (en daarmee administratieve lasten voor burgers en bedrijven) teruggedrongen. Het gaat om de volgende kenmerken, waaraan iedere verblijfsbeperking moet voldoen:

Wijziging van verblijfsbeperkingen: Als migranten een verblijfsvergunning onder een andere beperking willen aanvragen is dat mogelijk, mits zij aan de voorwaarden van die andere verblijfsbeperking voldoen. Zij moeten hiervoor altijd een nieuwe verblijfsvergunning aanvragen. Zo lang zij in Nederland de aanvraag tijdig indienen, hoeven zij daarvoor geen nieuwe mvv aan te vragen. Hiermee wordt de huidige praktijk voortgezet.

Mobiliteit binnen de verblijfsbeperking: Migranten die binnen de beperking waaronder hun verblijfsvergunning is verleend van referent kunnen veranderen, hoeven daarvoor geen verzoek tot wijziging van de verblijfsvergunning in te dienen. Dit geldt met name voor arbeids- en studiemigranten. Zo zal bijvoorbeeld een kennismigrant die van werkgever verandert geen nieuwe aanvraag hoeven in te dienen, evenmin als een student die naar een andere universiteit overstapt. Dit zal leiden tot minder wijzigingsverzoeken. Wel komt er een plicht om relevante wijzigingen te melden. Overigens is mobiliteit zonder wijzigingsaanvraag niet altijd mogelijk. Dit kan bijvoorbeeld niet bij verblijf voor gezinshereniging. Per saldo wordt een vermindering van administratieve lasten verwacht.

Hernieuwde toelating tot Nederland: Bij eerste toelating tot Nederland geldt voor mvv-plichtige migranten dat zij vanuit hun land van herkomst een mvv moeten aanvragen. Voor seizoensarbeiders die in kolom III (Arbeid tijdelijk) worden toegelaten zal een maximale verblijfsduur gelden, gevolgd door een wachtperiode waarna zij opnieuw in dezelfde kolom kunnen worden toegelaten. De maximale verblijfsduur voor deze groep is 24 weken, de wachtperiode 14 weken. Bij hernieuwde toelating na de wachtperiode is opnieuw een mvv vereist. Overigens geldt voor het verblijf voor lerend werken in kolom III en voor culturele uitwisseling in kolom I dat dit maximaal één jaar kan duren en eenmalig is.

Het verlengen van de verblijfsvergunning: De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning zal zoveel mogelijk aansluiten bij de voorziene verblijfsduur van de migrant. Hiermee wordt waar mogelijk voorkomen dat een verblijfsvergunning jaarlijks moet worden verlengd. Deze werkwijze moet het bijvoorbeeld mogelijk maken verblijfsvergunningen aan studenten te verlenen voor de duur van de studie en aan gezinsmigranten voor een periode van vijf jaar. In plaats van de verlenging komt een meldingsplicht. Hiervoor is nodig dat de IND systematisch gebruik kan maken van digitaal beschikbare informatie van andere overheden of van referenten om tot intrekking van een verblijfsvergunning te kunnen overgaan wanneer de migrant niet meer aan de voorwaarden voldoet. Per saldo wordt een vermindering van administratieve lasten verwacht.

Arbeidsmarktpositie: Migranten die dezelfde verblijfsbeperking hebben, krijgen dezelfde arbeidsmarktpositie. Dat maakt mobiliteit mogelijk, waardoor arbeids- en kennismigranten wanneer zij naar een andere werkgever overstappen, geen nieuwe verblijfsvergunning hoeven aan te vragen. Hun arbeidsmarktpositie wijzigt dan niet. Wanneer een arbeidsmigrant (bijvoorbeeld in kolom IV, Arbeid regulier) twv-plichtig is, heeft de werkgever dus wel een tewerkstellingsvergunning nodig, als hij zo'n overstappende arbeidsmigrant in dienst neemt. Zo bereikt het kabinet dat werkgevers voorrang moeten blijven geven aan prioriteitgenietend arbeidsaanbod en kunnen de uitgangspunten van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) gehandhaafd blijven.

Verblijf en arbeidsmarkttoegang van gezinsleden: In beginsel zullen gezinsleden in dezelfde kolom verblijf krijgen als de hoofdpersoon bij wie zij verblijf zullen houden. Ook de rechten van de gezinsleden, zoals bijvoorbeeld arbeidsmarkttoegang, zijn afgestemd op de verblijfskolom waarin zij worden toegelaten. Dit betekent niet per se dat gezinsleden dezelfde arbeidsmarkttoegang hebben als de hoofdpersoon bij wie zij verblijf houden. Zo zijn gezinsleden van migranten in kolom IV (Arbeid regulier) net als de hoofdpersoon twv-plichtig. Gezinsleden van kennismigranten in kolom V (Kennis en talent) zijn echter vrij op de arbeidsmarkt, zoals de gezinsleden van kennismigranten dat ook thans al zijn, terwijl de hoofdpersoon alleen arbeid als kennismigrant mag verrichten.

