

Vergaderjaar 2019–2020

30 573

Migratiebeleid

Nr. 178

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2019

Aanleiding

Op 1 juni 2013 trad de Wet modern migratiebeleid (Wet MoMi) in werking. Met deze wet is beoogd drie wezenlijke veranderingen aan te brengen in de procedure van het reguliere toelatingsbeleid om deze snel, doeltreffend en beheersbaar te laten verlopen.

Die veranderingen zijn:

1. de versnelling en vereenvoudiging van de toelatingsprocedure door het samenvoegen van de aanvraagprocedure voor een machtiging tot voorlopig verblijf en de aanvraagprocedure voor de verblijfsvergunning in de zogenoemde TEV-procedure (toelating en verblijf),
2. de invoering van een zogenoemde referentensystematiek waardoor de rol van de referent in de aanvraagprocedure wordt versterkt en
3. een andere wijze van handhaving door vooraf vertrouwen te bieden aan de referent en achteraf controle uit te voeren, aan de hand van steekproeven en signalen.

De Wet MoMi zelf bepaalt dat deze vijf jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd. Dat is nu geschied. Met het onderzoek dat ik u hierbij, mede namens de bewindslieden van SZW en OCW, aanbied¹ is uitvoering gegeven aan deze wettelijke verplichting.

Methode en resultaten

Voor de evaluatie is een keuze gemaakt voor het doorlichten van zes verblijfsdoelen: kennismigratie, wetenschappelijk onderzoek, arbeid in loondienst, studie, au-pair en familie en gezin. Voor deze zes verblijfsdoelen zijn telkens drie vragen beantwoord:

1. Zijn de toelatingsprocedures voor alle reguliere migranten snel, doeltreffend en beheersbaar?

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

2. Werkt de referentsystematiek en zijn de administratieve lasten voor burgers en bedrijven zo beperkt mogelijk gehouden?
3. Is het toezicht- en handhavingmechanisme zoals neergelegd in de Wet MoMi effectief?

Het onderzoek valt uiteen in een kwantitatief deel en een kwalitatief deel. Voor het kwantitatieve deel is gebruik gemaakt van de databestanden van de IND, het kwalitatieve deel is tot stand gekomen op basis van interviews met respondenten uit het bedrijfsleven, het onderwijs, de advocatuur en de IND zelf.

De onderzochte periode liep van de datum van inwerkingtreding tot en met 2017. Aangezien de interviews zijn gehouden van juli 2018 tot en met januari 2019, zijn ook ontwikkelingen van na 2017 meegenomen in het onderzoek.

Ik ben verheugd dat het beeld dat uit de evaluatie naar voren komt overwegend positief is en dat de Wet modern migratiebeleid voor een groot deel blijkt te hebben bereikt wat was beoogd.

De TEV-procedure wordt door alle respondenten als positief tot zeer positief gewaardeerd. Aanvragen worden nu bijna allemaal binnen de wettelijke termijn behandeld en voor het overgrote deel ook binnen de streeftermijnen.

Alleen bij familie en gezin bleek de behandeltijd op te lopen. Daarover heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer al eerder bericht.²

De referentsystematiek blijkt met name zeer succesvol voor de grotere bedrijven en instellingen. Voor kleinere bedrijven en bedrijven die weinig migranten in dienst hebben wegen de lusten niet altijd op tegen de lasten. Ik ga daar in mijn reactie op de aanbevelingen op in.

Voor wat betreft de effectiviteit van het toezicht en de handhaving bij de IND komt uit de evaluatie naar voren dat het nog moeilijk is conclusies te trekken met betrekking tot het functioneren van de handhavingsinstrumenten omdat de ervaring met het opleggen van sancties (waarschuwing, boetes, schorsing, intrekking en het verhalen van kosten van uitzetting) nog zeer beperkt is.

Aanbevelingen

In het rapport worden 10 aanbevelingen gedaan waar ik, mede namens mijn collega's van SZW en OCW, op zal reageren. Verder bevat het rapport nog een aantal kritische kanttekeningen. Hoewel die niet rechtstreeks geresulteerd hebben in aanbevelingen wil ik toch op een aantal daarvan ingaan.

