

SANDER GROEN, TESSELTJE DE LANGE, KAY GROOTFAAM, NIENKE KRUIDENBERG EN GERJANNE LEEUWIS - MR. S.M. GROEN IS PARTNER BIJ KROES ADVOCATEN, DR. T. DE LANGE IS UNIVERSITAIR DOCENT BESTUURS- EN MIGRATIERECHT AAN DE UVA; K. GROOTFAAM, N. KRUIDENBERG EN DRS. G.M. LEEUWIS ZIJN MASTERSTUDENTEN STAATS- EN BESTUURSRECHT AAN DE UVA EN SCHRIJVEN HUN SCRIPTIE OVER DE WET MOMI.

Wet Modern Migratiebeleid: De gevolgen voor de vreemdeling

De Wet MoMi en de Visumwet zullen per 1 juni 2013 het vreemdelingenrecht ingrijpend wijzigen. In deze bijdrage ligt de focus op de gevolgen van de Wet MoMi voor de vreemdeling zelf. In het hieraan voorafgaande artikel aandacht voor de nieuwe relatie tussen overheid en referent en voor toezicht en handhaving; verderop in dit blad een artikel over de impact van de Visumwet.

Een belangrijk uitgangspunt van de Wet MoMi is de herverdeling van de verantwoordelijkheid tussen overheid, vreemdeling en referent. De basis van het toelatingsbeleid wordt een 'duurzame vertrouwensrelatie tussen overheid en referent'¹ waarbij toezicht en handhaving meer dan voorheen achteraf zullen plaatsvinden. De vreemdeling is binnen deze vertrouwensrelatie het object van gedeelde zorg. In dit artikel gaan we in op de consequenties van deze relatie tussen overheid en referent voor de vreemdeling. We bespreken daartoe de wijzigingen van de Vreemdelingenwet 2000 en lagere regelgeving ten gevolge van de Wet MoMi. Daarbij staan vier onderwerpen centraal: de gewijzigde relatie tussen de vreemdeling en de referent, de nieuwe procedures en verblijfsbeperkingen, de handhaving van verplichtingen van de vreemdeling door middel van de bestuurlijke boete en de verhouding tot het Europese migratierecht.

1 De verhouding tussen vreemdeling en referent

1.1 Toenemende afhankelijkheid

Onder MoMi krijgt de referent meer verantwoordelijkheden.² Referenten worden 'medeverantwoordelijk voor het bereiken van maatschappelijk gewenste doelen bij de toelating en het verblijf van vreemdelingen in Nederland.'³ Dit geldt zowel bij gezinsmigratie als bij studie- en arbeidgerelateerde migratie. De basis van het toelatingsbeleid wordt een 'duurzame vertrouwensrelatie tussen overheid en referent'⁴ waarbij toezicht en handhaving meer dan voorheen achteraf zal plaatsvinden. De vreemdeling is het object van gedeelde zorg binnen deze vertrouwensrelatie. Wat zijn de consequenties van deze duurzame vertrouwensrelatie voor de vreemdeling?

Wij signaleren een mogelijke verdere afhankelijkheid van de vreemdeling van diens referent. In de praktijk van de convenanten – het instrument dat aan de erkenning van referenten vooraf ging – zagen we al de vreemdeling nauwelijks tot geen weet heeft van zijn verblijfsstatus omdat dit allemaal geregeld

¹ *Kamerstukken II*, 2208-2009, 32052, nr. 3, p. 6, ve09001269.

² *Kamerstukken I*, 2009-2010, 32052 D, p. 1; *Kamerstukken II*, 2008-2009, 32052, nr. 3, p. 6, ve09001269.

³ Toelichting Vb 2000-momi, Stcrt. 2010, nr. 307, p. 95, ve10001127.

⁴ *Kamerstukken II*, 2008-2009, 32052, nr. 3, p. 6.

wordt door werkgever, universiteit of au pair bureau. De wijzigingen van de Vreemdelingenwet ten gevolge van de Wet MoMi versterken dat beeld. De nieuwe zorgplicht van de referent voor 'zijn' vreemdeling houdt onder meer in dat hij hem moet informeren over zijn rechtspositie. Maar een werkgever zal bij de informatievoorziening aan de vreemdeling niet altijd alleen het belang van de vreemdeling in acht nemen. Een van de mogelijke redenen waarom de Europese blauwe kaart zo impopulair is, is dat werkgevers de nationale kennis-migrantenregeling verkiezen. Dat kan zijn omdat daarin de

Dit doet zich bijvoorbeeld voor als de gezinsmigratiereferent meldt dat de relatie verbroken is zonder dat zich een andere referent ten behoeve van de vreemdeling heeft aangediend. Het overstappen naar een ander verblijfsdoel, en eventueel een andere referent, is mogelijk. In dat geval moet een volledige toets van de voor het nieuwe verblijfsdoel relevante verblijfsvoorwaarden plaatsvinden.⁹

Een andere situatie waarin de vreemdeling zonder referent kan komen te verkeren is bij intrekking van het erkend referentschap van zijn referent (zie paragraaf 4.2 van het artikel

Wij signaleren een mogelijke verdere afhankelijkheid van de vreemdeling van diens referent.

looneis lager is, maar een verklaring zou ook kunnen liggen in het feit dat de Europese blauwe kaart de vreemdeling op termijn rechten geeft waar een werkgever niet zo veel aan heeft, namelijk mobiliteitsrechten.⁵ Als de vreemdeling het voor het zeggen had, koos hij wellicht veel vaker de Europese blauwe kaart.