2.3 Meer verantwoordelijkheden voor referenten

Het kabinet wil een grotere verantwoordelijkheid neerleggen bij referenten, omdat zij belang hebben bij het verblijf van de migrant. In de huidige praktijk heeft de referent geen zelfstandige positie in de Vreemdelingenwet (Vw 2000), ook al is hij vaak de aanleiding is voor het verblijf van de vreemdeling en stelt hij zich garant voor de kosten die voortvloeien uit het verblijf. Het kabinet wil de positie van de referent formaliseren. Het kabinet wil vertrouwen in de referent stellen, maar zal misbruik van dat vertrouwen hard aanpakken. Binnen het nieuwe stelsel zal de referent een zelfstandige positie in de wet krijgen.¹ Dit is met name van belang in het kader van het toezicht en de handhaving en omdat sommige referenten, zoals bedrijven en onderwijsinstellingen, een rol kunnen krijgen bij de toetsing van de voorwaarden voor toelating en verblijf. De referent kan straks toegangen verblijfsaanvragen indienen, beschikkingen ontvangen en bezwaar- en beroepsprocedures starten.

Een nieuwe referentensystematiek

In de voorgestelde referentensystematiek (beschreven in hoofdstuk 6) wordt aan de referent een grotere verantwoordelijkheid toebedeeld dan hij thans heeft, in een wettelijk vastgelegd stelsel van rechten en verplichtingen. De overheid doet daarbij een beroep op de maatschappelijke positie van de referent, aangezien de referent een belang heeft bij de overkomst van de migrant. Er wordt van uitgegaan dat de referent goed «zicht» heeft op de migrant, in het kader van de één-op-één relatie die tussen hem en de referent ontstaat of bestaat. In het kader van deze relatie mag van de referent worden verwacht dat hij beschikt over informatie met betrekking tot toelating, verblijf en vertrek van de migrant. De verantwoordelijkheid van de referent zal worden neergelegd in een wettelijke plicht tot het tijdig, juist en volledig verstrekken van deze informatie.

Deze basisbehoefte aan informatieverstrekking door de referent aan de overheid bestaat voor alle verblijfsdoelen waarbij een referent aan de orde is. Het ligt daarom voor de hand de zelfstandige positie van de referent in de wet niet te beperken tot werkgevers en instellingen, maar als uitgangspunt te gaan hanteren in alle verblijfskolommen. Uitzonderingen

¹ Dit wordt thans al voorbereid in het kader van de wettelijke verankering van de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv).

op dit uitgangspunt worden alleen gemaakt als er geen referent is, zoals bij zelfstandig ondernemers of migranten die onder de talentenregeling vallen of om humanitaire redenen worden toegelaten.

De zelfstandige positie van de referent brengt tot uitdrukking dat de referent een bijzondere verantwoordelijkheid draagt voor het verblijf van een migrant. Door de verantwoordelijkheid van de referent te vertalen in verplichte normgedragingen wordt de grondslag gelegd voor het opleggen van een bestuurlijke boete bij overtreding van deze normgedragingen. Ten behoeve van het toezicht en de handhaving wordt daarmee een instrument geïntroduceerd dat effectief en relatief eenvoudig is toe te passen. Verderop in deze brief wordt nader op deze informatieverplichtingen ingegaan.

De verantwoordelijkheid tussen de referent en de IND wordt verdeeld volgens het uitgangspunt dat de aard van de relatie tussen de referent, de migrant en de IND de verantwoordelijkheid bepaalt die de referent binnen de toelatingsprocedure kan spelen. Een universiteit die buitenlandse studenten aanmeldt heeft (als referent) een heel andere band met de migrant dan een echtgenoot die zijn buitenlandse echtgenote naar Nederland wil laten komen. In de regel zal de echtgenoot alleen om toelating van zijn gezinsleden verzoeken, terwijl de universiteit jaarlijks nieuwe studenten wil aantrekken. De universiteit kan wel een samenwerkingsrelatie opbouwen en onderhouden met de IND als toelatingsorganisatie, maar de echtgenoot heeft slechts wanneer gezinshereniging speelt met de IND te maken en zal doorgaans geen langdurige band met de toelatingsorganisatie (willen) onderhouden. De IND zal meer verantwoordelijkheid voor het verblijf van de migrant bij de referent kunnen neerleggen, wanneer de referent op basis van een betrouwbaarheidstoets kan worden erkend als samenwerkingspartner.