Aanbeveling 1 vraagt om heroverweging van de regeling voor erkenning als referent omdat de regeling enerzijds bedrijven en instellingen toelaat die er weinig tot geen gebruik van maken en anderzijds bedrijven en instellingen verplicht er gebruik van te maken, terwijl zij slechts incidenteel vreemdelingen aantrekken.

Ik ben geen voorstander van heroverwegen van de regeling want ik geloof in de toegevoegde waarde ervan voor het Nederlandse bedrijfsleven en het hoger onderwijs. Om tegemoet te komen aan de genoemde bezwaren lijkt mij heroverwegen ook niet nodig. Referenten krijgen door zich te laten erkennen toegang tot de versnelde procedure. De meerwaarde van

² Bij brief van 15 februari 2019 van de voormalig Staatssecretaris van JenV in reactie op het WODC onderzoek: «Aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten.», Kamerstuk 30 573, nr. 171.

de erkenningsprocedure zit in het vooraf beoordelen of de overheid voldoende vertrouwen in de referent kan stellen, zodat de aanvraag niet inhoudelijk meer door de IND beoordeeld hoeft te worden. Hiermee kan de voor de Nederlandse economie noodzakelijke arbeids- en kennismigratie snel en gecontroleerd tot stand komen. Veel rechtspersonen en ondernemingen, die met enige regelmaat arbeidsmigranten naar Nederland laten overkomen, hebben zich laten erkennen als referent omdat zij deze voordelen zelf ook zien.

Kleine bedrijven en erkenning als referent

Hoewel ik erken dat er kleine bedrijven zijn die weinig gebruik maken van de regeling, acht ik de in het rapport genoemde nadelen niet opwegen tegen de voordelen van de regeling.

Er is ook al enige beweging geweest om de scherpe kantjes van de regeling te halen. Zo worden zogenoemde «slapende referenten» die gedurende drie jaar geen gebruik hebben gemaakt van hun rechten als referent, niet langer meer als referent beschouwd.³ Verder is het kabinet kleine bedrijven tegemoet gekomen door de verlaging van de leges voor een aanvraag om erkenning van € 3.927 naar € 1.963.

Indien de aanvraag verband houdt met arbeid en de aanvrager een onderneming met ten hoogste 50 medewerkers is, of een onderneming van een concern met ten hoogste 50 werknemers betreft, geldt een gereduceerd legestartief.⁴

Ik zie het als positief dat we ook kleinere bedrijven een voorrangspositie bieden en ze in de toekomst mee laten delen in de voorhoede van de digitalisering.

Daarbij zou een klein bedrijf dat geen erkend referent wil zijn, omdat dat voor het bedrijf minder gunstig is, nog zijn toevlucht kunnen zoeken tot het verblijfsdoel arbeid in loondienst.

Uiteraard is het voor de IND ook overzichtelijker om te werken met één procedure.

Onder omstandigheden kan wellicht het gebruik maken van de blue card een optie zijn voor kleine bedrijven. Wel zijn de administratieve lasten daarvan waarschijnlijk zwaarder en geldt daar de eis van diplomavergelijking.

Koppeling erkenning als referent en verblijfsaanvraag

Het komt ook voor dat bedrijven een erkenning als referent aanvragen voor het verblijfsdoel kennismigratie, terwijl het soort werknemers dat zij in dienst hebben niet valt onder de Kennismigrantenregeling. Dat kan gebeuren uit onwetendheid of gebrek aan ervaring. Het kan ook gebeuren met het oogmerk om de strengere toelatingseisen voor arbeid in loondienst te omzeilen of om toegang en verblijf te realiseren zonder dat de vreemdeling de intentie heeft om te werken in Nederland. Wanneer de aanvraag om erkenning vergezeld gaat van een verblijfsaanvraag en uit de aanvraag blijkt dat deze wordt gedaan voor een vreemdeling die niet als kennismigrant kan worden beschouwd, dan kan zowel de verblijfsaanvraag als de aanvraag om erkenning worden afgewezen. Heeft de erkenning reeds plaatsgevonden, omdat niet op voorhand duidelijk was welke werknemers zouden worden aangetrokken, dan zal pas bij de

³ Het gaat dan om erkend referenten die geen verblijfsaanvragen voor vreemdelingen (meer) indienen én ook geen referent meer zijn voor eerder toegelaten vreemdelingen. Ingevolge artikel 1.15a van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 kan de erkenning dan worden ingetrokken.

