Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Universiteit Leiden, Instituut voor Immigratierecht

Selectief naast restrictief. Evaluatie van de Wet modern migratiebeleid

Mr. drs. Gerrie Lodder

Juni 2019

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Opdrachtgever: WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid
Aanvrager: Directie Migratiebeleid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid

© 2019 WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid, auteursrecht voorbehouden.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord 3
Lijst van gebruikte afkortingen 4
Samenvatting 5
Summary 8

1. Inleiding 11
1.1 Introductie 11
1.2 Onderzoeksvragen 11
1.3 Onderzoeksmethode en verantwoording 12
1.4 Opbouw 14

2. Onderzoekskader 15
2.1 Beleidsuitgangspunten 15
2.2 Veranderingen 17
2.3 Kanttekeningen bij het voorstel voor de wet MoMi 19
2.4 Operationalisering 20

3. Kennismigratie 22
3.1 Inleiding 22
3.2 Erkenning als referent 22
3.3 Toelating en verblijf 27
3.4 Rol van de referent 32
3.5 Conclusie kennismigratie 33

4. Arbeid in loondienst 35
4.1 Inleiding 35
4.2 Toelating en verblijf 35
4.3 Conclusie arbeid in loondienst 40

5. Onderzoek 42
5.1 Inleiding 42
5.2 Erkenning als referent 42
5.3 Toelating en verblijf 43
5.4 Rol van de referent 47
5.5 Conclusie onderzoek 47

6. Studie 49
6.1 Inleiding 49
6.2 Erkenning als referent 50
6.3 Toelating en verblijf 51
6.4 Rol van de referent 55
6.5 Verblijf na studie 56
6.6 Conclusie studie 57

7. Au Pair 59
7.1 Inleiding 59
7.2 Erkenning als referent 59
7.3 Toelating en verblijf 61
7.4 Rol van de referent 63
7.5 Conclusie au pair 65

8. Familie en gezin 66
8.1 Inleiding 66
8.2 Toelating en verblijf 66
8.3 Rol van de referent 72
8.4 Conclusie familie en gezin 73

9. Toezicht en handhaving 74
9.1 Inleiding 74
9.2 Organisatie van toezicht en handhaving 74
9.3 Preventie 74
9.4 Detectie 75
9.5 Interventies 79
9.6 Ervaringen en jurisprudentie 81
9.7 Conclusie toezicht en handhaving 82

10. Conclusies en aanbevelingen 84
10.1 Toelatingsprocedures 84
10.2 Referentensystematiek 86
10.3 Toezicht en handhaving 87
10.4 Aanbevelingen 88

Literatuurlijst 90
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen 92
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent 94
Bijlage III: Tabellen 96

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Voorwoord

Voor u ligt het evaluatie onderzoek naar de Wet modern migratiebeleid (wet MoMi). Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het WODC op aanvraag van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Met de wet MoMi heeft de wetgever beoogd een snel, doeltreffend en beheersbaar migratiestelsel te creëren, dat uitnodigend is voor de migranten waar in Nederland behoefte aan bestaat en restrictief is ten aanzien van andere (reguliere) migranten. De wet MoMi bepaalt dat vijf jaar na inwerkingtreding van de wet deze geëvalueerd dient te worden. Met dit rapport is uitvoering gegeven aan deze wettelijk verplichting. Aan de totstandkoming van dit rapport hebben vele mensen op verschillende wijze bijgedragen.

Het onderzoek bestaat uit een kwantitatief deel en een kwalitatief deel. Voor het kwantitatieve deel zijn data geleverd door de IND. Ik ben de IND medewerkers die al deze data uit de systemen hebben gehaald en bereid waren hier toelichting op te geven veel dank verschuldigd. Voor het kwalitatieve deel zijn interviews gehouden met respondenten uit de praktijk en medewerkers van de IND. Deze gesprekken hebben veel waardevolle informatie voor het onderzoek geleverd. Ik dank alle respondenten voor hun tijd en bereidheid om open en eerlijk met mij over de wet MoMi te spreken. De medewerkers van de afdeling Onderzoek & Analyse van de IND ben ik veel dank verschuldigd voor het coördineren van alle inbreng vanuit de IND bij dit onderzoek. Verschillende collega's zijn mij bij de uitvoering van dit onderzoek behulpzaam geweest door het doen van literatuur- en jurisprudentie onderzoek, het notuleren en uitwerken van interviewverslagen, en door het meelezen en reflecteren op verschillende versies van dit rapport. Hartelijk dank voor deze ondersteuning. In het bijzonder wil ik hier prof. mr. P.R. Rodrigues danken voor zijn constructieve betrokkenheid. Tenslotte gaat bijzondere dank uit naar de begeleidingscommissie bestaand uit prof. dr. H.A.G. de Valk, mr. dr. E.R. Brouwer, drs. E.E. Bleeker en dr. M. Turina voor de prettig kritische wijze waarop zij het hele proces van de eerste opzet tot aan het eindrapport heeft begeleid.

Leiden, 1 juni 2019

Mr. drs. G.G. Lodder

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord

Lijst van gebruikte afkortingen

Samenvatting

Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst

Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen

Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent

Bijlage III: Tabellen

Lijst van gebruikte afkortingen

ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ook wel: de Afdeling)
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
BRP	Basisregistratie personen
CPB	Centraal Planbureau
DigiD	Digitale Identiteit
EER	Europese Economische Ruimte
ER	Erkend referent
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GSD	Gemeentelijke Sociale Dienst
GVVA	Gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid
HBO	Hoger Beroeps Onderwijs
ICT	Intra corporate transferees
IND	Immigratie en Naturalisatie Dienst
KvK	Kamer van Koophandel
MBO	Middelbaar beroeps onderwijs
MKB	Midden en klein bedrijf
MoMi	Modern migratiebeleid
MTB	Multidisciplinair Team Boetes
Mvv	Machtiging tot voorlopig verblijf
NCW	Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
Nuffic	Netherlands Universities' Foundation for International Cooperation
OER	Overig economisch referent
PR	Particulier referent
RVN	Regulier Verblijf en Nederlanderschap
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SER	Sociaal Economische Raad
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
SUA	Strategie en Uitvoeringsadvies
TEV	Toelating en verblijf
Twv	Tewerkstellingsvergunning
UWV	Uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen
VVR	Verblijfsvergunning Regulier
VNO	Verbond van Nederlandse Ondernemingen
VO	Voortgezet Onderwijs
Vw	Vreemdelingenwet 2000
Vb	Vreemdelingenbesluit 2000
VS	Verenigde Staten van Amerika
VV	Voorschrift Vreemdelingen
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WHP	Working Holiday Program
WHS	Working Holiday Scheme

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord

Lijst van gebruikte afkortingen

Samenvatting

Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst

Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen

Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent

Bijlage III: Tabellen

Samenvatting

Op 1 juni 2013 is de Wet modern migratiebeleid (wet MoMi) in werking getreden. De wet MoMi ziet op een modernisering van het reguliere toelatingsbeleid ten aanzien van migranten van buiten de Europese Unie, de zogenaamde derdelanders. Het reguliere toelatingsbeleid is gedifferentieerd naar verschillende verblijfsdoelen zoals werk, studie of gezinshereniging. De wet MoMi heeft geen betrekking op asielmigratie. Met de wet MoMi heeft de wetgever beoogd een snel, doeltreffend en beheersbaar migratiestelsel te creëren, dat uitnodigend is voor de migranten waar in Nederland behoefte aan bestaat en restrictief is ten aanzien van andere (reguliere) migranten. De wet MoMi bepaalt dat vijf jaar na inwerkingtreding van de wet deze geëvalueerd dient te worden. Met dit rapport is uitvoering gegeven aan deze wettelijk verplichting.

De wet MoMi

Met de wet MoMi zijn op drie terreinen wijzigingen in het reguliere toelatingsbeleid ingevoerd. Dit zijn: (1) versnelling en vereenvoudiging van de toelatingsprocedure door de samenvoeging van de voorheen twee aparte procedures voor de aanvraag van een visum voor lang verblijf (mvv) en de verblijfsvergunning tot één procedure: de procedure voor toelating en verblijf (TEV); (2) de invoering van de referentensystematiek waarbij de rol van de referent in de aanvraagfase en tijdens het verblijf van de vreemdeling is versterkt en (3) een nieuw systeem van controle en toezicht dat uitgaat van vertrouwen vooraf en controle achteraf. Bij de invoering van de referentensystematiek is onderscheid gemaakt tussen de erkende referent en de niet-erkende referent. Een referent kan een onderneming, instelling of natuurlijk persoon zijn. De erkende referent heeft toegang tot de versnelde procedure. Bij aanvragen ingediend door een erkend referent wordt in beginsel alleen door de referent gecontroleerd of de vreemdeling aan de voorwaarden voldoet. Deze aanvragen worden op basis van de eigen verklaring van de referent door de IND afgehandeld. Voor de verblijfsdoelen kennismigratie, onderzoek, studie en au pair kan een aanvraag alleen door een erkend referent worden ingediend.

Om erkend te worden als referent moet voldaan zijn aan een aantal voorwaarden die zien op de continuïteit, solvabiliteit en betrouwbaarheid van de onderneming of instelling. Een natuurlijk persoon kan geen erkend referent worden.

Doel evaluatie wet MoMi

Doel van de wetsevaluatie is om kwantitatief en kwalitatief inzicht te krijgen op de drie hierboven genoemde terreinen: de versnelling en vereenvoudiging van de toelatingsprocedures, de referentensystematiek en tot slot, het toezicht en de handhaving.

Opzet onderzoek

Voor de wetsevaluatie waarvan hier verslag wordt gedaan, zijn zes verblijfsdoelen geselecteerd, Dit zijn de doelen kennismigratie, arbeid in loondienst, onderzoek, studie, au pair en familie en gezin. Bij de selectie is zowel gekeken naar het soort referent dat voor het verblijfsdoel een aanvraag kan indienen, als het aantal aanvragen dat is ingediend. Het onderzoek bestaat uit drie delen. Ten eerste een voorstudie naar de doelen die de wetgever had met de wet MoMi en de wijzigingen die als gevolg van de wet zijn ingevoerd. Ten tweede, de analyse van kwantitatieve data verzameld via de IND ten aanzien van aantallen aanvragen, persoonskenmerken van de vreemdeling, doorlooptijden van de aanvragen en beslissingen op de aanvragen. Ten derde een kwalitatief onderzoek (interviews) naar ervaringen met de wet MoMi van zowel de referenten en advocaten die referenten vertegenwoordigen, als de IND. De periode van onderzoek is vanaf de invoering van de wet MoMi op 1 juni 2013 tot en met 2017. De interviews zijn gehouden in de periode juli 2018 tot en met januari 2019 en betreffen ook ontwikkelingen die zich na 31 december 2017 hebben voorgedaan.

Bevindingen

De eerste kenmerkende wijziging van de wet MoMi is het creëren van een snelle en eenvoudige procedure voor alle reguliere migranten. Het samenvoegen van de mvv-procedure en de verblijfsvergunningsaanvraag is één van de belangrijkste elementen in het kader van de vereenvoudiging. Deze TEV-procedure wordt door alle respondenten van zowel de IND als de referenten en advocaten als overwegend positief tot zeer positief gewaardeerd.

De snelheid van de procedure wordt gerelateerd aan de streeftermijn en wettelijke beslistermijn voor de afhandeling van de aanvraag. De kwantitatieve data laten zien dat bij verblijfsdoelen waarvoor de aanvraag alleen door een erkend referent kan worden ingediend, de wettelijke beslistermijn, die varieert tussen de 60 en 90 dagen, praktisch altijd wordt gehaald. De streeftermijn van twee weken wordt gemiddeld in ruim 70 tot ruim 90% van de aanvragen gehaald. Aanvragen voor het verblijfsdoel studie worden gemiddeld het snelst afgehandeld. De ervaringen van de referenten en advocaten zijn positief met betrekking tot de snelheid van de procedure. Als belangrijkste vertragende factor ten aanzien van

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord

Lijst van gebruikte afkortingen

Samenvatting

Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst

Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen

Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent

Bijlage III: Tabellen

het nemen van een beslissing op de aanvraag door de IND, wordt genoemd de drukte in zomermaanden. Het volledige proces van de aanvraag van de verblijfsvergunning tot het moment van afgifte van de vergunning na aankomst in Nederland kan verder onder meer vertraging oplopen bij het inplannen van een afspraak voor het ophalen van de mvv en het afhalen van het verblijfsdocument in Nederland. Dit geldt met name voor studenten en onderzoekers die grotendeels in de drukke zomermaanden naar Nederland komen. Voor vreemdelingen die voor arbeid in loondienst of voor familie en gezin naar Nederland komen, geldt de streeftermijn van twee weken niet. De wettelijke termijn van 90 dagen wordt voor aanvragen voor arbeid in loondienst in ruim 90% van de gevallen gehaald. Voor het verblijfsdoel familie en gezin loopt de behandelduur voor TEV-aanvragen gedurende de in dit onderzoek bestudeerde periode op. In 2013 werd 94% van de TEV-aanvragen afgehandeld binnen de wettelijke termijn. In 2017 was dit 71%.

Numeriek zijn wat betreft het aantal aanvragen de drie belangrijkste verblijfsdoelen familie en gezin, studie en kennismigratie. Praktisch alle aanvragen die door erkend referenten worden ingediend, worden gehonoreerd. Kennismigratie, onderzoek en studie zijn door de wetgever gekwalificeerd als vormen van migratie waar in Nederland behoefte aan is. Met name de cijfers over de aantallen migranten die voor de verblijfsdoelen kennismigratie en studie komen, laten gedurende de in dit onderzoek bestudeerde periode een toename zien. Voor de verblijfsdoelen onderzoek, au pair en arbeid in loondienst is het aantal aanvragen en inwilligingen relatief beperkt van ruim 2.000 tot minder dan 1.000 aanvragen per jaar. De cijfers over het aantal toegelaten migranten voor het verblijfsdoel familie en gezin laten over de hele periode van onderzoek een stijging zien.

De tweede belangrijke wijziging van het reguliere toelatingsbeleid als gevolg van de wet MoMi betreft de invoering van de referentensystematiek waarbij de referent een belangrijke rol krijgt bij de toelating en het verblijf van de vreemdeling. Voor de verblijfsdoelen waarvoor de aanvraag alleen door een erkend referent kan worden ingediend, is deze rol groter dan voor de niet-erkend referent. Alle referenten kunnen voor de vreemdeling een verblijfsaanvraag indienen en bij afwijzing van de aanvraag hiertegen in bezwaar komen en daarna eventueel beroep aantekenen. De verplichtingen van de referent verschillen per verblijfsdoel en zijn onderverdeeld in een informatieplicht jegens de IND, een administratieplicht en een zorgplicht jegens de vreemdeling.

Er bestaan vier categorieën erkend referent. Dit zijn de categorieën arbeid, onderzoek, studie en uitwisseling. Sinds de inwerkingtreding van de wet MoMi tot aan het eind van de periode van dit onderzoek zijn 4.681 aanvragen om erkenning als referent voor de categorie arbeid ingediend. Voor de categorie onderzoek ligt het aantal aanvragen op 72, voor studie op 34 en voor uitwisseling op 40. Op grond van de ervaringen van de IND kan geconcludeerd worden dat ten aanzien van de erkenning voor de categorie arbeid en onderzoek lang niet alle als referent erkende bedrijven en instellingen gebruik maken van hun erkenning om verblijfsaanvragen in te dienen.

Voor grote bedrijven werkt de referentensystematiek goed. Dit geldt zowel voor de erkenningsprocedure als de verplichtingen die bedrijven als referent hebben. Voor kleine en startende bedrijven kan de procedure om erkend te worden lastig zijn. Ten aanzien van kleine werkgevers of werkgevers met een klein aantal migranten in dienst, bestaat er bij geïnterviewde advocaten twijfel of de werkgever goed op de hoogte is van zijn verplichtingen als referent. Aandachtspunt is het gebrek aan alternatieven, zowel als het gaat om arbeid die niet past binnen de criteria voor kennismigratie als wanneer het gaat om een werkgever die niet goed past binnen het profiel voor erkend referent. In het kader van studie werkt de referentensystematiek ook goed, maar wordt als pijnpunt het monitoren van de studievoortgang genoemd. Dit wordt als bijzonder arbeidsintensief ervaren, als stress verhogend voor de betreffende studenten en niet effectief als middel in het kader van migratiecontrole.

Een verblijfsdoel overstijgend aandachtspunt is de verantwoordelijkheid die de wet MoMi bij de erkend referent heeft gelegd. Dit komt ten eerste tot uiting in de controle van de voorwaarden: heeft de erkend referent bijvoorbeeld voldoende expertise om bankverklaringen te controleren op echtheid of voldoende kennis van de complexe regeling van het middelen- of inkomensvereiste? Een tweede punt van aandacht met betrekking tot het verleggen van de verantwoordelijkheid naar de erkend referent zijn de consequenties voor de referent en met name de vreemdeling als er door de erkend referent een fout wordt gemaakt (de referent kan beboet worden en de vreemdeling kan zijn verblijfsrecht verliezen). Ten aanzien van het verblijfsdoel au pair wordt door zowel de geïnterviewde au pair referenten als de IND opgemerkt dat de huidige constructie op bepaalde punten niet goed functioneert. Dit heeft te maken met het feit dat het au pair-bureau als referent door de wetgever volledig verantwoordelijk wordt gehouden voor het rapporteren over de situatie in een gastgezin, waar het au pair-bureau zelf niet bij aanwezig is.

Het derde terrein waarop de wet MoMi wijzigingen heeft gebracht is het systeem van toezicht en handhaving. Als gevolg van de wet MoMi is de controle ten aanzien van aanvragen ingediend door een erkend referent verschoven van het

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord

Lijst van gebruikte afkortingen

Samenvatting

Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst

Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen

Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent

Bijlage III: Tabellen

controleren voor toelating naar controle achteraf. Voorafgaand aan de beslissing wordt ingezet op voorlichting in diverse vormen. Dit wordt aangeduid als preventief toezicht. Tijdens het toelatingsproces wordt op basis van detectie van signalen controle uitgevoerd. Na toelating wordt zowel op basis van steekproeven als op basis van diverse signalen zowel de vreemdeling als de (erkend) referent gecontroleerd. Controle achteraf wordt handhaving genoemd. De wetgever heeft een aantal handhavingsinstrumenten gecreëerd. Dit zijn de interventies intrekking verblijfsrecht van de vreemdeling en schorsing of intrekking van het erkend referentschap. Verder biedt de wet MoMi de mogelijkheid tot het geven van een waarschuwing of het opleggen van een boete aan de referent en het verhalen van de kosten van uitzetting van de vreemdeling op de referent. De ervaring met het opleggen van sancties is nog zeer beperkt. Dat maakt dat nog onvoldoende uitgekristalliseerd is welke sanctie in welk geval redelijk en effectief is. Na het rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie over het toezicht op de werkgever als erkend referent van november 2017, is het toezicht op erkend referenten geïntensiveerd en is een multidisciplinair boeteteam ingesteld om te komen tot een meer gedifferentieerd sanctiesysteem. Een ander punt van aandacht is dat het verschil tussen de dienstverlenende houding van de IND in het kader van preventief toezicht en de handhavende rol van de IND bij controle na toelating volgens de geïnterviewde referenten en advocaten groot is. De wijze waarop de IND invulling geeft aan zijn rol van handhaver wordt door de geïnterviewde referenten en advocaten als onnodig formeel, onredelijk of zelfs als intimiderend omschreven.

Aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksresultaten worden in het rapport verschillende aanbevelingen gedaan. Twee van de aanbevelingen die het meest opvielen worden hier uitgelicht. Deze aanbevelingen zien respectievelijk op de referentensystematiek en het systeem van toezicht en handhaving.

Door een drempel op te werpen voor erkenning als referent wordt voorkomen dat veel tijd, werk en middelen wordt besteed aan de aanvraag om erkenning (door de referent en de IND), die vervolgens niet of nauwelijks wordt gebruikt. Dit kan bijvoorbeeld door als extra voorwaarde te stellen dat een bedrijf of instelling een bepaald aantal aanvragen voor toelating per jaar indient. Door tegelijkertijd het mogelijk te maken dat aanvragen voor met name de verblijfsdoelen kennismigratie en onderzoek ook kunnen worden ingediend door een niet-erkende referent, kunnen de bedrijven en instellingen die deze drempel niet halen wel de migranten aantrekken die zij nodig hebben.

Een tweede aanbeveling ziet op de ontwikkeling van een meer gedifferentieerd systeem van toezicht en handhaving dat zowel in de wijze van toezicht als in het opleggen van sancties en plegen van interventies meer rekening houdt met de relatie tussen referent en de IND, met de vraag of sprake is van opzet of menselijke fouten en met de consequenties die een interventie heeft voor de referent en de vreemdeling.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord

Lijst van gebruikte afkortingen

Samenvatting

Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst

Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen

Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent

Bijlage III: Tabellen

Summary

The *Wet Modern Migratiebeleid* (Modern Migration Policy Act) came into force on 1 June 2013. The aim of this Act was to modernise the regular admissions policy on migrants from outside the European Union, referred to as third-country nationals. Regular migration constitutes all forms of long-term migration except for asylum. The regular admissions policy is divided into various purposes of residence such as work, study or family reunification. The Modern Migration Policy Act is not related to asylum migration. With the Act, the legislature intended to create a fast, efficient and controllable migration system which is welcoming to the migrants who are needed by the Netherlands and restrictive to other (regular) migrants. The Modern Migration Policy Act requires that it is evaluated five years after the Act came into force. This report fulfils the requirements of this statutory obligation.

The Modern Migration Policy Act

As a result of the Modern Migration Policy Act, changes were made in three areas of the regular admissions policy: (1) it was accelerated and simplified by combining what used to be two separate procedures to apply for a provisional residence permit (MVV) and the residence permit into one procedure: now known as the procedure for admission and residence (TEV); (2) a sponsor system was introduced in which the role of the sponsor was enlarged at the application stage and throughout the period of residence of the foreign national; and (3) a new system of monitoring and supervision was introduced based on trust in advance and retrospective monitoring. With the introduction of the sponsor system, a distinction was made between an authorised sponsor and a sponsor who is not authorised. A sponsor can be a company, educational institution or natural person. Only an authorised sponsor has access to the accelerated procedure. In principle, applications submitted by an authorised sponsor are only checked by the sponsor of the foreign national to ensure the requirements have been met. These applications are dealt with by the IND on the basis of the sponsor's own statement. An application for which the purpose of residence is highly skilled work, research, study and au pair, may only be submitted by an authorised sponsor.

To qualify as an authorised sponsor a number of conditions must be satisfied in relation to the continuity, solvency and soundness of the company or institution. It is not possible for a natural person to be an authorised sponsor.

Aim of the evaluation of the Modern Migration Policy Act

The aim of the evaluation of the Act is to gain quantitative and qualitative insights in three areas: the acceleration and simplification of the admissions procedures, the sponsor system and finally, the system of monitoring and enforcement.

Structure of research

In order to evaluate the Act, six purposes of residence were selected for the report: highly skilled work, paid employment, research, study, au pair and family. When making this selection, the type of sponsor that is allowed to submit an application for the purpose of residence was considered, as well as the number of applications submitted. The research is structured in three sections. First, a preliminary study of the objectives of the legislature via the Modern Migration Policy Act, and the changes that were introduced as a result of the Act. Second, an analysis of quantitative data of the IND in relation to the number of applications, distinguishing features of the foreign nationals, processing time of the applications, and decisions on applications. Third, a qualitative study (via interviews) of the experiences with the Modern Migration Policy Act of both sponsors and the lawyers representing those sponsors, as well as the IND. The period covered by the research is from the introduction of the Act on 1 June 2013 to the end of 2017. The interviews were held from July 2018 to January 2019 and these also dealt with developments that occurred after 31 December 2017.

Findings

The first distinctive change resulting from the Modern Migration Policy Act was the creation of a fast and simple procedure for all regular migrants. Combining the MVV procedure with that of the residence permit is one of the most important elements of this simplification. This TEV procedure generally receives a positive to highly positive evaluation from all respondents from both the IND and the sponsors and lawyers.

The speed of the procedure is related to the target term and statutory decision period for dealing with an application. Quantitative data shows that for purposes of residence for which the application can only be submitted by an authorised sponsor, the statutory decision period, varying between 60-90 days, is almost always achieved. The target term of two weeks is achieved on average in over 70-90% of the applications. Applications for which the purpose of residence is study are processed fastest on average. The experiences of sponsors and lawyers

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord

Lijst van gebruikte afkortingen

Samenvatting

Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst

Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen

Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent

Bijlage III: Tabellen

are positive in relation to the speed of the procedure. The most important delaying factor concerning a decision by the IND on an application is the busy period in the summer months. The entire process of the application for a residence permit to the time the permit is issued in the Netherlands can also be delayed, for example, by the scheduling of appointments to collect the MVV and collect the residence document in the Netherlands. This is particularly true for students and researchers who generally come to the Netherlands in the busy summer months. The target term of two weeks does not apply to foreign nationals who come to the Netherlands for paid employment or for family. The statutory term of 90 days for applications for paid employment is achieved in over 90% of the cases. In the case of the residence purpose of family, the duration for processing TEV applications started to rise during this study. In 2013 94% of the TEV applications were processed within the statutory term. In 2017 this was 71%.

Numerically, in relation to the number of applications, the three most important purposes of residence are family, study and highly skilled work. Practically all applications that were submitted by authorised sponsors are granted. Highly skilled work, research and study are qualified by the legislature as forms of migration that the Netherlands requires. In particular the figures on the level of migrants coming with highly skilled work and study as the purpose of residence, showed an increase throughout the period studied. For migrants with research, au pair and paid employment as the purpose of residence, the number of applications and requests granted was relatively limited, from over 2.000 to less than 1.000 a year. The figures on the number of admitted migrants with family as the purpose of residence showed an increase throughout the entire period of the study.

The second important change to the regular admissions policy arising from the Modern Migration Policy Act was the introduction of the sponsor system, where the sponsor is given an important role concerning the admission and residence of the foreign national. In the case of purposes of residence for which an application can only be submitted by an authorised sponsor, this role is larger than the role for sponsors who are not authorised. All sponsors can submit a residence application for the foreign national and if the application is rejected, they can raise an objection against the decision or lodge an appeal if necessary. The obligations for the sponsor differ depending on the purpose of residence and are divided into an obligation to provide information to the IND, an obligation to keep records and an obligation to care for the foreign national.

There are four categories of authorised sponsor: work, research, study and exchange. Since the coming into force of the Modern Migration Policy Act until the end of the period of this study, 4.681 applications for recognition as a sponsor for the work category have been submitted. For the research category, this number is 72, for study it is 34 and for exchange 40. Based on the experiences of the IND, it can be concluded that in relation to recognition for the work and research category, many companies and institutions who have been authorised as sponsors, do not make use of this status to submit residence applications.

The sponsor system works well in the case of large companies. This applies to both the recognition procedure and to the obligations that companies have as sponsors. In the case of small and start-up companies, the procedure to become authorised can be difficult. In the case of small employers or employers with a small number of migrants in employment, the interviewed lawyers doubt whether the employer is well-informed about its obligations as a sponsor. One point requiring attention is the lack of alternatives, both in relation to work that does not meet the criteria for highly skilled work as well as the employer who does not fit the profile for being a authorised sponsor. In relation to study, the sponsor system also works well, but the monitoring of study progress is seen as problematic. This is experienced as being extremely labour-intensive, putting the students in question under more stress and not being effective as a measure in relation to migration control.

One point of attention beyond the scope of the purpose of residence, is the responsibility the Modern Migration Policy Act places on the authorised sponsor. This is first evident in the check of the requirements: does the authorised sponsor, for example, have sufficient expertise to check bank statements for authenticity or sufficient knowledge of the complex regulations on means and income requirements? A second point of attention in relation to passing on responsibility to the authorised sponsor, are the consequences for the sponsor and especially the foreign national if a mistake is made by the authorised sponsor (the sponsor can be fined and the foreign national can lose their right to residence). In the case of the au pair purpose of residence, both the interviewed au pair sponsors and the IND note that the present construction does not function properly in certain aspects. This has to do with the fact that the au pair agency as sponsor is held fully responsible by the legislator for reporting on the situation in a host family, though the au pair agency itself is not present in the home of the family.

The third area where the Modern Migration Policy Act has introduced changes, is the system of monitoring and enforcement. As a result of the Act, the check on applications that are submitted by a authorised sponsor has shifted from monitoring the admissions to retrospective monitoring. Before a decision is

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord

Lijst van gebruikte afkortingen

Samenvatting

Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst

Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen

Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent

Bijlage III: Tabellen

taken, information is provided in various ways. This is referred to as preventive monitoring. During the admissions process, a check is conducted on the basis of detection of signals. After admission, the foreign national as well as the (authorised) sponsor are monitored both on the basis of random checks and on the basis of various signals. Retrospective monitoring is referred to as enforcement. The legislature has created a number of enforcement instruments. These are interventions leading to withdrawal of the right to residence, and suspension or withdrawal of the authorised sponsorship. In addition, the Modern Migration Policy Act provides the possibility to issue a warning or impose a fine on the sponsor and reclaim the costs from the sponsor for the deportation of a foreign national. Experience with imposing sanctions is still very limited. Therefore it is insufficiently clear which sanction is reasonable and effective and in which cases it should apply. Following the report from the Inspector of Security and Justice on the monitoring of the employer as authorised sponsor in November 2017, the monitoring of authorised sponsors has been intensified and a multidisciplinary team has been set up to establish a more differentiated sanction system. Another point requiring attention is that according to the sponsors and lawyers interviewed, there is a big difference between the service-oriented attitude of the IND in its preventive monitoring role, and its role as enforcer when monitoring after admission. The way in which the IND fulfils its enforcement role is described by the interviewed sponsors and lawyers as being unnecessarily formal, unreasonable or even intimidating.

Recommendations

The report makes a number of recommendations on the basis of the outcomes of the research. Two of the clearest recommendations are highlighted here. These recommendations concern the sponsor system and the system of monitoring and enforcement respectively.

Creating a threshold for recognition as a sponsor can prevent a lot of time, work and resources being spent on an application for recognition (by the sponsor and the IND) which subsequently is not or is hardly ever used. This can be done, for example, by placing an extra condition on a company or institution that a certain number of applications for admission are submitted each year. By at the same time making it possible that applications with the purpose of residence being highly skilled work and research can also be submitted by a sponsor who is not authorised, the companies and institutions who do not meet this threshold can still attract the migrants that they need.

A second recommendation concerns the development of a more differentiated system of monitoring and enforcement that takes better account of the relationship between the sponsor and the IND in relation to both the manner of monitoring and the imposition of sanctions and making interventions. When a mistake is made, it should be taken into consideration whether it was caused by human error or if it was done deliberately and what the consequences will be of an intervention for the sponsor and the foreign national.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord

Lijst van gebruikte afkortingen

Samenvatting

Summary

1. Inleiding

2. Onderzoekskader

3. Kennismigratie

4. Arbeid in loondienst

5. Onderzoek

6. Studie

7. Au Pair

8. Familie en gezin

9. Toezicht en handhaving

10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst

Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen

Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent

Bijlage III: Tabellen

1. Inleiding

1.1. Introductie

Voor u ligt de evaluatie van de Wet modern migratiebeleid (verder: wet MoMi). Het voorstel voor deze wet is ingediend op 9 september 2009[1] en de wet is op 7 juli 2010 aangenomen.[2]

Het heeft bijna drie jaar geduurd voordat alle onderdelen van de wet op 1 juni 2013 inwerking zijn getreden. In artikel XIV van de wet is bepaald dat vijf jaar na inwerkingtreding een verslag zal worden opgesteld over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Deze wetsevaluatie is de uitvoering van die wettelijke verplichting. Met de wetsevaluatie wordt inzicht verschaft of de beleidsdoelen die indertijd zijn gesteld, ook met deze wet worden behaald. Verder worden in dit onderzoek de mogelijkheden beschouwd om ongewenste neveneffecten alsmede praktische problemen bij de uitvoering te ondervangen en mogelijke verbeteringen aan te brengen.

De wet MoMi ziet alleen op reguliere vreemdelingrechtelijke procedures. De hoofddoelstelling van de wet MoMi is de vorming van een selectief migratiebeleid waarmee de migranten die Nederland nodig heeft, snel en eenvoudig kunnen worden toegelaten. Het was de bedoeling van de wetgever te komen tot een modern, selectief en innovatief toelatingsbeleid dat uitnodigend is voor migranten aan wie economisch behoefte bestaat en restrictief is voor anderen. Dit vereist toelatingsprocedures die snel, doeltreffend en beheersbaar zijn, waarbij de administratieve lasten voor burgers en bedrijven zo beperkt mogelijk worden gehouden en waarbij effectief toezicht en handhaving onontbeerlijk is. In de wet zijn drie wezenlijke veranderingen aangebracht in het reguliere toelatingsbeleid. Deze veranderingen zien ten eerste op het samenvoegen van de procedures voor toegang (de aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv)) en verblijf (de aanvraag voor een verblijfsvergunning) tot één gecombineerde procedure (TEV (toelating en verblijf) procedure), ten tweede op het versterken van de rol van de referent in de toelatingsprocedure en tijdens verblijf (verder aangeduid als 'referentensystematiek'), en tenslotte op de wijze van toezicht en handhaving waarbij op grond van een vertrouwensrelatie tussen overheid en erkende referent achteraf wordt gecontroleerd.

1 *Kamerstukken II* 2008/09, 32 052, nr. 2.

2 Wet van 7 juli 2010 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), *Stb.* 2010, 290.

Doel van deze wetsevaluatie is om kwantitatief en kwalitatief inzicht te krijgen op deze drie terreinen: de versnelling en vereenvoudiging van de toelatingsprocedures, de referentensystematiek en de daaruit voortvloeiende administratieve lasten voor burgers en bedrijven en tot slot het toezicht en de handhaving.

De centrale probleemstelling van de wetsevaluatie is:
Voldoet de wet MoMi aan de doelstellingen zoals deze door de wetgever zijn geformuleerd bij de totstandkoming van de wettelijke regeling?

1.2. Onderzoeksvragen

De hierboven genoemde algemene probleemstelling is uitgewerkt in drie onderzoeksvragen die corresponderen met de drie hierboven genoemde terreinen: de toelatingsprocedures, de referentensystematiek en toezicht en handhaving.

1. Zijn de toelatingsprocedures voor alle reguliere migranten snel, doeltreffend en beheersbaar?
2. Werkt de referentensystematiek en zijn de administratieve lasten voor burgers en bedrijven zo beperkt mogelijk gehouden?
3. Is het toezicht- en handhavingsmechanisme zoals neergelegd in de wet MoMi (gebaseerd op vertrouwen vooraf en controle achteraf) effectief ?

Om de hoofdvraag en sub-vragen te kunnen beantwoorden zijn eerst enkele achtergrondvragen gesteld.

Achtergrondvragen

a. Wat waren de beleidsuitgangspunten van de wet MoMi op het moment van inwerkingtreding?
b. Wat zijn de veranderingen in de toelatingsprocedure, administratieve lasten en toezicht en handhaving per verblijfsdoel ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de wet MoMi?
c. Welke kanttekeningen zijn er bij de invoering van de wet MoMi door betrokken maatschappelijke partijen gemaakt?

De achtergrondvragen (a, b en c.) worden in hoofdstuk 2 in paragraaf 2.1 tot en met 2.3 besproken. Mede op basis van de antwoorden op deze achtergrondvragen zijn in paragraaf 2.4 de sub-vragen 1, 2 en 3 verder uitgewerkt.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

1.3. Onderzoeksmethode en verantwoording

De wet MoMi ziet alleen op reguliere migratie van derdelanders, dat wil zeggen personen die geen Unieburger zijn of familie van een Unieburger.[3] De reguliere migratie is op beleidsniveau onderverdeeld in clusters.[4] Onder enkele van de clusters valt slechts één verblijfsdoel (dat wel weer verschillende varianten met verschillende voorwaarden kent). Andere clusters bevatten verschillende verblijfsdoelen. Omdat de regels, procedures en voorwaarden voor verschillende verblijfsdoelen binnen één cluster kunnen verschillen, is ervoor gekozen de evaluatie uit te voeren op grond van een selectie van verblijfsdoelen en niet op grond van clusters. De keuze van de verblijfsdoelen, die is afgestemd met de begeleidingscommissie, is gebaseerd op een variatie ten aanzien van het soort referent (erkend en niet-erkend), de problematiek die speelt met betrekking tot de wet MoMi en de omvang van de groep migranten die gebruik maakt van de regeling. Op grond van deze criteria zijn zes verblijfsdoelen geselecteerd: kennismigratie, wetenschappelijk onderzoek, arbeid in loondienst, studie, au-pair en familie en gezin.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt.

Literatuuronderzoek
De achtergrond vragen zijn beantwoord op basis van een analyse van beschikbare bronnen, zoals wetgeving, parlementaire stukken, jurisprudentie, literatuur, onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten en uitvoeringsinstructies.

Dataverzameling
Voor het in kaart brengen van het functioneren van de wet MoMi zijn kwantitatieve data door de IND beschikbaar gesteld. Deze data geven informatie over aantallen aanvragen, wijze van afhandeling en beslistermijnen uitgesplitst naar de verschillende verblijfsdoelen en verschillende persoonskenmerken van de overkomende vreemdelingen. Deze data zijn uitgesplitst naar aanvragen in het kader van de gecombineerde aanvraag voor toelating en verblijf (de TEV-procedure) en aanvragen die zijn gedaan door, of ten behoeve van vreemdelingen die zijn vrijgesteld van de verplichting te beschikken over een mvv. Het gaat hier voor een belangrijk deel om vreemdelingen die op grond van hun nationaliteit zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste. Burgers met de nationaliteit van Australië, Canada, Japan, Monaco, Nieuw-Zeeland, Vaticaanstad, de Verenigde Staten van Amerika en Zuid-Korea zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste.[5] Aanvragen voor een eerste verblijfsvergunning regulier met vrijstelling van het mvv-vereiste worden aangeduid als VVR (verblijfsvergunning regulier) aanvragen. Daarnaast zijn data verkregen met betrekking tot de erkenningsaanvraag door referenten en data die betrekking hebben op toezicht en controle. Op grond van een analyse van deze data wordt een kwantitatief beeld geschetst van de migratie ten aanzien van de geselecteerde verblijfsdoelen vanaf de periode van inwerkingtreding van de wet MoMi juni 2013 tot en met december 2017. De data kunnen niet goed vergeleken worden met de situatie van voor inwerkingtreding van de wet MoMi. Dat komt (a) doordat bepaalde werkwijzen van de wet MoMi voor bepaalde doelgroepen al eerder (gefaseerd) zijn ingevoerd, (b) doordat regelingen inhoudelijk (wat betreft de voorwaarden voor toelating) zijn veranderd en (c) bepaalde verblijfsdoelen zijn samengevoegd tot één verblijfsdoel. Verschillen in cijfers voor en na de invoering kunnen daarom niet direct worden toegeschreven aan de wet MoMi en een kwantitatieve vergelijking van voor en na invoering wet MoMi is niet goed mogelijk.

In dit rapport zijn aantallen die zien op personen op tientallen afgerond. De aantallen van één tot vier zijn wegens eventuele herleidbaarheid tot een persoon weergegeven als '< 5' en de aantallen van vijf tot tien zijn naar boven afgerond tot tien. Hiermee wordt aangesloten bij de wijze van afronding die de IND in zijn rapportages gebruikt. Bij de weergave van de afgeronde cijfers wordt niet telkens vermeld dat het gaat om afgeronde cijfers door vermelding van woorden als 'ongeveer' of 'circa'. Opsommingen in een tabel zijn berekend op grond van de niet-afgeronde aantallen en zijn daarna afgerond. De optelsom in een tabel is niet 'kloppend gemaakt'. Hiermee blijven de aantallen zo dicht mogelijk bij de niet-afgeronde aantallen. Hetzelfde geldt voor percentages: deze zijn gebaseerd op de niet afgeronde aantallen. De cijfers die betrekking hebben op referenten, zoals aanvragen om erkenning of opgelegde sancties, zijn niet afgerond en aantallen onder de vijf zijn wel weergegeven.

Tot slot, wordt de kanttekening toegevoegd dat de cijfers per jaar die in dit rapport worden weergegeven, zien op een bepaalde fase in de procedure. Omdat de verschillende processtappen in één procedure – zoals de aanvraag, beslissing, eventueel bezwaar, beslissing op bezwaar, beroep en beslissing op beroep –, niet noodzakelijkerwijs in hetzelfde kalenderjaar worden afgerond, kunnen niet

3 Formeel gesproken wordt in de Vreemdelingenwet onderscheid gemaakt tussen gemeenschapsonderdanen en niet-gemeenschapsonderdanen. Het begrip gemeenschapsonderdanen is breder dan Unieburgers en hun familieleden (ongeacht de nationaliteit). Hieronder vallen ook, burgers van de overige EER-landen en Zwitserland en hun familieleden. Met het begrip derdelanders wordt hier bedoeld de groep vreemdelingen die niet valt onder het regime voor gemeenschapsonderdanen.

4 Dit zijn de clusters: Uitwisseling, Studie, Arbeid tijdelijk, Arbeid regulier, Kennis en talent, Familie en gezin, Humanitair (tijdelijk), Bijzonder verblijf. Zie: *Kamerstukken II* 2007/08, 30573, nr. 10, Bijlage: Blauwdruk modern migratiebeleid.

5 Burgers van de EU, de overige EER-landen en Zwitserland zijn ook vrijgesteld van het mvv-vereiste, maar zij vallen onder de regeling voor het vrij personenverkeer voor Unieburgers.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord

Lijst van gebruikte afkortingen

Samenvatting

Summary

1. Inleiding

2. Onderzoekskader

3. Kennismigratie

4. Arbeid in loondienst

5. Onderzoek

6. Studie

7. Au Pair

8. Familie en gezin

9. Toezicht en handhaving

10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst

Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen

Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent

Bijlage III: Tabellen

direct verbanden tussen de aantallen in verschillende fases van de procedure in een bepaald jaar worden gelegd.

Interviews

De kwantitatieve beschrijving van de reguliere migratie onder de wet MoMi is aangevuld met een kwalitatieve analyse van de effecten van de wet MoMi door middel van het afnemen van interviews met referenten en IND-medewerkers. In bijlage I is een lijst van geïnterviewde personen opgenomen. Voor elk van de verblijfsdoelen onderzoek, studie en au pair zijn drie interviews met referenten gehouden. Waar het gaat om particuliere referenten (voor het verblijfsdoel familie en gezin) of referenten die slechts enkele aanvragen voor verblijf hebben ingediend (kleine werkgevers), hebben we ervoor gekozen om advocaten met ruime ervaring die namens deze referenten optreden, te interviewen. Er zijn drie interviews gehouden met advocaten in het kader van het verblijfsdoel familie en gezin. De arbeidsgerelateerde verblijfsdoelen kennismigratie en arbeid in loondienst zijn in de interviews samengenomen. We hebben drie grote werkgevers geïnterviewd die alle drie jaarlijks meer dan 100 migranten in het kader van een arbeidsgerelateerd verblijfsdoel laten overkomen en er zijn vier interviews met advocaten gehouden die werkgevers vertegenwoordigen. Bij de keuze van referenten is gelet op hoeveel en hoelang zij ervaring hebben met aanvragen in het kader van de wet MoMi. Daarnaast is gestreefd naar verschillende vormen van diversiteit en in beperkte mate geografische spreiding. Bij het verblijfsdoel studie is gekozen voor verschillende vormen van hoger onderwijs (universitair en HBO) en type (technische universiteit en brede universiteit). Bij het verblijfsdoel au pair is gekozen voor een relatief klein bureau (ongeveer 50 au pairs per jaar) een middelgroot (80 à 100 au pairs per jaar) en een groot bureau (tussen de 230 en 250 au pairs per jaar). Bij het verblijfsdoel onderzoek zijn er twee universiteiten en een onderzoeksinstituut geïnterviewd. De interviews met referenten en advocaten zijn gehouden aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst (zie bijlage II). Gezien de grote aantallen aanvragen die in het kader van reguliere toelatingsgronden worden gedaan, gaat het om een niet-representatief, maar indicatief beeld van de ervaringen van referenten met de wet MoMi. Met de interviews is gestreefd naar het in kaart brengen van verschillende perspectieven.

Als aanvulling op de informatie uit interviews met referenten en advocaten is in het rapport gebruik gemaakt van informatie afkomstig van de volgende kanalen (zie voor details bijlage I): (1) een interview met het expatcentrum Rotterdam[6], (2) een gesprek met een groep van studentendecanen van tien universiteiten, (3) een interview met een medewerker van Nuffic in het kader van het verblijfsdoel onderzoek en (4) reacties (vijf) van werkgevers die naar aanleiding van een doorgestuurde oproep van ons zijn binnengekomen bij het MKB-VNO/ NCW. Met de IND zijn vier groepsinterviews gevoerd, gebaseerd op de verschillende werkprocessen: erkenning referent, toegang en verblijf, toezicht en handhaving (twee groepsinterviews). Ter aanvulling hierop is één telefonisch interview met een IND-medewerker gehouden en hebben drie IND-medewerkers nog schriftelijk inbreng geleverd.

Tenslotte is het ministerie van Buitenlandse Zaken gevraagd een toelichting te geven op de werkprocessen op de ambassade.

Jurisprudentie

Als aanvulling op de kwalitatieve analyse van de effecten van de wet MoMi aan de hand van interviews is de beschikbare gepubliceerde jurisprudentie ten aanzien van de wet MoMi besproken.

Periode

De in de wetsevaluatie te onderzoeken periode is 1 juni 2013 tot en met 31 december 2017. Waar in de tabellen 2013 staat, wordt bedoeld met ingang van 1 juni 2013. Omdat op het gebied van toezicht en handhaving na het verschijnen van het rapport van de (toenmalige) Inspectie Veiligheid en Justitie over toezicht op erkende werkgevers in oktober 2017 enkele relevante wijzigingen in organisatie en beleid zijn doorgevoerd,[7] zijn aanvullende cijfers voor 2018 geleverd. De interviews zijn gehouden in de periode juli 2018 – januari 2019 en betreffen dus ook ontwikkelingen en ervaringen die zich in 2018 hebben voorgedaan.

6 Een expatcentrum ondersteunt migranten (met name kennismigranten, onderzoekers en zelfstandigen) en bedrijven die migranten aantrekken bij aankomst in Nederland. Het biedt een 'one stop shop' voor het regelen van zaken zoals het afhalen van het verblijfsdocument en inschrijving in de gemeente. Daarnaast worden verschillende diensten aangeboden zoals informatie over verzekeringen en belastingen, over praktische zaken zoals huisvesting, onderwijs en Nederlandse taallessen. Expatcentra zijn een gezamenlijk initiatief van de Nederlandse overheid, gemeenten en IND. Er zijn expatcentra in Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Groningen, Hengelo, Maastricht, Rotterdam, Tilburg en Utrecht. De wijze van organisatie, inbedding in een gemeente, financiering en het pakket aan diensten dat wordt aangeboden, verschilt per expatcentrum. Zie ook www.investinholland.com.

7 Inspectie V&J, oktober 2017.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord

Lijst van gebruikte afkortingen

Samenvatting

Summary

1. Inleiding

2. Onderzoekskader

3. Kennismigratie

4. Arbeid in loondienst

5. Onderzoek

6. Studie

7. Au Pair

8. Familie en gezin

9. Toezicht en handhaving

10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst

Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen

Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent

Bijlage III: Tabellen

1.4. Opbouw

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 het onderzoekskader uiteengezet. De inventarisatie van de beleidsdoelstellingen van de wet MoMi, de algemene veranderingen met betrekking tot alle verblijfsdoelen en de kanttekeningen die in de consultatieronde naar aanleiding van het voorstel voor de wet MoMi zijn ingebracht, worden in hoofdstuk 2 in beeld gebracht. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een operationalisering van de onderzoeksvragen.

In hoofdstuk 3 tot en met 8 worden de zes verblijfsdoelen behandeld aan de hand van het in het tweede hoofdstuk uitgewerkte onderzoekskader.

Elk hoofdstuk begint met een beschrijving van het verblijfsdoel en de voorwaarden die voor toelating op grond van het betreffende verblijfsdoel gelden. Vervolgens wordt voor de verblijfsdoelen waar een aanvraag ingediend moet worden door een erkend referent eerst ingegaan op de erkenningsprocedure. Dit betreft de verblijfsdoelen kennismigratie (hoofdstuk 3), onderzoek (hoofdstuk 5), studie (hoofdstuk 6) en au pair (hoofdstuk 7). Voor deze verblijfsdoelen worden de voorwaarden voor erkenning besproken en wordt een kwantitatief en kwalitatief beeld gegeven van de erkenningsprocedure. In het kwantitatieve overzicht worden de cijfers gepresenteerd met betrekking tot het aantal erkende referenten, de aantallen aanvragen om erkenning sinds juni 2013, de duur van de procedure, de beslissingen op deze aanvragen en de procedures die gevoerd zijn in geval van een afwijzende beslissing. Hierna volgen in het kwalitatieve deel de ervaringen van de respondenten met de erkenningsprocedure.

Voor alle verblijfsdoelen volgt in de hoofdstukken 3 tot en met 8 een paragraaf over toelating en verblijf. In het kwantitatieve deel wordt een beeld geschetst van de ontwikkelingen in aantallen aanvragen, de persoonskenmerken van de betreffende vreemdeling en de duur van de procedure. In het kwalitatieve deel worden de ervaringen met de procedure, inclusief de werkprocessen op de ambassade en na aankomst in Nederland besproken.

Tenslotte wordt in de hoofdstukken 3 tot en met 8 voor elk verblijfsdoel besproken hoe de referentensystematiek is vormgegeven ten aanzien van het betreffende verblijfsdoel en hoe de referentensystematiek wordt ervaren.

Hoofdstuk 9 gaat over toezicht en handhaving. In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de organisatie van toezicht en handhaving, er wordt een kwantitatief overzicht gegeven van opgelegde sancties en een kwalitatief beeld geschetst van de ervaringen van betrokkenen met toezicht en handhaving. Aangezien de kwantitatieve data niet uitgesplitst per verblijfsdoel voor handen waren, wordt dit deel verblijfsdoel overstijgend besproken. Verder is in dit hoofdstuk ook de rol die de ambassade in het kader van toezicht kan spelen bij afgifte van de mvv meegenomen. In het afsluitende hoofdstuk worden de onderzoekvragen beantwoord en aanbevelingen gedaan ter verbetering van de werking van de wet MoMi.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

2. Onderzoekskader

2.1. Beleidsuitgangspunten

In deze paragraaf wordt de eerste (vraag a) van de in paragraaf 1.2 gestelde achtergrond vragen beantwoord: wat waren de beleidsuitgangspunten van de wet MoMi.

2.1.1 Inleiding

Met de wet MoMi wilde de wetgever een modern, selectief en innovatief toelatingsbeleid ontwikkelen dat uitnodigend is voor migranten aan wie economisch behoefte bestaat en dat restrictief is ten aanzien van andere (reguliere) migranten. Met de wetsevaluatie wordt beoogd te onderzoeken of het doel van de wetgever is bereikt. Daartoe moet als eerste verder worden uitgezocht wat de achtergronden, aanleiding en meer precies geformuleerde doelstellingen van de wet MoMi zijn. De totstandkoming van de wet MoMi heeft in verschillende fases plaatsgevonden onder leiding van verschillende kabinetten.[8] De eerste concrete stap is de nota 'Naar een modern migratiebeleid'.[9] Ook in het coalitieakkoord dat ten grondslag lag aan het kabinet Balkenende IV werd aandacht besteed aan de noodzaak van herziening van het reguliere migratiebeleid.[10] De nota 'Naar een modern migratiebeleid' is vervolgens uitgewerkt in de notitie 'Blauwdruk modern migratiebeleid'.[11] De Blauwdruk vormde op zijn beurt weer het uitgangspunt voor het wetsvoorstel Wet modern migratiebeleid.[12] De wet MoMi is op meer detailniveau uitgewerkt in het Besluit modern migratiebeleid.[13] Op grond van de hierboven genoemde documenten wordt hieronder een beeld geschetst van de achtergrond, aanleiding en doelstelling van de wet MoMi.