Het was al zo dat het de werkgever was die het verblijfsdocument afhaalde en aan de vreemdeling overhandigde. Zoals we hierna zullen zien kan de werkgever de machtiging tot voorlopig verblijf (die min of meer automatisch overgaat in een verblijfsvergunning) nu ook aanvragen, zodat de vreemdeling nog minder zicht heeft op wat er precies verblijfsrechtelijk voor hem wordt geregeld. Hoewel de door de overheid goed gescreende referent in de regel zuivere bedoelingen zal hebben, wordt de vreemdeling wel steeds afhankelijk van zijn referent. Bij de wijziging van de Wet arbeid buitenlandse werknemers in de jaren tachtig was de toename van de afhankelijkheidsrelatie tussen werkgever en buitenlandse werknemer nog een punt van zorg. Nu is van een dergelijke zorg, laat staan van protest, geen sprake.⁶ Het beeld anno 2013 is dat van een vreemdeling die een relatie heeft met zijn referent, en maar zeer ten dele met de Nederlandse overheid.

1.2 Vreemdelingen zonder referent

Geen referent nodig

Overigens heeft niet iedere vreemdeling die naar Nederland wil komen een referent nodig. Uitgezonderd is de vreemdeling die komt voor het verrichten van arbeid als zelfstandige, of het ondergaan van een medische behandeling, dan wel overige humanitaire omstandigheden.⁷ Wel heeft deze vreemdeling, ingevolge artikel 4.44b Vb juncto artikel 4.17 Vv, zelf een plicht om alle relevante gegevens te verstrekken.

Referent verdwijnt: recht op een nieuwe?

Ook kan een vreemdeling zonder referent komen te zitten. Dit betekent dat zijn verblijfsrecht kan worden beëindigd omdat hij niet langer voldoet aan de voorwaarden voor verblijf.⁸

over de referent in dit nummer). Ingevolge artikel 3.89a Vb krijgen vreemdelingen met verblijf voor uitwisseling, studie, het verrichten van arbeid als kennismigrant of wetenschappelijk onderzoek in de zin van richtlijn 2005/71/EG bij een intrekking van het erkend referentschap van hun referent drie maanden de gelegenheid om een andere erkende referent te vinden. Studenten kunnen zich bijvoorbeeld inschrijven bij een andere – wel als referent erkende – onderwijsinstelling om daar hun opleiding te voltooien.¹⁰ Dit geldt ook voor andere reeds toegelaten vreemdelingen, waarbij erkenning als referent een voorwaarde is voor het toelaten van de vreemdeling, zoals bij au pairs. De vreemdeling moet wel te goeder trouw zijn.¹¹ Die toevoeging gold al op grond van Richtlijn 2005/71/EG voor onderzoekers; dat zij te goeder trouw zijn geweest wil bijvoorbeeld zeggen dat zij geen deel hebben gehad in de redenen die aan de intrekking van de erkenning als referent ten grondslag hebben gelegen.¹²

Verblijf vrij van een referent

Tot slot heeft de vreemdeling geen referent meer nodig als hij in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, of Nederlander wordt.¹³

2 Procedurele gevolgen voor de vreemdeling

Een uitgangspunt van de Wet MoMi is dat Nederland een selectief migratiebeleid voorstaat waarmee migranten die Nederland nodig heeft, snel en eenvoudig moeten kunnen worden toegelaten: toelatingsprocedures moeten faciliterend zijn en mogen geen obstakel vormen.¹⁴ De procedurele veranderingen die de Wet MoMi voor de vreemdeling brengt zijn in beginsel positief te beoordelen, omdat de procedure efficiënter en sneller zal worden en de referent een belangrijke rol gaat spelen in aanvraagprocedures. Dit kan, zoals eerder betoogd, als nadeel hebben dat de vreemdeling afhankelijker wordt van de referent, maar lijkt vanuit efficiency overwegingen wel een voordeel. Bij de keuze van migranten voor een bepaald land worden goed lopende procedures wel genoemd

5 S.M. Groen en T. de Lange, 'De Europese 'Blue Card'. Verblijfsvergunning voor hooggeschoolde arbeidsmigranten', in: A&MR 2011, nr. 8, pp. 338-348, ve11002528.

6 C.A. Groenendijk & A.H.J. Swart, 'De tewerkstelling van buitenlandse werknemers', NJB 1976 afl. 10, p. 317 – 343.

7 Dit is neergelegd in artt. 3.30 lid 6 Vb, 3.48 lid 3 Vb en a.51 lid 4 Vb. Zie ook: *Kamerstukken I, I* 2008-2009, 32052, nr. 3, p. 31, ve09001269.

8 *Kamerstukken I, I* 2009-2010, 32052, nr. 3, p. 30, ve09001269.

9 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30573, nr. 1, p. 37, ve06000709.

10 *Kamerstukken I*, 2009-2010, 32052, F, p. 12.

11 Zie voor de schorsing en intrekking en de gevolgen voor de vreemdeling: *Kamerstukken I*, 2009-2010, 32052 D, p. 25-26; *Kamerstukken II*, 2009-2010, 32052, nr. 7, p. 24-25 en p. 42-44.

12 Toelichting bij artikel 3.89a Vb, Stb. 2010, nr. 307, p. 170, ve10001127.

13 Artikel 2b, eerste lid sub c en d en f Vw.

14 *Kamerstukken II*, 2007-2008, 30573, nr. 10, p. 1-3, ve08001122.

als factor van belang.¹⁵ Als de procedures inderdaad goed lopen kan dat Nederland helpen de migranten die nodig zijn aan te trekken, althans niet af te schrikken.

2.1 Aanvragen

Met de Wet MoMi worden twee uitgangspunten van de Vw 2000 verlaten. In de eerste plaats hoeft onder de Wet MoMi de aanvraag voor een verblijfsvergunning niet langer door de vreemdeling in persoon te worden ingediend.¹⁶ De aanvraag kan ook door de wettelijk vertegenwoordiger, of door de (erkende) referent van de vreemdeling worden ingediend. Ten tweede geldt niet langer de eis dat de aanvraag hoofdzakelijk slechts persoonlijk kan worden ingediend. Waar moge-

Een belangrijke wijziging is de introductie van één aanvraagprocedure voor machtiging voorlopig verblijf en verblijfsvergunning.

lijk mag de aanvraag ook schriftelijk worden ingediend.¹⁷ Dit is neergelegd in het eerste en tweede lid van artikel 23 Vw. Aanvragen voor verblijf in het kader van arbeid als kennis-migranten of wetenschappelijk onderzoek, uitwisseling en studie moeten worden ingediend door de vreemdeling, diens wettelijk vertegenwoordiger of de erkende referent.¹⁸ Dit is neergelegd in artikel 3.99, eerste lid Vb juncto artikel 3.26, eerste lid Vv. Deze bevoegdheid volgt uit artikel 23, tweede lid Vw.