⁴ Zie artikel 1.11, tweede lid, onderdeel b, van het Voorschrift Vreemdelingen 2000.

verblijfsaanvraag beoordeeld kunnen worden of het loon dat betaald wordt marktconform is. Aangezien dit uitvoeringsgevolgen heeft laat ik verkennen of het voor bepaalde branches die een risico zijn gebleken, op dit punt zinvol en effectief zou zijn om te verlangen dat de aanvraag voor erkenning als referent altijd vergezeld moet gaan van een concrete verblijfsaanvraag.

Gevolgen wijziging ondernemingsvorm

Hoewel er geen aanbeveling over is gedaan wil ik toch ingaan op een punt van kritiek in het rapport. In het geval van een wijziging van de ondernemingsvorm moet er opnieuw een erkenning als referent worden aangevraagd en moeten hier opnieuw leges voor worden betaald. Ik begrijp dat dit bureaucratisch overkomt. Echter bij een wijziging, zoals een wijziging van de ondernemingsvorm, moet opnieuw worden getoetst aan voorwaarden van solvabiliteit en de betrouwbaarheid van de bestuurders. Dat betekent dus dat er om inhoudelijke redenen weer een gehele toets wordt gedaan met de daarbij behorende kosten. Ik zie geen andere oplossing om de kwaliteitsstandaard hoog te houden.

Aanbeveling 2 vraagt om voor meer sectoren de mogelijkheid te bieden voor een vergunning voor arbeid regulier⁵ zonder toetsing aan prioriteit genietend aanbod.

De aanbeveling komt voort uit de signalering dat in bepaalde sectoren sprake is van tekorten op de arbeidsmarkt. Het heeft evenwel niet de voorkeur van het kabinet om dit knelpunt op lossen door voor meer sectoren de mogelijkheid te bieden voor een vergunning voor arbeid regulier zonder toetsing aan prioriteit genietend aanbod, zoals de aanbeveling luidt.

Het doel van het arbeidsmigratiebeleid is het zodanig afstemmen van arbeidsmigratie op de concrete behoefte op de arbeidsmarkt dat verdringing van prioriteit genietend arbeidsaanbod wordt voorkomen. Er bestaat binnen Europa en in Nederland nog relatief veel onbenut arbeidspotentieel. Zoals het kabinet in zijn reactie op het SER-advies «Prioriteiten voor een fair Europa» van 24 mei 2019⁶ heeft aangegeven begint een pragmatische en effectieve benadering van het arbeidsmigratiebeleid bij een arbeidsmarktbeleid gericht op een zo goed mogelijke benutting van het binnenlands menselijk kapitaal, ook van reeds aanwezige asielstatushouders en reguliere migranten. Vanuit dit perspectief is de arbeidsmarkttoets in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) opgenomen en neemt deze daarin een centrale plaats in. De aanwezigheid van prioriteit genietend arbeidsaanbod op de Nederlandse en Europese arbeidsmarkt, vormt een dwingende afwijzingsgrond voor een tewerkstellingsvergunning. Het is aan de werkgever om zelf actief dit aanbod te werven. Er is ook sprake van prioriteit genietend aanbod indien werkzoekenden pas na een inwerkperiode of na enige scholing aan de functie-eisen voldoen.

Naarmate de arbeidsmarkt krappere is, wordt de kans op afgifte van een tewerkstellingsvergunning derhalve groter. Op deze wijze wordt met de Wav naar rato van de behoefte van de arbeidsmarkt een positief legaal migratiebeleid gevoerd en (mede) in dit licht zal het bijvoorbeeld mogelijk worden gemaakt om tewerkstellingsvergunningen ook voor drie jaar te verlenen.

