

- migranten die via de kennismigrantenregeling een verblijfsvergunning krijgen, maar niet feitelijk in Nederland werken, en soms ook niet hier verblijven
- migranten die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid en die via de kennismigrantenregeling een verblijfsvergunning krijgen
- mensensmokkel met behulp van de kennismigrantenregeling

We willen graag in gesprek met medewerkers van de IND die toezicht houden op misbruik van de kennismigrantenregeling. We zijn onder meer benieuwd naar de volgende vragen:

- welke controles voert de IND uit op erkend referenten, zowel voorafgaand aan erkenning als tijdens?

- hoe onderzoekt de IND of migranten ook daadwerkelijk hier werken en verblijven?

- welke controles voert de IND uit om te achterhalen of migranten een gevaar vormen voor de nationale veiligheid?

- hoe gaat de IND mensensmokkel met behulp van de kennismigrantenregeling tegen?

Is het mogelijk daarvoor een afspraak te maken?

Ik hoor graag.

Met vriendelijke groet,

5.1.2.e



Van: 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo
Aan: 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo
Onderwerp: RE: beantwoording vragen Investico
Datum: donderdag 26 november 2020 19:16:47
Bijlagen: [antwoorden vragen Investico kennismigrantenregeling.docx](#)

Hierbij!

De lijn is gestagneerd bij 5.1.2.e Woo, ik stuur je mailwisseling zo nog even door.

From: 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo
Sent: donderdag 26 november 2020 16:51
To: 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo
Subject: RE: beantwoording vragen Investico

Hoi 5.1.2.e Woo,

Heb je voor mij de uiteindelijke tekst die de lijn is ingegaan, ook met jouw aanvulling nog?

Ik kan niet in het systeem en dus niet zelf nagaan in Digijust. Thnx!

5.1.2.e Woo

Verzonden met BlackBerry Work

(www.blackberry.com)

Van: 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo <5.1.2.e Woo@ind.nl>

Datum: donderdag 26 nov. 2020 4:28 PM

Aan: 5.1.2.e Woo - BD/5.1.2.e Woo <5.1.2.e Woo@minjenv.nl>

Kopie: 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo <5.1.2.e Woo@ind.nl>

Onderwerp: RE: beantwoording vragen Investico

Bedankt nog 5.1.2.e Woo! We hebben 1 van de punten meegenomen, het andere (eerste) leek ons wat ver voeren in deze context en met al zo'n lang antwoord.

Groet, 5.1.2.e Woo

From: 5.1.2.e Woo - BD/5.1.2.e Woo

Sent: donderdag 26 november 2020 10:20

To: 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo

Cc: 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo

Subject: RE: beantwoording vragen Investico

Ha 5.1.2.e Woo,

Grondig werk! Twee suggesties ter overweging, zie bijlage.

Groet,

5.1.2.e Woo

Van: 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo

Verzonden: woensdag 25 november 2020 15:42

Aan: 5.1.2.e Woo - BD/5.1.2.e Woo

cc: 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo

Onderwerp: beantwoording vragen Investico

Dag 5.1.2.e Woo,

Op basis van de input van 5.1.2.e Woo en een aantal andere collega's heb ik bijgevoegd antwoord op de vragen van Investico opgesteld. Zou jij nogmaals kunnen meelesen en eventuele op- of aanmerkingen uiterlijk morgen 12:00 aan mij door kunnen geven?

Alvast dank en groet,

5.1.2.e Woo



5.1.2.e Woo

[Redacted text block]

De kennis migrantenregeling heeft als doel om de kenniseconomie te stimuleren en hoogopgeleide kenniswerkers aan te trekken en te behouden. Een verblijfsaanvraag als kennismigrant kan alleen worden ingediend door een werkgever die door de IND is erkend. Voor de verblijfsaanvraag als kennismigrant is geen TWV vereist, maar er geldt een loon criterium en het salaris moet marktconform zijn.

Een erkend referent heeft toegang tot de versnelde procedure voor vergunningverlening, waarbij in principe geen bewijsstukken hoeven te worden overlegd. De erkend referent kan daarin voor een deel volstaan met 'eigen verklaringen', waarop de IND in beginsel vertrouwt. Dat laat onverlet dat de IND alsnog alle bewijsstukken kan opvragen als zij dit nodig acht. De erkend referent heeft daarentegen een zorgplicht, informatieplicht en administratieplicht. Zo moet de erkende referent o.a. tijdig aan de IND melden als de kennismigrant niet meer werkzaam is voor de onderneming, en ook wanneer deze niet meer in Nederland verblijft. Naast de dienstverlenende taak die de IND heeft richting erkend referenten, kan zij ook handhavend optreden als dat nodig is, zoals bij overtreding van verplichtingen of bij misbruik van de procedure.

- 1. Welke controles voert de IND uit op erkend referenten, zowel voorafgaand aan de erkenning als tijdens?**
- 2. Hoe onderzoek de IND of migranten ook daadwerkelijk hier werken en verblijven?**

Om erkend te kunnen worden, moet de werkgever een betrouwbare partner zijn voor de IND. De voorwaarden voor erkenning zijn:

- de onderneming moet zijn ingeschreven in het Handelsregister, tenzij dit niet is vereist op grond van de Handelsregisterwet;
- de onderneming is niet failliet. Ook mag er geen sprake zijn van surseance van betaling;
- de continuïteit en solvabiliteit van de onderneming moet voldoende zijn gegarandeerd. In geval van twijfel verzoekt de IND de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) om advies;
- de onderneming, de bestuurders en andere betrokken personen moeten betrouwbaar zijn;
- de onderneming voldoet aan een voor die onderneming geldende gedragscode. Bijvoorbeeld, een onderneming die zich bezighoudt met arbeidsbemiddeling of die arbeidskrachten beschikbaar stelt, moet zijn geregistreerd bij de Stichting Normering Arbeid.

Bij de beoordeling van de aanvraag om erkenning als referent wordt met betrekking tot de continuïteit en solvabiliteit in ieder geval gegevens van de onderneming uit het Handelsregister betrokken. Een betalingsachterstand bij de Belastingdienst is een contra-indicatie.

Bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de aanvrager wordt in ieder geval betrokken:

- of de erkenning van de onderneming is ingetrokken in de 5 jaar voor de aanvraag om erkenning;
- of er strafrechtelijke veroordelingen, transacties en uitgevaardigde strafbeschikkingen zijn opgelegd voor o.a. mensenhandel, valsheid in geschifte, verduistering, witwassen, bedrog, Opiumwet en de Wet wapens en munitie;
- of de onderneming in de 4 jaar voor de aanvraag een fiscale vergrijpboete opgelegd heeft gekregen, dan wel 3 of meer boetes heeft gekregen op grond van de Vreemdelingenwet (Vw), Wet arbeid vreemdelingen (Wav) of Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag;
- of er onjuiste gegevens zijn verstrekt dan wel gegevens zijn achtergehouden terwijl die gegevens tot afwijzing van een eerdere aanvraag om een verblijfsvergunning of visum hebben geleid of zouden hebben geleid van een vreemdeling voor wie als referent werd opgetreden;
- of de onderneming of bij de onderneming betrokken (rechts)personen failliet zijn gegaan in de 3 jaar voor de aanvraag om erkenning;
- de eerstedags melding bij de Belastingdienst.

De IND informeert een nieuwe referent direct bij de erkenning over de rechten, plichten en handhaving middels de brochures die met de inwilligingsbrief worden meegestuurd. Zij worden ook gewezen op de nieuwsbrief zakelijk. De IND organiseert voor erkende referenten algemene voorlichtingen, maar ook themabijeenkomsten die zien op naleving van de verplichtingen. Ook staan op de website van de IND animatievideo's over 4 onderwerpen: aanvraag erkenning, aanvraag vreemdeling, rechten en plichten en

controlebezoeken. De grote erkend referenten hebben een vaste relatiemanager bij de IND die er is voor het beantwoorden van vragen, maar ook om 'een goed gesprek' te voeren mocht dat nodig zijn.

De IND verricht operationeel toezicht op de naleving van de Wet Modern Migratiebeleid (MoMi) door erkend referenten. Dit toezicht wordt vorm gegeven door controlebezoeken al dan niet op afspraak bij erkend referenten. Een deel van deze controlebezoeken worden op verzoek van de IND uitgevoerd in samenwerking met de Inspectie SZW (ISZW). In totaal worden jaarlijks tussen de 100 en 150 controlebezoeken afgeleid. Bij de bezoeken wordt nagegaan of de erkend referent zich houdt aan de administratieplicht, de informatieplicht en/of de zorgplicht.

Met betrekking tot dit toezicht verwijst ik ook naar het Inspectierapport J&V

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/11/21/tussen-handhaven-en-dienstverleners-en-de-kabinetsreactie-naar-aanleiding-van-dat-rapport>

Met de invoering van MoMi heeft de IND de mogelijkheid gekregen om waarschuwingen te geven en bestuurlijke boetes aan (erkend) referenten en vreemdelingen op te leggen. De bestuurlijke boete is een boete die een bestuursorgaan of toezichthouder kan opleggen voor een overtreding van een wettelijke verplichting. Zoals eerder aangegeven zijn de wettelijke verplichtingen van de erkend referent de zorgplicht, de informatieplicht en de administratieplicht.

De IND kan een bestuurlijke boete ook opleggen aan een vreemdeling als sprake is van het overtreden van de informatieplicht. De IND kan een bestuurlijke boete alleen opleggen aan de vreemdeling als:

- de vreemdeling geen referent heeft;
- het aannemelijk is dat de vreemdeling op de hoogte was van het feit dat zijn referent niet langer voldeed aan zijn wettelijke verplichtingen als referent; of
- het gegevens betreft waar alleen de vreemdeling van op de hoogte is.

Naast het opleggen van bestuurlijke boetes kan de IND de erkenning als referent ook schorsen of intrekken. De IND gaat over tot schorsing van de erkenning als referent als er ernstige twijfels bestaan over de betrouwbaarheid van de erkend referent. Hiervan is sprake als één van de volgende omstandigheden zich voordoet:

- de IND doet aangifte bij de officier van justitie of bij een van zijn hulpofficieren tegen de referent of raakt bekend met de omstandigheid dat een ander overheidsorgaan aangifte heeft gedaan tegen de referent, dat er een opsporingsonderzoek is opgestart of vervolging is ingesteld tegen de referent;
- de IND heeft een klacht ingediend tegen een referent bij de Landelijke Commissie Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs;
- De Inspectie van het Onderwijs heeft een onderzoek ingesteld naar een referent; of
- De Inspectie SZW heeft een onderzoek naar fraude door de referent ingesteld in verband met het niet naleven van bepalingen uit de Wav of de Wml.

Een schorsing van de erkenning duurt drie maanden. De IND verlengt de schorsing steeds met drie maanden als advies van derden of de uitkomst van onderzoek door derden of het OM moet worden afgewacht om een besluit omtrent de erkenning als referent te kunnen nemen.

Als een van de volgende omstandigheden zich voordoet trekt de IND de erkenning als referent in:

- De referent is voor de derde keer beboet wegens het niet naleven van de zorg- of informatieplicht waarbij de overtreding door de IND als ernstig is gekwalificeerd;
- De referent weigert om zijn medewerking te verlenen aan nalevingstoezicht door de IND;
- De referent toetst niet zorgvuldig of de vreemdeling wiens overkomst hij wenst aan de verblijfsvoorwaarden voldoet;
- De referent heeft bij kennis of vermoedens van misstanden met betrekking tot het verblijf van de vreemdeling in Nederland niet adequaat opgetreden;
- De referent voldoet niet langer aan de voorwaarden voor erkenning;
- De erkenning is op onjuiste of onvolledige gronden verleend; of
- De referent verzoekt zelf om intrekking.

De IND kan de erkenning als referent ook intrekken als:

- er in de afgelopen 3 jaar ten behoeve van een vreemdeling geen machtiging tot voorlopig verblijf of een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 van de Vreemdelingenwet 2000 is verleend; of
- er geen vreemdeling is waarvoor de referent als erkend referent optreedt.

Tenslotte ontvangt de IND signalen van gemeenten als een in de BRP ingeschreven vreemdeling in het bezit van een verblijfsvergunning zich uitschrijft of bij controle niet op het betreffende adres blijkt te verblijven. De IND beoordeelt dan of de verblijfsvergunning moet worden ingetrokken.

3. Welke controles voert de IND uit om te achterhalen of migranten een gevaar vormen voor de nationale veiligheid?

De IND is continu alert op signalen die erop wijzen dat een vreemdeling mogelijk een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. Indien een medewerker een dergelijk signaal onderkent wordt dit gemeld bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en/of de politie. Wanneer er daadwerkelijk sprake is van een gevaar voor de nationale veiligheid kunnen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een ambtsbericht uitbrengen om de IND hiervan op de hoogte te stellen. Dit ambtsbericht kan worden gebruikt om verblijfsrecht te weigeren of in te trekken.

4. Hoe gaat de IND mensensmokkel met behulp van de kennismigrantenregeling tegen?

Soms worden verblijfsprocedures door criminele organisaties misbruikt om migranten naar Nederland te smokkelen en/of slachtoffers van mensenhandel in een uitbuitingssituatie te brengen. De IND is hier alert op en heeft de medewerkers geïnstrueerd in het herkennen van fraudesignalen in relatie tot mensenhandel, mensensmokkel en overige migratiecriminaliteit. Fraudesignalen worden intern gemeld aan het voor dit doel ingerichte Informatie Knooppunt. De signalen worden vervolgens door dit Informatie Knooppunt geregistreerd, verwerkt en geanalyseerd met het doel tijdig trends, fenomenen en/of relevante ontwikkelingen te onderkennen zodat daarop passende maatregelen kunnen worden genomen. Daarnaast worden de relevante fraudesignalen door de IND gedeeld met de politie, de KMar en Inspectie SZW die met de IND en het OM in het Expertisecentrum Mensenhandel / Mensensmokkel (EMM) samenwerken om deze vormen van georganiseerde criminaliteit multidisciplinair en integraal door middel van het strafrecht en/of bestuursrecht te bestrijden.

Van: 5.1.2.e - IND/5.1.2.e
Aan: 5.1.2.e - IND/5.1.2.e
Cc: 5.1.2.e - IND/5.1.2.e; 5.1.2.e - IND/5.1.2.e
Onderwerp: FW: Investico wederhoor kennismigrantenregeling
Datum: dinsdag 12 januari 2021 17:12:18
Bijlagen: [Vragen IND.docx](#)

5.1.2.e,

Zie bijgaande persvragen, deadline is wo 20/1.

Kun jij concept beantwoording aanleveren? Kan eerst naar ons, daarna ook via Digijust.

Bvd,

5.1.2.e

Van: 5.1.2.e - BD/5.1.2.e
Verzonden: dinsdag 12 januari 2021 15:14
Aan: 5.1.2.e - IND/5.1.2.e; 5.1.2.e - IND/5.1.2.e; 5.1.2.e - IND/5.1.2.e
Cc: 5.1.2.e - IND/5.1.2.e; 5.1.2.e - IND/5.1.2.e; 5.1.2.e - BD/5.1.2.e; 5.1.2.e - BD/5.1.2.e
Onderwerp: Investico wederhoor kennismigrantenregeling

Dag collega's,

Bijgaand de vragen van Investico over de kennismigrantenregeling.

Een deel van de vragen overlapt de eerdere beantwoording en in een deel zullen we wrs geen uitspraak doen.

De deadline is 22 januari. Lukt het jullie uiterlijk woensdag 20 februari einde dag met antwoorden te komen? Ik wil deze namelijk ook intern ruim afstemmen en dat kost minimaal een dag. Dan kom ik niet in de knel.

Publicatie staat gepland in Trouw en De Groene.

Met vriendelijke groet,

5.1.2.e

Van: 5.1.2.e - Investico
Verzonden: dinsdag 12 januari 2021 15:03
Aan: 5.1.2.e - BD/5.1.2.e
Onderwerp: wederhoor kennismigrantenregeling

Dag 5.1.2.e,

Zoals

aangekondigd stuur ik je hierbij de wederhoorvragen voor onze publicatie over de kennismigrantenregeling. Het onderzoek zal worden gepubliceerd in Trouw en De Groene Amsterdammer. De vragen vind je in de bijlage. Zou je

uiterlijk

22 januari een reactie

willen geven?

Dank

en groet,

5.1.2.e

Vragen Investico

In 2018 stelde de Inspectie Veiligheid en Justitie vast dat het toezicht van de IND op werkgevers als erkend referent onvoldoende was, en dat er geen sprake was van zichtbare handhaving.

- Welke verbeteringen op het gebied van toezicht op erkend referenten heeft de IND sinds de verschijning van het rapport doorgevoerd? Welke verbeteringen zijn nog in ontwikkeling?

Op de lijst van erkend referenten van 31 december 2020 staan enkele opvallende partijen, zoals:

- 5.1.2.f Woo [redacted]
- 5.1.2.f Woo [redacted]
- 5.1.2.f Woo [redacted]
- 5.1.2.f Woo [redacted]
- 5.1.2.f Woo [redacted]
- 5.1.2.f Woo [redacted]
- 5.1.2.f Woo [redacted]
- 5.1.2.f Woo [redacted]
- 5.1.2.f Woo [redacted]

- Waarom zijn deze bedrijven - die voorzichtig gesteld een twijfelachtige reputatie hebben - goedgekeurd als erkend referent?
- En waarom staan deze partijen nog altijd op de lijst van erkend referenten?
- Welke controles doet de IND voordat een bedrijf wordt goedgekeurd als erkend referent? Onderzoekt de IND ook de bestuurders en aandeelhouders van de betreffende bedrijven?

- De IND keurt alleen erkend referenten toe als hun betrouwbaarheid niet ter discussie staat. Hoe stelt de IND dit vast, en welke zaken worden hiervoor onderzocht?
- Hoe vaak doet de IND tussentijdse controles op de lijst van erkend referenten en hun bestuurders en aandeelhouders? Welke factoren worden in zo'n tussentijdse controle meegenomen? Hoe vaak is het in de afgelopen vijf jaar voorgekomen dat de IND na een tussentijdse controle de status van erkend referent heeft ingetrokken?

Op de lijst van erkend referenten staan ook verschillende trustkantoren en juridisch dienstverleners. Uit interviews die wij hielden met medewerkers van enkele van deze trustkantoren blijkt dat zij migranten op de loonlijst zetten die hier niet wonen of werken, maar waarbij zij het aanvragen van een verblijfsvergunning als dienstverlening verkopen, net als bij **5.1.2.f Woo** gebeurde.

- Welke controles voert de IND uit om deze vorm van misbruik tegen te gaan?
- Heeft de IND na de **5.1.2.f Woo** haar toezicht op trustkantoren en juridisch dienstverleners veranderd of verscherpt?
- Zijn de IND naast de **5.1.2.f Woo** nog andere zaken bekend waarin trustkantoren tegen betaling mensen op de loonlijst zetten en voor hen een verblijfsvergunning aanvragen?
- Hoe onderzoekt de IND of mensen die een verblijfsvergunning hebben gekregen ook daadwerkelijk hier werken en verblijven?

Vragen Investico

In 2018 stelde de Inspectie Veiligheid en Justitie vast dat het toezicht van de IND op werkgevers als erkend referent onvoldoende was, en dat er geen sprake was van zichtbare handhaving. Welke verbeteringen op het gebied van toezicht op erkend referenten heeft de IND sinds de verschijning van het rapport doorgevoerd? Welke verbeteringen zijn nog in ontwikkeling?

Het rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie is aanleiding geweest voor de IND om de controles op erkend referenten te intensiveren en professionaliseren. Er is gestart met controlebezoeken bij erkend referenten waarbij, al dan niet in samenwerking met ISZW, wordt gecontroleerd of bedrijven zich houden aan de administratie-, informatie- en zorgplichten op grond van de Vreemdelingenwet. De IND voert zelfstandig per jaar 80 tot 100 controlebezoeken uit. Daarnaast worden tussen de 25 en 50 inspecties gezamenlijk met de Inspectie SZW uitgevoerd. De Inspectie SZW controleert hierbij of de verplichtingen op grond van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), de Wet minimumloon en minimumvakantietoeslag (Wml) en de Arbeidstijdenwet (Atw) worden nagekomen. De IND controleert de verplichtingen op grond van de Vreemdelingenwet (Vw). Ook controleert de IND op andere manieren of bedrijven nog voldoen aan de voorwaarden voor het erkend referentschap en of de genoemde wettelijke plichten worden overtreden. Als sprake is van boetewaardige overtredingen kan de IND bestuurlijke boetes opleggen en daar waar de overtreding niet boetewaardig is kunnen waarschuwingen worden gegeven. Er is een splitsing tussen dienstverlening en handhaving doorgevoerd, waardoor er ruimte is gecreëerd voor een betere focus op handhaving, specialisatie en kwaliteitsverbetering. De erkend referent wordt op verschillende manieren gewezen op zijn wettelijke plichten en de handhaving daarop door de IND. Het is nu een vast onderdeel van onder meer voorlichtingsbijeenkomsten en nieuwsbrieven en nieuwe erkend referenten ontvangen informatie hierover. De informatie op de IND-website en in folders is hierop aangepast en er zijn animatievideo's gemaakt om erkend referenten te informeren. Al deze taken en processen blijven onderwerp van doorontwikkeling.

Op de lijst van erkend referenten van 31 december 2020 staan enkele opvallende partijen, zoals:

Reeds beoordeeld



Reeds beoordeeld

- Waarom zijn deze bedrijven - die voorzichtig gesteld een twijfelachtige reputatie hebben - goedgekeurd als erkend referent?

De IND toetst bij een aanvraag om erkenning binnen de wettelijke bevoegdheden die zij heeft of een onderneming voldoet aan bedrijfseconomische voorwaarden (inschrijving in het handelsregister, de continuïteit en solvabiliteit, etc.), of de bestuurder(s) criminele antecedenten hebben, en of de onderneming boetes in het verleden opgelegd heeft gekregen in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), de Arbeidstijdenwet (Atw), de Wet minimumloon (Wml). De IND is altijd alert op signalen die erop kunnen wijzen dat een bedrijf en/of een vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde en nationale veiligheid. Bij een dergelijke signaal wordt dit intern voorgelegd en zo nodig gemeld bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en/of de politie.

- En waarom staan deze partijen nog altijd op de lijst van erkend referenten?

Zolang de erkenning niet is ingetrokken of geschorst blijft een bedrijf op de lijst van erkend referenten staan.

- Welke controles doet de IND voordat een bedrijf wordt goedgekeurd als erkend referent? Onderzoekt de IND ook de bestuurders en aandeelhouders van de betreffende bedrijven?

Zoals bij de eerdere beantwoording al is aangegeven toetst de IND met betrekking tot de continuïteit en solvabiliteit in ieder geval gegevens van de onderneming uit het Handelsregister. Bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de aanvrager wordt in ieder geval getoetst of: 1) in de 5 jaar voor de aanvraag om erkenning de erkenning van de onderneming is ingetrokken; 2) of er strafrechtelijke veroordelingen, transacties en

uitgevaardigde strafbeschikkingen zijn opgelegd voor o.a. mensenhandel, valsheid in geschrifte, verduistering, witwassen, bedrog, Opiumwet en de Wet wapens en munitie; 3) of de onderneming in de 4 jaar voor de aanvraag een fiscale vergrijpboete opgelegd heeft gekregen, dan wel 3 of meer boetes heeft gekregen op grond van de Vw, Wav of Wml; 4) of er onjuiste gegevens zijn verstrekt dan wel gegevens zijn achtergehouden; 5) of in de 3 jaar voor de aanvraag om erkenning de onderneming of bij de onderneming betrokken (rechts)personen failliet zijn gegaan; en ook 6) de eerstedagsmelding bij de Belastingdienst.

Bij de beoordeling of een onderneming die erkend wil worden als referent betrouwbaar is, worden de antecedenten van de rechtspersoon die erkend wil worden, gecheckt. Ook worden de antecedenten gecheckt van alle rechtspersonen en natuurlijke personen die als bestuurder bij de organisatie zijn betrokken. Welke rechtspersonen en natuurlijke personen dat zijn, blijkt uit de gegevens uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Voor al deze rechtspersonen en natuurlijke personen worden de nationale systemen bevroegd. Aandeelhouders worden hier niet bij betrokken. In het uittreksel van de Kamer van Koophandel zijn gegevens over aandeelhouders niet (of slechts zeer beperkt) beschikbaar. De wet- en regelgeving eisen van de organisatie die erkend wil worden niet dat een register van aandeelhouders wordt overgelegd.

- De IND keurt alleen erkend referenten toe als hun betrouwbaarheid niet ter discussie staat. Hoe stelt de IND dit vast, en welke zaken worden hiervoor onderzocht?

Zie het antwoord op de vorige vraag.

- Hoe vaak doet de IND tussentijdse controles op de lijst van erkend referenten en hun bestuurders en aandeelhouders? Welke factoren worden in zo'n tussentijdse controle meegenomen? Hoe vaak is het in de afgelopen vijf jaar voorgekomen dat de IND na een tussentijdse controle de status van erkend referent heeft ingetrokken?

De IND controleert jaarlijks of alle erkend referenten nog voldoen aan de voorwaarde van inschrijving in het handelsregister van de Kamer van Koophandel en of zij nog actief gebruik maken van de erkenning. Bij inactiviteit (3 jaar geen gebruik en op dit moment geen referent zijn) en uitschrijving uit het handelsregister of faillissement kan de erkenning worden ingetrokken.

Daarnaast controleert de IND al dan niet naar aanleiding van interne en externe signalen aan de hand van informatie van onder meer de Kamer van Koophandel, Suwinet, de Belastingdienst en de Justitiële Informatiedienst, of nog aan de voorwaarden voor erkenning wordt voldaan. Zo nodig worden nadere, verdiepende, controles uitgevoerd.

Er kunnen geen cijfers worden geleverd over het aantal gevallen waarin een erkenning is ingetrokken na een tussentijdse controle. Voor het totaal aantal intrekkingen van alle erkenningen (arbeid, onderzoek, uitwisseling en studie) verwijs ik u naar de eerder aan u geleverde jaarcijfers over de periode van 1 juni 2013 tot 1 oktober 2020. In deze periode zijn in totaal 1980 erkenningen ingetrokken.

Op de lijst van erkend referenten staan ook verschillende trustkantoren en juridisch dienstverleners. Uit interviews die wij hielden met medewerkers van enkele van deze trustkantoren blijkt dat zij migranten op de loonlijst zetten die hier niet wonen of werken, maar waarbij zij het aanvragen van een verblijfsvergunning als dienstverlening verkopen, net als bij **Reeds beoordeeld** gebeurde.

- Welke controles voert de IND uit om deze vorm van misbruik tegen te gaan?
- Heeft de IND na **Reeds beoordeeld** haar toezicht op trustkantoren en juridisch dienstverleners veranderd of verscherpt?

De IND selecteert met regelmaat bedrijven die weinig tot geen omzet maken op basis van gegevens van Kamer van Koophandel en legt deze voor aan Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) voor advies over de continuïteit en solvabiliteit van het bedrijf. Er zijn erkenningen ingetrokken op basis van negatieve adviezen van RVO.

- Zijn de IND naast **Reeds beoordeeld** nog andere zaken bekend waarin trustkantoren tegen betaling mensen op de loonlijst zetten en voor hen een verblijfsvergunning aanvragen?

Er zijn bij de IND zaken bekend waarbij een erkend referent verblijfsrecht voor een vreemdeling heeft geregeld zonder dat vervolgens daadwerkelijk arbeid is verricht en/of de vreemdeling in Nederland verbleef. De IND heeft op dergelijke zaken geacteerd.

- Hoe onderzoekt de IND of mensen die een verblijfsvergunning hebben gekregen ook daadwerkelijk hier werken en verblijven?

De IND controleert ook of vreemdelingen nog aan de verblijfsvoorwaarden voldoen. Dit gebeurt aan de hand van dezelfde bronnen die beschikbaar zijn voor het toezicht op de erkend referent, zoals Suwinet, de Belastingdienst en de Justitiële Informatiedienst. Daarnaast ontvangt de IND op basis van een geautomatiseerde koppeling met de Basisregistratie Personen (BRP) het signaal wanneer een vreemdeling is uitgeschreven uit de BRP. Ook verricht de IND aan de hand van allerlei interne en externe signalen, samen met de Inspectie SZW, onderzoeken waarbij zogenaamde schijnconstructies nader worden onderzocht.

Van: 5.1.2.e Woo - IND
Aan: 5.1.2.e Woo - IND
Onderwerp: FW: aanvullende vragen
Datum: donderdag 21 januari 2021 14:46:06
Bijlagen: [Extra vragen IND.docx](#)

Hallo ,

Zojuist de geaccordeerde antwoorden verstuurd aan DCOM). Bijna tegelijkertijd stuurt zij deze mail...

Een deel van de vragen is m.i. al beantwoord met de zojuist verzonden set, en een deel gaan we wschl niet beantwoorden.

1. Kun jij aangeven of de resterende vragen maandag c.q. dinsdag beantwoord kunnen worden?
2. Wat ik niet wist, is dat de beantwoording van de vragen eind november (DJ-zaak beantwoording vragen investico tav misbruik kennismigrantenre... –) nog niet is verzonden omdat Investico zelf aangaf met een uitgebreidere set aan vragen te komen. kijkt nu of deze alsnog worden verzonden (deze waren al geaccordeerd door HIND).

Namens excuses, maar Investico drukt nogal. We kijken gewoon wat haalbaar is,

Groet

Van: 5.1.2.e Woo - BD/

Verzonden: donderdag 21 januari 2021 14:06

Aan: 5.1.2.e Woo - IND/ ; 5.1.2.e Woo - IND/ ; 5.1.2.e Woo - IND/ ; Beleidsondersteuning – DRM

CC: 5.1.2.e Woo - BD/ ; 5.1.2.e Woo ; 5.1.2.e Woo - BD/ ; 5.1.2.e Woo ; - BD/5.1.2.e Woo

Onderwerp: FW: aanvullende vragen

Dag allen,

Zoals al even bij aangekondigd, zijn hier nog een reeks vervolgvragen voor Investico met krappe deadlines, waaronder een aantal vragen voor APM.

, laten we even kijken wat redelijk is, qua deadline. Kunnen we daar nog even over bellen? Dan kan ik de verwachting managen.

Met vriendelijke groet,

5.1.2.e Woo

Van: 5.1.2.e Woo - Investico

Verzonden: donderdag 21 januari 2021 13:55

Aan: 5.1.2.e Woo - BD/

Onderwerp: aanvullende vragen

Dag ,

ik heb nog enkele aanvullende vragen over de kennismigrantenregeling. Ik weet dat er nog een stapeltje onbeantwoorde vragen bij jullie liggen waar je mee bezig bent, maar ik stuur deze extra vragen toch alvast naar je op zodat jullie voldoende tijd hebben voor de beantwoording hiervan.

Ik wil je vriendelijk verzoeken om een deel van de vragen uiterlijk **maandag 25 januari** te beantwoorden, en een ander deel een dag later, op **26 januari**. Zie voor verdere toelichting in de bijlage.

Groet,

5.1.2.e Woo

Dag 5.1.2.e Woo,

Wij hebben nog enkele aanvullende vragen over de kennismigrantenregeling.

Het eerste deel zouden we graag uiterlijk **maandag 25 januari om 18.00u** beantwoord zien.

Voor het tweede deel zouden we de antwoorden graag uiterlijk **dinsdag 26 januari om 18.00u** ontvangen.

De vragen zijn als volgt:

DEEL 1 (VOOR MAANDAG 25 JANUARI 18.00u)

1. Doet de IND een check op het gebied van openbare orde en veiligheid bij de erkend referenten? Zo ja:
 - a. In welke gevallen?
 - b. Hoe wordt deze check uitgevoerd (welke bronnen worden geraadpleegd)?
 - c. Doet de IND hiervoor navraag bij de AIVD? Zo ja, in welke gevallen?
 - d. Hoe vaak is er in de periode 2013-2020 zo'n check gedaan?
 - e. Hoe vaak heeft de IND voor deze check in de periode 2013-2020 navraag gedaan bij de AIVD?
 - f. Bestaat er een werkinstructie voor een openbare orde en veiligheidscheck op erkend referenten? Zo ja, dan ontvangen we die graag.
 - g. Waarom staat deze check niet opgenomen in de vreemdelingencirculaire, het voorschrift vreemdelingen of de werkinstructie erkend referent?
2. Doet de IND een check op het gebied van openbare orde en veiligheid bij de toekenning van verblijfsvergunningen aan kennismigranten? Zo ja:
 - a. In welke gevallen?
 - b. Hoe wordt deze check uitgevoerd (welke bronnen worden geraadpleegd)?
 - c. Doet de IND hiervoor navraag bij de AIVD? Zo ja, in welke gevallen?
 - d. Hoe vaak is er in de periode 2013-2020 zo'n check gedaan?
 - e. Hoe vaak heeft de IND voor deze check in de periode 2013-2020 navraag gedaan bij de AIVD?
 - f. Bestaat er een werkinstructie voor een openbare orde en veiligheidscheck op kennismigranten? Zo ja, dan ontvangen we die graag.

DEEL 2 (VOOR DINSDAG 26 JANUARI 18.00u)

3. Hoeveel erkend referenten zijn tussen 2018 en 2020 geschorst of beboet?

Daarnaast nog een follow-up vraag op een eerder antwoord dat jullie me gaven.

Een tijd terug stelde ik onderstaande vraag en gaven jullie het antwoord dat eronder staat. Ik vroeg me af of jullie de cijfers in de tabel kunnen uitsplitsen naar enkel arbeid (en dus niet arbeid, onderzoek, uitwisseling en studie gecombineerd).

Ik zou graag willen weten in hoeveel gevallen de IND in de afgelopen zeven jaar de status van een erkend referent heeft ingetrokken omdat de referent niet voldeed aan wet- en regelgeving. Zouden jullie me een lijst kunnen sturen van de organisaties van wie de status van erkend referent is ingetrokken?

De reden van intrekking kan niet uit het systeem van de IND worden gegenereerd. Een lijst van organisaties van wie de status van erkend referent is ingetrokken kunnen we ook niet leveren, want de IND verstrekt geen gegevens over individuen en bedrijven die klant zijn bij de IND. Hieronder vind je wel een overzicht van het totaal aantal intrekkingen op jaarbasis 1/6/2013 tot 1/10/2020, voor alle erkenningen (arbeid, onderzoek, uitwisseling en studie). De cijfers zijn afgerond op tientallen.

IIJMM Afdoeningscluster	201612 / 201712 / 201812/ 201812 / 201912/ 202009 Intrekking	
Som van Aantal Rapportagejaar uitstroom	Werksoort Intrekking erkenning referent	Endtotaal
2013		< 10
2014		30
2015		30
2016		150
2017		490
2018		230
2019		440
2020		610
Eindtotaal		1980

Bron: MIRA 2020

Dag 5.1.2.e Woo,

Wij hebben nog enkele aanvullende vragen over de kennismigrantenregeling.

Het eerste deel zouden we graag uiterlijk **maandag 25 januari om 18.00u** beantwoord zien.

Voor het tweede deel zouden we de antwoorden graag uiterlijk **dinsdag 26 januari om 18.00u** ontvangen.

De vragen zijn als volgt:

DEEL 1 (VOOR MAANDAG 25 JANUARI 18.00u)

1. Doet de IND een check op het gebied van openbare orde en veiligheid bij de erkend referenten? Zo ja:
 - a. In welke gevallen?
Bij alle aanvragen om erkenning vindt een openbare orde toets plaats.
 - b. Hoe wordt deze check uitgevoerd (welke bronnen worden geraadpleegd)?
De IND checkt bij de Justitiële Informatiedienst of de onderneming, de bestuursleden en eventueel overige (rechts)personen strafrechtelijke antecedenten hebben als genoemd in artikel 1.19 van het Vreemdelingenbesluit (Vb). Als dit het geval is wordt verzocht een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) te overleggen.
 - c. Doet de IND hiervoor navraag bij de AIVD? Zo ja, in welke gevallen?
Zoals reeds eerder aangegeven worden signalen die kunnen wijzen op een gevaar voor de openbare orde en nationale veiligheid intern voorgelegd en zo nodig gemeld bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en/of de politie.
 - d. Hoe vaak is er in de periode 2013-2020 zo'n check gedaan?
De openbare orde toets vindt bij alle aanvragen om erkenning plaats. Daarnaast verricht de IND ook in het kader van handhaving openbare orde checks bij erkend referenten.
 - e. Hoe vaak heeft de IND voor deze check in de periode 2013-2020 navraag gedaan bij de AIVD?
De IND rapporteert niet over aantallen signalen die bij de AIVD zijn gemeld.
 - f. Bestaat er een werkinstructie voor een openbare orde en veiligheidscheck op erkend referenten? Zo ja, dan ontvangen we die graag.
Een dergelijke werkinstructie is er niet.
 - g. Waarom staat deze check niet opgenomen in de vreemdelingencirculaire, het voorschrift vreemdelingen of de werkinstructie erkend referent?
De openbare orde check volgt uit de artikelen 1.19 en 1.22 van het Vb, artikel 1.15 van het Voorschrift vreemdelingen (VV) en hoofdstuk B1/2.1 van de Vreemdelingencirculaire (Vc).

2. Doet de IND een check op het gebied van openbare orde en veiligheid bij de toekenning van verblijfsvergunningen aan kennismigranten? Zo ja:
- a. In welke gevallen?
De vreemdeling moet ten behoeve van de aanvraag een antecedentenverklaring invullen of hij/zij ooit een misdrijf of strafbaar feit heeft gepleegd in Nederland en in het buitenland. De IND voert bij alle aanvragen om een verblijfsvergunning een openbare orde toets uit.
 - b. Hoe wordt deze check uitgevoerd (welke bronnen worden geraadpleegd)?
De standaard openbare orde toets bestaat uit een bevraging van de Justitiële Informatiedienst en van een aantal andere nationale en Europese (politie-) systemen, zoals OPP E&S (Operationeel politieplatform executie en signalering) en NL SIS II (Schengen informatiesysteem).
 - c. Doet de IND hiervoor navraag bij de AIVD? Zo ja, in welke gevallen?
Zie het antwoord bij vraag 1c.
 - d. Hoe vaak is er in de periode 2013-2020 zo'n check gedaan?
Zie het antwoord op vraag 1d. De IND voert bij alle aanvragen om een verblijfsvergunning een openbare orde toets uit.
 - e. Hoe vaak heeft de IND voor deze check in de periode 2013-2020 navraag gedaan bij de AIVD?
Zie het antwoord op vraag 1e.
 - f. Bestaat er een werkinstructie voor een openbare orde en veiligheidscheck op kennismigranten? Zo ja, dan ontvangen we die graag.
Er is geen werkinstructie specifiek gericht op openbare orde check bij kennismigranten. Bij kennismigranten wordt de algemene werkwijze openbare orde check toegepast zoals bij alle vreemdelingen.

Aanvullende vragen per mail van 22 januari 2021:

In het antwoord op vraag vijf schrijf je dat de IND een antecedentencheck doet op bestuurders van organisaties die erkend referent willen worden. Is dit een check op criminele antecedenten (zoals je schrijft in antwoord op vraag 2) of is het een bredere check? En doen jullie deze check op criminele antecedenten in Nederland, of kijken jullie ook naar buitenlandse strafrechtelijke veroordelingen?

Zie de antwoorden op vraag 1 hierboven. De IND checkt op criminele antecedenten in Nederland.

En je schrijft dat de IND heeft "geacteerd" op de bij jullie bekende zaken waarin erkend referenten een verblijfsvergunning aanvroegen voor een migrant die hier niet woont of werkt. Kan je me uitleggen waar dat "acteren" uit bestaat? Welke maatregelen hebben jullie getroffen tegen de migrant en de erkend referent in die zaken?

Bij vermoeden van misbruik van de kennismigrantenregeling vindt een onderzoek plaats. Er wordt met de vertegenwoordiger van de erkend referent gesproken, waarbij de administratie die betrekking heeft op de kennismigrant wordt doorgenomen. Waar mogelijk en gewenst wordt ook de kennismigrant gehoord. Er zijn zaken waarbij de verblijfsvergunningen van de kennismigranten (al dan niet met terugwerkende kracht) zijn ingetrokken, de erkend referent een boete heeft gekregen en de erkenning is ingetrokken.

DEEL 2 (VOOR DINSDAG 26 JANUARI 18.00u)

3. Hoeveel erkend referenten zijn tussen 2018 en 2020 geschorst of beboet?

Zie hieronder het aantal schorsingen erkenning referent. De cijfers zijn afgerond op tientallen:

2018	2019	2020	Totaal
30	10	<10	50

Het aantal opgelegde boetes aan erkend referenten (cijfers afgerond op tientallen):

2018	2019	2020	Totaal
10	40	70	130

Daarnaast nog een follow-up vraag op een eerder antwoord dat jullie me gaven.

Een tijd terug stelde ik onderstaande vraag en gaven jullie het antwoord dat eronder staat. Ik vroeg me af of jullie de cijfers in de tabel kunnen uitsplitsen naar enkel arbeid (en dus niet arbeid, onderzoek, uitwisseling en studie gecombineerd).

Zie hieronder het aantal intrekkingen erkenning *arbeid* in de jaren 2013 tot en met 2020. De cijfers zijn afgerond op tientallen:

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
<10	20	20	140	470	200	390	570	1820

Van: 5.1.2.e Woo - IND, 5.1.2.e Woo
Aan: 5.1.2.e Woo - IND, 5.1.2.e Woo
Onderwerp: RE: Vraag nav beantwoording investico
Datum: dinsdag 26 januari 2021 18:52:40

Hoi 5.1.2.e Woo,

Ik zie dat jij de opgehaalde input al hebt doorgezet naar Communicatie. Prima wat betreft de nuancering bij de cijfers m.b.t. schorsingen.

Verder goed om nog expliciet te vermelden dat de aantallen schorsingen en boetes zien op *alle* referenten (dus voor arbeid, onderzoek, studie en uitwisseling).

Groet, 5.1.2.e Woo

Verzonden met BlackBerry Work
(www.blackberry.com)

Van: 5.1.2.e Woo - IND, 5.1.2.e Woo <5.1.2.e Woo@ind.nl>
Datum: dinsdag 26 jan. 2021 6:22 PM
Aan: 5.1.2.e Woo - IND, 5.1.2.e Woo <5.1.2.e Woo@ind.nl>
Onderwerp: FW: Vraag nav beantwoording investico

Ik had voor de zekerheid 5.1.2.e Woo ook al meegenomen.
Zie voorgestelde zin hieronder, die is oke toch?

Van: 5.1.2.e Woo - BD, 5.1.2.e Woo
Verzonden: dinsdag 26 januari 2021 18:20
Aan: 5.1.2.e Woo - IND, 5.1.2.e Woo
CC: 5.1.2.e Woo - BD, 5.1.2.e Woo; 5.1.2.e Woo - BD, 5.1.2.e Woo; 5.1.2.e Woo - BD, 5.1.2.e Woo
Onderwerp: RE: Vraag nav beantwoording investico

Hoi 5.1.2.e Woo,

Dank voor je mail. De antwoorden liggen nog steeds voor akkoord bij de stas. Ik hoop die vanavond te kunnen sturen. Kunnen jullie een zin aanleveren die ik daar dan nog moet inplakken voor Investico?

Is zoiets ok?

Deze cijfers zijn inclusief de verlengingen van schorsingen.

Daar komen waarschijnlijk vervolgvragen op of het verzoek om uitsplitsing.

Dus ik ben ook benieuwd wat de termijn is waarop een schorsing verlengd moet worden.

Graag ook 5.1.2.e Woo en 5.1.2.e Woo meenemen, want ik werk morgen niet.

Met vriendelijke groet,

5.1.2.e Woo

Van: 5.1.2.e Woo - IND, 5.1.2.e Woo
Verzonden: dinsdag 26 januari 2021 18:00
Aan: 5.1.2.e Woo - BD, 5.1.2.e Woo
CC: 5.1.2.e Woo - BD, 5.1.2.e Woo
Onderwerp: RE: Vraag nav beantwoording investico

5.1.2.e Woo,

Een belangrijke aanvulling n.a.v. vragen van 5.1.2.e Woo:

Voor wat betreft de stijging van het aantal boetes zit de oorzaak simpel weg in meer aandacht en inzet hierop. Onder andere door de gerichte inzet op de bedrijfsbezoeken.

Wat betreft het aantal schorsingen nog het volgende:

Die komen weinig voor. We kunnen alleen schorsen als één van de volgende omstandigheden

zich voordoet:

- de IND doet aangifte bij de officier van justitie of bij een van zijn hulpofficieren tegen de referent of raakt bekend met de omstandigheid dat een ander overheidsorgaan aangifte heeft gedaan tegen de referent, dat er een opsporingsonderzoek is opgestart of vervolging is ingesteld tegen de referent;
- de IND heeft een klacht ingediend tegen een referent bij de Landelijke Commissie Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs;
- de Inspectie van het Onderwijs heeft een onderzoek ingesteld naar een referent; of
- de Inspectie SZW heeft een onderzoek naar fraude door de referent ingesteld in verband met het niet naleven van bepalingen uit de [Wav](#) of de [Wml](#).

Het blijkt dat in het aantal schorsingen erkend referent, die gisteren zijn gecommuniceerd t.b.v. Investico, óók de *verlengingen* zitten (kennelijk moet een schorsing om de zoveel tijd worden verlengd in INDiGO). Goed om deze nuancering nog richting Investico mee te geven.

Intern ter verduidelijking: Intern is opgevraagd op welke erkend referenten de schorsingen zien. 5.1.2.i Woo

Groet,

5.1.2.e Woo

Van: 5.1.2.e Woo - IND 5.1.2.e Woo

Verzonden: dinsdag 26 januari 2021 13:56

Aan: 5.1.2.e Woo - BD 5.1.2.e Woo

CC: 5.1.2.e Woo - IND 5.1.2.e Woo

Onderwerp: RE: Vraag nav beantwoording investico

Hoi 5.1.2.e Woo,

Klopt, de openbare orde check volgt uit de wet.

De tweede vraag zal ik hier uitzetten, of dit valt te verklaren.

Groet, 5.1.2.e Woo

From: 5.1.2.e Woo - BD 5.1.2.e Woo

Sent: dinsdag 26 januari 2021 13:51

To: 5.1.2.e Woo - IND 5.1.2.e Woo

Cc: 5.1.2.e Woo - IND 5.1.2.e Woo

Subject: Vraag nav beantwoording investico

Ha 5.1.2.e Woo,

Zie onderstaande vragen van mijn afdelingshoofd. Antwoord op de eerste vraag geeft ze volgens mij zelf al: er is een algemene werkinstructie erkenning referent. Hierin staat niets over checks op openbare orde, want deze volgen reeds uit de Wet. Zie ik het zo goed?

De tweede vraag vind ik wel een interessante. Kun jij dit verklaren/duiden of anders kunnen checken bij handhaving?

Dank en groet,

5.1.2.e Woo

Van: 5.1.2.e Woo - BD 5.1.2.e Woo <5.1.2.e Woo@minjenv.nl>

Verzonden: dinsdag 26 januari 2021 11:21

Aan: 5.1.2.e Woo - BD 5.1.2.e Woo <5.1.2.e Woo@minjenv.nl>; 5.1.2.e Woo

- BD 5.1.2.e Woo <5.1.2.e Woo@minjenv.nl>; 5.1.2.e Woo -

BD 5.1.2.e Woo <5.1.2.e Woo@minjenv.nl>; 5.1.2.e Woo -

BD 5.1.2.e Woo <5.1.2.e Woo@minjenv.nl>

CC: 5.1.2.e Woo - BD 5.1.2.e Woo <5.1.2.e Woo@minjenv.nl>;

5.1.2.e Woo - BD 5.1.2.e Woo <5.1.2.e Woo@minjenv.nl>; 5.1.2.e Woo - BD 5.1.2.e Woo

<5.1.2.e Woo@minjenv.nl>

Onderwerp: RE: VOOR AKKOORD: laatste set antwoorden Investico kennismigranten

Ik sluit mij aan bij het punt van 5.1.2.e Woo.

Daarnaast vallen in de beantwoording twee zaken op, die ongetwijfeld vervolgvragen gaan opleveren. Goed om hier op de anticiperen en waar mogelijk aan de voorkant af te vangen.

- We geven aan dat we geen werkinstructie hebben voor de openbare orde en veiligheidscheck bij erkent referenten. Waarom hebben we deze niet en/of maken we net als bij de check op de kennismigranten gebruik van een algemene instructie?
- Bij de cijfers van de schorsingen zie ik een sterk dalende lijn, bij de boetes een sterk stijgende lijn. Is

hiervoor een verklaring? Het wekt de suggestie dat we vandaag de dag eerder overgaan tot boetes dan daadwerkelijke schorsingen of is deze relatie tussen de cijfers toeval?

Groet van 5.1.2.e WOO

noodzakelijk?

Groet,

Van: 5.1.2.e Woo - BD/5.1.2.e Woo

Verzonden: woensdag 27 januari 2021 16:18

Aan: 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo; 5.1.2.e Woo - BD/5.1.2.e Woo

CC: Beleidsondersteuning – DRM; 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo -
IND/5.1.2.e Woo; 5.1.2.e Woo - BD/5.1.2.e Woo; 5.1.2.e Woo - BD/5.1.2.e Woo; 5.1.2.e Woo -
IND/5.1.2.e Woo; 5.1.2.e Woo - BD/5.1.2.e Woo

Onderwerp: FW: aanvullende vragen Investico

Hoi,

Ik heb nog geen verheldering op de schorsingen nagestuurd, want werk niet vandaag. Maar zie nu wel deze vraag binnenkomen. Misschien kunnen we een combi maken in de uitsplitsing. Willen jullie daar vast naar kijken?

Gr 5.1.2.e Woo

Verzonden met BlackBerry Work

(www.blackberry.com)

Van: 5.1.2.e Woo - Investico <5.1.2.e Woo@platform-investico.nl>

Datum: woensdag 27 jan. 2021 4:12 PM

Aan: 5.1.2.e Woo - BD/5.1.2.e Woo <5.1.2.e Woo@minjenv.nl>

Onderwerp: Re: aanvullende vragen

Dag 5.1.2.e Woo,

dank voor de antwoorden.

Ik heb nog een vraag ter verheldering over jullie antwoord dat ik hieronder plak.

Ik zou graag willen weten of de cijfers die jullie hier noemen voor schorsingen en boetes gaan over schorsingen en boetes voor erkend referenten in alle programma's, of alleen voor arbeid. Als dit cijfers zijn voor alle programma's, zou je ze dan nog kunnen uitsplitsen naar enkel arbeid?

Dank

- 3.
4. Hoeveel
5. erkend
6. referenten zijn tussen 2018 en 2020 geschorst of beboet?
- 7.
- 8.
- 9.
- 10.

Zie

hieronder het aantal schorsingen erkenning referent. De cijfers zijn afgerond op tientallen:

2018	2019	2020	Totaal
30	10	<10	50

Het

aantal opgelegde boetes aan erkend referenten (cijfers afgerond op tientallen):

2018	2019	2020	Totaal
10	40	70	130

Van: 5.1.2.e Woo - BD/5.1.2.e Woo <5.1.2.e Woo @minjenv.nl>

Verzonden: dinsdag 26 januari 2021 21:31:44

Aan: 5.1.2.e Woo - Investico

Onderwerp: RE: aanvullende vragen

Ha 5.1.2.e Woo,

Toch nog antwoorden vandaag, zie bijgaand.

Voor de volledigheid: de kennismigrantenregeling is er om de Nederlandse kenniseconomie te stimuleren en hoogopgeleide kenniswerkers aan te trekken en te behouden. De regeling is snel, efficiënt en toegankelijk. Dat wordt gewaardeerd, door zowel bedrijven als kennismigranten zelf. Het misbruiken van deze regeling voor misdrijven of andere kwalijke zaken is onacceptabel. Daar zijn we het allemaal over eens. En we werken er hard aan om misbruik uit te sluiten en aan te pakken. Daarom heeft de IND sinds het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid meer prioriteit gegeven aan handhaving en voert zij binnen haar wettelijke ruimte een veelheid aan controles uit. Zo controleert de IND onder meer of de aanvrager voldoet aan alle voorwaarden, of de opgegeven gegevens kloppen of de aanvrager geen gevaar vormt voor de openbare orde en nationale veiligheid. De IND controleert ook of de erkend referenten blijven voldoen aan de voorwaarden en aan al hun wettelijke plichten. Ook voert de IND ook controlebezoeken uit, al dan niet in samenwerking met de Inspectie SZW. Daarnaast is de IND alert op signalen van binnen en buiten de organisatie en onderneemt daarop actie. Denk hierbij aan waarschuwen, beboeten of het intrekken van de erkenning.

Zo willen we het net rondom misbruik van deze regeling zo veel mogelijk sluiten. Zodat we de komst van kenniswerkers blijven faciliteren terwijl we organisaties en mensen die kwaad in de zin hebben weren. Dat dit een precare balans is, mag duidelijk zijn. Dat blijft ook onderwerp van gesprek en evaluatie tussen de IND en het ministerie van JenV. Ik hoop dat je met deze informatie uit de voeten kunt.

Met vriendelijke groet,

5.1.2.e Woo

Van: 5.1.2.e Woo - Investico <5.1.2.e Woo @platform-investico.nl>

Verzonden: dinsdag 26 januari 2021 18:47

Aan: 5.1.2.e Woo - BD/5.1.2.e Woo <5.1.2.e Woo @minjenv.nl>

Onderwerp: Re: aanvullende vragen

Dag 5.1.2.e Woo,

hoe staat het ervoor met de vragen?

Wanneer kunnen we een antwoord verwachten?

Groet, 5.1.2.e Woo

Van: 5.1.2.e Woo - BD/5.1.2.e Woo <5.1.2.e Woo @minjenv.nl>

Verzonden: maandag 25 januari 2021 16:56:03

Aan: 5.1.2.e Woo - Investico

Onderwerp: RE: aanvullende vragen

Dag 5.1.2.e Woo,

Ik vrees dat we deadline van vandaag niet gaan halen. Ik zit er achteraan en hoop dat we niet teveel in de tijd gaan uitlopen.

Met vriendelijke groet,

5.1.2.e Woo

Van: 5.1.2.e Woo - Investico <5.1.2.e Woo @platform-investico.nl>

Verzonden: donderdag 21 januari 2021 13:55

Aan: 5.1.2.e Woo - BD/5.1.2.e Woo <5.1.2.e Woo @minjenv.nl>

Onderwerp: aanvullende vragen

Dag 5.1.2.e Woo,

ik heb nog enkele aanvullende vragen over de kennismigrantenregeling. Ik weet dat er nog een stapeltje onbeantwoorde vragen bij jullie liggen waar je mee bezig bent, maar ik stuur deze extra vragen toch alvast naar je op zodat jullie voldoende tijd hebben voor de beantwoording hiervan.

Ik wil je vriendelijk verzoeken om een deel van de vragen uiterlijk **maandag 25 januari** te beantwoorden, en een ander deel een dag later, op **26 januari**. Zie voor verdere toelichting in de bijlage.

Groet,

5.1.2.e Woo



Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

Ministry of Justice and Security

--

This email was Malware checked by IURO Anti spam gateway.
<http://iuro.nl/sophos-sandstorm/>

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

Ministry of Justice and Security

Ik zou graag willen weten of de cijfers die jullie hier noemen voor schorsingen en boetes gaan over schorsingen en boetes voor erkend referenten in alle programma's, of alleen voor arbeid. Als dit cijfers zijn voor alle programma's, zou je ze dan nog kunnen uitsplitsen naar enkel arbeid?

Hoeveel erkend referenten zijn tussen 2018 en 2020 geschorst of beboet?

Zie hieronder het aantal schorsingen erkenning referent. De cijfers zijn afgerond op tientallen:

2018	2019	2020	Totaal
30	10	<10	50

Bron: IND

Ten eerste goed om te vermelden: deze cijfers zijn inclusief de verlengingen van schorsingen.

- Het gaat in totaal om minder dan 10 bedrijven (erkend referenten) die in de periode van 2018 t/m 2020 zijn geschorst.
- Bij dergelijke kleine aantallen ronden we af op > 10 i.v.m. privacy, om herleidbaarheid te voorkomen.
- Wat betreft de verlengingen: een schorsing van de erkenning duurt drie maanden. De IND kan de schorsing steeds met drie maanden verlengen als advies van derden of de uitkomst van onderzoek door derden of het OM moet worden afgewacht om een besluit omtrent de erkenning als referent te kunnen nemen.
- Het gaat in alle gevallen over bedrijven (dus 'arbeid'). Er zijn geen onderwijsinstellingen of bemiddelingsbureaus voor culturele uitwisseling geschorst.

Het aantal opgelegde boetes aan erkend referenten (cijfers afgerond op tientallen):

2018	2019	2020	Totaal
10	40	70	130

Bron: IND

Wat betreft het aantal opgelegde boetes:

- Of de boetes zien op erkende referenten voor 'arbeid' of andere doelen (zoals studie, ..) wordt niet specifiek geregistreerd in het systeem (ook niet in geval van de schorsingen, maar daar konden we het handmatig relatief snel nazoeken).
- Deze uitsplitsing naar arbeid hebben we dus niet paraat.
- Op basis van de lijst aan erkende referenten kunnen we veilig inschatten dat het in ca. 90 procent van de gevallen om bedrijven gaat en dus om 'arbeid'.

Van: 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo
Aan: 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo
Cc: 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo; 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo; 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo; 5.1.2.e Woo
Onderwerp: RE: Ter info: Vervolg Artikelen Kennismigranten
Datum: donderdag 4 februari 2021 13:21:49

5.1.2.e Woo

Er is een woordvoeringlijn. Die is gisteren ook met SZW gedeeld, toen er in het AO Arbeidsmigratie vragen aan minister Koolmees werden gesteld door de VVD. Mochten er specifieke vragen komen, dan heeft DCOMM voldoende input om iets te formuleren.

Woordvoeringslijn

- De kennismigrantenregeling is er om de Nederlandse kenniseconomie te stimuleren en hoogopgeleide kenniswerkers aan te trekken en te behouden.
- De regeling is snel, efficiënt en toegankelijk. Dat wordt gewaardeerd, door zowel bedrijven als kennismigranten zelf.
- Het misbruiken van deze regeling voor misdrijven of andere kwalijke zaken is onacceptabel. Daar zijn we het allemaal over eens. En we werken er hard aan om misbruik uit te sluiten en aan te pakken.
- Daarom heeft de IND sinds het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid meer prioriteit gegeven aan handhaving en voert zij binnen haar wettelijke ruimte een veelheid aan controles uit.
 - Zo controleert de IND onder meer of de aanvrager voldoet aan alle voorwaarden, of de opgegeven gegevens kloppen of de aanvrager geen gevaar vormt voor de openbare orde en nationale veiligheid.
 - De IND controleert ook of de erkend referenten blijven voldoen aan de voorwaarden en aan al hun wettelijke plichten.
 - Ook voert de IND ook controlebezoeken uit, al dan niet in samenwerking met de Inspectie SZW.
 - Daarnaast is de IND alert op signalen van binnen en buiten de organisatie en onderneemt daarop actie. Denk hierbij aan waarschuwen, beboeten of het intrekken van de erkenning.
- Zo willen we het net rondom misbruik van deze regeling zo veel mogelijk sluiten. Zodat we de komst van kenniswerkers blijven faciliteren terwijl we organisaties en mensen die kwaad in de zin hebben weren.
- Dat dit een precare balans is, mag duidelijk zijn. Dat blijft ook onderwerp van gesprek en evaluatie tussen de IND en het ministerie van JenV.

Gr,

Van: 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo
Verzonden: donderdag 4 februari 2021 11:03
Aan: 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo
CC: 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo; 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo
Onderwerp: Ter info: Vervolg Artikelen Kennismigranten
Goedemorgen

Gisteren is hard gewerkt aan een reactie op de artikelen in Trouw en de Groene Amsterdammer. De interne en externe communicatie zal vandaag plaatsvinden, klopt dat? Ik kreeg ook het bericht van BNR doorgestuurd waarin aandacht wordt besteed aan deze artikelen, waarbij 5.1.2.e Woo ook het verhaal van Investico heeft genuanceerd. Mooi!

- Naar aanleiding van deze artikelen is gisteren ook de Inspectie V&J bij ons op de lijn gekomen met vragen als klopt het wat in de artikelen staat, hoever reiken de bevoegdheden van IND etc. Intentie is om deze week de Inspectie terug te bellen en ze mee te nemen in onze woordvoering, maar indien daar behoefte aan bestaat – ook de antwoorden te delen die we richting Investico hebben gegeven. Daarin hebben we uitgelegd binnen welk kader de IND toetst en welke bevoegdheden daar ten grondslag aan liggen.

- Ook is de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) bij de IND op de lijn gekomen met de vraag wat onze woordvoering wordt, omdat zij intern vragen hebben gekregen van hun minister. Lijkt me dat we in lijn met onze woordvoering ook informatie kunnen delen met RVO.

Groet,
S.1.2.e WOO

Van: 5.1.2.e Woo - BD/5.1.2.e Woo
Aan: 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo; 5.1.2.e Woo - BD/5.1.2.e Woo
Cc: 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo; 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo
Onderwerp: RE: twee vragen Investico
Datum: dinsdag 16 februari 2021 17:24:31

Dank!

Met vriendelijke groet,

5.1.2.e Woo

Van: 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo

Verzonden: dinsdag 16 februari 2021 17:11

Aan: 5.1.2.e Woo - BD/5.1.2.e Woo ; 5.1.2.e Woo - BD/5.1.2.e Woo

cc: 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo ; 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo

Onderwerp: FW: twee vragen Investico

Hallo 5.1.2.e Woo,

Hierbij de reactie vanuit de IND op de eerste vraag van Investico, goedgekeurd door de lijn:
De publicatie van Investico legt verbanden tussen de kennismigrantenregeling en mogelijke risico's voor de nationale veiligheid. Dit onderwerp heeft vanzelfsprekend onze aandacht. Toezicht en handhaving door de IND is constant in ontwikkeling, waarbij een gerichte inzet op risico's de nodige prioriteit geniet. De IND en het ministerie van Justitie en Veiligheid kijken bovendien altijd naar mogelijkheden om de kennismigrantenregeling en de systematiek van erkend referenten te verbeteren.

Met vriendelijk groet,

5.1.2.e Woo

Van: 5.1.2.e Woo - BD/5.1.2.e Woo

Verzonden: vrijdag 12 februari 2021 12:03

Aan: 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo ; 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo ; 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo ; Beleidsondersteuning - DRM

cc: 5.1.2.e Woo - BD/5.1.2.e Woo ; 5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo ;

5.1.2.e Woo - IND/5.1.2.e Woo ; 5.1.2.e Woo - BD/5.1.2.e Woo ; 5.1.2.e Woo -

BD/5.1.2.e Woo ; 5.1.2.e Woo - BD/5.1.2.e Woo ; 5.1.2.e Woo - BD/5.1.2.e Woo

Onderwerp: FW: twee vragen Investico

Dag allen,

Twee vragen van Investico waar ik jullie hulp weer bij nodig heb.

1. De eerste betreft onze publicatie van onlangs. Ik zou graag willen weten of de IND haar procedures gaat aanpassen of andere veranderingen heeft voorgenomen naar aanleiding van onze publicaties.

Voor de tweede heb ik APM ook in deze mail meegenomen:

2. Valt buiten de reikwijdte van het verzoek

Valt buiten de reikwijdte van het verzoek

Kunnen we de eerste vraag begin volgende week beantwoorden en de tweede eind van de week?

Dank weer!

Met vriendelijke groet,

5.1.2.e Woo

Van: 5.1.2.e Woo - Investico <5.1.2.e Woo@platform-investico.nl>

Verzonden: vrijdag 12 februari 2021 11:22

Aan: 5.1.2.e Woo - BD/5.1.2.e Woo <5.1.2.e Woo@minjenv.nl>

Onderwerp: twee vragen

Dag 5.1.2.e Woo,

ik heb weer twee vragen voor je, over twee afzonderlijke onderwerpen.

De eerste betreft onze publicatie van onlangs. Ik zou graag willen weten of de IND haar procedures gaat aanpassen of andere veranderingen heeft voorgenomen naar aanleiding van onze publicaties.

Valt buiten de reikwijdte van het verzoek

Veel dank,

5.1.2.e Woo

Document 3 op de inventarisatielijst

Bedrijfsproces TZ behandelen signaalzaak	
Wettelijke uitgangspunten	Vreemdelingenwet – Vreemdelingenbesluit - Voorschrift Vreemdelingen – Vreemdelingencirculaire - Algemene wet bestuursrecht
Doel	Het bepalen van vervolgacties als het signaal wordt ontvangen dat een erkende referent (mogelijk) niet voldoet aan een wettelijke verplichting.
Resultaat	<p>In het merendeel van de gevallen leidt de signaalzaak tot een vervolgzaak. Wanneer een overtreding worden geconstateerd, kan dit – afhankelijk van de ernst – leiden tot een (informele) waarschuwing of bestuurlijke boete. Ook kan een goed gesprek met een dwingend karakter worden gehouden met de erkend referent of een nader (in- of extern) onderzoek worden ingesteld.</p> <p>In bijzondere gevallen - bij zeer ernstige misstanden of tekortkomingen – of als niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden kan worden besloten tot intrekking van het erkend referentschap.</p> <p>In een enkel geval leidt het signaal niet tot verdere actie richting de erkend referent.</p>
Klant(en)	<p>Externe klant:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de erkend referent (of diens gemachtigde) - de vreemdeling die werkzaam is (geweest) bij een erkend referent <p>Intern:</p> <ul style="list-style-type: none"> - TZ - RVN - DRV - K&C - SUA - JZ - HIK - HTO - telefonie - loketten - IND in brede zin
Aard bedrijfsproces	Per maand ongeveer 10 signaalzaken. Iedere case is uniek.
Trigger(s)	<p>De triggers verschillen van inhoud en zijn afkomstig van verschillende IND-afdelingen, ketenpartners en klanten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rapport van bevindingen van HTO - Rapport van bevindingen van ISZW - klikbrief/-mail van een externe partij (bijvoorbeeld een afhankelijke vreemdeling, overige particulier of een ander bedrijf) - signaal n.a.v. een klantcontact (bijvoorbeeld met loket, telefonie of Team Zakelijk) - signaal n.a.v. een te behandelen Indigo-zaak voor de vreemdeling (bijvoorbeeld verblijfsaanvraag, aan- of afmelding, aanvraag naturalisatie. Deze signalen zijn meestal afkomstig van de RVN – afdeling die de zaak behandelt.)

<p>Verloop bedrijfsproces</p>	<p>Happy flow: Team Zakelijk verzamelt de benodigde informatie om tot een oordeel te komen. Aan de hand van het organisatiedossier en het signaal oordeelt Team Zakelijk dat de erkende referent zich aan de plichten heeft gehouden en dat geen vervolgactie nodig is.</p> <p>Complexere flow:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Team Zakelijk verzamelt de benodigde informatie om tot een oordeel te komen. Aan de hand van het organisatiedossier en het signaal oordeelt Team Zakelijk dat de erkende referent zich aan de plichten heeft gehouden en dat geen vervolgactie nodig is. Team Zakelijk stelt een brief op waarin wordt aangegeven dat geen overtredingen zijn geconstateerd bij het HTO-onderzoek. 2. Team Zakelijk verzamelt de benodigde informatie om tot een oordeel te komen. Aan de hand van het organisatiedossier en het signaal oordeelt Team Zakelijk dat de erkende referent zich niet aan de plichten heeft gehouden en besluit dat de zaak moet worden gezien op een (informele) waarschuwing. De signaalzaak in indigo wordt als zodanig afgesloten en indigo voert automatisch de betreffende vervolgzaak (Maatregel/boete) op die ook door Team Zakelijk wordt afgehandeld volgens de procesbeschrijving maatregelzaken. Hierbij wordt door Team Zakelijk een (informele) waarschuwing opgelegd. 3. Team Zakelijk verzamelt de benodigde informatie om tot een oordeel te komen. Aan de hand van het organisatiedossier en het signaal oordeelt Team Zakelijk dat de erkende referent zich niet aan de plichten heeft gehouden en besluit dat de zaak moet worden gezien op een boete en/of intrekking erkenning. De signaalzaak in indigo wordt als zodanig afgesloten en indigo voert automatisch de betreffende vervolgzaak (Maatregel/boete of intrekking erkenning) op die ook door Team Zakelijk wordt afgehandeld volgens de procesbeschrijving maatregelzaken. (Hierbij wordt door Team Zakelijk de zaak voorgelegd aan het Multidisciplinair Team Boetes (MTB) en indien nodig een Rapport van Bevindingen opgemaakt. Team Zakelijk handelt vervolgens de zaak conform het oordeel van het MTB af.) 4. Team Zakelijk verzamelt de benodigde informatie om tot een oordeel te komen. Aan de hand van het organisatiedossier en het signaal oordeelt Team Zakelijk dat de erkende referent zich niet aan de plichten heeft gehouden en besluit dat de zaak moet worden gezien op een boete. De signaalzaak in indigo wordt als zodanig afgesloten en indigo voert automatisch de betreffende vervolgzaak (Maatregel/boete) op die ook door Team Zakelijk wordt afgehandeld volgens de procesbeschrijving maatregelzaken. (Als geen oordeel van het MTB nodig is, worden een minuut en indien nodig een Rapport van Bevindingen opgemaakt en wordt een vervolgzaak opgevoerd die aan RVN wordt toegedeeld voor het opleggen van een bestuurlijke boete.) 5. Team Zakelijk verzamelt de benodigde informatie om tot een oordeel te komen. Aan de hand van het organisatiedossier en het signaal oordeelt Team Zakelijk dat een nader onderzoek door HTO en/of Inspectie SZW nodig is. De signaalzaak in indigo wordt als zodanig afgesloten en Team Zakelijk voert een zaak fraude-handhavingssignaal voor HIK op waarbij het format voor HIK wordt gevuld. 6. Team Zakelijk verzamelt de benodigde informatie om tot een oordeel te komen. Aan de hand van het organisatiedossier en het signaal oordeelt Team Zakelijk dat gesprek met de erkende referent nodig is. De signaalzaak in indigo wordt als zodanig afgesloten en indigo voert automatisch de betreffende vervolgzaak (referentgesprek) op die ook door Team Zakelijk wordt afgehandeld volgens de procesbeschrijving referentgesprekken. <p>5.1.2.d Woo</p>
-------------------------------	--

Uitvoerende afdelingen/partijen	DRV	K&C	TZ	RVN	JZ	SUA	HTO
	HIK	Lokette n	telefo n				
Systemen waarin stappen en output vastgelegd worden	Raadplegen: Indigo, InformInd (regelgeving) Vastleggen: Indigo						
Input	<p>Intern: K&C: leveren (correcte) checks RVN: signalering van overtredingen. HTO: controle op naleving plichten en signalering HIK: registreren van signaalzaken</p> <p>Extern: Erkend referent/gemachtigde: signalering per post, e-mail, telefoon of in persoon. ISZW: controle op naleving plichten en signalering Vreemdelingen: signalering per post, e-mail, telefoon of in persoon. Overige particulieren en bedrijven: signalering per post, e-mail, telefoon of in persoon.</p> <p>Van alle input is de afspraak dat deze door HIK worden geregistreerd waarna Team Zakelijk van HIK een signaalzaak met de input ontvangt.</p>						
Output	<p>De output is afhankelijk van het soort signaal en het oordeel</p> <ul style="list-style-type: none"> - 5.1.2.d Woo - 5.1.2.d Woo - nieuwe vervolgbaak in indigo : Maatregelzaak waarschuwing of boete, intrekking erkenning, fraude- handhavingssignaal of referentgesprek. - format voor MTB - minuut voor RVN voor boete oplegging - rapport van bevindingen - brief aan erkende referent dat geen overtreding is geconstateerd <p>Eisen aan correspondentie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - correcte spelling en correct taalgebruik - juiste adressering en aanhef - inhoudelijk juist (verwijzing naar wetsartikelen, data, gronden en motivering) 						
Inputkanalen	- Indigo						
Outputkanalen	- Indigo (incl. correspondentie)						

Procesbeschrijving

Team Zakelijk Beheer, behandelen signaalzaak

Versie: 2.0

Opsteller: 5.1.2.e Woo

Beheerder: 5.1.2.e Woo

Vaststeller: 5.1.2.e Woo

Vastgesteld d.d. 1-2-2023

Privacy

In dit procesprotocol is sprake van de verwerking van persoonsgegevens.

Het uitgangspunt van het Privacybeleid van de Immigratie- en Naturalisatiedienst is dat de persoonsgegevens worden gebruikt in overeenstemming met de wettelijke bepalingen en beginselen van de geldende privacywetgeving.

De volgende aandachtspunten zijn een vertaling van dit Privacybeleid en geven beknopt weer wat de toepassing van dit beleid betekent voor de uitvoering van dit procesprotocol:

1. Verzamel uitsluitend persoonsgegevens die nodig zijn (need to know) voor het uitvoeren van het proces zoals beschreven in het procesprotocol;
2. Verzamel geen aanvullende gegevens (nice to have);
3. Voor het gebruik van de persoonsgegevens in dit procesprotocol is een rechtmatigheidsgrond nodig. Het protocol is hierop gereviewed en akkoord bevonden;
4. Indien het procesprotocol vereist dat persoonsgegevens worden verstrekt aan andere (keten)partijen, dient het doel waarvoor deze persoonsgegevens worden verstrekt hetzelfde te zijn als het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld;
5. Bij twijfel, raadpleeg de Privacy Officer.

Periodiek zal deze werkprocesbeschrijving worden gereviewed. Hierbij wordt ook bekeken of de werkwijze nog in overeenstemming is met de geldende privacywetgeving.

Link met verwerkingenregister

Dit werkproces correspondeert met de volgende verwerkingen in het verwerkingenregister:

M3080



Team Zakelijk Beheer behandelen signaalzaak

Het werkproces wordt gedefinieerd als:

- een relatief op zichzelf staand,
- logisch samenhangend geheel van werkprocessen,
- dat ontworpen en ingericht is,
- om een product of dienst voort te brengen,
- ten behoeve van afnemers binnen en/of buiten de organisatie.

Inleiding: Deze procesbeschrijving ziet enkel op het behandelen van signaalzaken. Signaalzaken worden opgevoerd naar aanleiding van verschillende soorten signalen zoals: klikbrieven, onderzoeksrapporten, informatie uit vreemdelingendossiers of andere bronnen.	
1	Ontvangen signaalzaak in voorraad <small>5.1.2.1 Woo</small> Team Zakelijk Beheer (TZB) ontvangt de signaalzaak in voorraad <small>5.1.2.1 Woo</small> in Indigo. De signaalzaak is door HIK opgevoerd n.a.v. een rapport van bevindingen van HTO of NLA, een klikbrief/-mail van een externe partij (bijvoorbeeld een afhankelijke vreemdeling, overige particulier of een ander bedrijf), een signaal n.a.v. een klantcontact (bijvoorbeeld met loket, telefonie of Team Zakelijk) of een signaal n.a.v. een te behandelen Indigo-zaak voor de vreemdeling (bijvoorbeeld verblijfsaanvraag, aan- of afmelding, aanvraag naturalisatie. Deze signalen zijn meestal afkomstig van de RVN –afdeling die de zaak behandelt.)
2	Toewijzen zaak op naam De medewerker zet in INDIGO de zaak zelf op zijn naam (zaakeigenaar).
3	Heeft Erkend referent relatiemanager? De medewerker checkt in INDIGO <small>5.1.2.d Woo</small> of er een relatiemanager bij Team Zakelijk Relatiemanagement (TZRM) is. <i>Zo ja, ga naar stap 4</i> <i>Zo nee, ga naar stap 5</i>
4	Informereren relatiemanager De medewerker informeert de relatiemanager per mail of mondeling over de signaalzaak.
5	Analyseren klantdossier/ vreemdelingendossier Dossier erkend referent (organisatie) Check in het tabblad dossierstukken het format melden signaal (HIK) en de bijbehorende stukken Check in het tabblad overeenkomsten of de organisatie erkend referent is Check in het tabblad vreemdelingen referentenadministratie het aantal werknemers <small>5.1.2.d Woo</small> Check in het tabblad zaken of er nog andere relevante openstaande zaken zijn Check in het tabblad dossierstukken of er relevante stukken zijn, zoals kvk-uitreksel, suw inet, rapporten van bevindingen Check of adres in Indigo juist geregistreerd staat Check in het tabblad klantbeeld of niets over het hoofd is gezien tav zaken, <small>5.1.2.d Woo</small> etc. Indien het signaal ook betrekking heeft op een vreemdeling check dossier vreemdeling Check in het tabblad dossierstukken of er relevante stukken zijn, zoals suw inet, rapporten van bevindingen Check in het tabblad zaken of er wel of niet tijdig is af- of aangemeld Check in het tabblad zaken of er sprake is van een intrekingszaak Check in het tabblad klantbeeld of er sprake is van relevante informatie zoals bijzonderheden, de verblijfstitel en verblijfsrechten



6	Maken of aanvullen minuut De medewerker maakt of vult de minuut in de signaalzaak aan 5.1.2.i Woo met de informatie die gecheckt is.
7	Is informatie volledig? Afhankelijk van de inhoud van een zaak, soort signaal en situatie, geschiedenis van de klant en beschikbare informatie in INDiGO checkt de medewerker of hij alle informatie heeft om een standpunt in te nemen. Dossierstukken onder de organisatie in INDiGO die niet gekoppeld zijn aan de signaalzaak worden door de medewerker alsnog aan de signaalzaak in indigo gekoppeld. Zo ja, ga naar stap 12 Zo nee, ga naar stap 8.
8	Opvragen informatie De medewerker vraagt informatie op bij HTO, K&C en/of RVN. Ook kan de medewerker een dossier, meerdere dossiers of aanvullende gegevens bij de klant opvragen. De medewerker vraagt per mail informatie op bij HTO- en/of RVN-medewerker die het signaal heeft afgegeven. De medewerker geeft de opsteller van het HTO rapport en cc 5.1.2.e Woo per mail terugkoppeling op het rapport van bevindingen indien aanwezig. De medewerker vraagt via de on demand functie op INDaily informatie op bij K&C. De medewerker vraagt bij de klant in indigo per brief een dossier, meerdere dossiers of aanvullende informatie.
9	Ontvangen verzoek om informatie HTO/K&C/RVN/de klant ontvangen het verzoek om informatie. Indien de informatie niet binnen een termijn wordt ontvangen dan wordt gerappelleerd.
10	Aanleveren informatie HTO/K&C/RVN/de klant leveren de gevraagde informatie telefonisch, per mail of als poststuk in INDiGO.
11	Ontvangen informatie De medewerker van TZB ontvangt de gevraagde informatie en zet deze in indigo voor zover nog niet geupload. <i>Ga naar stap 5</i>
12	Innemen standpunt De medewerker beoordeelt aan de hand van de beschikbare informatie of het signaal leidt tot een vervolg actie richting de erkend referent. De medewerker neemt een standpunt in welke wordt opgenomen in de minuut van de signaalzaak.
13	Is oordeel: (aanvullend) onderzoek HTO/ISZW nodig? De medewerker beoordeelt of (aanvullend) onderzoek HTO/ISZW nodig is. Dit gebeurt aan de hand van de dossierstukken in INDiGO onder organisatie en de beoordeling van het signaal. De inhoud van een signaal, het soort signaal en situatie, de geschiedenis van de klant kan leiden tot nader onderzoek. <i>Zo ja, ga naar stap 14</i> <i>Zo nee, ga naar stap 19</i>
14	Opvoeren fraude- handhavingssignaal voor HIK De medewerker voert een fraude-handhavingssignaal op voor HIK volgens werkinstructie 5.1.2.i Woo



15	5.1.2.d Woo [Redacted text]
16	5.1.2.d Woo [Redacted text]
17	Aanvullen minuut De medewerker vult de minuut in INDiGO aan.
18	Afsluiten signaalzaak met registratie / Leidt tot extern onderzoek De medewerker sluit de signaalzaak in Indigo af met de afdoening 'leidt tot extern onderzoek'.
19	Is oordeel bezien op intrekking door TZB? Afhankelijk van de inhoud van een zaak, soort signaal en situatie, geschiedenis van de klant en beschikbare informatie in INDiGO bepaalt de medewerker of er aanleiding is om te bezien op intrekking referentschap. <i>Zo ja, ga naar stap 20</i> <i>Zo nee, ga naar stap 21</i>
20	Sluit signaalzaak af Sluit signaalzaak in INDiGO af met Bezien op intrekking erken ref. De intrekking wordt afgehandeld conform de procesbeschrijving intrekking erkenning
21	Is oordeel: Boete- en/of intrekkingwaardig RVN? De medewerker beoordeelt op basis van beleid en regelgeving of er aanleiding is om te bezien op opleggen boete en/of bezien op intrekking referentschap door RVN. <i>Zo ja, ga naar 22</i> <i>Zo nee, ga naar 25</i>
22	Aanvullen minuut De medewerker vult in INDiGO de minuut aan.
23	Afsluiten signaalzaak met intrekking erkenning en/of bezien op boete De medewerker sluit in INDiGO de signaalzaak af met de afdoening 'bezien op boete'. Indien twee boetes moeten worden opgelegd ten aanzien van overtreding van verschillende plichten, dan dient DRV te worden verzocht om nog een maatregelzaak op te voeren. Hierbij dient de juiste kwalificatie te worden vermeld. Indien ook de erkenning moet worden ingetrokken dan wordt aan DRV verzocht om een intrekkingzaak op te voeren. Deze intrekkingzaak wordt door RVN afgehandeld conform de procesbeschrijving intrekking erkenning.



24	Afhandelen nieuwe maatregelzaak De medewerker sluit de (automatisch gegenereerde) maatregelzaak af volgens de procesbeschrijving maatregelzaken. Let op! Vergeet niet de kwalificatie aan te passen aan de hand van de toepasselijke overtreding van de automatisch gegenereerde zaak, kies de toepasselijke kwalificatie voor de maatregelzaak 5.1.2.i Woo
25	Is oordeel waarschuingswaardig? De medewerker beoordeelt aan de hand van Wet-, regelgeving en beleid of een waarschuwing moet worden opgelegd. <i>Zo ja, ga naar stap 26</i> <i>Zo nee, ga naar 29</i>
26	Aanvullen minuut De medewerker vult in INDiGO de minuut aan.
27	Afsluiten signaalzaak met Bezien op waarschuwing De medewerker sluit in INDiGO de signaalzaak af met de afdoening 'bezien op waarschuwing'. Indien twee waarschuwingen moeten worden opgelegd ten aanzien van overtreding van verschillende plichten, dan dient DRV te worden verzocht om nog een maatregelzaak op te voeren.
28	Afhandelen nieuwe maatregelzaak De medewerker sluit de (automatisch gegenereerde) maatregelzaak af volgens procesbeschrijving maatregelzaken. Let op! Vergeet niet voor het afsluiten de kwalificatie aan te passen van de automatisch gegenereerde zaak, kies de toepasselijke kwalificatie voor de maatregelzaak. 5.1.2.i Woo
29	Is oordeel gesprek met een handhavend karakter? De medewerker beoordeelt of een gesprek met een handhavend karakter moet worden gevoerd. <i>Zo ja, ga naar stap 30</i> <i>Zo nee, ga naar 32</i>
30	Aanvullen minuut De medewerker vult in INDiGO de minuut aan.
31	Afsluiten signaalzaak met bezien op gesprek referent De medewerker sluit in INDiGO de signaalzaak af met de afdoening 'bezien op gesprek referent'.



32	Is oordeel afhandeling zonder gevolg? De medewerker checkt in INDIGO of de signaalzaak is opgevoerd naar aanleiding van een onderzoeksrapport van HTO/NLA. <i>Zo ja, ga naar 33</i> <i>Zo nee, ga naar 35</i>
33	Sturen brief geen gevolg Erkend referent De medewerker stuurt de brief "onderzoek geen gevolgen" naar erkend referent volgens format. Indien sprake is van een onderzoeksrapport van HTO/NLA dan dient het rapport als bijlage mee te worden gestuurd <i>Ga naar stap 34</i>
34	Ontvangen brief geen gevolg De erkend referent ontvangt de brief 'onderzoek geen gevolgen'
35	5.1.2.d Woo [Redacted]
36	5.1.2.d Woo [Redacted]
37	Intern terugkoppelen? Indien een rapport van bevindingen HTO aanwezig is en nog niet eerder terugkoppeling aan HTO is gegeven over de uitkomst van de zaak. <i>Zo ja, ga naar stap 38</i> <i>Zo nee, ga naar stap 40</i>
38	Intern terugkoppelen De medewerker geeft de opsteller van het HTO rapport terugkoppeling per individueel mailadres en cc Aan 5.1.2.e Woo en gebruikt hiervoor het format: 5.1.2.i Woo [Redacted]
39	Ontvangen terugkoppeling Opsteller HTO rapport en 5.1.2.e Woo ontvangen de terugkoppeling



40	Aanvullen minuut De medewerker vult in INDiGO de minuut aan.
41	Afsluiten signaalzaak met afhandeling zonder gevolg De medewerker sluit in INDiGO de signaalzaak af met de afdoening 'afhandeling zonder gevolg'

Procesbeschrijving

Toezicht OFT (erkend referenten)

Versie 2.0
Datum 15-03-2022
Doelgroep (Senior)Inspecteurs/Medewerkers Toezicht
Eigenaar Directie Dienstverleners/Afdeling Handhaving/Team Toezicht (HTO)

<Onderstaand privacy protocol en link met verwerkingenregister laten staan indien in dit proces sprake is van verwerking (=alle uit te voeren handelingen met persoonsgegevens, van verzamelen tot en met vernietigen) van persoonsgegevens, i.v.m. AVG.>

Privacy

In dit procesprotocol is sprake van de verwerking van persoonsgegevens.

Het uitgangspunt van het Privacy beleid van de Immigratie en Naturalisatiedienst is dat de persoonsgegevens worden gebruikt in overeenstemming met de wettelijke bepalingen en beginselen van de geldende privacywetgeving.

De volgende aandachtspunten zijn een vertaling van dit Privacy beleid en geven beknopt weer wat de toepassing van dit beleid betekent voor de uitvoering van dit procesprotocol.

1. Verzamel alleen die persoonsgegevens die nodig zijn (need to know) voor het uitvoeren van het proces zoals beschreven in het procesprotocol.
2. Verzamel niet meer (nice to have) gegevens dan strikt noodzakelijk voor het uitvoeren van het proces zoals beschreven in het procesprotocol.
3. Voor het gebruik van de persoonsgegevens in dit procesprotocol is een rechtmatigheidsgrond nodig. Daarop is het protocol gereviewd en akkoord bevonden.
4. Indien het procesprotocol vereist dat persoonsgegevens worden verstrekt aan andere (keten)partijen, dient het doel waarvoor deze persoonsgegevens worden verstrekt hetzelfde te zijn als het doel waarvoor je de gegevens hebt verzameld.
5. Bij twijfel raadpleeg de Privacy Officer.

Periodiek zal deze werkprocesbeschrijving worden gereviewd. Hierbij wordt eveneens bekeken of de werkwijze nog in overeenstemming is met de geldende privacywetgeving.

Link met verwerkingenregister

Dit werkproces correspondeert met de volgende verwerkingen in het verwerkingenregister:



M3341 HTO toezicht
OFT.pdf



1. OFT Toezicht erkend referenten

Het hoofdproces wordt gedefinieerd als:

- een relatief op zichzelf staand
- logisch samenhangend geheel van werkprocessen
- ontworpen en ingericht
- om een product of dienst voort te brengen
- ten behoeve van afnemers binnen en/of buiten de organisatie

1.0 Intake

Een werkproces wordt gedefinieerd als:

- een logisch samenhangend en geordend geheel van activiteiten
- gericht op het realiseren van (deel)producten
- ten behoeve van interne en/of externe klanten

Nr.	Handeling
	<p>Inleiding: Binnen OFT Toezicht onderscheiden we vier soorten onderzoeken:</p> <p>1. Onderzoeken met indicatie dat de erkend referent niet (meer) voldoet aan de voorwaarden of bij signalen van fraude: uitgevoerd door de Inspectie SZW (ISZW) (ism toezichhouders HTO). Dit met uitzondering van erkende onderw ijsinstellingen. Hiervoor is de ISZW niet bevoegd.</p> <p>2. Onderzoeken met indicatie (op basis van indicatoren) dat de erkend referent één of meer (MoMi)plichten schendt en onderzoeken met indicatie dat de erkende onderw ijsinstelling niet meer aan de voorwaarden voor erkenning voldoet: uitgevoerd door Team Toezicht Directie Dienstverleners (HTO)</p> <p>3. Onderzoeken op basis van steekproef 5.1.2.d Woo naar mogelijke schending van één of meer plichten door de erkend referent: uitgevoerd door HTO.</p> <p>4. Onderzoeken met indicatie dat de solvabiliteit en/of continuïteit van de erkend referent in het geding is, uitgevoerd door RVO. Deze onderzoeken (50 per jaar) worden door Team Zakelijk aangeboden aan RVO. De wijze van opvoeren en verw erken is gelijk aan 1.0.1. maar dan onder vermelding van RVO</p>
1.0.1	<p>Melding ontvangen HTO ontvangt alle onderzoekverzoeken naar erkend referenten én naar vreemdelingen waarbij sprake is van een erkend referent. Hiervoor is al een F&H signaal opgevoerd vanuit de vragende partij (veelal klantdirectie of Team Zakelijk DV).</p>
1.0.2	<p>Zaak van HIK De onder 1.1.1 bedoelde onderzoekverzoeken worden door het HIK in de werkvoorraad van HTO in INDiGO (team 217) geplaatst.</p>
1.0.3	<p>5.1.2.d Woo</p>
1.0.4	<p>Zaak toevoegen op excel-lijst Door de werkverdelers HTO worden de onder 1.1.2 en 1.1.3 geselecteerde erkend referenten op een excel-lijst geplaatst met als doel een totaal overzicht te generen voor iedere HTO medewerker. Deze lijst is geplaatst op de samenwerkings-site HTO. (zie verder 1.4.4)</p>
1.0.5	<p>Opvoeren zaak in INDiGO Door de werkverdelers HTO worden de onder 1.1.4 bedoelde zaken opgevoerd in INDiGO en geplaatst in de werkvoorraad van HTO (team 217)</p>
1.0.6 +	<p>Beoordeling zaak Er is een structureel periodiek overleg tussen HTO en de ISZW waarin de hierboven genoemde zaken worden besproken en beoordeeld. Dit overlegorgaan bepaald of een zaak door HTO verder wordt onderzocht dan wel door HTO in samenwerking met ISZW. 5.1.2.d Woo</p>
1.0.7	
1.0.8	<p>Op naam zetten inspecteur Indien bovenbedoeld overleg een zaak toewijst aan HTO, zet de werkverdelers HTO in INDiGO de zaak op naam van een inspecteur HTO.</p>
1.0.9	<p>Wijzig in het tabblad "Klant-zaak relatie" zo dat de IND (Klantnummer 5.1.2.i Woo) de indiener is. Registreer de IND als organisatie en voeg de rol "Behandelend instantie" toe. Verwijder het vinkje bij de indiener (2 x klikken) en plaats een vinkje in het selectievakje "indiener" van de IND. Indien de aanvraag meerdere klanten omvat, worden deze in de nieuwe zaak gekoppeld door het leggen van een "klant-zaak" relatie.</p>



1.0 Intake

Een werkproces wordt gedefinieerd als:

- een logisch samenhangend en geordend geheel van activiteiten
- gericht op het realiseren van (deel)producten
- ten behoeve van interne en/of externe klanten

Nr.	Handeling
1.0.9	<p data-bbox="272 441 925 472">Externe opdracht INDiGO en fysieke overdracht per mail</p> <p data-bbox="272 465 593 497">5.1.2.d Woo, 5.1.2.i Woo</p> <p data-bbox="272 517 991 548">Opvoeren externe opdracht in het fraude- handhavingssignaal</p> <p data-bbox="272 542 692 573">5.1.2.d Woo, 5.1.2.i Woo</p> <p data-bbox="272 566 1417 936">[Redacted content]</p>



1.1 Voorbereiden controlebezoek

Een werkproces wordt gedefinieerd als:

- een logisch samenhangend en geordend geheel van activiteiten
- gericht op het realiseren van (deel)producten
- ten behoeve van interne en/of externe klanten

Nr.	Handeling
1.1.0 +	Beoordeling Na toewijzing van een zaak beoordeeld de inspecteur de zaak op actualiteit naar aanleiding van onder
1.1.1	andere de eerder opgestelde Minuut in de werksoort: Controleren gegevens, type: Nazorg, kw alificatie: 5.1.2.i Woo . Vanachter het bureau wordt door de eerste onderzoeker HTO de beschikbare informatie veredeld met actuele informatie uit verschillende beschikbare systemen gericht op de MoMi-verplichtingen (zoals: Informatie Indigo, On Demand verzoek erkenning referent - aanvinken Toezicht) 5.1.2.i Woo en open bronnen – zoals website en LinkedIn van de onderneming - via de veilige methode IRN. Ook wordt (voor zover mogelijk) via Streetview of Googlemaps een beeld van de situatie ter plaatse vastgesteld. De (veredelde) informatie wordt gestructureerd vevat in de beschikbare Minuut en onder de zaak geüpload.
1.1.2 +	Afspraak maken met Erkend Referent Elk controlebezoek valt onder de bevoegdheid zoals genoemd in artikel 5:15 Algemene wet bestuursrecht (Aw b) zijnde: "Een toezichthouder is bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner". Van deze bevoegdheid wordt conform artikel 5:13 Aw b slechts gebruik gemaakt voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van de taak nodig is. Voor elk controlebezoek wordt een afspraak gemaakt. Tussen het tijdstip van het maken van een afspraak en het feitelijk bezoek moet een redelijke termijn in acht worden genomen. Bij het contact met de erkend referent om een afspraak te maken voor het controlebezoek dient duidelijkheid te komen over waar het bezoek zal plaatsvinden. De gemaakte afspraak wordt schriftelijk of per mail aan de erkend referent bevestigd waarin tevens (in algemene bewoording) het doel van het bezoek wordt aangegeven. De bevestiging wordt vastgelegd in Indigo.
1.1.3	Deze afspraak wordt geplaatst in de teamagenda van HTO.
1.1.4 +	Tolk Bij het mondeling contact met de erkend referent beoordeelt de eerste inspecteur (evt samen met erkend referent) of de diensten van een tolk moeten worden ingeschakeld.
1.1.5	Voor de inzet van een tolk wordt verwezen naar de "Memo inzet tolken" op het Sharepoint HTO
1.1.6	Zoeken 2^e inspecteur Door de 1 ^e inspecteur wordt ten behoeve van een zaak een collega (2 ^e inspecteur) gezocht om samen de zaak verder te onderzoeken. De naam van de 2 ^e inspecteur wordt toegevoegd bij de zaak op de eerder genoemde Excel-lijst.



1.1 Voorbereiden controlebezoek

Een werkproces wordt gedefinieerd als:

- een logisch samenhangend en geordend geheel van activiteiten
- gericht op het realiseren van (deel)producten
- ten behoeve van interne en/of externe klanten

Nr.	Handeling
1.1.7	<p>Stukken opvragen per email en bestandenpostbus</p> <p>Tijdens het onder 1.1.3 bedoelde contact met de erkend referent wordt gevraagd onderstaande zakelijke gegevens digitaal via de bestandenpostbus toe te sturen (tenzij deze gegevens van recente datum reeds in het digitale dossier aanwezig zijn):</p> <ul style="list-style-type: none">• Voor Arbeid - Uit de personeelsdossiers van de vreemdelingen:<ul style="list-style-type: none">- Arbeidsovereenkomst- Salarisstroken- Indien van toepassing 30% regeling.- Werving en selectie procedure- Correspondentie met de IND- Kopie paspoort en verblijfsdocument.- En eventueel andere aanwezige stukken in het dossier.• Financiële gegevens: een uitdraai van de zakelijke rekening van met name genoemde jaren waarmee kan worden aangetoond dat de salarissen daadwerkelijk worden uitbetaald aan de kennismigranten. Mag (voor de overige werknemers van de erkend referent) worden geanonimiseerd zodat alleen de betalingen van de betrokken vreemdelingen zichtbaar zijn. <p><small>Valt buiten de reikwijdte v</small> [Redacted text]</p> <p>Deze uitvraag van gegevens wordt tevens middels mail aan de erkend referent bevestigd. (Hiervoor is een format mailbericht beschikbaar)</p>
1.1.8	<p>Rappelleren / vorderen stukken</p> <p>Indien erkend referent op afgesproken einddatum de gevraagde documenten (nog) niet heeft gestuurd, wordt een rappelbericht met (nieuwe) einddatum per mail gezonden. Deze mail wordt vastgelegd in het dossier. Indien erkend referent daarna nog geen stukken heeft gezonden, kunnen deze worden gevorderd dan wel wordt een rapport van bevindingen opgesteld waarin wordt vermeld dat erkend referent géén medewerking verleent.</p>
1.1.9	<p>Stukken ontvangen, opslaan en beoordelen</p> <p>De ontvangen documenten worden via de Bestandenpostbus ontvangen en vervolgens opgeslagen op de persoonlijke directory van de 1^e inspecteur.</p> <p>Het onderzoek van/in de gevraagde/gevorderde documenten vindt van achter het bureau plaats door de eerste onderzoeker.</p> <p>De verkregen documenten worden onderzocht op elementen van de te onderzoeken plichten van de erkend referent t.a.v. betrokken vreemdelingen.</p> <p>Alle (voorlopige) onderzoeksresultaten worden geordend (met verwijzing naar het betreffende administratie-onderdeel) verwerkt in een Minuut.</p>
1.1.10	<p>5.1.2.d Woo</p> <p>[Redacted text]</p>



1.1 Voorbereiden controlebezoek

Een werkproces wordt gedefinieerd als:

- een logisch samenhangend en geordend geheel van activiteiten
- gericht op het realiseren van (deel)producten
- ten behoeve van interne en/of externe klanten

Nr.	Handeling
1.1.11	Zaken bespreken met 2^e inspecteur -vragen doornemen en concept gesprekverslag opmaken- Vóór het controlebezoek bespreekt de 1 ^e inspecteur de bevindingen met de 2 ^e inspecteur. De vragen in het opgestelde concept gesprekverslag worden doorgenomen en een gezamenlijke strategie voor het controlebezoek wordt bepaald. De 1e inspecteur stelt aan de hand van het beschikbare format een concept gesprekverslag op waarin vragen zijn opgenomen welke relateren aan de voorlopige onderzoeksresultaten van de erkend referent en onderhavige vreemdelingen.



1.2 Controlebezoek

Een werkproces kan worden gedefinieerd als:

- een logisch samenhangend en geordend geheel van activiteiten
- gericht op het realiseren van (deel)producten
- ten behoeve van interne en/of externe klanten

Nr.	Handeling
1.2.1	Controlebezoek aanmelden via app Direct voordat het controlebezoek plaats vindt, wordt deze door één van de inspecteurs aangemeld in de groepsapp HTO.
1.2.2 + 1.2.3	Gesprek voeren en verslagleggen <ul style="list-style-type: none">- Elk controlebezoek wordt gezamenlijk uitgevoerd door eerste en tweede onderzoeker.- Beide onderzoekers legitimeren zich bij of direct na betreding van het pand middels de verstrekte Toezichthouderspas (uitvloeisel van artikel 5:12 Aw b)- De identiteit van de erkend referent (of dienst vertegenwoordiger) en/of boekhouder-administrateur wordt vastgesteld middels geldig ID-bewijs (enkel bij het niet verstrekken van het ID-bewijs op verzoek wordt dit bewijs gevorderd op grond van artikel 5:16a Aw b)- Vóór het gehoor wordt aan de erkend referent standaard de cautie verleend conform artikel 5:10a Aw b. Deze cautieverstrekking wordt vastgelegd in het gehoorverslag.- In het gespreksverslag wordt weergegeven welke documenten/data aan de erkend referent worden getoond; welke vraag/vragen hiertoe gesteld worden en de verklaring van de erkend referent. Deze verklaring wordt zoveel als mogelijk in eigen bewoording van de erkend referent genoteerd.- Na afloop van het gesprek wordt het verslag (volgens de daarvoor beschikbare en gevoegde handleiding) digitaal ondertekend door beide onderzoekers en de erkend referent. Wil laatste hiervoor niet tekenen, dan wordt dit vermeld in het verslag.- De eerder door erkend referent overhandigde documenten welke worden gebruikt en/of getoond tijdens het gehoor, gaan als bijlagen bij het verslag van gehoor.- De onderzoeksvragen beperken zich tot de controlevoorschriften (zie 1.2) binnen betreffende casus. De vragen dienen ertoe informatie te verzamelen teneinde deze nadien op kantoor te onderzoeken en analyseren om antwoord(en) te kunnen geven op de gestelde vra(a)g(en) in het gemotiveerde verzoek van Team Zakelijk. (enkel bij het op gestelde vragen niet verstrekken van de benodigde informatie wordt deze gevorderd op grond van artikel 5:16 Aw b).- De erkend referent kan eventueel extra dossierstukken ter plaatse op twee manieren verstrekken:<ul style="list-style-type: none">o Ter plaatse mailen naar een onderzoekero Op papier: dient nadien te worden ingescand tbv het Indigo-dossier- De verzamelde gegevens dienen te worden toegevoegd aan betreffende zaak. (enkel bij het niet verstrekken van de gevraagde zakelijke gegevens op verzoek, worden deze gevorderd op grond van artikel 5:17 Aw b) In het gespreksverslag wordt melding gemaakt van de tijdens het gesprek door erkend overhandigde documenten/data.
1.2.4	Controlebezoek afmelden via app Direct na het controlebezoek wordt deze door één van de inspecteurs afgemeld in de groepsapp HTO.
1.2.5 +	Eventueel nagezonden stukken ontvangen en beoordelen De erkend referent kan eventueel extra dossierstukken nasturen. Ook dan wordt gebruik gemaakt van de Bestandenpostbus. De verzamelde gegevens dienen te worden toegevoegd aan betreffende zaak.
1.2.6 1.2.7	Eventueel vervolg controlebezoek afspreken Indien afgesproken en aan de orde wordt de erkend referent aanvullend gehoord. Dit kan naar aanleiding van nadien ontvangen documenten, dan wel volgens een tijdens het eerste gesprek gemaakt (vervolg)afspraken. De beschrijving onder 1.2.3 is ook hier van toepassing.



1.3 Rapport van bevindingen

Een werkproces kan worden gedefinieerd als:

- een logisch samenhangend en geordend geheel van activiteiten
- gericht op het realiseren van (deel)producten
- ten behoeve van interne en/of externe klanten

Nr.	Handeling
1.3.1	Rapport van bevindingen opstellen De rapportage wordt geordend per item opgemaakt middels de daartoe in Indigo aanwezige format: "Boeterapport" en dient alle relevante feiten en omstandigheden te bevatten zodat: -een oordeel over de schending van de plichten erkend referentschap kan worden genomen; -de ernst van de eventuele regelovertreding duidelijk naar voren komt; -de periode duidelijk is; -de mate van verwijtbaarheid naar voren komt; -het IND beleid kan worden getoetst Het rapport wordt opgemaakt op ambtseed/belofte en ondertekend en gedagtekend door beide onderzoekers op de datum van het sluiten van het onderzoek.
	Toetsen door 2^e inspecteur Vóór sluiting en uploaden van het rapport in de 5.1.2.i WOO van de zaak in Indigo wordt het aangeboden aan de 2 ^e inspecteur HTO.
1.3.3	Rapport aanpassen, uploaden en definitief stellen Eventuele aanvullingen/opmerkingen worden in gezamenlijkheid vastgesteld. Hierna wordt het rapport van bevindingen door beide inspecteurs definitief gesteld.



1.4 Afsluiting

Een werkproces kan worden gedefinieerd als:

- een logisch samenhangend en geordend geheel van activiteiten
- gericht op het realiseren van (deel)producten
- ten behoeve van interne en/of externe klanten

Nr.	Handeling
1.4.1	Rapport van bevindingen uploaden in INDiGO Het ondertekende rapport van bevindingen (inclusief bijlagen) wordt door eerste onderzoeker als PDF-bestand geüpload onder de OFT zaak in Indigo. Voor de gezamenlijke onderzoeken HTO-NLArbeidsinspectie geldt: <ul style="list-style-type: none">• NLArbeidsinspectie stuurt het Rapport van bevindingen naar IND-IHIK-IKP met verwijzing naar de betrokken inspecteur IND.• IKP stuurt de mail (met rapport) door naar betrokken inspecteur HTO• Inspecteur HTO gaat verder met stap 1.4.2
1.4.2	Doorloop daarna het gehele Behandelplan maar zet de OFT-zaak nog niet op Voltooien . Voer vervolgens een 'vervolgzaak' op in je OFT-zaak via het tabblad "Vervolgzaken".

5.1.2.i Woo



1.4 Afsluiting

Een werkproces kan worden gedefinieerd als:

- een logisch samenhangend en geordend geheel van activiteiten
- gericht op het realiseren van (deel)producten
- ten behoeve van interne en/of externe klanten

Nr.	Handeling
1.4.3	Afsluiten zaak in INDiGO De eigen 5.1.2.i Woo zaak kan nu worden afgesloten. Zet de zaak op Definitief.
1.4.4	Bijwerken Excelbestand Beide inspecteurs vullen de nog ontbrekende informatie in het op het Sharepoint HTO aanwezige bestand.
1.4.5	Ontvangen feedback Beide inspecteurs ontvangen de feedback van de beoordelaar Team Zakelijk. Deze feedback wordt (samengevat) geplaatst in de daarvoor beschikbare cel in het Excelbestand 1.4.4

Document 6 op de inventarisatielijst

"Hoe voorkomen wij samen misbruik van de kennismigrantenregeling?"

Het uitwisselen van kennis over toezicht op erkend referenten en kennismigranten. Dat was eerder deze maand het doel van een bijeenkomst van Inspectie SZW (ISZW) en IND. [5.1.2.e](#), inspecteur/medewerker Toezicht IND: "De samenwerking tussen de IND en ISZW wordt steeds intensiever en beter. Deze dag was hier een mooi voorbeeld van."

Team Toezicht, team Zakelijk en teams van RVN hebben een rol in het proces van controleren en het opleggen van sancties op het gebied van erkend referenten en kennismigranten. Een grote groep betrokkenen, waardoor het voor de inspecteurs van de ISZW niet altijd even duidelijk is wie waar nu precies verantwoordelijk voor is. Leuk en leerzaam was dan ook het oordeel van ISZW-specialist [5.1.2.e](#) over de bijeenkomst: "Ik weet nu wie ik moet benaderen. De IND is vanuit mijn perspectief best een ingewikkelde organisatie. Maar met de toelichting werd het duidelijker."

De Inspectie SZW en de IND werken samen om misbruik van de kennismigrantenregeling te bestrijden. De bijeenkomst ging vooral over de regeling voor 'erkend referenten'. Dit zijn bedrijven die de IND als betrouwbaar beschouwt; daardoor mogen zij op een gemakkelijke manier kennismigranten naar Nederland halen.

Hoe wordt misbruik gemaakt van de kennismigrantenregeling?

[5.1.2.g](#): "Je ziet soms dat het werk van de kennismigranten anders is dan opgegeven bij de IND. De opgegeven functie is dan hoger ingeschaald dan het daadwerkelijke werk. Ze krijgen wel het vereiste hoge salaris, maar uit ons onderzoek blijkt dan dat ze een deel van het geld moeten terugstorten."

"Een heel leuke dag", is het oordeel van ISZW-inspecteur [5.1.2.e](#) over de dag, georganiseerd door het Programma misbruik van regelingen. "Het is goed om collega's van de IND te spreken. We hebben een heel nauwe relatie met hen. Samen doen we onderzoek. Als de IND denkt dat in zaken sprake kan zijn van illegale arbeid, dan geven ze een seintje aan ons. Soms gaan we dan samen inspecteren."

En dat is een goede zaak, beaamt [5.1.2.e](#). Handhaving en Toezicht van de IND: "Want inspecties zijn de kernactiviteit van de Inspectie SZW. Daar kunnen we als IND veel van leren."

Meer informatie

Heb je vragen of wil je meer weten? [Neem dan contact op met \[5.1.2.e\]\(#\) \(<mailto:5.1.2.e>\)](#) Handhaving en Toezicht.

Lees ook

[Valt buiten de reikwijdte van het verzoek](#)

Wat vond je van dit bericht? Plaats een reactie of geef je waardering met een duimpje.

12

vind ik interessant

Verzenden

◀ Vorige | Volgende ▶



Gepubliceerd: 27/11/2018



Payroll: het beleid

Payrollconstructies in het Vreemdelingenbeleid



Erkend referent

Vanaf 1 juni 2013 (inwerkingtreding Modern migratiebeleid) heeft de erkend referent een belangrijke positie in de Vreemdelingenwet.

Wanneer erkend referent? > betrouwbaar en solvabel

Rechten: versnelde procedure waarin gewerkt wordt met een 'eigen verklaring' van de referent.

Plichten: zorgplicht (zorgvuldige werving + selectie én goed werkgeverschap), administratieplicht en informatieplicht.

Handhaving: opleggen waarschuwing of bestuurlijke boete, intrekking erkenning, aangifte bij OM

Erkenning verplicht bij: kennismigranten, studie, wo-ers en uitwisseling



Payrollbedrijf als erkend referent

IND kent meerdere payrollbedrijven als erkend referent (namelijk: ***)

Wat we zien is dat:

- payrollbedrijf als erkend referent regelt werknemers voor niet erkende bedrijven
- Zelfstandige/zzp-er komt via payrollconstructie in NL werken
- werving en selectie door inlener wordt gedaan (niet door payrollbedrijf = erkende referent)
- vraagstukken dringen zich op over wie de IND nu verantwoordelijk kan houden voor plichten in kader van Vreemdelingenbeleid
- Handhaving wordt moeilijk omdat er niet altijd zicht is waar de werknemers worden tewerkgesteld

Waarom is dit anders dan bij uitzendbureaus?

- uitzendbureau werft medewerker zelf bij payrollbedrijf is dat de inlener. Controle op selectie ligt dus bij uitzendbureau en kunnen we daardoor ook verantwoordelijk houden. Dat ligt bij payroll lastiger.

ECLI:NL:RBDHA:2022:6643

Instantie Rechtbank Den Haag

Datum uitspraak 22-06-2022

Datum publicatie 08-07-2022

Zaaknummer UTR 21/2082

Rechtsgebieden Vreemdelingenrecht

Bijzondere kenmerken Eerste aanleg - meervoudig

Inhoudsindicatie

Vreemdelingenbesluit 2000, bestuurlijke boete van € 67.095,- aan een payrollorganisatie als erkend referent voor kennismigranten, vanwege 22 overtredingen van de zorgplicht voor zorgvuldige werving en selectie. Volgens de IND is sprake van een schijnconstructie, waarbij eiseres faciliteert dat Chinese zelfstandigen als kennismigrant toegang tot Nederland krijgen. Voldoet de zorgplicht als vage norm aan het lex certa-beginsel? Heeft eiseres als payroller voldoende gedaan aan werving en selectie? Is de opgelegde boete evenredig?

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummer: UTR 21/2082

uitspraak van de meervoudige kamer van 22 juni 2022 in de zaak tussen

Cervo Payroll B.V., gevestigd in Bunschoten-Spakenburg, eiseres

(gemachtigde: mr. D.O. Wernsing)

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, verweerder

(gemachtigden: V. Ilic en S. Effi).

Inleiding

1. Eiseres is erkend referent voor vreemdelingen die als kennismigrant in Nederland verblijven. Eiseres werkt als payroller: kennismigranten krijgen bij haar een dienstverband, waarna zij hun feitelijke werkzaamheden bij een ander bedrijf verrichten. Eiseres factureert bij deze opdrachtgevers voor de inzet van de kennismigranten.

2. Voor erkende referenten geldt een zorgplicht. Met betrekking tot kennismigranten houdt de zorgplicht in dat de erkend referent zorgdraagt voor een zorgvuldige selectie en werving van de vreemdeling.¹

3.

In 2019 hebben een arbeidsinspecteur van de Inspectie SZW en een inspecteur van de IND onderzoek gedaan naar de wijze waarop eiseres de zorgplicht invult. Zij hebben daarbij kennismigranten gehoord. De IND komt op basis van dit onderzoek tot de conclusie dat bij eiseres sprake is van een schijnconstructie en schijndienstverbanden, waarbij eiseres als erkend referent faciliteert dat Chinese vreemdelingen toegang tot Nederland krijgen. Volgens het onderzoek ontstaat hieruit het beeld dat de kennismigrant eigenlijk geen kennismigrant is, maar eerder moet worden aangemerkt als zelfstandige.

4. Met het besluit van 1 december 2020 (het primaire besluit) heeft verweerder vervolgens aan eiseres bestuurlijke boetes opgelegd tot een bedrag van € 67.095,-, vanwege onder andere 22 overtredingen van de zorgplicht van een erkend referent. Verweerder legt daaraan ten grondslag dat eiseres onvoldoende zorgvuldige werving en selectie heeft uitgevoerd. Volgens verweerder heeft zij te veel vertrouwd op de kennis van derden en heeft zij zich onvoldoende vergewist van de zorgvuldigheid van de werkzaamheden van die derden. Volgens verweerder staat de regelgeving rondom payroll niet in de weg aan de vereisten waaraan een erkend referent moet voldoen, waarbij verweerder er bovendien op wijst dat eiseres er zelf voor heeft gekozen om erkend referent te worden. Met het besluit van 6 april 2021 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard. Het beroep van eiseres richt zich tegen dat besluit.

5. De rechtbank heeft de zaak behandeld op de zitting van 1 april 2022. Eiseres werd vertegenwoordigd door [A] en [B], bijgestaan door de gemachtigde van eiseres en door mr. [C]. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden.

Overwegingen

Geen bespreking informatieplicht

6. De rechtbank stelt allereerst vast dat niet in geschil is of eiseres heeft voldaan aan de informatieplicht die voor haar als erkend referent geldt. Weliswaar heeft eiseres hierover een beroepsgrond naar voren gebracht, maar uit het bestreden besluit volgt dat de schending van deze informatieplicht niet langer wordt tegengeworpen. Deze beroepsgrond hoeft daarom niet te worden behandeld.

Voldoet de zorgplicht aan het lex certa-beginsel?

7. Eiseres voert in de eerste plaats aan dat de zorgplicht van een erkend referent in de bestaande regelgeving te summier en onvoldoende duidelijk omschreven is, zodat deze bepaling in strijd is met het *lex certa*-beginsel en geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Volgens eiseres blijkt nergens

uit wat precies moet worden verstaan onder een zorgvuldige werving en selectie. Zorgvuldigheid is een open norm die op verschillende manieren kan worden opgevat. In de besluitvorming heeft verweerder verwezen naar twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling).² Dat waren volgens eiseres echter andere gevallen dan het voorliggende geval: in die zaken stonden de begrippen 'educatief en informatief' en 'thuishaven' ter discussie in verband met het lex certa-beginsel. Die begrippen hebben volgens haar veel minder interpretatiemogelijkheden dan het begrip 'zorgvuldig' in het kader van een zorgvuldige werving en selectie door een erkend referent. Omdat de omschrijving van dit begrip te vaag is, kon verweerder niet op basis van deze norm een boete als punitieve sanctie opleggen, aldus eiseres.

8. Verweerder vindt dat de zorgplicht die geldt voor een bedrijf dat als erkend referent voor kennismigranten optreedt weliswaar algemeen geformuleerd is, maar wel duidelijk genoeg. Van strijd met het lex certa-beginsel is volgens verweerder dan ook geen sprake.

9. Het lex certa-beginsel ligt onder meer besloten in artikel 7 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Het lex certa-beginsel verlangt van de wetgever dat hij met het oog op rechtszekerheid een zo duidelijke mogelijke omschrijving geeft van verboden gedragingen. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat de wetgever soms een zekere vaagheid moet gebruiken bij het omschrijven van verboden gedragingen, om te voorkomen dat strafwaardige gedragingen buiten het bereik van de omschrijving komen te vallen. Die vaagheid kan onvermijdelijk zijn omdat niet altijd kan worden voorzien op welke de te beschermen belangen in de toekomst zullen worden geschonden of omdat de overzichtelijkheid van een bepaling wegvalt als alle gedragingen verfijnd worden opgenomen. Alleen het feit dat een begrip aan de hand van feiten en omstandigheden uitleg nodig heeft, betekent niet dat zo'n begrip in strijd is met het lex certa-beginsel. De rechtbank verwijst naar de rechtspraak van de Afdeling.³

10. In dit geval is de omschrijving dat moet worden zorggedragen "voor een zorgvuldige werving en selectie" inderdaad vaag. Dat hangt samen met de aard van de zorgplicht als open norm. De rechtbank oordeelt echter dat deze norm wel voldoende duidelijk omschreven is om te voldoen aan het lex certa-beginsel. Uit deze norm volgt dat een erkend referent op enige – en op zorgvuldige – wijze invulling zal moeten geven aan de werving en selectie van kennismigranten. Uit de aard van de zorgplicht als open norm vloeit voort dat een erkend referent vrij is om daaraan invulling te geven. Hoe ver deze verplichting strekt wordt hierna beoordeeld, bij de vraag of de zorgplicht door eiseres is overtreden. Het beroep op het lex certa-beginsel slaagt niet.

Heeft eiseres de zorgplicht overtreden?

11. Eiseres voert vervolgens aan dat zij de zorgplicht niet heeft overtreden. Verweerder had eiseres in dit geval het voordeel van de twijfel moeten geven bij het bewijs dat er ligt. Zo is de uitleg van de zinsnede *geen docs werving en selectie* in de verklaring van de heer [A] van 4 april 2019 dat het logisch is dat een payrollorganisatie geen documenten van werving en selectie onder zich heeft. Die taak behoort immers niet tot de wettelijke taakomschrijving van een payrollbedrijf, dat op grond van de Wet allocatie arbeidskrachten geen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt mag samenbrengen. Verweerder verwacht volgens eiseres de arbeidsrechtelijke werving en selectie met de vreemdelingenrechtelijke. De vreemdelingenrechtelijke werving en selectie bestaat volgens eiseres uit het controleren van de functieomschrijving, van de marktconformiteit van het salaris, de ervaring van een kandidaat en het op de hoogte brengen van wet- en regelgeving. Sinds 2016 wordt volgens eiseres verschillende informatie bekeken bij het aannemen van een kennismigrant, in samenwerking met [onderneming 1] en [onderneming 2]. Het is logisch dat eiseres deze informatie later heeft aangeleverd, omdat de heer [A] ten tijde van de verklaring van 30 oktober 2019 in het ziekenhuis lag. Om te onderbouwen dat zij haar zorgplicht nakomt heeft eiseres ook heeft gewezen op de Declarations of care die zich in haar personeelsdossiers bevinden en de voor ontvangst getekende informatiebrochures van de IND die eiseres aan haar werknemer zendt.

12. Bij een belastend besluit, zoals het bestreden besluit, rust de bewijslast op verweerder wat betreft de vraag of eiseres de overtredingen gepleegd heeft. Verweerder moet daarvoor actief feiten verzamelen en een zo volledig mogelijk onderzoek doen. Vanwege het bestraffende karakter van een bestuurlijke boete worden strenge eisen gesteld aan het bewijs van de overtreding(en) en aan de motivering van het boetebesluit.

13. Hierbij komt in dit geval dat sprake is van een vage norm waarvan verweerder stelt dat die is overtreden. Hoewel de rechtbank heeft geoordeeld dat die norm concreet genoeg is om aan het lex certa-beginsel te voldoen, moet bij het beoordelen van de vraag of verweerder terecht heeft vastgesteld dat de zorgplicht is overtreden, wel de aard van die open norm voor ogen worden gehouden. Daarbij geldt dat hoe concreter een norm is, hoe nauwkeuriger kan worden vastgesteld wanneer sprake is van een overtreding.

14. Voor de beoordeling van de gestelde overtredingen beziet de rechtbank de zorgplicht tegen de achtergrond van de bedoeling van de regelgever bij die norm. In de toelichting bij artikel 1.16 van het Vreemdelingenbesluit 2000 staat het volgende:

“In het nieuwe bestuursrechtelijk ingebodde stelsel van verplichtingen van de referent is de referent mede verantwoordelijk voor het bereiken van maatschappelijk gewenste doelen bij de toelating en het verblijf van de vreemdeling in Nederland. Daartoe zijn verplichtingen voor de referent in het leven geroepen, waarvan de naleving kan worden afgedwongen met bestuurlijke boetes. [...]

[Het] gaat hierbij om doel- of zorgplichten van de referent jegens de vreemdeling, die de referent zoveel mogelijk ruimte laten om zelf te bepalen hoe hij aan die verplichtingen voldoet. Doordat vertrouwen wordt gegeven aan instellingen en bedrijven, is de referent min of meer vrij in de keuze van de middelen. Door minder gedetailleerde regels kan de referent zelf het nodige maatwerk leveren. Branches in, bijvoorbeeld, het onderwijs of bedrijfsleven kunnen hiervoor desgewenst gedragscodes opstellen, waarbij institutionele referenten zich kunnen aansluiten. [...]

Dit betekent niet dat de zorgplichten vrijblijvend zijn. Op de naleving ervan wordt toegezien door de IND-ambtenaren die zijn belast met het toezicht op referenten. Toezicht zal worden uitgeoefend aan de hand van de zogeheten behandelprofielen en concrete signalen van bijvoorbeeld de vreemdeling zelf, inspectiediensten als de Arbeidsinspectie, of diensten die belast zijn met de uitvoering van andere regelgeving als de Wet inburgering.[...]

Ook zal steekproefsgewijs toezicht worden uitgeoefend. Indien moet worden vastgesteld, dat het met de zorgplicht gewenste doel niet is bereikt, omdat de referent, bijvoorbeeld uit gemak of kostenoverwegingen, heeft gekozen voor middelen die ten enenmale ongeschikt zijn om het doel te bereiken, kan hem daarvan een verwijt worden gemaakt en kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Ook kan de erkenning van de referent in ernstiger gevallen worden geschorst of ingetrokken. [...]

Werkgevers, uitwisselingsorganisaties en onderwijsinstellingen hebben een grote vrijheid in de werving en selectie van de vreemdelingen, die zij naar Nederland willen laten overkomen. Gelet op de mogelijk negatieve impact op zowel de vreemdeling zelf als op de Nederlandse samenleving als geheel van een onzorgvuldige werving en selectie, past daarbij de nodige zorgvuldigheid. [...]

Indien werving en selectie van buitenlandse werknemers of studenten plaatsvindt door tussenkomst van agenten in het buitenland, ontslaat dit de referent niet van zijn verplichting tot zorgvuldige werving en selectie. De keuze om bij de werving en selectie gebruik te maken van tussenpersonen en de keuze voor bepaalde tussenpersonen komen voor rekening van de desbetreffende werkgever en onderwijsinstelling.”⁴

15. De rechtbank oordeelt dat de zorgplicht in het licht van het voorgaande moet worden gezien als een inspanningsverplichting. Die verplichting geldt voor iedereen die zich als erkend referent heeft aangemeld en daarmee ook heeft aanvaard dat een zorgvuldige werving en selectie moet plaatsvinden. Dat eiseres een payrollbedrijf is en op grond van de Wet allocatie arbeidskrachten geen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt mag samenbrengen, maakt dat niet anders. Zij kan in de vrijheid die de inspanningsverplichting haar verschaft, een manier vinden die bij de aard van haar bedrijf past

om te voldoen aan een zorgvuldige werving en selectie. Het is juist de bedoeling van de wetgever geweest dat een bedrijf op een voor hem passende wijze kan voldoen aan deze verplichting.

16. De rechtbank is van oordeel dat verweerder in dit geval aan zijn bewijslast heeft voldaan wat betreft de overtredingen van de zorgplicht. Verweerder heeft erop kunnen wijzen dat eiseres de zorgvuldige werving en selectie volledig heeft overgelaten aan derden, waaronder [onderneming 2] en [onderneming 1]. Verweerder heeft op dat punt betekenis kunnen hechten aan de verklaringen die ten tijde van het onderzoek in 2019 zijn afgelegd. Die verklaringen hebben als strekking dat eiseres géén documenten heeft ten aanzien van de werving en selectie, omdat dit wordt overgelaten aan de opdrachtgever. Gevraagd naar de zorgplicht is verklaard dat dit beperkt wordt gedaan, en dat het meeste feitelijk wordt overgelaten aan de opdrachtgever. Expliciet is verklaard dat eiseres niet (pro)actief controleert. Door een andere medewerker is verklaard dat het klopt dat de werving en selectie helemaal in handen is van de opdrachtgevers en dat eiseres daar helemaal geen bemoeiing mee heeft. Verder heeft eiseres vertrouwd op de Chinese bedrijven, de opdrachtgevers, die kennismigranten aanbrachten. Eiseres heeft niet aannemelijk gemaakt dat zij heeft doorgevraagd of zich heeft vergewist van een zorgvuldige werving en selectie door deze derden. Ook blijkt uit de stukken niet op welke wijze eiseres de beoordeling heeft gedaan van de aansluiting van een kennismigrant op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit blijkt ook niet uit de door eiseres overgelegde checklist. In het licht van de inspanningsverplichting van een zorgvuldige werving en selectie heeft verweerder de inspanningen van eiseres onvoldoende kunnen vinden. De Declarations of care en de voor ontvangst getekende informatiebrochures van de IND die eiseres aan haar werknemer zond kan de rechtbank wel verbinden met de zorgplicht van eiseres als werkgever van de kennismigranten, naar niet met een zorgplicht voor een zorgvuldige werving en selectie. De beroepsgrond slaagt niet.

Moet de boete worden gematigd?

17. Eiseres heeft op de zitting aangevoerd dat zij de hoogte van de boete onevenredig vindt.

18. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de hoogte van de boete niet onevenredig is. De boete is gebaseerd op paragraaf B9 van de Vreemdelingen-circulaire 2000, waarbij ten aanzien van het overtreden van een zorgplicht wordt uitgegaan van het maximaal beboetbare bedrag van € 3.000,- per overtreding. Uitgaande van 22 overtredingen levert dat een bedrag op van € 66.000,-. Vanwege de overschrijding van de beslistermijn heeft verweerder het bedrag van 10% gematigd, zodat de boete voor het overtreden van de zorgplicht € 59.400,- bedraagt.

19. Verweerder is op grond van de Vreemdelingenwet 2000 bevoegd tot het opleggen van een boete wegens overtreding van de zorgplicht voor een erkend referent. Verweerder moet bij het toepassen van deze bevoegdheid de hoogte van de boete afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij moet verweerder rekening houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Dit is geregeld in artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Verweerder kan omwille van de rechtseenheid en rechtszekerheid beleid vaststellen en toepassen over het wel of niet opleggen van een boete en het bepalen van de hoogte daarvan. Ook als de rechter het beleid als zodanig niet onrechtmatig acht, moet verweerder bij de toepassing daarvan in een individueel geval beoordelen of die toepassing in overeenstemming is met de hiervoor bedoelde wettelijke eisen aan de uitoefening van de boetebevoegdheid. Steeds moet de boete, zo nodig in aanvulling op of in afwijking van het beleid, zo worden vastgesteld dat deze niet onevenredig is. De rechter toetst het besluit van het bestuursorgaan zonder terughoudendheid. De rechtbank verwijst naar de rechtspraak van de Afdeling over het opleggen van bestuurlijke boetes.⁵

20. De rechtbank ziet in dit geval aanleiding voor matiging van de boete. De volgende omstandigheden zijn hiervoor voor de rechtbank redengevend. Ten eerste zijn de overtredingen weliswaar verwijtbaar aan eiseres, maar is niet gebleken dat er opzet in het spel was. Dit heeft verweerder op de zitting ook erkend. Eiseres heeft na de controles door verweerder haar werkwijze

aangepast. Voor de rechtbank is verder bepalend dat ten aanzien van de zorgplicht sprake is van 22 gelijktijdig geconstateerde en vergelijkbare overtredingen, waardoor het totale boetebedrag hoog oploopt. Ten derde wijst de rechtbank op het op de zitting besproken rapport 'Selectief naast restrictief, Evaluatie van de Wet modern migratiebeleid' van juni 2019, waaruit blijkt dat er vragen en moeilijkheden rijzen bij de vraag of een payrollbedrijf vanuit diens aard kan voldoen aan alle verplichtingen van een erkend referent.⁶ Tot slot wijst de rechtbank erop dat de Vreemdelingencirculaire 2000 in beginsel uitgaat van het opleggen van een waarschuwing voordat er een bestuurlijke boete wordt opgelegd.

21. Onder deze omstandigheden ziet de rechtbank aanleiding om de bestuurlijke boete te matigen tot een totaalbedrag van € 30.000,-.

Conclusie en kosten

22. Vanwege de matiging van de bestuurlijke boete is het beroep gegrond. De rechtbank vernietigt het bestreden besluit vanwege strijd met artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De rechtbank zal zelf in de zaak voorzien door het primaire besluit te herroepen en de boete vast te stellen op € 30.000,-.

23. Omdat het beroep gegrond is, moet verweerder de proceskosten van eiseres vergoeden. Op basis van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand stelt de rechtbank deze kosten vast op € 2.059,- (1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift met een waarde per punt van € 541,-, 1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor de aanwezigheid op de zitting met een waarde per punt van € 759,- en een wegingsfactor 1).

24. Verweerder moet ook het door eiseres betaalde griffierecht van € 360,- vergoeden.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- herroept het primaire besluit en bepaalt dat de hoogte van de bestuurlijke boete wordt vastgesteld op € 30.000,-;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde bestreden besluit;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 360,- aan eiseres te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 2.059,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.J. Catsburg, voorzitter, en mr. K. de Meulder en mr. J.A.C.M. Nielen, leden, in aanwezigheid van mr. M.E.C. Bakker, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 22 juni 2022.

de voorzitter is verhinderd om
de uitspraak te ondertekenen

griffier	voorzitter
----------	------------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Bent u het niet eens met deze uitspraak?

Als u het niet eens bent met deze uitspraak, kunt u een brief sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin u uitlegt waarom u het er niet mee eens bent. Dit heet een beroepschrift. U moet dit beroepschrift indienen binnen 6 weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. U ziet deze datum hierboven.

¹ Artikel 2a, tweede lid, aanhef en onder b van de Vreemdelingenwet 2000, in samenhang met artikel 1.16, tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000.

² Bijvoorbeeld de uitspraak van 16 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:109.

³ Bijvoorbeeld de uitspraak van 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1421.

⁴ Staatsblad 2010, 307, p. 97-98.

⁵ Bijvoorbeeld de uitspraak van 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1609.

⁶ Kamerstukken II 2019-20, 30 573, nr. 178.

FAQ Multidisciplinair Team Boete (MTB)

Vraag Cumulatie: Indien wordt besloten tot het opleggen van een bestuurlijke boete vanwege een overtreding met aanvankelijke ernst >50%, kunnen de overtredingen waarvan de ernst neerkomt op <50%, dan alsnog bij het totaal van de boete worden opgeteld?

Antwoord Gelet op de duidelijke bewoordingen van het oude en nieuwe beleid, alsook gelet op de totstandkomingsgeschiedenis bij het bestuurlijke boete beleid, dient het oude uitgangspunt gehandhaafd te blijven.

De hoofdregel zoals geformuleerd in B1/9.5 Vc is en blijft leidend.

Als de IND niet eerder aan een referent of een vreemdeling een bestuurlijke boete heeft opgelegd of een waarschuwing heeft gegeven voor de betreffende wettelijke verplichting, gaat de IND alleen over tot het opleggen van een bestuurlijke boete als de ernst van de overtreding dat rechtvaardigt.

De IND hanteert als hoofdregel dat de ernst van de overtreding het rechtvaardigt om zonder waarschuwing een bestuurlijke boete op te leggen als het bepaalde in [paragraaf B1/9.7 Vc](#) bij de eerste afweging van de ernst aanleiding geeft om tenminste 50 procent van het maximaal toepasselijke boetebedrag op te leggen.

Voor elke overtreding van een wettelijke verplichting dient dus te worden bezien of dat de ernst van de overtreding het rechtvaardigt om direct over te gaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete dan wel of er in het verleden al voor een overtreding van deze wettelijke verplichting een waarschuwing of bestuurlijke boete is opgelegd. Alleen in de gevallen met een bevestigend antwoord op 1 van deze vragen zal niet eerst een waarschuwing aan de orde zijn. Dit geldt dus ook voor het geval er meerdere overtredingen gelijktijdig zijn geconstateerd.

Voor elke andere lezing van het beleid om een ander uitgangspunt aan te nemen lijkt (bijna) geen ruimte te bestaan. En dat wordt overigens ook niet wenselijk geacht, mede gelet op de (achterliggende) bedoelingen van het beleid.

Gemaakt om 16-4-2020 17:59 door 5.1.2.e Woo

Sluiten

Laatst gewijzigd op 16-4-2020 18:03 door 5.1.2.e Woo

Vraag

ER heeft de KM-er niet gewezen op de relevante regelgeving én heeft ook niet zorgvuldig geworven/geselecteerd, één of twee overtredingsgronden van de zorgplicht?

Antwoord

Bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van 1 of 2 overtredingsgronden als je kijkt naar 1.4 VV en 1.16 Vb, is de MvT betrokken. Gelet daarop:

1 overtredingsgrond en 1 x boete.

De Memorie van toelichting over art 1.4 VV en art 1.16 Vb

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2013-9199.html>

De concrete zorgplichten van de referent jegens de vreemdeling zijn in artikel 1.16 van het Vreemdelingenbesluit 2000 en de artikelen 1.4 tot en met 1.8 van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 nader uitgewerkt. Artikel 1.16, tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 is nader geconcretiseerd in artikel 1.7.

Het derde lid van artikel 1.16 van het Vreemdelingenbesluit 2000 heeft betrekking op de selectie en werving van uitwisselingsjongeren, kennismigranten en studenten. Werkgevers, uitwisselingsorganisaties en onderwijsinstellingen hebben een grote vrijheid in de werving en selectie van de vreemdelingen, die zij naar Nederland willen laten overkomen. Gelet op de mogelijk negatieve impact op zowel de vreemdeling zelf als op de Nederlandse samenleving als geheel van een onzorgvuldige werving en selectie, past daarbij de nodige zorgvuldigheid.

Uitwisselingsjongeren en studenten vormen relatief kwetsbare groepen. Naar verwachting bevordert zorgvuldige werving en selectie en goede voorlichting, dat deze vreemdelingen ook daadwerkelijk naar Nederland komen voor culturele uitwisseling of studie en vermindert het de kans op uitval en daarmee op verblijf in de illegaliteit. In de artikelen 1.4 tot en met 1.6 en 1.8 zijn voor referenten van vreemdelingen die in het kader van uitwisseling, arbeid als kennismigrant of studie naar Nederland komen de zorgplichten nader geconcretiseerd.

1.4 VV

Ingevolge artikel 1.17, onder a, van het Vreemdelingenbesluit 2000 kan een nadere concretisering worden gegeven van de in artikel 1.16 van het Vreemdelingenbesluit 2000 opgenomen zorgplichten waaraan de referent dient te voldoen. Concretisering kan noodzakelijk zijn, aangezien de rechtszekerheid vereist dat de

referent zijn verplichtingen moet kennen om die ook te kunnen naleven. De niet-naleving ervan is beboetbaar.

In artikel 1.4 is een nadere uitwerking van artikel 1.16, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 opgenomen. Van de referent wordt verwacht dat hij aan vreemdelingen die in het kader van arbeid als kennismigrant worden toegelaten goede voorlichting over de relevante regelgeving verstrekt. Het doel is om hiermee de vreemdeling zich bewust te laten zijn van zijn rechten en plichten tijdens het verblijf in Nederland. De IND zal de erkende referenten hiervoor een deel in faciliteren door een folder ter beschikking te stellen waarin naast algemene informatie over het verblijfsdoel en de procedure ook de rechten en plichten van de referent en de vreemdeling in het moderne migratiebeleid worden weergegeven.

Gemaakt om 28-11-2019 15:57 door 5.1.2.e Woo

Sluiten

Laatst gewijzigd op 28-11-2019 15:57 door 5.1.2.e Woo

Vraag

Kan tijdsverloop aanleiding geven een boete te matigen?

Antwoord

Indien van de overtreding een rapport is opgemaakt, beslist het bestuursorgaan omtrent het opleggen van de bestuurlijke boete binnen dertien weken na de dagtekening van het rapport.

Overschrijding van de beslistermijn heeft niet tot gevolg dat de bevoegdheid tot het opleggen van een boete vervalst. Wel kan de rechter de overschrijding van de beslistermijn verdisconteren in de hoogte van de boete.

Analoog aan het gebruik in strafrechtelijke zaken stelt Michel de volgende percentages voor:

- 5% bij een overschrijding van de redelijke termijn met zes maanden of minder;
- 10% bij een overschrijding van de redelijke termijn met meer dan zes maanden doch niet meer dan twaalf maanden.

Gemaakt om 4-4-2018 17:41 door 5.1.2.e Woo

Sluiten

Laatst gewijzigd op 4-4-2018 17:41 door 5.1.2.e Woo

Vraag

Door wie kunnen boeterapporten worden ondertekend?

Antwoord

Deze rapporten - waarvan is afgesproken ze rapport van bevindingen te noemen - kunnen worden ondertekend door de in artikel 4.1a, lid 1 onder b VV bedoelde ambtenaren. Hanteer bij ondertekening de in dat artikel genoemde functie-omschrijving, dus bijv medewerker behandelen en ontwikkelen.

Gemaakt om 16-3-2018 07:08 door 5.1.2.e Woo

Sluiten

Laatst gewijzigd op 16-3-2018 07:08 door 5.1.2.e Woo

Vraag

Is er sprake van een door het beleid voorgeschreven hoogte van de boetes?

Antwoord

Nee, alhoewel er in het beleid een eerste afweging wordt gemaakt, waardoor de maximale boete kan worden beperkt tot 25 dan wel 50%, kunnen de omstandigheden van het geval aanleiding tot verdere individualisering. Die omstandigheden kunnen bijvoorbeeld betrekken hebben op ernst, verwijtbaarheid of financiële draagkracht.

Gemaakt om 16-3-2018 06:58 door 5.1.2.e Woo

Sluiten

Laatst gewijzigd op 16-3-2018 07:04 door 5.1.2.e Woo

Vraag

Kan een boete van 0 euro worden opgelegd?

Antwoord

In de jurisprudentie is onduidelijk of er dan wel sprake is van een boete. Afgesproken is dat - als er een boete wordt opgelegd - dat altijd voor op zijn minst een bepaald geldbedrag is.

Gemaakt om 15-3-2018 15:50 door 5.1.2.e Woo

Sluiten

Laatst gewijzigd op 16-3-2018 08:57 door 5.1.2.e Woo

Multi Disciplinair Team Bestuurlijke Boetes (MTB)

Vraag Kan een boete van 0 euro worden opgelegd?

Antwoord In de jurisprudentie is onduidelijk of er dan wel sprake is van een boete. Afgesproken is dat - als er een boete wordt opgelegd - dat altijd voor op zijn minst een bepaald geldbedrag is.

Gemaakt om 15-3-2018 15:50 door 5.1.2.e Woo

Sluiten

Laatst gewijzigd op 16-3-2018 08:57 door 5.1.2.e Woo

Document 10 op de inventarisatielijst

MTB standpunten en afspraken

Algemeen

Indien evident niet aan de verplichtingen wordt voldaan en ook de vvr van de vreemdeling is ingetrokken. Deze zaken hoeven niet meer langs het MTB.

De opsteller van het format voor het MTB en de opsteller van het rapport van bevindingen mogen dezelfde persoon mag zijn.

Gelet op de functiescheiding ex artikel 10:3, vierde lid, van de Awb mag het mandaat tot het opleggen van een boete niet worden verleend aan degene die van de overtreding een rapport of een proces-verbaal heeft opgemaakt. Dus opsteller RvB mag niet ook het voornemen of besluit bestuurlijke boete nemen. Degene die het voornemen of besluit bestuurlijke boete neemt moet dat daarnaast kunnen doen zonder vooringenomenheid. Bij de IND is het in de praktijk op dit moment in voldoende mate ingeregeld dat aan deze voorwaarden en waarborgen wordt voldaan. Het MTB doorkruist dat niet. Zie ook de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 07-08-2018 (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CBB:2018:413>):

Het College overweegt verder dat de Awb niet een regel bevat die verbiedt dat degene die is belast met (de voorbereiding van) de besluitvorming omtrent het opleggen van een boete dan wel het beslissen op een bezwaarschrift gericht tegen een opgelegde boete, in het kader van (de voorbereiding van) die besluitvorming contact heeft met de toezichthouder die van de overtreding een rapport of proces-verbaal heeft opgemaakt. Een dergelijk, verstrekkend verbod vloeit ook niet voort uit een algemeen rechtsbeginsel, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel. Daarom is niet van belang welke contacten er zijn geweest tussen de toezichthouder(s) enerzijds en de boetefunctionaris, de bezwaarbehandelaar(s). Het verdedigingsbeginsel noopt daar ook niet toe, omdat alle feiten en omstandigheden waarop AFM de boete heeft gebaseerd zijn vermeld in het boeterapport dat aan het primaire besluit en het bestreden besluit ten grondslag ligt en dus bij appellant bekend zijn. Feiten en omstandigheden die niet aan het bestreden besluit ten grondslag zijn gelegd, zijn appellant niet tegengeworpen, zodat hij zich daartegen niet hoeft te verdedigen.

Indien sprake is van evident misbruik dient dit ook in de individuele zaken te worden tegengeworpen en er dient aangifte te worden gedaan. Indien aangifte is gedaan, staat de onbetrouwbaarheid vast en kan de erkenning op grond hiervan worden ingetrokken.

Informatieplicht algemeen

- Evidente zaken van overtreding van de informatieplicht waarin niet is afgemeld én waarbij sprake is van vreemdelingenrechtelijke voordeel, hoeven niet meer voorgelegd te worden aan het MTB.

Zorgplicht algemeen

- Evidente zaken van de overtreding van zorgplicht hoeven niet voorgelegd te worden aan het MTB.

Informatieplicht kennismigrant

Indien uit het rapport van bevindingen blijkt dat door ER **niet tijdig aan IND is doorgegeven dat niet wordt voldaan aan het looncriterium (art 4.18 Vb jo 4.23 lid 1 b VV)**, dan kan een boete worden opgelegd, ongeacht of de vvr wordt ingetrokken. Zie ook : ABR5 20-5-2020 ([ECLI:RVS:2020:1232](#)) ro 5.1 ev.

Deze zaken hoeven niet meer voorgelegd te worden aan het MTB. In geval van twijfel of naar aanleiding van de ontvangen zienswijze, kan de zaak uiteraard aan het MTB worden voorgelegd. Voor de goede orde wordt er nog op gewezen dat de informatieplicht een resultaatsverplichting is. Zie ook : ABR5 26-11-2018 ([ECLI:RVS:2018:4108](#), ro 10.2.

Administratieplicht kennismigrant

Indien in de administratie geen stukken aanwezig zijn waaruit blijkt dat kennismigrant op zijn rechten en plichten is gewezen, dan is dit evident een overtreding van de administratieplicht. Deze zaken hoeven niet meer naar het MTB. Zie verder ook de uitwerking van het tegenwerpen van de aanverwante zorgplicht bij kennismigranten- bestuurlijke boete.



De zorgplicht voor
(en de aanverwante

Zorgplicht, werving en selectie kennismigrant

Overtreding van de zorgplicht ex artikel 1.16 Vb dan wel artikel 1.4 Vv wordt enkel tegengeworpen in het geval de erkend referent zelf nadrukkelijk aangeeft geen invulling te hebben gegeven aan een zorgplicht dan wel dat bewust achterwege heeft gelaten. Zodra de erkend referent dit aangeeft ofwel ten aanzien van *“zorgvuldige werving en selectie”* of ten aanzien van het *“informereren over de rechten en plichten”* ligt het in de rede om aan te nemen dat er sprake is van een overtreding die dermate ernstig is dat deze direct een boete rechtvaardigt. De erkend referent bevestigt hiermee immers zelf de zorgplichten te hebben geschonden. Als lijn kan worden aangehouden dat je ervan uit mag gaan dat een ER zich er niet van heeft vergewist dat er sprake is van een zorgvuldige werving en selectie als hij verklaart dat hij zich hier niet mee bezighoudt of er niets van weet.

Tijdig aanmelden

Voor het niet (tijdig) aanmelden kan geen boete worden opgelegd. Dit is kort besproken in het MTB en JZ heeft ook al input geleverd. Standpunt is nu dat als het niet als plicht in het VV is opgenomen, kan voor het niet aanmelden ook geen boete worden opgelegd.

Waarschuwing

Het beleid B1/9 geeft aan wanneer je een waarschuwing en wanneer je een bestuurlijke boete oplegt voor een overtreding. Als de IND niet eerder aan een referent of een vreemdeling een bestuurlijke boete heeft opgelegd of een waarschuwing heeft gegeven voor de betreffende wettelijke verplichting, gaat de IND alleen over tot het opleggen van een bestuurlijke boete als de ernst van de overtreding dat rechtvaardigt.

In B1/9.7.3 staat dat bij de eerste keer niet tijdig melden dat de administratie is gewijzigd een waarschuwing wordt opgelegd en bij de tweede overtreding van diezelfde verplichting een boete. Dat volgt ook uit paragraaf 9.2.

De tweede overtreding van dezelfde verplichting dient wel plaats te hebben gevonden binnen 24 maanden nadat de referent en waarschuwing opgelegd heeft gekregen. Het opleggen van de waarschuwing respectievelijk boete voor deze overtreding van de administratieplicht staat los van andere verplichtingen die vallen onder de administratieplicht (of informatieplicht of zorgplicht).

Indien eerder een waarschuwing is opgelegd en nu een boete kan worden opgelegd voor dezelfde plicht, dan hoeft dit niet naar het MTB indien er geen twijfel is over ernst, verwijtbaarheid en evenredigheid. Bij twijfel kunnen zaken worden voorgelegd.

Samenloop

Zie hiervoor B1/9.3 Vc onder het punt "samenloop". Twee maal een boete voor dezelfde overtreding kan niet. Dat is in strijd met het ne bis in idem beginsel. Zie ook 5.43 Awb.

Naast de beoordeling van de wettelijke plicht (administratieplicht, zorgplicht of informatieplicht) moet je goed voor ogen houden welke overtreding(en) van welke plicht je wil beboeten of wil afdoen met een waarschuwing.

Je kan wél twee maal een boete opleggen voor twee verschillende overtredingen van een verplichting. Dat is bijvoorbeeld het geval als de werkgever (erkend referent) dezelfde verplichting heeft overtreden bij twee werknemers.

Zie ook B1/9.5 onder kopje cumulatie. Zie ook

<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2020:1232>

Indien er sprake is van een verschillende overtredingen van dezelfde verplichting (administratieplicht, zorgplicht of informatieplicht), kan je deze (afzonderlijke) overtredingen ook beboeten. Bijvoorbeeld verschillende overtredingen van de administratieplicht als bedoeld in 4.35 lid 2 VV of informatieplicht als bedoeld in 4.23 VV.

In het MTB is besloten dat in zaken waar de **informatieplicht** van erkend referent voor een kennismigrant (4.44a Vb jo 4.18 is overtreden en verschillende bepalingen in 4.23 VV) zijn geschonden, kunnen afzonderlijke overtredingen worden beboet. Dit wordt in **pilot vorm** uitgevoerd voor deze werksoort

Bij andere werksoorten wordt bij overtredingen volstaan met één boete per overtreding van een verplichting.

Ook is een waarschuwing én boete mogelijk ivm verschillende overtredingen van dezelfde verplichting. Zie ook de uitwerking in bijgevoegd bestand.



Samenloop bij
meerdere overtredin

Indien de zorgplicht is overtreden omdat de stukken van werving en selectie niet in de administratie zitten, dan is alleen sprake van overtreding van de zorgplicht. De overtreding van de administratieplicht is immers het directe gevolg van de overtreding van de zorgplicht (causaal verband). Tenzij ook overige stukken in de administratie ontbreken (bv salarisspecificaties etc.)

Matiging

Kan een bestuurlijke boete gematigd worden tot € 0? (zie FAQ; **5.1.2.i Woo** XXXXXXXXXX). Afgesproken is dat - als er een boete wordt opgelegd - dat altijd voor op zijn minst een bepaald geldbedrag is.

Handelwijze boete bij fraude dan wel opzettelijk misbruik van de (kennismigranten)regeling:

Op dit onderwerp is reeds een voorstel gedaan en ligt bij SUA ter verdere uitwerking. De insteek voor deze zaken komt voorsnog neer zoals verwoord in bijgevoegd bestand.



Voorgestelde
werkwijze Boete.doc

Intrekking vvr

Indien verblijfsvergunning van de kennismigrant KM door RVN is/wordt ingetrokken (volledig dan wel tussentijds) en er een boete opgelegd kan worden (kwalificatie: ernstige overtreding) zaak niet meer voorleggen aan het MTB. Zaak wordt door TZ via minuut voorgelegd aan RVN.

Zaken waarin er twijfel is óf waarin de VVR KM niet wordt ingetrokken óf waarin ook andere overtredingen spelen wel blijven voorleggen aan het MTB.

Intrekking erkend referentschap

Indien intrekking erkend referentschap aan de orde is op basis van niet voldaan aan een of meerdere plichten, dan voorleggen aan MTB. Zie voor relevante regelgeving :

<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:12792>

Boete na intrekking Erkend Referentschap

Boete oplegging én intrekking erkenning is mogelijk. Deze zaken dienen wel voorgelegd te worden

aan MTB. Gelet op geldend beleid intrekking erkend referentschap (Vc B1/2.2) heeft het de voorkeur dat boetes na verschillende overtredingen vast staan.

Boete bij faillissement of als een entiteit is opgeheven

Terughoudend met opleggen boete als er sprake is van faillissement of als een entiteit is opgeheven.

5.1.2.d Woo

Enkel boete als vaststaat dat er sprake is van verwijtbaar handelen.

Richting gevende jurisprudentie Bestuurlijke boete en intrekking Erkend Referentschap

Zorgplicht inspanningsverplichting ER, werving en selectie, bescherming au pair

ABRS 26-11-2018 (ECLI:RVS:2018:4108) ro. 7.1 ev

<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2018:4108>

Informatieplicht is resultaatsverplichting ER

ABRS 26-11-2018 (ECLI:RVS:2018:4108) ro 10.2

<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2018:4108>

Niet tijdig aan IND doorgegeven dat niet wordt voldaan aan het looncriterium (art 4.18 Vb jo 4.23 lid 1 b VV)

ABRS 20-5-2020 (ECLI:RVS:2020:1232) ro 5.1 ev.

<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2020:1232>

Intrekking ER na herhaaldelijk niet voldoen aan wettelijke verplichtingen, vertrouwensband

<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:12792>

Document 11 op de inventarisatielijst

Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid



Voorlichtingsbijeenkomst Plichten van erkende referenten en controle op de naleving van die plichten

Team Zakelijk

Den Haag 30 januari 2020 & 4 februari 2020

Modern Migratiebeleid

- Nieuw vanaf 1 juni 2013:
 - Referentensystematiek
 - Erkende referenten hebben een zelfstandige positie in de Vreemdelingenwet
 - Verblijfsaanvragen indienen met mogelijkheid van bezwaar en beroep
 - Gebruik maken van eigen verklaringen
 - Handhavingsmaatregelen
- Voordelen voor de erkende referent:
 - Werken met eigen verklaringen
 - Versnelde procedure: streeftermijn van 2 weken mits complete aanvraag
 - Controle achteraf in plaats van vooraf
 - Vast aanspreekpunt bij de IND

Programma

- Opening
- Doel bijeenkomst
- Achtergrond van Modern Migratiebeleid inclusief de erkenning
- Plichten van erkende referenten
- Pauze
- Controlebezoeken van Team Toezicht IND en Inspectie SZW
- Handhaving
- Vragen
- Afsluiting



Plichten van erkende referenten



Doel bijeenkomst

Na deze bijeenkomst:

- heeft u achtergrondinformatie over Modern Migratiebeleid;
- weet u wat de plichten van erkende referenten zijn en hoe u de IND informeert;
- weet u wanneer de plichten van erkende referenten eindigen;
- weet u hoe de IND samen met Inspectie SZW controleert op naleving van uw plichten;
- weet u wat de mogelijke consequenties zijn bij constatering van niet-naleving van uw plichten.

Informatieplicht

Wanneer?

- Indien relevante wijzigingen t.a.v. vreemdeling (verblijfsrechtelijke gevolgen)
- Indien relevante wijzigingen t.a.v. referent (positie als referent)

Hoe?


- Meldingsformulier vreemdeling of erkend referent
- Digitaal via Portaal Zakelijk op IND-website of schriftelijk per post

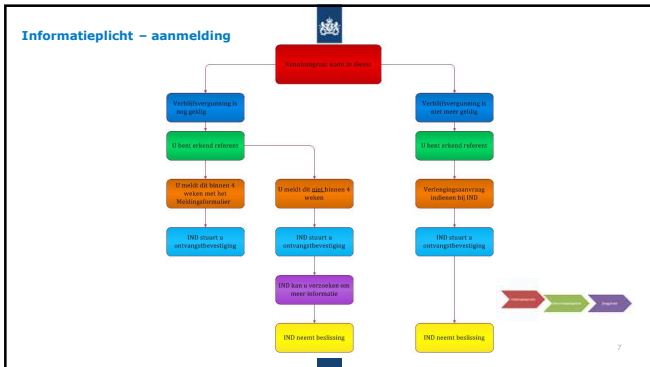
Termijn?

- Vier weken
- Uitzondering: twee weken adreswijziging plaats waar administratie zich bevindt

Waar?

- Artikel 4.17 t/m 4.26 Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV)
- B1.5.3 Vreemdelingen-circulaire 2000





Zorgplicht

Wat?

- Zorgvuldige werving en selectie
- Kennismigrant informeren over relevante regelgeving bij werving en selectie

Hoe?

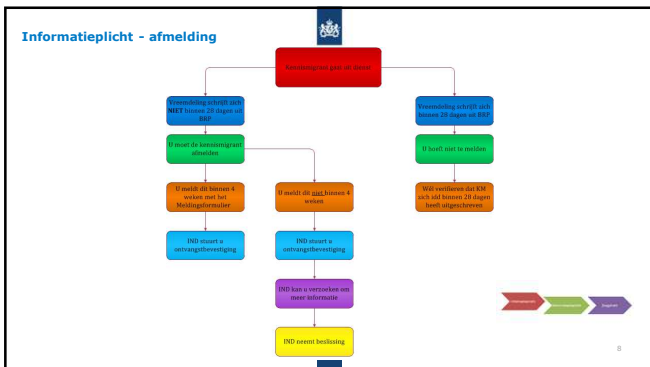
Zorgvuldige werving en selectie zoals binnen maatschappelijk verkeer gebruikelijk is. Informatie is o.a. aanwezig op IND-website:

- brochure *Naar Nederland komen om te werken*
- brochure *Uw verblijfsvergunning*
- brochure *Een bestuurlijke boete*

Waar?

- Artikel 1.4 VV
- Artikel 1.16 Vreemdelingenbesluit

GESCHIKT
 ONGESCHIKT
 BEETJE TUSSENIN



- ### Einde van uw plichten
- De informatieplicht eindigt op het moment dat u een vreemdeling afmeldt
 - De administratieplicht geldt tot vijf jaar na beëindiging van het referentschap voor een vreemdeling
 - De zorgplicht eindigt op het moment dat u een vreemdeling afmeldt

Administratieplicht

Wat?

- Documenten die betrekking hebben op vreemdeling

Hoe?

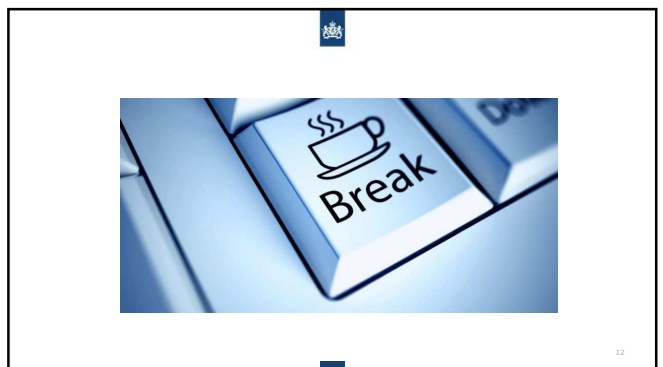
Digitaal en/of papier

Hoe lang?

- 5 jaar nadat erkend referentschap is beëindigd

Waar?

- Artikel 4.27 t/m 4.42 VV



Handhaving

Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Themabijeenkomst

**'Plichten van erkend referenten en de
controle op de naleving van die plichten'**

5.1.2.e.Woo Team Toezicht IND
5.1.2.e.Woo Inspectie SZW

Terugblik & intensivering handhaving

.... dat er sprake is van oneigenlijk gebruik en ook (aanzienlijk) misbruik van de kennismigrantenregeling

Aanhouding in onderzoek naar misbruik van regelingen voor kennismigranten

De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) heeft onder leiding van het Functioneel Parket afgelopen dinsdag een 41-jarige man uit de omgeving van Rotterdam aangehouden die vermoedelijk misbruik heeft gemaakt van de regeling voor kennismigranten. Hij wordt verdacht van deelname aan een criminele organisatie, mensensmokkel, wisselen, oplichting en valsheid in geschrifte. De verdachte is vandaag door de rechter-commissaris in Rotterdam voor veertien dagen in beslag gesteld. De verdenking is dat de verdachte voor tientallen Chinezen ten onrechte verblijfs- en tewerkstellingsvergunningen heeft geregeld.
(bron website Openbaar Ministerie)



16 IND/Den Haag, 30-01-2020 & 04-02-2020

Onderwerpen

- o Terugblik & Intensivering handhaving
- o Rol Team Toezicht van de IND
- o Hoe werkt de Inspectie SZW
- o Toezicht IND en Inspectie SZW
- o Bevoegdheden toezichhouders
- o Controlebezoek IND
- o Gezamenlijk onderzoek IND & ISZW

Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Terugblik & intensivering handhaving

In de loop der jaren volgen diverse aanpassingen in beleid- en regelgeving

- o Loon per maand betalen
- o Loon giraal overmaken
- o Invoering Modern Migratiebeleid, met een belangrijke rol voor de erkend referenten
- o Intensivering samenwerking IND en Inspectie SZW



17 IND/Den Haag, 30-01-2020 & 04-02-2020

Terugblik & intensivering handhaving

De Inspectie SZW en de IND werken al jarenlang samen in het toezicht op de naleving van de kennismigrantenregeling

- o IND levert relevante data over kennismigranten en hun werkgevers
- o Data-analist Inspectie SZW koppelt
 - o loongegevens met deze data en de verschillende salariscriteria
- o ISZW inspecteert risicovol geachte werkgevers kennismigranten
- o Na inspectie worden bevindingen teruggekoppeld aan de IND
- o IND en ISZW zetten zo nodig handhavinginstrumenten in

Bevindingen leren dat werkgevers fouten maken en niet altijd aan het salariscriterium voldoen, maar ook....

Onderzoekswaardige werkgevers

18 IND/Den Haag, 30-01-2020 & 04-02-2020

Rol Team Toezicht van de IND

- Is belast met het uitvoeren van de wettelijke taak van toezichhouder, waarbij toezicht wordt uitgevoerd op de naleving door erkend referenten van hun verplichtingen in het kader van de Wet modern migratiebeleid
- Dit vertaalt zich in 'toezicht van achter het bureau', het uitvoeren van controlebezoeken aan de erkend referent en het horen/bezoeken van eventuele getuigen
- Werkt nauw samen met ketenpartners, die werkzaam zijn op het terrein van uitvoeren van toezicht, zoals b.v. de Inspectie SZW.

18 IND/Den Haag, 30-01-2020 & 04-02-2020

Hoe werkt de Inspectie SZW

De inspectie SZW werkt aan
eerlijk, veilig en gezond werk en bestaanszekerheid voor een ieder

en doet dat in samenwerking en informatiegestuurd en risicogericht

- Omgevingsanalyse
- Inspectiebrede risicoanalyse
 - ➔ Programmering in meerjarenplannen

Programmatisch en projectmatig werken

- Branche- of sectorgericht
- Themagericht
- Actief en reactief

19 IND/Den Haag, 30-01-2020 & 04-03-2020

Toezicht IND-Inspectie SZW

Onderzoek gericht op:

- Naleving door referenten van de verplichtingen MoMi
- Naleving artikel 2,1^e lid Wet arbeid vreemdelingen i.v.m. Artikel 1d van het besluit uitvoering Wav
- Overige arbeidswetten als
 - Wet Minimumloon en minimum vakantiebijslag
 - Arbeidstijdenwet
 - Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs
 - Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in EU
- Mogelijke strafbare feiten

22 IND/Den Haag, 30-01-2020 & 04-03-2020

Hoe werkt de Inspectie SZW

In de meerjarige programmaplannen en de daarvan afgeleide werk- en projectplannen worden bepaald:

- de risico's
- de doelen en doelgroepen
- de producten
- de gewenste resultaten en
- het maatschappelijk effect dat wordt nagestreefd.

Tevens wordt de interventiestrategie uitgewerkt en de uitvoering wordt ter hand genomen

20 IND/Den Haag, 30-01-2020 & 04-02-2020

Bevoegdheden toezichthouders *

Titel 5.2. Toezicht op de naleving (Algemene wet bestuursrecht)

Art. 5.11bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

Art. 5.12

- 1 Bij de uitoefening van zijn taak draagt een toezichthouder een legitimatiebewijs bij zich, dat is uitgegeven door het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is.
- 2 Een toezichthouder toont zijn legitimatiebewijs desgevraagd aanstonds.

Art. 5.13 Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.

* Inspecteurs ISZW ook bevoegd arbeidswetten als Wav, WML en ATW. Tevens buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA)

23 IND/Den Haag, 30-01-2020 & 04-02-2020

Toezicht IND-Inspectie SZW

Aanleiding van een (potentieel) onderzoek

- Verzoek RVN, TZ of Team Toezicht
- Melding (kennismigranten, inleenbedrijven, anders)
- Uitvoering toezichtstaak Team Toezicht zonder specifieke aanleiding

Operationeel overleg ketenpartners, bespreken verzoek/melding

Afstemming:

- selectie (aanpakwaardig)
- prioritering (welke volgorde)
- aanpak bepalen (wie voert of voeren uit)

21 IND/Den Haag, 30-01-2020 & 04-02-2020

Bevoegdheden toezichthouders

Art. 5:15

- 1 Een toezichthouder is bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner.
- 2 Zo nodig verschaft hij zich toegang met behulp van de sterke arm.
- 3 Hij is bevoegd zich te doen vergezellen door personen die daartoe door hem zijn aangewezen.

Art. 5:16 Een toezichthouder is bevoegd inlichtingen te vorderen.

Art. 5:16a Een toezichthouder is bevoegd van personen inzage te vorderen van een identiteitsbewijs als bedoeld in [artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht](#).

Art. 5:17

- 1 Een toezichthouder is bevoegd inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden.
- 2 Hij is bevoegd van de gegevens en bescheiden kopieën te maken.

Art. 5:20

- 1 Een ieder is verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

24 IND/Den Haag, 30-01-2020 & 04-02-2020




Controlebezoek IND

Vorbereiding

- Dossierbestudering en -verrijking
- Telefonisch contact met erkend referent
- E-mail ter bevestiging van de gemaakte afspraken
- Bestudering van de door de erkend referent ingezonden stukken
- Gesprekken met eventuele getuigen
- Vragenlijst
- Inhoudelijke afstemming met collega toezichthouder, die hem/haar vergezelt tijdens het controlebezoek



25 IND/Den Haag, 30-01-2020 & 04-02-2020



Gezamenlijk onderzoek Inspectie SZW & IND

Vorbereiding en Uitvoering

- Dossieronderzoek
- Bepalen operationele aanpak
- Uitvoering -onaangekondigd- bezoek
- Volgorde afhankelijk van de gekozen strategie
 - Administratief onderzoek formele werkgever
 - Interviewen (vertegenwoordiger) werkgever
 - Interviewen kennismigrant(en)
 - Interviewen derden (bijv. afnemers, verhuurders, andere werknemers)
 - Mogelijke overtreding? Dan cautie bij horen (vertegenw.) werkgever
 - Strafbare feiten? In kaart brengen feitencomplex en betrokkenen
 - Overdracht Opsporingsdienst

26 IND/Den Haag, 30-01-2020 & 04-02-2020




Controlebezoek IND

Uitvoering

- Introductie toezichthouders met vertoon van legitimatiebewijs
- Legitimatie erkend referent
- Toelichting op het doel van het gesprek en een uitleg van de gang van zaken tijdens en na het gesprek
- Cautie
- Gesprek- en verslaglegging daarvan
- Inzage van de administratie
- Eventueel nadere afspraak over de toezending van aanvullende stukken
- Erkend referent leest het verslag en ondertekent voor akkoord
- Toezichthouders ondertekenen het verslag en verstrekken erkend referent een exemplaar van het verslag

26 IND/Den Haag, 30-01-2020 & 04-02-2020



Gezamenlijk onderzoek Inspectie SZW & IND

Afronding

- Rapport van bevindingen t.b.v. de IND
- Eventueel Boeterapport overtreding Wav werkgever *
- Proces-verbaal van bevindingen of signaleringsrapport Opsporingsdienst **
- Signaleringsrapport andere ketenpartner (UWV, Belastingdienst)



* Onafhankelijke boete-oplegger beoordeelt en toetst *boetewaardigheid*
** Vervolgstappen door Opsporingsdienst o.l.v. het Openbaar Ministerie

29 IND/Den Haag, 30-01-2020 & 04-02-2020



Controlebezoek IND

Afronding

- Ontvangst en bestudering nagezonden stukken
- Opmaken rapport van bevindingen met daarin een beschrijving van de door toezichthouders geconstateerde feiten en omstandigheden
- Rapport van bevindingen wordt door de toezichthouders op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt en ondertekend
- Rapport van bevindingen wordt ter beschikking gesteld van Team Zakelijk
- Functiescheiding



27 IND/Den Haag, 30-01-2020 & 04-02-2020



Dank voor uw aandacht



30 IND/Den Haag, 30-01-2020 & 04-02-2020

Handhavingsmaatregelen IND

- Waarschuwing
- Bestuurlijke boete (bezwaar/beroep mogelijk)
- Schorsing en/of intrekking erkenning (bezwaar/beroep mogelijk)
- Aangifte OM
- Verhalen kosten

31

Route handhaving achteraf

Gebruikte afkortingen:
 HTO: Handhaving Toezicht Opsporing IND
 ISZW: Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
 RVN: Besluitafdeling IND
 TZ: Team Zakelijk IND

34

Waarschuwing

- Bij een eerste overtreding die niet als ernstig wordt aangemerkt, wordt een waarschuwing gegeven
- Er komt een aantekening in het dossier van de erkend referent. Hier tegen kan geen bezwaar/beroep worden aangetekend
- Deze aantekening vervalt na 24 maanden.
- Wanneer binnen 24 maanden dezelfde plicht wordt overtreden, dan kan voor de tweede overtreding een boete worden opgelegd.

32

Schorsing / intrekking erkenning

Ernstige vermoedens dat erkend referent niet meer voldoet aan voorwaarden voor erkenning:

- Onjuiste of onvolledige gegevens verstrekt
- Erkend referent heeft zich niet gehouden aan wettelijke verplichtingen

Gevolgen schorsing:
 Referent wordt voor duur schorsing niet als erkend referent aangemerkt
 Maximaal duur 3 maanden, kan verlengd worden

Gevolgen intrekking:
 ➤ Organisatie kan (in beginsel) geen referent zijn voor kennismigranten
 ➤ Kennismigranten krijgen zoekperiode om andere erkend referent te vinden

35

Bestuurlijke boete

Een boete kan worden opgelegd indien:

- het een eerste overtreding betreft die als ernstig wordt aangemerkt;
- er eerder een waarschuwing is gegeven voor betreffende overtreding én de nieuwe overtreding binnen 24 maanden na geven waarschuwing is gepleegd;
- er meerdere overtredingen zijn geconstateerd.

De boete kan per geconstateerde overtreding worden opgelegd.

Administratieve boetes

- maximaal € 3.000,- per overtreding
- recidive + 50% verhoging

33

Aangifte OM (artikel 108 Vreemdelingenwet)

Betreft zeer ernstige schending of grove overtreding:

- zeer ernstige overtreding van de zorgplicht
- overtreding die gericht is op het bewust misbruiken van (verblijfsrechtelijke) procedures
- uitbuiting in het kader van mensenhandel
- de overtreding van de wettelijke verplichting een redelijk vermoeden oplevert dat de referent zich schuldig maakt aan een misdrijf

36

Kostenverhaal

Betreft noodzakelijke kosten gemaakt t.b.v. uitzetting:

- > vliegticket en een vervangend document voor grensoverschrijding
- > kosten van het vervoer naar het vliegveld of naar de grens

37

Contactgegevens

Directie Dienstverleners – Team Zakelijk

Internet: www.ind.nl

Telefoon: 088-5121100

Vragen kunt u stellen via het contactformulier op IND-website



40

Vragen?



38

Dank u wel voor uw aandacht!

Team Zakelijk IND



41

Evaluatieformulier



39



Themabijeenkomst

Rechten en plichten

Erkend referent arbeid

21 april 2022

5.1.2.e Woo

[Redacted]

[Redacted]



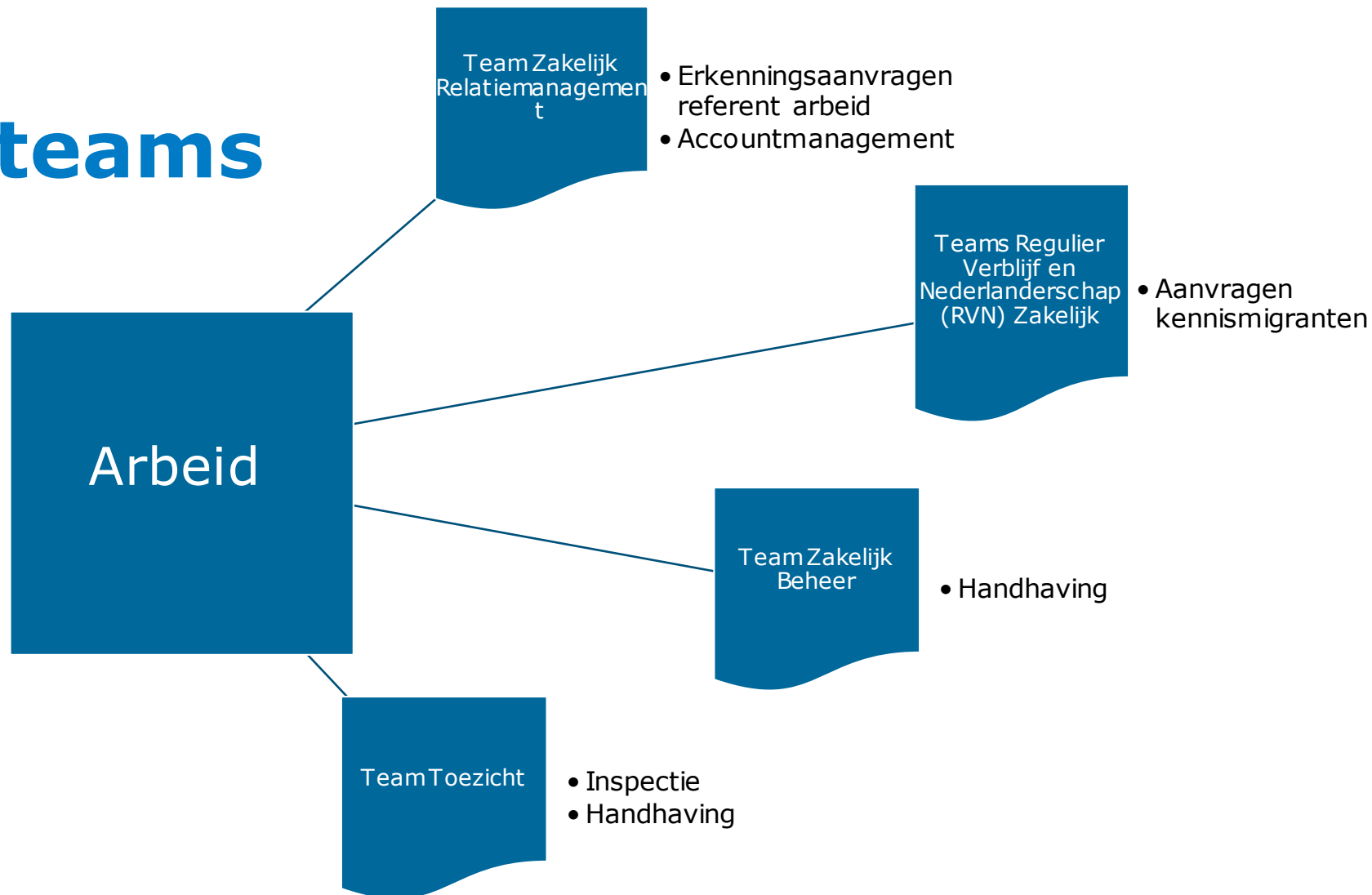
Programma

- Even voorstellen
- Rechten van de erkend referent
- Plichten van de erkend referent
- Casuïstiek a.d.h.v. Kahoot!
- Korte pauze
- Handhaving
- Vragen
- Afsluiting





Onze teams





Referent – rechten

- Rechten van de referent

Zelfstandige positie in de Vreemdelingenwet: verblijfsaanvragen indienen met mogelijkheid van bezwaar en beroep.

- Voordelen voor de erkend referent:

- Werken met eigen verklaringen
- Versnelde procedure: streeftermijn van 2 weken
- Controle achteraf in plaats van vooraf
- Aanspreekpunt bij de IND



Rechten - 1

De IND beslist altijd binnen 2 weken na ontvangst van uw aanvraag.

- Ja
- Nee
- Ik weet het niet

1	2	3
1		11
2		12
3		13
4		14
5		15
6		16
7		17



Rechten - 1

Bij de aanvraag voor een kennismigrant stuurt u altijd een kopie van de arbeidsovereenkomst mee, zodat de IND kan toetsen of er wordt voldaan aan het betreffende looncriterium.

- Ja
- Nee
- Ik weet het niet





Zorgplicht

Wat?

- Zorgvuldige werving en selectie
- Kennismigrant informeren over relevante regelgeving



- GESCHIKT
- ONGESCHIKT
- BEETJE TUSSENIN

Hoe?

Zorgvuldige werving en selectie zoals binnen maatschappelijk verkeer gebruikelijk is.

Informatie is beschikbaar op IND-website, bijvoorbeeld in onderstaande documenten:

- brochure 'Een werknemer naar Nederland laten komen' (vrij nieuwe brochure)
- brochure 'Naar Nederland komen om te werken'
- brochure 'Uw verblijfsvergunning'
- brochure 'De Verblijfsvergunning voor arbeid als kennismigrant'
- factsheet 'Een bestuurlijke boete'

Waar?

- Artikel 1.4 Voorschrift Vreemdelingen
- Artikel 1.16 Vreemdelingenbesluit

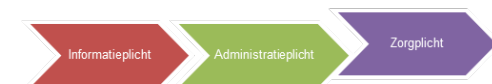




Zorgplicht-1

Erkend referent/werkgever neemt een kennismigrant in dienst via een wervingsbureau. Achteraf blijkt echter dat de kennismigrant niet voldoet aan de kwalificaties. Wie is verantwoordelijk?

- Wervingsbureau
- Erkend referent
- Kennismigrant

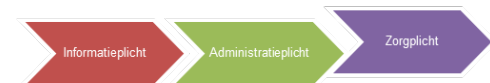




Zorgplicht-2

Wat kunnen de consequenties zijn?

- Intrekking verblijfsvergunning kennismigrant
- Handhavingsmaatregelen erkend referent
- Beide





Administratieplicht

Wat?

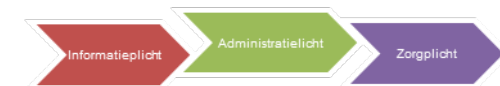
- Arbeidsovereenkomst
- Loonspecificaties
- Antecedentenverklaring
- Bewijs invulling zorgplicht

Termijn?

- 5 jaar nadat erkend referentschap is beëindigd

Waar?

- Artikel 4.27 t/m 4.42 Voorschrift Vreemdelingen 2000

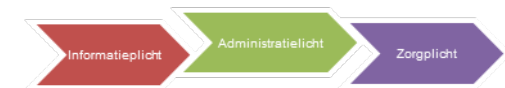




Administratieplicht - 1

Hoe mag u uw administratie bewaren?

- Fysiek/papier
- Digitaal
- Beide





Administratieplicht - 2

Waar moet de administratie bewaard worden als u een bedrijf bent wat zich bezighoudt met uitlenen van personeel?

- Erkend referent
- Feitelijk werkgever
- Beide





Administratieplicht - 3

Wat is de termijn voor het doorgeven van een adreswijziging van uw administratie?

- 2 weken
- 4 weken
- 3 maanden





Informatieplicht

Wanneer?

- Indien relevante wijzigingen t.a.v. vreemdeling (verblijfsrechtelijke gevolgen)
- Indien relevante wijzigingen t.a.v. erkend referent (positie als erkend referent)

Hoe?

- Meldingsformulier vreemdeling óf erkend referent
- Via Portaal Zakelijk óf per post

Termijn?

- Vier weken
- Uitzondering: twee weken adreswijziging administratie bedrijf

Waar?

- Artikel 4.17 t/m 4.26 Voorschrift Vreemdelingen 2000
- B1.5.3 Vreemdelingencirculaire 2000





Informatieplicht - 1

Is afmelding kennismigrant nodig als de kennismigrant zich uit de BRP uitschrijft?

- Ja
- Nee
- Ik weet het niet





Informatieplicht - 2

Achteraf blijkt dat de kennismigrant zich niet uit de BRP heeft uitgeschreven.
Wie is verantwoordelijk?

- Erkend referent/werkgever
- Kennismigrant





Informatieplicht - 3

Wie is/zijn er verantwoordelijk voor het afmelden van de gezinsleden van de kennismigrant?

- Erkend referent/werkgever
- Kennismigrant
- Zowel kennismigrant als de erkend referent/werkgever





Korte pauze





Handhaving bij overtreding plicht(en)

- Waarschuwing
- Bestuurlijke boete
- Schorsing en/of intrekking erkenning referent
- Factsheet 'Een bestuurlijke boete van de IND'
- Factsheet 'Controlebezoek'
- <https://ind.nl/Paginas/Handhaving-erkend-referent.aspx>



Vragen

**IK DURF HET BIJNA
NIET TE VRAGEN**



De verblijfsvergunning voor arbeid als kennismigrant

1. Waarom deze publicatie?

In deze publicatie leest u over:

- de voorwaarden voor deze verblijfsvergunning;
- de aanvraagprocedure;
- welke documenten u nodig heeft;
- welke rechten en plichten u heeft;
- wat u kunt doen als uw situatie verandert.

Als u langer dan 90 dagen als kennismigrant in Nederland wilt werken hebt u hiervoor een verblijfsvergunning nodig.

U hebt geen verblijfsvergunning nodig als u de nationaliteit hebt van één van de volgende landen: België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, IJsland, Italië, Kroatië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Malta, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Zweden, Zwitserland.

Ook voor Turkse onderdanen en hun familieleden kunnen andere voorwaarden gelden.

2. Voorwaarden

Algemene voorwaarden

Een aantal voorwaarden geldt voor iedereen:

- U hebt een geldig paspoort of ander reisdocument.
- U mag geen gevaar zijn voor de openbare orde. Als u een misdrijf hebt gepleegd, kan uw aanvraag worden afgewezen.
- U bent bereid om na aankomst in Nederland naar een medisch onderzoek voor tuberculose (tbc) te ondergaan. U hoeft geen tbc-onderzoek te doen bij één van de volgende situaties:
 - U hebt de nationaliteit van één van de landen in de bijlage 'Vrijstelling tbc-plicht' (zie www.ind.nl).
 - U hebt al een geldige verblijfsvergunning in Nederland en vraagt een andere verblijfsvergunning aan.
 - U bent in Nederland geboren en u hebt hier altijd gewoond.
 - U hebt minder dan 6 maanden geleden al een tbc-onderzoek in Nederland gehad.
 - U hebt een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetene, afgegeven door een ander EU-land of u bent gezinslid van en verblijft bij een langdurig ingezetene in een ander EU-land.

Voorwaarden voor de kennismigrant

Naast deze voorwaarden gelden voor u en uw werkgever de volgende voorwaarden:

- U hebt een arbeidsovereenkomst met een werkgever of onderzoeksinstituting in Nederland. Uw werkgever is een door de IND erkende referent. Een erkende werkgever is opgenomen in het openbaar register erkende referenten. In het [Openbaar register erkende referenten | IND](#) kunt u zien welke bedrijven zijn erkend als referent.
Als u de Turkse nationaliteit hebt hoeft uw werkgever niet te zijn erkend als referent.
- U gaat voldoende inkomen verdienen. U leest hier meer over onder het kopje 'Het salariscriterium'.
- Het overeengekomen loon is marktconform (Marktconform = wat men in vergelijkbare functies verdient).
- Indien u een beroep in de individuele gezondheidszorg wilt uitoefenen moet u geregistreerd staan in het BIG-Register. BIG staat voor 'beroepen in de individuele gezondheidszorg'. Met een registratie mag de werkgever een zorgverlener met een buitenlands diploma zelfstandig laten werken. Uw werkgever moet een bewijs van deze registratie opnemen in zijn administratie.

Aanvullende voorwaarden voor de kennismigrant als wetenschappelijk onderzoeker

- U hebt voldoende inkomen als uw bruto maandsalaris minimaal gelijk is aan het minimumloon.
- Het aanstellingsbesluit of de arbeidsovereenkomst is ondertekend namens de instelling. In dit besluit of contract staan de functieduiding en de functiecode vermeld zoals opgesteld in het Universitair Functieordeningssysteem (UFO).

Aanvullende voorwaarden voor de kennismigrant als arts in opleiding

- U hebt voldoende inkomen als uw bruto maandsalaris minimaal gelijk is aan het minimumloon.
- Het opleidingsinstituut is aangewezen door de Medisch Specialisten Registratie Commissie (MSRC), Sociaal-Geneskundigen Registratie Commissie (SGRC) of Huisarts en Verpleeghuisarts Registratie Commissie (HVRC).
- U staat geregistreerd in het BIG-Register.

Aanvullende voorwaarden voor de kennismigrant die is overgeplaatst in concernverband

- U hebt een arbeidsovereenkomst, aanstellingsbesluit, gastovereenkomst of werkgeversverklaring van de buitenlandse werkgever. Hierin staat de duur van de overplaatsing, de aard van het dienstverband en het te ontvangen loon.

Het salariscriterium

U moet elke maand voldoen aan de hoogte van het salariscriterium. Uw salaris moet door de erkend referent aan u worden uitbetaald. Op de website van de IND staan de [Inkomenseisen normbedragen | IND](#) vermeld. Er zijn meerdere salariscriteria:

- voor de kennismigrant van 30 jaar of ouder;
- voor de kennismigrant jonger dan 30 jaar;
- het verlaagde salariscriterium.

De hoogte van de bedragen wordt ieder jaar opnieuw vastgesteld.

In de volgende 3 gevallen geldt het verlaagde salariscriterium:

- U vraagt de verblijfsvergunning voor arbeid als kennismigrant aan tijdens of direct aansluitend op het zoekjaar hoogopgeleiden.
- U bent niet meer in het bezit van een verblijfsvergunning voor het zoekjaar hoogopgeleiden maar u heeft deze verblijfsvergunning wel gehad. U vraagt de verblijfsvergunning voor arbeid als kennismigrant aan binnen 3 jaar na de afstudeer- of promotiedatum, of de datum waarop uw verblijfsvergunning voor wetenschappelijk onderzoek is verlopen.
- U hebt nooit een verblijfsvergunning voor het zoekjaar hoogopgeleiden gehad, maar u voldoet wel aan de voorwaarden voor dat verblijfsdoel. Bijvoorbeeld omdat u bent afgestudeerd, gepromoveerd of wetenschappelijk onderzoek hebt verricht. U vraagt de verblijfsvergunning voor arbeid als kennismigrant aan binnen 3 jaar na de afstudeer- of promotiedatum, of de datum waarop uw verblijfsvergunning voor wetenschappelijk onderzoek is verlopen.

Op de website van de IND leest u meer over de verblijfsvergunning [zoekjaar hoogopgeleiden](#).

Welk salariscriterium geldt als u de leeftijd van 30 jaar bereikt en/of u verandert van werkgever?

Het (lagere) salariscriterium voor jonger dan 30 jaar blijft voor u gelden zolang u bij dezelfde werkgever blijft werken, ook als u 30 jaar bent geworden. Als u van werkgever verandert dan geldt het salariscriterium voor de leeftijd die u op dat moment heeft.

Deze regel geldt niet als u onder het verlaagde salariscriterium valt. Ook als u van werkgever verandert, blijft het verlaagde salariscriterium voor u gelden. Het verlaagde salariscriterium is niet leeftijdsafhankelijk.

Het juiste salariscriterium voor een kennismigrant vindt u in deze tabel.

	Eerste aanvraag verblijfsvergunning	Verlenging geldigheidsduur verblijfsvergunning	Bij wijziging van referent
Kennismigrant na het hebben van het verblijfsdoel zoekjaar óf Kennismigrant die voldoet aan de voorwaarden van het zoekjaar	Normbedrag verlaagd salariscriterium geldend op de datum van de eerste aanvraag.	Het (geïndexeerde) normbedrag verlaagd salariscriterium, geldend op de datum van de aanvraag verlenging.	Het (geïndexeerde) normbedrag verlaagd salariscriterium, geldend op datum wijziging.
Kennismigrant jonger dan 30 jaar	Normbedrag salariscriterium voor kennismigranten jonger dan 30 jaar, geldend op datum eerste aanvraag.	Als de kennismigrant inmiddels 30 jaar of ouder is, het (geïndexeerde) normbedrag salariscriterium voor jonger dan 30 jaar geldend op datum aanvraag verlenging, mits deze nog steeds werkzaam is bij dezelfde referent als bij de eerste verlening.	Als de kennismigrant nog steeds jonger dan 30 jaar is: geïndexeerde normbedrag salariscriterium voor jonger dan 30 jaar, geldend op datum wijziging. Als de kennismigrant inmiddels 30 jaar of ouder is: geïndexeerde normbedrag salariscriterium voor 30 jaar of ouder, geldend op datum wijziging.
Kennismigrant 30 jaar of ouder	Normbedrag salariscriterium voor 30 jaar of ouder, geldend op datum eerste aanvraag.	Het (geïndexeerde) normbedrag salariscriterium voor 30 jaar en ouder, geldend op datum aanvraag verlenging.	Het (geïndexeerde) normbedrag salariscriterium voor 30 jaar of ouder, geldend op datum wijziging.

Wanneer voldoet u aan het salariscriterium?

Bij de beoordeling of u voldoet aan het salariscriterium wordt rekening gehouden met de volgende aspecten:

- Uw bruto maandloon zonder vakantietoeslag. Uw salaris moet elke maand worden overgemaakt naar een op uw naam gestelde bankrekening;
- Onkostenvergoedingen en vaste toeslagen.
Hiervoor gelden de volgende voorwaarden:
 - De vergoedingen en toeslagen staan in uw arbeidsovereenkomst.
 - De vergoedingen en toeslagen worden voor een periode van ten hoogste een maand overgemaakt naar een op uw naam gestelde bankrekening.

Wat telt niet mee?

- Vakantietoeslag.
- Loon in natura.
- Onregelmatig loon waarvan niet zeker is dat het wordt uitbetaald. Bijvoorbeeld: overwerkvergoedingen, fooien en uitkeringen uit fondsen.

3. De aanvraagprocedure

Om naar Nederland te kunnen reizen hebt u een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) nodig. De mvv is een sticker die de Nederlandse vertegenwoordiging in het paspoort plakt. In een aantal situaties [hebt u geen mvv nodig](#).

Indien u een mvv nodig hebt dan vraagt uw werkgever (de erkend referent) voor u de mvv en de verblijfsvergunning in één keer aan. U haalt de mvv op bij de Nederlandse vertegenwoordiging die uw werkgever op het aanvraagformulier heeft ingevuld.

U hebt 90 dagen de tijd om de mvv op te halen. Maak hiervoor een afspraak bij de Nederlandse vertegenwoordiging. Uw paspoort moet nog minimaal 180 dagen geldig zijn op de dag dat de vertegenwoordiging de mvv erin plaatst.

U moet biometrische gegevens afstaan bij het ophalen van de mvv. U neemt 1 nieuwe pasfoto mee. U zet ook uw handtekening en geeft vingerafdrukken af.

Als u de mvv hebt opgehaald moet u hiermee binnen 90 dagen naar Nederland reizen. De geldigheidsduur staat op de mvv-sticker. Op de mvv-sticker staan 2 data:

- Ingangsdatum: vanaf deze datum is de mvv geldig.
- Einddatum: op deze datum is de mvv niet meer geldig.

U mag met de mvv reizen binnen het Schengengebied. Ook mag u met de mvv meteen werken als kennismigrant na aankomst in Nederland.

Indien u geen mvv nodig hebt dan vraagt uw werkgever (de erkend referent) een verblijfsvergunning voor u aan. U reist in de zogenoemde vrije termijn naar Nederland.

Bij een positieve beslissing krijgt uw werkgever een brief (schriftelijke kennisgeving). Hierin staat dat de IND voornemens is om de verblijfsvergunning te verlenen.

De geldigheidsduur van uw verblijfsvergunning is gelijk aan de duur van uw arbeidsovereenkomst of aanstelling, met een maximum van 5 jaar.

Als uw verblijfsdocument bij aankomst in Nederland nog niet klaar is kunt u een verblijfsaantekening aanvragen. Op deze verblijfsaantekening staat dan of u mag werken en onder welke voorwaarden. Voor het aanvragen van een verblijfsaantekening moet u een afspraak maken. Deze afspraak kunt u online maken via www.ind.nl.

Duur van de procedure

De IND moet binnen 90 dagen, maar streeft er naar binnen 2 weken te beslissen op de aanvraag. Voorwaarde hierbij is dat de aanvraag volledig is.

Kosten van de procedure

Het aanvragen van een mvv en een verblijfsvergunning kost geld. Dit zijn zogenoemde 'leges'. De leges moeten worden betaald bij het indienen van de aanvraag. Als geen leges zijn betaald, behandelt de IND uw aanvraag niet. U of uw werkgever krijgt geen geld terug als de aanvraag wordt afgewezen. Op www.ind.nl staat een [overzicht van de legestarieven](#).

Uw verblijfsvergunning ophalen

De IND probeert binnen 2 weken na de positieve beslissing de verblijfsvergunning klaar te hebben. U krijgt een brief als u de verblijfsvergunning kunt ophalen. Voor het ophalen van uw verblijfsvergunning moet u via www.ind.nl online een afspraak maken bij het IND-loket dat in de brief staat. Als u uw verblijfsvergunning ophaalt moet uw mvv nog geldig zijn. Houdt u er rekening mee dat u niet altijd meteen terecht kunt bij een IND-loket. Maak dus zo snel mogelijk een afspraak.

Het is belangrijk dat u bij de ontvangst van uw verblijfsvergunning controleert of de informatie op uw verblijfsvergunning klopt. Klopt er iets niet, meld dit dan meteen bij de IND-medewerker.

Tuberculose-onderzoek

Bij uw aanvraag hebt u aangegeven dat u een onderzoek naar tuberculose (tbc) laat doen. U moet hiervoor een afspraak maken bij de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD). Dit doet u binnen 3 maanden nadat u de vergunning hebt gekregen. Neem de bijlage 'Verwijzingsformulier tbc-onderzoek' mee naar de afspraak.

Lees de [algemene voorwaarden voor een verblijfsvergunning](#) wanneer geen tbc-onderzoek hoeft te laten doen.

Inschrijving gemeente

Als u in Nederland aankomt moet u zich inschrijven in de Basisregistratie Personen (BRP) in de gemeente waar u gaat wonen. Voor de inschrijving bij de gemeente hebt u een gelegaliseerde en vertaalde geboorteakte nodig. Neem deze daarom mee als u naar Nederland reist. Informeer altijd vooraf bij uw gemeente welke (gelegaliseerde en vertaalde) documenten/akten u nog meer mee moet nemen voor inschrijving in de BRP.

Zorgverzekering afsluiten

Iedereen die in Nederland woont moet een zorgverzekering afsluiten. Dit doet u binnen 4 maanden na aankomst in Nederland. U kunt een zorgverzekering afsluiten zodra de verblijfsvergunning aan u is uitgereikt.

De verblijfsvergunning voor gezinsleden

Als u samen met uw echtgenoot, partner, en/of minderjarige kinderen in Nederland wilt wonen, heeft uw gezinslid een verblijfsvergunning nodig. Deze verblijfsvergunning is afhankelijk van uw verblijf. U bent in dat geval de referent voor uw gezinslid. Op de website van de IND leest u hoe u zelf een [verblijfsvergunning voor uw gezinslid](#) kunt aanvragen.

Uw werkgever (de erkend referent) kan ook namens u een aanvraag indienen voor een verblijfsvergunning voor uw gezinslid. Ook in dat geval bent u de referent voor uw gezinslid.

De rechten en plichten van het referentschap zijn dan ook op u van toepassing. U moet de bewijsstukken voor de aanvraag bewaren en de IND informeren bij wijzigingen. Hierover leest u in het hoofdstuk 'Rechten en plichten'.

4. Welke documenten hebt u nodig?

Bij de aanvraag voor een verblijfsvergunning moet u een kopie van uw paspoort aanleveren en een antecedentenverklaring invullen. De antecedentenverklaring is onderdeel van het aanvraagformulier. Hiermee geeft u aan of u strafrechtelijk bent veroordeeld voor een misdrijf.

Als uw gezinsleden ook in Nederland komen wonen moet u hiervoor enkele documenten verzamelen, zoals een huwelijksakte en/of documenten om de gezinsband aan te tonen. Mogelijk moeten deze buitenlandse documenten worden gelegaliseerd en vertaald. Houd er rekening mee dat dit enige tijd kan duren. Ook brengt dit kosten met zich mee.

Uw gezinsleden moeten uiteraard beschikken over een geldig paspoort of ander geldig reisdocument.

Voor uw inschrijving en die van uw gezinsleden in de Basisregistratie personen (BRP) in Nederland hebt u een gelegaliseerde en vertaalde geboorteakte van u en uw gezinsleden nodig.

Officiële buitenlandse bewijsmiddelen

Officiële buitenlandse bewijsmiddelen moeten zijn afgegeven en vervolgens zijn gelegaliseerd door de bevoegde autoriteiten van het land dat het bewijsmiddel heeft afgegeven. In sommige landen laat u het document daarna ook door de Nederlandse ambassade of het Nederlandse consulaat in het betreffende land legaliseren. In apostillelanden is een apostille, afgegeven door de bevoegde lokale autoriteiten, voldoende. Als er geen Nederlandse ambassade of consulaat aanwezig is in het betreffende land moet het document gelegaliseerd worden door de Nederlandse ambassade of consulaat die voor het betreffende land verantwoordelijk is. Officiële buitenlandse bewijsmiddelen zijn bijvoorbeeld geboorteakten en huwelijksakten. Het legaliseren of apostilleren van deze bewijsmiddelen kan veel tijd in beslag nemen. Begint u dan ook enkele maanden voor het indienen van een aanvraag met het laten legaliseren of apostilleren in het land van herkomst.

Legaliseren

Een document dat in het ene land rechtsgeldig is, is dat niet automatisch in het andere land. Daarom moet u officiële buitenlandse documenten voor gebruik in Nederland laten legaliseren. Dat betekent dat de autoriteiten die het document hebben afgegeven, verklaren dat het document officieel is. Dit bevestigt de echtheid van de ondertekening van het document en de hoedanigheid van de ondertekenaar. Daarna legaliseert de Nederlandse ambassade of het Nederlands consulaat het document. De ambassade of het consulaat controleert dan of de handtekening van de autoriteit echt is. Als er geen Nederlandse ambassade of consulaat aanwezig is in het betreffende land moet het document gelegaliseerd worden door de Nederlandse ambassade of consulaat die voor het betreffende land verantwoordelijk is.

Soms is een zogenoemde apostillestempel op het document voldoende. In het buitenland geven doorgaans de Ministers van Justitie of Buitenlandse Zaken zo'n stempel af. De Nederlandse ambassade of het Nederlands consulaat hoeft het document dan niet meer te legaliseren. Een apostillestempel is alleen mogelijk als het document uit een land komt dat net als Nederland aangesloten is bij het Apostillevetdrag. U kunt bij het Consulair Dienstencentrum van het Ministerie van Buitenlandse Zaken navragen of een land is aangesloten bij het Apostillevetdrag.

Voor legalisatie of een apostillestempel moet u zelf contact opnemen met de lokale autoriteiten.

Aan legalisatie zijn kosten verbonden. Deze kosten betaalt u altijd, ook als u het document niet of niet tijdig hebt verkregen. Hoeveel legalisatie kost, verschilt per land. Vraag hiernaar bij de autoriteiten in het land van herkomst. De Nederlandse ambassade of het consulaat in het land van herkomst kan extra kosten in rekening brengen (bijvoorbeeld faxkosten).

Voor meer informatie over legalisatie of apostillevereisten voor documenten per land en de uitzonderingen hierop, kunt u bellen met 'Informatie Rijksoverheid', telefoonnummer 1400, of kijk voor meer informatie op Rijksoverheid.nl: Buitenlands document legaliseren voor gebruik in Nederland.

Vertalen

Alle documenten moeten zijn opgesteld in het Nederlands, Engels, Frans of Duits. Is dit niet het geval? Dan moet u ze laten vertalen door een vertaler die door een rechtbank is beëdigd. In Nederland beëdigde vertalers zijn opgenomen in het Register beëdigde tolken en vertalers (Rbtv). Zie hiervoor www.bureauwbvtv.nl. Laat u het document in het buitenland vertalen? Dan moet u de vertaling ook op dezelfde wijze laten legaliseren. Daarmee toont u aan dat u een bevoegde vertaler hebt ingeschakeld.

5. Aan welke regels moeten u en uw werkgever zich houden?

Als uw werkgever een verblijfsvergunning aanvraagt, is hij uw referent. De referent is ervoor verantwoordelijk dat u rechtmatig in Nederland verblijft. De werkgever moet dus zorgen dat u voldoet aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning. Niet alleen bij de aanvraag voor een verblijfsvergunning, maar ook daarna. Uw werkgever moet zich aan de regels houden. Daarom is het belangrijk dat ook u weet aan welke regels uw werkgever zich moet houden. Natuurlijk hebt u zelf ook verantwoordelijkheden.

Uw plichten

Als werknemer hebt u altijd een informatieplicht. Naast uw werkgever (erkend referent) bent u dus ook verplicht belangrijke wijzigingen te melden aan de IND. U moet in elk geval doorgeven dat u van werkgever verandert.

Als u zelf een aanvraag indient voor een verblijfsvergunning voor familie of gezinsleden, dan bent u zelf de referent. Ook voor u geldt dan een informatie-, administratie- en bewaarplicht. Meer informatie hierover vindt u ook in de publicatie '[Een familie- of gezinslid naar Nederland laten komen](#)'.

De plichten van uw werkgever

Informatieplicht

Uw werkgever is verplicht wijzigingen binnen 4 weken te melden aan de IND als die van invloed kunnen zijn op uw verblijfsrecht. Bijvoorbeeld:

- u voldoet niet meer aan de looneis;
- uw dienstverband is beëindigd;
- u krijgt een andere functie en voldoet hierdoor niet meer aan de regels waarvoor de verblijfsvergunning is afgegeven;
- u vertrekt uit Nederland;
- de werkgever heeft het contact met u verloren.

Administratieplicht

Uw werkgever is verplicht relevante informatie over u te verzamelen en te bewaren. Bijvoorbeeld:

- een kopie van uw paspoort;
- de arbeidsovereenkomst, het aanstellingsbesluit, loonspecificaties, de gastovereenkomst of stageovereenkomst;
- bewijsstukken dat aan de zorgplicht is voldaan;
- bij overplaatsing van een werknemer in concernverband een verklaring van het (moeder)bedrijf in het buitenland en een verklaring van het bedrijfsonderdeel in Nederland;
- bij een (gereguleerd) beroep zoals arts een bewijs van inschrijving in het BIG-register.

Als hij niet meer optreedt als uw referent, moet uw werkgever relevante gegevens en documenten nog 5 jaar bewaren. De IND kan op elk moment gegevens opvragen bij uw (voormalige) werkgever om te toetsen of hij aan zijn verplichtingen heeft voldaan.

Zorgplicht

Uw werkgever heeft ook een zorgplicht. Dat houdt in dat hij u zorgvuldig moet hebben geworven en geselecteerd. Ook moet hij u op de hoogte stellen van de toelatings- en verblijfsvoorwaarden waaraan u en hij zich moeten houden.

Uw werkgever is uw referent tot:

- u niet meer bij de organisatie werkt en de werkgever dit bij de IND heeft gemeld;
- u Nederland hebt verlaten en niet meer terugkomt en de werkgever dit bij de IND heeft gemeld;
- u een verblijfsvergunning hebt gekregen voor onbepaalde tijd of voor een ander verblijfsdoel;
- uw verblijfsvergunning is ingetrokken;
- uw werkgever niet meer als (erkend) referent mag optreden;
- u Nederlander bent geworden.

Wat gebeurt er als u zich niet aan de regels houdt?

De IND kan op elk moment controleren of uw werkgever en u zich aan de regels houden. Als dat niet zo is, kan de IND verschillende maatregelen nemen.

Intrekking van uw verblijfsvergunning

Hebt u of uw werkgever bij de aanvraag voor een verblijfsvergunning verkeerde gegevens verstrekt? Dan kan de vergunning worden ingetrokken. Dit geldt ook wanneer u niet meer voldoet aan de voorwaarden voor verblijf, bijvoorbeeld wanneer u te weinig salaris ontvangt. Heeft de werkgever zich meerdere malen niet aan de regels gehouden? Dan kan de IND besluiten dat de werkgever niet meer mag optreden als erkend referent. In dat geval kan uw verblijfsvergunning worden ingetrokken. Valt u niets te verwijten? Dan krijgt u 3 maanden de tijd om een andere werkgever te vinden die voor u kan optreden als erkend referent. Als uw verblijfsvergunning korter dan 3 maanden geldig is heeft u de tijd tot de datum dat uw verblijfsvergunning nog geldig is.

Aangifte van een strafbaar feit

De IND is verplicht aangifte te doen als er een redelijk vermoeden is van een strafbaar feit. Bijvoorbeeld als er bewust verkeerde gegevens zijn verstrekt. Het Openbaar Ministerie bepaalt vervolgens of er strafrechtelijk zal worden vervolgd. Dit zou kunnen resulteren in een veroordeling tot een gevangenisstraf of een geldboete. Ook kan de verblijfsvergunning worden ingetrokken.

Vertrek uit Nederland

Als u niet meer voldoet aan de voorwaarden voor verblijf, controleert de IND of u Nederland verlaat. Als u niet uit eigen beweging vertrekt, dan kan de overheid u het land uitzetten. De kosten die de overheid hiervoor maakt, kunnen op u of uw referent worden verhaald.

Wat kunt u doen als uw werkgever zich niet aan de regels houdt?

Houdt uw werkgever zich niet aan de regels die de IND stelt? Of toont de werkgever zich geen goede werkgever, bijvoorbeeld omdat de arbeids- en rusttijden niet in acht worden genomen of omdat u minder dan het salariscriterium ontvangt? In dat geval kunt u contact opnemen met de IND. De IND zal u zo nodig verwijzen naar een andere instelling waar u terecht kunt met uw klacht of de klacht zelf doorgeven aan bijvoorbeeld de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Meer informatie over uw plichten, het toezicht hierop door de IND en sancties bij overtreding kunt u lezen op de pagina's op www.ind.nl over [plichten, toezicht en sancties](#), en de publicatie 'Een bestuurlijke boete van de IND'.

6. Wijzigingen in uw situatie

Wijziging van werkgever of functie

De verblijfsvergunning is geldig zolang u voldoet aan de voorwaarden. Dit kan ook het geval zijn als u van werkgever wisselt of een andere functie krijgt. Als u niet meer bij uw werkgever werkt, of van functie verandert waardoor u niet meer aan de regels voldoet waarvoor de verblijfsvergunning is afgegeven, dan moet uw werkgever dit melden bij de IND. Als u een andere baan als kennismigrant gevonden moet uw nieuwe werkgever dit binnen 4 weken aan de IND doorgeven. De IND bekijkt dan of nog aan de voorwaarden wordt voldaan.

Werkloosheid en zoekperiode

Als u werkloos wordt, kunt u in aanmerking komen voor een zoekperiode van maximaal 3 maanden om een nieuwe baan als kennismigrant te zoeken. De zoektermijn kan niet langer zijn dan de geldigheidsduur van uw verblijfsvergunning. De zoekperiode is dus minder dan 3 maanden als uw verblijfsvergunning eerder afloopt. De zoekperiode gaat in op de dag waarop de arbeidsovereenkomst is ontbonden.

Als uw verblijfsvergunning nog gedurende de gehele zoekperiode (dus langer dan 3 maanden) geldig is ontvangt u een voornemen tot intrekking van de verblijfsvergunning. Als u na het verstrijken van de

zoekperiode geen nieuwe functie als kennismigrant heeft gevonden, trekt de IND uw verblijfsvergunning in per datum einde zoekperiode.

Als u binnen drie maanden een nieuwe functie als kennismigrant vindt, trekt de IND uw verblijfsvergunning niet in. U of uw nieuwe werkgever moet de nieuwe functie aan de IND melden. Uiteraard moet aan alle voorwaarden voor de verblijfsvergunning als kennismigrant worden voldaan.

Het erkend referentschap van uw werkgever wordt ingetrokken

Als het erkend referentschap van uw werkgever is ingetrokken, mag u geen werkzaamheden meer verrichten bij uw werkgever.

Wat als u tijdelijk minder inkomen heeft?

Als u tijdelijk minder inkomen heeft, bijvoorbeeld door ouderschapsverlof, zwangerschapsverlof, kort- en langdurend zorgverlof, adoptie- en pleegzorgverlof, of het extra geboorteverlof* en hierdoor niet meer aan het salariscriterium voldoet, hoeft dit geen gevolgen te hebben voor uw verblijfsvergunning als aan alle onderstaande voorwaarden wordt voldaan:

- U hebt wettelijk vastgelegd verlof op grond van de Wet arbeid en zorg en voldoet aan de voorwaarden voor toekenning van dit verlof;
- U en/of de werkgever kunnen aantonen dat u wettelijk vastgelegd (on)betaald verlof heeft. In geval van zorgverlof moet u en/of de werkgever kunnen aantonen dat er daadwerkelijk sprake is van noodzakelijk zorgverlof;
- U en/of werkgever melden het wettelijk vastgelegd (on)betaald verlof. En welke gevolgen dit heeft voor de hoogte van het inkomen aan de IND;
- De werkgever meldt dit via Portaal Zakelijk of met het meldingsformulier voor arbeidsgerelateerde verblijfsdoelen (erkend referent);
- De IND heeft deze melding ontvangen binnen 4 weken na ingang van het verlof.

Overige vormen van (onbetaald) verlof waardoor u (tijdelijk) onder het salariscriterium uitkomt kunnen gevolgen hebben voor uw verblijfsvergunning.

Het verlof moet goed zijn gedocumenteerd en opgenomen in de administratie van de werkgever. Neemt u wel altijd contact op met uw werkgever om u goed te laten informeren. Bij vragen kan uw werkgever contact opnemen met de IND.

* Deze verlofsoorten zijn opgenomen in de Wet arbeid en zorg.

7. Verlenging of wijziging van uw verblijfsvergunning als kennismigrant

Verlenging van de geldigheid van uw verblijfsvergunning

Wanneer de geldigheid van uw verblijfsvergunning verloopt en uw arbeidscontract of aanstelling wordt verlengd, moet uw werkgever tijdig verlenging aanvragen van de verblijfsvergunning.

Vanaf 3 maanden vóór uw verblijfsvergunning verloopt kan uw werkgever een aanvraag om verlenging indienen. De IND heeft dan voldoende tijd om een beslissing te nemen. Bij een positieve beslissing zal uw nieuwe verblijfsvergunning op tijd klaar zijn. Als de werkgever de verlenging van uw verblijfsvergunning op tijd heeft aangevraagd, mag u in afwachting van de beslissing blijven werken. De IND streeft er naar binnen 2 weken te beslissen op de verlengingsaanvraag. Voorwaarde hierbij is dat de aanvraag volledig is.

Als u 5 jaar een verblijfsvergunning als kennismigrant hebt gehad, kunt u een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aanvragen of de Nederlandse nationaliteit aanvragen. Een aanvraag voor onbepaalde tijd of de Nederlandse nationaliteit moet u zelf indienen en kan niet door de erkend referent worden ingediend. Op [de website van de IND](#) vindt u meer informatie over de [verblijfsvergunning EU-langdurig ingezetene en](#) het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit.

Wijziging naar de verblijfsvergunning familie en gezin of arbeid in loondienst

Wanneer u niet meer voldoet aan de voorwaarden voor de verblijfsvergunning als kennismigrant kunt u misschien wel in aanmerking komen voor verblijfsvergunning voor een ander verblijfsdoel.

Als u een nieuwe baan hebt gevonden, maar u verdient niet voldoende voor de verblijfsvergunning kennismigrant, kunt u uw verblijfsvergunning mogelijk wijzigen naar een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst. Hierbij wordt wel eerst gekeken of er geen andere werknemers op de arbeidsmarkt beschikbaar zijn voor deze functie.

Als u een partner in Nederland heeft komt u mogelijk in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor verblijf bij uw partner.

Een andere verblijfsvergunning aanvragen doet u door een nieuwe aanvraag in te dienen voor de verblijfsvergunning die u nu wilt aanvragen. Op de www.ind.nl staat per pagina van de verblijfsvergunning die u nu wilt aanvragen informatie over de voorwaarden, de aanvraagprocedure, de kosten van de aanvraag en de aanvraagformulieren.

U bent in afwachting van een beslissing op uw aanvraag

U hebt een aanvraag ingediend en wacht op een beslissing. Uw huidige verblijfsvergunning is niet meer geldig. U mag de beslissing op uw aanvraag in Nederland afwachten. Als u op reis wilt kan het zijn dat u een [terugkeervisum](#) nodig hebt om Nederland weer in te reizen.

Vertrek uit Nederland

De verblijfsvergunning loopt af en u heeft geen nieuwe aanvraag voor een verblijfsvergunning ingediend. U moet Nederland zo spoedig mogelijk verlaten óf in ieder geval Nederland hebben verlaten op het moment dat uw verblijfsvergunning niet meer geldig is.

Bij de gemeente staat u als bewoner ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). Voor u uit Nederland vertrekt, moet u zich laten uitschrijven uit de BRP. U doet dit bij de afdeling Burgerzaken van de gemeente waar u woont. De gemeente geeft uw uitschrijving door aan de IND. Als u zich laat uitschrijven uit de BRP vóórdát u Nederland verlaat, hoeft u uw vertrek uit Nederland niet meer bij de IND te melden. De gemeente geeft uw uitschrijving aan ons door. Hebt u zich niet binnen 4 weken na vertrek uit Nederland laten uitschrijven uit de BRP? Dan moet u uw vertrek wel zelf melden bij de IND. Als u uw vertrek niet meldt moet uw referent deze melding doen.

Let op! Als u uw vertrek niet meldt, dan kan u of uw referent een boete krijgen van de IND.

Voordat u vertrekt uit Nederland moet u uw verblijfsdocument bij de IND inleveren.

8. Meer informatie

Hebt u na het lezen van deze publicatie nog vragen? Dan kunt u terecht bij uw werkgever. Hij is uw eerste aanspreekpunt.

Hebt u specifieke vragen over uw toelating tot Nederland? Dan kunt u ook rechtstreeks terecht bij de IND. Contact opnemen met de IND kan op verschillende manieren.

Internet

Op www.ind.nl vindt u meer informatie over de procedure en voorwaarden voor verblijfsvergunningen, visa, en hoe u Nederlander kunt worden. U kunt hier ook online een afspraak maken voor uw bezoek aan een IND-loket.

Telefoon

De IND is bereikbaar van maandag tot en met vrijdag van 09.00 tot 17.00 uur via 088 043 04 30. Voor dit informatienummer betaalt u uw gebruikelijke tarief. Vanuit het buitenland belt u +31 88 043 04 30. Houd het v-nummer paraat (indien bekend).

Let op! Is de beslistermijn van uw aanvraag nog niet verlopen? Dan is uw aanvraag nog in behandeling en kunnen we u geen informatie geven over de status van uw aanvraag.

Social media

De IND is actief op Twitter, LinkedIn, Facebook en YouTube. Hebt u een algemene vraag, dan kunt u die stellen aan het webcareteam van de IND. Zij beantwoorden uw vragen op werkdagen van 9.00 tot 17.00 uur.

Socialmediakanalen zijn openbaar. Vermeld vanwege uw privacy daarom geen V-nummer en andere persoonlijke informatie. De IND reageert via social media niet inhoudelijk op vragen over uw dossier. Kijk voor meer informatie op www.ind.nl/socialmedia.

Brief of e-mail

Algemene vragen

Immigratie- en Naturalisatiedienst

Postbus 17

9560 AA Ter Apel

E-mail: op www.ind.nl kunt u uw vraag stellen via het contactformulier.

Bezoek

In Nederland kunt u ook terecht bij een IND-loket. Kijk op www.ind.nl voor de dichtstbijzijnde vestiging. Houd er rekening mee dat u eerst een afspraak moet maken.

Klachten

Wilt u een klacht indienen over de wijze waarop u door de IND bent behandeld? Dan kunt u gebruik maken van het [klachtenformulier](#).

U kunt ook bellen met de klachtenlijn van de IND. Het telefoonnummer is 088 043 04 70.

Vragen over legalisatie?

Voor informatie over legalisatie van documenten (geboorteakte, huwelijksakte) kunt u bellen met telefoonnummer 1400 (Informatie Rijksoverheid). Via internet: Rijksoverheid.nl: Buitenlands document legaliseren voor gebruik in Nederland.

Verwerking van persoonsgegevens

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verwerkt persoonsgegevens tijdens de behandeling van uw aanvraag, melding of verzoek. Dit betekent dat de IND gegevens opvraagt bij uzelf en bij andere organisaties of personen als dat nodig is. Ook gebruikt en bewaart de IND gegevens en geeft deze door aan andere organisaties. De IND houdt zich daarbij aan de regels die in de privacywetgeving staan. Zo moet de IND zorgvuldig en veilig met gegevens omgaan. De wet geeft ook rechten. Als u dat vraagt, mag u bijvoorbeeld zien welke gegevens de IND over u verwerkt. Ook kunt u informatie krijgen over waarom de IND deze gegevens verwerkt en aan wie deze zijn doorgegeven. Op www.ind.nl leest u hoe de IND met uw gegevens omgaat en welke rechten u hebt. Ook leest u hoe u gebruik kunt maken van uw rechten.

Aan de inhoud van de publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Tekst uit deze uitgave mag onder bronvermelding worden gebruikt.

Bijlage

Schematisch overzicht van de aanvraagprocedure voor een verblijfsvergunning

In onderstaand schema leest u wat u, uw werkgever en de IND moeten doen om een verblijfsvergunning te krijgen.

	<input type="checkbox"/> Wat doet u?	<input type="checkbox"/> Wat doet uw werkgever?	<input type="checkbox"/> Wat doet de IND?
1.	U leest de voorwaarden voor een verblijfsvergunning in de publicatie en kijkt of u daaraan voldoet. U controleert op www.ind.nl welke bewijsstukken en documenten nodig zijn en of u een mvv nodig hebt. Hier staat ook een overzicht van erkend referenten .	Uw werkgever leest de voorwaarden voor een verblijfsvergunning in de publicatie en kijkt of daaraan wordt voldaan. Uw werkgever controleert op www.ind.nl welke bewijsstukken en documenten nodig zijn en of u een mvv nodig hebt.	
2.	U zorgt ervoor dat uw werkgever alle bewijsstukken en documenten krijgt die nodig zijn om een aanvraag in te dienen.	Uw werkgever dient een aanvraag in bij de IND.	De IND toetst de aanvraag en geeft aan uw werkgever door of u wordt toegelaten tot Nederland. Als uw werkgever een erkende referent is en de aanvraag compleet is, kan dat binnen 2 weken.
3.		Van uw werkgever hoort u wat het besluit van de IND is. Bij een negatieve beslissing kan de werkgever bezwaar indienen.	Als een mvv nodig is, licht de IND de ambassade of het consulaat in over de positieve beslissing. De IND geeft aan uw werkgever door waar en wanneer in Nederland u de verblijfsvergunning kunt ophalen.
4.	Bij een positieve beslissing van de IND, haalt u de mvv op bij de Nederlandse ambassade of het Nederlands consulaat. Vervolgens reis u binnen 90 dagen naar Nederland. Als u geen mvv nodig hebt, kun u meteen naar Nederland reizen.		
5.	Na aankomst in Nederland maakt u binnen 2 weken een afspraak bij de IND om de verblijfsvergunning op te halen. Als dat is vereist, laat u binnen 3 maanden tbc-onderzoek doen bij de GGD. Vervolgens sluit u binnen 4 maanden een zorgverzekering af.		De IND controleert uw identiteit en geeft de verblijfsvergunning af.



Tussen handhaven en dienstverlenen

*Over het toezicht van de IND op de werkgever als
erkend referent*

Inhoudsopgave

	Voorwoord	4
	Samenvatting, conclusie en aanbevelingen	5
1	Inleiding	11
1.1	Introductie	11
1.1.1	De Wet modern migratiebeleid	11
1.1.2	De erkend referent	11
1.1.3	Toezicht op de erkend referent	13
1.2	Aanleiding	14
1.3	Doel- en vraagstelling	14
1.4	Afbakening	14
1.5	Onderzoeksaanpak	16
1.6	Beoordelingskader	17
1.7	Leeswijzer	18
2	Inrichting en aansturing van het toezicht	19
2.1	Inleiding	19
2.2	Conclusie	19
2.3	Bevindingen	20
2.3.1	Teams, taken, rollen en verantwoordelijkheden	20
2.3.2	Waarborgen voor een onafhankelijke taakuitvoering	24
2.3.3	Prioritering en aansturing	24
2.3.4	Inzet van personele capaciteit	26
3	Werking van het toezicht: preventie	28
3.1	Inleiding	28
3.2	Conclusie	28
3.3	Bevindingen	29
3.3.1	Voorlichting	29
3.3.2	Handhavingscommunicatie	29
4	Werking van het toezicht: signalering	31
4.1	Inleiding	31
4.2	Conclusie	32
4.3	Bevindingen	32
4.3.1	Professionele alertheid van medewerkers	32
4.3.2	Specialistisch verificatieonderzoek	34

4.3.3	Actieve trajectcontroles	35
4.3.4	Passieve trajectcontroles	38
4.3.5	Overige controle mogelijkheden	38
5	Werking van het toezicht: interventie	39
5.1	Inleiding	39
5.2	Conclusie	39
5.3	Bevindingen	39
5.3.1	Waarschuwing en bestuurlijke boete	39
5.3.2	Schorsing en intrekking erkenning	40
5.3.3	Kostenverhaal uitzetting	41
	Bijlagen	
I	Web-enquête	42
II	Afkortingen	45



Voorwoord

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is verantwoordelijk voor de toelating van vreemdelingen tot Nederland. De laatste jaren staat bij de IND steeds nadrukkelijker de klant centraal. Dit is de vreemdeling die verblijf aanvraagt, maar ook de referent – de persoon waarbij de vreemdeling wil verblijven voor gezinsleven of de organisatie waarbij de vreemdeling wil gaan werken of studeren – is klant van de IND. De IND wil voor al haar klanten een goede dienstverlener zijn met een hoog niveau van service.

Met de komst van het modern migratiebeleid in 2013 heeft de IND er een nieuwe taak bij gekregen, namelijk het houden van toezicht op de zogeheten erkend referent. Een erkend referent, bijvoorbeeld een werkgever of onderwijsinstelling, is een klant van de IND die na een erkenningsprocedure het vertrouwen en de verantwoordelijkheid van de IND heeft gekregen om op een snellere en eenvoudiger wijze vreemdelingen naar Nederland over te laten komen. Met de nieuwe toezichthoudende taak is er voor de IND ook een spanningsveld in haar werk geïntroduceerd. De IND wil dienstverlenend zijn aan deze erkend referenten, maar moet ook handhavend kunnen optreden als dat nodig is, zoals bij overtreding van verplichtingen of bij misbruik van de procedure.

Vier jaar na de introductie van het modern migratiebeleid zijn er ruim vijfduizend erkend referenten waarop de IND toezicht dient te houden. Deze erkend referenten waren in 2016 goed voor ongeveer veertienduizend verblijfsaanvragen. Mijn Inspectie is met dit onderzoek nagegaan hoe het staat met de uitvoering van het toezicht van de IND op de werkgever als erkend referent. Hoe de IND omgaat met het spanningsveld tussen handhaven en dienstverleners is daarbij nadrukkelijk naar voren gekomen. Een betere balans hiertussen is nodig om te zorgen voor een evenwichtig stelsel van snelle en eenvoudige toelating en het voorkomen van misbruik.

J.G. Bos
Hoofd Inspectie Veiligheid en Justitie



Samenvatting, conclusie en aanbevelingen

Inleiding

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heeft sinds de invoering van het modern migratiebeleid (momi) in juni 2013 de taak om toezicht te houden op de erkend referent. Een erkend referent is een organisatie¹, zoals een werkgever, een onderwijsinstelling of een au-pairbureau, die belang heeft bij de overkomst van een werknemer, een student of een au pair van buiten de Europese Unie naar Nederland.

Een uitgangspunt van momi is dat vreemdelingen die Nederland nodig heeft snel en eenvoudig toegelaten worden. De erkend referent heeft toegang tot een versnelde toelatingsprocedure. In deze versnelde procedure beslist de IND binnen twee weken op een door de erkend referent voor de vreemdeling ingediende aanvraag om een verblijfsvergunning (verder: verblijfsaanvraag), terwijl de wettelijke beslistermijn negentig dagen is. Anders dan het geval is bij verblijfsaanvragen zonder tussenkomst van een erkend referent, besluit de IND met name op basis van eigen verklaringen van de erkend referent dat de vreemdeling voldoet aan de toelatingsvoorwaarden. Hiermee is de toelating van vreemdelingen tot Nederland een gedeelde verantwoordelijkheid geworden tussen de overheid en private partijen. De IND dient toezicht te houden op de erkend referent om na te gaan of de plichten die horen bij deze verantwoordelijkheid worden nagekomen en als dat niet het geval is daarop te handhaven.

Toezicht op de erkend referent is voor de IND een relatief nieuwe taak die bovendien wezenlijk anders is dan de andere taken van de IND. De Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) heeft om die reden onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het toezicht op de erkend referent. Het onderzoek concentreert zich op het toezicht op de werkgever die optreedt als erkend referent.

Doelstelling en onderzoeksvragen

De Inspectie VenJ wil met dit onderzoek inzicht krijgen in de kwaliteit van het toezicht van de IND op de werkgever die optreedt als erkend referent. De Inspectie VenJ wil zo de mogelijke knel- en aandachtspunten signaleren met het oog op het eventueel verbeteren van het toezicht van de IND.

¹ Conform artikel 2e Vreemdelingenwet (Vw) kan het gaan om een rechtspersoon, een onderneming of een organisatie.



De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is:

Wat is de kwaliteit van het toezicht van de IND op de werkgever als erkend referent?

De Inspectie VenJ heeft, om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, de volgende vier deelvragen onderzocht:

1. Welke voorwaarden zijn gesteld aan het toezicht op de erkend referent?
2. Hoe is het toezicht vormgegeven in de praktijk?
3. Is deze vormgeving in overeenstemming met de gestelde voorwaarden? En zo nee, wat zijn hier de redenen voor?
4. Wat zijn de (mogelijke) knel- en aandachtspunten voor het toezicht op de erkend referent?

Voorwaarden gesteld aan het toezicht op de erkend referent

Het vertrouwen in de erkend referent en de eigen verklaringen van de erkend referent moeten verantwoord zijn. Effectief toezicht en zichtbare handhaving moeten dit vertrouwen waarborgen. Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan handhavend optreden. Bijvoorbeeld door het intrekken van de erkenning of het opleggen van een bestuurlijke boete.

De wetgever heeft bij de totstandkoming van de Wet momi² aanknopingspunten³ gegeven voor wat effectief toezicht en zichtbare handhaving inhouden. Zo wordt het toezicht zoveel mogelijk, maar niet uitsluitend, vanachter het bureau uitgeoefend, waarbij de nadruk ligt op samenwerking en informatie-uitwisseling met andere overheidsdiensten. Dit levert informatie op waarmee de door de erkend referent verstrekte gegevens worden vergeleken. Het toezicht zal plaatsvinden aan de hand van behandelprofielen en signalen van de vreemdeling zelf of van ketenpartners. Waar nodig zal de IND controlebezoeken afleggen bij erkend referenten. Bij constatering van overtredingen kan de IND de erkend referent een bestuurlijke boete opleggen of de erkenning intrekken.

De Inspectie VenJ hanteert deze voorwaarden en aanknopingspunten als beoordelingskader in dit onderzoek.

Vormgeving van het toezicht van de IND

De Inspectie VenJ heeft de vormgeving van het toezicht onderzocht aan de hand van de thema's 'inrichting van het toezicht', 'aansturing van het toezicht' en 'werking van het toezicht' met daarbinnen de drie hoofdprocessen die in het toezicht van de IND worden onderscheiden: preventie, signalering en interventie.

Inrichting van het toezicht

De Inspectie VenJ stelt vast dat de toezichts- en handhavingstaken op de erkend referent bij verschillende teams binnen de IND zijn belegd. Als gevolg van een

² Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten in verband met de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht en versnelling van de vreemdelingenrechtelijke procedure (Wet modern migratiebeleid), Staatsblad, jaargang 2010, nr. 290.

³ In de memorie van toelichting bij de wet en in de toelichtingen bij onderliggende regelgeving.



reorganisatie is bij de teams sprake van onduidelijkheid over de precieze taakverdeling, rollen en verantwoordelijkheden.

Aangezien de IND zowel aanvragen om erkenning behandelt, verblijfsvergunningen verleent en toezichthouder is, dienen er waarborgen te zijn voor een onafhankelijke taakuitvoering van het toezicht. In de inrichting van het toezicht heeft de IND dit formeel geregeld door deze taken binnen verschillende teams te beleggen. In de praktijk blijkt echter dat het team dat verantwoordelijk is voor de behandeling van de erkenningsaanvraag ook boeterapporten opstelt. Dienstverlenende en handhavende taken kunnen zo op gespannen voet met elkaar komen te staan.

Aansturing van het toezicht

De Inspectie VenJ stelt vast dat toezichts- en handhavingstaken binnen de IND minder prioriteit hebben dan de dienstverlenende taken. Een toezichts- en handhavingstrategie is lange tijd in ontwikkeling geweest en ontbrak nog ten tijde van de uitvoering van het Inspectie-onderzoek. Inmiddels heeft de IND een visie op handhaving en een visie op de toepassing van de bestuurlijke boete opgesteld.⁴

De personele capaciteit die de IND inzet voor signalering en interventie is beperkt. Het zwaartepunt van de personele inzet ligt bij team Zakelijk. Dit team geeft uit het oogpunt van dienstverlening vooral voorlichting aan de erkend referent om niet-naleving te voorkomen (preventie). Als gevolg van intensivering van deze dienstverlenende taken en de toename van het aantal erkend referenten, staat de beschikbare personele capaciteit van dit team voor signalering en interventie onder druk. Aan (door)ontwikkeling van het toezicht om overtredende werkgevers te signaleren komt de IND nauwelijks toe.

Werking van het toezicht: preventie

Preventief toezicht gaat uit van het principe dat voorkomen beter is dan genezen. Nalevingscommunicatie en zichtbaarheid van handhaving zijn belangrijke componenten van preventief toezicht.

Nalevingscommunicatie is erop gericht de naleving van wet- en regelgeving door de ondertoezichtstaande te bevorderen. De IND zet sterk in op nalevingscommunicatie gericht op het vergroten van de kennis van de erkend referent over zijn rechten, plichten en het toezicht van de IND. Uit de web-enquête van de Inspectie VenJ blijkt dat dit effect heeft: de erkend referenten zijn veelal goed op de hoogte van de rol van de IND als toezichthouder, van hun rechten en plichten en van eventuele gevolgen van niet-naleving. Van handhavingscommunicatie bij niet-naleving van wet- en regelgeving (ofwel nalevingscommunicatie die de erkend referent bewust maakt dat overtredingen daadwerkelijk worden bestraft) maakt de IND nagenoeg geen gebruik.

De zichtbaarheid van handhaving is gerelateerd aan handhavingscommunicatie. Het betekent dat de IND transparant is over het functioneren en de resultaten van het toezicht en hierover communiceert. Hiervan is echter geen sprake.

⁴ Aangezien de visie op handhaving en de visie op de toepassing van de bestuurlijke boete van recente datum zijn, heeft de Inspectie VenJ in dit onderzoek niet kunnen vaststellen hoe deze visies in de praktijk doorwerken.



Werking van het toezicht: signaleren

De mogelijkheden van de IND om van achter het bureau overtredingen van de momi-plichten, of het niet (langer) voldoen aan de erkenningsvoorwaarden te signaleren, zijn beperkt. Het risicoprofiel dat de IND hiervoor inzet is kwalitatief nog niet op orde. Daarnaast bestaat er als gevolg van moeizame communicatie tussen de teams een reëel risico dat signalen niet worden doorgegeven of niet actief worden opgevolgd. Ook worden er weinig controles op de erkend referent uitgevoerd.

Voor het uitvoeren van de toezichts- en handhavingstaken op de erkend referent werkt de IND samen met andere overheidsorganisaties. Zo voert de IND sinds eind 2016, in een pilot met de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), controlebezoeken uit om onder andere na te gaan of bepaalde erkend referenten in de praktijk voldoen aan de momi-plichten en of er nog altijd wordt voldaan aan de voorwaarden voor erkenning. Samenwerking met andere overheidsorganisaties is waardevol voor het toezicht van de IND, maar creëert ook een afhankelijkheid. Wanneer de samenwerking onvoldoende geborgd is ontstaat er een risico voor de continuïteit van de uitvoering van de toezichts- en handhavingstaken.

Samenwerking is eveneens van belang voor de informatiepositie van de IND. De informatie-uitwisseling met andere overheidsorganisaties in het kader van het toezicht op de erkend referent is tot nu toe echter beperkt geautomatiseerd en niet altijd structureel ingeregeld. Hierdoor worden niet alle binnen de overheid beschikbare relevante bronnen voldoende benut. Dit alles heeft gevolgen voor zowel de efficiëntie als de (potentiële) effectiviteit van het toezicht op de erkend referent.

Werking van het toezicht: interventie

Een signaal kan aanleiding zijn voor een interventie door de IND. Interventies in het kader van de Wet momi omvatten het geven waarschuwingen, het opleggen van bestuurlijke boetes, het schorsen of het intrekken van de erkenning en het verhalen van de kosten van de uitzetting van de vreemdeling op de erkend referent.

De IND heeft in de periode 2014 tot en met 2016 de waarschuwing en de bestuurlijke boete nagenoeg niet ingezet voor de werkgever als erkend referent, terwijl er wel overtredingen van de momi-plichten zijn geconstateerd. Aan andere erkend referenten, niet zijnde werkgevers, heeft de IND wel waarschuwingen of bestuurlijke boetes opgelegd. Het is onduidelijk op grond van welke motieven de IND nu overgaat tot het geven van een waarschuwing en het opleggen van een eventuele daarop volgende bestuurlijke boete aan erkend referenten.

Schorsingen hebben niet plaatsgevonden en het aantal intrekkingen van de erkenning is beperkt. Deze intrekkingen zien voornamelijk op de uitschrijving uit het handelsregister of op inactieve erkend referenten. Zij hebben nauwelijks betrekking op bewuste overtreders.

De mogelijkheid om de kosten van de uitzetting op de erkend referent te verhalen past de IND niet toe. Redenen hiervoor zijn het nauwelijks voorkomen van de doelgroep in de caseload van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de onbekendheid van medewerkers met dit instrument en het ontbreken van structurele procesafspraken tussen de IND en de DT&V om de kosten van de uitzetting te verhalen.



Eindconclusie

De Inspectie VenJ concludeert dat het toezicht van de IND op de werkgever als erkend referent in de huidige vorm onvoldoende effectief is. Ook is op dit moment geen sprake van zichtbare handhaving.

De IND zet vanuit haar dienstverlenende ambitie sterk in op preventie van niet-naleving van wet- en regelgeving door middel van voorlichting aan de erkend referent over zijn rechten en plichten. Signalering van niet-naleving heeft minder prioriteit. Hierdoor is de IND onvoldoende in staat om zich een beeld te vormen van wat zich bij erkend referenten in de praktijk afspeelt. Gelet hierop bestaat een risico dat de erkend referent die misbruik maakt van zijn positie niet wordt herkend en de IND niet overgaat tot handhaving. De focus op dienstverlening heeft ook gevolgen voor de handhaving. De IND komt hier zeer beperkt aan toe. De interventies die de IND pleegt, betreffen vooral intrekkingen van de erkenning op administratieve gronden en zien nauwelijks op bewuste overtreders.

Aanbevelingen en aandachtspunten

De verbetering van het toezicht van de IND op de werkgever als erkend referent staat of valt met het geven van meer prioriteit aan de toezichts- en handhavingstaken, een duidelijke en zuivere rol- en taakverdeling, een goede informatiepositie en de inzet van voldoende personele capaciteit.

De Inspectie VenJ beveelt de IND het volgende aan:

- Zorg voor waarborgen zodat dienstverlenende en toezichts- en handhavingstaken in de praktijk niet met elkaar kunnen conflicteren.
- Verbeter de informatiepositie ten behoeve van signalering, draag daarbij zorg voor borging van de samenwerking met andere overheidsorganisaties en optimale benutting van de mogelijkheden voor geautomatiseerde informatie-uitwisseling.
- Bezie of er voldoende personele capaciteit beschikbaar is voor toezichts- en handhavingstaken.
- Maak de inspanningen, resultaten en zo mogelijk de effecten van het toezicht en de handhaving inzichtelijk zowel ten behoeve van de interne aansturing als de externe handhavingscommunicatie.
- Draag zorg dat medewerkers bij de uitvoering van het boetebeleid voldoende handvatten hebben om consequent te kunnen handelen bij het geven van een waarschuwing en een eventuele daarop volgende boete aan erkend referenten.

In de Wet momi is bepaald dat in 2018 een wetsevaluatie wordt uitgevoerd waarin de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de onderdelen van de Wet momi worden geëvalueerd. Hoewel het enigszins buiten de scope van dit onderzoek valt, heeft de Inspectie VenJ in de interviews met IND-medewerkers regelmatig signalen opgevangen dat de huidige momi-voorwaarden en -plichten mogelijk te weinig handvatten bieden om bewuste overtreders aan te pakken. Daarnaast kwam eveneens de vraag naar voren of de IND wel over voldoende instrumentarium beschikt om effectief toezicht te kunnen houden. De Inspectie VenJ adviseert de



minister van Veiligheid en Justitie om deze punten in de aanstaande wetsevaluatie te betrekken.



1

Inleiding

1.1 Introductie

1.1.1 De Wet modern migratiebeleid

Met de invoering van de Wet modern migratiebeleid (verder: Wet momi) is in 2013 het beleid voor vreemdelingen die op reguliere gronden⁵ in Nederland willen verblijven gewijzigd. De Wet momi beoogde de introductie van een selectief regulier migratiebeleid waarmee vreemdelingen die Nederland nodig heeft snel en eenvoudig kunnen worden toegelaten.

1.1.2 De erkend referent

Om de doelstelling van de Wet momi te bereiken is in het reguliere vreemdelingenbeleid meer verantwoordelijkheid en vertrouwen gegeven aan de referent van de vreemdeling, in het bijzonder aan de erkend referent. Een erkend referent is een organisatie⁶ die belang heeft bij de overkomst van een vreemdeling naar Nederland, zoals een werkgever of een onderwijsinstelling.

Aanvraag om erkenning

Wanneer een organisatie aan bepaalde voorwaarden voldoet, kan deze door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) na het indienen van een aanvraag daartoe worden erkend als referent. De voorwaarden voor erkenning zijn opgenomen in de Vreemdelingenwet (Vw). Deze zijn geformuleerd als afwijzingsgronden. De aanvraag om erkenning kan worden afgewezen als:⁷

- de aanvrager niet staat ingeschreven in het handelsregister terwijl dit vereist is op grond van de Handelsregisterwet 2007;
- de continuïteit en solvabiliteit van de aanvrager onvoldoende is gewaarborgd;
- de betrouwbaarheid van de aanvrager onvoldoende vast staat;

⁵ Met een reguliere verblijfsvergunning kan een vreemdeling onder andere in Nederland werken, studeren of bij familie verblijven. Een reguliere verblijfsvergunning moet onderscheiden worden van een verblijfsvergunning voor asiel. Een asiilvergunning is voor een vreemdeling met een vluchtelingenstatus of een vreemdeling die gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting in zijn land van herkomst een reëel risico loopt op ernstige schade (bijvoorbeeld de doodstraf of foltering).

⁶ Conform artikel 2e Vreemdelingenwet (Vw) kan het gaan om een rechtspersoon, een onderneming of een organisatie.

⁷ Zie voor de volledige weergave van de afwijzingsgronden artikel 2e, eerste lid, Vw.



- de erkenning als referent binnen een periode van vijf jaar direct voorafgaand aan de aanvraag is ingetrokken; of
- als de aanvrager niet voldoet aan de vereisten die verband houden met het doel waarvoor de vreemdeling in Nederland verblijft of wil verblijven.

Erkenning is verplicht als een werkgever verblijfsvergunningen wil aanvragen voor kennismigranten⁸ of wetenschappelijk onderzoekers op grond van richtlijn 2005/71/EG.⁹ Erkenning is daarnaast ook verplicht voor onderwijsinstellingen, au-pairbureaus en uitwisselingsorganisaties. Voor werknemers die reguliere arbeid in loondienst of seizoenarbeid verrichten, lerend werken of houder zijn van een Europese blauwe kaart is de werkgever niet verplicht om erkend referent te zijn, maar het kan wel. Dit onderzoek richt zich op werkgevers die erkend referent zijn.

Rechten van de erkend referent

De erkend referent heeft door de Wet momi toegang tot een versnelde procedure. In deze versnelde procedure wordt in beginsel, als de vreemdeling aan de toelatingsvoorwaarden voldoet, binnen twee weken inwilligend op een aanvraag om een verblijfsvergunning (verder: verblijfsaanvraag) beslist.¹⁰ Anders dan het geval is bij verblijfsaanvragen zonder tussenkomst van een erkend referent, besluit de IND met name op basis van eigen verklaringen van de erkend referent dat de vreemdeling voldoet aan de toelatingsvoorwaarden. De erkend referent hoeft ook minder bewijsstukken aan de IND te sturen. Deze bevoorrechte status van de erkend referent gaat wel gepaard met verplichtingen en toezicht op de naleving van deze verplichtingen.

Plichten van de erkend referent

De positie van de erkend referent is niet vrijblijvend.¹¹ De erkend referent moet uiteraard blijven voldoen aan de voorwaarden voor erkenning.¹² Daarnaast moet de erkend referent zich houden aan de verplichtingen die gepaard gaan met het erkend referentschap (verder: de momi-plichten).¹³

Informatieplicht

Wijzigingen die verband houden met de erkenning moet de erkend referent melden aan de IND, bijvoorbeeld als er sprake is van uitschrijving uit het handelsregister of uitstel van betaling. Ook wijzigingen die van invloed zijn op het verblijfsrecht van de vreemdeling moet de erkend referent aan de IND melden, bijvoorbeeld als de werknemer niet meer voldoet aan de looneis, als het dienstverband is geëindigd of als de werknemer terugkeert naar het land van herkomst.¹⁴

Administratie- en bewaarplicht

De erkend referent moet relevante informatie over de werknemer verzamelen en vastleggen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de arbeidsovereenkomst, loonspecificaties

⁸ Een kennismigrant is een vreemdeling die arbeid verricht voor een erkend referent waardoor een bijdrage wordt geleverd aan de Nederlandse kenniseconomie.

⁹ In 2017 bedragen voor een werkgever de leges voor een aanvraag om erkenning 5.276 euro. Voor kleine ondernemingen geldt er een legestartief van 2.638 euro.

¹⁰ De wettelijke beslistermijn is in de regel negentig dagen, hoewel deze korter kan zijn afhankelijk van de beperking waaronder de verblijfsvergunning wordt aangevraagd (zie artikel 25 Vw).

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32 052, nr. 3, p. 6.

¹² Anders kan de erkenning worden ingetrokken, zie artikel 2g, onderdeel b, Vw.

¹³ Zie artikel 2g, onderdeel c, Vw.

¹⁴ Zie artikel 4.18 en 4.23 Voorschrift Vreemdelingen (VV).



of een kopie van het paspoort. Als de werkgever niet meer voor de werknemer optreedt als erkend referent, dan moet de werkgever de relevante gegevens en documenten nog vijf jaar bewaren.¹⁵

Zorgplicht

Afhankelijk van het verblijfsdoel kunnen er zorgplichten gelden voor de erkend referent. Kennismigranten moeten bijvoorbeeld zorgvuldig worden geworven en geselecteerd. Daarnaast dienen zij op de hoogte te worden gesteld van de toelatings- en verblijfsvoorwaarden waaraan zij moeten voldoen.¹⁶

1.1.3 Toezicht op de erkend referent

De IND is met de inwerkingtreding van de Wet momi aangewezen als toezichthouder op de naleving van de momi-plichten.¹⁷ De IND heeft onderstaande handhavingmogelijkheden voor het sanctioneren van niet-naleving van de momi-plichten of als niet meer voldaan wordt aan de voorwaarden voor erkenning.

Waarschuwing en oplegging van een bestuurlijke boete

Op grond van artikel 55a Vw kan door de IND aan rechtspersonen een bestuurlijke boete van maximaal € 3000,- worden opgelegd voor het overtreden van de momi-plichten. In de Vreemdelingencirculaire (Vc) is het boetebeleid opgenomen. Bij een eerste overtreding van de momi-plichten geeft de IND een waarschuwing. Bij een herhaalde overtreding of een ernstige overtreding legt de IND een bestuurlijke boete op.¹⁸

Schorsing en intrekking van de erkenning

De IND kan de erkenning schorsen of intrekken.¹⁹ Wanneer een erkend referent zijn momi-plichten niet nakomt, kan dit consequenties hebben voor zijn erkenning als referent. De IND kan de verleende erkenning ook intrekken wanneer de erkend referent niet meer voldoet aan de voorwaarden voor erkenning.

Het verhalen van de kosten van de uitzetting

Tot slot heeft de IND de mogelijkheid om (een deel van) de kosten die de overheid maakt bij een eventuele gedwongen uitzetting van de vreemdeling op de erkend referent te verhalen (verder: kostenverhaal).²⁰

¹⁵ Zie artikel 4.53 Vreemdelingenbesluit (Vb) en artikel 4.27 en 4.35 VV.

¹⁶ Zie artikel 2a, tweede lid, onderdeel b, Vw; artikel 1.16, derde lid, Vb en artikel 1.4 VV.

¹⁷ Artikel 47a, eerste lid Vw jo artikel 4.1a VV. Naast de IND zijn ook de inspecteurs arbeidsmarktfraude van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) sinds 1 april 2016 met het toezicht belast.

¹⁸ Zie paragraaf 9.1 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (B).

¹⁹ Zie artikel 2f, eerste lid Vw en artikel 2g, onderdeel b Vw.

²⁰ Zie artikel 66 Vw.



1.2 Aanleiding

De Inspectie VenJ heeft twee redenen om onderzoek uit te voeren naar het toezicht van de IND op de werkgever als erkend referent:

Verantwoordelijkheid toelating gedeeld met private partijen

De toelating van vreemdelingen tot Nederland is één van de kernverantwoordelijkheden van de overheid. Met de invoering van de Wet momi wordt deze verantwoordelijkheid gedeeld met private partijen. Het is daarom van belang dat de overheid er op toeziet dat deze partijen hun verantwoordelijkheden nakomen. Zo kunnen risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van het erkend referentschap beheerst worden en blijft inzichtelijk of de regeling ook werkt zoals deze bedoeld is.

Nieuwe taak voor de IND

Het toezicht op de erkend referent wordt uitgevoerd door de IND. De IND is de toelatingsorganisatie van Nederland. De IND heeft in die hoedanigheid ervaring met het behandelen van verblijfsaanvragen en het controleren of er nog aan de voorwaarden van de verleende verblijfsvergunningen wordt voldaan. Toezicht op de erkend referent is met de inwerkingtreding van de Wet momi een nieuwe taak voor de IND.

1.3 Doel- en vraagstelling

De Inspectie VenJ wil met dit onderzoek inzicht krijgen in de kwaliteit van het toezicht van de IND op de werkgever die optreedt als erkend referent. De Inspectie VenJ wil zo de mogelijke knel- en aandachtspunten signaleren in het toezicht van de IND met het oog op het verbeteren van dit toezicht.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is:

Wat is de kwaliteit van het toezicht van de IND op de werkgever als erkend referent?

De Inspectie VenJ heeft om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden de volgende vier deelvragen onderzocht:

1. Welke voorwaarden zijn gesteld aan het toezicht op de erkend referent?
2. Hoe is het toezicht vormgegeven in de praktijk?
3. Is deze vormgeving in overeenstemming met de gestelde voorwaarden? En zo nee, wat zijn hier de redenen voor?
4. Wat zijn de (mogelijke) knel- en aandachtspunten voor het toezicht op de erkend referent?

1.4 Afbakening

Toezicht als proces

Dit onderzoek van de Inspectie VenJ richt zich op de wijze waarop de IND invulling geeft aan haar toezichthoudende taak op de werkgever als erkend referent. Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover



en het eventueel naar aanleiding daarvan handhavend optreden. Bijvoorbeeld door het intrekken van een erkenning of het opleggen van een bestuurlijke boete.

De IND als onderzoeksobject

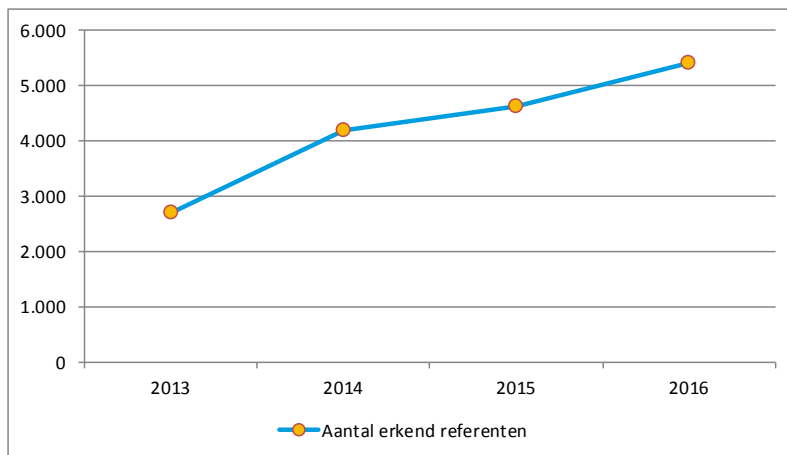
De IND is als organisatie het enige onderzoeksobject. De Inspectie VenJ heeft in haar onderzoek de samenwerkingsverbanden van de IND met anderen betrokken, maar geeft geen oordeel over de uitvoering van taken door ketenpartners of andere overheidsorganisaties, zoals de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) of de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW).

De werkgever als erkend referent

De Inspectie VenJ heeft zich geconcentreerd op het toezicht op de erkend referent van vreemdelingen die overkomen in het kader van arbeid regulier en kennis & talent.²¹ De erkend referent is in deze gevallen meestal een werkgever. Onderwijsinstellingen, uitwisselingsorganisaties au-pairbureaus en natuurlijke personen vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

De categorie werkgevers vormt met ruim vijfduizend erkend referenten verreweg de grootste groep erkend referenten.²² Een aantal dat sinds de invoering van de Wet momi is verdubbeld (zie afbeelding 1). Het gaat bij deze werkgevers om grote multinationals en onderzoeksinstellingen, maar ook om werkgevers uit het midden- en kleinbedrijf.

Afbeelding 1. Ontwikkeling van het aantal erkend referenten



Bron: Rapportages Vreemdelingenketen 2013 - 2016

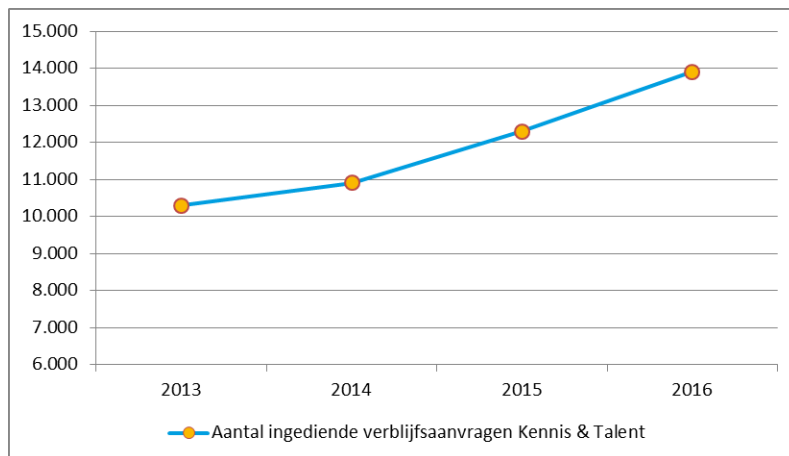
Deze erkend referenten zijn goed voor een groot aantal verblijfsaanvragen. In 2016 ontving de IND 13.900 (eerste) verblijfsaanvragen voor kennis & talent en 2.030 voor arbeid. Sinds 2013 is het aantal verblijfsaanvragen voor kennis & talent toegenomen (zie afbeelding 2).

²¹ Vanaf 2013 wordt onder kennis en talent gerekend verblijf als wetenschappelijk onderzoeker, zoekjaar afgestudeerden, kennismigrant en zelfstandig ondernemer.

²² Dit blijkt uit een vergelijking van de openbare registers in april 2017.



Afbeelding 2. Ontwikkeling van het aantal ingediende verblijfsaanvragen kennis & talent



Bron: Rapportages Vreemdelingenketen 2013 - 2016

1.5 Onderzoeksaanpak

Voor dit onderzoek heeft de Inspectie VenJ onderstaande onderzoeksmethoden ingezet.

Documentstudie

Op basis van documentstudie heeft de Inspectie VenJ onderzocht wat de voorwaarden voor het toezicht zijn en hoe het toezicht is vormgegeven. Dit heeft onder andere geleid tot het beoordelingskader en een beeld van de inrichting van het toezicht.

Interviews

De Inspectie VenJ heeft gesprekken gevoerd met 23 IND-medewerkers die betrokken zijn bij het toezicht op de werkgever als erkend referent. Tijdens deze interviews is gesproken over de inrichting en de werking van het toezicht in de praktijk en wat daarbij de knel- en aandachtspunten zijn. Daarnaast heeft de Inspectie VenJ gesproken met een medewerker van de Inspectie SZW en een medewerker van de DT&V om een beeld te krijgen van de samenwerkingsrelaties van de IND met deze diensten. Samen met de documentstudie zijn de interviews de voornaamste informatiebron van dit onderzoek.

Dossieronderzoek

De Inspectie VenJ heeft van tien erkend referenten het dossier in INDiGO²³ onderzocht. In dit dossieronderzoek zijn het gebruik van INDiGO, de geldende werkinstructies en de voorkomende knelpunten in de praktijk betrokken. Het doel van het dossieronderzoek was om een beeld te krijgen van een dossier van een erkend referent, de processtappen en om enkele bevindingen te toetsen.

²³ INDiGO is het informatiesysteem van de IND. In INDiGO zitten de vreemdelingendossiers en de dossiers van de erkend referenten. Het systeem ondersteunt de IND-medewerker bij het uitvoeren van hun dagelijkse werkzaamheden zoals het afhandelen van verblijfsaanvragen.



Analyse kwantitatieve gegevens

De Inspectie VenJ heeft na opvraag van de IND cijfermateriaal ontvangen over de toepassing van de handhavinginstrumenten richting de werkgever als erkend referent, zoals waarschuwingen, bestuurlijke boetes en intrekkingen van erkenningen. Hiermee heeft de Inspectie VenJ een beeld gekregen van de frequentie waarmee deze handhavinginstrumenten zijn ingezet.

Web-enquête

De Inspectie VenJ heeft op basis van een door de IND verstrekte adressenlijst een web-enquête uitgezet onder erkend referenten uit het openbaar register arbeid regulier en kennismigranten. Doel van de web-enquête was om inzicht te krijgen in de bekendheid van de erkend referenten met het toezicht van de IND. Hierbij is de kennis van erkend referenten over de rol van toezichthouder van de IND en hun kennis van de geldende rechten, plichten en de eventuele sanctiemogelijkheden onderzocht.

1.6 Beoordelingskader

De Inspectie VenJ beoordeelt de kwaliteit van de taakuitvoering door de IND door de vormgeving van het toezicht in de praktijk te vergelijken met de voorwaarden die gesteld zijn aan het toezicht. De Inspectie VenJ heeft zich voor het beantwoorden van de vraag waar het toezicht aan moet voldoen in grote mate gebaseerd op wet- en regelgeving en de toelichtingen daarbij. Verder is gekeken naar beleidsregels, bestuurlijke afspraken en werkinstructies.

Effectief toezicht en zichtbare handhaving

De Inspectie VenJ neemt als uitgangspunt voor dit onderzoek de bedoeling van de wetgever ten tijde van de invoering van de Wet momi:

- De regering staat een selectief migratiebeleid voor, waarmee de migranten die Nederland nodig heeft, snel en eenvoudig kunnen worden toegelaten. Dit betekent dat de toelatingsprocedures voor alle migranten snel, doeltreffend en beheersbaar moeten zijn. Daarbij worden de administratieve lasten voor burgers en bedrijven zo beperkt mogelijk gehouden. Effectief toezicht en zichtbare handhaving zijn daarbij onontbeerlijk.²⁴

Het belang van toezicht en handhaving wordt vervolgens meerdere malen benadrukt in de memorie van toelichting bij de Wet momi.²⁵ Het vertrouwen in de erkend referent en de eigen verklaringen van de erkend referent moeten namelijk verantwoord zijn. Effectief toezicht en zichtbare handhaving moeten dit vertrouwen waarborgen.

Aanknopingspunten

De wetgever heeft bij de totstandkoming van de Wet momi aanknopingspunten gegeven voor wat effectief en zichtbaar inhoudt:

- Het bestuurlijk toezicht op de referent wordt door de IND zoveel mogelijk, maar niet uitsluitend, vanachter het bureau uitgeoefend. De nadruk ligt op samenwerking en informatie-uitwisseling met andere overheidsdiensten. De

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32 052, nr. 3, p. 2.

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32 052, nr. 3, p. 6.



door de referent verstrekte gegevens worden vergeleken met gegevens uit andere bronnen.²⁶

- Het toezicht op de referent zal plaatsvinden aan de hand van behandelprofielen en concrete signalen van de vreemdeling zelf of ketenpartners.²⁷
- De IND zal, waar nodig, controlebezoeken afleggen bij de bedrijven en instellingen van de zakelijke referenten.²⁸
- Overtreding van de informatie- en administratieplichten vormt de grondslag om een bestuurlijke boete op te leggen. De bestuurlijke boete is een belangrijk instrument om de referent die zijn verantwoordelijkheden niet neemt, te treffen.²⁹

De voorgestelde handhavinginstrumenten geven invulling aan het streven naar een maximale effectiviteit van het toezicht en een minimale toezichtlast voor wie zich aan de regels houdt. Daar waar nodig moet krachtig opgetreden kunnen worden.³⁰

Onderzoeksthema's

De Inspectie VenJ heeft in het onderzoek naar het toezicht van de IND de volgende thema's betrokken:

- De inrichting en aansturing van het toezicht, met aandacht voor de waarborgen voor een onafhankelijke taakuitvoering, de prioritering door het management en de inzet van personele capaciteit.
- De werking van het toezicht, aan de hand van de drie hoofdprocessen:
 - preventie;
 - signalering;
 - interventie.

Deze thema's vormen de leidraad voor de hoofdstukindeling van het rapport. De Inspectie VenJ heeft daarbij bijzondere aandacht voor de samenwerking en informatie-uitwisseling van de IND met andere overheidsdiensten en de zichtbaarheid van de handhaving.

1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de inrichting en aansturing van het toezicht op de werkgever als erkend referent. Dit hoofdstuk beschrijft waar de voor toezicht relevante taken, rollen, verantwoordelijkheden binnen de IND zijn belegd, de waarborgen voor onafhankelijkheid van de taakuitvoering van het toezicht, de prioritering en aansturing vanuit het management en tot slot de inzet van personele capaciteit. De hoofdstukken 3, 4 en 5 beschrijven vervolgens hoe het toezicht in de praktijk werkt. Hierbij wordt respectievelijk ingegaan op preventie, signalering en interventie. Ieder hoofdstuk begint met een inleiding, waarna direct een conclusie over het onderzoeksthema volgt. Vervolgens komen de onderzoeksbevindingen aan bod.

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32 052, nr. 3, p. 41.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32 052, nr. 3, p. 12.

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32 052, nr. 3, p. 41.

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32 052, nr. 3, p. 42.

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32 052, nr. 3, p. 40.



2

Inrichting en aansturing van het toezicht

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op het thema 'inrichting en aansturing van het toezicht'. De IND heeft de taak om toezicht te houden op de werkgever als erkend referent en indien nodig te handhaven. Hiervoor is het van belang dat de verschillende toezichts- en handhavingstaken binnen de IND zijn belegd en dat de rollen en verantwoordelijkheden voor iedereen duidelijk zijn. Aangezien de IND zowel vergunningverlener als toezichthouder is, dienen er waarborgen te zijn voor een onafhankelijke taakuitvoering van het toezicht.³¹ Ook is het van belang dat het management voldoende prioriteit geeft aan de uitvoering van de toezichts- en handhavingstaken en hierop stuurt. Daarbij dient er voldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar te zijn voor de uitvoering van de taken.

2.2 Conclusie

De IND verricht ten aanzien van de werkgever als erkend referent zowel dienstverlenende als toezichts- en handhavingstaken. Om te voorkomen dat deze taken met elkaar conflicteren, zijn deze taken bij de inrichting van het toezicht verdeeld over verschillende teams. De uitvoering van taken op het terrein van de bestuurlijke boete wijkt echter af van de beschrijving in het O&F-rapport. Hierdoor is bij team Zakelijk sprake van een concentratie van taken die op gespannen voet met elkaar kunnen staan.

Hoewel het belang van toezicht en handhaving door het management van de IND wordt uitgesproken, krijgt de dienstverlening aan de zakelijke klant meer prioriteit dan de toezichts- en handhavingstaken.

³¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015). *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*. Den Haag: Ministerie van BZK, p. 24.



De personele capaciteit die de IND inzet voor signalering en interventie is beperkt. Het zwaartepunt van de personele inzet ligt bij team Zakelijk. Dit team geeft vanuit het oogpunt van dienstverlening prioriteit aan preventie. Als gevolg van intensivering van deze dienstverlenende taken en de toename van het aantal erkend referenten, staat de beschikbare personele capaciteit van team Zakelijk voor signalering en interventie onder druk. Dit heeft een negatieve invloed op het onderkennen en aanpakken van bewuste overtredders.

2.3 Bevindingen

2.3.1 Teams, taken, rollen en verantwoordelijkheden

Directies en teams

In het Organisatie- en Formatierapport (O&F-rapport) van 24 juni 2014 is de organisatiestructuur van de IND beschreven.³² Dit rapport gaat onder andere in op de toezichts- en handhavingstaken en waar deze taken binnen de IND zijn belegd.³³ Hieruit blijkt dat meerdere directies en teams van de IND betrokken zijn bij de uitvoering van het toezicht op werkgever als de erkend referent. Twee directies, de directie Dienstverleners en de directie Regulier Verblijf en Nederlandschap (RVN), hebben hierin een prominente rol. De directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) heeft hierbij een strategische adviesfunctie.

Team Zakelijk

Binnen de directie Dienstverleners beslist team Zakelijk op de aanvragen om erkenning. Na de erkenning is team Zakelijk verantwoordelijk voor de verdere dienstverlening aan de erkend referent (de zakelijke klant). Werkgevers die tot de honderdvijftig grootste erkend referenten behoren, gemeten naar het aantal vreemdelingen waarvoor zij referent zijn, hebben een vaste accounthouder bij dit team. Team Zakelijk draagt ook zorg voor de communicatie met de erkend referent. Naast de dienstverlenende taak controleert het team of de erkend referent blijft voldoen aan de voorwaarden voor erkenning. Daarnaast heeft het team een toezichthoudende taak op de naleving van de momi-plichten door de erkend referent.

Team Toezicht

Team toezicht levert binnen de directie Dienstverleners – al dan niet op projectbasis – specialistische onderzoek op het gebied van toezicht en handhaving. Dit gebeurt aan de hand van onderzoeksvragen vanuit het primaire proces van de IND of op basis van externe fraudesignalen. Het team Toezicht voert in dit kader ook onderzoeksprojecten uit die een relatie hebben met momi. Dit doet team Toezicht samen met team Zakelijk, de directie RVN, maar ook met organisaties buiten de IND, zoals de Inspectie SZW.

³² Immigratie- en Naturalisatiedienst (2014). *Organisatie- en Formatierapport. Op weg naar een nieuwe IND*. Rijswijk: IND.

³³ De IND spreekt in het O&F-rapport van handavingsactiviteiten. De Inspectie VenJ hanteert in dit onderzoek de term toezichts- en handhavingstaken.



Teams Keteninformatie & Controle (K&C)

Binnen de directie Dienstverlenen verzamelen de teams K&C vanuit verschillende overheidsbronnen informatie voor de verschillende IND-processen. Zo ook voor het toezicht op de erkend referent. Deze informatie kan gevolgen hebben voor bijvoorbeeld de aan de vreemdeling verleende verblijfsvergunning of voor de aan de werkgever verleende erkenning.

Team Handhavingsinformatieknooppunt (HIK)

Binnen de directie Dienstverlenen verzamelt, registreert en verrijkt team HIK signalen van fraude, misbruik en mensenhandel en -smokkel. Deze signalen zet het team waar nodig door binnen de IND, bijvoorbeeld naar team Toezicht, of daarbuiten. Dit kunnen ook signalen zijn die betrekking hebben op erkend referenten.

Beslisteam RVN

Binnen de directie RVN zijn beslisteam actief. Deze teams beslissen op de verblijfsaanvraag van de vreemdeling die door de erkend referent is ingediend. De teams controleren na vergunningverlening of de vreemdeling aan de verblijfsvoorwaarden blijft voldoen. Indien nodig kunnen zij tot intrekking van de verblijfsvergunning overgaan. Bij de uitvoering van deze werkzaamheden kunnen de teams signalen over de werkgever opvangen die van belang zijn voor het toezicht.

De toezichts- en handhavingstaken

De toezichts- en handhavingstaken zijn conform het O&F-rapport in te delen in drie hoofdprocessen, te weten: preventie, signalering en interventie.³⁴

Preventie

In het O&F-rapport is aangegeven wat de IND onder preventie verstaat.³⁵ Preventie heeft als doel ervoor te zorgen dat erkend referenten onbewust regels niet naleven, of regels niet naleven omdat zij geen goed beeld hebben van de gevolgen. De IND noemt dit handhavingscommunicatie.³⁶

Signalering

Signalering gaat over het opmerken van overtredingen van de momi-plichten of het niet (langer) voldoen aan de voorwaarden voor erkenning en dit vervolgens binnen de IND op de juiste plek onder de aandacht brengen. Een signaal kan leiden tot een interventie. Meer specifiek gaat signalering volgens het O&F-rapport om:

- De professionele alertheid en de klantkennis van IND-medewerkers aan de loketten, aan de telefoon en achter het bureau.
- Specialistische verificatieonderzoeken (tijdens aanvraagprocedures), zoals een document-onderzoek of toezichtsonderzoeken op grond van de Wet momi.

³⁴ De toezichts- en handhavingstaken worden door de IND in het O&F-rapport ingedeeld aan de hand van de hoofdprocessen preventie, detectie en repressie. De Inspectie VenJ wijkt hiervan af en hanteert gedeeltelijk andere termen omdat deze de onderliggende taken beter samenvatten.

³⁵ Immigratie- en Naturalisatiedienst (2014). *Organisatie- en Formatierapport. Op weg naar een nieuwe IND*. Rijswijk: IND, p. 33.

³⁶ De IND hanteert in het O&F-rapport de term handhavingscommunicatie, waar in feite nalevingscommunicatie wordt bedoeld. Handhavingscommunicatie is een onderdeel van nalevingscommunicatie. Zie ook paragraaf 3.3.2.



- Actieve trajectcontroles, waarin de IND uit eigen beweging actief systemen van andere overheidsorganisaties raadpleegt. Bijvoorbeeld de Basisregistratie Personen (BRP) of Suwinet.³⁷
- Passieve trajectcontroles, waarin de IND handhaaft op basis van een passief ontvangen signaal van derden, zoals een klikbrief.

Interventie

Interventie betreft de repressieve handhaving naar aanleiding van een signaal. Het gaat om:

- Het geven van waarschuwingen en het opleggen van bestuurlijke boetes.
- Het schorsen of intrekken van de erkenning.
- Het verhalen van de kosten van de uitzetting van de vreemdeling op de erkend referent.

In tabel a. is aangegeven bij welke directies en teams de toezichts- en handhavingstaken volgens het O&F-rapport zijn belegd.

³⁷ Suwinet is het systeem van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) voor informatie-uitwisseling in de keten van werk en inkomen.



Tabel a. Verdeling van toezichts- en handhavingstaken op de erkend referent

	Taak	Directie Dienstverleners				Directie RVN
		Team Zakelijk	Teams K&C	Team Toezicht	Team HIK	Teams RVN
Preventie	Handhavings-communicatie	X ³⁸				
Signalering	Professionele alertheid	X	X	X	X	X
	Specialistische verificatie-onderzoeken			X	X	
	Actieve trajectcontroles	X	X ³⁹			
	Passieve trajectcontroles	X			X	
Interventie	Waarschuwing	X				
	Bestuurlijke boete			X ⁴⁰		X ⁴¹
	Schorsing of intrekking erkenning	X				
	Kostenverhaal	X				X

Gevolgen van de reorganisatie

In 2015 heeft er op basis van het O&F-rapport bij de IND een reorganisatie plaatsgevonden. Vóór deze reorganisatie waren de taken van het toezicht op de erkend referent, het beslissen op de aanvraag om erkenning en het beslissen op de verblijfsaanvragen de verantwoordelijkheid van één directie. Deze taken zijn sinds de reorganisatie verdeeld over team Zakelijk, team Toezicht en de beslisteams RVN. De Inspectie VenJ stelt vast dat als gevolg van deze nieuwe taakverdeling er bij de medewerkers nog altijd onduidelijkheid bestaat over de precieze taakverdeling, rollen en verantwoordelijkheden: welk team verricht welke taken op welk moment? De IND heeft dit probleem reeds onderkend.⁴²

³⁸ In samenwerking met de afdeling Communicatie van directie Dienstverleners.

³⁹ De teams K&C verrichten actieve trajectcontroles op de erkend referent op verzoek van team Zakelijk.

⁴⁰ Team Toezicht heeft in het kader van de bestuurlijke boete op grond van het O&F-rapport de taak om boeterapporten op te stellen.

⁴¹ De beslisteams RVN besluiten al dan niet tot het opleggen van een bestuurlijke boete op basis van het boeterapport.

⁴² Immigratie- en Naturalisatiedienst (2017). *Handhavingsmonitor. Migratiecriminaliteit, Fraude en Handhaving. Derde en Vierde kwartaal 2016*. Rijswijk: IND, p. 34.



2.3.2 Waarborgen voor een onafhankelijke taakuitvoering

Aangezien de IND zowel vergunningverlener als toezichthouder is, dienen er waarborgen te zijn voor een onafhankelijke taakuitvoering van het toezicht. Dit om ervoor te zorgen dat taken niet met elkaar kunnen conflicteren. Team Zakelijk heeft op grond van het O&F-rapport zowel dienstverlenende (voorlichten van de zakelijke klant, accounthouderschap en het behandelen van aanvragen om erkenning) als toezichts- en handhavingstaken (schorsing en intrekking erkenning). Team Zakelijk heeft op grond van het O&F-rapport echter geen taak bij het opleggen van een bestuurlijke boete. Die handhavende taak is belegd bij team Toezicht en de directie RVN. Na onderzoek kan team Toezicht een boeterapport opstellen. Indien sprake is van overtreding van de momi-plichten beoordeelt de directie RVN of een boete moet worden opgelegd: 'Zodoende wordt een heldere functiescheiding gerealiseerd'.⁴³

De Inspectie VenJ stelt echter vast dat de taakuitvoering op het terrein van de bestuurlijke boete in de praktijk afwijkt van de beschrijving in het O&F-rapport. Niet alleen team Toezicht maar ook team Zakelijk kan namelijk in de praktijk de boeterapporten opstellen bij niet-naleving van de momi-plichten door de werkgever als erkend referent. Daarmee is het team dat verantwoordelijk is voor de dienstverlening aan de zakelijke klant tevens verantwoordelijk voor het initiëren van een mogelijke boeteplegging (al dan niet voorafgegaan door een waarschuwing) aan diezelfde zakelijke klant. Binnen één team kunnen deze taken op gespannen voet met elkaar komen te staan.

2.3.3 Prioritering en aansturing

Prioritering

De Inspectie VenJ heeft onderzocht welke prioriteit het management geeft aan de uitvoering van toezichts- en handhavingstaken. Medewerkers van de IND ervaren dat de hoofddirectie weliswaar uitdraagt toezicht en handhaving belangrijk te vinden, maar in de praktijk krijgen dienstverlening en het behandelen van verblijfsaanvragen veelal voorrang. De verklaring die hiervoor meerdere malen door de respondenten is genoemd, is het streven van de IND naar een imago van een dienstverlenende toelatingsorganisatie.⁴⁴

Binnen de IND ligt de nadruk op het behalen van de wettelijke beslistermijnen van verblijfsaanvragen, het voortvarend afhandelen van de aanvragen om erkenning en een goede dienstverlening aan de (grote) zakelijke klant. Hierdoor is er minder tijd en aandacht voor toezicht en handhaving (in de zin van signalering en interventie) op de erkend referent. Hierbij speelt mee dat voor activiteiten op het terrein van toezicht en handhaving logischerwijs geen beslistermijnen gelden en dit dus om een andere sturing vraagt.

De Inspectie VenJ stelt verder vast dat voor het toezicht op de erkend referent geen specifieke managementafspraken gemaakt zijn.

⁴³ Immigratie- en Naturalisatiedienst (2014). *Organisatie- en Formatierapport. Op weg naar een nieuwe IND*. Rijswijk: IND, p. 69.

⁴⁴ Zie ook *IND Jaarverslag 2016*, Rijswijk: IND (2017), p. 12. De missie van de IND is om de klant goed, prettig en snel te helpen.



Toezichts- en handhavingsstrategie

In een toezichts- en handhavingsstrategie wordt meer in detail aangegeven hoe een organisatie het toezicht en de handhaving vormgeeft. Een dergelijke strategie is richtinggevend voor de wijze van sturing op toezicht en handhaving. Een toezichts- en handhavingsstrategie is bij de IND geruime tijd in ontwikkeling geweest en ontbrak nog ten tijde van de uitvoering van het Inspectie-onderzoek. Inmiddels heeft de IND een visie op handhaving en een visie op de toepassing van de bestuurlijke boete opgesteld.⁴⁵

Ten tijde van de uitvoering van het Inspectie-onderzoek hanteerde de IND de volgende uitgangspunten:

- Voor het toezicht relevante informatie wordt verkregen vanachter het bureau in samenwerking met andere (overheids)organisaties.
- De IND verricht zelf geen controlebezoeken en werkt hiervoor samen met de Inspectie SZW.
- Voor het handhaven op de momi-plichten is een boetebeleid geformuleerd in de Vc. Voor de uitvoering is een werkinstructie beschikbaar. Voor het verhalen van de kosten van de uitzetting op de erkend referent is eveneens een werkinstructie beschikbaar.

Volgens het O&F-rapport vormt het zogeheten handhavingsplatform het focuspunt voor besluitvorming rond handhaving en stuurt het de implementatie van de besluiten aan. Eventuele prioriteitstelling over de inzet van capaciteit op handhaving wordt binnen het handhavingsplatform besproken. Het voorzitterschap van het platform ligt bij één van de twee directeurs van RVN of Asiel & Bescherming, het secretariaat ligt bij de directie SUA. Met behulp van het handhavingsplatform moet handhaving een integraal onderdeel van de IND worden, waar dat voorheen minder aandacht kreeg.

De opdrachtverstrekking aan de IND

De Inspectie VenJ is nagegaan op welke wijze toezicht en handhaving op de erkend referent in de opdrachtverstrekking vanuit het bestuursdepartement een plaats heeft gekregen. De Inspectie VenJ heeft daarvoor de meest recente opdrachtbrieven van het bestuursdepartement (Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken) aan de IND en de meest recente IND-productencatalogus bestudeerd.

Uit de twee opdrachtbrieven voor 2017 blijkt dat de IND wordt gefinancierd voor twaalfhonderd producten 'Erkenning referent en toezicht'. Voor dit product is in de opdrachtbrieven één kostprijs opgenomen. Wat de IND levert voor die kostprijs is uitgewerkt in de productencatalogus 2015 van de IND. Hierin is een hoofdstuk opgenomen genaamd: *Erkenning Referent, Handeling Referent en Handeling Toezicht*. In dit hoofdstuk wordt voor de erkenning, de intrekking en de schorsing van de referent beschreven welke handelingen nodig zijn. Hetzelfde geldt voor de handhavingsinstrumenten waarschuwing, opleggen bestuurlijke boete en kostenverhaal uitzetting.

De Inspectie VenJ stelt vast dat de IND niet separaat wordt gefinancierd voor het toezicht en handhaving op de erkend referent.

⁴⁵ Aangezien de visie op handhaving en de visie op de toepassing van de bestuurlijke boete van recente datum zijn, heeft de Inspectie VenJ in dit onderzoek niet kunnen vaststellen hoe deze visies in de praktijk doorwerken.



2.3.4 Inzet van personele capaciteit

Voor het uitvoeren van de toezichts- en handhavingstaken is personele capaciteit nodig. De Inspectie VenJ is nagegaan welke capaciteit voor het toezicht op de werkgever als erkend referent beschikbaar is gesteld en of deze capaciteit redelijkerwijs voldoende is voor de uitvoering van toezichts- en handhavingstaken. Daarbij is het van belang dat het personeel voldoende opgeleid en getraind is.

Personele capaciteit van team Zakelijk

In het O&F-rapport staat dat team Zakelijk, op basis van de inzet op accountmanagement in de periode van vóór juni 2014, uit 27 fte zal bestaan. Daarbij is tegelijkertijd aangegeven dat het accountmanagement zal worden geïntensiveerd. Op een later moment zou dan worden bezien wat de effecten hiervan zijn op zaakbehandeling en handhaving en of dat eventueel tot het bijstellen van de aan team Zakelijk toegewezen fte zou moeten leiden.⁴⁶

De taken van team Zakelijk op het terrein van dienstverlening, waaronder het accountmanagement, zijn de afgelopen jaren steeds uitgebreider en intensiever geworden. Daarnaast neemt het aantal erkend referenten jaarlijks fors toe. Sinds de inwerkingtreding van de Wet momi is het aantal erkend referenten verdubbeld van 2.700⁴⁷ in 2013 naar ruim 5.400 per 1 januari 2017.⁴⁸ Sinds 2013 zijn er jaarlijks ongeveer achthonderd werkgevers als erkend referent bijgekomen. De formatie van team Zakelijk is echter sinds 2014 gelijk gebleven.

De grote druk op de personele capaciteit van team Zakelijk heeft invloed op de uitvoering van toezichts- en handhavingstaken. De toezichts- en handhavingstaken zijn niet bij afzonderlijke medewerkers belegd maar moeten naast werkzaamheden die het accountmanagement met zich meebrengen worden uitgevoerd. Daardoor is team Zakelijk momenteel beperkt in staat om handhavingssignalen op te volgen of zelf actief op zoek te gaan naar mogelijke overtredingen van de momi-plichten. Ook aan (door)ontwikkeling van het toezicht om bewuste overtreders te signaleren komt team Zakelijk nauwelijks toe.

⁴⁶ Immigratie- en Naturalisatiedienst (2014). *Organisatie- en Formatierapport. Op weg naar een nieuwe IND*. Rijswijk: IND, p. 56.

⁴⁷ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014). *Rapportage Vreemdelingenketen. Periode januari - december 2013*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, p. 16.

⁴⁸ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2017). *Rapportage Vreemdelingenketen. Periode januari - december 2016*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, p. 11.



Payroll-bedrijven en toezicht

Met de invoering van de Wet momi is het ook voor payroll-bedrijven mogelijk om erkend referent te worden. Payroll-bedrijven zijn ondernemingen die doorgaans aan de personeels- en salarisadministratie gerelateerde diensten verlenen aan werkgevers. Wanneer een payroll-bedrijf echter zelf vreemdelingen in dienst neemt en deze uitleent aan een niet-erkende werkgever ontstaat er voor het toezicht van de IND een probleem. De IND houdt immers toezicht op het payroll-bedrijf dat optreedt als erkend referent. De inlenende werkgever is dan voor het toezicht niet bij de IND in beeld. Het is mogelijk dat deze werkgevers bij een eventuele aanvraag daartoe zelf niet in aanmerking zouden komen voor erkenning. Dit soort nieuwe ontwikkelingen vraagt om doorontwikkeling van het toezicht. De IND heeft hierin voor de payroll-bedrijven inmiddels de eerste stappen gezet.

Voor wat betreft opleidingen is er voor team Zakelijk geen specifiek aanbod op het terrein van toezicht en handhaving via het Kennis- en Leercentrum van de IND. Wel is er ad hoc aanbod. Zo wordt er sinds januari 2017 een workshop accountmanagement verzorgd voor de medewerkers van team Zakelijk. Daarnaast hebben alle medewerkers de cursus 'goed gesprek' gehad, waarin communicatie met de klant centraal stond. Ook hebben medewerkers van team Zakelijk, net als de medewerkers van team Toezicht, een basisopleiding toezicht gevolgd. Deze werd verzorgd door een medewerker van team Toezicht.

Personele capaciteit van beslisteams RVN

Medewerkers van de beslisteams RVN worden beperkt ingezet op toezichts- en handhavingstaken ten aanzien van de erkend referent. Zo kan een medewerker van een beslisteam RVN via de vreemdeling mogelijke signalen opvangen (en registreren/doorgeven) die relevant zijn voor de voorwaarden voor erkenning of de naleving van de momi-plichten door de erkend referent. Er is geen specifieke opleiding voor deze taak.

De beslisteams RVN hebben daarnaast in het kader van interventie de taak om naar aanleiding van een boeterapport een bestuurlijke boete op te leggen. In de praktijk is dit echter niet aan de orde omdat er geen bestuurlijke boetes aan de werkgever als erkend referent zijn opgelegd (zie paragraaf 5.3.1).

Personele capaciteit van team Toezicht

De structurele inzet van team Toezicht op het terrein van toezicht op de werkgever als erkend referent is momenteel beperkt tot het leveren van capaciteit voor een pilot. Hierin voert de IND samen met de Inspectie SZW toezichtonderzoeken uit (zie paragraaf 4.3.2). Het gaat in totaal om twee medewerkers (samen anderhalf fte). Deze twee medewerkers doen zo praktijkervaring op over wat het inhoudt om toezichtonderzoeken bij werkgevers uit te voeren. Het idee is dat deze twee medewerkers binnen team Toezicht hun kennis gaan overdragen. Dit als aanvulling op de basisopleiding toezicht.



3

Werking van het toezicht: preventie

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat binnen het thema 'werking van het toezicht' in op het hoofdproces preventie. Preventief toezicht gaat uit van het principe dat voorkomen beter is dan genezen.⁴⁹ Nalevingscommunicatie en zichtbaarheid van handhaving zijn belangrijke componenten van preventief toezicht.

Nalevingscommunicatie is erop gericht de naleving van wet- en regelgeving door de ondertoezichtstaande te bevorderen. Nalevingscommunicatie kan worden ingezet om de kennis van wet- en regelgeving te vergroten (voorlichtend/educatief), om de motivatie tot naleving te verhogen (normatief) of om de erkend referent bewust te maken dat overtredingen daadwerkelijk worden bestraft (dreigend, ook wel handhavingscommunicatie genoemd).⁵⁰ Zichtbaarheid van handhaving is gerelateerd aan handhavingscommunicatie. Het betekent dat de IND transparant is over het functioneren en de resultaten van het toezicht en hierover communiceert.

3.2 Conclusie

De IND zet sterk in op nalevingscommunicatie gericht op het vergroten van de kennis van de erkend referent over zijn rechten, plichten en het toezicht van de IND. Gelet op de uitkomsten van de web-enquête lijkt dit doel ook bereikt te worden. Van handhavingscommunicatie bij niet-naleving van wet- en regelgeving maakt de IND nagenoeg geen gebruik. De IND is niet transparant over het functioneren en de resultaten van het toezicht en communiceert hier niet over. Van zichtbaarheid van handhaving is dus geen sprake.

⁴⁹ Het omvat de activiteiten van de toezichthouder die erop gericht zijn op een vroegtijdig moment (vooraf actie te ondernemen om latere problemen in de naleving of de kwaliteit te voorkomen of ten minste te reduceren.

⁵⁰ Velders, R. & Brunia, M. (2013). *Begrippenkader rijksinspecties*. Den Haag: Inspectieraad, p. 93.



3.3 Bevindingen

3.3.1 Voorlichting

De Inspectie VenJ stelt vast dat de IND met name inzet op nalevingscommunicatie die gericht is op het vergroten van de kennis van wet- en regelgeving bij de erkend referent. Deze voorlichtende taak wordt vanuit het oogpunt van dienstverlening actief opgepakt door team Zakelijk. Het team zet hiervoor meerdere communicatiekanalen in, zoals de website van de IND, workshops, voorlichtingsbijeenkomsten en folders. Team Zakelijk gaat waar nodig in gesprek met de erkend referent om diens rechten en plichten te verduidelijken en om (nieuwe) overtredingen te voorkomen. Daarbij richt team Zakelijk zich vooral op de honderdvijftig grootste erkend referenten die een vaste accounthouder hebben.

De Inspectie VenJ heeft door middel van een web-enquête onder erkend referenten onderzocht in welke mate erkend referenten op de hoogte zijn van hun rechten en plichten en van de rol van de IND als toezichthouder. Uit deze web-enquête blijkt de kennis over het toezicht van de respondenten goed is (zie bijlage I). De IND is voor de respondenten voldoende tot goed in beeld als toezichthouder. Ook zijn de respondenten op de hoogte van hun rechten en plichten en de handhavingsmogelijkheden van de IND bij niet-naleven van de momi-plichten. Werkgevers die een vaste accounthouder bij de IND hebben, zijn over het algemeen net iets beter op de hoogte dan werkgevers zonder vaste accounthouder.

3.3.2 Handhavingscommunicatie

Handhavingscommunicatie is nalevingscommunicatie die gericht is op het bewust maken van de erkend referent dat overtredingen daadwerkelijk worden bestraft. Zo wordt de naleving bevorderd. De IND kan deze perceptie vergroten door te communiceren over de resultaten van de toezichts- en handhavingstaken, bijvoorbeeld over uitgevoerde onderzoeken. Daarnaast kan de IND ook communiceren over sanctieoplegging of andere interventies, zoals de intrekking van de erkenning of het verhalen van de kosten van de uitzetting op de erkend referent.

Communicatie over de resultaten van het toezicht

De Inspectie VenJ stelt vast dat de IND nagenoeg geen gebruik maakt van handhavingscommunicatie en dat er geen sprake is van zichtbare handhaving. De IND communiceert niet publiekelijk over het functioneren en de resultaten van het toezicht op de erkend referent. De Inspectie VenJ heeft geen openbare informatie gevonden over de uitgevoerde onderzoeken of het aantal waarschuwingen, bestuurlijke boetes, schorsingen en intrekkingen van erkenning en het verhalen van de kosten van de uitzetting. Ook niet in de jaarverslagen van de IND of in de rapportage vreemdelingenketen. Dit ondanks de toezegging van de toenmalige staatssecretaris van Justitie in 2010 om de Tweede Kamer regelmatig via de rapportage vreemdelingenketen te informeren over de resultaten van de handhaving onder de Wet momi.⁵¹

⁵¹ Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 54, p. 4940. De Inspectie VenJ heeft in de rapportage vreemdelingenketen over 2013 een paragraaf aangetroffen over handhaving onder de Wet momi. In de rapportages van de jaren daarna wordt niet meer gerapporteerd over de resultaten van toezicht en handhaving onder het systeem van de Wet momi.



Mutaties in het openbaar register erkend referenten

De IND houdt een openbaar register bij waarin alle erkend referenten zijn vermeld. Wanneer de erkenning van een werkgever is ingetrokken wordt het register daarop aangepast. De IND communiceert naar eigen zeggen om privacy redenen niet actief over werkgevers waarvan de erkenning is geschorst of ingetrokken. Zij worden wel op enig moment uit het openbaar register verwijderd. Het is hierdoor echter niet zichtbaar welke mutaties plaatsvinden in het openbaar register. Daardoor valt het niet op als een erkend referent zijn erkenning verliest.



4

Werking van het toezicht: signalering

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat binnen het thema 'werking van het toezicht' in op het hoofdproces signalering. Het gaat daarbij om het opmerken van overtredingen van de momi-plichten of het niet (langer) voldoen aan de voorwaarden voor erkenning. Vervolgens moet dit signaal binnen de IND op de juiste plek onder de aandacht worden gebracht en dient er opvolging aan te worden gegeven. Signalering kan zowel passief (ontvangen) als actief (zoeken) zijn. In paragraaf 2.3.1 zijn de taken genoemd die de IND binnen het hoofdproces signalering onderscheidt. Het betreft de volgende taken:

- De professionele alertheid van medewerkers en klantkennis.
- Specialistische verificatieonderzoeken.
- Actieve trajectcontroles.
- Passieve trajectcontroles.

Voor de uitvoering van deze taken is van belang dat:

- IND-medewerkers beschikken over technische en operationele middelen om hun taken uit te kunnen voeren.
- De IND haar toezichthoudende taken in samenwerking met andere overheidsorganisaties vormgegeven heeft.
- De IND de informatie die relevant is voor het toezicht op de erkend referent ontvangt.
- Deze informatie-uitwisseling zoveel mogelijk geautomatiseerd plaats vindt.



4.2 Conclusie

De mogelijkheden van de IND om van achter het bureau overtredingen van de momi-plichten of het niet (langer) voldoen aan de erkenningsvoorwaarden te signaleren zijn beperkt. Het risicoprofiel dat de IND hiervoor inzet is kwalitatief nog niet op orde. Daarnaast bestaat er als gevolg van moeizame communicatie tussen de teams een reëel risico dat signalen niet worden doorgegeven of niet actief worden opgevolgd. Ook worden er weinig controles op de erkend referent uitgevoerd.

Voor het uitvoeren van de toezichts- en handhavingstaken op de erkend referent werkt de IND samen met andere overheidsorganisaties. Zo voert de IND sinds eind 2016 in een pilot met de Inspectie SZW controlebezoeken uit om na te gaan wat zich in de praktijk bij bepaalde erkend referenten afspeelt. Samenwerking met andere overheidsorganisaties is waardevol voor het toezicht van de IND, maar creëert ook een afhankelijkheid. Wanneer die samenwerking onvoldoende geborgd is, ontstaat er een risico voor de continuïteit van de uitvoering van de toezichts- en handhavingstaken.

Ook voor de informatiepositie van de IND is samenwerking met andere overheidsorganisaties van belang. De informatie-uitwisseling in het kader van het toezicht op de erkend referent is tot nu toe echter beperkt geautomatiseerd en niet altijd structureel ingeregeld. Hierdoor worden niet alle binnen de overheid beschikbare relevante bronnen voldoende benut. Dit alles heeft gevolgen voor de efficiëntie als de (potentiële) effectiviteit van het toezicht op de erkend referent.

4.3 Bevindingen

4.3.1 Professionele alertheid van medewerkers

Iedere IND-medewerker heeft tot taak om bij de dagelijkse uitvoering van zijn of haar werkzaamheden alert te zijn op signalen van niet-naleving van wet- en regelgeving. Bij het toezicht op de erkend referent worden de IND-medewerkers hiervoor ondersteund door middel van zogeheten risicoprofielen.⁵²

Risicoprofielen

Team Zakelijk kent bij de behandeling van een aanvraag om erkenning een risicoprofiel toe aan de nieuwe erkend referent. Hiervoor weegt team Zakelijk met behulp van een applicatie bepaalde elementen die gerelateerd zijn aan de onderneming en diens activiteiten. Deze weging leidt tot een bepaald risicopercentage. Van een erkend referent met een verhoogd risico is sprake als het

⁵² Binnen de IND worden hiervoor verschillende benamingen gehanteerd. De Inspectie hanteert de term 'risicoprofielen', aangezien deze door de direct betrokken medewerkers in de praktijk wordt gebruikt. Ook in de dossiers van de erkend referenten hanteert de IND deze term.



risicopercentage boven de 60% ligt. De IND heeft ongeveer vierhonderd tot vijfhonderd van de ruim vijfduizend erkend referenten op deze manier in beeld.

De hoogte van het risicopercentage heeft gevolgen voor de behandeling van de erkend referent en diens verblijfsaanvragen. Een hoog risicopercentage betekent dat meer alertheid is geboden en dat de medewerkers de status van het erkend referentschap of individuele verblijfsaanvragen scherper beoordelen, bijvoorbeeld door het opvragen van aanvullende documentatie of het inwinnen van advies over de marktconformiteit van het salaris van de kennismigrant. Het risicoprofiel is daarmee in feite een behandelprofiel.

Marktconform salaris

Wanneer de medewerkers van de beslisteams RVN bij een verblijfsaanvraag twijfelen over de hoogte van het salaris van een kennismigrant in een bepaalde branche in relatie tot de functie en de werkzaamheden, kunnen zij bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) advies inwinnen over de marktconformiteit van het salaris. Dit advies betrekken de beslisteams RVN in de beslissing over de verblijfsaanvraag van de kennismigrant. Als het overeengekomen loon tussen de kennismigrant en de erkend referent niet marktconform is, wordt de verblijfsaanvraag afgewezen. Dit kan weer een signaal opleveren dat relevant is voor de voorwaarden voor erkenning of de naleving van de momi-plichten door de erkend referent.

Ten aanzien van het risicoprofiel constateert de Inspectie VenJ het volgende:

- De systematiek van het risicoprofiel is voornamelijk vanuit een logische redentatie tot stand gekomen en vervolgens is men begonnen met de toepassing ervan.
- Er ligt geen goede cijfermatige onderbouwing ten grondslag aan het toekennen van het gewicht aan de verschillende elementen die in het risicoprofiel worden meegewogen.
- Er is een gebrek aan ervaringsgegevens om het risicoprofiel en daarin gehanteerde weging van elementen te valideren.
- Uit de praktijk blijkt dat het voorkomt dat (bewust) overtredende erkend referenten bij de erkenning een te laag risicoprofiel toegewezen hebben gekregen.
- Het risicoprofiel wordt gegenereerd door een handmatige invoer van gegevens, waardoor er een risico is op foutieve invoer of niet consequente wijze van invoer.
- Er zijn meer bronnen voor het risicoprofiel beschikbaar, zoals informatie van de Belastingdienst, maar deze worden incidenteel gebruikt.

Doorgeven van signalen

Een beslisteam RVN vangt via de vreemdeling mogelijke signalen op die relevant zijn voor de voorwaarden voor erkenning of de naleving van de momi-plichten door de erkend referent. Zo kan bijvoorbeeld blijken dat een vreemdeling te laat is afgemeld of niet voldoet aan de verblijfsvoorwaarden, zoals het ontvangen van een marktconform salaris (zie kader). Het is aan de beslisteams RVN om dit soort signalen inhoudelijk te beoordelen en deze indien nodig door te geven aan team Zakelijk, want mogelijk is het nodig om naar aanleiding van deze signalen te



handhaven. Dit doorgeven van signalen kan via het informatiesysteem van de IND (INDiGO), via de mail of telefonisch.

Uit meerdere interviews blijkt dat de communicatie tussen de beslisteams RVN, team Zakelijk en ook team Toezicht in de praktijk moeizaam verloopt. Dit hangt onder andere samen met de onduidelijkheid over de taakverdeling na de reorganisatie. Het risico bestaat dat hierdoor mogelijk relevante signalen niet worden doorgegeven of niet actief worden opgevolgd. Dit heeft zich ook in de praktijk voorgedaan.

4.3.2 Specialistisch verificatieonderzoek

Bij een specialistisch verificatieonderzoek gaat de IND (of een andere overheidsorganisatie voor de IND) na of een erkend referent (nog altijd) voldoet aan de voorwaarden van erkenning of dat de vreemdeling die bij een erkend referent werkzaam is (nog altijd) voldoet aan de voorwaarden voor verblijf. Ook kan worden nagaan of de erkend referent wet- en regelgeving naleeft. Een dergelijk onderzoek kan leiden tot signalen voor handhaving.

Controlebezoeken met de Inspectie SZW bij erkend referenten

Sinds 1 september 2016 voert de IND samen met de Inspectie SZW in een gezamenlijke pilot controlebezoeken uit bij erkend referenten.⁵³ Tijdens een controlebezoek gaat een medewerker van team Toezicht namens de IND samen met medewerkers van de Inspectie SZW na of de erkend referent in de praktijk voldoet aan de informatie-, zorg- en administratieplicht en of er nog altijd wordt voldaan aan de voorwaarden voor erkenning.

De controlebezoeken vinden plaats onder de verantwoordelijkheid van de Inspectie SZW. De Inspectie SZW zorgt voor inhoudelijke kennis (over bijvoorbeeld de Wet arbeid vreemdelingen (Wav)) en praktische ervaring op het gebied van het controleren van de bedrijfsadministratie en het uitvoeren van een controlebezoek. De IND zorgt voor inhoudelijke kennis op het gebied van de verplichtingen van de erkend referent. De rapporten van bevindingen van de gezamenlijke controlebezoeken kunnen aanleiding zijn voor de IND om bijvoorbeeld de erkenning in te trekken of een boete op te leggen.

De IND heeft voor de pilot vijftig zaken geselecteerd, waarvan er drieënveertig betrekking hebben op de werkgever als erkend referent. Eind maart 2017 waren negentien dossiers voorgelegd aan de Inspectie SZW. Van de controlebezoeken die op basis hiervan worden uitgevoerd, waren er eind maart drie afgerond. De pilot heeft – naast het uitvoeren van controlebezoeken – ook tot doel om te bezien of de juiste zaken zijn geselecteerd en of de samenwerking tussen de IND en de Inspectie SZW efficiënt en effectief is. De pilot zal na afloop worden geëvalueerd.

⁵³ Deze pilot liep oorspronkelijk tot 1 september 2017. Inmiddels is deze verlengd tot 1 januari 2018.



Ondernemingen onder de loep

Een bepaald soort erkend referent dat aandacht krijgt in de pilot zijn ondernemingen die zich in Nederland vestigen, erkend referent worden en vervolgens een medewerker, bijvoorbeeld een directeur, naar Nederland laten komen. Het bedrijf maakt weinig tot geen omzet. Een dergelijke onderneming voldoet op papier aan de voorwaarden voor erkenning en draagt zorg voor naleving van de momi-plichten. De vraag is echter of de vestigingsmotieven van de onderneming wel gerelateerd zijn aan het uitoefenen van bedrijfsactiviteiten in Nederland of dat er sprake is van een andere motief, waarvoor gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die het erkend referentschap biedt.

Controlebezoeken Inspectie SZW voor de Wet arbeid vreemdelingen

Sinds 2007 werkt de IND samen met de (voorlopers van de) Inspectie SZW voor onder andere de controle van werkgevers op grond van de Wav.⁵⁴ De IND verstrekt in dit kader periodiek aan de Inspectie SZW een lijst van erkend referenten waarbij sprake is van een verhoogd risico. Op basis van deze lijst maakt de Inspectie SZW een eigen selectie voor een inspectie op grond van de Wav. De IND kan de Inspectie SZW ook verzoeken een controle uit te voeren bij een erkend referent.

De Inspectie SZW heeft in 2016 ongeveer honderd onderzoeken in het kader van de Wav uitgevoerd. De meeste hiervan vonden plaats op basis van een eigen selectie door de Inspectie SZW. Minder dan tien keer heeft de IND een concreet verzoek bij de Inspectie SZW neergelegd. Uit cijfers van de IND volgt dat in een derde van de ongeveer honderd onderzoeken sprake was van onregelmatigheden of fraude. De IND heeft geen cijfers beschikbaar over het aantal intrekkingen van verblijfsvergunningen of de erkenning, dat naar aanleiding van een onderzoek door de Inspectie SZW heeft plaatsgevonden.⁵⁵

4.3.3 Actieve trajectcontroles

Een trajectcontrole is een periodieke controle, van achter het bureau, waarbij de IND aan de hand van informatie van andere overheidsorganisaties nagaat of een vreemdeling (nog) voldoet aan de verblijfsvoorwaarden en of een erkend referent (nog) voldoet aan de erkenningsvoorwaarden. Een trajectcontrole kan geautomatiseerd verlopen of handmatig worden verricht. Een trajectcontrole kan leiden tot signalen voor handhaving.

Trajectcontrole op de erkend referent

Voor de beoordeling of de erkend referent (nog altijd) voldoet aan de erkenningsvoorwaarden, bestaan samenwerkingsverbanden tussen de IND en andere overheidsorganisaties. Zij wisselen gedeeltelijk geautomatiseerd informatie uit. De informatie-uitwisseling verloopt in de meeste gevallen via een online portaal of via e-mailverkeer. Voor het nalevingstoezicht op de momi-plichten van de erkend

⁵⁴ Samenwerkingsconvenant tussen Arbeidsinspectie, Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en Immigratie- en Naturalisatiedienst, 14 november 2007.

⁵⁵ Immigratie- en Naturalisatiedienst (2017). *Handhavingsmonitor. Migratiecriminaliteit, Fraude en Handhaving. Derde en Vierde kwartaal 2016*. Rijswijk: IND, p. 31.



referent vindt enkel handmatige informatie-uitwisseling plaats. Dit is arbeidsintensief.

Raadplegen van bronnen

De teams K&C voeren op verzoek (van bijvoorbeeld team Zakelijk) actieve trajectcontroles uit op de erkend referent. Deze teams raadplegen daarvoor de volgende bronnen:

- Het handelsregister van de Kamer van Koophandel.
- Inspectieview Bedrijven.
- Belastingdienst.
- Suwinet-Inkijk.
- Justitiële Informatiedienst.

Het handelsregister van de Kamer van Koophandel (KvK)

De IND stuurt de KvK jaarlijks een lijst van erkend referenten die in het openbaar register arbeid regulier en kennismigranten zijn opgenomen. De KvK gaat de mutaties in het handelsregister voor de erkend referenten na en stuurt deze mutaties maandelijks aan de IND. De teams K&C zorgen ervoor dat de mutaties die gevolgen kunnen hebben voor de verleende erkenning als zaken worden opgevoerd in INDIGO. Team Zakelijk neemt vervolgens deze zaken in behandeling. De informatie die wordt uitgewisseld met de KvK heeft geen betrekking op werkgevers die in de loop van het jaar zijn erkend en is daarmee niet geheel actueel. Het verwerken van de informatie uit het handelsregister is daarnaast arbeidsintensief. De beperkte personele capaciteit bij team Zakelijk leidt ertoe dat de IND niet alle mutaties verwerkt. Zo heeft de IND ervoor gekozen om de wijziging van bestuurders niet meer te verwerken, aangezien deze mutaties te weinig opleverden.

Inspectieview Bedrijven

In Inspectieview Bedrijven kan de IND inzien of er controlebezoeken van rijksinspecties hebben plaatsgevonden en of er al dan niet maatregelen of sancties zijn opgelegd. Inspectieview bevat informatie over objecten van toezicht (locaties). De informatie heeft betrekking op afgelegde bezoeken (datum en organisatie) en opgelegde maatregelen (wel of niet) in de laatste vijf jaar. Voor inhoudelijke informatie kan via een link contact worden opgenomen met de betreffende rijksinspectie.⁵⁶

Belastingdienst

De IND kan via de e-mail de Belastingdienst vragen of er fiscale vergrijpboetes op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) zijn opgelegd aan een (beoogd) erkend referent. Daarnaast kan de IND vragen of een onderneming een verplichting opgelegd heeft gekregen tot het doen van een eerstedagsmelding⁵⁷ op grond van de Awr.

⁵⁶ Het gaat om de Inspectie SZW, Inspectie Leefomgeving en Transport en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

⁵⁷ De eerstedagsmeldingsverplichting houdt in dat een nieuwe werknemer vóór de eerste werkdag bij de Belastingdienst wordt aangemeld. Deze verplichting kan worden opgelegd in gevallen waarin een onderneming strafrechtelijk wordt vervolgd of eerder fiscale vergrijpboetes opgelegd heeft gekregen.



Suwinet-inkijk

De IND kan via Suwinet-Inkijk⁵⁸ de inkomensgegevens inzien van vreemdelingen en referenten voor de beoordeling van de middelenvereiste in het kader van een verblijfsaanvraag. Het gaat hier om het Sociale Verzekeringsloon (SV-loon) zoals dat in de polis-administratie van het UWV is geregistreerd.⁵⁹ Zo kan de IND nagaan of het opgegeven inkomen bij het indienen van de verblijfsaanvraag ook bij het UWV bekend is en of wijzigingen hebben plaatsgevonden. Soms wordt ook nog een check gedaan bij de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD). De informatie over het SV-loon in Suwinet-Inkijk is gebaseerd op de eigen opgave van de werkgever aan het UWV.

Justitiële Informatiedienst

De Justitiële Informatiedienst verstrekt een uittreksel van de justitiële documentatie (strafblad) van natuurlijke personen die (bijvoorbeeld als bestuurder) verbonden zijn aan de erkend referent. Gekeken wordt of er antecedenten zijn die een reden kunnen vormen om de erkenning in te trekken.

Opvoeren van een intrekingszaak

Indien er een signaal is dat niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden voor erkenning, maken de teams K&C een intrekingszaak aan in INDiGO. Deze intrekingszaak wordt vervolgens voor een inhoudelijke beoordeling toegewezen aan een medewerker van team Zakelijk.

De Inspectie VenJ stelt vast dat de IND in de praktijk weinig actieve trajectcontroles op de erkend referent uitvoert. Daarnaast is de bruikbaarheid van informatie uit de trajectcontrole op de erkend referenten beperkt.

Trajectcontrole op de vreemdeling

De teams K&C verrichten op verzoek van de beslisteams RVN een trajectcontrole op de vreemdeling. Dit verloopt deels handmatig aan de hand van dezelfde bronnen die beschikbaar zijn voor het toezicht op de erkend referent. Een deel van de trajectcontroles na inwilliging van de verblijfsaanvraag is echter geautomatiseerd door middel van de handhavingsmotor. Deze zorgt ervoor dat automatisch een intrekingsprocedure wordt aangemaakt voor de verblijfsvergunning en dat deze wordt toegewezen aan een behandelaar. Dit gebeurt als er informatie in INDiGO wordt ingevoerd waaruit blijkt dat een vreemdeling niet meer voldoet aan de verblijfsvoorwaarden.

De handhavingsmotor heeft (nog) geen directe toepassing voor het toezicht op de erkend referent. De handhavingsmotor verwerkt (maart 2017) enkel signalen op basis van een geautomatiseerde koppeling met de BRP en uit INDiGO zelf. De signalen hebben betrekking op de verblijfsvoorwaarden en plichten van de vreemdeling en worden door RVN gebruikt voor het (her)beoordelen van de verblijfsaanvraag. Eventuele signalen die relevant zijn voor het erkend referentschap kunnen de beslisteams RVN doorgeven aan team Zakelijk. In een situatie waarin de vreemdeling is uitgeschreven uit de BRP, maar nog niet is

⁵⁸ Suwinet-Inkijk biedt overheidsorganisaties de mogelijkheid om persoonsgegevens van burgers, die bij verschillende organisaties of basisregistraties zijn opgeslagen, te raadplegen in één web-toepassing. De IND kan zo gegevens raadplegen van het UWV, de Gemeentelijke Sociale Dienst en de Sociale Verzekeringsbank.

⁵⁹ SV-loon is het loon waarover de premies op grond van de sociale verzekeringen worden berekend en waarop de uitkeringen worden gebaseerd.



afgemeld door de erkend referent kan uit een dergelijk signaal blijken dat de momi-plichten niet zijn nageleefd.

De IND heeft ontwikkelambities om de handhavingsmotor direct van toegevoegde waarde te laten zijn voor het toezicht op de erkend referent, bijvoorbeeld door de informatie-uitwisseling met de KvK in de handhavingsmotor op te nemen.

4.3.4 Passieve trajectcontroles

Passieve trajectcontroles omvatten het ontvangen van allerlei interne en externe signalen op het gebied van fraude en misbruik. De betreffende signalen worden geregistreerd in INDiGO en worden vervolgens doorgezet naar de verantwoordelijke afdeling binnen de IND of daarbuiten. Daarnaast kunnen de signalen aanleiding zijn voor een analyse door team HIK.

4.3.5 Overige controle mogelijkheden

Informatie van de FIOD

De IND kan de helpdesk van de FIOD benaderen om de inkomensgegevens van referenten te controleren en om na te gaan of belastingen en premies betaald zijn. Onregelmatigheden hierin zijn een mogelijk signaal dat er iets aan de hand is met de vreemdeling en/of diens werkgever. De IND benadert de FIOD ruim duizend keer per jaar. In maart 2017 heeft de FIOD deze dienstverlening stopgezet. Op verzoek van de IND is de dienstverlening inmiddels weer hervat.

Informatie van de Belastingdienst

De IND kan ook informatie bij de Belastingdienst opvragen om na te gaan of de door de werkgever aan de IND verstrekte gegevens daarmee overeenkomen. Dit gebeurt nu incidenteel. De IND zou de samenwerking met de Belastingdienst verder willen verdiepen om de onderzoeksmogelijkheden voor het toezicht op de erkend referent te vergroten. Hieraan zijn echter bestuurlijke, inhoudelijke en technische knelpunten verbonden.

Advies van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)

De IND kan voor het beoordelen van aanvragen om erkenning advies inwinnen van de RVO. De RVO adviseert dan over de continuïteit en solvabiliteit van de onderneming. Als het advies negatief is, kan de aanvraag om erkenning worden afgewezen. De IND maakt sinds kort ook van de adviesmogelijkheid gebruik om na te gaan of werkgevers ook na de erkenning nog altijd voldoen aan de erkenningsvoorwaarden.



5

Werking van het toezicht: interventie

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat binnen het thema 'werking van het toezicht' in op het hoofdproces interventie. Interventies in het kader van de Wet momi omvatten het geven waarschuwingen, het opleggen van bestuurlijke boetes, het schorsen of het intrekken van de erkenning en het verhalen van de kosten van de uitzetting van de vreemdeling op de erkend referent.

5.2 Conclusie

In de periode 2014 tot en met 2016 heeft de IND de waarschuwing en de bestuurlijke boete nagenoeg niet ingezet voor de werkgever als erkend referent, terwijl er wel overtredingen van de momi-plichten zijn geconstateerd. Aan andere erkend referenten, niet zijnde werkgevers, heeft de IND wel waarschuwingen of bestuurlijke boetes opgelegd. Het is onduidelijk op grond van welke motieven de IND nu overgaat tot het geven van een waarschuwing en het opleggen van een eventuele daarop volgende bestuurlijke boete aan erkend referenten.

De IND handhaaft uitsluitend door het intrekken van de erkenning van de werkgever. Het gaat veelal om intrekkingen op administratieve gronden. Intrekkingen hebben nauwelijks betrekking op bewuste overtreders. Schorsingen hebben niet plaatsgevonden.

De mogelijkheid om de kosten van de uitzetting op de werkgever te verhalen past de IND niet toe.

5.3 Bevindingen

5.3.1 Waarschuwing en bestuurlijke boete

De IND kan op grond van artikel 55a Vw aan erkend referenten een bestuurlijke boete opleggen voor het overtreden van de momi-plichten. In de Vc is het boetebeleid verder uitgewerkt. Hieruit volgt dat de IND bij een eerste overtreding



van de momi-plichten een waarschuwing geeft. Bij een herhaalde overtreding of een ernstige overtreding legt de IND een bestuurlijke boete op.

Voor de uitvoering van het boetebeleid heeft de IND de openbare werkinstructie Waarschuwing en bestuurlijke boete⁶⁰ opgesteld. Hierin staat wanneer de IND in principe tot waarschuwing en boeteverlening over kan gaan. Aanvullend op deze werkinstructie hanteert de IND – vanuit het oogpunt van dienstverlening – de werkwijze dat de medewerker bij een eerste en niet-ernstige overtreding geen waarschuwing geeft, maar in gesprek gaat met de erkend referent om zo tot een andere actie over te gaan, zoals het geven van een verbetertermijn of het aanbieden van voorlichting over de wet- en regelgeving.

De Inspectie VenJ stelt vast dat de IND in de periode 2014 tot en met 2016 één waarschuwing heeft gegeven en geen bestuurlijke boetes heeft opgelegd aan de werkgever als erkend referent, terwijl er wel overtredingen, bijvoorbeeld van de informatieplicht, zijn geconstateerd. De IND heeft de afgelopen jaren bij andere erkend referenten, niet zijnde werkgevers, overigens wel waarschuwingen of bestuurlijke boetes opgelegd.⁶¹ Het is voor de Inspectie VenJ onvoldoende duidelijk op grond van welke motieven de IND nu wel overgaat tot het geven van een waarschuwing en het opleggen van een eventuele daarop volgende bestuurlijke boete.

5.3.2 Schorsing en intrekking erkenning

De IND kan de erkenning schorsen of intrekken. Wanneer een erkend referent zijn momi-plichten niet nakomt, kan dit consequenties hebben voor zijn erkenning als referent. De IND kan de verleende erkenning ook intrekken wanneer de erkend referent niet meer voldoet aan de voorwaarden voor erkenning.

Schorsingen van de werkgever als erkend referent hebben in de periode 2014 tot en met 2016 niet plaatsgevonden. De reden die hiervoor is aangegeven is dat in gevallen waarin schorsing mogelijk is, vaak direct overgegaan kan worden tot intrekking van de erkenning. Intrekkingen van de erkenning kwamen in de periode 2014 tot en met 2016 dan ook wel voor. In 2016 was het aantal intrekkingen aanzienlijk hoger in vergelijking met 2014 en 2015 (zie tabel b).

Tabel b. Aantal intrekkingen van de erkenning (werkgevers)

Jaar	Aantal intrekkingen
2014	20
2015	20
2016	140

Bron: IND

⁶⁰ Immigratie- en Naturalisatiedienst (2013). *Werkinstructie 2013/19. Waarschuwing en bestuurlijke boete*. Rijswijk: IND.

⁶¹ In de periode 2014-2016 heeft de IND 133 waarschuwingen en 51 boetes opgelegd, voornamelijk aan sociaal referenten. Een sociaal referent is een natuurlijk persoon die bijvoorbeeld zijn echtgenote of partner voor gezinshereniging naar Nederland laat komen.



Een verklaring voor de stijging van het aantal intrekkingen in 2016 is volgens de IND actievore controle op de inschrijving in het handelsregister van de KvK. Intrekkingen vinden in de praktijk voornamelijk plaats vanwege uitschrijving uit het handelsregister. Een klein deel van erkenningen wordt ingetrokken wegens niet voldoen aan de voorwaarde van betrouwbaarheid of fraude. Intrekkingen vanwege het niet voldoen aan de momi-plichten, bijvoorbeeld vanwege het opleggen van meerdere boetes, komen niet voor.

Sinds 1 april 2016 kan de IND de erkenning ook intrekken op basis van artikel 1.15a VV. Het gaat in dit geval om erkend referenten die in een periode van drie jaar niet actief zijn geweest. De IND maakt hiervan sinds 2017 gebruik. De IND verwacht hierdoor een toename van het aantal intrekkingen. Ook zijn er in 2017 voor het eerst intrekkingen naar aanleiding van de adviezen van de RVO over de solvabiliteit en continuïteit van een erkend referent.

5.3.3 Kostenverhaal uitzetting

De IND kan de kosten van de uitzetting van de kennismigrant verhalen op de (gewezen) erkend referent. Uit de cijfers van de IND blijkt dat dit instrument in de periode 2014 tot en met 2016 niet is ingezet. De hiervoor opgestelde werkinstructie wordt niet toegepast. De IND geeft als reden hiervoor dat deze doelgroep nauwelijks voorkomt in de caseload van de DT&V. De DT&V bevestigt dit. Een andere reden is de onbekendheid van de medewerkers met dit instrument. Daarbij komt dat er voor het verhalen van de kosten nog geen structurele procesafspraken tussen de IND en de DT&V zijn gemaakt. De IND is hierover met de DT&V in gesprek.⁶² Ten tijde van het onderzoek was het werkproces om tot het verhalen van de kosten over te kunnen gaan nog niet vormgegeven.

⁶² Immigratie- en Naturalisatiedienst (2017). *Handhavingsmonitor. Migratiecriminaliteit, Fraude en Handhaving. Derde en Vierde kwartaal 2016*. Rijswijk: IND, p. 27.



Bijlage

Web-enquête

Responsecijfers

De Inspectie VenJ heeft voor de web-enquête van de IND een Excel-bestand met een adressenlijst ontvangen met daarin gegevens van 5.491 erkend referenten. Na bestudering van deze adressenlijst is gebleken dat deze 3.920 voor de web-enquête bruikbare e-mailadressen bevatte. Van de overige 1.571 erkende referenten was er geen of slechts een onvolledig dan wel zichtbaar onjuist e-mailadres beschikbaar.

Met behulp van een online enquête-programma heeft de Inspectie VenJ 3.920 erkend referenten een vragenlijst toegezonden met het verzoek om de hierin opgenomen vragen te beantwoorden. Vervolgens zijn 1.094 van de 3.920 verzonden vragenlijsten onbestelbaar retour gekomen (de zogeheten bouncers). Derhalve zijn er netto 2.826 vragenlijsten verzonden.

Van de 2.826 vragenlijsten zijn er 937 compleet ingevuld retour gekomen. Dit betreft een netto response (op het netto aantal verzonden vragenlijsten) van 33,2%. Hiervan waren 911 vragenlijsten bruikbaar voor een verdere inhoudelijke analyse.

De resultaten van de web-enquête zijn niet als representatief te beschouwen voor de gehele populatie van ruim vijfduizend erkend referenten. Dit komt door de beperkingen (voor wat betreft de volledigheid, het up-to-date zijn en de juistheid) in de van de IND ontvangen mailadressenlijst en door het responspercentage. Hierdoor is er zeer waarschijnlijk sprake van een selectie-effect ten aanzien van de aan de web-enquête deelnemende werkgevers.

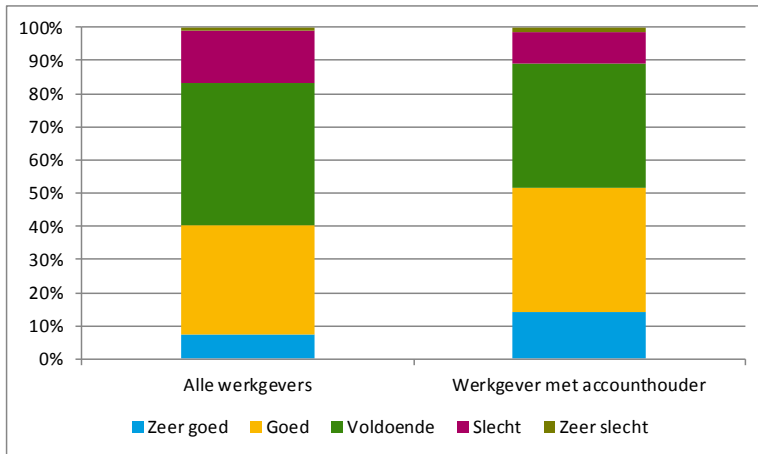
Uitkomsten van de web-enquête

Bekendheid van de IND als toezichthouder

Afbeelding 3 gaat in op de bekendheid van de erkend referent met de IND als toezichthouder. De werkgevers die mee hebben gedaan aan de web-enquête (verder: de respondenten) zijn voor het overgrote deel voldoende tot zeer goed bekend zijn met de IND als toezichthouder. Respondenten met een vaste accounthouder bij de IND zijn iets beter bekend met de IND als toezichthouder dan respondenten zonder vaste accounthouder.



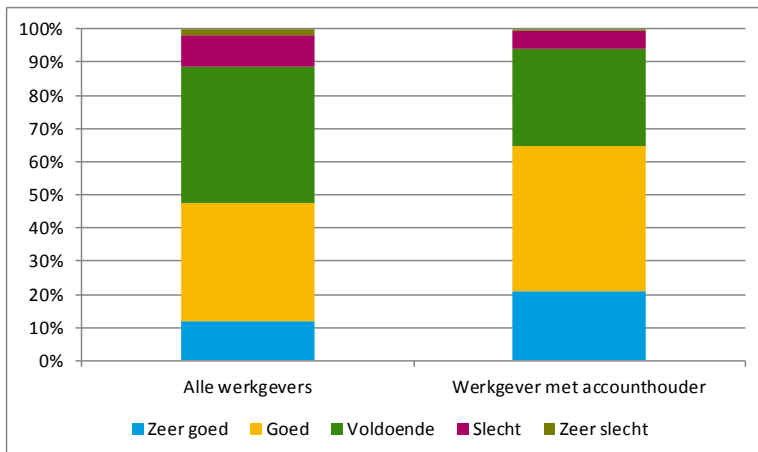
Afbeelding 3. De bekendheid met de IND als toezichhouder



Bekendheid met rechten en plichten

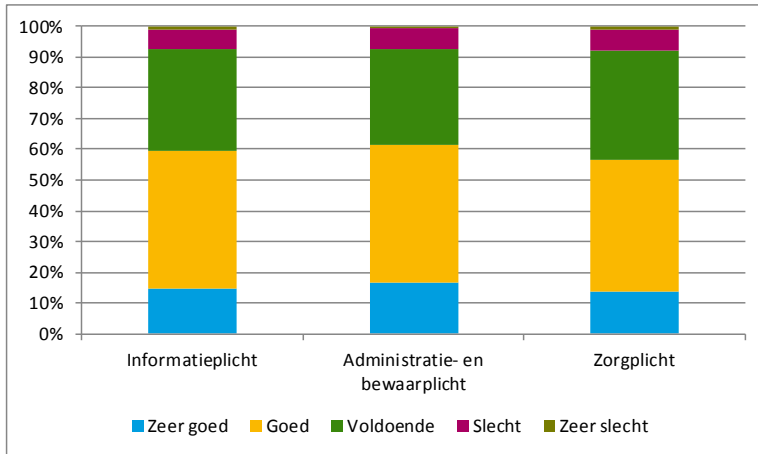
Afbeeldingen 4 en 5 gaan in op de bekendheid van de erkend referent met de rechten en plichten onder de Wet momi. De respondenten zijn voor het overgrote deel voldoende tot zeer goed bekend met zowel de rechten als de plichten die gepaard gaan met het erkend referentschap. Respondenten met een vaste accounthouder bij de IND zijn hiermee nog iets beter bekend dan de respondenten zonder een vaste accounthouder.

Afbeelding 4. De bekendheid van de erkend referent met de rechten onder de Wet momi





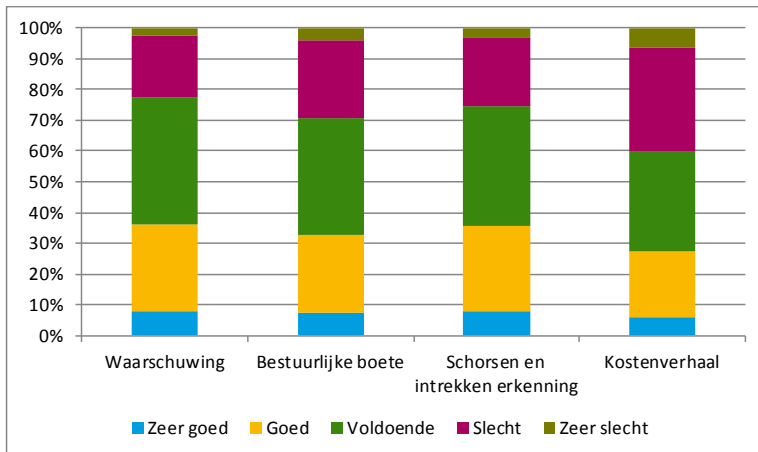
Afbeelding 5. De bekendheid van de erkend referent met de momi-plichten



Bekendheid met de handhavingsinstrumenten

Afbeelding 6 gaat in op de bekendheid van de erkend referent met de handhavingsinstrumenten onder de Wet momi. Uit de resultaten van de web-enquête blijkt dat de respondenten voor het overgrote deel voldoende tot zeer goed op de hoogte zijn van de handhavingsinstrumenten die de IND tot zijn beschikking heeft. De bekendheid met de mogelijkheid tot het verhalen van de kosten van uitzetting op de werkgever blijft echter iets achter in vergelijking met de andere instrumenten.

Afbeelding 6. De bekendheid van de erkend referent met de handhavingsinstrumenten





Bijlage

Afkortingen

Afkorting

Awr
 BRP
 DT&V
 fte
 FIOD
 HIK
 Inspectie SZW
 IND
 KvK
 Momi
 O&F-rapport
 RVN
 RVO
 SUA
 SV-loon
 UWV
 Vb
 Vc
 VV
 Vw
 Wav

Betekenis

Algemene wet inzake rijksbelastingen
 Basisregistratie Personen
 Dienst Terugkeer & Vertrek
 Fulltime-equivalent
 Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
 Handhavingsinformatieknooppunt
 Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
 Immigratie- en Naturalisatiedienst
 Kamer van Koophandel
 Modern migratiebeleid
 Organisatie- en Formatierapport
 Regulier Verblijf en Nederlanderschap
 Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
 Strategie en Uitvoeringsadvies
 Sociale Verzekeringsloon
 Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
 Vreemdelingenbesluit
 Vreemdelingencirculaire
 Voorschrift Vreemdelingen
 Vreemdelingenwet
 Wet arbeid vreemdelingen

Missie Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectievenj.nl

Oktober 2017

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*

Document 15 op de inventarisatielijst

Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Regie Migratieketen
Ketensturing
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk
4046404

Uw kenmerk
2022Z09015

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 24 juni 2022
Onderwerp Risicomodel erkend referenten

In de Regeling van Werkzaamheden d.d. 10 mei 2022 verzocht de Vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid om een reactie op de berichtgeving omtrent het risicomodel erkend referenten, voorafgaand aan het Commissiedebat vreemdelingen- en asielbeleid d.d. 22 juni 2022. Met deze brief kom ik op dat verzoek terug.

Allereerst hecht ik eraan te benadrukken dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) niet op deze manier informatie over de samenstelling van bedrijfsbesturen had moeten verzamelen. Ik betreur het dat registratie ondanks eerdere signalen niet is stopgezet. Graag maak ik van de mogelijkheid gebruik om het risicomodel erkend referenten nader toe te lichten.

Nederland kent een snelle, efficiënte en toegankelijke procedure om toegang te verlenen aan kennismigranten. Die procedure staat open voor bedrijven die door de IND als referent zijn erkend, en aldus beoordeeld zijn als betrouwbare partner. Indien een bedrijf of organisatie het erkend referentschap heeft verkregen, worden aanvragen van individuele kennismigranten die zij in Nederland willen laten werken in beginsel binnen twee weken afgehandeld, zonder indiening van onderliggende stukken. De procedure wordt zeer gewaardeerd, door zowel bedrijven als kennismigranten. Erkend referenten hebben naast rechten ook plichten. De IND heeft de wettelijke taak erop toe te zien dat die plichten worden nageleefd. Daarnaast gelden de voorwaarden voor een verblijfsvergunning op grond van de kennismigrantenregeling. Erkend referenten zien er zelf grotendeels op toe dat aan die voorwaarden wordt voldaan, maar dit wordt ook gecontroleerd door de IND.

Om de beschikbare capaciteit voor controle en handhaving gericht in te kunnen zetten, is vanaf 2014 tot mei 2021 een risicomodel erkend referenten gebruikt. Dit gaf een inschatting welke bedrijven een verhoogd risico vormden op niet-naleving van de regels. Een hoge risicoscore had gevolgen voor de behandeling van de erkend referent en diens verblijfsaanvragen. Een hoog risicopercentage betekende in de praktijk dat de medewerkers de status van het erkend referentschap of individuele verblijfsaanvragen scherper beoordeelden, bijvoorbeeld door het opvragen van aanvullende documentatie. Het risicomodel

bevatte alleen kenmerken van bedrijven, niet van personen. Het risico werd bepaald aan de hand van vier indicatoren: de omvang van het bedrijf, het type branche, het al dan niet in bezit zijn van een website en het al dan niet in het bezit zijn van een bedrijfspand. De uitkomst van het algoritme werd beoordeeld door een IND-medewerker. Het ging dus niet om een geautomatiseerd risicomodel.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Regie Migratieketen
Ketensturing

Datum
24 juni 2022

Ons kenmerk
4 0 46404

Naast de vier indicatoren die het algoritme vormden en bepalend waren voor de risicoscore van de erkend referent, waren er overige indicatoren die werden opgeslagen voor mogelijk toekomstige analyses. Destijds was het idee dat het algoritme mogelijk ooit aangepast zou kunnen worden op basis van aanvullende informatie uit de indicatoren. In de praktijk blijkt dat er nooit een aanpassing van het algoritme heeft plaatsgevonden.

Eén van die indicatoren, die wel werd geregistreerd maar niet werd gebruikt, was de samenstelling van het bedrijfsbestuur. Daarbij kon gekozen worden uit: Nederlands, Westers, niet-Westers, of een combinatie van deze drie. 'Bestuurd door een rechtspersoon' en 'niet te achterhalen' waren ook keuzemogelijkheden. De beslismedewerker baseerde zijn keuze op basis van gegevens uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. De afkomst van individuele bestuursleden is nooit geregistreerd.

Het besluit om met het risicomodel te gaan werken kwam voort uit de behoefte om een inschatting te kunnen maken bij welke bedrijven een verhoogd risico lag op niet-naleving van relevante regelgeving. En om de mogelijkheid die de Wet modern migratiebeleid biedt -een aanvraag om een verblijfsvergunning volledig te toetsen indien dit nodig wordt geacht- zo efficiënt mogelijk in te kunnen zetten.

In 2017 adviseerde de afdeling Juridische Zaken van de IND in een interne notitie om te stoppen met het risicomodel. Daarbij ging zij expliciet in op de indicator bestuurssamenstelling. Destijds werd te weinig urgentie gevoeld om uitvoering te geven aan dit advies, omdat er in praktijk niet met deze indicator werd gewerkt. De IND is in mei 2021 wel gestopt met het gebruik van het risicomodel. Het stoppen met het risicomodel is mede ingegeven door extra alertheid en urgentie naar aanleiding van de aanscherping van AVG-vereisten en de uitkomsten de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Ook was er een intern onderzoek naar de technische aspecten van het model, dat bijdroeg aan de beslissing om te stoppen. Er was in 2021 geen aanleiding om hier breed over te communiceren, omdat het model geen gevolgen heeft gehad voor de besluiten die de IND heeft genomen en dus niet raakt aan de aanvragen van de klant.

Met de stopzetting van het risicomodel erkend referenten in mei 2021 wordt ook de samenstelling van het bedrijfsbestuur niet meer geregistreerd. De geregistreerde gegevens zijn niet meer toegankelijk voor IND-medewerkers en verwijzingen naar het risicomodel in bijvoorbeeld procesbeschrijvingen en documenten in de IND-systemen worden verwijderd. De IND kan het risicomodel, en hiermee ook de gegevens over de samenstelling van het bedrijfsbestuur, niet volledig verwijderen omdat in de op de Archiefwet gebaseerde selectielijst¹ bepaald is dat de formele bewaartermijn voor dit risicomodel 50 jaar is.

¹ Staatscourant 2021, nr. 17848-1, blz. 88

Tot slot wil ik aangeven dat werken met risicoprofielen een standaard werkwijze is in alle vormen van toezicht, handhaving en fraude-opsporing. Zeker in de migratieketen kan het daarbij noodzakelijk zijn om – binnen de (wettelijke) kaders – gebruik te maken van verschillen in nationaliteit. Evenwel trekt de IND lering uit deze casus, en kijkt op dit moment extra kritisch naar zijn processen. Voor het toezicht op erkend referenten geldt dat, in het kader van het programma Informatie Gestuurd Werken, wordt gewerkt aan een nieuw risicomodel, dat ziet op mogelijke overtreding van de plichten en dat alleen gebruikt gaat worden bij de selectie van de te onderzoeken bedrijven. Dit model wordt op dit moment door TNO onderzocht op mogelijke bias. De privacy office en interne auditdienst van de IND zijn bij de ontwikkeling van het model betrokken. Nadat het onderzoek van TNO is afgerond, verwacht de IND het risicomodel te kunnen gaan toepassen. TNO zal blijven monitoren op mogelijk ongewenste bias tijdens het gebruik van dit model.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Regie Migratieketen
Ketensturing

Datum
24 juni 2022

Ons kenmerk
4046404

Voor het overige verwijs ik graag naar de beantwoording van de schriftelijke vragen gesteld door de leden Leijten en J. van Dijk (beiden SP), ingezonden op 11 mei (kenmerk 2022Z09099) en de vervolgvragen van het lid Mutluer (PvdA), ingezonden op 12 mei (kenmerk 2022Z09222). In deze antwoorden ga ik mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in op de werking van het risicomodel, de indicator bestuurssamenstelling, de handelwijze van de IND, alsook de bredere context van het gebruik van risicomodellen binnen de Rijksoverheid en de uitvoering van enerzijds de motie Azarkan c.s., anderzijds de moties Marijnissen c.s. en Klaver c.s.²

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

E. van der Burg

² Kamerstukken II, 2020/21, 35510, respectievelijk nr. 33, 21 en 16.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Regie Migratieketen
Ketensturing
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk
4009165

Uw kenmerk
2022Z09099

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 24 juni 2022
Onderwerp Antwoorden Kamervragen over het ethisch profileren bij de IND bij
'erkend referenten'

Hierbij bied ik u, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de antwoorden aan op de schriftelijke vragen van de leden Leijten en Jasper van Dijk (beiden SP) over het ethisch (*sic*) profileren bij de IND bij 'erkend referenten'. Daarnaast verwijs ik graag naar de beantwoording van de vervolgvragen van het lid Mutluer (PvdA), ingezonden op 12 mei (kenmerk 2022Z09222) alsook naar mijn brief (kenmerk 2022Z09015) naar aanleiding van het verzoek van de Vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid in de Regeling van Werkzaamheden d.d. 10 mei 2022 om nader op de berichtgeving te reageren.

Deze vragen werden ingezonden op 11 mei 2022 met kenmerk 2022Z09099.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

E. van der Burg

Antwoorden van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op schriftelijke vragen van de leden Leijten en Jasper van Dijk (beiden SP) over het ethisch profileren bij de IND bij 'erkend referenten' (Ingezonden 11 mei 2022, 2022Z09099)

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Regie Migratieketen
Ketensturing

Datum
24 juni 2022
Ons kenmerk
4 0 09165

Vraag 1

Kunt u aangeven waarom geen ruchtbaarheid is gegeven aan het stopzetten van risicoprofilering door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) bij 'erkend referenten'? 1) 2)

Antwoord op vraag 1

Het risicomodel erkend referenten was een intern hulpmiddel voor de IND om een inschatting te kunnen maken bij welke bedrijven een verhoogd risico lag op niet-naleving van relevante regelgeving. Sinds mei 2021 wordt er niet meer met dit risicomodel gewerkt. Destijds was vanuit de IND geen reden om hierover naar buiten toe te communiceren, omdat het model geen gevolgen heeft gehad voor de besluiten die de IND heeft genomen, er zijn geen aanvragen op grond van dit model afgewezen.

Vraag 2

Is het stopzetten van deze risicoprofilering door de IND gemeld aan de ministeries van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), waarvan het ministerie van BZK eindverantwoordelijk is voor het 'opruimen' van vervuilde data uit het toeslagenschandaal en het rechtmatig inrichten van risicoprofilering door overheidsdiensten? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom is deze informatie niet gedeeld met de Kamer?

Antwoord op vraag 2

De IND is in mei 2021 gestopt met het gebruik van het risicomodel, en daarmee ook met het registreren van de samenstelling van het bedrijfsbestuur. Er is in het kader van de uitvoering van moties Marijnissen c.s. en Klaver c.s.¹ (hierna Motie #21) melding gedaan van het risicomodel en de betreffende verandering van werkwijze bij de minister van Justitie en Veiligheid. Met het aannemen van deze moties heeft de Kamer het kabinet verzocht om te inventariseren waar afkomstgerelateerde persoonsgegevens worden gebruikt. Doel is om discriminatie te voorkomen door het onrechtmatig en oneigenlijk gebruik tegen te gaan van afkomstgerelateerde gegevens in risico-modellen, -profielen en verwerkingen van systemen en processen. De minister van Justitie en Veiligheid informeert de Kamer voor het zomerreces over de resultaten van de uitvoering van de Motie #21.

Vraag 3

Welke analyse maken de IND en de ministeries van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het ontstaan van de gedachte dat mensen die in een niet-westers land zijn geboren minder geneigd zouden zijn zich aan de wetten en regels te houden? Kunt u uw

¹ Kamerstukken II, 2020/21, 35510, respectievelijk nr. 21 en nr. 16.

antwoord toelichten?

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Regie Migratieketen
Ketensturing

Antwoord op vraag 3

Deze indicator is destijds vastgesteld door de IND op basis van de onjuiste aanname dat in bepaalde regio's van de wereld er een andere kijk is hoe om te gaan met wettelijke bepalingen en dat hierdoor bestuurders uit een bepaald geboorteland eerder overgaan tot het overtreden van regels. Op basis van de beschikbare informatie, die ook met het besluit van 18 maart 2022 op het Wob-verzoek van Argos² openbaar is geworden, is niet te achterhalen of er een specifieke aanleiding of concrete casus is geweest om deze indicator op te voeren. De IND is in mei 2021 gestopt met deze registratie. Het is belangrijk te vermelden dat de IND zich bewust is geworden dat deze registratie niet had mogen plaatsvinden en het mogelijk gebruik van de gegevens, had kunnen leiden tot discriminatie.

Datum
24 juni 2022
Ons kenmerk
4009165

Vraag 4

Kunt u garanderen dat de IND de indicator 'samenstelling van het bedrijfsbestuur' (afkomst) nooit heeft gebruikt, mede gezien zij in hun formele reactie stellen dat hier geen werkinstructie voor was en dat de indicator niet is toegepast? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord op vraag 4

De samenstelling van het bestuur is nooit meegewogen in de risicoscore van het model. De indicator maakte geen deel uit van het algoritme. De indicator is enkel geregistreerd en er is niet mee gewerkt. De uitkomst van het algoritme, die werd verkregen nadat de aanvraag om erkenning als referent was ingewilligd, vormde een basis voor de inzet van controles en handhaving op de naleving van verblijfsvoorwaarden en plichten door erkend referenten. Zij had geen gevolgen voor de aanvraag en de vreemdeling zelf. Ook los van het algoritme is deze indicator nooit betrokken bij de vaststelling van de risicoscore. Tegenover bedrijven en bestuurders van bedrijven is dus op geen enkele wijze mede op grond van deze indicator handhavend opgetreden.

Vraag 5

Waarom is in 2017 niet het intern juridisch advies opgevolgd dat aangaf dat het risicoprofiel etnisch profileerde en onrechtmatige verwerking van bijzondere persoonsgegevens betrof? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord op vraag 5

Ik betreur dat er niet sneller opvolging is gegeven aan een interne notitie van de afdeling Juridische Zaken van de IND, die in 2017 adviseerde met het risicomodel te stoppen en daarbij expliciet in ging op de indicator bestuurssamenstelling. Destijds werd te weinig urgentie gevoeld om uitvoering te geven aan dit advies, omdat er in praktijk niet met deze indicator werd gewerkt. De IND is in mei 2021 wel gestopt met het gebruik van het risicomodel. Het stoppen met het risicomodel is mede ingegeven door extra alertheid en urgentie naar aanleiding van de aanscherping van AVG-vereisten en de uitkomsten van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Ook was er een intern onderzoek naar de technische aspecten van het model, dat bijdroeg aan de beslissing om te stoppen. Er was in 2021 geen aanleiding om hier breed over te communiceren,

² [Besluit op Wob-verzoek Wob besluit risicomodellen en algoritmes | Wob-verzoek | Rijksoverheid.nl](#)

omdat het model geen gevolgen heeft gehad voor de besluiten die de IND heeft genomen en dus niet raakte aan de aanvragen van de klant.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Regie Migratieketen
Ketensturing

Vraag 6

Kunt u een uitputtend overzicht geven waar risicoprofilering wordt gebruikt voor toezicht, handhaving en fraude-opsporing bij verschillende onderdelen en diensten van de overheid?

Datum
24 juni 2022
Ons kenmerk
4009165

Antwoord op vraag 6

Zie beantwoording vraag 11 voor antwoord 6, 7, 9 en 11.

Vraag 7

Kunt u aangeven waarom wijken als Feijenoord en IJsselmonde geprofileerd worden en wijken waarin het inkomen hoog of hoger ligt niet en op basis van welke wetenschappelijke grondslag wordt aangenomen dat daar meer handhaving en toezicht proportioneel is? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord op vraag 7

Zie beantwoording vraag 11 voor antwoord 6, 7, 9 en 11.

Vraag 8

Zijn gegevens van de IND uit de risicoprofielen van erkend referenten gedeeld met andere overheden en kunt u aangeven met wie en waarom?

Antwoord op vraag 8

Noch risicoscores, noch registraties omtrent samenstelling van bedrijfsbesturen, werden gedeeld met andere overheidsorganisaties. De IND werkt op het gebied van kennismigratie en handhaving nauw samen met de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna te noemen: NLA). Met de NLA worden gecombineerde inspecties/controles uitgevoerd bij bedrijven die door de IND zijn erkend als referent. De NLA is ook bevoegd voor het controleren op de verplichtingen voortvloeiend uit de Wet modern migratiebeleid. De te controleren bedrijven worden door de IND geselecteerd. Bij deze selectie worden gegevens over het bedrijf verzameld. Een deel van deze gegevens komt overeen met gegevens die werden verzameld in het risicomodel. Het betreft (handels)naam van het bedrijf, postcode, KvK nummer, SBI-code, rechtsvorm, datum oprichting, aanwezigheid van een website en de uitkomst van de risicoscore (het percentagecijfer). De samenstelling van het bestuur van het bedrijf heeft hierin geen rol gespeeld.

Vraag 9

Bent u het eens met de vaststelling dat er een systeem van 'zeven kruisjes' ontstaat door de risicoprofilering waarbij afkomst, inkomen en woonplek negatieve voorspellers zijn voor extra controle en wantrouwen vanuit overheidsdiensten? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord op vraag 9

Zie beantwoording vraag 11 voor antwoord 6, 7, 9 en 11.

Vraag 10

Kunt u aangeven op basis van welke wetenschappelijke analyse overheidsdiensten en regering in blijven zetten op data-gestuurd toezicht en kunt u hierover de inzet en de analyses delen met de Kamer?

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Regie Migratieketen
Ketensturing

Antwoord op vraag 10

Allereerst hecht het kabinet er met uw Kamer zeer aan dat discriminatie, zoals bedoeld in artikel 1 van de Grondwet, door het gebruik van risicomodellen/-profielen te allen tijde wordt voorkomen.

Datum
24 juni 2022
Ons kenmerk
4 009165

Ten tweede moeten overheidsorganisaties die gebruik maken van risicoprofielen de staande wet- en regelgeving in acht nemen.

Binnen de werkingssfeer van de Algemene Verordening Gegevens bescherming (AVG), alsook de Wet Politiegegevens (Wpg), de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) en de Wet Basisregistraties Personen (BRP) moeten verwerkingen van persoonsgegevens naast de wettelijke grondslag voldoen aan de eisen van behoorlijkheid, transparantie, rechtmatigheid, proportionaliteit en subsidiariteit.

Ten derde, ministeries kunnen voor het toetsen verschillende instrumenten als hulpmiddel hanteren voor de ontwikkeling en het gebruik van algoritmen, zoals de Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmen (IAMA)³, de handleiding Privacy by design⁴, de handreiking Non-discriminatie by design⁵, het Toetsingskader algoritmen van de Algemene Rekenkamer⁶ en het mensenrechtelijk toetsingskader 'discriminatie door risicoprofielen' dat het College voor de Rechten van de Mens heeft opgesteld.⁷ Hierdoor wordt het mogelijk om bias en non-discriminatie in data-analyses aan de voorkant bij de ontwikkeling en tijdens het gebruik van een risicomodel te herkennen.

Ten vierde, neemt het kabinet conform het regeerakkoord structurele maatregelen om het toezicht op de ontwikkeling en het gebruik van algoritmen vorm te geven. Met deze maatregelen worden de nodige waarborgen getroffen om discriminatie in de toekomst door het gebruik van risicomodellen, profielen, verwerkingen en algoritmen overheid breed te voorkomen.

In Europees verband wordt wetgeving voorbereid voor de ontwikkeling en het gebruik van AI en algoritmen. Het voorkomen van discriminatie is hierbij een belangrijk aandachtspunt. Vooruitlopend daarop maakt de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering (rijksbrede) afspraken over het (externe) toezicht op de ontwikkeling en gebruik van algoritmen.

Daarin zal ook het gebruik van de IAMA, de handleiding Privacy by design, en de handreiking Non-discriminatie by design worden meegenomen en het door de Algemene Rekenkamer ontwikkelde Toetsingskader algoritmen als uitgangspunt worden gebruikt voor het toezicht. Uw Kamer wordt over de te nemen structurele maatregelen voor het zomerreces per brief geïnformeerd.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/25/impact-assessment-mensenrechten-en-algoritmes>

⁴ https://www.cip-overheid.nl/media/1574/20170507-handleiding-privacy-by-design-v3_0.pdf

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/06/10/handreiking-non-discriminatie-by-design>

⁶ <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/algoritmes/algoritmes-toetsingskader>

⁷ Bij brief van 14 december 2021 is uw Kamer geïnformeerd over dit toetsingskader (Kamerstuk 30 950, nr. 281).

Tot slot wordt met het maken van deze rijksbrede afspraken voor het toezicht op algoritmen invulling gegeven aan de motie Bouchallikh en Dekker-Abdulaziz c.s.⁸, en de motie Van Baarle c.s.⁹.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Regie Migratieketen
Ketensturing

Vraag 11

Bent u bereid om risicoprofilering door overheidsdiensten te staken totdat helder is dat de profielen wetenschappelijk deugdelijk zijn en proportioneel op hun uitkomst?

Datum
24 juni 2022
Ons kenmerk
4 009165

Antwoord op vragen 6, 7, 9 en 11

Een uitputtend overzicht waar risicoprofilering wordt gebruikt binnen de overheid is er op dit moment niet. Wel wordt gewerkt aan de uitvoering van het onderzoek naar discriminerende risicomodellen op basis van de Motie#21. Werken met risicoprofielen is een standaard werkwijze in alle vormen van toezicht, handhaving en fraude-opsporing. Verschillende overheden gebruiken bij de uitoefening van hun taken dergelijke risicoprofielen. Deze profielen hebben tot doel om doelgerichter en efficiënter te handhaven, te controleren en/of dienstverlenend te zijn, bijvoorbeeld als zij worden ingezet om foutieve aanvragen te voorkomen. Dat is ook nodig: de capaciteit van overheden om te handhaven en/of te controleren is namelijk schaars. Risicoprofielen zijn dan ook van belang voor de uitvoering en het stopzetten van alle signalen en risicosystemen kan tot grote verstoringen in die uitvoering leiden.

Bij brief van 14 december 2021¹⁰ bent u geïnformeerd over het mensenrechtelijk toetsingskader dat het College voor de Rechten van de Mens heeft opgesteld. Daarin staan de juridische maatstaven om te bepalen wanneer risicoprofielen leiden tot discriminatie op grond van de ras (waaronder etniciteit valt) of nationaliteit. Uit het toetsingskader komt duidelijk naar voren dat slechts in uitzonderlijke situaties een dergelijk onderscheid objectief gerechtvaardigd kan zijn. Daar moeten volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zeer zwaarwegende redenen voor zijn. Het mag en kan dus nooit zo zijn dat je afkomst, inkomen, of het wonen in een bepaalde wijk zomaar met zich meebrengen dat je een 'kruisje' bij je naam krijgt om strenger gecontroleerd te worden. Onderscheid op dergelijke gronden mag alleen in uitzonderlijke gevallen als daar een dergelijke zware juridische rechtvaardiging voor is. Afkomst mag bovendien nooit als enige of doorslaggevende criterium gebruikt worden.

Overheidsorganisaties die gebruik maken van risicoprofielen moeten zich ervan bewust zijn dat dit onderscheid het risico van discriminatie met zich mee brengt. En discriminatie is verboden. Het non-discriminatiebeginsel uit het eerste artikel van onze Grondwet is daar heel helder over. Waarborgen ter voorkoming van discriminatie zijn van groot belang.

De staatssecretaris van BZK coördineert nu de uitvoering van het onderzoek naar discriminerende risicomodellen op basis van Motie#21. Onderdeel van dit onderzoek is het stopzetten van het gebruik ervan en het opruimen van vervuilde data binnen de overheid. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd door middel van de tweede voortgangsrapportage. Op 25 mei is over dit onderwerp een

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 26643, nr. 835.

⁹ Kamerstukken II 2020/2021, 35925 VII, nr. 39.

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 30 950, nr. 281.

technische briefing geweest. In oktober van dit jaar volgt de volgende voortgangsrapportage over de uitvoering van deze motie. De bewindspersonen informeren de Kamer over de resultaten van de uitvoering van Motie#21 door hun eigen ministerie. Het ministerie van JenV informeert uw Kamer voor het zomerreces over de resultaten.

Volledigheidshalve kan ik u ook mededelen dat de uitvoering van de motie Azarkan c.s.¹¹, die verzoekt om een brede doorlichting van de overheid op discriminatie en etnisch profileren, is meegegeven in de taakopdracht van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme¹².

Vraag 12

Is de overheid gehouden aan het meewerken aan WOB-verzoeken als het gaat om risicoprofielen, gericht op de indicatoren die daarbij worden gebruikt? Kunt u bij uw antwoord rekening houden met de adviezen van De Algemene Rekenkamer, De Raad van State als het gaat om transparantie en de eerdere brief van de minister voor Rechtsbescherming? 3) 4) 5)

Antwoord op vraag 12

Zie beantwoording vraag 13 voor antwoord.

Vraag 13

Hoe reageert u op de opmerking van de journalist Davidson van Argos, die vertelde dat in de praktijk de wens mee te werken aan het verstrekken van informatie niet overhoudt met als argument dat dan burgers hun gedrag zouden gaan aanpassen? Waar is die redenering over het gedrag op gestoeld?

Antwoord op vragen 12 en 13

Per situatie zal moeten worden beoordeeld of door openbaarmaking afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid van de gehanteerde inspectie, controle en toezichttechnieken wat een effectieve handhaving zou kunnen belemmeren. Indien gemotiveerd wordt vastgesteld dat daarvan sprake is dan kent de Wet open overheid (Woo), per 1 mei 2022 de vervanger van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), een uitzonderingsgrond die kan worden ingeroepen. Dit zal per situatie nader moeten worden gemotiveerd. Daarbij zal moeten worden meegewogen hoe aannemelijk het is dat burgers hun gedrag gaan aanpassen wanneer men bekend is met de risicoprofielen.

1) Argos, 7 mei 2022, 'IND registreerde afkomst voor risicoprofilering', <https://www.vpro.nl/argos/lees/onderwerpen/artikelen/2022/in-d-registreerde-afkomst-voor-risicoprofilering.html>

¹¹ Kamerstukken II, 2020/2021, 35510, nr. 33.

¹² Zie artikel 2 lid 2 sub b van het instellingsbesluit van de Staatscommissie. Staatscourant 2022, nr. 11349, 12 mei 2022.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Regie Migratieketen
Ketensturing

Datum
24 juni 2022
Ons kenmerk
4 009165

2) NRC, 6 mei 2022, 'IND maakte zich schuldig aan etnisch profileren', <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/05/06/ind-verzweeg-een-dikke-error-met-kennismigranten-a4123661>

3) De Algemene Rekenkamer, 26 januari 2021, 'Aandacht voor algoritmes', <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/01/26/aandacht-voor-algoritmes>

4) De Raad van State, 31 augustus 2018, 'Ongevraagd advies over de effecten van digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen', <https://www.raadvanstate.nl/@112661/w04-18-0230/>

5) Kamerstuknummer 26 643, nr. 570, Kamerstuk 26643, nr. 570 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Regie Migratieketen
Ketensturing

Datum
24 juni 2022
Ons kenmerk
4009165

Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Regie Migratieketen
Ketensturing
Turfmarkt 147
25 11 DP Den Haag
Postbus 20301
25 00 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk
40 12266

Uw kenmerk
20 22Z09222

Datum 24 juni 2022

Onderwerp Antwoorden Kamervragen over risicoprofilering door de Immigratie-
en Naturalisatiedienst (IND)

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de antwoorden aan op de schriftelijke vragen van het lid Mutluer (PvdA) over risicoprofilering door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Daarnaast verwijs ik graag naar de beantwoording van de vragen van de leden Leijten en Jasper van Dijk (beiden SP), ingezonden op 11 mei (kenmerk 2022Z09099), alsook naar mijn brief (kenmerk 2022Z09015) naar aanleiding van het verzoek van de Vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid in de Regeling van Werkzaamheden d.d. 10 mei 2022 om nader op de berichtgeving te reageren.

Deze vragen werden ingezonden op 12 mei 2022 met kenmerk 2022Z09222.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

E. van der Burg

**Antwoorden van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op schriftelijke vragen van het lid Mutluer (PvdA) over risicoprofilering door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
(Ingezonden 12 mei 2022, 2022Z09222)**

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Regie Migratieketen
Ketensturing

Datum
24 juni 2022

Ons kenmerk
40 12266

Vraag 1
Kent u het bericht 'IND registreerde afkomst voor risicoprofilering'? 1)

Antwoord op vraag 1
Ja.

Vraag 2
Vanaf welk jaar heeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) de afkomst van het bestuur van bedrijven geregistreerd in risicoprofielen en tot wanneer is daarmee doorgegaan?

Antwoord op vraag 2
Van 2014 tot en met mei 2021.

Vraag 3
Waarom is alsnog gestart met dit model gezien het gegeven dat toen het systeem werd ontwikkeld in 2011 al duidelijk was dat er problemen waren? Wie heeft destijds dat besluit genomen? Was u daarvan op de hoogte?

Antwoord op vraag 3
Nederland kent een snelle, efficiënte en toegankelijke procedure om toegang te verlenen aan onder andere kennismigranten. Die procedure staat open voor bedrijven die door de IND als referent zijn erkend, en aldus beoordeeld zijn als betrouwbare partner. Indien een bedrijf of organisatie het erkend referentschap heeft verkregen, worden aanvragen van individuele kennismigranten die zij in Nederland willen laten werken in beginsel binnen twee weken afgehandeld, zonder indiening van onderliggende stukken. De procedure wordt zeer gewaardeerd, door zowel bedrijven als kennismigranten. Erkend referenten hebben naast rechten ook plichten. De IND heeft de wettelijke taak erop toe te zien dat die plichten worden nageleefd. Daarnaast gelden de voorwaarden voor een verblijfsvergunning op grond van de kennismigrantenregeling. Erkend referenten zien er grotendeels op toe dat aan die voorwaarden wordt voldaan. Ook dit controleert de IND.

Om de beschikbare capaciteit voor controle en handhaving gericht in te kunnen zetten, is vanaf 2014 tot mei 2021 een risicomodel erkend referenten gebruikt. Het besluit om met het risicomodel te gaan werken kwam voort uit de behoefte om een inschatting te kunnen maken bij welke bedrijven een verhoogd risico lag op niet-naleving van relevante regelgeving. En om de mogelijkheid die de Wet modern migratiebeleid biedt - een aanvraag om een verblijfsvergunning volledig te toetsen indien dit nodig wordt geacht - zo efficiënt mogelijk te kunnen inzetten. Ik was niet op de hoogte van het gebruik van dit model. Uit de Wob-stukken is niet te herleiden of/ in welke mate de IND en het Bestuursdepartement van het ministerie van JenV hierover destijds contact hebben gehad.

Een hoge risicoscore had gevolgen voor de behandeling van de erkend referent en diens verblijfsaanvragen. Een hoog risicopercentage betekende in de praktijk dat de medewerkers de status van het erkend referentschap of individuele verblijfsaanvragen scherper beoordeelden, bijvoorbeeld door het opvragen van aanvullende documentatie. Het risicomodel bevatte alleen kenmerken van bedrijven, niet van personen. Het risico werd bepaald aan de hand van vier indicatoren in een algoritme: de omvang van het bedrijf, het type branche, het al dan niet in bezit zijn van een website en het al dan niet in het bezit zijn van een bedrijfspand. De uitkomst van het algoritme werd beoordeeld door een IND-medewerker. Het ging dus niet om een uitsluitend geautomatiseerd risicomodel.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Regie Migratieketen
Ketensturing

Datum
24 juni 2022

Ons kenmerk
4012266

Naast de vier indicatoren die het algoritme vormden en bepalend waren voor de risicoscore van de erkend referent, waren er overige indicatoren die werden opgeslagen voor mogelijk toekomstige analyses.¹ Destijds was het idee dat het algoritme mogelijk ooit aangepast zou kunnen worden op basis van de overige indicatoren. In de praktijk blijkt dat er nooit een aanpassing van het algoritme heeft plaatsgevonden.

Eén van die indicatoren, die wel werd geregistreerd maar niet werd gebruikt, was de samenstelling van het bedrijfsbestuur. Daarbij kon gekozen worden uit: 'Nederlands', 'Westers', 'niet-Westers', of 'een combinatie van deze drie'. 'Bestuurd door een rechtspersoon' en 'niet te achterhalen' waren ook keuzemogelijkheden. De afkomst van individuele bestuursleden is nooit geregistreerd.

Vraag 4

In hoeverre heeft de afkomst van bestuurders een rol gespeeld bij het beoordelen van verblijfsvergunningen?

Antwoord op vraag 4

Afkomst van de bestuursleden van een bedrijf heeft geen enkele rol gespeeld in het risicomodel, noch bij de totstandkoming van de risicoscore. De digitale risicoscore werd bepaald aan de hand van vier indicatoren. Afkomst van het bedrijfsbestuur zat daar niet bij, en is evenmin op andere manieren bij de totstandkoming van de risicoscore betrokken. Bij toezicht en handhaving werd dus niet gekeken naar de nationaliteit van de bestuurders.

Vraag 5

Waar was de gedachte dat een niet-westerse achtergrond een grotere neiging tot regelovertreding geeft op gebaseerd?

Antwoord op vraag 5

Deze indicator is destijds vastgesteld door de IND op basis van de onjuiste aanname dat in bepaalde regio's van de wereld er een andere kijk is hoe om te gaan met wettelijke bepalingen en dat hierdoor bestuurders uit een bepaald geboorteland eerder overgaan tot het overtreden van regels. Op basis van de beschikbare informatie, die ook met het besluit van 18 maart 2022 op het Wob-

¹ [Besluit op Wob-verzoek Wob besluit risicomodellen en algoritmes | Wob-verzoek | Rijksoverheid.nl](#), bijlage 15.

verzoek van Argos² openbaar is geworden, is niet te achterhalen of er een specifieke aanleiding of concrete casus is geweest om deze indicator op te voeren. De IND is in mei 2021 gestopt met deze registratie.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Regie Migratieketen
Ketensturing

Vraag 6

Deelt u de mening dat het registreren van de afkomst van bestuurders in het risicomodel "feitelijk etnisch profileren behelst, althans leidt tot discriminatoire bejegening van mensen, louter vanwege afkomst, terwijl daarvoor een deugdelijke onderbouwing ontbreekt"? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

Datum
24 juni 2022

Ons kenmerk
4012266

Antwoord op vraag 6

Zie beantwoording vraag 9 voor 6, 8 en 9.

Vraag 7

Waarom zijn de indicatoren die werden gebruikt voor de opstelling van een risico-score nooit gevalideerd of geëvalueerd?

Antwoord op vraag 7

Er is geen onderzoek gedaan naar de nadelige effecten van de vier indicatoren voor geprofileerde bedrijven, omdat die effecten relatief klein zijn. Daarbij is van belang te vermelden dat 99% van de aanvragen om een verblijfsvergunning als kennismigrant wordt ingewilligd.

Vraag 8

Waarom is de IND hiermee doorgegaan ondanks de conclusies die de afdeling Juridische Zaken van de IND trok in juni 2017 dat dit feitelijk etnisch profileren behelst? Wie heeft besloten door te gaan met het registreren van afkomst? Was u daarvan op de hoogte?

Antwoord op vraag 8

Zie beantwoording vraag 9 voor 6, 8 en 9.

Vraag 9

Waren er geen interne mechanismen bij de IND om dit systeem te stoppen en zijn die er inmiddels wel om te voorkomen dat de IND ook op andere manieren aan etnisch profileren doet?

Antwoord op vragen 6, 8 en 9

Ik wil voorop stellen dat het registreren van de afkomst van het bedrijfsbestuur niet had mogen gebeuren. Er had daarnaast sneller opvolging gegeven moeten worden aan een interne notitie van de afdeling Juridische Zaken van de IND, die in 2017 adviseerde met het risicomodel te stoppen en daarbij expliciet in ging op de indicator bestuurssamenstelling. In mei 2021 is de IND daadwerkelijk gestopt met de registratie van de indicator samenstelling bestuur. Destijds werd te weinig urgentie gevoeld om uitvoering te geven aan dit advies, omdat er in praktijk niet met deze indicator werd gewerkt. Het stoppen met het risicomodel is mede

² [Besluit op Wob-verzoek Wob besluit risicomodellen en algoritmes | Wob-verzoek | Rijksoverheid.nl](#)

ingegeven door extra alertheid en urgentie naar aanleiding van de aanscherping van AVG-vereisten en de uitkomsten van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Ook was er een intern onderzoek naar de technische aspecten van het model, dat bijdroeg aan de beslissing om te stoppen. Er was in 2021 geen aanleiding om hier breed over te communiceren, omdat het model geen gevolgen heeft gehad voor de besluiten die de IND heeft genomen en dus niet raakte aan de aanvragen van de klant.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Regie Migratieketen
Ketensturing

Datum
24 juni 2022

Ons kenmerk
40 12266

Het is belangrijk te vermelden dat de IND zich bewust is geworden dat deze registratie niet had mogen plaatsvinden en het mogelijk gebruik van de gegevens, had kunnen leiden tot discriminatie. De IND heeft de gegevens niet gebruikt voor het algoritme van het risicomodel en de registratie heeft niet geleid tot het afwijzen van aanvragen en daarmee ook niet tot een discriminerende bejegening of behandeling van mensen. Maar dat doet niets af van het feit dat de IND deze informatie niet had moeten registreren. Ik betreur dat dit toch is gebeurd.

De IND kijkt op dit moment extra kritisch naar zijn processen. De IND wil lessen trekken uit het verleden om het in de toekomst beter te doen. Deze verbeterslag is reeds door de IND ingezet en er wordt nu, in het kader van het programma Informatie Gestuurd Werken, gewerkt aan een nieuw risicomodel. Op dit moment wordt het model door TNO onderzocht op mogelijke bias. De privacy office en interne auditdienst van de IND zijn bij de ontwikkeling van het model betrokken. Nadat het onderzoek van TNO is afgerond, verwacht de IND het risicomodel te kunnen gaan toepassen. TNO zal blijven monitoren op mogelijk ongewenste bias tijdens het gebruik van dit model.

Vraag 10

Wist u dat de IND jarenlang de afkomst van het bestuur van duizenden bedrijven heeft geregistreerd in risicoprofielen om fraude tegen te gaan. Zo ja, waarom kwam deze informatie pas boven water na een WOB-verzoek van Argos en het Internationale onderzoek collectief Lighthouse Reports? Zo nee, had u dit niet moeten weten en waarom wel of niet?

Antwoord op vraag 10

Het Wob-verzoek dat Argos op 5 augustus 2021 heeft ingediend heeft ertoe geleid dat de IND transparant heeft gecommuniceerd over het gebruikte risicomodel en de registratie van samenstelling van het bedrijfsbestuur. Het risicomodel erkend referenten was een intern hulpmiddel voor de IND om een inschatting te kunnen maken bij welke bedrijven een verhoogd risico lag op niet-naleving van relevante regelgeving. Sinds mei 2021 wordt er niet meer met dit risicomodel gewerkt. Destijds was vanuit de IND geen reden om hierover naar buiten toe te communiceren, omdat het model geen gevolgen heeft gehad voor de besluiten die de IND heeft genomen, er zijn geen aanvragen op grond van dit model afgewezen. Ik was niet op de hoogte van dit model.

De IND is in mei 2021 gestopt met het gebruik van het risicomodel, en daarmee ook met het registreren van de samenstelling van het bedrijfsbestuur. Er is in het kader van de uitvoering van moties Marijnissen c.s. en Klaver c.s.³ (hierna Motie #21) melding gedaan van het risicomodel en de betreffende verandering van werkwijze bij de minister van Justitie en Veiligheid. Met het aannemen van deze moties heeft de Kamer het kabinet verzocht om te inventariseren waar

³ Kamerstukken II, 2020/21, 35510, respectievelijk nr. 21 en nr. 16.

afkomstgerelateerde persoonsgegevens worden gebruikt. Doel is om discriminatie te voorkomen door het onrechtmatig en oneigenlijk gebruik tegen te gaan van afkomstgerelateerde gegevens in risico-modellen, -profielen en verwerkingen van systemen en processen. De minister van Justitie en Veiligheid informeert de Kamer voor het zomerreces over de resultaten van de uitvoering van de Motie #21.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Regie Migratieketen
Ketensturing

Datum
24 juni 2022

Ons kenmerk
4012266

Vraag 11

Wat zal er gebeuren met de informatie die onrechtmatig is verkregen en momenteel volgens de Archiefwet wordt bewaard?

Antwoord op vraag 11

Met de stopzetting van het risicomodel erkend referenten in mei 2021 wordt ook de samenstelling van het bedrijfsbestuur niet meer geregistreerd. De geregistreerde gegevens zijn niet meer toegankelijk voor IND-medewerkers en verwijzingen naar het risicomodel in bijvoorbeeld procesbeschrijvingen en documenten in de IND-systemen worden verwijderd. De IND kan het risicomodel, en hiermee ook de gegevens over de samenstelling van het bedrijfsbestuur, niet volledig verwijderen omdat in de op de Archiefwet gebaseerde selectielijst⁴ bepaald is dat de formele bewaartermijn voor dit risicomodel 50 jaar is.

1) Argos, 7 mei 2022, 'IND registreerde afkomst voor risicoprofilering', IND registreerde afkomst voor risicoprofilering - Human - VPRO

Toelichting:

Deze vragen dienen ter aanvulling op eerdere vragen terzake van de leden Leijten en Jasper van Dijk (beiden SP), ingezonden 11 mei 2022 (vraagnummer 2022Z09099).

⁴ Staatscourant 2021, nr. 17848-1, blz. 88

Document 16 op de inventarisatielijst

Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk

4214740

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 30 september 2022

Onderwerp Risico indicatoren die zijn verzameld en opgeslagen door de IND

In het dertigledendebat over het bericht dat de IND zich schuldig zou maken aan etnisch profileren, van donderdag 15 september 2022, verzocht uw Kamer om de lijst van risico indicatoren die zijn verzameld en opgeslagen door de IND. Met deze brief voldoe ik aan dat verzoek.

Er zijn een aantal indicatoren verzameld en opgeslagen ten behoeve van het risicomodel erkend referenten. Een aantal van deze indicatoren was onderdeel van het algoritme dat een onderdeel was van de handhaving op erkend referenten. Deze zijn ook te vinden op de site van het Wob-verzoek: [Besluit op Wob-verzoek Wob besluit risicomodellen en algoritmes | Wob-verzoek | Rijksoverheid.nl](#)

Indicatoren die door de IND zijn verzameld en opgeslagen ten behoeve van het risicomodel:

- KvK-nummer;
- Naam bedrijf/instelling;
- Rechtsvorm;
- Datum oprichting;
- Datum aanvraag om erkenning;
- Samenstelling bestuur;
- Heeft bedrijf een website?;
- Aantal werknemers wereldwijd;
- Is er een bedrijfspand?;
- Branche (SBI-code zoals vermeld in uittreksel KvK);
- Klopt bedrijfspand met de branche?.

Indicatoren die onderdeel uitmaakten van het algoritme:

- de omvang van het bedrijf (het aantal werknemers wereldwijd),
- de branche,
- het al dan niet in bezit zijn van een website en
- het al dan niet in het bezit zijn van een bedrijfspand.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Juridische en Algemene
Zaken

Datum
30 september 2022

Ons kenmerk
4214740

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

E. van der Burg



Werkinstructie SUA

Openbaar

Aan	Directeuren IND cc DDMB
Van	Hoofddirecteur IND
Nummer & Titel	WI 2020/8 Erkenning als referent
Kenmerk	
Hoofdtak	Regulier
Publicatiedatum	26-05-2020
Geldig vanaf	26-05-2020
Geldig tot en met	26-05-2023
Bijlage(n)	Geen

1. Inleiding

Deze werkinstructie vervangt werkinstructie: 2017/9. De werkinstructie is op een klein aantal punten verduidelijkt en ziet enkel op de (aanvraag voor) erkenning als referent. Om dubbelingen te voorkomen zijn alleen aspecten van het beleid beschreven die niet in de Vreemdelingenwet, het Vreemdelingenbesluit, het Voorschrift Vreemdelingen en de Vreemdelingscirculaire zijn opgenomen.

Met deze werkinstructie is niet beoogd om aanvullende voorwaarden te stellen voor de (aanvraag voor) erkenning als referent.

2. ALGEMEEN

Aanvraag voor erkenning als referent

2.1 Inschrijving Kamer van Koophandel (KvK)

Een erkenning is gekoppeld aan een rechtspersoon die de aanvraag voor erkenning als referent heeft ingediend en is ingeschreven in het handelsregister van de KvK. De erkenning wordt gekoppeld aan een KvK-nummer van de rechtspersoon¹. Als de referent bestaat uit meerdere onderdelen (rechtspersonen met een eigen KvK-nummer) dan moeten alle onderdelen apart erkend zijn, als die onderdelen gebruik willen maken van de kennismigrantenregeling, au pairregeling, etc.

Als een nieuwe ondernemingsvorm ontstaat, bijvoorbeeld door een fusie of afsplitsing, is meestal ook sprake van een nieuwe inschrijving in het Handelsregister waarbij een nieuw KvK-nummer is afgegeven. Omdat de erkenning als referent is gekoppeld aan het KvK-nummer blijft de erkenning van de referent met het "oude KvK-nummer" van kracht en kan de erkenning niet worden overgedragen. Om gebruik te maken van de kennismigrantenregeling, au pairregeling, etc. betekent dit dat de nieuwe onderneming/onderwijsinstelling/onderzoeksbureau/etc een aanvraag voor erkenning als referent zal moeten indienen op het eigen KvK-nummer. Een fusie of overname kan derhalve consequenties hebben voor de werknemer (kennismigrant), student, au pair, etc.

Een aantal voorbeelden:

Voorbeeld 1: erkend referent, bedrijf A, houdt op te bestaan (uitschrijving KvK) en gaat op in bedrijf B (dit kan zowel een erkend als niet erkend referent zijn). Erkend referent bedrijf A moet de vreemdeling afmelden met ingang van de dag dat het bedrijf ophoudt te bestaan. Voor zover bedrijf B niet erkend is moet bedrijf B een aanvraag voor erkenning als referent indienen om de vreemdeling te kunnen overnemen. Pas als de aanvraag is ingewilligd kan de vreemdeling werken bij bedrijf B. Bedrijf B dient de aanvraag om erkenning zo vroeg als mogelijk in om de periode dat

¹ Uitzondering hierop vormt de aanvrager die niet op grond van de Handelsregisterwet inschrijvingsplichtig is en de onderneming die verband houdt met uitwisseling van au pairs die gevestigd is in een andere lidstaat van de EU of de EER.

de kennismigrant geen werkzaamheden mag verrichten zo klein als mogelijk te houden. Bedrijf B moet de vreemdeling aanmelden (o.g.v. Vc B1/5.3). Voor de kennismigrant/au pair is hier sprake van wijziging van referent/werkgever/au pairbureau.

Voorbeeld 2: twee bedrijven A en B (beide erkend als referent) gaan fuseren. A en B worden uitgeschreven uit KvK. Bedrijven A en B gaan op in een *nieuw bedrijf C*, met een nieuw KvK-nr. Bedrijf C moet worden erkend als referent voordat kennismigranten in dienst kunnen worden genomen of voordat het bedrijf kan bemiddelen voor au pairs. Eventuele kennismigranten/au pairs die meegaan naar nieuw bedrijf C, wijzigen in dit geval ook van werkgever/au pairbureau (ook al kan er wellicht feitelijk weinig tot niets veranderen voor de kennismigranten/au pairs). Bedrijf C moet de vreemdelingen aanmelden.

2.2 Registratieplicht voor ondernemingen die arbeidskrachten uitlenen

Als een bedrijf arbeidskrachten ter beschikking stelt, moet de onderneming dit (sinds 1 juli 2012) verplicht registreren in het Handelsregister. Dit is het gevolg van een wetswijziging die uitbuiting van werknemers wil terugdringen. Deze wet heet Wet Allocatie Arbeidskrachten door Intermediairs (Waadi). De registratieplicht Waadi ziet toe op inschrijving in het Handelsregister als zodanig. Deze registratieplicht Waadi richt zich niet alleen op uitzendbureaus, maar ook op andere ondernemingen, zoals payroll bedrijven e.d. en geldt voor zowel ondernemers die bedrijfsmatig als niet-bedrijfsmatig arbeidskrachten ter beschikking stellen. Bij bedrijfsmatig moet worden gedacht aan uitzendbureaus, uitleenbureaus, payroll bedrijven en banenpools. Bij niet-bedrijfsmatig kan gedacht worden aan een onderneming die af en toe personeel ter beschikking stelt aan andere organisaties, waarbij dit niet de hoofdactiviteit van de onderneming is. Denk bijvoorbeeld aan detachering van een zieke werknemer die bij een andere organisatie werkt aan zijn re-integratie of herplaatsing in het kader van een 'sociaal plan'. Bij ondernemingen die niet-bedrijfsmatig arbeidskrachten ter beschikking stellen, is het van belang dat dit geen onderdeel is van de reguliere bedrijfsactiviteiten.

2.3 Aanvraag erkenning als referent en SNA-registratie

Een onderneming die een aanvraag indient voor erkenning als referent **en** die arbeidskrachten ter beschikking stelt, dient te zijn geregistreerd bij de Stichting Normering Arbeid (SNA). Hierbij maakt het niet uit of de onderneming arbeidskrachten ter beschikking stelt als hoofdactiviteit of als tweede activiteit. Dit omdat niet valt uit te sluiten dat de onderneming in dat laatste geval ook kennismigranten zou kunnen uitlenen.

Vóór 1 april 2016 gold de voorwaarde van opname in het SNA-register in artikel 1.14 van het Voorschrift Vreemdelingen (VV) slechts voor uitzendondernemingen. Omdat het artikel te beperkt geformuleerd was, is het artikel per 1 april 2016 aangepast en in overeenstemming gebracht met de Waadi. Met de wijziging van dit artikel geldt ook voor andere ondernemingen, die arbeidskrachten ter beschikking stellen, de voorwaarde om opgenomen te zijn in het SNA-register, ongeacht of zij voor of na 1 april 2016 zijn gestart met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

In het kader van de aanvraag voor erkenning als referent is het volgende van belang ten aanzien van de SNA-registratie:

- Alleen als de IND te maken heeft met de SBI-codes²: 78201 (uitzendbureaus), 78202 (uitleenbureaus), 78203 (banenpools), 7830 (payrolling), vraagt/eist de IND een SNA-keurmerk/registratie. Bij andere SBI-codes stelt de IND deze eis niet (ook al beginnen deze met 78), omdat het in die gevallen niet gaat om een uitleenorganisatie als bedoeld in de Waadi.
- Als de IND te maken heeft met ondernemingen die niet-bedrijfsmatig arbeidskrachten ter beschikking stellen, vraagt de IND geen SNA-registratie (SNA geeft hiervoor namelijk geen keurmerk af).
- Als de IND te maken heeft met een bedrijf dat als (enige) activiteit uitlenen van personeel binnen het eigen concern heeft (intra-concernuitlening), vraagt de IND geen SNA-registratie, ook al staat het bedrijf met SBI-code 78202 geregistreerd bij KvK.

² 'SBI' staat voor Standaard Bedrijfsindeling 2008 en is opgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Volledigheidshalve: in de Waadi zijn 3 uitzonderingen opgenomen van situaties waarbij sprake is van uitlening, maar werkgevers *niet* verplicht worden zich te registreren (geen Waadi registratieplicht dus):

- a. het ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk ter beschikking stellen van arbeidskrachten;
- b. het bij wijze van hulpbetoon zonder winstoogmerk ter beschikking stellen van arbeidskrachten, die bij degene, die hen ter beschikking stelt, ten behoeve van arbeid in diens onderneming in dienst zijn (collegiale uitlening);
- c. het ter beschikking stellen van arbeidskrachten voor het verrichten van arbeid in een onderneming, die door dezelfde ondernemer in stand wordt gehouden als die de arbeidskrachten ter beschikking stelt (intra-concernuitlening).

Voor deze uitzonderingen geldt dat de IND in deze gevallen ook geen SNA-registratie vraagt/eist.

3. Detachering/Payroll

Bij payroll en detachering is er een inleenovereenkomst tussen de detacheerder of het payroll-bedrijf en de inlener. Daarnaast is er een detacherings-/ payrollovereenkomst tussen de detacheerder of het payroll-bedrijf en de werknemer. Deze beide documenten dienen in de administratie van de detacheerder of het payroll-bedrijf te zitten.

Voorbeeld: Een kennismigrant is in dienst van en werkzaam bij bijvoorbeeld een Nederlands bedrijf X, en gaat werkzaamheden verrichten voor een ander bedrijf Y in Nederland (er is geen relatie tussen de bedrijven X en Y). Dit mag en is ook mogelijk. Wel moet er sprake zijn van een in-en uitleenovereenkomst. Een in-uitleenovereenkomst is noodzakelijk om vast te kunnen stellen dat de kennismigrant in dienst is bij bedrijf X (zijnde de erkend referent) en niet in dienst is van bedrijf Y (die geen erkend referent hoeft te zijn)

Verschil payroll/detachering: Een detacheringsbureau werft zelf medewerkers en neemt deze in dienst. Vervolgens detacheert het bureau deze medewerkers bij zelf gezochte bedrijven. Bij payroll werven en selecteren de bedrijven zelf de medewerkers en brengen deze vervolgens onder bij een payroll-bedrijf. Het payroll-bedrijf is in het kader van de zorgplicht wel verplicht om zich ervan te vergewissen dat de werving en selectie door het bedrijf waar de kennismigrant feitelijk gaat werken zorgvuldig is gedaan en dat de vreemdeling op de hoogte is gebracht van de relevante regelgeving.

4. Werkgever als erkend referent voor het verblijfsdoel kennismigrant

Als erkend referent wordt beschouwd het bedrijf(sonderdeel) in Nederland dat een dienstverband met de vreemdeling heeft. Uitgangspunt is dat een vreemdeling slechts één referent heeft.

In het geval de bedrijfsstructuur uit meerdere onderdelen bestaat, is afhankelijk van de situatie bepalend wie als referent moet optreden.

Een voorbeeld:

Een kennismigrant is in dienst van een onderneming (=erkend referent) en gaat werken bij (niet-erkende) onderdelen/bv's (met eigen KvK-nummers).

Als de onderneming de erkend referent is en de kennismigrant in dienst is en ook in dienst blijft bij die onderneming is dit geen probleem mits er onderling vastgelegd wordt dat de kennismigrant ook werkt bij de (verschillende) onderdelen. Zolang de kennismigrant **maar in dienst is en blijft** van die onderneming (zijnde de erkend referent) en die onderneming als erkend referent verantwoordelijk is en blijft. Van belang is dat hier goede afspraken onderling over worden gemaakt en dat deze afspraken worden vastgelegd in de administratie zodat -als nodig- door de erkend referent en het niet-erkende onderdeel aangetoond kan worden hoe het zit (bijvoorbeeld bij onderzoek van de IND of de Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW)).

Anders is het als de kennismigrant **in dienst komt** bij een ander onderdeel van de onderneming, dan moet dat onderdeel wel erkend zijn als referent en beschikken over een eigen KvK-nummer.

4.1. Overplaatsing in concernverband die niet onder de reikwijdte van de ICT-Richtlijn³ valt

³ Richtlijn Intra Corporate Transferees (Richtlijn 2014/66/EU).

Een werknemer kan in concernverband overgeplaatst worden naar een Nederlands concernonderdeel vanuit een buitenlands concernonderdeel. Hierbij is het mogelijk dat de werknemer in dienst blijft bij het buitenlands concernonderdeel. Als deze overplaatsing niet onder de reikwijdte van de ICT-richtlijn valt, moet het in Nederland gevestigde onderdeel van het bedrijf erkend referent zijn en ten behoeve van deze werknemer (kennismigrant) een verblijfsvergunning aanvragen.

5. Plichten erkend referent

De vreemdeling voor wie de erkend referent een verblijfsvergunning aanvraagt, moet voldoen aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning. Niet alleen bij de aanvraag voor een verblijfsvergunning, maar ook daarna. De erkend referent moet daarvoor zorgen. Bovendien moet de erkend referent zorgen dat hij blijft voldoen aan de voorwaarden voor erkenning als referent. De erkend referent moet zich houden aan een drietal verplichtingen zijnde; de informatie-, administratie- en zorgplicht.

Uitvoering van de informatieplicht

De informatieplicht houdt onder meer in dat de erkend referent verplicht is wijzigingen die relevant zijn voor het verblijfsrecht van de vreemdeling aan de IND te melden (bijvoorbeeld melden als een au-pair naar een ander gastgezin gaat, wanneer de kennismigrant niet meer voldoet aan de looneis of dat een student Nederland heeft verlaten). De erkend referent moet aan de IND ook alle wijzigingen melden die relevant zijn voor de erkenning. Hierbij kan gedacht worden aan uitschrijving uit het Handelsregister, uitstel van betaling, verandering van de financiële positie, wijziging van adres of wanneer een erkend referent niet meer aan de wettelijke plichten kan voldoen.

Uitvoering van de administratieplicht

Op grond van de administratieplicht moet de erkend referent relevante informatie over de vreemdeling (bijvoorbeeld over het inkomen van de kennismigrant of het gastgezin of over de studievoortgang van de student) opnemen in de administratie. De gegevens en documenten moeten bewaard worden tot 5 jaar nadat het referentschap voor een vreemdeling (zijnde bijvoorbeeld een kennismigrant, au pair of student) is beëindigd.

Uitvoering van de zorgplicht

De zorgplicht houdt onder meer in dat de erkend referent de au pairs, uitwisselingsjongeren, studenten of kennismigranten zorgvuldig moet werven en selecteren. Ook moet de erkend referent hen op de hoogte stellen van de toelatings- en verblijfsvoorwaarden. Deze zorgplicht geldt voor de gehele periode van het afhankelijke verblijfsrecht.

Het kan voorkomen dat de erkend referent de selectie en/of werving van de vreemdeling uitbesteedt aan een andere (derde) partij. Dit neemt niet weg dat de erkend referent zelf verantwoordelijk is en blijft voor een zorgvuldige werving en selectie door een derde partij. De erkend referent heeft daarbij ook de plicht om in de eigen administratie stukken op te nemen waaruit blijkt dat die werving en selectie zorgvuldig heeft plaatsgevonden. Als blijkt dat de werving en selectie door een derde partij niet zorgvuldig heeft plaatsgevonden, dan is dit de erkend referent toe te rekenen.

6. Handhaving erkend referenten

Voor het naleven van de zorgplicht, informatieplicht en administratieplicht, kan de IND controle uitvoeren bij de erkend referent. Ook kan de IND controleren of de erkend referent nog aan de voorwaarden voor erkenning voldoet. Ook een (af)melding van of door een erkend referent, kan voor de IND aanleiding zijn om contact op te nemen met de erkend referent en naar nadere stukken ter onderbouwing te vragen. Meldingen door de erkend referent worden door de IND beoordeeld en verwerkt.

Het uitgangspunt is dat erkend referenten het vertrouwen krijgen dat ze plichten goed nakomen. In geval de erkend referent de wettelijke verplichtingen niet nakomt, kan de IND sancties opleggen⁴.

⁴ Zie het boete-beleid in WBV 2020/5.



Werkinstructie SUA

Openbaar

Aan	Directeuren IND
cc DDMB	
Van	Directeur-Generaal IND
Nummer & Titel	WI 2023/1 Werkinstructie Turks Associatierecht
Kenmerk (digijust)	
Hoofdtak	Regulier
Relatie met	B10/4 Vc
Publicatiedatum	10-1-2023
Geldig vanaf	10-1-2023
Geldig tot en met	10-7-2023
Bijlage(n)	Geen

Disclaimer

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) gebruikt werkinstructies om een breder onderwerp toe te lichten voor medewerkers van de IND ter ondersteuning van hun werkzaamheden en met als doel om het beleid op een correcte en eenduidige wijze uit te voeren. Deze instructies zijn nadrukkelijk géén beleidsregels, maar procedurele instructies en zijn dan ook niet bedoeld als vervanging van de bepalingen in de Vreemdelingencirculaire 2000 of de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap. Er kunnen overigens goede redenen bestaan om in een individueel geval maatwerk te leveren en van een instructie af te wijken.

Voorwoord

Deze werkinstructie vervangt WI 2022/18. Reden voor deze nieuwe versie is de actualisering op een aantal punten. Zo zijn er wijzigingen c.q. aanvullingen aangebracht in de paragrafen 2.5.1, 2.7, 2.8.4, 2.10, 3.3.2, 3.6.3, 4.4, 5.2, 5.2.5, 5.2.9, 5.2.12 en 5.2.14.

Voor Turkse onderdanen die toegang en verblijf in Nederland willen, gelden in beginsel de voorwaarden van het nationaal vreemdelingenrecht. Op grond van het Associatierecht EEG-Turkije gelden voor de toelating en het verblijf voor Turkse onderdanen en hun gezinsleden die onder het toepassingsbereik van dit Associatierecht vallen gunstigere regels. Dit is vanwege de standstillbepalingen. De standstillbepalingen zorgen ervoor dat de nationale regels met betrekking tot toelating en verblijf in beginsel niet strenger mogen worden gemaakt. In deze werkinstructie worden deze standstillbepalingen toegelicht, waarbij wordt uitgelegd welke Turkse onderdanen hierop een beroep kunnen doen en wat die gunstigere regels zijn. Tevens worden de rechtvaardigingsgronden besproken.

Daarnaast voorziet Besluit 1/80, een van de rechtsbronnen van het Associatierecht, voor Turkse werknemers en hun gezinsleden in een recht op arbeid en daarmee verblijf, indien aan de specifieke voorwaarden wordt voldaan. Daarvoor moet men wel als 'werknemer' of 'gezinslid' van een werknemer kunnen worden aangemerkt. De voorwaarden hiervoor en de rechten op arbeid die Besluit 1/80 biedt, worden eveneens besproken in deze werkinstructie. Verder wordt ingegaan op de gronden voor verlies en ontzegging van de rechten van Besluit 1/80 en op de beëindiging van deze rechten op grond van de openbare orde.

Het doel van deze werkinstructie is handvatten te bieden voor de beoordeling van verblijfsaanspraken op grond van het Turks Associatierecht. Die beoordeling is uiteindelijk altijd individueel maatwerk op basis van de specifieke omstandigheden van het individuele geval.

De inhoud is afgestemd met JZ ST, DMB en RVN.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	5
1.1 De rechtsbronnen	5
1.2 Het doel van de Associatie	5
1.3 Het recht op verblijf op grond van Besluit 1/80	5
2. DE TURKSE WERKNEMER	6
2.1 Inleiding	6
2.2 De rechten van artikel 6 van Besluit 1/80	6
2.3 De voorwaarden voor de rechten op grond van artikel 6 lid 1	6
2.3.1 Definitie van het begrip 'werknemer'	7
2.3.1.1 De gezagsverhouding	7
2.3.1.2 De prestatie: reële en daadwerkelijke arbeid	7
2.3.1.3 De tegenprestatie: het loon	8
2.3.2 Het begrip 'legale arbeidsmarkt'	8
2.3.3 Het begrip 'legale arbeid'	9
2.4 Opbouw van de rechten van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80	9
2.4.1 Het eerste streepje van artikel 6 lid 1	10
2.4.2 Het tweede streepje van artikel 6 lid 1	10
2.4.3 Het derde streepje lid van artikel 6 lid 1	10
2.4.4 Niet-tijdige indiening van de aanvraag	11
2.5 Tijdelijke afwezigheid en de regeling in artikel 6 lid 2	11
2.5.1 Onvrijwillige werkloosheid	11
2.5.2 Arbeidsongeschiktheid	12
2.6 Afwezigheid na verkrijging van de rechten van het derde streepje	13
2.7 Internationale chauffeurs, zeelieden en werknemers op een mijnbouwinstallatie	13
2.8 Verlies en ontzegging van de rechten op grond van artikel 6 lid 1	14
2.8.1 Verlies van de opgebouwde rechten op grond van artikel 6 lid 1	15
2.8.2 Ontzegging van de opgebouwde rechten op grond van artikel 6 lid 1	15
2.8.3 Gevolgen naturalisatie	16
2.8.4 Gevolgen van het gaan werken als zelfstandige	16
2.9 Wel of niet intrekken met terugwerkende kracht	16
2.9.1 Intrekken met terugwerkende kracht	16
2.9.2 Niet intrekken met terugwerkende kracht	16
2.10 De verblijfsvergunning	17
3. HET GEZINSLID VAN DE TURKSE WERKNEMER	18
3.1 Inleiding	18
3.2 De rechten van artikel 7 van Besluit 1/80	18
3.3 De rechten en voorwaarden van artikel 7, eerste alinea	19
3.3.1 Definitie van het begrip 'gezinslid van een Turkse werknemer'	19
3.3.1.1 Bloedverwanten in neergaande lijn	19
3.3.1.2 Bloedverwanten in opgaande lijn	20
3.3.1.3 Het begrip 'ten laste van'	20
3.3.1.4 De ex-echtgenoot van de Turkse werknemer	20
3.3.1.5 De nationaliteit van de gezinsleden	21
3.3.2 Tot de legale arbeidsmarkt behorende Turkse werknemer	21
3.3.3 Toestemming om zich bij de Turkse werknemer te voegen	21
3.3.4 Legaal wonen	22
3.4 Gevolgen van gebeurtenissen tijdens de opbouw van de rechten	22
3.4.1 Gevolgen van huwelijk en meerderjarig worden van het kind	22
3.4.2 Korte perioden zonder verblijfsvergunning	22
3.4.3 Gevolgen van verlaten legale arbeidsmarkt door hoofdpersoon	22
3.4.4 Gevolgen van fraude door hoofdpersoon	22
3.5 Geen voorwaarden meer na drie jaar	23
3.6 De voorwaarden van artikel 7 tweede alinea	23

3.6.1 Het begrip 'kinderen' van de Turkse werknemer	23
3.6.2 Het begrip 'beroepsopleiding'	24
3.6.3 De voorwaarde 'drie jaar legaal werken'	24
3.6.4 Verschil met artikel 7, eerste alinea	24
3.7 Bewijslastverdeling bij verblijf zonder verblijfsvergunning	24
3.8 Verlies en ontzegging van de rechten op grond van artikel 7	24
3.8.1 Verlies van de rechten op grond van artikel 7	24
3.8.2 Ontzegging van de rechten op grond van artikel 7	25
3.9 Wel of niet intrekken met terugwerkende kracht?	25
3.9.1 Wel intrekken met terugwerkende kracht	25
3.9.2 Niet intrekken met terugwerkende kracht	26
3.10 De verblijfsvergunning	26
4. DE STANDSTILLBEPALINGEN	27
4.1 Inleiding	27
4.2 De standstillbepalingen	27
4.3 Toepassingsbereik van de standstillbepalingen	27
4.3.1 Op wie zien de standstillbepalingen?	28
4.3.2 Op wat zien de standstillbepalingen?	29
4.4 Geen geslaagd beroep op de standstillbepalingen	30
4.5 Rechtvaardiging van strijd met de standstillbepalingen	31
4.5.1 Rechtvaardiging van een beperking in de zin van artikel 13 Besluit 1/80	31
4.5.2 Rechtvaardiging van een beperking in de zin van artikel 41 lid 1	32
5. GEVOLGEN STANDSTILLBEPALINGEN	33
5.1 Inleiding	33
5.2 Maatregelen in strijd met de standstillbepalingen	33
5.2.1 Hoogte leges	33
5.2.2 Inburgering	34
5.2.3 Leeftijdsgrens hoofdpersoon	34
5.2.4 Meerderjarigheidsgrens van het kind van de hoofdpersoon	34
5.2.5 Afschaffen verruimde gezinshereniging	35
5.2.6 Driejarenbeleid	35
5.2.6.1 Toetsingskader beroep op het driejarenbeleid	35
5.2.6.2 Berekening van het relevant tijdsverloop	38
5.2.6.3 Wanneer en hoe een beroep kan worden gedaan op het driejarenbeleid	41
5.2.6.4 Verlening verblijfsvergunning	41
5.2.7 Openbare orde: transactieaanbod	41
5.2.8 Zoekjaar na verbreking huwelijk	42
5.2.9 Voortgezet verblijf na zoekjaar	42
5.2.10 Voortgezet verblijf na verbreking huwelijk	42
5.2.11 Middelenvereiste bij volledige arbeidsongeschiktheid	42
5.2.12 TWV-vereiste voor internationale chauffeurs die alleen in Nederland verblijven gedurende de vrij termijn en geen verblijfsvergunning aanvragen	43
5.2.13 Invoering van het puntensysteem bij toelating van zelfstandigen	44
5.2.14 Visumplicht bij kort verblijf	44
5.3 Maatregelen die geen aanscherpingen of een toegestane aanscherping zijn	45
5.3.1 Afschaffing van vrijstelling van het middelenvereiste bij zorg voor een kind jonger dan 5 jaar of bij leeftijd van 57,5 jaar of ouder	45
5.3.2 Aanscherping looncriterium kennismigrant	45
5.3.3 Biometrische gegevens	46
5.3.4 Aanscherping mvv-vereiste	46
5.3.5 Intrekken met terugwerkende kracht	46
5.3.6 Aanscherping inkomensnorm voor Nederlandse referenten	47
5.3.7 Licht en zwaar inreisverbod	47
5.3.8 Het vereiste van een wezenlijk belang	47
5.3.9 Het documentatievereiste	47

5.3.10 Indienen van een aanvraag in persoon	48
6. ARTIKEL 14 VAN BESLUIT 1/80	49
6.1 Definitie van het begrip 'openbare orde'	49
6.2 Evenredigheidsbeginsel en belangenafweging	49
6.3 Beroep op artikel 28 lid 3 van Richtlijn 2004/38/EG	49
6.4 Turkse zelfstandigen en openbare orde	49

1. INLEIDING

1.1 De rechtsbronnen

Op 12 september 1963 is een overeenkomst gesloten waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en Turkije. Deze Associatieovereenkomst is op 1 december 1964 in werking getreden.

Op 23 november 1970 is een Aanvullend Protocol tot stand gekomen. Dit Aanvullend Protocol maakt deel uit van de Associatieovereenkomst. Voor het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden is het protocol op 1 januari 1973 in werking getreden.

Op 20 december 1976 heeft de Associatieraad Besluit 2/76 vastgesteld. Dit besluit is in 1980 vervangen door het door de Associatieraad vastgestelde Besluit 1/80. Besluit 1/80 is met ingang van 1 december 1980 in werking getreden en nog steeds van toepassing. Besluit 1/80 bevat regelingen voor Turkse werknemers en hun gezinsleden waaraan een recht op arbeid (en daarmee een recht op verblijf) kan worden ontleend.

De bij de Associatieovereenkomst ingestelde Associatieraad heeft echter geen nadere regeling vastgesteld ten aanzien van het recht van vestiging en het dienstenverkeer. Het gevolg is dat Turkse zelfstandigen en dienstverrichters geen recht op vestiging dan wel dienstverlening aan de Associatieovereenkomst kunnen ontleen.¹

Naast de overeenkomst, het Aanvullend Protocol en de besluiten is de jurisprudentie van het Hof van Justitie² en van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) een belangrijke rechtsbron.

1.2 Het doel van de Associatie

Het doel van de Associatieovereenkomst was om de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de EEG en Turkije te bevorderen, door geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen en de beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten op te heffen. Zo werd beoogd de levensstandaard van het Turkse volk te verbeteren en in een later stadium de toetreding van de Republiek Turkije tot de EEG (nu de Europese Unie) te vergemakkelijken.³ Om de doelstellingen te kunnen verwezenlijken werd voorzien in de geleidelijke totstandbrenging van een douane-unie in drie fasen (een voorbereidende fase, een overgangsfase en een definitieve fase). De douane-unie is uiteindelijk tot stand gekomen in 1995.

1.3 Het recht op verblijf op grond van Besluit 1/80

De bepalingen van Besluit 1/80 zijn niet volledig omgezet in nationale regelgeving. Enkel een aantal aspecten is nader uitgewerkt in het nationale vreemdelingenrecht en in de beleidsregels. De beleidsregels staan in hoofdstuk B10/4 Vc en verspreid in diverse materiehoofdstukken van de Vreemdelingencirculaire.

Op grond van artikel 6 en 7 van Besluit 1/80 kunnen Turkse werknemers en hun gezinsleden (waaronder de echtgenoot/echtgenote) rechten op verblijf opbouwen. Hoewel een werknemer zowel een man als een vrouw kan zijn, wordt in deze werkinstructie voor de leesbaarheid alleen de hij-vorm gebruikt. Voorts wordt voor de leesbaarheid alleen gesproken van echtgenoot. Hiermee wordt tevens de echtgenote bedoeld.

Met de afkorting 'Vc' wordt in deze werkinstructie de thans geldende Vreemdelingencirculaire 2000 bedoeld. Met 'Vb' wordt verwezen naar het Vreemdelingenbesluit 2000.

¹ HvJ EG 11 mei 2000, C-37/98, ECLI:EU:C:2000:224 (*Savas*), punten 15, 64 en 67.

² De naam 'Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen' is sinds het Verdrag van Lissabon (inwerkingtreding 1 december 2009) vervangen door de naam 'Hof van Justitie van de Europese Unie'. Dit orgaan zal in deze werkinstructie verder worden aangeduid als 'Hof van Justitie' of 'Hof' en in de jurisprudentieverwijzingen worden afgekort als 'HvJ EG' of 'HvJ EU'.

³ Art. 12 tot en met 14 en art. 28 van de Associatieovereenkomst.

2. DE TURKSE WERKNEMER

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de rechten op het verrichten van arbeid en daarmee op verblijf besproken die de Turkse werknemer kan ontlenen aan artikel 6 van Besluit 1/80. De begrippen 'werknemer', 'reële en daadwerkelijke arbeid', 'legale arbeid' en 'legale arbeidsmarkt' worden toegelicht. Verder wordt uitgelegd hoe de opbouw van de rechten op grond van artikel 6 lid 1 werkt en wanneer de rechten verloren gaan of ontzegd kunnen worden.

Artikel 6 van Besluit 1/80 regelt uitsluitend de situatie van Turkse werknemers die al legaal in de arbeidsmarkt van de lidstaten zijn opgenomen.⁴

2.2 De rechten van artikel 6 van Besluit 1/80

Artikel 6 van Besluit 1/80 luidt als volgt:

1. Behoudens het bepaalde in artikel 7 betreffende vrije toegang tot arbeid van de gezinsleden heeft de Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort:
 - na een jaar legale arbeid in die lidstaat recht op verlenging van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever indien deze werkgelegenheid heeft;
 - na drie jaar legale arbeid en onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang, in die lidstaat het recht om in hetzelfde beroep bij een werkgever van zijn keuze te reageren op een ander arbeidsaanbod, gedaan onder normale voorwaarden en geregistreerd bij de arbeidsbureaus van die lidstaat;
 - na vier jaar legale arbeid, in die lidstaat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze.
2. Jaarlijkse vakanties en perioden van afwezigheid wegens zwangerschap, arbeidsongeval of kortdurende ziekte worden gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid. Tijdvakken van onvrijwillige werkloosheid die naar behoren zijn geconstateerd door de bevoegde autoriteiten, alsmede perioden van afwezigheid wegens langdurige ziekte worden niet gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid, doch doen geen afbreuk aan de rechten die zijn verkregen uit hoofde van het voorafgaande tijdvak van arbeid.
3. De wijze van toepassing van de leden 1 en 2 wordt geregeld in de nationale voorschriften.

De drie streepjes in lid 1 van artikel 6 Besluit 1/80 staan voor drie verschillende stadia van rechten op het verrichten van arbeid in loondienst, die oplopen in sterkte naarmate langduriger arbeid is verricht. In paragraaf 2.4 wordt de opbouw van de rechten van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 nader toegelicht.

Volgens het Hof van Justitie impliceert het nuttige effect van het recht op voortzetting van de arbeid noodzakelijkerwijs dat de Turkse werknemer een daarmee samenhangend verblijfsrecht heeft.⁵ Dit recht op verblijf vloeit dus voort uit de jurisprudentie van het Hof, niet uit artikel 6.

Artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 heeft rechtstreekse werking. Dit wil zeggen dat Turkse onderdanen die aan de voorwaarden van dit artikellid voldoen, zich rechtstreeks kunnen beroepen op de rechten die de drie streepjes hen geleidelijk verlenen.⁶

2.3 De voorwaarden voor de rechten op grond van artikel 6 lid 1

Om rechten te kunnen ontlenen aan artikel 6 lid 1 dient men een **Turkse werknemer** te zijn die **tot de legale arbeidsmarkt** van een lidstaat behoort en die ten minste een jaar **legale arbeid** heeft verricht voor dezelfde werkgever, die nog steeds werk voor hem heeft. De begrippen 'werknemer', 'legale arbeidsmarkt' en 'legale arbeid' worden in Besluit 1/80 niet uitgelegd. Het Hof van Justitie sluit voor de uitleg van de begrippen in Besluit 1/80 aan bij de uitleg die aan deze begrippen wordt gegeven in het kader van het vrij verkeer van Unieburgers (artikel 21 VWEU en Richtlijn 2004/38/EG). Zie ook paragraaf B10/4.1 Vc waar

⁴ HvJ EG 16 december 1996, ECLI:EU:C:1992:527 (*Kus*), punt 25.

⁵ HvJ EG 20 september 1990, ECLI:EU:C:1990:322 (*Sevince*), punt 29.

⁶ HvJ EG 26 oktober 2006, ECLI:EU:C:2006:670 (*Güzeli*), punt 24.

staat opgemerkt dat de IND de begrippen 'werknemer' en 'reële en daadwerkelijke arbeid' op dezelfde wijze uitlegt als in paragraaf B10/2 Vc. Deze uitleg van de begrippen wordt in de volgende paragrafen toegelicht.

2.3.1 Definitie van het begrip 'werknemer'

Werknemer is de persoon die gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties (reële en daadwerkelijke arbeid) levert en als tegenprestatie een (geldelijke) vergoeding ontvangt.⁷ Er moet dus sprake zijn van een gezagsverhouding, van een prestatie en van een tegenprestatie (loon). Is van een van deze criteria geen sprake, dan kan men niet aangemerkt worden als werknemer in de zin van het Unierecht en daarmee van het Associatierecht. De drie voorwaarden, gezagsverhouding, prestatie en tegenprestatie, worden hieronder nader toegelicht.

Uit de jurisprudentie volgt dat het er niet toe doet of er een formeel arbeidscontract is en wat dat de aard van de rechtsbetrekking tussen werknemer en werkgever is.⁸ Ook een stagiaire of au pair die reële en daadwerkelijke arbeid verricht kan werknemer zijn, of iemand die arbeid in deeltijd verricht of een oproepcontract heeft.⁹

2.3.1.1 De gezagsverhouding

Om als werknemer aangemerkt te kunnen worden, dient er een gezagsverhouding te bestaan. Een directeur van een vennootschap waarvan hij enig aandeelhouder is, oefent volgens het Hof van Justitie zijn werkzaamheid niet uit in het kader van een positie van ondergeschiktheid. Hij moet daarom niet worden aangemerkt als 'werknemer' (in de zin van artikel 45 VWEU), maar als een persoon die een werkzaamheid anders dan in loondienst uitoefent (in de zin van artikel 49 VWEU).¹⁰ Dat zo'n directeur in loondienst is bij de vennootschap en uit de salarisspecificaties blijkt dat hij in aanmerking komt voor loonheffingskorting leidt niet tot een andere conclusie.¹¹

2.3.1.2 De prestatie: reële en daadwerkelijke arbeid

Er dient sprake te zijn van reële en daadwerkelijke arbeid. Werkzaamheden van zo geringe omvang dat ze louter marginaal en bijkomstig zijn, worden uitgesloten.¹²

Het Hof geeft geen minimumnormen voor het begrip 'reële en daadwerkelijke arbeid'. Hierdoor moet in iedere zaak afzonderlijk worden beoordeeld of er sprake is van reële en daadwerkelijke arbeid óf van werkzaamheden van zo geringe omvang dat ze marginaal en bijkomstig zijn. Wanneer de werkzaamheden slechts marginaal en bijkomstig zijn, kan men niet worden aangemerkt als werknemer.

Zoals is aangegeven in paragraaf B10/2.2 Vc is van reële en daadwerkelijke arbeid *in ieder geval* sprake als de inkomsten uit arbeid meer bedragen dan 50% van de toepasselijke bijstandsnorm of als de Unieburger ten minste 40% van de gebruikelijke volledige arbeidstijd werkt. Dit betekent dat er ook in gevallen waarin niet wordt voldaan aan deze '40-50-regel' sprake kan zijn van reële en daadwerkelijke arbeid.

Handvatten om te beoordelen of de arbeid reëel en daadwerkelijk is:

- Als wordt voldaan aan de '40-50-regel' is er in ieder geval sprake van reële en daadwerkelijke arbeid.
- Als er sprake is van een laag arbeidsloon of van een gering aantal arbeidsuren zijn dat aanwijzingen dat de verrichte arbeid slechts marginaal en bijkomstig is. Bij de algehele beoordeling van de arbeidsverhouding dient volgens het Hof van Justitie echter niet alleen rekening te worden gehouden met de arbeidsduur en de hoogte van de beloning, maar ook

⁷ HvJ EG 26 november 1998, ECLI:EU:C:1998:568 (*Birden*), punt 25.

⁸ HvJ EG 26 februari 1992, ECLI:EU:C:1992:87 (*Raulin*), punt 10.

⁹ HvJ EG 3 juli 1986, ECLI:EU:C:1986:284 (*Lawrie-Blum*), punt 18; HvJ EG 24 januari 2008, ECLI:EU:C:2008:36 (*Payir*), punten 45 en 49.

¹⁰ HvJ EG 27 juni 1996, ECLI:EU:C:1996:251 (*Asscher*), punt 26.

¹¹ ABRvS 6 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:858, r.o. 3.2.

¹² HvJ EG 23 maart 1982, ECLI:EU:C:1982:105 (*Levin*), punt 17.

met andere factoren zoals het recht op een aantal doorbetaalde vakantiedagen, het behoud van salaris bij ziekte, de duur van de arbeidsverhouding en het feit dat op het contract de geldende collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) van toepassing is.¹³ Deze factoren kunnen een aanwijzing vormen dat de beroepsactiviteit – ondanks het gering aantal uren en de geringe beloning - toch reëel en daadwerkelijk is.

- Wanneer de werkzaamheden enkel een middel zijn ter revalidatie of wederopnemng van de vreemdeling in het arbeidsproces en de vreemdeling bovendien niet geselecteerd is op basis van geschiktheid voor het werk maar de werkzaamheden op zijn lichamelijke en geestelijke gesteldheid zijn afgestemd, kunnen de werkzaamheden niet als reële en daadwerkelijke arbeid met economische waarde worden beschouwd.¹⁴ In zo'n situatie kan onderzocht worden of de prestaties die men daadwerkelijk verricht, kunnen worden aangemerkt als prestaties die normaliter op de arbeidsmarkt worden verricht.¹⁵ Is dat niet het geval dan worden de werkzaamheden niet als reële en daadwerkelijke arbeid aangemerkt.

2.3.1.3 De tegenprestatie: het loon

De herkomst van de middelen waaruit het loon wordt betaald is niet van belang. Het loon mag worden betaald uit de openbare kas.¹⁶ Indien de hoogte van het loon onder het bestaansminimum ligt, mag dit aangevuld worden met andere wettige bestaansmiddelen, eventueel betaald uit de openbare kas (zoals bij een bijstandsuitkering).¹⁷

2.3.2 Het begrip 'legale arbeidsmarkt'

Een werknemer behoort tot de Nederlandse legale arbeidsmarkt als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. Zijn arbeidsverhouding kan qua rechten worden gelokaliseerd op het grondgebied van Nederland of heeft voldoende nauwe aanknopingspunten met Nederland. Bij de beoordeling of dit het geval is, moet worden gekeken naar de plaats van aanwerving, het grondgebied van waaruit de arbeid in loondienst wordt verricht en of de Nederlandse wetgeving op het gebied van arbeidsrecht en sociale zekerheidsrecht van toepassing is.¹⁸
2. De werknemer moet de wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften op het gebied van binnenkomst en verblijf in acht hebben genomen. Dit houdt in dat hij niet alleen het recht moet hebben om in Nederland arbeid in loondienst te verrichten, maar dat er zelfs sprake moet zijn van een onomstreden verblijfsrecht.¹⁹ Zie over een onomstreden verblijfsrecht verder paragraaf 2.3.3.

Wanneer de werkgever buiten de vreemdeling om de dienstbetrekking niet bij de relevante instanties, zoals de Belastingdienst en het UWV, heeft gemeld en om die reden door de werkgever geen fiscale loonaangifte en afdracht van sociale premies heeft plaatsgevonden, betekent dat niet dat er daarom geen sprake is van legale arbeid. Want als de werknemer de arbeid conform de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) verricht²⁰, dan kan de omstandigheid dat hij niet was aangemeld en dat er geen premies en belastingen waren afgedragen hem niet worden verweten. Hij behoort dan tot de legale arbeidsmarkt.²¹

¹³ HvJ EU 4 februari 2010, ECLI:EU:C:2010:57 (*Genc*), punten 27 en 28. Deze criteria noemt het Hof in dit arrest. *Genc* was bijna 4 jaar in dienst, had recht op 28 doorbetaalde vakantiedagen en behoud van salaris bij ziekte en op haar contract was een cao van toepassing.

¹⁴ HvJ EG 31 mei 1989, ECLI:EU:C:1989:226 (*Bettray*), punt 17.

¹⁵ HvJ EG 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:488 (*Trojani*), punt 24.

¹⁶ HvJ EG 26 november 1998, ECLI:EU:C:1998:568 (*Birden*), punt 28.

¹⁷ HvJ EG 3 juni 1986, ECLI:EU:C:1986:223 (*Kempf*), punt 14.

¹⁸ HvJ EG 19 november 2002, ECLI:EU:C:2002:694 (*Kurz*), punt 37.

¹⁹ HvJ EG 19 november 2002, ECLI:EU:C:2002:694 (*Kurz*), punt 39; HvJ EU 3 juni 2021, ECLI:EU:C:2021:436 (*BY*), punt 28.

²⁰ Dat wil zeggen dat de werknemer een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) heeft dan wel een verblijfsvergunning en, indien nodig, de werkgever een tewerkstellingsvergunning (TWV) heeft voor hem. Als de werknemer de arbeidsmarktaantekening 'arbeid vrij toegestaan' heeft dan hoeft de werkgever geen TWV te hebben voor hem.

²¹ Zie ABRvS 10 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1554, r.o. 3.1.

2.3.3 Het begrip "legale arbeid"

Legale arbeid is de arbeid die is verricht gedurende een stabiele en niet voorlopige situatie op de arbeidsmarkt van de gastlidstaat. Dit veronderstelt het bestaan van een onomstreden verblijfsrecht.²² Er is sprake van een onomstreden verblijfsrecht in Nederland wanneer de Turkse onderdaan een geldige nationale verblijfsvergunning of een declaratoir verblijfsrecht hier heeft. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval als hij als gezinslid van een Unieburger verblijfsrecht heeft op grond van Richtlijn 2004/38/EG. Zwart werk is geen legale arbeid.²³

In de volgende gevallen is er *geen* sprake van een onomstreden verblijfsrecht:

- Zolang de verblijfsrechtelijke situatie nog niet definitief is geregeld. Oftewel: zolang de vreemdeling nog niet in het bezit is van een verblijfsvergunning of een declaratoir verblijfsrecht en enkel rechtmatig verblijf heeft in afwachting van een beslissing op zijn aanvraag of op zijn bezwaar- of beroepschrift. Want, zoals het Hof opmerkte, anders zou een rechterlijke beslissing waarbij de vreemdeling dit recht definitief wordt ontzegd, geen enkele betekenis hebben en zou hij de in artikel 6 lid 1 bedoelde rechten kunnen verwerven gedurende een periode waarin hij niet aan de voorwaarden van die bepaling voldoet.²⁴
- Wanneer de verblijfsvergunning is verleend op grond van verstrekte onjuiste gegevens of het achterhouden van gegevens. De enkele constatering dat sprake is van het verstrekken van onjuiste gegevens of het achterhouden van gegevens is onvoldoende om een omstreden of betwist verblijfsrecht aan te nemen. De onjuiste of achtergehouden gegevens dienen aanleiding te vormen om de verblijfsvergunning met terugwerkende kracht in te trekken. De frauduleuze handeling maakt dat er (achteraf gezien) geen sprake is geweest van rechtmatig verblijf en daarmee evenmin van legale arbeid.²⁵ Niet vereist is dat de vreemdeling veroordeeld is voor de frauduleuze handeling.²⁶

Volgens paragraaf B10/4.2 Vc neemt de IND in ieder geval aan dat sprake is van legale arbeid als bedoeld in artikel 6 van Besluit 1/80 als de vreemdeling in het bezit is van een geldige verblijfsvergunning op grond waarvan hem is toegestaan die arbeid te verrichten. De IND neemt ook aan dat sprake is van legale arbeid in voornoemde zin als de vreemdeling arbeid heeft verricht tijdens de procedure ter verkrijging (of her verkrijging) van een verblijfsvergunning en voor (een deel van) deze periode *alsnog* een verblijfsvergunning verkrijgt.

De enkele constatering dat vanaf een bepaalde datum niet meer aan de beperking van de verleende verblijfsvergunning (bijvoorbeeld 'verblijf bij echtgenoot') wordt voldaan, is onvoldoende om een omstreden verblijfsrecht aan te nemen. De verblijfsvergunning moet voor het aannemen van een omstreden verblijfsrecht ook zijn ingetrokken. Ingeval de verblijfsvergunning met terugwerkende kracht wordt ingetrokken tot de datum waarop niet meer aan de voorwaarden werd voldaan, is er vanaf de ingangsdatum van de intrekking geen onomstreden verblijf meer en is de daarna verrichte arbeid niet meer aan te merken als legale arbeid in de zin van artikel 6 lid 1. Zolang de verblijfsvergunning niet is ingetrokken of de beëindiging van het declaratoire verblijfsrecht niet is vastgesteld, loopt de termijn waarin de vreemdeling legale arbeid verricht en rechten opbouwt op grond van artikel 6 lid 1 door.²⁷ Zie over het intrekken met terugwerkende kracht verder paragraaf 2.9.

2.4 Opbouw van de rechten van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80

Artikel 6 lid 1 geeft recht op voortzetting van de arbeid in loondienst en daarmee recht op voortgezet verblijf. De voorwaarden die in de drie streepjes zijn gesteld, moeten door de Turkse werknemer achtereenvolgens worden vervuld. Dit betekent dat een Turkse werknemer aan artikel 6 lid 1, derde streepje van Besluit 1/80 geen rechten kan ontleen op grond van het feit alleen dat hij meer dan vier jaren legaal in de lidstaat van ontvangst heeft

²² HvJ EG 30 september 1997, ECLI:EU:C:1997:446 (*Ertanir*), punt 47.

²³ Zie ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3170, r.o. 4.2.

²⁴ HvJ EG 26 november 1998, ECLI:EU:C:1998:568 (*Birden*), punten 56-58.

²⁵ HvJ EG 5 juni 1997, ECLI:EU:C:1997:280 (*Kol*), punten 26 en 27.

²⁶ ABRvS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2845, r.o. 7.10 en 7.11 en ABRvS 10 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:361, r.o. 3.2.2.

²⁷ ABRvS 5 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2936, r.o. 4.2.

gewerkt, indien hij niet meer dan drie jaren voor dezelfde werkgever heeft gewerkt.²⁸

In artikel 6 lid 2 van Besluit 1/80 is een regeling neergelegd die betrekking heeft op tijdelijke afwezigheid van de legale arbeidsmarkt. In paragraaf 2.5 wordt deze regeling toegelicht. Eerst wordt de opbouw van de verblijfsrechten op grond van de drie streepjes besproken.

2.4.1 Het eerste streepje van artikel 6 lid 1

Volgens het eerste streepje komt de Turkse werknemer in aanmerking voor voortzetting van zijn arbeid **na één jaar legale arbeid** op grond van een onomstreden verblijfsrecht indien **dezelfde werkgever** voortgezette **werkgelegenheid** voor hem heeft. Het eerste streepje beoogt namelijk de continuïteit van de tewerkstelling bij dezelfde werkgever te garanderen.

Onder 'dezelfde werkgever' in de zin van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 wordt tevens verstaan: een uitzendbureau, een inlener, een detacheringsbureau, een bedrijf dat achter-eenvolgens door verschillende ondernemingen wordt geëxploiteerd door fusie of overnamen en een bedrijf dat wegens faillissement wordt overgenomen door een ander bedrijf.²⁹

De peildatum is de datum waarop de Turkse werknemer ten minste één jaar ononderbroken bij dezelfde werkgever heeft gewerkt op basis van een onbetwist verblijfsrecht. Binnen het eerste jaar arbeid kunnen *nog geen* rechten op grond van artikel 6 lid 1 bestaan. Het maakt niet uit of het verblijfsrecht is opgebouwd op basis van twee (of meer) tijdelijke arbeidsovereenkomsten bij dezelfde werkgever.³⁰ Na het eerste jaar moeten de werkzaamheden worden voortgezet bij dezelfde werkgever. Het eerste streepje verleent geen rechten aan een Turkse werknemer die vóór het verstrijken van het eerste jaar van tewerkstelling van werkgever is veranderd.³¹ Het eerste streepje verleent evenmin rechten aan een Turkse werknemer die na een jaar legale arbeid van werkgever is veranderd.³² De opbouw van de rechten op grond van artikel 6 lid 1 begint in die gevallen geheel opnieuw vanaf het moment dat hij gaat werken bij de nieuwe werkgever, mits de Turkse werknemer bij aanvang van die werkzaamheden legaal verblijf heeft en gerechtigd is arbeid te verrichten.³³ Als de nieuwe werkgever na een jaar geen werk meer voor hem heeft en de Turkse vreemdeling daarom weer verandert van werkgever, begint het tellen wederom opnieuw (mits hij legaal verblijf heeft en arbeid mag verrichten).

2.4.2 Het tweede streepje van artikel 6 lid 1

Het tweede streepje wordt in Nederland niet toegepast omdat de Turkse werknemer vrije toegang heeft tot iedere arbeid in loondienst van zijn keuze, nadat hij drie jaar onafgebroken legale arbeid bij dezelfde werkgever heeft verricht. Zie verder de volgende paragraaf.

2.4.3 Het derde streepje lid van artikel 6 lid 1

De nationale regelgeving in combinatie met de standstillbepaling van artikel 13 van Besluit 1/80 zorgt ervoor dat het derde streepje van artikel 6 lid 1 al na drie jaar, in plaats van vier jaar, van toepassing is. Na drie jaar onafgebroken legale arbeid bij dezelfde werkgever te hebben verricht, heeft de Turkse werknemer vrije toegang tot iedere arbeid van zijn keuze en een daarmee samenhangend verblijfsrecht.

Zolang de Turkse werknemer nog niet over het recht bedoeld in het derde streepje beschikt, dient hij gedurende drie jaar legale arbeid te verrichten die in beginsel niet mag worden onderbroken, tenzij hij zich kan beroepen op een legitieme grond voor onderbreking zoals genoemd in artikel 6 lid 2.³⁴ Als er sprake is van losse arbeidscontracten die elkaar opvolgen, tellen deze mee voor de opbouw van rechten op grond van artikel 6, mits deze contracten arbeid bij dezelfde werkgever betreffen.

²⁸ Vgl. HvJ EG 10 januari 2006, ECLI:EU:C:2006:5 (*Sedef*), punten 34, 37 en 44.

²⁹ Zie paragraaf B10/4.2 Vc.

³⁰ HvJ EG 26 november 1998, ECLI:EU:C:1998:568 (*Birden*), punt 63.

³¹ HvJ EG 10 januari 2006, ECLI:EU:C:2006:5 (*Sedef*), punten 40.

³² HvJ EG 10 januari 2006, ECLI:EU:C:2006:5 (*Sedef*), punten 39.

³³ ABRvS 5 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2936, r.o. 4.3 en 4.4.

³⁴ HvJ EG 10 januari 2006, ECLI:EU:C:2006:5 (*Sedef*), punten 47 en 53.

2.4.4 Niet-tijdige indiening van de aanvraag

Een niet-tijdige indiening van een verblijfsaanvraag heeft geen invloed op een verblijfsrecht op grond van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 wanneer aan de Turkse werknemer een nieuwe verblijfs- of arbeidsvergunning wordt verstrekt. Er wordt dan immers niet betwist dat de werknemer legaal in het gastland verbleef.³⁵

2.5 Tijdelijke afwezigheid en de regeling in artikel 6 lid 2

In artikel 6 lid 2 van Besluit 1/80 is een speciale regeling neergelegd die er voor zorgt dat de opgebouwde rechten niet verloren gaan bij een tijdelijke onderbreking van de werkzaamheden. De regeling zorgt er zo ook voor dat de status van werknemer wordt behouden. Dit laatste is van belang bij een beroep op de standstillbepaling (zie verder hoofdstuk 4). Artikel 6 lid 2 bestaat uit twee volzinnen, waarin verschillen bestaan ten aanzien van de redenen van afwezigheid en de gevolgen van de afwezigheid. Dit wordt hieronder uitgelegd.

De regeling van artikel 6 lid 2 is niet van toepassing op een werknemer die de rechten op artikel 6 lid 1, derde streepje heeft verkregen omdat hij geacht wordt voldoende in de gastlidstaat te zijn geïntegreerd. De gevolgen van afwezigheid na verkrijging van de rechten van het derde streepje worden besproken in paragraaf 2.6.

Artikel 6 lid 2, eerste volzin

De eerste volzin ziet op kortdurende tijdelijke afwezigheid wegens zwangerschap, arbeidsongeval of kortdurende ziekte. Afwezigheid om deze redenen wordt gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid. De periode van afwezigheid om deze redenen doorbreekt niet de opbouw van de rechten en telt zelfs mee bij de opbouw van de rechten op grond van artikel 6 lid 1, eerste tot en met derde streepje. Er hoeft nog geen sprake te zijn van opgebouwde rechten op grond van artikel 6 lid 1, eerste streepje om een beroep te kunnen doen op de eerste volzin.

Artikel 6 lid 2, tweede volzin

De tweede volzin ziet op afwezigheid vanwege *onvrijwillige* werkloosheid of langdurige ziekte (arbeidsongeschiktheid). De periode van afwezigheid om deze redenen telt niet mee bij de opbouw van de rechten op grond van artikel 6 lid 1, maar de reeds opgebouwde rechten blijven bestaan. Bij afwezigheid van de arbeidsmarkt vanwege onvrijwillige werkloosheid moet het wel gaan om afwezigheid die naar behoren is geconstateerd door de bevoegde autoriteiten. Dat volgt uit de formulering van de tweede volzin. In de paragrafen 2.5.1 en 2.5.2 wordt nader ingegaan op de begrippen onvrijwillige werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Op het moment dat de werkzaamheden bij dezelfde werkgever worden hervat, wordt weer verder gegaan met de opbouw van tijdvakken van legale arbeid.

Een beroep op de regeling van artikel 6 lid 2, tweede volzin kan pas worden gedaan als men inmiddels de rechten van het eerste streepje heeft verkregen. Er moet namelijk sprake zijn van opgebouwde rechten in de zin van artikel 6 lid 1.³⁶

Afwezigheid om een andere reden dan genoemd in de tweede volzin van artikel 6 lid 2, zoals bijvoorbeeld vanwege detentie of *vrijwillige* werkloosheid, vormt *wel* een doorbreking bij de opbouw van de rechten van het tweede en derde streepje. Dat betekent dat de reeds opgebouwde rechten verloren gaan en het tellen weer van voren af aan begint zodra men weer gaat werken. In de tussenliggende periode dat er geen arbeid wordt verricht, behoort men niet tot de legale arbeidsmarkt.

2.5.1 Onvrijwillige werkloosheid

Er is sprake van onvrijwillige werkloosheid wanneer de inactiviteit van de werknemer hem niet kan worden verweten.³⁷ Daarbij kan worden aangesloten bij paragraaf B10/2.2 Vc waarin staat dat de IND uitgaat van onvrijwillige werkloosheid tenzij door de gemeentelijke

³⁵ HvJ EG 30 september 1997, ECLI:EU:C:1997:446 (*Ertanir*), punten 68 en 69.

³⁶ HvJ EG 26 oktober 2006, ECLI:EU:C:2006:670 (*Güzeli*), punten 43-45 en 55.

³⁷ HvJ EG 26 oktober 2006, ECLI:EU:C:2006:670 (*Güzeli*), punt 41.

sociale dienst of het UWV genoegzaam is vastgesteld dat hier geen sprake van is.

De werkonderbreking door onvrijwillige werkloosheid dient wel tijdelijk te zijn. Hoe lang 'tijdelijk' is in de zin van artikel 6 lid 2, is in de rechtspraak nog niet aan bod gekomen. Verder dient er zicht te zijn op hervatting van de werkzaamheden bij dezelfde werkgever.³⁸ Is hiervan geen sprake, bijvoorbeeld omdat het bedrijf van de werkgever failliet is, dan is er geen sprake van een onderbreking in de zin van artikel 6 lid 2, tweede volzin van Besluit 1/80 waarbij de opgebouwde rechten op grond van artikel 6 lid 1, eerste streepje behouden blijven. De opgebouwde rechten gaan dan verloren en de opbouw van de rechten begint van voren af aan bij de nieuwe werkgever.

2.5.2 Arbeidsongeschiktheid

Bij afwezigheid wegens langdurige ziekte is het van belang om de aard en omvang van de arbeidsongeschiktheid van de Turkse onderdaan vast te stellen. Dit is van belang om vast te kunnen stellen of hij nog wel tot de legale arbeidsmarkt behoort. Er kan sprake zijn van:

1. volledige en blijvende arbeidsongeschiktheid;
2. gedeeltelijke en blijvende arbeidsongeschiktheid;
3. gedeeltelijke en niet-blijvende arbeidsongeschiktheid, of
4. volledige en niet-blijvende arbeidsongeschiktheid.

Ad 1. Als sprake is van volledige³⁹ én blijvende arbeidsongeschiktheid dan wordt de Turkse onderdaan geacht de arbeidsmarkt definitief te hebben verlaten. Zijn (verblijfs)rechten op grond van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 komen dan te vervallen.⁴⁰ Hij valt evenmin onder het toepassingsbereik van de standstillbepaling van artikel 13 van Besluit 1/80. Zie ook paragraaf 2.8.1.

Ad 2, 3 en 4. Bij arbeidsongeschiktheid van een aard en omvang zoals genoemd in 2, 3 en 4 kan er sprake zijn van een onderbreking van de werkzaamheden in de zin van artikel 6 lid 2, tweede volzin van Besluit 1/80 en van het behouden van de status van werknemer op die grond. Daarvoor dient er wel zicht te zijn op hervatting van de werkzaamheden bij *dezelfde werkgever*. Is dat niet het geval, bijvoorbeeld omdat de Turkse onderdaan door de ziekte de werkzaamheden nimmer meer kan verrichten en de werkgever geen ander werk kan aanbieden, dan is er geen sprake van een onderbreking in de zin van artikel 6 lid 2, tweede volzin van Besluit 1/80. Het gevolg daarvan is dat de status van werknemer niet behouden blijft. Besluit 1/80 kent namelijk geen regels, zoals in artikel 7 van Richtlijn 2004/38/EG, die het behoud van de status van werknemer regelen bij arbeidsongeschiktheid terwijl men nog niet vrij is op de arbeidsmarkt en niet zal terugkeren bij dezelfde werkgever. Is het zicht op hervatting van de werkzaamheden bij dezelfde werkgever voldoende aannemelijk gemaakt dan kan worden aangenomen dat er sprake is van een onderbreking in zin van artikel 6 lid 2, tweede volzin en de Turkse onderdaan op die grond zijn status als werknemer behoudt.

Bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid moet de Turkse onderdaan voor het gedeelte dat hij wel arbeidsgeschikt is, werken. Doet hij dat niet dan is hij voor dat deel vrijwillig of onvrijwillig werkloos.

Voor de vaststelling van de aard en omvang van de arbeidsongeschiktheid mag worden uitgegaan van de beoordeling en de besluitvorming daarover door het UWV. Als de Turkse onderdaan het niet eens is met die beoordeling en besluitvorming dan lag het op zijn weg om daartegen bij het UWV rechtsmiddelen in te stellen.⁴¹

Het is verder van belang om ten aanzien van de aard en omvang van de arbeidsongeschiktheid de actuele situatie in beeld te hebben. Van de Turkse onderdaan mag worden verwacht (eventueel na herstel verzuim) dat hij hierover recente stukken overlegt.

³⁸ Zie over de definitie en het vereiste van dezelfde werkgever verder paragraaf 2.4.1.

³⁹ Van volledige arbeidsongeschiktheid is sprake bij een arbeidsongeschiktheid van 80 tot 100%.

⁴⁰ HvJ EG 6 juni 1995, ECLI:EU:C:1995:168 (*Bozkurt*), punten 39 en 40.

⁴¹ ABRvS 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1164, r.o. 4 en 4.1.

Let op: een Turkse onderdaan die nog geen rechten heeft opgebouwd op grond van artikel 6 lid 1, eerste streepje kan geen beroep doen op artikel 6 lid 2, tweede volzin. In dat geval leidt de onderbreking van de werkzaamheden vanwege arbeidsongeschiktheid tot het verlies van de status van werknemer, totdat hij weer opnieuw gaat werken.

2.6 Afwezigheid na verkrijging van de rechten van het derde streepje

Zoals in paragraaf 2.5 al is opgemerkt, is de regeling van artikel 6 lid 2 niet van toepassing op een werknemer die de rechten op artikel 6 lid 1, derde streepje heeft verkregen omdat hij geacht wordt voldoende in de gastlidstaat te zijn geïntegreerd.⁴²

Een werknemer die de rechten van het derde streepje heeft verkregen, mag met behoud van zijn verblijfsrecht vrijwillig zijn arbeid opgeven om in dezelfde lidstaat naar andere arbeid in loondienst te zoeken. Oftewel: die mag vrijwillig werkloos zijn. De nuttige werking van het derde streepje impliceert namelijk dat een Turkse werknemer het recht moet hebben om na ten minste vier jaar legale arbeid (*in Nederland na drie jaar legale arbeid*) om persoonlijke redenen zijn arbeid van het ogenblik op te geven en gedurende een redelijke termijn in dezelfde lidstaat nieuwe arbeid te zoeken, omdat zijn recht op vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze in de zin van deze bepaling anders wordt uitgehold.⁴³

Het is aan de lidstaten zelf om de duur van de redelijke termijn vast te stellen. Een termijn van enkele dagen is naar het oordeel van het Hof van Justitie in ieder geval ontoereikend om de Turkse werknemer in staat te stellen daadwerkelijk nieuw werk te zoeken.⁴⁴ In paragraaf B10/4.4 Vc zijn beleidsregels over de duur van de redelijke termijn opgenomen. Volgens deze beleidsregels geldt als redelijke termijn een termijn van zes maanden. Er dient sprake te zijn van daadwerkelijk zoeken naar werk en een reële kans op werk. De IND verlengt de termijn eenmalig met drie maanden wanneer er na zes maanden nog geen werk is gevonden, maar er nog wel een reële kans op werk bestaat. De vreemdeling moet na uiterlijk negen maanden werk gevonden hebben.⁴⁵

De Turkse werknemer behoudt zijn verblijfsrecht op grond van het derde streepje zolang hij tot de legale arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat behoort. Hij blijft tot de legale arbeidsmarkt behoren gedurende de periode die hij redelijkerwijs nodig heeft om een andere dienstbetrekking te vinden.⁴⁶ Wel is daarvoor nodig dat hij daadwerkelijk ander werk zoekt en zich volledig beschikbaar stelt voor het verrichten van werkzaamheden.⁴⁷ Hij moet dus aantonen dat hij solliciteert en is ingeschreven bij het UWV WERKbedrijf als werkzoekende.⁴⁸ Indien er na het verstrijken van de redelijke termijn geen nieuw werk is gevonden, behoort hij niet langer tot de legale arbeidsmarkt en gaat het verblijfsrecht op grond van artikel 6 lid 1, derde streepje verloren. Zie verder paragraaf 2.8 van deze werkinstructie.

2.7 Internationale chauffeurs, zeelieden en werknemers op een mijnbouwinstallatie

Turkse werknemers die werkzaam zijn op een Nederlands zeeschip of op een mijnbouwinstallatie op het Nederlandse deel van continentale plat hoeven in de regel niet over een geldige verblijfsvergunning te beschikken. Dat betekent niet dat er geen sprake kan zijn van legale arbeid in de zin van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 door deze werknemers. Aan de hand van de in dit hoofdstuk besproken criteria kan worden beoordeeld of er sprake is van reële en daadwerkelijke arbeid en of de werknemer tot de legale arbeidsmarkt behoort in de zin van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80. Is dat het geval dan kan de werknemer, na opbouw, rechten op arbeid en daarmee op verblijf ontlenen aan dit artikel.⁴⁹ Zie over de criteria met betrekking tot het behoren tot de legale arbeidsmarkt paragraaf 2.3.2 van deze werkinstructie.

⁴² HvJ EU 7 juli 2005, ECLI:EU:C:2005:436 (*Ergül Dogan*), punt 16.

⁴³ HvJ EG 23 januari 1997, ECLI:EU:C:1997:31 (*Tetik*), punt 31.

⁴⁴ HvJ EG 23 januari 1997, ECLI:EU:C:1997:31 (*Tetik*), punten 32-34.

⁴⁵ Zie paragraaf B10/4.4.1 Vc.

⁴⁶ HvJ EG 7 juli 2005, C-383/03, ECLI:EU:C:2005:436 (*Ergül Dogan*), punt 19.

⁴⁷ HvJ EG 23 januari 1997, ECLI:EU:C:1997:31 (*Tetik*), punten 41, 46 en 48.

⁴⁸ In paragraaf B10/4.5 Vc staan de bewijsmiddelen met betrekking tot zoeken en kans op werk.

⁴⁹ Vergelijk HvJ EG 10 januari 2006, ECLI:EU:C:2006:5 (*Sedef*).

De term 'internationaal chauffeur' is uitgewerkt in de paragraaf B11/6.4.1 Vc 1982. Deze paragraaf vermeldt: "Als werknemer in het internationale wegtransport wordt aangemerkt degene die werkzaam is als chauffeur in dienst van een Nederlandse werkgever in het internationale wegtransport, voor zover dit transport vanuit en/of naar Nederland plaatsvindt." Ten aanzien van Turkse internationale chauffeurs kunnen verschillende situaties worden onderscheiden:

1. Turkse internationaal chauffeurs die in dienst zijn van een Turkse onderneming die in Turkije is gevestigd, die in het land van herkomst of elders blijven wonen en alleen in Nederland zijn om te laden en te lossen. Zij behoren niet tot de Nederlandse legale arbeidsmarkt, waardoor Besluit 1/80 niet op hen van toepassing is. Zij kunnen dus geen rechten op grond van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 in Nederland opbouwen. Hetzelfde geldt voor Turkse internationaal chauffeurs die in dienst zijn van een onderneming die is gevestigd in een andere lidstaat van de EU, die diensten verrichten in Nederland.
2. Turkse internationaal chauffeurs die in dienst zijn van een Nederlandse onderneming, die een arbeidsovereenkomst hebben die valt onder het Nederlands recht en die uitsluitend arbeid verrichten op vervoersmiddelen in het internationale verkeer en die geen verblijfsvergunning hebben en ook niet willen hebben. Zij mogen tussen de ritten door en tijdens de verlofperiodes (oftewel gedurende de vrije termijn) in Nederland verblijven. Zij behoren tot de Nederlandse legale arbeidsmarkt (omdat er voldoende aanknopingspunten met de Nederlandse arbeidsmarkt zijn) en kunnen zodoende rechten op grond van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 opbouwen.⁵⁰ Voor hun werkgevers geldt echter sinds 1995 een TWV-vereiste dat kan worden aangemerkt als een aanscherping in de zin van artikel 13 van Besluit 1/80, zie verder paragraaf 5.2.12 van deze werkinstructie. Omdat ze geen aanvraag indienen voor een verblijfsvergunning heeft de IND in beginsel niet met deze categorie te maken. Deze categorie moet worden onderscheiden van de volgende categorie chauffeurs (onder 3) die langer in Nederland willen blijven en daarom een verblijfsvergunning hebben aangevraagd en waarvoor altijd het TWV-vereiste heeft gegolden.
3. Turkse internationaal chauffeurs die in dienst (willen) treden van een Nederlandse onderneming, die een arbeidsovereenkomst (willen) aanvaarden die valt onder het Nederlands recht en die uitsluitend arbeid (willen) verrichten op vervoersmiddelen in het internationale verkeer en die nog geen verblijfsvergunning hebben waarmee ze de arbeid mogen verrichten, maar deze wel hebben aangevraagd. Hun werkgevers zijn TWV-plichtig. Die TWV-plicht is geen aanscherping in de zin van artikel 13 van Besluit 1/80, omdat de TWV-plicht voor werknemers (waaronder internationale chauffeurs) die een verblijfsvergunning in Nederland willen hebben altijd heeft bestaan. Zie verder paragraaf 5.2.12 van deze werkinstructie. Zolang deze internationale chauffeurs geen verblijfsvergunning hebben die de arbeid in loondienst toestaat, behoren zij niet tot de Nederlandse legale arbeidsmarkt en kunnen zij geen rechten op grond van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 opbouwen.
4. Turkse internationaal chauffeurs die in dienst zijn van een Nederlandse onderneming, die een arbeidsovereenkomst hebben die valt onder het Nederlands recht en die uitsluitend arbeid verrichten op vervoersmiddelen in het internationale verkeer en die een GVVA hebben dan wel een verblijfsvergunning en op grond van de Wet arbeid vreemdelingen arbeid mogen verrichten. Zij behoren tot de Nederlandse legale arbeidsmarkt en kunnen rechten op grond van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 opbouwen.

2.8 Verlies en ontzegging van de rechten op grond van artikel 6 lid 1

De opgebouwde rechten in de zin van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 kunnen verloren gaan en worden ontzegd. In paragraaf 2.8.1 worden de verliesgronden toegelicht. In paragraaf 2.8.2 worden de gronden voor ontzegging van de rechten toegelicht.

Let op: het verlies en de ontzegging van de rechten dient in een beschikking te worden vastgesteld!

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld HvJ EG 6 juni 1995, ECLI:EU:C:1995:168 (*Bozkurt*). Op *Bozkurt* was deze situatie van toepassing.

2.8.1 Verlies van de opgebouwde rechten op grond van artikel 6 lid 1

De opgebouwde rechten in de zin van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 gaan verloren:

1. als het verblijfsrecht wordt beëindigd op grond van artikel 14 van Besluit 1/80;
2. bij langdurige afwezigheid zonder gegronde reden uit Nederland;
3. als de Turkse onderdaan niet meer tot de (Nederlandse) legale arbeidsmarkt behoort.

In paragraaf B10/4.4.1 Vc worden deze verliesgronden nader toegelicht. Bij WBV 2021/18 is de eerdere paragraaf B10/4.4 Vc aangepast om de redenen van verlies en ontzegging van het verblijf op grond van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 beter weer te geven conform de jurisprudentie van het Hof van Justitie EU.⁵¹ Hierbij is het eerder gehanteerde begrip 'verplaatsing hoofdverblijf' vervangen door het criterium 'langdurige afwezigheid zonder gegronde reden' zoals dat door het Hof van Justitie EU wordt gehanteerd. Ten aanzien van de duur van het verblijf buiten Nederland was in 2018 al aansluiting gezocht bij hetgeen met betrekking tot afwezigheid voor Unieburgers is opgenomen in Richtlijn 2004/38/EG en nader is uitgewerkt in artikel 8.15 en 8.17 Vb. Zo worden Turkse werknemers (en hun gezinsleden), voor zover als mogelijk, op dit punt op gelijke wijze behandeld als Unieburgers.⁵² Verder is in paragraaf B10/4.4.1 Vc (aanvullend) opgenomen dat wanneer de Turkse vreemdeling nog geen verblijfsrecht op grond van artikel 6 lid 1, derde streepje heeft opgebouwd, de opgebouwde rechten op grond van artikel 6 lid 1, eerste streepje verloren gaan, wanneer hij van werkgever verandert of wanneer de werkzaamheden zijn gestopt vanwege een andere reden dan genoemd in artikel 6 lid 2 van Besluit 1/80 (zoals vanwege detentie of vrijwillige werkloosheid).⁵³ De aanpassingen houden geen beleidswijzigingen in.

In aanvulling op hetgeen staat beschreven in paragraaf B10/4.4.1 ad c Vc heeft de Turkse onderdaan de arbeidsmarkt ook definitief verlaten indien hij onherroepelijk is veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf.⁵⁴ Voorts geldt, eveneens in aanvulling op paragraaf B10/4.4.1 Vc, dat er gedurende de opbouw van de rechten op grond van artikel 6 lid 1, derde streepje bij een onderbreking van de werkzaamheden wegens onvrijwillige werkloosheid of langdurige ziekte enkel sprake kan zijn van een onderbreking in zin van artikel 6 lid 2 van Besluit 1/80 als er zicht is op hervatting van de werkzaamheden bij dezelfde werkgever. Is er geen zicht op hervatting van de werkzaamheden, dan is er geen sprake van een onderbreking in de zin van artikel 6 lid 2, tweede volzin van Besluit 1/80. Het gevolg daarvan is dat de opgebouwde rechten op grond van artikel 6 lid 1, eerste streepje verloren gaan. Zie ook paragraaf 2.5, 2.5.1 en 2.5.2 van deze werkinstructie.

2.8.2 Ontzegging van de opgebouwde rechten op grond van artikel 6 lid 1

Zoals beschreven in paragraaf B10/4.4.2 Vc ontzegt de IND het recht op arbeid en daarmee op verblijf op grond van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 als de verblijfsvergunning is verleend op grond van het verstrekken van onjuiste gegevens of het achterhouden van gegevens, terwijl die gegevens zouden leiden of hebben geleid tot afwijzing van de oorspronkelijke aanvraag tot het verlenen of verlengen van de verblijfsvergunning (fraude) of wanneer sprake is van rechtsmisbruik.

De verliesgrond rechtsmisbruik is toegevoegd bij WBV 2021/18. Zoals in de toelichting van het WBV is opgemerkt, geldt als algemeen rechtsbeginsel binnen het Unierecht dat een persoon geen rechten kan ontleen aan (rechts)misbruik of fraude.⁵⁵

De IND ontzegt de rechten op grond van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 met terugwerkende kracht als zij zijn verkregen op grond van fraude of rechtsmisbruik, zie ook paragraaf 2.9.1.

⁵¹ Zie verder de toelichting van WBV 2021/18.

⁵² Zie de toelichting van WBV 2018/4. Als wordt aangevoerd dat de regels van B1/6.2 Vc of andere regels met betrekking tot afwezigheid uit oude Vc's gunstiger zouden zijn, dan kan worden gesteld dat - wat daar ook van zij - Turkse onderdanen niet gunstiger behandeld mogen worden dan Unieburgers en hun gezinsleden vanwege artikel 59 van het Aanvullend Protocol.

⁵³ Dit is ontleend aan het arrest *Sedef*, ECLI:EU:C:2006:5, zie de toelichting van WBV 2021/18.

⁵⁴ HvJ EG 6 juni 1995, ECLI:EU:C:1995:168 (*Bozkurt*), punt 39; ABRvS 21 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI3990, r.o. 2.8.1.

⁵⁵ Hierbij is verwezen naar het arrest van 22 december 2010, ECLI:EU:C:2010:800 (*Metin Bozkurt*).

2.8.3 Gevolgen naturalisatie

Een Turkse werknemer die Nederlander is geworden met behoud van zijn Turkse nationaliteit behoudt zijn status als Turkse werknemer op grond van Besluit 1/80.⁵⁶ De naturalisatie heeft geen enkel gevolg voor de opbouw of het behoud van de rechten op grond van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80. Wanneer de werknemer door de naturalisatie enkel nog de Nederlandse nationaliteit heeft, voldoet hij niet meer aan de omschrijving 'Turkse werknemer'. Hoewel de rechtspraak zich hierover nog niet heeft uitgelaten, wordt vooralsnog aangenomen dat hij dan niet meer onder het toepassingsbereik van Besluit 1/80 valt.⁵⁷

2.8.4 Gevolgen van het gaan werken als zelfstandige

Als de werknemer na afloop van de arbeid in loondienst verder gaat als zelfstandige, dan geldt het volgende. Hij verliest de status van tot de legale arbeidsmarkt behorende Turkse werknemer als hij niet binnen een redelijke termijn na de afloop van zijn werkzaamheden als werknemer een nieuwe dienstbetrekking in loondienst heeft gevonden. De redelijke termijn is een periode van zes maanden. Gaat hij verder als zelfstandige dan is hij geen werknemer meer in de zin van Besluit 1/80. Hij kan door zijn werkzaamheden als zelfstandige niet worden aangemerkt als een tot de legale arbeidsmarkt behorende werknemer.⁵⁸

2.9 Wel of niet intrekken met terugwerkende kracht

In sommige gevallen kan de verblijfsvergunning worden ingetrokken met terugwerkende kracht tot aan het moment dat niet meer aan de voorwaarden van de beperking werd voldaan. In andere gevallen kan dat niet en dient te worden ingetrokken per datum beschikking. Hieronder wordt dit toegelicht.

2.9.1 Intrekken met terugwerkende kracht

In alle gevallen kan de verblijfsvergunning met terugwerkende kracht worden ingetrokken, indien er sprake is van een frauduleuze handeling (oftewel van het verstrekken van onjuiste gegevens of het achterhouden van gegevens die tot afwijzing van de aanvraag tot verlening of verlenging zouden hebben geleid) of van (rechts)misbruik.⁵⁹

Wanneer niet meer aan de voorwaarden of beperking van de verleende vergunning wordt voldaan, kan worden ingetrokken met terugwerkende kracht tot de datum waarop niet meer werd voldaan, mits er nog **geen** sprake is van een inmiddels opgebouwd verblijfsrecht als werknemer op grond van artikel 6 lid 1, eerste streepje van Besluit 1/80. Op vorenstaande geldt een **uitzondering** op grond van de Vc 1982 die in paragraaf 2.9.2 wordt toegelicht.

2.9.2 Niet intrekken met terugwerkende kracht

Wanneer de Turkse werknemer, die niet meer voldoet aan de voorwaarden van de beperking van de verleende verblijfsvergunning, inmiddels een jaar legale arbeid heeft verricht en nog steeds bij die werkgever arbeid verricht, terwijl er geen sprake is van een verblijfsrecht dat op grond van fraude of misbruik is verkregen, dan heeft hij een verblijfsrecht verkregen op grond van artikel 6 lid 1, eerste streepje van Besluit 1/80.⁶⁰ In dat geval kan de verleende vergunning worden ingetrokken omdat niet meer wordt voldaan aan de beperking. De vergunning wordt dan echter niet met terugwerkende kracht ingetrokken.⁶¹ Hetzelfde geldt ten aanzien van de Turkse werknemer die op de datum van het intrekkingbesluit inmiddels een verblijfsrecht heeft op grond van artikel 6 lid 1, derde streepje.

Ook kan er niet worden ingetrokken met terugwerkende kracht wanneer de Turkse onderdaan inmiddels de arbeidsmarkt definitief heeft verlaten vanwege blijvende en volledige arbeidsongeschiktheid, indien de intrekking plaatsvindt nádat hij een jaar legale arbeid in de zin van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 heeft verricht en rechten op grond van het eerste streepje heeft opgebouwd. De opbouw van die rechten wordt pas doorbroken op

⁵⁶ HvJ EU 29 maart 2012, ECLI:EU:C:2012:180 (*Kahveci en Inan*), punt 41.

⁵⁷ Hierbij wordt aangesloten bij de uitleg die ten aanzien van de gevolgen van naturalisatie in het kader van het vrij verkeer wordt gegeven, zoals in HvJ EU 14 november 2017, ECLI:EU:C:2017:862 (*Lounes*), punten 39-43.

⁵⁸ ABRvS 4 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3183, r.o. 5.2; paragraaf B10/4.2 Vc.

⁵⁹ ABRvS 9 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3293, r.o. 6.7.

⁶⁰ HvJ EU 8 november 2012, ECLI:EU:C:2012:695 (*Gülbahce*), punt 56.

⁶¹ HvJ EU 29 september 2011, ECLI:EU:C:2011:623 (*Unal*), paragraaf B1/6.3 Vc.

het moment waarop de IND vaststelt dat het verblijfsrecht is geëindigd.⁶²

Uitzondering op grond van de Vc 1982

Op de Turkse werknemer die reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst verricht maar nog geen verblijfsrecht ontleent aan artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 én die tijdig een aanvraag voor wijziging van de beperking heeft ingediend die voor inwilliging in aanmerking komt, kan (vanwege de standstillbepaling van artikel 13 van Besluit 1/80) de volgende gunstigere werkwijze worden toegepast: de verblijfsvergunning wordt niet ingetrokken met terugwerkende kracht om reden van het niet meer voldoen aan de voorwaarden van de beperking, maar de beperking van de vergunning wordt gewijzigd. Hij zal dan wel uitdrukkelijk en tijdig om wijziging van de beperking moeten vragen.⁶³ Deze werkwijze is gebaseerd op de paragrafen A4/5.7.1 en A4/5.9.1 Vc 1982.

In de beschikking dient wel te worden vastgesteld dat niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden van de beperking waaronder de verblijfsvergunning is verleend en dat de beperking wordt gewijzigd van '(oude beperking)' in '(nieuwe beperking)'. Deze vaststelling, dat niet meer wordt voldaan aan de oude beperking, is van belang omdat de vergunning thans over het algemeen wordt verleend voor de duur van vijf jaar. De vergunning zou dan - anders dan in 1982 toen de geldigheidsduur slechts één jaar was - voor vijf jaar doorlopen, terwijl men niet meer aan de voorwaarden voldoet.

De duur van de nieuwe verblijfsvergunning is afhankelijk van het gevraagde nieuwe verblijfsdoel.⁶⁴ De ingangsdatum van de nieuwe verblijfsvergunning is, op grond van artikel 26 Vw, met ingang van de dag waarop de aanvrager heeft aangetoond aan alle voorwaarden te voldoen, maar niet eerder dan met ingang van de dag waarop de aanvraag is ontvangen.

Wordt niet langer voldaan aan de voorwaarden of de beperking van de verblijfsvergunning maar is er geen aanvraag voor een wijziging van de beperking ingediend, dan kan, bij verblijfsrecht op grond van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80, de verleende verblijfsvergunning worden ingetrokken per datum beschikking. De Turkse onderdaan verliest daarmee niet zijn inmiddels aan artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 ontleende (declaratoire) rechten. Hij zal deze echter niet of moeizaam in het maatschappelijke verkeer kunnen aantonen.

2.10 De verblijfsvergunning

Besluit 1/80 schept geen verplichting tot het verlenen van een verblijfsdocument.

De lidstaten mogen verlangen dat op hun grondgebied aanwezige vreemdelingen over een geldige verblijfstitel beschikken en, indien die titel slechts voor een bepaalde tijd wordt verstrekt, tijdig een aanvraag om verlenging indienen.⁶⁵

De verblijfsvergunning ontleend aan het eerste of het derde streepje van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 wordt in Nederland verleend onder de beperking: 'arbeid in loondienst'.⁶⁶ Hiertoe dient door de vreemdeling wel eerst een aanvraag te worden ingediend.

De verblijfsvergunning wordt niet ambtshalve verleend. Evenmin wordt ambtshalve de beperking gewijzigd.⁶⁷ De verblijfsvergunning wordt verleend voor de duur van de arbeidsovereenkomst met een maximum van vijf jaar, maar in ieder geval voor tenminste één jaar.⁶⁸

Wanneer de vreemdeling een verblijfsvergunning heeft verkregen voor arbeid in loondienst op grond van artikel 6 lid 1, eerste streepje van Besluit 1/80 en vervolgens stopt met werken als werknemer om werkzaamheden als zelfstandige te gaan verrichten, voldoet hij niet meer aan de beperking van de verleende verblijfsvergunning. Die vergunning kan dan om die reden worden ingetrokken.

⁶² ABRvS 12 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1045.

⁶³ "Tijdig" is: zolang er nog geen intrekkingsbesluit is verzonden.

⁶⁴ Zie artikel 3.58 Vb.

⁶⁵ HvJ EG 16 maart 2000, ECLI:EU:C:2000:133 (*Ergat*), punt 52.

⁶⁶ Zie paragraaf B10/4.3 Vc.

⁶⁷ Dat volgt uit artikel 3.100 Vb maar was ook al in de Vc 1982 zo geregeld in paragraaf A4/1.3.3.

⁶⁸ Zie paragraaf B10/4.3 Vc.

3. HET GEZINSLID VAN DE TURKSE WERKNEMER

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de rechten op het verrichten van arbeid en daarmee op verblijf besproken die de gezinsleden van een Turkse werknemer kunnen ontleenen aan artikel 7 van Besluit 1/80. Het begrip 'gezinlid van een Turkse werknemer' wordt toegelicht. Verder wordt uitgelegd hoe de opbouw van de rechten op grond van artikel 7 werkt. Tot slot wordt ingegaan op het verlies en de ontzegging van deze rechten.

Artikel 7 ziet, evenals artikel 6 van Besluit 1/80, op voortzetting van het verblijf. Het regelt uitsluitend de situatie van gezinsleden van Turkse werknemers die reeds legaal in de gastlidstaat verblijven. De lidstaten blijven bevoegd om de eerste toelating van het gezinlid te reglementeren. Ook blijven zij bevoegd het verblijf te reglementeren tot het tijdstip waarop de gezinsleden op elk arbeidsaanbod mogen reageren.⁶⁹ Wel kan ten aanzien van die voorwaarden de standstillbepaling van artikel 13 van Besluit 1/80 van toepassing zijn, evenals bij eerste toelating.⁷⁰

3.2 De rechten van artikel 7 van Besluit 1/80

Artikel 7 van Besluit 1/80 luidt als volgt:

Gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer, die toestemming hebben gekregen om zich bij hem te voegen:

- hebben het recht om – onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang – te reageren op een arbeidsaanbod, wanneer zij sedert tenminste 3 jaar aldaar legaal wonen;
- hebben er vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te hunner keuze wanneer zij sedert ten minste 5 jaar aldaar legaal wonen.

Kinderen van Turkse werknemers die in het gastland een beroepsopleiding hebben voltooid, kunnen, ongeacht hoe lang zij in de betreffende lidstaat wonen, in die lidstaat op ieder arbeidsaanbod reageren op voorwaarde dat één van de ouders gedurende ten minste drie jaar legaal in de betrokken lidstaat heeft gewerkt.

Artikel 7 maakt onderscheid tussen gezinsleden die toestemming hebben gekregen zich bij de werknemer in de gastlidstaat te voegen en daar gedurende een bepaalde periode legaal hebben gewoond (artikel 7, eerste alinea) en kinderen van de werknemer die in de gastlidstaat een beroepsopleiding hebben voltooid (artikel 7, tweede alinea). In de Nederlandse situatie verwijst de term 'gastlidstaat' naar Nederland.

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt dat, vanwege het nuttig effect, het recht op arbeid dat het gezinlid aan artikel 7 van Besluit 1/80 ontleent, noodzakelijkerwijs inhoudt dat het gezinlid een daarmee samenhangend recht van verblijf heeft.⁷¹ Artikel 7 legt echter geen plicht op om daadwerkelijk arbeid in loondienst te verrichten.⁷² Het verblijfsrecht op grond van artikel 7 van Besluit 1/80 is declaratoir van aard en onafhankelijk van de afgifte van een verblijfsvergunning die het bestaan van dit verblijfsrecht bevestigt. Het niet hebben van een verblijfsvergunning betekent daarom niet dat het verblijfsrecht op grond van artikel 7 niet bestaat.

Artikel 7 van Besluit 1/80 heeft rechtstreekse werking. Dit wil zeggen dat de gezinsleden van Turkse werknemers die aan de voorwaarden van dit artikel voldoen, zich rechtstreeks kunnen beroepen op de rechten die dit artikel verleent.⁷³

⁶⁹ HvJ EG 16 maart 2000, ECLI:EU:C:2000:133 (*Ergat*), punt 35; HvJ EG 11 november 2004, ECLI:EU:C:2004:708 (*Cetinkaya*), punt 22.

⁷⁰ De standstillbepalingen worden in hoofdstuk 4 besproken.

⁷¹ HvJ EG 16 maart 2000, ECLI:EU:C:2000:133 (*Ergat*), punt 40.

⁷² HvJ EG 7 juli 2005, ECLI:EU:C:2005:434 (*Aydinli*), punt 29.

⁷³ HvJ EG 5 oktober 1994, ECLI:EU:C:1994:369 (*Eroglu*), punt 17; HvJ EG 17 april 1997, ECLI:EU:C:1997:205 (*Kadiman*), punt 28.

3.3 De rechten en voorwaarden van artikel 7, eerste alinea

De regeling van artikel 7, eerste alinea van Besluit 1/80 wil volgens het Hof gunstige voorwaarden scheppen voor de gezinshereniging in de gastlidstaat. Dit, door eerst de aanwezigheid van de gezinsleden bij de migrerende werknemer mogelijk te maken en vervolgens hun positie daar te consolideren door hun het recht te verlenen in die staat arbeid te verrichten en hen in staat te stellen een zelfstandig bestaan te leiden.⁷⁴

Artikel 7, eerste alinea, eerste streepje van Besluit 1/80 geeft het gezinslid van een Turkse werknemer na drie jaar een recht om te reageren op een arbeidsaanbod. Het tweede streepje geeft het gezinslid na vijf jaar een recht op vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst van zijn keuze. De nationale regelgeving is echter gunstiger dan artikel 7, eerste alinea van Besluit 1/80. Na drie jaar onafgebroken rechtmatig verblijf van het gezinslid bij de Turkse werknemer wordt aangenomen dat het bepaalde in artikel 7, eerste alinea, tweede streepje van Besluit 1/80 van toepassing is.⁷⁵ Dit is vanwege artikel 13 van Besluit 1/80 in combinatie met artikel 4 Wav (oud). Het gezinslid is dan dus vrij op de arbeidsmarkt.

Om de rechten van artikel 7, eerste alinea van Besluit 1/80 te verkrijgen dient aan de volgende drie cumulatieve voorwaarden te zijn voldaan:

1. Men is **gezinslid** van een **tot de legale arbeidsmarkt behorende Turkse werknemer**; en
2. heeft van de bevoegde instanties van de lidstaat **toestemming gekregen** om zich daar **bij de Turkse werknemer te voegen**; en
3. woont aldaar **legaal met de Turkse werknemer**.

Voor de opbouw van de rechten op grond van artikel 7, eerste alinea moeten deze voorwaarden *tegelijktijd* zijn vervuld.⁷⁶ De voorwaarden worden hieronder toegelicht.

3.3.1 Definitie van het begrip 'gezinslid van een Turkse werknemer'

In Besluit 1/80 wordt het begrip gezinslid niet nader omschreven. Voor de bepaling van de inhoud van het begrip gezinslid in de zin van artikel 7, eerste alinea van Besluit 1/80 heeft het Hof van Justitie steeds aansluiting gezocht bij de definitie van gezinslid in het vrij verkeer van werknemers.⁷⁷ Hieruit volgt dat onder gezinslid van een Turkse werknemer wordt verstaan: de echtgenoot of geregistreerd partner van de Turkse werknemer, hun rechtstreekse bloedverwanten in neergaande lijn beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn en de rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn van deze werknemer en van diens echtgenoot of geregistreerd partner, die te hunnen laste zijn.⁷⁸ Hieronder zullen de verschillende gezinsleden nader worden besproken. Zoals uit de opsomming volgt, worden niet-geregistreerde partners niet als gezinsleden in de zin van Besluit 1/80 aangemerkt.

Waar hierna wordt gesproken van 'echtgenoot' dient tevens te worden gelezen 'geregistreerd partner'.

3.3.1.1 Bloedverwanten in neergaande lijn

Dit zijn de kinderen en kleinkinderen van de Turkse werknemer en/of zijn echtgenoot. Ook een stiefkind dat toestemming heeft gekregen om zich bij de Turkse werknemer in het gastland te voegen, wordt als gezinslid van de Turkse werknemer beschouwd.⁷⁹

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen kinderen beneden de 21 jaar en kinderen van 21 jaar en ouder. Die laatste categorie dient ten laste te komen van de werknemer of zijn

⁷⁴ HvJ EU 21 december 2016, ECLI:EU:C:2016:986 (*Ucar en Kilic*), punt 68.

⁷⁵ Zie paragraaf B10/4.2 Vc.

⁷⁶ HvJ EG 18 december 2008, ECLI:EU:C:2008:744 (*Altun*), punten 22 en 33.

⁷⁷ Die definitie was aanvankelijk te vinden in artikel 10 lid 1 van Verordening nr. 1612/68. Artikel 10 lid 1 van de verordening is inmiddels vervangen door artikel 2 lid 2 van Richtlijn 2004/38/EG.

⁷⁸ Zie ook paragraaf B10/4.1 Vc.

⁷⁹ HvJ EG 30 september 2004, ECLI:EU:C:2004:570 (*Ayaz*), punt 48.

echtgenoot. Het begrip 'ten laste van' wordt nader toegelicht in paragraaf 3.3.1.3.

3.3.1.2 Bloedverwanten in opgaande lijn

Dit zijn de ouders en grootouders van de Turkse werknemer en/of zijn echtgenoot.

3.3.1.3 Het begrip 'ten laste van'

Voor de vaststelling wanneer een familielid 'ten laste is van' de Turkse werknemer of zijn echtgenoot, wordt eveneens aansluiting gezocht bij de uitleg die hieraan wordt gegeven binnen het vrije verkeer van Unieburgers. Die uitleg is als volgt.

Familieleden komen ten laste van de Turkse werknemer of zijn echtgenoot indien ze, gezien hun economische en sociale toestand, niet in staat zijn om zelf in hun basisbehoeften te voorzien en daarom materiële steun ontvangen van de werknemer of zijn echtgenoot.⁸⁰ Het familielid moet aantonen dat de materiële ondersteuning (1) *noodzakelijk* en (2) *reëel* is. Dat kan met ieder passend middel.⁸¹ Uit de enkele omstandigheid dat de werknemer of zijn echtgenoot over een lange periode regelmatig een som geld aan het familielid heeft betaald, volgt echter niet zonder meer dat de geboden steun ook daadwerkelijk noodzakelijk was om in de basisbehoefte te voorzien. Het familielid dient ook aan te tonen in welke economische en sociale toestand het zich in het land van herkomst bevond. Een enkele, niet nader onderbouwde, verklaring is niet voldoende om de noodzaak van financiële ondersteuning aan te tonen.⁸² Met het overleggen van bewijs dat geld is overgemaakt, is slechts bewezen dat de materiële ondersteuning *reëel* is, maar niet dat de ondersteuning ook *noodzakelijk* is om te voorzien in de basisbehoeften.

Niet vereist is dat het familielid aantoont tevergeefs te hebben geprobeerd werk te vinden of steun te krijgen van de autoriteiten van het land van herkomst en/of op andere wijze heeft geprobeerd in het eigen levensonderhoud te voorzien.⁸³ Met andere woorden, niet hoeft te worden onderzocht door de IND of het familielid in theorie in staat zou zijn zelf in het onderhoud te voorzien, bijvoorbeeld door betaalde arbeid te verrichten. Evenmin hoeft het familielid aan te tonen *waarom* de materiële ondersteuning noodzakelijk is.⁸⁴ Ook is niet vereist dat het familielid in hetzelfde land als de Turkse werknemer heeft verbleven of ten laste was van de Turkse werknemer vóórdat deze zich in Nederland vestigde. De noodzaak van materiële steun moet wel bestaan in het land van herkomst van het familielid op het ogenblik dat het verzoekt om zich bij de Turkse werknemer of zijn echtgenoot te voegen te wiens laste het is.⁸⁵

Is het familielid op het moment van de aanvraag voor verblijf bij de Turkse werknemer of zijn echtgenoot inmiddels al Nederland ingereisd, dan dient uitgegaan te worden van de fictieve situatie dat het familielid zich in het land van herkomst bevindt en beoordeeld te worden of de materiële steun aldaar noodzakelijk was om in de basisbehoeften te voorzien.

Indien niet of onvoldoende is aangetoond dat het familielid ten laste komt (in de zin zoals hiervoor beschreven) van de Turkse werknemer of zijn echtgenoot, kan het familielid niet aangemerkt worden als 'gezinslid' in de zin van artikel 7 van Besluit 1/80. Daardoor valt het familielid ook niet onder het toepassingsbereik van de standstillbepalingen van Besluit 2/76 en 1/80. De standstillbepalingen worden in hoofdstuk 4 besproken.

3.3.1.4 De ex-echtgenoot van de Turkse werknemer

De ex-echtgenoot die als echtgenoot toestemming heeft gekregen om zich in het kader van gezinshereniging bij de Turkse werknemer te voegen en met hem na de echtscheiding onafgebroken is blijven samenwonen en een gezamenlijke huishouding is blijven voeren tot het tijdstip dat ze samen weer opnieuw zijn gehuwd, wordt gedurende de hele periode van samenwoning als gezinslid van deze werknemer beschouwd.⁸⁶

⁸⁰ HvJ EG 9 januari 2007, ECLI:EU:C:2007:1 (*Jia*), punt 37.

⁸¹ HvJ EG 9 januari 2007, ECLI:EU:C:2007:1 (*Jia*), punt 41.

⁸² ABRvS 19 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1156, r.o. 4.2.

⁸³ HvJ EU 16 januari 2014, ECLI:EU:C:2014:16 (*Reyes*), punten 24 en 25.

⁸⁴ HvJ EG 9 januari 2007, ECLI:EU:C:2007:1 (*Jia*), punt 36.

⁸⁵ HvJ EU 5 september 2012, ECLI:EU:C:2012:519 (*Rahman*), punt 33.

⁸⁶ HvJ EG 22 juni 2000, ECLI:EU:C:2000:336 (*Eyüp*), punt 48.

3.3.1.5 De nationaliteit van de gezinsleden

De nationaliteit van de gezinsleden is niet relevant. Zij hoeven dus zelf niet de Turkse nationaliteit te bezitten.⁸⁷

3.3.2 Tot de legale arbeidsmarkt behorende Turkse werknemer

De verblijfgever dient een werknemer te zijn. Zie voor de uitleg van het begrip 'werknemer' hoofdstuk 2 van deze werk-instructie. De verblijfgever dient als werknemer tot de legale arbeidsmarkt te behoren. Dat wil zeggen dat zijn arbeidsverhouding qua rechten kan worden gelokaliseerd op het grondgebied van Nederland of voldoende nauwe aanknopingspunten met Nederland heeft. Ook moet hij de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften in acht hebben genomen en dus het recht hebben in Nederland een beroepsactiviteit uit te oefenen.⁸⁸ Hij moet zelfs een onomstreden verblijfsrecht hebben.⁸⁹

Voor de toepassing van artikel 7 is niet relevant of de werknemer rechten ontleent of ontleende aan artikel 6 van Besluit 1/80. Hij kan ook bezig zijn geweest met de opbouw van de rechten van het eerste streepje of na bijvoorbeeld twee en half jaar te hebben gewerkt tijdelijk onvrijwillig werkloos zijn.⁹⁰ Van belang is dat hij de status van werknemer heeft tijdens de opbouw van de rechten op grond van artikel 7.

De verblijfgever dient op enig moment na de toelating van het gezinslid in het kader van gezinsvorming of gezinshereniging gedurende een periode van ten minste drie jaar als werknemer tot de legale arbeidsmarkt te behoren. Vanaf het moment dat de (verblijfgever als) werknemer tot de legale arbeidsmarkt behoort, begint de opbouw van de rechten op grond van artikel 7, eerste alinea voor het gezinslid, mits er dan ook met de werknemer wordt samengeleefd. Voor de opbouw van de rechten van artikel 7, eerste alinea is het dus niet noodzakelijk dat de verblijfgever reeds op het moment van toelating van het gezinslid een tot de legale arbeidsmarkt behorende Turkse werknemer is.⁹¹

Wel noodzakelijk is dat de verblijfgever gedurende drie jaren als werknemer in Nederland tot de legale arbeidsmarkt heeft behoord. Is de verblijfgever binnen die termijn van drie jaren gestopt met het verrichten van arbeid in loondienst en werkzaamheden als zelfstandige gaan verrichten, dan is hij in beginsel vanaf het moment dat hij arbeid als zelfstandige verricht geen werknemer meer en stopt de opbouw van de rechten van het gezinslid. Eventueel kan voor de berekening van de driejarentermijn een redelijke periode van zes maanden worden meegeteld, waarin de verblijfgever op zoek was naar nieuwe arbeid in loondienst en derhalve nog steeds als werknemer aangemerkt kan worden, mits van dat zoeken naar arbeid in loondienst ook daadwerkelijk sprake was.⁹²

3.3.3 Toestemming om zich bij de Turkse werknemer te voegen

Het toestemmingsvereiste betekent concreet dat het gezinslid een verblijfsvergunning moet hebben gekregen in het kader van gezinsvorming of gezinshereniging in Nederland of als kind van de werknemer in Nederland zijn geboren en steeds in Nederland hebben gewoond.⁹³ Ook kan het kind zijn toegelaten als gezinslid van een Unieburger op grond van de Richtlijn

⁸⁷ HvJ EU 19 juli 2012, ECLI:EU:C:2012:504 (*Dülger*), punt 65.

⁸⁸ HvJ EG 18 december 2008, ECLI:EU:C:2008:744 (*Altun*), punten 22, 23, 27 en 28; paragraaf 2.3.2.

⁸⁹ HvJ EU 3 juni 2021, ECLI:EU:C:2021:436 (*BY*), punt 28.

⁹⁰ Zie HvJ EG 18 december 2008, ECLI:EU:C:2008:744 (*Altun*). Vader Altun was, na 2,5 jaar te hebben gewerkt voor dezelfde werkgever, een half jaar onvrijwillig werkloos geweest door faillissement van zijn werkgever. Het Hof oordeelde dat hij tot de legale arbeidsmarkt was blijven behoren gedurende de periode die hij redelijkerwijs nodig had om een andere dienstbetrekking te vinden. Zijn zoon die bij hem woonde kon daarom aanspraak maken op de rechten op grond van artikel 7 van Besluit 1/80. Zie ook paragraaf B10/4.2 Vc waar expliciet staat opgemerkt dat in de periode van drie jaar dat men tot de legale arbeidsmarkt moet behoren, een afwezigheid van de arbeidsmarkt vanwege onvrijwillige werkloosheid van maximaal zes maanden is toegestaan.

⁹¹ HvJ EU 21 december 2016, ECLI:EU:C:2016:986 (*Ucar en Kilic*), punt 76.

⁹² ABRvS 4 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3183.

⁹³ Een kind van een Turkse werknemer dat in Nederland is geboren en er steeds heeft gewoond heeft namelijk geen toestemming nodig om zich in het kader van gezinshereniging bij de werknemer te mogen voegen. Zie HvJ EG 11 november 2004, ECLI:EU:C:2004:708 (*Cetinkaya*), punt 23. Dat wil overigens niet zeggen dat het kind geen verblijfsvergunning nodig heeft. Zie artikel 3.23 Vb en paragraaf B7/3.3 Vc.

2004/38/EG. Bij toelating op een andere verblijfgrond dan gezinsvorming of -hereniging valt het gezinslid niet onder de werkingssfeer van artikel 7, eerste alinea van Besluit 1/80.

3.3.4 Legaal wonen

In artikel 7, eerste alinea, eerste en tweede streepje wordt de voorwaarde gesteld dat het gezinslid legaal in de gastlidstaat woont. Legaal wonen houdt hier in: *onafgebroken samenwonen* met de Turkse werknemer (de verblijfgever) tenzij er gegronde redenen zijn waarom er tijdelijk niet is samengeleefd, als de betrokkene maar wel gezinslid is gebleven.⁹⁴ Deze voorwaarde betekent niet dat niet is toegestaan dat het gezinslid gedurende een redelijke termijn en om legitieme redenen buiten de gemeenschappelijke woning verblijft, bijvoorbeeld om in het land van herkomst vakantie te houden of familie te bezoeken. Dergelijke korte onderbrekingen van het samenleven, zonder de bedoeling om het samenwonen in de lidstaat van ontvangst op te geven, moeten worden gelijkgesteld met perioden waarin het gezinslid werkelijk met de Turkse werknemer heeft samengeleefd. Dit is volgens het Hof zeker het geval bij een verblijf van minder dan zes maanden dat het gezinslid onvrijwillig in zijn land van herkomst heeft doorgebracht.⁹⁵

Het is mogelijk dat objectieve omstandigheden rechtvaardigen dat het gezinslid en de Turkse werknemer niet samenwonen in de gastlidstaat. Dit is met name het geval indien de afstand tussen de woonplaats van de werknemer en de plaats van arbeid van het gezinslid of een instelling waar dit gezinslid een beroepsopleiding volgt, het gezinslid verplicht om een eigen woning te nemen.⁹⁶

3.4 Gevolgen van gebeurtenissen tijdens de opbouw van de rechten

Tijdens de opbouw van de rechten op grond van artikel 7, eerste alinea kunnen zich allerlei gebeurtenissen voordoen, zoals het meerderjarig worden van het gezinslid. Hieronder worden de gevolgen besproken van diverse gebeurtenissen.

3.4.1 Gevolgen van huwelijk en meerderjarig worden van het kind

Wanneer het kind gedurende de opbouw van de rechten op grond van artikel 7, eerste alinea, eerste streepje meerderjarig wordt, heeft dat geen gevolgen voor de opbouw van die rechten.⁹⁷ Ook als het kind gedurende de opbouw van die rechten in het huwelijk treedt, heeft dat geen gevolgen voor de opbouw van die rechten, op voorwaarde dat het kind gedurende het hele tijdvak van drie jaar daadwerkelijk met de tot de legale arbeidsmarkt behorende Turkse werknemer samenwoont.⁹⁸

3.4.2 Korte perioden zonder verblijfsvergunning

Wanneer het gezinslid gedurende de opbouw van de rechten op grond van artikel 7, eerste alinea korte perioden geen verblijfsvergunning heeft gehad, omdat bijvoorbeeld de verlengingsaanvraag te laat is ingediend, wordt de opbouw niet onderbroken als er een nieuwe vergunning is afgegeven.⁹⁹

3.4.3 Gevolgen van verlaten legale arbeidsmarkt door hoofdpersoon

Zolang het gezinslid nog geen zelfstandige rechten heeft verworven in de zin van artikel 7, eerste alinea dan heeft het definitief verlaten van de arbeidsmarkt door de hoofdpersoon, de werknemer, tot gevolg dat de opbouw van de rechten van het gezinslid op grond van artikel 7, eerste alinea wordt gestopt. De opbouw wordt ook gestopt indien de hoofdpersoon niet meer als werknemer tot de legale arbeidsmarkt behoort. Zie voor voorbeelden van deze situatie paragraaf 2.8.1 onder punt 3 van deze werkinstructie.

3.4.4 Gevolgen van fraude door hoofdpersoon

Zoals in het vorig hoofdstuk is beschreven, kan een verblijfsvergunning die is verleend

⁹⁴ HvJ EG 17 april 1997, ECLI:EU:C:1997:205 (*Kadiman*), punt 47.

⁹⁵ HvJ EG 17 april 1997, ECLI:EU:C:1997:205 (*Kadiman*), punten 48 en 49.

⁹⁶ HvJ EG 17 april 1997, ECLI:EU:C:1997:205 (*Kadiman*), punt 42.

⁹⁷ HvJ EU 16 juni 2011, ECLI:EU:C:2011:395 (*Pehlivan*), punt 63.

⁹⁸ HvJ EU 16 juni 2011, ECLI:EU:C:2011:395 (*Pehlivan*), punt 64.

⁹⁹ HvJ EG 17 april 1997, ECLI:EU:C:1997:205 (*Kadiman*), punten 52 en 53.

aan de Turkse werknemer op grond van verstrekte onjuiste gegevens of het achterhouden van gegevens worden ingetrokken met terugwerkende kracht. Dit intrekken van de vergunning van de hoofdpersoon heeft gevolgen voor het gezinslid van die werknemer dat nog geen rechten op grond van artikel 7, eerste alinea heeft verkregen. Het relevante toetsmoment is de datum van de intrekking van de vergunning van de hoofdpersoon (oftewel de datum van het intrekkingbesluit). Wanneer het gezinslid op die datum nog bezig is met de opbouw van de rechten op grond van artikel 7, eerste alinea, stopt deze opbouw voor het gezinslid.¹⁰⁰ Zie verder paragraaf 3.9.1.

3.5 Geen voorwaarden meer na drie jaar

Wanneer aan de voorwaarden van artikel 7 en aan de termijn van drie jaar is voldaan, worden geen voorwaarden meer verbonden aan het verblijfsrecht van een gezinslid op grond van artikel 7, eerste alinea van Besluit 1/80.¹⁰¹ Dat betekent dat de verkregen rechten op grond van artikel 7, eerste alinea niet verloren gaan:

- als de Turkse werknemer niet meer tot de Nederlandse arbeidsmarkt behoort of niet meer op het Nederlandse grondgebied woonachtig is;¹⁰²
- als het gezinslid na de drie jaar van samenwoning niet meer samenwoont met de Turkse werknemer aan wie hij zijn verblijfsrecht heeft ontleend en niet meer te zijnen laste komt;¹⁰³
- na echtscheiding;¹⁰⁴
- na een afwezigheid van het gezinslid van de arbeidsmarkt gedurende enkele jaren wegens het uitzitten van een opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf in Nederland, eventueel gevolgd door een langdurige ontwenningsskuur;¹⁰⁵
- ingeval het gezinslid, op de datum waarop de verblijfsvergunning van de Turkse werknemer wordt ingetrokken wegens eerder gepleegde frauduleuze handelingen, inmiddels een zelfstandig recht op arbeid heeft verkregen op grond van artikel 7, eerste alinea;¹⁰⁶
- ingeval de werknemer de Nederlandse nationaliteit heeft verkregen;¹⁰⁷
- ingeval het gezinslid zelf de Nederlandse nationaliteit heeft verkregen en daarbij de Turkse nationaliteit is verloren.¹⁰⁸

3.6 De voorwaarden van artikel 7, tweede alinea

Artikel 7, tweede alinea van Besluit 1/80 geeft kinderen van Turkse werknemers die in het gastland een beroepsopleiding hebben voltooid het recht om in die lidstaat op ieder arbeidsaanbod te kunnen reageren, op voorwaarde dat één van de ouders gedurende ten minste drie jaar legaal in de gastlidstaat heeft gewerkt. Uit het recht om op ieder arbeidsaanbod te reageren, vloeit een recht op verblijf voort.¹⁰⁹ De cumulatieve voorwaarden voor een verblijfsrecht op grond van artikel 7, tweede alinea in Nederland zijn dus:

1. de vreemdeling moet een **kind** zijn van een **Turkse werknemer**; en
2. in Nederland een **beroepsopleiding** hebben afgerond; en
3. de werknemer (de ouder) moet gedurende ten minste **drie jaren legaal** in Nederland in loondienst **werkzaam** zijn geweest.

De voorwaarden worden hieronder nader besproken.

3.6.1 Het begrip 'kinderen' van de Turkse werknemer

Onder 'kinderen' in de zin van artikel 7, tweede alinea van Besluit 1/80 wordt verstaan:

¹⁰⁰ HvJ EG 18 december 2008, ECLI:EU:C:2008:744 (*Altun*), punt 58.

¹⁰¹ HvJ EG 16 maart 2000, ECLI:EU:C:2000:133 (*Ergat*), punten 40 en 41.

¹⁰² HvJ EG 16 maart 2000, ECLI:EU:C:2000:133 (*Ergat*), punt 44.

¹⁰³ HvJ EG 7 juli 2005, ECLI:EU:C:2005:434 (*Aydinli*), punt 22.

¹⁰⁴ HvJ EU 22 december 2010, ECLI:EU:C:2010:800 (*Metin Bokzurt*), punt 46.

¹⁰⁵ HvJ EG 7 juli 2005, ECLI:EU:C:2005:434 (*Aydinli*), punt 32; HvJ EG 18 juli 2007, ECLI:EU:C:2007:442 (*Derin*), punt 57; HvJ EG 4 oktober 2007, ECLI:EU:C:2007:581 (*Polat*), punt 21.

¹⁰⁶ HvJ EG 18 december 2008, ECLI:EU:C:2008:744 (*Altun*), punt 64. Dit is anders als de frauduleuze gegevens het gezinslid zelf betreffen. Zie paragraaf 3.9.1 van deze werkinstructie.

¹⁰⁷ HvJ EU 29 maart 2012, ECLI:EU:C:2012:180 (*Kahveci en Inan*), punt 41.

¹⁰⁸ HvJ EU 21 oktober 2020, ECLI:EU:C:2020:847 (*G.R.*), punt 27.

¹⁰⁹ HvJ EG 19 november 1998, ECLI:EU:C:1998:555 (*Akman*), punt 24.

minderjarige én meerderjarige kinderen.¹¹⁰ Voor het begrip 'werknemer' wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van deze werkinstructie.

3.6.2 Het begrip 'beroepsopleiding'

Het kind moet in Nederland een beroepsopleiding hebben afgerond. Het is niet van belang op welk niveau de beroepsopleiding is gevolgd.¹¹¹

3.6.3 De voorwaarde 'drie jaar legaal werken'

Vereist is dat de Turkse werknemer op enig moment vóór de datum waarop het kind zijn beroepsopleiding voltooit, gedurende ten minste drie jaar legaal in Nederland werkzaam is geweest als werknemer (dus arbeid in loondienst verrichtte). Niet vereist is dat de Turkse werknemer op het moment van aanvang van de studie, of gedurende de studie, behoorde tot de legale arbeidsmarkt of in Nederland woonachtig is. Evenmin is vereist dat de Turkse werknemer nog steeds in Nederland woont of werkt op het moment dat het kind hier tot de arbeidsmarkt wil toetreden.¹¹²

3.6.4 Verschil met artikel 7 eerste alinea

Anders dan bij het gezinslid in de zin van artikel 7, eerste alinea, wordt in artikel 7, tweede alinea niet vereist dat het kind met de werknemer in gezinsverband heeft samengewoond.¹¹³ Ook wordt niet vereist dat het kind is toegelaten in het kader van gezinshereniging.¹¹⁴ Het is niet van belang om welke reden aan het kind aanvankelijk een inreis- en verblijfsrecht is verleend.¹¹⁵ Daarnaast hoeft de werknemer, de verblijfsgever, niet tot de legale arbeidsmarkt te behoren op het moment dat de rechten op verblijf op grond van artikel 7, tweede alinea worden opgebouwd.¹¹⁶

3.7 Bewijslastverdeling bij verblijf zonder verblijfsvergunning

Wordt het op grond van artikel 7 van Besluit 1/80 opgebouwde verblijfsrecht van een gezinslid van een Turkse werknemer door de autoriteiten betwist, dan is het in het algemeen aan het gezinslid om met alle middelen te bewijzen dat hij op het Nederlandse grondgebied is gebleven, of dit grondgebied enkel om legitieme (gegronde) redenen heeft verlaten.¹¹⁷

3.8 Verlies en ontzegging van de rechten op grond van artikel 7

Een eenmaal verkregen recht op het verrichten van arbeid en daarmee op verblijf op grond van artikel 7, eerste of tweede alinea van Besluit 1/80 kan verloren gaan en worden ontzegd. De verlies- en ontzeggingsgronden worden hieronder toegelicht.

Let op: het verlies en de ontzegging van de rechten op grond van artikel 7 Besluit 1/80 dient in een beschikking te worden vastgesteld!

3.8.1 Verlies van de rechten op grond van artikel 7

De opgebouwde rechten in de zin van artikel 7 van Besluit 1/80 gaan verloren:

1. als het verblijfsrecht wordt beëindigd op grond van artikel 14 van Besluit 1/80;
2. bij afwezigheid zonder gegronde reden uit Nederland.

In paragraaf B10/4.4.1 Vc worden deze verliesgronden nader toegelicht. Bij WBV 2021/18 is de eerdere paragraaf B10/4.4 Vc aangepast om de redenen van verlies en ontzegging van het verblijf op grond van artikel 7 van Besluit 1/80 beter weer te geven conform de jurisprudentie van het Hof van Justitie EU.¹¹⁸ Hierbij is het eerder gehanteerde begrip

¹¹⁰ HvJ EG 16 februari 2006, ECLI:EU:C:2006:112 (*Torun*), punten 27 en 28.

¹¹¹ Zie paragraaf B10/4.2 Vc.

¹¹² HvJ EG 19 november 1998, ECLI:EU:C:1998:555 (*Akman*), punten 41 en 51; HvJ EG 21 januari 2010, ECLI:EU:C:2010:30 (*Bekleyen*), punt 45; paragraaf B10/4.2 Vc.

¹¹³ HvJ EG 21 januari 2010, ECLI:EU:C:2010:30 (*Bekleyen*), punt 26

¹¹⁴ HvJ EG 5 oktober 1994, ECLI:EU:C:1994:369 (*Eroglu*), punt 22.

¹¹⁵ Zie paragraaf B10/4.2 Vc.

¹¹⁶ HvJ EG 19 november 1998, ECLI:EU:C:1998:555 (*Akman*), punt 47.

¹¹⁷ HvJ EG 16 maart 2000, ECLI:EU:C:2000:133 (*Ergat*), punt 50.

¹¹⁸ Zie verder de toelichting van WBV 2021/18.

'verplaatsing hoofdverblijf' vervangen door het criterium 'langdurige afwezigheid zonder gegronde reden' zoals dat door het Hof van Justitie EU wordt gehanteerd. Ten aanzien van de duur van het verblijf buiten Nederland was in 2018 al aansluiting gezocht bij hetgeen met betrekking tot afwezigheid voor Unieburgers is opgenomen in Richtlijn 2004/38/EG en nader is uitgewerkt in artikel 8.15 en 8.17 Vb. Zo worden Turkse werknemers en hun gezinsleden, voor zover als mogelijk, op dit punt op gelijke wijze behandeld als Unieburgers en hun gezinsleden.¹¹⁹ De aanpassingen houden geen beleidswijzigingen in. Perioden van detentie in het buitenland die langer duren dan de termijnen zoals in paragraaf B10/4.4.1 Vc staan beschreven, leiden tot verlies van het verblijfsrecht vanwege afwezigheid uit de gastlidstaat. Dat is dus na zes maanden dan wel na twee jaar afwezigheid ingeval het gezinslid gedurende ten minste vijf jaar ononderbroken rechtmatig verblijf in Nederland heeft gehad op grond van artikel 7 van Besluit 1/80. Detentie in het buitenland is immers geen legitieme grond voor afwezigheid.

3.8.2 Ontzegging van de rechten op grond van artikel 7

Zoals beschreven in paragraaf B10/4.4.2 Vc ontzegt de IND het recht op arbeid en daarmee op verblijf op grond van artikel 7 van Besluit 1/80 als de verblijfsvergunning is verleend op grond van het verstrekken van onjuiste gegevens of het achterhouden van gegevens, terwijl die gegevens zouden leiden of hebben geleid tot afwijzing van de oorspronkelijke aanvraag tot het verlenen of verlengen van de verblijfsvergunning (fraude) of wanneer sprake is van rechtsmisbruik.

De verliesgrond rechtsmisbruik is toegevoegd bij WBV 2021/18. Zoals in de toelichting van het WBV is opgemerkt, geldt als algemeen rechtsbeginsel binnen het Unierecht dat een persoon geen rechten kan ontlenen aan (rechts)misbruik of fraude.¹²⁰

Is er sprake van beëindiging van het verblijfsrecht omdat het op frauduleuze wijze is verkregen, dan wordt het verblijfsrecht beëindigd met terugwerkende kracht tot aan datum verlening/toekenning. Zie verder paragraaf 3.9.1.

3.9 Wel of niet intrekken met terugwerkende kracht?

Of de verblijfsvergunning kan worden ingetrokken met terugwerkende kracht hangt af van de reden van intrekking van de vergunning en of er sprake is van een inmiddels opgebouwd verblijfsrecht op grond van artikel 7 van Besluit 1/80. Hieronder wordt dit nader toegelicht.

3.9.1 Wel intrekken met terugwerkende kracht

Er kan worden ingetrokken met terugwerkende kracht indien er (1) sprake is geweest van een frauduleuze handeling, of (2) niet meer aan de voorwaarden of beperking van de verleende vergunning wordt voldaan en er (nog) geen rechten zijn in de zin van artikel 7.

1. Frauduleuze handeling

Indien er sprake is van een frauduleuze handeling of van (rechts)misbruik kan de verblijfsvergunning in *alle* gevallen met terugwerkende kracht worden ingetrokken.¹²¹

Is er echter sprake van fraude gepleegd door de Turkse werknemer, de verblijfgever, ter verkrijging van een verblijfsrecht voor zichzelf, wiens verblijfsrecht daarom wordt beëindigd, dan worden de gevolgen voor het gezinslid bepaald door het wel of niet bezitten van een zelfstandig verblijfsrecht op grond van artikel 7. Is er nog geen zelfstandig verblijfsrecht op grond van artikel 7 dan kan de vergunning van het gezinslid worden ingetrokken met terugwerkende kracht. Is er al wel een zelfstandig verblijfsrecht op grond van artikel 7 dan heeft de door de hoofdpersoon gepleegde fraude geen gevolgen meer voor het gezinslid. Zie ook paragraaf 3.4.4 van deze werk-instructie.

¹¹⁹ Zie de toelichting van WBV 2018/4. Als wordt aangevoerd dat de regels van B1/6.2 Vc of andere regels met betrekking tot afwezigheid uit oude Vc's gunstiger zouden zijn, dan kan worden gesteld dat - wat daar ook van zij - Turkse onderdanen niet gunstiger behandeld mogen worden dan Unieburgers en hun gezinsleden vanwege artikel 59 van het Aanvullend Protocol.

¹²⁰ Hierbij is verwezen naar het arrest van 22 december 2010, ECLI:EU:C:2010:800 (*Metin Bozkurt*).

¹²¹ ABRvS 9 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3293, r.o. 6.7.

2. Niet meer voldoen aan de beperking of voorwaarden

Wanneer niet meer aan de voorwaarden of beperking van de verleende vergunning voor gezinsvorming of gezinshereniging bij de Turkse werknemer wordt voldaan, kan worden ingetrokken met terugwerkende kracht tot de datum waarop niet meer werd voldaan, mits er nog geen sprake is van een opgebouwd verblijfsrecht op grond van artikel 7 van Besluit 1/80.

Wanneer het gezinslid onder het toepassingsbereik van de standstillbepaling van artikel 13 van Besluit 1/80 valt (zie hoofdstuk 4 van deze instructie) dan geldt de **uitzondering** gebaseerd op de paragrafen A4/5.7.1 en A4/5.9.1 van de Vc 1982. In dat geval wordt de vergunning niet ingetrokken met terugwerkende kracht, maar wordt de beperking van de vergunning gewijzigd. Zie voor de werkwijze paragraaf 2.9.2.

Let op, wanneer het gezinslid niet meer aangemerkt kan worden als gezinslid in de zin van Besluit 1/80, bijvoorbeeld door echtscheiding of doordat het kind vóór het verkrijgen van de rechten van artikel 7 niet meer met de werknemer samenwoont zonder dat er objectieve omstandigheden zijn die dat rechtvaardigen, dan valt het niet meer onder het toepassingsbereik van artikel 13 van Besluit 1/80. Het ex-gezinslid kan dan alleen nog onder artikel 13 vallen indien het inmiddels zelf aan te merken is als Turkse werknemer. Valt het ex-gezinslid niet onder het toepassingsbereik van artikel 13, dan is de genoemde uitzondering/werkwijze op grond van de Vc 1982 niet van toepassing!

3.9.2 Niet intrekken met terugwerkende kracht

Ingeval het gezinslid van de Turkse werknemer niet meer voldoet aan de voorwaarden of de beperking van de verleende verblijfsvergunning, maar inmiddels meer dan drie jaar heeft samengewoond met de werknemer en zo een verblijfsrecht heeft opgebouwd op grond van artikel 7 eerste alinea van Besluit 1/80, dan wordt niet met terugwerkende kracht ingetrokken. In dat geval wordt ingetrokken per datum beschikking.¹²²

3.10 De verblijfsvergunning

De lidstaten mogen verlangen dat op hun grondgebied aanwezige vreemdelingen over een geldige verblijfstitel beschikken en, indien die titel slechts voor een bepaalde tijd wordt verstrekt, tijdig een aanvraag om verlenging indienen.¹²³ Besluit 1/80 schept geen verplichting tot het verlenen van een verblijfsdocument.

De verblijfsvergunning, ontleend aan artikel 7 van Besluit 1/80, wordt in Nederland verleend onder de beperking: 'niet-tijdelijke humanitaire gronden'.¹²⁴ Hiertoe dient door de vreemdeling wel eerst een aanvraag te worden ingediend. De verblijfsvergunning wordt niet ambtshalve verleend. Evenmin wordt ambtshalve de beperking gewijzigd.¹²⁵

Dient het (ex)gezinslid geen aanvraag in voor een verblijfsvergunning dan doet dat niet af aan het declaratoire verblijfsrecht dat het heeft verkregen op grond van artikel 7 van Besluit 1/80. Zonder verblijfsvergunning zal het gezinslid dit declaratoire verblijfsrecht in het maatschappelijk verkeer echter niet of moeizaam kunnen aantonen.

¹²² Paragraaf B1/6.3 Vc.

¹²³ HvJ EG 16 maart 2000, ECLI:EU:C:2000:133 (*Ergat*), punt 52.

¹²⁴ Zie paragraaf B10/4.3 Vc.

¹²⁵ Dat volgt uit artikel 3.100 Vb maar was ook al in de Vc 1982 zo geregeld in paragraaf A4/1.3.3.

4. DE STANDSTILLBEPALINGEN

4.1 Inleiding

Het Associatierecht kent drie standstillbepalingen: artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol, artikel 7 van Besluit 2/76 en artikel 13 van Besluit 1/80.

De standstillbepalingen houden in dat de lidstaten in hun nationale wet- en regelgeving in beginsel geen strengere voorwaarden aan de uitoefening van het vrij verkeer van werknemers, zelfstandigen en dienstverrichters mogen verbinden dan de voorwaarden die golden ten tijde van de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol en Besluit 2/76 en 1/80. In dit hoofdstuk worden de inhoud en werking van de standstillbepalingen besproken. Verder worden het toepassingsbereik en de rechtvaardigingsgronden toegelicht.

4.2 De standstillbepalingen

De standstillbepalingen luiden als volgt:

Artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol:

De overeenkomstsluitende partijen voeren onderling geen nieuwe beperkingen in met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.

Artikel 7 van Besluit 2/76:

De lidstaten van de Gemeenschap en Turkije mogen geen nieuwe beperkingen invoeren met betrekking tot de toegang tot werkgelegenheid van werknemers wier verblijf en arbeid op hun grondgebied legaal zijn.

Artikel 13 van Besluit 1/80

De lidstaten van de Gemeenschap en Turkije mogen geen nieuwe beperkingen invoeren met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn.

De standstillbepaling van artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol ziet op Turkse zelfstandigen en dienstverleners. De standstillbepalingen van artikel 7 van Besluit 2/76 en artikel 13 van Besluit 1/80 zien op Turkse werknemers en hun familieleden. Omdat de bepalingen zien op een eigen gebied kunnen ze niet tegelijkertijd worden toegepast.¹²⁶ De betekenis en het doel van de standstillbepalingen zijn echter hetzelfde. Het doel is het scheppen van gunstige voorwaarden voor de geleidelijke invoering van het recht van vestiging, de vrijheid van dienstverrichting en het vrije verkeer van werknemers door de nationale autoriteiten te verbieden nieuwe belemmeringen voor die vrijheden op te werpen, teneinde de geleidelijke verwezenlijking van die vrijheden tussen de lidstaten en Turkije niet te bemoeilijken.¹²⁷

De standstillbepalingen vervangen niet het materiële nationale recht. Ze werken als een procedurele regeling die voorschrijft aan welke nationale regels de toelating en het verblijf moeten worden getoetst van een Turkse onderdaan die gebruik wil maken van de vrijheid van vestiging en dienstverrichting of van het vrij verkeer van werknemers.¹²⁸ De standstillbepalingen moeten daarom in combinatie met het nationale recht worden gelezen.

De standstillbepalingen hebben rechtstreekse werking. Dat wil zeggen dat vreemdelingen die onder het toepassingsbereik vallen, een beroep kunnen doen op de standstillbepalingen bij de rechter en bij overheidsinstanties zoals de IND.

4.3 Toepassingsbereik van de standstillbepalingen

Om een geslaagd beroep te kunnen doen op een standstillbepaling dient men onder het toepassingsbereik van de standstillbepaling te vallen. Welke vreemdelingen onder het toepassingsbereik vallen wordt toegelicht in paragraaf 4.3.1. Op welke bepalingen (regels) de standstillbepalingen van toepassing zijn komt aan bod in paragraaf 4.3.2.

¹²⁶ HvJ EU 15 november 2011, ECLI:EU:C:2011:734 (*Dereci*), punt 81.

¹²⁷ HvJ EU 21 oktober 2003, ECLI:EU:C:2003:572 (*Abatay en Sahin*), punt 72.

¹²⁸ HvJ EU 15 november 2011, ECLI:EU:C:2011:734 (*Dereci*), punt 89.

4.3.1 Op wie zien de standstillbepalingen?

Artikel 7 van Besluit 2/76 en artikel 13 van Besluit 1/80 zijn van toepassing op:

1. De Turkse werknemer wiens verblijf en arbeid in Nederland legaal zijn

Dit houdt in dat de Turkse werknemer in Nederland verblijft en beschikt over een onomstreden verblijfsrecht waarmee het hem is toegestaan arbeid in loondienst te verrichten. Hij moet op het moment waarop een beroep wordt gedaan op de standstillbepaling in Nederland reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst verrichten, of hiertoe tijdelijk niet in staat zijn maar nog wel als werknemer aangemerkt kunnen worden. De werknemer die aan deze voorwaarden voldoet valt in ieder geval onder het toepassingsbereik van de standstillbepalingen wanneer hij nog niet de rechten van artikel 6 lid 1, derde streepje of van artikel 7 van Besluit 1/80 bezit. Of hij ook onder het toepassingsbereik van de standstillbepalingen valt wanneer hij wel al de rechten van artikel 6 en/of 7 van Besluit 1/80 bezit, is op dit moment nog niet duidelijk en is in de vorm van een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie voorgelegd.¹²⁹

2. Het gezinslid van een Turkse werknemer

Hiermee wordt bedoeld: de vreemdeling die aangemerkt kan worden als gezinslid van een Turkse werknemer, die een verblijfsvergunning heeft voor verblijf in het kader van gezinsmigratie bij die werknemer dan wel op grond van Richtlijn 2004/38/EG als gezinslid verblijf heeft bij de werknemer of die een aanvraag voor een mvv of een vvr heeft ingediend voor verblijf in het kader van gezinsmigratie bij die Turkse werknemer. In paragraaf 3.2.1 en verder wordt besproken welke familieleden aangemerkt kunnen worden als gezinslid in de zin van Besluit 1/80. De gezinsband met de werknemer moet op het moment waarop een beroep wordt gedaan op de standstillbepaling intact zijn. Dat de standstillbepaling van toepassing is op het gezinslid wil overigens niet zeggen dat deze het gezinslid zelf als zodanig beschermt. Zoals volgt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie vormt een nieuwe maatregel die gezinshereniging of gezinsvorming moeilijker maakt, een nieuwe beperking *voor de Turkse werknemer* met wie het gezinslid herenigd wil worden, *niet voor dat gezinslid*.¹³⁰

3. De Turkse onderdaan die voornemens is arbeid in loondienst te gaan verrichten

Dit voornemen wordt aangenomen indien er een door beide partijen ondertekende (voorlopige) arbeidsovereenkomst of een intentieverklaring wordt overgelegd waaruit het voornemen blijkt om reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst te gaan verrichten. Dit voornemen blijkt niet uit een nulurencontract of een oproepcontract zonder resultaatsverplichting. Het voornemen blijkt ook niet uit een intentieverklaring die een voorbehoud bevat in de trant van 'bij ongewijzigde bedrijfsresultaten' of 'bij ongewijzigde economische omstandigheden'. Er dient concreet bewijs van het voornemen te worden overgelegd.¹³¹ Er dient voorts een verblijfsvergunning te zijn aangevraagd voor een verblijfsdoel waarmee het verrichten van arbeid is toegestaan. Of arbeid is toegestaan kan worden afgeleid uit de toepasselijke arbeidsmarktaantekening. Verder dient het voornemen om toe te treden tot de arbeidsmarkt om reële en daadwerkelijke arbeid te gaan verrichten bij het indienen van de aanvraag voor de verblijfsvergunning kenbaar te worden gemaakt. Dit is van belang omdat voor een juiste beslissing op de aanvraag de reikwijdte van het toetsingskader bekend moet zijn. Voor de aanvraag wordt het gewone legestarief gehanteerd, zie paragraaf 5.2.2.

Artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol is van toepassing op:

1. De Turkse zelfstandige die legaal in Nederland verblijft en een verblijfsrecht heeft waarmee het is toegestaan arbeid als zelfstandige te verrichten

Hij moet op het moment waarop een beroep wordt gedaan op de standstillbepaling in Nederland reële en daadwerkelijke arbeid als zelfstandige verrichten.

¹²⁹ ABRvS 23 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1310, bij het HvJ EU bekend onder nummer C-402/21.

¹³⁰ HvJ EU 7 augustus 2018, ECLI:EU:C:2018:632 (*Yön*), punt 69.

¹³¹ Rb. Den Haag 16 maart 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:2345.

2. Het gezinslid van de Turkse zelfstandige

Hiermee wordt bedoeld: de vreemdeling die aangemerkt kan worden als gezinslid van een Turkse zelfstandige, die een verblijfsvergunning heeft voor verblijf in het kader van gezinsmigratie bij die zelfstandige dan wel op grond van Richtlijn 2004/38/EG als gezinslid verblijf heeft bij de zelfstandige of die een aanvraag voor een mvv of een vvr heeft ingediend voor verblijf in het kader van gezinsmigratie bij die Turkse zelfstandige.

Voor de definitie van gezinslid kan worden aangesloten bij de definitie van gezinslid in de zin van Besluit 1/80. Die definitie wordt besproken in paragraaf 3.2.1 en verder.

De gezinsband met de zelfstandige moet op het moment waarop een beroep wordt gedaan op de standstillbepaling intact zijn. Op het moment waarop een beroep wordt gedaan op de standstillbepaling moet de Turkse zelfstandige reële en daadwerkelijke arbeid als zelfstandige verrichten en moet de gezinsband intact zijn. Ook hier geldt dat de standstillbepaling niet het gezinslid zelf als zodanig beschermt. Zoals volgt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie vormt een nieuwe maatregel die gezinshereniging of gezinsvorming moeilijker maakt, een nieuwe beperking *voor de Turkse zelfstandige* met wie het gezinslid herenigd wil worden, *niet voor dat gezinslid*.¹³²

3. De Turkse onderdaan die in Nederland arbeid als zelfstandige wil gaan verrichten

Het voornemen om arbeid als zelfstandige te gaan verrichten, komt tot uitdrukking door het indienen van een mvv-aanvraag of een vvr-aanvraag met als verblijfsdoel 'arbeid als zelfstandige', 'start-up' of 'het zoeken of verrichten van arbeid al dan niet in loondienst'.

4. De dienstverrichter die in Nederland een dienst wil verrichten

In artikel 57 VWEU staat omschreven wat onder dienstverrichting wordt verstaan. Het betreft, samengevat, werkzaamheden van industriële en commerciële aard, van het ambacht en van vrije beroepen, waarvoor gewoonlijk een vergoeding wordt betaald.

Het verschil tussen de vrijheid van vestiging (= het verrichten van arbeid als zelfstandige en het oprichten van ondernemingen) en de vrijheid van dienstverrichting is dat dienstverrichting een tijdelijke activiteit betreft.

4.3.2 Op wat zien de standstillbepalingen?

De standstillbepalingen zijn van toepassing op de nationale wet- en regelgeving, ook op de beleidsregels, die een beperking oftewel een aanscherping vormen.¹³³ Deze beleidsregels staan in de Vreemdelingencirculaire maar ook in andere documenten, zoals Kamerbrieven met toezeggingen of toelichtingen van de staatssecretaris over de uitvoering van de regels. Het moet wel gaan om een beperking op het gebied van het vrij verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging of het vrij verrichten van diensten dan wel op het gebied van gezinsvorming of gezinshereniging met een Turkse werknemer of zelfstandige. Kortom, niet alle beperkende maatregelen zijn beperkingen in de zin van de standstillbepalingen.¹³⁴

De standstillbepalingen zijn ook van toepassing op strenger geworden materiële en/of procedurele voorwaarden met betrekking tot de **eerste toelating** tot Nederland van Turkse onderdanen en hun gezinsleden die onder het toepassingsbereik van (een van) de standstillbepalingen vallen.

De standstillbepalingen zien alleen op nieuwe beperkingen, niet op reeds bestaande nationale wet- en regelgeving. Met 'nieuw' wordt bedoeld: ingevoerd na de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol, Besluit 2/76 of Besluit 1/80.

De inwerkingtredingsdatum voor Nederland van het Aanvullend Protocol is 1 januari 1973 en die van Besluit 1/80 is 1 december 1980. Besluit 1/80 heeft met ingang van 1 december 1980 zijn voorganger Besluit 2/76 vervangen. Aangezien Besluit 2/76 niet met terugwerkende kracht is ingetrokken, moet de standstillbepaling van artikel 7 van Besluit

¹³² HvJ EU 10 juli 2014, EU:C:2014:2066 (*Naime Dogan*), punten 30-32.

¹³³ HvJ EU 9 december 2010, ECLI:EU:C:2010:756 (*Toprak & Oguz*), punten 30-34.

¹³⁴ Zie voor voorbeelden hiervan verder hoofdstuk 5, paragraaf 5.3 van deze werk-instructie.

2/76 worden toegepast op alle maatregelen die door een lidstaat zijn ingevoerd in de periode van 20 december 1976 tot en met 30 november 1980.¹³⁵

Ingeval er sprake is van een nieuwe beperking ná de inwerkingtreding van de toepasselijke standstillbepaling dan dient de nieuwe beperking in beginsel buiten toepassing te worden gelaten en de oude, gunstigere, regel te worden gehanteerd, mits de vreemdeling onder het toepassingsbereik van die standstillbepaling valt. Valt hij buiten het toepassingsbereik van de standstillbepaling dan kan de strengere regel wel worden gehanteerd.

Wanneer de nationale wet- en regelgeving ná de inwerkingtreding van een standstillbepaling wordt versoepeld en vervolgens weer wordt aangescherpt, dient voor de vreemdeling die onder het toepassingsbereik ervan valt in beginsel de soepelere regel te gelden.¹³⁶ Wanneer er een rechtvaardigingsgrond is, kan de strengere maatregel wel worden gehanteerd, zie verder paragraaf 4.5.

Waar hierna wordt gesproken over artikel 13 van Besluit 1/80 wordt hiermee tevens artikel 7 van Besluit 2/76 bedoeld, voor zover het maatregelen betreft die zijn ingevoerd in de periode van 20 december 1976 tot en met 30 november 1980.

4.4 Geen geslaagd beroep op de standstillbepalingen

Bij eerste toelating dient men, voor een geslaagd beroep op de standstillbepalingen, te voldoen aan de voorwaarden zoals omschreven in paragraaf 4.3.1 van deze werkinstructie.

Bij geconstateerd frauduleus handelen kan nimmer een succesvol beroep worden gedaan op de standstillbepalingen. Een strafrechtelijke veroordeling is niet vereist. De vaststelling dat de handeling frauduleus is, geschiedt door de IND.

Een beroep op artikel 13 van Besluit 1/80 kan ook niet slagen indien de Turkse onderdaan zijn hoedanigheid als werknemer verloren heeft. In paragraaf 2.8.1 staat beschreven in welke gevallen de Turkse onderdaan zijn status als werknemer verliest of verloren heeft. Voorts kan een beroep op artikel 13 van Besluit 1/80 (vooralsnog) niet slagen indien de vreemdeling een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving. Het standpunt van de staatssecretaris is dat uit de tekst en de plaatsbepaling van artikel 14 lid 1 van Besluit 1/80 volgt dat artikel 13 in dat geval buiten toepassing moet worden gelaten.¹³⁷ Dat heeft tot gevolg dat de vreemdeling zich niet een oude, gunstigere glijdende schaal kan beroepen.

Een beroep op artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol kan niet slagen als de Turkse zelfstandige geen reële en daadwerkelijke arbeid als zelfstandige (meer) verricht. Als ondergrens kan hier de regel worden gehanteerd die geldt voor Unieburgers die arbeid als zelfstandige verrichten. Dat is de volgende regel: het gemiddelde financiële netto resultaat (de som van de bedrijfsopbrengsten verminderd met de som van de bedrijfskosten) bedraagt meer dan 50% van de toepasselijke bijstandsnorm óf de zelfstandige werkt ten minste 40% van de gebruikelijke volledige arbeidstijd. Voor het aantonen van het gemiddelde netto financiële resultaat kunnen een daartoe strekkende balans, een winst- en verliesrekening, maandelijkse opgaves van bedrijfsresultaten of andere bewijzen worden overgelegd. Als het bedrijf uit meerdere maten, vennoten of firmanten bestaat, moet de Turkse zelfstandige een verklaring overleggen waaruit blijkt wat zijn winstaandeel is. Voor wat betreft de gewerkte arbeidstijd moet uit overgelegde informatie blijken dat de gewerkte uren tot economische activiteit (zoals bedrijfsopbrengsten en omzet) hebben geleid en dat geen sprake is van louter marginale en bijkomstige economische activiteit. Wordt er niet aan deze regel voldaan, dan is niet gebleken dat de Turkse zelfstandige reële en daadwerkelijke arbeid verricht. Een Turkse onderdaan gunstiger behandelen dan een Unieburger levert immers strijd op met artikel 59 van het Aanvullend Protocol, zie ook hieronder.

¹³⁵ HvJ EU 7 augustus 2018, ECLI:EU:C:2018:632 (*Yön*).

¹³⁶ HvJ EU 9 december 2010, ECLI:EU:C:2010:756 (*Toprak & Oguz*), punt 62.

¹³⁷ Dit standpunt is onderdeel van een nog lopende zaak bij het Hof van Justitie, C-402/21.

4.5 Rechtvaardiging van strijd met de standstillbepalingen

Een aanscherping die tot doel of tot gevolg heeft dat de gebruikmaking door een Turkse onderdaan van het vrije verkeer van werknemers aan strengere voorwaarden wordt onderworpen dan die welke bij de inwerkingtreding van Besluit 2/76 of 1/80 golden, is in beginsel niet toegestaan. Hetzelfde geldt ten aanzien van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting in het kader van artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol. Er zijn echter gronden waarop een aanscherping van de nationale wet- en regelgeving of de beleidsregels gerechtvaardigd kan worden. Deze worden hieronder besproken.

4.5.1 Rechtvaardiging van een beperking in de zin van artikel 13 van Besluit 1/80

Er zijn drie rechtvaardigingsgronden voor een beperking in de zin van artikel 13:

1. op grond van artikel 14 van Besluit 1/80;
2. vanwege een dwingende reden van algemeen belang;
3. op grond van artikel 59 van het Aanvullend Protocol.

Ad 1. Zoals in artikel 14 lid 1 van Besluit 1/80 is bepaald, worden de bepalingen uit hoofdstuk II van Besluit 1/80 (waaronder artikel 6, 7 en 13 Besluit 1/80) toegepast onder voorbehoud van de beperkingen die gerechtvaardigd zijn op grond van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid. Door de Afdeling is aan het Hof van Justitie de vraag voorgelegd of Turkse onderdanen zich ook nog op artikel 13 van Besluit 1/80 kunnen beroepen als zij wegens hun persoonlijk gedrag een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormen voor een fundamenteel belang van de samenleving.¹³⁸ In afwachting van de uitspraak van het Hof is de werkwijze nog steeds dat aangenomen wordt dat indien de vreemdeling een gevaar vormt in de zin van artikel 14 lid 1 van Besluit 1/80 hij/zij zich niet kan beroepen op de standstillbepaling van artikel 13 van Besluit 1/80.

Ad 2. Het Hof van Justitie heeft verschillende gronden reeds als dwingende reden van algemeen belang geaccepteerd, te weten de bevordering van een geslaagde integratie¹³⁹, effectieve immigratiecontrole en het beheer van migratiestromen¹⁴⁰, het voorkomen van illegale binnenkomst en illegaal verblijf¹⁴¹ en het voorkomen en bestrijden van identiteits- en documentfraude¹⁴².

De toets aan een dwingende reden van algemeen belang is een strenge toets, die drie stappen kent:

1. Er moet sprake zijn van een dwingende reden van algemeen belang.
2. De nationale maatregel waarover het gaat moet geschikt zijn om verwezenlijking van het beoogde doel te realiseren.
3. De maatregel mag niet verder gaan dan noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken (evenredigheidsbeginsel). Met andere woorden, er mag niet met een lichter middel kunnen worden volstaan.