De erkenning als betrouwbare referent opent de deur tot een versnelde afhandeling van verblijfsaanvragen, waarbij als streeftermijn een beslistermijn van twee weken geldt, indien de gegevens digitaal toetsbaar zijn en er geen nader onderzoek nodig is. De snelheid en doeltreffendheid wordt gerealiseerd door digitalisering van procedures, waarmee wordt aangesloten op rijksbrede ontwikkelingen ten aanzien van de elektronische overheid (*e-government*). Ook het gebruik van biometrische gegevens, dat los staat van het nieuwe migratiebeleid, moet dit ondersteunen. De erkenningssystematiek wordt beperkt tot referenten die toegangs- en verblijfsaanvragen willen indienen ten behoeve van migranten die verblijf beogen voor kennis- en arbeidsmigratie, studiemigratie en jongeren-uitwisseling. In bepaalde gevallen, waarop hieronder wordt teruggekomen, zal erkenning als referent verplicht worden gesteld.

De volgende paragrafen behandelen de procedure die bijvoorbeeld een werkgever moet volgen om als referent te worden erkend en de procedure die gevolgd wordt als om toelating van een individuele migrant wordt verzocht.

Betrouwbare partners als «erkende referent»

De referent – doorgaans een werkgever – dient een aanvraag in om als referent te worden erkend, waarna de IND informatie over de referent verzamelt en toetst. Het doel hiervan is zeker te stellen dat de referent een betrouwbare samenwerkingspartner is. De informatielast voor de referent wordt zoveel mogelijk beperkt door de betrouwbaarheid te beoordelen aan de hand van informatie die de IND kan betrekken bij andere organisaties. Deze informatie moet voldoende zijn om de referent te kunnen beoordelen op de wettelijk vastgelegde (kwaliteits-)eisen en voorwaarden. Een positieve beoordeling leidt tot een bestuursrechtelijke beschikking waarin

de aanvrager de status van «erkende referent» krijgt, een negatieve tot een afwijzing. Hiertegen staat bezwaar en beroep open. De handhaving na de erkenning wordt ingevuld door (op basis van signalen en steekproeven) de betrouwbaarheid van de erkende referent te volgen en te onderzoeken, met als sanctiemogelijkheid bij bepaalde zeer ernstige gedragingen, schorsing of zelfs intrekking van de status van erkende referent. Naast deze maatregelen kan de IND te allen tijde besluiten de individuele verblijfsaanvragen van de erkende referent volledig te toetsen. Alle referenten (erkend of niet) kan bij bepaalde (niet-)gedragingen een bestuurlijke boete worden opgelegd.

Om als referent te worden erkend moet een bedrijf of instelling aan bepaalde voorwaarden voldoen. Hierbij gelden de volgende algemene uitgangspunten:

- De erkenning als referent komt niet in plaats van de beoordeling van de vraag of de individuele migrant aan de toelatingsvoorwaarden voldoet, maar is erop gericht zeker te stellen dat de referent een betrouwbare samenwerkingspartner is, die in staat is zeker te stellen dat de migrant voldoet aan de voorwaarden voor zijn verblijfsdoel.
- De erkenningssystematiek stelt de aanvrager centraal. Dit betekent dat de systematiek wordt ingericht op de aard van de relatie tussen de referent en de migrant.
- De administratieve lasten die de erkenning met zich meebrengt, worden vergaand teruggebracht door gebruik te maken van gegevens die digitaal beschikbaar zijn bij andere overheden.

Bij de betrouwbaarheidstoets, die plaatsvindt voordat een bedrijf of instelling als referent wordt erkend, spelen de volgende elementen een rol. Eerst wordt gecontroleerd of de werkgever bestaat als rechtspersoon of natuurlijke persoon en of hij solvabel is. Als sprake is van faillissement of surseance van betaling wordt geconcludeerd dat de werkgever niet solvabel is. Deze informatie wordt rechtstreeks ingewonnen bij de Kamer van Koophandel. De historie van de werkgever met betrekking tot belasting- en premieafdracht wordt gecontroleerd aan de hand van informatie van de Belastingdienst. Vervolgens wordt de mate waarin de werkgever vreemdelingenrechtelijke verplichtingen, de Wav en de Wet op het minimumloon (Wml) naleeft gecontroleerd en wordt informatie ingewonnen over eventuele criminele doelstellingen en antecedenten van de werkgever. Ten slotte wordt gekeken naar een eventuele intrekking van een eerdere erkenning van de referent.