2.1.2 Achtergrond

Op 1 april 2001 is de huidige Vreemdelingenwet 2000 (Vw (2000)) in werking getreden. De Vw 2000 verving de Vreemdelingenwet 1965. Bij de invoering van de Vw 2000 lag het accent op versnelling en vereenvoudiging van de asielprocedure. Hoewel de reguliere verblijfsdoelen uit de Vreemdelingencirculaire naar het Vreemdelingenbesluit werden getransponeerd, waren er inhoudelijk geen grote wijzigingen in het beleid. In de periode voorafgaand aan de invoering van de Vw 2000 waren er wel aanpassingen en aanvullingen in de regelgeving doorgevoerd, maar in grote lijnen was de reguliere procedure met de inwerkingtreding van de Vw 2000 nog grotendeels gebaseerd op de Vreemdelingenwet 1965.[14]

In oktober 2004 is een belangrijke wijziging in het reguliere toelatingsbeleid ingevoerd. Deze wijziging zag echter alleen op de toelating van hoogopgeleide arbeidsmigranten. De bedoeling van deze regeling was de kenniseconomie te stimuleren. Het kabinet wilde dit bereiken door de toelatingsprocedures voor kennismigranten van buiten de EU/EER te versnellen en te vereenvoudigen.[15]

2.1.3 Kritiek op het functioneren van de IND

Ook in oktober 2004 werd door toenmalig minister Verdonk aan de Algemene Rekenkamer de opdracht gegeven onderzoek te doen naar het functioneren van de IND. In het rapport, dat in september 2005 uitkwam, uitten de onderzoekers forse kritiek.[16] Het rapport kreeg brede belangstelling van de pers.[17] Door de Rekenkamer werd geconcludeerd dat de doorlooptijden te lang zijn, beslistermijnen niet altijd gehaald worden en dat de samenwerking tussen ketenpartners complex is.[18] Het kabinet heeft in zijn reactie op het rapport aangegeven dat de complexiteit van de wet- en regelgeving teruggedrongen moet worden, omdat anders verbeteringen binnen de IND niet effectief zullen zijn.[19] Dit is in de visie van het kabinet alleen mogelijk in het kader van een algehele herziening van het reguliere toelatingsbeleid.[20]

2.1.4 Herziening van het reguliere migratiestelsel

De eerste aanzet tot uitwerking van deze algehele herziening van het reguliere migratiestelsel is te vinden in de notitie 'Naar een modern migratiebeleid'.[21]

8 De eerste stappen van het proces tot aanpassing van het reguliere toelatingsbeleid zijn gezet door het kabinet Balkenende II. Het wetsvoorstel is aangenomen onder het kabinet Balkenende IV.
9 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 573, nr. 1.
10 Samen werken samen leven, Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011.
11 Blauwdruk modern migratiebeleid, juni 2008.
12 *Kamerstukken II* 2008/09, 32 052, nr. 2 en 3. 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).
13 Besluit van 24 juli 2010, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en enkele andere besluiten in verband met de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht en versnelling van de vreemdelingenrechtelijke procedure (…) (Besluit modern migratiebeleid),*Stb*. 2010, 307.
14 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 573, nr. 1, p. 8.
15 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 20 VI, nr. 164.
16 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 240, nr. 1-2.
17 Zie b.v. NRC: https://www.nrc.nl/nieuws/2005/09/15/scherpe-kritiek-rekenkamer-op-werk-ind-10626040-a761990; Trouw: https://www.trouw.nl/home/-afgrijselijk-dat-het-systeem-niet-functioneert-~acde0957/;
18 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 240, nr. 1-2, p. 5 en 72.
19 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 240, nr. 4, p. 6.
20 Ibid.
21 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 573, nr. 1.

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

In deze notitie heeft het kabinet het uitgangspunt verwoord dat 'een modern migratiebeleid gebaseerd moet zijn op de behoefte aan migranten die in de Nederlandse samenleving als geheel bestaat'.[22] Het beginsel van een restrictief toelatingsbeleid moet worden gecombineerd met een selectief toelatingsbeleid, aldus het kabinet.

In de notitie 'Naar een modern migratiebeleid' en latere beleidsdocumenten motiveren opvolgende kabinetten de noodzaak van een nieuw regulier migratiebeleid. De motivatie wordt gebaseerd op (a) kritiek (met name van de Algemene Rekenkamer) ten aanzien van de op dat moment geldende regeling, (b) ontwikkelingen in de samenleving en (c) ontwikkelingen in Europa. Deze drie punten worden hieronder toegelicht. Het nieuwe uitgangspunt voor het reguliere toelatingsbeleid, selectiviteit naast restrictiviteit, wordt onder (d) besproken.

a. *Kritiek op het reguliere stelsel*
De kritiek op het functioneren van het toenmalige reguliere migratiestelsel – die was geventileerd in rapport van de Rekenkamer en terug kwam in de kabinetsreactie op het rapport en in de notitie Naar een Modern Migratiebeleid – komt in 2007 ook naar voren in het beleidsprogramma van het kabinet Balkenende IV. In het beleidsprogramma wordt verder gesteld dat te weinig buitenlandse kennisintensieve bedrijven en kennismigranten zich in Nederland vestigen en dat er veel klachten zijn over het kennismigratiebeleid.[23] Bedrijven die arbeidsmigranten willen aantrekken, storen zich aan de veelheid aan regelingen, de vele loketten en de lange doorlooptijden.[24] Dit beeld ten aanzien van het reguliere toelatingsstelsel wordt door het kabinet in de Blauwdruk modern migratiebeleid opnieuw geschetst.[25]

b. *Ontwikkelingen in de samenleving*
Een verdere onderbouwing van de noodzaak tot wijziging van het reguliere migratiebeleid wordt door het kabinet gerelateerd aan ontwikkelingen in de samenleving. Demografische ontwikkelingen en ontwikkelingen in de economie en op de arbeidsmarkt maken dat er anders wordt aangekeken tegen migratie. Internationalisering van de economie en mondialisering van kennis als economische factor maken het noodzakelijk open te staan voor invloeden van buitenaf en vereisen volgens het kabinet een migratiebeleid dat hierop inspeelt.[26] Internationale concurrentie om toptalent, vraagt om soepele vestigingsregelingen voor hooggekwalificeerde arbeid. Mondialisering van wetenschap vraagt om uitwisselingsmogelijkheden van buitenlandse onderzoekers en studenten. Maar mondialisering betekent volgens het kabinet ook dat burgers meer naar het buitenland gaan, en partners buiten Nederland vinden.[27] Migratie kan een positieve bijdrage leveren aan de samenleving als er optimaal van gebruik wordt gemaakt.[28]

c. *Ontwikkelingen in Europa*
De derde reden voor de noodzakelijke aanpassing van het reguliere migratiebeleid relateert het kabinet aan ontwikkelingen in de Europese Unie. Op het niveau van de Europese Unie stelt de Europese Commissie dat demografische ontwikkelingen (vergrijzing) en mondialisering noodzaken tot een gemeenschappelijk arbeidsmigratiebeleid. Daarnaast hebben begin van deze eeuw diverse andere landen van de Europese Unie – in de *batlle for brains* – wijzigingen in het migratiebeleid ingevoerd waarbij selectiviteit het uitgangspunt is.[29]

d. *Selectief naast restrictief*
Het migratiebeleid aan het begin van de 21ste eeuw was volgens het kabinet gebaseerd op het principe van restrictiviteit: migranten worden niet toegelaten tenzij internationale verplichtingen hiertoe nopen, dit in het Nederlands belang is, of op grond van humanitaire overwegingen. Dit restrictieve beleid was een reactie op de onvoldoende gecontroleerde arbeidsmigratie in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw en de daaropvolgende gezinsmigratie. Het kabinet stelt dat deze migratie heeft geleid tot grote integratieproblemen en dat een restrictief migratiebeleid bijdraagt aan de beteugeling van deze problemen, maar dat 'tegelijkertijd is duidelijk geworden dat dit beleid, indien consequent toegepast, niet alleen restrictief is ten opzichte van ongewenste migratie maar ook ten aanzien van gewenste migratie'.[30] De omslag in het modern migratiebeleid heeft tot doel te komen tot een migratiestelsel waarbij deze restrictiviteit – opgevat als het zoveel mogelijk beperken van de risico's van migratie – gecombineerd wordt met selectiviteit – optimaal gebruik maken van de mogelijkheden en kansen die migratie biedt.

2.1.5 De doelen

Het kabinet heeft in de Blauwdruk modern migratiebeleid verschillende doelen geformuleerd die het met het nieuwe moderne migratiebeleid wil bereiken:[31]

22 Ibid. p. 3.
23 Samen werken samen leven, Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011, p. 20.
24 Ibid. p. 23.
25 Blauwdruk modern migratiebeleid, p. 49.
26 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 573, nr. 1, p 10.
27 Ibid.
28 Ibid. p. 7-8.
29 Ibid. p. 11.
30 Ibid. p. 10.
31 Blauwdruk modern migratiebeleid, p. 17.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

- *Een selectief, innovatief en toekomstbestending beleid:*
  De hoofddoelstelling van het nieuwe migratiebeleid is het snel en doeltreffend kunnen toelaten van de migranten die Nederland nodig heeft. Vormen van gewenste migratie die worden genoemd zijn investeerders, kennismigranten en kennisintensieve bedrijven. Ook migratie in het kader van de ontwikkeling van wetenschap en cultuur wordt beschouwd als gewenste migratie. Daarnaast moet het beleid responsief zijn en snel kunnen inspelen op veranderende maatschappelijke behoeften.

Om deze hoofddoelstelling te verwezenlijken zijn een aantal middelen en randvoorwaarden benoemd:

- *Eenvoudige systematiek:*
  De systematiek van verblijfsvergunningen moet zo eenvoudig mogelijk zijn, herkenbaar voor belanghebbenden (migrant en referent) en uitvoerbaar voor betrokken overheidsorganisaties.

- *Snelle en eenvoudige toelatingsprocedures:*[32]
  De toelatingsprocedures moeten voor alle reguliere aanvragen snel en eenvoudig zijn en de lasten voor de burgers en bedrijven moeten zo laag mogelijk worden gehouden.

- *Vertrouwensrelatie en gedeelde verantwoordelijkheid:*
  Belanghebbende bedrijven, onderwijs- en onderzoeksinstellingen en andere betrokken organisaties moeten het vertrouwen krijgen om als partner van de overheid mede verantwoordelijkheid te dragen voor toelating en verblijf van de migrant bij wie zij belang hebben.

- *Bestand tegen misbruik en fraude:*
  Het migratiebeleid moet bestand zijn tegen misbruik en fraude. Daarom is het noodzakelijk om over een solide handhavingsinstrumentarium te beschikken. Misbruik van vertrouwen moet snel en afdoende kunnen worden bestraft.

- *Samenhang met ontwikkeling EU-beleid:*
  Het Nederlandse migratiebeleid moet worden ontwikkeld in nauwe samenhang met het Europese beleid voor legale migratie.

32 Zie b.v. Blauwdruk modern migratiebeleid p. 2 en p. 17.

2.2. Veranderingen

In deze paragraaf wordt de tweede inleidende vraag (vraag b) uit paragraaf 1.2 besproken: wat zijn de veranderingen in de toelatingsprocedures, administratieve lasten en in het kader van toezicht en handhaving als gevolg van de inwerkingtreding van de wet MoMi.

De doelen uit de Blauwdruk modern migratiebeleid zijn vertaald in diverse maatregelen. Sommige van de in paragraaf 2.1.5 genoemde ambities zijn goed te herkennen in de aanpassingen die in de regelgeving zijn doorgevoerd. Dit zijn de maatregelen die zien op vereenvoudiging en versnelling van de systematiek en de procedure, de maatregelen die zien op de referentensystematiek en de maatregelen op het gebied van handhaving en controle.

2.2.1 Vereenvoudiging van de systematiek

In de Blauwdruk modern migratiebeleid zijn de verblijfsdoelen geclusterd in acht verblijfskolommen waarbij de voorwaarden binnen één cluster zoveel mogelijk gelijk zijn.[33] Deze verblijfskolommen hebben echter met name een beleidsmatige betekenis en vervullen geen rechtens relevante functie. De clusters zijn daarom niet in het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb) opgenomen.'[34] Het aantal verschillende verblijfsdoelen – in artikel 3.4 Vb opgenomen als verblijfsbeperkingen – is wel teruggebracht door bepaalde verblijfsdoelen samen te voegen. Dit komt volgens de wetgever de overzichtelijkheid van het reguliere vreemdelingenrecht ten goede. Daarnaast is daardoor minder vaak een wijziging van de beperking nodig, waardoor de administratieve lasten voor de burger en het bedrijfsleven en bestuurslasten voor de overheid worden verminderd.[35]

Verder wordt de omschrijving van de beperking minder specifiek (bijvoorbeeld alleen studie en niet de naam van de universiteit of hogeschool). Dit betekent dat niet bij elke kleine wijziging (bijvoorbeeld wijziging van de onderwijsinstelling) een aanvraag tot wijziging van de vergunning hoeft te worden ingediend.[36] Ook dit betekent een vermindering van de administratieve lasten. Tenslotte is de regeling van de geldigheidsduur van de vergunning aangepast. Met een wijziging van artikel 3.58 en 3.59 Vb is mogelijk gemaakt dat een vergunning direct voor langere tijd wordt verleend en eventueel verlengd. Hierdoor hoeven er minder verlengingsaanvragen te worden ingediend. Ook drukt deze maatregel

33 Blauwdruk modern migratiebeleid p. 24.
34 NvT Besluit modern migratiebeleid, Stb 310, 307, p. 58.
35 Ibid.
36 Ibid.

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

de administratieve – en bestuurslasten voor burgers, bedrijven en de overheid, aldus de wetgever.[37]

2.2.2 Gecombineerde toelatingsprocedure

Een belangrijke vereenvoudiging van de aanvraag voor verblijf is de gecombineerde toelatings- en verblijfsprocedure (TEV-procedure). De gedachte achter de TEV-procedure is dat twee aparte aanvragen voor een mvv en verblijfsvergunning een onnodige vertraging oplevert. In de wet MoMi is opgenomen dat nadat de mvv is afgegeven door de IND automatisch de verblijfsvergunning wordt verleend zonder dat hier een apart aanvraag voor hoeft te worden ingediend.[38] Deze vereenvoudiging is neergelegd in artikel 14 lid 2 Vw. Deze bepaling regelt dat binnen twee weken na aanmelding van de vreemdeling ambtshalve een verblijfsvergunning wordt verstrekt. Dit geldt voor alle reguliere verblijfsdoelen. Voor de niet-mvv-plichtige vreemdelingen geldt ook dat het mogelijk is dat de toelatingsaanvraag al wordt ingediend en beoordeeld op het moment waarop zij zich in het buitenland bevinden.[39]

De ambtshalve verstrekking van een verblijfsvergunning regulier na verlening van een mvv, houdt in dat er niet opnieuw getoetst wordt voor afgifte van de verblijfsvergunning. Als er toch wijzigingen in de omstandigheden zijn opgetreden na verlening van de mvv, bestaat voor zowel de migrant als de referent de verplichting deze door de te geven. Als niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden voor verlening kan de mvv op grond van artikel 2k lid 3 Vw worden ingetrokken of geannuleerd.[40]

2.2.3 Referentensystematiek

Een volgende maatregel die moest leiden tot snellere en flexibelere procedures is de invoering van een referent. Een referent is een persoon of instelling die belang heeft bij de komst van de vreemdeling. De wet MoMi brengt een algemene herverdeling mee van de verantwoordelijkheden tussen overheid, vreemdeling en referent bij de toelating en het verblijf van vreemdelingen in Nederland.[41] Dit wordt bereikt door uitbreiding en wettelijke verankering van diens verantwoordelijkheden en verplichtingen.[42] De mogelijkheid een referent verplicht te stellen voor een reguliere verblijfsvergunning is opgenomen in artikel 16 lid 1 sub k Vw. Als referent kunnen in ieder geval optreden (a) een Nederlander, (b) een vreemdeling met een verblijfsvergunning of een Unieburger die rechtmatig in Nederland verblijft, of (c) een onderneming of rechtspersoon die is ingeschreven in het handelsregister (artikel 2a Vw).

a. *Erkende referent*
Erkenning als referent is voor enkele verblijfsdoelen een voorwaarde om vreemdelingen in het kader van het betreffende verblijfsdoel naar Nederland te laten overkomen (dit geldt voor de in dit onderzoek meegenomen verblijfsdoelen kennismigratie, onderzoek, studie en au-pair). Erkende referenten hebben toegang tot de versnelde procedure.[43] De erkenning als referent is gebonden aan een bepaalde categorie van verblijfsdoelen.[44] Er bestaan vier categorieën: arbeid, studie, onderzoek en uitwisseling. Een referent die is erkend voor een bepaalde categorie kan op grond van deze erkenning alleen aanvragen indienen die vallen onder deze categorie. Een referent kan wel voor meerdere categorieën worden erkend. De algemene voorwaarden die worden gesteld aan erkenning als referent zijn opgenomen in artikel 2e Vw:
- Inschrijving in het handelsregister, indien vereist;
- Continuïteit en solvabiliteit is gewaarborgd;
- Betrouwbaarheid staat niet ter discussie;
- Erkenning is niet ingetrokken in een periode van vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag;
- Er wordt voldaan aan de vereisten die verband houden met het doel waarvoor de vreemdeling in Nederland verblijft of wil verblijven, waaronder in ieder geval kan worden verstaan aansluiting bij en naleving van een Gedragscode (dit geldt ten aanzien van studie).

Daarnaast kunnen per verblijfsdoel specifieke voorwaarden aan de erkenning als referent gesteld worden.

b. *Procedurele betrokkenheid referent*
Zowel de gewone als de erkende referent kan voor de vreemdeling een aanvraag indienen (artikel 23 Vw bepaalt dat een aanvraag ingediend kan worden door de vreemdeling, zijn wettelijk vertegenwoordiger of zijn *referent*). Artikel 24a Vw bepaalt dat gegevens en bescheiden niet door de vreemdeling of zijn referent hoeven te worden aangeleverd als de minister deze kan verkrijgen. Verder regelt deze bepaling dat in geval de aanvraag wordt ingediend door de erkende referent volstaan kan worden met een 'eigen verklaring'.

37 Ibid. p. 58, 59.
38 *Kamerstukken* II 2008/09, 32 052, nr. 3, p. 7.
39 *Kamerstukken* II 2008/09, 32 052, nr. 3, p. 38.
40 Ibid.
41 *Kamerstukken* I 2009/10, 32 052, D. p. 8.
42 *Kamerstukken* II 2008/09, 32 052, nr. 3, p. 3.
43 Ibid p. 69.
44 Ibid.

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

c. *Verplichtingen referent*
Een referent heeft drie typen verplichtingen: een zorgplicht jegens de vreemdeling (artikel 2a lid 2 sub b Vw en artikel 1.17 sub a Vb), een informatieplicht (artikel 54 lid 2 sub a Vw) en een administratieplicht (artikel 54 lid 2 sub b Vw en artikel 4.53 Vb). Op grond van artikel 4.17 Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV) moeten wijzigingen binnen vier weken worden doorgegeven aan de IND. De referent dient in ieder geval door te geven dat de vreemdeling niet langer in Nederland verblijft, als deze dat zelf niet tijdig bij de gemeente heeft doorgegeven en als de vreemdeling niet langer overkomst naar Nederland wenst (art. 4.18 lid 1 VV). De erkend referent moet wijzigingen doorgeven die gevolgen hebben voor zijn erkenning als referent (art. 4.18 lid 2 VV). In het kader van de administratieplicht geldt de algemene verplichting dat de referent het woonadres van de vreemdeling voor wie hij referent is in zijn administratie opneemt (art. 4.27 VV). De administratieplicht blijft tot vijf jaar na beëindiging van het referentschap bestaan. De verplichtingen zijn per verblijfsdoel verder uitgewerkt in het VV.

2.2.4 Toezicht en handhaving

Indien de referent de wettelijke verplichting van de wet MoMi niet nakomt (bijvoorbeeld de informatieplicht), kan de IND (formeel de minister van Justitie en Veiligheid) sancties opleggen. Gekozen is voor de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument (zie artikel 55a Vw).[45] In de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc) is uitgewerkt dat wanneer de referent of de vreemdeling voor de eerste keer een wettelijke verplichting overtreedt, de IND een waarschuwing geeft.[46] Daarnaast kan de IND de erkenning van referenten schorsen en intrekken (artikel 2f en 2g Vw).[47] Intrekking van de erkenning als referent vindt plaats als de referent niet meer aan de voorwaarden voldoet, op eigen verzoek, als de erkenning is verleend op onjuiste gegevens of als de erkend referent niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan.

De erkenning als referent kan worden geschorst als er ernstige vermoedens bestaan dat er grond is voor de intrekking van de erkenning. De schorsing eindigt als de erkenning daadwerkelijk wordt ingetrokken of anders uiterlijk na drie maanden. Deze termijn van drie maanden kan worden verlengd als nader onderzoek nodig is. Voor de duur van de schorsing wordt de referent niet als erkend referent aangemerkt en kan de referent geen aanvragen indienen.

45 *Kamerstukken* I 2009/10, 32 052, D, p. 36.
46 Vc B1/9.1.2.
47 *Kamerstukken* II 2008/09, 32 052, nr. 3, p. 28.

Het bestuurlijk toezicht op de referent door de IND wordt zoveel mogelijk vanachter het bureau uitgeoefend, waarbij de nadruk ligt op samenwerking en gegevensuitwisseling met andere overheidsdiensten, zoals de arbeidsinspectie en de vreemdelingenpolitie (Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Ook kunnen de door de referent verstrekte gegevens worden vergeleken met gegevens uit andere bronnen.[48] Waar nodig zal de IND controlebezoeken afleggen bij de bedrijven en instellingen van de zakelijke referenten.[49] Deze bezoeken kunnen gecombineerd worden met bezoeken van andere toezichthouders zodat de toezichtlast zo laag mogelijk wordt gehouden. De aanvragen van gezinsreferenten zullen integraal worden beoordeeld aan de hand van bij de overheid bekende gegevens en door de aanvrager verstrekte gegevens. De politie blijft belast met het toezicht op vreemdelingen en kan zo nodig huisbezoeken afleggen.

2.3. Kanttekeningen bij het voorstel voor de wet MoMi

Voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel van de wet MoMi heeft het toenmalige ministerie van Justitie in 2008 consultaties gehouden over de plannen voor het modern migratiebeleid met betrokken maatschappelijke partijen, waaronder sociale partners, het onderwijsveld, au pair-organisaties, juristen, niet-gouvernementele humanitaire organisaties en religieuze en levensbeschouwelijke organisaties. Naar aanleiding van deze consultatieronde over het wetsvoorstel zijn door deze partijen diverse kanttekeningen geplaatst bij dit voorstel.[50] Deze zijn grofweg onder te verdelen in drie categorieën: de administratieve lasten, de verschuiving van verantwoordelijkheid en afhankelijkheid tussen vreemdeling en referent en het gebrek aan uitwerking in de wet van vele bepalingen ten aanzien van verplichtingen en sancties. Waar relevant zijn deze kanttekeningen meegenomen in de interviews.

Administratieve lasten
Verschillende instellingen uit het onderwijsveld en werkgevers uitten tijdens deze consultatie hun vrees voor te grote administratieve lasten. Het verstrekken van gegevens, het bewaren van gegevens en de korte termijnen voor het afmelden van vreemdelingen werden genoemd. Ook werd gewezen op de verplichting voor de referent niet alleen bij toelating maar ook gedurende het hele verblijf wijzigingen te moeten doorgeven. Deze verplichtingen zouden om een andere bedrijfsorganisatie en cultuur vragen.

48 Ibid. p. 41.
49 Ibid. p. 41.
50 Zie *Kamerstukken* II 2008/09, 32 052, nr. 3, bijlage 1-5.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Verantwoordelijkheid en afhankelijkheid
Daarnaast werden door bovengenoemde instellingen vraagtekens gesteld bij het verschuiven van de verantwoordelijkheid van de IND naar de instellingen. Ten aanzien van de verschuiving van de verantwoordelijkheid werd enerzijds gewezen op de afhankelijkheid van de instelling of het bedrijf ten opzichte van de vreemdeling voor wat betreft het doorgeven van informatie die de referent verplicht is te melden aan de IND. Ten aanzien van deze vorm van afhankelijkheid leefde de vraag in hoeverre het bedrijf of instelling afgerekend kan worden op het niet of te laat doorgeven van informatie door de vreemdeling, waardoor het bedrijf of instelling niet aan zijn wettelijke informatieplicht voldoet. Het tweede punt ten aanzien van afhankelijkheid dat werd genoemd is dat de vreemdeling als gevolg van de systematiek van de wet MoMi met betrekking tot zijn verblijfsrecht afhankelijk wordt van de referent.

Gebrekkige uitwerking
Tenslotte werd bij de consultatieronde opgemerkt dat vele verplichtingen nog moeten worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Dat leidt tot het risico dat de wetgeving ondoorzichtig wordt. Daarnaast wordt gesteld dat de sancties en met name het instrument van schorsing te ruim is geformuleerd en in tijd onvoldoende begrensd, terwijl de consequentie van schorsing groot zijn.

2.4. Operationalisering

Op grond van de in dit hoofdstuk in kaart gebrachte beleidsuitgangspunten en doelen kunnen de drie in paragraaf 1.2 genoemde sub-vragen uitgewerkt worden.

1. **Toelating- en verblijfprocedures:**
   Uit de wetsgeschiedenis blijkt ten aanzien van de toelating- en verblijfsprocedures dat deze 'snel, doeltreffend en beheersbaar moeten zijn'. De termen snel, doeltreffend en beheersbaar worden in de wetsgeschiedenis niet afzonderlijk gedefinieerd.

   Deze termen zijn in dit onderzoek uitgelegd en geoperationaliseerd in het licht van de ambitie van een selectief migratiebeleid, waarmee migranten die Nederland nodig heeft snel en eenvoudig kunnen worden toegelaten.

   De *snelheid* van de procedure wordt gerelateerd aan de wettelijke beslistermijnen en de streeftermijnen. Deze termijnen verschillen voor de in dit onderzoek meegenomen verblijfsdoelen. Ten aanzien van de snelheid van de procedure zijn de volgende vragen te stellen:
   - Wat is de duur van de procedures (inclusief werkprocessen op de ambassade en na aankomst in Nederland)?
   - Wat zijn de vertragende factoren indien de streef- of wettelijke termijnen niet worden gehaald?

   Onder *doeltreffend* wordt hier verstaan de vraag of de ambitie is gehaald om die migranten aan te trekken die Nederland nodig heeft en tegelijk restrictief te zijn voor andere reguliere migranten. De wetgever heeft deze ambitie niet gekwantificeerd en het begrip doeltreffend is niet eenduidig te operationaliseren. Wel kan een overzicht gegeven worden van de ontwikkeling in aantal aanvragen en verleende vergunningen en kunnen belemmeringen in het aantrekken van migranten die Nederland nodig heeft in kaart gebracht worden. In het kader van dit onderzoek is het begrip doeltreffend uitgewerkt in onderstaande vragen:
   - Wat is de ontwikkeling in aantallen aanvragen per jaar per verblijfsdoel?
   - Wat zijn de persoonskenmerken van de vreemdelingen die verblijf aanvragen of ten behoeve van wie aanvragen zijn ingediend?
   - Wat zijn de beslissingen op de aanvragen en indien van toepassing in bezwaar- en beroepsprocedures?
   - Zijn er knelpunten in de voorwaarden voor verblijfsverlening voor referenten of IND?

   Onder het aspect *beheersbaar* wordt in dit onderzoek verstaan of de procedures eenvoudig zijn en of de administratieve lasten voor burgers, bedrijven en instellingen beperkt zijn.
   - Hoe wordt de inrichting van de procedure ervaren?
   - Hoe worden door de referenten de administratieve lasten in de toelatingsprocedure ervaren?
   - Zijn er knelpunten in de procedure inclusief de processen bij het afhalen van de mvv en na aankomst in Nederland?

2. **Referentensystematiek:**
   Werkt de referentensystematiek en zijn de administratieve lasten voor burgers en bedrijven zo beperkt mogelijk gehouden?

   Deze vraag is in het onderzoek opgesplitst in vragen die zien op twee verschillende aspecten. De eerste serie vragen gaat over de erkenning als referent en de tweede serie vragen over de rol van de referent bij de toelating en het verblijf van de vreemdeling.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord

Lijst van gebruikte afkortingen

Samenvatting

Summary

1. Inleiding

2. Onderzoekskader

3. Kennismigratie

4. Arbeid in loondienst

5. Onderzoek

6. Studie

7. Au Pair

8. Familie en gezin

9. Toezicht en handhaving

10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst

Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen

Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent

Bijlage III: Tabellen

2.1 Erkenning als referent:

- Hoeveel aanvragen om erkenning als referent zijn per verblijfsdoel ingediend?
- Wat zijn de beslissingen op de aanvragen en indien van toepassing in bezwaar- en beroepsprocedures?
- Wat is de duur van de procedure?
- Hoe verloopt de procedure met betrekking tot de erkenning als referent en welke knelpunten doen zich ten aanzien van deze procedure voor?

2.2 Rol van de referent bij toelating en verblijf:

- Hoe worden de verplichtingen van de referent na toelating ervaren?
- Hoe wordt de referentensystematiek ervaren en draagt deze bij aan een snelle en efficiënte procedures?

3. Toezicht en handhaving:
Is het toezicht- en handhavingsmechanisme zoals neergelegd in de wet MoMi, dat gebaseerd is op vertrouwen vooraf en controle achteraf, effectief?

Deze vraag is geoperationaliseerd in onderstaande vragen:

- Hoe is het systeem van toezicht- en handhaving binnen de IND georganiseerd?
- Welke instrumenten bestaan in het kader van toezicht en handhaving?
- Hoe vaak wordt een mvv ingetrokken of geannuleerd en wat is de reden hiervan?
- Hoeveel sancties en andere maatregelen zijn opgelegd en op grond van welke overtreding?
- Zijn er bezwaar- en beroepsprocedures gevoerd tegen opgelegde boetes en zo ja, wat was hiervan het resultaat?
- Hoe ervaren de IND en de referenten het systeem van vertrouwen vooraf en controle achteraf?

Deze onder 1 en 2 genoemde vragen vormen de leidraad voor de bespreking van de in dit onderzoek betrokken verblijfsdoelen in de hoofdstukken 3 tot en met 8. De vragen die onder 3 zijn gesteld komen aan bod in hoofdstuk 9.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

3. Kennismigratie

3.1. Inleiding

De kennismigrantenregeling bestaat sinds 2004. De regering wilde met deze regeling de kenniseconomie stimuleren: door middel van een snelle en simpele regeling zou Nederland aantrekkelijker worden voor hoogopgeleide kenniswerkers.[51] De principes die aan de kennismigrantenregeling ten grondslag liggen, zijn sinds de invoering niet veranderd: betrokkenheid van de werkgever bij de aanvraag, geen tewerkstellingsvergunning (twv) en een looncriterium om te bepalen of betreffende arbeidsplaats binnen de regeling valt. De kenmerken van de huidige regeling zijn:[52]

- de aanvraag kan alleen ingediend worden door een erkend referent;
- de versnelde procedure is van toepassing;
- voor de aanvraag is geen twv verplicht;
- er is een gedifferentieerd looncriterium voor < 30, 30 + en pas afgestudeerden; en
- het salaris moet marktconform zijn.

De kennismigrantenregeling is sinds zijn invoering enkele malen geëvalueerd.[53] De laatste monitor is verschenen in twee deelrapporten: een kwantitatieve analyse (2013) en een kwalitatieve analyse (2014). In 2018 is een rapport verschenen waarin de aantrekkelijkheid van Nederland onder kennismigranten is onderzocht.[54] Uit dit onderzoek kwam onder meer naar voren dat de kennismigranten positief tot zeer positief zijn over de inrichting van de procedure.[55] Ze zijn iets minder positief over de salarisdrempels, met name voor de leeftijdscategorie onder de 30-jaar en het feit dat een aanvraag alleen kan worden ingediend door een erkend referent.

Het verblijf als kennismigrant is één van de zeven verblijfsdoelen die vallen binnen het cluster 'kennis en talent'. Andere verblijfsdoelen die binnen dit cluster vallen zijn onder andere 'overplaatsing binnen een onderneming', 'onderzoeker in de zin van richtlijn 2016/801/EU' (kortweg onderzoeker) en het 'zoekjaar voor hoogopgeleiden'.[56] De voorwaarden die gelden voor de verblijfsdoelen die behoren tot het cluster 'kennis en talent' verschillen aanzienlijk van elkaar. Van deze verblijfsdoelen geldt alleen voor verblijf als kennismigrant en onderzoeker dat de aanvraag moet worden ingediend door een erkend referent.

Sinds de inwerkingtreding van de richtlijn 2014/66/EU – overplaatsing binnen een onderneming – (vaak aangeduid met de Engelse afkorting ICT: Intra Corporate Transferees),[57] heeft deze richtlijn voorrang op andere regelingen voor zover betrokken werknemers vallen binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn.[58] De richtlijn moest uiterlijk 29 november 2016 zijn omgezet in nationale regels. Vanaf deze datum konden aanvragen op grond van deze regeling worden ingediend. Een aanvraag die onder de noemer van kennismigrant wordt ingediend, maar valt binnen het toepassingsbereik van deze richtlijn wordt als een ICT-aanvraag behandeld.

In de voorliggende wetsevaluatie is specifiek gekeken naar de kennismigrantenregeling – die in dit hoofdstuk wordt besproken – en de regeling voor onderzoekers (zie hoofdstuk 5). Bij de uitvoering van de evaluatie werd door respondenten ook gerefereerd aan de andere regelingen die vallen onder dit cluster en deze zullen dus voor zover relevant ook hier worden meegenomen.

3.2. Erkenning als referent

3.2.1 Voorwaarden

Om een aanvraag voor verblijf als kennismigrant te kunnen indienen moet een werkgever erkend zijn als referent voor de categorie arbeid. De belangrijkste eisen die aan de erkenning van een werkgever voor de categorie arbeid worden gesteld, zijn de algemene eisen die in paragraaf 2.2 zijn genoemd:[59]

- Inschrijving in het handelsregister indien vereist;
- Continuïteit en solvabiliteit is gewaarborgd;
- Betrouwbaarheid staat niet ter discussie;
- Erkenning is niet ingetrokken in een periode van vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag.

51 *Kamerstukken* II 2003/04, 29 200 IV, nr. 164.
52 Artikel 3.30a Vb.
53 Monitor kwalitatieve analyse 2014, p. 15. De evaluaties zijn uitgevoerd door de IND, INDIAC in 2005 en 2009.
54 C. Buers, J. Klaver en B. Witkamp, Amsterdam: Regioplan, 2018.
55 Ibid. p. 16.
56 De overige drie verblijfsdoelen van het cluster 'kennis en talent' zijn verblijf op grond van de Europese blauwe kaart, arbeid als zelfstandige en innovatieve start-up.
57 Richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming.
58 Zie artikel 2 lid 3 richtlijn 2014/66/EU.
59 Artikel 2e Vw.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

De eis van continuïteit en solvabiliteit is uitgewerkt in het Voorschrift Vreemdelingen.[60] De hoofdregel is dat de continuïteit en solvabiliteit van de aanvrager om erkenning worden aangetoond met een Verklaring Betalingsgedrag van de belastingdienst (artikel 1.13 VV).[61] De tekst van deze bepaling is sinds de invoering van de wet MoMi twee keer gewijzigd: op 1 januari 2014 en per 1 april 2016. De eerste wijziging zag op de invoering van de standaard eis van een ondernemingsplan voor startende ondernemers (een startende onderneming is gedefinieerd als een onderneming die korter dan anderhalf jaar bestaat), in plaats van de Verklaring Betalingsgedrag van de belastingdienst.[62] De wijzigingen die op 1 april 2016 zijn ingevoerd, brengen een verfijning aan in de voorwaarden voor verschillende situaties. In het tweede lid van artikel 1.13 VV zijn uitzonderingen op de regel dat een startende onderneming voor de aanvraag om erkenning als referent een ondernemingsplan moet overleggen opgenomen. Dit is onder andere het geval bij een fusie, een overname of verandering van rechtsvorm. In het vierde lid is de algemene regel opgenomen dat als er twijfel bestaat ten aanzien van de continuïteit en solvabiliteit van zowel startende bedrijven als bedrijven die al langer bestaan, de aanvrager in alle gevallen gehouden kan zijn aanvullende documenten aan te leveren. Het ondernemingsplan en eventueel andere bewijsmiddelen die in zijn opgevraagd worden ter advisering aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) voorgelegd.

Voor de aanvraag tot erkenning als referent moeten leges worden betaald. Naar aanleiding van signalen uit het bedrijfsleven dat de in 2014 geldende leges (€ 5.183) een financiële drempel vormden voor start-ups en kleine ondernemingen en in reactie op het SER-advies arbeidsmigratie[63] is met ingang van 1 januari 2017 een lager legestarief ingevoerd voor startende en kleine bedrijven.[64] Voor start-ups en ondernemingen met maximaal 50 personen in dienst en voor bedrijven die alleen van ondernemingsvorm veranderden, werd het legesbedrag gehalveerd. Met ingang van 3 mei 2018 zijn naar aanleiding van een herberekening van de kostprijs van leges, zowel de standaard leges als de lage leges verlaagd.[65] Deze zijn met ingang van 1 januari 2019 respectievelijk € 3.927 en € 1.963.[66]

60 Artikel 1.13 VV.
61 Artikel 1.13. lid 1 VV.
62 *Stcrt.* 2013, 35683. Voor die tijd bepaalde artikel 1.13 VV dat een onderneming desgevraagd een ondernemingsplan verstrekte als nog geen Verklaring Betalingsgedrag kon worden overlegd, *Stcrt.* 2013, 9199.
63 Sociaal Economische Raad, *Arbeidsmigratie. Advies 14/09*, december 2014.
64 *Kamerstukken II* 2015/16, 779695, nr. 1 (kamerbrief).
65 https://ind.nl/nieuws/Paginas/Aanpassing-leges-per-3-mei-2018.aspx. De bedragen waren vanaf 3 mei 2018 respectievelijk € 3.861 en € 1.930.
66 https://ind.nl/nieuws/Paginas/Nieuwe-legesbedragen-per-1-januari-2019.aspx.

3.2.2 Kwantitatief beeld

Voor invoering van de wet MoMi had de IND al met een groot aantal bedrijven convenanten afgesloten op grond waarvan deze bedrijven toegang hadden tot een versnelde procedure. Deze convenanten zijn op het moment van inwerkingtreding van de wet MoMi van rechtswege omgezet in erkend referentschap onder de voorwaarde dat in het jaar voorafgaand aan de invoering in ieder geval een mvv of verblijfsvergunning op basis van het convenant was verleend.[67] Het aantal erkende referenten voor arbeid is sinds de inwerkingtreding van de wet MoMi flink gestegen. Van de in totaal 4.681 aanvragen die zijn ingediend (zie tabel 3.1) zijn er bijna 4.000 ingewilligd (zie tabel 3.2). Op dit moment zijn er rond de 6.700 erkende referenten opgenomen in het openbaar register erkende referenten voor de categorie arbeid.[68]

Tabel 3.1

Aanvragen erkenning referent arbeid 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Aantal	757	916	926	873	1.209	**4.681**

Tabel 3.2

Wijze van afhandeling aanvragen erkenning referent arbeid 2013-2017 in absolute aantallen en percentueel[69]

Jaar		2013		2014		2015	
Afwijzing	29	5%	87	9%	65	7%	
Inwilliging	567	90%	817	85%	764	85%	
Overig[70]	36	6%	57	6%	67	8%	
Totaal	**632**		**961**		**896**		

Jaar		2016		2017		Totaal
Afwijzing	48	5%	60	5%	**289**	**6%**
Inwilliging	795	88%	989	88%	**3.932**	**87%**
Overig[70]	59	7%	77	7%	**296**	**7%**
Totaal	**902**		**1.126**		**4.517**	

67 *Kamerstukken II* 2008/09. 32 052, nr. 3, p. 29.
68 IND, Openbaar register erkende referenten, geraadpleegd op 7 januari 2019. Dit aantal van ongeveer 6.700 erkende referenten bestaat uit referenten die bij invoering van de wet MoMi van convenanthouder van rechtswege zijn omgezet naar erkend referent en bedrijven die vanaf 1 juni 2013 een aanvraag om erkenning hebben ingediend.
69 De ingediende en de afgehandelde aanvragen kunnen niet als cohort worden benaderd, omdat aanvragen niet altijd in hetzelfde jaar worden ingediend als waarin ze worden afgehandeld.
70 De term 'overig' houdt in dat er geen inhoudelijke besluit op de aanvraag is genomen.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Van het totale aantal aanvragen dat is afgehandeld in deze periode (zie tabel 3.2) is 87% toegewezen en 6% is afgewezen.[71] De percentages inwilliging schommelen tussen de 85 en 90% en de percentages afwijzing tussen de 5 en 9%. Een mogelijke verklaring voor het hogere percentage afwijzingen in 2014 en in mindere mate in 2015, zou de verscherpte regeling voor het aantonen van continuïteit en stabiliteit voor startende ondernemers kunnen zijn, die op 1 januari 2014 is ingevoerd.

In tabel 3.3 zijn de aantallen en percentages ingediende bezwaarschriften tegen een afwijzing van de aanvraag om erkenning als referent voor de categorie arbeid opgenomen. De data die in deze tabel onder de respectievelijke jaren zijn opgenomen, zijn gebaseerd op het jaar waarin de aanvraag is ingediend. Dat wil zeggen dat de aantallen en het percentage bezwaarschriften die onder 2013 zijn opgenomen, betrekking hebben op de aanvragen die in 2013 (vanaf 1 juni 2013, de datum van invoering van de wet MoMi) (zie tabel 3.1) zijn ingediend. Het moment waarop de aanvraag is afgewezen en het bezwaarschrift is ingediend kan in een ander jaar liggen. Dit geldt op dezelfde wijze voor de jaren 2014 tot en met 2017. Door de koppeling van de ingediende bezwaarschriften aan het jaar waarin de aanvraag is ingediend zullen in ieder geval de data over het jaar 2017 nog geen volledig beeld geven van de ingediende bezwaarschriften. Op aanvragen die in 2017 zijn ingediend, kan pas in 2018 zijn beslist of kan het bezwaar pas in 2018 zijn ingediend. Omdat de gegevensverzameling liep tot en met 31 december 2017 zijn deze bezwaarschriften niet meegenomen.

Gemiddeld genomen ging 64% van de afgewezen aanvragers in bezwaar tegen de afwijzing erkenning als referent (zie tabel 3.3).

Tabel 3.3

Bezwaren tegen afwijzing aanvraag erkenning referent arbeid 2013-2017 in absolute aantallen en percentueel[72]

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Aantal	51	53	41	38	19	**202**
Percentage	66%	73%	60%	68%	45%	**64%**

71 De percentages zijn afgerond op hele getallen. Voor de leesbaarheid wordt in het vervolg niet telkens circa of ongeveer bij de percentages vermeld.

72 De afgewezen aanvragen uit tabel 3.2 en het aantal ingediende bezwaren uit tabel 3.3 kunnen niet als cohort worden benaderd, omdat de bezwaren niet altijd in hetzelfde jaar worden ingediend als het jaar waarin de aanvraag is afgewezen.

Tabel 3.4 laat zien dat er slechts een zeer beperkt aantal beroepschriften is ingediend tegen een afgewezen bezwaar.[73]

Tabel 3.4

Beroepen tegen afwijzing bezwaar erkenning referent arbeid 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Aantal	3	5	4	7	–	**20**

De beslistermijn voor een aanvraag voor erkenning als referent is drie maanden.[74] Deze termijn kan verlengd worden met ten hoogste zes maanden als advies van of onderzoek door derden of het openbaar ministerie noodzakelijk is. De streeftermijn voor de afhandeling van een erkenningsaanvraag is vier weken (28 dagen). Tabel 3.5 laat zien dat de gemiddelde doorlooptijd voor aanvragen voor erkenning als referent voor de categorie arbeid op 50 dagen ligt. De gemiddelde doorlooptijd blijft dus ruim binnen de wettelijke termijn. De streeftermijn wordt echter niet gehaald en wordt gemiddeld zelfs ruim overschreden.

Tabel 3.5

Gemiddelde doorlooptijd aanvraag erkenning referent arbeid 2013-2017 in dagen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017
Doorlooptijd in dagen	40	48	47	54	50

3.2.3 Ervaringen met de erkenningsprocedure

In dit gedeelte wordt antwoord gegeven op de vraag hoe de erkenningsprocedure met betrekking tot erkenning als referent voor arbeid in de praktijk is ervaren en welke knelpunten er bestaan ten aanzien van de procedure. Deze vraag in onderverdeeld in enkele sub-vragen:

a. Is de erkenningsaanvraag toegankelijk?
b. Hoe wordt de snelheid van de procedure ervaren en wat zijn vertragende factoren als de streeftermijn niet wordt gehaald?
c. Zijn er knelpunten in de procedure voor erkenning als referent voor arbeid?

De ervaring die de geïnterviewde werkgevers met de erkenningsprocedure hebben, was zeer beperkt. Daarom zijn de antwoorden in deze sectie grotendeels

73 Omdat de cijfers t.a.v. ingediende beroepen gekoppeld zijn aan het jaar van aanvraag is het waarschijnlijk dat voor de aanvragen die in het jaar 2017 zijn ingediend de ingestelde beroepen nog niet in de cijfers zijn verwerkt. Dit geldt in mindere mate ook voor 2016. Zie verder de toelichting onder tabel 3.3.

74 Artikel 2c lid 4 Vw.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

gebaseerd op de ervaringen van de geïnterviewde advocaten die erkenningsaanvragen begeleiden en de IND.

a. Toegankelijkheid procedure

Door de geïnterviewde advocaten worden twee factoren genoemd die de toegankelijkheid van de erkenningsaanvraag belemmeren. Ten eerste kan het voor bedrijven lastig zijn om een erkenningsaanvraag zelf in te dienen, omdat dit in beginsel een eenmalige aanvraag is waarmee het bedrijf dus geen ervaring kan opbouwen. Dat is een van de redenen waarom bedrijven de aanvraag tot erkenning uitbesteden aan een advocaat. Een tweede factor die de toegankelijkheid van de procedure in de weg staat, is de onduidelijkheid in de voorwaarden en het te leveren bewijs met name voor startende bedrijven.

Onduidelijke voorwaarden

Er bestaat onduidelijkheid ten aanzien van de kwalificatie 'startende ondernemer'. Door één van de advocaten wordt als voorbeeld genoemd de situatie waarin een bedrijf wordt overgenomen door een nieuwe eigenaar. Is het dan een startende onderneming of niet? Een andere advocaat noemt het voorbeeld van verandering van rechtsvorm. De IND geeft aan dat de definitie die de organisatie hanteert van een startende ondernemer gebaseerd is op de datum waarop de onderneming is ingeschreven bij de Kamer van Koophandel (KvK). Het kan zijn dat een onderneming dan al wel langer bestaat. Dit is voor bedrijven echter niet altijd helder.

De onduidelijkheid ten aanzien van de kwalificatie als startende ondernemer leidt tot verwarring over welke bewijsmiddelen moeten worden overlegd. Daarnaast is ook niet eenduidig wanneer welke bewijsmiddelen worden gevraagd bij ondernemingen die langer bestaan dan anderhalf jaar, dus zoals hierboven vermeld, niet meer als startende ondernemer worden aangemerkt. De ervaring van de advocaten is dat na inwerkingtreding van de wet MoMi eerst alleen de aanvraag voor erkenning als referent door bedrijven die korter dan anderhalf jaar bestonden met een ondernemingsplan moesten worden onderbouwd en voor advies werden voorgelegd aan de RVO. Later werd ook voor bedrijven die tussen de anderhalf jaar en drie jaar bestonden vrijwel standaard aanvullende bewijsmiddelen opgevraagd (en voorgelegd aan de RVO). Dit gebeurt soms ook voor bedrijven die al langer bestaan. Dan moeten alsnog extra stukken die de continuïteit en solvabiliteit ondersteunen, zoals jaarrekeningen worden overlegd. Dit kan tot vertraging en alsnog tot afwijzing van de aanvraag leiden. Advocaten noemen zelf mogelijke oplossingen voor dit probleem. Verschillende advocaten geven aan dat zij in ieder geval bij ondernemingen die nog geen drie jaar bestaan nu standaard extra stukken mee sturen om vertraging in de procedure te voorkomen. Eén van de advocaten geeft aan dat het bestaande beleid zou moeten worden aangepast: voor bedrijven die korter dan drie jaar bestaan, zouden de voorwaarden voor startende ondernemers moeten gelden met betrekking tot het aantonen van continuïteit en solvabiliteit en voor bedrijven die langer dan drie jaar bestaan zou moeten worden volstaan met de standaardvoorwaarde (een Verklaring Betalingsgedrag van de belastingdienst). Een andere advocaat stelt voor dat standaard bij alle aanvragen om erkenning jaarrekeningen en eventueel andere stukken worden opgestuurd omdat dit een beter beeld geeft dan de Verklaring Betalingsgedrag.

De IND geeft aan dat onduidelijkheid van de voorwaarden wordt veroorzaakt doordat de voorlichting over de voorwaarden gericht is op eenvoud, terwijl de praktijk veel weerbarstiger is. Voor de IND is toetsen van erkenningsaanvragen lastig, omdat zij zelf geen economen in dienst hebben. Zij zijn daarom aangewezen op extern advies.

Dienstverlening tijdens de procedure

De dienstverlening van de IND in deze fase van de procedure wordt over het algemeen als (zeer) positief ervaren. Er is wel kritiek op de (ondoorzichtige) wijze van toetsen door de RVO, de bereikbaarheid van de RVO, de duur van het proces en het overnemen van adviezen van de RVO door de IND zonder zelf te toetsen of de adviezen op een zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen.

b. Snelheid procedure

De ervaring van de respondenten is dat de streeftermijn van vier weken niet wordt gehaald. Dit beeld wordt door de cijfers (zie tabel 3.5) bevestigd.

Een belangrijke vertragende factor is als een aanvraag door de IND voor advies aan de RVO wordt voorgelegd. In dat geval kan de aanvraagprocedure enkele maanden duren. Ook de IND geeft in de interviews aan dat als een aanvraag om erkenning wordt voorgelegd aan de RVO de streeftermijn van vier weken niet wordt gehaald en de procedure maanden kan duren.

c. Knelpunten in de voorwaarden

Aparte erkenning voor entiteiten

Eén van de respondenten geeft aan het omslachtig te vinden dat bij opsplitsing van een bedrijf over verschillende entiteiten, voor elke entiteit apart erkend referentschap moet worden aangevraagd. Uit het jurisprudentieoverzicht in paragraaf 3.2.4 blijkt dat bedrijven zich niet altijd bewust zijn van deze verplichting en dat hierdoor in de praktijk problemen kunnen ontstaan voor het verblijfsrecht van de kennismigrant.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Voorwaarden voor erkenning te ruim
Een ander punt van aandacht is dat de voorwaarden om erkend referent te worden, los staan van de vraag of erkend referentschap wel nuttig en noodzakelijk is voor het betreffende bedrijf. Van alle kennismigratie-aanvragen wordt volgens de IND ongeveer 75% aangevraagd door 150 grote bedrijven. Een groot aantal bedrijven dat is erkend, is slapend en vraagt nooit of eens in de zoveel jaar een vergunning aan voor een enkele kennismigrant. Eén van de redenen hiervoor is volgens de IND dat sommige bedrijven bij de aanvraag om erkenning zich niet realiseren dat het soort werknemers dat zij in dienst hebben niet valt onder de kennismigrantenregeling. Als voorbeeld wordt door de IND een pizzeria of een bouwbedrijf genoemd. Deze bedrijven trekken geen kennismigranten aan en horen dus eigenlijk niet thuis in de regeling, maar kunnen op grond van de voorwaarden voor erkenning wel erkend worden als referent voor arbeid. Een andere categorie bedrijven waarbij de IND twijfelt of deze als erkend referent toegelaten zouden moeten worden zijn payroll bedrijven. In een payroll constructie is het payroll bedrijf de juridisch werkgever en vanuit die hoedanigheid verantwoordelijk voor de verplichtingen die op grond van de wet MoMi op hem rusten. De feitelijk werkgever is verantwoordelijk voor de werving en selectie en stuurt de werknemer aan. Een payroll bedrijf heeft geen contact met de kennismigrant en het is volgens de IND de vraag of een payrollbedrijf de (gedeelde) verantwoordelijkheid voor de toelating en het verblijf van een kennismigrant die op een erkend referent rust, kan waarmaken.

De geïnterviewde advocaten noemen ook het probleem dat de voorwaarden voor erkenning als referent ruimer zijn dan de voorwaarden voor toelating als kennismigrant. Zij nemen de vraag of erkend referentschap nodig en nuttig is, mee als ze met een bedrijf overleggen over het indienen van een erkenningsaanvraag. Als problematisch wordt in dit verband opgemerkt dat een aanvraag voor kennismigratie alleen kan worden ingediend als de werkgever erkend referent is. Als een werkgever een bepaalde vreemdeling op het oog heeft om een functie te vervullen, zijn er niet veel alternatieven. Soms wordt bekeken of het mogelijk is een aanvraag in te dienen voor de vergunning Europese blauwe kaart of een ICT-vergunning (waarvoor de werkgever niet erkend referent hoeft te zijn) of wordt bekeken of het mogelijk is de vreemdeling onder te brengen bij een Payroll bedrijf dat wel als referent is erkend. Dit punt wordt ook genoemd in het onderzoek naar de aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten (zie paragraaf 3.1).

Verbetersuggesties
Vanuit de IND zijn verschillende suggesties gedaan om aan de voorkant bij het erkennen van referenten selectiever te zijn. Geopperd is de suggestie om de erkenningsaanvraag pas in behandeling te nemen samen met de eerste aanvraag voor verblijf voor een kennismigrant. Een andere suggestie die is gedaan, is om selectiever te zijn ten aanzien van het soort bedrijven dat in aanmerking komt voor erkenning als referent en ten aanzien van voor welke bedrijfstakken kennismigratie gewenst is.

3.2.4 Jurisprudentie
Eén van de voorwaarden voor erkenning als referent is dat de betrouwbaarheid van de referent niet ter discussie staat. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in een uitspraak van 21 januari 2016 geoordeeld over het beleid ten aanzien van het criterium 'betrouwbaarheid'.[75] De aanvraag om erkenning van een werkgever was afgewezen op grond van boetes opgelegd door de fiscus voor fiscale vergrijpen. De werkgever werd als 'niet betrouwbaar' bestempeld. De invulling die hieraan wordt gegeven in het beleid, namelijk dat ook boetes opgelegd voor overtredingen door andere overheidsorganisaties worden meegenomen, stond in deze rechtszaak ter discussie. De eerste grief van de staatssecretaris betreft de vraag of de rechter het oordeel van de staatssecretaris dat de betrouwbaarheid onvoldoende vaststaat vol mag toetsen. De Afdeling stelt hier dat gezien de systematiek van de wet MoMi het voor erkenning essentieel is dat de staatssecretaris het vertrouwen heeft dat de aanvrager zijn verplichtingen als referent zal nakomen. De wetgever heeft hier beoordelingsruimte gegeven om deze norm van betrouwbaarheid nader in te vullen. De rechter dient daarom met enige terughoudendheid het oordeel te toetsen. Verder oordeelt de Afdeling dat het de staatssecretaris vrij staat om in beleid ook dwingende afwijzingsgronden op te nemen. Nu in de vaststelling van het beleid rekening is gehouden met de ernst van de feiten, hoeft er op dit punt geen individuele belangenafweging te worden gemaakt. Alleen wanneer er sprake is van zodanig bijzondere omstandigheden waar bij het vaststellen van het beleid geen rekening mee is gehouden, kan volgens de Afdeling een individuele belangafweging noodzakelijk zijn.

In een uitspraak van 19 november 2018 oordeelde de Afdeling dat het legesbedrag van € 5.116 dat oorspronkelijk gold voor aanvragen voor erkenning als referent niet onrechtmatig is, ook al zijn naar aanleiding van het legeskostprijsonderzoek uit 2017, de legeskosten met ingang van 3 mei 2018 verlaagd. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het verschil tussen het bedrag dat gold voor 3 mei 2018 (€ 5.116) en het bedrag na de legesverlaging (€ 3.861) niet bovenmatig is.[76]

75 ABRvS 21 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:183.
76 ABRvS 19 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3764.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

In drie uitspraken sanctioneert de Afdeling het beleid van de staatssecretaris ten aanzien van erkenning van afgesplitste entiteiten of dochterondernemingen.[77] Voor elke onderneming geldt een aparte verplichting om erkend te zijn als referent. Een kennismigrant die wordt overgeplaatst naar een niet-erkende entiteit voldoet niet aan de voorwaarde dat de werkgever erkend is, ook als het arbeidscontract bijna woordelijk gelijk is, of als zelfs op dezelfde locatie, onder dezelfde leidinggevende, dezelfde werkzaamheden worden verricht. Dit betekent dat zijn verblijfsrecht kan worden ingetrokken.

3.3. Toelating en verblijf

In deze paragraaf wordt eerst een kwantitatief overzicht gegeven van de aanvragen voor het verblijfsdoel kennismigratie, uitgesplitst naar TEV-aanvragen en VVR-aanvragen. Achtereenvolgens worden de aantallen aanvragen, enkele persoonskenmerken van de kennismigranten, de doorlooptijd van de procedure en de wijze van afhandeling besproken. Vervolgens komt in het kwalitatieve deel de vraag aan de orde hoe de (TEV-)procedure is ervaren en welke knelpunten ten aanzien van deze procedure bestaan.

3.3.1 Kwantitatief beeld

In tabel 3.6 is het aantal ingediende aanvragen per jaar weergegeven vanaf 1 juni 2013.[78] Vanaf 2014 is er een stijgende lijn te zien in het aantal ingediende TEV-aanvragen en VVR-aanvragen voor kennismigratie.[79]

Tabel 3.6

TEV- en VVR-aanvragen kennismigratie 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
TEV-aanvragen	3.060	5.700	6.600	7.200	5.050	**27.610**
VVR-aanvragen	1.020	1.830	2.020	2.400	2.380	**9.660**
Totaal	**4.080**	**7.540**	**8.620**	**9.600**	**7.430**	**37.260**

In het jaar 2017 is een sterke daling van het aantal TEV-aanvragen te zien (tabel 3.6). De daling in het aantal TEV-aanvragen in 2017 kan verklaard worden door de inwerkingtreding van de ICT-richtlijn op 29 november 2016. Dit is te zien in onderstaande tabel (tabel 3.7) waar alle TEV-aanvragen voor verblijfsdoelen die vallen onder het cluster kennis en talent zijn opgenomen. Als de verblijfsdoelen kennismigratie en ICT bij elkaar worden opgeteld is er juist een flinke stijging te zien in 2017. In totaal gaat het om 9.080 TEV-aanvragen.

Tabel 3.7

TEV-aanvragen kennis en talent 2013-2017 uitgesplitst naar verblijfsdoel in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Kennismigratie	3.060	5.700	6.600	7.200	5.050	**27.610**
Europese blauwe kaart	< 5	10	10	10	40	**80**
ICT				130	4.030	**4.170**
Zoekjaar	30	60	100	220	410	**830**
Onderzoeker	1.370	2.100	2.220	2.060	2.270	**10.020**
Zelfstandige	20	30	40	50	50	**190**
Innovatieve start-up			30	< 5	10	**40**
Totaal	**4.480**	**7.910**	**8.990**	**9.690**	**11.850**	**42.920**

Uit tabel 3.7 blijkt verder dat de verblijfsdoelen Europese blauwe kaart, zelfstandige en innovatieve start-up, in numerieke zin geen rol van betekenis spelen wat betreft aantal TEV-aanvragen.

Tabel 3.8 laat zien dat ook de geringe teruggang in het aantal VVR-aanvragen voor het verblijfsdoel kennismigratie in 2017 ruimschoots wordt gecompenseerd daar het aantal aanvragen op grond van ICT. Deze twee verblijfsdoelen samen laten ook voor de VVR-aanvragen een verdere stijging zien in 2017 tot 2.953 aanvragen.

Tabel 3.8

VVR-aanvragen kennis en talent 2013-2017 uitgesplitst naar verblijfsdoel in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Kennismigratie	1.020	1.830	2.020	2.400	2.380	**9.660**
Europese Blauwe Kaart	< 5	< 5	20	30	30	**80**
ICT				20	570	**600**
Zoekjaar	60	30	30	70	80	**270**
Onderzoeker	160	230	340	510	540	**1.780**
Zelfstandige	390	680	580	600	620	**2.870**
Innovatieve start-up	90	200	330	590	580	**1.770**
Totaal	**1.720**	**2.980**	**3.310**	**4.220**	**4.790**	**17.020**

77 ABRvS 30 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3294. Zie ook gelijk luidend: ABRvS 28 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3608 en ABRvS 18 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:173.

78 De cijfers die in deze paragraaf worden gepresenteerd hebben betrekking op aanvragen die zijn ingediend vanaf de inwerkingtreding van de wet MoMi, dus vanaf 1 juni 2013.

79 Omdat de aantallen voor het jaar 2013 niet een heel jaar betreffen kunnen deze niet worden vergeleken met de aantallen in de daaropvolgende jaren.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

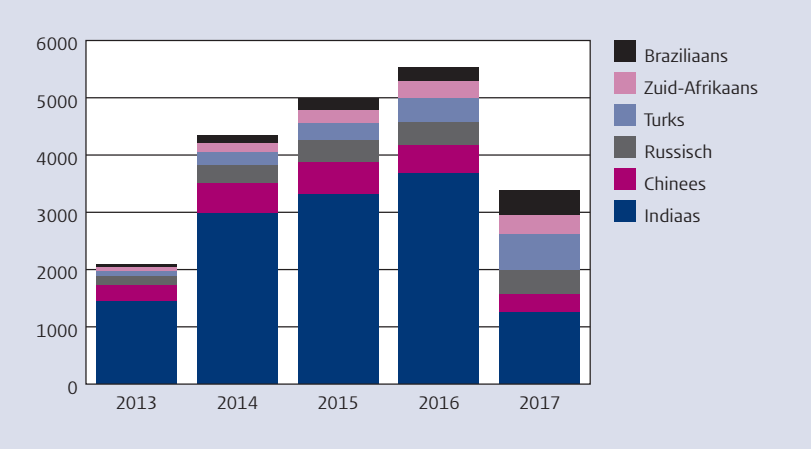
Opvallend is dat met betrekking tot de VVR-aanvragen de verblijfsdoelen zelfstandige en innovatieve start-up wel vaak voorkomen. Op grond van de beschikbare data is hier geen verklaring voor te geven.

Persoonskenmerken[80]

De figuren 3.1 en 3.2 laten zien ten behoeve van welke zes nationaliteiten de meeste aanvragen voor kennismigratie zijn ingediend.[81] Veruit het grootste deel van de TEV-aanvragen wordt ingediend voor kennismigranten met de Indiase nationaliteit (figuur 3.1). Voor de TEV-aanvragen bestaat de top-6 van nationaliteiten uit de landen: India, China, Rusland, Turkije, Zuid-Afrika en Brazilië. In 2017 is het aantal aanvragen voor kennismigratie met ruim 2000 gedaald. Figuur 3.1 laat zien dat het hierbij grotendeels gaat om aanvragen ten behoeve van Indiase kennismigranten. De daling in het aantal kennismigratie-aanvragen is ruimschoots gecompenseerd door de aanvragen ICT (zie tabel 3.6). Omdat dit verblijfsdoel niet is meegenomen in het onderzoek kan hier niets vermeld worden over de nationaliteit van de vreemdelingen voor wie een ICT vergunning is aangevraagd.

Figuur 3.1

TEV-aanvragen kennismigratie 2013-2017 uitgesplitst naar nationaliteit top-6 totaal in absolute aantallen[82]



80 De data in deze sectie hebben alleen betrekking op aanvragen ingediend door een erkend referent.

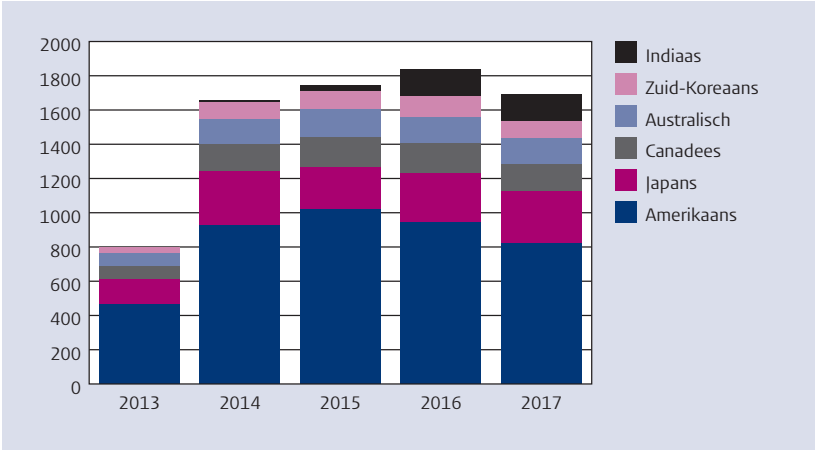
81 De top-6 is gebaseerd op het totaal aantal aanvragen ingediend tijdens de periode van onderzoek. Dit geldt voor alle in dit onderzoek opgenomen figuren. Voor sommige verblijfsdoelen is de spreiding over de nationaliteiten erg groot. Er is gekozen voor een top-6 (tenzij anders vermeld), omdat een top zes voor alle verblijfsdoelen die betrokken zijn in dit onderzoek in ieder geval meer dan 50 procent van het totaal aantal aanvragen is.

82 Voor de TEV-aanvragen kennismigratie is de top-6 74% van alle aanvragen.

Met betrekking tot de VVR-aanvragen (zie figuur 3.2) wordt elk jaar ruim het grootste gedeelte aanvragen ingediend ten behoeve van kennismigranten met de nationaliteit van de Verenigde Staten van Amerika (V.S.). Voor de VVR-aanvragen is de top-6: V.S., Japan, Canada, Australië, Zuid-Korea en India. Nu de VVR-aanvragen grotendeels vreemdelingen betreffen die op grond van hun nationaliteit zijn vrijgesteld van het hebben van een mvv als voorwaarde voor de verlening van een verblijfsvergunning, is het niet verrassend dat de top-6 van nationaliteiten voor de VVR-aanvragen bijna volledig anders is dan de top-6 bij TEV-aanvragen voor kennismigratie. India is het enige land dat in de top-6 staat voor zowel de TEV-aanvragen als de VVR-aanvragen. Bij de VVR-aanvragen vormen de aanvragen voor burgers van India slechts een klein, maar wel groeiend gedeelte. De eerste vijf landen in de top-6 VVR-aanvragen zijn niet verrassend, omdat dit allemaal landen betreffen van wie de burgers zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste. Burgers van India zijn niet vrijgesteld op grond van hun nationaliteit. In dat opzicht is de positie van India in de top-6 wel opvallend. Het is mogelijk dat de VVR-aanvragen voor Indiase kennismigranten, aanvragen tot wijziging van een ander verblijfsdoel in kennismigratie betreffen. Voor deze aanvragen geldt ook de vrijstelling van het mvv vereiste. Daarnaast geldt ook een vrijstelling van het mvv-vereiste voor vreemdelingen die beschikken over een geldige verblijfsvergunning in een ander EU-land. Deze vrijstellingsgrond kan ook een verklaring zijn voor het relatief hoge aantal VVR-aanvragen voor kennismigratie voor vreemdelingen met de Indiase nationaliteit.

Figuur 3.2

VVR-aanvragen kennismigratie 2013-2017 uitgesplitst naar nationaliteit top-6 totaal in absolute aantallen[83]



83 Voor de VVR-aanvragen kennismigratie is de top-6 81% van alle aanvragen.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

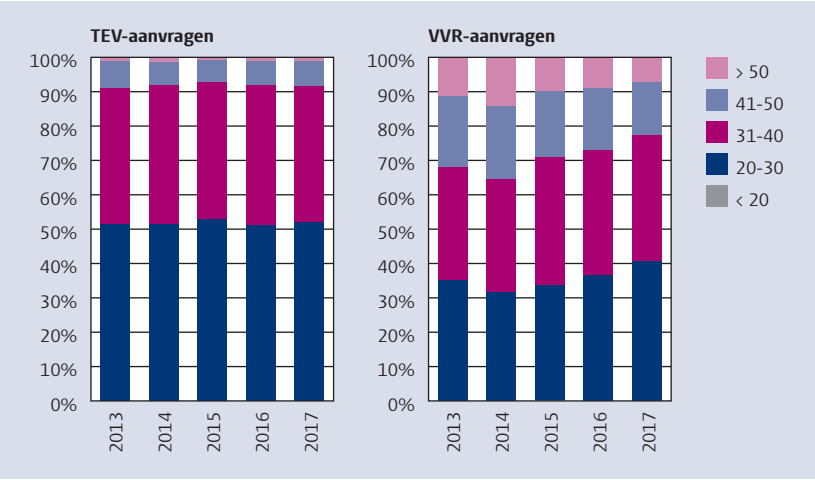
Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Bij het verblijfsdoel kennismigratie is veruit het grootste deel van de kennismigranten man. Dit geldt voor alle in dit onderzoek beschreven jaren en zowel voor de TEV- als voor de VVR-aanvragen. Voor de TEV-aanvragen is voor de hele onderzoeksperiode het aantal aanvragen ingediend ten behoeve van mannelijke kennismigranten 77% en vrouwelijke kennismigranten 23%. Bij de VVR-aanvragen ligt het aandeel aanvragen voor vrouwelijke kennismigranten iets hoger op 29%.

De verdeling van kennismigranten over de leeftijdsgroepen laat zien dat bij de TEV-aanvragen de groep 20-30 jaar het meest voorkomt, gevolgd door de groep 31-40 jaar (zie figuur 3.3). Vreemdelingen voor wie een VVR-aanvraag als kennismigrant is ingediend zijn gemiddeld ouder dan de TEV-kennismigranten (zie figuur 3.4). Voor de VVR-aanvragen is de leeftijdsverdeling over de groepen 20-30 jaar en 31-40 jaar ongeveer gelijk en is het percentage voor de leeftijdsgroepen 41-50 en ouder dan 50 jaar duidelijk hoger dan bij de TEV-aanvragen.

Figuur 3.3 en 3.4

TEV- en VVR-aanvragen kennismigratie 2013-2017 uitgesplitst naar leeftijd in procenten



Duur procedure

De wettelijke termijn voor het beslissen op een TEV- en VVR-aanvraag is 90 dagen.[84] Voor beide procedures geldt een streeftermijn van twee weken.

Bijna alle TEV- en VVR-aanvragen voor het verblijfsdoel kennismigratie worden binnen de wettelijke termijn afgehandeld (zie bijlage III, tabel B.1). Procentueel gaat het om minder dan 1% van de aanvragen die buiten de wettelijke termijn zijn afgehandeld.

De tabellen 3.9 en 3.10 laten zien dat de streeftermijn voor zowel de TEV-aanvragen als de VVR-aanvragen gemiddeld rond de 70% wordt gehaald. Over de hele onderzoeksperiode gemiddeld is in 28% voor de TEV-aanvragen en 29% voor de VVR-aanvragen de streeftermijn niet gehaald. Voor beide type aanvragen geldt dat in het jaar 2016 een groter gedeelte van de aanvragen niet binnen de streeftermijn werd afgehandeld: namelijk 36% van de aanvragen.

Tabel 3.9

Afhandeling TEV-aanvragen kennismigratie binnen/buiten streeftermijn 2013-2017 in absolute aantallen en percentueel[85]

Jaar		2013		2014		2015
< streeftermijn	1.980	69%	4.390	78%	5.090	79%
> streeftermijn	890	31%	1.210	22%	1.380	21%
Totaal	**2.870**		**5.600**		**6.470**	

Jaar		2016		2017		Totaal
< streeftermijn	4.650	64%	3.510	70%	**19.620**	**72%**
> streeftermijn	2.560	36%	1.490	30%	**7.540**	**28%**
Totaal	**7.210**		**5.000**		**27.170**	

Tabel 3.10

Afhandeling VVR-aanvragen kennismigratie binnen/buiten streeftermijn 2013-2017 in absolute aantallen en percentueel

Jaar		2013		2014		2015
< streeftermijn	580	60%	1.430	80%	1.480	76%%
> streeftermijn	380	40%	350	20%	470	20
Totaal	950		1.780		1.950	

Jaar		2016		2017		Totaal
< streeftermijn	1.500	64%	1.700	72%	**6.680**	**71%**
> streeftermijn	850	36%	650	28%	**2.700**	**29%**
Totaal	**2.350**		**2.350**		**9.380**	

84 Zie art. 2u lid 1 Vw voor de mvv-aanvraag (dit is de wettelijk termijn voor de TEV-aanvraag) en art. 25 lid 1 Vw voor de aanvraag van een VVR.

85 < staat voor binnen (de streeftermijn) en is dus kleiner of gelijk aan.

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

De gemiddelde doorlooptijden liggen voor beide type aanvragen wel onder of in de buurt van de streeftermijn (zie tabel 3.11). De gemiddelde doorlooptijd was voor het jaar 2016 het langst.

Tabel 3.11
Gemiddelde doorlooptijd TEV- en VVR-aanvragen kennismigratie 2013-2017 in dagen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017
TEV-aanvragen	14	15	16	17	16
VVR-aanvragen	15	13	14	17	14

Bijna alle TEV- en VVR-aanvragen voor het verblijfsdoel kennismigratie worden gehonoreerd. Het totale aantal aanvragen dat is afgewezen ligt onder de 1% (zie bijlage III tabel B3.2 en B3.3). Over de hele onderzoeksperiode is in ongeveer de helft van de gevallen dat een TEV-aanvraag van een erkend referent is afgewezen, bezwaar ingediend. Van de ingediende bezwaarschriften is in circa dertig gevallen alsnog een verblijfsvergunning verleend. In minder dan twintig zaken is na afwijzing bezwaar beroep ingediend. In minder dan tien zaken is het beroep gegrond verklaard.

3.3.2 Ervaringen met de TEV-procedure

In dit gedeelte wordt antwoord gegeven op de vraag hoe de TEV-procedure met betrekking tot het verblijfsdoel kennismigratie is ervaren door de referenten, de advocaten en de IND en welke knelpunten er bestaan ten aanzien van de procedure. Deze vraag is onderverdeeld in enkele sub-vragen:

a. Hoe wordt de inrichting van de procedure ervaren?
b. Hoe wordt de snelheid van de procedure, inclusief werkprocessen op de ambassade en na aankomst in Nederland ervaren en wat zijn vertragende factoren als de streeftermijn niet wordt gehaald?
c. Hoe worden de administratieve lasten in het kader van de TEV-procedure ervaren?
d. Zijn er knelpunten in de procedure?
e. Zijn er knelpunten in de voorwaarden voor toelating voor het verblijfsdoel kennismigratie?

De focus ligt op de TEV-procedure, omdat dit één van de belangrijke vernieuwingen van de wet MoMi is. Waar de respondenten specifieke opmerkingen hebben over de VVR-procedure zijn deze ook meegenomen.

a. Inrichting procedure

De ervaringen van alle respondenten en de IND met de TEV-procedure zijn over het algemeen goed. De TEV-procedure wordt beschouwd als een eenvoudige en snelle procedure. Sommige werkgevers besteden het indienen van aanvragen op grond van overwegingen van efficiency uit aan advocatenkantoren of administratie en consultancy bedrijven, zoals KPMG.

Het combineren van de mvv-aanvraag en verblijf in één aanvraag wordt positief gewaardeerd en gezien als een verbetering ten opzichte van de periode voor inwerkingtreding van de wet MoMi. De gecombineerde aanvraag wordt in vergelijking met de procedure in andere (Europese) landen als een sterk punt beschouwd.

Digitalisering

Een volgend door verschillende advocaten en referenten genoemd positief punt is de digitalisering van de aanvraag. Dit proces van digitalisering is gefaseerd ingevoerd. Vanaf 1 september 2016 kan een erkend referent een digitale aanvraag indienen.[86] Het digitale portaal is een enorme verbetering ten opzichte van het papieren tijdperk. Wel geven verschillende respondenten aan dat het portaal nog verder ontwikkeld zou kunnen worden. Als voorbeelden worden genoemd het doorgeven van kleine wijzigingen en de papieren brieven die ook nog steeds verstuurd worden.

Informatievoorziening, voorlichting en klantvriendelijkheid

De voorlichting over de TEV-procedure wordt positief gewaardeerd. Als positief wordt onder meer genoemd de informatievoorziening door middel van bijeenkomsten, de website en nieuwsberichten. Ook de individuele begeleiding die wordt geboden door middel van het toewijzen van een accountmanager van de IND aan een referent en de bereidheid van deze accountmanager om mee te denken met vragen worden als positieve punten genoemd.[87] De IND wordt als klantvriendelijk gekenschetst. Hoewel de bereikbaarheid over het algemeen goed wordt genoemd, zijn er ook wel klachten over. Waar de respondenten niet tevreden over zijn, is de informatievoorziening van IND-loketten en telefooninformatielijnen. De IND-loketten en telefooninformatielijnen zijn met name het aanspreekpunt voor vreemdelingen. Ook referenten of advocaten benaderen deze voorlichtingskanalen soms als accountmanagers of beslismedewerkers niet bereikbaar zijn. Hier wordt volgens de respondenten vaak onjuiste, tegenstrijdige en onvolledige informatie verstrekt.

86 INDigitaal01, https://magazines.rijksoverheid.nl/ind/indigitaal/2016/01/artikel-dienstverlening.
87 De grote bedrijven krijgen een eigen accountmanager toegewezen.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Procederen tegen een afwijzing
De data laten zien dat er weinig aanvragen worden afgewezen, maar dat ook weinig wordt geprocedeerd tegen een afwijzing. De referenten en advocaten geven hiervoor als reden dat het te veel tijd kost, dat het voeren van een rechterlijke procedure imagoschade kan opleveren en dat het vaak efficiënter is een praktische oplossing te zoeken, zoals het aannemen van een andere kennismigrant, iets aan de functie of het salaris aan te passen of de functie niet in te vullen (met een kennismigrant).

b. Snelheid procedure
Als groot voordeel van de TEV-procedure wordt de snelheid van de procedure genoemd, waarbij de aanvraag regelmatig zelfs ruim binnen de streeftermijn wordt afgehandeld. Als een aanvraag niet binnen de streeftermijn wordt afgehandeld, is de communicatie hierover met de IND goed en wordt na een rappel in de regel snel beslist.

Vertragende factoren
Hoewel de ervaring is dat de streeftermijn vaak wordt gehaald, worden door de geïnterviewde advocaten en referenten wel enkele vertragende factoren genoemd. Eén van de advocaten merkt op dat voor kleinere bedrijven en eerste aanvragen van een erkend referent de streeftermijn vaak niet wordt gehaald. Een andere vertragende factor die wordt genoemd door een advocaat is dat als de aanvraag wordt voorgelegd aan de Uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen (UWV) omdat de IND twijfel heeft ten aanzien van de marktconformiteit van het salaris, dit ook kan leiden tot flinke vertraging.

Soms treedt vertraging op bij het afhalen van de machtiging tot voorlopig verblijf op de ambassade. Voor het afhalen van de mvv bij de ambassade moet een afspraak worden gemaakt met de ambassade. De ervaringen op dit punt verschillen voor grote en kleinere bedrijven en per land. De grote bedrijven geven aan dat ze vooruitlopen op de beslissing, door alvast afspraken in te plannen voor het ophalen van de mvv op het moment dat de aanvraag wordt ingediend. In een land als India waar de meeste kennismigranten vandaan komen, loopt het proces voor het afhalen van de mvv bij de ambassade soepel. Voor het ophalen van een mvv in andere landen kan de wachttijd voor het ophalen van de mvv soms oplopen tot enkele weken. Ook een termijn van enkele weken wordt door de grote bedrijven niet als problematisch ervaren en is in vergelijking met andere Europese landen snel. Door één van de advocaten wordt nog opgemerkt dat bovenop de wachttijd voor het maken van een afspraak bij de ambassade ook nog een wachttijd komt in verband met de controle van de identiteitsdocumenten.

De ervaringen met de praktijk in Nederland met betrekking tot het afhalen van het verblijfsdocument en inschrijving in de gemeente zijn wisselend. Deze ervaringen lijken samen te hangen met de gemeente waar het bedrijf en de werknemers zijn gevestigd en de aanwezigheid en het functioneren van een expatcentrum. Bij een expatcentrum kan vaak het ophalen van het verblijfsdocument en inschrijving Basisregistratie personen (BRP) worden gecombineerd. Amsterdam wordt door de grote bedrijven genoemd als voorbeeld waar de samenwerking met IND, expatcentrum en gemeente heel goed verloopt.

Als het ophalen van het verblijfsdocument en inschrijving in de gemeente niet via een expatcentrum verloopt, kan dit leiden tot vertraging van de regeling van het verblijf na aankomst in Nederland. Het door de IND ingevoerde afsprakensysteem leidt tot wachttijden die wel kunnen oplopen tot drie à vier weken na aankomst. Zonder verblijfsdocument kan men zich niet inschrijven bij de BRP van de gemeente. Ook bij sommige gemeenten bestaan lange wachttijden voor een afspraak. Zonder inschrijving in de BRP kan geen bankrekening worden geopend. Een probleem voor niet-mvv-plichtige vreemdelingen (die ook zonder mvv naar Nederland zijn gereisd) is dat ze zonder verblijfsdocument of sticker in hun paspoort nog niet mogen werken.

c. Administratieve lasten
De administratieve lasten worden niet als bezwaarlijk ervaren. Op detail niveau worden wel wat verbeterpunten genoemd: het gebruik van zaaknummers door de IND die niet corresponderen met administratiesystemen van de werkgever en de papieren brieven die ook nog binnen komen en dan vervolgens moeten worden gescand en gedigitaliseerd.

d. Knelpunten in voorwaarden
Het meest genoemde knelpunt is het looncriterium dat geldt voor toelating op grond van het verblijfsdoel kennismigratie. Verschillende respondenten stellen dat het looncriterium te hoog is voor bepaalde vormen van arbeidsmigratie waar wel een tekort aan is, maar waarvoor nu niet internationaal geworven kan worden. Dit was ook één van de minder positief gewaardeerde punten die uit het onderzoek naar de aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten naar voren kwam (zie paragraaf 3.1).

Bij sommige medewerkers van de IND bestaat ook twijfel ten aanzien van het enkel en alleen op grond van een looncriterium definiëren wat gewenste migratie is. Als een alternatief voor of als een aanvullend criterium wordt door een medewerker gewezen op het beleid in Australië waar bepaalde

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

arbeidssectoren zijn aangewezen als sectoren waarvoor arbeidsmigratie mogelijk is. Een ander punt dat is genoemd, is dat een aanvraag voor kennismigratie alleen kan worden ingediend door een erkend referent. Dit wordt als een drempel voor de toegankelijkheid van de kennismigratieregeling beschouwd.

e. Knelpunten in de praktijk

Looncriterium
Het looncriterium vormt ook een knelpunt in de praktijk. Als de IND twijfelt of een salaris marktconform is wordt deze vraag voorgelegd aan de UWV. Net als bij het RVO-advies wordt ook ten aanzien van het UWV-advies door de geïnterviewde advocaten en referenten opgemerkt, dat de IND geen eigen oordeel velt over het advies en niet durft af te wijken van dit advies. Ook wordt geklaagd over de norm die wordt gehanteerd door de UWV om te bepalen of een salaris marktconform is. De UWV toetst aan wat in Nederland marktconform is, maar bedrijven hebben soms te maken met Europese of internationale salarisnormen. Ook bijvoorbeeld bij familiebedrijven is het bedrijf vaak bereid om aan familieleden een hoog salaris te betalen dat hoger kan zijn dan wat door de UWV als marktconform wordt aangemerkt. Eén van de advocaten vraagt zich af hoe de toets aan marktconformiteit zich verhoudt tot de contractsvrijheid ten aanzien van het salaris.

De IND geeft aan dat het lastig kan zijn om aan het looncriterium te toetsen, omdat wat de IND onder loon verstaat, afwijkt van wat andere overheidsinstanties onder loon verstaan. Fiscaal is vaak meer mogelijk dan hoe de IND kijkt naar bruto- en nettoloon. Ook bij internationale bedrijven die betalingen doen via het buitenland is de vraag of het bruto/netto verhaal klopt. Een ander voorbeeld dat de IND geeft, is welke definitie van een zelfstandige wordt gehanteerd. Dit is relevant voor de vraag of iemand in loondienst werkt of als zelfstandige. De IND definitie wijkt hier af van de definitie die de belastingdienst hanteert.

Afnemen biometrische gegevens
Voor het aanmaken van het verblijfsdocument zijn biometrische gegevens nodig. Deze worden voor vreemdelingen voor wie een TEV-aanvraag is ingediend bij het afhalen van de mvv op een Nederlandse diplomatieke post afgenomen. Door het expatcentrum Rotterdam is aangegeven dat het afnemen en doorsturen van de biometrische gegevens vaak fout gaat, zodat na aankomst in Nederland blijkt dat het verblijfsdocument nog niet verstrekt kan worden.

Geldigheidsduur
Door het expatcentrum Rotterdam wordt als praktisch knelpunt de geldigheidsduur van de vergunning genoemd. De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning is gelijk aan de geldigheidsduur van het arbeidscontract. Er is geen vertrektermijn na afloop van de geldigheidsduur van de vergunning. Als een vreemdeling blijft werken tot de laatste dag van zijn arbeidscontract zal hij vaak Nederland verlaten na afloop van de geldigheidsduur van zijn verblijfsvergunning. Dit is niet bij iedereen (zowel werkgever als vreemdeling) bekend en kan problemen opleveren bij vertrek, met name als de vreemdeling terugvliegt via een ander land en daar zijn verlopen verblijfsvergunning toont.

Verlenging
Enkele respondenten noemen als probleem dat verlengingsaanvragen vaak veel tijd in beslag nemen. Bedrijven kunnen niet altijd drie maanden van tevoren in schatten of een verblijfsvergunning verlengd moet worden. Als in de periode na afloop van de oorspronkelijke vergunning en voordat is beslist op de verlengingsaanvraag gereisd moet worden naar een ander land kan dit problemen opleveren.

f. Overige opmerkingen
De inwerkingtreding van de hierboven besproken ICT-richtlijn wordt als een positieve ontwikkeling gezien. Voor sommige functies en bedrijven sluit deze regeling goed aan bij het bedrijf en hiermee wordt de mobiliteit binnen de EU vergemakkelijkt. In de literatuur worden ook nadelen van de ICT-regeling genoemd.[88] Deze richtlijn wordt als een ingewikkelde regeling beschouwd waarbij het toepassingsbereik (nog) niet voldoende duidelijk is. In dat verband wordt op het risico gewezen van het niet vooraf toetsen van een aanvraag. Als achteraf blijkt dat betrokken werknemer ten onrechte wel of niet onder de ICT-regeling is geplaatst, kan dat consequenties hebben voor de werkgever en het verblijfsrecht van de werknemer.

3.4. Rol van de referent

In deze paragraaf wordt besproken hoe de rol van de referent in het kader van het verblijfsdoel kennismigratie is uitgewerkt in wettelijke verplichtingen en hoe de referenten hun rol ervaren.

88 Zie Maes 2017, Boele en van Deuren 2017.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

3.4.1 Wettelijke verplichtingen referent

De werkgever moet als referent voldoen aan de informatieplicht, de administratieplicht en de zorgplicht.

Ten aanzien van de informatieplicht geldt voor referenten voor het verblijfsdoel kennismigratie de verplichting door te geven aan de IND als de werknemer niet langer voor hem werkt en als het loon niet meer voldoet aan het voor betreffende werknemer geldende looncriterium (art. 4.23 VV). Voor de administratieplicht gelden voor kennismigratie de specifieke eisen dat de arbeidsovereenkomst en loonspecificaties bewaard moeten blijven en de door de vreemdeling ingevulde en ondertekende antecedentenverklaring (art. 4.35 VV).

De zorgplicht is niet verder uitgewerkt dan het vereiste dat de referent er zorg voor draagt dat de vreemdeling bij de werving en selectie op de hoogte wordt gesteld van de relevante regelgeving.[89]

3.4.2 Ervaringen met de rol van referent

Informatieplicht
De geïnterviewde referenten geven ten aanzien van de informatieplicht aan dat het voldoen aan deze verplichting in beginsel geen probleem is. Wel zijn ze voor het aan hen tijdig doorgeven van de relevante informatie, afhankelijk van de kennismigrant zelf of de afdeling waar de kennismigrant werkzaam is. De respondenten geven hier voorlichting over aan de kennismigranten en binnen het bedrijf, maar daar kan toch wel eens wat misgaan. Daarnaast is het voor bedrijven die puur om financiële redenen zijn opgesplitst in verschillende entiteiten omslachtig dat aan de IND moet worden doorgegeven als een werknemer van entiteit verandert, terwijl de andere entiteit bedrijfsmatig niet wordt gezien als een andere werkgever.

De geïnterviewde advocaten en het expatcentrum Rotterdam geven aan dat ze de indruk hebben dat vooral kleinere bedrijven of bedrijven die niet veel kennismigranten in dienst hebben lang niet altijd goed op de hoogte zijn van hun verplichtingen. Met name de verplichting van het afmelden bij de IND van een kennismigrant die niet langer werkzaam is bij het bedrijf maakt geen onderdeel uit van de 'normale' werkprocessen en kan gemakkelijk vergeten worden.

89 Artikel 1.4 VV.

Administratieplicht
Ten aanzien van de administratieplicht geven de bedrijven aan dat dit geen probleem vormt. Wel bestaat er onduidelijkheid over welke documenten nu precies allemaal bewaard moeten worden.

Zorgplicht
De geïnterviewde werkgevers merken ten aanzien van de zorgplicht op dat ze niet exact weten wat deze verplichting inhoudt, maar dat zij het als een goed werkgever als hun taak beschouwen adequaat te zorgen voor hun werknemers. Dit gaat verder dan het regelen en begeleiden van de migratieprocedures en omvat voor deze bedrijven ook het regelen van huisvesting, scholen, de verhuizing et cetera. De zorgplicht zou wel verder omschreven kunnen worden, zodat duidelijker is wat hiermee wordt bedoeld.

Het expatcentrum Rotterdam signaleert dat bedrijven steeds minder voor hun buitenlandse werknemers regelen zoals het maken van een afspraak voor het ophalen van het verblijfsdocument en het inschrijven bij de gemeente. Ook moeten veel kennismigranten zelf voor woonruimte zorgen. Dit kan tot problemen leiden als het de kennismigrant niet lukt om binnen drie maanden huisvesting te vinden om zich vervolgens in te kunnen schrijven in de BRP. Zonder inschrijving in de BRP kan de verblijfsvergunning worden ingetrokken.

Verantwoordelijkheid van de referent
Het risico dat een referent bij de aanvraag een fout maakt, bijvoorbeeld met betrekking tot de berekening van het inkomen, wordt door één van de geïnterviewde advocaten genoemd als een nadeel van geen toetsing van de eigen verklaring van de referent door de IND, omdat een dergelijke fout niet alleen grote consequenties voor het bedrijf kan hebben, maar ook voor de vreemdeling zelf.

3.5. Conclusie kennismigratie

In dit hoofdstuk is besproken of ten aanzien van het verblijfsdoel kennismigratie de toelatingsprocedures doeltreffend, snel en beheersbaar zijn en of de referentensystematiek werkt en de administratieve lasten zo beperkt mogelijk zijn gehouden.

Ten aanzien van de vraag of de toelatingsprocedures doeltreffend, snel en beheersbaar zijn, zijn onderstaande conclusies te trekken.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Doeltreffend
Kennismigratie wordt beschouwd als een vorm van gewenste migratie. De wetgever heeft het gewenste aantal kennismigranten niet gekwantificeerd dus er kan niet op basis van de aantallen alleen worden geconcludeerd of de TEV-procedure doeltreffend is.
De data laten een stijging in het aantal aanvragen voor kennismigratie zien vanaf 2014. De daling in 2017 wordt gecompenseerd door aanvragen voor het verblijfsdoel 'overplaatsing binnen een onderneming'. De geïnterviewde referenten en advocaten zijn overwegend positief over de TEV-procedure als een eenvoudige en snelle procedure op grond waarvan zij de migranten kunnen aantrekken die nodig zijn. Uit de interviews komen enkele punten in de kennismigratieregeling naar voren die minder goed gewaardeerd worden. Dit zijn ten eerste de hoogte van het looncriterium en ten tweede dat een aanvraag voor kennismigratie alleen ingediend kan worden door een erkend referent.

Snel
De cijfers laten zien dat praktisch alle aanvragen binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld. De aanvragen worden ook grotendeels binnen de streeftermijn afgehandeld. De gemiddelde doorlooptijden liggen rond of slechts enkele dagen boven de streeftermijn van twee weken. De snelheid van de procedure wordt in de interviews als één van de positieve punten van de TEV-procedure genoemd. Met name voor de grote bedrijven die veel aanvragen voor kennismigratie (en/of overplaatsing binnen een onderneming) indienen, verloopt het hele proces inclusief de werkprocessen op de ambassade en na aankomst in Nederland soepel. Er kan vertraging in het proces zijn ten aanzien van kleine bedrijven, eerste aanvragen of als een advies van de UWV wordt gevraagd. Voor kleinere bedrijven en in sommige landen kunnen er soms beperkte wachttijden zijn voor het ophalen van de mvv. Dit geldt ook voor de afgifte van het verblijfsdocument in Nederland en inschrijving in de BRP. Bij deze processen kan vertraging ontstaan als afspraken niet via het expatcentrum lopen of als de capaciteit en werkwijze van het expatcentrum (nog) niet aansluiten bij de vraag. Het afsprakensysteem van de IND heeft gezorgd voor langere wachttijden.

Beheersbaar
De administratieve lasten worden overwegend niet als bezwaarlijk ervaren. Een praktisch knelpunt dat wordt genoemd, is de wijze waarop de UWV toetst of een bepaald salaris marktconform is.

De tweede vraag, die ziet op het functioneren van de referentensystematiek en de beperking van de administratieve lasten, is onderverdeeld in vragen die zien op de erkenningsprocedure voor referenten voor de categorie arbeid en vragen die zien op de rol van de referent bij de toelating en het verblijf van de kennismigrant.

Erkenning als referent
De procedure voor erkenning en de voorwaarden die gesteld worden aan erkenning, zijn in het algemeen duidelijk. De procedure wordt niet binnen de streeftermijn afgehandeld, maar overwegend wel binnen de wettelijke termijn. Voor kleine bedrijven en start-ups kan het wel lastig zijn om aan de voorwaarden te voldoen. De voorwaarden ten aanzien van de aan te leveren bewijsmiddelen zijn op dit punt niet duidelijk. Het aantal erkende referenten voor de categorie arbeid is sinds de inwerkingtreding van de wet MoMi jaarlijks toegenomen, met vanaf 2014 rond de 800 of meer erkende referenten per jaar. In dat opzicht is de referentensystematiek een succes. De vraag die is opgeworpen, is wel of de regeling enerzijds niet te ruim is omdat de erkenningsregeling ook werkgevers toe laat die niet passen binnen de kennismigratieregeling en anderzijds te krap omdat alleen erkend referenten een aanvraag kunnen indienen voor kennismigranten.

Rol van de referent bij toelating en verblijf
De verplichtingen die de referenten hebben in het kader van de wet MoMi worden over het algemeen niet als een te zware last beschouwd. Er zijn wel wat kleine verbeterpunten. De zorgplicht zoals deze nu is geformuleerd is onduidelijk en zou verder uitgewerkt moeten worden. Ook is door respondenten gewezen op de keerzijde van verantwoordelijkheid van de referent voor de toelating en het verblijf. Op het moment dat een referent voorafgaand aan toelating of tijdens verblijf niet goed toetst of aan de voorwaarden wordt voldaan, heeft dit ook consequenties voor het verblijfsrecht van de vreemdeling. Dit is door de Afdeling bestuursrechtspraak in enkele uitspraken bevestigd.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

4. Arbeid in loondienst

4.1. Inleiding

Voor invoering van de wet MoMi bestond er een grote variatie aan arbeidsgerelateerde verblijfsdoelen. Arbeid in loondienst is een verblijfsdoel waar met de invoering van de wet MoMi verschillende van deze verblijfsdoelen in zijn ondergebracht. Voorbeelden van deze voor invoering van de wet MoMi afzonderlijke verblijfsdoelen zijn arbeid als geestelijk voorganger of godsdienstleraar en arbeid als trainee.[90] Beleidsmatig wordt arbeid in loondienst aangeduid als arbeid regulier. Er zijn in het vreemdelingenbesluit naast het verblijfsdoel arbeid in loondienst ook nog andere arbeidsgerelateerde verblijfsdoelen opgenomen. Dit zijn bijvoorbeeld lerend werken en seizoenarbeid. De verblijfsdoelen seizoenarbeid en lerend werken vallen onder het verblijfscluster arbeid tijdelijk.

De voorwaarden voor toekenning van de vergunning arbeid in loondienst zijn volledig nationaal bepaald. De kenmerkende voorwaarde voor arbeid regulier is dat voor het verblijf van de vreemdeling op deze grond een tewerkstellingsvergunning (twv) is vereist.[91] De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) bepaalt de voorwaarden voor verlening van een twv.[92] De belangrijkste weigeringsgrond is dat voor betreffende arbeidsplaats prioriteitgenietend aanbod aanwezig is. Prioriteitgenietend aanbod bestaat uit Nederlanders, gemeenschapsonderdanen[93] en vreemdelingen met een verblijfsrecht die in Nederland mogen werken. Daarnaast moet de vacature tenminste vijf weken voor de aanvraag van de twv bij de UWV zijn gemeld en moet de werkgever aantoonbaar inspanningen hebben verricht de vacature middels prioriteitgenietend aanbod te vervullen. Verder kan de twv geweigerd worden als voorzienbaar is dat binnen een redelijke termijn voor de desbetreffende arbeidsplaats prioriteitgenietend aanbod is, of beschikbaar zal komen.

In procedureel opzicht is richtlijn 2011/98/EU van belang. Als gevolg van de inwerkingtreding van deze richtlijn is een gecombineerde aanvraag voor twv en verblijf ingevoerd (gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid: GVVA).

De wijzigingen voor de verblijfsvergunning arbeid regulier als gevolg van de inwerkingtreding van de wet MoMi zijn beperkt. Deze betreffen ten eerste de hierboven al genoemde vereenvoudiging en samenvoeging van verblijfsdoelen en ten tweede de invoering van de TEV-procedure en ten derde de verplichting van het hebben van een referent. Een aanvraag kan ingediend worden door een erkend referent, maar ook door een niet-erkend referent. Het begrip referent is voor arbeid regulier in de wet ruim omschreven. Referent van de vreemdeling die verblijft of wil verblijven op grond van het verblijfsdoel arbeid regulier is: [94]

- de werkgever met wie de vreemdeling een arbeidsovereenkomst heeft gesloten;
- die de vreemdeling heeft aangesteld;
- die een tewerkstellingsvergunning heeft, of heeft aangevraagd voor de betrokken vreemdeling, of;
- voor wie de vreemdeling feitelijk werkt.

Voor de erkenning als referent gelden ten aanzien van de vergunning arbeid in loondienst geen andere eisen of procedure dan voor arbeid als kennismigrant. Ook de verplichtingen van de referent zijn hetzelfde. Deze aspecten worden daarom hier niet apart besproken.

4.2. Toelating en verblijf

In deze paragraaf wordt eerst een kwantitatief overzicht gegeven van de aanvragen voor het verblijfsdoel arbeid in loondienst, uitgesplitst naar TEV-aanvragen en VVR-aanvragen en uitgesplitst naar type referent. Het gaat om aanvragen die zijn ingediend vanaf 1 juni 2013, het moment van inwerkingtreding van de wet MoMi. Vervolgens komt in het kwalitatieve deel de vraag aan de orde hoe de (TEV-)procedure is ervaren en welke knelpunten ten aanzien van deze procedure bestaan.

4.2.1 Kwantitatief beeld

Voor het verblijfsdoel arbeid regulier kunnen zowel aanvragen worden ingediend door een erkend referent als door een niet-erkend referent die als werkgever fungeert. Deze niet-erkende referent wordt ook wel een overig economisch referent genoemd. In de onderstaande tabellen wordt hiervoor de afkorting OER gebruikt. De erkende referent wordt in de tabellen aangeduid met ER. Het merendeel van de aanvragen wordt door een overig economisch referent aangevraagd. Een klein gedeelte van de aanvragen wordt ingediend door een

90 Zie Blauwdruk modern migratiebeleid, p. 99.
91 Artikel 3.31 Vb en artikel 2 lid 1 Wav.
92 Artikel 8 en 9 Wav.
93 Onder het begrip gemeenschapsonderdanen wordt in artikel 1 Vw verstaan: Unieburgers, burgers van de overige EER-landen en Zwitsers en hun familieleden.
94 Artikel 1.10 Vb.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

erkend referent. Dit geldt zowel voor de TEV-aanvragen als de VVR-aanvragen (zie tabel 4.1 en 4.2)

Tabel 4.1

TEV-aanvragen arbeid in loondienst 2013-2017 uitgesplitst naar erkend referent/ overig economisch referent in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
ER	130	90	80	120	100	500
OER	420	450	790	790	1510	3.960
Totaal	**550**	**540**	**870**	**900**	**1.600**	**4.460**

Tabel 4.2

VVR-aanvragen arbeid in loondienst 2013-2017 uitgesplitst naar erkend referent/ overig economisch referent in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
ER	70	80	140	120	100	510
OER	390	560	540	540	450	2.470
Totaal	**450**	**640**	**680**	**660**	**560**	**2.980**

In het jaar 2014 zijn in totaal minder TEV-aanvragen ingediend dan in de jaren daarna. De cijfers van 2013 zien slechts op zeven maanden. In de Rapportage Vreemdelingenketen 2014, waar de cijfers voor 2014 worden gelegd naast de cijfers van heel 2013, wordt opgemerkt dat er sprake is van een scherpe daling ten opzichte van het aantal aanvragen in 2013.[95] Deze stijging wordt verklaard door de aanscherping van de Wav, die op 1 januari 2014 in werking is getreden.[96] De stijging van het aantal TEV-aanvragen door een overig economisch referent in 2017 zou verklaard kunnen worden door de inwerkingtreding van een nieuwe regeling voor het aannemen van Aziatische kok (zie ook onder het kopje persoonskenmerken in paragraaf 4.3.1).

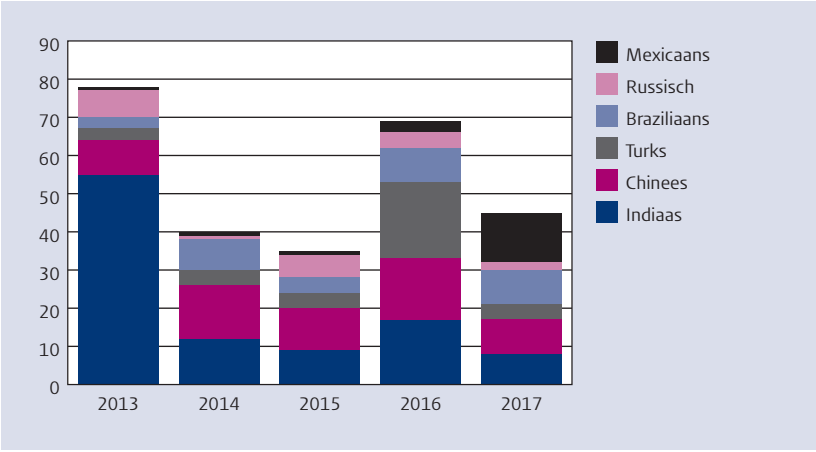
Persoonskenmerken

In de figuren 4.1 tot en met 4.4 wordt een beeld gegeven van de nationaliteit van de migranten die of voor wie een aanvraag voor arbeid in loondienst is ingediend. Het verschil in nationaliteiten voor de TEV-aanvragen (figuur 4.1 en 4.2) en VVR-aanvragen (figuur 4.3 en 4.4) is het gevolg van de vrijstelling van het mvv-vereiste voor enkele nationaliteiten.

95 In heel 2013 zijn er 1.250 TEV-aanvragen ingediend. Zie Rapportage Vreemdelingenkeren 2014, p. 14.
96 Ibid. Een inhoudelijke bespreking van de wijzigingen van de Wav valt buiten het bestek van dit onderzoek.

Figuur 4.1

TEV-aanvragen arbeid in loondienst ER 2013-2017 uitgesplitst naar nationaliteit top-6 totaal in absolute aantallen[97]



De top-6 is voor de TEV-aanvragen ingediend door een erkend referent in grote lijnen gelijk aan de top-6 voor aanvragen in gediend door een erkend referent voor het verblijfsdoel kennismigratie (zie figuur 4.1). Vijf van de zes nationaliteiten die bij arbeid in loondienst in de top-6 staan, staan ook bij kennismigratie in de top-6. De volgorde van de nationaliteiten is met uitzondering van Indiaas en Chinees op plaats één en twee, bij arbeid in loondienst wel anders dan bij kennismigratie.

Opvallend is het grote aantal TEV-aanvragen ten behoeve van Chinese werknemers ingediend door overig economisch referenten (zie figuur 4.2). De verklaring hiervoor is dat vanaf 1 oktober 2014 twee elkaar opvolgende regelingen zijn afgekondigd ten behoeve van het aantrekken van koks voor de Aziatische horeca.[98] Op grond van deze regelingen wordt een gemaximeerd aantal twv's afgegeven per periode zonder de toets aan prioriteitgenietend aanbod (in ruil voor het opleiden van gespecialiseerde koks in Nederland). De stijging in het aantal aanvragen in 2017 wordt grotendeels veroorzaakt door het aantal aanvragen ten behoeve van Chinese arbeidsmigranten. Deze stijging kan verklaard worden door het hoge quotum van maximaal 1800 vergunningen dat in de Regeling Aziatische Horeca voor 2017 is opgenomen.

97 Voor de TEV-aanvragen arbeid in loondienst ER is de top-6 53% van alle aanvragen.
98 Convenant Aziatische Horeca, geldig van 1 oktober 2014 tot 1 oktober 2016 en diens opvolger de Regeling Aziatische Horeca geldig van 1 oktober 2016 tot 1 oktober 2019.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

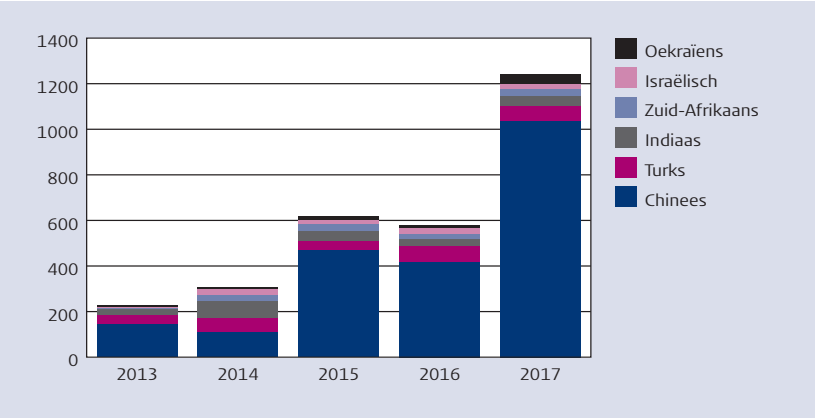
Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Figuur 4.2

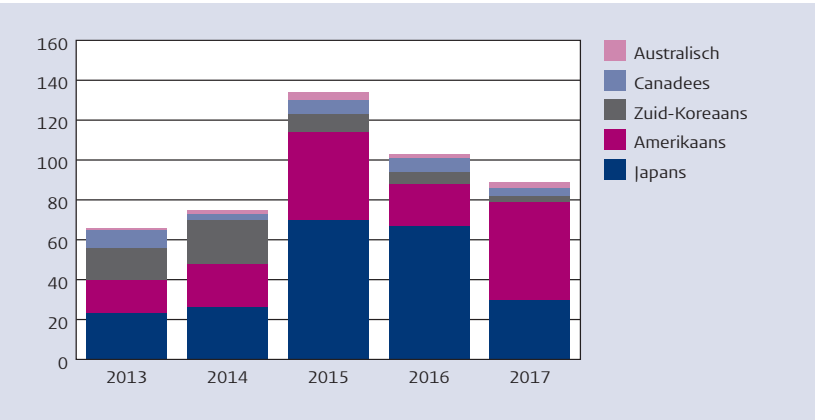
TEV-aanvragen arbeid in loondienst OER 2013-2017 uitgesplitst naar nationaliteit top-6 totaal in absolute aantallen[99]



Figuur 4.3 en 4.4 laten een andere top-5 of 6 zien voor de VVR-aanvragen. Voor deze aanvragen vormen Japanners en Amerikanen de grootste groepen.

Figuur 4.3

VVR-aanvragen arbeid in loondienst ER 2013-2017 uitgesplitst naar nationaliteit top-5 totaal in absolute aantallen[100]



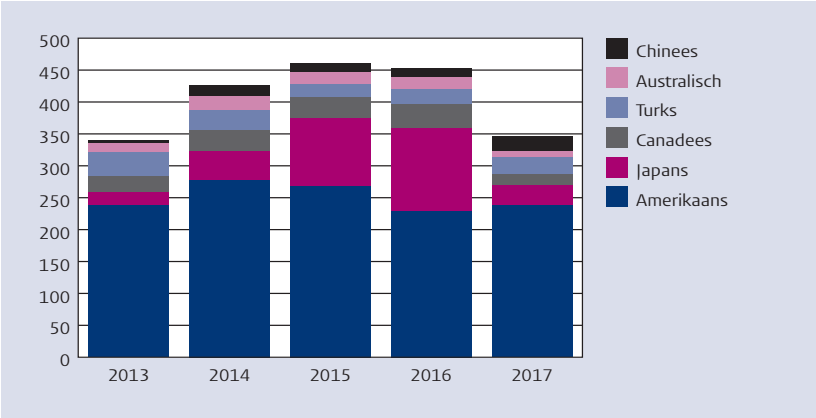
99 Voor de TEV-aanvragen arbeid in loondienst OER is de top-5 74% van alle aanvragen.

100 Bij figuur 4.3 is gekozen voor een top-5 i.p.v. een top-6 omdat het totale aantal aanvragen voor de nationaliteit die op nummer 6 stond een totaal was van onder de 10. Voor de VVR-aanvragen arbeid in loondienst ER is de top-5 93% van alle aanvragen.

De toename in 2015 en afname in 2017 van het aantal VVR-aanvragen door of ten behoeve van Japanse werknemers (zie figuur 4.3 en 4.4) kan verklaard worden door de vrijstelling van de twv-plicht als gevolg een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.[101] Met ingang van 1 januari 2017 is de twv plicht voor Japanners weer ingevoerd.

Figuur 4.4

VVR-aanvragen arbeid in loondienst OER 2013-2017 uitgesplitst naar nationaliteit top-6 totaal in absolute aantallen[102]



Bij de uitsplitsing van de TEV-aanvragen naar geslacht is net als bij kennismigratie het aandeel aanvragen ten behoeve van mannen veel hoger dan het aandeel aanvragen voor vrouwen. Het aandeel mannen is bij de TEV-aanvragen ingediend door een erkend referent over de hele onderzoeksperiode gemiddeld 79%. Dit is ongeveer gelijk aan het aandeel mannen bij de TEV-aanvragen voor kennismigratie (77%, zie paragraaf 3.3.1). Bij de TEV-aanvragen voor arbeid in loondienst ingediend door een overig economisch referent is het aandeel van de aanvragen ingediend voor mannen zelfs 86%.

Bij de VVR-aanvragen is gemiddeld het aandeel vrouwen groter dan bij de TEV-aanvragen. Ook hier is bij de aanvragen ingediend door een erkend referent het aandeel vrouwen hoger (35%) dan het aandeel vrouwen bij de aanvragen ingediend door de overig economisch referent (27%).

101 ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4701.

102 Voor de VVR-aanvragen arbeid in loondienst OER is de top-6 81% van alle aanvragen.

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

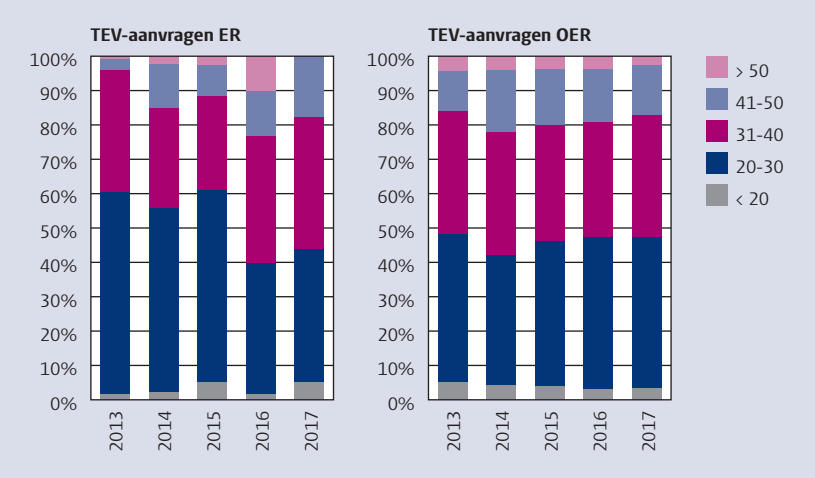
1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Figuur 4.5 tot en met 4.8 laat zien dat de verdeling over de verschillende leeftijdsgroepen vergelijkbaar is met de verdeling bij de kennismigranten. De leeftijdsgroep 20-30 jaar is het grootst, gevolgd door de leeftijdsgroep 31-40 jaar. Het verschil in omvang tussen deze twee leeftijdsgroepen is bij de VVR-aanvragen klein.

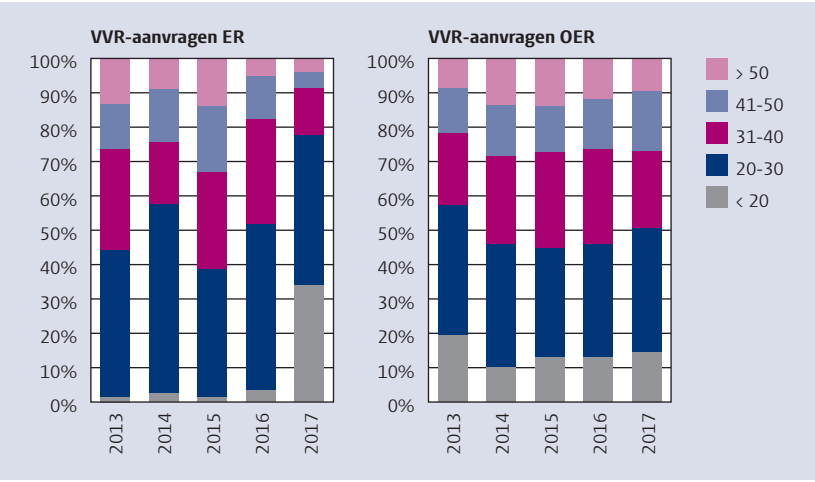
Figuur 4.5 en 4.6

TEV-aanvragen arbeid in loondienst ER en OER 2013-2017 uitgesplitst naar leeftijd in procenten



Figuur 4.7 en 4.8

VVR-aanvragen arbeid in loondienst ER en OER 2013-2017 uitgesplitst naar leeftijd in procenten



Duur procedure

Voor arbeid in loondienst is zowel een verblijfsvergunning als een twv vereist. Deze worden in beginsel in één gecombineerde vergunning (GVVA) aangevraagd. Voor mvv-plichtige vreemdelingen bestaat de TEV-aanvraag dus uit een aanvraag mvv en de GVVA. De wettelijke termijn voor het nemen van een beslissing op een aanvraag voor arbeid in loondienst is 90 dagen. Voor aanvragen die zijn ingediend door een overig economisch referent geldt geen streeftermijn. Op een aanvraag tot verlening van een twv – al dan niet in een gecombineerde aanvraag – wordt in beginsel binnen vijf weken na ontvangst beslist.[103] Dit geldt ook in geval de aanvraag is ingediend door een erkend referent. Dit houdt in dat hoewel een erkend referent toegang heeft tot de versnelde procedure, in geval van een GVVA geen streeftermijn van twee weken geldt.

De wettelijke termijn wordt bij bijna alle TEV-aanvragen gehaald. Het gemiddelde over de totale periode van onderzoek van TEV-aanvragen afgehandeld binnen de wettelijke termijn ligt op 97% (zie bijlage III, tabel B.4 en B.5). Voor de VVR-aanvragen ingediend door een erkend referent wordt de wettelijke termijn gemiddeld over de hele onderzoeksperiode ook in 97% van de gevallen gehaald (zie bijlage III, tabel B.6). Voor de VVR-aanvragen ingediend door een overig economisch referent wordt gemiddeld genomen in 89% van het aantal aanvragen de wettelijke termijn wel gehaald en in 11% van het aantal aanvragen wordt de wettelijke termijn niet gehaald (zie bijlage III, tabel B.7).

Tabel 4.3 laat de gemiddelde doorlooptijd van de behandeling van TEV- en VVR-aanvragen arbeid in loondienst zien. Het is opvallend dat de gemiddelde doorlooptijd voor aanvragen voor een vergunning arbeid in loondienst flinke schommelingen laat zien. Op grond van de beschikbare data is hier geen verklaring voor te geven. Op aanvragen ingediend door een erkend referent wordt in de meeste jaren gemiddeld sneller beslist dan op aanvragen ingediend door een overig economisch referent. In de jaren 2015 en 2017 is de gemiddelde doorlooptijd voor TEV-aanvragen ingediend door niet-erkende referenten iets korter dan voor aanvragen ingediend door erkende referenten.

103 *Kamerstukken II* 2008/09, 32 052, nr. 3, p. 22.

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Tabel 4.3

Gemiddelde doorlooptijd TEV-en VVR-aanvragen arbeid in loondienst 2013-2017 uitgesplitst naar ER/OER in dagen

Jaar		2013	2014	2015	2016	2017
TEV	ER	18	51	39	29	39
	OER	47	67	37	38	36
VVR	ER	30	62	23	27	43
	OER	53	73	46	42	46

Beslissing

Gemiddeld genomen over de hele onderzoeksperiode wordt 72% van de ingediende TEV-aanvragen arbeid in loondienst ingewilligd en wordt 19% afgewezen (zie tabel 4.4).[104] Het aantal afwijzingen van de TEV-aanvraag arbeid in loondienst ligt procentueel aanzienlijk hoger dan bij de verblijfsdoelen kennismigratie (zie paragraaf 3.3.1), onderzoek, studie en au-pair (zie de paragrafen 5.3.1, 6.3.1 en 7.3.1). Het hogere percentage afwijzingen van TEV-aanvragen arbeid in loondienst in 2014 zou – net als de daling van het aantal aanvragen in 2014 – te maken kunnen hebben met de aanscherping van de Wav per 1 januari 2014.

Tabel 4.4

Wijze van afhandeling TEV-aanvragen arbeid in loondienst 2013-2017 uitgesplitst naar ER/OER in absolute aantallen en percentueel

Jaar		2013		2014		2015	
Afwijzing totaal	60	13%		150	28%	150	17%
ER	< 5			10		20	
OER	60			140		140	
Inwilliging totaal	330	70%		290	54%	710	78%
ER	110			50		60	
OER	220			240		650	
Overig[105] totaal	80	16%		100	18%	40	5%
ER	10			10		10	
OER	70			80		40	
Totaal	**470**			**540**		**910**	

104 Op de aanvragen die opgenomen zijn onder de term 'overig' is geen inhoudelijk besluit genomen.
105 Overig wil zeggen dat er niet inhoudelijk op de aanvraag is beslist.

Jaar		2016		2017		Totaal	
Afwijzing totaal	160	19%	300	19%	**830**	**19%**	
ER	20		20		**70**		
OER	140		280		**760**		
Inwilliging totaal	630	75%	1.170	74%	**3.130**	**72%**	
ER	100		60		**380**		
OER	540		1.110		**2.750**		
Overig[105] totaal	50	6%	110	7%	**380**	**9%**	
ER	< 5		10		**40**		
OER	50		100		**340**		
Totaal	**850**		**1580**		**4.340**		

Het over de hele onderzoeksperiode genomen gemiddelde percentage afwijzingen van VVR-aanvragen arbeid in loondienst ligt met 15% iets lager dan bij TEV-aanvragen arbeid in loondienst (zie tabel 4.5). Het percentage inwilligingen is 6% hoger.

Tabel 4.5

Wijze van afhandeling VVR-aanvragen arbeid in loondienst 2013-2017 uitgesplitst naar ER/OER in absolute aantallen en percentueel

Jaar		2013		2014		2015	
Afwijzing totaal	20	6%		100	15%	100	14%
ER	< 5			10		10	
OER	20			90		100	
Inwilliging totaal	330	93%		490	72%	570	80%
ER	60			60		130	
OER	260			420		430	
Overig totaal	10	2%		90	13%	40	16%
ER				10		10	
OER	10			80		30	
Totaal	**350**			**670**		**720**	

Jaar		2016		2017		Totaal	
Afwijzing totaal	100	15%	120	21%	**440**	**15%**	
ER	10		10		**30**		
OER	90		110		**400**		
Inwilliging totaal	520	80%	400	69%	**2.310**	**78%**	
ER	100		80		**440**		
OER	420		310		**1.850**		
Overig totaal	30	5%	50	9%	**220**	**7%**	
ER	10		10		**30**		
OER	30		40		**180**		
Totaal	**650**		**580**		**2.970**		

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Tabel 4.6 laat zien in welk percentage van de afgewezen TEV- en VVR-aanvragen arbeid in loondienst bezwaar wordt ingediend. Door erkende referenten wordt in de meeste jaren minder in bezwaar gegaan tegen een afwijzing van de TEV-aanvraag dan door overig economisch referenten. Bij overig economische referenten schommelt het percentage tussen de 42 en 54% (met uitzondering van aanvragen ingediend in 2013 waar het percentage veel lager ligt).

Tabel 4.6

Bezwaren tegen afwijzing TEV-aanvragen arbeid in loondienst 2013-2017 in procenten[106]

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
ER	17%	29%	20%	14%	13%	18%
OER	10%	54%	49%	42%	46%	43%

4.2.2 Ervaringen met de TEV-procedure

In dit gedeelte wordt antwoord gegeven op de vraag hoe de TEV-procedure met betrekking tot het verblijfsdoel arbeid in loondienst wordt ervaren en welke knelpunten er bestaan ten aanzien van de procedure. De vraag naar de ervaringen van de respondenten met de TEV-aanvraag arbeid in loondienst en kennismigratie zijn in dezelfde interviews meegenomen. In dit gedeelte wordt alleen ingegaan op de specifiek voor arbeid in loondienst besproken ervaringen.

Knelpunten in de voorwaarden

De ervaringen van de geïnterviewde respondenten met de aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier arbeid zijn overwegend negatief. Dit geldt zowel voor de referenten als voor de advocaten die namens referenten aanvragen indienen of begeleiden.

Het knelpunt zit in de voorwaarden voor verlening van een twv: het is moeilijk te voldoen aan de voorwaarden met betrekking tot het aantonen dat er geen prioriteitgenietend aanbod bestaat. De respondenten (zowel referenten als advocaten) geven aan dat het daarom in de meeste gevallen niet zinvol is een aanvraag voor arbeid in loondienst in te dienen als deze door het UWV op prioriteitgenietend aanbod wordt getoetst. Geïnterviewde advocaten geven aan dat ze enkel gebruik maken van de vergunning arbeid in loondienst voor bijzondere arbeidssectoren zoals sporters of kloosterlingen.

Alle geïnterviewde advocaten menen dat er in sommige bedrijfstakken wel tekorten zijn op de arbeidsmarkt, maar dat het op grond van het huidige beleid kansloos is om daarvoor een twv aan te vragen. De metaalsector wordt genoemd als voorbeeld van een bedrijfstak waar behoefte bestaat aan een regeling voor arbeidsmigranten die op cao-niveau worden uitbetaald.

De Regeling internationaal handelsverkeer die inwerking is getreden op 1 juli 2017, wordt gezien als een belangrijke verbetering van de procedure voor het tijdelijk laten werken van buitenlandse werknemers in Nederland.[107] Op de uitvoering van deze regeling in de praktijk bestaat wel kritiek.: De toetsing van de voorwaarden waaronder gebruik gemaakt kan worden van deze regeling worden als onnodig streng gekwalificeerd in één van de reacties die bij het VNO/NCW/MKB zijn binnengekomen.

Duur van de procedure

Bij de IND komen signalen binnen dat aanvragen voor de gecombineerde aanvraag voor verblijf en een twv lang duurt. Door de arbeidsmarkttoets die door de UWV wordt uitgevoerd is het een langdurig proces.

4.3. Conclusie arbeid in loondienst

In dit hoofdstuk is ten aanzien van het verblijfsdoel arbeid in loondienst onderzocht of de toelatingsprocedures snel, doeltreffend en beheersbaar zijn.

Doeltreffend

Arbeid in loondienst is een verblijfsdoel dat volgens de doelstellingen van het modern migratiebeleid niet valt onder gewenste migratie die gestimuleerd moet worden. Het uitgangspunt is dat in beginsel de betreffende arbeidsplaats opgevuld dient te worden door binnenlands of EU aanbod. De procedure is er op gericht alleen die aanvragen te honoreren waarvoor geen prioriteitgenietend aanbod beschikbaar is. Het beleid is ten aanzien van dit verblijfsdoel restrictief.

Het aantal aanvragen dat wordt ingediend voor arbeid in loondienst loopt gedurende de periode van onderzoek op van 1180 aanvragen in 2014 tot 2160 aanvragen in 2017. Dit aantal is in vergelijking met het verblijfsdoel kennismigratie klein. Het percentage inwilligende beslissingen laat zien dat ruim 70% van de aanvragen wordt gehonoreerd. Dit percentage ligt duidelijk veel lager dan bij kennismigratie. De kleinere aantallen aanvragen in combinatie met een

106 De data die in deze tabel onder de respectievelijke jaren zijn opgenomen, zijn gebaseerd op het jaar waarin de aanvraag is ingediend. Door de koppeling van de ingediende bezwaarschriften aan het jaar waarin de aanvraag is ingediend zal in ieder geval het jaar 2017 nog geen volledig beeld geven van de ingediende bezwaarschriften. De gegevens uit deze tabel kunnen niet gekoppeld worden aan tabel 4.17 wijze van afhandeling aanvragen. De aantallen in de tabel wijze van afhandeling zijn opgenomen onder het jaar waarin op de aanvraag is beslist."

107 Op grond van deze regeling kunnen bedrijven een traject aanmelden bij de UWV en na goedkeuring hoeft voor werknemers die maximaal één jaar in Nederland komen werken geen twv meer aangevraagd te worden.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

strengere toetsing en de ervaring van referenten en advocaten dat het bijzonder lastig is om een vergunning op grond van dit verblijfsdoel te krijgen, tenzij het gaat om een hele specifieke arbeidsplaats, kloppen met het beeld van een restrictief beleid. Door het maken van een regeling voor bepaalde sectoren, zoals de Regeling Aziatische horeca of de Regeling internationaal handelsverkeer is het beleid responsief voor behoeften die bestaan in bepaalde sectoren. Door referenten en advocaten is wel opgemerkt dat zij het beleid als te restrictief ervaren. Voor bepaalde bedrijfstakken en bepaalde functies bestaat een tekort op de arbeidsmarkt waarvoor de vergunning arbeid in loondienst gezien de restrictieve toetsing aan prioriteitgenietend aanbod geen oplossing biedt.

Duur van de procedure

Voor de aanvraag voor een vergunning voor arbeid in loondienst geldt de wettelijke termijn van 90 dagen. Deze termijn wordt overwegend wel gehaald. De gemiddelde doorlooptijd van de behandeling van TEV- en VVR-aanvragen schommelt erg per jaar. De ervaring van de respondenten is dat de procedure door de verplichte arbeidsmarkttoets door de UWV omslachtig is en lang kan duren.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

5. Onderzoek

5.1. Inleiding

Het verblijf als onderzoeker vormt samen met de in hoofdstuk 3 genoemde verblijfsdoelen het cluster 'kennis en talent'. De voorwaarden waaraan moet worden voldaan voor verblijf als onderzoeker zijn ontleend aan richtlijn 2016/801/EU.[108] Voor inwerkingtreding van de wet MoMi bestond er op grond van nationale wetgeving de mogelijkheid tot verblijf als wetenschappelijk onderzoeker op basis van een vergunning arbeid in loondienst en onbezoldigd wetenschappelijk onderzoeker. Met de inwerkingtreding van de wet MoMi zijn deze vormen onder verblijf op grond van de toen nog geldende richtlijn 2005/71/EG gebracht.

Op grond van de huidige richtlijn, die is geïmplementeerd in het Vreemdelingenbesluit,[109] kunnen zowel bezoldigde als onbezoldigde onderzoekers worden toegelaten. Voor deze tweede groep moet dan wel op een andere manier worden aangetoond dat zij beschikken over voldoende middelen van bestaan. Voldoende wordt ingevuld aan de hand van het minimumloon. Naast de algemene voorwaarden waaraan moet zijn voldaan, moet er voor verblijf als onderzoeker sprake zijn van een contract of gastovereenkomst voor onderzoek binnen een door de instelling goedgekeurd onderzoekstraject en de kwalificaties van de onderzoekers moeten zijn gestaafd. Daarnaast moeten de arbeidsvoorwaarden, arbeidsverhoudingen en arbeidsomstandigheden ten minste liggen op het niveau dat wettelijk is vereist en in de desbetreffende bedrijfstak gebruikelijk is.[110]

De regeling verblijf als onderzoeker is meegenomen in de evaluatie van de kennismigrantenregeling 2014.[111]

108 Richtlijn (EU) 2016/801 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten. Voor inwerkintreding van deze richtlijn werden de voorwaarden ontleend aan richtlijn 2005/71/EG.
109 Zie artikel 3.33Vb.
110 Artikel 3.33 Vb.
111 IND monitor kennismigranten kwantitatieve analyse 2013 en kwalitatieve analyse 2014.

5.2. Erkenning als referent

5.2.1 Voorwaarden

Voor de erkenning als referent voor het verblijfsdoel onderzoek gelden naast de algemene voorwaarden ten aanzien van continuïteit, solvabiliteit en betrouwbaarheid (zie hiervoor paragraaf 4.2 onder kennismigratie) specifieke eisen ten aanzien van de onderzoeksinstelling.[112] Uit artikel 1.11 Vb volgt dat zowel publieke als bepaalde particuliere onderzoeksinstellingen als referent erkend kunnen worden.

5.2.2 Kwantitatief beeld

Uit de 'Monitor kennismigranten kwalitatieve analyse' blijkt dat op 1 maart 2014 er 87 instellingen als erkend referent voor het verblijfsdoel onderzoek stonden geregistreerd.[113] Begin 2019 staan in het openbaar register op de IND website 127 onderzoeksinstellingen geregistreerd als erkend referent.[114]

In de onderzoeksperiode juni 2013-2017 zijn in totaal 72 aanvragen om erkenning als referent voor onderzoek ingediend (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1

Aanvragen erkenning referent onderzoek 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Aanvragen	20	15	17	11	9	**72**

Slechts één aanvraag is afgewezen (zie bijlage III, tabel B.8). Hier is geen bezwaar tegen ingediend.

Tabel 5.2 laat zien dat de gemiddelde doorlooptijd van de behandeling van de aanvraag om erkenning als referent voor de categorie onderzoek per jaar schommelt tussen de één en twee maanden. De gemiddelde doorlooptijd van de aanvragen om erkenning van onderzoeksinstituten is de snelste van de vier categorieën erkende referenten (vergelijk tabel 3.5, tabel 6.3 en tabel 7.5).

112 Artikel 1.11 Vb.
113 Monitor kennismigranten 2014, p. 22.
114 Geraadpleegd op 3 januari 2019.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Tabel 5.2

Gemiddelde doorlooptijd aanvraag erkenning referent onderzoek 2013-2017 in dagen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017
Dagen	59	38	40	50	46

5.2.3 Ervaringen met de erkenningsprocedure

De ervaring die de geïnterviewde referenten met de erkenningsprocedure hebben, was zeer beperkt. Eén van de ondervraagde respondenten heeft het proces van de aanvraag om erkenning als referent bij twee verschillende onderzoekinstituten meegemaakt.

Deze referent heeft ten aanzien van de toegankelijkheid van de procedure verschillende ervaringen bij de eerste en tweede erkenningsaanvraag. Bij de eerste erkenningsaanvraag (in 2013) verliep de procedure rommelig en de respondent kreeg weinig inzicht in hoe de aanvraag ervoor stond. De tweede erkenningsaanvraag die deze respondent heeft begeleid verliep soepel. Ten tijde van deze tweede aanvraag communiceerde de IND beter met de klant en was klantvriendelijker geworden dan op het moment van de eerste aanvraag

Knelpunt in de regeling

Een lastig vraagstuk voor de respondent die een erkenningsaanvraag heeft begeleid, was de vraag of de instelling alleen erkend referentschap voor onderzoek zou moeten aanvragen of ook voor arbeid. Voor beide aanvragen moeten de volle leges worden betaald terwijl de eisen die aan de instelling worden gesteld grotendeels gelijk zijn, behalve de eisen die aan het doen van onderzoek worden gesteld. Dit wordt als onredelijk ervaren.

In het openbaar register voor erkende referenten staan 127 onderzoeksinstellingen en universiteiten geregistreerd als referent voor her verblijfsdoel onderzoek. De IND geeft aan dat de aanvragen voor het verblijfsdoel onderzoek worden ingediend door een relatief kleine groep van 10 à 15 onderzoeksinstellingen en universiteiten. Het lijkt er dus op dat slechts een zeer klein gedeelte van de erkende onderzoeksinstellingen gebruik maakt van de erkenning als referent.

5.3. Toelating en verblijf

In deze paragraaf wordt eerst een kwantitatief overzicht gegeven van de aanvragen voor het verblijfsdoel onderzoek, uitgesplitst naar TEV- aanvragen en VVR-aanvragen. Vervolgens komt in het kwalitatieve deel de vraag aan de orde hoe de (TEV-)procedure is ervaren en welke knelpunten zich ten aanzien van deze procedure voordoen.

5.3.1 Kwantitatief beeld

In tabel 5.3 is het aantal aanvragen voor het verblijfsdoel onderzoek vanaf de inwerkingtreding van de wet MoMi op 1 juni 2013 weergegeven. Vanaf 2014 ligt het aantal TEV-aanvragen elk jaar (ruim) boven de 2000 (zie tabel 5.3). Er is geen duidelijke stijgende lijn in het aantal TEV-aanvragen. De ontwikkeling van het aantal VVR-aanvragen laat wel een stijgende lijn zien vanaf 2014.

Tabel 5.3

TEV- en VVR-aanvragen onderzoek 2013-2017 in absolute aantallen

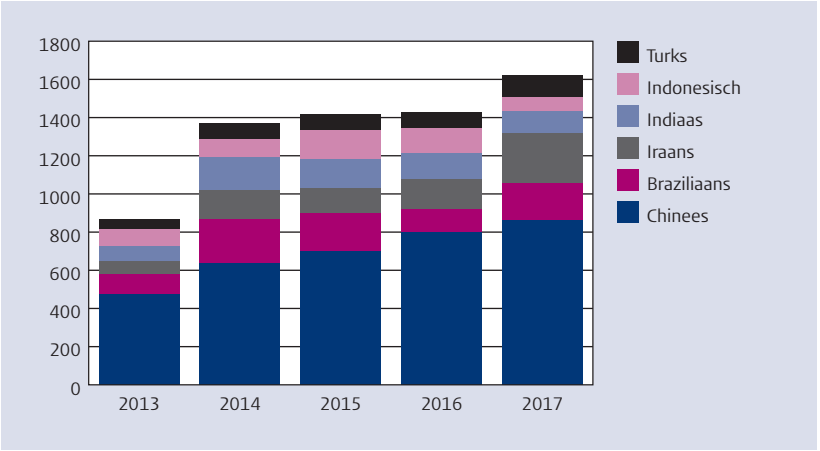
Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
TEV-aanvragen	1.370	2.100	2.220	2.060	2.270	**10.020**
VVR-aanvragen	160	230	340	510	540	**1.780**
Totaal	**1.530**	**2.340**	**2.550**	**2.570**	**2.804**	**11.800**

Persoonskenmerken

De uitsplitsing van de TEV-aanvragen naar nationaliteit laat zien dat vier van de zes landen die in de top-6 van onderzoekers staan ook in de top-6 van kennismigratie voorkomen, hoewel de volgorde wel anders is (zie figuur 5.1). Het gaat dan om de landen India, China, Turkije en Brazilië. Rusland en Zuid-Afrika staan bij het verblijfsdoel onderzoek niet in de top-6, daarvoor in de plaats

Figuur 5.1

TEV-aanvragen onderzoek 2013-2017 uitgesplitst naar nationaliteit top-6 totaal in absolute aantallen



115 Voor de TEV-aanvragen onderzoek is de top-6 68% van alle aanvragen.

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

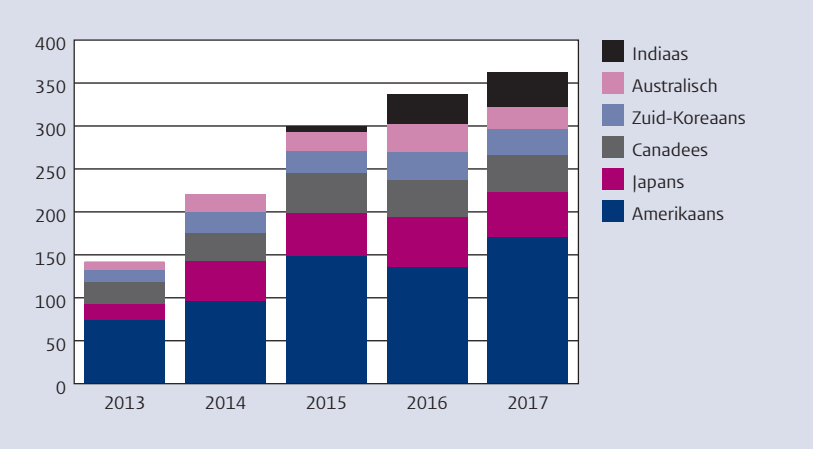
Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

komen Iran en Indonesië. Voor onderzoekers springt het aandeel Chinezen, voor wie op grond van dit verblijfsdoel een aanvraag wordt ingediend, er uit.

Figuur 5.2 laat zien dat bij de VVR-aanvragen voor onderzoek elk jaar de grootste groep wordt gevormd door burgers van de V.S. Omdat de VVR-aanvragen voornamelijk worden ingediend voor nationaliteiten die zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste, is het niet verwonderlijk dat de top-6 van nationaliteiten voor kennismigratie en onderzoek grotendeels gelijk is. Opvallend is het groeiend aantal VVR-aanvragen voor Indiase onderzoekers.

Figuur 5.2

VVR-aanvragen onderzoek 2013-2017 uitgesplitst naar nationaliteit top-6 totaal in absolute aantallen[116]

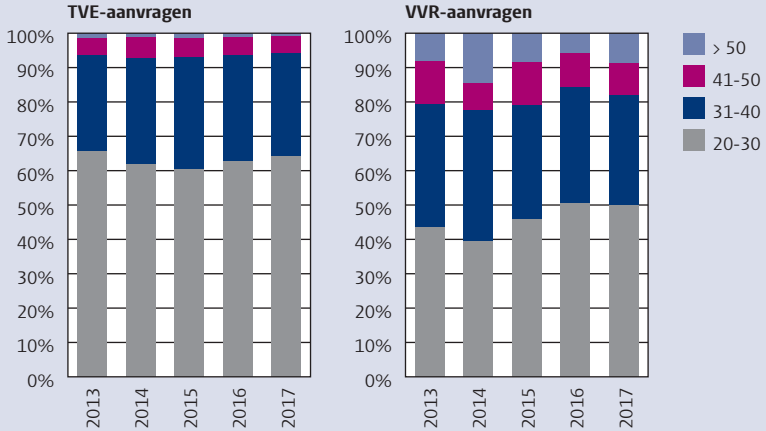


Er worden net als bij de verblijfsdoelen kennismigratie en arbeid regulier meer TEV- en VVR- aanvragen ingediend voor mannelijke dan voor vrouwelijke onderzoekers, maar het verschil is bij het verblijfsdoel onderzoek kleiner dan bij kennismigratie en arbeid in loondienst. Het aandeel vrouwen bij de VVR-aanvragen voor onderzoek is gemiddeld over de hele periode van juni 2013 tot en met december 2017 kleiner dan bij de TEV-aanvragen voor onderzoek. Bij TEV-aanvragen is dit aandeel 43% en bij VVR-aanvragen 39%.

De figuren 5.3 en 5.4 laten de leeftijdsopbouw zien van TEV- en VVR-aanvragen voor onderzoek. Een ruime meerderheid van alle aanvragen voor onderzoek wordt ingediend voor de leeftijdsgroep 20-30. Meer dan 90% van alle aanvragen wordt ingediend voor de leeftijdsgroep 20-40. Onderzoekers zijn gemiddeld een jongere groep dan de groep vreemdelingen die voor kennismigratie en arbeid regulier komt.

Figuur 5.3 en 5.4

TEV-en VVR-aanvragen onderzoek 2013-2017 uitgesplitst naar leeftijd in procenten



Duur procedure

De wettelijke termijn voor het nemen van een beslissing op een aanvraag voor het verblijfsdoel onderzoek is met ingang van 1 januari 2017 verkort van 90 dagen naar 60 dagen.[117] Op een enkele aanvraag na, worden alle TEV- en VVR-aanvragen binnen de wettelijke termijn afgehandeld (zie bijlage III tabel B.9).

Net iets minder dan 30% van zowel de TEV-aanvragen als van de VVR-aanvragen over de hele periode is niet binnen de streeftermijn afgehandeld (zie tabel 5.4 en 5.5).

Evenals bij het verblijfsdoel kennismigratie (zie tabel 3.10) is ook bij het verblijfsdoel onderzoek het percentage TEV- en VVR-aanvragen dat buiten de streeftermijn is afgehandeld voor 2016 het hoogst. Hier is geen duidelijke verklaring voor. Voor het verblijfsdoel studie dat in het volgende hoofdstuk

116 Voor de VVR-aanvragen onderzoek is de top-6 77% van alle aanvragen.

117 *Stb.* 2016, 415 (artikel 25 lid 6).

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

wordt besproken is 2016 niet het jaar waarin het aantal buiten de streeftermijn afgehandelde aanvragen het hoogst is (zie paragraaf 6.3.1).

Tabel 5.4

Afhandeling TEV-aanvragen onderzoek binnen/buiten streeftermijn 2013-2017 in absolute aantallen en percentueel

Jaar	2013		2014		2015	
< streeftermijn	830	62%	1.660	80%	1.860	86%
> streeftermijn	510	38%	430	20%	310	14%
Totaal	**1.340**		**2.090**		**2.170**	

Jaar	2016		2017		Totaal	
< streeftermijn	1.270	62%	1.560	69%	**7.180**	**72%**
> streeftermijn	780	38%	700	31%	**2.730**	**28%**
Totaal	**2.050**		**2.260**		**9.910**	

Tabel 5.5

Afhandeling VVR-aanvragen onderzoek binnen/buiten streeftermijn 2013-2017 in absolute aantallen en percentueel

Jaar	2013		2014		2015	
< streeftermijn	100	66%	180	77%	240	76%
> streeftermijn	50	34%	50	23%	80	24%
Totaal	**160**		**230**		**310**	

Jaar	2016		2017		Totaal	
< streeftermijn	330	64%	400	73%	**1.240**	**71%**
> streeftermijn	190	36%	150	27%	**510**	**29%**
Totaal	**510**		**540**		**1.760**	

Tabel 5.6 laat zien dat de gemiddelde doorlooptijd voor de behandeling van een aanvraag voor het verblijfsdoel onderzoek wel dicht bij de streeftermijn van twee weken ligt.

Tabel 5.6

Gemiddelde doorlooptijd TEV- en VVR-aanvragen onderzoek 2013-2017 in dagen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017
TEV	15	12	12	15	13
VVR	15	13	14	17	14

Het aantal afwijzingen van zowel de TEV-aanvraag als de VVR-aanvraag voor het verblijfsdoel onderzoek is verwaarloosbaar klein. Voor de hele periode van onderzoek ligt het totaal aantal afwijzingen voor de TEV- en VVR-aanvragen samen lager dan tien.

5.3.3 Ervaringen met de TEV-procedure

In dit gedeelte worden de ervaringen van de respondenten met de TEV-procedure voor het verblijfsdoel onderzoek besproken aan de hand van onderstaande punten:

a. Inrichting procedure;
b. Duur procedure;
c. Knelpunten in voorwaarden.

Voor de geïnterviewde referenten is de groep buitenlandse onderzoekers een belangrijke groep. De buitenlandse onderzoekers vormen een belangrijk deel van het totale aantal onderzoekers. De geïnterviewde IND medewerkers merken ten aanzien van dit verblijfsdoel op dat het beleidsmatig een interessant verblijfsdoel is, omdat het gaat om een doelgroep die voor Nederland heel nuttig kan zijn. Pas sinds de inwerkingtreding van de richtlijn 2016/801/EU in 2018 richten ze hun aandacht meer op deze groep.

a. Inrichting procedure

De geïnterviewde referenten geven aan dat ze tevreden zijn over de gecombineerde TEV-procedure.

De communicatie met de IND verloopt goed. De informatiebijeenkomsten waarbij ook de IND aanwezig is worden positief gewaardeerd. Soms zou de bereikbaarheid van de contactpersoon voor snel overleg over een bepaald vraagstuk beter kunnen zijn.

De invoering van het digitale portaal is een enorme verbetering. Net als de respondenten onder kennismigratie wordt ook door deze respondenten aangegeven dat er nog wel enkele verbeterpunten zijn. Als voorbeeld wordt genoemd dat de mogelijkheid om in het portaal de stand van zaken te bekijken niet altijd goed werkt.

b. Duur procedure

De aanvragen worden grotendeels binnen de streeftermijn afgehandeld, maar in de zomermaanden of tijdens de kerstperiode duurt het vaak iets langer. Ook de werkprocessen op de ambassade en na aankomst in Nederland kunnen voor vertraging zorgen. De procedure van het ophalen van de mvv bij de ambassade zorgt in sommige landen en bij pieken in het jaar voor

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

vertraging. De respondenten noemen verschillende landen als voorbeeld: Iran, China en India. De geïnterviewde medewerker van Buitenlandse Zaken geeft aan dat in de zomermaanden de aantallen mvv's voor met name studie zo hoog liggen dat de doorlooptijden inderdaad oplopen. Er wordt wel extra capaciteit ingezet, maar de logistieke mogelijkheden zijn beperkt (niet alleen wat betreft extra personeel, maar ook bijvoorbeeld balies en ruimtes). Bovendien zijn de zomermaanden ook piekmaanden voor andere taken van de ambassade zoals in het kader van aanvragen voor visum kort verblijf en consulaire bijstand aan Nederlanders in het buitenland.

Ten aanzien van het proces in Nederland is het ophalen van het verblijfsdocument en inschrijving in de BRP niet overal goed geregeld. Het afsprakensysteem van de IND zorgt voor vertraging. Ook sommige gemeentes hebben lange wachttijden voor afspraken en dat geldt ook voor sommige expatcentra.

Eén van de referenten voor het verblijfsdoel onderzoek merkt op dat de procedure voor verlenging erg lang duurt. Deze opmerking was ook gemaakt door referenten in het kader van het verblijfsdoel kennismigratie (zie paragraaf 3.3.3).

c. Knelpunten in procedure

Het Nuffic geeft aan dat de procedure goed werkt voor simpele gevallen, maar dat de voorwaarden voor toelating voor onderzoek niet altijd duidelijk zijn. Er bestaan verschillende constructies voor toelating voor onderzoek met verschillende voorwaarden. Dat kan het lastig maken om te bepalen of een vreemdeling voldoet aan alle voorwaarden.

De controle op het middelenvereiste wordt als lastig ervaren. Er zijn verschillende groepen onderzoekers die onder dit verblijfsdoel vallen. Voor de groep bezoldigde onderzoekers die in loondienst werkt moet het arbeidscontract in orde zijn. De controle op het middelenvereiste is voor deze groep niet problematisch. Voor de groep onbezoldigde onderzoekers (door de referenten gastonderzoekers genoemd) moet echter op een andere manier gecontroleerd worden of zij aan het middelenvereiste voldoen. Bij gastonderzoekers bestaat de neiging om veel over te hebben om een bepaald onderzoek te kunnen verrichten. Op allerlei mogelijke manieren wordt geprobeerd aan het middelenvereiste te voldoen. Als voorbeeld wordt door een van de referenten genoemd dat veel Chinezen een beurs krijgen die lager is dan de norm waar onderzoekers in het kader van het middelenvereiste aan moeten voldoen. Ze moeten dan aanvullende middelen zien te vinden. Dit kan complex zijn om te controleren. Daarnaast hebben onderzoekers niet altijd een reëel beeld van de kosten van levensonderhoud in Nederland. Een enkele keer komt het voor dat het de onderzoeker niet lukt voldoende middelen bij elkaar te krijgen en dan moet de referent de betreffende onderzoeker weigeren. Soms ziet een onderzoeker zelf af van de onderzoeksplek. Het controleren van een bankverklaring – van banken uit alle delen van de wereld – op echtheid kan specialistische kennis vereisen die de referenten niet hebben.

Een ander punt van aandacht dat door de referenten wordt genoemd, is dat bij een gedeeltelijke en of tijdelijke verschuiving van werkzaamheden van onderzoek naar onderwijs tijdens het verblijf als onderzoeker het verblijfsdoel gewijzigd moet worden van onderzoeker naar kennismigrant. Richtlijn 2016/801/EU geeft in artikel 23 onderzoekers de mogelijkheid om naast hun onderzoek les te geven maar lidstaten mogen een maximum aantal uren of dagen vaststellen voor de onderwijsactiviteiten van de onderzoeker. In Nederland wordt in de praktijk de regel gehanteerd dat onderzoekers minimaal 50% van hun tijd aan onderzoek besteden. Voor personen die worden aangenomen met zowel een onderwijs- als een onderzoekstaak kan de balans tussen het verrichten van onderzoek en het geven van onderwijs verschuiven. Dan moet er tussentijds een wijziging verblijfsdoel worden aangevraagd van verblijf als onderzoeker naar verblijf als kennismigrant. Dat geeft op zich geen problemen, maar wordt wel als omslachtig ervaren.

Daarnaast wordt als praktisch probleem genoemd het vinden van huisvesting met name voor de groep onbezoldigde onderzoekers. Met name in Eindhoven is er door zowel het grote aantal buitenlandse studenten, als buitenlandse onderzoekers en werknemers een tekort aan betaalbare huisvesting, zeker als ook gezinsleden met de onderzoeker meekomen. Ook het vinden van betaalbaar tweetalig onderwijs kan problematisch zijn.

d. Overige opmerkingen

Veel onderzoekers blijven na afloop van hun onderzoekscontract in Nederland. Het zoekjaar voor hoogopgeleiden is volgens de referenten een goed middel om onderzoekers de tijd te geven in Nederland nieuw werk te vinden.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

5.4. Rol van de referent

5.4.1 Wettelijke verplichtingen

Naast de algemene verplichtingen (zie hoofdstuk 2) gelden voor de erkend referent voor onderzoek een aantal specifieke verplichtingen. Voor dit verblijfsdoel is niet specifiek een zorgplicht in de wet opgenomen.

In het kader van de informatieplicht moet de referent doorgeven als de vreemdeling niet langer onderzoek verricht of niet langer aan de onderwijsinstelling is verbonden. Daarnaast moet de referent doorgeven als de onderzoeker niet langer aan het middelenvereiste voldoet of van plan is gebruik te maken van zijn recht op verblijf als onderzoeker in een andere EU lidstaat. De informatieplicht ten aanzien van het middelenvereiste is zonder tijdsaanduiding geformuleerd, in tegenstelling tot het vereiste ten aanzien van studenten die aan het begin van een nieuw studiejaar over voldoende middelen van bestaan moet beschikken.

In het kader van de administratieplicht gelden als aanvullende eisen dat een kopie van de gastovereenkomst, van het diploma dat toegang geeft tot het doctoraal programma en de eigen verklaring ten aanzien van voldoende middelen van bestaan plus de bewijsmiddelen die hieraan ten grondslag liggen in de administratie worden opgenomen.

5.4.2 Ervaringen met de rol van referent

De referenten geven aan dat ze niet veel problemen ondervinden met de verplichtingen die ze in het kader van de wet MoMi hebben. De informatieplicht ten aanzien van afmelding als het onderzoek voortijds wordt beëindigd, levert soms problemen op als de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de afmelding aan de IND niet tijdig een melding van krijgen van de faculteit of afdeling waar betrokkene werkt. De ervaring is dat met de termijn van vier weken door de IND wel coulant wordt omgegaan. Ook het jaarlijks controleren of de onderzoeker nog beschikt over voldoende middelen van bestaan levert wel wat werk op, maar is verder niet problematisch.

Ten aanzien van de administratieplicht geven de respondenten aan dat niet duidelijk is welke documenten allemaal bewaard moeten worden. Hier zijn duidelijkere instructies gewenst.

In het kader van de zorgplicht hebben twee respondenten zelf verklaringen opgesteld waarin ze informatie geven over tal van onderwerpen zoals rechten en plichten op grond van hun verblijfsvergunning, maar ook over verplichte verzekeringen en de vertrekplicht. Ze laten dit document door de vreemdeling ondertekenen als bewijs dat hij/zij het gelezen heeft. Ook op dit punt zou een nadere invulling van wat wordt verwacht van de referent welkom zijn.

Verantwoordelijkheid referent

Door de referenten wordt opgemerkt dat ze de verschuiving van de verantwoordelijkheid van de IND naar de referent als gevolg van de invoering van de wet MoMi als een belasting beschouwen en als oneigenlijk ervaren. Nu de IND niet meer aan de voorwaarden toetst en deze toets is verschoven naar de referent is deze verantwoordelijk gemaakt voor de toelating. Als zij als referent een fout maken bij deze toetsing kan dat achteraf gevolgen hebben voor de referent zelf, door oplegging van een sanctie, maar ook voor het verblijfsrecht van de vreemdeling. Met name dit punt wordt door de referenten als een zware verantwoordelijkheid en belasting ervaren. Het Nuffic herkent dit en heeft inderdaad signalen ontvangen dat dit door medewerkers als stressvol ervaren wordt.

5.5. Conclusie onderzoek

Concluderend kan de vraag of de toelatingsprocedures voor het verblijfsdoel onderzoek snel, doeltreffend en beheersbaar zijn, in zijn algemeenheid bevestigend beantwoord worden.

Doeltreffend

Het verblijfsdoel onderzoek wordt beschouwd als een gewenste vorm van migratie. Het aantal aanvragen voor een verblijfsvergunning voor dit verblijfsdoel laat sinds de inwerkingtreding van de wet MoMi enige schommelingen zien, maar maakt geen grote veranderingen door. Het aantal aanvragen voor het verblijfsdoel onderzoek blijft de hele onderzoeksperiode ruim boven de 2000 aanvragen per jaar. De ambitie van de wetgever is niet gekwantificeerd dus het is niet te zeggen of de TEV-procedure voor dit verblijfsdoel in kwantitatieve zin voldoende doeltreffend is. Buitenlandse onderzoekers maken voor de geïnterviewde referenten een belangrijk deel uit van het totale aantal onderzoekers dat bij de betreffende universiteit/ onderzoeksinstelling werkzaam is. De onderzoeksinstellingen geven aan dat het bijna altijd lukt om het verblijf te regelen van de onderzoekers die zij willen aantrekken. Ten aanzien van onbezoldigde onderzoekers kan dit lastiger zijn.

Snelheid

De cijfers over behandelduur en doorlooptijden laten zien dat de TEV procedure voor deze doelgroep in vergelijking tot de andere onderzochte verblijfsdoelen, het snelst is. De totale gemiddelde doorlooptijd is zelfs één dag korter dan de streeftermijn. De respondenten zijn tevreden over de snelheid van de TEV-procedure. De snelheid van de proces betreffende het ophalen van de mvv bij de

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

ambassade in de zomermaanden en in Nederland met betrekking tot het afhalen van het verblijfsdocument en inschrijving in de BRP kunnen worden verbeterd.

Beheersbaarheid
In het kader van de vraag naar de beheersbaarheid zijn door de referenten enkele punten genoemd.

Een eerste punt van aandacht is de onbezoldigde gastonderzoeker. Voor deze groep is het lastig om aan de middeleneis te voldoen, zeker als er ook gezinsleden mee komen. Onderzoekers hebben niet altijd een goed beeld van de kosten van levensonderhoud in Nederland. Voor de referenten is het complex om te verifiëren of betrokkene over voldoende middelen beschikt. Een tweede punt van aandacht is dat de voorzieningen in sommige regio's waar veel kennismigranten en onderzoekers terecht komen niet altijd toereikend zijn. Gedacht moet dan worden aan betaalbare huisvesting en onderwijs.

De tweede vraag waar in dit hoofdstuk een antwoord op is gegeven, is of de referentensystematiek werkt en de administratieve lasten voor burgers en bedrijven zo beperkt mogelijk zijn gehouden. Deze vraag is uitgewerkt in twee delen.

Erkenning als referent
De procedure voor erkenning wordt gemiddeld niet binnen de streeftermijn, maar wel binnen één of twee maanden afgerond. Dit is ruim binnen de wettelijke termijn en is het snelst van alle categorieën voor erkenning. De ervaringen van de respondent met deze procedure zijn te beperkt om in zijn algemeenheid conclusies over te kunnen trekken.

Het aantal als referent erkende onderzoeksinstellingen is sinds de inwerkingtreding van de wet MoMi flink, maar niet explosief gestegen 127 erkende onderzoeksinstelling begin januari 2019. Tegelijkertijd valt het de IND op dat de aanvragen voor verblijf als onderzoeker door tien á vijftien erkende referenten worden ingediend. Dat betekent dat er een grote groep erkende referenten is die nooit of bijna nooit een aanvraag indient. Net als bij het verblijfsdoel kennismigratie is het de vraag of dit wenselijk is. Op deze vraag wordt in de slotconclusie in hoofdstuk 10 teruggekomen.

Met betrekking tot de rol van de referent bij toelating en verblijf leveren de verplichtingen die de referent heeft geen grote problemen op. De administratieve lasten zijn gestegen, maar vormen geen onoverkomelijk probleem. Wel is meer duidelijkheid gewenst ten aanzien van met name de administratieplicht en de zorgplicht. De termijn van de informatieverplichting wordt niet altijd gehaald, maar de indruk is dat hier door de IND wel coulant mee om wordt gegaan.

Tenslotte wordt door de referenten opgemerkt dat ze de verschuiving van verantwoordelijkheid van de overheid naar de onderwijsinstellingen voor controle op de toelating en het verblijfsrecht van de vreemdeling belastend vinden of als oneigenlijk ervaren.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

6. Studie

6.1. Inleiding

Studie is één van de verblijfsdoelen die valt onder gewenste migratie. In haar visiebrief op de internationalisering van het onderwijs stelde de toenmalig minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap:[118] 'Nederland kan niet zonder internationaal talent. Werving en binding van talentvolle internationale studenten is van groot belang voor de Nederlandse kenniseconomie. Het verhoogt de kwaliteit van het onderwijs en het studiesucces van zowel Nederlandse als internationale studenten, verbetert de studie-ervaring van internationale studenten, versterkt de internationale profilering van het Nederlandse hoger onderwijs, het draagt bij aan de beschikbaarheid van personeel in sectoren als bèta-techniek en de topsectoren en het levert stevige economische baten op.' In een visiebrief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op de internationalisering van het onderwijs in 2018 wordt de waarde van internationalisering zoals hierboven omschreven nog steeds erkend, maar is er ook aandacht voor de (mogelijk) nadelige effecten van en grenzen aan internationalisering.[119] Genoemd worden onder andere, de toegankelijkheid van het onderwijs voor Nederlandse studenten, de kwaliteit van het Engelstalige onderwijs en de druk op faciliteiten zoals huisvesting en andere studiefaciliteiten.

Op het verblijf van een derdelander met als doel studie is zowel nationale als EU regelgeving van toepassing. Op het terrein van het Unierecht is de gecombineerde richtlijn 2016/801/EU voor onderzoek, studie en enkele andere verblijfsdoelen van belang.[120] Deze richtlijn kent een recht op verblijf toe aan derdelanders die aan de voorwaarden voor het volgen van een studie voldoen. De richtlijn schept een kader waarbinnen de lidstaten voorwaarden mogen invullen. Lidstaten zijn niet vrij voor derdelanders een strenger beleid te voeren.

Voor de verblijfsvergunning voor studie gelden naast de algemene voorwaarden, zoals beschikken over voldoende middelen van bestaan en een geldig reisdocument, de voorwaarde dat betrokkene is ingeschreven bij een erkende onderwijsinstelling en een opleiding gaat volgen die voldoet aan de vereisten van artikel 3.41 Vb.

In deze bepaling is opgenomen voor welke vormen van onderwijs een derdelander kan worden toegelaten tot Nederland. De verblijfsvergunning voor studie kan verleend worden voor (a) een studie aan het hoger beroeps- of wetenschappelijk onderwijs of (b) een opleiding voor voortgezet onderwijs (VO) of middelbaar beroepsonderwijs (MBO).[121] Richtlijn 2016/801/EU is niet van toepassing op aanvragen voor studie die onder (b) vallen. In alle gevallen geldt dat het moet gaan om een voltijdse opleiding. Ten aanzien van de tweede categorie (VO en MBO) geldt als aanvullende eis dat voor deze opleiding Nederland het meest aangewezen land is en dat de vreemdeling met deze opleiding een positieve bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van het land van herkomst. Voor alle opleidingen geldt de eis dat het moet gaan om een instelling die is erkend als referent.[122] Met de implementatie van de gecombineerde richtlijn voor onderzoek en studie is een nieuwe afwijzingsgrond ingevoerd: 'De verblijfsvergunning wordt slechts verleend indien Onze Minister geen bewijs of ernstige en objectieve redenen heeft om vast te stellen dat het verblijf van de vreemdeling andere doelen dient of zou dienen dan studie in de zin van richtlijn (EU) 2016/801.'[123]

Naast de voorwaarden voor toelating voor studie die hierboven zijn besproken is de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) van belang. Op grond van deze wet staat inschrijving in beginsel open als aan de toelatingseisen is voldaan en het collegegeld is betaald.[124] De wet kent geen maximum inschrijftermijn.

De pilot 'inkomende mobiliteit voor het MBO4' beoogt internationalisering in het beroepsonderwijs te stimuleren.[125] Deze pilot is op 1 februari 2017 van start gegaan en geldt voor drie jaar. In het kader van deze pilot is voor deelnemende MBO-instellingen een Gedragscode voor de internationale student in het MBO opgesteld.[126] De pilot staat open voor maximaal 100 studenten per jaar. Het is de bedoeling dat de internationale student slechts een gedeelte van

118 *Kamerstukken II*, 2013/14, 22 452, n41. Zie ook *Kamerstukken II* 2012/13, 22 452, nr. 34.
119 *Kamerstukken II*, 2017/18, 22 452, nr. 59.
120 Richtlijn (EU) 2016/801 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten.
121 Dit zijn de twee belangrijkste bepalingen. Daarnaast bestaat er nog de specifieke mogelijkheid tot studie bij een door de minister aangewezen opleiding.
122 Tot aan de inwerkingtreding van de wetgeving ter implementatie van de nieuwe richtlijn 2016/801/EU bestond nog wel de theoretische mogelijkheid om toegelaten te worden tot een opleiding die niet erkend was als referent.
123 Artikel 3.41 lid 2 Vb.
124 Artikel 7.37 lid 1 WHW.
125 *Stcr*. 2016, 62558.
126 Landelijke commissie, Pilot inkomende mobiliteit mbo4: – *stand van zaken na eerste jaar & – blik vooruit, juni 2018.* Zie ook EMN, *Jaaroverzicht 2017. Migratie en Asiel in Nederland*, p.22.

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

een MBO-opleiding in Nederland volgt. In de Gedragscode MBO4 staan enkele criteria opgesomd waar de pilot aan moet voldoen. Eén van de voorwaarden is dat minimaal 75% van de deelnemende studenten zich inschrijft voor een opleiding in één van de negen top sectoren. Dit zijn onder andere Agri & Food, High Tech en Tuinbouw. Als voldaan is aan de in de Gedragscode opgenomen criteria wordt verondersteld dat is voldaan aan de aanvullende eisen die gelden ten aanzien van een studie aan een MBO-instelling. De regeling is in juni 2018 tussentijds geëvalueerd.[127]

Als gevolg van de inwerkingtreding van de wet MoMi zijn de voorheen twee aparte verblijfsdoelen 'voorbereidend jaar' (een jaar waarin studenten zich kunnen voorbereiden om te voldoen aan de eisen van de studie naar keuze) en 'studie' samengevoegd. Dit betekent een vereenvoudiging van het systeem en een beperking van de administratieve lasten, omdat voor studenten die een voorbereidend jaar volgen niet een nieuwe vergunning aangevraagd hoeft te worden. Een tweede wijziging is dat niet nader wordt gespecificeerd voor welke onderwijsinstelling een student is toegelaten. Een student kan van onderwijsinstelling veranderen, zonder dat daarvoor een aanvraag tot wijziging hoeft te worden ingediend.[128] De betreffende onderwijsinstellingen moeten de wijziging wel doorgeven aan de IND.

6.2. Erkenning als referent

6.2.1 Voorwaarden

De erkenning van een onderwijsinstelling als referent voor de categorie onderwijs is geregeld in artikel 1.13 Vb. Voor het hoger onderwijs kunnen alleen geaccrediteerde opleidingen worden erkend als referent. Het voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs moet voldoen aan de voor deze vormen van onderwijs toepasselijke wetgeving. Voor hoger onderwijsinstellingen geldt de verplichting dat zij voor erkenning aangesloten moeten zijn bij de Gedragscode internationale student hoger onderwijs.[129] Voor de pilot inkomende mobiliteit MBO4 moeten deelnemende MBO-instellingen zijn aangesloten bij de Gedragscode inkomende mobiliteit MBO4.

6.2.2 Kwantitatief beeld

Volgens het openbaar register erkende referenten onderwijs zijn er op dit moment 91 onderwijsinstellingen erkend als referent.130 Veruit het overgrote deel van deze instellingen zijn hogescholen en universiteiten. Er zijn acht MBO-instellingen erkend als referent en er zijn vier VO instellingen die internationaal onderwijs aanbieden aan scholieren opgenomen in het openbaar register erkend referent onderwijs.

In de periode juni 2013-2017 zijn 34 aanvragen om erkenning ingediend (zie tabel 6.1). Hiervan zijn achttien aanvragen ingewilligd (zie tabel 6.2). Geen enkele aanvraag is afgewezen, de overige aanvragen zijn afgehandeld zonder dat er een inhoudelijk besluit op de aanvraag is genomen (deze wijze van afhandeling wordt in tabel 6.2 aangeduid als overig). Veruit het grootste gedeelte van de onderwijsinstellingen was dus al erkend vanaf de invoering van de wet MoMi.

Tabel 6.1

Aanvragen erkenning referent onderwijs 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Aanvragen	9	2	8	7	8	**34**

Tabel 6.2

Wijze van afhandeling aanvragen erkenning referent onderwijs in absolute aantallen[131]

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Inwilliging	5	1	4	3	5	**18**
Overig	3	2	4	2	1	**12**

De doorlooptijd van de aanvragen om erkenning referent voor de categorie onderwijs (zie tabel 6.3) is in vergelijking met de aanvragen erkenning voor de categorieën arbeid (zie tabel 3.5), onderzoek (zie tabel 5.2) en uitwisseling (zie tabel 7.3) over de hele periode gemiddeld het langst. Gezien het kleine aantal aanvragen voor erkenning voor dit verblijfsdoel heeft een (aanzienlijke) vertraging in de aanvraag voor erkenning als referent van een enkele onderwijsinstelling een groter effect op het gemiddelde. Dat kan ook de grote schommelingen in de gemiddelde doorlooptijden verklaren.

Tabel 6.3

Gemiddelde doorlooptijd aanvraag erkenning referent onderwijs 2013-2017 in dagen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017
Dagen	42	75	64	159	92

127 Landelijke commissie, Pilot inkomende mobiliteit mbo4: – *stand van zaken na eerste jaar & – blik vooruit, juni 2018.*
128 *Stb.* 2010, 307, p. 108 (NvT).
129 Zie artikel 1.20 Vb jo. artikel 2e lid 1 sub e Vw.
130 Geraadpleegd op 1 januari 2019. Een onderwijsinstelling die ook onderzoekers aantrekt moet voor de aanvragen voor het verblijfsdoel onderzoek een aparte erkenning aanvragen.
131 De ingediende en de afgehandelde aanvragen kunnen niet als cohort worden benaderd, omdat aanvragen niet altijd in hetzelfde jaar worden ingediend als waarin ze worden afgehandeld.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

6.2.3 Ervaringen met de erkenningsprocedure

Van de geïnterviewde referenten heeft geen enkele instelling een erkenningsaanvraag doorlopen. De ervaringen met de erkenning als referent onderwijs zijn daarom alleen gebaseerd op de interviews met de IND medewerkers.

De IND geeft aan dat bij potentiële referenten eerst een gesprek wordt gepland om samen te bezien of erkenning voor de betreffende onderwijsinstelling wel opportuun is. Hierbij is het met name ten aanzien van MBO-instellingen ook van belang te bekijken in hoeverre toekomstige derdelander studenten voldoen aan de criteria van de Vreemdelingenwet (Nederland is meest aangewezen land en met de opleiding kan een bijdrage worden geleverd aan het land van herkomst). Dit is geen voorwaarde die op enigerlei wijze is verwerkt in de aanvraag voor erkenning. Dat houdt in dat de aanvraag om erkenning kan worden goedgekeurd terwijl vervolgens bij de verblijfsaanvraag blijkt dat de toekomstige studenten niet aan de voorwaarden voldoen en worden geweigerd. Dit wordt als een aandachtpunt voor de erkenningsprocedure genoemd.

In het kader van de pilot inkomende mobiliteit MBO4 wordt door de IND als knelpunt genoemd dat de erkenningsaanvraag vaak door een grote overkoepelde MBO-scholengemeenschap wordt ingediend. Op het moment dat verblijfsaanvragen worden ingediend blijkt vaak dat de aanvragen worden ingediend door een opleiding in de hospitality en business-sfeer, die valt onder de grote erkende scholengemeenschap, maar die zelf niet behoort tot de top-9 sectoren. Er zijn tot nu toe nog een kleine 20 deelnemende studenten aan de pilot.

6.3. Toelating en verblijf

In deze paragraaf wordt eerst een kwantitatief beeld geschetst van de aanvragen voor het verblijfsdoel studie aan de hand van aantallen aanvragen, enkele persoonskenmerken van de vreemdelingen, de doorlooptijden van de aanvragen en de wijze van afhandeling. Vervolgens wordt aan de hand van de interviews met referenten en IND medewerkers besproken wat de ervaringen met de TEV-procedure zijn.

6.3.1 Kwantitatief beeld

Tabel 6.4 geeft het aantal ingediende aanvragen voor het verblijfsdoel studie weer sinds de inwerkingtreding van de wet MoMi op 1 juni 2013. Het aantal TEV-en VVR-aanvragen voor studie laat een continue stijging zien. Met name de stijging in het aantal aanvragen in 2015 ten opzichte van 2014 is opvallend. Hiervoor is op grond van het beschikbare materiaal geen verklaring te geven. Qua omvang staat het verblijfsdoel studie het na het verblijfsdoel familie en gezin op de tweede plaats.

Tabel 6.4

TEV-en VVR-aanvragen studie 2013-2017 in absolute aantallen

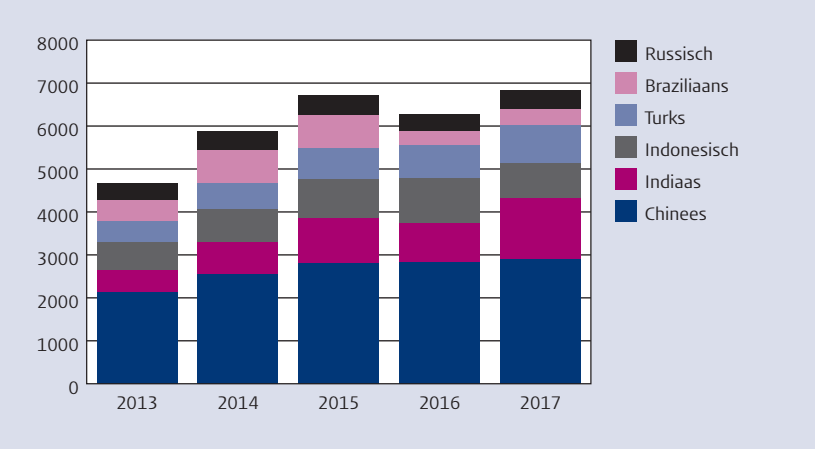
Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
TEV	8.300	9.990	11.610	11.770	12.460	**54.130**
VVR	1.960	2.700	3.610	4.390	4.850	**17.520**
Totaal	**10.260**	**12.690**	**15.220**	**16.170**	**17.310**	**71.650**

Persoonskenmerken[132]

De verdeling van de TEV-aanvragen per nationaliteit over de top-6 (zie figuur 6.1) komt gedeeltelijk weer overeen met de landen die in de top staan bij kennismigratie (zie figuur 3.1), arbeid (zie figuur 4.1 en 4.2) en onderzoek (zie figuur 5.1): de gemeenschappelijke deler wordt gevormd door de landen China, India, Turkije en Brazilië. Het verblijfsdoel studie en het verblijfsdoel onderzoek hebben beide Indonesië in de top-6 staan. Rusland staat in de top-6 landen bij de verblijfsdoelen studie, kennismigratie en arbeid in loondienst.

Figuur 6.1

TEV-aanvragen studie 2013-207 uitgesplitst naar nationaliteit top-6 totaal in absolute aantallen[133]



Bij de VVR-aanvragen komt de uitsplitsing naar nationaliteit in de top-6 (zie figuur 6.2) grotendeels overeen met de verblijfsdoelen kennismigratie (zie figuur 3.2) en onderzoek (zie figuur 5.2). De V.S. staan net als bij de andere verblijfs-

132 Bij presentatie van de data uitgesplitst naar diverse persoonskenmerken zijn alleen de aanvragen meegenomen die zijn ingediend door een erkend referent.

133 Voor de TEV-aanvragen studie is de top-6 56% van alle aanvragen.

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

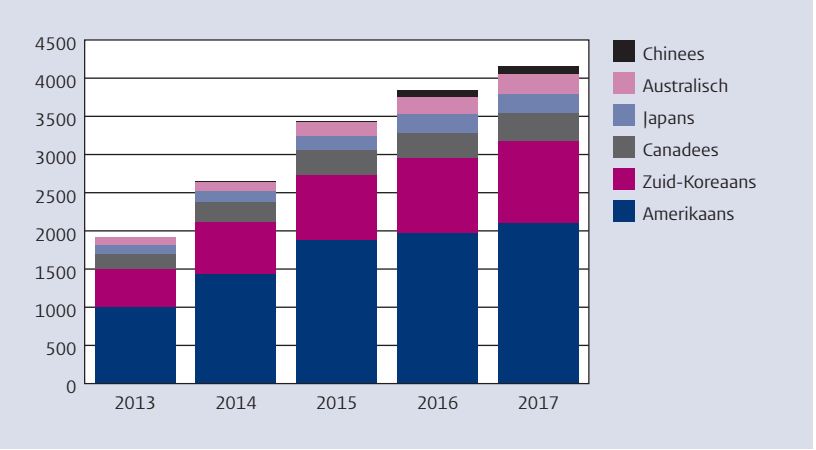
1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

doelen aan kop. De volgorde van de andere vier nationaliteiten die bij de drie hierboven genoemde verblijfsdoelen in de top-6 staan, wisselt per verblijfsdoel. Bij studie staat China in de top-6 in plaats van India.

Figuur 6.2

VVR-aanvragen studie 2013-207 uitgesplitst naar nationaliteit top-6 totaal in absolute aantallen[134]



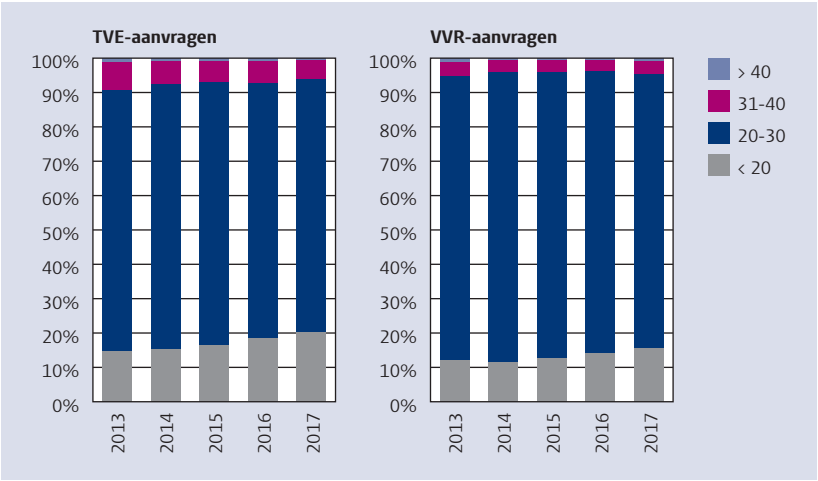
Uit de onderverdeling van aanvragen naar geslacht blijkt dat in tegenstelling tot de hiervoor besproken verblijfsdoelen, meer aanvragen voor vrouwen dan voor mannen zijn ingediend. Dit geldt zowel voor de TEV-aanvragen, waar het aandeel vrouwen 53% is, als voor de VVR-aanvragen met een aandeel vrouwen van 61%.

Voor het verblijfsdoel studie ligt de gemiddelde leeftijd over de hele onderzoeksperiode een stuk lager dan bij onderzoek (zie figuur 6.3-6.4 en figuur 5.3-5.4). 76% van de TEV-aanvragen en zelfs 82% van de VVR-aanvragen betreft studenten tussen de 20 en 30 jaar. Een aanzienlijk deel van de studenten is jonger dan 20 jaar.

134 Voor de VVR-aanvragen studie is de top-6 91% van alle aanvragen.

Figuur 6.3 en 6.4

TEV- en VVR-aanvragen studie 2013-2017 uitgesplitst naar leeftijd in procenten



Duur procedure

Wat betreft de doorlooptijden van zowel de TEV-als de VVR-aanvragen zijn de gemiddelde doorlooptijden voor het verblijfsdoel studie nog korter dan voor het verblijfsdoel onderzoek. Ten aanzien van afhandeling binnen de wettelijke termijn blijkt dat voor studie, net als voor de andere verblijfsdoelen waarvoor de TEV-aanvraag alleen kan worden ingediend door een erkend referent, dat het aantal aanvragen waarop niet binnen de wettelijke termijn wordt beslist in relatie tot het totale aantal aanvragen miniem is (zie bijlage III, tabel B.10). De wettelijke termijn voor de behandeling van aanvragen voor het verblijfsdoel studie is sinds 1 januari 2017 – net als voor het verblijfsdoel onderzoek – 60 dagen.[135]

Als het gaat om de vraag of de streeftermijn van twee weken wordt gehaald, laten de tabellen 6.5 en 6.6 zien dat het percentage van de zaken dat wel binnen de streeftermijn wordt afgedaan hoger ligt dan bij de overige verblijfsdoelen (zie de tabellen 3.10-3.11 voor kennismigratie en de tabellen 5.6-5.7 voor onderzoek). Voor de TEV-aanvragen ligt dit met een gemiddelde van 92% over de hele onderzoeksperiode nog aanzienlijk hoger dan de 85% van de VVR-aanvragen dat binnen de streeftermijn wordt afgehandeld.

135 Dit was voor 1 januari 2017 90 dagen. Zie voor de mvv-aanvraag art. 2u lid 3 Vw en voor de VVR-aanvraag art. 25 lid 6 Vw 2000. Deze termijnen zijn ontleend aan richtlijn 2016/801/EU, die een kortere beslistermijn voorschrijft als de aanvraag wordt ingediend door een erkend referent.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Tabel 6.5

Afhandeling TEV-aanvragen studie binnen/buiten streeftermijn 2013-2017 in absolute aantallen en percentueel

Jaar	2013		2014		2015	
< streeftermijn	7.420	91%	9.310	94%	11.110	96%
> streeftermijn	730	9%	610	6%	470	4%
Totaal	**8.150**		**9.920**		**11.580**	

Jaar	2016		2017		Totaal	
< streeftermijn	11.160	94%	10.920	87%	**49.920**	**92%**
> streeftermijn	700	6%	1.610	13%	**4.110**	**8%**
Totaal	**11.860**		**12.530**		**54.030**	

Tabel 6.6

Afhandeling VVR-aanvragen studie binnen/buiten streeftermijn 2013-2017 in absolute aantallen en percentueel

Jaar	2013		2014		2015	
< streeftermijn	1.390	76%	2.120	81%	2.910	82%
> streeftermijn	430	24%	500	19%	660	18%
Totaal	**1.820**		**2.620**		**3.560**	

Jaar	2016		2017		Totaal	
< streeftermijn	4.070	90%	4.160	87%	**14.650**	**85%**
> streeftermijn	470	10%	620	13%	**2.680**	**16%**
Totaal	**4.540**		**4.780**		**17.320**	

De gemiddeld langere behandelduur voor zowel TEV- als VVR-aanvragen voor de verblijfsdoelen kennismigratie en onderzoek in het jaar 2016, geldt niet voor aanvragen voor het verblijfsdoel studie (zie tabel 6.13). De gemiddelde doorlooptijden laten zien dat in alle jaren de doorlooptijd onder de streeftermijn van twee weken ligt.

Tabel 6.7

Gemiddelde doorlooptijd TEV- en VVR-aanvragen studie 2013-2017 in dagen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017
TEV	9	11	9	11	12
VVR	13	12	11	10	11

Beslissingen

Er worden bijna geen TEV-aanvragen voor het verblijfsdoel studie afgewezen, gemiddeld nog geen half procent (zie tabel 6.8).

Tabel 6.8

Wijze van afhandeling TEV-aanvragen studie 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal	
Inwilliging	8.060	9.860	11.520	11.490	12.240	**53.170**	**99%**
Afwijzing	10	20	10	150	20	**210**	**< 1%**
Overig	10	40	50	220	250	**570**	**1%**
Totaal	**8.080**	**9.920**	**11.580**	**11.860**	**12.520**	**53.950**	

Opvallend is de piek in het aantal afwijzingen en overige afhandelingen in 2016. Een 'overige' afhandeling houdt in dat er geen inhoudelijke beslissing wordt genomen. Dit kan bijvoorbeeld zijn als de referent de aanvraag intrekt. Zowel het aantal afwijzingen als het aantal overige beslissingen is voor dit jaar veel hoger dan voor de andere jaren. Voor het jaar 2017 is het aantal overige beslissingen nog steeds hoger dan in de jaren 2013 – 2015, maar is het aantal afwijzingen weer in lijn met de aantallen in de jaren 2013-2015. Een nadere analyse van de afgewezen aanvragen voor studie laat zien dat dit bijna allemaal aanvragen betreft voor studenten uit drie landen: Nepal, Bangladesh en Pakistan (zie tabel 6.9). De piek in 2016 wordt veroorzaakt door een integrale toetsing van deze aanvragen door de IND naar aanleiding van signalen uit het onderwijsveld van een plotselinge verhoogde instroom uit deze drie landen.

Tabel 6.9

Afwijzing aanvragen studie 2013-2017 op basis van top-3 nationaliteit totaal in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Pakistaans	< 5	0	0	50	10	60
Bangladesh	0	0	0	50	< 5	60
Nepalees	0	0	< 5	50	< 5	50

De wijze van afhandeling van VVR-aanvragen studie laat zien dat praktisch alle aanvragen worden ingewilligd (zie bijlage III, tabel B.11).

6.3.2 Ervaringen met de TEV-procedure

In deze paragraaf wordt beschreven wat de ervaringen van de referenten en de medewerkers van de IND zijn met de toelatingsprocedures voor het verblijfsdoel studie aan de hand van vijf aspecten: de inrichting van de procedure, de

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

snelheid van de procedure, administratieve lasten in het kader van de toelating, knelpunten in de procedure en knelpunten in de voorwaarden.

a. Inrichting van de procedure

De TEV-procedure wordt door alle geïnterviewde referenten als een succes bestempeld. Ook de IND-medewerkers noemen studie als voorbeeld van een verblijfsdoel waar de procedures heel efficiënt verlopen.

Het grote voordeel van de huidige TEV-procedure is het samenvoegen van de aanvragen voor een mvv en verblijf en de snelheid van de procedure. Het digitale portaal wordt door twee referenten studie genoemd als een sterke verbetering. Een van de respondenten had nog geen toegang tot dit portaal. Ook wordt aangegeven dat er nog wel wat digitale verbeterpunten zijn.

De communicatie met de IND, de klantvriendelijkheid, bereidheid om mee te denken en de informatiebijeenkomsten worden positief gewaardeerd. Er is wel kritiek op de deskundigheid van de medewerkers bij de telefonische informatielijnen en de loketten van de IND.

b. Duur van de procedure

De ervaring van de referenten is dat de streeftermijnen over het algemeen wel gehaald worden. Referenten geven aan dat er in de zomermaanden soms wel enige vertraging in de afhandeling van de aanvraag kan optreden, maar dat de communicatie met de IND hierover goed is. Een vertragende factor die door één van de referenten wordt genoemd, is dat voor het afhalen van de mvv bij de ambassade de brief van geen bezwaar tegen afgifte mvv moet worden overlegd, maar dat deze brief soms pas twee of drie weken (nadat de beslissing is genomen) door de IND wordt toegestuurd. Verder kan er bij het maken van een afspraak met de ambassades vertraging optreden door drukte in de zomermaanden. En ander punt dat door referenten wordt genoemd, is dat er soms onvoldoende bekendheid bij de IND is (of voorlichting gegeven wordt over) de diplomatieke post waar de mvv afgehaald moet. Dit kan ertoe leiden dat een student naar een ander land moet, wat tot vertraging kan leiden. Een tegenvallende totale duur van de procedure en regeling van het verblijf naar Nederland kan er toe leiden dat studenten te laat voor de start van het studiejaar in Nederland aankomen. Wat betreft de verkrijging van het verblijfsdocument in Nederland verschilt het beeld per onderwijsinstelling. In Eindhoven gaat het ophalen van het verblijfsdocument heel soepel, omdat een medewerker van de IND enkele dagen op de universiteit komt om de pasjes uit te delen. Eén van de andere geïnterviewde referenten geeft aan dat de wachttijden voor het ophalen van het verblijfsdocument soms wel heel lang zijn en dat er ook nog wel een iets mis gaat met het afnemen van de biometrische gegevens in het buitenland.

c. Administratieve lasten

Het verwerken van de aanvragen van buitenlandse studenten voor een verblijfsvergunning studie is veel werk. Een van de referenten benadrukt dat de organisatie van dit werk, meer een intern probleem van de onderwijsinstelling is en niet een probleem van de wet MoMi.

d. Knelpunten in de procedure

Met betrekking tot de TEV-procedure wordt het controleren van het middelenvereiste gezien als het lastigste issue. Toekomstige studenten hebben in beginsel de mogelijkheid om op verschillende manieren aan te tonen dat ze beschikken over voldoende middelen van bestaan. Op de IND website worden zes verschillende methodes genoemd waarmee voldoende middelen aangetoond kunnen worden. Dit zijn (1 en 2) een sponsor in het buitenland of in Nederland die aantoont voldoende geld te hebben op een vrij opneembare bankrekening; (3) een bankverklaring van een rekening op naam van de student; (4) een beurs; (5) een bedrijf dat sponsort, of (6) geld dat is overgemaakt naar de onderwijsinstelling. De referenten vinden met name de bankverklaringen lastig te beoordelen en hebben moeite met de verantwoordelijkheid die zij op dit punt door de wet MoMi hebben gekregen. Eén van de referenten heeft er daarom voor gekozen in beginsel alleen het overmaken van de benodigde gelden te accepteren als bewijs van voldoende middelen.

Ook het controleren van paspoorten wordt gezien als een taak waar de referent geen expertise in heeft. Het is onduidelijk waar in dit opzicht de verantwoordelijkheid ligt.

e. Knelpunten in de regeling

De referenten en studentendecanen noemen als belangrijk aandachtspunt dat zij geen studenten kunnen weigeren die van de ene studie overstappen naar de andere. Als een student tot Nederland is toegelaten in het kader van studie en hij stopt met die studie of hij wordt afgemeld omdat hij onvoldoende studievoortgang maakt, moet de onderwijsinstelling hem afmelden en wordt in beginsel de verblijfsvergunning ingetrokken. De student kan zich echter wel voor een andere opleiding inschrijven. Op grond van de WHW mag een universiteit geen inschrijving weigeren als betrokken student voldoet aan de toelatingseisen voor de betreffende studie. Als dit bij dezelfde onderwijsinstelling is loopt het referentschap van die instelling door. Als het bij een andere onderwijsinstelling is moet het referentschap worden overgenomen. De onderwijsinstellingen ervaren het als ongewenst dat zij in verblijfsrechte-

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

lijke zin verantwoordelijk worden voor een student van wie zij op grond van zijn of haar studie-voorgeschiedenis het vermoeden hebben dat betreffende student de studie niet gaat afmaken. De WHW kent geen limiet voor het aantal jaren dat een student zich kan inschrijven en de vreemdelingenwet kent ook geen maximale termijn voor verblijf in het kader van studie. Dat betekent dat zolang een student aan de voorwaarden voor inschrijving aan een onderwijsinstelling en de voorwaarden voor verlening van een vergunning voldoet, het verblijf in het kader van het verblijfsdoel studie voor onbeperkte tijd kan worden verlengd.

Een ander punt is dat het overnemen van studenten die wisselen van onderwijsinstelling niet altijd goed verloopt. De werkwijze ten aanzien van het afmelden en aanmelden van de student door de onderwijsinstellingen is hierin verschillend.

6.4. Rol van de referent

6.4.1 Wettelijke verplichtingen

Voor studie is de informatieplicht uitgewerkt in een aantal specifieke verplichtingen.[136] Deze zijn voor het hoger onderwijs enerzijds en het VO en MBO anderzijds niet exact gelijk. De referent moet onder meer doorgeven als de vreemdeling niet meer voltijds studeert, is gestopt of de opleiding eerder heeft afgerond. Verder moet de referent melden als de vreemdeling aan het begin van het studiejaar niet langer beschikt over voldoende middelen van bestaan. Tenslotte is belangrijk om te noemen de verplichting om te melden of er sprake is van voldoende studievoortgang. Wat bedoeld wordt met 'voldoende studie voortgang' is uitgewerkt in de Gedragscode internationale student hoger onderwijs.[137]

In het kader van de administratieplicht moeten onder meer documenten met betrekking tot de toelaatbaarheid van de student tot het onderwijs, bewijs van inschrijving, bewijs van voldoende middelen en documentatie met betrekking tot de studievoortgang en onvoldoende studievoortgang wegens persoonlijke omstandigheden opgenomen worden.[138]

De formulering van de zorgplicht voor het verblijfsdoel studie is vergelijkbaar met de formulering van de zorgplicht voor het verblijfsdoel kennismigratie: de referent van een vreemdeling die in Nederland wil verblijven voor studie in het hoger onderwijs draagt er zorg voor dat (a) alleen studenten worden geworven die toelaatbaar tot de opleiding zijn en (b) dat de vreemdeling bij de werving en selectie op de hoogte wordt gesteld van de relevante regelgeving.[139]

6.4.2 Ervaringen met de rol van referent

Informatieplicht
De respondenten en de IND-medewerkers geven aan dat met betrekking tot de informatieplicht het niet altijd mogelijk is om binnen de termijn van vier weken door te geven dat een student is gestopt of zijn studie heeft beëindigd. Uit de interviews komen verschillende voorbeelden van situaties waarin de vier-weken termijn niet wordt gehaald. Ten eerste wordt door grote aantallen studenten die afstuderen aan het eind van een studiejaar soms de vier-weken termijn niet gehaald. Ten tweede stoppen studenten soms tijdens een studiejaar zonder dit door te geven aan de faculteit/ universiteit. Ten slotte kunnen studenten stoppen met hun studie aan het begin van een nieuw studiejaar. Omdat studenten zich tot 1 oktober kunnen inschrijven, is dus pas dan zichtbaar of studenten gestopt zijn met hun studie, terwijl het vorige studiejaar al op 31 augustus is afgelopen. In die situatie is de vier weken termijn ook niet haalbaar.

Voor zowel de geïnterviewde referenten, als voor de geïnterviewde studentendecanen is het belangrijkste vraagstuk met betrekking tot de informatieplicht, het monitoren van de studievoortgang. Onder voldoende studievoortgang wordt in de Gedragscode internationale student verstaan dat minimaal 50% van de nominale studielast in één studiejaar moet zijn behaald.[140] Alle respondenten zijn het erover eens dat het monitoren van de studievoortgang enorm veel tijd kost. Het jaarlijks controleren van de aantallen behaalde studiepunten van – voor de grote universiteiten vaak duizenden – studenten die zijn verdeeld over verschillende faculteiten en opleidingen is al een enorme grote klus. Maar het is onvoldoende om één keer per jaar te checken, omdat er dan niet meer gemonitord kan worden op onvoldoende studievoortgang, de reden van onvoldoende studievoortgang en eventueel extra begeleiding geboden kan worden. Als er sprake is van persoonlijke omstandigheden moet onderzocht worden of deze omstandigheden aanleiding zijn om de studievertraging als verschoonbaar te beschouwen.

De dreiging van het verlies van het verblijfsrecht bij eventuele afmelding bij de IND in verband met onvoldoende studievoortgang veroorzaakt bij sommige studenten veel stress. Voor de studentendecanen is het enorm arbeidsintensief.

136 Artikel 4.20 en 4.21 VV.
137 Artikel 5.5 Gedragscode.
138 Artikel 4.30 VV.
139 Artikel 1.8 VV.
140 Artikel 5.5 Gedragscode.

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Voor de meeste universiteiten geldt dat het aantal studenten dat aan het eind van een studiejaar uiteindelijk wegens onvoldoende studievoortgang afgemeld moet worden zeer laag is. Bij hogescholen kan dit aantal wel wat hoger liggen. De meningen over wat idealiter met het instrument studievoortgang zou moeten gebeuren, lopen wel uiteen. Sommige respondenten menen dat het instrument zijn doel voorbijschiet en zouden het liefst zien dat het afgeschaft wordt. Het werkt niet als een controle op misbruik van het verblijfsdoel studie, omdat uiteindelijk maar een enkele student wordt afgemeld en dan gaat het meestal niet eens om misbruik, maar bijvoorbeeld om een verkeerde studiekeuze, of problemen met gewenning in Nederland, heimwee en dergelijke. Anderen menen dat het instrument inderdaad niet werkt in het kader van migratiecontrole, maar wel een stok achter de deur kan zijn om studenten te bewegen zich direct vanaf het begin volledig in te zetten en studenten bij wie het echt niet lukt eruit te filteren. Ook wordt genoemd dat het instrumenteel kan zijn in het organiseren van extra begeleiding voor internationale studenten. Er bestaat brede behoefte het vereiste van studievoortgang in zijn huidige vorm te evalueren.

Administratieplicht
De administratieplicht wordt door onderwijsinstellingen met grote aantallen studenten wel als arbeidsintensief en het moeten digitaliseren van papieren brieven wordt als omslachtig gekwalificeerd. Er bestaat onduidelijkheid of onzekerheid over welke documentatie bewaard moet worden.

Zorgplicht
De zorgplicht is volgens de IND en enkele referenten in de wet onvoldoende uitgewerkt.

De Gedragscode geeft invulling aan de zorgplicht, maar dit ziet met name op wat verstaan moet worden onder een zorgvuldige werving en selectie. Het is onduidelijk of de zorgplicht verder strekt dan de voorschriften die in de Gedragscode zijn opgenomen.

Verantwoordelijkheid van de referent
Door studenten wordt volgens de referenten enorm gewaardeerd dat de onderwijsinstelling de hele aanvraagprocedure voor hen regelt. In dat opzicht draagt de referentensystematiek bij aan een voor studenten eenvoudige procedure. Op de vraag hoe de verantwoordelijkheid van de onderwijsinstelling voor her verblijfsrecht van de student wordt ervaren komt een gedifferentieerd beeld naar voren. Enerzijds wordt door referenten opgemerkt dat het doel van een onderwijsinstelling is om studenten op te leiden. Vanuit dat perspectief is het een logische consequentie dat als een student onvoldoende studievoortgang boekt, hij of zij ook zijn of haar verblijfsrecht verliest. Vanuit dit perspectief is de rol die de onderwijsinstelling hierbij als referent speelt niet bezwaarlijk. De dreiging dat het verblijfsrecht kan worden ingetrokken, kan verder als een stok achter de deur dienen. Anderzijds geven de referenten en de studentendecanen aan dat voor studenten de dreiging van het verlies van het verblijfsrecht stress oplevert. Voor met name de studentendecaan is het begeleiden van buitenlandse studenten daardoor een extra belasting.

6.4.3 Jurisprudentie
In de uitspraak van de Afdeling van 24 april 2018 stond de vraag ter discussie wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor het oordeel dat er sprake is van onvoldoende studievoortgang, de onderwijsinstelling of de staatssecretaris.[141] De Afdeling oordeelde op grond van de wetsgeschiedenis van de wet MoMi en de Gedragscode dat het vaststellen van voldoende studievoortgang en de vraag of er persoonlijke omstandigheden zijn die de voldoende studievoortgang belemmeren de uitsluitende bevoegdheid van de onderwijsinstelling is. De staatssecretaris kan afgaan op dit oordeel en is niet verplicht tot een heroverweging als hij op deze grond besluit een verblijfsvergunning in te trekken. Uit een uitspraak van het Gerechtshof Arnhem – Leeuwarden in een situatie van onvoldoende studievoortgang tijdens het voorbereidend jaar volgt dat in dit geval de burgerlijk rechter bevoegd was om te toetsen of het oordeel van de onderwijsinstelling dat er sprake was van onvoldoende studievoortgang in overeenstemming met de Gedragscode internationale student tot stand was gekomen.[142]

Deze jurisprudentie maakt duidelijk dat de rechtsbescherming van een student tegen de intrekking van zijn verblijfsrecht als gevolg van een beslissing van een onderwijsinstelling inzake studievoortgang complex geregeld is.[143]

6.5. Verblijf na studie

Studie is een verblijfsdoel van tijdelijke aard (artikel 3.5 Vb). Als een student zijn studie heeft afgerond verliest hij zijn recht op verblijf. Uit de in paragraaf 6.1 genoemde visiebrief op het onderwijs uit 2014 blijkt naast de ambitie om buitenlandse studenten aan te trekken ook de ambitie om meer studenten na afloop van hun studie aan Nederland te binden. De minister zegt hierover:[144] “Bovendien blijkt dat maar liefst 70% van de studenten in Nederland zou willen blijven, terwijl naar schatting slechts 27% daadwerkelijk blijft; er is dus ruimte voor verbetering.” De minister verwijst verder naar een onderzoek van

141 ABRvS 24 april 2018, *JV* 2018/113, m.nt. A.G.D. Overmars.
142 Gerechtshof Arnhem – Leeuwarden, ECLI:NL:GHARL:2018:3380.
143 Zie ook de annotatie van A.G.D. Overmars bij de uitspraak van de ABRvS van 24 april 2018.
144 *Kamerstukken* II 2013/14, 22 452, nr. 41.

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

het Centraal Plan Bureau (CPB), dat heeft becijferd dat inkomende mobiliteit jaarlijks een netto positief effect van 740 miljoen euro zou kunnen opleveren.[145]

Tabel 6.10 geeft een overzicht van het aantal aanvragen dat is ingediend door vreemdelingen die voorafgaand aan deze aanvraag in het bezit waren van een verblijfsvergunning voor het verblijfsdoel studie en de beslissingen op de aanvraag.[146] Het aantal aanvragen laat in de jaren 2013-2017 een stijgende lijn zien. Het aantal inwilligingen laat ook een licht stijgende lijn zien, waarbij in 2017 een lichte daling is ten opzicht van 2016.

Tabel 6.10

Aanvraag wijziging beperking door studenten en beslissing op aanvraag 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Aanvragen	2.080	2.600	2.610	2.880	3.370	**13.540**
Beslissing	1.950	2.480	2.540	2.950	2.930	**12.840**
Afwijzing	30	50	50	70	70	**270**
Inwilliging	1.910	2.380	2.460	2.820	2.800	**12.370**
Overig	10	40	40	50	70	**210**

De aanvragen die worden ingediend door studenten betreffen veel verschillende verblijfsdoelen. Veruit het merendeel van de aanvragen betreft één van de in tabel 6.11 opgenomen verblijfsdoelen. Deze tabel laat zien dat studenten in belangrijke mate een aanvraag indienen voor een verblijfsdoel dat aansluit op hun studie. Het verblijfsdoel zoekjaar is het verblijfsdoel dat het meest door studenten wordt aangevraagd. Het zoekjaar voor in Nederland afgestudeerden/hoog opgeleiden is met name bedoeld om pas afgestudeerden en onderzoekers die een onderzoeksproject hebben afgerond de gelegenheid te geven om in aansluiting op hun eerdere verblijf op zoek te gaan naar een geschikte functie in Nederland.

145 CPB (2012), *De economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs*. Zie ook het advies van de sociaal economische raad: SER (2013) *Make it in the Netherlands*!

146 Deze data kunnen niet als één cohort worden gelezen. Omdat het jaar waarin de aanvraag is ingediend niet het jaar hoeft te zijn waarin op de aanvraag is beslist.

Tabel 6.11

Aanvraag wijziging beperking door studenten uitgesplitst naar verblijfsdoel van aanvraag 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Zoekjaar	1.510	1.840	1.920	2.200	2.050	**9.520**
Kennismigratie	150	190	220	300	370	**1.220**
Onderzoek	120	140	120	150	200	**720**
Familie- en gezin	**180**	**260**	**210**	**240**	**270**	**1.150**

Het zoekjaar is een vergunning voor één jaar. Tabel 6.12 laat zien wat het vervolgtraject is voor vreemdelingen die in het bezit waren van een verblijfsdoel zoekjaar. Vanuit het zoekjaar verkrijgen de meeste vreemdelingen een vergunning als kennismigrant of in het kader van familie- en gezin. Net als het aantal studenten dat na afloop van hun studie een vergunning op een andere grond krijgt is gestegen (zie tabel 6.10), laat ook het aantal vreemdelingen dat vanuit het zoekjaar een verblijfsrecht voor een ander verblijfsdoel krijgt een stijgende lijn (zie tabel 6.12).

Tabel 6.12

Inwilliging aanvraag wijziging beperking van zoekjaar uitgesplitst naar nieuw verblijfsdoel in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Kennismigratie	340	620	720	800	1.100	**3.590**
Studie	50	70	90	80	90	**370**
Onderzoek	40	70	70	80	120	**380**
Familie- en gezin	**430**	**760**	**880**	**960**	**1.310**	**4.340**

6.6. Conclusie studie

In dit hoofdstuk is onderzocht of toelatingsprocedures voor studie snel, doeltreffend en beheersbaar zijn of de referentensystematiek werkt en de administratieve lasten voor burgers en bedrijven zo beperkt mogelijk zijn gehouden.

De vraag ten aanzien van de toelatingsprocedures is onderverdeeld in diverse deelaspecten:

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Doeltreffend
Studie valt onder de verblijfsdoelen die in het kader van het modern migratiebeleid als gewenst worden beschouwd. De cijfers laten zien dat het aantal aanvragen voor het verblijfsdoel studie sinds de inwerkingtreding van de wet jaarlijks is gestegen van in totaal 12.690 aanvragen in 2014 tot 17.310 aanvragen in 2017. De referenten zijn tevreden over de samenvoeging van de aanvragen mvv en verblijf en de snelheid en efficiëntie van een digitale aanvraag. Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is aangestipt, heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap meer recent in 2018 onderkent onderkend dat er ook nadelen aan studiemigratie kunnen zijn. Of en hoe studiemigratie moet worden begrensd, staat nog ter discussie. Regulering van studiemigratie is binnen het bestaand juridisch kader moeilijk te bewerkstelligen. Richtlijn 2016/801/EU geeft derdelander studenten die voldoen aan de voorwaarden van de richtlijn recht op toelating. Op grond van de WHW kan een onderwijsinstelling in beginsel geen studenten weigeren die aan de voorwaarden voor de betreffende opleiding voldoen. Als het gaat over studenten die meermaals van studie en of onderwijsinstelling wisselen wordt dit wordt door referenten als een punt van aandacht genoemd. omdat onderwijsinstellingen hiermee verantwoordelijk worden voor het verblijfsrecht van een student ten aanzien van wie zij vermoeden dat deze student hier niet is om te studeren. Naast instroom van studenten is ook het vasthouden van afgestudeerde studenten een ambitie van opvolgende regeringen. De cijfers ten aanzien van vervolgverblijf van afgestudeerden laat zien dat een groeiend aantal studenten een aanvraag voor een vervolg verblijfsdoel indient na afronding van de studie. Het aantal aanvragen van studenten dat wordt ingewilligd, laat ook een stijgende lijn zien. Bij deze aanvragen wordt in de meerderheid van de gevallen gebruik gemaakt van de regeling zoekjaar. Het zoekjaar voor afgestudeerden biedt studenten de mogelijkheid om een jaar te zoeken naar een baan op grond waarvan ze in Nederland kunnen blijven. Ook het aantal vreemdelingen dat in aansluiting op het zoekjaar een andere grond voor verblijf vindt, neemt toe.

Snelheid procedure
De TEV-aanvragen worden gemiddeld binnen de streeftermijn afgehandeld. In de zomermaanden kan er wel vertraging optreden, maar deze is beperkt. Als vertragende factoren wordt verder nog genoemd drukte met name in de piekmaanden op de ambassade, het moeten wachten op de mvv-afgifte brief van de IND en het ophalen van het verblijfsdocument en inschrijving BRP in Nederland. De tevredenheid over de afhandeling in Nederland hangt sterk af van de locatie van de onderwijsinstelling en de wijze waarop het ophalen van het verblijfsdocumenten en inschrijving bij de BRP is geregeld.

Beheersbaar
Als knelpunten in de procedure wordt door de referenten het controleren van documenten genoemd. Met name met betrekking tot het middelenvereiste wordt het moeten beoordelen van diverse soorten documenten, door de onderwijsinstellingen als belastend en een grote verantwoordelijkheid ervaren.

Een punt van aandacht is verder het overstappen van studenten naar een andere onderwijsinstelling. Dat hier geen aanvraag tot wijziging voor hoeft te worden ingediend, is bedoeld als een administratieve lastenverlichting, maar leidt door verschillende werkwijzen bij de onderwijsinstellingen in de praktijk wel eens tot problemen.

De tweede vraag die hier beantwoord dient te worden is uitgesplitst in twee delen:

Procedure erkenning als referent
Ten aanzien van de erkenning van onderwijsinstellingen spelen geen grote knelpunten. Alleen met betrekking tot MBO-instellingen speelt de vraag of de voorwaarden voor erkenning niet te ruim zijn geformuleerd in relatie tot de eisen die aan studenten op het MBO worden gesteld. Anderzijds is het de vraag of de voorwaarde voor verblijf – dat de studie moet bijdragen aan de ontwikkeling van het land van herkomst – die aan MBO-studenten wordt gesteld niet te veel beperkend werkt. De Pilot MBO4 kan meer inzicht verschaffen in de mogelijkheden van internationalisering van dit type onderwijs.

Referentensystematiek
De administratieve lasten worden door de onderwijsinstellingen als zwaar ervaren. Dit geldt met name ten aanzien van de informatieplicht op grond waarvan onderwijsinstellingen de studievoortgang van studenten moeten monitoren. Dit is bijzonder arbeidsintensief, levert veel stress voor studenten en is een enorme belasting voor studentendecanen.

De verantwoordelijkheid voor het verblijfsrecht die met dit systeem bij de onderwijsinstelling wordt gelegd, maakt dat deze verplichting (voor studentendecanen) nog zwaarder wordt ervaren. In de jurisprudentie is geaccordeerd dat de beslissing over de vraag of er voldoende studievoortgang is gemaakt bij de onderwijsinstelling ligt en niet bij de IND. Uit de jurisprudentie blijkt dat de regeling van rechtsbescherming tegen de intrekking van het verblijfsrecht op grond van de beslissing van de onderwijsinstelling dat er sprake is van onvoldoende studievoortgang, onduidelijk is.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

7. Au Pair

7.1. Inleiding

Het verblijfsdoel au pair valt sinds de inwerkingtreding van de wet MoMi onder het cluster uitwisseling. Onder dit cluster valt uitwisseling in het kader van een Working Holiday Program (WHP)/ Holiday Working Scheme (WHS), uitwisseling bij een particuliere organisatie (niet WHP of WHS) en uitwisseling au pair. Uitwisseling wordt gezien als een vorm van culturele uitwisseling en is als zodanig door de wetgever genoemd als een vorm van gewenst migratie. Dit hoofdstuk gaat alleen over de au pair-regeling. De voorwaarden voor de verblijfsvergunning op grond van uitwisseling-au pair (verder au pair) zijn: het gaat om een tijdelijk verblijf in het kader van een goedgekeurd uitwisselingsprogramma, de vreemdeling is tussen de achttien en 31 jaar, de vreemdeling heeft niet eerder op grond van dit verblijfsdoel in Nederland verbleven en het tijdige vertrek uit Nederland is redelijkerwijs gewaarborgd.[147]

Van de in deze evaluatie besproken verblijfsdoelen staat de au pair-regeling het meest ter discussie. Er bestaan zorgen over de positie van de au pair in het gastgezin en de naleving van de regelgeving. Vlak na de invoering van de wet MoMi is in 2014 een rapport verschenen van het WODC over de motieven van au-pairs en gastgezinnen voor het gebruik maken van de au-pair regeling.[148] In 2017 is een rapport verschenen over het toezicht op de au pair-regeling.[149] Uit beide rapporten komt het beeld naar voren dat zowel gastgezinnen als de au pairs in meerderheid op de hoogte zijn van het culturele karakter van de regeling. De drie belangrijkste doelen voor de au pair om gebruik te maken van de regeling zijn in beide rapporten: persoonlijke groei, een andere cultuur leren kennen en avontuur. Voor gastgezinnen is echter het belangrijkste doel: hulp bij het oppassen op de kinderen. In het WODC-rapport van 2014 wordt overtreding van verschillende regels geconstateerd, zoals het aantal uren dat werkzaamheden worden verricht, het doen van werk wat als zwaar huishoudelijk werk gekwalificeerd kan worden, of het langere tijd alleen verantwoordelijke zijn voor de kinderen.[150] Het rapport uit 2017 laat zien dat er ten opzichte van het WODC rapport uit 2014 een verbetering heeft plaatsgevonden met betrekking tot naleving van de regels, maar dat er nog steeds sprake is van overtreding van regels, bijvoorbeeld met betrekking tot het aantal gewerkte uren en het aantal vrije dagen.[151]

7.2. Erkenning als referent

7.2.1 Voorwaarden

De voorwaarden voor erkenning als referent zijn de algemene voorwaarden (zie hoofdstuk 2) en de specifieke voorwaarden die gelden voor de erkenning als referent in het kader van au pair. De kandidaat referent moet een culturele doelstelling hebben en een uitwisselingsprogramma. In het uitwisselingsprogramma moet in ieder geval zijn opgenomen:[152]

- op welke wijze de vreemdeling gedurende het tijdelijk verblijf in Nederland kennis maakt met de Nederlandse samenleving en cultuur;
- de wijze waarop de referent invulling geeft aan de zorgplicht;
- de aard en omvang van de werkzaamheden die de vreemdeling gaat verrichten;
- dat de au pair en het gastgezin de dagindeling overeenkomen; en
- dat de au pair en het gastgezin de bewustverklaring ondertekenen.

De bewustverklaring is een document waarin het doel en de strekking van de au pair-regeling is opgenomen en een hele set aan voorwaarden en regels die gelden voor de werving en het verblijf van de au pair.[153]

Voor wat betreft de leges die voor de aanvraag moeten worden betaald, gelden au pair-bureaus als kleine bedrijven en geldt vanaf 1 januari 2017 het lagere legestarief voor startende en kleine bedrijven (zie paragraaf 3.2.1). Het tarief is met ingang van 1 januari 2019 € 1.963.[154]

7.2.2 Kwantitatief beeld

Op dit moment zijn er 23 erkende au-pair bureaus in Nederland.[155] Voor de inwerkingtreding van de wet MoMi waren er meer bemiddelingsbureaus. In het WODC-rapport Cahier 2014-2 wordt gesproken van 35 commerciële bemid-

147 Artikel 3.43 Vb, jo. 3.24 VV.
148 Schans, J.M.D., Galloway, M. en Lansang, L., *Au pairs in Nederland. Culturele uitwisseling of arbeidsmigratie?*, WODC Cahier 2014-2.
149 IND *Evaluatie intensivering handhaving au pair* (vertrouwelijk), november 2017.
150 Schans, J.M.D., Galloway, M. en Lansang, L WODC Cahier 2014-2, p. 46-47.
151 Ibid. p. 49.
152 Artikel 3.24 lid 3 VV.
153 Zie artikel 3.23 lid 3 VV jo. bijlage 10a VV.
154 https://ind.nl/nieuws/Paginas/Nieuwe-legesbedragen-per-1-januari-2019.aspx.
155 Website IND: https://ind.nl/Documents/Openbaar_Register_Au_Pair_en_Uitwisseling.pdf, geraadpleegd op 23 oktober 2018.

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

delingsbureaus.[156] Sommige van deze bureaus bemiddel(d)en alleen tussen EU-jongeren en gastgezinnen. Deze uitwisseling valt buiten de au pair-regeling. Tabel 7.1. laat zien hoeveel aanvragen voor erkenning als referent voor uitwisseling[157] sinds de inwerkingtreding van de wet MoMi zijn ingediend.

Tabel 7.1

Aanvragen erkenning referent uitwisseling 2013-2017 in absolute aantallen[158]

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Aanvragen	11	10	7	7	5	40

Van de in totaal 40 aanvragen om erkenning zien er 30 op au-pair bemiddelingsbureaus.

Het aantal aanvragen om erkenning voor uitwisseling loopt terug. Sinds de inwerkingtreding van de wet MoMi zijn in totaal slechts zeven aanvragen om erkenning ingewilligd (zie tabel 7.2).

Tabel 7.2

Wijze van afhandeling aanvragen erkenning referent uitwisseling 2013-2017 in absolute aantallen[159]

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Afwijzing	7	8	6	5	2	28
Inwilliging	2	1	1	1	2	7
Overig	1		2		1	4

Het percentage ingediende bezwaarschriften tegen een afgewezen aanvraag ligt bij deze groep hoog (zie tabel 7.3).[160]

156 Cahier 2014-2, p. 61.
157 Deze aantallen zien ook op aanvragen om erkend referent te worden voor de andere in de inleiding genoemde uitwisselingsprogramma's.
158 De cijfers met betrekking tot erkenning als referent voor het verblijfsdoel zijn niet uitgesplitst naar de verschillende vormen van uitwisseling die er bestaan.
159 De ingediende en de afgehandelde aanvragen kunnen niet als cohort worden benaderd, omdat aanvragen niet altijd in hetzelfde jaar worden ingediend als waarin ze worden afgehandeld.
160 De aantallen en percentages in deze tabel volgen het jaar waarin de aanvraag om erkenning is ingediend. Deze cijfers kunnen niet als één cohort met de cijfers inzake afwijzing (tabel 7.2) worden gelezen, omdat deze cijfers het jaar waarin de aanvraag is afgewezen betreffen.

Tabel 7.3

Bezwaren tegen afwijzing aanvraag erkenning referent uitwisseling 2013-2017 in absolute aantallen en percentueel

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Aantal	12	9	6	4	1	32
Percentage	100%	82%	100%	57%	50%	84%

Na afwijzing in bezwaar wordt er niet vaak beroep ingesteld (zie tabel 7.4).

Tabel 7.4

Beroepen tegen afwijzing bezwaar erkenning referent uitwisseling 2013-2017 in absolute aantallen en percentueel

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Aantal	1	3	1	–	–	5
Percentage	8%	33%	17%	–	–	16%

De behandeling van een aanvraag om erkenning als referent duurt veel langer dan de streeftermijn van vier weken. Tabel 7.5 laat grote schommelingen in de doorlooptijd zien. Omdat het gaat om slechts enkele aanvragen heeft een flinke vertraging in een enkele zaak direct grote invloed op het gemiddelde.

Tabel 7.5

Gemiddelde doorlooptijd aanvraag erkenning referent uitwisseling 2013-2017 in dagen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017
Dagen	54	132	91	138	69

7.2.3 Ervaringen met de erkenningsprocedure

De ervaring van de geïnterviewde referenten met de erkenning als referent is beperkt. Alle drie de referenten waren voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet MoMi al actief als au pair-bemiddelingsbureau. Ter voorbereiding op de invoering van de wet MoMi is er een 'proeftuin au pair-regeling' opgezet.[161] Twee van de drie bureaus namen deel aan deze proeftuin. Voor deze bureaus bestond de mogelijkheid om van convenanthouder overgezet te worden naar erkende referent. Hiervoor was wel vereist dat een uitwisselingsprogramma werd geschreven. Beide referenten vonden dat de eisen die aan een dergelijk uitwisselingsprogramma werden gesteld onvoldoende duidelijk waren en dat ze geen feed-back kregen op het ingediende programma.

161 *Stcrt.* 2009, nr. 16242.

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Een van de drie referenten heeft wel de erkenningsprocedure doorlopen. De eisen ten aanzien van de solvabiliteit en continuïteit werden door de derde referent wel als duidelijk ervaren. Ook de communicatie met de IND tijdens de erkenningsfase verliep goed.

Deze referent vond de leges voor erkenning als referent hoog (n.b.: de leges zijn sindsdien wel verlaagd). Ook wordt als onredelijk ervaren dat bij het opnieuw moeten aanvragen van erkenning bij wijziging van de ondernemingsvorm dezelfde legestarieven gelden, terwijl er verder niets verandert aan de onderneming.

Voor nieuwe (startende) au pair-bureaus is het lastig om aan de eisen te voldoen. Dit geldt met name voor de eis van solvabiliteit en continuïteit. Een van de geïnterviewde advocaten die ook au pair-bureaus heeft bijgestaan, heeft de indruk dat au pair-bureaus bij de aanvraag om erkenning een zware bewijslast opgelegd krijgen.

7.2.4 Jurisprudentie

Door de rechter is in een uitspraak in 2014 bepaald dat de oude bepaling artikel 1.13 VV, die per 1 januari 2014 is gewijzigd, geen ruimte biedt voor het voorleggen van een ondernemingsplan aan de RVO van een onderneming die langer dan anderhalf jaar staat ingeschreven in de Kamer van Koophandel.[162]

7.3. Toelating en verblijf

7.3.1 Kwantitatief beeld

Tabel 7.6 laat zien dat sinds 2014 het aantal TEV-aanvragen voor een verblijfsvergunning op grond van de au pair-regeling redelijk constant is: rond de 1000 per jaar.[163] Het aantal VVR-aanvragen groeit elk jaar.

Tabel 7.6

TEV- en VVR-aanvragen au pair 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
TEV	650	1.080	1.050	990	1.070	**4.830**
VVR	60	90	130	160	220	**650**
Totaal	**700**	**1.160**	**1.180**	**1.150**	**1.290**	**5.480**

162 Rb Den Haag 30 december 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:16458.
163 De cijfers in deze paragraaf hebben betrekking op aanvragen ingediend vanaf de inwerkingtreding van de wet MoMi op 1 juni 2013.

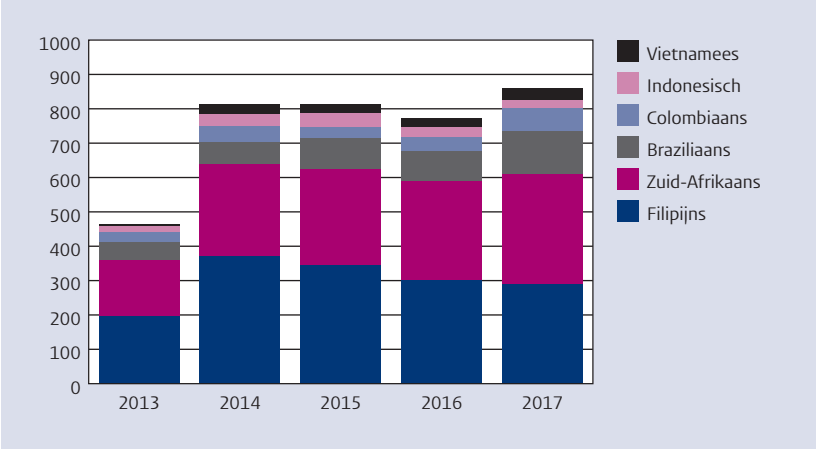
Persoonskenmerken

In diverse opzichten is het verblijfsdoel au pair atypisch ten opzichte van de hiervoor besproken verblijfsdoelen.

Een uitsplitsing naar nationaliteit laat zien dat de bij andere verblijfsdoelen numeriek belangrijke nationaliteiten Chinees en Indiaas niet in de top-6 voorkomen (zie figuur 7.1). Twee nationaliteiten springen er duidelijk uit: aanvragen voor Filipijnse en Zuid Afrikaanse au pairs. Deze twee nationaliteiten samen, tellen jaarlijks voor rond de 600 van de 1000 aanvragen.

Figuur 7.1

TEV-aanvragen au pair 2013-2017 uitgesplitst naar nationaliteit top-6 totaal in absolute aantallen[164]



Bij de VVR-aanvragen is net als bij de overige verblijfsdoelen de groep Amerikanen het grootst (zie figuur 7.2). Verder valt het relatief grote aantal aanvragen voor Filipijnse au pairs in 2016 en 2017 op. Voor Filippijnen geldt geen vrijstelling van het mvv-vereiste op grond van hun nationaliteit. Het is op grond van de beschikbare data niet inzichtelijk op welke andere grond vrijstelling van het mvv-vereiste is verleend.

164 Voor de TEV-aanvragen au pair is de top-6 78% van alle aanvragen.

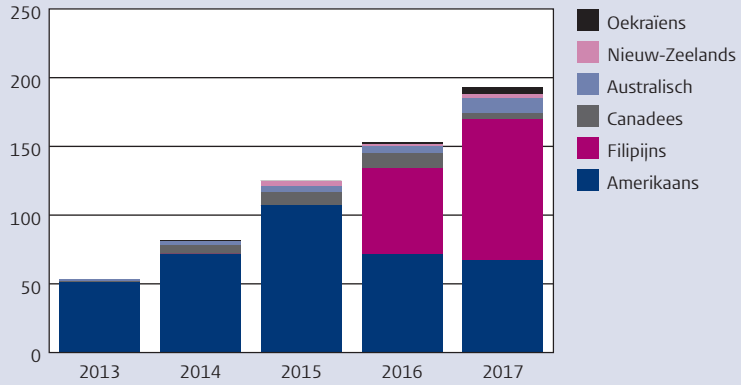
Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Figuur 7.2
VVR-aanvragen au pair 2013-2017 uitgesplitst naar nationaliteit top-6 totaal in absolute aantallen[165]



Ook ten aanzien van de verdeling man/vrouw is dit verblijfsdoel atypisch. Bij dit verblijfsdoel is bijna 100% van de aanvragen voor een vrouw.

Tenslotte is de leeftijdsverdeling minder gespreid dan bij de andere verblijfsdoelen. Nu de au pair-regeling een minimum- en maximumleeftijd kent (18 en 31 jaar) is de leeftijdsverdeling inherent aan de voorwaarden voor dit verblijfsdoel. Voor de TEV-aanvragen betreft 83% van de aanvragen een au pair in de leeftijdsgroep 20-30 jaar en 17% van de au pairs is jonger dan 20 jaar. Voor de VVR-aanvragen valt 87% van de aanvragen in de leeftijdsgroep 20-30 jaar en 11% is jonger dan 20 jaar.

Duur procedure
De wettelijke beslistermijn voor de aanvraag op een vergunning (zowel een TEV- als een VVR- aanvraag) au pair is de 'normale' wettelijke beslistermijn voor een aanvraag regulier van 90 dagen.[166] Net als bij de overige verblijfsdoelen waar aanvragen via een erkend referent lopen, is het aantal aanvragen waarop buiten de wettelijke termijn wordt beslist zeer gering (zie bijlage III, tabel B.12).

Het aandeel TEV-aanvragen dat buiten de streeftermijn wordt afgehandeld ligt voor de hele onderzoeksperiode in totaal iets boven de 10% (zie tabel 7.7). Voor de VVR-aanvragen ligt dit aandeel een stuk hoger op 23% (zie tabel 7.8). Met name in 2016 werd de streeftermijn in een groot gedeelte van de VVR-aanvragen niet gehaald.

Tabel 7.7
Afhandeling TEV-aanvragen au pair binnen/ buiten streeftermijn 2013-2017 in absolute aantallen en percentueel

Jaar		2013		2014		2015
< streeftermijn	550	95%	990	92%	930	89%
> streeftermijn	20	5%	80	8%	120	11%
Totaal	**580**		**1.080**		**1.050**	

Jaar		2016		2017		Totaal
< streeftermijn	810	83%	960	91%	**4.250**	**90%**
> streeftermijn	160	17%	90	9%	**480**	**10%**
Totaal	**970**		**1.050**		**4.730**	

Tabel 7.8
Afhandeling VVR-aanvragen au pair binnen/ buiten streeftermijn 2013-2017 in absolute aantallen en percentueel

Jaar		2013		2014		2015
< streeftermijn	50	81%	60	75%	100	78%
> streeftermijn	10	19%	20	25%	30	22%
Totaal	**60**		**80**		**130**	

Jaar		2016		2017		Totaal
< streeftermijn	100	67%	180	83%	**490**	**77%**
> streeftermijn	50	33%	40	17%	**150**	**23%**
Totaal	**160**		**210**		**640**	

Tabel 7.9 laat zien dat voor de TEV-de gemiddelde doorlooptijd in alle jaren binnen de streeftermijn van veertien dagen ligt. Voor de VVR-aanvragen ligt de gemiddelde doorlooptijd iets hoger.

Tabel 7.9
Gemiddelde doorlooptijd TEV- en VVR-aanvragen au pair 2013-2017 in dagen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017
TEV	8	11	13	13	12
VVR	13	19	15	16	16

165 Voor de VVR-aanvragen au pair is de top-6 93% van alle aanvragen.
166 'Zie voor de mvv-aanvraag art. 2u Vw en voor de VVR-aanvraag art. 25 lid 1 Vw.

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Beslissing
Zowel de TEV-aanvragen als de VVR-aanvragen voor het verblijfsdoel au pair laten een percentage inwilligingen van praktisch 100% zien (zie bijlage III, tabellen B.13 en B.14). Het aantal afwijzingen van zowel de TEV-aanvragen als VVR-aanvragen ligt samen onder de 10 per jaar.

7.3.2 Ervaringen met de TEV-procedure

In dit gedeelte worden de ervaringen van de referenten en de IND-medewerkers met de (TEV) procedure besproken aan de hand van de volgende aspecten: inrichting van de procedure, snelheid van de procedure, administratieve lasten, knelpunten in de procedure en knelpunten in de voorwaarden.

a. Inrichting procedure
De gecombineerde aanvraag van een mvv en verblijfsvergunning in één aanvraag wordt positief gewaardeerd.

Het digitale portaal wordt als gebruiksvriendelijk en snel bestempeld. Contact met de IND verloopt in het kader van de TEV procedure goed. De workshops zijn prima. Het is in deze fase van de procedure makkelijk om contact met IND medewerkers te leggen.

b. Snelheid procedure
De respondenten zijn allemaal zeer tevreden over de snelheid van de TEV-procedure. Dit is een verbetering van de situatie voor inwerkingtreding van de wet MoMi. De ervaring is dat de streeftermijnen over het algemeen gehaald worden.

De referenten ervaren geen problemen met betrekking tot het ophalen van de mvv bij de ambassade. De referenten geven aan dat ze de au pairs goed voorlichten over het afhalen van de mvv. Een van de respondenten geeft aan dat ze al tijdig van tevoren een afspraak inplant voor het afhalen van een mvv op de ambassade. Ook het afhalen van het verblijfsdocument in Nederland levert meestal geen problemen op.

c. Knelpunten in de procedure
Een praktisch knelpunt dat in de procedure is genoemd, is het uittreksel uit de BRP. Niet alle gemeentes hanteren hetzelfde format, terwijl er wel specifieke eisen vanuit de IND aan het uittreksel worden gesteld. Een ander punt dat ten aanzien van de BRP-uittreksels wordt genoemd, is dat het voor het gastgezin als belastend wordt ervaren dat zij zowel voor als na de komst van de au pair naar Nederland een uittreksel moeten halen.

Een tweede punt is dat de referenten aangeven dat de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan voor de verlening van een verblijfsvergunning, niet duidelijk zijn. Alle drie de referenten geven aan dat zij de invulling van de voorwaarden onduidelijk vinden en dat zij hier onvoldoende ondersteuning bij krijgen van de IND. Zij komen hele specifieke situaties tegen die nieuwe vragen opwerpen en waarover nog geen duidelijkheid bestaat. Voorbeelden die worden gegeven, zien op de interpretatie van het middelenvereiste en hoe en met welke documenten dit aangetoond moet worden (bijvoorbeeld als het gaat om zelfstandigen of gepensioneerden) en of het toegestaan is dat een au pair bij een gescheiden gezin mee heen- en weer verhuist met de kinderen.

De onduidelijkheid in voorwaarden is ook een probleem omdat de verantwoordelijkheid voor de controle of aan de voorwaarden is voldaan, is verschoven van de IND naar de referent en hiermee ook de verantwoordelijkheid voor fouten helemaal bij de referent ligt.

7.4. Rol van de referent

7.4.1 Wettelijke verplichtingen

De verplichtingen die gelden voor het au pair-bureau als erkend referent zijn in vergelijking tot de andere in dit onderzoek meegenomen verblijfsdoelen bijzonder uitgebreid. Het betreft inlichtingen over het gastgezin, over de au pair en over het eigen au pair-bureau.

De informatieplicht houdt onder meer in dat moet worden doorgegeven als de afgesproken dagindeling niet meer wordt nageleefd, de vreemdeling bij een ander gastgezin gaat verblijven of niet meer bij het gastgezin verblijft, de samenstelling van het gastgezin wijzigt, het inkomen van het gastgezin wijzigt, of wanneer er sprak is van misstanden.

Voor het verblijfsdoel au pair is de zorgplicht ook veelomvattend.167 Enkele eisen die ten aanzien van de zorgplicht in de wet zijn opgenomen zijn: de referent moet het gastgezin zorgvuldig selecteren en op zorgvuldige wijze bemiddelen tussen aspirant au pair en gastgezin; Hij/zij dient te controleren of het gastgezin en de au pair zich aan hun verplichtingen houden, en te checken of het goed gaat met de au pair tussen de vreemdeling en het gastgezin. Verder heeft de erkend referent de verplichting het gastgezin en de au pair op de hoogte te stellen van relevante regelgeving en moet hij/zij er voor zorgen dat de au pair zich te allen tijde tot hem/haar kan wenden met vragen en klachten.

167 Artikel 1.5 VV.

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Nu de informatieplicht en zorgplicht uitgebreid zijn en ook ten behoeve van de aanvraag uitgebreide eisen bestaan, is ook de administratieplicht zeer veel omvattend.[168]

7.4.2 Ervaringen met de rol van referent

De meeste klachten van de respondenten zien op de verplichtingen die zij hebben op grond van de wet MoMi. Hoewel de verplichtingen uitgebreid zijn beschreven, blijven er veel onduidelijkheden bestaan over wat er allemaal moet worden gemeld, welke documenten moeten worden bewaard en wat de zorgplicht nu precies inhoudt.

Informatieplicht
Het au pair-bureau is voor het voldoen aan de informatieplicht afhankelijk van het gastgezin en de au pair. Als zij niet tijdig wijzigingen doorgeven, is het au pair-bureau ook te laat met het doorgeven van de wijzigingen en kan daardoor een boete opgelegd krijgen. Sommige au-pair bureaus hebben in hun contract met het gastgezin opgenomen dat de boete in dat geval verhaald zal worden op het gastgezin. Andere bureaus durven een dergelijke clausule niet aan omdat ze niet weten of dit juridisch is toegestaan en uit angst daarmee onaantrekkelijk te worden voor het gastgezin.

De bureaus moeten ook informatie opvragen bij het gastgezin over het inkomen en ook deze gegevens controleren. De bureaus ervaren deze plicht als ongemakkelijk. Zij moeten een situatie controleren waar ze zelf niet bij zijn. Dat betekent dat ze voortdurend de au pair maar ook het gastgezin moeten bevragen. Het gastgezin begrijpt deze controle vaak niet en raakt hierdoor geïrriteerd. De respondenten menen dat gastgezinnen de verplichtingen waaraan ze moeten voldoen lastig vinden. Gastgezinnen zouden daarom uitwijken naar au pairs uit de Europese Unie of zelfs illegale au pairs in huis nemen.

Zorgplicht
Alle drie de respondenten geven aan dat de culturele component en de zorgplicht het au pair programma wel heeft verbeterd, maar dat de uitwerking van de zorgverplichtingen te ver is doorgeschoten.

Administratieplicht
De administratieve lasten zijn met de uitgebreide informatieplicht en zorgplicht enorm toegenomen. Alle administratie over de informatie die is ingewonnen en de controles in het kader van naleving van de zorgplicht moeten bewaard worden. Daarbij komt nog dat ook gegevens moeten worden aangeleverd en bewaard die de IND ook zelf zou kunnen opvragen, zoals een uittreksel uit de BRP, dat zelfs twee keer moet worden opgevraagd door het gastgezin: eerst in het kader van de TEV-aanvraag om aan te tonen hoeveel personen er op het ingeschreven adres staan en vervolgens na inschrijving van de au pair in de BRP bij het gastgezin als bewijs dat de au pair bij het gastgezin woont.

Verdeling verantwoordelijkheid in referentensystematiek
De verdeling van de verantwoordelijkheid ligt met name ten aanzien van het verblijfsdoel au pair complex. De respondenten en de IND-medewerkers menen dat de referentensystematiek in het kader van au pair kwetsbaar is, nu de referent verantwoordelijk is, maar geen bevoegdheden heeft om naleving van verplichtingen goed te controleren, laat staan af te dwingen. Door IND medewerkers wordt gewezen op de financiële afhankelijkheid van het au-pair bureau van het gastgezin als opdrachtgever die een onafhankelijke controle van deze opdrachtgever door het au-pair bureau onder druk kan zetten.

Door referenten wordt als knelpunt aangevoerd dat de gastgezinnen die de fout ingaan, hiervan geen enkele consequentie ondervinden. Als een au pair-bureau (verdere) bemiddeling weigert, kunnen ze gewoon via een ander bureau een au pair aantrekken. Dat geldt ook voor de au pair die zich misdraagt.

7.4.3 Jurisprudentie

Uit de uitspraak van de Afdeling van 26 november 2018 volgt dat de zorgplicht van de referent gezien moet worden als een inspanningsverplichting en niet als een resultaatsverplichting.[169] De uitspraak geeft geen nieuwe invulling aan die inspanningsverplichting, maar geeft wel aan dat in de betrokken situatie het au pair-bureau onvoldoende inspanning in het kader van de zorgplicht had geleverd. Referent had zich na aankomst van de au pair in Nederland tot enkele maanden later toen er bericht kwam dat het niet goed ging, niet actief vergewist van de situatie van de au pair.

Een tweede aspect was in hoeverre de in het strafrecht toepasselijk bescherming van verdachten ook geldt voor het punitieve bestuursrecht. In deze zaak speelde de vraag of het overleggen van stukken uit de administratie, zonder dat het au pair-bureau door de IND was gewezen op haar zwijgerecht (de cautie, het recht zichzelf niet te incrimineren) met zich meebrengt dat aan die overgelegde stukken geen bewijswaarde mag worden toegekend.[170] De Afdeling oordeelde dat het opvragen van stukken die een erkend referent verplicht is te bewaren in het kader van de wet MoMi niet valt onder de cautie.

168 Artikel 4.28 VV.

169 ABRvS 26 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4108.
170 Ibid. r.o. 3.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

7.5. Conclusie au pair

De eerste vraag die hier wordt besproken is of de toelatingsprocedures voor au pairs snel, doeltreffend en beheersbaar zijn.

Doeltreffend
Het aspect 'doeltreffend' is met name ten aanzien van de au pair-regeling moeilijk te beantwoorden. Enerzijds is de au pair-regeling bedoeld als een vorm van culturele uitwisseling en als zodanig door de wetgever benoemd als een gewenst migratiedoel. Tegelijkertijd blijkt uit de evaluaties van de au pair-regeling dat er zorgen bestaan over deze verblijfsregeling die zich onder andere richten op de vraag of het culturele karakter van het uitwisselingsprogramma wel voldoende tot uiting komt. De meeste gastgezinnen zijn op de hoogte van het culturele karakter van de au pair-regeling, maar voor veel gezinnen is de belangrijkste reden om een au pair in huis te halen hulp bij de oppas van de kinderen. Uit de interviews met de IND komen ook twijfels naar voren over de vraag of dit verblijfsdoel in zijn huidige vorm voldoet aan het idee waarvoor het door de wetgever bedoeld is.

Het aantal aanvragen blijft over de hele periode van onderzoek redelijk constant en is met rond de 1200 aanvragen voor de TEV en VVR samen, in vergelijking met de andere verblijfsdoelen, beperkt. Dat lijkt op een vrij stabiele behoefte aan au pairs die onder dit verblijfsdoel vallen te wijzen. De inrichting van de TEV-procedure wordt door de referenten overwegend positief gewaardeerd.

Snelheid procedure
De cijfers laten een snelle behandeling van de aanvragen zien. De wettelijke termijn wordt gedurende de hele periode van onderzoek praktisch altijd gehaald. De streeftermijn wordt in 90% van de TEV-aanvragen en in 77% van de VVR-aanvragen gehaald en de gemiddelde doorlooptijd in dagen ligt in alle jaren onder de streeftermijn van 14 dagen. Ook het afhalen van de mvv op de ambassade of het afhalen van het verblijfsdocument in Nederland lijken in de ervaring van de referenten niet voor veel vertraging te zorgen.

Beheersbaar
Er doen zich in de procedure met name knelpunten voor met betrekking tot de voorwaarden voor verlening van de verblijfsvergunning die niet helemaal duidelijk zijn.

De tweede vraag – werkt de referentensystematiek en zijn de administratieve lasten voor burgers en bedrijven zo beperkt mogelijk gehouden – leidt voor dit verblijfsdoel tot meer kritische kanttekeningen.

Erkenning als referent
Ten aanzien van de erkenning als referent is opgemerkt dat de eisen die aan het uitwisselingsprogramma worden gesteld onduidelijk zijn. Voor startende ondernemingen is het lastig om aan de eisen van continuïteit en stabiliteit te voldoen. Het aantal ingediende aanvragen voor erkenning als referent uitwisseling (au pair) is beperkt. In vergelijking tot de andere verblijfsdoelen ligt het percentage afwijzingen voor deze categorie erkend referent hoog.

Verplichtingen
De eisen in het kader van de verplichtingen en met name de zorgplicht aan de referent zijn gesteld, zijn niet duidelijk en leiden tot onzekerheid bij de referenten. Door referenten wordt opgemerkt dat de zorgplicht en culturele component het au pair programma hebben verbeterd. De hoeveelheid verplichtingen die een referent heeft zijn echter te ver doorgeschoten. De eisen die in het kader van de informatieplicht worden gesteld vereisen dat de referent maandelijks het gastgezin bevraagt. Dit wordt door gastgezinnen als overdreven ervaren.

De administratieve lasten, die voortvloeien uit de informatieplicht en zorgplicht worden door de respondenten als excessief ervaren.

Referentensystematiek
Van alle onderzochte verblijfsdoelen kleven aan de constructie van de erkende referent voor het verblijfsdoel au pair de meeste bezwaren. Er is sprake van een scheve situatie waarbij het au pair-bureau als erkend referent verantwoordelijk is voor wat er in het gastgezin gebeurt, terwijl het au pair-bureau geen bevoegdheden heeft om in te grijpen en voor controle afhankelijk is van het gastgezin en de au-pair. Door zowel de referenten als de IND wordt geopperd dat de regeling in dat opzicht herzien moet worden.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

8. Familie en gezin

8.1. Inleiding

Het verblijfsdoel familie en gezin is van de in deze wetsevaluatie opgenomen verblijfsdoelen het enige verblijfsdoel waarbij de voorwaarden voor toelating en verblijf niet primair zijn ingegeven door de vraag aan welke migranten in Nederland behoefte bestaat. De voorwaarden voor het verblijfsdoel familie en gezin worden grotendeels bepaald door het Unierecht (de Gezinsherenigingsrichtlijn)[171] en artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van Mens (EVRM). De Gezinsherenigingsrichtlijn bepaalt welke voorwaarden de lidstaten aan gezinshereniging van derdelanders mogen stellen. De lidstaten mogen geen andere voorwaarden stellen. De lidstaten mogen wel een beleid voeren dat gunstiger is. De richtlijn is in de Nederlandse wet geïmplementeerd. In beginsel ziet gezinshereniging op het kerngezin – partners of echtgenoten van 21 jaar of ouder en minderjarige kinderen. Belangrijkste voorwaarden zijn dat de relatie tussen de betreffende gezinsleden moet worden aangetoond, dat het gezinslid in Nederland – de hoofdpersoon – beschikt over een zelfstandig inkomen dat tenminste gelijk is aan het minimumloon en dat de overkomende partner of echtgenoot is geslaagd voor het inburgeringsexamen in het buitenland. Op grond van het recht op gezinsleven dat is neergelegd in artikel 8 EVRM kan er in bijzondere gevallen een verplichting bestaan gezinshereniging toe te staan, ook als niet aan de nationale voorwaarden is voldaan. De ruimte die Nederland buiten dit internationale kader heeft, wordt grotendeels ingevuld door overwegingen van humanitaire aard. Als het echter gaat om gezinsleden van kennismigranten en onderzoekers is er ook sprake van een Nederlands belang. De gezinshereniging van deze groepen migranten wordt daarom gefaciliteerd door het mogelijk te maken gelijk met de kennismigrant of onderzoeker in te reizen of deze direct te volgen. Het inburgeringsvereiste in het buitenland is niet van toepassing.

De wetsevaluatie ziet alleen op gezinshereniging regulier. Gezinshereniging van de echtgenoot partner en kinderen van asielstatushouders die deze asielstatushouder binnen drie maanden nadat hij/zij een vergunning heeft gekregen nareizen, valt onder asielmigratie. Voor deze vorm van gezinshereniging geldt een andere procedure en gelden andere voorwaarden. Deze asiel-gezinsherenigingwordt nareis genoemd en valt niet binnen het bestek van de evaluatie van de wet MoMi (die alleen over reguliere migratie gaat). In de data is deze vorm van asielmigratie niet meegenomen. Als het echter gaat om andere gezinsleden (dan echtgenoot, partner of kinderen), bijvoorbeeld broers of zussen of ouders van een als minderjarige toegelaten vluchteling, of wanneer een aanvraag niet wordt ingediend binnen de termijn van drie maanden na verlening van de asielstatus, dan valt die niet onder gezinshereniging via de asielprocedure. In sommige gevallen kan dan wel via de reguliere procedure voor gezinshereniging een verblijfsvergunning worden verkregen. In dat geval valt de gezinshereniging onder reguliere migratie. Deze aanvragen zijn wel meegenomen in de cijfers.

Voor het verblijfsdoel familie en gezin is de hoofdpersoon aangemerkt als de referent.[172] Voor dit verblijfsdoel is het niet mogelijk om erkend te worden als referent.[173] Omdat bij gezinsmigratie de referenten in het algemeen slechts eenmalig of met grote tussenposes om de overkomst van een familielid verzoeken, wordt er niet een voor erkend referentschap vereiste vertrouwensband opgebouwd.[174] De versnelde procedure met een streeftermijn van twee weken is daarom niet van toepassing op gezinsmigratie.

Op een aantal punten heeft de invoering van de wet MoMi consequenties gehad voor het verblijfsdoel familie en gezin. De twee belangrijkste consequenties zijn de invoering van het referentensysteem en van de TEV-procedure. Met betrekking tot de invoering van het referentensysteem is in het Vreemdelingenbesluit een nieuwe bepaling ingevoerd. Een aanvraag voor gezinshereniging kan worden afgewezen als de hoofdpersoon geen verklaring als referent heeft overgelegd. Omdat op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn geen extra voorwaarden aan de toelating van derdelanders kunnen worden gesteld dan die in de richtlijn opgenomen zijn, kan een aanvraag niet op het ontbreken van een verklaring van een referent worden afgewezen voor aanvragen die vallen onder het toepassingsbereik van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Daarom is in artikel 3.22a, lid 2 Vb bepaald dat in die situatie de hoofdpersoon als referent wordt aangewezen.

8.2. Toelating en verblijf

8.2.1 Kwantitatief beeld

Tabel 8.1 geeft de ontwikkeling weer in het aantal aanvragen voor het verblijfsdoel familie en gezin vanaf de invoering van de wet MoMi op 1 juni

171 Richtlijn 2003/86/EG.

172 Artikel 1.8 Vb.
173 *Kamerstukken II* 2008/09, 32 052, nr. 3, p. 27.
174 Idem.

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

2013. De jaren 2014 tot en met 2016 laten een flinke stijging zien van het aantal TEV-aanvragen. Aan deze stijgende lijn is in 2017 een einde gekomen. Het aantal VVR-aanvragen stijgt over de hele periode, maar de groei is minder groot dan bij de TEV-aanvragen.

Tabel 8.1

TEV- en VVR-aanvragen familie en gezin 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
TEV	10.650	15.640	18.770	26.120	23.720	**94.890**
VVR	5.510	9.120	9.240	10.960	11.640	**46.470**
Totaal	**16.160**	**24.760**	**28.010**	**37.070**	**35.360**	**141.360**

Persoonskenmerken

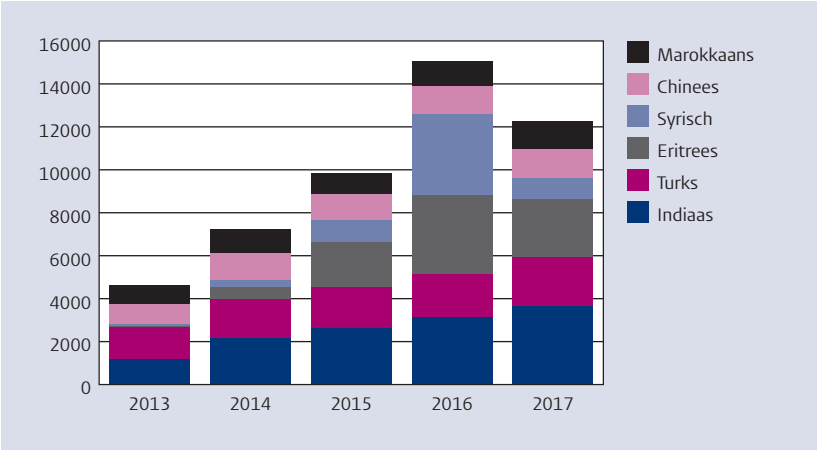
Figuur 8.1 laat zien dat de stijging in het aantal TEV-aanvragen in de jaren 2015 en 2016 voor een (belangrijk deel) wordt veroorzaakt door de toename in het aantal aanvragen ten behoeve van personen met de Eritrese en Syrische nationaliteit. In de Rapportages Vreemdelingenketen 2015 en 2016 wordt hiervoor als verklaring gegeven de toename van het aantal aanvragen op grond van artikel 8 EVRM voor gezinsleden die niet onder het nareisbeleid vallen. Deze stijging kan gerelateerd worden aan de stijging in de asielinstroom voor deze nationaliteiten in die periode.[175] In 2017 neemt dit aantal aanvragen weer af. Een constante stijging is te zien in het aantal aanvragen ten behoeve van gezinsmigranten met de Indiase nationaliteit. Deze toename kan verklaard worden door de toename in aantallen aanvragen voor het verblijfsdoel kennismigratie (inclusief ICT) voor personen met de Indiase nationaliteit.

Bij de VVR-aanvragen (zie figuur 8.2) is net als bij alle andere in dit onderzoek meegenomen verblijfsdoelen het aantal aanvragen ten behoeve van Amerikaanse gezinsleden het grootst. Opvallend is het hoge aantal aanvragen voor gezinsleden van wie de nationaliteit als onbekend staat geregistreerd. Het kan hier gaan om gezinsleden van asielstatushouders van wie de nationaliteit niet met officiële documenten kan worden aangetoond. De groei van het aantal aanvragen ten behoeve van Syrische gezinsmigranten zal net als bij de TEV-aanvragen samenhangen met de verhoogde asielinstroom in 2015 en 2016 van Syriërs (zie ook de toelichting bij figuur 8.3 hierna).

175 IND, *Rapportage Vreemdelingenketen 2015*, p. 12 en *Rapportage Vreemdelingenketen 2016*, p. 14.

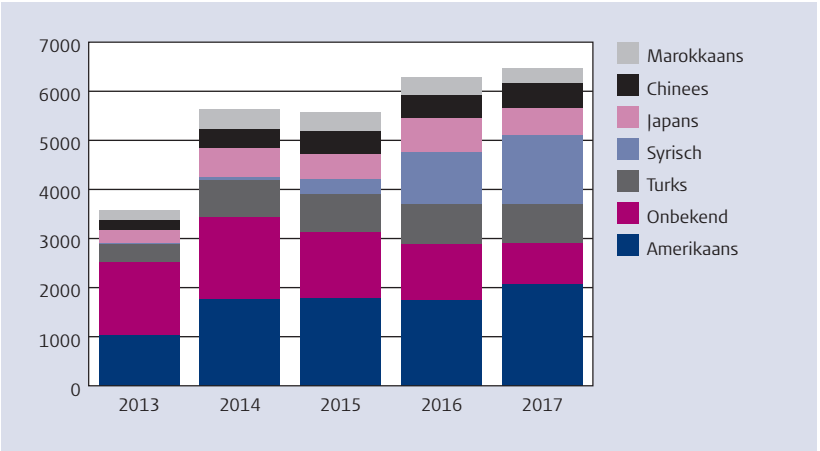
Figuur 8.1

TEV-aanvragen familie en gezin 2013-2017 uitgesplitst naar nationaliteit top-6 totaal in absolute aantallen[176]



Figuur 8.2

VVR-aanvragen familie en gezin 2013-2017 uitgesplitst naar nationaliteit top-7 totaal in absolute aantallen[177]



176 Voor de TEV-aanvragen familie en gezin is de top-6 51% van alle aanvragen.

177 Voor VVR-aanvragen is gekozen voor een top-7 omdat voor een groot aantal aanvragen de nationaliteit onbekend is en hierdoor de top-6 onder de 50% zou uitkomen. Voor de VVR-aanvragen familie en gezin is de top-7 59% van alle aanvragen.

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

De onderverdeling naar geslacht laat ten opzichte van de verblijfsdoelen kennismigratie en onderzoek een omgekeerd beeld zien. Waar bij deze verblijfsdoelen het aandeel mannen oververtegenwoordigd was, is bij gezinsmigratie juist een meerderheid van de overkomende gezinsleden vrouw. Voor de TEV-aanvragen is het gemiddelde percentage over de hele periode van onderzoek 66% aanvragen voor vrouwen en bij de VVR-aanvragen gaat het om een gemiddeld percentage van 55% voor vrouwen.

Over de hele onderzoeksperiode geldt een redelijk stabiele verdeling naar leeftijd. Deze verdeling laat bij de TEV-aanvragen (figuur 8.3) en de VVR-aanvragen (figuur 8.4) wel een ander beeld zien.

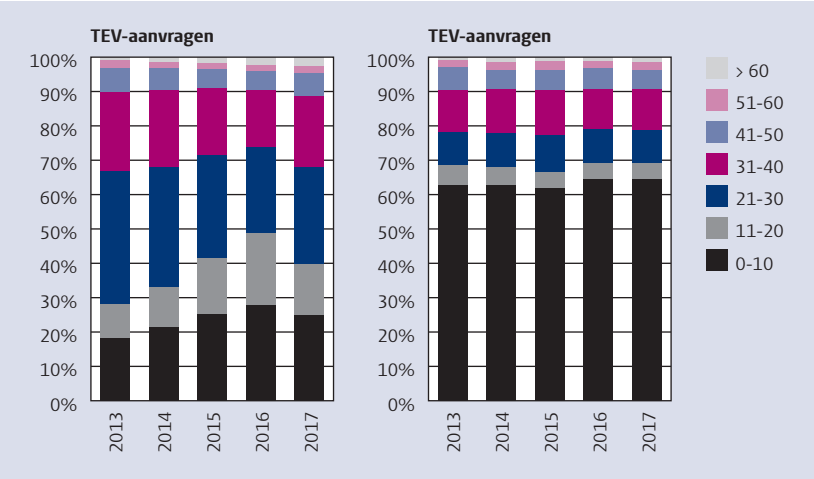
In de beschikbare data wordt geen onderscheid gemaakt naar de gezinsrelatie die ten grondslag ligt aan de gezinshereniging. Aangezien de leeftijdseis voor gezinsmigratie met partner of echtgenoot in beginsel 21 is, zal het bij de leeftijdsgroep 0-20 grotendeels gaan om hereniging met kinderen. Bij de TEV-aanvragen ligt het aandeel kinderen tussen een kleine 30% en ruim 40% (met een uitschieter in 2016). Bij de VVR-aanvragen ligt het aandeel kinderen tussen de 60 en 70% waarbij het aandeel kinderen tot tien jaar in alle jaren ruim boven de 60% ligt. Waarschijnlijk betreft een groot deel van de aanvragen voor kinderen in deze leeftijdscategorie een in Nederland geboren kind van een vreemdeling. Voor kinderen van vreemdelingen die in Nederland worden geboren moet een verblijfsvergunning regulier bepaalde tijd worden aangevraagd. Dit geldt zowel voor kinderen van vreemdelingen met een verblijfsvergunning regulier als met een verblijfsvergunning asiel. Deze kinderen zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste.[178] Voor deze kinderen zal dus een VVR-aanvraag ingediend zijn. Ongeveer de helft van alle aanvragen valt in de leeftijdsgroep 21-40. Dit zal veelal gezinsmigratie met de partner/ echtgenoot betreffen.

Duur procedure

Voor aanvragen voor het verblijfsdoel familie en gezin geldt in beginsel geen streeftermijn. Dat is anders als het gaat om aanvragen van gezinsleden van kennismigranten of onderzoekers waarvoor wel de streeftermijn van twee weken geldt. Deze groep gezinsleden kan op grond van de beschikbare data niet worden onderscheiden van de gezinsleden die verblijf beogen bij een hoofdpersoon met een ander verblijfsdoel dan kennismigrant of onderzoeker. Daarom is in dit rapport geen overzicht opgenomen van aantallen aanvragen die binnen de streeftermijn zijn afgehandeld. De wettelijke termijn waarbinnen op een TEV-aanvraag voor het verblijfsdoel familie en gezin beslist dient te worden is

Figuur 8.3 en 8.4

TEV- en VVR-aanvragen familie en gezin 2013-2017 uitgesplitst naar leeftijd in procenten



90 dagen.[179] Deze termijn kan met ten hoogste zes maanden worden verlengd als advies van of onderzoek door derden noodzakelijk is.

Tabel 8.2 laat zien dat op een substantieel deel van de TEV-aanvragen niet binnen de wettelijke termijn wordt beslist. Dit percentage ligt voor het gemiddelde van de onderzoekperiode voor TEV-aanvragen op 17%. Het percentage TEV-aanvragen dat binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld neemt vanaf 2013 jaarlijks af.

178 Zie artikel 3.23 lid 1 Vb, jo. art. 3.71 lid 2 Vb.

179 Artikel 25 lid 1 Vw.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Tabel 8.2

Afhandeling TEV-aanvragen familie en gezin binnen/buiten wettelijke termijn 2013-2017 in absolute aantallen en percentueel

Jaar	2013		2014		2015	
< wettelijke termijn	8.120	94%	13.980	93%	15.000	89%
> wettelijke termijn	510	6%	1.080	7%	1.800	11%
Totaal	**8.630**		**15.060**		**16.800**	

Jaar	2016		2017		Totaal	
< wettelijke termijn	17.650	84%	19.120	71%	**73.880**	**83%**
> wettelijke termijn	3.460	16%	7.760	29%	**14.610**	**17%**
Totaal	**21.110**		**26.880**		**88.490**	

In april 2017 zijn in de Tweede Kamer vragen gesteld aan de staatssecretaris van (toen nog) V&J over de beslistermijn in gezinsherenigingsaanvragen.[180] De staatssecretaris geeft als antwoord op de vraag wat de oorzaken zijn van de overschrijding van de wettelijke termijn in TEV-gezinsherenigingsaanvragen dat in het algemeen een oorzaak voor een overschrijding van de termijn is gelegen in verlenging van de beslistermijn wegens het ontbreken van documenten of omdat nader onderzoek nodig is. Meer specifiek stelt de staatssecretaris dat de toename van het aantal aanvragen waarop buiten de wettelijke termijn wordt beslist, wordt veroorzaakt door de toename van het aantal aanvragen voor het uitoefenen van gezinsleven in Nederland op grond van artikel 8 EVRM. Deze verklaring strookt met het grote aantal aanvragen voor Eritrese en Syrische gezinsleden dat niet binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld (zie tabel 8.3). De buiten de termijn afgehandelde aanvragen voor gezinsleden met deze twee nationaliteiten maken een groot deel uit van het totale aantal aanvragen dat niet binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld in de jaren 2016 en 2017 (zie tabel 8.3 en tabel 8.2).

180 Kamerbrief 21 mei 2017, kenmerk 2017Z04528.

Tabel 8.3

Afhandeling TEV-aanvragen familie en gezin Eritrese en Syrische nationaliteit binnen/buiten wettelijke termijn 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar		2013	2014	2015	2016	2017	2018
< wettelijke termijn	Eritrees	10	60	410	490	600	1.570
	Syrisch	30	210	520	730	380	1.880
	Totaal	40	270	940	1.220	970	3.450
> wettelijke termijn	Eritrees		30	560	1.300	3.390	5.280
	Syrisch	10	30	170	1.140	2.290	3.640
	Totaal	10	60	730	2.440	5.690	8.920

Bij de VVR-aanvragen wordt de wettelijk termijn vaker gehaald dan bij de TEV-aanvragen (zie bijlage III, tabel B.15). Voor VVR-aanvragen schommelt dit percentage gedurende de onderzoeksperiode tussen de 90 en 93%. Het gemiddelde ligt op 92%.

Tabel 8.4 laat zien dat de gemiddelde doorlooptijden van TEV-aanvragen gedurende de onderzoeksperiode elk jaar oploopt. In 2016 is de gemiddelde doorlooptijd 2 dagen langer dat de wettelijke termijn. Dit is in 2017 opgelopen tot gemiddeld 53 dagen langer dan de wettelijke termijn. De schommelingen ten aanzien van de gemiddelde doorlooptijd van VVR-aanvragen is veel minder groot. De gemiddelde doorlooptijd blijft gedurende de hele periode van onderzoek ruim binnen de wettelijke termijn.

Tabel 8.4

Gemiddelde doorlooptijd TEV- en VVR-aanvragen familie en gezin 2013-2017 in dagen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017
TEV	43	55	69	92	143
VVR	56	53	49	54	55

Beslissingen

Het aantal afwijzingen van zowel de TEV-aanvragen als de VVR-aanvragen ligt bij het verblijfsdoel familie en gezin duidelijk hoger dan bij de verblijfsdoelen kennismigratie, onderzoek, studie en au pair. Tabel 8.5 laat zien dat over de hele onderzoeksperiode gemiddeld 16% van de TEV-aanvragen wordt afgewezen. Percentueel loopt het aantal afwijzingen van TEV-aanvragen elk jaar op van 8% in 2013 tot 19% in 2017.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Tabel 8.5

Wijze van afhandeling TEV-aanvragen familie en gezin 2013-2017 in absolute aantallen en percentueel

Jaar		2013		2014		2015
Inwilliging	7.660	89%	12.460	83%	13.200	79%
Afwijzing	670	8%	1.910	13%	2.350	14%
Overig	284	3%	680	5%	1.260	8%
Totaal	**8.620**		**15.060**		**16.800**	

Jaar		2016		2017		Totaal
Inwilliging	1.5990	76%	19.010	71%	**68.320**	**77%**
Afwijzing	3.620	17%	5.140	19%	**13.700**	**16%**
Overig	1.500	7%	2.730	10%	**6.460**	**7%**
Totaal	**21.120**		**26.880**		**88.480**	

De procentuele toename van het aantal afwijzingen kan voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan de sterke stijging van het aantal TEV-aanvragen gezinshereniging ten behoeve van Eritrese gezinsleden. Het afwijzingspercentage en het percentage overige wijze van afhandeling ligt bij deze aanvragen veel hoger dan gemiddeld (zie tabel 8.6).

In verhouding tot de aantallen ingediende aanvragen voor Eritrese gezinsleden ligt het percentage inwilliging (met uitzondering van het jaar 2013[181]) onder de 20%. Dit beeld komt overeen met de nareis-aanvragen voor Eritrese gezinsleden (gezinshereniging asiel) waar ongeveer 70% van de aanvragen wordt afgewezen.[182] Het hoge percentage afwijzingen is een gevolg van het niet kunnen aantonen van de familierelatie.

Tabel 8.6

Wijze van afhandeling TEV-aanvragen familie en gezin Eritrese nationaliteit in absolute aantallen en percentueel

Jaar		2013		2014		2015
Afwijzing	4		41	46%	270	27%
Inwilliging	4		14	16%	81	8%
Overig	2		34	38%	625	64%
Totaal	**10**		**89**		**976**	

Jaar		2016		2017		Totaal
Afwijzing	1.056	59%	2.026	51%	**3.397**	
Inwilliging	143	8%	818	20%	**1.060**	
Overig	592	33%	1.147	29%	**2.400**	
Totaal	**1.791**		**3.991**		**6.857**	

Als de beslissingen op aanvragen voor Eritrese gezinsleden uit de totale aantallen wijze van afhandeling worden gehaald, ligt het gemiddelde percentage inwilligingen van de TEV-aanvragen op 82%.

Het percentage inwilligingen ligt bij de VVR-aanvragen familie en gezin (zie tabel 8.7) duidelijk hoger dan bij de TEV-aanvragen: gemiddeld 86% tegenover 77%, maar slechts enkele procenten hoger ten opzichte van het gecorrigeerde percentage zonder aanvragen ten behoeve van Eritreeërs.

Tabel 8.7

Wijze van afhandeling VVR-aanvragen familie en gezin 2013-2017 in absolute aantallen en percentueel

Jaar		2013		2014		2015
Inwilliging	4.043	92%	7.786	86%	7.634	84%
Afwijzing	233	5%	782	9%	831	9%
Overig	121	3%	503	6%	588	6%
Totaal	**4.397**		**9.071**		**9.053**	

Jaar		2016		2017		Totaal
Inwilliging	8.932	84%	10.060	86%	**38.455**	**86%**
Afwijzing	956	9%	889	8%	**3.691**	**8%**
Overig	783	7%	770	6%	**2.765**	**6%**
Totaal	**10.671**		**11.719**		**44.911**	

Bij het verblijfsdoel familie en gezin wordt na afwijzing van de TEV-aanvraag in vergelijking tot de andere verblijfsdoelen vaker een bezwaarschrift ingediend. Het percentage bezwaarprocedures tegen een afgewezen beslissing op een TEV-aanvraag ligt gemiddeld voor de hele onderzoeksperiode op 61% (zie tabel 8.8).183 Na afwijzing van bezwaar wordt over de hele periode gemiddeld in 20% van de afgewezen bezwaarschriften beroep ingediend. Bezwaar en beroepsprocedures tegen afgewezen aanvragen die zijn ingediend in 2017 zullen in veel gevallen niet voor eind 2017 zijn gestart en zijn daarom nog niet in de cijfers

181 De aantallen zijn hier te klein om percentages weer te geven.
182 *Kamerstukken II* 2015/16, 19 637, nr. 2086.
183 Deze percentages zijn gekoppeld aan het jaar van indiening van de onderliggende aanvraag en kunnen niet als één cohort met de aantallen afwijzingen, opgenomen in tabel 8.5, gelezen worden. Zie ook de toelichting bij tabel 3.3.

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

verwerkt. Dat kan de lagere percentages beroeps- en bezwaarschriften in 2017 verklaren. Hetzelfde geldt voor beroepschriften ten aanzien van aanvragen die in 2016 zijn ingediend.

Tabel 8.8

Bezwaren tegen afwijzing TEV-aanvraag familie en gezin en beroepen tegen afwijzing bezwaar 2013-2017 in procenten

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Bezwaar	65%	66%	60%	61%	55%	**61%**
Beroep	29%	31%	32%	22%	6%	**24%**

8.2.2 Ervaringen met de TEV-procedure

In dit gedeelte worden de ervaringen van de respondenten met de TEV-procedure besproken aan de hand van de in het onderzoekskader geformuleerde vragen. Deze vragen zien op de inrichting en snelheid van de procedure, knelpunten in de procedure en knelpunten in de voorwaarden voor toelating in het kader van het verblijfsdoel familie en gezin. We hebben drie interviews met advocaten gehouden die ruime ervaring hebben met het begeleiden van gezinsherenigingsaanvragen en –procedures. Daarnaast worden in dit gedeelte ook ervaringen van respondenten meegenomen die in het kader van een ander verblijfsdoel zijn geïnterviewd, maar ook ervaring hebben met de aanvraag voor gezinshereniging.

a. Inrichting procedure

De geïnterviewde advocaten zijn tevreden over de samenvoeging van de mvv-procedure en aanvraag verblijfsvergunning. Dit is zeker een verbetering ten opzicht van de situatie voor inwerkingtreding van de wet MoMi. Als het gaat om de toegankelijkheid van de aanvraagprocedure geven de advocaten aan dat met name voor lager opgeleide referenten de aanvraagformulieren niet duidelijk zijn. Deze vreemdelingen hebben voor het indienen van de aanvraag (rechts)hulp nodig. Rechtshulp wordt in de aanvraagfase niet vergoed en daarmee is deze groep genoodzaakt extra kosten te maken.

Bij respondenten leeft de vraag of verdere digitalisering niet mogelijk is. De IND-medewerkers geven aan dat dit op het terrein van familie en gezin lastig is, omdat er teveel een individuele afweging gemaakt moet worden. Dit leent zich niet goed voor digitalisering.

Respondenten die zijn geïnterviewd in het kader van onderzoek en kennismigratie geven aan dat de TEV-procedure ten aanzien van de gezinsleden van hun kennismigranten en onderzoekers goed verloopt. Zij dienen de aanvraag namens de vreemdeling meestal gelijk met de aanvraag voor kennismigrant of onderzoeker in.

b. Duur procedure

De beslissing op een aanvraag kan lang duren. Alle advocaten geven aan dat de behandeling van een aanvraag – zeker de laatste jaren – vaak wel langer dan drie maanden duurt. Volgens de advocaten komt dit door de verhoogde asielinstroom in 2015 en 2016. Deze ervaring is ook goed terug te zien in de cijfers waarbij zowel de gemiddelde doorlooptijd als het aantal aanvragen dat buiten de wettelijke termijn wordt afgehandeld vanaf 2015 toeneemt. De geïnterviewde advocaten hebben niet de indruk dat de wet MoMi sinds de inwerkingtreding in juni 2013 invloed heeft gehad op de termijn waarbinnen op een aanvraag wordt beslist. Als verdere vertragende factor wordt door zowel de advocaten als de IND genoemd dat het maken van een afspraak bij de ambassade voor het ophalen van de mvv in sommige landen lang kan duren. Door één van de advocaten wordt genoemd dat de 'geen-bezwaar tegen afgifte mvv-brief' waarmee de mvv kan worden opgehaald soms pas enkele weken nadat de beslissing is genomen, door de IND wordt verstuurd. Het ophalen van het verblijfsdocument in Nederland verloopt over het algemeen goed. De advocaten hebben de ervaring dat ook de doorlooptijden voor bezwaar- en beroepsprocedures erg lang zijn.

De gezinsherengingsaanvragen voor verblijf bij kennismigrant of onderzoeker worden in de ervaring van de geïnterviewde referenten snel afgehandeld. Zij proberen deze tegelijk met de aanvraag voor kennismigrant of onderzoeker in te dienen. Soms duurt een procedure voor aanvraag van kennismigrant of onderzoeker met gezinsleden iets langer dan de aanvraag voor een kennismigrant of onderzoeker zonder gezinsleden. Dat komt vaak doordat nog aanvullende documenten met betrekking tot de gezinsband moeten worden geleverd.

c. Knelpunten in de procedure

Eén van de advocaten geeft aan dat het moeilijk is om partnerrelaties te onderbouwen. De ervaring van deze advocaat is dat interviews vaak lang (3 à 4 uur) duren en dat als een relatie niet erkend wordt of wordt aangemerkt als een schijnrelatie dit moeilijk is te repareren. Ook ten aanzien van kinderen die niet of laat zijn geregistreerd in het land van herkomst is het lastig om de gezinsband aan te tonen.