Op grond van het derde lid tot slot blijft in bepaalde gevallen voorgeschreven dat de aanvraag door de vreemdeling in persoon wordt ingediend. Dit betreft met name die vreemdelingen die in Nederland een verblijfsvergunning willen aanvragen, maar niet in het bezit zijn van een geldige mvv.¹⁹ In dat geval kan snel, aldus de Nota van Toelichting, een beschikking worden gegeven op een ongegronde aanvraag.²⁰

Wijzigen van beperking

Wanneer de vreemdeling de beperking van zijn verblijfsvergunning wil wijzigen, zal hij daartoe – net als onder de oude Vw2000 – een aanvraag moeten indienen.²¹ Bij arbeids- en studiemigranten geldt dat als de vreemdeling binnen de beperking van zijn verblijfsvergunning blijft, maar wijzigt van referent (van de ene universiteit naar de andere overstapt), geen wijzigingsaanvraag hoeft te worden ingediend.²² Dit uitgangspunt gold al onder de kennismigrantenregeling.

2.2 Ambtshalve verlening: de TEV-procedure

Zoals in de inleiding is uiteengezet, is een van de uitgangspunten van de Wet MoMi een snel en doeltreffend vreemdelingenbeleid. Een belangrijke wijziging ten opzichte van de oude Vw2000 is de introductie van één aanvraagprocedure

voor de mvv en verblijfsvergunning: de toelating en verblijf (TEV-) procedure. Hiertoe is een nieuw artikel 14, tweede lid Vw opgenomen. Binnen twee weken nadat de vreemdeling (onafhankelijk van het verblijfsdoel) met een geldige mvv is binnengereisd en zich binnen drie dagen, conform artikel 54, eerste lid onder e Vw, heeft gemeld bij de IND, wordt ambtshalve een verblijfsvergunning uitgereikt, onder dezelfde beperking als waaronder de mvv was verleend.²³ Overigens kan de verblijfsvergunning alsnog ambtshalve worden verleend indien de (mvv-plichtige) vreemdeling zich niet binnen de voorgeschreven termijn van drie dagen meldt bij de IND.²⁴ De mvv blijft tot drie maanden na afgifte geldig, daarna is ambtshalve verlening van de verblijfsvergunning niet meer

ambtshalve mogelijk. Ambtshalve verlening van de verblijfsvergunning zal niet plaatsvinden als men niet meer aan de toelatingsvoorwaarden voldoet. De referent is gelet op zijn informatieplicht gehouden de IND te informeren als zich een dergelijke omstandigheid voordoet.²⁵ De bedoeling is dat het verblijfsdocument wordt uitgereikt op het moment dat de vreemdeling zich meldt bij het IND-loket. Vanwege onvoorziene omstandigheden of technische beletsel kan het aanmaken van het verblijfsdocument langer duren, maar dit zal uiterlijk binnen twee weken worden uitgereikt.²⁶ De uitreiking van het verblijfsdocument geldt als de bekendmaking van de beschikking.²⁷

Rechtsgang bij niet tijdige uitreiking verblijfsdocument

Indien het verblijfsdocument niet binnen deze twee weken wordt afgegeven, zal volgens de toenmalige minister, sprake zijn van een uitzonderingssituatie.²⁸ De twee weken is een wettelijke beslistermijn.²⁹ Het niet verstrekken van het document is in artikel 72, derde lid, Vw, eveneens aangemerkt als een beschikking. De vreemdeling of de referent kan rechtsmiddelen aanwenden indien het verblijfsdocument niet binnen deze termijn van twee weken wordt uitgereikt.³⁰ Indien de termijn van twee weken niet wordt gehaald zal de

15 Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 'In betere banen', 2012.

16 *Kamerstukken II*, 2008-2009, 32052, nr. 3, p. 82, ve09001269; *Stb.* 2010, nr. 307, p. 181-183, ve10001127. Ingevolge artikel 2k lid 1 onder b Visumwet kan de mvv-aanvraag ook door de referent worden ingediend.

17 In het kader van e-government kan de aanvraag kan ook elektronisch worden ingediend; TK 2008-2009, 32052, nr. 3, p. 82, ve09001269; *Stb.* 2010, nr. 307, p. 181-183, ve10001127.

18 De Studierichtlijn schrijft voor dat een aanvraag door de vreemdeling zelf moet worden kunnen ingediend. Hier is bij de Wet MoMi rekening meegehouden; *Stb.* 2010, nr. 307, p. 83, ve10001127.

19 *Kamerstukken II*, 2008-2009, 32052, nr. 3, p. 84, ve09001269.

20 *Stb.* 2010, nr. 307, p. 183, ve10001127.

21 Artikel 24 Vw.

22 *Kamerstukken II*, 2007-2008, 30 573, nr. 10, p. 5, ve08001122.

23 Artikel 14 lid 2 Vw. Opgemerkt wordt in de MvT dat de ambtshalve verlening niet betekent dat er geen enkele beoordeling heeft plaatsgevonden. Die heeft plaatsgevonden in het kader van de mvv-procedure (*Kamerstukken II*, 2008-2009, 32052, nr. 3, p. 37, ve09001269). De regering is van mening dat de ambtshalve verlening geen negatief effect heeft op de fraudebestendigheid. Indien zich feiten of omstandigheden voordoen die zich tegen verblijfsaanvaarding verzetten kan de reeds verleende mvv immers worden ingetrokken of geannuleerd; *Kamerstukken II*, 2008-2009, 32052, nr. 3, p. 40, ve09001269.