De toets is gebaseerd op de bestaande toetsen om convenanten met de IND voor de verkorte mvv-procedure en de kennismigrantenregeling af te sluiten. De mate waarin een werkgever vreemdelingrechtelijke verplichtingen, de Wav en de Wml naleeft, informatie over eventuele criminele doelstellingen en antecedenten en de eventuele intrekking van een eerdere erkenning zijn geen onderdelen van deze bestaande toetsen. Dit betekent dat de voorgestelde nieuwe systematiek betere waarborgen biedt dan de thans bestaande regelingen. De voorwaarden voor erkenning worden getoetst met informatie die de IND rechtstreeks inwint bij andere organisaties, zodat de erkenning als referent (daargelaten het indienen van het verzoek) in beginsel geen administratieve lasten met zich meebrengt. Ook startende ondernemingen kunnen zich laten erkennen als referent, zodat in lijn met de in november 2005 kamerbreed ondersteunde motie-Bakker ook starters en nieuw in Nederland gevestigde bedrijven gebruik kunnen blijven maken van de kennismigrantenregeling¹. Als de werkgever niet aan de voorwaarden voldoet, wordt hij niet als referent erkend. De erkenning wordt ingetrokken als blijkt dat de werkgever niet langer aan de voorwaarden voldoet. Hij kan dan geen aanspraak meer maken op de versnelde procedure.

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 300 XIII, nr. 75.

Een snelle en zorgvuldige procedure voor de verblijfsaanvraag

Iedere referent kan toelating van individuele migranten aanvragen. De overheid toetst dan of aan de toelatingsvoorwaarden wordt voldaan. Indien de referent niet is of (bijvoorbeeld bij gezinsmigratie) kan worden erkend als referent wordt de aanvraag volledig getoetst. Ten behoeve van deze toetsing en in het algemeen van de beoordeling van (voortdurend) verblijfsrecht heeft de IND een generiek behandelproces ontwikkeld waarin de processtappen zijn beschreven die doorlopen worden bij de behandeling van een aanvraag. De beoordeling van aanvragen gebeurt zoveel mogelijk aan de hand van elektronisch aangeleverde gegevens, afkomstig van zowel de aanvrager als andere overheidsinstanties. Daarbij wordt de informatiebehoefte van de IND bepaald aan de hand van behandelprofielen, die zijn ingebed in de geautomatiseerde systemen van de IND. Een behandelprofiel is een combinatie van kenmerken, die in onderlinge samenhang kunnen duiden op oneigenlijk gebruik of misbruik van procedures. Behandelprofielen vloeien voort uit ervaringsgegevens van eigen medewerkers of ketenpartners en trendanalyses. De door de IND ontvangen informatie zal tevens inzet zijn van een separaat doch integraal handhavingsmechanisme. Op deze wijze kan een efficiënte, effectieve en klantgerichte behandeling van de aanvraag plaats vinden waarbij ook handhavingsaspecten integraal worden meegewogen.

Wanneer een toegangs- en verblijfsaanvraag wordt ingediend door een erkende referent, zal de toets versneld kunnen plaatsvinden. De IND streeft er dan naar de procedure binnen twee weken af te ronden. De erkende referent is immers erkend als samenwerkingspartner van de IND. De erkende referent geeft het verblijfsdoel aan en verklaart dat de migrant aan de toelatingsvoorwaarden voldoet. Dit betekent bijvoorbeeld dat een werkgever toetst of een kennismigrant voldoende gekwalificeerd is voor zijn baan, een universiteit of een student het vereiste niveau heeft om tot een studie te worden toegelaten. De controle van verblijfsaanvragen verschuift daarmee grotendeels van ex ante naar post hoc. Grotendeels, omdat de overheid de identiteit van de migrant blijft vaststellen en de openbare orde- en nationale veiligheidstoets blijft uitvoeren. De Staatssecretaris van Justitie blijft juridisch en politiek verantwoordelijk voor de toelating. De overheid controleert ook na de toelating, steekproefsgewijs of op basis van ontvangen signalen van bijvoorbeeld ketenpartners, of de toegelaten migrant aan de voorwaarden voldoet. Als dat niet het geval is kan de verblijfsvergunning worden ingetrokken. Voor het vaststellen van de informatiebehoefte maakt de IND gebruik van behandelprofielen, zoals hieronder wordt beschreven in de paragraaf over toezicht en handhaving. De erkenning als referent kan, zoals hieronder wordt beschreven, bij het niet-nakomen van bepaalde verplichtingen worden ingetrokken.

Onderstaand schema geeft kort weer welke mogelijkheden en verplichtingen er bestaan voor (zakelijke) referenten in de nieuwe referenten-systematiek.

Normale referent	Erkende referent
	1. Dient aanvraag in om als referent te worden erkend
	2. Wordt onderzocht op betrouwbaarheid en erkend als aan voorwaarden wordt voldaan
1. Kan verblijfsaanvraag indienen in normale procedure	3. Kan verblijfsaanvraag indienen in versnelde procedure
2. Verblijfsaanvraag wordt volledig getoetst	4. Verblijfsaanvraag wordt (ex ante) beperkt getoetst (wel volledig op openbare orde aspecten)

Normale referent	Erkende referent
3. Migrant kan inreizen nadat identiteit is vastgesteld	5. Migrant kan inreizen nadat identiteit is vastgesteld
4. Referent heeft informatieverplichtingen	6. Referent heeft informatieverplichtingen
5. Bij niet-nakomen (bepaalde) verplichtingen kan bestuurlijke boete worden opgelegd en/of kunnen kosten (voor terugkeer) worden verhaald	7. Bij niet-nakomen (bepaalde) verplichtingen kan bestuurlijke boete worden opgelegd en/of kunnen kosten (voor terugkeer) worden verhaald
	8. Bij niet-nakomen (bepaalde) verplichtingen wordt erkenning als referent geschorst en eventueel ingetrokken.