Sinds de invoering van de gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) op 1 april 2014 zijn ook de procedures bij de IND voor het

⁵ Verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd voor arbeid in loondienst.

⁶ Kamerstuk 21 501-31, nr. 526.

verblijf en bij het UWV voor het arbeidsmarktdadvies op elkaar afgestemd en is de arbeidsmarkttoets hierin ingebed.

Uit de evaluatie komt naar voren dat respondenten de procedure voor het aanvragen van een GVVA met een arbeidsmarkttoets als een omslachtig en langdurig proces ervaren.

Gelet op de doelstelling van de Wav kan een werkgever een aanvraag GVVA met een arbeidsmarkttoets eerst indienen als de vacature vijf weken heeft opengestaan bij UWV en hij zelf wervingsinspanningen heeft verricht. Voor de behandeling van een GVVA-aanvraag geldt vervolgens een wettelijke beslistermijn van 90 dagen. UWV heeft een wettelijke termijn van 5 weken voor het verstrekken van een advies aan de IND, voor alle aanvragen (met en zonder arbeidsmarkttoets). IND en UWV hanteren voor de gecombineerde procedure een streeftermijn van 7 weken, zo is bij de invoering van de GVVA afgesproken en gecommuniceerd naar werkgevers. Om de streeftermijn zo goed mogelijk na te komen wordt dit elk kwartaal door IND en UWV gemonitord. In 2018 is gemiddeld ruim 85% van de aanvragen binnen de streeftermijn van 7 weken afgehandeld. De wettelijke termijn van 90 dagen wordt blijkens de evaluatie in bijna alle gevallen gehaald.

Aanbeveling 3 vraagt om een evaluatie van de internationalisering van het MBO en de uitgangspunten die nu nog in de wet zijn opgenomen ten aanzien van toelating in het kader van een MBO-opleiding.

Voor toelating van reguliere studenten van buiten de EU in het MBO geldt dat erkenning van de onderwijsinstelling verplicht is. De toelatingsvoorwaarden voor deze MBO-studenten zijn echter zodanig restrictief, dat maar weinig studenten uiteindelijk voor een verblijfsvergunning in aanmerking komen. De erkenning blijft zo voor veel MBO-instellingen nagenoeg zinledig. Immers, ondanks de erkenning leidt deze niet tot de daadwerkelijke overkomst van studenten.

Om te bezien of de vreemdelingrechtelijke toelatingsvoorwaarden voor een MBO-studie meer in lijn zouden kunnen worden gebracht met die van het hoger onderwijs, is de pilot MBO4 ingericht. Deze richt zich op het verstrekken van een tijdelijke verblijfsvergunning aan inkomende studenten op een mbo niveau 4 opleiding. Ook hier geldt dat uitsluitend MBO-instellingen die zijn erkend als referent voor deelname in aanmerking komen. Een aantal deelnemers was voor de inwerkingtreding van de pilot al erkend als referent, een enkele onderwijsinstelling is na toelating tot de pilot alsnog erkend als referent. Hiervoor is de gebruikelijke erkenningsprocedure gevolgd, voor de deelnemers aan de pilot gelden ten aanzien van de erkenning geen uitzonderingen.

Het lijkt mij dus verstandig eerst de resultaten van die pilot af te wachten en die als de gevraagde evaluatie te beschouwen. De pilot is onlangs met een jaar verlengd en loopt nu door tot februari 2021. In de pilot wordt overigens niet getoetst aan de nationale voorwaarden dat Nederland het meest aangewezen land moet zijn en betrokkene met zijn opleiding een bijdrage moet kunnen leveren aan het land van herkomst.

Een kritische kanttekening in het rapport, die niet heeft geresulteerd in een aanbeveling, is dat hoger onderwijsinstellingen eenmaal toegelaten studenten niet kunnen weigeren als zij overstappen van de ene instelling naar de andere, ook niet als men het vermoeden heeft dat de desbetreffende student de studie niet zal afmaken. Zij kunnen zelfs een eenmaal toegelaten student niet weigeren als zijn verblijfsvergunning al is ingetrokken. Ik herken dit knelpunt. Hierover ben ik in gesprek met mijn collega van OCW.

