

Ex Ante Uitvoeringstoets Wetgeving

Modern migratiebeleid

Februari 2009

9 februari 2009, Projectgroep Ex Ante uitvoeringstoets Wetgeving Modern migratiebeleid

Samenvattende slotbeschouwing

Op 27 juni 2008 heeft de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer het kabinetsvoorstel aangeboden voor de toelating en het verblijf van vreemdelingen die op reguliere gronden verblijf in Nederland wensen. Dit voorstel is uitgewerkt in de zogeheten Blauwdruk Modern migratiebeleid, die in de voorafgaande maanden ter consultatie was voorgelegd aan een twintigtal organisaties, waaronder de IND. Na bespreking van de Blauwdruk in de Tweede Kamer is overgegaan tot de opstelling van het concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten in verband met de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht en versnelling van de procedure (Wet modern migratiebeleid) alsmede het concept-besluit, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en enkele andere besluiten (Besluit modern migratiebeleid).

De ontwerp teksten van voornoemde wet- en regelgeving zijn medio december 2008 ter toetsing en becommentariëring aan de IND voorgelegd. De IND heeft, met inachtneming van de vernieuwde Blauwdruk, een EAUT uitgevoerd op basis van de voornoemde ontwerp teksten waarvan de resultaten in de onderhavige rapportage zijn verwoord. Gelet op de krappe termijn is niet uitputtend op alle aandachtspunten ingegaan, maar heeft de EAUT zich beperkt tot het constateren van aandachtspunten en het doen van aanbevelingen. De resultaten van de EAUT worden hieronder in een samenvattende slotbeschouwing weergegeven.

Uitvoering

De regelgeving is uitvoerbaar, maar levert niet zonder meer een vermindering van werkzaamheden op voor de IND

Het in sommige gevallen niet hoeven indienen van een aanvraag om wijziging van de beperking van de verblijfsvergunning, terwijl er wel een meldingsplicht is, betekent voor de IND dat deze meldingen geregistreerd en gecontroleerd moeten worden.

Daarnaast blijft de wettelijke mogelijkheid bestaan dat zowel de referent als de individuele vreemdeling een aanvraag kan indienen, zodat de IND twee aanvraagprocedures zal moeten inrichten. Om het gebruik van de versnelde procedure voor de referent ten opzichte van de normale procedure voor de vreemdeling zo veel als mogelijk te bemoedigen, wordt dan ook aanbevolen om de leges te differentiëren en dient de procedure via de erkende referent aanmerkelijk korter te zijn.

Mede uit het oogpunt van dienstverlening aan de vreemdeling onderschrijft de IND de gemaakte keuze om op het verblijfsdocument géén gedetailleerde aanduiding van het verblijfsrecht (bijvoorbeeld de naam van de werkgever) op te nemen.

Het is noodzakelijk om heldere, eenduidig uit te leggen en eenvoudig toetsbare criteria te hebben

Zo wordt onder meer aanbevolen het begrip “voldoende studievoortgang” uit te werken met inachtneming van de Landelijke Commissie diengaande.

Verder wordt met betrekking tot de solvabiliteitsstoets van een referent aanbevolen om deze toets te laten vervallen, indien deze toets vanwege zijn ingewikkeldheid een toename van de administratieve en bestuurlijke lasten met zich mee zou brengen.

De IND is ook van mening dat het Basisregistratie-inkomen (een verzamelinkomen dat door de belastingdienst aan de IND geleverd zou kunnen worden) vooralsnog niet geschikt lijkt voor het toetsen aan het middelenvereiste. Dit zou nader onderzocht moeten worden. In dit kader is van belang dat de IND streeft naar volledige harmonisatie van de definitie van middelen.

Daarnaast dienen de begrippen “continuïteit”, “zorgplicht” en “dienen van een culturele doelstelling” geobjectiveerd te worden.

De regelgeving inzake de TEV (Toegangs- en Verblijfsprocedure) dient aangepast te worden

De voorgestelde regelgeving met betrekking tot de TEV-procedure voldoet niet om het doel, vermindering van de administratieve lasten en vergroting van de snelheid van procedures, te bewerkstelligen. De ingangsdatum van de ambtshalve verleende verblijfsvergunning dient derhalve te worden gewijzigd in die zin dat de verblijfsvergunning ingaat op de eerste dag van de geldigheidsduur van de MVV. De einddatum van de verblijfsvergunning wordt hierbij bepaald door drie maanden op te

tellen bij de normale verblijfsduur. Daarnaast zal er een wettelijke basis moeten zijn om alsnog een vergunning te weigeren indien geconstateerd wordt dat niet (meer) voldaan wordt aan de toelatingsvoorwaarden, ook al is reeds een MVV afgegeven.

Als het gaat om pasfoto's en andere biometrische kenmerken beveelt de IND aan om de hierop van toepassing zijnde wetgeving in overeenstemming te laten zijn met het uitgangspunt van het Modern migratiebeleid dat de vreemdeling na inreis in Nederland meteen zijn verblijfsdocument kan afhalen. Randvoorwaardelijk hierbij is voorts dat de diplomatieke posten in staat en bereid zijn om pasfoto's en andere biometrische kenmerken af te nemen die voldoen aan de door de IND benodigde kwaliteitseisen voor het aanmaken van een verblijfsdocument. Alleen op deze manier kan immers voorkomen worden dat de vreemdeling in Nederland nog twee contactmomenten zal moeten hebben met de IND.

Voorts zal met de GBA en het Ministerie van Buitenlandse Zaken een uniforme werkwijze moeten worden afgesproken ten aanzien van de registratie van persoonsgegevens, waarbij zo nodig de Wet GBA aangepast zal moeten worden.

Om de door het Modern migratiebeleid gewenste versnelling van de procedures te bereiken, is het tevens noodzakelijk dat de Wet voorkoming schijnhuwelijken wordt aangepast dan wel afgeschaft. De handhaving zal dan achteraf plaatsvinden. Met het oog op genoemde versnelling is het voorts van belang dat de IND in de toelatingsprocedure niet afhankelijk is van het GBA, bijvoorbeeld omdat het huwelijk eerst in het GBA moet zijn ingeschreven voordat de vergunning kan worden verleend.

Handhaving en informatievoorziening

De IND is in staat de verplichtingen die de vreemdeling en diens referent krijgen opgelegd, te handhaven

Eenzijds geven de bepalingen die de administratieplicht regelen de IND voldoende ruimte en flexibiliteit om de plicht in lagere regelgeving nader uit te werken; anderzijds bieden deze bepalingen voldoende mogelijkheden tot handhaven. Aanbevolen wordt om zowel de referent als de vreemdeling goed en tijdig te informeren over de wijze waarop aan deze plicht invulling gegeven moet worden. De IND beveelt aan om in ieder geval in de toelichting op artikel 24a, tweede lid, Vreemdelingenwet en artikel 1.16 Vreemdelingenbesluit expliciet op te nemen dat de IND, in het belang van handhaving en zorgvuldige besluitvorming, op elk gewenst moment zonder motivering informatie bij of over de referent of de vreemdeling mag opvragen.

De handhavinginstrumenten moeten aangevuld worden

De inlichtingenplicht van referenten is met een bestuursrechtelijke boete (op eenvoudige wijze) te handhaven. Voor een adequate uitvoeringspraktijk is wel noodzakelijk dat de benodigde delegatiebevoegdheden alsnog in wet- en regelgeving worden opgenomen.

In de wetteksten wordt voorgesteld om de kosten die binnen een periode van zes maanden na beëindiging van het referentschap gemaakt worden, op de referent te kunnen verhalen. Omdat de IND vreest dat van een periode van zes maanden onvoldoende preventieve werking uitgaat, wordt de wetgever gevraagd deze termijn te verlengen naar twee jaar.

Voorts zou de IND graag de mogelijkheid krijgen om dwangbevelen uit te vaardigen.

De IND zal voor de uitvoering van toezicht en handhaving samenwerken met partners binnen en buiten de keten

De IND zal de handhaving aanscherpen door middel van gegevensanalyse en gebruik van het instrument programmatisch handhaven. Naar aanleiding van deze analyse kan de IND gericht toezicht houden, het zogenoemde risicogestuurde toezicht. De IND zal hierdoor de politie beter in staat stellen om te handhaven. De politie zal gericht gevraagd worden om inzet, waardoor effectiever en selectiever optreden kan worden.

Met inachtneming van vorenstaande uitgangspunten, zullen de IND en de politie op korte termijn tot nadere afstemming moeten komen ten aanzien van de exacte verdeling van de toezichtstaken. De IND beveelt aan om op gebied van toezicht en handhaving (nadere) prestatie-indicatoren af te spreken. Afstemming over de toepassing van handhavinginstrumenten zal verder moeten plaatsvinden met de Arbeidsinspectie, het Openbaar Ministerie, DT&V en het CJIB.

Voor een goede werking van de erkenningsystematiek van referenten zal nadere regelgeving moeten worden vastgesteld

De IND vindt het van belang dat haar de bevoegdheid wordt gegeven om (in lagere regelgeving) aan het gebruik van tussenpersonen voorwaarden te stellen, waarbij overigens onverlet moet blijven dat de referent te allen tijde verantwoordelijk blijft voor het doen en (na)laten van de tussenpersoon en daarvoor ook beboet kan worden.

De IND is voorts van mening dat voor de betrouwbaarheidstoets de VOG (Verklaring omtrent gedrag) een goed instrument is. De IND zal dit instrument evenwel selectief gebruiken.

Verder wordt aanbevolen de benodigde delegatiebevoegdheid omtrent schorsing en intrekking van de erkenning als referent alsnog in het Vreemdelingenbesluit op te nemen.

In plaats van de voorgestelde ambtshalve overgang van convenanthouders/referenten naar het erkende referentschap wil de IND vooralsnog alleen die groep convenanthouders/referenten automatisch overnemen, die aanvragen heeft ingediend en daarbij geen risico bleek te vormen.

Verder wordt ter bescherming van de student en in het belang van goede handhaving aanbevolen om in artikel 3.41, lid 2, Vreemdelingenbesluit op te nemen dat (in lagere regelgeving of het beleid) aan de niet-erkende onderwijsinstelling waaraan de student wil gaan studeren voorwaarden gesteld kunnen worden.

De juridische basis van de gegevensregistratie moet niet voor discussie vatbaar zijn

De IND raadt aan om buiten twijfel te stellen dat het mogelijk is om naast de persoonsgegevens van vreemdelingen ook persoonsgegevens van of over anderen (bijvoorbeeld de referent of derden) alsmede andere gegevens van derden in de vreemdelingenadministratie op te nemen. Ook de verwerking van handhavingsinformatie zal mogelijk moeten zijn. De IND twijfelt of de voorgestelde tekst van artikel 107 van de Vreemdelingenwet dit mogelijk maakt.

Voorafgaand aan overzetting van de gegevens dient de IND de gegevens van de nu bekende referenten op te schonen. Naar verwachting zal deze opschoning van de gegevens en vervolgens de vulling van de administratie, vooral ten aanzien van de particuliere referenten, zeer arbeidsintensief zijn.

Het beeld ten aanzien van de wettelijke randvoorwaarden voor informatie-uitwisseling met ketenpartners is nog niet geheel helder

Op dit moment zijn wijzigingen en aanvullingen voorgesteld in een aantal onderwijswetten en in het Besluit Politiegegevens. Wet- en regelgeving die mogelijk ook aanpassing behoeven, zijn:

- Het UWV wijst op de SUWI-wetgeving en vraagt zich af of deze aangepast moet worden voor gegevenslevering door het UWV aan de IND.
- De Kamer van Koophandel Nederland heeft erop gewezen op artikel 28 Handelsregisterwet in de weg staat aan gegevensverstrekking aan de IND over de samenstelling van rechtspersonen en ondernemingen die zijn gerangschikt naar natuurlijke personen.
- De Belastingdienst wijst erop dat om ingevolge de Algemene wet Rijksbelastingen (Awr) gegevens uit te wisselen, het de voorkeur van het Ministerie van Financiën zou kunnen genieten om op een hoger niveau dan het Voorschrift Vreemdelingen, bijvoorbeeld in het Vreemdelingenbesluit, een specifieke beschrijving van de verschillende informatiestromen geregeld moet worden.
- De KMar meent dat de Wet Politiegegevens mogelijk toch nog juridische beletselen kan opwerpen ten aanzien van informatie-uitwisseling voor de KMar. Dit zal de KMar nader gaan onderzoeken. De voorgestelde wijzigingen lijken de IND afdoende om de voor het behandelproces van de IND benodigde politiegegevens te ontsluiten.

De IND houdt er echter rekening mee dat er in deze EAUT geen volledig beeld verkregen is van de risico's met betrekking tot de samenwerking op het gebied van handhaving en informatievoorziening. Nu de informatiebehoefte van de IND zelf op dit moment ook nog niet geheel te overzien is en er rekening gehouden moet worden met een snel veranderende informatiebehoefte, dient de wet- en regelgeving voldoende ruimte te laten om de informatie-uitwisseling in lagere regelgeving uit te werken. Het risico bestaat anders dat juridische beletselen aangaande informatie-uitwisseling niet tijdig ondervangen kunnen worden.

Een belangrijke voorwaarde voor het kunnen uitwisselen van informatie met ketenpartners is dat er overheidsbreed tot een volledige harmonisatie van begrippen wordt gekomen

In de vorige EAUT was al aangegeven dat het niet verantwoord is om het Modern migratiebeleid in te voeren als de functionaliteit van INDIGO (het nieuwe informatiesysteem van de IND) nog niet beschikbaar is. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de geautomatiseerde informatie-uitwisseling met ketenpartners.

In dit verband wordt gewezen op het in de Ministerraad vastgestelde Nationaal uitvoeringsprogramma dienstverlening en E-overheid (NUP), waarbij is afgesproken dat de overheid de verschillende onderdelen van haar E-overheidsdienstverlening gaat uniformeren en op elkaar gaat afstemmen. Doordat het NUP aan alle overheidsorganen een basisarchitectuur voorschrijft, wordt standaardisatie op ICT-gebied binnen de overheid bevorderd en wordt het voor overheidsorganen eenvoudiger om onderling informatie te ontsluiten. Om die reden is het voor de IND noodzakelijk dat alle betreffende overheidsorganen zich net als de IND op de basisinfrastructuur van het NUP aan zullen sluiten.

Daarnaast wordt aanbevolen om zo snel als mogelijk is de benodigde informatie-uitwisselingen met andere instanties gedetailleerd in kaart te brengen, mede gezien de tijd van anderhalf jaar per ketenpartner die het kost om de geautomatiseerde koppelingen uiteindelijk te realiseren. Totdat deze automatische koppeling is gerealiseerd, zal de informatie handmatig moeten worden geleverd, hetgeen het behalen van de doorlooptijden in het gedrang kan brengen. Ook handhavingssignalen zullen handmatig verwerkt moeten worden hetgeen extra alertheid vereist.

Arbeidsorganisatie en Financiën

Het Modern migratiebeleid heeft per saldo geen andere personele consequenties dan reeds voorzien in de uitvoer van het vernieuwingsprogramma van de IND (IND bij de Tijd), maar er zijn nog onzekerheden

Een risico is dat tijdens de transitieperiode (tijdelijk) extra druk ontstaat op het personeelsbestand, omdat de nodige aanpassingen moeten worden gedaan. Daarnaast zal een inhoudelijke verschuiving van beslisfunctie naar toezicht- of handhavingfuncties plaatsvinden, waardoor in kwalitatieve zin andere eisen aan het personeelsbestand worden gesteld. Ook zullen de toezichtstaken mogelijk andere competenties vereisen.

De kosten zijn nog een onzekere factor

In de vorige EAUT is aangegeven dat geen inschatting valt te maken van de structurele kosten. Hierbij gaat het om de invoeringskosten, de kostprijs en de middenloonsom die na invoering van Modern migratiebeleid zal gelden. Er zijn nog diverse aandachtspunten die nader uitgewerkt moeten worden en die de administratie, afhankelijk van de uiteindelijk gekozen oplossing, in meer of mindere mate kunnen gaan belasten en daarmee ook de kosten kunnen beïnvloeden. Daarbij wordt met name gedacht aan de erkenningsprocedure van referenten; de tussentijdse meldingsplicht en het feit dat er twee aanvraagprocedures ingericht moeten worden ingericht (zowel voor de referent als de individuele verblijfsaanvrager).

Transitie

De IND zal het Modern migratiebeleid gefaseerd invoeren

De IND heeft een apart project ingericht voor de implementatie van het Modern migratiebeleid. Daarbij zal de IND zo veel als mogelijk door middel van proeftuinen en quick wins naar de uiteindelijk gewenste situatie toewerken. Zo wordt ook de impact van de uiteindelijke invoering van de wet- en regelgeving in goede banen geleid. Specifiek op het gebied van het accountmanagerschap, het bewijsrecht, (de voorwaarden voor het afsluiten van) het erkende referentschap en de toelatingsprocedure wordt aanbevolen om zo spoedig mogelijk proeftuinen of quick wins in te richten.

De IND zal op zo kort mogelijke termijn een inventarisatie maken van elementen en onderdelen van het Modern migratiebeleid die al ingevoerd zouden kunnen worden onder de huidige regelgeving.

De vervanging van verblijfsdocumenten zal gefaseerd moeten plaatsvinden

De IND is van mening dat in het overgangsrecht geregeld zal moeten worden dat de vervanging van verblijfsdocumenten op een natuurlijk moment zal plaatsvinden. Daarmee wordt grootscheepse vervanging op één moment en de daarmee gepaard gaande piekbelasting voor de uitvoering, ook in de toekomst, voorkomen. In verband met de conversie van oude naar nieuwe verblijfsbeperkingen en de daarbij behorende omwisseling van verblijfsdocumenten, wordt voorts aanbevolen een transponeringstabel te maken, zodat de omzetting van verblijfsdoelen snel inzichtelijk is.

Inhoudsopgave	
Samenvattende slotbeschouwing	5
1. Inleiding	13
1.1. Reikwijdte	13
1.2. Raakvlakken met andere projecten en partners	13
1.3. Organisatie van de toetsing	13
1.4. Leeswijzer	14
2. Handhaving	15
2.1. Inleiding	15
2.2. Doelbereik Modern migratiebeleid	15
2.2.1. Verplichtingen	16
2.2.2. Handhavingsinstrumenten	18
2.2.3. Uitvoering van toezicht en handhaving	20
2.2.4. Erkenningsystematiek van referenten en handhaving daarvan	25
2.2.5. Overige opmerkingen, vragen en knelpunten	33
2.3. Conclusie en aanbevelingen	35
2.3.1. Verplichtingen	35
2.3.2. Handhavingsinstrumenten	36
2.3.3. Uitvoering van toezicht en handhaving	37
2.3.4. Erkenningsystematiek van referenten en handhaving daarvan	37
2.3.5. Overige opmerkingen, vragen en knelpunten	39
3. Informatievoorziening	41
3.1. Inleiding	41
3.2. Doelbereik Modern migratiebeleid	41
3.2.1. Vreemdelingenadministratie	42
3.2.2. Informatie-uitwisseling	44
3.3. Conclusie en aanbevelingen	49
3.3.1. Vreemdelingenadministratie	49
3.3.2. Uitwisselen van informatie	50
4. Dienstverlening	53
4.1. Inleiding	53
4.2. Doelbereik en uitvoerbaarheid	53
4.2.1. Referent en meerdere erkenningsgronden	53
4.2.2. Verblijfsdoelen	53
4.2.3. Biometrie	54
4.2.4. Accountmanager en handhaving	54
4.2.5. Informatie-uitwisseling keten	54
4.3. Conclusie en aanbevelingen	55
4.3.1. Regeldruk en contactmomenten	55
4.3.2. Digitalisering	55
5. Werkprocessen	57
5.1. Inleiding	57
5.2. Doelbereik Modern migratiebeleid	57
5.2.1. Stelsel van verblijfsvergunningen	57
5.2.2. Procedure erkenning als referent	58
5.2.3. Procedure handhaven informatieplicht	61
5.2.4. Vereenvoudigde procedures	62
5.3. Conclusie en aanbevelingen	66
6. Arbeidsorganisatie en Financiën	69
6.1. Inleiding	69
6.2. Betekenis Modern migratiebeleid, de inrichting van de klantdirecties en de benodigde competenties	69
6.2.1. Indeling in klantdirecties	69
6.2.2. Kwalitatieve verandering van het personeelsbestand	69
6.3. Personele en financiële consequenties	70
6.4. Conclusie en aanbevelingen	73

7. Transitie	75
7.1. Inleiding	75
7.2. INDIGO	75
7.3. Andere voorwaarden inwerkingtreding Modern migratiebeleid	76
7.4. Overgangsrechtelijke bepalingen	78
7.5. Conclusies en aanbevelingen	78
Bijlagen	81
1. Lijst van afkortingen en begrippen	81
2. Bevindingen (keten)partners	85
3. Groeidocument van de benodigde informatiestromen	103

1. Inleiding

Op 1 februari 2008 is een zogenaamde Blauwdruk Modern migratiebeleid verschenen die de uitwerking van het toekomstige reguliere toelatingsbeleid in Nederland verder detailleert. De beleidsvoornemens vermeld in de Blauwdruk zijn door de IND door middel van een Ex Ante Uitvoeringstoets (EAUT) op hun uitvoerbaarheid getoetst. Op 8 april 2008 is het toetsingsrapport door de IND aan de Staatssecretaris van Justitie aangeboden. Mede op basis van deze rapportage is de Blauwdruk aangepast en aan de Tweede Kamer aangeboden. Na de bespreking van de Blauwdruk in de Tweede Kamer is overgegaan tot het vertalen van de Blauwdruk in wet- en regelgeving. De ontwerp teksten, opgesteld tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000, zijn medio december 2008 ter toetsing en becommentariëring aan de IND voorgelegd. Andere betrokken partijen zijn eind januari 2009 geconsulteerd door het Ministerie van Justitie. De IND heeft, met inachtneming van de vernieuwde Blauwdruk, een nieuwe EAUT uitgevoerd op basis van de wet- en regelgevingsteksten waarvan de resultaten in de onderhavige rapportage zijn verwoord.

1.1. Reikwijdte

Het doel van de EAUT op de wet- en regelgeving is om een uitspraak te doen over de operationele uitvoerbaarheid van het Modern migratiebeleid. Bij deze EAUT gaat het primair om een objectieve, technische toetsing met betrekking tot de praktische haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de voorgestelde wet- en regelgeving voor de IND en niet om een maatschappelijke of politieke beoordeling. De EAUT heeft zich hoofdzakelijk gericht op het in kaart brengen van de gevolgen van de wet- en regelgeving op de (dagelijkse) beslissingspraktijk van de IND. Wanneer geconcludeerd werd dat er aandachtspunten zijn voor de IND-organisatie bij de implementatie van het Modern migratiebeleid, zijn deze aandachtspunten als aanbevelingen eveneens in de rapportage opgenomen. Gelet op de krappe termijn van de EAUT is niet uitputtend op alle aandachtspunten ingegaan, maar heeft de EAUT zich beperkt tot het constateren van de aandachtspunten en het doen van aanbevelingen. Niet kan worden uitgesloten dat in de loop van de daadwerkelijke implementatie nog nieuwe aandachtspunten naar voren zullen komen.

1.2. Raakvlakken met andere projecten en partners

De EAUT hangt direct samen met het Project Modern migratiebeleid van het Ministerie van Justitie en heeft raakvlakken met de IND projecten Implementatie Modern migratiebeleid en INDIGO. Om de kwaliteit van de toetsing in de onderhavige EAUT te waarborgen hebben medewerkers vanuit de voornoemde projecten deelgenomen in de projectteams. In de onderhavige EAUT zijn waar mogelijk de ketenpartners geconsulteerd om de gevolgen van de nieuwe wet- en regelgeving en de randvoorwaarden voor de samenwerking met andere overheidspartners in kaart te brengen.

1.3. Organisatie van de toetsing

De projectleiding was belegd bij een kernteam dat onder voorzitterschap stond van het hoofd van het IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC). Een beleidsadviseur van de afdeling Uitvoeringsbeleid (AUB) was plaatsvervangend voorzitter en inhoudelijk projectleider. De voorzitter werd ondersteund door een externe projectadviseur, die vooral toezag op de voortgang van het project en door een projectsecretaris.

In de toetsing is er voor gekozen om dezelfde thema's aan te houden die in de vorige EAUT zijn besproken. Deze thema's zijn:

- Handhaving
- Informatievoorziening
- Dienstverlening
- Werkprocessen
- Arbeidsorganisatie en Financiën

Omdat een toetsing van wet- en regelgeving beperkter is dan een beleidstoetsing is in de onderhavige EAUT gekozen voor een verdeling van de thema's over 2 projectteams. De thema's Handhaving en Informatievoorziening zijn door team 1 getoetst. De thema's Dienstverlening, Werkprocessen en Arbeidsorganisatie/Financiën zijn door team 2 getoetst. De teams hebben onder leiding van een projectleider de gevolgen van de Blauwdruk en de wet- en regelgeving voor de uitvoeringspraktijk van de IND onderzocht.

Anders dan in de vorige EAUT hebben de teamleiders deel uitgemaakt van het kernteam dat wekelijks bijeenkwam om de voortgang te bespreken. De projectgroep is voorts driemaal plenair bijeengekomen. Daarnaast is eenmaal een thematische bijeenkomst belegd waarbij is nagedacht over de aandachtspunten en aanbevelingen voor wat betreft de transitie naar het Modern migratiebeleid.

De deelnemers aan de teams waren afkomstig uit de volgende geledingen van de IND

- Stafdirectie Uitvoeringsbeleid (SUB)
- Klantdirecties Regulier Sociaal en Regulier Economisch
- Stafdirectie Informatievoorziening
- Procesvertegenwoordiging
- Stafdirectie Human Resource
- Stafdirectie Middelen en Control (M&C)
- Project INDIGO

De inhoudelijk projectleider hield verbinding met het departementaal project Modern migratiebeleid en met de projectleiders van de IND-projecten Implementatie Modern migratiebeleid en INDIGO. De teamleider van team 1 vormde de verbinding met de ketenpartners.

Daar het Modern migratiebeleid niet alleen de IND raakt, maar ook de andere uitvoeringsinstellingen in de keten, zijn deze waar mogelijk ook geconsulteerd. Een deel van hen is benaderd met een aantal gerichte vragen die betrekking hadden op hun koppelvlakken met de IND en de gevolgen van de nieuwe wet- en regelgeving voor hun werkzaamheden en de samenwerking.

Aan enkele partners: het UWV, de Belastingdienst, de Vreemdelingenpolitie, de Arbeidsinspectie en de Kamer van Koophandel, zijn deze vragen mondeling gesteld

1.4. Leeswijzer

In de volgende zeven hoofdstukken worden de uitvoeringstechnische gevolgen van het in wet- en regelgeving neergelegde nieuwe toelatingsbeleid behandeld.

De hoofdstukken 2 tot en met 6 volgen de reeds beschreven thema's:

Hoofdstuk 2: Handhaving

Hoofdstuk 3: Informatievoorziening

Hoofdstuk 4: Dienstverlening

Hoofdstuk 5: Werkprocessen

Hoofdstuk 6: Arbeidsorganisatie en Financiën

Elk hoofdstuk is (in hoofdlijnen) als volgt gestructureerd. Na een inleiding op het thema waarover het hoofdstuk handelt, worden de gevolgen van het voorgestelde nieuwe toelatingsbeleid en de daaruit voortvloeiende wet- en regelgeving getoetst aan de thema's doelbereik, technische uitvoerbaarheid en transitie. Elk van de vijf voornoemde hoofdstukken wordt afgesloten met een paragraaf conclusie en aanbevelingen.

Vanwege het buitengewone belang van het onderwerp en de raakvlakken met het project Implementatie Modern migratiebeleid is er voor gekozen om de conclusies, risico's en aanbeveling wat betreft de transitie naar het Modern migratiebeleid in een apart hoofdstuk 7 onder te brengen.

2. Handhaving

2.1. Inleiding

Eén van de voorwaarden die aan het Modern migratiebeleid gesteld wordt, is dat het beleid bestand moet zijn tegen misbruik en fraude. Een solide handhavingsinstrumentarium is daarom noodzakelijk. Voorts dient misbruik van vertrouwen snel en afdoende te kunnen worden bestraft¹.

Om aan deze voorwaarde invulling te geven, zijn in de Blauwdruk voorstellen gedaan voor nieuwe handhavingsinstrumenten en nieuwe wettelijke verplichtingen voor referent en vreemdeling. Tevens zijn voorstellen gedaan voor de uitvoering van het toezicht op referenten en vreemdelingen, voor een taakverdeling tussen IND en de Vreemdelingenpolitie (hierna VP) en is een opsomming gegeven van de toezichtstaken die onderscheiden kunnen worden.

Deze voorstellen zijn in de in deze EAUT ter toetsing staande concept wet- en regelgeving neergelegd. In dit hoofdstuk wordt beoordeeld of deze concept wet- en regelgeving uitvoerbaar is en of hiermee het doelbereik van het Modern migratiebeleid behaald kan worden. Waar aanbevelingen gedaan kunnen worden ten aanzien van de implementatie van het Modern migratiebeleid en risico's en afhankelijkheden dienaangaande worden gesignaleerd, worden deze eveneens vermeld.

Daarbij zullen in dit hoofdstuk de consequenties van de concept wet- en regelgeving ten aanzien van de erkenningsystematiek van referenten vanuit het perspectief van handhaving beoordeeld worden. Ook hierbij wordt gekeken naar de uitvoerbaarheid en doelmatigheid van de voorgestelde wet- en regelgeving en worden waar nodig aanbevelingen gedaan ten aanzien van de implementatie van het Modern migratiebeleid en risico's en afhankelijkheden dienaangaande. Tot slot worden enkele overige vragen en opmerkingen behandeld.

De overheidsorganisaties die tijdens de vorige EAUT door de IND zijn bevroegd, zijn ook tijdens deze EAUT geconsulteerd. De consultatie zag op samenwerking in het kader van handhaving en in het kader van informatie-uitwisseling in het licht van de concept wet- en regelgeving. De korte tijd die de IND gegeven was om deze EAUT uit te voeren heeft ertoe geleid dat niet alle organisaties een bijdrage aan de consultatie hebben kunnen leveren en dat sommige slechts een beperkte bijdrage hebben kunnen doen. Om die reden houdt de IND er rekening mee dat er in deze EAUT geen volledig beeld gegeven kan worden van de risico's en aanbevelingen ten aanzien van (samenwerking in het kader van) handhaving.

In dit hoofdstuk is een aantal van de bevindingen van de geconsulteerde overheidsorganisaties ten aanzien van handhaving verwerkt. Een aantal bevindingen ten aanzien van informatie-uitwisseling is in hoofdstuk 3 opgenomen. Voor de volledige bijdrage van de geconsulteerde organisaties wordt naar bijlage 2 verwezen.

2.2. Doelbereik Modern migratiebeleid

De concept wet- en regelgeving rond handhaving die in het kader van deze EAUT wordt getoetst, heeft betrekking op de navolgende onderwerpen:

- De verplichtingen die aan referenten en vreemdelingen worden opgelegd;
- De handhavingsinstrumenten die de IND ter beschikking staan;
- De uitvoering van toezicht en handhaving door de IND en, waar nodig, door de andere overheidsorganisaties;
- Het referentensysteem;
- Overige onderwerpen met betrekking tot handhaving.

¹ Blauwdruk modern migratiebeleid/migratiebeleid beleidsdocument, juni 2008 (verder: Blauwdruk), Hoofdstuk 3, paragraaf 3.1., blz. 18

In de hierna volgende subparagrafen worden deze besproken.

Daar waar nodig worden aanbevelingen gedaan voor de implementatie van het Modern migratiebeleid. Dienaangaande wordt opgemerkt dat, zoals eerder tussen het Ministerie van Justitie en de IND is overeengekomen, de IND verantwoordelijk is voor de implementatie van het Modern migratiebeleid. Dat betekent dat, behalve in die gevallen waar anders is aangegeven, de aanbevelingen voor de implementatie steeds aanbevelingen voor de IND zijn.

2.2.1. Verplichtingen

De Blauwdruk Modern migratiebeleid introduceert een aantal verplichtingen voor referenten en vreemdelingen. Dat zijn een algemene inlichtingenplicht, een administratieplicht, een verplichting tot opgaaf van (geen) wijziging, een verplichting tot tussentijdse mededeling en tot slot een bewaarplicht. Niet naleving van deze verplichtingen biedt grondslag voor de oplegging van een bestuurlijke boete, die in paragraaf 2.2.2 wordt besproken

Algemene inlichtingenplicht

Wet- en regelgeving

Artikel 24a, eerste lid Vw regelt dat gegevens en bescheiden ten behoeve van de aanvraag niet van de vreemdeling of diens referent hoeven te worden verkregen, wanneer de IND deze kan verkrijgen uit bij regeling aan te wijzen administraties dan wel wanneer de aanvrager, zijnde een erkende referent, daarover eigen verklaringen heeft overgelegd. Het tweede lid regelt dat de aanvrager op verzoek van de IND alsnog de gegevens en bescheiden moet verstrekken die voor de beoordeling van de aanvraag van belang zijn.

Opgemerkt wordt dat het voor de IND van belang is dat duidelijk is dat aan de IND steeds, zonder opgave van redenen, het recht toekomt om de in het eerste lid genoemde onderliggende gegevens en bescheiden alsnog bij de vreemdeling of diens referent op te vragen. Wanneer het opvragen van de onderliggende stukken aan voorwaarden onderworpen zou zijn, zou dat een goede beoordeling van de aanvraag kunnen belemmeren en daardoor een handhavingsrisico opleveren.

De IND verzoekt daarom de wetgever om in ieder geval in de toelichting op artikel 24a, tweede lid, Vw expliciet op te nemen dat de IND dit recht steeds toekomt, zonder dit te hoeven motiveren.

Implementatie Modern migratiebeleid

Ten aanzien van de implementatie van de algemene inlichtingenplicht heeft de IND geen aanbevelingen

Administratieplicht

Wet- en regelgeving

Artikel 54, tweede lid, Vw biedt de wettelijke basis voor de verplichting van de referent en de vreemdeling om gegevens en bescheiden die van belang kunnen zijn voor de toepassing van de Vw te administreren. Dit artikel delegeert de uitwerking van de verplichting van de administratieplicht aan het Vb, alwaar in artikel 4:53 Vb de administratieplicht voor referenten verder wordt uitwerkt en in artikel 4:54 Vb de administratieplicht voor de vreemdeling.

Opgemerkt wordt dat artikel 4:53, tweede lid, Vb geen limitatieve opsomming geeft van de gegevens die in ieder geval in de administratie moeten worden opgenomen. Lid 2 sub d geeft de mogelijkheid om bij regeling nadere gegevens te benoemen die in de administratie opgenomen moeten worden.

Vervolgens bevat artikel 4:53 Vb nog een (extra) tweede lid dat bepaalt dat de referent van de vreemdeling opgave van gegevens kan verlangen, die van belang zijn voor de toepassing van het bepaalde bij of krachtens deze wet. Waarschijnlijk is hier foutief genummerd en betreft dit het derde lid van het artikel.

De IND meent dat voornoemde bepalingen aan de IND voldoende ruimte en flexibiliteit laten om de administratieplicht in lagere regelgeving nader uit te werken.

Hoewel de administratieplicht een extra belasting voor referent dan wel vreemdeling met zich meebrengt, meent de IND dat deze voor de uitoefening van adequate handhaving wel noodzakelijk is. Het Modern migratiebeleid gaat uit van vertrouwen van de referent, waardoor procedures versneld kunnen worden. Dit is slechts verantwoord wanneer goed gehandhaafd kan worden. Om die reden dient de referent zich aan bepaalde verplichtingen te houden, zoals een administratieplicht. Deze verplichtingen maken controle mogelijk, bijvoorbeeld door het alsnog opvragen van originele documenten.

Implementatie Modern migratiebeleid

In lagere regelgeving moet de uitwerking van de administratieplicht nog wel vorm krijgen. De IND dient daarvoor onder meer uit te zoeken welke gegevens onder de administratieplicht dienen te vallen. Er zal voorts nog moeten worden bepaald wat op welk niveau uitgewerkt zal moeten worden.

Algemene opgaaf van (geen) wijzigingen

Wet- en regelgeving

Artikel 54, tweede lid, Vw bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ten aanzien van referenten en gewezen referenten kan worden voorzien in verplichtingen tot het al dan niet in persoon verstrekken van gegevens en bescheiden die van belang kunnen zijn voor de toepassing van de bij of krachtens deze wet gestelde gegevens.

Ingevolge artikel 4.44a Vb bevestigt de referent, overeenkomstig bij regeling gestelde regels, jaarlijks de juistheid van de gegevens die volgens de opgaven van Onze Minister bekend zijn. Wanneer de juistheid van die gegevens niet kan worden bevestigd, geeft de referent aan welke de juiste gegevens zijn. Het vierde lid van dit artikel bepaalt vervolgens dat in het belang van het toezicht op vreemdelingen of referenten Onze Minister kan bepalen dat deze gegevens in persoon worden verstrekt.

De IND meent dat deze conceptteksten voldoende wettelijke basis voor de opgaveplicht vormen en ook aan de IND voldoende ruimte en flexibiliteit laten om de nadere uitwerking van deze plicht in lagere regelgeving uit te werken. Voorts bieden deze bepalingen voldoende mogelijkheden tot handhaven.

Implementatie Modern migratiebeleid

De jaarlijkse opgave van (geen) wijziging zal in lagere regelgeving nader moeten worden uitgewerkt. Daarbij moet worden bepaald wat op welk niveau uitgewerkt zal moeten worden.

Tussentijdse mededeling

Wet- en regelgeving

De verplichting tot tussentijdse mededeling wordt geregeld in artikel 54, tweede lid, Vw, juncto artikel 4.44a, eerste lid, Vb. Dit laatste artikel bepaalt dat de referent onverwijld mededeling aan Onze Minister doet, wanneer hij weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat de vreemdeling voor wie hij referent is, niet langer voldoet aan de beperking waaronder de verblijfsvergunning is verleend. Uit het tweede lid van artikel 4.44a Vb volgt vervolgens dat bij regeling bepaald moet worden welke gegevens de referent dient te verstrekken. Het feit dat de informatiebehoefte ten behoeve van de tussentijdse mededeling in het VV moet worden geregeld, zorgt volgens de IND enerzijds voor voldoende rechtszekerheid voor de referent en anderzijds voor voldoende flexibiliteit voor doorvoering van toekomstige veranderingen.

Implementatie Modern migratiebeleid

Omdat in het VV moet worden opgenomen welke gegevens de referent dient te verstrekken, dient de IND zo snel mogelijk zijn informatiebehoefte dienaangaande in kaart te brengen.

Voorts is het voor de IND in het kader van goede uitvoering en handhaving van wezenlijk belang duidelijk te hebben wanneer wel en wanneer geen tussentijdse mededeling mag worden verwacht. Dit dient goed onderzocht te worden. Verder wordt aanbevolen om de wijze van doorgeven van deze wijzigingen zo eenvoudig mogelijk te maken. Voor de effectieve uitvoering van de Vw is het van belang

dat deze tussentijdse wijzigingen waar mogelijk digitaal verwerkt kunnen worden. Voorts is het in het belang van handhaving dat er voldoende capaciteit beschikbaar is om op de signalen te acteren, bijvoorbeeld door het doen van nader onderzoek of het overgaan tot (het voornemen tot) intrekking van vergunning of het erkende referentschap.

Omdat bij het niet naleven van de plicht tot het doen van tussentijdse mededelingen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is de verwachting dat wanneer er onduidelijkheid bestaat over de vraag *wie* de gegevens moet doorgeven, zowel de referent als de vreemdeling wijzigingen zullen melden. Wanneer tevens niet duidelijk is *wat* doorgegeven moet worden, bestaat ook de kans dat de IND overstelpt wordt met niet relevante wijzigingsberichten. Dit kan ten koste gaan van effectieve handhaving en tevens leiden tot een toename van administratieve en bestuurlijke lasten. Om die reden wordt de IND aanbevolen om zowel referent als vreemdeling goed en tijdig te informeren over de wijze waarop aan deze plicht invulling gegeven moet worden.

Bewaarplicht

Wet- en regelgeving

Op grond van artikel 2a lid 2b Vw zijn in artikel 4.53 Vb de administratieverplichtingen - waaronder de bewaarplicht valt - voor de referent opgenomen. Deze bepalingen bevatten ook de delegatiebevoegdheid tot uitwerking in lagere regelgeving. Wanneer de referent zich niet houdt aan de bewaarplicht kan dit op grond van artikel 2e Vw gevolgen hebben voor zijn erkenning en ex artikel 55a Vw leiden tot oplegging van een bestuurlijke boete.

De bepalingen geven de IND een goede basis voor nadere regeling van, alsmede toezicht en handhaving op de bewaarplicht van de referent.

In het VV dient een en ander nader te worden uitgewerkt. Hierbij wordt onder meer gedacht aan welke gegevens geadmistreerd moeten worden en aan welke minimumeisen de administratie moet voldoen om controle mogelijk te maken. Ingevolge artikel 1.10, derde lid, Vb is de bewaartermijn vijf jaar. Deze termijn wordt door de IND onderschreven, nu deze voldoende lijkt voor een adequate handhaving. Bovendien lijkt een langere bewaartermijn niet opportuun, omdat daarmee een langere termijn wordt gehanteerd dan de Belastingdienst die, zo blijkt uit de toelichting, een bewaartermijn van vijf jaar hanteert². Dit zou een extra administratieve belasting en veel onduidelijkheid met zich meebrengen.

In de lagere regelgeving moeten ook de consequenties voor de bewaarplicht worden uitgewerkt voor die gevallen dat het (erkende) referentschap beëindigd wordt.

Implementatie Modern migratiebeleid

Aanbevolen wordt dat de IND de gegevens die zien op identiteitsvaststelling en openbare ordeaspecten ook zelf (waar mogelijk digitaal) in de vreemdelingenadministratie bewaart. Gedacht wordt aan het opslaan van een scan van de identiteitskaart in het digitale dossier en in het documentenregister van de Basisvoorziening Vreemdelingen.

2.2.2. Handhavingsinstrumenten

In de Blauwdruk³ is een tweetal nieuwe bestuurlijke handhavingsinstrumenten voorgesteld, te weten de bestuurlijke boete en het verhaal van kosten voor terugkeer. Deze instrumenten worden toegepast op de referent zowel als op de vreemdeling.

² Uit de consultatie van de Belastingdienst volgt overigens dat hun bewaartermijn zeven jaar bedraagt. Zie bijlage 1.

³ Blauwdruk, Hoofdstuk 7, paragraaf 7.2.3 en 7.2.4, blz. 79-80

Bestuurlijke boete

Wet- en regelgeving

In het kader van de nauwe relatie die de referent met de vreemdeling heeft, wordt binnen het Modern migratiebeleid van de referent verwacht dat hij beschikt over informatie met betrekking tot toelating, verblijf en vertrek van de vreemdeling. De referent is verplicht deze informatie tijdig, juist en volledig te verstrekken.⁴ Artikel 55a Vw regelt dat de IND een bestuurlijke boete kan opleggen aan referenten die hun inlichtingenplicht niet nakomen. De wetgever beoogt hiermee ten behoeve van het toezicht en de handhaving een instrument te introduceren dat effectief en relatief eenvoudig is toe te passen en tevens de rechtsbescherming en transparantie vergroot.⁵

Artikel 55a Vw geeft de IND de mogelijkheid een boete op te leggen van ten hoogste € 2000,- aan de referent die zich niet houdt aan zijn verplichtingen die in paragraaf 2.2.1 zijn weergegeven. In geval van recidive kan een verhoogde boete worden opgelegd. De formulering van artikel 55a Vw maakt het voor de IND mogelijk bij informatieplichtsverzuim door de referent een bestuurlijke boete achterwege te laten indien die niet opportuun is. De Memorie van Toelichting geeft als voorbeeld de situatie waarin de aanvraag niet in behandeling wordt genomen.

Gezien de keuzemogelijkheid voor de IND is het noodzakelijk hiervoor in VV of Vc nadere regels te stellen, waarbij onder meer moet worden gedacht aan het moment van oplegging van de boete en de samenloop met de strafrechtelijke vervolging. Aangezien het een nieuwe praktijk betreft, dient deze regelgeving flexibel aangepast te kunnen worden indien praktijkervaring daartoe noopt. De wetgever wordt aanbevolen de daartoe noodzakelijke delegatiebevoegdheid in artikel 55a Vw op te nemen, bijvoorbeeld door middel van een vierde lid “Bij regeling van Onze Minister kunnen regels worden gesteld omtrent de toepassing van dit artikel” of door in het eerste en derde lid na “Onze Minister kan” in te voegen: “overeenkomstig bij regeling van Onze Minister gestelde regels”.

Het CJIB heeft er in zijn consultatie overigens op gewezen dat in de concept wet- en regelgeving niet is voorzien in de mogelijkheid voor de IND om een dwangbevel uit te vaardigen. Voor een vlotte incasso is dat volgens het CJIB een noodzakelijkheid. De IND verzoekt de wetgever dan ook de IND de mogelijkheid tot het uitvaardigen van een dwangbevel te geven.

Conclusie is dat de inlichtingenplicht van referenten met een bestuursrechtelijke boete (op eenvoudige wijze) te handhaven is, maar dat voor een adequate uitvoeringspraktijk nog wel noodzakelijk is dat de wetgever de benodigde delegatiebevoegdheden alsnog regelt. Voorts zou de IND graag de mogelijkheid krijgen om dwangbevelen uit te vaardigen.

Implementatie Modern migratiebeleid

De IND dient met de Arbeidsinspectie afspraken te maken over samenloop van overtreding van de Wav en de Vw. Ook dient de IND met het Openbaar Ministerie (OM) afspraken te maken over het omslagpunt van bestuurlijk naar strafrechtelijk handhaven in het kader van het una via-beginsel⁶, alsmede over vervolgingsprioriteiten.