Zoals gezegd wordt niet alle referenten verplicht een erkenningsprocedure te doorlopen. Alleen voor de volgende categorieën referenten zal erkenning als referent verplicht worden gesteld:

- *Onderwijsinstellingen*: De verblijfsaanvraag van buitenlandse studenten kan worden afgewezen als zij zich niet hebben ingeschreven bij een onderwijsinstelling die als referent is erkend. Als de erkenning van een onderwijsinstelling als referent wordt ingetrokken, worden alle verblijfsaanvragen afgewezen. Voor de instellingen geldt als voorwaarde dat zij verplichtingen zoals die thans zijn opgenomen in de Gedragscode internationale student in het Nederlands Hoger Onderwijs naleven.
- *Uitwisselingsorganisaties*: De verblijfsaanvraag van uitwisselingsjongeren kan worden afgewezen als de uitwisselingsorganisatie die hen uitnodigt niet als referent is erkend.¹ Als de erkenning van een uitwisselingsorganisatie als referent wordt ingetrokken, worden alle verblijfsaanvragen afgewezen. Bij au pairs zal het au-pairbureau als referent optreden en niet het gastgezin. De IND heeft een proeftuin opgezet om met de au-pairbranche vast naar deze situatie toe te werken.
- *Werkgevers van kennismigranten*: De verblijfsaanvraag van kennismigranten kan worden afgewezen als hun werkgever niet als referent is erkend. Als de erkenning van een werkgever als referent wordt ingetrokken, worden alle verblijfsaanvragen afgewezen. Hierbij wordt voortgebouwd op de bestaande bepalingen in de kennismigrantenregeling, maar de eisen worden wel verzwaaard, zodat de handhaving verder kan worden verbeterd.

Voor zakelijke referenten die optreden voor migranten in kolom III en IV is de erkenningsprocedure niet noodzakelijk:

- *Werkgevers van reguliere en tijdelijke arbeidsmigranten*: Werkgevers van reguliere en tijdelijke arbeidsmigranten hoeven zich niet als referent te laten erkennen. Zij zullen immers niet alleen een verblijfsaanvraag indienen, maar ook een twv moeten aanvragen. Aangezien voor verlening van een twv een arbeidsmarkttoets noodzakelijk blijft, kan de snelle procedure waarvan erkende referenten gebruik kunnen maken niet worden aangeboden. Het kabinet streeft er overigens naar niet alleen de Vw 2000 maar ook de Wav te vereenvoudigen.
- *Religieuze en levensbeschouwelijke organisaties*: Religieuze en levensbeschouwelijke organisaties zullen alleen als erkende referent kunnen optreden voor studenten of uitwisselingsjongeren. Indien deze organisaties voor arbeidsmigranten optreden, geldt deze verplichting niet. Wel dienen deze organisaties aan bepaalde criteria te voldoen. Verblijfsaanvragen van organisaties die niet aan die criteria voldoen, worden afgewezen. Voor geestelijke bedienaren blijft naast de twv-plicht ook de inburgeringsplicht gelden, zowel in het buitenland als in Nederland.

¹ Niet alle uitwisselingsjongeren hoeven over een referent te beschikken. Bij de Working Holiday Programmes voor jongeren uit Australië, Canada en Nieuw-Zeeland is geen referent nodig.

In de hiernavolgende tabel is opgenomen welke rol de referenten-procedure in de verschillende verblijfskolommen speelt.

Verblijfskolom	Normale referenten-procedure	Erkende referentenprocedure	Geen referent
I: Uitwisseling	Nee	Verplicht voor uitwisselings-organisaties en au pair bureaus	Working Holiday Programmes
II: Studie	Nee	Verplicht voor alle onderwijsinstellingen	N.v.t.
III: Arbeid tijdelijk	Ja	Niet verplicht	N.v.t.
IV: Arbeid regulier	Ja	Niet verplicht	N.v.t.
V: Kennis en talent	Nee	Verplicht voor werkgevers van kennismigranten en wetenschappelijk onderzoekers	Zelfstandigen, talenten
VI: Familie en gezin	Ja	Nee	N.v.t.
VII: Humanitair tijdelijk	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
VIII: Bijzondere verblijf	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.

2.4 Effectiever toezicht en zichtbare handhaving

Toezicht en handhaving zijn essentieel voor een doeltreffend toelatingsbeleid. Het kabinet hecht daarom grote waarde aan de handhaving van het nieuwe beleid. In het modern migratiebeleid worden nieuwe verantwoordelijkheden voor referenten in de regelgeving vastgelegd. Wanneer geconstateerd wordt dat referenten of migranten zich niet aan de regels houden, wordt handhavend of sanctionerend opgetreden. Dat kan door het opleggen van een sanctie of het intrekken van de erkenning als referent, maar ook door al bestaande instrumenten zoals het intrekken van een verblijfsvergunning. Het beleid voor toezicht en handhaving wordt uitgewerkt in hoofdstuk 7.

Informatieverplichtingen en sancties

De referent krijgt de verplichting om de overheid tijdig, juist en volledig te informeren over de situatie van de migrant, zowel voorafgaand aan de toelating van de migrant als bij relevante wijzigingen in de situatie van de migrant. Deze verplichting geldt voor alle referenten, ook voor referenten die geen erkenning hebben. De referent wordt verplicht relevante gegevens over de migrant te registreren (administratieplicht), een jaarlijkse opgaaf van (geen) wijzigingen te doen en tussentijdse wijzigingen door te geven die een bijzondere relevantie voor de overheid hebben, zoals bijvoorbeeld het uit dienst treden van een werknemer of vertrek naar het buitenland. Ook krijgt de referent een bewaarplicht. Deze informatieverplichting maakt het mogelijk dat de overheid toezicht houdt op de migrant tijdens de periode dat deze over een referent moet beschikken om in Nederland te mogen verblijven. In het huidige stelsel zijn de mogelijkheden tot dergelijk toezicht zeer beperkt.

In het huidige vreemdelingenrecht bestaat de garantstelling. Dit civielrechtelijke instrument wordt in het nieuwe migratiebeleid vervangen door een instrumentarium met een bestuursrechtelijke grondslag. De juridische doorzettingskracht van de garantstelling in de civiele procedure kan worden betwijfeld, moet vanwege het ontbreken van ervaring nog worden bewezen en laat bovendien de vraag open of er daadwerkelijk betaling gaat plaatsvinden. Het kabinet ziet de bestuurlijke boete als een effectiever

instrument. Een referent die zijn informatieverplichtingen niet nakomt kan te maken krijgen met een bestuurlijke boete. Dat geldt voor alle referenten, zowel voor zakelijke als voor particuliere referenten bij gezinsmigratie en zowel voor erkende als voor niet-erkende referenten. Bepaalde door de overheid gemaakte kosten voor de gedwongen terugkeer van de migrant, kunnen op de referent worden verhaald door middel van een bestuursrechtelijke geldschuld.

De bestuurlijke boete en verhaal van kosten dragen beide op hun eigen manier bij aan het verduidelijken van de verantwoordelijkheid van de referent. Bij het kostenverhaal is dat de verantwoordelijkheid voor het financiële risico van de terugkeer. De informatieverplichting wordt uitgewerkt in duidelijke regelgeving die het mogelijk maakt om een vaste gedragslijn te ontwikkelen. Mocht een erkende referent zich niet houden aan de verplichting tot actieve informatieverstrekking, dan kan de referent als niet-betrouwbaar worden aangemerkt en de status van erkende referent worden geschorst of ingetrokken. De verblijfsvergunningen van de betrokken migranten dienen dan opnieuw individueel te worden beoordeeld, want het staat niet bij voorbaat vast dat reeds toegelaten migranten niet meer aan de verblijfsvoorwaarden kunnen voldoen.

Naleving van de regels wordt niet alleen bevorderd door de dreiging van sancties. Ook de voordelen van de erkenning als referent, zoals de snelle procedure, een klantgerichte opstelling van de overheid en contacten tussen overheid en referent met een preventief karakter, zijn bevorderlijk voor het naleven van de regels. Juist de combinatie van voordelen voor goedwillende bedrijven en instellingen en sancties voor wie de regels niet naleeft zorgt voor een effectieve handhaving van het beleid.

Handhaving en ketensamenwerking

Het ontvangen, registreren en beoordelen van signalen van fraude of oneigenlijk gebruik en het ondernemen van actie daarop zal geïntegreerd worden in het dagelijkse behandelproces van de IND. Dit geldt ook voor het uitvoeren van reguliere controles, waarmee wordt nagegaan of de referent zich daadwerkelijk houdt aan zijn informatieverplichtingen. Gegevens van andere overheidsinstellingen worden vergeleken met gegevens die de referent verstrekt. Door de referent verstrekte onjuiste informatie wordt daardoor gedetecteerd. Door middel van risicoanalyses, waarin verschillende overheidsorganisaties participeren, wordt per doelgroep een uitvoeringsstrategie vastgesteld. Doelgroepen waarvan op basis van deze risicoanalyses de kans op overtreding hoger wordt ingeschat, zullen intensiever gecontroleerd worden. Ook fraudesignalen, zoals meldingen van andere overheidsinstanties of burgers, kunnen aanleiding zijn voor verscherpt toezicht. Bij referenten met een laag risico worden steekproefsgewijs periodieke controles uitgevoerd.