24 *Stb.* 2010, 307, p. 57, ve10001127.

25 Artikel 2c lid 3 Visumwet geeft de Staatssecretaris de bevoegdheid om een mvv in te trekken of te annuleren. Hierdoor is de vreemdeling niet meer houder van een geldige mvv en is de Staatssecretaris gelet op artikel 14 lid 2 Vw niet meer verplicht om ambtshalve een verblijfsvergunning te verlenen.

26 Artikel 3.104 lid 1 Vb. *Kamerstukken II*, 2008-2009, 32052, nr. 3, p. 73, ve09001269; *Kamerstukken I*, 2009-2010, 32052, D. p. 40. Artikel 3.104 lid 1 Vb. De termijn van twee weken is nader omschreven in het Vb als tien werkdagen; *Stb.* 2010, nr. 307, p. 185, ve10001127.

27 Onder de Vw2000 gold de uitreiking van het verblijfsdocument al als de bekendmaking van de beschikking (artikel 3.104 Vb2000). Als de referent de aanvraag heeft ingediend, wordt deze onvervuld in kennis gesteld van de bekendmaking, zie artikel 3.104 lid 4 Vb.

28 *Kamerstukken I*, 2009-2010, 32052, D. p. 40, ve10000765.

29 Zie art. 3.6 Vw jo. art. 3.57 Vb.

30 Artikel 72 lid 3 Vw. De ambtshalve niet-verlening van de verblijfsvergunning wordt ingevolgd artikel 72 lid 3 Vw aangemerkt als een appellabele handeling; zie ook: TK 2008-2009, 32052, nr. 3, p. 79, ve09001269 en p. 95. Ook de referent kan bezwaar maken; artikel 70 Vw.

verblijfsvergunning ambtshalve bij afzonderlijke schriftelijke beschikking worden verleend, dus in een brief en niet door middel van de afgifte van een verblijfsdocument.³¹ Indien het document niet op tijd wordt verstrekt is dit te laat beslissen in de zin van artikel 4:13 en 4:14 Awb. Ingevolge artikel 6:12 Awb dient de IND dan in gebreke te worden gesteld, waarna beroep wegens het niet tijdig beslissen kan worden ingesteld.³²

Niet mvv-plichtigen

Ook voor niet mvv-plichtige vreemdelingen kan bij inreis in Nederland het verblijfsdocument al klaarliggen. De referent kan de aanvraag verblijfsvergunning namelijk al indienen terwijl de vreemdeling nog in het buitenland verblijft. Ook bestaat de mogelijkheid om voor niet mvv-plichtige vreemdelingen een onverplichte mvv-aanvraag in te dienen. Na de inwilligende beslissing hoeft deze vreemdeling de mvv niet

Ook voor niet mvv-plichtige vreemdelingen kan bij inreis in Nederland het verblijfsdocument al klaarliggen.

op te halen en kan zonder mvv Nederland inreizen, alwaar hem na melding bij de IND de verblijfsvergunning ambtshalve, ingevolge artikel 3.6, eerste lid onder b, Vb zal worden verleend.³³ Ook aan deze niet mvv-plichtige vreemdeling wordt – nadat de aanvraag is ingewilligd – binnen twee weken na aanmelding bij het IND-loket de verblijfsvergunning verstrekt.

Overige ambtshalve verleningen

Ook een verblijfsvergunning voor medische behandeling, of op tijdelijke en niet-tijdelijke humanitaire gronden kan ambtshalve worden verleend.³⁴ Dat zal nodig zijn als de IND al beschikt over alle benodigde informatie voor het verlenen van een dergelijke vergunning en er dus geen reden is om de vreemdeling opnieuw een aanvraag in te laten dienen.³⁵ De vreemdeling blijft uiteraard in de gelegenheid om een aanvraag tot afgifte van een dergelijke vergunning in te dienen.³⁶

2.3 Ingangsdatum verblijfsvergunning

De vreemdeling kan bij de afgifte van de mvv aangeven wanneer hij Nederland denkt te zullen inreizen.³⁷ Dat wordt dan de ingangsdatum van de (na inreis in Nederland) ambtshalve te verlenen verblijfsvergunning (artikel 3.57 Vb) mits deze ingangsdatum valt binnen de geldigheidsduur van de afgegeven mvv.³⁸

Het kan zijn dat de vreemdeling eerder inreist dan oorspronkelijk verwacht en zich binnen drie dagen meldt bij de IND, waardoor hij een verblijfsvergunning krijgt uitgereikt met een latere ingangsdatum dan de datum waarop hij zich heeft gemeld bij de IND. Voor dat geval regelt artikel 3.3, tweede lid onder e, Vb dat de vrije termijn volgend uit artikel 12 Vw 2000 blijft doorlopen tot de ingangsdatum van

het verblijfsrecht van de ambtshalve verleende verblijfsvergunning.³⁹ Als de inreisdatum nog niet bekend is, wordt als ingangsdatum aangehouden de dag na afgifte van de mvv.⁴⁰

2.4 Nieuwe beperkingen

In de beleidsnotitie modern migratiebeleid werd nog uitgegaan van vijf verblijfskolommen, die een centrale rol speelden. Binnen deze kolommen vielen vervolgens verschillende categorieën vreemdelingen.⁴¹ Onder de Wet MoMi bestaan de verblijfskolommen nog wel, en zijn het er zelfs acht geworden, maar de toenmalige Staatssecretaris ziet de verblijfskolommen meer als ordeningsprincipe voor de verblijfsvergunningen van vergelijkbare categorieën migranten.⁴² De verblijfskolommen zelf vervullen geen rechtens relevante functie en zijn om deze reden dan ook niet opgenomen in het Vb.⁴³

Verblijfsvergunningen worden wel nog steeds onder een bepaalde beperking verleend. Het bestaande aantal beperkingen wordt onder de Wet MoMi teruggebracht tot 18 (in plaats van de oude 30) en verschillende beperkingen zijn samengevoegd.⁴⁴ Deze beperkingen zijn weer geclusterd in het stelsel van de acht verblijfskolommen, elk met een eigen arbeidsmarktaantekening.⁴⁵

De volgende acht verblijfskolommen zijn gedefinieerd: Kolom I: Uitwisseling, Kolom II: Studie, Kolom III: Arbeid tijdelijk, Kolom IV: Arbeid regulier, Kolom V: Kennis en talent, Kolom VI: Familie en gezin, Kolom VII: Humanitair tijdelijk en Kolom VIII: Bijzonder verblijf. De houders van een vergunning binnen dezelfde verblijfskolom hebben een vergelijkbare rechtspositie.

Onder de Wet MoMi bestaan de beperkingen ‘voortgezet verblijf’ en wedertoelating niet meer. Deze worden samengevoegd en aangemerkt als verblijf op grond van niet-tijdelijke humanitaire gronden. Als niet-tijdelijke humanitaire gronden worden onder de Wet MoMi ook aangemerkt de verblijfsvergunning als amv, of slachtoffer van mensenhandel en bij ‘buitenschuld’ en eerdere relateerd geweld. Er bestaat nog maar één beperking medische behandeling, waaronder ook valt verblijf vanwege een medische noodsituatie. ‘Lerend werken’ is een nieuwe beperking; daaronder valt arbeid als stagiaire en als practicum. De verschillende beperkingen verband houdend met verblijf bij een familie- of gezinslid vallen onder Wet

31 *Kamerstukken I*, 2009-2010, 32052, D. p. 40, ve10000765. Zie ook het artikel 3.104 lid 1 Vb.

32 Ingevolge artikel 7:1 lid 1 onder f Awb hoeft niet eerst bezwaar te worden aangetekend.

33 *Stb.* 2010, nr. 307, p. 112, ve10001127; *Kamerstukken II*, 2008-2009, 32052, nr. 3, ve09001269.

34 Artikel 3.6 lid 1 Vb2000.

35 *Stb.* 2010, nr. 307, p. 112, ve10001127.

36 *Stb.* 2010, nr. 307, p. 111, ve10001127.

37 *Stb.* 2000, nr. 307, p. 103 en p. 149, ve10001127.

38 *Stb.* 2000, nr. 307, p. 149; TK 2008-2009, 32052, nr. 3, p. 37, ve09001269.

39 *Stb.* 2007, nr. 307, p. 57, 104 en 150, ve10001127.

40 Artikel 3.57 Vb. *Kamerstukken II*, 2008-2009, 32052, nr. 3, p. 37, ve09001269.

41 Beleidsnotitie naar een modern migratiebeleid, paragraaf 4, mei 2006. De verblijfskolommen waren: Kolom I: Uitwisseling en Arbeid Tijdelijk, Kolom II: Studie en Arbeid Regulier, Kolom III: Kennis en Arbeid Hoogwaardig, Kolom IV: Familie / Gezin en Kolom V: Humanitaire redenen.

42 *Kamerstukken II*, 2007-2008, 30573, nr. 10, p. 4, ve08001122. Het gaat om een achttal clusters van beperkingen waaronder de verblijfsvergunning kan worden verleend; *Stb.* 2010, 307, p. 58 en p. 104-105, ve10001127.

43 *Stb.* 2010, 307, p. 58 en p. 104-105, ve10001127.

44 Zie *Stb.* 2010, nr. 307, p. 48, ve10001127.

45 Artikel 3.1 lid 3 Vv. Zie de toelichting op het Vv (voor een overzicht van de bestaande en nieuwe beperkingen en arbeidsmarktaantekeningen, *Stc.* 2013, nr. 9199, p. 32, ve13000690).

MoMi onder de verzamelbeperking 'Familie en gezin'. Ook verblijf op grond van artikel 8 EVRM valt daaronder.⁴⁶ Onder de beperking uitwisseling vallen verblijf als au pair en verblijf in het kader van uitwisseling.

Overgangsrecht

In het overgangsrecht is geregeld hoe tegen de verblijfsvergunningen wordt aangekeken die aan de oude beperkingen zijn gebonden.

Artikel XV Vb bepaalt dat op het tijdstip van de inwerking-treding van MoMi de beperking waaronder een nog geldige verblijfsvergunning is verleend onder de Vw 2000, vanaf dat moment wordt aangemerkt als een beperking die is genoemd in kolom B van de transponeringstabel.⁴⁷

Ook voor verblijfsvergunningen die zijn verleend op grond van artikel 3.4, derde lid Vw 2000 is een regeling getroffen. Ingevolge artikel X, derde lid Vb juncto artikel 7.2b Vv worden deze vanaf inwerkingtreding van de Wet MoMi aangemerkt als een verblijfsvergunning verleend onder de beperking genoemd in kolom B opgenomen bij artikel 7.2b Vv. Verblijfsdocumenten waarop de 'oude' beperking nog staat blijven geldig totdat de geldigheidsduur is verstreken of de vergunning is ingetrokken. Het zou te arbeidsintensief zijn om al deze verblijfsdocumenten te vervangen.⁴⁸

De verblijfsjaren en daarmee samenhangende rechten die zijn opgebouwd voor de inwerkingtreding van de Wet MoMi worden uiteraard meegenomen onder de Wet MoMi.⁴⁹

3 Informatieverplichtingen en handhaving

Ingevolge artikel 24a Vw moet de aanvrager (dat kan de vreemdeling zelf zijn, maar ook diens referent) de Staatssecretaris de nodige informatie verschaffen. Voor zover mogelijk zal de Staatssecretaris echter eerst gebruik maken van informatie die hij zelf bij andere overheidsdiensten kan krijgen. Als sprake is van een erkend referent zal men in principe afgaan op de informatie in diens eigen verklaring. Artikel 54 Vw 2000 verplichtte de vreemdeling al informatie te verschaffen over verandering van woon- of verblijfplaats binnen Nederland en vertrek naar het buitenland, en in het algemeen

De verblijfsjaren en daarmee samenhangende rechten die zijn opgebouwd voor de inwerkingtreding van de Wet MoMi worden meegenomen.

tot het verstrekken van gegevens die van belang kunnen zijn voor de toepassing van de Vw 2000. In artikel 55a Vw wordt nu als beboetbaar feit genoemd een overtreding van artikel 24a Vw. De vreemdeling kan dus een boete krijgen als hij de gegevens die hij moet verstrekken niet volledig en naar waarheid heeft opgesteld. Dit geldt ook indien hij een overtreding begaat van de onderdelen a tot en met en g van artikel 54, eerste lid Vw 2000, die alle ook zien op het verstrekken van informatie. Overigens kunnen zowel de referent en de vreemdeling zich schuldig maken aan een overtreding van normen neergelegd in de Wet MoMi.⁵⁰

De hoogte van de boete bedraagt volgens de Wet MoMi maximaal €1500 voor natuurlijke personen, zoals de gezinsreferent of de vreemdeling zelf. Artikel 55a, derde lid Vw voorziet in de mogelijkheid van een verhoging van de boete met 50 procent bij eenzelfde overtreding binnen een periode van twee jaar. Het vreemdelingenprocesrecht is van toepassing bij de oplegging van een bestuurlijke boete op grond van de Wet MoMi. Dit betekent onder meer dat een kortere bezwaar- en beroepstermijn geldt dan in de Awb – te weten vier weken in plaats van zes.⁵¹

Informatievoorziening door de vreemdeling zou aan het licht kunnen brengen dat hij niet langer legaal in Nederland verblijft. Mocht illegaal verblijf een strafbaar feit worden,⁵² dan zou de vreemdeling gehouden kunnen zijn aan zijn eigen veroordeling mee te werken, zoals de referent door het verstrekken van de nodige informatie aan zijn eigen 'veroordeeling' wegens overtreding van de Wav zou moeten meewerken. Nader onderzocht moet worden in hoeverre de informatieverplichting zo ver gaat dat dit op gespannen voet komt te staan met het nemo tenetur beginsel.

4 Betekenis Europees Migratierecht

In de toelichting op de wijziging van het Vreemdelingenbesluit is uitgebreid stilgestaan bij de haalbaarheid van deze wijzigingen in het licht van het Europese migratierecht.⁵³ Daaruit blijkt dat men de Europese Commissie om een reactie heeft gevraagd, welke reactie er in het kort op neerkwam dat het uiteindelijk aan het Hof van Justitie EU is om te beoordelen of (onderdelen uit) de Wet MoMi de effectieve werking van het Unierecht belemmeren of niet.⁵⁴

Associatie EG-Turkije

In ieder geval is ter voorkoming van strijd met het EG-Turkije Associatierecht aan menig artikel in het nieuwe Vreemdelingenbesluit een lid toegevoegd inhoudende dat afgeweken wordt van al het voorgaande als het gaat om Turkse onderdanen. Zo wordt de werkgever van vreemdelingen met de Turkse nationaliteit ingevolge artikel 3.79a Vb niet

46 Stb. 2010, nr. 307, p. 113, ve10001127.

47 Zie ook de tabel in: Stb. 2010, nr. 307, p. 48, ve10001127.

48 Stb. 2010, nr. 307, p. 204-205, ve10001127.

49 Art.XV lid 2 Vb, Stb. 2010, nr. 307, p. 205, ve10001127.

50 Zie over handhaving de bepalingen uit hoofdstuk 5, Awb.

51 Artikel 69 Vw 2000.

52 Zie voor het wetsvoorstel hiertoe *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33512, nr. 3, ve13000094.

53 Stb. 2010, nr. 307, p. 72-85, ve10001127.

54 Stb. 2010, nr. 307, p. 72, ve10001127.

Transponeringstabel (Stb. 2010, 307; Artikel X)

1. Een op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet Modern Migratiebeleid geldige verblijfsvergunning, verleend onder een beperking als genoemd in kolom A, wordt vanaf dat tijdstip aangemerkt als een verblijfsvergunning, verleend onder een beperking als genoemd in kolom B:

A	B
Gezinshereniging of gezinsvorming	Familie- of gezinslid
Verblijf ter adoptie	Familie- of gezinslid
Verblijf als pleegkind	Familie- of gezinslid
Afwachten van onderzoek naar de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders, bedoeld in artikel 11 van de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie	Familie- of gezinslid
Het verrichten van arbeid als geestelijk voorganger of godsdienstleraar	Arbeid in loondienst
Verblijf als stagiaire of practisant	Lerend werken
Het volgen van studie	Studie
De voorbereiding op studie	Studie
Verblijf als economisch niet-actieve langdurig ingezetene	Verblijf als economisch niet-actieve langdurig ingezetene of vermogende vreemdeling
Verblijf als au pair	Uitwisseling
Verblijf in het kader van uitwisseling	Uitwisseling
De vervolging van mensenhandel	Tijdelijke humanitaire gronden
Verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken	Tijdelijke humanitaire gronden
Voortgezet verblijf	Niet-tijdelijke humanitaire gronden
Wedertoelating	Niet-tijdelijke humanitaire gronden

2. Voor de toepassing van de bepaling in kolom A wordt met de verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met het verblijfsdoel in kolom B gelijk gesteld de verblijfsvergunning, die voor inwerkingtreding van dit besluit is verleend onder een beperking verband houdend met het verblijfsdoel in kolom C:

A	B	C
artikel 3.39	Lerend werken	verblijf als stagiaire; verblijf als practisant
artikel 3.43, eerste lid, onder c	Uitwisseling	verblijf als au pair; verblijf in het kader van uitwisseling
artikel 3.50, eerste lid, onder a; artikel 3.51, eerste lid, onder a, onder 1°, en onder c; artikel 3.86, dertiende lid; artikel 3.90, eerste lid	Familie- of gezinslid	verblijf in het kader van gezinshereniging of gezinsvorming; verblijf ter adoptie; verblijf als pleegkind; verblijf in afwachting van onderzoek naar de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders, bedoeld in artikel 11 van de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie
artikel 3.51, eerste lid, onder a, onder 3°	Tijdelijke humanitaire gronden	verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling; verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken

Studentenrichtlijn

Ook zijn er uitzonderingen voor studenten die toelating vragen op grond van de Studentenrichtlijn 2004/114/EG. Deze richtlijn verplicht de lidstaten om de student de mogelijkheid te geven zijn eigen aanvraag in te dienen. De vreemdeling kan inderdaad zelf een aanvraag doen (artikel 23 Vw). Bij studenten betekent dat, zo blijkt uit de toelichting, dat de versnelde procedure die geldt voor erkende referenten niet wordt toegepast.⁵⁵ Er volgt dan een gewone procedure met volledige toetsing. Hoewel het technisch dus mogelijk is dat de vreemdeling zijn aanvraag doet is het niet erg efficiënt en verwachten wij ook niet dat veel van die mogelijkheid gebruik gemaakt zal worden.

Verder regelt artikel 3.87a Vb wanneer verlenging van de verblijfsvergunning voor studie kan worden geweigerd. Dat is (a) als de onderwijsinstelling niet langer erkend is en (b) als de student onvoldoende studievoortgang boekt.

De onderwijsinstelling van de student kan zijn erkenning kwijt raken als de instelling niet langer is geaccrediteerd, maar ook als zij de verplichtingen op grond van de Wet MoMi schendt.⁵⁶ Als om die laatste reden de onderwijsinstelling niet meer erkend is, kan dat op grond van de richtlijn niet worden tegengeworpen aan de student die is toegelaten op grond van Richtlijn 2004/114/EG.⁵⁷ Wij veronderstellen dat alle buitenlandse studenten op grond van deze richtlijn worden toegelaten. Als dat juist is, kan een intrekking van het erkend referentschap van een onderwijsinstelling op grond van arti-

Mocht illegaal verblijf een strafbaar feit worden, dan zou de vreemdeling gehouden kunnen zijn aan zijn eigen veroordeling mee te werken.

kel 2g Vw nooit tot intrekking van of weigering van verlenging van de verblijfsvergunning van de student leiden.

De weigeringsgrond die verband houdt met studievoortgang is in overeenstemming met artikel 12, eerste lid sub b Richtlijn 2004/114/EG.

Wetenschappers en de Europese blauwe kaart richtlijn

De Wetenschappersrichtlijn 2005/71/EG kent zelf een systeem van erkenning. De erkenning ingevolge de Wet MoMi is daarmee op het eerste gezicht niet in strijd. Dat ligt anders bij de Richtlijn 2009/50/EG (Europese blauwe kaart richtlijn). Die richtlijn gaat niet uit van een erkenning van de werkgever alvorens die een vreemdeling naar Nederland kan halen. Als de werkgever bij een aanvraag om toelating van de vreemdeling op grond van Richtlijn 2009/50/EG niet vrijwillig de verklaring uit artikel 2a Vw overlegt zal de werkgever als referent worden aangewezen. Na de aanwijzing gelden de zorg, informatie en administratieverplichtingen van de referent en kan de niet-naleving daarvan met een bestuurlijke boete worden gehandhaafd. Dat mag omdat, 'naar de mening van de regering de richtlijn geen bepalingen (bevat) die zich daartegen verzetten en daardoor evenmin het nuttig effect van de richtlijn (wordt) aangetast'.⁵⁸ Wij hebben niet direct een reden aan te nemen dat dit standpunt onjuist is voor zover het de verplichtingen betreft. De richtlijn rept niet over het

opleggen van strafsancities bij het niet naleven van vereisten die (indirect) voortvloeien uit de richtlijn; mogelijk dat de handhaving dus wel in strijd is met de (bedoeling van) de richtlijn. Dit kan pas beoordeeld worden als een bestuurlijke boete wordt opgelegd aan de werkgever van een houder van de Europese blauwe kaart. Omdat de Europese Blauwe kaart niet erg populair is in Nederland zal het ook nog wel even duren voordat een werkgever de moeite zal nemen de ambts-halve aanwijzing als referent of een bestuurlijke boete in rechte aan te vechten.

Gezinsherenigingsrichtlijn

Ook de Gezinsherenigingsrichtlijn is herhaaldelijk genoemd in de wetgevingsgeschiedenis. Zo werd tijdens de behandeling van het wetsvoorstel de mogelijkheid van uitsluiting van de gezinsreferent naar voren gebracht wanneer het iemand betreft die zich in Nederland schuldig heeft gemaakt aan bijvoorbeeld eerwraak of een schijnhuwelijk. Die persoon zou dan niet meer als referent van een partner of ander familielid uit het buitenland mogen optreden. De staatssecretaris (destijds Albayrak, PvdA) heeft toen gezegd dat de Gezinsherenigingsrichtlijn niet toestaat een referent die zich schuldig zou hebben gemaakt aan een strafbaar feit uit te sluiten van gezinsmigratie.⁵⁹

De Raad van State waarschuwde dat artikel 7 van de Richtlijn Gezinshereniging zich verzet tegen het aan de vreemdeling stellen van aanvullende eisen, zoals het hebben van een refe-

rent, in verband met de toegang.⁶⁰ Dit zou volgens de wetgever niet in strijd zijn met Gezinsherenigingrichtlijn omdat het hebben van een referent geen extra voorwaarde voor verblijf is. Wanneer het in Nederland verblijvende gezinslid geen referent wil worden, dan is er de optie om hem of haar toch aan te wijzen als referent. Dit heeft echter geen consequenties voor het verblijf van vreemdeling, aldus de MvT.⁶¹ Omdat artikel 7 Gezinsherenigingsrichtlijn ook een informatie- en administratieplicht kent gaat de wetgever ervan uit dat de informatie- en administratieplichten van de referent onder de Wet MoMi zijn toegestaan en niet verder gaan dan noodzakelijk voor de beoordeling van het verblijfsrecht van de vreemdeling en toezicht op de referent.⁶² Doordat de sanctionering geen gevolgen heeft voor het verblijfsrecht van de vreemdeling en afgestemd kan worden op de omstandigheden van het geval zou er ook op dit punt geen sprake van strijd met de Gezinsherenigingrichtlijn, aldus de MvT.⁶³

Eén enkele aanvraagprocedure-richtlijn

Bij het schrijven van de toelichting kon nog geen rekening gehouden worden met Richtlijn 2011/98/EU, de 'één enkele aanvraagprocedure-richtlijn' die op 25 december 2013 in Nederland geïmplementeerd moet zijn.⁶⁴ Ingevolge deze richtlijn moeten de lidstaten één enkele aanvraagprocedure

55 Stb. 2010, nr. 307, p. 77, ve10001127.

56 Art. 2g, sub c Vw.

57 Art. 3.87a, tweede lid Vb.

58 Stb. 2010, nr. 307, p. 78, ve10001127.

59 *Handelingen II* 2009-10, nr. 53, p. 4870.

60 *Kamerstukken II* 2008-2009, 32052, nr. 4, p. 4, ve09001270.

61 *Kamerstukken II* 2008-2009, 32052, nr. 3, § 8.1.1, ve09001269.

62 *Kamerstukken II* 2008-2009, 32052, nr. 3, § 8.1.1, ve09001269.

63 *Kamerstukken II* 2008-2009, 32052, nr. 3, § 8.1.1, ve09001269.

64 *Publicatieblad EU* L343/1 van 23 december 2011, ve12000037.

hebben voor het verstrekken van een gecombineerde verblijfs- en werkgevergunning. Ook regelt de richtlijn een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derdelanden.

Nederlandse implementatiewetgeving was nog niet bekend bij het afronden van dit artikel. De Wet MoMi heeft met name relevantie voor de doelstelling tot vereenvoudiging van de procedure. Nederland voldoet in veel opzichte al aan de ver-

de vreemdeling afhankelijker van deze referent. Van belang is derhalve dat deze vreemdeling goed wordt geïnformeerd over zijn rechten. Dat kan niet alleen aan werkgevers worden overgelaten, hun belang is niet altijd hetzelfde als dat van de vreemdeling.

Vanuit het perspectief van de overheid betekent Wet MoMi een omslag. De verantwoordelijkheid voor de vreemdeling wordt neergelegd bij de (erkende) referent. De overheid con-

Er zitten voor de vreemdeling en diens referent duidelijke – vooral procedurele – verbeteringen in de nieuwe wet.

eisen van de richtlijn omdat bij toelating op grond van de kennismigrantenregeling, de Europese blauwe kaart Richtlijn 2009/50/EG en de Wetenschappersrichtlijn 2005/71/EG geen aparte tewerkstellingsvergunning meer vereist is. In de gevallen waarin een tewerkstellingsvergunning nog wel nodig is naast een verblijfsvergunning moeten deze procedures worden samengevoegd (artikel 4 Richtlijn 2011/98/EU).

Voor mvv-plichtige vreemdelingen voorzien wij voor de verblijfsprocedure geen probleem: zij komen met een mvv binnen en krijgen daarna op grond van de TEV-procedure hun verblijfsvergunning, zonder dat nog een aparte procedure voor een tewerkstellingsvergunning hoeft te worden doorlopen. De dubbele procedures die de richtlijn probeert te voorkomen vinden in het Nederlandse stelsel echter plaats vóór toelating: voor een kansrijk verzoek om afgifte van een mvv voor het verrichten van arbeid zal UWV Werkbedrijf eerst een tewerkstellingsvergunning moeten verlenen. De richtlijn heeft evenwel geen betrekking op visa voor verblijf van langere duur.⁶⁵ Dat voor de afgifte van de mvv nog een tweede procedure moet worden doorlopen wordt met de richtlijn dus niet tegengegaan, zodat de praktische waarde van deze richtlijn voor Nederland beperkt lijkt.

Alleen niet mvv-plichtige vreemdelingen kunnen baat hebben bij deze richtlijn wanneer zij toelating vragen voor arbeid waarbij nu nog een aparte tewerkstellingsvergunning op grond van de Wet arbeid vreemdelingen vereist is.⁶⁶

5 Afsluitend

Met dit overzicht hebben we laten zien dat in de Wet MoMi de in de Blauwdruk Modern Migratiebeleid voorgestelde kolommenstructuur slechts is teruggekomen als ordeningsprincipe. De voorgestelde vereenvoudiging van de vele beperkingen is uiteindelijk neergekomen op een vermindering van het aantal beperkingen. Toch zitten er voor de vreemdeling en diens referent duidelijke – vooral procedurele – verbeteringen in de nieuwe wet.

Of de nadruk op de verantwoordelijkheid van de referent voor de vreemdeling een verbetering is, is de vraag. Wij hebben aangegeven dat de vreemdeling in grote mate afhankelijk wordt gemaakt van de referent. Met name als een erkende referent de gehele vreemdelingenrechtelijke procedure voert, wordt

troleert meer achteraf of aan de voorwaarden wordt voldaan. Ons inziens zou toekomstig sociaalwetenschappelijk onderzoek moeten uitwijzen in hoeverre deze afhankelijkheidsrelatie – die het gevolg is van de duurzame vertrouwensrelatie tussen referent en overheid – de autonomie van migranten te zeer beperkt.

⁶⁵ Preambule 11 en artikel 4, derde lid Ri 2011/98/EU, ve12000037.

⁶⁶ De richtlijn is ook in veel gevallen niet van toepassing: onder andere bij detachering, concernmedewerkers, seizoensarbeid, art. 3, tweede lid Ri 2011/98/EG, ve12000037.