IND-medewerkers geven aan dat zij op een aantal voorwaarden meer achteraf controleren dan vooraf. Genoemd worden de samenwoningplicht en het inkomensvereiste. Er bestaat wel de behoefte om meer voorafgaand te

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

toetsen, maar dat kan soms niet. Bijvoorbeeld omdat een vreemdeling zich pas na aankomst in Nederland kan inschrijven bij zijn referent. Ook wordt door een IND-medewerker opgemerkt dat de beslistermijn van 90 dagen het voorafgaand aan het nemen van een beslissing te onderzoeken of betrokkenen aan alle voorwaarden voldoen in de weg staat.

Ten aanzien van het afhalen van de mvv in het land van herkomst worden enkele aandachtspunten genoemd. Eén van de advocaten noemt dat het sluiten van posten in diverse landen een extra hindernis opwerpt. IND-medewerkers geven als knelpunten aan dat er niet in elk land een ambassade aanwezig is waar een mvv kan worden afgehaald en dat de werking met regionale service organisaties (RSO's) van het ministerie van Buitenlandse Zaken tot extra vertraging kan leiden. De medewerker van Buitenlandse Zaken geeft aan dat de inzet van RSO's (en de huidige centralisering naar een centrale service organisatie (CSO) inderdaad tot langere doorlooptijden kan leiden, maar dat de regionalisering en huidige centralisering van deze afdelingen is ingezet vanuit overwegingen ten aanzien van het waarborgen van kwaliteit en uniformiteit van het beslisproces, waarbij de doorlooptijden naar verwachting weer zullen afnemen door digitalisering en efficiency.

d. Knelpunten in de voorwaarden
Ten aanzien van gezinshereniging met onbezoldigde onderzoekers wordt vermeld dat het voor onderzoekers soms moeilijk is om aan de norm voor voldoende inkomen voor een gezin te voldoen.

8.3. Rol van de referent

8.3.1 Wettelijke verplichtingen

De referent van een familie of gezinslid heeft twee specifieke verplichtingen in het kader van de informatieplicht.[184] De eerste verplichting is dat als de gezinsband is verbroken hij/zij dit aan de IND moet doorgeven. De tweede verplichting is dat moet worden doorgegeven aan de IND als de vreemdeling en de referent niet meer samenwonen op hetzelfde adres. Deze verplichting bestaat niet als de adreswijziging tijdig is doorgegeven aan de gemeente waar de betreffende gezinsleden staan ingeschreven.

In het kader van de administratieplicht moet de referent afhankelijk van de relatie waarvoor hij/zij referent is verschillende documenten bewaren. Dit kunnen bijvoorbeeld zijn een gelegaliseerde huwelijksakte of een gelegaliseerde ongehuwd-verklaring of een gelegaliseerde geboorteakte. Daarnaast moet hij de bewijsstukken waaruit blijkt dat hij beschikt over voldoende middelen van bestaan bewaren. In de vreemdelingenwetgeving is geen zorgplicht opgenomen voor het verblijfsdoel familie en gezin.

8.3.2 Ervaringen met de rol van referent

De geïnterviewde advocaten geven aan dat ze de indruk hebben dat referenten lang niet altijd goed op de hoogte zijn van hun verplichtingen. Het formulier dat referenten van de IND krijgen waarop de verplichtingen van de referent staan, is volgens de respondent te abstract. De geïnterviewde advocaten beschouwen het wel als hun taak hun cliënten over hun verplichtingen op grond van de wet MoMi voor te lichten, maar op het moment dat een gezin is herenigd is dit niet iets waar het gezin zich mee bezig houdt.

Informatieverplichting
De advocaten geven aan dat referenten en vreemdelingen zich er vaak niet van bewust zijn dat ze gedurende de looptijd van hun vergunning aan de voorwaarden moeten blijven voldoen en wijzigingen moeten melden. Eén van de advocaten merkt op dat door het gelijk afgeven van een verblijfsvergunning voor vijf jaar, de suggestie wordt gewekt dat de verblijfsvergunning in ieder geval voor die periode van vijf jaar zeker is. Deze advocaat stelt voor om jaarlijks een herinnering te sturen dat wijzigingen moeten worden doorgegeven, bijvoorbeeld via DigiD.

Administratieverplichting
Wat betreft het beperken van de administratieve lasten is de indruk bij de respondenten dat dit nog wel verbeterd kan worden. Dat een uittreksel uit het BRP niet meer hoeft te worden ingediend is een verbetering, maar de vraag is waarom bijvoorbeeld gegevens ten aanzien van inkomen die in Suwinet[185] zitten nog door de referent moeten worden aangeleverd en bewaard.

Referentensystematiek
Een gevolg van de referentensystematiek is dat de vreemdeling afhankelijker is geworden van de referent. De referent kan bij (tijdelijke) ontwrichting van de relatie dit melden bij de IND waardoor de verblijfsvergunning van de vreemdeling kan worden ingetrokken, zonder dat de vreemdeling dit weet.

184 Artikel 4.25 VV.

185 Suwinet is de elektronische infrastructuur ten behoeve van de uitvoering van de wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (wet SUWI).

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

8.4. Conclusie familie en gezin

De eerste hoofdvraag die voor dit verblijfsdoel hier beantwoord kan worden is of de toelatingsprocedures voor alle reguliere migranten snel, doeltreffend en beheersbaar zijn. Deze vraag is onderverdeeld in enkele sub-vragen.

Doeltreffend
Voor de wetgever is het verblijfsdoel familie en gezin een verblijfsdoel waarvoor het beginsel van restrictiviteit geldt. Een aanvraag wordt alleen gehonoreerd als internationale verplichtingen hiertoe nopen of als er overwegende humanitaire redenen zijn. Als het echter gaat om de toelating van gezinsleden van migranten van wie Nederland de overkomst wil stimuleren, zoals kennismigranten en onderzoekers is het in het belang van Nederland om ook de overkomst van hun familieleden te faciliteren.

De gecombineerde aanvraag van mvv en verblijf, die voor alle reguliere migranten geldt, wordt als een verbetering ervaren ten opzichte van de situatie voor invoering van de wet MoMi.

Duur procedure
De snelheid van de procedure is ten aanzien van TEV-aanvragen sinds de verhoogde asielinstroom in 2015 en 2016 afgenomen. In 2016 ligt de gemiddelde doorlooptijd met 92 dagen net boven de wettelijke termijn van 90 dagen. In 2017 is de gemiddelde doorlooptijd opgelopen tot 143 dagen. Voor de VVR-aanvragen is de behandelduur gedurende de hele periode van onderzoek heel stabiel. Tussen de 90 en 93% van de VVR-aanvragen wordt binnen de wettelijke termijn afgehandeld. De invoering van de wet MoMi heeft in de ervaring van de advocaten geen invloed gehad op de snelheid van de procedure. De werkprocessen met betrekking tot het afhalen van de mvv bij ambassade kunnen leiden tot vertraging. Over het afhalen van de verblijfsvergunning in Nederland krijgen de geïnterviewde advocaten geen klachten.

Beheersbaar
De TEV-procedure is niet voor alle referenten voldoende toegankelijk. Formulieren worden volgens de geïnterviewde advocaten door (laag-opgeleide) migranten als complex ervaren. Volgens de IND is digitalisering van de aanvraag voor dit verblijfsdoel is lastig te realiseren omdat de benodigde informatie te complex is om met simpele vragen te verkrijgen.

De tweede hoofdvraag is: Werkt de referentensystematiek en zijn de administratieve lasten voor burgers en bedrijven zo beperkt mogelijk gehouden?

Administratieve lasten
De administratieve lasten zouden volgens de geïnterviewde advocaten door meer gebruik te maken van gegevens in Suwinet, omlaag kunnen. Nu moeten referenten informatie aanleveren en bewaren die de IND ook elders kan verkrijgen.

Verplichtingen referent
Volgens de geïnterviewde advocaten zijn gezinsreferenten zich niet erg bewust van hun verplichtingen als referent. De IND zou over deze verplichtingen duidelijkere en meer toegankelijke voorlichting moeten geven. De geïnterviewde advocaten geven zelf ook voorlichting aan hun cliënten over de verplichtingen in het kader van de wet MoMi, maar de advocaten merken op dat op het moment dat zij deze voorlichting geven – vaak het moment dat de gezinsleden in Nederland zijn aangekomen – de referent niet bezig is met deze verplichtingen. Cliënten nemen de informatie hierover voor kennisgeving aan. De informatieplicht lijkt voor pas herenigde gezinsleden op het moment van hereniging niet relevant. Het ontbreken van het besef van urgentie met betrekking tot de verplichting wijzigingen door te geven, wordt versterkt door de afgifte van een verblijfsvergunning voor vijf jaar. Niet alle referenten zijn doordrongen van het besef dat referent en gezinsleden gedurende de looptijd van de vergunning aan de voorwaarden moet blijven voldoen en wijzigingen in de situatie, zoals ten aanzien van inkomen of gezinsrelatie, aan de IND moet doorgeven. Een maatregel die door de geïnterviewde advocaten is gesuggereerd, is om referenten jaarlijks aan hun informatieplicht te herinneren.

Referentensystematiek
Een neveneffect van de referentensystematiek van de wet MoMi is, dat het overkomende gezinslid afhankelijker is geworden van de referent. Er zou in dat opzicht meer aandacht moeten zijn voor de positie van de overkomende vreemdeling.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

9. Toezicht en handhaving

9.1. Inleiding

De visie op toezicht en handhaving en de wijze waarop dit binnen de IND is georganiseerd, is neergelegd in het Organisatie- en Formatierapport van 24 juni 2014.[186] Handhaving wordt gezien als een integraal proces waar op verschillende niveaus, bij verschillende taakeenheden, op verschillende manieren aan wordt gewerkt. De activiteiten in het kader van handhaving worden in het rapport onderverdeeld in preventie, detectie en repressie van niet-regelnaleving (inclusief het bestrijden van fraude).187 In 2017 is door de toenmalige inspectie Veiligheid en Justitie (inspectie V&J) het toezicht van de IND op de werkgever geëvalueerd. De inspectie V&J neemt deze onderverdeling in preventie, detectie en repressie ook als uitgangpunt voor de evaluatie.[188] Bij de interviews die met de IND zijn gehouden in het kader van de wetevaluatie wet MoMi is deze visie op toezicht en handhaven ook terug te zien. In onderhavig rapport wordt aangesloten bij de indeling van toezicht en handhaving in deze drie pijlers.

Het rapport van de inspectie V&J beschrijft de organisatie van de IND en de organisatie van toezicht en handhaving binnen de IND; de werking van het toezicht en de interventies. Hoewel dit rapport alleen ziet op het toezicht op de werkgever als erkend referent is deze beschrijving ook relevant voor het toezicht op de andere erkend referenten. Hier in het rapport over de evaluatie van de wet MoMi wordt volstaan met een korte beschrijving van de organisatie van het toezicht en de verschillende instrumenten die worden ingezet in het kader van preventie, detectie en repressie. Voor een uitgebreidere beschrijving van deze aspecten wordt verwezen naar het rapport van de inspectie V&J.

Waar het inspectierapport aanleiding heeft gegeven tot wijzigingen in de werkwijze zijn deze meegenomen in deze evaluatie van de wet MoMi. In verband met de acties die zijn ondernomen na verschijning van het inspectierapport zijn ten aanzien van handhaving de in gang gezette en opgelegde interventies tot eind september 2018 in deze evaluatie betrokken. In het kader van toezicht en handhaving in het migratieproces hebben ook andere overheidsinstanties een taak. Deze instanties zijn niet meegenomen in het onderzoek. Door respondenten werd een enkele keer wel gerefereerd aan andere overheidsorganisaties. Waar relevant worden deze bevindingen meegenomen.

186 IND (2014), *Organisatie- en Formatierapport. Op weg naar een nieuwe IND*, Rijswijk: IND.
187 Ibid. p. 33.
188 Inspectie V&J 2017, p. 18.

9.2. Organisatie van toezicht en handhaving

In het kader van het modern migratiebeleid zijn de voor toezicht en handhaving meest betrokken directies bij het ministerie J&V die onder de IND vallen de Directie Dienstverlenen en de Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN). De Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) heeft een adviserende rol.[189] Deze directies zijn onderverdeeld in verschillende teams.

Team Zakelijk is verantwoordelijk voor de erkenningsaanvraag van de erkend referent en daarna voor de dienstverlening aan de erkend referent. De beslisteams van RVN zijn verantwoordelijk voor de aanvraag voor verblijf en controle op verblijfsvoorwaarden na toelating. Team Toezicht kan onderzoeken uitvoeren op basis van signalen van Team Zakelijk en beslisteams RVN.

Naar aanleiding van het rapport van de inspectie V&J is een Multidisciplinair Team Boetes (MTB) ingesteld. Dit team bestaat uit medewerkers van de directies Juridische Zaken, Regulier verblijf en Nederlanderschap, Strategie en Uitvoeringsadvies en Dienstverlenen (Team Toezicht en Team Zakelijk). De bedoeling van dit team is om te komen tot een meer gedifferentieerd en gebalanceerd boetebeleid en tegelijk meer eenheid te creëren in het opleggen van sancties.

9.3. Preventie

Onder preventie wordt in het Organisatie- en Formatie rapport verstaan: het geven van voorlichting gericht op naleving van regelgeving om onbewuste overtreding van regelgeving te voorkomen en klanten bewust te maken van de gevolgen van regelovertreding.[190] Deze taak is wat betreft de erkende referenten ondergebracht bij Team Zakelijk. Door geïnterviewde IND-medewerkers wordt daarnaast ook het nemen van een zorgvuldige beslissing op een erkenningsaanvraag of een verblijfsaanvraag (hoewel niet iedereen dit als een vorm van handhaving beschouwd) en het geven voorlichting over de verplichtingen van een erkend referent genoemd als vormen van preventief toezicht. Voorlichting wordt op verschillende momenten op diverse manieren gegeven. Genoemd zijn: verschillende voorlichtingsactiviteiten door Team Zakelijk; voorlichting door de IND-loketten; voorlichting via de telefonische info-lijnen van de IND en verder nog voorlichting via de website, folders en aanvraagformulieren. Er wordt

189 Bij de interviews is gesproken met medewerkers van deze drie directies.
190 IND, *Organisatie- en Formatierapport. Op weg naar een nieuwe IND*, Rijswijk: IND 2014, p. 33.

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

ook voorlichting in de breedste zin van het woord gegeven door medewerkers van RVN (beslisteams) in individuele zaken na indiening of afwijzing van een aanvraag.

De voorlichting door Team Zakelijk is gedifferentieerd voor de vier verschillende groepen erkend referenten. Een greep uit de lijst van voorlichtingsactiviteiten:[191] voor alle vier de doelgroepen zijn er verschillende soorten voorlichtingsbijeenkomsten, themabijeenkomsten (bijvoorbeeld bij invoering van nieuw beleid), bijeenkomsten om de gang van zaken en eventuele problemen te bespreken (door respondenten aangeduid als 'mobstacles'). Daarnaast hebben de 150 grootste bedrijven en alle erkende referenten van de andere verblijfsdoelen een relatiemanager, die jaarlijks contact met deze bedrijven cq. referenten opneemt.

9.4. Detectie

9.4.1 Instrumenten van detectie

Een eerste instrument van detectie is het oppikken van signalen die duiden op een mogelijke (toekomstige) niet-naleving van de wettelijke verplichtingen. Signalen kunnen op alle momenten bij medewerkers op verschillende plaatsen in de organisatie binnen komen. In het Organisatie en Formatierapport wordt gesproken van professionele alertheid en klantkennis van IND-medewerkers aan de loketten, aan de telefoon en achter het bureau.[192] Bij medewerkers achter het bureau kan bijvoorbeeld gedacht worden aan (beslis)medewerkers van Team Zakelijk en (beslis)medewerkers en behandelaars van RVN. De signalen kunnen aanleiding zijn om (op een later moment of in een andere fase in de procedure) nader onderzoek te doen.

Een eerste moment waarop signalen binnen kunnen komen, is bij de aanvraag tot erkenning als referent. In de hoofdstukken over de verschillende verblijfsdoelen is al aangegeven dat de voorwaarden voor erkenning zo algemeen zijn opgesteld dat ook bedrijven en instellingen die niet goed passen binnen het profiel voor het betreffende verblijfsdoel kunnen worden erkend als referent. Als in de aanvraagprocedure voor erkenning als referent medewerkers van Team Zakelijk twijfelen over de vraag of een bedrijf of instelling past binnen de doelgroep voor erkend referent is dit een signaal waar de medewerkers op verschillende manieren mee om gaan. Als de aanvrager wel aan de voorwaarden voor erkenning voldoet, wordt soms geadviseerd om geen aanvraag in te dienen. Een andere mogelijkheid die deze medewerkers hebben is om bij de aanvraag in het dossier op te nemen dat er sprake is van één of meer risico indicatoren. Dat kan aanleiding zijn om in een later stadium betreffende referent te onderzoeken. Enkele risico indicatoren die door de IND werden genoemd zijn: het gaat om een klein bedrijf; het is een voor erkend referent atypisch bedrijf of instelling, of er is mogelijk sprake van schijnzelfstandigheid. Onder dit laatste wordt verstaan de constructie dat een bedrijf wordt opgericht om via de kennismigrantenregeling of de ICT regeling een werknemer te laten overkomen, bijvoorbeeld in de functie van directeur, die op papier in dienst is maar feitelijk als zelfstandige gaat werken.[193] Ook kan dit spelen bij bepaalde beroepsgroepen zoals medische beroepen (genoemd worden chiropractor, tandarts en fysiotherapeut) en consultants.

Vervolgens kunnen signalen binnen komen bij de verblijfsaanvraag. Als er sprake is van risico-indicatoren bij erkenning van een referent kan dit aanleiding zijn om op het moment dat verblijfsaanvragen worden ingediend door deze referent de eigen verklaring te toetsen. Dit gebeurt bij bedrijven die ingeschaald zijn als 'hoog-risico'. Bij nieuw erkende au pair-bedrijven worden de eerste vijf verblijfsaanvragen volledig getoetst. Afhankelijk van hoe het au-pair bureau functioneert met betrekking tot de aanvragen wordt beoordeeld of het nodig is meer aanvragen volledig te toetsen. Een risico-indicator voor een verblijfsaanvraag in het kader van familie en gezin is bijvoorbeeld dat iemand die nooit heeft gewerkt, opeens een baan met vast contract en een voldoende hoog salaris heeft. In het kader van het onderkennen van risico's is inmiddels voor twee verblijfsdoelen een zogenaamd nalevingsbeeld opgesteld waarin wordt geïnventariseerd wat de risico's zijn en welke interventies gepleegd kunnen worden.

Een tweede instrument voor detectie in de aanvraagfase is specialistisch verificatieonderzoek. Hierbij kan gedacht worden aan documentonderzoek, verzoek door de IND tot controle adres aan de vreemdelingenpolitie, maar ook verzoeken tot advies ten aanzien van solvabiliteit en continuïteit aan de RVO en marktconformiteit van een salaris aan de UWV.

Ten derde kunnen trajectcontroles worden uitgevoerd na inwilliging van de erkenning of na toelating van de vreemdeling. Het inspectierapport omschrijft trajectcontroles als een periodieke controle, van achter het bureau, waarbij de IND aan de hand van informatie van andere overheidsorganisaties nagaat of een vreemdeling of erkend referent nog voldoet aan de voorwaarden. Trajectcontroles op een erkend referent kunnen onder andere bestaan uit controles bij de Kamer van Koophandel, Suwinet en de belastingdienst.[194]Al deze controles op

191 Zie voor een uitgebreid overzicht bijlage IV.
192 IND, *Organisatie- en Formatierapport. Op weg naar een nieuwe IND*, Rijswijk: IND 2014, p. 33.
193 Zie ook rapport V&J, p. 35.
194 Ibid. p. 36 en 37. Ook worden in het rapport nog genoemd Inspectieview Bedrijven en Justitiële Informatiedienst. Deze twee mogelijkheden werden niet door de IND-medewerkers genoemd.

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

de erkend referent moeten handmatig worden verricht. De inspectie V&J stelt in zijn rapport vast dat de IND in de praktijk weinig trajectcontroles op erkend referenten heeft uitgevoerd.[195]

Sinds het rapport van de inspectie kunnen bedrijven of instellingen die op de indicatorenlijst hoog scoren ook na erkenning gecontroleerd worden door middel van een bedrijfsbezoek. Daarnaast worden ook a-select bedrijven geselecteerd voor een controle. Het gaat totaal ongeveer 80 bedrijfsbezoeken per jaar. Hiermee is het eerder gevoerde beleid van controle vanachter het bureau aangepast.

9.4.2 Trajectcontrole na verlening verblijfsvergunning

De trajectcontroles die worden uitgevoerd om te controleren of de vreemdeling nog aan de voorwaarden voor verblijf voldoet, zijn mede afhankelijk van de verleende verblijfsvergunning. Een trajectcontrole kan geautomatiseerd verlopen of handmatig worden verricht.[196] Tabel 9.1 geeft een overzicht van het aantal uitgevoerde trajectcontroles op de vreemdeling met een verblijfsvergunning regulier, uitgesplitst naar het type referent. In dit overzicht zijn zowel de handmatige controles als de geautomatiseerde controles opgenomen. Dit overzicht laat zien dat in 2016 veel minder controles zijn uitgevoerd dan in de jaren 2014, 2015 en 2017. Het gaat in deze tabel om verblijfsvergunningen die zijn verleend vanaf 1 juni 2013. Omdat een trajectcontrole altijd pas plaats vindt enkele maanden na verlening van de vergunning is de kolom 2013 leeg.

Tabel 9.1

Uitgevoerde trajectcontroles op vreemdeling uitgesplitst naar type referent 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
ER		760	910	560	20	**2.250**
OER		10	130	120	< 5	**260**
Particulier referent		3.320	4.000	880	4.430	**12.630**
Eindtotaal		4.080	5.050	1.560	4.450	**15.150**

De controles op de verblijfsstatus van vreemdelingen zijn gedeeltelijk geautomatiseerd. Als een trajectcontrole geautomatiseerd verloopt, wordt automatisch een intrekkingsprocedure aangemaakt voor een verblijfsvergunning als niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden voor verblijf. De intrekkingsprocedure wordt ook automatisch toegewezen aan een behandelaar. Deze geautomatiseerde vorm van controleren wordt aangeduid met de term 'handhavingsmotor'. De voorwaarden die in de handhavingsmotor zijn op genomen zien op persoonsgegevens, relatiegegevens en verblijfgegevens (zie tabel 9.2). Dit zijn allemaal gegevens die afkomstig zijn van de BRP.

Sinds 2016 worden handmatig controles op de verblijfsrechtelijke positie van vreemdelingen uitgevoerd. Een voorwaarde waaraan wordt getoetst, is of het inkomen nog voldoet aan de voor de verblijfsvergunning geldende normen. Dit kan bijvoorbeeld worden gecontroleerd aan de hand van Suwinet of er kan een melding van de Gemeentelijke Sociale Dienst (GSD) binnenkomen dat een uitkering is aangevraagd. Ook wordt gecontroleerd of een verklaring van het TBC-onderzoek is overlegd. Ten aanzien van au pairs wordt bijvoorbeeld in de BRP gecontroleerd of de au pair op hetzelfde aders staat ingeschreven als het gastgezin. Deze controles worden ten minste zes maanden na verlening van verblijf uitgevoerd. Er worden maandelijks ongeveer 750 controles uitgevoerd op basis van een a-selecte steekproef. Veruit het grootste gedeelte van de controles betreft het verblijfsdoel familie en gezin. De IND medewerkers schatten dat van de circa 500 zaken familie en gezin die zij maandelijks controleren, 100 zaken nader onderzocht moeten worden. Dit nader onderzoek leidt in ongeveer vijftien zaken tot het intrekken van een vergunning. Voor de verblijfsvergunningen kennismigratie, studie, au pair en onderzoek, die zijn verleend voor verblijf bij een erkend referent kan een controle op vreemdelingen leiden tot acties ten aanzien van de (erkend) referent.

Tenslotte worden op grond van diverse overige signalen controles uitgevoerd. Dit kunnen signalen van IND-medewerkers en van andere (overheids)organisaties zijn en klikbrieven. De uitgevoerde controles kunnen aanleiding zijn om een intrekkingsprocedure op te starten.

In onderstaande tabel is te zien op grond van welke signalen een intrekkingsprocedure is gestart.

195 Ibid. p. 37.
196 Rapport V&J, p. 35.

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Tabel 9.2

Opgestarte intrekkingsprocedures verblijfsvergunning regulier uitgesplitst naar aanleiding intrekkingsgrond 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Handhavingsmotor			1.950	4.720	6.220	**12.890**
Burgerlijke Staat					10	**10**
GSD melding					< 5	**< 5**
Inschrijving bij gastgezin			60	90	90	**240**
Inschrijving BRP			480	1.940	2.900	**5.310**
Samenwoonnorm			770	720	2.370	**3.860**
Verplaatsen hoofdverblijf			640	1.970	700	**3.310**
Wijziging geboortedatum					60	**60**
Wijziging nationaliteit					110	**110**
Handmatige controle			< 5	400	640	**1.040**
Overig	300	3.200	3.740	4.480	2.810	**14.510**
Totaal	**300**	**3.200**	**5.690**	**9.600**	**9.670**	**28.440**

De uitkomst van een opgestarte intrekkingsprocedure kan zijn dat de vergunning daadwerkelijk wordt ingetrokken, maar kan ook leiden tot de beslissing dat niet wordt ingetrokken.

Tabel 9.3 geeft een overzicht van het resultaat van de afgehandelde intrekkingsprocedures. Uit dit overzicht blijkt dat over de hele onderzoeksperiode in totaal net iets minder dan 50% van de opgestarte intrekkingsprocedures ook daadwerkelijk leidt tot een intrekking. Een groot, maar heel wisselend deel van de opgestarte intrekkingsprocedures leidt niet tot intrekking. De reden hiervoor is onduidelijk. Op grond van de beschikbare cijfers kan hier geen uitspraak over worden gedaan.

Tabel 9.3

Wijze van afhandeling intrekkingsprocedures 2013-2017 in absolute aantallen en percentueel

Jaar	2013		2014		2015	
Intrekking	70	58%	1.480	60%	2.450	58%
Geen intrekking	10	9%	760	31%	1.200	28%
Overig	40	33%	230	9%	570	14%
Totaal	**110**		**2.470**		**4.210**	

Jaar	2016		2017		Totaal	
Intrekking	4.150	54%	3.470	34%	**11.620**	**48%**
Geen intrekking	2.510	33%	6.090	60%	**10.560**	**43%**
Overig	900	12%	530	5%	**2.260**	**9%**
Totaal	**7.560**		**10.090**		**24.440**	

Een vergunning kan worden ingetrokken omdat de vreemdeling voor afloop van de geldigheidsduur van de vergunning zijn verblijf beëindigt of omdat de vreemdeling of de erkend referent niet (meer) aan de voorwaarden voor verlening voldoet. Het intrekken van een verblijfsvergunning wordt formeel niet beschouwd als een repressieve interventie. In veel gevallen is er sprake van het intrekken van de vergunning omdat het verblijf is beëindigd. De IND stelt dat bij kennismigranten op jaarbasis ongeveer 1.000 vergunningen worden ingetrokken waarvan bij benadering 95% van de vreemdelingen zelf tussentijds is vertrokken. De cijfers met betrekking tot het aantal intrekkingen geven dus geen inzicht in hoeverre er sprake is van intrekking wegens niet meer voldoen aan de regels.

Tabel 9.4 laat het aantal ingediende bezwaarschriften tegen de intrekking van een vergunning, uitgesplitst naar type referent zien. Een vreemdeling die voor afloop van zijn verblijfsvergunning vertrekt, zal geen bezwaar indienen tegen de intrekking van zijn vergunning. Als het aantal ingediende bezwaren tegen een intrekking (uit tabel 9.4) naast het aantal intrekkingen (uit tabel 9.3) wordt gelegd kan een indicatie worden gegeven in hoeverre het gaat om intrekkingen waarbij de vreemdeling zelf al is vertrokken.[197] Het totale aantal intrekkingen over de hele periode bedraagt 11.620. Het totale aantal ingediende bezwaren is 5.000. Hoewel deze twee cijfers niet als een cohort kunnen worden benaderd, geven deze cijfers wel aan dat tegen een groot gedeelte van de intrekkingen geen bezwaar wordt ingediend. In een belangrijk deel van de intrekkingen zal het dus gaan om vreemdelingen die zelf al zijn vertrokken.

Tabel 9.4

Bezwaren tegen beslissing intrekking vergunning uitgesplitst naar type referent 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Aantal ingediende bezwaren	360	1.270	1.210	1.120	1.040	**5.000**
ER	< 5	30	50	70	60	**200**
OER	10	20	10	30	10	**70**
Particulier referent	350	1.230	1.150	1.030	970	**4.730**

197 De intrekkingen en ingediende bezwaren kunnen niet als cohort worden benaderd, omdat aanvragen niet altijd in hetzelfde jaar worden ingediend als waarin ze worden afgehandeld. Het gaat dus slechts om een grove benadering.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

9.4.3 Detectie na beslissing verlening mvv

Met de invoering van de TEV-procedure is de mogelijkheid om een vergunning te weigeren na afgifte van een mvv komen te vervallen. Er bestaat wel de mogelijk om voorafgaand aan het ophalen van de mvv op de ambassade deze in te trekken, of de mvv die al is opgehaald te annuleren, voor of na binnenkomst in Nederland.[198] De vreemdeling en referent zijn verplicht om relevante wijzigingen in de omstandigheden door te geven die van belang zijn voor de afgifte van de mvv of de verblijfsvergunning. De mogelijkheid een mvv in te trekken of te annuleren wordt door de wetgever gezien als een controle instrument. In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag hoe vaak de mvv wordt ingetrokken of geannuleerd en wat de reden is voor intrekking of annulering.

Eén van de signalen voor intrekking kan zijn dat er bij het ophalen van de mvv bij de ambassademedewerkers twijfels bestaan over identiteit, gestelde relatie met hoofdpersoon in Nederland of verblijfsdoel. Op de ambassade wordt standaard een controle op de identiteit gedaan door het controleren van de identiteitsdocumenten. De documenten worden bij de ambassade of het consulaat gescand (frontoffice). Van de frontoffice worden de gescande documenten toegezonden aan een RSO (backoffice) (of de Centrale service organisatie in Den Haag) die de documenten controleert en autorisatie tot afgifte van de mvv verleent. De IND en het ministerie van Buitenlandse Zaken hebben instructies opgesteld voor het doen van een verdere controle (buiten de identiteitscontrole) bij het afhalen van de mvv op de ambassades. Deze instructies zijn toegespitst op bepaalde verblijfsdoelen, zoals studie of au pair of op een specifieke categorie zoals Chinese koks. Door Buitenlandse Zaken is als voorbeeld van een instructie ten aanzien van het verblijfsdoel studie gegeven dat in geval van grote twijfel of de aanvrager echt wil gaan studeren een interview in het Engels moet worden afgenomen aan de hand van een IND vragenlijst. De IND geeft het voorbeeld van au pairs uit de Filippijnen. Ten aanzien van deze groep is in overleg met Buitenlandse Zaken een extra check op de ambassade in Manilla afgesproken. Ook kan de IND in het kader van een aanvraag voor het verblijfsdoel familie en gezin bij twijfel over de gezinsrelatie een interview inplannen dat simultaan op de ambassade met de vreemdeling en in Nederland bij een IND-kantoor met de referent wordt afgenomen.

Als er bij de medewerkers op de ambassade serieuze twijfels bestaan over het verblijfsmotief, de identiteit of de gezinsrelatie van een vreemdeling, wordt dit voorgelegd aan de IND. De IND kan deze bevindingen voorleggen aan de referent met het verzoek of de referent zijn aanvraag wil heroverwegen. Dit kan leiden tot intrekking op verzoek van de referent. De IND kan ook zelf concluderen op basis van de bevindingen van de ambassade dat er alsnog bezwaar bestaat tegen afgifte van de mvv. In dat geval zal de IND een negatieve beslissing op de aanvraag nemen, waartegen de referent en de vreemdeling vervolgens bezwaar kunnen indienen.

Tabel 9.5 laat het aantal intrekkingen en annuleringen van een mvv zien sinds de invoering van de wet MoMi.

Tabel 9.5

Intrekkingen en annuleringen van mvv door aanvrager of door IND 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Intrekken MVV	10	250	370	240	190	**1.060**
Intrekking	10	110	130	120	140	**500**
Intrekking door aanvrager	< 5	140	250	120	50	**560**
Annuleren MVV	10	30	40	20	10	**90**
Intrekking	< 5	< 5	10	10	< 5	**30**
Intrekking door aanvrager	< 5	20	30	10	< 5	**60**
Totaal	**20**	**280**	**410**	**250**	**200**	**1.150**

Over de hele onderzoeksperiode gaat het om 1.150 mvv's die zijn ingetrokken of geannuleerd. De cijfers geven geen inzage in de reden van het intrekken of annuleren. Daarom is in de loop van het onderzoek besloten aanvullend dossieronderzoek te doen naar deze praktijk. Er is een steekproef getrokken van 24 dossiers in totaal, vier intrekkingen en twee annuleringen per jaar voor de jaren 2014-2017 verdeeld over verschillende verblijfsdoelen. Uit dit onderzoek kwam op de eerste plaats naar voren dat de wijze van registreren als intrekking of annulering niet consistent was. Een tweede conclusie die op grond van het dossieronderzoek kan worden getrokken, is dat de mvv in veruit de meeste gevallen (in 19 zaken) is ingetrokken of geannuleerd naar aanleiding van een melding van referent dat de vreemdeling afziet van de overkomst. In twee zaken werd de mvv ingetrokken omdat de referent de baan introk en in twee gevallen werd de mvv ingetrokken naar aanleiding van signalen van ambassademedewerkers.

Aan de geïnterviewde advocaten en referenten is gevraagd of ze ervaring hebben met controle op de ambassade en het intrekken van een mvv naar aanleiding van gerezen twijfel. Enkele respondenten (ten aanzien van de verblijfsdoelen studie, au pair, arbeid/ kennismigratie en familie en gezin) geven aan dat zij wel eens hebben meegemaakt dat er vragen worden gesteld door ambassade medewerkers. In het kader van het verblijfsdoel arbeid en kennismigratie geldt

198 Intrekking en annulering van een mvv worden genoemd in artikel 2m lid 3 en 4 Vw. Deze definiëring van de begrippen intrekking en annulering van een mvv is afkomstig van de IND.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

dit met name voor de ambassade in China. Door geïnterviewde advocaten wordt deze controle gekwalificeerd als een controle die verder gaat dan is vereist. Een enkele referent geeft aan dat zij wel eens een verzoek om de TEV-aanvraag te heroverwegen hebben gekregen, omdat er bij controle op de ambassade twijfel is ontstaan over het opgegeven doel.

Volgens de IND is het aantal zaken dat door de ambassade aan hen wordt voorgelegd zeer beperkt. De inschatting is dat het gaat om 20 à 30 zaken op jaarbasis. Veruit de meeste intrekkingen zien op de situatie dat de vreemdeling niet meer komt. De geïnterviewde medewerker van Buitenlandse Zaken heeft geen exacte aantallen, maar stelt dat het er zeker meer zijn. De schatting is dat alleen al ten aanzien van het verblijfsdoel studie jaarlijks circa 100 verzoeken tot heroverweging worden voorgelegd. In de ervaring van de IND zijn de zaken die door de ambassade aan hen worden voorgelegd niet altijd goed genoeg onderbouwd om er iets mee te kunnen doen. Buitenlandse Zaken stelt vraagtekens bij de werkprocessen inzake de controle door de ambassade. Op de eerste plaats is het de vraag of de ambassade (buiten de identiteitscheck) in het kader van de systematiek van de wet MoMi wel een rol zou moeten spelen. De beslissing wordt door de IND genomen op basis van de door de erkend referent gecontroleerde gegevens. De wet MoMi gaat uit van controle en handhaving achteraf. In dat kader zou het goed zijn meer zicht te hebben op wat met eventuele signalen die door ambassade medewerkers worden opgepikt bij het afhalen van de mvv na aankomst van de vreemdeling in Nederland in het kader van toezicht en handhaving wordt gedaan. Als de ambassades wel een rol spelen (zoals nu het geval is) zouden de werkprocessen duidelijker vastgelegd kunnen worden.

9.5. Interventies

Er bestaan vijf verschillende interventies die aan de referent kunnen worden opgelegd: waarschuwing, boete, schorsing of intrekking erkenning en verhalen kosten uitzetting. Deze vijf interventies worden hieronder besproken.

Waarschuwing en boete

De bestuurlijke boete is geregeld in de Vreemdelingenwet[199] en het boetebeleid is uitgewerkt in een openbare werkinstructie.[200] Het boetebeleid ziet op overtredingen in het kader van de verplichtingen van de wet MoMi: de informatieplicht, de administratieplicht en de zorgplicht. De boete is maximaal € 3.000 voor ondernemingen, rechtspersonen en andere organisaties en maximaal € 1.500 voor natuurlijke personen. In de werkinstructie is opgenomen dat bij een eerste overtreding een waarschuwing wordt gegeven, tenzij er sprake is van een ernstige overtreding, dan kan direct beboet worden. Er is in ieder geval sprake van een ernstige overtreding bij niet-naleving van de zorgplicht, bij overtreding van de informatieplicht waar de informatie geleid zou hebben tot intrekking van de verblijfsvergunning van een vreemdeling of de erkenning, of in geval van meerdere overtredingen ten aanzien van dezelfde of verschillende verplichtingen.

Onderstaande tabel (tabel 9.6) laat een overzicht zien van hoe vaak de maatregelen boete of waarschuwing zijn opgelegd na een geconstateerde overtreding van één van de drie verplichtingen. Uit dit overzicht blijkt dat het merendeel van de geconstateerde overtredingen wordt afgedaan zonder oplegging van een formele maatregel of sanctie (zie de categorie 'overig' in tabel 9.6). Slechts in enkele gevallen heeft de overtreding geleid tot het opleggen van een waarschuwing of boete.

De stijging van het aantal geconstateerde overtredingen in 2018 laat zien dat vanaf eind 2017 sterker is ingezet op toezicht en handhaving.

Tabel 9.6

Afhandeling overtredingen zorg-, administratie- en informatieplicht uitgesplitst naar wijze van afhandeling 2013-2018 in absolute aantallen[201]

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	2018[201]	Totaal
Totaal overtredingen	7	191	197	39	109	141	**684**
Zorgplicht	1	5	20	1	4	11	**42**
Boete oplegging		2	2	1			**5**
Waarschuwing		2				1	**3**
Overig	1	1	18		4	18	**42**
Administratieplicht	1		3	1	3	6	**14**
Waarschuwing						3	**3**
Overig	1		3	1	3	3	**11**
Informatieplicht	5	186	174	37	102	124	**628**
Boete oplegging		5	39	2	4	8	**58**
Waarschuwing	5	99	30	3	4	15	**156**
Overig		82	105	32	94	101	**414**

In de gehele onderzoeksperiode is slechts in 29 gevallen een bezwaarschrift ingediend tegen de opgelegde boete (zie tabel 9.7).

199 Artikel 55a Vw.
200 IND, *Werkinstructie 2013/19. Waarschuwing en bestuurlijke boete*. Rijswijk: IND 2013.
201 Cijfers zijn aangeleverd tot september 2018.

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Tabel 9.7

Bezwaren tegen opgelegde boete 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Aantal		7	19	2	1	**29**

Van de in totaal 29 afgehandelde bezwaarschiften tegen een waarschuwing of boete zijn er in totaal vijftien gegrond verklaard, acht bezwaarschriften zijn ongegrond verklaard en zes zijn op overige wijze afgedaan.

Schorsing erkenning als referent

De interventie schorsing van de erkenning als referent is gedurende de onderzoeksperiode in totaal 53 keer opgelegd. Onderstaande tabel laat de verdeling per jaar zien en wat na oplegging met de schorsing is gedaan. In het merendeel van de gevallen heeft de schorsing niet geleid tot intrekking van de erkenning.

Tabel 9.8

Wijze van afhandeling schorsing erkenning referent 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Schorsen erkenning ref	2	30	2		19	**53**
Intrekking		1				**1**
Niet-Intrekking		29	1		3	**33**
Overig	2		1		16	**19**

Tegen de schorsing als erkenning van referent is in totaal slecht drie keer een bezwaar ingediend. Op twee bezwaarschriften was op het moment dat de gegevens zijn gegenereerd nog niet beslist. Het bezwaarschift waar wel op is beslist is afgehandeld als 'overig'.

Intrekking van erkenning als referent

De intrekking van een erkenning kan op verzoek van de erkende referent gebeuren of op initiatief van de IND. In het geval van het intrekken van een erkenning als referent door de IND zijn er vier intrekkingsgronden. Sinds het rapport van de inspectie V&J worden drie hiervan door Team Zakelijk gedaan en één door RVN. Deze intrekkingsgronden zijn:

- Uitschrijving kamer van koophandel (Team Zakelijk);
- Drie jaar niet actief;
- Na onderzoek RVO: maximaal 50 op jaarbasis conform afspraak met RVO;
- Inhoudelijke intrekking op grond van het niet naleven van MoMi-verplichtingen.

De intrekkingsgrond 'drie jaar niet actief' mag sinds 2016 worden toegepast en is voor het eerst actief gebruikt in 2017. Dit verklaart ook de stijging van het aantal intrekkingen in 2017. Voor 2018 zijn er vergelijkbare aantallen intrekkingen op deze grond. De IND geeft aan dat het aantal intrekkingen op grond van het niet-naleven van de MoMi verplichtingen zeer beperkt is, naar schatting enkele 10-tallen.

Tabel 9.9 geeft weer op welke wijze door de IND opgestarte intrekkingsprocedures zijn afgedaan.

Tabel 9.9

Wijze van afhandeling intrekking erkenning referent 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Intrekking	3	16	18	138	484	**659**
Niet-intrekking		1	1	6	43	**51**
Overig			1	7	7	**15**
Totaal	**3**	**17**	**20**	**151**	**534**	**725**

Tegen de intrekking als referent is in totaal vijftien keer een bezwaarschrift ingediend (zie tabel 9.10). Slechts twee bezwaren zijn gegrond verklaard, acht zijn ongegrond verklaard en vijf zijn op een overige manier afgehandeld.

Tabel 9.10

Bezwaren tegen intrekking erkenning referent uitgesplitst naar wijze van afhandeling bezwaar 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Intrekking erkenning referent		1	2	1	11	**15**
Gegrond				1	1	**2**
Ongegrond		1	1		6	**8**
Overig			1		4	**5**

Verhalen kosten uitzetting

Artikel 66 Vw maakt mogelijk dat de kosten van uitzetting van een vreemdeling worden verhaald op diens (gewezen) referent. De referent kan nog tot een jaar na afloop van zijn referentschap aansprakelijk worden gesteld voor een deel van de kosten.

Volgens de IND ligt de focus met betrekking tot uitzetten niet op reguliere migranten, maar op uitgeprocedeerde asielmigranten en migranten die een misdrijf hebben gepleegd. Kennismigranten worden volgens de ervaring van de

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

IND nooit uitgezet. Een enkele keer worden wel migranten uitgezet die in het kader van familie en gezin in Nederland verbleven. Dit gebeurt dan meestal als een migrant van wie het verblijfsrecht is verlopen of ingetrokken toevallig wordt aangetroffen. Als in dat stadium de kosten van de uitzetting op de (gewezen) referent moeten worden verhaald, moet eerst uitgezocht worden of referent nog referent is en zo niet hoe lang gelden het referentschap is beëindigd en of er nog een grondslag is voor het verhalen van de kosten. Dat is een omslachtig proces. Deze sanctie wordt volgens de IND medewerkers eigenlijk nooit toegepast. De cijfers bevestigen dit beeld met een enkele uitzondering in 2013 en 2017.

9.6. Ervaringen en jurisprudentie

In deze paragraaf worden de ervaringen van de respondenten met het systeem van toezicht en handhaving besproken. Er is gevraagd naar: (a) de ervaring met toezicht en handhaving; (b) hoe de mogelijke interventies worden beoordeeld; (c) hoe de wijze waarop het controlebeleid is vormgegeven door de referenten en geïnterviewde advocaten wordt gewaardeerd en (d) hoe de rol van de IND in het toezicht en handhavingsbeleid van MoMi wordt ervaren.

9.6.1 Ervaringen

a. Ervaring met toezicht en handhaving
Voor de verblijfsdoelen kennismigratie, studie en onderzoek hebben de meeste respondenten nog weinig tot geen ervaring gehad met toezicht en handhaving. De ervaring van de geïnterviewde advocaten is wel dat de controles sinds eind 2017 zijn toegenomen. De respondenten voor het verblijfsdoel au pair hebben wel ervaring met controle. Bij alle au pair-bureaus is een steekproef gedaan van een aantal dossiers.

In beginsel vinden alle respondenten het logisch dat er gecontroleerd wordt en vinden ze het ook goed dat er meer gecontroleerd gaat worden.

b. Evaluatie van de mogelijke interventies
Als het gaat om een evaluatie van de effectiviteit van mogelijke sancties stellen de respondenten dat voor grote bedrijven en instellingen een boete van in beginsel maximaal € 3000 per overtreding te laag is om echt afschrikwekkende werking te hebben. Mogelijke imagoschade ten gevolge van bekendheid over regelovertreding heeft een grotere afschrikkende werking. Voor kleine bedrijven waaronder eigenlijk alle au-pair bureaus vallen, is dit bedrag wel erg hoog. Ook door de IND-medewerkers wordt opgemerkt dat de financiële gevolgen van een boete voor kleine en grote bedrijven erg verschillend zijn. In het kader van een verder te differentiëren boetebeleid vragen zij zich af of een kleine onderneming niet meer gelijk getrokken zou moeten worden met een sociale referent.

De mogelijke schorsing of intrekking van erkenning na drie keer een boete voor dezelfde overtreding wordt door de referenten en advocaten wel als een bijzonder zware sanctie beschouwd. Zowel de IND als grote referenten menen dat voor grote bedrijven en onderwijsinstellingen met honderden of duizenden migranten voor wie zij referent zijn, een schorsing of intrekking van de erkenning niet echt een reële optie is. De gevolgen zijn niet alleen voor het bedrijf of instelling, maar ook voor de betrokken migranten te groot. Voor kleine bedrijven, zoals de au pair-bureaus, is schorsing of intrekking van de erkenning wel een reële en heel zware sanctie. Voor au pair-bedrijven die in grote mate of volledig afhankelijk zijn van de overkomst van migranten voor hun bedrijfsvoering, betekent intrekking van erkenning het einde van hun bedrijf, waar vaak ook veel privékapitaal in is gestoken. De au pair referenten voelen deze sanctie daarom als een donkere wolk boven hun bedrijf hangen.

De IND-medewerkers geven aan dat het sanctiebeleid nog verder ontwikkeld moet worden. Er is nog veel onduidelijk over welke maatregel in welke situatie opgelegd zou moeten worden. Het gaar hierbij zowel om differentiatie als het creëren van uniformiteit (gelijke behandeling van gelijksoortige situaties). Enkele voorbeelden die de IND geeft zijn: wat houdt de zorgplicht precies in en wanneer is deze geschonden; wat is een proportioneel boetebedrag voor de overtreding van een administratieve verplichting en mag bij het opleggen van een boete rekening gehouden worden met de draagkracht van de betreffende referent. Voor sociale referenten zijn enige jaren na invoering van de wet MoMi op grond van de inlichtingenplicht boetes opgelegd wegens het niet melden van de beëindiging van de relatie of het vertrek van de partner, terwijl dit wel bij de BRP was doorgegeven. Dit beleid is volgens de IND medewerkers door de rechter afgekeurd en als gevolg hiervan beëindigd.

c. Waardering referenten en advocaten toezicht en handhavingsbeleid MoMi
Bij alle verblijfsdoelen is door verschillende respondenten aangegeven dat mede gezien de verantwoordelijkheid die zij voelen en de onzekerheid over een juiste werkwijze en interpretatie van regels er behoefte bestaat aan een controle zonder de dreiging van sancties. Hierbij kan gedacht worden aan een onderzoek naar de wijze waarop de referent invulling geeft aan zijn verplichtingen, waarbij de referent naar aanleiding van de uitkomst van dit onderzoek

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

eventueel verbeteringen in zijn werkwijze kan aanbrengen.[202] een audit-achtige controle zonder de dreiging van sancties om te kijken of ze het goed doen. De ervaring van deze respondenten is dat een dergelijk verzoek door de IND wordt afgewezen.

De referenten voor het verblijfsdoel studie noemen als een goed voorbeeld van samenwerking op het gebied van controle, de melding vanuit het onderwijsveld dat er mogelijk iets niet klopte met de grote aantallen aanvragen voor vergunningen voor studenten uit Bangladesh, Nepal en Pakistan. Dit signaal is opgepikt door de IND door deze aanvragen integraal te gaan toetsen.

d. Rol IND in toezicht- en handhavingsbeleid MoMi

De IND profileert zich als een dienstverlenende organisatie waar de klant centraal staat.[203] Uit de interviews blijkt ook dat de respondenten de IND zo ervaren: een klantvriendelijke organisatie die graag bereid is mee te denken. De respondenten bij verschillende verblijfsdoelen die te maken hebben gehad met een vorm van handhaven (controle, waarschuwing, boete) stellen echter dat op het moment van handhaven de taal van de brieven en de toon van de gesprekken verandert van klantgericht naar een verhouding tussen controleur en gecontroleerde. De gebruikte taal is ontleend aan het strafrecht. Dit komt intimiderend over. Opeens wordt de referent niet meer beschouwd als partner in de migratieprocedures, maar als verdachte van een mogelijke overtreding. Dat wordt als onnodig ervaren: in de meeste gevallen gaat het om kleine administratieve foutjes, vergissingen, omissies die iedereen wel maakt, ook de IND. Eén van de geïnterviewde advocaten geeft aan dat er bij het beleid met betrekking tot toezicht en handhaving en het sanctiebeleid meer onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen opzet, schuld en 'menselijke' fouten.

De IND-medewerkers geven aan dat zij als organisatie ook moeten omschakelen van een toelatingsorganisatie naar een handhavingsorganisatie. Pas de laatste jaren is er meer aandacht gekomen voor het onderdeel handhaven. Dat is een proces van prioritering, van capaciteit, maar ook van gewenning.

9.6.2 Jurisprudentie

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in drie uitspraken overwogen dat het intrekken van de verblijfsvergunning van een kennismigrant als gevolg van het overplaatsen van die migrant van een moederbedrijf naar een dochterbedrijf dat niet erkend was als referent, gegrond was.[204] Doordat de kennismigrant niet langer werkzaam was bij een erkend referent voldeed hij niet langer aan de voorwaarden voor de aan hem verleende vergunning. Het past volgens de Afdeling bestuursrechtspraak in de systematiek van de wet MoMi dat een dergelijke omissie van de werkgever gevolgen heeft voor de vreemdeling. Wel speelde bij de totstandkoming van het oordeel van de Afdeling mee dat alle drie de migranten op het moment van de uitspraak weer rechtmatig in dienst waren bij betrokken bedrijven.

9.7. Conclusie toezicht en handhaving

In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van de wijze waarop het beleid inzake toezicht en handhaving is georganiseerd en uitgevoerd.

Organisatie toezicht en handhaving

Handhaving wordt onderverdeeld in preventie, detectie en interventie. Op het gebied van preventie wordt door de IND veel aan voorlichting en ondersteuning gedaan. Onder detectie wordt verstaan het oppikken van signalen en uitvoeren van controles. Bij de IND komen signalen binnen via medewerkers in alle lagen van de organisatie, van andere overheidsorganisaties en via klikbrieven. Daarnaast vinden geautomatiseerde controles plaats via de handhavingsmotor (met name controle via de BRP) en sinds 2016 op grond van handmatig uitgevoerde steekproeven. Deze signalen en controles kunnen leiden tot verschillende interventies zoals de intrekking van de verleende verblijfsvergunning of een waarschuwing of boete voor de referent.

Met betrekking tot preventie wordt door de IND opgemerkt dat zij instrumenten mist om aan het begin van het proces al bij de erkenning als referent selectiever te kunnen zijn en zo mogelijk later oneigenlijk gebruik of misbruik te voorkomen.

Als het gaat om detectie heeft in de beginjaren van de wet MoMi het accent gelegen op controle van de vreemdeling. Sinds 2017 komt er steeds meer aandacht voor controle van de referent. Bij de erkenning als referent wordt getoetst op risico-indicatoren die aanleiding kunnen zijn voor extra controles van de referent, voor meer toezicht op de TEV-aanvragen ingediend door de referent of voor bedrijfsbezoeken.

202 Deze werkwijze zou vergelijkbaar kunnen zijn met een verzoek tot oordeel over eigen handelen ten aanzien van het maken van ongeoorloofd onderscheid (zie hiervoor ook artikel 10 lid 2 sub b Wet College voor de Rechten van de Mens).

203 IND (2014), *Organisatie- en Formatierapport. Op weg naar een nieuwe IND*, Rijswijk: IND, p.60

204 ABRvS 30 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3294, zie ook gelijk luidend: ABRvS 28 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3608 en ABRvS 18 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:173.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Interventies
Er bestaan vijf types interventies. Dit zijn formeel niet allemaal sancties. Schorsing en intrekking referentschap en intrekking van de verblijfsvergunning zijn formeel geen sancties, maar worden door de geïnterviewde referenten en advocaten wel als de zwaarst mogelijke sancties gezien. Het sanctiebeleid staat nog in de kinderschoenen. Er is nog maar een beperkt aantal sancties opgelegd naar aanleiding van geconstateerde overtredingen van de informatieplicht, de administratieplicht en de zorgplicht, waarvan slechts een deel een bezwaar en nog kleiner deel een beroepsprocedure heeft doorlopen. Er bestaat wel behoefte aan een beter ontwikkeld sanctiebeleid. Om te komen tot een dergelijk beleid is het Multi Disciplinair Boete Team opgezet. De sanctie het verhalen van de kosten van uitzetting op de referent, wordt niet toegepast.

Systeem vertrouwen vooraf en controle achteraf
Bij de geïnterviewde referenten en advocaten (hierna respondenten) bestaat behoefte aan meer duidelijkheid ten aanzien van de verplichtingen die de referenten in het kader van de wet MoMi hebben. De respondenten hebben begrip voor het feit dat controles plaats vinden. Sommige respondenten hebben ook aangegeven dat ze behoefte hebben aan een controle. Dit zou dan echter geen bestraffende controle moeten zijn maar een onderzoek naar de wijze waarop de referent invulling geeft aan zijn verplichtingen. De grote referenten merken op dat de sancties boete en waarschuwing niet echt afschrikwekkend zijn. Voor kleine bedrijven en particuliere referenten in het kader van familie en gezin zijn de boetes echter heel hoog. Schorsing of intrekking van het erkend referentschap is voor kleine bedrijven een afschrikwekkende maatregel. Ten aanzien van grote instellingen en bedrijven stellen zowel de IND als de advocaten en referenten dat zij schorsing of erkenning niet beschouwen als een reële interventie, mede gezien de gevolgen die een intrekking van de erkenning heeft voor alle vreemdelingen voor wie het betreffende bedrijf of instelling referent is. Het palet aan sancties is daarmee te beperkt en te weinig gedifferentieerd naar verschillende types referenten. Ook wordt er in de visie van de respondenten in het sanctiebeleid te weinig rekening gehouden met vergissingen en menselijke fouten. De omslag van vertrouwen vooraf, waarbij ze gezien worden als een partner en klant van de IND naar controle achteraf waarbij de referent geplaatst wordt in de rol van gecontroleerde en verdachte in een mogelijke schending van verplichtingen wordt als onnodig en intimiderend ervaren. Een andere attitude bij handhaven is gewenst.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

10. Conclusies en aanbevelingen

De doelstelling van de wet MoMi is te komen tot een modern, selectief en innovatief migratiebeleid waarmee de migranten die Nederland nodig heeft snel en eenvoudig kunnen worden toegelaten en dat restrictief is voor anderen. Met de evaluatie van de wet MoMi is onderzocht of de beleidsdoelen die door de wetgever zijn gesteld met deze wet in de onderzochte periode (2013-2017) zijn behaald. In de wet zijn op drie terreinen wezenlijke veranderingen aangebracht in het reguliere toelatingsbeleid. Ten aanzien van deze drie gebieden zijn drie subvragen geformuleerd: (1) zijn de toelatingsprocedures snel, doeltreffend en beheersbaar; (2) werkt de referentensystematiek en (3) werkt het systeem van toezicht en handhaving?

In het onderzoekskader (hoofdstuk 2) is de achtergrond van de totstandkoming van de wet MoMi geschetst en zijn de beleidsdoelen van de wetgever verder in kaart gebracht. Op basis van deze beleidsdoelen zijn de drie onderzoeksvragen juridisch, kwantitatief en kwalitatief uitgewerkt. De evaluatie is uitgevoerd op basis van een selectie van zes reguliere verblijfsdoelen. Deze doelen zijn: kennismigratie, arbeid in loondienst, onderzoek, studie, au pair en familie en gezin. In de hoofdstukken 3 tot en met 8 zijn de vragen uit het onderzoekskader voor deze verblijfsdoelen besproken en in een apart hoofdstuk (9) werd aandacht besteed aan toezicht en handhaving. In dit hoofdstuk wordt een verblijfsdoel overstijgende analyse gegeven van de effecten van de wet MoMi aan de hand van het in hoofdstuk 2 uitgewerkte onderzoekskader. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele aanbevelingen.

10.1. Toelatingsprocedures

De vraag of de toelatingsprocedures snel, doeltreffend en beheersbaar zijn is in dit onderzoek uitgewerkt op een aantal aspecten.

Ontwikkeling in aantallen aanvragen in relatie tot selectiviteit naast restrictiviteit
De wetgever heeft in het kader van de ontwikkeling van een modern migratiebeleid onderscheid willen maken tussen verblijfsdoelen waarvoor migratie gewenst is en verblijfsdoelen waarvoor onverkort een restrictief beleid gehandhaafd blijft. De gewenste migratie ziet op migratie die kan bijdragen aan de ontwikkeling van de economie, wetenschap en cultuur in Nederland. Van de in dit onderzoek betrokken verblijfsdoelen vallen kennismigratie (inclusief ICT), onderzoek en studie onder gewenste migratie. Hoewel de wetgever niet heeft gekwantificeerd hoeveel migranten wenselijk zijn, blijkt uit de wetsgeschiedenis wel de ambitie dat deze vorm van migratie gestimuleerd dient te worden. De aantallen aanvragen voor deze verblijfsdoelen laten in de periode vanaf de invoering van de wet MoMi tot eind 2017 een stijgende lijn zien. Het verblijfsdoel au pair valt onder culturele uitwisseling en is als zodanig een vorm van gewenste migratie. Wel bestaan er zorgen bij de regering over de positie van de au pair in het gastgezin en over de vraag of het culturele karakter van de regeling voldoende tot uiting komt. Het aantal aanvragen voor het verblijfsdoel au pair blijft over de hele periode redelijk constant. Arbeid in loondienst wordt door de wetgever beschouwd als een verblijfsdoel waarvoor in beginsel een restrictief toelatingsbeleid geldt. Dit komt tot uiting in de eis van prioriteitgenietend aanbod. Het aantal aanvragen voor dit verblijfsdoel is over de hele onderzoeksperiode genomen het laagst van alle in het onderzoek betrokken verblijfsdoelen. De stijging die in 2017 te zien is voor dit verblijfsdoel zou te maken kunnen hebben met een verruiming van het quotum voor Aziatische koks. Voor het verblijfsdoel familie en gezin is in de jaren tot en met 2016 een stijging te zien in het aantal aanvragen. Het aantal aanvragen daalt weer in 2017. Voor gezinsmigratie geldt in beginsel het uitgangspunt van een restrictief beleid, tenzij het gaat om gezinsmigratie met migranten die in het kader van kennismigratie of onderzoek zijn toegelaten. Het aantal aanvragen voor gezinsmigratie is echter, in tegenstelling tot het aantal aanvragen voor arbeid in loondienst, moeilijk met nationaal beleid te beïnvloeden. Op de eerste plaats blijkt uit de cijfers dat fluctuaties in het aantal aanvragen samenhangen met internationale ontwikkelingen zoals de toename en afname van asielzoekers uit bepaalde gebieden. Op de tweede plaats zijn de voorwaarden voor toelating in het kader van gezinsmigratie grotendeels bepaald door internationaal recht en in het bijzonder het Unierecht.

Inrichting (TEV-)procedure
De TEV-procedure waarbij de mvv-aanvraag en de verblijfsaanvraag zijn samengevoegd is een positieve vereenvoudiging van de procedure. De referenten die werken met een digitaal portaal zijn hier ook tevreden over. De digitalisering versnelt de procedure en beperkt de administratieve lasten.

De klantvriendelijkheid van de IND, de voorlichtingsbijeenkomsten die de IND organiseert en de bereidheid van IND-medewerkers om mee te denken over vragen, worden door de respondenten gewaardeerd. Een verbeterpunt ten aanzien van de dienstverlening van de IND is de kwaliteit van de informatie die via de telefoonlijnen en op de IND-loketten wordt gegeven.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Snelheid procedure en vertragende factoren
In een ruime meerderheid van de aanvragen voor de verblijfsdoelen kennismigratie, onderzoek, studie en au pair wordt de streeftermijn van twee weken voor de afhandeling van de aanvraag voor toelating en verblijf voor deze procedures gehaald. Respondenten en IND-medewerkers zijn overwegend positief over de snelheid van de procedure. In de piekmaanden kan er volgens de respondenten wat vertraging in de procedure zijn. Hierover wordt in de regel goed gecommuniceerd door de IND met de referenten. Een vertragende factor tijdens de procedure kan optreden wanneer de IND advies vraagt aan het UWV. Een volgende vertragende factor in het proces wordt veroorzaakt wanneer de brief dat geen bezwaar bestaat tegen afgifte van de mvv, pas enkele weken na de digitale bekendmaking van de beslissing wordt verstuurd. Deze brief moet bij het afhalen van de mvv worden getoond.

Grote bedrijven regelen veel voor hun werknemers, waaronder het inplannen van een afspraak voor het afhalen van de mvv op de ambassade en het ophalen van een verblijfsdocument en inschrijving BRP in Nederland. De werkprocessen op de ambassades en in Nederland gaan voor deze grote bedrijven vlot. Hetzelfde geldt voor de au pair-bureaus. Als referenten niet deze dienstverlening (kunnen) bieden moet de vreemdeling veel meer zelf regelen. Waar de vreemdeling zelf afspraken moet maken met de ambassade kan dat in bepaalde landen en tijdens piekperiodes tot vertraging in het proces leiden. Hetzelfde geldt voor het ophalen van het verblijfsdocument en inschrijving BRP. Dit kan bijvoorbeeld voor de groep studenten leiden tot vertraging in het proces.

Voor de verblijfsdoelen arbeid in loondienst en familie en gezin geldt alleen een wettelijke termijn en geen (kortere) streeftermijn. De cijfers laten zien dat de aanvraag arbeid in loondienst overwegend binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld. De ervaring van de geïnterviewde referenten, advocaten en IND-medewerkers is dat de procedure wel lang kan duren. Dat geldt met name als een aanvraag moet worden getoetst aan prioriteitgenietend aanbod door de UWV. Voor het verblijfsdoel familie en gezin is de doorlooptijd voor de TEV-aanvragen sinds de verhoogde asielinstroom opgelopen tot gemiddeld 92 dagen in 2016 en 143 dagen in 2017. Dat is ruim boven de wettelijke termijn. De VVR-aanvragen worden overwegend wel binnen de wettelijke termijn afgehandeld.

Knelpunten in de procedure
Een verblijfsdoel overstijgend punt van aandacht dat door referenten en advocaten met betrekking tot verschillende verblijfsdoelen is genoemd, is dat de voorwaarden waar de vreemdeling voor toelating aan moet voldoen, onvoldoende duidelijk zijn uitgewerkt in de bestaande regels. Ook is opgemerkt dat de referent vaak niet beschikt over de juiste kennis en expertise om goed te kunnen toetsen of met name aan het middelenvereiste of inkomensvereiste is voldaan. Ten aanzien van het middelenvereiste voor studie of onbezoldigde onderzoeker vinden referenten het moeilijk om de betrouwbaarheid van een bankverklaring uit alle delen van de wereld te beoordelen. Ten aanzien van het vaststellen of een inkomen voldoet aan de criteria (voor bijvoorbeeld toelating in het kader van kennismigratie of het inkomen van het gastgezin in het kader van de au pair-regeling) speelt de vraag welke bestanddelen van een inkomen moeten of mogen worden meegenomen. De regelgeving hieromtrent is complex.

Knelpunten in de voorwaarden
Knelpunten in de voorwaarden zijn verblijfsdoel-specifiek. Hieronder wordt per verblijfsdoel een kort overzicht gegeven van de belemmeringen die worden ervaren bij het aantrekken van die migranten die Nederland nodig heeft.

Ten aanzien van het verblijfsdoel kennismigratie wordt het looncriterium en de wijze waarop hieraan wordt getoetst ervaren als een belemmering om migranten aan te trekken die nodig zijn. Daarnaast wordt de verplichte erkenning als referent voor het kunnen aantrekken van kennismigranten ook als een belemmering genoemd. Met betrekking tot arbeid in loondienst wordt zo streng aan het prioriteitgenietend aanbod getoetst, dat alleen voor hele specifieke arbeidsplaatsen een aanvraag voor een vergunning arbeid in loondienst zinvol is, terwijl er wel arbeidsmarktsectoren zijn – waar het salaris onder het kennismigratie looncriterium ligt – waar een tekort is aan arbeidskrachten binnen het prioriteitgenietend aanbod. De mogelijkheden voor het aantrekken van migranten via de kennismigratieregeling en arbeid in loondienst sluiten onvoldoende op elkaar aan. De combinatie van enerzijds de hierboven genoemde belemmeringen ten aanzien van kennismigratie en anderzijds de restrictieve invulling aan en toetsing van de voorwaarden voor een vergunning arbeid in loondienst, wordt ervaren als een belemmering om gewenste arbeidsmigratie te realiseren.

Met betrekking tot het verblijfsdoel studie is het belangrijkste knelpunt het niet kunnen weigeren referent te zijn van studenten, die meermaals van studie en/of onderwijsinstelling wisselen zolang de student aan de voorwaarden van de Vw en de WHW blijft voldoen. In beginsel kan het verblijf op basis van het verblijfsdoel studie oneindig worden verlengd. Een tweede aandachtspunt met betrekking tot het verblijfsdoel studie is hoe de internationalisering van het MBO vorm gegeven moet worden. Het lukt vooralsnog niet die MBO-studenten aan te trekken voor de sectoren die zijn aangewezen als de sectoren waarvoor het aantrekken van buitenlandse studenten gewenst is.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

10.2. Referentensystematiek

De vraag met betrekking tot de referentensystematiek is onderverdeeld in drie deelaspecten: het beleid en de procedure tot erkenning als referent, de verplichtingen van de referent en de rol van de referent in de referentensystematiek.

Erkenning als referent
Het aantal erkende referenten is voor de verblijfsdoelen kennismigratie (categorie arbeid), onderzoek, studie en au pair sinds de inwerkintreding van de wet MoMi toegenomen. De procedure om erkend te worden als referent verloopt voor grote bedrijven en instellingen goed. De streeftermijn van vier weken wordt vaak niet gehaald, maar de duur van de procedure valt in de regel wel binnen de wettelijke termijn. Met betrekking tot de erkenningsprocedure voor kleine bedrijven, waaronder au pair-bureaus, worden wel enkele knelpunten ervaren. De voorwaarden waaraan moet worden voldoen voor startende bedrijven en bedrijven die tussen de anderhalf en drie jaar bestaan zijn onduidelijk. Voor kleine en startende bedrijven kan het lastig zijn om aan te tonen dat aan de eisen van continuïteit en solvabiliteit is voldaan.

De regeling voor erkenning als referent is in twee opzichten te ruim. Ten eerste worden bedrijven en instellingen erkend als referent die wel voldoen aan de bedrijfseconomische voorwaarden die aan erkenning worden gesteld, maar voor wie vanuit vreemdelingrechtelijk perspectief de erkenningsregeling niet is bedoeld. Als een dergelijk bedrijf of instelling na erkenning een vreemdeling voor het verblijfsdoel waarvoor het bedrijf of de instelling is erkend wil aantrekken, blijkt dat niet aan de vreemdelingrechtelijke voorwaarden voor toelating wordt voldaan. Voorbeelden hiervan zijn bouwbedrijven en pizzeria's die geen arbeidsplaatsen hebben voor kennismigranten, of een MBO-instelling die geen opleiding aanbiedt die voldoet aan de voorwaarden die de vreemdelingenwet stelt aan toelating in het kader van het MBO-onderwijs.

Een tweede reden waarom de regeling om erkend referent te worden te ruim is, is dat een groot aantal bedrijven en instellingen na erkenning als referent niet of nauwelijks gebruik maakt van de erkenning om verblijfsaanvragen in te dienen. Dit speelt met name bij erkend referenten voor de categorie arbeid en mogelijk bij erkend referenten voor de categorie onderzoek. Dit is om twee redenen onwenselijk. Op de eerste plaats is het uit het oogpunt van efficiëntie, zowel voor het bedrijf of de instelling als voor de IND, niet wenselijk om geld, tijd en capaciteit te besteden aan een aanvraag om erkenning die later niet of nauwelijks wordt gebruikt. De tweede reden waarom dit onwenselijk is, hangt samen met de veronderstelde vertrouwensrelatie tussen IND en erkend referent. De gedachte achter het instituut van de erkende referent is dat een vertrouwensrelatie wordt opgebouwd die rechtvaardigt dat de controle op toelating wordt verplaatst naar de erkend referent. Als een erkende referent nauwelijks aanvragen indient, kan deze vertrouwensrelatie niet worden ontwikkeld. Het verschuiven van de controle of aan de toelatingsvoorwaarden is voldaan, is dan niet gerechtvaardigd.

Een van de redenen waarom bedrijven een aanvraag om erkenning indienen, ook als ze hier weinig gebruik van zullen maken, is dat de wet MoMi het onmogelijk heeft gemaakt om kennismigranten (en onderzoekers, studenten en au pairs) aan te trekken zonder erkend te zijn.

De mogelijkheid die sinds 2016 bestaat om het erkend referentschap in te trekken van bedrijven en instellingen die drie jaar geen aanvraag voor verblijf hebben ingediend, is een goede ontwikkeling vanuit het oog punt van het ontbreken van een vertrouwensband, maar is inefficiënt als het gaat om bedrijven en instelling die na hun erkenning (bijna) geen aanvragen voor toelating hebben ingediend.

Verplichtingen referent
De problemen ten aanzien van de verplichtingen van een referent verschillen sterk per verblijfsdoel. Hierover zijn wel enkele algemene opmerkingen te maken. Een algemene conclusie ten aanzien van de informatieplicht is dat de termijn voor het doorgeven van wijzigingen door de referent aan de IND soms te kort is. Dit probleem speelt met name in situaties waar de referent die de wijziging moet doorgeven afhankelijk is van informatie van anderen. Ten aanzien van de administratieplicht is niet precies duidelijk wat bewaard dient te worden. De zorgplicht zoals deze nu is geformuleerd is onduidelijk. Voor onderzoek is nu geen specifieke zorgplicht opgenomen, terwijl zeker de onbetaalde groep gastonderzoekers wel een kwetsbare groep is.

Verder kunnen uit deze evaluatie meer verblijfsdoel-specifieke conclusies worden getrokken.

Voor het verblijfsdoel studie wordt door de onderwijsinstelling de verplichting tot het monitoren van de studievoortgang van studenten als een te zware verplichting ervaren. Deze verplichting wordt als niet effectief gekwalificeerd in relatie tot het doel van de verplichting: het controleren of migranten wel komen voor het doel waarvoor ze verblijf hebben aangevraagd.

De referentensystematiek voor de au pair-regeling kent een aantal inherente problemen. Au pair-bureaus moeten een situatie controleren waar ze zelf niet bij zijn. Dat betekent dat het au pair-bureau in ieder geval maandelijks (in verband met de vier weken termijn voor het doorgeven van wijzigingen) de

Universiteit Leiden
Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

au pair en ook het gastgezin moet bevragen. Gastgezinnen begrijpen dit vaak niet en kunnen hier geïrriteerd door raken. Er is sprake van een scheve situatie waarbij het au pair-bureau als erkend referent verantwoordelijk is voor wat er in het gastgezin gebeurt, terwijl het au-pair bureau geen bevoegdheden heeft om in te grijpen en voor controle afhankelijk is van het gastgezin en de au pair. Van verschillende kanten wordt geopperd dat de regeling in dat opzicht herzien moet worden.

Met betrekking tot het verblijfsdoel familie en gezin geven de geïnterviewde advocaten aan dat referenten en vreemdelingen zich vaak niet realiseren dat ze gedurende de looptijd van hun vergunning aan de voorwaarden moeten blijven voldoen en wijzigingen moeten melden.

Rol referent
Eén van de kanttekeningen die in de consultatie voorafgaand aan de invoering van de wet MoMi is gemaakt, zag op de verandering van de relatie tussen vreemdeling en referent. Ten aanzien van dit punt zijn enkele opmerkingen gemaakt door referenten en advocaten. In het kader van het verblijfsdoel studie hebben studentendecanen en enkele referenten opgemerkt dat met name voor studentendecanen de verblijfsrechtelijke consequenties van een besluit dat er onvoldoende studievoortgang is en hiervoor geen verschoonbare redenen bestaan, een zware verantwoordelijkheid is. Referenten en het Nuffic hebben ten aanzien van het verblijfsdoel onderzoek deze verantwoordelijkheid als te zwaar gekwalificeerd. De angst om fouten te maken en de mogelijke consequenties hiervan voor de vreemdeling ervaren deze respondenten als een belasting. In het kader van arbeid gerelateerde verblijfsdoelen is door advocaten gewezen op de gevolgen die vergissingen, nalatigheid of fouten van een werkgever bij de aanvraag of in een later stadium kunnen hebben voor de vreemdeling. Een advocaat die is geïnterviewd in het kader van familie en gezin meent dat de afhankelijkheid van een vreemdeling van de referent onder de wet MoMi is vergroot door de mogelijkheid dat een referent zonder medeweten van zijn/haar partner of echtgenoot doorgeeft dat de relatie, het huwelijk of de samenwoning is verbroken, waarmee het gezinslid zijn/haar verblijfsrecht verliest. Als gevolg van de referentensystematiek van de wet MoMi staat in de hierboven genoemde situaties de rechtsbescherming voor de vreemdeling tegen verlies van zijn verblijfsrecht onder druk. Dit blijkt uit de volgende voorbeelden. In het kader van een procedure tegen verlies van zijn verblijfsrecht op grond van onvoldoende studie voortgang, kan een student niet opkomen tegen het oordeel dat er sprake is van onvoldoende studievoortgang. In de rechtspraak is bepaald dat de beslissing over studievoortgang en mogelijke verschoonbaarheid volledig ligt bij de onderwijsinstelling. De regeling van de rechtsbescherming tegen dit besluit hangt onder andere af van het soort onderwijsinstelling waar de student studeert en is slecht toegankelijk voor een vreemdeling. Een ander voorbeeld van gebrekkige rechtsbescherming is het oordeel van de Afdeling dat nalatigheid of een fout van een werkgever in het kader van de verplichtingen die op grond van de wet MoMi op de referent rusten en die tot gevolg hebben dat het verblijf van de vreemdeling niet of niet meer aan de voorwaarden voldoet, kan leiden tot het verlies van het verblijfsrecht van de vreemdeling. Een laatste voorbeeld van het onder druk staan van rechtsbescherming van een vreemdeling is als advocaten in een belangenconflict komen als de belangen van referent en vreemdeling niet meer gelijk lopen. De referent zal in veel gevallen de cliënt zijn van de advocaat. Dit kan een particuliere referent zijn die een gezinslid heeft laten overkomen, maar ook bijvoorbeeld een werkgever. De advocaat is behulpzaam geweest bij het laten overkomen van de vreemdeling, maar hij vertegenwoordigt de referent. Als de particuliere referent de relatie wil beëindigen, of de werkgever het arbeidscontract wil beëindigen, heeft dit consequenties voor het verblijfsrecht van de vreemdeling. De advocaat vertegenwoordigt echter de referent en niet de vreemdeling.

10.3. Toezicht en handhaving

In het kader van toezicht en handhaving van de wet MoMi staat de vraag centraal of het systeem van vertrouwen vooraf en controle achteraf werkt. Om deze vraag te beantwoorden, is gekeken naar hoe toezicht en handhaving is georganiseerd, hoe het bestaande instrumentarium in het kader van toezicht en handhaving wordt toegepast en of het functioneert en hoe het systeem van controle vooraf en toezicht en handhaven achteraf wordt ervaren.

Toezicht en handhaving is bij verschillende geledingen van de IND ondergebracht. De IND hanteert een brede definitie van wat onder toezicht en handhaving wordt verstaan: hier vallen preventie, detectie en interventie onder. Voor de IND is de werkwijze nieuw die volgt uit de wet MoMi waarbij het accent is verschoven van controle vooraf naar toezicht en handhaving na toelating. Zowel de wijze waarop toezicht wordt gehouden (bijvoorbeeld hoeveel controles, het ontwikkelen van instrumenten, het ontwikkelen van risico indicatoren) als handhaving (welke interventies worden wanneer ingezet) zijn zich nog aan het ontwikkelen. Mede naar aanleiding van het rapport van de inspectie V&J zijn enkele stappen gezet om te komen tot een intensivering van de handhaving. Onder andere heeft de IND een MTB opgesteld dat wordt betrokken bij het opleggen van sancties. Op basis van de gecoördineerde aanpak met het MTB werkt de IND aan een meer gedifferentieerd sanctiebeleid.

Als het gaat om een evaluatie van de mogelijke interventies is voor grote bedrijven en instellingen een boete van in beginsel maximaal € 3000 per

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

overtreding te laag om echt afschrikwekkende werking te hebben. Mogelijke imagoschade ten gevolge van bekendheid over regelovertreding heeft een grotere afschrikkende werking. Voor kleine bedrijven waaronder eigenlijk alle au pair-bureaus vallen, is de maximale boete per overtreding (erg) hoog. De andere mogelijke interventies, schorsing van de erkenning of intrekking van de erkenning zijn voor grote bedrijven en onderwijsinstellingen met honderden of duizenden vreemdelingen voor wie zij referent zijn eigenlijk te zware sancties. Schorsing en intrekking van erkenning hebben zulke grote gevolgen, niet alleen voor het bedrijf of instelling, maar met name ook voor alle vreemdelingen, dat deze interventies door zowel referenten als de IND niet als een reële dreiging beschouwd worden.

Voor kleine bedrijven die in grote mate of uitsluitend afhankelijk zijn van de overkomst van vreemdelingen voor hun bedrijfsvoering betekent schorsing of intrekking van de erkenning dat het bedrijf niet meer levensvatbaar is. Mogelijk is dit – extreme gevallen daargelaten – een onevenredig zware sanctie.

Bij alle verblijfsdoelen is door verschillende respondenten aangegeven dat mede gezien de verantwoordelijkheid die zij voelen en de onzekerheid over een juiste werkwijze en interpretatie van regels er behoefte bestaat aan controle in de vorm van een onderzoek naar de wijze waarop de referent invulling geeft aan zijn verplichtingen zonder de dreiging van sancties.

De respondenten bij verschillende verblijfsdoelen die te maken hebben gehad met een vorm van handhaven (controle, waarschuwing, boete), stellen dat op het moment van handhaven de toon verandert van klantgericht naar een verhouding tussen controleur en gecontroleerde. De gebruikte taal is ontleend aan het strafrecht. Dit komt intimiderend over. Opeens worden de erkende referenten niet meer beschouwd als partner in de migratieprocedures, maar als verdachte van een mogelijke overtreding. Dat wordt als onnodig ervaren: in de meeste gevallen gaat het om kleine administratieve fouten, vergissingen, of omissies die iedereen wel maakt.

10.4. Aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksresultaten kunnen verschillende aanbevelingen worden gedaan. De aanbevelingen zijn gegroepeerd op basis van de verschillende aspecten die in de evaluatie zijn besproken. In de aanbevelingen is niet gespecificeerd aan wie ze zijn gericht. Dat zal afhangen van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de aanbevelingen.

Erkenning als referent

1. Heroverweeg de regeling voor erkenning als referent. Deze regeling is nu te ruim, omdat bedrijven en instellingen worden toegelaten voor wie vanuit vreemdelingrechtelijk perspectief de regeling niet bedoeld is en die weinig tot geen gebruik maken van de erkenning. Tegelijkertijd noopt de verplichte erkenning voor een aantal verblijfsdoelen tot het aanvragen van erkenning, ook voor het incidenteel aantrekken van vreemdelingen. Dit wordt als een belemmering ervaren. Beide problemen kunnen opgelost worden met een systeem waarbij ten eerste de voorwaarde dat een aanvraag alleen kan worden ingediend door een erkend referent wordt losgelaten (voor bijvoorbeeld kleine en startende bedrijven of instellingen, of bedrijven en instellingen die incidenteel een vreemdeling willen aantrekken). In deze situatie zou de controle op de toelatingsaanvraag weer bij de IND komen te liggen. Ten tweede door als voorwaarde voor erkenning te stellen dat bedrijven kunnen aantonen dat ze daadwerkelijk een bepaald aantal vreemdelingen voor het verblijfsdoel waarvoor ze erkenning aanvragen gaan aantrekken op structurele basis.

Toelatingsprocedure

2. Overweeg voor meer sectoren de mogelijkheid van een vergunning arbeid regulier zonder toetsing aan prioriteitgenietend aanbod.

3. Evalueer 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.

Verplichtingen referent

4. De wijze waarop onder de wet MoMi de referentensystematiek voor de referent voor het verblijfsdoel au pair is ingevuld dient te worden heroverwogen. De verantwoordelijkheid die nu bij het au pair-bureau ligt is te groot. Vragen die in de heroverweging betrokken dienen te worden zijn: hoe kan de verantwoordelijkheid van het gastgezin voor de au pair worden vorm gegeven? Hoe en door wie dient de controle van het gastgezin plaats te vinden? Is controle op de toelatingsvoorwaarden voor au pairs gewenst en op welke wijze kan een duidelijker invulling van met name de zorgplicht van het au pair-bureau worden gegeven?

5. Neem in de wet ook een zorgplicht op voor onderzoek. De zorgplicht zoals deze nu is geformuleerd voor de verblijfsdoelen kennismigratie en studie is onduidelijk en zou verder moeten worden uitgewerkt. Onduidelijk is op welke terreinen de zorgplicht geldt (alleen ten aanzien van de toelating en het

verblijfsrecht of ook op andere gebieden) en op welke wijze invulling aan de zorgplicht dient te worden gegeven.

6. Maak duidelijk wat de verplichtingen zijn in het kader van de administratieplicht door middel van een overzichtelijk afstreeplijstje.
7. Evalueer de wijze waarop nu invulling wordt gegeven aan het vereiste van studievoortgang.

Toezicht en handhaving

8. Verbeter in het kader van toezicht en handhaving de stijl van communicatie; maak duidelijk wanneer het om strafrechtelijk optreden gaat en dat hier een formele strafrechtelijk bescherming bij hoort.

9. Onderzoek de mogelijkheden van een verzoek tot oordeel over eigen handelen.

10. Heroverweeg het sanctie instrumentarium:
    a. Het boetebeleid moet verder worden gedifferentieerd naar zwaarte van de overtreding en draagkracht van de referent. Met name de redelijkheid van hoge boetes voor kleine bedrijven, au pair bureaus en particulier referenten dient te worden heroverwogen.
    b. Heroverweeg de functie en gevolgen van schorsing als erkend referent. De huidige functie van schorsing is een voorbereiding op het intrekken van de erkenning. De gevolgen zijn nu dat de referent tijdens een schorsing geen aanvragen kan indienen, omdat dit alleen mogelijk is door een erkend referent. Dit is dus een bijzonder zwaar middel. Schorsing kan ook gebruikt worden als een waarschuwing. Als er aanwijzingen zijn dat een referent zich niet aan bepaalde verplichtingen houdt, zou tijdens de schorsing, de referent 'onder curatele' geplaatst kunnen worden, waarbij wel aanvragen kunnen worden ingediend, maar niet via de versnelde procedure; als na afloop van deze periode blijkt dat de referent echt niet functioneert (niet te vertrouwen is) kan het erkend referentschap worden ingetrokken.

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord

Lijst van gebruikte afkortingen

Samenvatting

Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst

Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen

Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent

Bijlage III: Tabellen

Literatuurlijst

Artikelen

- Boele, K. en van Deuren, J., 'Wanneer is een werknemer 'specialist' volgens de nieuwe ICT-richtlijn?', *Asiel & Migrantenrecht* 2017, nr. 3, p. 100-104.
- de Lange, T., 'De sancties bij toelating en verblijf van kennismigranten', *Asiel & Migrantenrecht* 2015, nr. 5/6, p. 205-211.
- Goldberg, S.R., 'Intra-corporate transfers en de ICT- richtlijn 2014/66/ EU: wat gaat er veranderen?', *PS Documenta*, Den Haag: Wolters Kluwer, 31 maart 2016.
- Maes, B., 'De ICT-richtlijn: makkelijker kunnen we het niet maken, wel (een beetje) leuker', *Over de Grens*, nr. 10.

Rapporten

- Bleichrodt, S., Van der Laan, N., Van der Linden, H., *Jaaroverzicht 2017. Migratie en Asiel in Nederland.* Den Haag: Europees Migratie Netwerk 2017.
- Buers, C., Klaver, B. en Witkamp, B., *Aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten. Een onderzoek naar hoe aantrekkelijk kennismigranten Nederland vinden als potentieel vestigings- en carrière land*, Amsterdam: Regioplan 2018.
- CPB, *De economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs,* 2012.
- Inspectie Veiligheid en Justitie, *Tussen handhaven en dienstverlenen. Over het toezicht van de IND op de werkgever als erkend referent*, oktober 2017.
- IND, *Organisatie- en Formatierapport. Op weg naar een nieuwe IND*, Rijswijk: IND 2014.
- IND, *Evaluatie intensivering handhaving au pair*, (*vertrouwelijk*), Den Haag: IND 2017.
- Landelijke commissie, Pilot inkomende mobiliteit mbo4: – *stand van zaken na eerste jaar & – blik vooruit, juni 2018.*
- Ministerie Veiligheid en Justitie, *Rapportage Vreemdelingenketen 2015*, maart 2016.
- Ministerie Veiligheid en Justitie, *Rapportage Vreemdelingenketen 2016*, maart 2017.
- Ministerie Justitie en Veiligheid, *Rapportage Vreemdelingenketen 2017*, april 2018.
- Obradović, E. Monitor kennismigranten kwantitatieve analyse. Den Haag: IND 2013.
- Obradović, E. Monitor kennismigranten kwalitatieve analyse. Den Haag: IND 2014.
- Schans, J.M.D., Galloway, M. en Lansang, L., *Au pairs in Nederland. Culturele uitwisseling of arbeidsmigratie?*, WODC Cahier 2014-2.
- Sociaal Economische Raad, *Arbeidsmigratie. Advies 14/09*, Den Haag: 2014.

Kamerstukken

- *Kamerstukken II* 2003/04, 29 20 VI, nr. 164 (Kabinetsstandpunt)
- *Kamerstukken II* 2004/05, 30 240, nr. 1 (Brief van de algemene rekenkamer)
- *Kamerstukken II* 2004/05, 30 240, nr. 2 (Rapport)
- *Kamerstukken II* 2005/06, 30 573, nr. 1 (Brief van de Minister)
- *Kamerstukken II* 2007/08 30573, nr. 10, Bijlage: Blauwdruk modern migratiebeleid.
- *Kamerstukken II* 2008/09, 32 052, nr. 2 (Voorstel van Wet)
- *Kamerstukken II* 2008/09, 32 052, nr. 3 (MVT)
- *Kamerstukken II* 2008/09, 32 052, 1, (KB)
- *Kamerstukken I* 2009/10, 32 052, D. (MVA II)

Wet- en regelteksten

- Besluit van Staatssecretaris van Justitie van 19 oktober 2009, WBV 2009/23, *Strc.* 2009, 16242.
- Wet van 7 juli 2010 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), *Stb* 2010, 290.
- Besluit van 24 juli 2010, houdende wijziging in verband met Wet modern migratiebeleid (Besluit modern migratiebeleid), S*tb* 2010, 307.
- Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 4 November 2016, *Strc.* 2016, 62558.
- IND, *Werkinstructie 2013/19. Waarschuwing en bestuurlijke boete*, 2013.

Parlementaire documenten

- Kamerbrief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 6 juli 2016, *Strc.* 2016, 779695.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Overige officiële documenten

Ministerie van algemene zaken, Samen werken samen leven, Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011, juni 2007.

Krantenberichten

- Redactie, 'Scherpe kritiek rekenkamer op werk IND' *NRC* 15 September 2005.
- Van Velzen, J., 'Afgrijselijk dat het systeem niet functioneert' *Trouw* 15 September 2005.

Websites

- IND, *Aanpassingen kosten per 3 mei 2018*, 30 maart 2018,
- https://ind.nl/nieuws/Paginas/Aanpassing-leges-per-3-mei-2018.aspx/.
- IND, *Erkende Referenten Au Pair en Uitwisseling*, 22 Januari 2019, https://ind.nl/Documents/Openbaar_Register_Au_Pair_en_Uitwisseling.pdf

Jurisprudentie

- ABRvS 21 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:183.
- ABRvS 30 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3294.
- ABRvS 28 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3608.
- ABRvS 18 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:173.
- ABRvS 24 april 2018, *JV* 2018/113, m.nt. A.G.D. Overmars.
- ABRvS 19 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3764.
- ABRvS 26 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4108.
- Gerechtshof Arnhem – Leeuwarden, ECLI:NL:GHARL:2018:3380.
- Rb Den Haag 30 december 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:16458.

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Bijlage I
Lijst van geïnterviewde personen

I.1 Referenten en advocaten

Au Pair			
Nedsa	Overveen	J. del Prado-de Boer	Eigenaar
Au Pair Exclusive	Cruquius	J. de Heiden	Eigenaar Au Pair Exclusive en Voorzitter van de branche vereniging BONAPA
Triple C au pair	Zutphen	N. Berenschot en M. Busser	Co- Founder & Director
Familie en gezin			
Melchers advocaten	Utrecht	M. Melchers	advocaat
Inigo advocaten	Rotterdam	J. Luscuere	advocaat
Dinove advocaten	Den Haag	P. Scholtes	advocaat
Kennismigratie en arbeid			
Tom Tom	Amsterdam	Z. Sultani	Global Mobility Manager
Tata Consultancy	Amsterdam		HR Head
Tata Steel	Amsterdam	O.de Ruyter	Manager Global Mobility
Tata Steel	Amsterdam	J. Blenk	Assistant Global Mobility
Tata Steel	Amsterdam	M. Cooks	Manager Reward & Recognition MLE
Adam & Wolf	Amsterdam	S. Roelofs	advocaat
Everaert advocaten	Amsterdam	M. Reurs	advocaat
Kroes advocaten	Amsterdam	P. Krop	advocaat
AHL advocaten	Utrecht	A. Hekman	advocaat
AHL advocaten	Utrecht	F. Jansen	advocaat
Studie			
TU Eindhoven	Eindhoven	A. Lammen	Coordinator Immigration Procedures
Hogeschool Saxion	Deventer	M. van Weezenbeek	Team Leader Student Support International Office
Hogeschool Saxion	Deventer	A. Weijs	medewerker International Office
Erasmus Universiteit	Rotterdam		International Relations Officer
Onderzoek			
Hubrecht Instituut	Utrecht	R. Göbel	HR Foreign Affairs
Princess Maxima Center	Utrecht	R. Göbel	Expat & Immigration Officer
Erasmus Universiteit	Rotterdam		Sr. Policy Advisor HR Internationalisation
TU Eindhoven	Eindhoven	K. de Rooy	Team Leader HR Back Office International TU/e

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

I.2 IND-medewerkers

Directie Dienstverlenen
- MT Handhaving, tactisch manager
- Team Toezicht, operationeel manager
- Team Zakelijk, operationeel manager
- Team Zakelijk Uitwisseling, medewerker behandelen en ontwikkelen
- Team Zakelijk Arbeid, medewerker behandelen en ontwikkelen
- Team Zakelijk Studie, medewerker behandelen en ontwikkelen

Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap
- MT RVN, Tactische manager
- Klantgroep Kennis & Talent, Operationeel manager
- Klantgroep Kennis & Talent, medewerker behandelen en ontwikkelen
- Klantgroep Au pair, medewerker behandelen en ontwikkelen
- Klantgroep Studie, medewerker behandelen en ontwikkelen

Directie Strategie en Uitvoeringsadvies
- Team Strategie en Thematisch Advies (STA), coördinerend/specialistisch adviseur

I.3 Overige input

- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Consulaire Zaken & Visumbeleid
- Gesprek met studentendecanen van de universiteiten:
  - Universiteit Groningen
  - TU Twente
  - Universiteit Utrecht
  - TU Eindhoven
  - Erasmus Universiteit Rotterdam
  - Universiteit van Amsterdam
  - TU Delft
  - Universiteit Leiden
  - Universiteit Tilburg
- Expatcentrum Rotterdam, L. Salm, Account Manager Rotterdam Expat Centre
- Nuffic, I. Schenk, senior beleidsmedewerker afdeling positionering
- MKB/ VNO-NCW: vijf reacties op door MKB/ VNO-NCW uitgezette vraag (op verzoek onderzoeker) naar ervaringen met de wet MoMi

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Bijlage II
Vragenlijst (erkende) referent

Verblijfsdoel:

Datum en tijdstip:

Bedrijf/instelling:

Naam geïnterviewde persoon:

Algemeen

1. Wat is uw functie?
2. Hoe lang werkt u al voor dit bedrijf/instelling? Wat zijn uw taken?
3. Hoe lang vervult u deze functie?
4. Heeft u eventueel in en eerdere functie met dezelfde problematiek te maken gehad?

TEV-procedure

5. Was de voorlichting van de overheid met betrekking tot de TEV-procedure adequaat?
6. Heeft u problemen ondervonden met de werkwijze/gang van zaken van de TEV?
7. Is de TEV-procedure volgens u een vooruitgang/verbeterpunt ten opzichte van de situatie voor de wet MoMi? Waarom?
8. Wordt de streeftermijn van 2 weken, naar uw ervaring, meestal gehaald?
9. Zo niet, wat zijn de vertragende factoren voor het niet halen van de streeftermijn?
10. Heeft u of is door de IND wel eens een mvv ingetrokken en zo ja, wat is de reden daarvoor?
11. Weet u of er problemen zijn bij het ophalen van het pasje na aankomst in Nederland en wordt de termijn van twee weken gehaald?
12. Heeft u ervaring met de afwijzing van een aanvraag voor toelating en verblijf? Zo ja, heeft u, of de vreemdeling hiertegen bezwaar en eventueel beroep ingediend?
13. Als u de TEV-procedure in zijn geheel zou moeten beoordelen met een cijfer, waarbij 1 staat voor zeer slecht en 10 voor zeer goed, wat voor cijfer zou u dan geven?

Fase van erkenning

14. Wanneer is de aanvraag om erkenning ingediend?
15. Was u bij de aanvraag om erkenning betrokken?
16. Waar heeft u informatie met betrekking tot de procedure vandaan gehaald?
17. Was deze informatie gemakkelijk te vinden?
18. Was deze informatie duidelijk en voldoende om de erkenningsaanvraag goed voorbereid in te dienen?
19. Zo nee, kunt u aangeven op welke punten de informatievoorziening te kort schoot?
20. Is de streeftermijn van vier weken voor het beslissen van het verzoek om erkenning gehaald?
21. Wat zijn volgens u de positieve punten aan de wijze van de erkenningsprocedure?
22. Zou u de erkenningsprocedure zelf anders vormgeven? Zo ja, hoe dan en waarom?
23. Als u de erkenningsprocedure in zijn geheel zou moeten beoordelen met een cijfer, waarbij 1 staat voor zeer slecht en 10 voor zeer goed, wat voor cijfer zou u de erkenningsprocedure geven?

Referentensystematiek

24. Draagt de referentensystematiek volgens u daadwerkelijk bij aan een snelle en efficiënte procedure?
25. Heeft u ervaring of kennis dat de vreemdeling niet goed op de hoogte is van het proces in Nederland? Hoe uit zich dat?
26. Hoe heeft u vorm gegeven aan de procedure? Welke stappen doorloopt u (voor uzelf) als een vreemdeling te kennen geeft u als referent te willen?
27. Is er volgens u een aanzienlijke en blijvende afhankelijkheid van de vreemdeling ten opzichte van u (referent)?
28. Staat de vertrouwensrelatie tussen u (de referent) en de vreemdeling onder druk, nu de referent ook een rol speelt bij de intrekking van het verblijfsrecht?

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

29. Welke knelpunten ervaart u met betrekking tot de referentensystematiek?
30. In welk opzicht is de referentensystematiek een verbetering in vergelijking met de situatie voor de inwerkingtreding van de wet MoMi?
31. Heeft u nog enige suggesties voor verbeteringen ten aanzien van de referentensystematiek?
32. Als u de referentensystematiek in zijn geheel zou moeten beoordelen met een cijfer, waarbij 1 staat voor zeer slecht en 10 voor zeer goed, wat voor cijfer zou u dan de referentensystematiek geven?

Administratieve lasten

33. De wet MoMi brengt een aantal verplichtingen voor de referent met zich mee. Hoe bent u, of heeft u zich geïnformeerd over die verplichtingen?
34. Is de informatievoorziening adequaat? Is de inhoud van de verplichtingen met voldoende duidelijkheid bekendgemaakt. Waarom/ op welke punten wel, en waarom/ op welke punten niet?
35. Hoe ervaart u de verplichtingen die u heeft op grond van de wet MoMi?
    a. inlichtingenplicht?
    b. administratieplicht?
    c. zorgplicht?
36. Geeft u daar invulling aan? Zo ja, hoe doet u dat?
    a. inlichtingenplicht?
    b. administratieplicht?
    c. zorgplicht?
36. Loopt u tegen problemen aan bij de invulling van één of meerdere verplichtingen?
37. Destijds is als zorg opgemerkt: "*De wet MoMi tracht de administratieve lasten voor betrokken bedrijven en instellingen zo laag mogelijk te houden*" Hoe kijkt u hier tegen aan? Zijn de administratieve lasten zo laag mogelijk gebleven of is er juiste sprake van verzwaring?
38. Heeft u nog enige suggesties ten aanzien van de administratieve lasten? Wat ziet u liever anders?
39. Als u het systeem van de administratieve lasten zou moeten beoordelen met een cijfer, waarbij 1 staat voor zeer slecht en 10 voor zeer goed, wat voor cijfer zou u dan geven?

Toezicht en handhaving

40. Als handhavingsinstrument is gekozen voor een bestuurlijke boete. Wanneer de referent de wettelijke verplichtingen van de Wet MoMi niet nakomt, krijgt de referent een waarschuwing en bij herhaling een bestuurlijke boete.
41. Heeft u gemerkt dat u bent gecontroleerd of u de administratieve lasten wel in acht heeft genomen? Zo ja, hoe bent u dan gecontroleerd?
42. Heeft u al een waarschuwing of boete gehad? Waarvoor was die waarschuwing/boete?
43. Heeft u daar bezwaar tegen gemaakt? Wat was de uitkomst?
44. Zorgt de (dreiging van) bestuurlijke boete dat u uw wettelijke verplichtingen nakomt?
45. Heeft u nog op- of aanmerkingen ten aanzien van de handhavingsinstrumenten en de wijze waarop dat gaat/geregeld is?
46. Hoe wordt de vertrouwensrelatie ervaren? Zorgen de verklaringen die verstrekt dienen te worden voor een (extra) belasting?
47. Is het een keer voorgekomen dat de verklaring die u had verstrekt niet in orde was?
48. Wat is er toen gebeurd?
49. Als u het systeem van toezicht en handhaving zou moeten beoordelen met een cijfer, waarbij 1 staat voor zeer slecht en 10 voor zeer goed, wat voor cijfer zou u dan geven?

Slotvragen

50. Heeft de wet MoMi een verbetering (positieve verandering) gebracht ten aanzien van de situatie zoals die er was voor de inwerkingtreding?
51. Welke boodschap zou u nog mee willen geven die tijdens het interview niet aan de orde is geweest?

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Bijlage III
Tabellen

Tabellen behorend bij hoofdstuk 3

Tabel B.1

Afhandeling TEV- en VVR-aanvragen kennismigratwie binnen/buiten wettelijke termijn 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
TEV < wettelijke termijn	2.870	5.520	6.350	7.130	4.950	**26.820**
TEV > wettelijke termijn	10	80	120	80	60	**350**
VVR < wettelijke termijn	950	1.770	1.930	2.320	2.320	**9.290**
VVR > wettelijke termijn	< 5	20	20	30	30	**100**

Tabel B.2

Wijze van afhandeling TEV-aanvragen kennismigratie 2013-2017 in absolute aantallen en totaal in procenten

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017		Totaal
Afwijzing	< 5	40	60	60	60	**220**	**< 1%**
Inwilliging	2.850	5.480	6.260	7.060	4.850	**26.510**	**98%**
Overig	10	80	150	100	90	**440**	**< 2%**

Tabel B.3

Wijze van afhandeling VVR-aanvragen kennismigratie 2013-2017 in absolute aantallen totaal in procenten

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017		Totaal
Afwijzing	< 5	10		10	10	**30**	**0%**
Inwilliging	950	1.750	1.920	2.300	2.300	**9.210**	**98%**
Overig	< 5	30	30	40	40	**140**	**2%**
Totaal	**950**	**1.780**	**1.950**	**2.350**	**2.350**	**9.380**	

Tabellen behorend bij hoofdstuk 4

Tabel B.4

Afhandeling TEV-aanvragen arbeid in loondienst ER binnen/buiten wettelijke termijn 2013-2017 in absolute aantallen en totaal in procenten

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017		Totaal
< wettelijke termijn	120	80	90	110	90	**480**	**97%**
> wettelijke termijn	< 5	< 5	< 5	< 5	10	**20**	**3%**
Totaal	**120**	**80**	**90**	**120**	**90**	**490**	

Tabel B.5

Afhandeling TEV- aanvragen arbeid in loondienst OER binnen/buiten wettelijke termijn 2013-2017 in absolute aantallen en totaal in procenten

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017		Totaal
< wettelijke termijn	310	390	800	720	1.460	**3.670**	**96%**
> wettelijke termijn	40	60	20	10	30	**170**	**4%**
Totaal	**350**	**460**	**820**	**730**	**1.490**	**3.850**	

Tabel B.6

Afhandeling VVR-aanvragen arbeid in loondienst ER binnen/buiten wettelijke 2013-2017 in absolute aantallen en totaal in procenten

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017		Totaal
< wettelijke termijn	60	70	140	110	100	**480**	**97%**
> wettelijke termijn	< 5	10	< 5		< 5	**20**	**3%**
Totaal	**60**	**80**	**150**	**110**	**100**	**500**	

Tabel B.7

Afhandeling VVR-aanvragen arbeid in loondienst OER binnen/buiten wettelijke termijn 2013-2017 in absolute aantallen en totaal in procenten

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017		Totaal
< wettelijke termijn OER	230	470	520	510	450	**2.170**	**89%**
> wettelijke termijn OER	60	120	40	30	20	**260**	**11%**
Totaal	**290**	**590**	**560**	**540**	**470**	**2.430**	

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord

Lijst van gebruikte afkortingen

Samenvatting

Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst

Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen

Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent

Bijlage III: Tabellen

Tabellen horend bij hoofdstuk 5

Tabel B.8

Wijze van afhandeling aanvragen erkenning referent onderzoek 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Afwijzingen				< 5		**< 5**
Inwilligingen	20	20	10	10	10	**60**
Overig	< 5	< 5	< 5	< 5		**10**

Tabel B.9

Afhandeling TEV- en VVR-aanvragen onderzoek binnen/buiten wettelijke termijn 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
TEV < wettelijke termijn	1.340	2.080	2.160	2.040	2.260	**9.880**
TEV > wettelijke termijn	< 5	10	10	10	< 5	**30**
VVR < wettelijke termijn	160	230	310	510	540	**1.740**
VVR > wettelijke termijn		<5	<5	10	10	**10**

Tabellen horend bij hoofdstuk 6

Tabel B.10

Afhandeling TEV- en VVR-aanvragen studie binnen/buiten wettelijke termijn 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
TEV < wettelijke termijn	8.070	9.900	11.540	11.780	12.390	**53.690**
TEV > wettelijke. termijn	<5	20	40	70	130	**260**
VVR < wettelijke termijn	1.820	2.6	10	4.510	4.730	**17.230**
VVR > wettelijke termijn	<5	10	20	30	50	**110**

Tabel B.11

Wijze van afhandeling VVR-aanvragen studie 2013-2017 in absolute aantallen en totaal in procenten

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017		Totaal
Inwilliging	1.960	2.680	3.580	4.330	4.650	**17.210**	**99%**
Afwijzing	0	< 5	< 5	10	< 5	**20**	**0%**
Overig	< 5	20	30	50	20	**120**	**1%**
Totaal	**1.960**	**2.700**	**3.610**	**4.390**	**4.680**	**17.340**	

Tabellen horend bij hoofdstuk 7

Tabel B.12

Afhandeling TEV- en VVR-aanvragen au pair binnen/ buiten de wettelijke termijn 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
TEV < wettelijke termijn	580	1.070	1.040	970	1.050	**4.710**
TEV > wettelijke termijn	10	< 5	20	< 5	< 5	**30**
VVR < wettelijke termijn	60	80	130	160	210	**630**
VVR > wettelijke termijn	0	< 5	0	< 5	< 5	**< 5**

Tabel B.13

Wijze van afhandeling TEV-aanvragen au pair 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Inwilliging	570	1.070	1.050	970	1.050	4.710
Afwijzing				< 5	< 5	< 5
Overig	< 5	10	< 5	< 5	< 5	20

Tabel B.14

Wijze van afhandeling VVR-aanvragen au pair 2013-2017 in absolute aantallen

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Inwilliging	60	80	130	160	210	**630**
Afwijzing	0	0	0	0	< 5	**< 5**
Overig	< 5	< 5			< 5	**10**
Totaal	**60**	**80**	**130**	**160**	**210**	**640**

Universiteit Leiden

Instituut voor Immigratierecht

Inhoudsopgave

Voorwoord
Lijst van gebruikte afkortingen
Samenvatting
Summary

1. Inleiding
2. Onderzoekskader
3. Kennismigratie
4. Arbeid in loondienst
5. Onderzoek
6. Studie
7. Au Pair
8. Familie en gezin
9. Toezicht en handhaving
10. Conclusies en aanbevelingen

Literatuurlijst
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage II: Vragenlijst (erkende) referent
Bijlage III: Tabellen

Tabellen horend bij hoofdstuk 8

Tabel B.15

Afhandeling VVR-aanvragen familie en gezin per jaar binnen/buiten wettelijk termijn 2013-2017 in absolute aantallen en percentueel

Jaar	2013		2014		2015	
< wettelijke termijn	4.020	92%	8.100	90%	8.110	92%
> wettelijke termijn	370	8%	860	10%	680	8%
Totaal	**4.400**		**8.960**		**8.780**	

Jaar	2016		2017		Totaal	
< wettelijke termijn	9.880	93%	10.910	93%	**41.020**	**92%**
> wettelijke termijn	720	7%	800	7%	**3.430**	**8%**
Totaal	**10.600**		**11.720**		**44.450**	