Voor het toezicht op de naleving wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van digitale informatie-uitwisseling met andere overheidsorganisaties. Feitenonderzoek ter plekke door middel van bijvoorbeeld een bedrijfs- of huisbezoek zal daardoor slechts in bijzondere gevallen hoeven worden toegepast. De toezichtlast voor burgers, bedrijven en instellingen wordt daarmee zo veel mogelijk beperkt, terwijl van de betrokken overheidsdiensten zo efficiënt mogelijk gebruik wordt gemaakt.

De IND en Politie zullen in het nieuwe stelsel verantwoordelijk worden voor de uitvoering van het toezicht en de handhaving. Met de Arbeidsinspectie en andere betrokken organisaties zullen samenwerkingsafspraken worden gemaakt. Het kabinet hecht groot belang aan een volledig operationele en voor de samenleving zichtbare handhaving bij de start van de implementatie van het nieuwe stelsel. Om in de eerste jaren na de imple-

mentatie extra impuls en aandacht te waarborgen voor toezicht en handhaving wordt een tijdelijk «Procesbureau voor toezicht en handhaving» opgericht, waarin verschillende uitvoeringsorganisaties participeren.

2.5 Nationaal beleid binnen Europese kaders

Het kabinetsbeleid dient vorm te worden gegeven binnen het Europees-rechtelijke kader, dat met name wordt gevormd door de maatregelen die zijn genomen op basis van het EG-Verdrag. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam op 1 mei 1999 is een groot aantal richtlijnen en andere instrumenten aangenomen die voor het nationale beleid van groot belang zijn.

De politiek-beleidsmatige kaders voor de huidige beleidsontwikkeling zijn geschetst in het Haagse Programma, dat de Europese Raad op 4–5 november 2004 onder Nederlands voorzitterschap heeft aangenomen. In dit meerjarenprogramma voor de verdere ontwikkeling van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is erkend dat legale migratie een grote rol zal spelen bij het versterken van de kenniseconomie in Europa en bij de bevordering van de economische ontwikkeling en aldus zal bijdragen aan de uitvoering van de Lissabonstrategie. Het kabinet acht het van groot belang dat de Europese Raad heeft benadrukt dat de vaststelling van het aantal toe te laten arbeidsmigranten een bevoegdheid van de lidstaten is.

Op 21 december 2005 heeft de Commissie het Beleidsplan legale migratie gepubliceerd.¹ Hierin kondigde zij voorstellen aan voor een algemene kaderrichtlijn en vier specifieke richtlijnen. De vier specifieke richtlijnen zouden worden opgesteld voor de categorieën kennismigranten, seizoensarbeiders, binnen een onderneming overgeplaatste werknemers en voor bezoldigde trainees. De eerste twee ontwerprichtlijnen zijn op 23 oktober 2007 verschenen. Het betreft een richtlijn voor een gecombineerde werken verblijfsvergunning en een gemeenschappelijk rechtenpakket voor arbeidsmigranten en een richtlijn voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten.²

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover geharmoniseerd beleid binnen de EU op het gebied van arbeidsmigratie, mits het voldoende ruimte laat voor nationaal beleid, de procedures zo eenvoudig mogelijk vorm geeft en de ontwikkelingen in de economieën en arbeidsmarkten van de lidstaten respecteert. EU-beleid kan gewenst zijn om positieve effecten van arbeidsmigratie voor de EU als geheel te maximaliseren en om negatieve *spillover*-effecten tussen lidstaten onderling alsook gezamenlijk illegale immigratie of tewerkstelling en mogelijke nadelige gevolgen voor ontwikkelingslanden, zoals uitbuiting en *brain drain*, tegen te gaan.³

¹ Mededeling van de Commissie, «Beleidsplan legale migratie», 21 december 2005, COM(2005) 669 def.

² Richtlijn van de Raad betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven en te werken en betreffende een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (COM (2007) 638); en richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan (COM(2007) 637).

³ Kamerstukken II 2006/07, 19 637 en 23 490, nr. 1170.

Zowel de SER als de ACVZ hebben zich uitgesproken over de samenhang tussen nationaal en Europees beleid. De SER ziet vooral meerwaarde van Europees beleid met betrekking tot hooggekwalificeerde arbeidsmigranten. Door meer zaken gezamenlijk op Europees niveau te regelen de aantrekkelijkheid van Europa als vestigingsplaats kan worden vergroot. Met betrekking tot Europese ontwikkelingen in het arbeidsmigratiebeleid merkt de ACVZ op dat moet worden voorkomen dat internationale ontwikkelingen niet goed in de Vw 2000 kunnen worden ingepast.

Het kabinet deelt het uitgangspunt van de ACVZ dat internationale ontwikkelingen een integraal deel dienen te vormen van de beleidsontwikkeling. De wet- en regelgeving in het kader van het modern migratiebeleid dient niet alleen te voldoen aan bestaande Europese richtlijnen, maar ook rekening te houden met toekomstige ontwikkelingen die binnen afzienbare tijd

tot nieuwe (Europese) wetgeving kunnen leiden. Het Beleidsplan legale migratie voorziet niet in een algemeen juridisch kader voor arbeidsmigratie, zoals dat voor gezinshereniging bestaat. Het Europese beleid zal daardoor in zekere mate gefragmenteerd blijven.

Het blijft ook daarom voor het kabinet van belang dat het Europese migratiebeleid complementair blijft aan het nationale beleid. In grote lijnen ziet het kabinet de samenhang tussen Europees en nationaal beleid als volgt:

- De Europese wetgeving kadert de voorwaarden in waaraan toelatingsprocedures en verblijfsvergunningen voor migranten uit derde landen moeten voldoen. Een duidelijk voorbeeld hiervan is richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging. Het nationale gezinsherenigingsbeleid dient aan de bepalingen in deze richtlijn te voldoen.
- De Europese wetgeving stelt de voorwaarden vast waaronder migranten uit derde landen recht hebben op mobiliteit vanuit de lidstaat van eerste toelating naar een andere lidstaat. Een voorbeeld hiervan is richtlijn 2005/71/EG betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek. Een onder die richtlijn toegelaten onderzoeker mag een deel van zijn onderzoek in een andere lidstaat verrichten. Mobiliteitsbepalingen gelden ook voor langdurige ingezetenen derdelanders en voor buitenlandse studenten. In de toekomst kunnen zij gaan gelden voor houders van een *blue card*. Ten slotte kan ook het vrij verkeer van diensten mobiliteitsrechten met zich meebrengen voor verleners van grensoverschrijdende diensten.
- *Standstill*-, non-discriminatie- en andere bepalingen in internationale overeenkomsten beperken de nationale beleidsruimte met betrekking tot bepaalde groepen. Een belangrijk voorbeeld is de Associatieovereenkomst EEG-Turkije uit 1963, met het Besluit 1/80 van de Associatieraad uit 1980 die zien op het recht op de toegang tot de arbeidsmarkt van Turkse werknemers en hun gezinsleden.

Het modern migratiebeleid moet in overeenstemming zijn met onze internationale verplichtingen. Europese wetgeving en internationale overeenkomsten bepalen of beïnvloeden het toelatingskader voor bepaalde categorieën migranten of voor bepaalde nationaliteiten, of voorzien in mobiliteitsbepalingen of uitzonderingsregels voor bepaalde categorieën migranten. In de blauwdruk en bij de nadere uitwerking van het modern migratiebeleid wordt hiermee rekening gehouden.

2.6 Lagere administratieve lasten

De kabinetsvoorstellen beïnvloeden de uitvoering van het beleid voor zowel burger als bedrijf. Per saldo moet het nieuwe migratiebeleid leiden tot een vermindering van de administratieve lasten. De erkenningsprocedure voor referenten zal een lastenverzwaring voor bedrijven betekenen, de wettelijke inlichtingenplicht voor zowel burgers als bedrijven. Daar staan echter andere maatregelen tegenover die per saldo een lastenvermindering tot gevolg hebben. In hoofdstuk 10 wordt dit nader uiteengezet.

2.7 Financiële consequenties

Alle effecten bijeen genomen, resulteren de beleidsvoorstellen niet tot een structureel extra beslag op overheidsmiddelen, maar wel tot verschuivingen en aanpassing van taken in de vreemdelingenketen.

3. Slot

Het kabinet verwacht dat Nederland met het nieuwe toelatingsbeleid zeer wel in staat zal zijn soepel in te spelen op actuele maatschappelijke behoeften. Uitnodigend waar het kan, restrictief waar het moet. Tegenover een snelle en eenvoudige toelating met doeltreffende en beheersbare procedures staan een effectief toezicht en een zichtbare handhaving van het migratiebeleid. Misbruik en fraude moeten snel en doortastend kunnen worden bestreden.

Bovendien is het nodig het Nederlandse migratiebeleid te ontwikkelen in nauwe samenhang met het Europese beleid voor legale migratie waaraan wij een actieve bijdrage leveren samen met onze partners in de Europese Unie, alsmede binnen het kader van internationale samenwerking.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak