



Universiteit  
Leiden



Instituut voor Immigratierecht

Universiteit Leiden, Instituut voor Immigratierecht

## **Selectief naast restrictief. Evaluatie van de Wet modern migratiebeleid**

### *Samenvatting*

Mr. drs. Gerrie Lodder

Juni 2019

Opdrachtgever: WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aanvrager: Directie Migratiebeleid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid

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



## Samenvatting

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

### De wet MoMi

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

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

### Doel evaluatie wet MoMi

Doel van de wetsevaluatie is om kwantitatief en kwalitatief inzicht te krijgen op de drie hierboven genoemde terreinen: de versnelling en vereenvoudiging van

de toelatingsprocedures, de referentensystematiek en tot slot, het toezicht en de handhaving.

### Opzet onderzoek

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

### Bevindingen

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

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



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

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

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

Er bestaan vier categorieën erkend referent. Dit zijn de categorieën arbeid, onderzoek, studie en uitwisseling. Sinds de inwerkingtreding van de wet MoMi tot aan het eind van de periode van dit onderzoek zijn 4.681 aanvragen om

erkenning als referent voor de categorie arbeid ingediend. Voor de categorie onderzoek ligt het aantal aanvragen op 72, voor studie op 34 en voor uitwisseling op 40. Op grond van de ervaringen van de IND kan geconcludeerd worden dat ten aanzien van de erkenning voor de categorie arbeid en onderzoek lang niet alle als referent erkende bedrijven en instellingen gebruik maken van hun erkenning om verblijfsaanvragen in te dienen.

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

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

Het derde terrein waarop de wet MoMi wijzigingen heeft gebracht is het systeem van toezicht en handhaving. Als gevolg van de wet MoMi is de controle ten aanzien van aanvragen ingediend door een erkend referent verschoven van het controleren voor toelating naar controle achteraf. Voorafgaand aan de beslissing wordt ingezet op voorlichting in diverse vormen. Dit wordt aangeduid als



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

### Aanbevelingen

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

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

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