Ad 3. Op grond van artikel 59 van het Aanvullend Protocol mag de behandeling van Turkse onderdanen niet gunstiger zijn dan de behandeling die de lidstaten elkaar toekennen krachtens het EG-Verdrag, thans het VWEU in een vergelijkbare situatie. Dat houdt in dat een nieuwe beperking voor Turkse onderdanen wel is toegestaan indien deze beperking ook geldt voor Unieburgers en hun familieleden. In zo'n geval kan de Turkse onderdaan geen rechten aan de standstillbepaling ontleen.¹⁴³

¹³⁸ ABRvS 23 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1310 (bij het HvJ EU bekend onder nummer C-420/21).

¹³⁹ HvJ EU 12 april 2016, ECLI:EU:C:2016:247 (*Caner Genc*).

¹⁴⁰ HvJ EU 7 augustus 2018, ECLI:EU:C:2018:632 (*Yön*).

¹⁴¹ HvJ EU 29 maart 2017, ECLI:EU:C:2017:239 (*Tekdemir*).

¹⁴² HvJ EU 3 oktober 2019, ECLI:EU:C:2019:823 (*A, B, en P.*).

¹⁴³ HvJ EU 29 april 2010, ECLI:EU:C:2010:228 (*Commissie tegen Nederland*), punt 62; HvJ EU 19 februari 2009, ECLI:EU:C:2009:101 (*Soysal & Savatli*), punt 61.

4.5.2 Rechtvaardiging van een beperking in de zin van artikel 41 lid 1

In geval van artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol zijn er de volgende rechtvaardigingsgronden:

1. vanwege een dwingende reden van algemeen belang;
2. op grond van artikel 59 Aanvullend Protocol.

Zie verder de toelichting bij deze rechtvaardigingsgronden in paragraaf 4.5.1.

In het volgende hoofdstuk worden de rechtvaardigingsgronden nader besproken in relatie tot de aanscherping van diverse nationale regels.

5. GEVOLGEN STANDSTILLBEPALINGEN

5.1 Inleiding

Over een aantal genomen maatregelen sinds 1973¹⁴⁴, 1976¹⁴⁵ of 1980¹⁴⁶ is door het Hof van Justitie, de Afdeling en/of de rechtbank geoordeeld dat ze een niet toegestane beperking oftewel aanscherping zijn in de zin van artikel 7 van Besluit 2/76, artikel 13 van Besluit 1/80 of artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol. Deze maatregelen worden besproken in paragraaf 5.2. In paragraaf 5.3 komen de maatregelen aan bod die geen aanscherping zijn in de zin van de standstillbepalingen of waarvoor een rechtvaardigingsgrond geldt.

5.2 Maatregelen in strijd met de standstillbepalingen

De volgende maatregelen zijn door het Hof van Justitie en/of de Afdeling als niet toegestane aanscherpingen aangemerkt en derhalve strijdig met de standstillbepalingen:

met artikel 13 van Besluit 1/80 en artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol:

- hoogte leges (§ 5.2.1);
- inburgering (§ 5.2.2);
- leeftijdsgrens hoofdpersoon (§ 5.2.3);
- meerderjarigheidsgrens van het kind van de hoofdpersoon (§ 5.2.4);
- afschaffen verruimde gezinshereniging (§ 5.2.5);
- driejarenbeleid (§ 5.2.6);
- openbare orde: transactieaanbod (§ 5.2.7);

met artikel 13 van Besluit 1/80:

- zoekjaar na verbreking huwelijk (§ 5.2.8);
- voortgezet verblijf na zoekjaar (§ 5.2.9);
- voortgezet verblijf na verbreking huwelijk (§ 5.2.10);
- middelenvereiste bij volledige arbeidsongeschiktheid (§ 5.2.11);
- TWV-vereiste voor internationale chauffeurs die alleen in Nederland verblijven gedurende de vrij termijn en geen verblijfsvergunning aanvragen (§ 5.2.12);

met artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol:

- invoering puntensysteem bij toelating van zelfstandigen (§ 5.2.13);
- visumplicht bij kort verblijf (§ 5.2.14).

Deze maatregelen worden hieronder toegelicht in de aangegeven subparagrafen.

5.2.1 Hoogte leges

Lidstaten mogen bij een aanvraag voor verlening of verlenging van een verblijfsvergunning van Turkse onderdanen op wie artikel 13 van Besluit 1/80 of artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol van toepassing is geen legesbedrag heffen dat onevenredig is aan het bedrag dat in vergelijkbare omstandigheden geldt voor Unieburgers.¹⁴⁷

Het legesbedrag dat geldt voor Turkse werknemers (waaronder au pairs) en Turkse zelfstandigen is in overeenstemming gebracht met het bedrag dat Unieburgers dienen te betalen. Het lage legesbedrag is ook ingevoerd voor de gezinsleden van Turkse werknemers en Turkse zelfstandigen die verblijf in het kader van gezinsvorming of gezinshereniging bij hen beogen, ongeacht de nationaliteit van dat gezinslid.

Omdat bij aanvragen voor niet-arbeidsgerelateerde verblijfsdoelen niet direct inzichtelijk is of er werkelijk sprake is van een voornemen om reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst te gaan verrichten (en dus of artikel 13 van Besluit 1/80 van toepassing is) is de werkwijze als volgt. In die gevallen worden de gewone legestarieven gehanteerd zoals die zijn neergelegd

¹⁴⁴ Inwerkingtreding Aanvullend Protocol in Nederland: 1 januari 1973.

¹⁴⁵ Inwerkingtreding Besluit 2/76: 20 december 1976.

¹⁴⁶ Besluit 1/80 is in Nederland van toepassing met ingang van 1 december 1980.

¹⁴⁷ HvJ EG 17 september 2009, ECLI:EU:C:2009:554 (*Sahin*), punten 74 en 75; ABRvS 17 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:5193; HvJ EU 29 april 2010, ECLI:EU:C:2010:228 (*Commissie/Nederland*), punt 75.

in het Voorschrift Vreemdelingen en ook te lezen zijn op de website van de IND. Aan de vreemdeling wordt een legesbrief verzonden met de vermelding van het legesbedrag dat op het specifieke, gevraagde verblijfsdoel van toepassing is. Is de vreemdeling het niet eens met de hoogte van het legesbedrag, dan kan er hangende de beslisfase een restitutieverzoek worden ingediend dat in behandeling zal worden genomen. In het kader van dit verzoek zal beoordeeld worden of er sprake is van een daadwerkelijk voornemen tot toetreding van de arbeidsmarkt om reële en daadwerkelijke arbeid te verrichten. Is dat het geval, dan kan het lagere leges tarief worden gehanteerd en het verzoek om restitutie worden ingewilligd.

5.2.2 Inburgering

Volgens de Centrale Raad van Beroep is de inburgeringsplicht in Nederland op grond van de Wet inburgering in strijd met artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol dan wel met artikel 6, 7 of 13 van Besluit 1/80.¹⁴⁸ Op grond van deze uitspraak werd besloten *alle* Turken vrij te stellen van het inburgeringsexamen buitenland én van de inburgeringsplicht in Nederland op grond van de Wet inburgering. Dus ook de Turkse onderdanen die niet een beroep kunnen doen op de genoemde artikelen werden vrijgesteld. Verder werden de gezinsleden van Turkse werknemers of zelfstandigen die een aanvraag indienden voor gezinsvorming of gezinshereniging bij die Turkse werknemer of zelfstandige vrijgesteld van het inburgeringsvereiste.

Met ingang van 1 januari 2022 zijn Turkse nieuwkomers die met een niet-tijdelijk verblijfsdoel in de zin van de Wet inburgering 2021 in Nederland verblijven weer inburgeringsplichtig. Zij moeten tevens zijn geslaagd voor of ontheven zijn van het basisexamen inburgering buitenland. Anders dan in het vreemdelingenrecht wordt een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst, als kennismigrant of als zelfstandige in het kader van inburgering als een tijdelijk verblijfsdoel aangemerkt. Vreemdelingen met zo'n verblijfsvergunning zijn daarom niet inburgeringsplichtig, evenals hun gezinsleden die op grond van een verblijfsvergunning voor familie- of gezinslid bij hen verblijven of wensen te verblijven.¹⁴⁹

5.2.3 Leeftijdgrens hoofdpersoon

Volgens artikel 3.14 Vb kan aan een vreemdeling van 21 jaar of ouder verblijf worden toegestaan op grond van een geldig huwelijk, een geregistreerd partnerschap of een duurzame en exclusieve relatie. Volgens artikel 3.15 Vb 2000 dient de hoofdpersoon eveneens 21 jaar of ouder te zijn. Deze minimumleeftijd van 21 jaar voor de vreemdeling en de hoofdpersoon geldt sinds 31 juli 2010. Daarvóór was de leeftijdsgrens gesteld op 18 jaar. De verhoging van de minimumleeftijd van 18 naar 21 jaar is een nieuwe beperking die in strijd is met de standstillbepalingen en dus niet mag worden toegepast op Turkse werknemers en Turkse zelfstandigen en hun gezinsleden. Voor hen geldt een minimumleeftijd van 18 jaar. Indien niet wordt voldaan aan de minimumleeftijd van 21 jaar maar wel aan die van 18 jaar is de grondslag voor de verlening van de verblijfsvergunning artikel 3.13 lid 2 Vb, mits aan alle overige verblijfsvoorwaarden wordt voldaan.

5.2.4 Meerderjarigheidsgrens van het kind van de hoofdpersoon

Op grond van artikel 3.13 lid 1, artikel 3.14 onder c en artikel 3.15 Vb wordt de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd voor verblijf als familie- of gezinslid verleend aan het *minderjarige* biologische of juridische kind van de hoofdpersoon, dat naar het oordeel van Onze Minister feitelijk behoort en reeds in het land van herkomst feitelijk behoorde tot het gezin van die hoofdpersoon en dat onder het rechtmatige gezag van die hoofdpersoon staat, indien wordt voldaan aan alle in de artikelen 3.16 tot en met 3.22a Vb genoemde voorwaarden. Minderjarig betekent nu: jonger dan 18 jaar. De meerderjarigheidsgrens is namelijk sinds 1988 in Nederland op 18 jaar gesteld. Daarvóór lag deze grens op 21 jaar. De Afdeling heeft geoordeeld dat de verlaging van de meerderjarigheidsgrens van 21 naar 18 jaar een aanscherping van de regelgeving is die in strijd is met de standstillbepalingen.¹⁵⁰ Wanneer het kind van de Turkse werknemer of zelfstandige jonger is dan 21 jaar en voldoet aan alle voorwaarden voor verblijf als minderjarig biologisch of juridisch kind, komt het in

¹⁴⁸ CRvB 16 augustus 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR4959, r.o. 7.1.10.

¹⁴⁹ Zie artikel 3 lid 1 onder a Wet inburgering 2021 en artikel 2.2 lid 1 Besluit inburgering 2021.

¹⁵⁰ ABRvS 5 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2935.

aanmerking voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd voor verblijf als familie- of gezinslid. Wel wordt als voorwaarde gesteld dat wordt aangetoond dat het kind tot zijn 18e verjaardag onder het gezag stond van de ouder(s).

Overigens kan het begrip 'minderjarig' in artikel 3.50 lid 1 Vb 2000 niet worden uitgelegd als 'jonger dan 21 jaar'. Het Vreemdelingenbesluit is namelijk op 1 april 2001 in werking getreden, terwijl de meerderjarigheidsgrens al in 1988 is gewijzigd. Het begrip 'minderjarig' betekent in artikel 3.50 lid 1 Vb dan ook: jonger dan 18 jaar. Ook was er in het verleden niet een vergelijkbare regel als artikel 3.50 lid 1 Vb die maakte dat een minderjarige aanspraak kon maken op voortgezet verblijf na één jaar verblijf in het kader van gezinshereniging.

5.2.5 Afschaffen verruimde gezinshereniging

In 2012 is de verruimde gezinshereniging afgeschaft. Dit zag op verblijf voor alleenstaande ouderen van 65 jaar en ouder, die in het land van herkomst alleenstaand zijn en die in Nederland willen verblijven bij hun kinderen.¹⁵¹ De voorwaarden stonden in artikel 3.25 Vb en paragraaf B2/7 Vc.¹⁵² Dit werd ook wel het 'ouderenbeleid' genoemd. De verruimde gezinshereniging zag daarnaast op verblijf voor een ander familielid van een Nederlander of een vreemdeling met rechtmatig verblijf dan de echtgenoot, de partner of het minderjarige kind. De voorwaarden stonden in artikel 3.24 Vb en paragraaf B2/6 Vc. De afschaffing van de verruimde gezinshereniging kan gezien worden als een aanscherping in de zin van de standstillbepalingen.

Om een beroep te kunnen doen op de standstillbepalingen dient het familielid wel aangemerkt te kunnen worden als 'gezinslid' in de zin van het Associatierecht. Dat kan alleen bij een (groot)ouder of meerderjarig kind ingeval het aantoonbaar ten laste komt van de Turkse werknemer of zijn echtgenoot. Zie voor die voorwaarden verder paragraaf 3.3.1.3.

5.2.6 Driejarenbeleid

Nederland heeft van 1994 tot en met 2002 het driejarenbeleid gekend.¹⁵³ Volgens dit bijzondere beleid kon, als gevolg van ten minste drie jaar relevant tijdsverloop in een verblijfsrechtelijke procedure, alsnog een verblijfsvergunning worden verleend aan de vreemdeling. Hieraan lag de overweging ten grondslag dat enerzijds bij de vreemdeling de gedachte zal zijn opgekomen dat de Minister in zijn verblijf in Nederland zal berusten en anderzijds dat de Minister in redelijkheid niet meer gebruik zal maken van zijn bevoegdheid de vreemdeling verblijf te weigeren.

De lange duur van de procedure moet voornamelijk of uitsluitend terug te voeren zijn op effecten van bestuurlijk beleid, dat wil zeggen dat de vreemdeling niet of nauwelijks invloed heeft gehad op het verloop van de procedure. Het driejarenbeleid kende een asielvariant en een reguliere variant.

Bij TBV 2002/62 van 18 december 2002 is bekend gemaakt dat het driejarenbeleid met ingang van 1 januari 2003 wordt afgeschaft. De Afdeling heeft vervolgens in 2011 bepaald dat de afschaffing van het driejarenbeleid in strijd is met de standstillbepaling van artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol.¹⁵⁴ Hieruit volgt dat wanneer een beroep wordt gedaan op het driejarenbeleid dit beroep inhoudelijk zal moeten worden beoordeeld. Wordt voldaan aan de voorwaarden van het driejarenbeleid, dan dient een verblijfsvergunning te worden verleend. Hetzelfde geldt ten aanzien van artikel 13 van Besluit 1/80.

5.2.6.1 Toetsingskader beroep op het driejarenbeleid

In paragraaf A4/6.17 van de Vc 1994 (opgevolgd door A4/6.22 Vc 1994) was opgenomen dat een vreemdeling in asielzaken een vergunning zonder beperking en in reguliere zaken een

¹⁵¹ *Stb.* 2012, 148.

¹⁵² Op grond van artikel 3.25 Vb en paragraaf B2/7.6 Vc 2000 (oud) moeten de in Nederland verblijvende kinderen in Nederland verblijven als Nederlander, houder van een verblijfsvergunning (asiel of regulier) voor onbepaalde tijd of als houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Heeft de verblijfgever een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd dan wordt niet voldaan aan de voorwaarden.

¹⁵³ Voor het eerst bekend gemaakt bij TBV 1996/12 van 3 december 1996.

¹⁵⁴ ABRvS 1 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3412.

vergunning onder een beperking op grond van het driejarenbeleid krijgt, indien aan de volgende drie cumulatieve voorwaarden is voldaan:

- a. er zijn ten minste drie jaren verstreken na de datum van de aanvraag om toelating en de vreemdeling heeft nog geen onherroepelijke beslissing op zijn aanvraag ontvangen, terwijl het oorspronkelijk beoogde verblijfsdoel nog steeds van toepassing is; en
- b. de uitzetting is om beleidsmatige redenen achterwege gebleven, dat wil zeggen om een reden die verband houdt met het verblijfsdoel; en
- c. er is geen sprake van contra-indicaties.

Deze regels stonden in de betreffende paragrafen van de Vc 1994 verder uitgewerkt. In de Vc 2000 stonden de beleidsregels voor asielzaken in paragraaf C2/9 en vervolgens B14/4 Vc. Voor reguliere zaken in paragraaf B1/2.2.11 en vervolgens B1/4.10 Vc (oud). Uit de oude beleidsregels en de jurisprudentie van de Afdeling kunnen de volgende voorwaarden worden afgeleid voor een geslaagd beroep op het driejarenbeleid:

1. de vreemdeling die een beroep doet op het driejarenbeleid dient onder het toepassingsbereik van een van de standstillbepalingen te vallen;
2. het oorspronkelijk beoogde verblijfsdoel is nog steeds van toepassing;
3. er zijn ten minste drie jaar verstreken na de datum van de aanvraag om toelating en de vreemdeling heeft nog geen onherroepelijke beslissing op zijn aanvraag ontvangen;
4. er moet sprake zijn van beleidsmatige redenen voor het rechtmatig verblijf;
5. de duur van de procedure moet te wijten zijn aan bestuurlijke effecten;
6. er is sprake van onzekerheid over het verblijfsrecht;
7. de vreemdeling is in het bezit van een geldig paspoort, en
8. er is geen sprake van contra-indicaties.

Deze voorwaarden worden hieronder nader toegelicht.

Ad 1. De vreemdeling valt onder het toepassingsbereik van een standstillbepaling

Het driejarenbeleid is heringevoerd voor vreemdelingen die onder het toepassingsbereik van de standstillbepalingen van artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol of artikel 13 van Besluit 1/80 vallen. Zie over het toepassingsbereik van de standstillbepalingen paragrafen 4.3.1 van de werkinstructie. Valt men niet onder het toepassingsbereik van een van de standstillbepalingen dan kan het beroep op het driejarenbeleid reeds hierom niet slagen.

Ad 2. Het oorspronkelijk beoogde verblijfsdoel is nog steeds van toepassing

Er mag geen sprake zijn van een gewijzigd verblijfsdoel waarvoor feitelijk een aanvraag wijziging beperking ingediend zou moeten worden.

Het oorspronkelijke verblijfsdoel is niet meer van toepassing indien het bedrijf van de zelfstandige ophoudt te bestaan, bijvoorbeeld door een faillissement, of als het bedrijf of de eigenaar/vennoot zelf is uitgeschreven bij de Kamer van Koophandel. Het verblijfsdoel is ook niet meer van toepassing als de vreemdeling de ondernemingsactiviteit heeft veranderd of wanneer de rechtsvorm van het bedrijf is gewijzigd (bijvoorbeeld van VOF naar BV).

Ad 3. Er zijn ten minste drie jaar verstreken na indiening van de aanvraag en de vreemdeling heeft nog geen onherroepelijke beslissing op zijn aanvraag ontvangen

Indien er nog geen drie jaren zijn verstreken kan het beroep op het driejarenbeleid niet slagen. Er dient sprake te zijn van ten minste drie jaar *relevant* tijdsverloop. Zie over relevant tijdsverloop verder paragraaf 5.2.7.2.

Ad 4. Er moet sprake zijn van beleidsmatige redenen voor het rechtmatig verblijf

Hiermee wordt bedoeld dat de vreemdeling ten minste drie jaar rechtmatig verblijf heeft gehad op grond van artikel 8, onder f, g of h Vw binnen één aanvraagprocedure.

Ad 5. De duur van de procedure moet te wijten zijn aan bestuurlijke effecten

De vreemdeling moet niet of nauwelijks invloed hebben gehad op het verloop van de procedure. De vreemdeling dient geen handelingen te hebben verricht die noodzaken tot het

uitstellen van de beslissing (traineren). Periodes van evident vertragen of traineren door de vreemdeling of zijn gemachtigde worden niet meegerekend met het relevant tijdsverloop. Hieronder vallen ook langere perioden voor herstel verzuim en uitstel voor het overleggen van stukken op verzoek van de gemachtigde of de vreemdeling. Lopende de aanvraag kan door of namens de vreemdeling informatie naar voren worden gebracht die ertoe noopt RVO¹⁵⁵ om een nieuw of aanvullend advies te vragen. Bijvoorbeeld omdat de samenstelling van de vennoten is gewijzigd. De tijd die gemoeid is met het nieuwe of aanvullende advies is niet te wijten aan bestuurlijke effecten en levert geen relevant tijdsverloop op en kan op de totale proceduretijd in mindering worden gebracht.

Ad 6. Er is sprake van onzekerheid over het verblijfsrecht

De vreemdeling moet (nog steeds) in onzekerheid verkeren over de uitkomst van zijn aanvraagprocedure: wordt zijn aanvraag ingewilligd of niet? Deze voorwaarde vormt de kern van het driejarenbeleid en hangt nauw samen met de andere voorwaarden. De vreemdeling verkeert niet meer in onzekerheid als hij niet meer het oorspronkelijke verblijfsdoel nastreeft. Hij verkeert ook niet meer in onzekerheid als hij een (tijdelijke) verblijfsvergunning heeft gekregen. Heeft hij onjuiste gegevens verstrekt met als doel toelating in Nederland te krijgen dan is er geen sprake van onzekerheid in de zin van het driejarenbeleid, maar enkel onzekerheid over de vraag of hij ten aanzien van die onjuiste gegevens ontmaskerd wordt.¹⁵⁶

Ad 7. De vreemdeling is in het bezit van een geldig paspoort

De gewone reguliere regels ten aanzien van het paspoortvereiste gelden.

Ad 8. Er is geen sprake van contra-indicaties

De vreemdeling komt niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning op grond van het driejarenbeleid indien:

- a. onjuiste gegevens en/of documenten zijn verstrekt¹⁵⁷;
- b. sprake is van een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid;
- c. er twijfel bestaat aan de identiteit en nationaliteit;
- d. de vreemdeling zich heeft onttrokken aan toezicht.

Ad a. Kleine onjuistheden in de gegevensverstrekking, die niet tot afwijzing van de aanvraag zouden leiden, leveren geen contra-indicatie op. Het gaat er hier om dat de vreemdeling zich heeft bediend van onjuiste gegevens met als doel toelating tot Nederland te verkrijgen.¹⁵⁸ Het is niet noodzakelijk dat er sprake is van opzet om de autoriteiten te misleiden.¹⁵⁹

Ad b. Onderscheid dient te worden gemaakt tussen (a) criminele activiteiten gedurende de driejaarsperiode en (b) criminele activiteiten vóór het begin en na afloop van de driejaarsperiode.

(a) criminele activiteiten gedurende de driejaarsperiode

Een serieuze verdenking van het begaan van een misdrijf is al voldoende voor de aanname

¹⁵⁵ RVO staat voor Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

¹⁵⁶ Vergelijk Rechtbank Den Haag, REK, 18 juni 1998, Awb 98/1822, JV 1998/134, r.o. 24.

¹⁵⁷ In TBV 1996/12 wordt nog gesproken van "C. Het verstrekken van onjuiste gegevens en/of documenten in de zin van manifest bedrog". Dit is met TBV 1997/2 met terugwerkende kracht tot de datum publicatie van TBV 1996/12 gerectificeerd in "C. Het verstrekken van onjuiste gegevens en/of documenten". Er hoeft dus geen sprake te zijn van manifest bedrog!

¹⁵⁸ Rechtbank Den Haag 18 juni 1998, Awb 98/1822, JV 1998,134. In deze uitspraak wordt nog gesproken van de kwade trouw van de vreemdeling (opzet om de autoriteiten te misleiden). Uit de (latere) uitspraak van 18 maart 1999, Awb 98/7537, JV 1999/110 blijkt dat de Staatssecretaris geen bewijslast ter zake van die kwade trouw draagt. Zie ook de volgende voetnoot.

¹⁵⁹ Zie rechtbank Den Haag 18 maart 1999, Awb 98/7537, JV 1999/110, r.o. 8. Hierin overweegt de rechtbank voor wat betreft het toepassen van de contra-indicatie 'verstrekken onjuiste gegevens': "Overigens is de rechtbank met verweerder van oordeel dat opzet om de autoriteiten te misleiden niet noodzakelijk is. Niet alleen is het voor verweerder nagenoeg onmogelijk om opzet in dit verband te bewijzen, maar bovendien zou het alsdan voor de vreemdeling lonend zijn om zich niet kritisch af te vragen of de door hem in te brengen documenten vals zouden kunnen zijn."

van een contra-indicatie. Een veroordeling is niet noodzakelijk. Ook een transactie of de betaling van een geldboete telt mee. De contra-indicatie vervalt echter bij een sepot, een ontslag van de rechtsvervolging of vrijspraak gedurende de lopende procedure.

(b) criminele activiteiten vóór het begin en na afloop van de driejaarsperiode

Deze criminele activiteiten worden beoordeeld op grond van het reguliere openbare-ordebeleid (zie paragraaf B1/2.2.4.4 Vc oud).

Let bij criminele activiteiten in het verleden goed op de verjaringstermijn en op het moment dat de termijn aanvangt! Hieronder wordt dit uitgelegd.

Het openbare-ordebeleid zoals dat luidde ten tijde van de inwerkingtreding van het driejarenbeleid (zie A4/4.3.2 van de Vc 1994) kende geen verjaringstermijn. Het openbare-ordebeleid van ná 2000 (zie B1/2.2.4.4 Vc 2000 oud) is daarom voor de vreemdeling gunstiger en van toepassing bij de beoordeling van een beroep op het driejarenbeleid. Volgens dit beleid namelijk geldt dat een eens gepleegd misdrijf niet blijvend wordt tegengeworpen. Indien er geen sprake is van recidive en de vreemdeling ook niet ongewenst is verklaard, wordt de veroordeling of transactie na verloop van tijd niet meer tegengeworpen om de aanvraag af te wijzen. Voor drugs- en geweldsmisdrijven bedraagt de verjaringstermijn tien jaren. In geval van een veroordeling of transactie wegens een ander misdrijf, bedraagt de verjaringstermijn vijf jaren.

De verjaringstermijn vangt aan op de dag waarop de veroordeling onherroepelijk is geworden of het transactievoorstel is aanvaard. Indien de tenuitvoerlegging van de sanctie pas later heeft plaatsgevonden, vangt de termijn aan op de dag waarop de sanctie volledig ten uitvoer is gelegd.¹⁶⁰ Daarmee wordt voorkomen dat de termijn (bij een langdurige gevangenisstraf) kan verstrijken voordat de straf ten uitvoer is gelegd.

De sanctie is ten uitvoer gelegd:

- a. in geval van vrijheidsbenemende straf of maatregel: de datum van invrijheidstelling;
- b. in geval van taakstraf: de datum waarop de taakstraf is voltooid;
- c. bij een vermogenssanctie: de datum waarop de geldboete/transactie is betaald.

Let op: pas nádat de verjaringstermijn van vijf of tien jaar is volgelopen kan geen sprake meer zijn van een contra-indicatie.

5.2.6.2 Berekening van het relevant tijdsverloop

Er moet sprake zijn van ten minste drie jaar relevant tijdsverloop voor een geslaagd beroep op het driejarenbeleid. Dat wil zeggen dat de vreemdeling drie jaar rechtmatig verblijf moet hebben gehad op grond van artikel 8, onder f, g of h Vw binnen één aanvraagprocedure. Het rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder f, g of h Vw vanwege een andere procedure wordt niet meegeteld. Hieronder wordt besproken wanneer er wel en niet relevant tijdsverloop wordt opgebouwd.

1. Eerste aanlegfase

Vóór de eerste beslissing op een aanvraag heeft de vreemdeling rechtmatig verblijf in afwachting van deze beslissing (artikel 8 onder f Vw). Deze periode telt mee als relevant tijdsverloop.

2. De bezwaarfase

Als het bezwaar schorsende werking heeft, dat wil zeggen dat de beslissing op het bezwaarschrift in Nederland mag worden afgewacht, dan telt de periode vanaf de ontvangst van het bezwaarschrift tot aan de beslissing op bezwaar mee als relevant tijdsverloop,

¹⁶⁰ Voorbeeld: de vreemdeling is in 2010 veroordeeld bij verstek wegens overtreding van artikel 225 lid 1 Wetboek van Strafrecht (valsheid in geschrifte) tot een maand onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Valsheid in geschrifte is geen drugs- en geweldsmisdrijf, dus de verjaringstermijn is vijf jaar. De tenuitvoerlegging van de straf vindt echter pas plaats van 14 juni 2015 tot 14 juli 2015. Dan geldt dat er pas vanaf 14 juli 2020 geen sprake meer is van een contra-indicatie op grond van openbare orde die aan verlening van een verblijfsvergunning op grond van het driejarenbeleid in de weg staat.

ongeacht of het bezwaar gegrond, ongegrond of niet-ontvankelijk is.

Wanneer het indienen van bezwaar geen schorsende werking heeft, zoals bij een afwijzing van de aanvraag op het mvv-vereiste of bij een herhaalde aanvraag,¹⁶¹ dan kan de Voorzieningenrechter gevraagd worden om een voorlopige voorziening (vovo) te treffen om het besluit op het bezwaar in Nederland af te mogen wachten. Indien de vovo wordt toegewezen dan wel het bezwaar gegrond wordt verklaard, geldt in beginsel de gehele voorafgaande procedure-tijd totdat op het bezwaar is beslist als relevant tijdsverloop. In beginsel, omdat het tijdsverloop dat te wijten is aan de vreemdeling zelf op de proceduredtijd in mindering kan worden gebracht (zie paragraaf 5.2.7.1, punt 5). Het maakt niet uit of een vovo tijdig of te laat is ingediend. Als deze wordt toegewezen dan telt alsnog de gehele bezwaarperiode mee tot aan de nieuwe besluitvorming.

Als er sprake is van zij-instroom dient goed te worden gekeken naar eventuele instructies van de rechtbank. Deze kunnen bijvoorbeeld zijn dat geen verwijderingsmaatregel mag worden genomen tot aan (vier weken na) de nieuwe besluitvorming. Dit telt ook mee als relevant tijdsverloop.

Heeft het bezwaar geen schorsende werking en is er geen verzoek om een vovo ingediend, of is de vovo afgewezen dan wordt de tijd dat de vreemdeling in afwachting is van de beslissing op het bezwaarschrift niet meegerekend, tenzij het bezwaar gegrond wordt verklaard. Het mogen afwachten van het verzoek om een vovo totdat op het verzoek is beslist, berust op beleid en is geen gevolg van een verzoek om aanhouding door de IND in de zin van de oude beleidsregels over het driejarenbeleid.¹⁶² Het niet meetellen van de proceduredtijd in bezwaar in de hiervoor beschreven situatie is anders als het vervolgens ingediende beroep gegrond wordt verklaard, zie verder bij 3.

3. De beroepsfase

In reguliere zaken hebben beroep en hoger beroep geen schorsende werking. De vreemdeling kan de Voorzieningenrechter vragen een vovo te treffen om de uitspraak in Nederland af te mogen wachten. Indien de vovo wordt toegewezen dan telt de beroeps-procedure mee als relevant tijdsverloop, ook als het beroep ongegrond wordt verklaard.

Wordt het **beroep gegrond** verklaard dan geldt de gehele voorafgaande proceduredtijd vanaf het indienen van de aanvraag tot aan de uitspraak in beroep als relevant tijdsverloop voor het bepalen van de driejarentermijn (behoudens de eventueel in mindering te brengen tijdvakken vanwege bijvoorbeeld traineren of extra onderzoek). Het maakt niet uit of een vovo tijdig of te laat is ingediend.

Indien de rechtbank in haar oordeel zegt dat geen *verwijderingsmaatregel* mag worden genomen tot aan de nieuwe besluitvorming (of tot nog 4 weken erna) telt deze periode - tot aan de nieuwe besluitvorming - ook mee als relevant tijdsverloop.

De periode van de beroepsprocedure telt **niet** mee in de opbouw van het relevant tijdsverloop wanneer:

1. Het beroep van de vreemdeling wordt **ongegrond** verklaard;
2. Het beroep van de vreemdeling wordt **gegrond** verklaard met **instandlating van de rechtsgevolgen** door de rechtbank (ex art. 8:72 lid 3 Awb).¹⁶³

Bij een toegewezen vovo telt de periode waarop de vovo ziet mee als relevant tijdsverloop.

4. Beroep op driejarenbeleid tijdens hoger beroep of na de uitspraak in hoger beroep

Het driejarenbeleid stamt uit een tijd waarin geen mogelijkheid bestond tot het instellen van hoger beroep. Bij de vorming van het driejarenbeleid is dan ook geen rekening gehouden met dit rechtsmiddel. Het hangt af van wie het hoger beroep heeft ingediend (IND of vreemdeling) en hoe de Afdeling over dit hoger beroep heeft geoordeeld (gegrond of ongegrond) of de periode tot de uitspraak in hoger beroep kan worden meegeteld als

¹⁶¹ Zie artikel 73 Vw 2000.

¹⁶² Thans neergelegd in B1/7.3 Vc, vóór 2000 in paragraaf A6/4.2.4 Vc 1994.

¹⁶³ Zie paragraaf B1/2.2.11 Vc 2000, pre Momi.

relevant tijdsverloop in de zin van het driejarenbeleid.

De vreemdeling heeft hoger beroep ingediend

Hoger beroep mag niet door de vreemdeling worden afgewacht. Alleen als het hoger beroep gegrond is, telt het tijdsverloop in de hoger beroepsprocedure mee als relevant tijdsverloop in de zin van het driejarenbeleid. Dit, tenzij het hoger beroep gegrond wordt verklaard met instandlating van de rechtsgevolgen. Want dan telt het tijdsverloop niet mee. Wordt het hoger beroep ongegrond verklaard dan telt het tijdsverloop ook niet mee. Uitzondering op het vorenstaande: het tijdsverloop in de hoger beroepsprocedure telt mee als de vreemdeling om een vovo heeft verzocht en deze is toegewezen, ongeacht de uitkomst van het hoger beroep.

De IND heeft hoger beroep ingediend

Ook dan hangt het er weer van af hoe de Afdeling beslist en of er wel of niet een gunstige voorziening is getroffen voor de IND en/of de vreemdeling, dat wil zeggen dat een verzoek om een vovo is toegewezen of dat de rechter heeft bepaald dat de vreemdeling niet mag worden uitgezet tot aan de nieuwe besluitvorming of dat de IND nog geen nieuw besluit hoeft te nemen. De verschillende opties zijn:

*a. het hoger beroep van de IND is **ongegrond***

De periode vanaf het indienen van de aanvraag tot aan de uitspraak in hoger beroep telt mee in de opbouw van het relevant tijdsverloop (behoudens perioden van uitstel, traineren e.d.), ongeacht of er een verzoek om een vovo is ingediend hangende het bezwaar.

*b. het hoger beroep van de IND is **gegrond**, het verzoek van de IND hangende hoger beroep om een **vovo is toegewezen** én er is **geen eerdere gunstige voorziening** getroffen voor de vreemdeling hangende beroep of bezwaar waarop kan worden teruggevallen*

Het tijdsverloop in de hoger beroepsprocedure telt **niet** mee als relevant tijdsverloop in de zin van het driejarenbeleid. Hier spelen dus twee zaken tegelijkertijd:

1. de IND heeft de vovo door de Afdeling toegewezen gekregen en hoefde nog geen gevolg te geven aan de uitspraak van de rechtbank in een nieuw besluit, én
2. de vreemdeling had geen rechtmatig verblijf omdat er geen sprake was van een toegekende vovo hangende het beroep of bezwaar, die weer was open gevallen door de uitspraak van de rechtbank.

*c. het hoger beroep van de IND is **gegrond**, maar het verzoek van de IND hangende hoger beroep om een vovo is afgewezen en/of er is een eerdere gunstige voorziening getroffen voor de vreemdeling hangende beroep of bezwaar waarop kan worden teruggevallen*

Het tijdsverloop in de hoger beroepsprocedure telt **wel** mee als relevant tijdsverloop in de zin van het driejarenbeleid. Anders dan in de vorige situatie hoeven hier geen twee zaken tegelijkertijd te spelen. Het is al voldoende als:

1. de Afdeling het verzoek van de IND om het treffen van een vovo heeft afgewezen, óf
2. als de vreemdeling rechtmatig verblijf had omdat er sprake was van een toegekende vovo hangende het beroep of bezwaar.

Bij de berekening van het tijdsverloop geldt nog het volgende:

- de opbouw van de driejarentermijn gaat lopen vanaf de dag van ontvangst van de aanvraag, of, in geval van een intrekkingprocedure, vanaf de datum van ontvangst van het bezwaarschrift¹⁶⁴;
- de opbouw van de driejarentermijn eindigt op de dag dat de beslissing onherroepelijk is geworden. Dat wil zeggen dat indien er niet tijdig een rechtsmiddel is ingediend, de opbouw eindigt op de dag van ontvangst van de beslissing (zijnde een dag na verzending) of de dag van de uitspraak in beroep of hoger beroep;
- de periode dat de vreemdeling ongeoorloofd in het buitenland verblijft (dat wil zeggen:

¹⁶⁴ Zie TBV 2002/262: "Voor de toepassing van dit beleid wordt een bezwaarschrift tegen de intrekking van een vergunning gelijk gesteld met een aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van deze vergunning".

zonder terugkeervisum) telt niet mee bij de opbouw¹⁶⁵;

- de periode dat de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8 onder a tot en met e of I Vw telt niet mee bij de opbouw.

5.2.6.3 Wanneer en hoe een beroep kan worden gedaan op het driejarenbeleid

Een beroep op het driejarenbeleid kan alleen worden gedaan en gehonoreerd binnen de lopende aanvraagprocedure. Dit volgt uit de voorwaarde dat de vreemdeling nog steeds geen onherroepelijke beslissing op zijn aanvraag moet hebben ontvangen. Wanneer de procedure is afgesloten verkeert men niet meer in onzekerheid over de beslissing op de aanvraag. Indien de vreemdeling een beroep wil doen op het driejarenbeleid dient hij of zijn gemachtigde dit tijdens de bezwaar- of (hoger) beroepsfase *schriftelijk* aan de IND kenbaar te maken. Dit beroep op het driejarenbeleid wordt vervolgens opgevat als een aanvulling op het bezwaar- of (hoger) beroepsschrift. In de beschikking op bezwaar, het verweerschrift of het hoger beroepsschrift zal worden gereageerd op het beroep op het driejarenbeleid. Van de vreemdeling mag worden verwacht dat hij (of zijn gemachtigde) zelf een beroep doet op het driejarenbeleid. Er wordt niet ambtshalve aan het driejarenbeleid getoetst. De IND hoeft niet uit eigen beweging het driejarenbeleid toe te passen.¹⁶⁶ Evenmin bestaat de mogelijkheid om, anders dan destijds bij asielzaken, een verblijfsvergunning ambtshalve te verlenen op grond van het tijdsverloop in de reguliere procedure.¹⁶⁷

5.2.6.4 Verlening verblijfsvergunning

Een verblijfsvergunning regulier op grond van het driejarenbeleid wordt verleend door de lopende aanvraag in te willigen onder de beperking die is aangevraagd. Op het document wordt de bij de beperking behorende arbeidsmarktaantekening vermeld. De ingangsdatum van de verblijfsvergunning is de datum waarop aan de voorwaarden van het driejarenbeleid wordt voldaan. Voor de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning gelden de normale regels zoals opgenomen in artikel 3.58 Vb.

In het geval van arbeid als zelfstandige wordt een vergunning verleend, op grond van het driejarenbeleid, onder de beperking 'het verrichten van arbeid als zelfstandige' zonder toevoeging van de bedrijfsnaam. De vreemdeling wordt geacht vrij te zijn om van bedrijf of activiteit te veranderen, zolang hij maar arbeid als zelfstandige verricht. Een beroep op de tijdelijke overgangsregeling uit paragraaf A4/6.17.3 van de Vc 1994 (TBV 1996/12) en/of de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 26 april 2018 (Awb 17/14387), om zo een vergunning zonder beperking te krijgen, kan niet slagen. De bescherming van artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol strekt niet verder dan het beschermen van de vrijheid van vestiging (oftewel het verrichten van arbeid als zelfstandige). Die vrijheid wordt niet beperkt indien aan de vreemdeling een verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid als zelfstandige wordt verleend.

5.2.7 Openbare orde: transactieaanbod

Volgens de Afdeling volgt uit paragraaf A4/4.3.2.1 Vc 1994 dat een verblijfsvergunning werd geweigerd op grond van openbare orde enkel bij een veroordeling tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel ter zake van het plegen van een misdrijf. Vanaf 3 april 1996 worden aanvragen om een vergunning tot verblijf tevens geweigerd wegens gevaar voor de openbare orde indien de vreemdeling ter zake van het plegen van een misdrijf een transactieaanbod op grond van de Wet vermogenssancties heeft aanvaard. De weigering van het verlenen van een verblijfsvergunning op grond van het aanvaarden van een transactieaanbod is een aanscherping en vormt volgens de Afdeling een bij artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol verboden nieuwe beperking.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Ingeval de vreemdeling gehoor heeft gegeven aan de vertrekplicht is geen sprake van ongeoorloofd verblijf in het buitenland.

¹⁶⁶ ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2954.

¹⁶⁷ Op grond van artikel 3.6 Vb 2000, zoals dat luidde tot 15 mei 2004 (*Stb.* 2003, 364 en *Stb.* 2004, 193), kon de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in de zin van artikel 14 Vw 2000 ambtshalve worden verleend onder een beperking verband houdend met het feit dat na drie jaren niet onherroepelijk is beslist op een asielaanvraag.

¹⁶⁸ ABRvS 12 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2048.

5.2.8 Zoekjaar na verbreking huwelijk

De op 1 december 1980 geldende beleidsregel over voortgezet verblijf na verbreking huwelijk is op 1 februari 1983 versoepeld, waarna deze versoepeling op 1 april 2001 weer is komen te vervallen. Het komen te vervallen van die versoepeling vormt naar het oordeel van het Hof van Justitie een bij artikel 13 van Besluit 1/80 verboden nieuwe beperking.¹⁶⁹ De afschaffing van deze versoepeling is teruggedraaid voor Turkse onderdanen op wie artikel 13 van Besluit 1/80 van toepassing is. De voorwaarden voor verblijf op grond van het zoekjaar staan nu in artikel 3.31b Vb en paragraaf B11/2.3 Vc.

5.2.9 Voortgezet verblijf na zoekjaar

Na het zoekjaar kan de Turkse onderdaan op grond van artikel 3.51 lid 8 onder a Vb voor voortgezet verblijf in aanmerking komen als wordt voldaan aan de volgende voorwaarden: aan hem is een verblijfsvergunning verleend voor zoekjaar in de zin van artikel 3.31b Vb 2000 en hij beschikt, uiterlijk op het moment waarop de geldigheidsduur van die vergunning verstrijkt, over een arbeidsplaats waarmee hij zelfstandig voldoende middelen van bestaan als bedoeld in de artikelen 3.73 tot en met 3.75 Vb 2000 verwerft.

Hoewel artikel 3.51 lid 8 onder a Vb 2000 ook spreekt van 'duurzaam' werd volgens de Afdeling het duurzaamheidsvereiste niet gesteld in 1983.¹⁷⁰ Als er niet wordt beschikt over een arbeidsplaats voor nog een jaar is dat daarom geen afwijzingsgrond meer. De volgorde bij een vergunning voortgezet verblijf na zoekjaar is dus: (1) vergunning gezinshereniging, (2) vergunning zoekjaar, (3) vergunning voortgezet verblijf.

Op grond van artikel 3.31b Vb wordt de Turkse onderdaan gedurende het zoekjaar in de gelegenheid gesteld om arbeid *al dan niet* in loondienst te zoeken. Het is dus ook mogelijk dat na het zoekjaar arbeid als zelfstandige wordt verricht, in plaats van arbeid in loondienst. In dat geval kan hij niet in aanmerking komen voor voortgezet verblijf op grond van artikel 3.51 lid 8 onder a Vb nu dat enkel ziet op vreemdelingen op wie artikel 13 van Besluit 1/80 van toepassing is. Wanneer hij aan de voorwaarden voldoet voor arbeid als zelfstandige, kan aan hem (op aanvraag) een vergunning onder die beperking worden verleend.

Een aanvraag voor voortgezet verblijf na zoekjaar dient tijdig te worden gedaan, dat wil zeggen wanneer het zoekjaar bijna is verlopen. Zoals blijkt uit de systematiek van de oude beleidsregels van paragraaf B19/4.3 Vc 1982 waarop het is gebaseerd, is het namelijk een *verlenging* van de vergunning wanneer er op de peildatum beschikt wordt over een arbeidsplaats waarmee voldoende middelen van bestaan worden gegenereerd. Overigens spreekt het latere artikel 9.6 lid 3 Vb (oud) over *wijziging* van de vergunning, hetgeen eveneens aangeeft dat er sprake moet zijn van opeenvolgende vergunningen voor zoekjaar en vervolgens voor voortgezet verblijf. Een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf na zoekjaar die niet aansluitend maar later dan vier weken na het verlopen van de verblijfsvergunning voor zoekjaar wordt ingediend, kan worden afgewezen indien de te late indiening niet verschoonbaar is.

5.2.10 Voortgezet verblijf na verbreking huwelijk

Op grond van artikel 3.51 lid 8 onder b Vb kan de vreemdeling op wie artikel 13 van Besluit 1/80 van toepassing is, in aanmerking komen voor voortgezet verblijf indien hij drie jaar in Nederland verblijft als houder van een verblijfsvergunning in het kader van gezinshereniging of gezinsvorming met een hoofdpersoon met een niet-tijdelijk verblijfsrecht. De in oktober 2012 ingevoerde verhoging van drie jaar naar vijf jaar om voor voortgezet verblijf in aanmerking te komen, is vanwege de standstillbepaling dan niet van toepassing.¹⁷¹

5.2.11 Middelenvereiste bij volledige arbeidsongeschiktheid

Volgens deel G4, hoofdstuk IV, 20d, Vc 1966, zoals dit deel gold op 1 december 1980, wordt een buitenlandse werknemer jonger dan 65 jaar, die recht heeft op een maximale uitkering krachtens de WAO omdat hij volledig arbeidsongeschikt is in de zin van een arbeids-

¹⁶⁹ HvJ EU 9 december 2010, ECLI:EU:C:2010:756 (*Toprak & Oguz*), punt 62.

¹⁷⁰ ABRvS 21 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3946.

¹⁷¹ *Stb.* 2012, 148.

ongeschiktheid van 80 tot 100 procent, geacht over voldoende middelen van bestaan te beschikken. Volgens de Afdeling kan worden aangenomen dat deze beleidsregel ook is toegepast op aanvragen voor gezinshereniging met een volledig arbeidsongeschikte werknemer. Wanneer een referent volgens het huidige beleid een maximale WIA-uitkering op grond van de WGA ontvangt vanwege een volledige arbeidsongeschiktheid van 80 tot 100 procent maar daarmee (qua hoogte) niet aan het middelenvereiste voldoet, noch voor vrijstelling van het middelenvereiste in aanmerking komt, is sprake van een aanscherping van het beleid zoals dat gold op 1 december 1980.¹⁷² Dit betekent dat in dergelijke gevallen de werknemer geacht dient te worden over voldoende middelen van bestaan te beschikken. Wel is van belang om in dergelijk gevallen goed te kijken of de werknemer nog kans maakt op re-integratie op de arbeidsmarkt. De werknemer kan gevraagd worden aan te tonen dat hij nog kans maakt op re-integratie op de arbeidsmarkt.

Heeft de werknemer al meerdere jaren een WGA-uitkering op grond van volledige arbeidsongeschiktheid en is er geen enkel zicht op verbetering of zelfs een toename van de medische klachten dan kan worden betoogd dat de werknemer geen enkele kans meer maakt op re-integratie op de arbeidsmarkt en geacht wordt daarom de arbeidsmarkt definitief te hebben verlaten. Hij valt dan niet meer onder het toepassingsbereik van artikel 13 van Besluit 1/80 en het beroep op vrijstelling van het middelenvereiste op grond van de paragrafen van de Vc 1966 en de Vc 1982 kan dan niet slagen.

5.2.12 TWV-vereiste voor internationale chauffeurs die alleen in Nederland verblijven gedurende de vrij termijn en geen verblijfsvergunning aanvragen

Op grond van artikel 2 lid 1 Wav is het voor een werkgever verboden om een vreemdeling arbeid te laten verrichten zonder een tewerkstellingsvergunning (TWV) dan wel zonder een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA). In het verleden was dat op grond van artikel 2 lid 1 onder c, van de Wet arbeid buitenlandse werknemers (Wabw). Op grond van artikel 1, onder c, van het koninklijk besluit van 25 oktober 1979¹⁷³ werden buitenlandse werknemers die **uitsluitend** arbeid verrichten op vervoermiddelen in het internationale verkeer voor de toepassing van de Wet arbeid buitenlandse werknemers niet als vreemdeling beschouwd. Dat betekent dat de bepalingen van de Wet arbeid Vreemdelingen, zoals het TWV-vereiste, niet op deze vreemdelingen en hun werkgevers van toepassing was.

In 1995 veranderde dit, toen de Wet arbeid buitenlandse werknemers werd vervangen door de Wet arbeid Vreemdelingen. Turkse internationale chauffeurs die in dienst zijn van een Turkse onderneming die in Turkije is gevestigd, die in het land van herkomst of elders blijven wonen en alleen in Nederland zijn om te laden en te lossen, zijn vanaf 1995 nog steeds vrijgesteld van het TWV-vereiste. Zij behoren overigens niet tot de Nederlandse legale arbeidsmarkt, waardoor Besluit 1/80 niet op hen van toepassing is.

Een andere categorie zijn de Turkse internationale chauffeurs die in dienst zijn van een Nederlandse onderneming, die een arbeidsovereenkomst hebben die valt onder het Nederlands recht en die uitsluitend arbeid verrichten op vervoersmiddelen in het internationale verkeer. Deze Turkse internationale chauffeurs hoeven geen verblijfsvergunning te hebben en mogen tussen de ritten door en tijdens de verlofperiodes (oftewel gedurende de vrije termijn) in Nederland verblijven. Zij willen zich verder niet vestigen in Nederland en vragen geen verblijfsvergunning aan. Voor hen geldt echter sinds 1995 een TWV-vereiste, dat als een niet toegestane aanscherping in de zin van artikel 13 van Besluit 1/80 kan worden aangemerkt. Het is aan het ministerie van SZW om te bepalen of er een rechtvaardigingsgrond voor deze aanscherping bestaat.

Op grond van de oude regels (paragraaf B11/6.4.5 Vc 1982) konden deze Turkse internationale chauffeurs in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst, en een TWV op basis van de vergunning, na **zeven** jaar arbeid als chauffeur in het internationale wegtransport te hebben verricht, voor zover dit transport vanuit en/of

¹⁷² ABRvS 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1164, r.o. 6.2. en ABRvS 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1165, r.o. 4.1.

¹⁷³ Stb. 1979, 574.

naar Nederland plaatsvond. Een internationale chauffeur die niet aan die voorwaarden voldeed kwam niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst.

Turkse internationale chauffeurs, die reeds behoren tot de legale Nederlandse arbeidsmarkt, kunnen echter ook in aanmerking komen voor verblijf op grond van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80, indien zij ten minste één jaar onafgebroken legale arbeid voor dezelfde werkgever hebben verricht en nog steeds bij deze werkgever werkzaam zijn. Dat is veel gunstiger dan de oude regels die een arbeidsverleden van zeven jaar vereisen.

Een Turkse onderdaan die wil toetreden tot de Nederlandse arbeidsmarkt als internationale chauffeur en zich wil vestigen in Nederland en daartoe een aanvraag indient voor een verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid in loondienst dient echter te voldoen aan het TWV-vereiste. Dat wil zeggen, zijn werkgever dient te beschikken over een geldige TWV. Dat TWV-vereiste heeft altijd gegolden, zie paragraaf B11/2.1 Vc 1982, paragraaf B11/3.1 Vc 1994 en artikel 3.31 Vb 2000. Indien de TWV werd verleend kon een vergunning tot verblijf worden afgegeven onder de beperking 'arbeid in loondienst'. Arbeid was en is namelijk uitsluitend toegestaan als een werkgever beschikt over een TWV. Wanneer er geen TWV is, wordt de aanvraag voor een verblijfsvergunning geweigerd.

5.2.13 Invoering van het puntensysteem bij toelating van zelfstandigen

Bij WBV 2007/39 is een puntensysteem ingevoerd dat de basis vormt voor het advies dat de minister van Economische Zaken aan de IND geeft over de 'wezenlijke bijdrage' van een vreemdeling voor het land. De Afdeling heeft geoordeeld dat het puntensysteem (met aspecten als de hoogwaardigheid van kennisinbreng en het innovatieve vermogen van de betrokken vreemdeling) een wijziging is van het beleid in ongunstige zin en dat daarom de toepassing daarvan in strijd met artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol is.¹⁷⁴ Naar aanleiding van de Afdelingsuitspraak wordt het puntensysteem daarom niet meer gebruikt voor Turkse zelfstandigen. Om aan te tonen dat de Turkse zelfstandige een positieve bijdrage levert aan de Nederlandse economie (het zogenaamde wezenlijk Nederlands belang) dient hij bij de aanvraag een ondernemingsplan met aanvullende documenten zoals jaarrekeningen en belastinggegevens te overleggen, waaruit de levensvatbaarheid van de onderneming blijkt. Zie ook paragraaf 5.3.8 en 5.3.9.

5.2.14 Visumplicht bij kort verblijf

In Nederland werd op 1 januari 1973 op Turkse onderdanen voor verblijf van korter dan drie maanden geen visumplicht toegepast. Dat betekent volgens de Afdeling dat de wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen in 1982, waarmee vanaf dat moment voor verblijf van korter dan drie maanden een visumplicht voor Turkse onderdanen is ingevoerd, als een nieuwe en derhalve verboden beperking in de zin van artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol moet worden aangemerkt.¹⁷⁵ Naar aanleiding van deze uitspraak is het Nederlandse visumvereiste voor kort verblijf (drie maanden per zes maanden) voor Turkse dienstverrichters en zelfstandigen komen te vervallen. De visumvrijstelling geldt alleen wanneer zij een dienst willen komen verrichten in Nederland. De dienstverrichter dient woonachtig te zijn in Turkije en werkzaam te zijn bij of eigenaar te zijn van een in Turkije gevestigd bedrijf.

Ook Turkse internationale chauffeurs die in Nederland komen laden en lossen in de vrije termijn zijn vrijgesteld van het visumvereiste voor kort verblijf.

De visumvrijstelling geldt niet voor andere verblijfsdoelen in Nederland, zoals toerisme of familiebezoek¹⁷⁶ of wanneer een aanvraag voor een verblijfsvergunning wordt ingediend om arbeid als zelfstandige te verrichten.¹⁷⁷

¹⁷⁴ ABRvS 29 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN9181.

¹⁷⁵ ABRvS 14 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9454; HvJ EG 19 februari 2009, ECLI:EU:C:2009:101 (*Soysal en Savatli*).

¹⁷⁶ *Kamerstukken II* 2011/12, 30573, nr. 109.

¹⁷⁷ ABRvS 17 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4346.

5.3 Maatregelen die geen aanscherping of een toegestane aanscherping zijn

Zoals hiervoor in paragraaf 4.3.2 al is opgemerkt, zijn niet alle beperkende maatregelen beperkingen/aanscherpingen in de zin van de standstillbepalingen. Voorts zijn in paragraaf 4.5 drie rechtvaardigingsgronden besproken op grond waarvan een aanscherping van de nationale wet- en regelgeving gerechtvaardigd kan worden: (1) artikel 59 van het Aanvullend Protocol, (2) dwingende redenen van algemeen belang, en (3) vanwege openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid in de zin van artikel 14 van Besluit 1/80. In deze paragraaf worden maatregelen besproken waarbij volgens het Hof van Justitie, de Afdeling en/of de rechtbank de beperking is toegestaan vanwege een rechtvaardigingsgrond of geen sprake is van een aanscherping in de zin van de standstillbepalingen. Het betreft de volgende maatregelen:

Rechtvaardigingsgrond:

- afschaffing vrijstelling middelen bij zorg voor kind jonger dan 5 jaar of bij leeftijd van 57,5 jaar of ouder (§ 5.3.1);
- aanscherping looncriterium kennismigrant (§ 5.3.2);
- biometrische gegevens (§ 5.3.3);
- aanscherping mvv-vereiste (§ 5.3.4);

Geen aanscherping:

- intrekken met terugwerkende kracht (§ 5.3.5);
- aanscherping inkomensnorm voor Nederlandse referenten (§ 5.3.6);
- licht en zwaar inreisverbod (§ 5.3.7);
- vereiste van een wezenlijk belang (§ 5.3.8);
- het documentatievereiste (§ 5.3.9);
- indienen van een aanvraag in persoon (§ 5.3.10).

5.3.1 Afschaffing van vrijstelling van het middelenvereiste bij zorg voor een kind jonger dan 5 jaar of bij leeftijd van 57,5 jaar of ouder

Op grond van artikel 3.85 Vb (oud) en paragraaf B1/2.2.3 Vc (oud) waren éé noudergezinnen met één of meer kinderen onder de vijf jaar, voor zover zij alleen de zorg hadden voor dit kind, vrijgesteld van het middelenvereiste. Vrijstelling van het middelenvereiste gold ook voor personen van 57,5 jaar en ouder. Deze vrijstellingsgronden hebben gegolden tot 1 november 2004.

De afschaffing van deze vrijstellingen is een nieuwe beperking in de zin van de standstillbepalingen. Deze nieuwe beperking kan volgens de rechtbank echter gerechtvaardigd worden door een dwingende reden van algemeen belang. Dat belang is er in gelegen om de regels met betrekking tot het verwerven van inkomen die voor Nederlanders gelden, ook te laten gelden voor vreemdelingen die de overkomst van gezinsleden wensen. Voorts geldt dat op grond van artikel 59 van het Aanvullend Protocol de behandeling van Turkse onderdanen niet gunstiger mag zij dan die van Unieburgers in een vergelijkbare situatie. Unieburgers die de zorg dragen voor een kind beneden de leeftijd van vijf jaar zijn niet vrijgesteld van het middelenvereiste. Als Turkse onderdanen die de zorg dragen voor een kind onder de vijf jaar wel vrijgesteld zouden zijn van arbeidsdeelname, worden zij gunstiger behandeld dan Unieburgers.¹⁷⁸ Hetzelfde geldt ten aanzien van de leeftijd van 57,5 jaar en ouder.

5.3.2 Aanscherping looncriterium kennismigrant

De Afdeling heeft geoordeeld dat de aanscherping van het looncriterium van een kennismigrant een gerechtvaardigde beperking is in de zin van artikel 13 Besluit 1/80. De aanscherping van het looncriterium kan gerechtvaardigd worden door een dwingende reden van algemeen belang, namelijk het voorkomen van oneigenlijk gebruik van de Kennismigrantenregeling. Het vereiste dat het loon marktconform moet zijn, is in beginsel geschikt om dat doel te bereiken. Verder is het looncriterium een evenredig middel om het legitieme doel te bereiken.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Rechtbank Den Haag, 3 juli 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:8481, Awb 18/959, r.o. 8 en 9.

¹⁷⁹ ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:258.

5.3.3 Biometrische gegevens

Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat een nationale regeling die de afgifte van een mvv aan onderdanen van derde landen, waaronder Turkse onderdanen, afhankelijk stelt van de voorwaarde dat hun biometrische gegevens worden afgenomen, vastgelegd en bewaard in een centraal bestand, een nieuwe beperking vormt in de zin van artikel 13 van Besluit 1/80. Die beperking wordt echter gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, namelijk het voorkomen en bestrijden van identiteits- en documentfraude. De nationale regeling is geschikt om het doel te bereiken omdat het mogelijk maakt de vreemdeling te identificeren en om identiteits- en documentfraude op te sporen door vergelijking met de gegevens in het centraal bestand. Daarnaast is de regeling niet onevenredig volgens het Hof.¹⁸⁰

5.3.4 Aanscherping mvv-vereiste

Op 1 januari 1973 gold al de regel dat vreemdelingen die langer dan drie maanden in Nederland wilden verblijven een geldig paspoort met daarin een geldige mvv moesten hebben. Naar aanleiding van een uitspraak van de Afdeling werd een aanvraag voor een verblijfsvergunning niet afgewezen wegens het ontbreken van een mvv indien op het moment van de aanvraag aan alle overige voorwaarden was voldaan. De inreis en het verblijf zonder mvv werden wel als illegaal aangemerkt.

Met de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 op 1 april 2001 is het ontbreken van een geldige mvv een zelfstandige afwijzingsgrond geworden (op grond van artikel 16 lid 1 onder a Vw 2000). De laatste jaren is vanwege uitspraken van het Hof van Justitie EU en de Afdeling¹⁸¹ echter de werkwijze geweest dat indien de Turkse werknemer, Turkse zelfstandige of hun gezinsleden voldeden aan de overige voorwaarden van het gevraagde verblijfsdoel het mvv-vereiste niet werd tegengeworpen. Deze werkwijze gold alleen voor Turkse onderdanen en hun gezinsleden die onder het toepassingsbereik van het Associatierecht EEG-Turkije vielen. Wanneer zij niet voldeden aan de overige voorwaarden werd het mvv-vereiste wel als afwijzingsgrond gehanteerd.

Vanaf 1 oktober 2022 wordt het mvv-vereiste echter weer gehanteerd als afwijzingsgrond ten aanzien van *alle* Turkse werknemers, Turkse zelfstandigen en hun gezinsleden. Dit toepassen van het mvv-vereiste als afwijzingsgrond wordt noodzakelijk geacht vanwege dwingende redenen van algemeen belang, namelijk het effectief beheer van de migratiestromen, het voorkomen en tegengaan van illegaal verblijf en het voorkomen van illegale arbeid. Dit betekent dat een aanvraag wordt afgewezen als er geen geldige mvv is, tenzij dat in dat specifieke geval onevenredig zou zijn vanwege bijzondere, individuele omstandigheden. In de Vreemdelingencirculaire zijn bij paragraaf B1/4.1 hierover nieuwe beleidsregels opgenomen. Zoals in deze beleidsregels staat opgemerkt moeten de bijzondere, individuele omstandigheden het uitoefenen van het vrij verkeer van werknemers of de vrijheid van vestiging belemmeren. Die belemmering wordt niet aangenomen indien de bijzondere, individuele omstandigheden zien op de politieke, economische of sociale situatie in Turkije, op persoonlijke omstandigheden in Turkije of op (voortzetting van) illegale arbeid in Nederland. Het is aan de vreemdeling om de eventuele bijzondere, individuele omstandigheden bij indiening van de aanvraag aan te voeren en met bewijsmiddelen te onderbouwen.

De wijziging wordt ingevoerd ten aanzien van aanvragen die door de IND ontvangen worden op 1 oktober 2022 en daarna. Aanvragen die door de IND vóór 1 oktober 2022 zijn ontvangen worden nog volgens de oude werkwijze beoordeeld, mits men onder het toepassingsbereik van het Associatierecht EEG-Turkije valt.

5.3.5 Intrekken met terugwerkende kracht

Volgens de Afdeling is een intrekking met terugwerkende kracht van een verblijfsvergunning van een Turkse vreemdeling vanwege frauduleuze handelingen niet in strijd met artikel 13

¹⁸⁰ HvJ EU 3 oktober 2019, ECLI:EU:C:2019:823 (*A, B, en P.*), punt 70 (naar aanleiding van prejudiciële vragen van de Afdeling); ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1168 (vervolguitspraak).

¹⁸¹ ABRvS 7 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6755; ABRvS 30 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4805. Dit is de vervolguitspraak op HvJ EU 7 november 2013, ECLI:EU:C:2013:725 (*Demir*).

van Besluit 1/80. Gelet op artikel 59 van het Aanvullend Protocol komt een Turkse vreemdeling immers geen gunstiger behandeling toe dan een Unieburger bij wie achteraf wordt vastgesteld dat hij geen rechtmatig verblijf heeft gehad, omdat hij onjuiste gegevens heeft verstrekt of gegevens heeft achtergehouden. Daarnaast is het een algemeen beginsel van het Unierecht dat geen rechten kunnen worden ontleend aan (rechts)misbruik of het verstrekken van onjuiste gegevens.¹⁸²

5.3.6 Aanscherping inkomensnorm voor Nederlandse referenten

Volgens de Afdeling is de aanscherping van de inkomensnorm voor Nederlandse referenten na 1 december 1980 geen nieuwe beperking in de zin van artikel 13 van Besluit 1/80. In 1982 gold voor Nederlandse referenten van 23 jaar en ouder een inkomensnorm van ten minste 70 en niet van 100 procent van het nettonormbedrag voor echt)paren/gezinnen in de zin van de Algemene bijstandswet (Abw). Voor Nederlandse referenten van 18 tot 23 jaar werd als voldoende inkomen aangemerkt: een zelfstandig verworven inkomen uit arbeid van ten minste 32 uur per week, ongeacht de hoogte van het inkomen, of ten minste 70% van het nettonormbedrag voor echt)paren/gezinnen indien er minder dan 32 uur per week werd gewerkt. Voor Turkse referenten heeft steeds een inkomensnorm van ten minste 100 procent van het nettonormbedrag gegolden. Dit betekent dat de aanscherping van die lagere norm voor Nederlandse referenten na 1 december 1980 de voorwaarden voor gezinshereniging voor Turkse werknemers niet strenger heeft gemaakt ten opzichte van de voorwaarden die al voor hen golden op het tijdstip van de inwerkingtreding van Besluit 1/80 in Nederland. Immers, artikel 13 van Besluit 1/80 strekt niet zo ver, dat deze aanscherping daarmee in strijd is wanneer de referent een Turkse werknemer is die ook de Nederlandse nationaliteit heeft. De middeleneis van 70 procent was immers alleen van toepassing op Nederlandse referenten. Van een situatie waarin aan een Turkse werknemer op grond van zijn Turkse nationaliteit strengere voorwaarden worden gesteld is dan ook geen sprake. Reeds daarom doet zich geen nieuwe beperking voor als bedoeld in artikel 13 van Besluit 1/80, aldus de Afdeling.¹⁸³

5.3.7 Licht en zwaar inreisverbod

Zonder terugkeerbesluit kan geen inreisverbod worden uitgevaardigd. Met een terugkeerbesluit wordt vastgesteld dat het verblijf van de vreemdeling illegaal is of illegaal wordt verklaard. De standstillbepalingen zien niet op vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven. Daarom staan de standstillbepalingen niet in de weg aan het uitvaardigen van een licht inreisverbod.¹⁸⁴

5.3.8 Het vereiste van een wezenlijk belang

Reeds op 1 januari 1973 kwamen vreemdelingen slechts voor toelating voor het verrichten van arbeid als zelfstandige in aanmerking indien met hun aanwezigheid een wezenlijk Nederlands belang werd gediend. Een wezenlijk Nederlands belang werd destijds slechts aanwezig geacht indien een vreemdeling met de door hem beoogde bedrijfsmatige activiteit een positieve bijdrage aan de Nederlandse economie leverde. Van een dergelijke bijdrage was slechts sprake indien de betreffende activiteit in een behoefte voorzag en geen negatieve invloed had op de markteconomie of de werkgelegenheidssituatie. Met dit vereiste wordt de standstillbepaling dus niet geschonden.¹⁸⁵

5.3.9 Het documentatievereiste

Naar het oordeel van de Afdeling kan de staatssecretaris in redelijkheid verlangen dat een vreemdeling de volgens paragraaf B6/4.5 Vc vereiste stukken overlegt die nodig zijn om te beoordelen of die vreemdeling aan het vereiste van een wezenlijk Nederlands belang voldoet, mits de vreemdeling daarover redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Het documentatievereiste is, in aanmerking genomen dat het betrekking heeft op informatie die

¹⁸² ABRvS 9 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3293.

¹⁸³ ABRvS 18 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1663, r.o. 8.2.

¹⁸⁴ ABRvS 20 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2121; ABRvS 29 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3922.

¹⁸⁵ ABRvS 15 maart 2011, ECLILNL:RVS:2011:BP8383, r.o. 2.5.4.

thans in het licht van de sinds 1 januari 1973 gewijzigde economische omstandigheden nodig is voor de beoordeling van de levensvatbaarheid van een onderneming, niet in strijd met de standstillbepaling.¹⁸⁶

5.3.10 Indienen van een aanvraag in persoon

Het indienen van een aanvraag in persoon is niet in strijd met de standstillbepaling. Zoals blijkt uit artikel 52 Vb 1966 in samenhang gelezen met TBV-66-1980-05 is het, in het belang van de behandeling van het verzoek om een vergunning tot verblijf, nodig dat de vreemdeling ter indiening van zijn verzoek zich in persoon bij het hoofd van de plaatselijke politie vervoegt. Ook vóór 1 december 1980 was het dus al de praktijk dat aanvragen in persoon werden ingediend. Met het moeten indienen van de aanvraag in persoon is, voor zover de vreemdeling al onder het toepassingsbereik van artikel 13 van Besluit 1/80 of artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol zou vallen, dan ook geen sprake van een nieuwe beperking.

¹⁸⁶ ABRvS 23 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1326; ABRvS 29 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3922; ABRvS 29 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3925.

6. ARTIKEL 14 VAN BESLUIT 1/80

In artikel 14 van Besluit 1/80 is het volgende bepaald:

1. De bepalingen van dit deel worden toegepast onder voorbehoud van beperkingen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.
2. Zij doen geen afbreuk aan de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit nationale wetgevingen of uit bilaterale overeenkomsten tussen Turkije en de lidstaten van de Gemeenschap, voorzover daarbij voor hun onderdanen een gunstiger regeling is vastgesteld.

6.1 Definitie van het begrip 'openbare orde'

Het Hof van Justitie¹⁸⁷ heeft bepaald dat het Unierechtelijke openbare-ordebegrip van overeenkomstige toepassing is bij een beperking van de rechten op grond van artikel 14 lid 1 van Besluit 1/80. Dit betekent dat voor de uitleg van het begrip 'openbare orde' aangesloten moet worden bij de uitleg die aan het begrip gegeven wordt in het kader van vrij verkeer van Unieburgers (in artikel 27 lid 2 van Richtlijn 2004/38/EG). Dit houdt in dat er sprake is van een gevaar voor de openbare orde als er van het persoonlijk gedrag van de betrokkene een actuele, werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving uitgaat.¹⁸⁸

Uitzetting oftewel verwijdering op grond van de openbare orde is niet mogelijk in het kader van algemene preventie. Uitzetting op basis van een strafrechtelijke veroordeling is alleen toegestaan indien uit de omstandigheden die tot die veroordeling hebben geleid, blijkt dat er sprake is van persoonlijk gedrag dat een actuele bedreiging voor de openbare orde vormt.¹⁸⁹

6.2 Evenredigheidsbeginsel en belangenafweging

Zoals het Hof van Justitie¹⁹⁰ heeft bepaald, dient in een uitzettingsbesluit ook het evenredigheidsbeginsel te worden geëerbiedigd. In artikel 28 lid 1 van Richtlijn 2004/38/EG staan de omstandigheden genoemd die in het uitzettingsbesluit in overweging dienen te worden genomen. Dit zijn: de duur van het verblijf van de vreemdeling op het grondgebied van het gastland, diens leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in het gastland en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong.

6.3 Beroep op artikel 28 lid 3 van Richtlijn 2004/38/EG

De aanvullende bescherming in de zin van artikel 28 lid 3 van Richtlijn 2004/38/EG waarop langdurig in het gastland verblijvende Unieburgers en minderjarigen zich kunnen beroepen, geldt niet voor Turkse onderdanen die vallen onder de werkingssfeer van Besluit 1/80. Volgens het Hof kan artikel 28 lid 3 niet naar analogie worden toegepast om de betekenis en de draagwijdte van artikel 14 van Besluit 1/80 te bepalen, omdat er wezenlijke verschillen bestaan tussen de doelstellingen van de Richtlijn en het Associatierecht, zodat de twee betrokken rechtsstelsels niet als gelijkwaardig kunnen worden beschouwd.¹⁹¹

6.4 Turkse zelfstandigen en openbare orde

Artikel 14 van Besluit 1/80 ziet alleen op werknemers en hun gezinsleden. Het ziet niet op Turkse zelfstandigen en hun gezinsleden. Er is geen rechtstreeks werkende bepaling waarop een Unierechtelijke uitleg van beperkingen op grond van openbare orde kan worden gebaseerd, als het gaat om Turkse zelfstandigen. Artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol ziet op het nationale recht. Op Turkse zelfstandigen en hun gezinsleden is daarom niet het Unierechtelijke openbare-ordebegrip van overeenkomstige toepassing maar de nationale regelgeving inzake openbare orde.¹⁹²

¹⁸⁷ HvJ EG 10 februari 2000, ECLI:EU:C:2000:77 (*Nazli*).

¹⁸⁸ Voor een nadere uitleg van het Unierechtelijke openbare-ordebegrip en de gehanteerde begrippen en normen wordt verwezen naar de bestaande werk-instructie hierover.

¹⁸⁹ HvJ EG 10 februari 2000, ECLI:EU:C:2000:77 (*Nazli*), punten 57-59.

¹⁹⁰ HvJ EG 18 juli 2007, ECLI:C:EU:2007:442 (*Derin*), punt 74.

¹⁹¹ HvJ EG 8 december 2011, ECLI:EU:C:2011:809 (*Ziebell*).

¹⁹² ABRvS 29 april 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT5405 (zie Migratieweb: *JV* 2005/249).