Aanbeveling 4 vraagt om heroverweging van de wijze waarop in de Wet MoMi de referentensystematiek is ingevuld voor de referenten voor het

verblijfsdoel au-pair omdat de verantwoordelijkheid die nu bij het au-pair bureau ligt te groot is.

De referentsystematiek voor au pairs is destijds gerechtvaardigd vanuit het oogpunt van toezicht. Een betrouwbaar bemiddelingsbureau werd van belang geacht om de au pair te beschermen tegen bijvoorbeeld misbruik van de regeling. Het knelpunt dat in de aanbeveling wordt genoemd onderken ik. Het is zeker wenselijk dat primair het gastgezin zijn verantwoordelijkheid neemt in het strikt naleven van de regels. Het gastgezin tekent ook een bewustverklaring waarmee het gezin aantoonde zich bewust te zijn van het feit dat toezichthoudende instanties kunnen komen controleren.⁷

De IND wijst in haar voorlichtingsbrochure voor gastgezinnen dan ook expliciet op het toegestane aantal uren en de handhaving op overtreding. De Inspectie SZW kan hierop controleren. Het au-pairbureau zal altijd de werving en de voorbereiding van de komst van de au-pair moeten organiseren. Het is het au-pairbureau dat regelmatig met de au pair moet spreken. Het gastgezin kan de rol van het bureau niet overnemen als referent. De IND kan de verplichtingen van de referent zoals de administratieplicht wel controleren bij het bureau, maar heeft niet de bevoegdheid zonder toestemming van betrokkene een woning te betreden.

Wel denk ik na over een mogelijkheid om een gastgezin, waarin het au-pair bureau indicaties voor misbruik van de regeling heeft geconstateerd, op een zwarte lijst te zetten, waardoor dat gezin geen au-pair vanuit het buitenland meer kan aantrekken. Op die manier kan ik een deel van de verantwoordelijkheid van het bureau overnemen.

Ook lijkt het mij het onderzoeken waard of het introduceren van een enquête aan het einde van het jaar als au pair, in te vullen door de au pair, kan bijdragen aan het verbeteren van de regeling. De au pair kan dan bevraagd worden op de ervaringen in Nederland. Hij/zij is op dat moment niet meer afhankelijk van het gastgezin voor het verblijf in Nederland en kan dan dus een ongefilterde mening geven.

Aanbeveling 5 vraagt om de zorgplicht zoals die nu is geformuleerd voor de verblijfsdoelen kennismigratie en studie verder uit te werken en te verduidelijken en voor het verblijfsdoel onderzoek een zorgplicht op te nemen in de wet.

Ik erken dat er een lacune zit in de regelgeving op het punt van de zorgplicht bij het verblijfsdoel onderzoek. Er is vanuit gegaan dat onderzoek en studie op dit punt bij elkaar hoorden, maar bij studie ligt de zorgplicht verankerd in de gedragscode voor buitenlandse studenten, en bij onderzoek is een dergelijke terugvaloptie er niet. Ik zal, in overleg met mijn collega van OCW en de werkgeversorganisaties in het hoger onderwijs, zorgen voor het opnemen van de zorgplicht voor het verblijfsdoel onderzoek in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV). En het lijkt mij wenselijk hier ook aandacht te besteden aan werknemers die onder de EU Richtlijn ICT vallen.⁸ Ik laat kijken of de zorgplicht bij kennismigratie en studie aan de hand van bijvoorbeeld voorbeelden van juiste werving en selectie zou kunnen worden verduidelijkt. Mogelijk kan dit ook aan de hand van jurisprudentie waarin de verantwoordelijkheden helder worden uitgewerkt. Uiteindelijk zullen de verduidelijkingen voor de praktijk geplaatst worden op de website van de IND.

Niet alle onduidelijkheden kunnen op deze manier worden verholpen. Het NUFFIC wijst er in het rapport op dat de voorwaarden voor toelating

⁷ Dit was een van de aanbevelingen in het WODC-onderzoek naar au pairs in Nederland uit 2014. Kamerstuk 29 407, nrs. 192 en 197

⁸ Hiervoor is een delegatiegrondslag nodig. Artikel 1.16 van het Vreemdelingenbesluit 2000 zal daarop worden aangevuld.

onduidelijk zouden zijn bij onderzoek. Dit komt met name door de grote hoeveelheid van mogelijkheden om in Nederland onderzoek te verrichten (van vast dienstverband tot onbezoldigd onderzoeker die op eigen initiatief onderzoek verricht).

De toets op voldoende middelen van bestaan bij onderzoek is vooral voor onderzoekers, zonder arbeidsovereenkomst met een Nederlandse instelling voor hoger onderwijs, soms een lastig punt. Wanneer er geen inkomen op basis van een arbeidsovereenkomst is, zal een onderzoeker moeten kunnen aantonen andere bronnen van inkomsten te hebben om in het levensonderhoud te voorzien. Het middelenvereiste is noodzakelijk om te garanderen dat een onderzoeker voldoende middelen van bestaan heeft om in Nederland te kunnen verblijven zonder een beroep te doen op publieke middelen.

Aanbeveling 6 vraagt om verduidelijking van de verplichtingen in het kader van de administratieplicht door middel van een overzichtelijk afstreeplijstje.

Ik ben van oordeel dat de handelingen die moeten worden uitgevoerd onder de administratieplicht al vrij uitvoerig zijn opgeschreven. Maar kennelijk biedt dit toch onvoldoende concrete handvatten, dus ik wil wel iets doen met dit signaal. Ik laat daarom de tekst van de administratieplicht uit het VV omwerken tot een toegankelijke tekst met voorbeelden voor op de website van de IND. Ook hetgeen in het VV wordt verstaan onder «relevante regelgeving» zal daar verder worden verhelderd.

Ik laat ook kijken of de communicatie verbeterd zou moeten worden naar aanleiding van twee genoemde punten van kritiek: het zou onvoldoende duidelijk zijn dat, nu de verblijfsvergunning voor vijf jaar wordt afgegeven, men ook gedurende die gehele vijf jaar moet blijven voldoen aan de voorwaarden en de aanvraagformulieren voor de TEV-procedure zouden te complex zijn voor lager opgeleiden.

Aanbeveling 7 vraagt om evaluatie van de wijze waarop nu invulling wordt gegeven aan het vereiste van studievoortgang omdat deze als zeer arbeidsintensief wordt beoordeeld voor de instelling en stressvol voor de student.

Ik erken dat het volgen van de studievoortgang arbeidsintensief is, vooral ook omdat vaak per instelling maar enkelen hiervoor verantwoordelijk zijn. Voor de inwerkingtreding van het modern migratiebeleid moest echter ieder jaar de verblijfsvergunning worden verlengd en dat was ook arbeidsintensief. Omdat de vergunning nu voor de duur van de studie wordt verleend is het volgen van de studievoortgang belangrijk geworden.⁹ Bovendien hadden de onderwijsinstellingen het instrument van het monitoren van de studievoortgang al voor inwerkingtreding van de Wet MoMi in hun gedragscode voor de toelating van buitenlandse studenten opgenomen.

Ik ben bereid met de betrokken partijen te bezien of de toets op voldoende studievoortgang minder intensief kan; tegelijkertijd wil ik wel vasthouden aan de 50-% norm als ondergrens.

Aanbeveling 8 vraagt om het in het kader van toezicht en handhaving verbeteren van de stijl van communicatie. Het gaat dan met name om duidelijk te maken wanneer het om een strafrechtelijk optreden gaat waarbij een formele strafrechtelijke bescherming hoort.

⁹ De studievoortgangstoets is vergelijkbaar met het studieadvies voor Nederlandse studenten in het eerste studiejaar.