⁴ Zie Blauwdruk 6.1.1

⁵ Zie Blauwdruk 7.2.1

⁶ Het una via-beginsel bepaalt dat zodra een bestuurlijke boete is opgelegd strafvervolgning ter zake van hetzelfde feit niet meer mogelijk is. Omgekeerd bepaalt het una via-beginsel dat als voor een strafrechtelijke aanpak is gekozen een bestuurlijke boete ter zake van dat feit niet meer opgelegd kan worden.

Het verhaal van kosten

Wet- en regelgeving

Artikel 66 Vw juncto artikel 6.2 en 6.4 Vb regelt het verhaal van kosten. Door dit artikel wordt het voor de overheid mogelijk om de kosten voor uitzetting van de vreemdeling op diens (voormalig) referent te verhalen. Artikel 6.2 en 6.4 Vb maken het ook mogelijk om kosten te verhalen op diegene die het wettelijke gezag over een minderjarige vreemdeling uitoefent of uitoefende. Ingevolge het derde lid van artikel 6.4 Vb is het mogelijk om de kosten te verhalen, voor zover deze zijn gemaakt binnen zes maanden nadat de verplichtingen van de referent zijn geëindigd.

Volgens de IND bieden de voorgestelde bepalingen de IND de noodzakelijke juridische basis voor het verhalen van kosten. De IND meent evenwel dat de voornoemde termijn van zes maanden te kort is om in het kader van handhaving voldoende preventieve werking te hebben. De IND beveelt de wetgever dan ook aan om de termijn als bedoeld in het derde lid van artikel 6.4 Vb langer te maken. Omdat de IND meent dat van een periode van twee jaar voldoende preventieve werking uit zal gaan, beveelt de IND de wetgever dan ook aan om in het derde lid van artikel 6.4 Vb een termijn van twee jaar op te nemen.

Om te kunnen bepalen dat kosten van uitzetting zijn gemaakt binnen de termijn als opgenomen in het derde lid van artikel 6.4 Vb, moet het moment waarop de verplichtingen van de referent zijn geëindigd eenduidig vastgesteld kunnen worden. In de toelichting op artikel 6.4 Vb staat vermeld dat de termijn aanvangt op de dag nadat de referent de vreemdeling bij de IND heeft afgemeld. Dit blijkt niet uit de wet- en regelgeving. Om discussie hierover te voorkomen, verzoekt de IND de wetgever dan ook om het moment van aanvang van de termijn expliciet in wet- of lagere regelgeving op te nemen.

Implementatie Modern migratiebeleid

De formulering van artikel 6.2 Vb laat de mogelijkheid open om in beleidsregels een en ander nader te regelen, bij voorbeeld ten aanzien van de vraag of er verhaal van kosten zal plaatsvinden wanneer er ingevolge de Wav een boete is opgelegd. De IND zal dienaangaande afspraken met Arbeidsinspectie en UWV Werkbedrijf moeten maken.

In de Blauwdruk staat dat de wettelijke verhaalsmogelijkheid in verband met de rechtszekerheid wordt beperkt: de kosten moeten binnen zes maanden nadat ze zijn gemaakt worden verhaald. Om ervoor te zorgen dat de kosten binnen zes maanden verhaald kunnen worden, zal de IND goed moeten afstemmen met de voor het kostenverhaal relevante overheidsorganen als de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) die weet welke kosten voor welke vreemdeling zijn gemaakt en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) dat de kosten kan innen. Zowel DT&V en CJIB hebben overigens in hun consultatie aangegeven dat zij geen risico's voorzien ten aanzien van deze samenwerking. De DT&V heeft verder aangegeven dat, wanneer sprake is van terugkeer, hij op zijn beurt van de IND snel informatie zal willen ontvangen over de betreffende vreemdeling. Dit komt de effectiviteit van het terugkeerproces en het verhaal van kosten ten goede.

2.2.3. Uitvoering van toezicht en handhaving

In onderhavige paragraaf wordt de concept wet- en regelgeving besproken die ziet op toezicht en handhaving.

Toezicht in het kader van de Vw zal ook onder het Modern migratiebeleid een aangelegenheid van de vreemdelingenketen blijven. De IND en de politie zijn de ketenpartners die het binnenlandse vreemdelingentoezicht uitvoeren. In de Blauwdruk wordt een voorstel gedaan voor de verdeling van taken tussen IND en de politie. Over de exacte verdeling van de taken zal tussen IND en de politie nog separaat afstemming plaatsvinden. Daarnaast kan in het kader van toezicht en handhaving ook met andere (keten)partners samenwerking nodig zijn. De Blauwdruk noemt in dit kader de Arbeidsinspectie en CWI⁷ en partners in de onderwijswereld⁸.

⁷ Het CWI is per 1 januari 2009 gefuseerd met het UWV en is onderdeel geworden van UWV Werkbedrijf.

⁸ Blauwdruk, blz. 83.

Voor de IND is het van belang dat de aan hem toebedeelde taken en bevoegdheden zo veel mogelijk passen binnen de bestaande taken en expertise van de dienst. Conform het advies van de ACVZ in haar advies "Immigratie op maat" moet de IND immers geen toezichtstaak op zich nemen waarvoor andere organisaties (bijvoorbeeld de politie of de Arbeidsinspectie) bevoegd en beter toegerust zijn. Verder is van belang dat de concept wet- en regelgeving aan de IND voldoende bevoegdheden geeft om zijn taken goed uit te oefenen. De verdeling van toezichtstaken tussen IND en de politie zal zo veel mogelijk in overeenstemming moeten zijn met de aanbevelingen van de ACVZ. Daarom is het van belang dat de concept wet- en regelgeving dienaangaande voldoende ruimte biedt om tot die verdeling van taken te komen. In onderhavige paragraaf zal de focus van de beoordeling van de concept wet- en regelgeving dan ook op deze aanbevelingen liggen.

Tot slot wordt aandacht besteed aan het in de Blauwdruk genoemde Procesbureau Toezicht en Handhaving.

Samenwerking van de IND met partners binnen en buiten de keten

De IND zal, nog meer dan nu reeds het geval is, gaan samenwerken met partners. Dit betreft niet alleen de 'traditionele' partners in de Vreemdelingenketen (Vreemdelingenpolitie, Koninklijke Marechaussee, OM, Zeehavenpolitie), maar ook partners buiten die keten, zoals andere overheidsorganisaties (bijvoorbeeld Arbeidsinspectie, UWV -met name UWV Werkbedrijf- en Belastingdienst), onderwijsinstellingen en bedrijven.

Wet- en regelgeving

De IND constateert dat in de concept wet- en regelgeving geen wijziging wordt voorgesteld ten aanzien van de overheidsorganen die in het kader van de vreemdelingenwet toezicht uitoefenen. Ingevolge artikel 47 Vw blijven de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren, de ambtenaren van politie en de ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee (KMar) belast met het toezicht op vreemdelingen. Ingevolge het voorgestelde artikel 47a Vw worden de ambtenaren van politie en de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren belast met het toezicht op de referenten. Dit staat volgens de IND een goede samenwerking in het kader van handhaving met andere partners dan de politie en de marechaussee niet in de weg. Echter, omdat deze partners ten aanzien van de vreemdelingenwet geen wettelijke taak hebben, is de samenwerking op grond van wet- en regelgeving niet afdwingbaar. Om die reden is het een belangrijke constatering dat, zoals uit de consultaties is gebleken, de bereidheid bij de partners om samen te werken met de IND onverkort aanwezig is.

Overigens heeft de KMar in zijn consultatie ten aanzien van het artikel 47a Vw opgemerkt dat een nadere beschouwing van dit artikel nodig is, zodat zij kan bezien of ook de KMar in dit artikel als toezichthouder op referenten opgenomen moet worden. Een tussenoplossing zou volgens de KMar gevonden kunnen worden in het opnemen van een delegatiebepaling in artikel 47a Vw.

Behoudens voor informatie-uitwisseling⁹ is volgens de IND voor een goede samenwerking geen aanvullende wet- en regelgeving nodig.

Implementatie Modern migratiebeleid

In het traject naar de inwerkingtreding van het Modern migratiebeleid is het voor de IND van belang in gesprek te blijven met alle samenwerkingspartners, zowel binnen als buiten de vreemdelingenketen. Dit om tot een goede rolverdeling te komen zodat adequate handhaving wordt geborgd. Dit geldt met name ten aanzien van het toezicht op (erkende) referenten.

Door de Arbeidsinspectie is in dit kader aangegeven dat de bevoegdheid van de Arbeidsinspectie zich beperkt tot de Wet Arbeid Vreemdelingen (Wav) en dat samenwerking op het gebied van handhaving enkel kan plaatsvinden waar Wav en Vreemdelingenwet elkaar raken. Inspecteurs van de Arbeidsinspectie zijn op grond van de voorgestelde wet immers geen toezichthouders op de Vreemdelingenwetgeving. De IND wordt aanbevolen om samen met de Arbeidsinspectie nader in kaart te brengen hoe de samenwerking, gelet op ieders taak, nadere invulling kan krijgen.

⁹ Zie hoofdstuk 3, Informatievoorziening.

De Blauwdruk vermeldt dat wordt aangesloten bij het besturingsmodel voor de vreemdelingenketen. Allereerst is van belang om op te merken dat het daarbij behorende escalatiemodel niet van toepassing is op de partners buiten de vreemdelingenketen. Deze partners vallen immers niet onder het gezag van Onze Minister. De aanwezige afhankelijkheden indachtig is het van belang om ook in samenspraak met de partners buiten de vreemdelingenketen tot een escalatiemodel te komen. Voor de partners binnen de vreemdelingenketen is het voorts van belang om de noodzaak van een goed werkend escalatiemodel aan te geven. Conflicterende doelstellingen en prioriteiten van de verschillende organisaties in de keten kunnen immers een struikelblok vormen voor de uitvoering van de beoogde taken. De IND meent in dat opzicht dat vastlegging van de inzet op toezichtsactiviteiten in jaarplannen en begrotingen in praktijk niet altijd voldoende garantie biedt.

Daarbij wordt de IND aanbevolen om met (keten)partners kennis en expertise op het gebied van handhaving te delen. Uit de consultatie van de (keten)partners blijkt dat vele partners, waaronder de politie, Arbeidsinspectie en de Belastingdienst daartoe bereid zijn.

Enkele toezichtsartikelen

Wet- en regelgeving

In de concept wet- en regelgeving worden aanvullingen en wijzigingen voorgesteld in enkele toezichtsartikelen in hoofdstuk 4 van de Vw.

Voordat inhoudelijk op deze wijzigingen wordt ingegaan, merkt de IND het volgende op: de wijzigingen in hoofdstuk 4 van de Vw komen er grosso modo op neer dat *Onze Minister* ook bevoegd wordt om die betreffende toezichtsbepalings uit te voeren. Volgens de toelichting op deze artikelen kunnen de ambtenaren van de IND (en in voorkomende gevallen van de DT&V) *namens Onze Minister* optreden. Om die reden gaat de IND er ten aanzien van de hieronder genoemde artikelen vanuit dat waar Onze Minister staat, tevens IND gelezen dient te worden.

Om bij een verblijfsaanvraag onderzoek te kunnen doen naar de echtheid van een identiteitsdocument, is het voor de IND van belang om de bevoegdheid te hebben om een aangeboden document tijdelijk in te nemen en te onderzoeken op echtheid. Artikel 52 Vw juncto artikel 4.23 Vb biedt hiervoor nu een wettelijke basis.

Blijkens de Memorie van Toelichting houden de wijzigingen van de artikelen 4.17, 4.23, 4.24, 4.26, 4.29, 4.37, 4.38, 4.42 tot en met 4.45, 4.49 en 4.52 Vb verband met de veranderde rol van de korpschef bij de toelating van vreemdelingen.

De wijziging van artikel 4.17 Vb regelt dat de korpschef niet langer informatie met betrekking tot verblijfsvergunningen aan de IND verstrekt. Ingevolge artikel 4.37 Vb wordt de vreemdeling verplicht verandering van woon- of verblijfplaats aan de IND te melden in plaats van aan de korpschef. Artikel 4.43 Vb regelt dat de vreemdeling, die niet langer voldoet aan de voorwaarden voor verblijf, dit onmiddellijk dient te melden bij de IND in plaats van bij de korpschef. De voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de artikelen 4.17, 4.37, 4.43 Vb liggen, gelet op de omstandigheid dat de korpschef geen toelatingstaken meer heeft, voor de hand. De IND kan zich om die reden in deze wijzigingen vinden. De wijziging van artikel 4.52 Vb, waarin wordt geregeld dat vreemdelingen bij het vervallen van hun verblijfsrecht dan wel voor hun vertrek naar het buitenland, hun verblijfsvergunning bij de IND kunnen inleveren, heeft eveneens de instemming van de IND. Dit is immers mede van belang voor handhaving.

In artikel 4.23 Vb wordt geregeld dat de IND reis- of identiteitspapieren tijdelijk in bewaring kan nemen om onderzoek naar de echtheid te kunnen doen. Dit zal de IND in de uitvoering (bijvoorbeeld op de loketten) meer mogelijkheid geven om het onderzoek van reis- en identiteitsdocumenten goed uit te voeren, en heeft om die reden ook de instemming van de IND. Overigens lijkt de IND deze wijziging tevens van belang voor de DT&V, die deze bevoegdheid kan gebruiken in het kader van de uitzetting van vreemdelingen.

In de artikelen 4.24, 4.26, 4.29 en 4.49 Vb wordt voorgesteld om ambtenaren belast met de grensbewaking de bevoegdheid te geven om vreemdelingen te verplichten zich te melden bij de IND. Uit de toelichting op deze artikelen volgt niet waarom deze wijziging in het kader van het Modern migratiebeleid wordt voorgesteld. De IND is geen voorstander van het doorvoeren van deze wijziging zonder nadere toelichting op de reden van de voorgestelde wijziging. Dit omdat de wijziging enorme uitvoeringsconsequenties met zich mee kan brengen, te meer omdat het de IND niet duidelijk is hoe vaak en om welke reden de KMar dusdanige meldplicht bij de IND op kan en zal leggen. Met het departement is eerder afgesproken dat in een separaat traject onderzocht zal worden of de meldplichten als bedoeld in artikel 4.47 en 4.48 Vb van de korpschef naar Onze Minister verschoven dienen te worden¹⁰. De IND stelt voor om ook de artikelen 4.24, 4.26, 4.29 en 4.49 Vb in dat traject mee te nemen.

Implementatie Modern migratiebeleid

Ten aanzien van de implementatie van de genoemde toezichtsartikelen heeft de IND geen aanbevelingen.

Verdeling van toezichtstaken tussen Vreemdelingenpolitie en IND

Zoals onder het kopje 'Samenwerking van de IND met partners binnen en buiten de keten' al is opgemerkt, blijven de ambtenaren van politie en van de KMar en de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren ingevolge artikel 47 Vw belast met het toezicht op vreemdelingen. Ingevolge het voorgestelde artikel 47a Vw worden de ambtenaren van politie en de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren belast met het toezicht op de referenten.

Blijkens de Memorie van toelichting op artikel 47 Vw wordt met invoering van de Wet Modern migratiebeleid geen wijziging voorgesteld ten aanzien van de reeds bestaande bevoegdheden van de politie voor uitoefening van het toezicht op vreemdelingen. Ten aanzien van het toezicht op referenten dient tussen de politie en IND nog een exacte verdeling van toezichtstaken afgestemd te worden.

Wet- en regelgeving

Volgens de IND biedt artikel 47a Vw de politie en IND voldoende ruimte om voor het toezicht op referenten tot een nadere taakverdeling in de vreemdelingenketen te kunnen komen. Wel dienen de ambtenaren van de IND dienaangaande door Onze Minister aangewezen te worden.

Implementatie Modern migratiebeleid

De IND dient met de politie nader af te stemmen over de exacte verdeling van toezichtstaken, met name voor het toezicht op referenten. Hierbij is het volgende van belang.

In de Blauwdruk wordt vermeld dat de exacte verdeling van toezichtstaken nog wordt afgestemd tussen de IND en de politie, waarbij zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij eenieders kennis en kunde. Uitgangspunt hierbij is dat zoveel mogelijk detectieonderzoek vanachter het bureau plaats zal vinden, waar mogelijk digitaal.

De IND onderschrijft dit uitgangspunt, maar merkt hierbij op dat de term 'toezicht vanachter het bureau' ten onrechte de indruk kan wekken dat deze wijze van toezicht houden passief en minder effectief is dan het ambulante toezicht. Integendeel: deze wijze van toezicht is pro-actief en effectiever -want gerichterdan periodiek ambulant toezicht op alle referenten. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

Het toezicht door de IND begint feitelijk al bij het beoordelen van de aanvraag. Vervolgens zal de IND na verlening van de verblijfsvergunning of het erkende referentschap blijven controleren of de klant aan de voorwaarden van zijn vergunning of erkende referentschap blijft voldoen. Voor deze controle kan gebruik worden gemaakt van de bij de overheid aanwezige informatie, van klikbrieven en signalen van andere overheidsorganisaties. Waar nodig kunnen (steekproefsgewijs) bij de klant relevante gegevens en bescheiden opgevraagd worden. Accountmanagers kunnen voorts regelmatig met hun referenten contact houden en hen informeren over het invullen en naleven van de algemene informatieverplichtingen. Dit is een vorm van preventief handhaven. Waar nodig kan naar aanleiding van hun signalen door de IND nader onderzoek ingesteld worden.

¹⁰ Hiervoor is gekozen omdat deze wijzigingen grote uitvoeringsconsequenties met zich mee kunnen brengen.

Daarbij zal de IND door middel van analyse van gegevens en gebruik van het instrument Programmatisch Handhaven kunnen inschatten bij welke groepen klanten de grootste risico's voor regelovertreding en niet-naleving bestaat. Naar aanleiding van deze analyse kan de IND op deze groepen gericht toezicht houden. Deze vorm van toezicht, genaamd risicogestuurd toezicht, wordt onder meer al door de Arbeidsinspectie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg toegepast.

Dit gerichte toezicht kan bijvoorbeeld worden ingevuld door het bij de referenten opvragen van relevante gegevens en bescheiden. Deze zullen vervolgens door beslissers beoordeeld worden. In een enkel geval kan een onderzoek ter plaatse nodig zijn, bijvoorbeeld wanneer na onderzoek van voorhanden zijnde informatie nog steeds twijfel bestaat over de vraag of de vreemdeling daadwerkelijk met zijn referent samenwoont. De IND zal echter onder het Modern migratiebeleid dusdanige bevoegdheden en handhavingsinstrumenten krijgen, dat voor goed toezicht en effectief handhaven naar verwachting nauwelijks onderzoek ter plaatse nodig zal zijn. De IND zal immers ingevolge artikel 5:16 en artikel 5:17 Awb inlichtingen kunnen vorderen dan wel inzage kunnen vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, naar aanleiding van een geconstateerde overtreding van de algemene informatieplicht bestuurlijke boetes kunnen opleggen en kosten kunnen verhalen. Daarbij kan de IND waar nodig overgaan tot intrekken van een verblijfsvergunning of schorsing of intrekking van het erkende referentschap.

Voor die gevallen dat er wel onderzoek ter plaatse verricht moet worden, kan in voorkomende gevallen een rol voor de politie weggelegd zijn. Voor de IND is het dienaangaande een uitgangspunt dat aan de politie slechts bijstand gevraagd wordt wanneer de administratieve mogelijkheden van de IND voor het doen van onderzoek volledig benut zijn en de omstandigheden van het geval vragen om inzet van de specifieke kwaliteit van de politie. Van dit laatste kan ondermeer sprake zijn in die gevallen waar er signalen zijn dat bij een bezoek de veiligheid van de IND-ambtenaar in het geding is, waar er binnengetroten moet worden, algemene opsporingsbevoegdheden nodig zijn, onderzocht moet worden of er sprake is van samenwonen of waar bij het onderzoek gebruik gemaakt kan worden van specifieke kennis en expertise van de ambtenaar van politie. In die gevallen dat sprake kan zijn van samenloop van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke verdenkingen kan, het in het belang van het onderzoek ook nodig zijn dat de politie de IND-ambtenaar vergezelt bij het onderzoek ter plaatse.

Illustratief voor hoe de IND de taakverdeling tussen hem en de politie ziet, is het voorbeeld van de taakverdeling tussen treinconducteur en de Spoorwegpolitie. De conducteur controleert de vervoersbewijzen, schrijft waar nodig boetes uit en kan de zwartrijdende passagier verzoeken de trein te verlaten. Echter, in die gevallen dat sprake is van buitengewone omstandigheden, bijvoorbeeld bij uitingen van agressie en geweld, zal de Spoorwegpolitie de conducteur bijstand verlenen.

Bovenstaande uiteenzetting kan een kader bieden bij de afstemming tussen IND en de politie.

In de consultatie heeft de politie aangegeven dat zij persisteert in het standpunt dat zij, ook in het kader van het Modern migratiebeleid, geen rol vervult in het proces van het bestuurlijke toezicht (inclusief controle en bestuurlijke boete). Afstemming tussen IND en de politie zal uit moeten wijzen of dit betekent dat de politie ook in bovenstaande geen rol voor zichzelf ziet. De politie heeft aangegeven dat op korte termijn met betrokken partners gesproken zal worden en dat zij overigens haar kennis en expertise graag aanbiedt.

Het uitvoeren van proeftuinen (onder anderen gericht op au pair en studie) zijn een middel om de komende tijd ervaringen op te doen met betrekking tot handhaving, het toezicht op erkende referenten en de taakverdeling tussen de IND en de politie. Daarnaast zullen de komende tijd met de politie nadere afspraken gemaakt moeten worden over de precieze verdeling van de toezichtstaken. Een aanbeveling is dat de IND en de politie op korte termijn tot nadere afstemming zullen komen.

Onder verwijzing naar bovenstaande opmerkingen over het risicogestuurd toezicht, merkt de IND voor de goede orde op dat de IND, al dan niet ondersteund door de politie, slechts onderzoeken ter plaatse zal verrichten wanneer daartoe aanleiding is. Van periodieke (bijvoorbeeld jaarlijkse) bezoeken aan alle referenten kan wat betreft de IND geen sprake zijn. Dit kan er in de praktijk toe leiden dat de ene referent nooit bezoek van de IND zal krijgen, terwijl de andere referent in een jaar tijd de IND twee maal op bezoek krijgt. Door alleen die klanten te bezoeken waarvan vermoed wordt dat zij de regels overtreden, zal het toezicht efficiënter en effectiever worden uitgevoerd.

Hieronder geeft de IND overigens nog enkele aanbevelingen:

Bovenstaande uiteenzetting hoe de IND zijn rol als toezichthouder ziet, is een houtskoolschets die nadere uitwerking behoeft in de Vc en mogelijk ook in de VV. Deze uitwerking dient door de IND snel ter hand genomen te worden.

De IND beveelt aan om intern te onderzoeken of en zo ja welke rol de accountmanager bij toezicht en handhaving moet hebben. Tevens dient de IND te onderzoeken of de uitkomst van dit onderzoek leidt tot aanpassing van deze functie.

Een randvoorwaarde voor goede samenwerking in de vreemdelingenketen is een goed werkend escalatiemodel, dat een stevig instrument biedt waarvan daadwerkelijk gebruik kan en zal worden gemaakt. De IND beveelt aan om binnen de vreemdelingenketen aan een dergelijk escalatiemodel (verder) te gaan werken.

(Taken van het) Procesbureau Handhaving

In de vorige EAUT is aanbevolen om het in de Blauwdruk voorgestelde Procesbureau voor Toezicht en Handhaving bij de IND onder te brengen. Deze aanbeveling is overgenomen. De taken die het Procesbureau voor Toezicht en Handhaving op zich zal nemen zijn uitgewerkt in paragraaf 7.3.6 van de Blauwdruk.

Wet- en regelgeving

De voorgestelde wet- en regelgeving bieden de IND voldoende wettelijke basis om de aan het Procesbureau toebedeelde taken uit te voeren.

Implementatie Modern migratiebeleid

De in de Blauwdruk genoemde taken van het Procesbureau voor Toezicht en Handhaving kunnen volgens de IND alle door hem uitgevoerd worden. De taken sluiten aan op die welke de afdeling Handhaving i.o. zal gaan uitvoeren. Om die reden verdient het aanbeveling om de IND nader te laten onderzoeken of de taken van het procesbureau voor Toezicht en Handhaving binnen deze afdeling belegd kunnen worden.

2.2.4. Erkenningsystematiek van referenten en handhaving daarvan

De in de Blauwdruk voorgestelde erkenningsystematiek voor referenten maakt dat de IND aanvragen van bekende en betrouwbare referenten minder indringend hoeft te toetsen. Volgens het beleid kan iedere referent in beginsel een verzoek om erkenning indienen¹¹. Om fraude en misbruik door erkende referenten zo veel mogelijk te voorkomen, dient wet- en regelgeving de IND voldoende mogelijkheden en ruimte te bieden om de betrouwbaarheid van referenten te toetsen en zo nodig handhavingsmaatregelen te treffen. In deze paragraaf wordt de concept wet- en regelgeving die ziet op de referenten- en erkenningsystematiek onderzocht.

¹¹ Blauwdruk, Hoofdstuk 6, paragraaf 6.1.3., blz. 63.

Referentensystematiek: verplichte referent

Wet- en regelgeving

Zoals in de Memorie van Toelichting is beschreven, voorziet het Modern migratiebeleid in een verplicht referentschap bij de verblijfsdoelen uitwisseling, studie, gezinshereniging/vorming, arbeid in loondienst, kennismigratie, onderzoek, lerend werken en seizoensarbeid.¹² Onderwijsinstellingen, uitwisselingsorganisaties en werkgevers van kennismigranten worden verplicht zich als referent te laten erkennen. Dat impliceert dat een aanvraag voor voornoemde verblijfsdoelen alleen door een erkende referent kan worden ingediend.¹³ Dit legt de referent de bijbehorende plichten op en geeft de IND een bijbehorend toetsingskader. Daarentegen maakt artikel 3.99 lid 2 Vb het mogelijk dat de vreemdeling in daar genoemde gevallen ook zelf een aanvraag kan indienen zonder gebruik te maken van een referent. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de wetgever met deze mogelijkheid rekening heeft gehouden maar niet verwacht dat dit vaak zal voorkomen. De IND werpt hier de vraag op of de mogelijkheid om als vreemdeling toch zelf een aanvraag te kunnen indienen niet in strijd is met het doelbereik van het Modern migratiebeleid. Deze mogelijkheid doet immers afbreuk aan de bedoelde bescherming van de vreemdeling, nu de IND in dergelijke gevallen niet op een referent kan handhaven. Derhalve vormt de omstandigheid dat een vreemdeling zelf een aanvraag kan indienen zonder gebruik te maken van een referent, een handavingsrisico. De wetgever wordt verzocht om ten aanzien van dit punt meer duidelijkheid te scheppen in de wet- en regelgeving dan wel in de toelichting daar op.

Implementatie Modern migratiebeleid

De IND wordt aanbevolen om te onderzoeken of ten aanzien van vreemdelingen die zelf een aanvraag indienen zonder gebruik te maken van een referent een handavingsprofiel opgesteld kan worden.

Betrouwbaarheidstoets bij beslissing tot erkenning van een referent

Wet- en regelgeving

De artikelen 2c lid 1c en 2d tot en met 2fVw geven de IND de bevoegdheid om de aanvraag tot erkenning als referent of tot wijziging van de erkenning als referent af te wijzen en voorts om de erkenning te schorsen of in te trekken. De wet- en regelgeving biedt de IND de noodzakelijke bevoegdheid om de betrouwbaarheid van de aanvrager als dwingende voorwaarde voor erkenning te kunnen hanteren en de toetsingscriteria nader uit te werken in (flexibele) lagere regelgeving. Bovendien biedt de voorgestelde wet- en regelgeving voor de erkenning als referent een heldere juridische basis en is de rechtsbescherming tegen beslissingen omtrent erkenning als referent geregeld.

De afwijzingsgronden in artikel 2c Vw zijn als kan-bepaling geformuleerd. Gelet daarop meent de IND dat dit artikel hem niet dwingt om bij de aanvraag of wijziging van erkenning steeds aan alle in dit artikel genoemde 'criteria' te toetsen. Dit is voor de IND van belang, omdat dit het ook mogelijk maakt om op risicogestuurde wijze invulling te geven aan de betrouwbaarheidstoets.

Bijzondere aandacht vraagt artikel 1.16Vb. Met oog op minder administratieve lasten en snellere procedures wordt bepaald dat de IND de informatie voor de beoordeling van de aanvraag van de referent tot erkenning in beginsel opvraagt bij ketenpartners en andere overheden. In het belang van handhaving, zorgvuldige en juiste besluitvorming is het echter noodzakelijk dat de IND deze informatie in afwijking van de hoofdregel op elk gewenst moment en zonder motivering bij de referent mag opvragen. Deze bevoegdheid is in de nu voorgestelde tekst slechts impliciet gegeven zonder verduidelijking in de Memorie van Toelichting. De wetgever wordt aanbevolen deze bevoegdheid expliciet vast te stellen in de wettekst en/of toelichting. Deze opmerking is daarmee gelijk aan die betreffende artikel 24, tweede lid, Vw (zie paragraaf 2.2.1 Algemene inlichtingenplicht).

Voor het oordeel of criminele antecedenten in de weg staan om de betrouwbaarheid van de referent aan te nemen, is ondermeer het overleggen van een verklaring omtrent gedrag (VOG) door de wetgever als optie aangedragen. De IND is van mening dat voor deze betrouwbaarheidstoets de VOG een goed instrument is. Het Centraal Orgaan Verklaringen omtrent gedrag (COVOG) van de dienst Justis, dat deze

¹² Memorie van Toelichting 12 december 2008 p. 16

¹³ Met uitzondering van studenten die vallen onder de richtlijn 2004/114/EG.

verklaringen afgeeft bezit immers bij uitstek de kennis en expertise om tot een goed oordeel ten aanzien van de betrouwbaarheid van de referent te komen. Een nadeel van dit instrument is echter dat het gebruik ervan veel administratieve lasten voor alle te erkennen en erkende referenten met zich meebrengt¹⁴, terwijl naar verwachting maar aan een klein percentage van hen geen VOG afgegeven zal worden¹⁵. Om die reden wil de IND bij de behandeling van de aanvraag voor erkenning van een referent dan ook niet standaard aan alle referenten een VOG vragen, maar slechts aan die referenten bij wie er aanleiding bestaat om te twijfelen aan de betrouwbaarheid. Dit voorkomt onnodige administratieve (en bestuurlijke) lastenverzwaring en vergroot de effectiviteit van de handhaving. Omdat artikel 2c, tweede lid, Vw, een kan-bepaling is, staat volgens de IND de wet niet in de weg aan het selectief gebruik van dit instrument.

Uit het tweede lid volgt ook dat in het VV één en ander nader uitgewerkt moet worden. Zo zal in ieder geval geregeld moeten worden wanneer er aanleiding bestaat om aan een referent een VOG te vragen. Het verdient aanbeveling aan wetgeving om dienaangaande zo veel mogelijk objectief toetsbare criteria op te stellen, zodat voor zowel referent als beslisambtenaar duidelijk is wanneer een VOG overgelegd moet worden. Om de uitvoerbaarheid van de toetsingscriteria te borgen, dient de IND bij de tot stand koming van deze criteria in het VV actief te participeren. Overigens valt niet uit te sluiten dat in de Vc ook nadere uitwerking opgenomen dient te worden.

Een andere optie die is aangedragen voor de uitvoering van het betrouwbaarheidsonderzoek is het instrument BIBOB. Blijkens de Memorie van Toelichting wordt van dit instrument niet langer de toegevoegde waarde gezien voor de betrouwbaarheidstoets. De IND kan zich hierin vinden.

Implementatie Modern migratiebeleid

Met betrekking tot de implementatie van het Modern migratiebeleid worden hierna een aantal punten genoemd die nadere uitwerking behoeft.

Artikel 2b tot en met 2fVw dienen, zoals aangegeven, in lagere regelgeving nader te worden uitgewerkt. De IND zal hierbij een actieve rol moeten spelen. De wijze waarop het betrouwbaarheidsonderzoek naar de referent daadwerkelijk vorm wordt gegeven en daarmee de vraag welke (aanpalende) wetgeving moet worden aangepast, moet nog worden ingevuld.¹⁶ Een snelle beslissing op de aanvraag tot erkenning en een succesvolle post hoc controle zullen afhankelijk zijn van de mate waarin digitale gegevensuitwisseling tussen de IND en ketenpartners dan wel andere overheden kan plaatsvinden.

Aandachtspunten bij de formulering van de voornoemde lagere regelgeving met betrekking tot het betrouwbaarheidsonderzoek zijn de toetsingscriteria voor vaststelling daarvan, de toepassing van de regel dat informatie in principe niet bij de referent wordt opgevraagd en de contra-indicaties voor erkenning¹⁷.

Het is op dit moment niet volstrekt helder wanneer een referent aan een bepaald toetsingscriterium geacht kan worden te hebben voldaan. Denk bijvoorbeeld aan het dienen van een culturele doelstelling. Moet dit blijken uit de statuten of bijvoorbeeld, zoals in de Blauwdruk staat beschreven, uit het ondertekenen van een verklaring en een gedragscode? Ook dit zal in lagere regelgeving moeten worden uitgewerkt. Daarbij zal ook duidelijk moeten worden hoe op het dienen van een culturele doelstelling

¹⁴ Een referent zou bij de aanvraag om erkenning een VOG moeten overleggen. In het kader van handhaving zal hem vervolgens met enige regelmaat gevraagd worden opnieuw een VOG te overleggen. Aan het opvragen van een VOG zijn kosten voor de aanvrager verbonden.

¹⁵ Uit informatie van DMB volgt dat bij de VOG voor natuurlijke personen circa 80% van de aanvragers niet voorkomt in de justitiële systemen. Wanneer dit percentage ook van toepassing blijkt te zijn op de VOG voor rechtspersonen, dan zal 80% van de bedrijven en instellingen die een erkenning aanvragen periodiek hinder ondervinden van het overleggen van een VOG.

¹⁶ Voetnoot 6 bij concepttekst artikel 2c lid 1c Vw van 12 december 2008 en voetnoot 36 bij Artikel II in de concepttekst van het Vreemdelingenbesluit van 12 december 2008.

¹⁷ Op grond van de Vb, de Gedragscode voor het hoger onderwijs en internationale afspraken is erkenning beperkt tot economische verblijfsdoelen met uitsluiting van brancheorganisaties en bepaalde uitwisselingsprogramma's, onderzoeksinstellingen en onderwijsinstellingen. Andere contra-indicaties zijn schorsing of intrekking van erkenning.

toezicht gehouden moet worden: dient de IND te beoordelen of een gedragscode is ondertekend of wordt van de IND ook verwacht dat hij actief onderzoekt of de referent ook aan zijn culturele doelstelling (voldoende) uitvoering geeft. Ten aanzien van dit laatste voorziet de IND uitvoeringsproblemen vanwege de ingewikkeldheid van het toetsingskader en omdat dit onderzoek mogelijk veel onderzoek ter plekke zal vergen en daarom een arbeidsintensieve vorm van toezicht is. Daarbij bestaat de kans dat de IND min of meer toezichthouder op au-pairbranche wordt. Dit is, gelet op de taken van de IND, onwenselijk. Zie in dit kader ook wat onder Detectie van regelovertreding is opgenomen over de zorgplicht. De IND beveelt het departement dan ook aan om in samenwerking met de IND voor 'het dienen van een culturele doelstelling' een uitvoerbaar toetsingskader te ontwikkelen.

Ten aanzien van de toetsingscriteria voor erkende referent voor het verblijfsdoel studie heeft de Landelijke Commissie overigens wederom het belang benadrukt van criteria voor de erkenning van de referent, schorsing van de erkenning alsmede intrekking van de erkenning. Deze zouden in ieder geval niet strijdig moeten zijn met die welke tot opname in of schrapping uit het register van de Gedragscode leiden. Er ontstaat immers een onwerkbaar situatie wanneer de erkenning van de referent wordt geweigerd terwijl er wel opname plaatsvindt in het register van de Gedragscode en andersom. Dat zou moeten worden voorkomen. Overigens geldt dit ook voor de rehabilitatietermijn. Wanneer, als gevolg van controle achteraf door de IND, de aanwijzing als referent wordt geschorst of ingetrokken, betekent zulks niet dat dan ook verwijdering plaatsvindt uit het register van de Gedragscode. Daarvoor gelden immers andere voorwaarden. In de door de IND meegezonden ontwerp teksten tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 heeft de Landelijke Commissie hierover niets dan wel onvoldoende teruggevonden. Reden waarom de Commissie de IND nogmaals met klem verzoekt aandacht te besteden aan de verschillen die er bestaan tussen de voorwaarden om opgenomen te kunnen worden (en blijven) in het register van de Gedragscode en de voorwaarden om aangewezen te worden (en te blijven) als referent alsmede de consequenties daarvan. De IND zal bij de uitwerking van het VV en de Vc hier nadrukkelijk aandacht voor vragen dan wel aan besteden.

Een ander punt is dat de toetsingscriteria voldoende geobjectiveerd en eenduidig gedefinieerd moeten zijn om (eenvoudige) toepasbaar te zijn in digitale procedures zoals de ex ante toetsing van de aanvraag en de post hoc controle na erkenning. In dit kader wordt bijvoorbeeld gewezen op het begrip solvabiliteit. De wet geeft de IND voldoende ruimte om dit begrip in lagere regelgeving nader uit te werken. Uit de Blauwdruk volgt dat alleen wanneer sprake is van faillissement of surseance van betaling wordt geconcludeerd dat de referent niet solvabel is en het verzoek om erkenning wordt afgewezen. Ook geeft de Blauwdruk aan dat gegevens omtrent faillissement en surseance van betaling door de IND digitaal bij de Kamer van Koophandel kunnen worden opgevraagd. Dit lijkt erop te duiden dat sprake is van een voldoende objectieve toetsingscriterium, waarvan de toetsing digitaal ondersteund zou kunnen worden. De IND beveelt desalniettemin wel aan om bij de nadere uitwerking van het begrip in lagere regelgeving rekening te houden met het volgende: omdat de IND geen kennis en expertise heeft op het gebied van (berekening van) solvabiliteit, vindt de IND het onwenselijk om zelf in lagere regelgeving een definitie van solvabiliteit te moeten ontwikkelen. Verder meent de IND dat het niet aan hem is om een onderneming niet-solvabel te oordelen. Dit dient aan (overheids)organisaties overgelaten te worden, die daartoe bevoegd zijn en de juiste kennis en expertise hebben. Indien een solvabiliteitstoets vanwege zijn ingewikkeldheid een toename van de administratieve en bestuurlijke lasten met zich mee zou brengen, adviseert de IND om deze toets te laten vervallen. De IND stelt in dat geval de wetgever voor om dit toetsingscriterium uit artikel 2c Vw te schrappen.

Een risico is ook dat niet alle voor de betrouwbaarheidstoets benodigde informatie van andere overheden (digitaal) kan worden betrokken en/of verwerkt of dat op deze overheden van toepassing zijnde wetgeving de benodigde gegevensuitwisseling niet altijd toestaat. Zo is uit consultatie van de Kamer van Koophandel gebleken dat artikel 28 van de Handelsregisterwet in de weg staat aan gegevensverstrekking aan de IND over de samenstelling van rechtspersonen en ondernemingen die zijn gerangschikt naar natuurlijke personen. Dit soort risico's zal door de IND in de aanloop naar de implementatie van het Modern migratiebeleid goed in kaart moeten worden gebracht. Ten aanzien van artikel 28 van de Handelsregisterwet beveelt de IND de wetgever aan om dit artikel te laten wijzigen, zodat de IND wel op natuurlijke personen kan zoeken.

Ook moet de regelgeving inzake de in- en de uitschrijving uit het openbare register van erkende referenten helder en tijdig voor handen zijn zodat duidelijkheid bestaat en kan worden gegeven over voorwaarden, termijnen, status en eventuele rechtsmiddelen.

De mogelijkheid bestaat dat een referent van wie de erkenning is geschorst of ingetrokken als gewone referent een toelatingsaanvraag indient. Daarom dient de informatie die heeft geleid tot het schorsen of intrekken van de erkenning aan de beslisser ter beschikking te staan omdat die informatie aanleiding kan geven tot nader onderzoek bij de beoordeling van de toelatingsaanvraag. Zo kan bijvoorbeeld een achterstand in premieafdracht nopen tot nader onderzoek van de arbeidsovereenkomst. Dit dient georganiseerd te worden om een handhavingsrisico te vermijden.

Ook wordt aandacht gevraagd voor de aanvraag tot erkenning als referent van startende ondernemers en bedrijven als hiervan geen financiële historie bekend is. Zo zal voor een startende ondernemer geen 'Verklaring betalingsgedrag'; afgegeven kunnen worden. Voor deze categorie is een alternatief beoordelingskader beschikbaar, zijnde dat de referent een ondernemingsplan moet overleggen. Dit beoordelingskader kan door de IND in lagere regelgeving nader uitgewerkt worden. In het kader van toezicht heeft de SIOD erop gewezen dat wanneer een bedrijf pas kort bestaat, enkel administratieve controle niet veel zal opleveren omdat er geen administratief verleden is. In dat geval is het volgens de SIOD essentieel dat er een bezoek aan de aan te wijzen referent plaatsvindt. Indien de IND dit niet kan en mag, is samenwerking met partners op dit terrein noodzakelijk. De SIOD adviseert om de uitwerking hiervan snel op te pakken en niet te wachten tot het Modern migratiebeleid daadwerkelijk wordt ingevoerd. De IND wordt aanbevolen om hier nader onderzoek naar te doen. Er dient dan met name onderzocht te worden of een bezoek ter plaatse daadwerkelijk essentieel is en zo ja, waar bij zo'n bezoek op gelet moet worden.

Aangezien de betrouwbaarheidstoetsing een nieuwe praktijk betreft, die bij invoering van het Modern migratiebeleid onmogelijk volledig te overzien is, wordt aanbevolen om deze toetsing zodanig laag in de hiërarchie van wet- en regelgeving te regelen dat de desbetreffende lagere regelgeving flexibel genoeg is voor snelle aanpassing wanneer de ervaringen in de praktijk hiertoe aanleiding geven. Gedacht wordt aan regeling in het VV of de Vc. Artikel 2fVw, dat bepaalt dat onder andere ten aanzien van de betrouwbaarheidstoets bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld kunnen worden, bevat voldoende mogelijkheid aan de IND om de betrouwbaarheidstoetsing in lagere regelgeving op te nemen.

Tot slot ziet de IND het volgende handhavingsrisico. De erkenningsystematiek is bedoeld om te beoordelen of de referent dusdanig betrouwbaar is dat van hem verwacht mag worden dat hij tijdig, juist en volledig aan zijn algemene inlichtingenplicht zal voldoen. De ervaring leert dat sommige referenten bij de indiening van de aanvraag en verdere correspondentie met de IND gebruik maken van tussenpersonen die niet voor de referent zelf werken. Deze tussenpersonen zijn niet altijd even betrouwbaar en integer. Het is de IND gebleken dat het erg lastig is om bestuursrechtelijk tegen deze tussenpersonen op te treden, onder andere omdat deze slechts een rechtsbetrekking met de vreemdeling en niet met de IND hebben. Wanneer een erkende referent een dergelijke tussenpersoon in zou huren om de facto invulling te geven aan de algemene informatieverplichtingen, bestaat een aanzienlijke kans dat -hoewel de referent zelf betrouwbaar geacht is- de informatieplicht niet op een juiste wijze nagekomen wordt. Dit betekent dat het niet verantwoord is om te vertrouwen op de juistheid van de overgelegde eigen verklaringen. Mogelijkerwijze zou de IND de erkende referent kunnen beboeten voor door de tussenpersoon begane overtredingen, maar dat (repressief) handhavingsinstrument kan pas toegepast worden wanneer de overtreding gedetecteerd is. Hieruit volgt dat wanneer een erkende referent gebruik maakt van een tussenpersoon wiens betrouwbaarheid ter discussie staat, het niet altijd verantwoord is om de aanvragen van de betreffende erkende referent versneld af te doen. Om die reden vindt de IND het van groot belang dat hem in wet- en regelgeving de bevoegdheid wordt gegeven om aan het gebruik van tussenpersonen voorwaarden te stellen.

Dit laat onverlet dat de IND de bevoegdheid onverkort dient toe te komen om een erkende referent te beboeten voor door zijn tussenpersoon begane overtredingen op de algemene informatieplicht. De IND verzoekt de wetgever dan ook om dit in zowel wet- en regelgeving als in de toelichting duidelijk te regelen.

Detectie van regelovertreding

Het op grond van de kwalificatie 'betrouwbaar' neerleggen van een grotere verantwoordelijkheid bij referenten vereist een effectief toezicht en zichtbare handhaving, gegeven het feit dat de erkenning voor onbepaalde tijd is. Nadat de aanvraag tot erkenning als betrouwbare referent eenmaal is toegewezen, moet de IND te allen tijde kunnen controleren of de referent nog als betrouwbaar kan worden gekwalificeerd en, zo dit niet het geval is, hiertegen adequaat kunnen optreden. Het is daarom van groot belang dat de IND de bevoegdheid heeft om zonder aanleiding en op elk gewenst moment door middel van het opvragen van informatie bij de referent of bij andere administraties steekproefsgewijs te controleren of de kwalificatie 'betrouwbaar' terecht aan de referent is gegeven en nog steeds geldt.

Wet- en regelgeving

De verplichtingen van referenten en vreemdelingen vinden, zoals eerder is besproken in paragraaf 2.2.1, hun grondslag in artikel 54 Vw alsmede de krachtens lid 2 uitgewerkte regelgeving, waaronder artikel 4:44a Vb. De IND kan op grond daarvan ook de gegevens en bescheiden in het kader van toezicht op de status van erkenning als referent opvragen.

Indien ambtenaren van de IND ingevolge de artikelen 47 en 47a Vw worden belast met het toezicht op vreemdelingen en referenten, komen hen overigens ook de toezichtstaken uit de Awb toe. Daarmee kunnen zij inlichtingen vorderen (artikel 5:16 Awb) dan wel inzage vorderen in zakelijke gegevens en bescheiden (artikel 5:17 Awb).

De IND heeft op basis hiervan voldoende ruimte om administratief toezicht op effectieve wijze uit te kunnen oefenen.

Ten aanzien van de handhaving op referenten voor de verblijfsvergunning culturele uitwisseling en verblijf als au-pair, merkt de IND het volgende op:

De Blauwdruk vermeldt dat de verplichte erkenning als referent voor au pairbureaus en uitwisselingsorganisaties gerechtvaardigd is, omdat uitwisselingsjongeren en au pairs een relatief kwetsbare groep vormen.¹⁸ De IND voorziet echter een handhavingsrisico ten aanzien van au pairs, omdat de gastgezinnen geen referent zullen zijn. De IND heeft dan geen bevoegdheden om tegen een gastgezin op te treden. De IND kan wel toezicht houden en waar nodig handhaven op de au-pair-bureau's.

Op grond van artikel 2a, tweede lid, onder b, Vw is in artikel 1.9 Vb een zorgplicht opgenomen voor de uitwisselingsreferenten, waaronder au-pairbureau's, en kan ten aanzien van deze referenten worden voorzien in aanvullende zorgplichten. De zorgplicht van uitwisselingsreferenten kan volgens de Memorie van Toelichting ook het maatschappelijk gewenste toezicht op de gastgezinnen behelzen. De zorgplicht kan volgens de Blauwdruk, net als bij het criterium 'dienen van culturele doelstelling', gewaarborgd worden door het afgeven van een verklaring aan de IND en door het onderschrijven van een gedragscode. De IND voorziet echter risico's ten aanzien van het toezicht houden en handhaven op de zorgplicht omdat het niet duidelijk is welk toezicht van de IND wordt verwacht ten aanzien van deze zorgplicht: is voldoende om slechts te constateren dat er een getekende verklaring is en een gedragscode van toepassing is, of dient de IND er toezicht op te houden dat de zorgplicht door het au pairbureau ook daadwerkelijk wordt nageleefd? Dit laatste zal flinke uitvoeringsconsequenties met zich brengen en zou de IND ook indirect toezichthouder van de au pairbranche kunnen maken. Dit laatste is, gelet op de taak van de IND, onwenselijk. Daarentegen is het slechts verantwoord om met de verklaringen en ondertekende gedragscode te werken, wanneer de gedragscode op de betreffende branche ook regulerende werking heeft en door een onafhankelijke instantie wordt beheerd. De IND beveelt dan ook aan dat de overheid het schrijven van gedragscodes voor au-pairbureau's stimuleert.

Tot slot signaleert de IND met betrekking tot artikel 3.41 lid 2 Vb een ander handhavingsrisico. Dit artikel voorziet in een uitzondering op het vereiste dat de onderwijsinstelling als referent moet zijn erkend. De uitzondering maakt het voor buitenlandse studenten, die onder het bereik van richtlijn 2004/114/EG vallen, namelijk mogelijk om geen gebruik te maken van een erkende referent (en daarmee van de

¹⁸ Zie 6.3.4.1 Blauwdruk

verkorte toelatingsprocedure). De student kan daardoor gaan studeren aan een onderwijsinstelling die geen erkend referent is en daardoor niet verplicht is om bij de Gedragscode internationale student in het Nederlands Hoger Onderwijs (hierna de Gedragscode) aangesloten te zijn. Doordat de onderwijsinstelling geen erkende referent hoeft te zijn, kan de IND ten aanzien van hem niet handhavend optreden. Daarnaast vindt de IND het, in het belang van de student, niet wenselijk dat hij kan gaan studeren aan een instelling die zich niet aan de Gedragscode heeft geconformeerd. Weliswaar zal deze situatie zich in de praktijk naar verwachting weinig voordoen, maar dat laat onverlet dat hier sprake is van een onwenselijk handhavingsrisico en van strijdigheid met de uitgangspunten van de Blauwdruk.

Dit is temeer van belang omdat het de IND bekend is dat sommige vreemdelingen, die niet in aanmerking komen voor de verblijfsvergunning voor gezinshereniging of -vorming, vinden dat ze in Nederland willen gaan studeren. Door middel van een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor studie krijgen zij alsnog verblijf in Nederland. Zo hoeven ze bijvoorbeeld niet te voldoen aan de voorwaarden voor inburgering. Zolang de vreemdeling daarop ook daadwerkelijk in Nederland gaat studeren en bij afloop van zijn vergunning tijdig terugkeert, is dat geen probleem. Wel een probleem wordt het als er niet gestudeerd wordt en ook niet (tijdig) terug gekeerd wordt. De IND is voor het detecteren van het eventueel niet studeren mede afhankelijk van een melding van de onderwijsinstelling. Wanneer het vreemdelingen toegestaan wordt om te gaan studeren aan scholen die niet onder de Gedragscode vallen, bestaat er een aanzienlijke kans dat deze meldingen niet meer aan de IND gedaan worden. Dit vormt een handhavingsrisico.

Ter bescherming van de student en in het belang van goede handhaving beveelt de IND dan ook aan om in artikel 3.41, lid 2, Vb op te nemen dat (in lagere regelgeving of beleid) aan de onderwijsinstelling waaraan de student wil gaan studeren voorwaarden gesteld kunnen worden. Hierdoor zou in lagere regelgeving of beleid bijvoorbeeld bepaald kunnen worden dat de betreffende onderwijsinstellingen de Gedragscode ondertekend moet hebben. De IND is van mening dat de richtlijn zich hiertegen niet verzet.

Implementatie Modern migratiebeleid

In lagere regelgeving zal een nadere uitwerking moeten komen van het bepaalde in artikel 4.44a Vb en artikel 1.9 Vb. Om adequaat toezicht op de zorgplicht mogelijk te maken, wordt aanbevolen om de diverse zorgplichten nader uit te werken in objectief toetsbare criteria. De Blauwdruk noemt als invulling voor de zorgplicht voor uitwisselingsorganisaties het overleggen van een verklaring aan de IND en het ondertekenen van een gedragscode. De IND beveelt de wetgever aan om in samenwerking met de IND voor de 'zorgplicht' een uitvoerbaar toetsingskader te ontwikkelen.

In het traject naar de implementatie van de nieuwe wet- en regelgeving zal van rechtswege omzetting van huidig convenanthouderschap naar het erkende referentschap plaatsvinden. Het betreft met name die convenanthouders die aan de gestelde randvoorwaarden voldoen¹⁹. Het is van belang dat de IND de toekomstige erkende referenten tijdig en duidelijk over hun rechten en plichten zal informeren. Ook moet worden bekeken op welke wijze de verantwoordelijkheden die bij de vreemdeling blijven rusten (zie de toelichting op artikel 4.44a Vb) door de IND aan de vreemdeling kenbaar gemaakt worden nu de IND primair een relatie gaat krijgen met de (erkende) referent. Het verdient aanbeveling dat de IND dit ter hand neemt.

De Belastingdienst heeft aangegeven dat hij op bedrijven een soort erkende referenten systematiek toepast, waardoor hij vervolgens door middel van risicoprofielen op deze bedrijven kan handhaven. Met deze bedrijven heeft de Belastingdienst een civielrechtelijke overeenkomst afgesloten. Het strekt de IND tot aanbeveling om in het kader van handhaving in overleg te treden met een aantal experts van de Belastingdienst. De Belastingdienst is daartoe bereid.

¹⁹ Zie ten aanzien van de van rechtswege omzetting van convenanthouder naar erkend referent ook hoofdstuk 8 transitie, paragraaf 8.3 onder Handhaving.

De waarschuwing

Omdat aan een waarschuwing geen rechtgevolgen zijn verbonden, is een waarschuwing geen besluit in de zin van de Awb en staat er geen bezwaar of beroep tegen open. Om die reden heeft de waarschuwing geen eigenstandige juridische basis gekregen. De waarschuwing heeft aldus de Blauwdruk echter wel een rol bij de handhaving op erkende referenten.

Wet- en regelgeving

De IND heeft ten aanzien van de waarschuwing geen opmerkingen.

Implementatie Modern migratiebeleid

In de Blauwdruk zijn twee soorten waarschuwingen beschreven namelijk als eerste stap binnen de boetesystematiek²⁰ en voorafgaand aan een schorsing of intrekking van de erkenning als referent.

Om het instrument bestuurlijke boete effectief te laten zijn, moet de IND deze zorgvuldig en weloverwogen opleggen. Dienaangaande is het van belang dat de keuze om een waarschuwing op te leggen altijd afhankelijk is van de omstandigheden van het geval. Om die keuze te maken, heeft de IND-medewerker specifieke kennis en expertise nodig. Om die reden wordt de IND aanbevolen om het opleggen van een bestuurlijke boete (en de eventueel voorafgaande waarschuwing) in gespecialiseerde units te beleggen, zodat met dit nieuwe proces ervaring opgedaan kan worden en tot een eenduidige, consistente werkwijze gekomen kan worden.

Schorsing en intrekking van de erkenning als referent

Wet- en regelgeving

De artikelen 2d en 2e Vw geven de IND de gronden waarop de erkenning als referent voor een bepaalde periode kan worden geschorst dan wel ingetrokken. De hiervoor benodigde uitwisseling van gegevens met bepaalde derden is op grond van artikel 2f Vw geregeld in artikel 8.2a Vb. De IND meent dat deze bepalingen hem voldoende armslag geven deze handhavinginstrumenten te kunnen hanteren.

Wel worden nog de volgende opmerkingen gemaakt.

Zoals hieronder wordt toegelicht, regelt de IND de uitvoeringspraktijk bij voorkeur in de Vc. Artikel 2f Vw maakt dit mogelijk krachtens algemene maatregel van bestuur. Derhalve wordt aanbevolen de benodigde delegatiebevoegdheid met betrekking tot regelgeving in de Vc omtrent schorsing en intrekking van de erkenning als referent alsnog in het Vb op te nemen, bijvoorbeeld in een nieuw artikel 1.17 Vb.

In artikel 70 Vw wordt ook aan de referent uitdrukkelijk de mogelijkheid verschaft verblijfsrechtelijk namens de vreemdeling te procederen. De Memorie van Toelichting vermeldt bij dit artikel dat de referent uiteraard ook kan opkomen tegen besluiten van de IND tot schorsing of intrekking van de erkenning als referent. Dit zou kunnen suggereren dat de procesbevoegdheid van de referent inzake de schorsing of intrekking van zijn erkenning berust op de nu voorgestelde wettekst van artikel 70 Vw. Maar aangezien dit artikel ziet op verblijfsrechtelijke procedures kan hiervan geen sprake zijn en moet ervan worden uitgegaan dat de referent zijn procesbevoegdheid direct ontleent aan de rechtsbescherming van belanghebbenden in de Algemene wet bestuursrecht. Om misverstanden uit te sluiten, wordt aanbevolen de toelichting bij artikel 70 Vw op dit punt te verduidelijken.

Implementatie Modern migratiebeleid

Voor een soepele implementatie dient de lagere regelgeving rond de uitvoeringspraktijk van de schorsing en intrekking van de erkenning als referent tijdig gereed te zijn. Aangezien deze regelgeving een nieuwe praktijk betreft, dient deze flexibel aangepast te kunnen worden indien praktijkervaring daartoe noopt. Daarom spreekt de IND een voorkeur uit voor regeling van de uitvoeringspraktijk in de Vc.

²⁰ De boetesystematiek gaat uit van een waarschuwing bij de eerste overtreding en een (verhoogde) boete bij een volgende overtreding. Bij een herhaalde recidive behoort een strafrechtelijke vervolging tot de mogelijkheden.

Ook dient de lagere regelgeving over schorsing en intrekking van de erkenning als referent helder genoeg te zijn om elk misverstand uit te sluiten. Dit gezien de grote impact voor alle betrokkenen. Zo moet duidelijk zijn welke ambtenaar de schorsing tijdelijk kan opleggen, of schorsing een dwingende voorwaarde is voor intrekking, welke motiveringsplicht in deze op de IND rust en welke gevolgen een schorsing met zich meebrengt voor vreemdeling en referent. Met name moet vooraf duidelijk zijn wanneer de erkende referent door een schorsing of een intrekking zijn recht op gebruikmaking van zijn status tijdelijk verliest, wat het precieze verschil is tussen schorsing en intrekking en onder welke voorwaarden een schorsing wordt opgeheven. Ook hier geldt dat de toetsingscriteria die leiden tot schorsing of intrekking zo veel mogelijk geobjectiveerd moeten zijn, zodat deze eenvoudig (en waar mogelijk digitaal) getoetst kunnen worden. Dit draagt bij aan een efficiëntere uitvoering van (handhaving op) de Vreemdelingenwet.

Ook moet de lagere regelgeving rond schorsing en intrekking van de erkenning als referent duidelijk bepalen hoelang de maatregel opgelegd kan worden. Dit dient in lijn te zijn met de Blauwdruk, die overigens geen indicatie geeft voor de duur van de schorsing, en voor de intrekking een periode van één jaar vaststelt. Alleen wanneer een strafrechtelijke veroordeling plaatsvindt op grond van de misdrijven of overtredingen of recidive geldt volgens de Blauwdruk een rehabilitatietermijn van vijf jaar.

Aangezien het voorgenomen onderscheid tussen intrekking en uitsluiting van de erkenning is losgelaten, omdat beide maatregelen betekenen dat de referent voor enige tijd is uitgesloten van de rechten als erkende referent, wordt aanbevolen in onze interne en externe communicatie niet meer te spreken over (tijdelijke) uitsluiting. Deze tijdelijke individuele uitsluiting dient overigens onderscheiden te worden van de algemene categorale uitsluiting van het erkende referentschap die hierna aan de orde komt.

Uitsluiting

Wet- en regelgeving

In de wet is de categorale uitsluiting van het recht op erkenning als referent niet expliciet geregeld. Wel geeft artikel 2fVw een algemene delegatiebasis op grond waarvan bepaalde categorieën referenten in het Vb kunnen worden uitgesloten van het recht op erkenning. Om de lagere regelgeving flexibel te kunnen aanpassen als de praktijk hiertoe aanleiding geeft, wordt aanbevolen de hier bedoelde uitsluiting niet in het Vb maar in het VV of de Vc te regelen, alsmede de daarvoor benodigde bevoegdheid in het Vb. Met het oog op duidelijkheid voor de uitvoering en de rechtbanken wordt tevens aanbevolen in de wet en/of in de Memorie van Toelichting niet impliciet maar expliciet te stellen dat erkenning in het algemeen mogelijk is, tenzij met name genoemde (bij voorkeur flexibele) wet- of regelgeving anders bepaalt.

Implementatie Modern migratiebeleid

Voor een soepele implementatie dient de lagere regelgeving rond de uitsluiting van het recht op erkenning als referent tijdig gereed te zijn. Hierin dienen de uitzonderingen op het erkenningsvereiste te zijn opgenomen, zoals de uitwisselingsprogramma's met jongeren uit Canada, Australië en Nieuw-Zeeland. Ten aanzien van deze jongeren kan geen erkenning als referent worden geëist, omdat de desbetreffende overeenkomsten hierin niet voorzien.

2.2.5. Overige opmerkingen, vragen en knelpunten

Toegang- en verblijfsprocedure

Wet- en regelgeving

Het uitgangspunt van de Toegang- en verblijfsprocedure (verder: TEV) is dat naar aanleiding van de inwilliging van de Machtiging tot voorlopig verblijf (verder: MVV) de vreemdeling na aankomst in Nederland ambtshalve een verblijfsvergunning verstrekt krijgt voor het verblijfsdoel waarvoor hij de MVV heeft gekregen. In Nederland wordt niet meer getoetst of de vreemdeling nog steeds voldoet aan de voorwaarden van de gevraagde vergunning.

Dit brengt het risico met zich mee dat de IND niet onderkent dat de vreemdeling bij de uitreiking van het verblijfsdocument niet meer aan de voorwaarden voor de vergunningverlening voldoet.²¹ Om die reden is het gebruik van de TEV-procedure vanuit handhavingsoogpunt slechts verantwoord wanneer er adequaat post hoc gehandhaafd kan worden.

Voorts zou het onwenselijk zijn dat wanneer de IND signaleert dat de vreemdeling niet (meer) aan de voorwaarden voldoet van het verblijfsdoel waarvoor hij een MVV heeft gekregen, de IND toch gehouden is om het verblijfsdocument aan de vreemdeling uit te reiken. In de Memorie van Toelichting is hier iets over opgenomen: vreemdelingen en referenten zijn gehouden melding te maken van relevante wijzigingen die aanleiding kunnen vormen om de MVV in te trekken of te annuleren. In dat geval is de vreemdeling geen houder (meer) van een geldige MVV en noopt het nieuwe tweede lid van artikel 14 Vw ook niet tot vergunningverlening. De IND meent echter dat met deze opmerking in de toelichting onvoldoende wettelijk geborgd is dat de vreemdeling die niet meer aan de voorwaarden van het gevraagde verblijfsdoel voldoet, geen recht meer heeft op de ambtshalve te verlenen vergunning. De IND verzoekt de wetgever dan ook om dit alsnog in een wettelijke bepaling op te nemen. Overigens zou de in de toelichting beschreven handelwijze in het kader van handhaving slechts effectief zijn, wanneer het mogelijk is om een reeds voor inreis gebruikte MVV in te trekken. De IND verzoekt de wetgever dienaangaande een nadere toelichting te geven.

Implementatie Modern migratiebeleid

Naarmate er meer tijd is verstreken tussen de inwilliging van de MVV en de inreis in Nederland²², is het risico groter dat de vreemdeling niet meer aan de voorwaarden voor de ambtshalve te verlenen vergunning voldoet. De IND wordt daarom aanbevolen om te onderzoeken of bij de handhaving post hoc het tijdsverloop tussen inwilliging MVV en uitreiking verblijfsdocument als risico-indicator opgenomen kan worden.

Voorts dient de IND te onderzoeken of hij handhavingsinformatie kan genereren uit de analyse van de groep vreemdelingen die een MVV uitgereikt hebben gekregen, maar hun verblijfsdocument in Nederland niet hebben opgehaald.

In de vorige EAUT heeft de KMar de vraag opgeworpen of de TEV-procedure in de weg zal staan aan de mogelijkheid om de vreemdeling met een geldige MVV aan de grens toegang tot Nederland en het Schengengebied te weigeren. Dit zou mogelijk een handhavingsrisico kunnen opleveren. Uit de recente consultatie volgt dat de KMar dienaangaande nog geen antwoord heeft gekregen. Naar aanleiding van de lezing van de voorgestelde wet- en regelgeving meent de IND dat de mogelijkheid tot weigering van toegang voor deze groep vreemdelingen onverkort zal blijven bestaan. Deze vreemdelingen zullen net als onder het huidige regime met een visum, zijnde de MVV, Nederland in kunnen reizen en pas door de uitreiking van het verblijfsdocument in Nederland rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, a t/m 3 en I Vw krijgen. Omdat er ten tijde van de inreis in Nederland nog geen sprake is van rechtmatig verblijf als eerder genoemd, brengt het Modern migratiebeleid volgens de IND geen verandering in de mogelijkheden van de KMar tot het weigeren van toegang van deze groep vreemdelingen. De IND verneemt graag van de wetgever of deze analyse juist is.

De KMar heeft voorts ook nog geen duidelijkheid gekregen ten aanzien van de specifieke situatie van NAVO-militairen die een aanvraag indienen op het Hoofdkwartier van de NAVO in Brunssum. De KMar neemt aldaar namens de IND aanvragen in ontvangst. In de concept wet- en regelgeving is nog niet duidelijk welke positie die NAVO vreemdelingen *en hun gezinsleden* hebben in het Modern migratiebeleid.

Pasvervanging

In Nederland zijn vele duizenden verblijfsdocumenten in omloop. Onder het Modern migratiebeleid zullen er wijzigingen optreden in sommige typen verblijfsdocumenten. Zo zal de naam van de werkgever verdwijnen van de verblijfsdocumenten horend bij een verblijf onder beperking arbeid in loondienst. De

²¹ Dit is risico is overigens door de wetgever onderkend en meegewogen bij de keuze voor de invoering van de TEV-procedure.

²² Dit kan volgens de voorgestelde regelgeving maximaal drie maanden zijn.

IND zal deze passen niet direct gaan vervangen. Aangezien het passen voor bepaalde tijd betreft zullen deze passen in veel gevallen toch al in een tijdsbestek van 1 jaar vervangen worden via de gebruikelijke verlengingsprocedure. Voor handhaving is het in dit kader van belang dat de toezichthoudende ambtenaren goed op de hoogte zijn van de in omloop zijnde soorten verblijfsdocumenten. Dit kan onder anderen door middel van goede opleidingen en informatiemateriaal bereikt worden.

Het toetsingscriterium (onvoldoende) studievoortgang

In dit hoofdstuk is al meerdere keren aan de orde gekomen dat de uitvoering belang heeft bij heldere, eenduidig uit te leggen en eenvoudig toetsbare toetsingscriteria. In dat kader heeft de Landelijke Commissie in haar consultatie gewezen op het criterium (onvoldoende) studievoortgang. Dit begrip is nog niet gedefinieerd in het Vb (artikel 3.87a Vb). Eerder heeft de Commissie bij de IND aangedrongen op het formuleren van een eenduidige definitie. Hierbij moet aldus de Commissie worden beseft dat een algemene norm voor studievoortgang niet haalbaar is, nu dit niet alleen per onderwijsinstelling maar zelfs per opleiding verschillend kan zijn. De voortgang moet dus per opleiding en daarmee per individueel geval bepaald kunnen worden. In een overleg tussen vertegenwoordigers van de Ministeries van Justitie en OCW en de Commissie (november 2008) alsmede de koepelorganisaties (december 2008) is hierover gesproken. Uitkomst hiervan was dat studietrajecten niet altijd in een vaste jaarlijkse norm te vangen zijn en dat daarom in de Vw zou worden opgenomen dat de referent zorg dient te dragen voor een helder en toetsbaar systeem van studievoortgang, waarbij in de Memorie van Toelichting zou worden verwezen naar de Gedragscode. In de Gedragscode zullen dan vervolgens de voor het Ministerie van Justitie en het onderwijsveld aanvaardbare modaliteiten van voldoende studievoortgang moeten worden opgenomen. In de ontwerp teksten heeft de Commissie hierover niets dan wel onvoldoende teruggevonden.

Het strekt de betrokken partijen, waaronder de IND, tot aanbeveling om bij de nadere uitwerking van dit toetsingscriterium het voorstel waar de Landelijke Commissie op wijst nadrukkelijk mee te nemen.

Omschrijving van het verblijfsdoel op het verblijfsdocument

Blijkens de toelichting op de artikelen 3.4 en 3.5 Vb²³ zal in het kader van het terugdringen van administratieve lasten terughoudend gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid tot (nadere) omschrijving van het verblijfsdoel op het verblijfsdocument.

Uit de consultatie van de Arbeidsinspectie is gebleken dat, omdat de werkgever straks niet meer wordt vermeld op het verblijfsdocument voor het verblijfsdoel arbeid in loondienst, het haar meer tijd kost om vast te stellen of een vreemdeling wel legale arbeid verricht. Hierdoor worden de inspectielasten hoger. De IND beveelt aan om samen met de Arbeidsinspectie te laten onderzoeken of, en zo ja op welke wijze, de IND bij kan dragen aan een verlichting van de inspectielast. Een mogelijke oplossing zou gevonden kunnen worden in de sfeer van informatie-uitwisseling tussen IND en Arbeidsinspectie.

2.3. Conclusie en aanbevelingen

2.3.1. Verplichtingen

Algemene inlichtingenplicht

De IND beveelt de wetgever aan om in ieder geval in de toelichting op artikel 24a, tweede lid, Vw expliciet op te nemen dat de IND dit recht steeds toekomt, zonder dit te hoeven motiveren.

Administratieplicht

De IND meent dat de bepalingen die de administratieplicht regelen aan de IND voldoende ruimte en flexibiliteit laten, om de administratieplicht in lagere regelgeving nader uit te werken.

In lagere regelgeving moet de uitwerking van de administratieplicht evenwel nog vorm krijgen. Daarvoor zal de IND nader moeten onderzoeken welke gegevens onder de administratieplicht dienen te vallen. Er zal voorts nog moeten worden bepaald wat op welk niveau uitgewerkt zal moeten worden.

²³ Zie ook de Memorie van Toelichting, pagina 25.

Algemene opgave van (geen) wijzigingen

De IND meent dat de conceptteksten waarin de bovengenoemde plicht is vastgelegd, aan de IND voldoende wettelijke basis bieden en ook voldoende ruimte en flexibiliteit laten om de nadere uitwerking van deze plicht in lagere regelgeving op te nemen. Voorts bieden deze bepalingen voldoende mogelijkheden tot handhaven.

De jaarlijkse opgave van (geen) wijziging zal in lagere regelgeving nog nader moeten worden uitgewerkt. Daarbij moet worden bepaald wat op welk niveau uitgewerkt zal moeten worden

Tussentijdse mededeling

Het feit dat de informatiebehoefte ten behoeve van de tussentijdse mededeling in het VV moet worden geregeld, zorgt volgens de IND enerzijds voor voldoende rechtszekerheid voor de referent en anderzijds voor voldoende flexibiliteit voor doorvoering van toekomstige veranderingen. Omdat in het VV moet worden opgenomen welke gegevens de referent dient te verstrekken, dient de IND zo snel mogelijk zijn informatiebehoefte dienaangaande in kaart te brengen. De IND wordt aanbevolen om zowel referent als vreemdeling goed en tijdig te informeren over de wijze waarop aan deze plicht invulling gegeven moet worden.

Bewaarplicht

De bepalingen geven de IND een goede basis voor uitwerking in lagere regeling van de bewaarplicht van de referent, alsmede het toezicht en de handhaving daarop. In het VV dient een en ander nader te worden uitgewerkt. Hierbij dient onder meer te worden gedacht aan een overzicht welke gegevens geadministreerd moeten worden en aan welke minimumeisen de administratie moet voldoen om controle mogelijk te maken.

De voorgestelde bewaartermijn van vijf jaar wordt door de IND onderschreven, nu deze voldoende lijkt voor een adequate handhaving.

Aanbevolen wordt dat de IND de gegevens die zien op identiteitsvaststelling en openbare orde-aspecten (waar mogelijk digitaal) in de vreemdelingenadministratie bewaart.

2.3.2. Handhavingsinstrumenten

Bestuurlijke boete

Conclusie is dat de inlichtingenplicht van referenten met een bestuursrechtelijke boete (op eenvoudige wijze) te handhaven is, maar dat voor een adequate uitvoeringspraktijk nog wel noodzakelijk is dat de wetgever de benodigde delegatiebevoegdheden alsnog regelt. Voorts zou de IND graag de mogelijkheid krijgen om dwangbevelen uit te vaardigen.

De IND dient met de Arbeidsinspectie afspraken te maken over samenloop van overtreding van de Wav en de Vw. Ook dient de IND met het OM afspraken te maken over het omslagpunt van bestuurlijk naar strafrechtelijk handhaven in het kader van het una via-beginsel, alsmede over vervolgingsprioriteiten.

Het verhaal van kosten

Volgens de IND bieden de voorgestelde bepalingen de IND de noodzakelijke juridische basis voor het verhalen van kosten. Wel meent de IND dat de termijn waarbinnen de referent aansprakelijk is voor de voor terugkeer van de vreemdeling te maken kosten, langer dan zes maanden moet zijn. De IND vreest namelijk dat van de voorgestelde termijn onvoldoende preventieve werking uitgaat. De IND beveelt de wetgever aan om in artikel 6.4 Vb een termijn van twee jaar op te nemen, omdat van deze termijn voldoende preventieve werking uitgaat.

De IND verzoekt de wetgever om het moment waarop de termijn aanvangt waarbinnen de referent aansprakelijk is voor de voor terugkeer van de vreemdeling te maken kosten, expliciet in wet of lagere regelgeving op te nemen.

Om ervoor te zorgen dat de kosten binnen zes maanden verhaald kunnen worden, zal de IND goed moeten afstemmen met de voor het kostenverhaal relevante overheidsorganen als DT&V, die weet welke kosten voor welke vreemdeling zijn gemaakt en het CJIB, dat de kosten kan innen.

2.3.3. Uitvoering van toezicht en handhaving

Samenwerking van de IND met partners binnen en buiten de keten

Tijdens de consultaties in het kader van deze EAUT is de bereidheid bij de partners om samen te werken met de IND wederom aanwezig gebleken.

De IND meent dat vastlegging van de inzet op toezichtsactiviteiten van de verschillende ketenpartners in jaarplannen en begrotingen in praktijk niet altijd voldoende garantie biedt. Om die reden beveelt de IND aan om zowel voor de vreemdelingenketen als voor samenwerking met organisaties van buiten de keten een goed werkend escalatiemodel in te richten. Daarnaast wordt aanbevolen om met (keten)partners kennis en expertise op het gebied van handhaving te gaan delen. Uit de consultatie van de (keten)partners blijkt dat vele partners daartoe bereid zijn.

Enkele toezichtsartikelen

De IND is geen voorstander van het op dit moment doorvoeren van de voorgestelde wijziging van de artikelen 4.24, 4.26, 4.29 en 4.49 Vb, waarin ambtenaren belast met de grensbewaking de bevoegdheid wordt gegeven om vreemdelingen te verplichten zich te melden bij de IND. Dit omdat de wijziging van deze artikelen enorme uitvoeringsconsequenties met zich mee kan brengen. De IND stelt voor om bovengenoemde artikelen niet nu al in de wet op te nemen, maar ze in het separate traject met het departement over de meldplicht lang- en kort verblijf mee te nemen.

Verdeling van toezichtstaken tussen Vreemdelingenpolitie en IND

Artikel 47a Vw biedt voldoende ruimte om met betrekking tot het toezicht op referenten tot een nadere taakverdeling in de vreemdelingenketen te kunnen komen. Wel dienen de ambtenaren van de IND nog dienaangaande door Onze Minister aangewezen te worden.

De IND en de politie zullen op korte termijn tot nadere afstemming moeten komen ten aanzien van de exacte verdeling van de toezichtstaken. Voor de IND is hierbij een uitgangspunt dat aan de politie slechts bijstand gevraagd wordt wanneer de administratieve mogelijkheden van de IND voor het doen van onderzoek volledig benut zijn en de omstandigheden van het geval vragen om inzet van de specifieke kwaliteit van de politie. Voorts is van belang dat de IND, al dan niet ondersteund door de politie, slechts onderzoeken ter plaatse zal verrichten wanneer daartoe aanleiding is. Van periodieke (bijvoorbeeld jaarlijkse) bezoeken aan alle referenten kan wat betreft de IND geen sprake zijn.

Tot slot beveelt de IND aan om intern te onderzoeken of en zo ja welke rol de accountmanager bij toezicht en handhaving moet hebben. Tevens dient de IND te onderzoeken of de uitkomst van dit onderzoek leidt tot aanpassing van de functie van accountmanager.

(Taken van het) Procesbureau Handhaving

De voorgestelde wet- en regelgeving biedt de IND voldoende wettelijke basis om de aan het Procesbureau toebedeelde taken uit te voeren. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of de taken van het procesbureau voor Toezicht en Handhaving binnen de afdeling Handhaving belegd kunnen worden.

2.3.4. Erkenningsystematiek van referenten en handhaving daarvan

Referentensystematiek: verplichte referent

De omstandigheid dat een vreemdeling zelf een aanvraag kan indienen zonder gebruik te maken van een referent, vormt een handhavingsrisico. De IND wordt daarom aanbevolen om te onderzoeken of ten aanzien van vreemdelingen die zelf een aanvraag indienen zonder gebruik te maken van een referent een handavingsprofiel opgesteld kan worden.

Betrouwbaarheidstoets bij beslissing tot erkenning van een referent

De IND meent dat artikel 2c Vw, dat de afwijzingsgronden voor het erkende referentschap bevat, het ook mogelijk maakt om op risicogestuurde wijze invulling te geven aan de betrouwbaarheidstoets.

Ten aanzien van artikel 1.16 Vb wordt opgemerkt dat het in het belang van handhaving en zorgvuldige besluitvorming is dat de IND informatie op elk gewenst moment, zonder motivering bij de referent mag opvragen. Aanbevolen wordt deze bevoegdheid in de wettekst en/of toelichting expliciet vast te leggen. Voorts is de IND van mening dat voor de betrouwbaarheidstoets de VOG een goed instrument is. De IND zal bij de behandeling van de aanvraag voor erkenning van referent echter niet standaard aan alle referenten een VOG vragen, maar slechts aan die referenten bij wie er aanleiding bestaat om te twijfelen aan de betrouwbaarheid. De wet staat hieraan niet in de weg. De IND is akkoord dat het instrument BIBOB niet voor de IND toegankelijk gemaakt wordt.

Ten aanzien van de implementatie van Modern migratiebeleid is ten aanzien van de betrouwbaarheidstoets een groot aantal aanbevelingen gedaan. De belangrijkste zijn:

- Het toetsingscriterium 'culturele doelstelling' zal in lagere regelgeving moeten worden uitgewerkt. Daarbij zal ook duidelijk moeten worden hoe op 'het dienen van een culturele doelstelling' toezicht gehouden moet worden: dient de IND te beoordelen of een gedragscode is ondertekend of wordt ook van de IND verwacht dat hij actief onderzoekt of de referent aan zijn culturele doelstelling (voldoende) uitvoering geeft?
- Ten aanzien van de toetsingscriteria voor de erkenning als referent voor het verblijfsdoel studie heeft de Landelijke Commissie het belang benadrukt dat criteria voor de erkenning van de referent, schorsing van de erkenning alsmede intrekking van de erkenning in ieder geval niet strijdig zouden moeten zijn met die welke tot opname in of schrapping uit het register van de Gedragscode leiden. Hiervoor dient zorg gedragen te worden.
- Het toetsingscriterium solvabiliteit is op dit moment nog onvoldoende geobjectiveerd en eenduidig gedefinieerd voor (eenvoudige) toepassing in digitale procedures.
- De IND beveelt aan om artikel 28 van de Handelsregisterwet te laten aanvullen, zodat de IND in het handelsregister ook op natuurlijke personen kan zoeken.
- Indien een solvabiliteitstoets vanwege zijn ingewikkeldheid een toename van de administratieve en bestuurlijke lasten met zich mee zou brengen, adviseert de IND om deze toets te laten vervallen. De IND stelt daarom de wetgever voor om dit toetsingscriterium uit artikel 2c Vw te schrappen.
- De IND vindt het in het belang van handhaving dat hem in wet- en regelgeving de bevoegdheid wordt gegeven om aan het gebruik van tussenpersonen voorwaarden te stellen. Dit laat onverlet dat aan de IND de bevoegdheid onverkort moet toekomen om een erkende referent te beboeten voor door zijn tussenpersoon begane overtredingen van de algemene informatieplicht. De IND verzoekt de wetgever daarom dit in zowel wet- en regelgeving als in de toelichting te regelen.

Detectie van regelovertreding

De concept wet- en regelgeving biedt de IND voldoende ruimte om administratief toezicht op effectieve wijze uit te kunnen oefenen.

Voor de implementatie van het Modern migratiebeleid is met betrekking tot de betrouwbaarheidstoets een aantal opmerkingen geplaatst en aanbevelingen gedaan. De belangrijkste zijn:

- Het is de IND niet duidelijk welk toezicht van de IND wordt verwacht ten aanzien van de zorgplicht: is slechts voldoende om te constateren dat er een getekende verklaring is en een gedragscode van toepassing is, of dient de IND er toezicht op te houden dat de zorgplicht door het au-pairbureau ook daadwerkelijk wordt nageleefd. Dit laatste zal flinke uitvoeringsconsequenties hebben.
- De IND beveelt aan dat de overheid het schrijven van gedragscodes voor au-pairbureau's stimuleert.
- Ter bescherming van de student en in het belang van goede handhaving beveelt de IND aan om in artikel 3.41, lid 2, Vb op te nemen dat (in lagere regelgeving of beleid) aan de onderwijsinstelling waaraan de student wil gaan studeren voorwaarden gesteld kunnen worden. Hierdoor zou in lagere regelgeving of beleid bijvoorbeeld bepaald kunnen worden dat de betreffende onderwijsinstellingen de Gedragscode ondertekend moet hebben.
- De IND beveelt het departement aan om in samenwerking met de IND voor de 'zorgplicht' een uitvoerbaar toetsingskader te ontwikkelen.

- De IND dient de toekomstige erkende referenten tijdig en duidelijk te informeren over hun rechten en plichten.
- Het strekt de IND tot aanbeveling om in het kader van handhaving in overleg te treden met een aantal experts van de Belastingdienst.

De waarschuwing

De IND wordt aanbevolen om het opleggen van een bestuurlijke boete (en de eventueel voorafgaande waarschuwing) in gespecialiseerde units te beleggen, zodat met dit nieuwe proces ervaring opgedaan kan worden en tot een eenduidige, consistente werkwijze gekomen kan worden.

Schorsing en intrekking van de erkenning als referent

De IND meent dat de artikelen 2d en 2e Vw bepalingen hem voldoende armslag geven deze handhavingsinstrumenten te kunnen hanteren.

Ten aanzien van de implementatie van het Modern migratiebeleid is ten aanzien van de betrouwbaarheidstoets een groot aantal aanbevelingen gedaan. De belangrijkste zijn:

- De IND regelt de uitvoeringspraktijk bij voorkeur in het Vc. Artikel 2fVw maakt dit mogelijk krachtens algemene maatregel van bestuur. Derhalve wordt aanbevolen de benodigde delegatiebevoegdheid met betrekking tot regelgeving in de Vc omtrent schorsing en intrekking van de erkenning als referent alsnog in het Vb op te nemen.
- De lagere regelgeving rond schorsing en intrekking van de erkenning als referent moet duidelijk bepalen hoelang de maatregel opgelegd kan worden.
- Aangezien het voorgenomen onderscheid tussen intrekking en uitsluiting van de erkenning is losgelaten omdat beide maatregelen betekenen dat de referent voor enige tijd is uitgesloten van de rechten als erkende referent, wordt aanbevolen in onze interne en externe communicatie niet meer te spreken over (tijdelijke) uitsluiting.

Uitsluiting

Om de lagere regelgeving flexibel te kunnen aanpassen als de praktijk hiertoe aanleiding geeft, wordt aanbevolen de hier bedoelde uitsluiting niet in het Vb maar in het VV of de Vc te regelen, alsmede de daarvoor benodigde bevoegdheid in het Vb.

2.3.5. Overige opmerkingen, vragen en knelpunten

Toegang- en verblijfsprocedure

Het gebruik van de TEV-procedure is vanuit handhavingsoogpunt slechts verantwoord wanneer er adequaat post hoc gehandhaafd kan worden.

De IND meent dat onvoldoende wettelijk is geborgd dat de vreemdeling die niet meer aan de voorwaarden van het gevraagde verblijfsdoel voldoet, geen recht meer heeft op de ambtshalve te verlenen vergunning. De IND verzoekt de wetgever dan ook om dit alsnog in een wettelijke bepaling op te nemen. De IND verzoekt de wetgever tevens om nadere toelichting te geven op de vraag of het mogelijk is om een reeds voor inreis gebruikte MVV in te trekken.

De IND wordt voorts aanbevolen om te onderzoeken of bij de handhaving post hoc het tijdsverloop tussen inwilliging MVV en uitreiking verblijfsdocument als risico-indicator opgenomen kan worden. Verder dient de IND te onderzoeken of hij handhavingsinformatie kan genereren uit de analyse van de groep vreemdelingen die een MVV uitgereikt hebben gekregen, maar hun verblijfsdocument in Nederland niet hebben opgehaald.

Pasvervanging

Voor handhaving is het van belang dat de toezichthoudende ambtenaren goed op de hoogte zijn van de thans in omloop zijnde soorten verblijfsdocumenten en die welk straks onder het Modern migratiebeleid in omloop zijn. Dit kan onder anderen door middel van goede opleidingen en informatiemateriaal bereikt worden.

Het toetsingscriterium (onvoldoende) studievoortgang

Het sterkt ter aanbeveling om zo snel mogelijk het toetsingskader voor (onvoldoende) studievoortgang uit te werken. Het voorstel dat de Landelijke Commissie dienaangaande heeft gedaan, dient daarbij nadrukkelijk meegenomen te worden.

Omschrijving van het verblijfsdoel op het verblijfsdocument

De IND beveelt aan om samen met de Arbeidsinspectie te laten onderzoeken of, en zo ja op welke wijze, de IND bij kan dragen aan een verlichting van de inspectielast. Een mogelijke oplossing zou gevonden kunnen worden in de sfeer van informatie-uitwisseling tussen IND en Arbeidsinspectie.

3. Informatievoorziening

3.1. Inleiding

Een doel van het Modern migratiebeleid is om procedures efficiënter, doelmatiger en klantvriendelijker te maken. Het totaal aan maatregelen moet bij gelijkblijvend aanbod per saldo leiden tot een afname van administratieve en bestuurlijke lasten²⁴.

Digitale uitwisseling en geautomatiseerde verwerking van gegevens die voor het generieke behandelproces benodigd zijn spelen bij het realiseren van deze beleidsvoornemens een belangrijke rol. Zo zal het uitgangspunt zijn dat de aanvrager de benodigde informatie niet meer zelf hoeft te overleggen indien de IND deze bij andere overheidsinstellingen digitaal kan verkrijgen. Dit zal voor een aanzienlijke vermindering van de administratieve lasten voor de aanvrager zorgen. Daarnaast zal de mogelijkheid om aanvragen digitaal in te dienen en de behandeling van aanvragen (gedeeltelijk) geautomatiseerd te ondersteunen, leiden tot efficiëntere werkprocessen, zodat het mogelijk is om -waar dat geboden is- binnen de streeftermijn van twee weken op een aanvraag te beslissen. Tot slot zal het digitaal ontvangen en geautomatiseerd verwerken van voor handhaving relevante informatie leiden tot -voor het Modern migratiebeleid noodzakelijke- effectieve en efficiënte handhaving.

Om dit alles mogelijk te maken, is in de concept wet- en regelgeving ten aanzien van informatievoorziening een aantal artikelen gewijzigd of nieuw toegevoegd. In dit hoofdstuk zal beoordeeld worden of de concept wet- en regelgeving voldoende juridische basis geeft om de beleidsvoorstellen uit te voeren, of zij uitvoerbaar is en of hiermee het doelbereik van het Modern migratiebeleid behaald kan worden. De beoordeling is uitgevoerd met de focus op de vreemdelingenadministratie en (digitale) gegevensuitwisseling.

Daarnaast worden waar mogelijk aanbevelingen gedaan ten aanzien van de implementatie van het beleid en zullen gesignaleerde risico's en afhankelijkheden dienaangaande vermeld worden.

Zoals reeds in hoofdstuk 2 is aangegeven, zijn ook tijdens deze EAUT (keten)partners geconsulteerd en heeft de korte tijd die de IND gegeven was om deze EAUT uit te voeren ertoe geleid dat niet alle organisaties een bijdrage aan de consultatie hebben kunnen leveren en dat sommige slechts een beperkte bijdrage hebben kunnen doen. Om die reden houdt de IND er rekening mee dat er in deze EAUT ten aanzien van (samenwerking in het kader van) informatievoorziening geen volledig beeld gegeven kan worden van de risico's en aanbevelingen.

De bijdragen van de (keten)partners zijn als bijlage aan deze rapportage toegevoegd. In dit hoofdstuk is een aantal bevindingen van deze partners ten aanzien van informatie-uitwisseling en samenwerking dienaangaande opgenomen. Voor een volledig overzicht van de bijdragen wordt verwezen naar bijlage 2.

Tot slot vermeldt paragraaf 3.3 de conclusies en aanbevelingen op het gebied van informatie-uitwisseling.

3.2. Doelbereik Modern migratiebeleid

De concept wet- en regelgeving rond informatievoorziening, die in het kader van deze EAUT worden getoetst, heeft betrekking op de navolgende onderwerpen:

- De vreemdelingenadministratie
- De informatie-uitwisseling

In de hierna volgende subparagrafen worden beide onderwerpen besproken. Daar waar nodig worden aanbevelingen gedaan voor de implementatie van het Modern migratiebeleid.

²⁴ Zie Blauwdruk, paragraaf 10.1, pagina 93.

3.2.1. Vreemdelingenadministratie

Omdat de versterking van de positie van de referent en de verbetering van de verblijfsrechtelijke procedure meebrengt dat grote hoeveelheden gegevens worden verwerkt, stelt de wetgever voor om de vreemdelingenadministratie van een formeel wettelijke basis in de Vw2000 te voorzien²⁵. In deze paragraaf worden de tekstvoorstellen dienaangaande beoordeeld.

Vreemdelingenadministratie

Wet- en regelgeving

De vreemdelingenadministratie wordt beschreven in artikel 107 Vw. Het eerste lid van dit artikel beschrijft welke gegevens de vreemdelingenadministratie bevat: persoons- en verwijzingsgegevens van vreemdelingen (sub a) en andere gegevens met betrekking tot vreemdelingen en (al dan niet gewezen) referenten die van belang zijn voor de uitoefening van de Vw en de Rijkswet op het Nederlandschap (sub b).

Artikel 107, eerste lid, Vw lijkt de IND voldoende wettelijke basis te bieden om een vreemdelingenadministratie te beheren.

Wel meent de IND dat het eerste lid van artikel 107 Vw onvoldoende ruimte laat om alle voor een goede uitvoering van de Vw2000 en de Rijkswet op het Nederlandschap relevante informatie in de vreemdelingenadministratie op te nemen. Daartoe is het volgende van belang.

Allereerst leest de IND in sub a van het eerste lid van artikel 107 Vw een limitatieve opsomming van persoons- en verwijzingsgegevens. Om die reden betwijfelt de IND of het mogelijk is om naast de persoonsgegevens van vreemdelingen ook persoonsgegevens van anderen (bijvoorbeeld de referent of derden) in de vreemdelingenadministratie op te nemen²⁶. De IND beveelt de wetgever dan ook aan om artikel 107 Vw zo aan te passen, dat ook persoonsgegevens van referenten en derden in de vreemdelingenadministratie opgenomen mogen worden.

Voorts leest de IND sub b van het eerste lid van artikel 107 Vw aldus dat de IND slechts *andere gegevens* ten aanzien van vreemdelingen en (gewezen) referenten op mag nemen. Om die reden betwijfelt de IND ook of er een wettelijke basis bestaat om *andere gegevens* ten aanzien van derden in de vreemdelingenadministratie te vermelden. De wetgever wordt daarom aanbevolen de wet dusdanig aan te passen dat persoonsgegevens van referenten en derden en *andere gegevens* ten aanzien van derden onder het bereik van artikel 107, eerste lid, onder b, Vw vallen.

Tot slot leest de IND het tweede lid van artikel 107 Vw aldus dat met *de uitvoering van de Vreemdelingenwet, de Rijkswet op het Nederlandschap en andere wettelijke voorschriften* tevens de handhaving op deze wetten wordt bedoeld. Indien deze lezing niet juist is, zou de verwerking van handhavingsinformatie buiten het doelbereik van de vreemdelingenadministratie vallen. Dit zou de mogelijkheden tot handhaving ernstig belemmeren en het werken met handavingsprofielen onmogelijk maken. Indien de lezing van de IND niet juist zou zijn, beveelt de IND de wetgever aan om de wet zo aan te passen dat een dusdanige verwerking wel mogelijk is.

²⁵ Zie toelichting VW, onderdeel X (artikel 107), pagina 85.

²⁶ Bij gegevens ten aanzien van derden wordt onder meer gedacht aan contactpersonen waar referenten in hun communicatie met de IND gebruik van maken. Deze contactpersonen zijn in voorkomende gevallen niet in dienst bij de referent maar bij een onafhankelijk bedrijf. Omdat de IND de identiteit van deze contactpersonen dient te verifiëren, is het nodig deze personen in een administratie op te nemen. Verder wordt gedacht aan de gegevens van vervoerders en hun contactpersonen. Vervoerders zijn gehouden lijsten bij te houden van passagiers die door hen worden vervoerd naar het grondgebied van Nederland. Onderdeel van deze lijsten zijn de persoonsgegevens van de passagiers. De IND vraagt deze lijsten op, indien de identiteit van de vreemdeling niet is vast te stellen. Omdat een verificatie noodzakelijk is op de aanlevering van deze lijsten dient de IND een administratie in te richten van de vervoerders en hun contactpersonen.

Implementatie Modern migratiebeleid

De IND is bezig met het ontwikkelen van een nieuw informatiesysteem INDIGO. In dit systeem zijn functionaliteiten gepland die digitale uitwisseling van informatie en een geautomatiseerde ondersteuning van het generieke behandelproces mogelijk maken. In dit systeem zal de IND tevens de (persoons)gegevens van vreemdelingen, referenten en, waar nodig, derden opnemen. In de vorige EAUT-rapportage heeft de IND opgemerkt dat een goed functionerend INDIGO een randvoorwaarde is voor een goede uitvoering van het Modern migratiebeleid²⁷. Deze opmerking geldt onverkort.

Voor de invoering van de nieuwe informatiesystemen die onder andere ten behoeve van het Modern migratiebeleid zijn ontwikkeld, dient de inhoud van de bestaande administratie te worden opgeschoond. Dit geldt met name daar waar een nieuwe functionaliteit nieuwe of gewijzigde eisen stelt aan de gegevens in de administratie. Vooral de gegevensverzameling van de convenanthouders dient opgeschoond te worden, zodat er geen onnodige energie gestoken wordt in de niet meer als convenanthouder bestaande bedrijven of in convenanthouders die geen prijs stellen op een status als erkende referent.

Opschoning van de administratie houdt ook in dat gegevens volledig gemaakt dienen te worden. Van alle vreemdelingen die verblijf hebben gekregen bij een Nederlandse referent dient deze referent in de huidige administratie opgenomen te worden, alvorens de conversie naar INDIGO kan plaats vinden. Naar verwachting zal de opschoning van deze gegevens en vervolgens de vulling van de administratie, vooral ten aanzien van de particuliere referenten, zeer arbeidsintensief zijn.

Wat betreft de conversie van de huidige convenanthouders naar erkende referenten beveelt de IND aan om voorafgaand hieraan een communicatietraject te starten. Hierin kan aan de volgende punten aandacht worden gegeven:

- De wijziging zelf en de gevolgen er van voor de huidige convenanthouders zal duidelijk aan hen uitgelegd moeten worden. Daarbij zal vooral aandacht gegeven moeten worden aan de nieuwe rechten en plichten van de erkende referent.
- Omdat een convenanthouder die voor conversie in aanmerking komt, wellicht geen erkende referent (met alle toetsen op bijvoorbeeld betrouwbaarheid en continuïteit van dien) zou willen worden, adviseert de IND om de conversie niet van rechtswege plaats te laten vinden maar om de convenanthouder een keuze voor te leggen. De convenanthouder wordt dan de mogelijkheid geboden zich bij de introductie van het Modern migratiebeleid terug te trekken en hierdoor niet te worden geconverteerd naar erkende referent. Uiteraard vervalt voor de convenanthouder daarmee de mogelijkheid om van de verkorte procedure gebruik te maken.

Het openbare referentenregister

Op grond van artikel 2b, zesde lid, Vw zal de Minister van Justitie een openbaar register van alle erkende referenten houden. Door dit register kan de vreemdeling snel en eenvoudig achterhalen welke bedrijven en instellingen gebruik kunnen maken van de versnelde procedure tot verkrijgen van verblijf. Het ligt voor de hand dat dit register door de IND opgezet en onderhouden zal worden.

Wet- en regelgeving

Artikel 2b, zesde lid, Vw lijkt de IND voldoende wettelijke basis te bieden om een openbaar referentenregister te houden.

Implementatie Modern migratiebeleid

De IND dient een referentenregister op te zetten en openbaar te maken. De IND beveelt aan om de komende maanden al voorbereidingen te treffen ter oprichting van het register. Verder zullen intern afspraken gemaakt moeten worden over wie voor het onderhoud van het register verantwoordelijk is, zowel inhoudelijk als technisch. Wanneer sprake is van een digitaal toegankelijk register, wordt aandacht gevraagd voor de beveiliging van het register en de achterliggende systemen.

²⁷ Zie EAUT Momi april 2008, paragraaf 5.5.1., pagina 86.

Het is van belang dat de gegevens in dit openbare register steeds actueel zijn. Dit omdat vreemdelingen moeten kunnen vertrouwen op de juistheid van het overzicht van erkende referenten, die toegang hebben tot een versnelde procedure. Daarnaast zou het niet tijdig vermelden van een nieuwe erkende referent ervoor kunnen zorgen dat deze in een slechtere concurrentiepositie komt ten opzichte van andere erkende referenten, met alle risico's op schadeclaims van dien.

3.2.2. Informatie-uitwisseling

Om het Modern migratiebeleid goed uit te kunnen voeren, zal de informatie die nodig is voor de behandeling van een aanvraag of voor handhaving zo veel mogelijk digitaal ontvangen moeten worden. In deze paragraaf wordt onderzocht of de concept wet- en regelgeving voldoende juridische basis biedt om de benodigde informatie (digitaal) te ontsluiten.

Wettelijke basis voor uitwisseling van gegevens (artikel 107 Vw en artikel 8.2a Vb)

Wet- en regelgeving

Naar het oordeel van de IND lijkt artikel 107, vierde tot en met negende lid, Vw de IND voldoende wettelijke basis te bieden om met bestuursorganen informatie uit te wisselen. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de Arbeidsinspectie erop heeft gewezen dat zowel zij als de SIOD geen bestuursorganen zijn, waardoor zij mogelijk buiten het bereik van artikel 107, vierde lid, e.v. vallen. Het feit dat beide wel in artikel 8.2a Vb zijn opgenomen, lijkt informatie-uitwisseling met hen wel mogelijk te maken. Gelet hierop vraagt de IND zich af of de in het achtste lid van artikel 107 Vw gemaakte opsomming van besturen en organen die met bestuursorganen gelijkgesteld dienen te worden, voldoende uitgebreid is.

Voorts merkt de IND op dat artikel 107 Vw ruimte laat om de invulling van de informatie-uitwisseling in lagere regelgeving uit te werken. De wetgever heeft hiervoor gekozen omdat de exacte informatiebehoefte van de IND en zijn ketenpartners in het Modern migratiebeleid nog niet geheel te overzien is en er rekening gehouden moet worden met een (snel) veranderende informatiebehoefte. De IND onderschrijft de keuze van de wetgever in deze.

De nadere uitwerking in lagere regelgeving vindt onder meer plaats in artikel 8.2a Vb. Dit artikel geeft een overzicht van de bestuursorganen met wie in ieder geval gegevens ten behoeve van de vreemdelingenadministratie uitgewisseld kunnen worden. Omdat de opsomming van bestuursorganen niet exclusief is, lijkt dit artikel de IND voldoende ruimte te bieden om ook met andere bestuursorganen informatie uit te wisselen.

Het tweede lid van artikel 8.2a Vb bevat ook geen limitatieve opsomming van doelen waarvoor informatie uitgewisseld kan worden. Hierdoor lijkt ook dit artikel de IND voldoende ruimte te bieden om in de toekomst te anticiperen op mogelijke verandering van taken.

Implementatie Modern migratiebeleid

Dat de informatiebehoefte van de IND nu nog niet volledig te overzien is, betekent dat de IND op dit moment niet kan onderzoeken of er in aanpalende wetgeving bepalingen staan die in de weg staan aan het ontsluiten van de voor het Modern migratiebeleid benodigde informatie. Zo kan bijvoorbeeld niet beoordeeld worden of met de voorgestelde wijzigingen in een aantal onderwijswetten²⁸ en in het Besluit Politiegegevens alle mogelijke juridische blokkades voor (digitale) gegevensuitwisseling zijn weggenomen. Een dussdanige beoordeling kan pas gedaan worden wanneer de informatiebehoefte van de IND voor het Modern migratiebeleid volledig in kaart is gebracht. Aangezien het aanpassen van wetgeving een tijdrovend traject is, kan dit ertoe leiden dat de benodigde informatie niet tijdig (digitaal) ontsloten kan worden en dat pas in een laat stadium wordt onderkend dat bepaalde informatie in het geheel niet ontsloten kan worden. Dit kan ertoe leiden dat de voorziene toename van efficiëntie en

²⁸ Zie wetsteksten, artikelen II tot en met IV, pagina 8 en 9.

vermindering van administratieve lasten niet (tijdig) gehaald kan worden. Ook het niet tijdig onderkennen en verhelpen van technische en praktische beletselen ten aanzien van informatie-uitwisseling brengt dit risico met zich mee.

Daarom wordt de IND aanbevolen om zo spoedig mogelijk de mogelijke juridische, technische en praktische beletselen te inventariseren die in de weg staan aan het (digitaal)ontsluiten van de benodigde informatie. De IND beveelt aan om in de in de Blauwdruk voorgestelde ex ante uitvoeringstoets op de informatievoorziening deze aspecten nadrukkelijk mee te toetsen.

De omstandigheid dat voor het realiseren van een digitale informatiekoppeling in ieder geval één á anderhalf jaar uitgetrokken zal moeten worden²⁹, maakt (mede gelet op de geplande inwerkingtreding van het Modern migratiebeleid), dat op zeer korte termijn met het voorbereiden van de aanleg van de benodigde (al dan niet digitale) koppelingen begonnen moet worden. In dit kader is overigens van belang dat meerder organisaties, waaronder de KMar, bij hun consultatie hebben aangegeven dat voor het digitaal ontsluiten van informatie *minimaal* anderhalf jaar nodig zal zijn.

In de Blauwdruk staat dat de IND bij de implementatie van het Modern migratiebeleid een knooppunt voor informatievoorziening zal inrichten. In dit knooppunt kan op detailniveau de informatiebehoefte in kaart gebracht worden en kunnen organisatorische, technische en juridische aspecten van de informatievoorziening nader uitgewerkt worden. Door het inrichten van het informatieknooppunt kunnen eventuele technische of wettelijke belemmeringen in een vroeg stadium voor implementatie van het Modern migratiebeleid worden geconstateerd en waar mogelijk weggenomen³⁰.

De Arbeidsinspectie heeft in haar consultatie overigens geadviseerd om bij de inrichting van het informatieknooppunt rekening te houden met de mogelijkheid om snel te kunnen opschakelen van uitvoerend niveau naar management en beleid.

De IND heeft aan deze in de Blauwdruk voorgestane rol van het informatieknooppunt al voorzien. De beleidsmatige aspecten en het procesoverstijgende karakter van de uit te voeren werkzaamheden maken deel uit van de taken van de beleidsafdeling, terwijl de operationele aspecten zijn ondergebracht bij het koppelingsbureau respectievelijk zullen worden ondergebracht bij de nog op te richten verificatie-units.

Vanwege de complexiteit³¹ van de ontsluiting van de informatie, houdt de IND er rekening mee dat het zeker nog enkele jaren zal duren voordat alle informatie digitaal ontsloten is. De IND wordt aanbevolen om de benodigde informatie tot die tijd handmatig bij de verschillende partners te ontsluiten. Wanneer dit niet gebeurt, zal de referent of vreemdeling deze informatie toch nog zelf moeten verstrekken.

Hierdoor kan de voorgestane vermindering van administratieve lasten en vergroting van efficiëntie pas later behaald worden. Dit zal leiden tot een handhavingsrisico, omdat het de mogelijkheid tot het toepassen van het post hoc-toezicht aanzienlijk zal verminderen. Het is met name vanwege het belang van post hoc-toezicht voor de handhaafbaarheid van het Modern migratiebeleid noodzakelijk om voor dit handmatig ontsluiten van de informatie de komende jaren voldoende capaciteit in te zetten. Een kanttekening hierbij is dat, omdat dit werk zeer arbeidsintensief is, bij handmatige ontsluiting veel minder informatie ontsloten kan worden dan bij digitale ontsluiting. Verder kan bij handmatige ontsluiting slechts sprake zijn van relatief eenvoudig verificatiewerk (bijvoorbeeld: 'is er sprake van inschrijving in de GBA, ja of nee?'). Het meer complexe verificatiewerk en informatieanalyse zal (haast) niet handmatig verricht kunnen worden. Hieruit volgt dat de mogelijkheden tot het toepassen van het post hoc-toezicht bij handmatige ontsluiting van informatie beperkter zullen zijn dan bij digitale ontsluiting. De IND wordt aanbevolen om bij het in kaart brengen van de informatiebehoefte tevens te onderzoeken welke informatie (tijdelijk) handmatig ontsloten kan worden. Vervolgens zal de IND moeten onderzoeken of met deze ontsloten informatie de handhaving voldoende geborgd is, of dat het daarvoor nodig is om (een aantal) achterliggende gegevens en bescheiden bij de referent op te vragen. Als de IND gegevens van en informatie over vreemdelingen digitaal van andere organisaties of ketenpartners ontvangt, bestaat er een risico dat het functioneren van de IND afhankelijk wordt van het

²⁹ Zie EAUT Momi april 2007, paragraaf 5.2.1. Keteninformatisering, pagina 78.

³⁰ Zie Blauwdruk, paragraaf 9.3.2, pagina 92.

³¹ Deze complexiteit is onder meer gelegen in de noodzaak voor zorgvuldige afstemming van definities van begrippen.

beschikbaar zijn van de koppeling met een organisatie of ketenpartner, vergelijkbaar met het uitvallen van BVV in de huidige situatie. Het strekt daarom tot aanbeveling om per organisatie of ketenpartner een terugvalscenario vast te leggen in een dienstverleningsovereenkomst, waardoor de IND een minimum niveau van dienstverlening kan garanderen naar zijn klanten.

In dit verband wordt gewezen op het in de Ministerraad vastgestelde Nationaal uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid (NUP) waarbij is afgesproken dat de overheid de verschillende onderdelen van haar e-overheiddienstverlening gaat uniformeren en op elkaar gaat afstemmen. Doordat het NUP aan alle overheidsorganen een basisarchitectuur voorschrijft, wordt standaardisatie op ICT-gebied binnen de overheid bevorderd en wordt het voor overheidsorganen eenvoudiger om onderling informatie te ontsluiten. Om die reden is het voor de IND noodzakelijk dat alle overheidsorganen waarmee hij informatie gaat uitwisselen, zich -net als de IND- op de basisinfrastructuur van het NUP aan zullen sluiten.

Voorlopig overzicht informatiestromen en input (keten)partners

In bijlage 3 staat een groeidocument van de informatiestromen waarvan de IND op dit moment inschat dat deze onder het Modern migratiebeleid nodig zijn. Omdat het op dit moment niet mogelijk is om op detailniveau aan te geven welke informatie met welke ketenpartner uitgewisseld kan worden, betreft dit een overzicht op hoofdlijnen dat waar nodig aangevuld en aangepast kan worden.

Aangezien de informatiebehoefte op dit moment nog niet volledig in kaart is gebracht, bestaat het risico dat benodigde wijzingen in aanpalende wetgeving niet tijdig onderkend en doorgevoerd kunnen worden.

Hieronder staan enkele aandachtspunten ten aanzien van gegevensuitwisseling die uit de consultatie van de (keten)partners naar voren zijn gekomen. Voor een volledig overzicht van de opmerkingen dienaangaande wordt verwezen naar de antwoorden van de (keten)partners onder 2 in bijlage 2.

- Het UWV heeft de IND geadviseerd om het Ministerie van Justitie te verzoeken in overleg te treden met het Ministerie van SZW over de vraag of de wet- en regelgeving SUWI moet worden aangepast voor gegevensleveringen door het UWV aan de IND.
- De Kamer van Koophandel Nederland heeft gewezen op het project Herziening Toezicht Rechtspersonen van het Ministerie van Justitie. In dit project wordt door middel van een permanente monitoring van rechtspersonen bijzonderheden die aanleiding geven tot nader onderzoek sneller gesignaleerd. Wellicht dat de bevindingen van dit project de IND een beter idee kunnen geven welke informatie bruikbaar is voor handhaving(sprofielen) ten aanzien van rechtspersonen. Het strekt ter aanbeveling aan de IND om dit nader te onderzoeken.
- De Kamer van Koophandel heeft de IND een afspraak met een van hun accountmanagers aangeboden om de mogelijkheden voor gegevensuitwisseling nu en vanaf 2010 zowel qua inhoud als frequentie en techniek vast te stellen. Zodra de IND de informatiebehoefte in kaart heeft gebracht, zal de IND graag van dit aanbod gebruik maken.
- Het CJIB heeft herhaald dat de berichtenuitwisseling met betrekking tot de incasso van bestuurlijke boetes in relatief kort tijdsbestek (maximaal zes maanden) kan worden ingevoerd. Voorwaarde hierbij is dat de IND aansluit bij het door het CJIB gedefinieerde berichtenboek.
- De Belastingdienst is bezig met een 'Producten en diensten catalogus'. Hierin komt dan een volledig overzicht te staan van de gegevens die de Belastingdienst beschikbaar heeft voor (potentiële) afnemers. Deze afnemers krijgen de informatie op grond van hun abonnement dan via diskettes of CD's aangeleverd. Met betrekking tot de grootschalige, digitale gegevens uitvraag haakt de Belastingdienst aan bij de toekomstige ontwikkeling van E-government.
- De Belastingdienst geeft aan dat de Basisregistratie inkomen ('BRI') per 1 januari 2009 van start is gegaan. Het BRI-inkomen is een verzamelinkomen dat door de Belastingdienst aan de IND geleverd zou kunnen worden. Hierbij worden echter twee problemen gesignaleerd;
 1. Een definitie probleem: Het BRI-inkomen is het verzamelinkomen dat berekend is op basis van de volledige vermogensrechtelijke positie over een periode van een jaar van een persoon of bedrijf. De middelentoets zoals die door de IND wordt gehanteerd is daarentegen berekend over een aantal vermogensrechtelijke aspecten en wordt bovendien niet berekend over een periode maar op een bepaald moment.

2. Het moment van beschikbaarheid: Het BRI-inkomen wordt in de meeste gevallen pas na twee jaar door de Belastingdienst vastgesteld. Dat betekent dat in de meeste gevallen het meest recente vastgestelde inkomen het inkomen van twee jaar geleden is. Dat betekent dat het BRI-inkomen voor de IND vaak niet actueel genoeg is. Voor het uitvoeren van de middelentoets is het immers zaak om direct te kunnen vaststellen wat betrokkene of zijn/haar referent verdient of gaat verdienen als betrokkene in Nederland wordt toegelaten, en niet pas na verloop van 2 jaar.

Bovenstaande leidt bij de IND tot de conclusie dat het BRI-inkomen vooralsnog niet geschikt lijkt voor het toetsen van het middelenvereiste. De IND beveelt aan dit nader te onderzoeken. In dat kader is van belang dat de IND streeft naar volledige harmonisatie van de definitie van middelen.

- Voor wat betreft het inkomen van zelfstandigen geeft de Belastingdienst aan dat vaststelling daarvan vaak langer dan twee jaar duurt aangezien zelfstandigen vaak uitstel vragen en krijgen. Daarnaast dienen zelfstandigen vaak al bezwaren in tegen voorlopige aanslagen. Om die reden lijken de inkomensgegevens die de Belastingdienst van zelfstandigen heeft, vooralsnog niet geschikt voor toetsing van het middelenvereiste voor zelfstandigen.
- De Belastingdienst wijst erop dat om ingevolge de Algemene wet Rijksbelastingen (Awr) gegevens uit te wisselen, het de voorkeur van het Ministerie van Financiën zou kunnen genieten om op een hoger niveau dan het Voorschrift Vreemdelingen, bijvoorbeeld in het Vreemdelingenbesluit, een specifieke beschrijving van de verschillende informatiestromen geregeld moet worden. Hierdoor is de gegevensuitwisseling juridisch beter geborgd. Het sterkt daarom tot aanbeveling om de informatiebehoefte van de IND bij de Belastingdienst zo snel mogelijk in kaart te brengen, zodat mogelijke aanvullingen in het Vb nog in de concepttekst meegenomen kunnen worden.
- De Wet Politiegegevens zou mogelijk juridische beletselen kunnen opwerpen ten aanzien van informatie-uitwisseling voor de KMar. Dit zal de KMar nader gaan onderzoeken.

Implementatie Modern migratiebeleid

Er wordt aanbevolen om zo snel mogelijk te starten met het op detailniveau uitwerken van de informatiebehoefte.

Ten aanzien van het SUWI-net is een aanbeveling voor de IND om na te gaan of de ontsluiting van de gegevens via SUWI-net in de uitvoering goed werkt. Daarbij kan de onlangs uitgevoerde evaluatie dienaangaande bruikbaar zijn.

Aanpassing van Besluit Politiegegevens

Wet- en regelgeving

De voorgestelde wijzigingen in het Besluit Politiegegevens geven de wettelijke basis aan de IND om gegevens als bedoeld in de artikelen 8, 9, 10 en 13 Wet Politiegegevens te gebruiken. Hiermee kunnen onder meer gegevens ontsloten worden die zijn verwerkt in verband met de uitvoering van de dagelijkse politietaken, ten behoeve van een onderzoek met het oog op de handhaving van de rechtsorde en met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij onder meer beraming van het plegen van misdrijven. De voorgestelde wijzigingen lijken de IND afdoende om de voor het behandelproces van de IND benodigde politiegegevens te ontsluiten.

Overigens vraagt de IND zich af of artikel 4:1, eerste lid, sub 3 Vb ertoe strekt dat wanneer de IND voor het maken van (geautomatiseerde) handhavingsprofielen van politiegegevens gebruik zou willen maken, de betreffende ambtenaren van de IND ingevolge artikel 47 en 47a Vw door Onze Minister als toezichthouder aangewezen moeten zijn. Indien voor de ontsluiting van politiegegevens voor handhavingsprofielen een aanwijzing van IND-ambtenaren als toezichthouder nodig is, moet nader uitgezocht worden of voor handhavingsprofielen politiegegevens nodig zijn. Indien dat het geval is, zal de Minister om aanwijzing verzocht moeten worden.

Implementatie Modern migratiebeleid

Er dient door de IND in kaart gebracht te worden of politiegegevens voor handhavingsprofielen nodig zijn. Indien dat het geval is, kan -afhankelijk van het antwoord op bovenstaande vraag- ingevolge artikel 47 en 47a Vw een aanwijzing van IND-ambtenaren nodig zijn. Dit behoeft nader onderzoek.

Voorgestelde aanpassing in de onderwijswetgeving (Artikel II tot en met IV Modern migratiebeleid –wet)

Wet- en regelgeving

Deze wijzigingen lijken te leiden tot een juridische ontsluiting van informatie ten aanzien van referenten. Omdat de IND het ontbreekt aan expertise in en het hebben van een volledig overzicht van de relevante onderwijswetgeving, kan de IND niet inschatten of de voorgestelde wijzigingen afdoende zijn om de betreffende instellingen de bevoegdheid te geven om aan de IND de benodigde informatie te verstrekken. De IND beveelt het departement dan ook aan om het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen dienaangaande te consulteren.

Implementatie Modern migratiebeleid

Ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen in de onderwijswetgeving heeft de IND voor de implementatie van het Modern migratiebeleid geen aanbevelingen.

Informatievoorziening in het kader van de erkenningsystematiek.

Wet- en regelgeving

Artikel 2c, eerste lid, onder c, Vw regelt dat de aanvraag tot erkenning als een referent kan worden afgewezen indien de betrouwbaarheid van de aanvrager en/of van de direct of indirect bij de onderneming betrokken natuurlijke of rechtspersonen onvoldoende vaststaat. De betrouwbaarheid zal worden vastgesteld aan de hand van een aantal elementen: het bestaan van de werkgever als rechtspersoon of natuurlijke persoon, de solvabiliteit van de werkgever, de historie van de werkgever met betrekking tot de belasting- en premieafdracht, de mate waarin de werkgever de Wav en Wml naleeft, de mate waarin de werkgever de vreemdelingrechtelijke verplichtingen heeft nageleefd en informatie over eventuele criminele antecedenten en doelstellingen van de werkgever.

Bij de toetsing van de betrouwbaarheid kunnen volgens de Memorie van Toelichting worden betrokken: strafrechtelijke feiten die ten aanzien van de onderneming of de feitelijk leidinggevendenden daarvan bekend zijn en opgelegde boetes in het kader van de Wav, Wml of fiscale wetgeving. Hier dienen nadere regels over gesteld te worden.

Implementatie Modern migratiebeleid

Waar dat mogelijk is ontvangt de IND op termijn graag alle voor het generieke behandelproces benodigde informatie digitaal, zo ook de VOG. Het verdient aanbeveling dat de IND en het COVOG samen onderzoeken wat de mogelijkheden hiervoor zijn.

Informatie om invulling te geven aan de betrouwbaarheidstoets zal verder mogelijk moeten worden ingewonnen van: JustID (strafrechtelijke feiten), Arbeidsinspectie (boetes Wav, Wml), Belastingdienst (overtredingen fiscale wetgeving) en de Kamers van Koophandel (Handelsregister). Dit is meegenomen in het kader van de informatiebehoefte van de IND. De IND dient de informatiebehoefte ook ten aanzien van de erkenningsystematiek nader uit te werken.

De Belastingdienst heeft in zijn consultatie aangegeven dat digitale levering op grote schaal van de 'Verklaring omtrent betalingsgedrag' die bij de erkenningsprocedure voor referenten een rol zouden kunnen spelen, pas over twee á drie jaar aan de orde is. Tot die tijd gaan aanvragen handmatig en op individuele basis. De levering van deze verklaringen op grote schaal behoeft nadere afstemming tussen Belastingdienst en de IND.

Informatievoorziening in het kader van de (gedeeltelijk) geautomatiseerde behandeling

Wet- en regelgeving

Voor opmerkingen over de wet- en regelgeving wordt verwezen naar paragraaf 3.2.2. onder *wettelijke basis voor gegevensuitwisseling*.

Implementatie Modern migratiebeleid

Het generieke behandelproces van de IND maakt geautomatiseerde ondersteuning van de behandeling van de aanvraag mogelijk. Deze wijze van ondersteuning leidt weer tot een effectievere toepassing van de vreemdelingenwet en maakt het mede mogelijk dat -waar dat geboden is- binnen een streeftermijn

van twee weken op een aanvraag beslist wordt. Om (gedeeltelijk) geautomatiseerde behandeling van een aanvraag mogelijk te maken, dienen de toetsingscriteria voor de betreffende aanvraag objectief te zijn. De toetsingscriteria volgen uit de vreemdelingenwet- en regelgeving. In de voorgestelde wet- en regelgeving wordt een aantal nieuwe begrippen geïntroduceerd, zoals continuïteit, solvabiliteit en betrouwbaarheid³². In lagere regelgeving dient nog uitgewerkt te worden op welke wijze deze begrippen gedefinieerd gaan worden.

Het verdient aanbeveling om bij deze uitwerking zoveel mogelijk te kiezen voor objectief toetsbare criteria. Tevens is van belang dat deze objectieve criteria getoetst kunnen worden aan de hand van gegevens die bij andere overheidsinstellingen (digitaal) verkrijgbaar zijn. Op deze wijze wordt zo veel mogelijk tegemoet gekomen aan het doelbereik van effectieve toepassing van de Vw en vermindering van administratieve lasten voor de burger.

INDIGO zal een functionaliteit bevatten waarmee geautomatiseerd bepaald kan worden welke versie van de vreemdelingenwet en -regelgeving op de betreffende aanvraag van toepassing is. Dit is niet alleen van belang voor de keuze of de huidige vreemdelingenwet of het Modern migratiebeleid van toepassing is, maar ook voor de toepasbaarheid van latere wijzigingen in wet- en regelgeving. Voor de keuze welke wetsversie van toepassing is, is de datum van de aanvraag bepalend. Daarom zal de datum van de aanvraag eenduidig vastgesteld moeten kunnen worden. De aanbeveling is om de werkprocessen zo in te richten dat in INDIGO de datum van aanvraag eenduidig geregistreerd wordt.

3.3. Conclusie en aanbevelingen

3.3.1. Vreemdelingenadministratie

Vreemdelingenadministratie

Artikel 107, eerste lid, Vw lijkt de IND voldoende wettelijke basis te bieden om een vreemdelingenadministratie te beheren. De IND betwijfelt wel dat het mogelijk is om naast de persoonsgegevens van vreemdelingen ook persoonsgegevens van anderen (bijvoorbeeld de referent of derden) in de vreemdelingenadministratie op te nemen. Bij gegevens ten aanzien van derden wordt onder meer gedacht aan contactpersonen waar referenten in hun communicatie met de IND gebruik van maken. Verder betwijfelt de IND dat artikel 107 Vw een wettelijke basis biedt om *andere gegevens* ten aanzien van derden in de vreemdelingenadministratie te vermelden. De IND gaat er tot slot vanuit dat het tweede lid van artikel 107 Vw ook de verwerking van handhavingsinformatie mogelijk maakt. Indien dat niet het geval zou zijn, dient artikel 107 Vw door de wetgever aangepast te worden.

Voorafgaand aan overzetting van de gegevens dient de IND de gegevens van de nu bekende referenten op te schonen. Naar verwachting zal deze opschoning van de gegevens en vervolgens de vulling van de administratie, vooral ten aanzien van de particuliere referenten, zeer arbeidsintensief zijn.

Wat betreft de conversie van huidige convenanthouders naar erkende referenten beveelt de IND aan om voorafgaande hieraan een communicatietraject te starten.

Openbaar register van erkende referenten (referentenregister)

Artikel 2b, zesde lid, Vw lijkt de IND voldoende wettelijke basis te bieden om een openbaar register van erkende referenten bij te houden. De IND beveelt aan om de komende maanden al voorbereidingshandelingen te treffen ter oprichting van het register. Het is van belang dat de gegevens in dit openbare register steeds actueel zijn. Dit omdat vreemdelingen moeten kunnen vertrouwen op de juistheid van het overzicht van erkende referenten, die toegang hebben tot een versnelde procedure.

³² Zie artikel 2c, eerste lid onder b en c VW.

3.3.2. Uitwisselen van informatie

De korte tijd die de IND gegeven was om deze EAUT uit te voeren heeft ertoe geleid dat niet alle geconsulteerde organisaties een bijdrage aan het rapport hebben kunnen leveren en dat sommige slechts een beperkte bijdrage hebben kunnen doen. Om die reden houdt de IND er rekening mee dat er in deze EAUT geen volledig beeld gegeven kan worden van de risico's en aanbevelingen ten aanzien van (samenwerking op het gebied van) informatievoorziening.

Wettelijke basis voor uitwisseling van gegevens (artikel 107 Vw en artikel 8.2a Vb)

Naar het oordeel van de IND biedt artikel 107 Vw voldoende wettelijke basis om met bestuursorganen informatie uit te wisselen. De IND verzoekt de wetgever wel na te gaan of de in het achtste lid van artikel 107 Vw gemaakte opsomming van besturen en organen die met bestuursorganen gelijkgesteld dienen te worden, voldoende uitgebreid is.

Omdat de informatiebehoefte van de IND op dit moment nog niet geheel te overzien is, en er rekening gehouden moet worden met een snel veranderde informatiebehoefte, dient wet- en regelgeving voldoende ruimte te laten om de nadere uitwerking van de informatie-uitwisseling in lagere regelgeving uit te werken. Hier voldoet artikel 107 Vw volgens de IND aan.

Dat de informatiebehoefte van de IND nu nog niet volledig te overzien is, betekent dat de IND op dit moment niet kan onderzoeken of er in aanpalende wetgeving bepalingen staan die in de weg staan aan het ontsluiten van de voor het Modern migratiebeleid benodigde informatie. Hierdoor bestaat het risico dat juridische, organisatorische en technische beletselen aangaande informatie-uitwisseling niet tijdig onderkend worden. Om die reden dient de IND zo snel mogelijk verder te gaan met het in kaart brengen van de informatiebehoefte onder het Modern migratiebeleid. Ook wordt de IND aanbevolen om zo snel mogelijk een informatieknooppunt op te richten, zodat in de praktijk ervaring met informatie-uitwisseling opgedaan kan worden. De IND beveelt ook aan om in de nog uit te voeren ex ante uitvoeringstoets op de informatievoorziening niet alleen op technische maar ook op juridische en organisatorische beletselen te toetsen.

De mogelijkheden tot het toepassen van het post hoc-toezicht zijn bij handmatige ontsluiting van informatie beperkter dan bij digitale ontsluiting. De IND wordt aanbevolen om bij het in kaart brengen van de informatiebehoefte tevens te onderzoeken welke informatie (tijdelijk) handmatig ontsloten kan worden. Vervolgens zal de IND moeten onderzoeken of met deze ontsloten informatie de handhaving voldoende geborgd is, of dat het daarvoor nodig is om (een aantal) achterliggende gegevens en bescheiden bij de referent op te vragen.

In dit verband wordt gewezen op het in de Ministerraad vastgestelde Nationaal uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid (NUP) waarbij is afgesproken dat de overheid de verschillende onderdelen van haar e-overheidsdienstverlening gaat uniformeren en op elkaar gaat afstemmen. Doordat het NUP aan alle overheidsorganen een basisarchitectuur voorschrijft, wordt standaardisatie op ICT-gebied binnen de overheid bevorderd en wordt het voor overheidsorganen eenvoudiger om onderling informatie te ontsluiten. Om die reden is het voor de IND noodzakelijk dat alle overheidsorganen waarmee hij informatie gaat uitwisselen, zich -net als de IND- op de basisinfrastructuur van het NUP aan zullen sluiten.

Tot slot beveelt de IND de wetgever aan om tot een volledige harmonisatie van de definitie van middelen te komen.

Aanpassing van Besluit Politiegegevens

De voorgestelde wijzigingen in het Besluit Politiegegevens lijken de IND afdoende om de voor het behandelproces van de IND benodigde politiegegevens te ontsluiten. Indien politiegegevens voor handavingsprofielen nodig zijn, kan het nodig zijn dat ingevolge artikel 47 en 47a Vw een aanwijzing van IND-ambtenaren door Onze Minister nodig is. Dit behoeft nader onderzoek.

Voorgestelde aanpassing in de onderwijswetgeving

Deze wijzigingen lijken te leiden tot een juridische ontsluiting van informatie ten aanzien van referenten. De IND beveelt wel aan om dit te verifiëren bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Informatievoorziening in het kader van de erkenningsystematiek.

De informatiebehoefte ten aanzien van de erkenningsystematiek dient nader uitgewerkt te worden.

Er dient rekening mee gehouden te worden dat digitale levering op grote schaal van de ‘Verklaring omtrent betalingsgedrag’ die bij de erkenningsprocedure voor referenten een rol zouden kunnen spelen, pas over twee á drie jaar aan de orde is. Tot die tijd gaan aanvragen handmatig en op individuele basis.

Informatievoorziening in het kader van de (gedeeltelijk) geautomatiseerde behandeling

Het verdient aanbeveling om bij deze uitwerking van toetsingscriteria zoals solvabiliteit en continuïteit zoveel mogelijk te kiezen voor objectief toetsbare criteria. Tevens is van belang dat deze objectieve criteria getoetst kunnen worden aan de hand van gegevens die bij andere overheidsinstellingen (digitaal) verkrijgbaar zijn. Op deze wijze wordt zo veel mogelijk tegemoet gekomen aan het doelbereik van effectieve toepassing van de Vw en vermindering van administratieve lasten voor de burger.

4. Dienstverlening

4.1. Inleiding

Het Modern migratiebeleid beoogt een snelle en eenvoudige toelatingsprocedure voor migranten die Nederland nodig heeft. Daarnaast beoogt het Modern migratiebeleid te komen tot een verbetering van de dienstverlening door een zo eenvoudig mogelijk systeem van verblijfsvergunningen waarbij de administratieve last voor de aanvrager zo klein mogelijk wordt gemaakt. De dienstverlening die de IND voorstaat, ziet op een aantal aspecten. Naast interne processen die zijn gericht op snelheid, tijdigheid, duidelijkheid, zorgvuldigheid, goede communicatie en reductie van de administratieve lastendruk, staat ook voorop dat de aanvrager mag rekenen op een correcte bejegening. De IND onderscheidt vier klantgroepen (van zelfredzaam tot hulpbehoevend) en heeft in het dienstverleningsconcept ten behoeve van iedere groep een aantal uitgangspunten geformuleerd.

De uitgangspunten van het Modern migratiebeleid passen in het dienstverleningsconcept van de IND. In dit hoofdstuk wordt, in aanvulling op het gegeven commentaar bij de vorige EAUT, ook de nu voorliggende Blauwdruk en voorgestelde wijziging van wet- en regelgeving bezien op de gevolgen voor de regeldruk en op verbetering van de dienstverlening aan de migrant.

4.2. Doelbereik en uitvoerbaarheid

Dienstverlening is een begrip dat niet in de weg staat aan het voeren van een selectief migratiebeleid. Migrantten moeten kunnen rekenen op een adequate dienstverlening van de overheid en voor hen moet vooraf duidelijk zijn wat de toelatingsvoorwaarden zijn. Het maakt daarbij niet uit dat het gaat om een uitnodigend migratiebeleid voor de top van de arbeidsmarkt, het binnenhalen van kennis, talent en innoverende bedrijvigheid, dan wel om bescherming van het binnenlands en Europees arbeidsaanbod met restrictieve toelatingsvoorwaarden. De voorliggende Blauwdruk voor het Modern migratiebeleid en het daarop gebaseerde voorstel tot wijziging van Vreemdelingenwet en -besluit geven voldoende ruimte om de dienstverleningsuitgangspunten van het gewijzigde migratiebeleid te realiseren. Toch wordt in de voorgestelde regelgeving op het gebied van regeldruk en dienstverlening een aantal aandachtspunten onderkend. Deze worden in onderstaande subparagrafen toegelicht.

4.2.1. Referent en meerdere erkenningsgronden

In het algemeen moet de erkenningsprocedure voor referenten transparant zijn en niet meer toetsingsaspecten hebben dan strikt noodzakelijk. Met de toekomstige erkende referenten dient gesproken te worden over hetgeen voor hen administratief haalbaar en leverbaar is. De uitkomsten van deze gesprekken dienen meegewogen te worden in de afweging van hetgeen de IND nodig heeft voor handhaving en controle. Hierbij dient administratieve lastenverzwaring als gevolg van het Modern migratiebeleid zoveel als mogelijk te worden voorkomen. Voorafgaand aan erkenning zou enkel bij gerede twijfel een diepgaand betrouwbaarheidsonderzoek moeten plaatsvinden. Ook kan een referent op meerdere gronden de status van erkende referent willen hebben. Bijvoorbeeld de universiteit, die als onderwijsinstelling studenten bedient en daarnaast als werkgever hoog opgeleiden in dienst wil nemen. De regelgeving laat voldoende ruimte om op meerdere gronden erkende referent te zijn. Met het oog op toekenning van erkenning, behoud en handhaving van de erkenning is het aan te bevelen de verschillende erkenningen gescheiden te houden. Immers, verlies van een erkenning op één grond hoeft niet noodzakelijkerwijze gevolgen te hebben voor de andere soorten erkenning.

4.2.2. Verblijfsdoelen

Bundeling van verschillende verblijfsdoelen levert voordelen op ten opzichte van de huidige hoeveelheid beperkingen. Belangrijk winstpunt vanuit dienstverlening is tevens de migratiemogelijkheid binnen hetzelfde cluster vrijwel altijd zonder aanvraag voor wijziging van verblijf. Dat geldt ook voor het uitgangspunt dat de verblijfsvergunning waar mogelijk wordt verleend voor de maximaal in de

regelgeving gespecificeerde periode. Dat hier tegenover een informatieplicht komt te staan voor referent en migrant weegt zonder meer op tegen de huidige administratieve last van wijziging van verblijfsdoel. Dit uitgangspunt past echter minder goed bij de behoefte van de Arbeidsinspectie om op verblijfsdocumenten gespecificeerd te hebben voor welke arbeid (en liefst aan welke werkgever) de tewerkstellingsvergunning is afgegeven. De wens van de arbeidsinspectie tast de vrijheid van migranten aan om binnen een cluster van verblijfsdoelen op de arbeidsmarkt te rouleren aan en geeft daarenboven een verzwaring van de administratieve last door het extra contactmoment voor uitgifte van het nieuwe verblijfsdocument. De IND vindt dit voorstel van de Arbeidsinspectie daarom niet wenselijk. Om de controletaak van de Arbeidsinspectie niet onnodig te verzwaren, zou een oplossing gevonden kunnen worden in gegevensuitwisseling tussen de beide diensten.

4.2.3. Biometrie

Het invoeren van biometrie is een apart traject dat ook invloed heeft op het Modern migratiebeleid. De vereisten die gelden bij biometrie geven ten opzichte van de huidige situatie in ieder geval een extra administratieve last voor de vreemdeling. Vastleggen van biometrische kenmerken (gelaatsscans en vingerafdrukken) bij afgifte van een MVV heeft het voordeel dat het pasje direct daarna kan worden aangemaakt en klaar ligt zodra de vreemdeling Nederland inreist. Eén loketbezoek in Nederland volstaat dan. Punt van aandacht is het verschil in de werkwijze tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken nu nog hanteert, namelijk het twee-vinger systeem en de IND die inzet op tien vingers. Het wetsvoorstel gaat uit van het tien-vinger systeem, ook voor onze consulaten. Indien het voorstel niet wordt overgenomen en Buitenlandse Zaken niet voldoet aan de gewenste kwaliteitsstandaard, dan zal dat betekenen dat er na inreis in Nederland een extra loketbezoek moet plaatsvinden en het verblijfsdocument vervolgens nog niet klaar ligt. Door dit extra loketbezoek zal de regeldruk toenemen en zal het langer duren voor het verblijfsdocument gereed is. Dienstverlening wordt hiermee beduidend minder dan beoogd.

4.2.4. Accountmanager en handhaving

Vanuit het dienstverleningsconcept van de IND is de accountmanager contactpersoon voor de erkende referent. De functionaris denkt mee met deze referent en is waar nodig de gids om binnen de regelgeving het gezamenlijk gewenste doel - het binnenhalen van talent, kennismigranten en kennisintensieve bedrijven - te behalen. De accountmanager kan door zijn positionering ook handhavingstaken uitvoeren, bijvoorbeeld door steekproefsgewijs verklaringen van en door de erkende referent geleverde informatie nader te onderzoeken. Gegeven de rol die deze functionaris heeft, zal een dergelijke taakaanvulling op gespannen voet kunnen komen te staan met de begeleiding aan referent en migrant. In de blauwdruk wordt dan ook niet uitgegaan van verregaande rolvermenging en dat past goed bij het dienstverleningsconcept van de IND waarin ook van een scheiding van rollen wordt uitgegaan. Voor de IND past het anderzijds wel bij de taakuitvoering van de accountmanager dat de aanvrager (erkende referent) wordt gewezen op geconstateerde fouten in nakoming van diens verplichtingen.

4.2.5. Informatie-uitwisseling keten

Met het oog op informatieverzekering uit de aan te wijzen administraties is het essentieel dat ook de wet- en regelgeving, die ziet op die administraties, de uitwisseling mogelijk maakt. De koppeling van systemen is van wezenlijk belang om te voorkomen dat migranten onnodig worden belast met het opvragen van informatie, in het kader van (steekproefsgewijze) handhaving. Zoveel mogelijk moet voorkomen worden dat informatie handmatig moet worden opgevraagd. Het is ook goed om voor ogen te houden dat tussen dienstverlening en handhaving een balans moet worden gevonden die recht doet aan de uitgangspunten van het Modern migratiebeleid. Het is daarom belangrijk bij de controle van aangeleverde gegevens het beoogde onderscheid tussen uitnodigend en restrictief migratiebeleid ook in handhaving tot uitdrukking te laten komen. Immers, het risico van onjuiste gegevens is bij een erkende referent wezenlijk anders dan bij overige aanvragers. Daarnaast zal de informatieplicht in combinatie met de (geautomatiseerde) informatielevering door aangewezen administraties de noodzaak voor separate bevraging van de erkende referent of van de vreemdeling goeddeels wegnemen.

4.3. Conclusie en aanbevelingen

De concept wet- en regelgeving biedt de IND voldoende ruimte de doelstelling van het Modern migratiebeleid, om de dienstverlening te verbeteren, te realiseren. Het succes van het Modern migratiebeleid hangt in de praktijk uiteindelijk af van de manier waarop de IND als uitvoeringsorganisatie omgaat met de invulling van deze dienstverlening. De wijziging in wet- en regelgeving geeft op het gebied van dienstverlening een aantal aandachtspunten. Deze worden onderstaand kort toegelicht.

4.3.1. Regeldruk en contactmomenten

Voordeel van clustering van verblijfsdoelen is dat het aantal wijzigings- en verlengingsaanvragen door de vreemdeling beduidend kan worden teruggebracht. Dit komt de dienstverlening aan de vreemdeling zonder meer ten goede. Ook het afgeven van een verblijfsvergunning met als ingangsdatum de afgifte van een MVV en het optellen van drie maanden bij de totale verblijfsduur vergroot deze dienstverlening. Door het uitgangspunt van rechtstreekse gegevensverstrekking vanuit aangewezen administraties, wordt het aantal contactmomenten tussen de overheid en de migrant (referent) tot het noodzakelijke beperkt. De mogelijkheid om rechtstreeks gegevens uit die administraties te betrekken, moet bij de invoering van de gewijzigde regelgeving dan wel bestaan.

De wens van de Arbeidsinspectie om gedetailleerde aanduiding van het verblijfsrecht op de verblijfsvergunning zal niet leiden tot een vermindering van de administratieve last voor de vreemdeling die van werkgever wil veranderen. Inwilligen van deze wens is daarom niet raadzaam waarbij wel in overleg met de Arbeidsinspectie tot een andere werkbare oplossing kan worden gekomen, waardoor de handhavingstaak van de Arbeidsinspectie niet onnodig wordt verzwaard.

4.3.2. Digitalisering

Snelheid bij behandeling van aanvragen en de kwaliteit van de beschikkingen zal sterk verbeteren met de vernieuwing van de automatisering bij de IND en met digitale gegevensuitwisseling met aangewezen administraties. Het succes van het Modern migratiebeleid hangt in belangrijke mate af van de realisatie van digitalisering van gegevensuitwisseling. Wanneer in de toekomst de migrant de mogelijkheid wordt geboden om via een toegangsportaal tot de systemen van de IND de status van zijn aanvraag te volgen of gegevens te laten wijzigen, zal dat de dienstverlening aanzienlijk verbeteren. Met de mogelijkheid van het indienen van een digitale aanvraag zal verder invulling worden gegeven aan het model van multichanneling: d.w.z. de klant een keuze te geven op welke manier het contact met de IND verloopt. De IND hecht overigens aan behoud van laagdrempelig contact door middel van telefonische dienstverlening en loketbezoek en het inrichten van accountmanagement voor erkende referenten: digitaal waar het kan, en persoonlijk, waar het nodig is.

5. Werkprocessen

5.1. Inleiding

Het Modern migratiebeleid dient innovatief en toekomstbestendig te zijn, waarmee de migranten die Nederland nodig heeft in de toekomst snel en doeltreffend kunnen worden toegelaten. Dit kan onder meer bereikt worden door vereenvoudiging van het stelsel van verblijfsvergunningen en structurering van verblijfsdoelen, door intensievere samenwerking met betrouwbare bedrijven en instellingen (de referentsystematiek) en door vereenvoudiging van procedures. Hierdoor ontstaat een aantal nieuwe en aangepaste werkprocessen voor de IND, die in de toekomst ingericht dienen te worden.

In dit hoofdstuk wordt per werkproces beoordeeld of de voorgestelde wet- en regelgeving praktisch haalbaar en uitvoerbaar is voor de IND en of daarmee het doelbereik van het Modern migratiebeleid behaald kan worden. Daar waar mogelijk worden aanbevelingen gedaan ten aanzien van de implementatie van het Modern migratiebeleid. Ten slotte geeft paragraaf 5.3 de conclusie en aanbevelingen weer.

5.2. Doelbereik Modern migratiebeleid

In de onderstaande paragrafen worden de volgende nieuwe en aangepaste werkprocessen gezien in het licht van de concept wet- en regelgeving:

- Stelsel van verblijfsvergunningen (paragraaf 5.2.1)
- Procedure erkenning als referent (paragraaf 5.2.2)
- Procedure informatieplicht (paragraaf 5.2.3)
- Vereenvoudigde procedures (paragraaf 5.2.4)
 - de procedure toegang en verblijf (TEV)
 - de VVR-referentenprocedure
 - de samengevoegde VVR/TWV-procedure

5.2.1. Stelsel van verblijfsvergunningen

De Blauwdruk vermeldt dat voor migranten binnen dezelfde clustering van verblijfsdoelen zoveel als mogelijk gelijklopende voorwaarden gelden. Dit zou er voor moeten zorgen dat de migranten binnen hetzelfde cluster kunnen veranderen zonder dat een verzoek tot wijziging van de beperking nodig zal zijn. Wel geldt een meldingsplicht van de wijziging. Een vreemdeling die is toegelaten voor een zeker verblijfsdoel binnen een bepaald cluster en verblijf wenst op grond van een verblijfsdoel in een ander cluster van verblijfsdoelen, zal wel een aanvraag om wijziging van de beperking moeten indienen. Het proces is in die gevallen niet anders dan die van de huidige procedure tot het wijzigen van de beperking van de verblijfsvergunning.

Wet- en regelgeving

Uit de concept wet- en regelgeving blijkt dat de in de Blauwdruk genoemde 'verblijfskolommen' niet worden genoemd, aangezien zij geen rechtens relevante status hebben. De beperkingen die aan elk van deze 'clusters van verblijfsdoelen' zijn verbonden, zijn wél in de wet- en regelgeving opgenomen (artikel 3.4 Vb). De Memorie van Toelichting vermeldt dat de mogelijkheid bestaat om de beperking bij de verlening van de vergunning nader te omschrijven, waarbij expliciet wordt aangegeven dat van deze mogelijkheid in de uitvoeringspraktijk zo terughoudend mogelijk gebruik moet worden gemaakt. De beperkingen zijn minder gedetailleerd gemaakt om ervoor te zorgen dat minder vaak een wijziging van de beperking nodig is. Daarmee lijkt de doelstelling van het Modern migratiebeleid om te komen tot minder wijzigingsaanvragen en daarmee tot besparing van de administratieve lasten voor de burger en het bedrijfsleven en bestuurslasten voor de overheid, bereikt te worden.

Anderzijds blijkt uit de toelichting bij artikel 3.4 Vb dat wanneer bij een wijziging van omstandigheden geen aanvraag om wijziging van de beperking nodig is, wel een meldingsplicht geldt. Zo behoeft bijvoorbeeld bij de verlening van een verblijfsvergunning voor het verblijfsdoel studie niet meer de studierichting en de onderwijsinstelling te worden vermeld. Dat maakt het mogelijk om bij een andere onderwijsinstelling te gaan studeren zonder dat de vergunning behoeft te worden gewijzigd. De (gewezen) referent zal de IND echter wel in kennis dienen te stellen van de wijziging en ook de nieuwe referent zal zich als zodanig moeten aanmelden. Dit betekent voor de IND dat zij deze meldingen dient te registreren en te controleren. Het reeds in de vorige EAUT van april 2008 naar voren gebrachte punt, dat te betwisten valt of de aanname klopt dat het hanteren van de meldingsplicht in plaats van het indienen van een aanvraag tot wijziging van de beperking van een verblijfsvergunning zal leiden tot een administratieve en bestuurlijke lastenverlichting, blijft dan ook bestaan.

Implementatie Modern migratiebeleid

Punt van aandacht is dat duidelijk moet zijn wanneer de beperking nader dient te worden omschreven en wanneer niet. Dit hangt samen met de vraag of een aanvraag tot wijziging wordt beoogd dan wel slechts een meldingsplicht behoeft te gelden. De huidige regel is dat voor wijziging van de ene beperking naar de andere beperking altijd een procedure tot wijziging van de aanvraag nodig is. Dat deze procedure gevolgd dient te worden is voor de referent/migrant in een aantal gevallen wel duidelijk. Bijvoorbeeld in het geval dat een migrant onder het Modern migratiebeleid van de beperking “familie- en gezin” (bijvoorbeeld verblijf bij echtgenoot) wil overstappen naar de beperking “tijdelijk niet humanitair” (bijvoorbeeld voortgezet verblijf). Dit wordt echter onduidelijker voor de referent en/of migrant indien de migrant de beperking “familie en gezin” heeft (voor verblijf bij echtgenoot) en nog immer de beperking “familie en gezin” wenst, maar nu voor verblijf bij een meerderjarig kind. Ondanks dat dit in de toelichting bij de beperking familie en gezin wel enigszins wordt toegelicht en dat voor bepaalde beperkingen (zoals studie en uitwisseling) wordt vermeld dat geen wijziging van de vergunning doch een melding nodig is, wordt het van belang geacht het onderscheid tussen meldingsplicht en de noodzaak tot wijziging van de beperking (en daarmee van de vergunning) voor de referent/migrant duidelijk te omschrijven en te communiceren.

Zoals hierboven reeds is vermeld, geldt in het geval geen wijziging van de beperking nodig is, wel een meldingsplicht. De referent zal de IND in kennis dienen te stellen van de wijziging en de nieuwe referent zal zich als zodanig moeten aanmelden. Daarnaast blijft ook de vreemdeling belast met de verplichting om wijzigingen door te geven. De IND kan echter ook via andere kanalen meldingen van wijzigingen in de situatie van de vreemdeling ontvangen. De IND zal de (eventueel meervoudige) meldingen dienen te registreren en te controleren. Niet wordt vermeld of en op welke wijze de IND gaat controleren, bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag of de nieuwe referent – indien nodig- erkend is en of (nog) aan de toelatingsvoorwaarden wordt voldaan. Gelet hierop wordt aanbevolen het proces met betrekking tot de registratie, de melding door de referent dan wel de vreemdeling, de wijze van controleren en de inhoudelijke controleaspecten van deze aangeleverde berichten in lagere regelgeving (het VV of de Vc) uit te werken. INDIGO zal dit proces (inclusief ondermeer de gegevensuitwisseling met andere overheden) moeten kunnen ondersteunen.

In verband met de conversie van oude naar nieuwe verblijfsbeperkingen en de daarbij behorende omwisseling van verblijfsdocumenten wordt aanbevolen een transponeringstabel te maken, zodat de omzetting van verblijfsdoelen voor zowel de IND als de vreemdeling snel inzichtelijk is.

5.2.2. Procedure erkenning als referent

De in de Blauwdruk beschreven referentensystematiek maakt een onderscheid tussen gewone en erkende referenten. Deze paragraaf spitst zich voornamelijk toe op de erkende referent en de erkenningsprocedure. Met de erkenning als referent wordt toegang verkregen tot een versnelde procedure. In die procedure kan de erkende referent (wiens betrouwbaarheid van te voren is vastgesteld) kort gezegd op basis van diens verklaringen de verlening binnen een zeer korte termijn van een MVV of VVR bewerkstelligen. In deze paragraaf wordt gezien of de wet- en regelgeving de IND voldoende mogelijkheden en ruimte biedt om de procedure om erkenning als referent uit te voeren.

Verplichte erkenning, niet verplichte erkenning en geen erkenning

Wet- en regelgeving

Uit artikel 1.8 Vb en de Memorie van Toelichting blijkt voldoende dat erkenning als referent verplicht wordt gesteld voor uitwisselingsorganisaties (uitgezonderd Working Holiday Program/Scheme), onderwijsinstellingen en werkgevers van kennismigranten. Voorts blijkt uit de Memorie van Toelichting dat voor werkgevers van tijdelijke en reguliere arbeidsmigranten (waaronder ook religieuze en levensbeschouwelijke organisaties die als referent daarvoor willen optreden) op wie een TWV-plicht rust de mogelijkheid bestaat zich als referent te laten erkennen om toegang te krijgen tot de versnelde procedure. Aan de religieuze en levensbeschouwelijke organisaties worden om als referent op te kunnen treden wel aanvullende eisen gesteld (zoals solvabiliteit). Indien hij niet voor erkenning kiest zal de werkgever nog altijd wel als particulier referent worden aangemerkt. Daarnaast biedt het Vb ruimte om in de Vc alsnog anderen aan te wijzen als referent.

Op grond van artikel 2f Vw kunnen beperkingen worden aangewezen waarvoor geen referenten worden erkend. Ingevolge artikel 1.15 Vb kan de referent van een vreemdeling die als gezinslid in Nederland verblijft of wil verblijven niet worden erkend. De persoon bij wie het gezinslid wenst te verblijven zal zich wel referent dienen te stellen. Voor de beperkingen verband houdende met tijdelijk humanitaire en niet tijdelijke humanitaire gronden is een referent niet verplicht. Vorenstaande maakt een goede uitvoering mogelijk.

Een belangrijk aandachtspunt is artikel 3.41, tweede lid, Vb. Uitgangspunt van het Modern migratiebeleid is dat een student alleen verblijf kan verkrijgen bij een erkende referent. Voornoemd artikel is strijdig met dat uitgangspunt. Het tweede lid bepaalt namelijk dat de aanvraag niet wordt afgewezen op de grond dat de hoger onderwijsinstelling niet krachtens artikel 2b van de Wet is erkend, indien de student, bedoeld in artikel 2, onder b, van richtlijn 2004/114/EG, voldoet aan alle in de artikelen 6 en 7 van die richtlijn genoemde voorwaarden. Hierdoor wordt de mogelijkheid gecreëerd dat ook verblijf kan worden verkregen bij een onderwijsinstelling die niet is erkend als referent en/of die de Gedragscode Internationale student in het Nederlands Hoger Onderwijs niet heeft ondertekend. Het feit dat de student een aanvraag kan indienen voor studie aan voornoemde onderwijsinstellingen, wordt onwenselijk geacht. Hiermee wordt het doelbereik van het Modern migratiebeleid op het verblijfsdoel studie aangetast. Zie in dit verband tevens hetgeen hieromtrent in het hoofdstuk inzake Handhaving wordt vermeld. Indien de wetgever niet kan uitsluiten dat de student een aanvraag indient bij een niet erkende onderwijsinstelling, dan dient dit genormeerd te worden omdat het gebruik van de versnelde procedure zo veel als mogelijk bemoedigd dient te worden. Om de versnelde procedure voor de onderwijsinstelling ten opzichte van de normale procedure te bemoedigen wordt aanbevolen om de leges te differentiëren en dient de procedure via de erkende referent aanmerkelijk korter te zijn.

Implementatie Modern migratiebeleid

Indien artikel 3.41, tweede lid Vb ongewijzigd blijft, betekent dat voor het IND-project implementatie Modern migratiebeleid dat zij rekening dient te houden met aanvragen van studenten die verblijf wensen bij een onderwijsinstelling zoals hierboven genoemd. Naast de inrichting van een versnelde procedure voor onderwijsinstellingen, die als erkende referent de verblijfsaanvraag voor de student indienen en een versnelde procedure voor de student, die zelf de aanvraag indient, (eventueel door tussenkomst van de erkende referent), dient tevens een normale procedure te worden ingericht voor de student die een aanvraag indient bij een onderwijsinstelling die niet is erkend.

De religieuze of levensbeschouwelijke organisatie die arbeidsmigranten wenst te laten overkomen hoeft niet erkend te zijn. Wel worden, zoals hierboven reeds weergegeven, aan de organisatie die als referent optreedt nadere eisen gesteld met betrekking tot onder meer solvabiliteit en betrouwbaarheid. Vorenstaande betekent dat deze groep goed herkenbaar moet zijn in INDIGO.

Aanvraag om erkenning als referent

Wet- en regelgeving

In de artikelen 2b tot en met 2e Vw zijn regels gesteld met betrekking tot de erkenning als referent. Zo geeft artikel 2b onder meer aan dat om erkenning te verkrijgen de referent een aanvraag moet indienen, waarvoor leges dienen te worden betaald. Voorts wordt de bevoegdheid gegeven om de aanvraag om erkenning in te willigen, af te wijzen dan wel (bijvoorbeeld bij niet betaling van de leges) buiten behandeling te stellen. Voorts is separate erkenning van dezelfde rechtspersoon als referent voor meerdere verblijfsdoelen mogelijk. Met deze voorgestelde wet- en regelgeving wordt de algemene doelstelling van het Modern migratiebeleid om de erkenningsprocedure een bestuursrechtelijke inbedding te geven, bereikt.

Een belangrijk aandachtspunt is echter de indiening en behandeling van de aanvraag omtrent de erkenning als referent. Artikel 2f, onder b, Vw biedt de mogelijkheid om hieromtrent in het Vb nadere regels te stellen, alsmede over de door de aanvrager te verstrekken gegevens. Over laatstgenoemde zijn nadere regels gesteld in artikel 1.16 Vb, doch niet over de indiening en behandeling van de aanvraag. Ook in de toelichting is daaromtrent niets opgenomen. De IND acht het echter voor een goede uitvoering wenselijk om de wijze en plaats van indiening van de aanvraag en de behandeling daarvan, te beschrijven in de Vc. Aanbevolen wordt deze mogelijkheid expliciet op te nemen in de wetteksten.

Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor de status van tussenpersonen/tussenbureaus. Zie in dat verband hetgeen ten aanzien van tussenpersonen/tussenbureaus is opgenomen in het hoofdstuk Handhaving.

Implementatie Modern migratiebeleid

Aangezien de procedure omtrent de erkenning van referenten nieuw is voor de IND wordt aanbevolen om een proeftuin te beginnen met enkele 'betrouwbare' erkende referenten teneinde ervaring op te doen. De opgedane ervaring kan worden gebruikt bij het opstellen van de lagere regelgeving.

Het is van belang in het traject naar de implementatie de toekomstige 'erkende' referenten in te lichten en voor te bereiden op de procedure om erkenning als referent en de daaruit voortvloeiende rechten en plichten.

Voor de referent is het voordeel van de erkenning dat toegang wordt verkregen tot een versnelde procedure. Het streven is om binnen twee weken de verblijfsaanvragen af te handelen. Om deze versnelde procedure en de administratieve en bestuurlijke lastenverlichting als IND te kunnen bewerkstelligen, is het van groot belang dat de werkprocessen in INDIGO worden ondersteund, de referent de aanvraag digitaal kan indienen en de systemen dusdanig zijn ingericht dat samenwerking en gegevensuitwisseling met de referent en de ketenpartners mogelijk is. Indien deze zaken niet goed geregeld zijn, zullen de beoogde doorlooptijden in het gedrang komen.

Voorwaarden voor erkenning als referent

Wet- en regelgeving

De voorgestelde wetteksten geven de bevoegdheid de aanvraag om erkenning als referent af te wijzen, indien niet wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 2c Vw. Die voorwaarden zijn ondermeer dat de continuïteit en solvabiliteit van de onderneming voldoende geborgd dienen te zijn, dat de referent betrouwbaar is en dat de erkenning als referent slechts bij bepaalde verblijfsdoelen mogelijk is. Artikel 2f Vw maakt het mogelijk deze voorwaarden nader te omschrijven in het Vb. Slechts ten aanzien van de voorwaarde dat de erkenning als referent slechts bij bepaalde verblijfsdoelen mogelijk is, zijn thans nadere regels opgenomen in het Vb (artikelen 1.11 tot en met 1.14). Ten aanzien van de begrippen solvabiliteit, continuïteit en betrouwbaarheid is dit nog niet gebeurd. In de voorgestelde wet- en regelgeving maakt artikel 1.14 Vb het thans echter mogelijk maakt hieromtrent nadere uitvoeringsregels op te nemen in de Vc 2000.

Wel wordt aandacht gevraagd voor de voorwaarden voor erkenning als referent van startende ondernemers en bedrijven. Voor hen zal, zoals ook in de Blauwdruk wordt aangegeven, een alternatief beoordelingskader moeten worden opgesteld.

Implementatie Modern migratiebeleid

Om snel en efficiënt op de aanvraag om erkenning te kunnen beslissen, is het van belang dat voornoemde begrippen in de lagere regelgeving (Vc) nader en eenduidig worden omschreven, zodat zij voor de uitvoering eenvoudig te toetsen zijn. De eenduidige beschrijving van de begrippen is ook van belang in het kader van digitale gegevensuitwisseling tussen de IND en andere overheden en ketenpartners.

De snelheid en efficiëntie van de erkenningsprocedure is tevens afhankelijk van de mate waarin voornoemde digitale gegevensuitwisseling kan plaatsvinden. Het risico bestaat dat niet alle voor de beoordeling van de aanvraag om erkenning benodigde informatie van andere overheden digitaal kan worden betrokken en/of verwerkt of dat aanpalende wetgeving de uitwisseling van gegevens niet toestaat en dat deze dus handmatig bij de aanvrager moet worden opgevraagd.

Procedure schorsen en intrekken van de erkenning

Wet- en regelgeving

De artikelen 2d en 2e Vw geven de IND de gronden waarop de erkenning als referent voor een bepaalde periode kan worden geschorst dan wel ingetrokken. Artikel 2f, Vw biedt de mogelijkheid om hieromtrent in het Vb nadere regels te stellen. In het Vb zijn deze nadere regels nog niet opgenomen. Van een delegatiebepaling voor het stellen van nadere regels in VV of Vc is evenmin gebleken. Nu geen ervaring bestaat met de schorsing en intrekkingprocedure wordt de mogelijkheid tot nadere uitwerking in VV of Vc wel wenselijk gevonden. Hierdoor kunnen uit de praktijk voortvloeiende wensen voor aanpassing van de regelgeving relatief eenvoudig worden gerealiseerd. Ook wordt het wenselijk gevonden om het proces met betrekking tot de schorsing en intrekking nader te beschrijven en onder welke voorwaarden een schorsing kan worden opgeheven.

Implementatie Modern migratiebeleid

In lagere regelgeving dient het proces met betrekking tot de schorsing en intrekking beschreven te worden. Daarbij dient gedacht te worden aan welke ambtenaar de schorsing tijdelijk intrekt, of schorsing uiteindelijk leidt tot intrekking en wat de gevolgen zijn van een schorsing of intrekking van de erkenning voor de verblijfsvergunning van de via deze referent toegelaten vreemdeling. Geconstateerd is dat een referent voor meerdere verblijfsdoelen (bijvoorbeeld voor toelating van studenten en kennismigranten) separaat kan worden erkend. Beschreven dient te worden wat schorsing of intrekking van de erkenning voor één doel (bijvoorbeeld studie) betekent voor de erkenning als referent voor het andere doel.

5.2.3. Procedure handhaven informatieplicht

In het kader van het Modern migratiebeleid hebben de (erkende) referent en/of de vreemdeling een informatieplicht. Zij dienen de IND op de hoogte te stellen van wijzigingen die voor het recht op (voortzetting) van verblijf van de migrant belangrijk zijn (de zogenaamde tussentijdse mededeling wijziging). Naast deze tussentijdse mededeling geldt een plicht tot periodieke gegevensverstrekking door de referent. Jaarlijks worden de door de Minister bekende gegevens ter verificatie aan de referent voorgelegd, waarop de referent moet aangeven welke wijzigingen zich al dan niet hebben voorgedaan (de zogenaamde jaarlijkse opgave van (geen) wijziging).

Wet- en regelgeving

Artikel 54, tweede lid, Vw, juncto artikel 4.44a, eerste en tweede lid, Vb, regelen dat de referent tussentijdse wijzigingen onverwijld aan Onze Minister dient te melden. Naast deze verplichting geldt voor de referent een jaarlijkse opgave van (geen) wijziging. Deze wordt geregeld in artikel 4.44a, derde lid, Vb. Voor de vreemdeling wordt de informatieplicht ingevuld in artikel 4.44b Vb.

De vorenvermelde artikelen bieden naar het oordeel van de IND afdoende wettelijke basis om de informatieplicht te effectueren, en bieden de ruimte om de wijze waarop de gegevens die overgelegd dienen te worden en de wijze waarop de periodieke gegevensverstrekking vorm dient te krijgen, nader te kunnen uitwerken in lagere regelgeving (VV).

Aandachtspunt is het begrip “onverwijld melden”. Om discussies over de al dan niet tijdigheid van een melding en daarmee de mogelijke gevolgen voor het verblijfsrecht te voorkomen, is het van belang dit begrip nader te omschrijven in het VV. Uit het inmiddels opgestelde concept VV blijkt dat deze termijn wordt toegelicht.

Implementatie Modern migratiebeleid

Belangrijke randvoorwaarden ten aanzien van de implementatie van het Modern migratiebeleid zijn dat de nadere regelgeving is uitgewerkt (bijvoorbeeld wat door wie gemeld dient te worden). Voorts dat de administratieve organisatie is ingericht, de referentenadministratie geheel up-to-date is en dat de informatie-uitwisseling met andere overheidsinstanties goed is geregeld en zo veel als mogelijk volledig geautomatiseerd kan plaatsvinden. Daarbij is mede van belang dat de informatie is ontsloten.

Wanneer de IND gegevens uit basisadministraties gaat gebruiken, zal op de IND een wettelijke verplichting gaan rusten om aan een betreffende administratie een terugmelding te doen wanneer uit andere bron gegevens blijken die niet overeenstemmen met die in de basisadministratie. Deze terugmeldingen moeten in werkprocessen geregeld worden. Zolang deze meldingen niet digitaal gedaan kunnen worden, moet er rekening mee gehouden worden dat de uitvoering van de terugmeldplicht veel capaciteit kan kosten.

Een ander aandachtspunt zijn de tussentijdse meldingen. Deze komen binnen via diverse kanalen. Informatieuitwisseling vindt immers plaats tussen de IND en zijn ketenpartners en de IND en de referent en/of migrant. Een randvoorwaarde hier is dan ook om de referent/migrant doch ook de ketenpartners een tool (bijvoorbeeld een aparte website) te geven waarlangs alle informatieplichtigen de nodige informatie op uniforme wijze aan de IND kunnen doorgeven. INDIGO zal dit dienen te ondersteunen. De vreemdeling/referent kan vrij makkelijk via “mijnIND.nl” informatie verkrijgen en melden.

In de vorige paragraaf is aanbevolen om in het traject naar de implementatie van het Modern migratiebeleid de toekomstige erkende referenten in te lichten en voor te bereiden op de procedure om erkenning als referent en de daaruit voortvloeiende rechten en plichten. In dat verband zou met het oog op het dienstverleningsconcept ook navraag moeten worden gedaan naar wat bij deze organisaties administratief mogelijk is.

5.2.4. Vereenvoudigde procedures

Procedure toegang en verblijf (TEV)

Deze procedure betreft een koppeling van de aanvraag voor een MVV en VVR, waardoor er één toelatingsprocedure ontstaat. De aanvraag wordt ingediend op het moment dat de vreemdeling nog in het buitenland is. Wanneer de aanvraag van de migrant wordt ingewilligd, dient hij zich binnen drie maanden bij de diplomatieke post (hierna post) te vervoegen om zijn MVV af te halen. Na afgifte van de MVV dient hij binnen drie maanden Nederland in te reizen. Na binnenkomst in Nederland heeft de migrant vervolgens recht op een verblijfsdocument. Onderzocht is of de wet- en regelgeving de mogelijkheid biedt om deze procedure dusdanig uit te voeren dat daarmee een doelmatige, efficiënte en klantvriendelijke toelatingsprocedure kan worden gerealiseerd.

Wet- en regelgeving

Geconstateerd is dat de TEV-procedure wordt beschreven, in die zin dat de vreemdeling dan wel de (erkende) referent de (TEV) aanvraag kan indienen. Indien de MVV wordt afgegeven, kan de vreemdeling met die MVV Nederland inreizen. Vervolgens zal hem voor hetzelfde doel als waarvoor de MVV is afgegeven, ambtshalve (zonder aanvraag) een verblijfsvergunning worden uitgereikt. De uitreiking van het document geldt als de bekendmaking van de beschikking waarbij de verblijfsvergunning wordt verleend (artikel 3.104, eerste lid Vb).

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

Het succes van de hierboven weergegeven procedure staat of valt met de snelheid waarmee een vreemdeling na zijn inreis zijn verblijfsdocument kan afhalen. Hierbij speelt de ingangsdatum van de verblijfsvergunning een belangrijke rol. Immers, op het verblijfsdocument dient een einddatum te zijn vermeld. Het is dan ook zaak deze zo vroeg mogelijk te kunnen vaststellen. Een einddatum kan in de regel eerst worden bepaald aan de hand van de ingangsdatum. De wijze waarop thans de ingangsdatum van de verblijfsvergunning in het concept Vb (artikel 3.57) wordt geformuleerd, wordt uitvoeringstechnisch door de IND als een knelpunt ervaren.

In voornoemd artikel wordt bepaald dat de ingangsdatum van de verblijfsvergunning is a) de bij de MVV aanvraag opgegeven verwachte datum van inreis van de vreemdeling. Indien deze niet kan worden opgegeven b) de datum van de beschikking op de MVV aanvraag.

Ad a) Het door de vreemdeling zelf laten opgeven van de verwachte datum van inreis biedt enerzijds het voordeel dat de migrant zelf bepaalt en dus verantwoordelijk is voor de daaruit voortvloeiende consequenties, doch stuit anderzijds op het bezwaar dat het in de meeste gevallen niet goed mogelijk zal zijn in een vroeg stadium een reële datum van inreis aan te geven. Dit mede gelet op de behandelduur van de aanvraag en de onzekere uitkomst van de procedure. Voorts zijn er allerlei situaties denkbaar waarbij door omstandigheden buiten de migrant om hij toch eerst later of juist eerder wil inreizen. In die gevallen is dan echter al de ingangsdatum en mitsdien ook de einddatum bepaald.

Ad b) Door de datum van de beschikking op de MVV aanvraag –indien geen verwachte datum van inreis kan worden gegeven- als ingangsdatum te nemen, bestaat het risico dat de migrant een deel van zijn verblijfsstermijn zal verliezen, indien hij eerst bijna aan het eind van de geldigheid van zijn MVV Nederland inreist. Hierbij bestaat het risico op klachten en procedures over de ingangsdatum en verblijfsduur van de vergunning.

De IND pleit voor aanpassing van voornoemd artikel, waarbij gedacht kan worden aan de volgende opties:

1. Het verlies van verblijfsrecht is te voorkomen door iedere migrant standaard drie maanden extra verblijfsrecht te geven, met ingang van datum afgifte (geldigheid) MVV. De einddatum van de verblijfsvergunning wordt hierbij dan bepaald door drie maanden op te tellen bij de normale verblijfsduur. De Nederlandse vertegenwoordiging geeft de afgifte datum (en biometrische gegevens) door aan de IND, die vervolgens het verblijfsdocument aanmaakt. De migrant of referent maakt een afspraak met een IND-loket, waarna de migrant -na inreis- zijn verblijfsdocument kan ophalen. Correspondentie en procedures tussen de diverse partijen over het (verschoonbaar) niet halen van de aangegeven inreisdatum en het opnieuw aanmaken van verblijfsdocumenten met nieuwe data wordt voorkomen. Ander voordeel is dat het niet uitmaakt of de migrant aan het begin of eerst aan het eind van de geldigheidsduur van zijn MVV inreist. Daarnaast is voor de vreemdeling, de (erkende) referent en de ketenpartners (zoals het UWV Werkbedrijf voor de afgifte van een tewerkstellingsvergunning) precies bekend wat de uitvoeringregel is. Wel moet dan worden onderzocht wat het extra verblijfsrecht van de vreemdeling betekent voor genoemde partijen. Een groot nadeel is het feit dat vreemdelingen die voor een tijdelijk doel naar Nederland komen (bijvoorbeeld seizoenarbeiders) drie maanden extra verblijfsduur krijgen. Ander nadeel is dat doordat de vreemdeling drie maanden extra verblijfsrecht krijgt, hij eerder recht zal hebben op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.
2. Een andere optie om het verlies aan verblijfsrecht te voorkomen is door de vreemdeling na afgifte MVV een afspraak te laten maken bij een van de IND-loketten. De datum van de afspraak kan dan als de ingangsdatum van de verblijfsvergunning worden genomen. De Nederlandse vertegenwoordiging dient de vreemdeling bij afgifte van de MVV er dan wel op te wijzen dat hij binnen drie maanden na afgifte van de MVV dient in te reizen én dat hij voorafgaand aan zijn inreis telefonisch een afspraak dient te maken bij een van de IND-loketten. Wat dit betekent voor de afstemming met derden (bijvoorbeeld de tewerkstellingsvergunningen zonder mandaat) moet worden onderzocht. Nadeel is dat het probleem blijft bestaan dat de vreemdeling zich ruim voor de afspraak naar Nederland begeeft dan wel wegens omstandigheden de afspraak dient te verplaatsen. Het aanvragen van een verblijfsdocument neemt minimaal een week in beslag waardoor het risico bestaat dat de IND het verblijfsdocument niet op tijd heeft. Een ander nadeel is dat de vreemdeling vanuit het buitenland zijn inreisdatum moet doorgeven en hierdoor voor de IND een extra handeling ontstaat om de melding te verwerken.

De IND heeft voorkeur voor de eerste optie en beveelt aan deze over te nemen omdat deze voor zowel de IND als de vreemdeling de minste administratieve last veroorzaakt en mede omdat het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft laten weten dat het niet mogelijk is om de biometrische gegevens van de vreemdeling op een verblijfsdocument op te nemen indien de vreemdeling nog niet is geregistreerd ten tijde van de inwilligende beschikking.

Daarnaast worden om het verblijfsdocument tijdig te kunnen aanmaken, het proces niet te vertragen en de beoogde doorlooptijden te behalen, de volgende randvoorwaarden gesteld:

- Rekening dient te worden gehouden met de op handen zijnde invoering van de afname van biometrische gegevens van vreemdelingen. De biometrische gegevens (pasfoto en vingerafdrukken) dienen zo vroeg mogelijk in de procedure te worden afgenomen. Het eerste contactmoment zal veelal zijn indien de vreemdeling zijn MVV komt ophalen op de post. Het dient dan ook mogelijk te worden gemaakt dat de IND gebruik kan maken van de biometrische kenmerken welke door het Ministerie van Buitenlandse Zaken op de posten zijn afgenomen. Daarbij is van belang dat zowel de IND als het Ministerie van Buitenlandse Zaken op dezelfde wijze en met dezelfde kwaliteitseisen deze gegevens af te nemen. Zo dient het 'tievingersysteem' dat de IND wenst te gebruiken ook mogelijk worden gemaakt voor de posten, die op grond van Europese regelgeving slechts gebruik hoeven te maken van een 'tweevingersysteem'. Indien dit niet gerealiseerd wordt, ontstaat voor de vreemdeling een tweede contactmoment na inreis in Nederland om de biometrische gegevens op juiste wijze af te nemen, hetgeen de voorziene TEV-procedure zal vertragen. Er zal daarom een goede afstemming plaats moeten vinden met het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Daarnaast is de pasfoto van de migrant, die op het verblijfsdocument dient te komen, een belangrijk aandachtspunt. De pasfoto dient te voldoen aan de Nederlandse paspoortvereisten. Aangezien dat voor de vreemdeling in het buitenland lastig te realiseren zal zijn, is het van belang dat hieromtrent een voorziening wordt getroffen op de diplomatieke posten in het buitenland. Indien de posten niet kunnen voorzien in de aanlevering van juiste pasfoto's, zou dit betekenen dat voor de migrant na binnenkomst in Nederland het verblijfsdocument niet klaar ligt en nog steeds twee contactmomenten met de IND nodig zijn. Hierdoor wordt een belangrijke doelstelling van het Modern migratiebeleid niet gehaald omdat de doorlooptijden langer zullen zijn. Hieromtrent zal tevens afstemming plaats moeten vinden met het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Om de versnelling in de procedure en daarmee een belangrijke doelstelling van het Modern migratiebeleid te kunnen realiseren, is het noodzakelijk dat de Wet ter voorkoming schijnhuwelijken wordt aangepast dan wel afgeschaft. Nu de uitvoering van deze wet loopt naast de uitvoering van de Vreemdelingswet, ontstaan er situaties waarop de IND op de ketenpartner dient te wachten. Hierdoor ontstaat inefficiënte en onnodige vertraging. Op een andere wijze dan nu zal dit moeten worden aangepast. In ieder geval bestaat in INDIGO straks een degelijke referentenadministratie en wordt voorzien in het toepassen van behandel- én handhavingsprofielen waardoor gericht kan worden gecontroleerd.
- Indien de Wet ter voorkoming van schijnhuwelijken wordt aangepast dan wel afgeschaft, dient op een andere wijze te worden geborgd dat het aangaan van schijnhuwelijken wordt tegen gegaan. Aanbevolen wordt dan ook om in de referentenprocedure achteraf te handhaven. Een rigide benadering op dit punt staat een klantgerichte en efficiënte uitvoering van de werkprocessen in de weg.
- Voor het aanmaken van het verblijfsdocument wenst de IND niet afhankelijk te zijn van de GBA, doch gebruik te kunnen maken van de persoonsgegevens zoals deze door de IND of Buitenlandse Zaken zijn vastgesteld. De GBA neemt de persoonsgegevens over. Indien de gegevens onjuist zijn, ontvangt de IND bericht van de GBA. Met de GBA en het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal ten aanzien van de registratie van de persoonsgegevens een uniforme werkwijze moeten worden afgesproken. Als de afhankelijkheid tussen de GBA en IND-loket blijft bestaan, is de vreemdeling aangewezen om eerst een afspraak te (laten) maken met de GBA en pas daarna met een IND-loket, hetgeen belastend is voor de vreemdeling en de IND. De vreemdeling kan dan niet zelf (als deze nog in het buitenland is) bepalen wanneer hij zijn verblijfsdocument bij de IND ophaalt.
- Om de door het Modern Migratiebeleid beoogde versnelling van de procedures te kunnen bewerkstelligen, is het mede van belang dat ook ten aanzien van de toelatingsprocedure de IND niet afhankelijk is van de GBA. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de toelatingsvoorwaarden om verblijf in het kader van gezinshereniging of -vorming bij huwelijkse partner te verkrijgen. Naast de voorwaarde dat het huwelijk aangetoond dient te worden met een officieel gelegaliseerde akte

(brondocument), dient het huwelijk ook ingeschreven te zijn in de GBA. Aan de voorwaarde van inschrijving van het huwelijk in de GBA kan veelal niet worden voldaan in het geval de migrant en zijn echtgeno(o)t(e) nog in het buitenland verblijven en tegelijkertijd naar Nederland wensen te komen (bijvoorbeeld de kennismigrant of arbeidsmigrant met zijn gezinsleden). Thans wordt in dat geval in de MVV-procedure voorbijgegaan aan deze voorwaarde, doch wordt eerst na inschrijving van het huwelijk in de GBA de verblijfsvergunning aan de echtgenote verleend. In de VVR-procedure geldt namelijk ook dat zolang niet wordt voldaan aan alle voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning in het kader van gezinshereniging of -vorming, waaronder inschrijving van het huwelijk in het GBA, er geen recht is op een verblijfsvergunning. Indien dit niet anders geregeld wordt, levert dit een belemmering op in de TEV procedure. In de TEV procedure kan aan de echtgeno(o)t(e) dan niet direct bij binnenkomst in Nederland een verblijfsdocument worden verstrekt (ambtshalve een vergunning worden verleend), omdat eerst gewacht dient te worden alvorens zijn/haar huwelijk is ingeschreven in de GBA.

Implementatie Modern migratiebeleid

De vreemdeling kan ook zelf de aanvraag indienen, hetgeen voor de IND betekent dat er meerdere procesvarianten dienen te worden ingericht. Echter, in lagere regelgeving kan worden bepaald dat het indienen van de aanvraag geschiedt door tussenkomst van de (erkende) referent. Vanuit efficiëncy oogpunt wordt dit dan ook aanbevolen. Voorts wordt aanbevolen om het indienen van de aanvraag door dan wel door tussenkomst van de erkende referent te bemoedigen door, naast het voordeel dat de versnelde procedure ten opzichte van de normale procedure nu reeds biedt, tevens de leges te differentiëren.

VVR-referentenprocedure

Het doel is om ook voor de niet-MVV plichtige migranten, die onder de huidige Vreemdelingenwet 2000 een aanvraag om een VVR zonder MVV indienen, te voorzien in een snelle toelatingsprocedure. Het toetsen van de aanvraag kan plaatsvinden terwijl de migrant nog in het buitenland verblijft. Op deze aanvraag wordt vervolgens beslist alvorens de migrant naar Nederland reist. Zodra de migrant in Nederland is gearriveerd, kan een verblijfsdocument aan hem worden uitgereikt.

Wet- en regelgeving

In de toelichting bij de voorgestelde wetgeving wordt vermeld dat de niet-MVV-plichtige migrant een onverplichte MVV kan aanvragen in het buitenland. Na inwilliging kan hij, zonder ophalen van de MVV, Nederland inreizen alwaar hij het verblijfsdocument kan ophalen. Kort gezegd impliceert dit dat ook de niet-MVV plichtige migrant gebruik kan maken van de TEV-procedure. Het gebruik kunnen maken van de TEV procedure voorziet enerzijds in het ook gebruik kunnen maken van ook in een snellere procedure voor de niet-MVV-plichtige migranten, maar legt anderzijds wel de verplichting op om als niet-MVV-plichtige toch een MVV aan te vragen.

Voorts wordt van een VVR-referentenprocedure, zoals deze thans in een pilot door de IND wordt uitgevoerd, in het geheel niet gesproken. Aanbevolen wordt dan ook om, mede vanuit het oogpunt van dienstverlening, het mogelijk te maken dat de vreemdeling vanuit het buitenland een aanvraag van een VVR per post (niet de diplomatieke post) dan wel digitaal kan indienen bij de IND en dit ook als zodanig in de wetteksten/ toelichting op te nemen.

De aandachtspunten ten aanzien van de VVR-referentenprocedure komen overeen met die van de TEV-procedure. In dat verband wordt dan ook verwezen naar hetgeen hierboven daaromtrent al is beschreven. Wat betreft biometrie wordt nog het volgende opgemerkt. In deze procedure zal niet kunnen worden ontkomen aan een extra contactmoment voor de vreemdeling voor het afnemen van de biometrische gegevens alvorens het verblijfsdocument kan worden aangemaakt. Daarbij zal voor de migrant de keus moeten bestaan tussen afname van biometrie op de post in het buitenland dan wel in Nederland, waarbij bij afname op de post dezelfde aandachtspunten als genoemd bij de TEV-procedure van toepassing zijn.

Samengevoegde VVR/TWV-procedure

Dit is een centrale aanvraag om zowel een tewerkstellingsvergunning bij het UWV Werkbedrijf (voormalige CWI is gefuseerd met UWV) als om een verblijfsvergunning bij de IND te verkrijgen. Deze aanvraag wordt door de werkgever van de migrant in Nederland ingediend. Hiervoor dient slechts één aanvraagformulier ingevuld te worden dat naar een centraal postadres gestuurd wordt. Deze procedure heeft duidelijke raakvlakken met de hiervoor beschreven referenten- en TEV-procedures.

Wet- en regelgeving

De concept wetteksten bevat geen artikelen aangaande de samengevoegde VVR/ TWV procedure. Daarom wordt aangenomen dat het proces, zoals de wijze van indiening van de aanvragen, kan worden beschreven in de Vc.

Implementatie Modern migratiebeleid

Rekening dient te worden gehouden met het feit dat de IND slechts gemandateerd is voor uitvoering van de niet prioriteitsgebonden arbeidsmarkttoets. Voor de uitvoering van de prioriteitsgebonden arbeidsmarkttoets is het UWV Werkbedrijf nog bevoegd. In dat verband dient INDIGO de gegevensuitwisseling met UWV Werkbedrijf te ondersteunen. Verdere winst op de doorlooptijden kan worden behaald indien de IND ook voor de prioriteitsgebonden arbeidsmarkttoets wordt gemandateerd.

5.3. Conclusie en aanbevelingen

De algemene conclusie is dat de vastgestelde wet- en regelgeving het de IND mogelijk maakt de werkprocessen uit te voeren. De wet- en regelgeving biedt op dat punt voldoende mogelijkheden om nadere uitvoeringsregels te stellen. Ten aanzien van de werkprocessen is nog wel een aantal aandachtspunten en aanbevelingen te formuleren. Deze worden hieronder benoemd.

Stelsel van verblijfsvergunningen

De voorgestelde wet en regelgeving maken het mogelijk om de beperking bij de verlening van de vergunning nader te omschrijven. Van deze mogelijkheid dient in de uitvoeringspraktijk echter zo terughoudend mogelijk gebruik te worden gemaakt om te voorkomen dat bij iedere kleine wijziging een nieuwe aanvraag door de migrant dient te worden ingediend.

Voor de referent en/of migrant dient duidelijk te worden omschreven en gecommuniceerd in welk geval een aanvraag om wijziging nodig is en wanneer alleen de meldplicht geldt.

Het in sommige gevallen niet hoeven indienen van een aanvraag om wijziging van de beperking van de verblijfsvergunning, terwijl er wel een meldingsplicht is, zal voor de IND betekenen dat deze de meldingen dient te registeren en controleren. Het proces over hetgeen door de referent gemeld dient te worden, de wijze van controleren en dat wat gecontroleerd moet worden, kan in nadere regelgeving door de IND worden uitgewerkt. INDIGO dient dit proces te ondersteunen.

Procedure erkenning als referent

Artikel 3.41 Vb is strijdig met het uitgangspunt dat de student alleen verblijf kan verkrijgen bij een erkende referent. Door het tweede lid wordt de mogelijkheid gecreëerd dat ook verblijf kan worden verkregen bij een onderwijsinstelling die niet is erkend en/of die de Gedragscode Internationale student in het Nederlands Hoger Onderwijs niet heeft ondertekend. Het feit dat de student een aanvraag kan indienen bij een dergelijke onderwijsinstelling, wordt onwenselijk geacht. Hiermee wordt het doelbereik van het Modern migratiebeleid op het verblijfsdoel studie aangetast. Bovendien leidt dit ertoe dat er twee procedures dienen te worden ingericht. Indien de wetgever niet kan uitsluiten dat de student een aanvraag indient bij een niet erkende onderwijsinstelling, dan dient dit genormeerd te worden omdat de procedure strenger en langer dient te zijn om deze zoveel als mogelijk te ontmoedigen.

Verder is het voor een goede uitvoering van belang dat het mogelijk wordt gemaakt om het beoogde proces voor de aanvraag om erkenning en de behandeling daarvan, alsmede de procedure tot schorsing dan wel intrekking van de erkenning in lagere regelgeving (VV of Vc) uit te kunnen werken. Aanbevolen wordt om dit expliciet op te nemen in de wetteksten dan wel de toelichting.

Ten aanzien van begrippen als solvabiliteit, continuïteit en betrouwbaarheid zullen nadere regels in de Vc 2000 dienen te worden opgenomen.

Er is thans geen ervaring met het nieuwe stelsel van referenten en de erkenningsprocedure. Om deze ervaring te kunnen opdoen kunnen proeftuinen voor input zorgen, mede voor de verdere inrichting van de erkenningsprocedure in nadere regelgeving.

Voor de referent is het voordeel van de erkenning dat toegang wordt verkregen tot een versnelde procedure. Het streven is om binnen twee weken de verblijfsaanvragen af te handelen. Om deze versnelde procedure en de administratieve en bestuurlijke lastenverlichting als IND te kunnen bewerkstelligen, is het van groot belang dat de werkprocessen in INDIGO worden ondersteund, de referent de aanvraag digitaal kan indienen en de systemen dusdanig zijn ingericht dat samenwerking en gegevensuitwisseling met de referent en de ketenpartners mogelijk is. Indien dit niet goed geregeld is, zullen aanvragen en bepaalde gegevens ingediend en opgevraagd dienen te worden, hetgeen het behalen van de beoogde doorlooptijden in het gedrang kan brengen.

Procedure handhaven informatieplicht

Belangrijke randvoorwaarden ten aanzien van de implementatie van dit proces zijn dat de nadere regelgeving is uitgewerkt, de administratieve organisatie is ingericht, de referentenadministratie geheel up-to-date is en de informatie-uitwisseling met andere overheidsinstanties goed geregeld is en zo veel als mogelijk volledig geautomatiseerd kan plaatsvinden. Daarbij is mede van belang dat de informatie is ontsloten.

Om te kunnen handhaven is het van belang dat de werkprocessen van de IND, de erkende referent en van ketenpartners op elkaar worden afgestemd, zodat alle meldingen juist, volledig en tijdig verwerkt kunnen worden. Het aanreiken van een tool (bijvoorbeeld een website) aan de (erkende) referent en/of vreemdeling, waarmee op gemakkelijke, eenduidige en geautomatiseerde wijze de jaarlijkse opgave en tussentijdse wijzigingen doorgegeven kunnen worden, maakt het handhaven van de informatieplicht voor de IND makkelijker uitvoerbaar.

De administratieve lasten die met de controle zijn gemoeid, kunnen nog niet worden beschreven in deze EAUT. De administratieve lasten kunnen op een later tijdstip worden doorberekend zodra ingevuld is wat er voor een adequate handhaving nodig is en wat redelijkerwijs aan een (erkende) referent mag worden gevraagd. Voorts zal INDIGO ervoor moeten zorgen dat de meldingen zoveel als mogelijk digitaal kunnen worden verwerkt.

Tot slot dient in het traject naar de implementatie van het Modern migratiebeleid de toekomstige erkende referenten ingelicht en voorbereid te worden op de procedure om erkenning als referent en de daaruit voortvloeiende rechten en plichten. In dat verband zou ook door de IND navraag dienen te worden gedaan naar wat bij deze organisaties administratief mogelijk is.

Vereenvoudigde procedures

De beoogde vereenvoudiging van de verblijfsrechtelijke procedures, de toename van efficiëntie en lastenverlichting voor de burger zal voor een groot deel afhangen van beslissingen, die genomen worden ten aanzien van de ingangsdatum van de verblijfsvergunning, biometrie, het registeren van persoonsgegevens voor het aanmaken van het verblijfsdocument, de aanpalende wetgeving (de Wet ter voorkoming schijnhuwelijken) en het mogen beslissen op TWV aanvragen, waarbij een prioriteitsgebonden arbeidsmarkttoets dient plaats te vinden.

Ten aanzien van de TEV procedure wordt het volgende aanbevolen:

- de ingangsdatum van de ambtshalve verleende verblijfsvergunning (artikel 3.57 Vb) te wijzigen in die zin dat de verblijfsvergunning ingaat op de eerste dag van de geldigheidsduur van de MVV. De einddatum van de VVR wordt hierbij bepaald door drie maanden op te tellen bij de normale verblijfsduur.
- met het Ministerie van Buitenlandse zaken een goede afstemming te vinden over een identieke werkwijze voor het afnemen van biometrische gegevens, waarbij dezelfde kwaliteitseisen worden geborgd. Voorts dient een goede afstemming plaats te vinden over een voorziening op de diplomatieke posten in het buitenland om pasfoto's, die voldoen aan de Nederlandse paspoortwet,

van de vreemdeling te kunnen nemen. Alleen op deze wijze kan worden voorkomen dat de vreemdeling in Nederland nog twee contactmomenten met de IND heeft en dat kan worden geborgd dat de doorlooptermijnen voor het verkrijgen van een verblijfsdocument, zoals wordt beoogd met het Modern migratiebeleid, worden verkort ten opzichte van de huidige situatie.

- ten aanzien van de registratie van de persoonsgegevens met het GBA en het Ministerie van Buitenlandse Zaken een uniforme werkwijze afspreken.
- om de door het Modern Migratiebeleid beoogde versnelling van de procedure te kunnen bewerkstelligen, wordt aanbevolen de Wet ter voorkoming van Schijnhuwelijken aan te passen dan wel af te schaffen. De handhaving kan achteraf plaatsvinden.
- met het oog op voornoemde versnelling is het mede van belang dat de IND in de toelatingsprocedure niet afhankelijk is van de GBA.

6. Arbeidsorganisatie en Financiën

6.1. Inleiding

In de vorige EAUT is de inschatting gemaakt dat enerzijds sprake is van een intensiveringseffect en anderzijds een efficiencyeffect door het Modern migratiebeleid. Inschatting is dat het Modern migratiebeleid per saldo een beperkt krimp-effect heeft op het personeelsbestand. De personele en financiële consequenties van het Modern migratiebeleid vallen niet altijd strikt te scheiden van de effecten van het Arbeidsorganisatiemodel (AOM). Hieronder wordt in paragraaf 6.2 ingegaan op de wederzijdse effecten tussen het AOM en het Modern migratiebeleid in de wetteksten. Vervolgens gaat paragraaf 6.3 in op de kaders die de wetteksten scheppen bij de uitvoering van de efficiency- en intensiveringseffecten die zijn voorzien in de vorige EAUT. De structurele kosten die gemoeid zijn met het Modern migratiebeleid vallen buiten de scope van deze EAUT, omdat daarmee in de vorige EAUT nog geen rekening is gehouden. In paragraaf 6.4 is een conclusie gegeven van de bevindingen.

6.2. Betekenis Modern migratiebeleid, de inrichting van de klantdirecties en de benodigde competenties

6.2.1. Indeling in klantdirecties

De nu bestaande procesdirectie Regulier is per 1 januari 2009 gesplitst in twee klantdirecties, zijnde Regulier Economisch en Regulier Sociaal. Binnen deze klantdirecties worden brede units gecreëerd, waarin omwille van flexibiliteit en arbeidssatisfactie verschillende verblijfsdoelen worden behandeld. De gevolgen voor de directie Regulier Sociaal en Regulier Economisch zijn in de vorige EAUT inzichtelijk gemaakt en vanuit die situatie meegenomen in de onderliggende EAUT. Een actuele versie is niet voor handen. Deze kan in een later stadium worden uitgevoerd. Een aantal zeer specifieke categorieën zaken is in een afzonderlijke unit belegd. De verwachting was dat de 'kolommenstructuur' die in de vorige EAUT is beschreven geen knelpunt vormt bij de beschreven uitvoering binnen de klantdirecties. In de wetteksten is de kolommenstructuur niet overgenomen. Hierin zijn de verblijfsbeperkingen in het eerste lid van artikel 3.4 Vb opgenomen. Ook de indeling in beperkingen vormt naar verwachting geen knelpunt bij de uitvoering.

6.2.2. Kwalitatieve verandering van het personeelsbestand

De relevante functiebeschrijvingen die in het kader van het AOM moeten worden opgemaakt, worden op een 'organische' wijze van veranderen gerealiseerd op het moment dat de IND-organisatie daar aan toe is en wanneer deze beschrijvingen passen in de realiteit en actualiteit van dat moment. De IND zet een pilot uit, evalueert het effect en beschrijft vervolgens de functie. Dat zal ook moeten gelden voor wijzigingen die het Modern migratiebeleid van de functiebeschrijvingen vraagt. Het Modern migratiebeleid heeft, zoals nu door experts wordt geschat, overigens marginale invloed op het functiehuis van de IND. De punten die echter wel aandacht behoeven, worden hieronder verder toegelicht.

Accountmodel

Het Modern migratiebeleid vraagt om een inrichting van het accountmodel. Een accountmanager is, vanuit de optiek van het Modern migratiebeleid, namelijk veel meer een coördinator, communicator en deskundige voor een (of meer) specifieke convenanthouder(s) en diens vragen. In termen van het Modern migratiebeleid werkt het account/de accountmanager ook over meerdere verblijfsbeperkingen heen. Dit betekent dat het accountmodel zoals dit is omschreven in het AOM anders is dan het accountmodel dat omschreven is onder het Modern migratiebeleid. Dat gegeven kan de IND aanleiding geven de organisatie met betrekking tot de accounts alsnog anders in te richten dan tot nu toe was voorzien. De IND heeft daartoe in de komende periode ruimschoots de mogelijkheid, omdat hij in haar

veranderaanpak in het kader van 'IND bij de tijd' organisch organiseert waardoor de vraagstukken zoals hierboven aangegeven gaandeweg worden geregeld. Deze methode wordt niet aangetast door het Modern migratiebeleid.

Handhavingsprocedure

Voor handhaving is mogelijk specifieke expertise nodig waarover de IND niet beschikt. Navraag bij het Ministerie van VWS leert dat vergelijkbare accountfuncties, handhavingfuncties van zowel administratieve als inspectiefuncties liggen op schaalniveau 8 t/m 10 BBRA. Hieruit mag worden afgeleid dat functiemodules met betrekking tot actieve dan wel administratieve handhaving inpasbaar zijn in het functiehuis van de IND. De verschuiving van beslisfunctie naar toezicht- of handhavingfunctie betreft daarmee een inhoudelijke verschuiving. Indien nodig is deze in de vorm van een (functie)module aan het functiehuis toe te voegen.

De uitbreiding van de IND-taken als gevolg van de versterkte positie van de referent en de invoering van geautomatiseerde beslissingen met behandel- en toezichtprofielen, resulteert in een uitbreiding van de behoefte aan politiegegevens, zoals genoemd in artikel 4:3 Vb. Verstrekking hiervan kan ernstige consequenties hebben voor de betrokkene, het betreffende opsporingsonderzoek of de bescherming van de bron. De benodigde competenties zijn bij medewerkers van de IND aanwezig (juridische kennis, gedragscode, integriteit enzovoort).

De bestuurlijke boete en het verhalen van de kosten van terugkeer zijn een geheel eigen en complex kennisveld, waarmee de IND weinig tot geen (praktijk)ervaring heeft. Op deze punten zal dus het nodige gedaan moeten worden aan kennisontwikkeling. Binnen de IND zijn wel randvoorwaarden aanwezig die het mogelijk maken om bestuurlijke boetes op te leggen en kosten te verhalen. Financiële deskundigen zijn aanwezig en de functiescheiding met betrekking tot het opleggen en innen van boetes zit impliciet in de gekozen organisatievormen staf (M&C) en lijn (Regulier). Het Modern migratiebeleid brengt daar geen verandering in. De gekozen boetesystematiek heeft in die zin gevolgen voor het AOM dat er een afdeling zou kunnen worden toegevoegd die wordt belast met bestuurlijke boetes en verhalen van kosten in samenwerking met het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB).

De uit het Modern migratiebeleid voortvloeiende nieuwe en meer uitgebreide taken voor de IND met betrekking tot toezicht en handhaving, geven ook aanleiding tot het bereiken van een goede afstemming met de relevante ketenpartners zoals de KMar en VP. Het werken met, voor het generieke behandelproces benodigde, profielen die de werkzaamheden met betrekking tot toezicht en handhaving ondersteunen, vraagt bijvoorbeeld om input van ketenpartners.

Samenwerking IND-CWI (thans UWV Werkbedrijf)

In de wetteksten wordt de rol van het CWI genoemd. Het UWV Werkbedrijf en de IND werken ten aanzien van de relevante processen samen en doen zo ervaring op om de toelatingsprocessen te versnellen.

6.3. Personele en financiële consequenties

Inleiding

In de vorige EAUT is geen berekening gemaakt van de structurele kosten, omdat hiervoor nog nader onderzoek nodig is. De personele consequenties zijn wel in beeld gebracht. Enerzijds is rekening gehouden met een vermindering van taken als gevolg van veranderingen van procedures. Anderzijds is rekening gehouden met een verruiming van taken door de aanscherping van het bestuurlijk toezicht. Daarbij is een verdeling gemaakt naar de klantdirecties economisch en sociaal.

Conclusie uit de vorige EAUT is dat het Modern migratiebeleid per saldo een beperkt krimp-effect heeft op het personeelsbestand. De berekening uit de vorige EAUT berust op verschillende aannames. Hieronder is beschreven in hoeverre de wetteksten die nu bekend zijn, de verwachte efficiency en intensivering doorkruisen.

In deze paragraaf zal de efficiëncyslag die ziet op de volgende onderwerpen worden besproken:

- ineen schuiven MVV-VVR procedure tot TEV-procedure
- verlenging geldigheidsduur bepaalde vergunningen
- beperking van aantal wijzigingsaanvragen
- verkorting normtijden als gevolg van vereenvoudiging procedures en versneld afdoen.
- minder overhead (unitmanagers) als gevolg van de norm 1 unitmanager per 25 medewerkers (uitgangspunt overgenomen uit vorige EAUT)

De intensivering ziet op de volgende onderwerpen:

- extra inzet handhavingstaken en informatieverplichting
- kaderstellend project “Personeelsvoorziening”: instroom categorieën studie en arbeid stijgt met 30%.

Ten aanzien van vorenstaande onderwerpen wordt hieronder vermeld in hoeverre de kaders die in de wetteksten zijn gegeven, de conclusie uit de vorige EAUT raken.

Inschuiven MVV-VVR procedure tot TEV-procedure

Door het in elkaar schuiven van de MVV-VVR procedure is in de EAUT een efficiëncyslag verondersteld. In de toelichting op de wetgeving is de nieuwe TEV-procedure niet expliciet beschreven. Wel is in de toelichting bij de wetteksten aangegeven dat op grond van artikel 14, tweede lid Vw ambtshalve een VVR kan worden verleend aan een houder van een MVV. In de artikelen 3.104 en 4.47 Vb is dit nader uitgewerkt. De verwachting is daarom dat de efficiëncyslag binnen het juridisch kader te realiseren is. Dit aangezien de procedure VVR met MVV volledig komt te vervallen.

Verlenging geldigheidsduur bepaalde vergunningen

Door de verlenging van de geldigheidsduur van bepaalde verblijfsprocedures is in de vorige EAUT een efficiëncyslag verondersteld. In de toelichting bij de wetgeving is hieraan invulling gegeven. Uitgangspunt is dat de verblijfsvergunning met een langere geldigheidsduur wordt verleend. Volgens artikel 14, derde lid, van de Vw kan een verlenging in het algemeen voor vijf jaren in plaats van één jaar worden verleend. Uitgangspunt is dat waar mogelijk de toekenning van de vergunning voor de volledige verblijfsduur plaatsvindt.

Dit betekent dat er minder aanvragen tot het verlengen van de verblijfsvergunning hoeven te worden ingediend. Dit leidt zowel tot een daling van de bestuurslasten voor de overheid als tot een daling van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Aandachtspunt is wel dat geadviseerd wordt bij de conversie van oude naar nieuwe verblijfsdoelen, het verblijfsdocument te vervangen bij het natuurlijke vervangingsmoment (zie hoofdstuk 7 Transitie). De invoering van het Modern migratiebeleid zal dan gefaseerd plaatsvinden, waardoor de hoeveelheid verlengingsaanvragen slechts gefaseerd zal dalen. Daarom vindt de efficiëncyslag naar verwachting niet in één keer plaats.

De daling van het aantal verlengingsaanvragen betekent ook dat er minder periodieke beoordelingen van de positie van de vreemdeling plaatsvinden. Dit is verantwoord, omdat (geautomatiseerde) gegevensuitwisseling plaatsvindt, er informatieverplichtingen voor referent en vreemdeling gelden en toezicht op naleving van die informatieverplichting plaatsvindt (zie artikelen 3.58 en 3.59 Vb). Aandachtspunt is dat de koppelingen met ketenpartners mogelijk nog niet functioneren. De verwachting is in elk geval dat deze koppelingen nog enige tijd op zich laten wachten. Om dit te ondervangen worden twee verificatie-units opgericht die handmatige gegevenscontrole uitvoeren. Dit kan betekenen dat de efficiëncyslag niet direct is in te boeken.

Beperking aantal wijzigingsaanvragen zolang de wijziging plaatsvindt binnen dezelfde cluster van verblijfsdoelen

In de vorige EAUT is het uitgangspunt dat bij een verandering binnen een ‘verblijfskolom’ geen wijziging beperking meer nodig is. In de vorige EAUT is gerekend met een efficiëncyslag van -10% door de reductie van het aantal wijzigingen beperking.

In de wetteksten zijn de verblijfsbeperkingen die onder het Modern migratiebeleid gelden in het eerste lid van artikel 3.4 Vb opgenomen. Om het aantal procedures tot wijziging van de beperking van de verblijfsvergunning in de uitvoering te beperken, is de omschrijving van beperkingen zo terughoudend mogelijk opgesteld. Dit om te voorkomen dat al bij een kleine wijziging een wijziging beperking moet worden aangevraagd. Het is niet bekend of dit tot eenzelfde efficiencyslag leidt in de uitvoering. Maar omdat met een zeer beperkte efficiencyslag is gerekend, bestaat er geen groot risico voor problemen in de uitvoering.

Verkorting normtijden als gevolg van vereenvoudiging procedures en versneld afdoen

Door verantwoordelijkheden voor de juiste indiening van aanvragen bij referenten neer te leggen is in de vorige EAUT een efficiencyslag verwacht. Met die erkenning als referent wordt toegang verkregen tot de versnelde toelatingsprocedure. Van de erkende referent is de betrouwbaarheid op voorhand vastgesteld. Op basis van de verklaringen van de referent kan de IND op korte termijn een MVV of verblijfsvergunning verstrekken (streeftermijn is 2 weken). Dit betekent dat de wetgeving de juiste kaders geeft om uitvoering te kunnen geven aan de in de EAUT veronderstelde efficiencyslag.

De verwachting is wel dat de vereenvoudiging van procedures leidt tot een andere manier van werken. Zo kan de procedure van erkende referenten om specifieke expertise vragen. Er ontstaat een knelpunt als dit drukt op het personeelsbestand van de IND. Dit is het geval als het toetsen aan de voorwaarden voor erkende referent extra kwantitatieve of kwalitatieve inzet vergt. De voorwaarden voor erkenning lijken op de voorwaarden die nu bestaan bij de kennismigrantenregeling. Het risico van dit knelpunt is daarom beperkt. Ook het schonen en het vervolgens actueel houden van de referentenadministratie kost extra werk. De vraag is of dit alleen tijdens de transitiefase een risico vormt of structureel. In dit laatste geval zou dit drukken op het in de vorige EAUT verwachte efficiencyeffect.

Minder overhead (unitmanagers) als gevolg van de norm 1 unitmanager per 25 medewerkers

In de wetteksten is hieromtrent niks terug te vinden. Voor zover te overzien is de verwachting dat dit in de uitvoering gestalte kan krijgen.

Extra inzet handhavingstaken en informatieverplichting

In de vorige EAUT is de verwachting dat handhaving leidt tot een intensivering van het takenpakket van de IND beschreven en gekwantificeerd. Berekend is dat bestuurlijke handhavingstaken circa 160 extra fte's vereisen. Uitgangspunt in de vorige EAUT is dat het operationeel toezicht niet bij de IND is belegd. De verdeling van de toezichtstaken tussen IND en de politie is op dit moment nog niet helder.

In de paragrafen 2.2.1, 2.4.1 en 6.2.3 is weergegeven dat de (erkende) referent en/of de vreemdeling een informatieplicht hebben. Dit betekent dat zij bij wijziging een tussentijdse mededeling moeten doen en periodiek gegevens moeten verstrekken of verifiëren. Voor de implementatie van de 'procedure handhaven informatieplicht' is noodzakelijk dat nadere regelgeving is uitgewerkt die duidelijkheid schept wie welke gegevens moet doorgeven. Verder is van belang dat de administratieve organisatie is ingericht, de referentenadministratie actueel is en dat informatie ontsloten is (voor dit laatste worden verificatie-units ingericht). Bovendien zal de IND door programmatisch handhaven bepaalde risicogroepen monitoren.

Als de informatieplicht niet is nageleefd, kan de IND overgaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Ook is verhaal van kosten mogelijk op de vreemdeling of referent bij uitzetting van de vreemdeling.

Het handhaven van de informatieplicht, programmatisch handhaven, opleggen van bestuurlijke boetes, en verhalen van kosten betekenen dat extra kwantitatieve en kwalitatieve eisen worden gesteld aan het personeelsbestand. De administratieve lasten van de IND nemen hierdoor toe.

De verdeling van de toezichtstaken tussen de IND en de politie is nog niet exact gemaakt. In paragraaf 2.2.3 is aangegeven dat de IND zodanige bevoegdheden (hierboven beschreven) heeft dat de noodzaak om onderzoek ter plaatse uit te voeren beperkt is. De IND handhaaft zoveel mogelijk preventief. Waar nodig kan de IND een verhaal van kosten of bestuurlijke boete opleggen. Verder kan de IND het referentschap intrekken of schorsen.

Kaderstellend project “Personeelsvoorziening”: instroom categorieën studie en arbeid stijgt met 30%

In het kaderstellend project “Personeelsvoorziening” is het uitgangspunt dat de instroom in de categorieën studie en arbeid stijgt met 30%. In de vorige EAUT is berekend wat dit scenario zou betekenen voor de IND. Het is niet bekend of dit uitgangspunt realistisch is. Op dit moment stijgt het aandeel studie en arbeid bij een aantal verblijfsprocedures licht. Het aandeel kennismigranten steeg in 2008 fors ten opzichte van 2007.

6.4. Conclusie en aanbevelingen

Ten aanzien van het gevraagde met betrekking tot de organisatiestructuur, de inrichting van de twee klantdirecties, de functies binnen de IND en de gewenste kerncompetenties is de conclusie dat in de voorgestelde wet- en regelgeving geen zaken gevonden zijn die een aanpassing van het arbeidsorganisatiemodel noodzakelijk maken. Het AOM is zodanig opgezet en wordt zodanig opgebouwd dat het flexibel kan reageren op nieuwe ontwikkelingen.

Daarnaast is weergegeven hoe juridische kaders zijn gegeven aan de efficiency en intensivering die van het Modern migratiebeleid te verwachten is in de vorige EAUT. Hieruit blijkt dat de concept wetgeving geen grote knelpunten oplevert bij de inrichting van het AOM en de uitvoering van het voorziene personele beleid. De wetgeving vormt voornamelijk ook geen grondslag voor wijziging in de aannames uit de vorige EAUT. De aanname dat het Modern migratiebeleid per saldo geen andere personele consequenties heeft dan reeds zijn voorzien in de uitvoer van IND Bij De Tijd, blijft daarmee overeind. Risico is wel dat tijdens de transitieperiode (tijdelijk) extra druk ontstaat op het personeelsbestand, omdat de nodige aanpassingen moeten worden gedaan.

In de vorige EAUT is ook aangegeven dat geen inschatting valt te maken van de structurele kosten. Hierbij gaat het om de invoeringskosten, de kostprijs en de middenloonsom die na invoering van het Modern migratiebeleid zal gelden. Om deze structurele kosten in beeld te brengen is onderzoek nodig. Dat valt buiten de scope van de wetgevingsteksten. In deze EAUT is daaraan geen invulling gegeven.

Puntsgewijs gelden de volgende aandachtspunten:

- Het accountmodel dat is beschreven in de vorige EAUT kent een andere structuur dan het accountmodel volgens het AOM.
- De verschuiving van beslisfunctie naar toezicht- of handhavingsfunctie betreft een inhoudelijke verschuiving. Hierdoor worden in kwalitatieve zin andere eisen aan het personeelsbestand gesteld.
- Het is mogelijk dat in INDIGO de koppelingen met ketenpartners niet (direct) functioneren. De verwachting is dat deze koppelingen nog enige tijd op zich laten wachten. Om dit te ondervangen worden twee verificatie-units opgericht die handmatige gegevenscontrole uitvoeren. Voordat de hierboven beschreven efficiëncyslag te realiseren is, is mogelijk eerst sprake van een intensivering.
- INDIGO moet ervoor zorgen dat meldingen van (erkende) referenten zoveel als mogelijk digitaal kunnen worden verwerkt.
- De procedure van erkenning van referenten vraagt mogelijk om specifieke expertise. Onder het kopje extra handhavingstaken en informatieverplichting is beschreven dat hierdoor nieuwe kwantitatieve en kwalitatieve eisen worden gesteld aan het personeelsbestand.
- De bestuurlijke boete en het kostenverhaal zijn een geheel eigen en complex veld, waarmee de IND geen enkele ervaring heeft. Ook de praktijkervaring met het verhalen van kosten is beperkt. Op deze punten zal dus het nodige gedaan moeten worden aan kennisopbouw. In eerste instantie zal het gaan werken met bestuurlijke boetes een intensivering zijn van de werkzaamheden van de IND.
- De verdeling van toezichtstaken tussen de politie en IND is nog niet helder. Dit betekent dat de IND mogelijk een uitgebreider pakket aan toezichtstaken krijgt dan nu bekend. Aanbeveling is om de personele consequenties hiervan nader in beeld te brengen zodra hierover meer bekend is.
- Zowel bestuurlijke (van achter het bureau) als operationele (op straat) toezichtstaken vragen mogelijk andere competenties van het IND-personeel. Het risico bestaat dat dit leidt tot extra kwantitatieve en kwalitatieve eisen aan het personeelsbestand.

7. Transitie

7.1. Inleiding

De impact van de invoering van het Modern migratiebeleid op de IND is groot:

- De werkprocessen en informatievoorziening moeten worden aangepast;
- De samenwerkingsrelaties met referenten en andere overheidsinstanties moeten worden opgebouwd;
- Door de ingrijpende veranderingen in het beoordelingskader en vanwege het feit dat de IND een aantal nieuwe taken - met name op het gebied van handhaving - op zich zal nemen, zal in ieder geval een intensief bij- en herscholingstraject van de medewerkers nodig zijn.

Gelet hierop is het noodzakelijk dat het Modern migratiebeleid gefaseerd wordt ingevoerd en niet volgens een zogenaamde “big bang”-strategie. Gebeurt dit niet, dan komt de continuïteit van de dienstverlening en van de bedrijfsvoering van de IND in het gedrang. In dit hoofdstuk worden daarom de aandachtspunten voor de transitie beschreven.

7.2. INDIGO

In de vorige EAUT van april 2008 was al geconstateerd dat het niet verantwoord is het Modern migratiebeleid in te voeren als de functionaliteit van INDIGO (het nieuwe informatiesysteem van de IND) nog niet beschikbaar is. Het merendeel van het nieuwe beleidskader kan het huidige systeem niet aan. Investerings in het huidige systeem zullen niet meer plaatsvinden, gelet op de korte termijn dat dit in gebruik zal zijn.

Dit betekent dat de implementatie van INDIGO vooraf moet gaan aan de invoering van het Modern migratiebeleid. Het noodzakelijke gevolg hiervan is dat de bedrijfsprocessen van de IND die met het huidige systeem werken, tijdig zijn overgestapt naar INDIGO. Naar verwachting zal met deze conversie naar INDIGO eind 2009 een aanvang gemaakt kunnen worden. Volgens de huidige planning zal INDIGO in de zomer van 2010 compleet ingevoerd zijn. INDIGO zal overigens ook de thans vigerende wet- en regelgeving ondersteunen met het oog op het overgangsrecht waardoor op oude aanvragen nog het oude recht zal moeten worden toegepast.

Thans worden de diverse zogenoemde business-services van INDIGO getoetst aan het Modern migratiebeleid. Bij de geplande uitrol van plateau 2 van INDIGO in het voorjaar van 2010 zullen er internetportalen beschikbaar komen voor erkende referenten die daardoor elektronisch de aanvraag kunnen indienen en informatie kunnen raadplegen over de voortgang van procedures.

Ten aanzien van de informatie die in INDIGO ingevoerd moet worden, geldt dat hierover gaandeweg de implementatie van het Modern migratiebeleid besloten zal moeten worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan gegevens over de studievoortgang, de hoeveelheid personeelsleden van een bedrijf etc.

Een belangrijk aandachtspunt is de geautomatiseerde informatie-uitwisseling met ketenpartners. De aanpassing van systemen van ketenpartners ligt immers buiten de invloedssfeer van de IND. In de vorige EAUT was al aangegeven dat de digitale informatie-uitwisseling met ketenpartners niet als een ‘quick-fix’ beschouwd moest worden en dat rekening moet worden gehouden met een doorlooptijd van anderhalf jaar per ketenpartner (waarbij wel meerdere trajecten naast elkaar doorlopen kunnen worden). Gelet hierop moet er rekening mee worden gehouden dat de koppelingen met ketenpartners pas over enkele jaren gerealiseerd kunnen zijn. Dit betekent dat de efficiëncyslag in de personele sfeer niet direct is in te boeken.

Als tussenoplossing bestaat het voornemen om specifieke units (zogenoemde verificatie-units) in te richten die gecentraliseerd via inkijkfuncties informatie gaan inwinnen of verifiëren bij ketenpartners. Deze units kunnen te zijntijd worden verbonden aan het nog in te richten informatieknooppunt. Randvoorwaarde hierbij is natuurlijk wel dat de benodigde informatie kan worden ingezien bij de ketenpartners. Hiermee wordt overigens géén volledig equivalent van een geautomatiseerde gegevensuitwisseling bereikt, gelet op het noodzakelijkerwijs handmatig karakter van deze werkwijze.

Van belang is tevens dat in het kader van de toetsing zo veel als mogelijk een objectivering van de toelatingsvoorwaarden en het bewijsrecht (welke stukken moeten overlegd worden bij een aanvraag) wordt bereikt. Dit vergemakkelijkt het werk van de verificatie-units.

Deze handmatige verificatie van gegevens zal enige extra behandelings- en verwerkingstijd van de aanvragen vergen en zou in sommige gevallen dus enige vertraging in de afhandeling van zaken kunnen opleveren.

Ook ten aanzien van handhavingsaspecten geldt dat signalen handmatig verwerkt zullen moeten worden, zo lang er geen geautomatiseerde gegevensuitwisseling is. Zo zal de melding dat de partner van een vreemdeling verhuisd is, door de verificatie-units moeten worden gesignaleerd. Dit vereist daarom een extra alertheid.

7.3. Andere voorwaarden inwerkingtreding Modern migratiebeleid

Referentenadministratie

De criteria voor de overgang van de huidige convenanthouders/referenten naar de nieuwe status van erkende referent moeten nog worden vastgesteld, maar de verwachting is dat het overgrote deel van de huidige convenanthouders/referenten op basis van deze nog op te stellen criteria kan worden overgezet naar het erkende referentschap.

Het resterende deel van de 'oude' referenten moet na onderzoek handmatig worden overgezet.

Met name het toetsen of deze referenten kunnen worden overgezet zal een zware inspanning voor de IND betekenen. De criteria voor deze toetsing moeten daarom goed, helder en op korte termijn worden vastgesteld. De overgang van convenanthouders naar het erkende referentschap moet nog worden ingericht. Gelet op de beperkte hoeveelheid convenanthouders worden hier echter geen grote verwerkingsproblemen verwacht. De overzetting kan vanaf de invoering van INDIGO eind 2009 worden uitgevoerd. Het is wenselijk om op voorhand al te beginnen met de schoning van de convenantenadministratie. Hiervoor is tijdens de transitiefase mogelijk extra personeelsinzet nodig. Aanbevolen wordt dat het project implementatie Modern migratiebeleid hieraan prioriteit geeft.

Bij de particuliere referenten is het de bedoeling dat deze in INDIGO worden opgenomen en gelinkt worden aan de GBA. De inbreng van de bestaande referenten in het systeem betekent een grote inspanning voor de IND. De wenselijkheid en uitvoerbaarheid hiervan is een grote zorg en een belangrijk aandachtspunt voor het project implementatie Modern migratiebeleid.

Er zal bijvoorbeeld een procedure moeten worden ontwikkeld om de afstemming met de GBA te regelen. Bedacht moet voorts worden dat de IND niet met geautomatiseerde handhavingsprofielen kan werken als de particuliere referenten niet in het systeem zijn geregistreerd.

Ook ten aanzien van deze particuliere referentenadministratie geldt dat de huidige gegevens eerst geschoond zullen moeten worden.

Aanbevolen wordt dat het project implementatie Modern migratiebeleid ook dit punt zo snel als mogelijk oppakt.

Handhaving

Bij de overgang van convenanthouders naar erkende referent wordt er geen handhavingsrisico gezien in het gegeven dat gedurende een periode van drie maanden het referentschap niet kan worden ingetrokken. Wel dient men alert te blijven op vreemde zaken (bijvoorbeeld plotselinge significante afwijkingen in het patroon van aanvragen). Het is wenselijk dat snel duidelijkheid komt hoe dit in de werkprocessen moet worden ingericht.

Er worden wel risico's gezien met betrekking tot de automatische omzetting naar een erkende referent. Aanbevolen wordt dan ook om bij de automatische omzetting naar erkende referent alleen die convenanthouder/referent mee te nemen die binnen een termijn van één jaar in het verleden een aanvraag heeft ingediend die is ingestemd. Dit in plaats van de in de huidige wetteksten voorgestelde termijn van drie jaar. Overigens is gebleken dat in een latere versie van de concept-wetteksten deze termijn inmiddels is aangepast naar één jaar, zodat in zoverre zou zijn tegemoetgekomen aan deze aanbeveling.

Aanbevolen wordt voorts om alleen die groep convenanthouders/referenten automatisch over te nemen die aanvragen heeft ingediend en daarbij geen risico bleek te vormen. Dit in plaats van de in de wetgeving voorgestelde ambtshalve overgang.

In het kader van de transitie wordt aanbevolen om eerst de verplichtingen in werking te laten treden en pas op een nader, flexibel te bepalen moment de bijbehorende handhavingsmaatregelen. Referenten moeten immers klaar zijn voor de verplichtingen die het Modern migratiebeleid hen oplegt, voordat de bij deze verplichtingen behorende handhavingsmaatregelen (met name de boete en het kostenverhaal) in werking treden. De IND zou daarom zo spoedig mogelijk accountmanagers moeten aanstellen die de betrokken partijen voorbereiden op hun nieuwe rol. Een proeftuin voor accountmanagement zou ingericht kunnen worden, waarbij de ervaringen met case-management bij asielprocedures meegenomen kunnen worden.

Daarnaast wordt aanbevolen om door middel van voorlichting het erkende referentschap als aanbod aan de convenanthouders/referenten voor te leggen. Voorwaarde hiervoor is wel dat de criteria voor erkenning helder worden gemaakt. Hierbij valt te denken een heldere uitwerking van de begrippen als solvabiliteit en continuïteit.

Tot slot wordt aanbevolen om de toetsing eenvoudig te houden of door specialistische medewerkers te laten uitvoeren.

Biometrie

Bij de invoering van het Modern migratiebeleid moet ook rekening worden gehouden met de op handen zijnde invoering van de afname van biometrische gegevens van vreemdelingen. Geborgd moet worden dat de identificerende partijen in de vreemdelingenketen (met name het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de IND) op dezelfde wijze en met dezelfde kwaliteitseisen deze gegevens afnemen. De IND vindt het bijvoorbeeld wenselijk om tien vingerafdrukken af te nemen, aangezien dit noodzakelijk is voor het efficiënt doorzoeken van de database. Indien op de diplomatieke posten deze tien vingerafdrukken niet op een voor de IND bruikbare wijze worden afgenomen, zou dit betekenen dat een extra contactmoment met de vreemdeling na binnenkomst in Nederland noodzakelijk zou zijn. Hierdoor zou de in het Modern migratiebeleid voorziene TEV-procedure, waarbij er slechts één contactmoment is voor de vreemdeling na binnenkomst in Nederland, niet gerealiseerd kunnen worden. Uit het oogpunt van dienstverlening en efficiency is dit dan ook een onwenselijke situatie.

Er zal daarom een goede afstemming plaats moeten vinden met het Ministerie van Buitenlandse zaken. Daarnaast is er ook een wettelijk aandachtspunt nu ook sprake is van toepasselijke EU-recht. Geborgd zal moeten worden dat, indien het EU-recht onverhoopt niet voorziet in de afname van de door de IND noodzakelijk geachte biometrische gegevens, in de nationale wetgeving alsnog een rechtsbasis gecreëerd zal moeten worden. Een voorstel hiertoe is overigens reeds opgesteld. Minimaal gelijktijdige inwerkingtreding van dit wetsvoorstel met het EU-recht is echter noodzakelijk.

Ten aanzien van de transitie wordt voorts geadviseerd om de registratie van vingerafdrukken niet door middel van een “big bang” in te voeren, maar om te beginnen met pilots waar op basis van vrijwillige registratie ervaring wordt opgedaan en waar eventueel aanbevelingen uit voortvloeien voor de uiteindelijke invoering.

Titellevering

De IND levert verblijfstitels af aan ketenpartners. De huidige titel geeft bijvoorbeeld ook de arbeidsmarktaantekening van een vreemdeling weer. Door middel van uitbreiding van de aan de titel verbonden informatie kunnen de ketenpartners beter worden geïnformeerd. Hierbij valt te denken aan de plicht tot inburgering en het recht op bijstand. Deze uitbreiding is van groot belang voor zowel de dienstverlening aan de vreemdeling als de handhaving. Deze uitbreiding is overigens eerst mogelijk indien de toepasselijke regelgeving is aangepast.

In de transitiefase zou echter een grote inspanning van de IND worden gevraagd om deze uitbreiding van gegevens in de titel te realiseren. De gevolgen hiervan zouden dan ook eerst in kaart gebracht moeten worden.

Verblijfsdocumenten

De conversie van oude naar nieuwe verblijfsbeperkingen en de daarbij horende omwisseling van verblijfsdocumenten kan voor de IND een probleem in de uitvoering opleveren als er voor gekozen zou worden om alle verblijfsdocumenten in één keer te vervangen. Geadviseerd wordt daarom om het verblijfsdocument pas te vervangen bij het natuurlijke vervangingsmoment. Deze keuze moet nog worden verwoord in het overgangsrecht. Verder moet er bij de publicatie van wetgeving ook een goede transponeringstabel worden opgenomen, zodat de omzetting van verblijfsdoelen voor zowel de IND als de vreemdeling snel inzichtelijk is.

In het kader van de conversie is het tevens wenselijk om eventuele verblijfsboten die naar boven komen bij de overgang naar het Modern migratiebeleid éénmalig van rechtswege op te vullen. Dit is met name noodzakelijk voor de IND om de geautomatiseerde verwerking te vergemakkelijken en met een schone lei te kunnen beginnen bij de start van het Modern migratiebeleid.

Om de uitvoeringslasten te beperken en uit het oogpunt van dienstverlening is het wenselijk dat het verblijfsdocument met een zo lang mogelijke verblijfsduur kan worden afgegeven. Op deze wijze worden verlengingsprocedures voorkomen. Aanbevolen wordt dan ook om de toepasselijke bepalingen in de regelgeving zo snel als mogelijk in te laten gaan.

7.4. Overgangsrechtelijke bepalingen

Een gefaseerde invoering van het Modern migratiebeleid is van groot belang voor de continuïteit van de dienstverlening door en van de bedrijfsvoering van de IND. Het beleidsvoorstel zal dan ook moeten worden opgedeeld in werkpakketten, waarbij het raadzaam is de ingangsdatum van deze werkpakketten werkendeweg te bepalen, waarbij de start- en einddata flexibel worden gehouden.

Het is derhalve noodzakelijk dat de overgangsbepalingen in de concept-wetteksten de IND deze benodigde ruimte geven.

In artikel XII van de concept Vreemdelingenwet juncto artikel VI van het concept Vreemdelingenbesluit is neergelegd dat de inwerkingtreding van verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend te stellen is. Zo op het oog bezien bieden deze artikelen de IND voldoende ruimte om de implementatie van het Modern migratiebeleid op een verantwoorde, gefaseerde wijze uit te voeren.

Zoals hiervoor al is aangegeven is het niet wenselijk dat een automatische omzetting naar erkende referent plaatsvindt bij alle referenten die bij de IND bekend zijn. Aanbevolen wordt dan ook om een overgangsrechtelijke bepaling op te nemen die de mogelijkheid biedt om de hiervoor uiteengezette differentiëring aan te brengen.

Daarnaast zal in het overgangsrecht de mogelijkheid gecreëerd moeten worden voor de IND om de omwisseling van verblijfsdocumenten op een efficiënte manier te regelen waardoor de bedrijfsvoering niet wordt verstoord. In samenhang hiermee is het wenselijk dat ook een juridische basis wordt geschapen om eventuele verblijfsboten op te vullen die optreden bij de overgang naar het Modern migratiebeleid.

7.5. Conclusies en aanbevelingen

Gelet op de grote impact die de invoering van het Modern migratiebeleid heeft voor de IND, is het noodzakelijk dat de implementatie gefaseerd geschiedt.

Het is dan ook zaak om zo veel als mogelijk door middel van proeftuinen en quick wins naar de uiteindelijk gewenste situatie in het kader van het Modern migratiebeleid toe te werken. De ervaringen die daarbij worden opgedaan, kunnen dan worden meegenomen bij de implementatie van het Modern migratiebeleid. Zo wordt ook de impact van de uiteindelijke invoering van de wet- en regelgeving beperkt.

Specifiek op het gebied van accountmanagerschap, het bewijsrecht, (de voorwaarden voor het afsluiten van) het erkende referentschap en de toelatingsprocedure, wordt aanbevolen om zo spoedig mogelijk proeftuinen of quick wins in te richten.

Aanbevolen wordt daarom dat het project implementatie Modern migratiebeleid op zo kort mogelijke termijn een inventarisatie maakt van elementen en onderdelen van het Modern migratiebeleid die al ingevoerd zouden kunnen worden onder de huidige regelgeving.

Ook op het gebied van handhaving is het wenselijk om proeftuinen te starten waarbij ervaring met samenwerking op handhavingsgebied met ketenpartners wordt opgedaan. In dit kader wordt aanbevolen om eerst de verplichtingen in werking te laten treden en pas op een nader, flexibel te bepalen moment de bijbehorende handhavingsmaatregelen. Aanbevolen wordt om alleen die groep convenanthouders/referenten automatisch over te nemen die aanvragen heeft ingediend en daarbij geen risico bleek te vormen. Dit in plaats van de in de wetgeving voorgestelde ambtshalve overgang. De huidige convenanten- en particuliere referentenadministratie zal tevens op korte termijn geschoond moeten worden met het oog op de overzetting naar INDIGO eind 2009.

Ten aanzien van de informatie-uitwisseling wordt aanbevolen om zo snel als mogelijk is de benodigde informatie-uitwisselingen met andere instanties gedetailleerd in kaart te brengen, mede gezien de tijd die het kost om de geautomatiseerde koppelingen uiteindelijk te realiseren.

Voorts wordt aanbevolen om de wetgeving ten aanzien van de afname van biometrische kenmerken in overeenstemming te laten zijn met het uitgangspunt van het Modern migratiebeleid dat een vreemdeling slechts één contactmoment in de toelatingsketen heeft. Aanbevolen wordt om op basis van vrijwillige registratie een pilot op te zetten met betrekking tot de afname van biometrische kenmerken.

Aanbevolen wordt voorts om te inventariseren wat de uitvoeringsgevolgen zijn van een eventuele uitbreiding van de verblijfstitlevering. Daartoe zal ook de toepasselijke regelgeving moeten worden aangepast. In het overgangsrecht zal geregeld moeten worden dat de vervanging van verblijfsdocumenten bij een natuurlijk vervangingsmoment plaats zal vinden. Het is hierbij wenselijk dat de toepasselijke bepalingen ten aanzien van de geldigheidsduur van een vergunning zo snel als mogelijk ingaan om verlengingsprocedures te beperken.

Aanbevolen wordt tot slot dat er een juridische basis komt om eventuele verblijfsgeaten op te vullen die naar boven komen bij de overgang naar het Modern migratiebeleid.

Bijlagen

1. Lijst van afkortingen en begrippen

ACTAL	Adviescollege toetsing administratieve lasten
AI	Arbeidsinspectie
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AOM	Arbeidsorganisatiemodel
ARK	Algemene Rekenkamer
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Awr	Algemene wet inzake rijksbelastingen
BAK	Berichtenverkeer Applicatie Koppelingsbureau
BIBOP	Bureau Integriteitsbevordering Openbaar Bestuur
BIN	Bedrijven- en Instellingen Nummer
BKWI	Bureau Ketenadvisering Werk en Inkomen
BLAU	Basisregistratie Lonen en Arbeidsverhoudingen
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BPR	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
Blueview	Centrale databank met zoekmachine waarin de regiokorpsen al hun geregistreerde informatie, zoals informatie over aangiftes, verhoren, processen-verbaal en opsporing, kunnen delen
BSN	Burgerservicenummer
BVB	Bewijs van Bekendmakingdocument dat de vreemdeling ontvangt na inschrijving in de GBA, nodig om bij de IND een aanvraag om een verblijfsvergunning in te dienen
BVV	Basisregistratie Vreemdeling Voorziening; systeem waarin de informatie tussen de IND, Vp, de gemeenten en in een latere fase de Koninklijke Marechaussee en de ambassades wordt samengebracht.
CDIU	Centrale Dienst voor In- en Uitvoer
CGV	Coördinatiegroep Vreemdelingenketen
CJD	Centraal Justitieel Documentatieregister
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DBIN	Directie Buitenlandse Investerings Nederland
DigiD	Digitale Identiteit; Overheidsinstellingen kunnen hiermee de identiteit verifiëren van klanten die gebruik maken van hun elektronische diensten
DKC	Dienst-/klantcombinatie. Dienstverleningsarrangement van IND dat is afgestemd op de specifieke kenmerken van de aanvrager
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
DVB	Directie Vreemdelingenbeleid van het Ministerie van Justitie
DVC	Dienstverleningsconcept. Kader waarbinnen de IND invulling geeft aan de visie 'de aanvrager staat centraal'
DVO	Dienstverleningsovereenkomst (=SLA)
EAUT	Ex ante uitvoeringstoets
EBV	Elektronisch berichtenverkeer
ECD	Economische controledienst
ECID	Expertisecentrum Identiteitsfraude en documenten
EMM	Expertisecentrum Mensensmokkel Mensenhandel
EU-VIS	Europees Visum Informatiesysteem
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
Fte	Fulltime-equivalent. Rekeneenheid waarmee de omvang van een functie of de personeelssterkte kan worden uitgedrukt
FOR	Fraudeoverleg Regulier

GBA	Gemeentelijk Basisadministratie; Een geautomatiseerd systeem waarin de basisgegevens, zoals personalia en verblijfadres, van alle voor langere tijd in Nederland verblijvende personen zijn opgenomen
Gefis	Geïntegreerd fraude informatiesysteem. Systeem van de FIOD waarin naast meldingen in het VROS (zie hierna) ook lopende onderzoeken zijn opgenomen
GSD	Gemeentelijke Sociale Dienst
HKS	Herkenningsdienstsysteem. Landelijk systeem waarin de politie alle gegevens over verdachten registreert
HVT	Havengerelateerd vreemdelingtoezicht
IB-Groep	Informatie Beheergroep
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIGO	Nieuw te ontwerpen informatiesysteem van de IND als opvolger van INDIS
INDIS	Immigratie- en Naturalisatiedienst Informatie Systeem
JUST-ID	Databank waarin het OM alle informatie opslaat die is verkregen door onderzoek en vervolging
KMar	Koninklijke Marechaussee
KvK	Kamer van Koophandel
Landelijke Commissie	Landelijke Commissie Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs
MC	Managementcontract
MOP	Management Ontwikkelplan
MPP	Meerjaren Productie Prognose multichannelling systeem waarin de klant de keuze wordt geboden uit verschillende manieren (loket, internet, post) om in contact te komen met IND, bijvoorbeeld om een aanvraag in te dienen
MVV	Machtiging tot voorlopig verblijf. Inreisvisum nodig voor een VVR-aanvraag.
MVV-ref	In Nederland ingediende MVV-aanvraag door een referent van de migrant
MVV-dip	MVV ingediend door de vreemdeling zelf op een Nederlandse diplomatieke post
NAPO	Nederlandse Au-Pair Organisatie
NAW-gegevens	Naam, Adres, Woonplaats – gegevens
NHR	Nationaal Handelsregister
NVIS	Nieuw visum informatiesysteem
NVVB	Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
OM	Openbaar Ministerie
OPD	Open Diensten Platform
PIL	Protocol Identificatie en Labeling
PV	Procesvertegenwoordiging
RINIS	Routeringsinstituut Nationale Informatiestromen
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SLA	Service Level Agreement (= DVO)
SUWINET	Samenwerkingsstructuur en technische infrastructuur dat tussen CWI, GSD en UWV gegevensuitwisseling realiseert en ondersteunt.
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW-IKP	Informatieknooppunt van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TEV	Toegangs- en verblijfsaanvraag
TMV	Terugmeldvoorziening het verplicht terugmelden aan de GBA van gereede twijfel aan de juistheid van een daarin opgenomen gegeven
TWV	Tewerkstellingsvergunning
Uawr	Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen
una via-beginsel	beginsel dat het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke traject elkaar uitsluiten
ULAD	Unit Logistieke en Administratieve Dienstverlening
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Vb	Vreemdelingenbesluit
VD	Vreemdelingendienst (tot 1 mei 2004)
VOG-RP	Verklaringen omtrent gedrag rechtspersonen

VP	Vreemdelingenpolitie (vanaf 1 mei 2004)
VROS	Verwijzingsindex rechercheonderzoeken en subjecten systeem van de politie waarin afgeronde rechercheonderzoeken zijn vermeld
VV	Voorschrift Vreemdelingen
VVR	Verblijfsvergunning regulier
VVR-bep	Verblijfsvergunning regulier voor een bepaalde tijd
VVR-onbep	Verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd
Vw	Vreemdelingenwet
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wml	Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag

2. Bevindingen (keten)partners

De organisaties die tijdens de voorgaande EAUT door de IND zijn bevraagd, zijn ook tijdens deze EAUT geconsulteerd. De verschillende organisaties zijn benaderd voor schriftelijke consultatie of een interview.

Omdat de IND verwacht dat in het kader van handhaving met name met Politie, Arbeidsinspectie en UWV werkbedrijf zal worden samengewerkt, zijn deze voor een interview uitgenodigd. Het interview met UWV werkbedrijf heeft door omstandigheden niet tijdig doorgang kunnen vinden. De Politie heeft aangegeven het interview als een oriënterend gesprek te zien en heeft verzocht alsnog schriftelijk te mogen reageren.

Naast genoemde organisaties zijn interviews uitgevoerd met de Belastingdienst en Kamer van Koophandel Nederland, omdat de IND verwacht dat deze organisaties voor informatie-uitwisseling belangrijke partners kunnen zijn.

De overige organisaties zijn schriftelijk bevraagd. In zowel de schriftelijke consultatie als in het interview zijn de volgende vragen gesteld:

1. Ten aanzien van de door uw organisatie geconstateerde risico's en knelpunten en gedane aanbevelingen tijdens de vorige EAUT:

- Zijn de door uw organisatie tijdens de vorige EAUT geconstateerde risico's en knelpunten door de voorgestelde wet- en regelgeving voldoende ondervangen?
- Komt de voorgestelde wet- en regelgeving in voldoende mate tegemoet aan de door uw organisatie tijdens de vorige EAUT gedane aanbevelingen?

2. Ten aanzien van informatie-uitwisseling:

In het kader van Modern migratiebeleid zal de IND met verschillende organisaties, waaronder de uwe, informatie gaan uitwisselen. Het in de concept wet- en regelgeving voorgestelde artikel 107 Vw biedt een wettelijke basis voor een door de Minister van Justitie te beheren vreemdelingenadministratie en regelt de uitwisseling van gegevens tussen IND en andere bestuursorganen. In het gewijzigde artikel 8.2 Vb en het nieuwe artikel 8.2a Vb wordt een en ander ten aanzien van de vreemdelingenadministratie en de gegevensuitwisseling nader bepaald. Ook worden, met het oog op informatie-uitwisseling, in enkele onderwijswetten (zie pagina 8 e.v. van de bijlage met voorgestelde wijzigingen van de Vw) en in het Besluit Politiegegevens wijzigingen voorgesteld.

- Biedt bovenstaande concept wet- en regelgeving uw organisatie voldoende wettelijke basis om in het kader van Modern migratiebeleid gegevens met de IND uit te wisselen?
- Voorziet u in de op uw organisatie van toepassing zijnde wet- en regelgeving juridische beletselen ten aanzien van informatie-uitwisseling?
- In de blauwdruk Modern migratiebeleid wordt het volgende vermeld over het inrichten van een informatieknooppunt dat gegevensuitwisseling met (ketenpartners) mogelijk zal maken: *'Gelet op de intensieve digitale gegevensuitwisseling zal bij de IND op enigerlei wijze een informatieknooppunt in het leven geroepen moeten worden'*. (blauwdruk juni 2008, p.71). Heeft u aanbevelingen ten aanzien van de inrichting van een dusdanig informatieknooppunt?
- In de Blauwdruk Modern migratiebeleid wordt het volgende vermeld: *'Het opbouwen van samenwerkingsrelaties die nodig zijn om digitaal informatie uit te wisselen is een complex en langlopend traject. Rekening moet worden gehouden met een doorlooptijd van anderhalf jaar per ketenpartner'*. (blauwdruk juni 2008, p. 7). Is deze doorlooptijd voor uw organisatie realistisch? Kan de genoemde doorlooptijd (bijvoorbeeld vanwege technische of organisatorische ontwikkelingen binnen uw organisatie) ook langer of korter zijn?

3. Ten aanzien van samenwerking in het kader van handhaving:

- Heeft u aanbevelingen ten aanzien van (het nader invullen van) de samenwerking met de IND in het kader van handhaving?

- Signaleert u risico's ten aanzien van de samenwerking in het kader van handhaving?

4. Ten aanzien van de transitie naar Modern migratiebeleid en het overgangsrecht:

In de Blauwdruk staat vermeld dat voorafgaand aan de volledige inwerkingtreding van de wet- en regelgeving een ruime periode genomen moet worden voor het inrichten van de nieuwe organisatie. (Blauwdruk juni 2008, p.119)

- Voorziet u, gelet op de voorgestelde wet- en regelgeving, risico's ten aanzien van de transitieperiode en het overgangsrecht in het kader van Modern Migratie beleid?
- Heeft u aanbevelingen ten aanzien van de transitieperiode en het overgangsrecht?

De korte tijd die de IND gegeven was om deze EAUT uit te voeren heeft ertoe geleid dat niet alle organisaties een bijdrage aan de consultatie hebben kunnen leveren en dat sommige bijdragen beperkt zijn. Dit is door de betreffende organisaties ook bewust bij de bijdrage vermeld. Om die reden houdt de IND er rekening mee dat er in deze EAUT geen volledig beeld gegeven kan worden van de risico's en aanbevelingen ten aanzien van samenwerking in het kader van handhaving en informatievoorziening.

De volgende organisaties waren, gelet op de korte tijd, niet in staat om een bijdrage aan de EAUT te leveren:

- Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen
- Openbaar Ministerie
- Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
- Zeehavenpolitie
- Informatiebeheer Groep

Hieronder zijn de ontvangen reacties opgenomen.

1. Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)

1. *Opmerkingen ten aanzien van de tijdens de vorige EAUT geconstateerde risico's en knelpunten.*
De DT&V stelt vast dat de tijdens de vorige EAUT geconstateerde risico's en knelpunten in de voorgestelde wet- en regelgeving voldoende zijn ondervangen. Gelet op de uitgangspunten van Modern migratiebeleid, is het niet aannemelijk dat deze categorie vreemdelingen in noemenswaardige aantallen in de caseload van de DT&V terecht zullen komen en vormen derhalve een beperkt risico in het kader van handhaving.
2. *Opmerkingen ten aanzien van informatie-uitwisseling.*
De DT&V is van mening dat artikel 107 Vw, het gewijzigde artikel 8.2 Vb en het nieuwe artikel 8.2a Vb voldoende wettelijke basis biedt om gegevens met de IND uit te wisselen. De DT&V voorziet derhalve geen juridische beletselen ten aanzien van de informatie-uitwisseling. Ten aanzien van het voornemen een informatieknooppunt in te richten, dat gegevensuitwisseling met ketenpartners mogelijk zal maken, heeft DT&V geen aanbevelingen voor de inrichting daarvan. Om digitaal informatie uit te wisselen geeft de IND aan rekening te houden met een verwachte doorlooptijd van anderhalf jaar per ketenpartner. De DT&V acht deze doorlooptijd voor zichzelf voldoende realistisch.
3. *Opmerkingen ten aanzien van samenwerking in het kader van handhaving.*
Van belang voor de DT&V op termijn is dat informatie, indien sprake is van terugkeer, snel en volledige kan worden verkregen bij de IND, waardoor in voorkomende gevallen de effectiviteit van het terugkeerproces, dan wel het eventueel verhalen van kosten voor terugkeer bij de referent van de migrant, wordt geoptimaliseerd. De DT&V voorziet geen risico's ten aanzien van de samenwerking in het algemeen of samenwerking in het kader van handhaving in het bijzonder.
4. *Opmerkingen ten aanzien van de transitie naar Modern migratiebeleid en het overgangsrecht*
Gelet op de voorgestelde wet- en regelgeving voorziet de DT&V geen risico's ten aanzien van de transitieperiode en het overgangsrecht in het kader van Modern migratiebeleid. De DT&V heeft

daarbij geen verdere aanbevelingen ten aanzien van de transitieperiode en het daarbij geldende overgangsrecht.

Conclusie en aanbevelingen DT&V:

1. Aanbevelingen en risico's zijn voldoende ondervangen;
2. Er is voldoende wettelijke basis voor informatie-uitwisseling; er zijn geen aanbevelingen ten aanzien van het informatieknooppunt; de doorlooptijd is voldoende;
3. DT&V heeft belang bij snelle en volledige informatie-uitwisseling, dit om het terugkeerproces en het proces van kostenverhaal te optimaliseren. DT&V constateert geen risico's ten aanzien van de samenwerking;
4. DT&V ziet geen risico's ten aanzien van de transitieperiode en het overgangsrecht.

2. Vreemdelingenpolitie

1. *Opmerkingen ten aanzien van de tijdens de vorige EAUT geconstateerde risico's en knelpunten.*
Reeds op 11 april 2008 heeft de Portefeuillehouder Vreemdelingen van de Raad van Hoofdcommissarissen in een schrijven aan de DGWIAV het volgende gemeld: 'ter voorkoming van misverstanden merk ik tot slot op dat de politie er van uitgaat dat zij, ook in het kader van het nieuwe migratiebeleid, geen rol vervult in het proces van bestuurlijk toezicht (inclusief controle en bestuurlijke beboeting) op de aangewezen en/of reguliere referent. Dit toezicht valt naar mijn mening onder de verantwoordelijkheid van de IND en derhalve buiten het kader van het toezicht op vreemdelingen, waar de (vreemdelingen)politie wel een rol speelt'. De Vreemdelingenpolitie (VP) hecht er aan te benadrukken dat het standpunt in deze niet is gewijzigd.
2. *Opmerkingen ten aanzien van informatie-uitwisseling.*
Geen.
3. *Opmerkingen ten aanzien van samenwerking in het kader van handhaving.*
Met name ten aanzien van het toezicht op referenten wordt er kennelijk nog steeds vanuit gegaan dat de politie daarin een duidelijke rol krijgt. In de stukken is daarover opgenomen dat de IND wel toezicht houdt op referenten en periodiek inspectiebezoeken gaat afleggen, doch dat het gericht optreden tegen referenten wordt uitgevoerd door de politie.

Dit neemt uiteraard niet weg dat de politie het ketenbelang onderkent van een duidelijk handhavingsconcept als onderdeel van Modern migratiebeleid en randvoorwaardelijk ter voorkoming van ongewenste instroom van vreemdelingen. In dat verband blijft de politie graag haar kennis en expertise aanbieden.
4. *Opmerkingen ten aanzien van de transitie naar Modern migratiebeleid en het overgangsrecht*
De VP verzoekt om op korte termijn met de betrokken ketenpartners van gedachten wisselen.

Conclusie en aanbevelingen Vreemdelingenpolitie:

1. De rolverdeling met betrekking tot toezicht is niet conform de (eerdere) uitlatingen van de politie;
2. Geen
3. Een duidelijk handhavingsconcept is een ketenbreed belang. De VP biedt hiertoe haar expertise en kennis aan;
4. De VP geeft aan dat de ketenpartners met elkaar in gesprek dienen te blijven.

3. Koninklijke Marechaussee

1. *Opmerkingen ten aanzien van de tijdens de vorige EAUT geconstateerde risico's en knelpunten.* Tijdens de vorige EAUT heeft de Koninklijke Marechaussee (KMar) een aantal opmerkingen gemaakt die specifiek gelden voor de KMar. Dit heeft met name betrekking op de relatie tussen de nieuwe TEV-procedure en de Grenstoezicht-taken van de KMar. Na een zo grondig mogelijke beschouwing is nog steeds niet bekend hoe de nieuwe TEV procedure gezien moet worden in het licht van grenstoezicht. Immers, de persoon heeft al toelating tot Nederland verzocht, en ook verkregen, beiden in een voorafgaand stadium. De persoon dient zich daarna toegang te verschaffen tot Nederland. De vraag die rijst is of toegangsweigering in deze gevallen nog mogelijk is op alle gronden genoemd in de Schengengrenscore, waaronder de toets 'doel-duur-middelen'. Zo nee, dan wijst de KMar in die situaties op een mogelijk veiligheids- en handhavingsprobleem/risico.

Welke procedure prevaleert? De toelating van de vreemdeling, waarvan de procedure in land van herkomst al volledig is afgerond; of de toegangsprocedure? In die gevallen zou een toegelaten vreemdeling dus alsnog de toegang geweigerd kunnen worden. De KMar heeft daarbij tot nu toe nog onvoldoende duidelijkheid gekregen over de specifieke situatie van NAVO-militairen die een aanvraag indienen op het Hoofdkwartier van de NAVO in Brunssum. De KMar behandelt aldaar de aanvraagprocedure voor verblijfsvergunningen, waarvoor tevens werkafspraken zijn gemaakt met de IND. In de concept wet- en regelgeving is nog niet duidelijk welke positie die NAVO vreemdelingen *en hun gezinsleden* hebben in het Modern migratiebeleid.

2. *Opmerkingen ten aanzien van informatie-uitwisseling.* De KMar maakt in dit kader allereerst een algemene opmerking: de gegevens die door de KMar uitgewisseld worden, zijn onderworpen aan de bepalingen gesteld in de Wet politiegegevens (Wpg). Deze wet is het juridische kader voor uitwisseling, verstrekking, verkrijging, etcetera van (politie)gegevens. In alle opzichten is de KMar dan ook gebonden aan deze wet, zo ook in het kader van het Moderne Migratiebeleid als het gaat om informatieverstrekking. Wanneer gevraagd wordt of de huidige concept wet- en regelgeving voldoende wettelijke basis biedt om in het kader van Modern migratiebeleid gegevens met de IND uit te wisselen, zal ook gekeken moeten worden of de KMar deze gegevens wel mag verstrekking in het licht van de Wpg. Hierin staan immers de bepalingen opgesomd in welke gevallen en aan welke instanties gegevens mogen worden verstrekt. Dit is in de voorgaande EAUT ook door de KMar aangedragen. De Wpg zou mogelijk juridische beletselen kunnen opwerpen ten aanzien van informatie-uitwisseling. Dit zal nader beschouwd moeten worden. De KMar heeft geen mogelijkheid gevonden om dit in de gegeven tijd gedetailleerder uit te kunnen zoeken.

Ten aanzien van het digitale informatieknooppunt kan de KMar vanwege de beperkte tijd op dit moment geen grondige aanbevelingen aanreiken.

Vanwege de centrale en decentrale sturing bij de KMar, ook op het gebied van informatievoorziening, is de doorlooptijd van anderhalf jaar voor de KMar een minimale tijd. Korter is niet aannemelijk, langer is wel aannemelijk, wat onder andere te maken heeft met de vele ontwikkelingen op IV gebied die momenteel lopen in het vreemdelingendomein. De ontwikkeling van EU-VIS is daar één van, welke een enorme impact heeft op de IV-structuren, zowel technisch als organisatorisch.

Tot slot heeft de KMar een algemene vraag ten aanzien van de informatie-uitwisseling: In het nieuwe art. 107 Vw wordt gesproken over een Vreemdelingenadministratie. Het is de KMar op dit moment nog niet geheel duidelijk hoe deze administratie zich verhoudt tot de huidige systemen waarmee de KMar (en ook de VP) werkt. Voor de KMar is dit VBS, waarin alle gegevens van vreemdelingen worden geregistreerd. Ook dit systeem is weer gebonden aan de kaders zoals gesteld in de Wpg.

3. *Opmerkingen ten aanzien van samenwerking in het kader van handhaving.*

In het voorgestelde artikel 47a Vw worden de ambtenaren aangewezen die belast zullen worden met het toezicht op de referent. De KMar is hierin niet meegenomen. Op het eerste gezicht lijkt de KMar ook geen organisatie die zich bezighoudt met het toezicht op de referent. In de eerder gehouden EAUT is echter wel geconstateerd dat de KMar een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren aan de risicoprofielen, op basis waarvan de referent/vreemdeling beoordeeld zal worden, en zich via de nieuwe TEV procedure toegang en toelating tot Nederland verschaffen. De KMar beschikt over veel informatie, ook in relatie tot fraude met identiteiten. Deze informatie kan van waarde zijn voor de IND en is in de eerdere EAUT aangegeven.

Door de huidige formulering heeft de KMar geen bevoegdheden ten aanzien van referenten. Het nadeel hiervan is dat ook voor de toekomst mogelijke bevoegdheden om op te treden, uitgesloten zijn. Op dit moment zijn er nog geen specifieke situaties te noemen, of in kaart gebracht, waarin het kan voorkomen dat de KMar bevoegdheden nodig zou hebben om op te treden. Om die reden maakt zij een voorbehoud bij dit artikel, daarmee aangevende dat nadere beschouwing gewenst is.

In het huidige artikel zit naar inzicht van de KMar immers geen flexibiliteit met betrekking tot de mogelijkheid om aan haar bevoegdheden toe te kennen. Artikel 47a zou derhalve aangevuld kunnen worden met een lid in de strekking van 'Bij of krachtens AMvB', zodat in specifieke gevallen de KMar ook de bevoegdheid zou kunnen toepassen. Ook artikel 48Vw zou dan een dergelijke constructie moeten bevatten.

4. *Opmerkingen ten aanzien van de transitie naar Modern migratiebeleid en het overgangsrecht*

Aan het degelijk en grondig inrichten van de nieuwe organisatie wordt door de KMar groot belang gehecht. Een mogelijk risico bij de transitieperiode zouden de huidige en toekomstige ontwikkelingen kunnen zijn, zoals EU-VIS, @migo-Boras, en andere grootschalige (Europese) trajecten waarin de KMar meeloopt. Deze trajecten vergen stuk voor stuk grootschalige technische en organisatorische aanpassingen, waarbij het Modern migratiebeleid ook geplaatst en gepositioneerd moet worden.

De KMar doet een groot beroep op een realistische en ruime planning ten aanzien van het aspect informatievoorziening. Vernomen is dat een separate EAUT hiervoor zal worden gehouden. Het zal een grote impact hebben bij de KMar als de systemen gekoppeld moeten gaan worden, en informatiekoppelingen ook organisatorisch tot stand gebracht moeten gaan worden. Daarvoor dient ruim voldoende tijd te worden uitgetrokken.

Conclusie en aanbevelingen Koninklijke Marechaussee:

1. De KMar constateert nog steeds onduidelijkheid met betrekking tot de relatie TEV-procedure en grenstoezicht;
2. De Wpg zou mogelijk een belemmering kunnen zijn voor het uitwisselen van gegevens. Dit dient nader te worden onderzocht;
3. De KMar beschikt over waardevolle informatie voor de IND voor het vullen van profielen. Een voorbehoud wordt gemaakt bij artikel 47 Vw, het is niet duidelijk of deze bevoegdheden ook van belang kunnen worden voor de KMar. Daarvoor is nadere beschouwing gewenst;
4. Veranderingstrajecten waarbij de KMar betrokken is vergen reeds grootschalige technische en organisatorische aanpassingen. Dit is een risico voor het inpassen van Modern migratiebeleid. Een realistische en ruime planning is noodzakelijk ten aanzien van informatievoorziening.

4. Ministerie van Buitenlandse Zaken

1. *Opmerkingen ten aanzien van de tijdens de vorige EAUT geconstateerde risico's en knelpunten.*

De knelpunten dan wel aanbevelingen die Buitenlandse Zaken (BZ) heeft gedaan tijdens de vorige EAUT hebben meer betrekking op het traject van de TEV-procedure en de uitwisseling van informatie over risicoprofielen van vreemdelingen. In onderhavige concepten, waarin de nieuwe referentensystematiek uitgebreid wordt beschreven, heeft BZ feitelijk geen rol. De knelpunten zijn dan ook niet in onderhavige concept wet- en regelgeving ondervangen. De TEV-procedure is nog niet beschreven.

2. *Opmerkingen ten aanzien van informatie-uitwisseling.*

In diverse artikelen wordt aangegeven dat op het moment dat de inwilligende beschikking op de mvv-aanvraag wordt gegeven, het verblijfsdocument wordt aangemaakt. Dit wordt uitgereikt aan de vreemdeling bij diens aanmelding binnen drie dagen na binnenkomst (in Nederland).

Aan te bevelen is om hiervan drie werkdagen te maken.

Vraag blijft hoe dit is afgestemd op het volgende. BZ dacht dat het de bedoeling was dat de biometrische gegevens in het verblijfsdocument worden vastgelegd. Ten tijde van de inwilliging van de beschikking zijn de biometrische gegevens van de vreemdeling echter nog niet geregistreerd, dus zouden ze nog niet in het pasje kunnen worden opgenomen. Wordt hiervan afgezien? Gesteld wordt dat in de juridische basis voor het gebruik van biometrische gegevens in de vreemdelingenketen nog wordt voorzien. Hierbij zal met dit punt rekening moeten worden gehouden. BZ vraagt zich af wat er gebeurt als er iets met de vreemdeling niet in orde is? Hoe gaat het dan procedureel? De inwilligende beschikking is dan al opgesteld. In de TEV procedure zal dit moeten worden geregeld. De rol van BZ is immers het identificeren van de vreemdeling.

Ten aanzien van het vastleggen van persoonsgegevens constateert BZ het volgende. In het Directeurenoverleg in juni 2008 is afgesproken dat stappen zullen worden gezet om deze taak van de gemeentes in de GBA voor wat betreft de vreemdeling over te dragen aan de IND omdat de snelle TEV-procedure anders niet gerealiseerd kan worden. In de onderhavige concepten wordt wel gesproken over de vreemdelingenadministratie onder beheer van Justitie. Nergens staat echter nog beschreven wie op welk moment specifieke gegevens vastlegt. BZ stelt de vraag of dat in lagere regelgeving wordt vastgelegd? (zie blz 85 MvT Wet modern migratiebeleid, onderdeel X (artikel 107))

3. *Opmerkingen ten aanzien van samenwerking in het kader van handhaving.*

Geen.

4. *Opmerkingen ten aanzien van de transitie naar Modern migratiebeleid en het overgangsrecht*

De ten tijde van de vorige EAUT genoemde knelpunten en aanbevelingen hadden betrekking op het opzetten van een systeem van digitale gegevensuitwisseling en het eventueel aanwijzen van een coördinator risicoprofielen. Over de invulling van deze vernieuwde/intensieve samenwerking op dit terrein zullen op korte termijn afspraken moeten worden gemaakt. Afhankelijk van de uitkomst daarvan kan worden aangegeven of een doorlooptijd van anderhalf jaar voor de implementatie voldoende is. Ook kunnen dan de (on)mogelijkheden geconcretiseerd worden. Zo lang niet duidelijk is welk systeem zal worden gehanteerd voor het uitwisselen van gegevens, valt niet aan te geven wat de risico's zijn ten aanzien van de samenwerking.

Conclusie en aanbevelingen Ministerie van Buitenlandse Zaken:

1. De eerder genoemde knelpunten rond de TEV-procedure zijn niet ondervangen;
2. De samenhang biometrie – TEV procedure is onduidelijk;
3. De risico's voor samenwerking zijn nog niet aan te geven nu niet duidelijk is welk systeem gehanteerd zal worden voor gegevensuitwisseling.

5. Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst

1. *Opmerkingen ten aanzien van de tijdens de vorige EAUT geconstateerde risico's en knelpunten.*

Helaas constateert de SIOD dat de door hem geconstateerde risico's en knelpunten en gedane aanbevelingen tijdens de vorige EAUT onvoldoende zijn ondervangen in de voorgestelde wet- en regelgeving. Volledigheidshalve verwijst de SIOD de wetgever opnieuw naar zijn uitgebreide commentaar (geleverd in het voorjaar 2008) op bovengenoemde punten.

2. *Opmerkingen ten aanzien van informatie-uitwisseling.*

De informatie-uitwisseling in het kader van MOMI lijkt voldoende wettelijke basis te bieden om gegevens met de IND uit te wisselen. De wetgevingsafdeling van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zal de vragen van de IND op het gebied van informatie-uitwisseling in de interdepartementale consultatieronde op juridische houdbaarheid en beletselen toetsen.

De SIOD geeft in relatie tot het informatieknooppunt aan dat het Ministerie van SZW een soortgelijk informatieknooppunt kent. Een van de taken is ook het verzamelen van informatie, die in brede zin ondersteunend kan zijn voor de taken die aan de minister (SZW) en de onder hem ressorterende diensten zijn opgedragen. Op 1 januari 2007 is voor deze taak het SZW-Informatieknooppunt (IKP) gestart. Het IKP is ingericht binnen het ministerie van SZW en ondergebracht bij de SIOD. Het IKP heeft als doelstelling het vervullen van de rol van informatiemakelaar op het terrein van werk en inkomen. Op deze wijze kunnen signalen van regelovertreding binnen het SZW-domein bij elkaar worden gebracht in één loket en controle- en toezichtinformatie naar de juiste partij worden doorgeleid. De SIOD heeft in 2008 aanbevelingen gedaan voor het opzetten van een dergelijk informatieknooppunt. Er is uitvoerig gesproken met mevrouw Simone Dobbelaar (IND).

De geschatte doorlooptijd van anderhalf jaar om digitaal informatie uit te wisselen lijkt naar inzicht van de SIOD een minimale termijn om een en ander te realiseren. Voor digitale gegevensuitwisseling is geen generieke 'sleutel' in gebruik. Het gebruik van een BSN nummer is vaak niet opportuun. De SIOD heeft vaak te maken met illegale bedrijven en werknemers, die niet over een BSN beschikken. Op dit moment lopen er binnen de SIOD innovatieprojecten waarin dit onderwerp aan de orde is.

3. *Opmerkingen ten aanzien van samenwerking in het kader van handhaving.*

De SIOD heeft ervaring met risico- en handavingsprofielen en beschikt over veel actuele informatie over de arbeidsmarkt. De SIOD heeft aangeboden zijn analisten input te laten geven aan de hand van eigen ervaringsgegevens en mee te laten denken met de ontwikkeling en onderhoud van deze profielen. De SIOD heeft door middel van het zogenaamde Barrièremodel in kaart gebracht waar handavingsmogelijkheden bestaan. Vanuit het perspectief van illegale arbeid zijn er een viertal barrières die door een migrant overbrugd moeten worden. Daarbij wordt telkens in kaart gebracht wie de legale en illegale faciliteerders moeten zijn en welke samenwerkingsverbanden tussen ketenpartners hierbij van belang zijn. Dit model kan voor de IND inzicht bieden in risico's van misbruik. Voor een uitgebreide toelichting verwijst de SIOD de IND naar de beantwoording van vraag 1. De IND kan naast het intrekken van een vergunning of na invoering van het Modern migratiebeleid het uitdelen van een boete, ook kiezen voor strafrechtelijke handhaving. De SIOD is één van de ketenpartners die hierbij een rol kan spelen.

4. *Opmerkingen ten aanzien van de transitie naar Modern migratiebeleid en het overgangsrecht*

De SIOD benadrukt nogmaals dat het zéér belangrijk is om aan de voorkant goed te handhaven. Goede screening van bedrijven die als referent willen worden aangewezen kan veel handavingsperikelen achteraf voorkomen. Mogelijk risico in de aangewezen referentprocedure is dat een bedrijf pas kort bestaat, waardoor enkel administratieve controle niet veel zal opleveren omdat er geen administratief verleden is. In dat geval is het essentieel dat er een bezoek aan de potentieel aangewezen referent plaatsvindt. Indien de IND dit niet kan en mag, is samenwerking met partners op dit terrein noodzakelijk. De SIOD adviseert om de uitwerking hiervan snel op te pakken en niet te wachten tot het Modern migratiebeleid daadwerkelijk wordt ingevoerd.

Conclusie en aanbevelingen Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst:

1. De aanbevelingen en risico's zijn onvoldoende ondervangen.
2. Er is voldoende wettelijke basis voor informatie-uitwisseling; De SIOD heeft reeds aanbevelingen gedaan met betrekking tot het inrichten van het informatieknooppunt; de geschatte doorlooptijd is een minimale gelet op het ontbreken van generieke sleutels voor uitwisseling.

3. Expertise op het gebied van profielen kan door de IND worden opgedaan bij de SIOD. De SIOD kan als één van de ketenpartners een rol spelen met betrekking tot strafrechtelijke handhaving.
4. Handhaving, in de zin van screening van bedrijven voor de erkenning is van groot belang. De SIOD adviseert om hier niet mee te wachten tot de invoering van Modern migratiebeleid, maar om dit voordien reeds uit te werken.

6. Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

1. *Opmerkingen ten aanzien van de tijdens de vorige EAUT geconstateerde risico's en knelpunten.*
De door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) in de vorige EAUT toets gesignaleerde risico's en knelpunten zijn naar oordeel van het UWV voldoende ondervangen. De gevolgen van de Wet éénmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (WEU) zijn expliciet opgenomen. Ook de noodzakelijke doelbinding bij de uitwisseling van gegevens is duidelijk vermeld. Dit geldt ook voor de verwijzing naar de (toekomstige) basisregistraties. De wetgeving komt naar oordeel van het UWV in voldoende mate tegemoet aan de gedane aanbevelingen.

2. *Opmerkingen ten aanzien van informatie-uitwisseling.*
Het UWV geeft aan dat de wettelijke basis op zich voldoet. Het UWV adviseert de IND wel het Ministerie van Justitie te verzoeken in overleg te treden met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) over de vraag of de wet- en regelgeving SUWI moet worden aangepast voor gegevensleveringen door het UWV aan de IND. Het UWV ziet in de op het UWV van toepassing zijnde wet- en regelgeving geen juridische beletselen ten aanzien van de informatie-uitwisseling. Voorwaarde is, dat sprake moet zijn van een doelbinding. Dit betekent dat alleen gegevens worden geleverd aan de IND, die voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet en de Wet arbeid vreemdelingen noodzakelijk zijn. Het UWV geeft aan dat het zich hierover veiligheidshalve zal verstaan met het Ministerie van SZW.

Voor de inrichting van het informatieknooppunt IND geeft het UWV aan dat het gewenst is dat de gegevensbehoefte, de wijze van gegevensaanlevering, omvang en frequentie tijdig met het UWV wordt afgestemd en dat zoveel mogelijk wordt aangesloten op de bestaande infrastructuur. Het UWV stelt de IND voor om over deze punten in contact te treden en afspraken te maken.

Het UWV geeft aan dat de doorlooptijd voor het realiseren van de gegevenslevering mede afhankelijk is van de bilateraal door de IND en het UWV te maken afspraken over de te leveren gegevens met inbegrip van de wijze van leveren, in relatie tot de interne releaseplanning. Mits tijdig overeenstemming kan worden gerealiseerd over de gegevensleveringen, en deze kunnen worden ingepland in het UWV Jaar Informatie Plan 2010, is realisatie in 2010 mogelijk. Daarbij gaan het UWV er van uit, dat de wetgeving inzake het Modern migratiebeleid is gerealiseerd en in werking is getreden.

Het UWV beveelt aan om in overleg te treden over de samenstelling en de vaststelling van de totale gegevensset met de specificaties en de wijze van levering.

3. *Opmerkingen ten aanzien van samenwerking in het kader van handhaving.*
Het UWV voorziet geen risico's ten aanzien van de samenwerking in het kader van de handhaving.
4. *Opmerkingen ten aanzien van de transitie naar Modern migratiebeleid en het overgangsrecht*
Behoudens de aanbevelingen onder punt 2 heeft het UWV geen verdere aanbevelingen.

Conclusie en aanbevelingen UWV

1. De voorgelegde concept wet- en regelgeving biedt naar oordeel van het UWV voldoende basis om in het kader van Modern migratiebeleid met elkaar te gaan samenwerken en informatie uit te wisselen. De aanbevelingen, die het UWV in het kader van de vorige consultatie heeft gedaan, zijn verwerkt in de concept teksten;
2. Voor de inrichting van het informatieknooppunt IND en de gegevenslevering door UWV

aan de IND adviseert het UWV de IND om de gegevensbehoefte en de wijze van gegevensaanlevering tijdig met het UWV af te stemmen en daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten op de bestaande infrastructuur;

3. Het UWV voorziet geen risico's op het vlak van samenwerking met betrekking tot handhaving;
4. Het UWV adviseert de IND om het Ministerie van Justitie te verzoeken in overleg te treden met het ministerie van SZW over de vraag of de wet- en regelgeving SUWI moet worden aangepast voor gegevensleveringen door het UWV aan de IND.

7. Arbeidsinspectie (weergave interview)

1. *Opmerkingen ten aanzien van de tijdens de vorige EAUT geconstateerde risico's en knelpunten.*
De Arbeidsinspectie (AI) heeft aangegeven dat er nog geen definitief oordeel mogelijk is of in de voorgestelde wet- en regelgeving de door de AI eerder naar voren gebrachte risico's m.b.t. de handhaafbaarheid voldoende zijn ondervangen. Een definitief oordeel kan pas worden opgemaakt nadat het Vreemdelingenvoorschrift, de Vreemdelingencirculaire en de feitelijke uitwerking van de handhavinginstrumenten (wijze van toepassing, capaciteit, frequentie enzovoorts) bekend zijn.

Een aantal evidente handavingsrisico's die impliciet of expliciet in de AI-EAUT zijn benoemd blijven overeind, waaronder de het risico van samenspanning tussen referent en vreemdeling, de criteria voor de aangewezen referent, het gebrek aan toezichtsmogelijkheden ten aanzien van het gastgezin van de au-pair, het toegenomen risico dat misbruik wordt gemaakt van de regeling voor studenten, stagiairs en praktikanten enz.. Van algemene zorg blijft hoe door middel van handhaving voldoende tegenwicht kan worden geboden voor de verschuiving van controle en handhaving vooraf naar handhaving achteraf. Dit gelet op de relatieve waarde van risicoanalyses, de beperkte detectiemogelijkheden en de relatief lage sancties. De AI waarschuwt voor calculerende referenten die hier, ook reeds in de transitiefase, mogelijkheden kunnen zien voor ontwijking van verplichtingen.

De AI heeft in haar EAUT aangedrongen op een heldere en eenduidige arbeidsmarktaantekening (zie de toelichting op de artikelen 3.4 en 3.5 Vb). In aanvulling hierop wordt benadrukt dat dit niet alleen van belang is voor de handhaving, maar ook voor werkgevers en vreemdelingen. Als de arbeidsmarktaantekening niet volstrekt helder maakt wat de rechten en plichten zijn van de werkgever en de vreemdeling, kan dit ook leiden tot ingewikkelder juridische procedures, grotere handavingslasten voor de werkgever (controles duren langer) en onduidelijkheid voor werkgevers en vreemdelingen omtrent de rechten en plichten van de pashouder.

De AI wijst er op dat in de wet- en regelgeving duidelijk moet worden vastgelegd dat de referent die in formele zin geen referent meer is (bijv. omdat hij de vreemdeling heeft afgemeld) nog geruime tijd nadien aansprakelijk kan worden gesteld voor zijn handelen tijdens de periode dat hij wel formeel als referent optrad namens de vreemdeling. Vermeden moet worden dat de referent bijvoorbeeld niet beboet kan worden voor het niet nakomen van de inlichtingenplicht nadat de referent formeel niet langer referent is voor een vreemdeling.

2. *Opmerkingen ten aanzien van informatie-uitwisseling.*
De AI merkt op dat artikel 107 Vw grote gelijkenis vertoont met artikel 16 van de Wav en dat dit artikel daarom waarschijnlijk voldoende ruimte biedt voor gegevensuitwisseling in de vorm van tips en meldingen en gegevens over vreemdelingen en beboete werkgevers. Gelet op de ervaringen van de AI met betrekking tot gegevensuitwisseling met andere diensten voor risicoanalyse, stelt de AI dat terughoudendheid ten aanzien van de verwachtingen hieromtrent op zijn plaats is. De ervaring van de AI is dat de problemen rond gegevensuitwisseling voor risicoanalyse niet altijd juridisch van aard zijn. De beschikbaarheid van de gegevens, de capaciteit die het kost om de gegevens te ontsluiten, de motivering van de noodzakelijkheid en andere niet-juridische factoren zijn in de praktijk vaak bepalend voor het verkrijgen van de gewenste gegevens.

Ten aanzien van het in de Blauwdruk benoemde informatieknooppunt merkt de AI op dat het directe belang hiervan in de eerste plaats is gelegen bij de IND. De AI adviseert bij de inrichting van een dergelijk knooppunt rekening te houden met de mogelijkheid om snel te kunnen opschakelen van uitvoerend niveau naar management en beleid. Een belangrijk punt van aandacht hierbij is tevens het beleggen van de juiste afspraken met organisaties buiten de keten. In de relatie tussen de IND en de AI heeft dit betrekking op het versterken van het verband tussen de Wav en de Vw.

3. *Opmerkingen ten aanzien van samenwerking in het kader van handhaving.*

Door de AI is aangegeven dat het van belang is voor de IND zich te realiseren dat de bevoegdheid van de AI zich beperkt tot de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en dat samenwerking op het gebied van handhaving enkel kan plaatsvinden waar Wav en Vreemdelingenwet elkaar raken. Inspecteurs van de AI zijn op grond van de voorgestelde wet immers geen toezichthouders op de Vreemdelingenwetgeving. De AI waarschuwt dat, met uitzondering van de kennismigranten waar sprake is van directe overlap, de raakvlakken tussen Wav en Vw niet overschat moeten worden.

Het belang van het voortzetten van goede samenwerking tussen IND en AI, op alle niveaus, door daarin blijvend te investeren is door de AI onderstreept. Dit is in de IND-AI relatie des te meer van belang, omdat de AI een partner is van buiten de 'traditionele' vreemdelingenketen. Heldere afspraken zijn daarom vereist voor de invulling van een vaste structuur op uitvoeringsniveau waarin de gezamenlijke belangen zijn ondervangen.

De AI beveelt aan dat door IND en AI meer invulling gegeven wordt aan de bestaande weigerings- en intrekingsgrond als bedoeld in art. 16 f, resp. art. 18 g Vw. Hierin staat dat een verblijfsvergunning kan worden geweigerd of worden ingetrokken als een vreemdeling voor een werkgever arbeid verricht zonder dat aan de Wav is voldaan. Door consequente toepassing van deze weigerings- en intrekingsgrond zou het raakvlak tussen Wav en Vw groter worden hetgeen tevens tot nauwere samenwerking tussen beide organisaties zou nopen.

De AI benoemt de door de IND te hanteren referentenadministratie als een belangrijke bron van informatie in het kader van haar handhavingswerkzaamheden, alsmede als belangrijke bron voor de hoor haar te verrichten risicoanalyses.

4. *Opmerkingen ten aanzien van de transitie naar Modern migratiebeleid en het overgangsrecht*

De AI voorziet handhavingsrisico in de transitieperiode. Als tijdens deze periode de controle- en handavingsinstrumenten (controle op basis van onafhankelijke bronnen, risicoanalyse, interpretatie en analyse van door de referent aangeleverde gegevens, opvolgen van tips enz.) nog niet volledig zijn uitontwikkeld en worden toegepast, kunnen malafide referenten in de verleiding komen hier misbruik van te maken. Geadviseerd wordt daarom om specifiek in de transitieperiode extra nadruk te leggen op de handhaving.

Conclusie en aanbevelingen Arbeidsinspectie:

1. Geen definitief oordeel mogelijk;
2. De AI geeft aan de verwachtingen met betrekking tot gegevensuitwisseling te temperen. Zorg voor goede positionering van het informatieknooppunt;
3. De AI onderstreept dat samenwerking enkel kan waar Wav en Vw elkaar raken. Meer raakvlakken in wet- en regelgeving zouden tot uitbreiding van de samenwerking kunnen leiden;
4. De AI onderstreept de risico's met betrekking tot misbruik in de transitiefase.

8. Belastingdienst

1. *Opmerkingen ten aanzien van de tijdens de vorige EAUT geconstateerde risico's en knelpunten.*

De Belastingdienst (BD) heeft aangegeven dat hij gezien de korte tijdsspanne nog niet in staat is geweest om een definitief oordeel te geven over de vraag of in de voorgestelde wet- en regelgeving de door de BD eerder naar voren gebrachte knelpunten voldoende zijn

ondervangen. Een definitief oordeel zal naar verwachting worden neergelegd in de reactie op de schriftelijke consultatieronde die Directie Wetgeving zelf ook nog zal uitvoeren.

Wel merkt de Belastingdienst op dat om ingevolge de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) gegevens uit te wisselen, het de voorkeur van het Ministerie van Financiën zou kunnen genieten om op een hoger niveau dan het Voorschrift Vreemdelingen, bijvoorbeeld in het Vreemdelingenbesluit, een specifieke beschrijving van de verschillende informatiestromen geregeld moet worden. Hierdoor is de gegevensuitwisseling beter juridisch geborgd.

Tevens haalt de BD het belang van artikel 67 aangaande de geheimhoudingsplicht van de Algemene wet inzake rijksbelastingen aan. In het kader daarvan is het belangrijk dat de BD namens het Ministerie van Financiën gelegitimeerd is om specifiek beschreven gegevens, die gemakkelijk te genereren zijn, op grote schaal, digitaal en automatisch te leveren.

2. *Opmerkingen ten aanzien van informatie-uitwisseling.*

Artikel 107 Vw lijkt de BD voldoende wettelijke basis te bieden voor gegevensuitwisseling. Wel merkt de BD ook om deze reden op dat om ingevolge de Awr gegevens uit te wisselen, het Ministerie van Financiën het wenselijk kan vinden om op een hoger niveau dan het Voorschrift Vreemdelingen, bijvoorbeeld in het Vreemdelingenbesluit, een specifieke beschrijving van de verschillende informatiestromen te regelen.

De BD geeft aan dat de Basisregistratie Inkomens ('BRI') per 1 januari 2009 van start is gegaan. Het BRI-inkomen is een verzamelinkomen dat door de BD aan de IND geleverd zou kunnen worden. Hierbij worden echter twee problemen gesignaleerd;

- Een definitie probleem: Het BRI-inkomen is het verzamelinkomen dat berekend is op basis van de volledige vermogensrechtelijke positie over een periode van een jaar van een persoon of bedrijf. De middelentoets zoals die door de IND wordt gehanteerd is daarentegen berekend over een aantal vermogensrechtelijke aspecten en wordt bovendien niet berekend over een periode maar op een bepaald moment.
- Het moment van beschikbaarheid: Het BRI-inkomen wordt in de meeste gevallen pas na twee jaar door de BD vastgesteld. Dat betekent dat in de meeste gevallen het meest recent vastgestelde inkomen, het inkomen van twee jaar geleden is. Dat betekent dat het BRI-inkomen voor de IND vaak niet actueel genoeg is. Voor het uitvoeren van de middelentoets is het immers zaak om direct te kunnen vaststellen wat betrokkene verdient of gaat verdienen als hij in Nederland wordt toegelaten, en niet pas na verloop van 2 jaar.

Voor wat betreft het inkomen van zelfstandigen geeft de BD aan dat vaststelling daarvan vaak langer dan twee jaar duurt aangezien zelfstandigen vaak uitstel vragen en krijgen. Ook dienen zij vaak al bezwaren in tegen voorlopige aanslagen.

Met betrekking tot de 'Verklaring omtrent betalingsgedrag' die bij de erkenningsprocedure voor referenten een rol zouden kunnen spelen, deelt de BD mede dat digitale levering op grote schaal pas over 2 á 3 jaar aan de orde is. Tot die tijd gaan aanvragen handmatig en op individuele basis. De levering van deze verklaringen op grote schaal behoeft nadere afstemming tussen BD en IND.

Verder geeft de BD aan dat hij bezig is met een 'Producten en diensten catalogus'. Hierin komt dan een volledig overzicht te staan van de gegevens die de BD beschikbaar heeft voor (potentiële) afnemers. Deze afnemers krijgen de informatie op grond van hun abonnement dan via diskettes of CD's aangeleverd.

Met betrekking tot de grootschalige, digitale gegevens uitvraag haakt de BD aan bij de toekomstige ontwikkeling van E-government.

3. *Opmerkingen ten aanzien van samenwerking in het kader van handhaving.*
Ook de BD gebruikt een soort erkende referenten systematiek. Dat zijn bedrijven waarmee de BD civielrechtelijke overeenkomsten mee afsluit. En waar hij vervolgens door middel van profielen op handhaaft. Het strekt tot aanbeveling om in het kader van handhaving in het Modern migratiebeleid in overleg te treden met een aantal experts van de BD.

De Belastingdienst neemt in overweging of hij gegevens van de IND kan gebruiken. De IND komt immers voor het eerst in contact met de potentiële klanten van de BD. Wellicht dat deze gegevens voor hun interessant zijn binnen hun handhavingproces.

Ten aanzien van de bewaarplicht merkt de BD op dat de terugvorderingstermijn vijf jaar betreft en de wettelijke bewaarplicht gedurende zeven jaar geldt. Deze bewaartermijn geldt omdat de burger maximaal twee jaar uitstel voor aangifte kan krijgen. Dat maakt samen dat een bewaarplicht van 7 jaar nodig is om gedurende vijf jaar terug te vorderen. Het is mogelijk dat de bewaartermijn de komende jaren ingekort wordt tot vijf jaar.

4. *Opmerkingen ten aanzien van de transitie naar Modern migratiebeleid en het overgangsrecht*
Geen.

Conclusie en aanbevelingen BD:

1. Nog geen definitief oordeel mogelijk;
2. De BD geeft aan dat er voldoende wettelijke basis is, hoewel er nog een vraagteken bestaat of gegevensuitwisseling voldoende 'hoog' in de regelgeving is geregeld. Uiteenlopende definities rondom inkomen vormen een probleem voor gebruik door de IND;
3. Ook de BD maakt gebruik van profielen. De BD neemt in overweging of gegevens van de IND voor hem nuttig zouden kunnen zijn;
4. De BD geeft aan dat nadere afstemming nodig is ten aanzien van het leveren van de verklaring omtrent betalingsgedrag en adviseert bij de erkende referentensystematiek gebruik te maken van de kennis en kunde bij de BD.

9. Landelijke Commissie Gedragscode internationale student in het Nederlandse hoger onderwijs

1. *Opmerkingen ten aanzien van de tijdens de vorige EAUT geconstateerde risico's en knelpunten.*
Na invoering van het Modern migratiebeleid zijn onderwijsinstellingen verplicht zich door de IND te laten erkennen als referent. In het overgangsrecht wordt geregeld dat onderwijsinstellingen die op het moment van de invoering van het Modern migratiebeleid beschikken over een convenant, geacht worden te zijn aangewezen als referent. Een convenant is vanaf medio 2008 verplicht gesteld voor het aanvragen (door een onderwijsinstelling) van verblijfsvergunningen voor buitenlandse studenten. In de huidige situatie kan eerst met de IND een convenant worden afgesloten, wanneer de onderwijsinstelling de Gedragscode heeft ondertekend en is opgenomen in het register van de Gedragscode.

De Landelijke Commissie (de Commissie) geeft aan dat in de procedure voor aanwijzing van nieuwe referenten in het toekomstige stelsel nadrukkelijk geen verschil moet kunnen ontstaan tussen de toetsing die de registerbeheerder doet voor de opname in het register van de Gedragscode en de toetsing die de IND doet voor de aanwijzing van de referent. In de huidige regelgeving is immers bepaald dat opname in het register van de Gedragscode (in beginsel) in verblijfsrechtelijke zin voldoende is voor de afgifte van een positief advies mvv of een verblijfsvergunning studie. Wanneer daar als voorwaarde aan wordt toegevoegd dat er met succes een procedure aanwijzing referent moet zijn doorlopen bij de IND, wordt het huidige stelsel door de modernisering van het migratiebeleid dus gecompliceerder in plaats van eenvoudiger.

In de eerdere, hierboven aangehaalde reacties heeft de Commissie reeds het belang benadrukt dat criteria voor de erkenning van de referent, schorsing van de erkenning alsmede intrekking van de erkenning in ieder geval niet strijdig zouden moeten zijn met die welke tot opname in of schrapping uit het register van de Gedragscode leiden. De Commissie geeft aan dat er een onwerkbaar situatie ontstaat wanneer de erkenning van de referent wordt geweigerd terwijl er

wel opname plaatsvindt in het register van de Gedragscode en andersom. Dat zou moeten worden voorkomen. Overigens geldt dit ook voor de revalidatietermijn. Wanneer, als gevolg van controle achteraf door de IND, de aanwijzing als referent wordt geschorst of ingetrokken, betekent zulks niet dat dan ook verwijdering plaatsvindt uit het register van de Gedragscode. Daarvoor gelden immers andere voorwaarden. De Commissie geeft aan dat zij in de ontwerp teksten tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 hierover niets dan wel onvoldoende heeft teruggevonden. Reden waarom de Commissie de IND nogmaals met klem verzoekt aandacht te besteden aan de verschillen die er bestaan tussen de voorwaarden om opgenomen te kunnen worden (en blijven) in het register van de Gedragscode en de voorwaarden om aangewezen te worden (en te blijven) als referent alsmede de consequenties daarvan.

2. *Opmerkingen ten aanzien van informatie-uitwisseling.*
Geen.

3. *Opmerkingen ten aanzien van samenwerking in het kader van handhaving.*
Het is voor de IND in het Modern migratiebeleid met name van belang dat de onderwijsinstelling meldt indien een student niet langer onderwijs volgt. De onderwijsinstelling (referent) wordt om die reden verplicht de studievoortgang van de internationale student te monitoren: indien de internationale student onvoldoende voortgang heeft geboekt wordt de verblijfsvergunning beëindigd. In de huidige situatie verbindt de onderwijsinstelling zich hiertoe door ondertekening van de Gedragscode als van het convenant. Maar daarmee is er thans nog geen wettelijke basis. Eerder heeft de Commissie erop gewezen dat er een juridische basis gecreëerd diende te worden voor de uitwisseling van gegevens tussen onderwijsinstellingen en de IND omdat anders de privacywetgeving deze gegevenslevering niet toestaat.

In het Modern migratiebeleid lijkt de wettelijke basis gelegd te worden in de Vreemdelingenwet 2000 (artikel 54), door aldaar een delegatiebepaling op te nemen voor een regeling in het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Voorschrift Vreemdelingen 2000.

Het begrip '(onvoldoende) studievoortgang' is echter nog niet gedefinieerd in het Vreemdelingenbesluit 2000 (artikel 3.87a). Eerder heeft de Commissie bij de IND aangedrongen op het formuleren van een eenduidige definitie. Hierbij moet worden beseft dat een algemene norm voor studievoortgang niet haalbaar is, nu dit niet alleen per onderwijsinstelling maar zelfs per opleiding verschillend kan zijn. De voortgang moet dus per opleiding en daarmee per individueel geval bepaald kunnen worden. In een overleg tussen vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Commissie (november 2008) alsmede de koepelorganisaties (december 2008) is hierover gesproken.

Uitkomst hiervan was dat studietrajecten niet altijd in een vaste jaarlijkse norm te vangen zijn en dat daarom in de Vreemdelingenwet zou worden opgenomen dat de referent zorg dient te dragen voor een helder en toetsbaar systeem van studievoortgang, waarbij in de MvT zou worden verwezen naar de Gedragscode. In de Gedragscode zullen dan vervolgens de voor Justitie en het onderwijsveld aanvaardbare modaliteiten van voldoende studievoortgang moeten worden opgenomen.

In de ontwerp teksten tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 heeft de Commissie hierover niets, dan wel onvoldoende teruggevonden.

4. *Opmerkingen ten aanzien van de transitie naar Modern migratiebeleid en het overgangsrecht*
Geen.

Conclusie en aanbevelingen Landelijke Commissie:

1. De eerder genoemde risico's en aanbevelingen zijn niet of onvoldoende terug te vinden in de voorgestelde teksten;
2. De wettelijke basis lijkt gelegd voor gegevensuitwisseling. Er is echter geen eenduidige definitie voor studievoortgang;

3. Er ontstaat in het Modern migratiebeleid mogelijk overlap tussen de nieuwe controletaak van de IND en de controletaak van de Commissie. Bij het uitwerken van wet- en regelgeving is het van groot belang om zorgvuldig en in nauw overleg op te trekken;
4. Er dient tot een eenduidige definitie van studievoortgang te worden gekomen.

10. Kamer van Koophandel Nederland

1. *Opmerkingen ten aanzien van de tijdens de vorige EAUT geconstateerde risico's en knelpunten.*
Er is gesproken over mogelijke wettelijke belemmeringen voor de beoogde gegevensuitwisseling. Genoemd is het feit dat de Kamer van Koophandel Nederland (KvK) als vereniging met twaalf Kamers (zijnde zelfstandige bestuursorganen) weliswaar een impliciete maar geen expliciete publiekrechtelijke status heeft. Omdat de twaalf Kamers, zijnde ZBO's, de verwerkers van de informatie zijn, wordt dienaangaande echter geen onoverkomelijk probleem ten aanzien van gegevensuitwisseling gezien.

Een ander punt van aandacht is artikel 28 van de Handelsregisterwet, dat limitatief bepaalt aan welke bestuursorganen op verzoek gegevens mogen worden verstrekt omtrent de samenstelling van ondernemingen en rechtspersonen, die is gerangschikt naar *natuurlijke personen*. Wanneer de IND ook op de naam van natuurlijke personen in het handelsregister zou willen zoeken, wordt aanpassing van dit artikel noodzakelijk geacht. Dit behoeft nader onderzoek. Duidelijke wetswijziging zou overigens wellicht kunnen worden meegenomen in een nu voorliggend wetswijzigingsvoorstel.

De KvK heeft gewezen op mogelijke wijzigingen in de verplichting om jaarstukken te deponeren bij de KvK, waardoor over bepaalde referenten in de toekomst mogelijk geen informatie dienaangaande meer kan worden verstrekt.

De KvK heeft attendeert er ook op dat niet alle informatie die door de KvK wordt geregistreerd, geverifieerd is, wat afspraken over terugkoppeling met andere administraties als de Belastingdienst noodzakelijk kan maken.

2. *Opmerkingen ten aanzien van informatie-uitwisseling.*
De KvK heeft zich ten doel gesteld begin 2010 als een facilitator - sneller en meer gericht op overheden - door middel van een elektronische snelweg informatie op maat te verstrekken over rechtspersonen en ondernemingen. Die doelstelling sluit naar verwachting goed aan bij de informatiebehoefte van de IND in het kader van de beoordeling van referenten in toelatingsprocedures van migranten. Hierbij valt te denken aan gegevens omtrent het daadwerkelijk bestaan van een referent, faillissementen, surseances van betaling en bedrijfsprofielen. Nu de nieuwe wetgeving vereist om dergelijke informatie waar mogelijk niet van de referent maar van administraties van andere overheidspartners te betrekken en door middel van digitalisering sneller te werken, zou de IND dergelijke gegevens graag (op termijn digitaal) gaan ontvangen van de KvK.
De KvK heeft zich hiertoe bereid verklaard en een afspraak met een accountmanager aangeboden om de mogelijkheden nu en vanaf 2010 zowel qua inhoud als frequentie en techniek vast te stellen zodra de IND de informatiebehoefte scherp en nodig heeft. Een en ander is afhankelijk van de ontwikkelingen inzake de invoering van het Modern migratiebeleid en de vernieuwing van informatievoorziening en ICT-systemen van de IND (project INDIGO). Als INDIGO bij de invoering van het Modern migratiebeleid nog niet volledig operationeel is, is organische gegevensverstrekking mogelijk. Ter oriëntatie zal de IND een link ontvangen naar een gegevens- dan wel gebeurtenisencatalogus van de website van de KvK.

Het is de intentie van de IND om waar gewenst en mogelijk zelf ook aan de KvK informatie te verstrekken. De KvK geeft aan hier graag gebruik van te maken en denkt onder meer aan hulp bij de vaststelling van de identiteit van natuurlijke personen en de terugkoppeling van relevante mutaties zoals adreswijzigingen. Gewezen wordt op de basisvoorziening vreemdelingen (BVV)

als bruikbare informatiebron. De informatiebehoefte van de KvK en de desbetreffende mogelijkheden van de IND zullen nader worden vastgesteld.

3. *Opmerkingen ten aanzien van samenwerking in het kader van handhaving.*
De Kamer van Koophandel Nederland zal namens de diverse lokale Kamers optreden als samenwerkingspartner van de IND inzake de voorgenomen gegevensuitwisseling.

Voor een bruikbare gegevensuitwisseling met name in het kader van de handhaving is het van belang dat de betekenis van bepaalde informatie goed wordt afgestemd. In dat kader is wellicht het project Herziening Toezicht Rechtspersonen van het Ministerie van Justitie voor de IND van belang. Door middel van een permanente monitoring van rechtspersonen worden bijzonderheden die aanleiding geven tot nader onderzoek snel gesignaleerd.

Tot slot merkt de KvK met betrekking tot de bijdrage van de KvK aan de vorige EAUT-rapportage op dat de onder het kopje *Samenwerking* bedoelde samenwerking met overheden momenteel nog prematuur is. Verder is de toekenning van een Fi-nummer dan wel KvK-nummer niet juist weergegeven onder het kopje *Informatie-uitwisseling*. Een Fi-nummer wordt toegekend aan een *rechtspersoon*; aan *ondernemingen* wordt het KvK-nummer gekoppeld. Wanneer een rechtspersoon een onderneming drijft, zijn beide nummers op hem van toepassing.

4. *Opmerkingen ten aanzien van de transitie naar Modern migratiebeleid en het overgangsrecht*
Zie onder de overige punten.

Conclusie en aanbevelingen Kamer van Koophandel Nederland:

1. De structuur van de Kamers alsmede art. 28 Hwr verdienen aandacht bij de vraag of gegevensuitwisseling mogelijk is.
2. De wensen van de IND op informatiegebied sluiten naar verwachting goed aan bij ontwikkelingen die gaande zijn binnen de Kamer van Koophandel. De betekenis van bepaalde informatie moet goed worden afgestemd.
3. De KvK ziet geen risico's voor samenwerking.
4. De KvK benadrukt de behoefte van een nadere uitwerking van de informatiebehoefte over en weer.

11. Centraal Justitieel Incassobureau

1. *Opmerkingen ten aanzien van de tijdens de vorige EAUT geconstateerde risico's en knelpunten.*
Het CJIB heeft geconstateerd dat de IND de bevoegdheid krijgt om een bestuurlijke boete op te leggen. Hiermee is dit knelpunt volgens het CJIB opgelost. In een eerdere reactie is aangegeven dat het CJIB een rol zou kunnen spelen met betrekking tot de incasso van de kosten van uitzetting. Nu het CJIB kennis neemt van de wettekst concludeert het dat er niet voorzien is in het door het IND mogen uitvaardigen van een dwangbevel. Voor een vlotte incasso is dat volgens het CJIB een noodzakelijkheid.
2. *Opmerkingen ten aanzien van informatie-uitwisseling.*
Op basis van het gestelde in lid 4 van artikel 107 meent het CJIB dat er voldoende wettelijke basis is voor het door de IND verstrekken van gegevens aan het CJIB. Zoals het CJIB het lid 5 van artikel 107 interpreteert, ontstaat hierdoor de bevoegdheid voor het CJIB om gegevens aan de IND te verstrekken.

Of het CJIB direct bij het informatieknooppunt betrokken wil zijn, moet nog nader worden onderzocht. De indruk bestaat echter dat dat niet zo is. Voor de berichtuitwisseling met betrekking tot de incasso van bestuurlijke boetes dan wel de kosten van uitzetting werkt het CJIB een bijlage bij een e-mail bericht. Een soortgelijk proces is ook ingericht voor het berichtenverkeer met betrekking tot de incasso van leges die de IND berekent voor de verlenging van verblijfsvergunningen. Wel heeft het CJIB plannen om met betrekking tot het innen van bestuurlijke boetes en leges in de toekomst JAB/JUBES in te gaan zetten ten behoeve van de uitwisseling van berichten.

Het CJIB geeft aan dat, zoals eerder gemeld, de berichtenuitwisseling met betrekking tot de incasso van bestuurlijke boetes in relatief kort tijdsbestek (maximaal 6 maanden) kan worden ingevoerd. Voorwaarde hierbij is dat de IND aansluit bij het door het CJIB gedefinieerde berichtenboek. Dit document is bij de IND reeds aanwezig in verband met het opzetten van het berichtenverkeer ten behoeve van de incasso van de leges die de IND berekent voor de verlenging van verblijfsvergunningen.

3. *Opmerkingen ten aanzien van samenwerking in het kader van handhaving.*
Het CJIB ziet voor zichzelf geen rol in het handhavingsproces.
4. *Opmerkingen ten aanzien van de transitie naar Modern migratiebeleid en het overgangsrecht*
Voor zover het CJIB het overziet, zijn er geen risico's voor het CJIB aan verbonden.

Conclusie en aanbevelingen Centraal Justitieel Incassobureau:

1. De aanbeveling van het CJIB met betrekking tot het opleggen van bestuurlijke boetes door de IND blijkt geregeld. Incasso van kosten van uitzetting stuit op een probleem, omdat de IND geen dwangbevel mag uitvaardigen.
2. Er is voldoende wettelijke basis voor informatie-uitwisseling. Het CJIB ziet niet direct een betrokkenheid bij het informatieknooppunt.
3. Het CJIB heeft hierin geen rol.
4. Het CJIB geeft aan geen risico's te zien t.a.v. de transitieperiode en het overgangsrecht.

12. FIOD-ECD

1. *Opmerkingen ten aanzien van de tijdens de vorige EAUT geconstateerde risico's en knelpunten*
De FIOD-ECD verwijst in haar reactie naar haar bijdrage aan de voorgaande EAUT waarin is geconcludeerd dat de samenwerking met de IND feitelijk meer zal liggen op het terrein van de Belastingdienst: loonbelastingcontroles en interventieteams.

De FIOD-ECD herhaalt haar aanbeveling om langs hiërarchische weg contact op te nemen met de Belastingdienst en onderlijnt dat een convenant over de informatie-uitwisseling zal dienen te worden gesloten. Wel vermeldt de FIOD-ECD dat wanneer de informatie betrekking heeft op specifiek strafrechtelijke onderzoeken van de FIOD-ECD waarbij Vreemdelingenaspecten spelen, zonodig informatie-uitwisseling kan plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie.

De FIOD-ECD geeft aan dat de IND deze aanbeveling heeft meegenomen en dat beantwoording van de vragen van de onderhavige EAUT het meest adequaat kunnen geschieden door de Belastingdienst waarmee naar aanbeveling ook het vervolgtraject is ingestoken.

2. *Opmerkingen ten aanzien van informatie-uitwisseling.*
Geen.
3. *Opmerkingen ten aanzien van samenwerking in het kader van handhaving*
Geen.
4. *Opmerkingen ten aanzien van de transitie naar Modern migratiebeleid en het overgangsrecht*
Geen.

Conclusies en aanbevelingen

1. De FIOD-ECD verwijst naar haar eerder aanbeveling om nadere invulling af te stemmen met de Belastingdienst.

13. Sociale Verzekeringsbank

1. *Opmerkingen ten aanzien van de tijdens de vorige EAUT geconstateerde risico's en knelpunten*

De Sociale verzekeringsbank (SVB) geeft aan dat vanwege de korte beantwoordingstermijn het niets mogelijk is om een gefundeerde reactie te kunnen geven op de voorgelegde wetgeving. De SVB geeft aan gebruik wensen te maken van de consultatie door Directie Wetgeving.

De SVB verwijst tevens naar de door haar verstrekte informatie in haar brief van 25 juli 2008, aangaande haar deelname aan de pilot gegevens uitwisseling omtrent vreemdelingen die zijn opgenomen in de vreemdelingen database van de IND, opdat de SVB haar informatie inzake overlijden, voor zover deze niet aan de Nederlandse bevolkingsregisters kan worden ontleend, verstrekt aan de IND.

In dit kader is vastgesteld dat de wettelijke grondslag voldoet om invulling te geven aan de uitwisseling.

De SVB benadrukt dat zij waarde hecht aan de pilot-uitwisselingen. De intrekking van verblijfsvergunningen wegens overlijden wordt op korte termijn ondersteund. Tevens wordt ervaring opgedaan die nodig is om een en ander op termijn een juiste plaats te geven in de vernieuwingen bij de IND (INDIGO) en de SVB (VVA).

2. *Opmerkingen ten aanzien van informatie-uitwisseling.*
Geen.
3. *Opmerkingen ten aanzien van samenwerking in het kader van handhaving*
Geen.
4. *Opmerkingen ten aanzien van de transitie naar Modern migratiebeleid en het overgangsrecht*
Geen.

Conclusies en aanbevelingen

1. Nog geen definitief oordeel mogelijk;
2. De SVB geeft aan dat de wettelijke grondslag voor de gegevensuitwisseling voldoet;
3. De SVB geeft aan dat de ervaring wordt opgedaan om op termijn aansluiting te vinden bij INDIGO.

3. Groeidocument van de benodigde informatiestromen

Nr	Naam partner	Inhoud informatiestroom	Opmerkingen
1	VP	Geen inhoud beschreven	Informatieknooppunt wordt genoemd
2	KMAR	Toegangs-verleningen Informatie voor onderhoud risicoprofielen	Sommige gegevens vallen onder de "Wet politiegegevens" en zijn daardoor niet zonder meer uitwisselbaar.
3	BuiZa	Diplomatieke paspoorten Geprivilegieerde status (via posten)	NVIS kan niet gebruikt worden voor het detecteren van fraudesignalen in het algemeen. Informatie-uitwisseling met BuiZa loopt via BVV.
4	SIOD		Per 1-1-2009 gaat SIOD onder "Besluit politiegegevens" vallen. Hierdoor minder problemen met WBP te verwachten. Echter, omdat SIOD zich met opsporing bezig houdt (strafrechtelijk) is het niet eenvoudig om gegevens aan een bestuursrechtelijke dienst te verstrekken.
5	FIOD – ECD		Informatie-uitwisseling wordt bemoeilijkt door artikel 67 van de "Algemene Wet inzake Rijksbelastingen" (AWR) en artikel 43 van de "Uitvoeringsregeling Algemene Wet inzake Rijksbelastingen" (Uawr). Wellicht biedt artikel 43c een opening voor structurele uitwisseling, indien een convenant wordt gesloten. Uitwisseling van gegevens met de belastingdienst zou uitwisseling met FIOD misschien overbodig kunnen maken.
6	CWI	CWI wil van de IND de "Beslissingen op aanvraag" ontvangen.	CWI gaat zijn systeem vernieuwen en kan dan mogelijk rekening houden met wensen IND.
7	Arbeidsinspectie		De AI heeft geen infrastructuur waarmee gegevens kunnen worden uitgewisseld. Wel email etc.
8	NVVB (vereniging van GBA's)	NAW vreemdelingen Gerelateerden (ouders, partners, kinderen etc.) (Aanvragen voor) uitkeringen Emigratiegegevens Verbreken van relaties Samenwoning Mutatieberichten om daarmee te toetsen GBA wil van de IND vertrek- en verwijderinggegevens ontvangen GBA ontvangt titel en verwijderbaarheidgegevens	GBA en IND zijn reeds gekoppeld via BAK.
9	OM		Informatievertrekking aan de IND dient via JustID te verlopen.
10	Landelijke Commissie	Inschrijving en uitschrijving van studenten Studievoortgang Wijziging studie of onderwijsinstelling	
11	IB-groep	In- en uitschrijvingen van studenten, studievoortgang en wijzigingen van studie of onderwijsinstelling	Er liggen 4 formele wetswijzigingen in het voorstel om de in de EAUT gesignaleerde

			wettelijke beletselen om gegevens uit te wisselen, op te heffen
12	BKWI	Gegevens mbt domein Werk en Inkomen zoals; bewijs van arbeid, inkomensgegevens en bedrijfsgegevens van zelfstandige ondernemers	Voor genoemde gegevens zouden we beter rechtstreeks bij de registerhouder (basisregistratie) terecht kunnen of zelfs moeten
13			
14	UWV	Gegevens mbt lonen, arbeidsverhoudingen en uitkeringen	Gegevensuitwisseling UWV - IND vindt reeds plaats via Suwinet.
15	Zeehavenpolitie	Informatie voor maken en onderhoud risicoprofielen Arbeidsovereenkomsten zeelieden Monsterboekjes Toegangsverleningen	
16	CJIB	NAW-gegevens, BSN en dossiernummer IND	CJIB ziet geen belemmeringen, haar diensten zijn immers beschikbaar voor alle Rijksdiensten. Wel gaat CJIB er vanuit dat de beoogde wijziging van de VW de IND ook de bevoegdheid krijgt om een bestuurlijke boete op te leggen
17	Centraal orgaan VOG-RP	Verklaring omtrent gedrag van rechtspersonen of van natuurlijke personen	Het proces van de betrouwbaarheidstoets voor een referent die erkend wil worden, staat nog niet vast
18	DT&V	Door DT&V gemaakte kosten (vliegtickets bijv.) in het kader van terugkeer dan wel uitzetting	Deze kosten worden door IND verhaald op de referent? Volgens EAUT lijken er geen juridische belemmeringen te zijn tot het mogen leveren van gegevens
19	SVB	Gegevens mbt de hoogte en duur van bijv. kinderbijslag en uitkering op basis van BSN of sofi	SVB signaleert vooralsnog geen specifieke risico's op juridisch, automatiserings of op samenwerkingsgebied
20	Financiën	Inkomensgegevens op basis van BSN	Definitieprobleem mbt begrip 'inkomen', is verzamelinkomen en breder dan 'loon'. En is bovendien niet tijdig beschikbaar.
21	KvK	bedrijfsgegevens: authentieke gegevens mbt rechtspersonen en ondernemingen	De KvK zelf heeft nog maar zeer beperkt gereageerd op de blauwdruk en zal nog opnieuw geconsulteerd moeten worden om te kunnen bezien of in het kader van MOMI een meer uitgebreide rol bij de KvK ligt
22	SDU		
23	Gemeentelijke Sociale Dienst of de SVB.	Informatie over het feit of en wanneer een vreemdeling of zijn referent een beroep doet op de openbare kas (4.5.1; 4.9.3). Deze informatie is nodig om een beslissing te nemen op het verlenen dan wel verlengen van een aanvraag. Tevens is informatie nodig als input voor handhavingactiviteiten	
24	SUWI-net (gegevens van UWV en CWI)	Informatie over het feit of een vreemdeling dan wel zijn referent beschikt over duurzaam, zelfstandige en voldoende middelen van bestaan (4.7.2.1; 5.4; 7.3.2.6.). Deze informatie is nodig om een beslissing te nemen op het verlenen dan wel verlengen van een aanvraag. Tevens is informatie nodig als input voor handhavingactiviteiten.	In de Blauwdruk wordt aansluiting gezocht bij het SUWI-net waar de IND momenteel een inblikmogelijkheid heeft. In het SUWI-net kan de IND gegevens inzien van het UWV, het CWI. N.B.:Voor zelfstandigen en vermogensbezitters kan geen (voldoende) informatie worden gevonden in het SUWI-net. Dergelijke informatie wordt op dit moment bij de vreemdeling zelf opgevraagd. Wellicht kan deze informatie in de toekomst verkregen worden via de Kamer van Koophandel en de Belastingdienst. De vraag is evenwel wat de actualiteitswaarde is van de in dergelijke registraties opgeslagen

			gegevens.
25	GBA	Informatie omtrent de burgerlijke staat en leeftijd van de vreemdeling (4.7.2.2; 7.3.2.6.). Algemeen kan gesteld worden dat de IND persoonsgegevens van de vreemdeling en de referent nodig heeft om een beslissing te nemen op de verlen(g)ing van een aanvraag. Daarnaast kan een verandering van dergelijke input zijn voor handhavingsactiviteiten. Het feit dat de partners niet meer op hetzelfde adres wonen of bijvoorbeeld wanneer er een kindje is geboren.	
26	IB-groep	Informatie omtrent de vraag of de vreemdeling aan de inburgeringsvoorwaarde voldoet (4.12.3; 4.16.2.3). Het gaat hierbij niet alleen om de Wib maar ook (vanaf 2010) om de WI.	
27	GGD	Informatie omtrent de vraag of de vreemdeling het tbc-onderzoek heeft ondergaan (5.2.1).	
28	Vreemdeling	Informatie omtrent de vraag of de vreemdeling is verzekerd tegen ziektekosten.	Op zichzelf zou er sprake kunnen zijn van gegevensuitwisseling tussen de IND en de ziektekostenverzekeraar; de vraag is evenwel of hiervoor een juridische basis is en of verzekeraars hieraan willen meewerken.
29	Diplomatieke Vertegenwoordiging	Informatie omtrent de indiending van TEV-aanvraag. Deze kan zowel door de referent in Nederland als door de vreemdeling bij de diplomatieke vertegenwoordiging worden ingediend (5.2.1).	Tussen de IND en de diplomatieke vertegenwoordiging zal informatie worden uitgewisseld over het feit dat een aanvraag is ingediend (tot en met de definitieve afhandeling er van). Nadat de IND positief heeft beslist op de TEV-aanvraag wordt de referent en/of de vreemdeling daarvan schriftelijk op de hoogte gesteld. De beschikking is een beslissing op de TEV-aanvraag en ziet dus zowel op de huidige mvv als vvr. Op het moment dat deze beschikking wordt verzonden, krijgt de diplomatieke post, indien van toepassing, een fiat om een visum af te geven. Momenteel is er in het kader van de mvv-procedure al digitaal contact tussen de IND en de buitenlandse posten over de verlening van visa. Het verschil onder modern migratiebeleid is dat er ook informatie over vergunningen zal moeten worden uitgewisseld.
30	JUSTID en List.	Informatie omtrent de vraag of de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde en nationale veiligheid (7.3)	De bestaande digitale openbare orde toets zal blijven bestaan (JUSTID en List).Vragen omtrent de nationale veiligheid kunnen resulteren in contacten met de CT-infobox, AIVD, SIOD, FIOD, Openbaar Ministerie, politie. Deze contacten vinden niet geautomatiseerd plaats.
31	IND	Informatie omtrent de vraag of de referent zijn inlichtingenplicht is nagekomen (7.3.2.2.).	
32	CWI	Informatie over de vraag of aan een vreemdeling een TWV is verleend.	
33	Arbeidsinspectie	Informatie over de vraag of een werkgever de WAV heeft overtreden.	In het verleden heeft de IND wel eens een proces-verbaal van de Arbeidsinspectie gekregen. Voorts heeft de IND wel eens aan de Arbeidsinspectie een lijst van

			namen verstrekt van bedrijven waarvan het vermoeden bestond dat deze de WAV zou overtreden
34	KPMG	Informatie over de vraag of de leges voor een aanvraag zijn voldaan.	Over het algemeen kan er (via de pin) aan het loket betaald worden. Bij verlengingsprocedures wordt evenwel nog vaak gebruik gemaakt van acceptgiro's. In dat geval is KPMG de partij die de inning van de leges voor zijn rekening neemt. Dat betekent dat er tussen de KPMG en de IND een wederzijdse informatiestroom aanwezig is. De verstrekking van informatie van de IND naar de KPMG geschiedt digitaal. De verstrekking van informatie van de KPMG naar de IND geschiedt niet geautomatiseerd.
35	CJIB	Informatie over de vraag of de leges voor een aanvraag zijn voldaan.	Onder modern migratiebeleid zal het CJIB de inning van de leges gaan doen.

36	GBA (en BVV).	Informatie over het verblijfsrecht van vreemdelingen.	Deze informatie levert de IND aan de Gemeentelijke basisadministratie en de BVV (waar de DT&V, de VP, de Kmar afnemer van zijn).
37	BVV	Informatie over de verwijderbaarheid van vreemdelingen.	Deze informatie levert de IND momenteel aan de BVV (de afnemers hiervan zijn DT&V, de VP, de Kmar).
38	DT&V	Informatiestroom in het kader van kostenverhaal onder modern migratiebeleid.	Gegevens over gemaakte kosten zullen naar verwachting (ook) van de DT&V betrokken worden.
39	IOM	Informatiestroom in het kader van kostenverhaal onder modern migratiebeleid.	Gegevens over gemaakte kosten zullen wellicht (ook) van de IOM betrokken worden.
40	CJIB	Informatiestroom in het kader van kostenverhaal onder modern migratiebeleid.	Het CJIB zal de kosten gaan innen. (73.4.).
41	CJIB	Informatiestroom in het kader van de bestuurlijke boete onder modern migratiebeleid.	Dit heeft tot gevolg dat wanneer een dergelijke boete is opgelegd deze ook geïnd zal moeten worden. Hiervoor komt het CJIB in beeld (72.5.). Dit betekent dat er een informatiestroom op gang zal komen tussen IND en CJIB. Wanneer de boete moet worden geïnd zal het CJIB hierover moeten worden geïnformeerd. De resultaten van de inningprocedure zullen vervolgens weer door het CJIB aan de IND moeten worden teruggekoppeld.
42	Arbeidsinspectie	Informatie over de werkgever waar een vreemdeling werkzaamheden mag verrichten (4.3.5.).	In het kader van de handhaving betekent dit dat de Arbeidsinspectie tijdens de uitoefening van haar toezichtstaken niet van het verblijfsdocument kan afleiden of de aangetroffen vreemdeling werkzaamheden mag verrichten bij de werkgever in kwestie.
43	Kamer van Koophandel	Toets erkende referent: het bestaan van de werkgever (als rechtspersoon of natuurlijke persoon)/organisatie	Om vast te stellen dat de werkgever bestaat kan informatie worden ingewonnen bij de Kamer van Koophandel. Momenteel ontvangt de IND een dergelijk uittreksel van de vreemdeling of de referent.
44	Kamer van Koophandel	Toets erkende referent: de solvabiliteit van de werkgever.	Blijkens de Blauwdruk worden de bedrijfsprofielen bij de Kamer van Koophandel opgevat; dit bevat het uittreksel, maar ook jaarrekeningen, concernrelaties, deponeringen

			en bedrijfshistorie. De vraag is evenwel of de solvabiliteit bij de Kamer van koophandel kan worden opgevraagd of dat dit iets is wat bij de IND moet worden bepaald. Gegevens omtrent faillissementen, surseances van betaling en bedrijfsprofielen kunnen eveneens worden opgevraagd bij de Kamer van Koophandel.
45	Belastingdienst.	Toets erkende referent: historie van de werkgever m.b.t. de belasting- en premieafdracht	Dit wordt getoetst aan de hand van een verklaring van de Belastingdienst omtrent het betalingsgedrag. Nu wordt deze verklaring thans in het kader van kennismigrantenregeling wordt opgevraagd. Groot verschil is dat deze verklaring op dit moment door de Belastingdienst wordt gegeven aan de werkgever die het aan de IND geeft.
46	Arbeidsinspectie	Toets erkende referent: de mate waarin de werkgever de Wav en de Wml naleeft;	De mate waarin de werkgever de Wav, Wml naleeft, wordt beoordeeld aan de hand van informatie verkregen van de AI en de IND. Om welke informatie is hier nog niet duidelijk. Het ligt voor de hand dat de Arbeidsinspectie hier een rol gaat spelen.
47	Arbeidsinspectie	Toets erkende referent: de mate waarin de werkgever de vreemdelingenrechtelijke verplichtingen heeft nageleefd.	De mate waarin de werkgever de vreemdelingrechtelijke verplichtingen naleeft, wordt blijkens de blauwdruk beoordeeld aan de hand van informatie verkregen van de Arbeidsinspectie en de IND. De verwachting is dat de IND (na verloop van tijd) zelf bijzonderheden registreert en dit gebruikt bij de beoordeling. Ook zal hieromtrent informatie met de Vreemdelingenpolitie moeten worden uitgewisseld.
48	IND	Toets erkende referent: de mate waarin de werkgever de vreemdelingenrechtelijke verplichtingen heeft nageleefd.	De mate waarin de werkgever de vreemdelingrechtelijke verplichtingen naleeft, wordt blijkens de blauwdruk beoordeeld aan de hand van informatie verkregen van de Arbeidsinspectie en de IND. De verwachting is dat de IND (na verloop van tijd) zelf bijzonderheden registreert en dit gebruikt bij de beoordeling. Ook zal hieromtrent informatie met de Vreemdelingenpolitie moeten worden uitgewisseld.
49	Vreemdelingenpolitie	Toets erkende referent: de mate waarin de werkgever de vreemdelingenrechtelijke verplichtingen heeft nageleefd.	De mate waarin de werkgever de vreemdelingrechtelijke verplichtingen naleeft, wordt blijkens de blauwdruk beoordeeld aan de hand van informatie verkregen van de Arbeidsinspectie en de IND. De verwachting is dat de IND (na verloop van tijd) zelf bijzonderheden registreert en dit gebruikt bij de beoordeling. Ook zal hieromtrent informatie met de Vreemdelingenpolitie moeten worden uitgewisseld.
50	JUSTIS	Toets erkende referent: informatie over eventuele criminele antecedenten en doelstellingen van de werkgever/organisatie.	Voor de beoordeling van de betrouwbaarheid van werkgevers die een verzoek om erkenning als referent indienen kan van de werkgever worden verlangd een Verklaring Omtrent het Gedrag voor Rechtspersonen (VOG-RP) te overleggen. Indien de werkgever een natuurlijk persoon is bijvoorbeeld een eenmanszaak) kan

			worden verzocht om een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG-NP). Dergelijke verklaringen worden afgegeven door JUSTIS.
51	IND	Toets erkende referent: eventuele intrekking van een eerdere erkenning van de referent.	IND beschikt zelf over deze informatie.
52	IND	Toets erkende referent: de organisatie verplicht zich tot naleving van het inburgeringsaanbod (voor religieuze en levensbeschouwelijke organisaties als referent).	Dit lijkt een handhavinginformatiestroom nodig te maken.
53	Referent	Toets erkende referent: de organisatie verklaart dat zij de vreemdeling geen andere arbeid laat verrichten dan waarvoor de aanvraag is ingediend (voor religieuze en levensbeschouwelijke organisaties als referent)	Dit is een verklaring die door de referent moet worden overlegd . Overigens zal handhaving op deze verklaring wellicht wel plaats kunnen gaan vinden op basis van verkregen informatie van de Arbeidsinspectie.
54	Arbeidsinspectie	Toets erkende referent: de organisatie verklaart dat zij de vreemdeling geen andere arbeid laat verrichten dan waarvoor de aanvraag is ingediend (voor religieuze en levensbeschouwelijke organisaties als referent)	Dit is een verklaring die door de referent moet worden overlegd . Overigens zal handhaving op deze verklaring wellicht wel plaats kunnen gaan vinden op basis van verkregen informatie van de Arbeidsinspectie.

55	Referent	Toets erkende referent: de organisatie moet een culturele doelstelling dienen (voor uitwisselingsorganisaties; bij au pair bureaus worden de culturele doelstelling en de zorgplicht ten aanzien van de jongeren gewaarborgd door het afgeven van een verklaring jegens de IND en door het onderschrijven van een gedragscode. De verklaring en de gedragscode worden thans ontwikkeld).	Dit is een verklaring die moet worden overlegd. Overigens zal handhaving op deze verklaring wellicht wel plaats kunnen gaan vinden op basis van verkregen informatie van de Arbeidsinspectie en de politie.
56	Arbeidsinspectie (voor	Toets erkende referent: de organisatie moet een culturele doelstelling dienen uitwisselingsorganisaties; bij au pair bureaus worden de culturele doelstelling en de zorgplicht ten aanzien van de jongeren gewaarborgd door het afgeven van een verklaring jegens de IND en door het onderschrijven van een gedragscode. De verklaring en de gedragscode worden thans ontwikkeld).	Dit is een verklaring die moet worden overlegd. Overigens zal handhaving op deze verklaring wellicht wel plaats kunnen gaan vinden op basis van verkregen informatie van de Arbeidsinspectie en de politie.
57	(Vreemdelingen)politie	Toets erkende referent: de organisatie moet een culturele doelstelling dienen (voor uitwisselingsorganisaties; bij au pair bureaus worden de culturele doelstelling en de zorgplicht ten aanzien van de jongeren gewaarborgd door het afgeven van een verklaring jegens de IND en door het onderschrijven van een gedragscode. De verklaring en de gedragscode worden thans ontwikkeld).	Dit is een verklaring die moet worden overlegd. Overigens zal handhaving op deze verklaring wellicht wel plaats kunnen gaan vinden op basis van verkregen informatie van de Arbeidsinspectie en de politie.
58	Referent	Toets erkende referent: de organisatie heeft een zorgplicht ten aanzien van de betreffende jongeren (voor uitwisselingsorganisaties; bij au pair bureaus worden de culturele doelstelling en de zorgplicht ten aanzien van de jongeren gewaarborgd door het afgeven van een verklaring jegens de IND en door het onderschrijven van een gedragscode. De verklaring en de gedragscode worden thans ontwikkeld).	Dit is een verklaring die moet worden overlegd. Overigens zal handhaving op deze verklaring plaats wellicht kunnen vinden op basis van verkregen informatie van de Arbeidsinspectie en politie
59	Arbeidsinspectie	Toets erkende referent: de organisatie heeft een zorgplicht ten aanzien van de betreffende jongeren (voor uitwisselingsorganisaties; bij au pair bureaus worden de culturele doelstelling en de zorgplicht ten aanzien van de jongeren gewaarborgd door het afgeven van een verklaring jegens de IND en door het onderschrijven van een gedragscode. De verklaring en de gedragscode worden thans ontwikkeld).	Dit is een verklaring die moet worden overlegd. Overigens zal handhaving op deze verklaring plaats wellicht kunnen vinden op basis van verkregen informatie van de Arbeidsinspectie en politie
60	(Vreemdelingen)politie De verklaring en de	Toets erkende referent: de organisatie heeft een zorgplicht ten aanzien van de betreffende jongeren	Dit is een verklaring die moet worden overlegd. Overigens zal handhaving op deze verklaring

	gedragscode worden thans ontwikkeld.	(voor uitwisselingsorganisaties; bij au pair bureaus worden de culturele doelstelling en de zorgplicht ten aanzien van de jongeren gewaarborgd door het afgeven van een verklaring jegens de IND en door het onderschrijven van een gedragscode.	plaats wellicht kunnen vinden op basis van verkregen informatie van de Arbeidsinspectie en politie
61	De Landelijke commissie voor de internationale student in het Nederlands Hoger Onderwijs.	Toets erkende referent: Een onderwijsinstelling kan zich uitsluitend laten erkennen als wordt voldaan aan de voorwaarden zoals die thans zijn opgenomen in de Gedragscode internationale student in het Nederlands Hoger Onderwijs.	

62	Vreemdeling zelf	Informatie over de vraag of de vreemdeling in het bezit is van een geldig document voor grensoverschrijding	Deze informatie wordt van de vreemdeling verkregen.
63	IB-groep	Informatie over de inschrijving en de studievoortgang	
64	IND & ketenpartners	Informatie voor het maken en onderhouden van (op handhaving gerichte) behandelprofielen	
65	Gemeente	Signaal dat geestelijk bedienaar aanbod van inburgeringsvoorziening niet heeft aanvaard	
66	Gemeente	Signaal aan gemeente dat verblijf is verleend aan inburgeringsplichtige religieuze	