In de evaluatie wordt door respondenten aangegeven dat de toon van de gesprekken en de brieven op het moment van handhaven verandert van klantgericht naar een verhouding tussen controleur en gecontroleerde. Dit kan te maken hebben met het gebruik van strafrechtelijke termen die ook in het kader van bestuursrechtelijk handelen worden gebruikt. Zo wordt bijvoorbeeld bij het vermoeden van een overtreding in het gesprek gewezen op de cautie (de mededeling dat men mag zwijgen). Ik begrijp dat het gebruik van dit soort termen, ook tijdens bestuursrechtelijk toezicht, onbedoeld de indruk kan wekken dat er sprake is van strafrechtelijk handelen. Ik zal bezien hoe de communicatie kan worden verbeterd waardoor misverstanden in dit soort situaties kunnen worden voorkomen.

Aanbeveling 9 vraagt om de mogelijkheid te onderzoeken of referenten zich kunnen laten beoordelen op de wijze waarop ze hun verplichtingen invullen zonder dat de kwaliteit van hun handelen dan al leidt tot een sanctie in het geval die kwaliteit onvoldoende is.

Ik begrijp dat deze aanbeveling is ingegeven door de onzekerheid van referenten of zij wel naar behoren handelen. Zij zouden graag een mogelijkheid krijgen dit te testen of te bespreken, zonder dat, wanneer blijkt dat zij niet geheel naar behoren handelen, dit tot sancties leidt. Ik zal laten verkennen of het haalbaar is een instrument te laten ontwikkelen waarmee referenten hun eigen handelen kunnen testen, vergelijkbaar met een instrument als de Inspectie SZW kent (www.zelfinspectie.nl).

Aanbeveling 10a vraagt om verdere differentiatie van het boetebeleid naar zwaarte van de overtreding en draagkracht van de referent.

Eén van de aanbevelingen van de Inspectie JenV in haar rapport over het toezicht op de erkend referent ¹⁰, was te zorgen voor voldoende handvatten om consequent te kunnen handelen in de uitvoering van het boetebeleid. Na het rapport is een multidisciplinair boeteteam door de IND gevormd waarin boetewaardige zaken worden beoordeeld. De zwaarte van de overtreding en de draagkracht van de overtreder worden bij de boeteoplegging in aanmerking genomen. Op dit moment wordt gewerkt aan wijziging van de Vreemdelingencirculaire en aanpassing van een reeds bestaande werkinstructie waarin de kaders nader worden uitgewerkt. Deze zullen naar verwachting in het najaar worden gepubliceerd.

Aanbeveling 10b vraagt om heroverweging van de functie en de gevolgen van de schorsing als erkend referent omdat de erkend referent nu tijdens een schorsing geen aanvragen kan indienen. Schorsing zou ook ingezet kunnen worden als een waarschuwing, waarbij nog wel aanvragen kunnen worden ingediend maar waarbij de versnelde procedure dan niet geldt.

De bevoegdheid om referenten te erkennen en die erkenning te schorsen en in te trekken ligt bij de Staatssecretaris van JenV. Erkenning geeft toegang tot de versnelde procedure, waarin op basis van de eigen verklaringen van de referent versneld toelating en verblijf voor een vreemdeling kan worden verkregen. Het is een vertrouwenskwestie tussen partijen, maar de Staatssecretaris blijft daarvoor verantwoordelijk en moet die verantwoordelijkheid ook kunnen waarmaken. Om die reden is voorzien in een voorafgaande beoordeling van (onder meer) de betrouwbaarheid van de referent, die voor erkenning in aanmerking wil komen.

¹⁰ Kamerstuk 19 637, nr. 2353.

Maar nadien kunnen er signalen boven komen waardoor twijfel aan de betrouwbaarheid van de referent kan gaan ontstaan. Schorsing van de erkenning als referent in afwachting van onderzoek naar de mogelijkheden om de erkenning in te trekken gebeurt niet lichtvaardig maar kan bij aanwijzingen, die duiden op ernstige overtredingen, noodzakelijk zijn. In zo'n geval kan de erkend referent inderdaad geen gebruik maken van de versnelde procedure, hetgeen ook is beoogd. Een schorsing kan uiteindelijk resulteren in een intrekking van de erkenning. Bij zeer ernstige gevallen (bijvoorbeeld mensenhandel) kan ik overigens direct overgaan tot intrekking van de erkenning.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol