



Inspectie Veiligheid en Justitie  
Ministerie van Veiligheid en Justitie

# Onderzoek naar het IND toezicht op de erkend referent

*Plan van aanpak*

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Introductie	3
1.1.1	Modern Migratiebeleid	4
1.1.2	Toezicht op de referent	4
1.2	Afbakening	5
1.3	Relatie met andere onderzoeken	6
<b>2</b>	<b>Doelstelling en onderzoeksvragen</b>	<b>7</b>
2.1	Doelstelling	7
2.2	Onderzoeksvragen	7
<b>3</b>	<b>Onderzoeksaanpak</b>	<b>8</b>
3.1	Gehanteerde begrippen	8
3.2	Onderzoeksmethoden	8
3.3	Onderzoeksaanpak	9
<b>4</b>	<b>Communicatie</b>	<b>10</b>
<b>I</b>	<b>Lijst met afkortingen</b>	<b>11</b>



# 1

## Inleiding

### 1.1 Introductie

In het Nederlandse reguliere migratiebeleid bestaat de figuur van de referent. Een referent is een (natuurlijk) persoon, onderneming of rechtspersoon die belang heeft bij de overkomst van een vreemdeling naar Nederland. Er bestaan verschillende categorieën van referenten, afhankelijk van het verblijfsdoel waarvoor een vreemdeling in Nederland verblijft. Voor sommige verblijfsdoelen is het verplicht om als 'erkend referent' door de IND te zijn aangemerkt. Zie *tabel a.* voor een overzicht van de categorieën referenten en de verblijfsdoelen (niet volledig) waarvoor zij als referent kunnen optreden.<sup>1</sup>

**Tabel a.** Referenten en verblijfsdoelen

Referent	Verblijfsdoel(en)
Een natuurlijk persoon met de Nederlandse nationaliteit of Nederlandse verblijfsvergunning. <sup>2</sup>	- Verblijf als familie- of gezinslid. <sup>3</sup>
Werkgever.	- Arbeid in loondienst. - <b>Arbeid als kennismigrant.</b> - <b>Wetenschappelijk onderzoek in de zin van richtlijn 2005/71/EG.</b> - Seizoensarbeid. - Verblijf als houder van de Europese blauwe kaart. <sup>4</sup> - Lerend werken.
Onderwijsinstelling.	- <b>Studie.</b>
Au-pairbureau en uitwisselingsorganisatie.	- <b>Uitwisseling, al dan niet in het kader van een verdrag.</b>

<sup>1</sup> Zie voor een overzicht van alle verblijfsdoelen artikel 3.4, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit.

<sup>2</sup> Minimaal één jaar een verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk doel.

<sup>3</sup> Op grond van artikel 1.21 van het Vreemdelingenbesluit wordt de referent van een vreemdeling die in Nederland verblijft of wil verblijven als familie- of gezinslid niet als zodanig erkend.

<sup>4</sup> Een werk- en verblijfsvergunning voor hoogopgeleide arbeidsmigranten van buiten de Europese Unie.



Voor de vetgedrukte verblijfsdoelen is erkenning van de referent verplicht. Een natuurlijk persoon kan niet worden erkend als referent.<sup>5</sup> Een bedrijf of organisatie kan zich vrijwillig laten erkennen voor de verblijfsdoelen arbeid in loondienst, seizoensarbeid, lerend werken of als houder van een Europese blauwe kaart.

### 1.1.1 Modern Migratiebeleid

De figuur van de erkend referent is geïntroduceerd in de Wet Modern Migratiebeleid in 2013 (verder: Momi). Momi heeft als doel het introduceren van een selectief (regulier) migratiebeleid waarmee de migranten die Nederland nodig heeft snel en eenvoudig worden toegelaten. Toelatingsprocedures moeten doeltreffend en beheersbaar zijn in combinatie met lage administratieve lasten.

Om deze doelstelling 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. De erkend referent heeft door Momi toegang tot een versnelde procedure waarbij in beginsel, als aan de toelatingsvoorwaarden is voldaan, binnen twee weken inwilligend op een verblijfsaanvraag wordt beslist.<sup>6</sup> Anders dan het geval is bij verblijfsaanvragen zonder tussenkomst van een erkend referent, vindt de besluitvorming van de IND voor een groot deel plaats op basis van eigen verklaringen van de erkend referent dat aan de toelatingsvoorwaarden is voldaan.<sup>7</sup> De erkend referent hoeft dan ook minder bewijsstukken aan de IND toe te sturen. De erkend referent heeft daarnaast een vast aanspreekpunt bij de IND. Deze bevoorrechte status van de erkend referent gaat echter wel gepaard met verplichtingen en toezicht.

### 1.1.2 Toezicht op de referent

De relatie tussen de (erkend) referent en de overheid wordt door Momi gekenmerkt als een duurzame vertrouwensrelatie, die niets afdoet aan het zakelijke karakter van die relatie. De wetgever heeft uitdrukkelijk aangegeven dat effectief toezicht en zichtbare handhaving onontbeerlijk zijn in de relatie tussen de overheid en de referent.<sup>8</sup>

De positie van de referent is namelijk geen vrijblijvende. Afhankelijk van het verblijfsdoel rusten specifieke informatie-, administratie- en zorgplichten op de (erkend) referent. De IND heeft in het geval van niet naleving van deze plichten door de erkend referent de mogelijkheid om een waarschuwing te geven, een bestuurlijke boete op te leggen dan wel de verleende erkenning in te trekken.

---

<sup>5</sup> Artikel 2e, tweede lid, van de Vreemdelingenwet.

<sup>6</sup> Als een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) of een tewerkstellingsvergunning (TWV) is vereist 7 weken.

<sup>7</sup> De algemene toelatingsvoorwaarden zijn: (1) in het bezit zijn van een geldig paspoort of ander reisdocument, (2) een ingevulde antecedentenverklaring, (3) medisch onderzoek voor tuberculose (behoudens uitzonderingen).

<sup>8</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 32 052, nr. 3, p. 2.



De toelating van vreemdelingen tot Nederland is een van de kernverantwoordelijkheden van de overheid. Daar waar de overheid deze verantwoordelijkheid deelt met private partijen is het van belang dat de overheid erop toeziet dat deze partijen hun verantwoordelijkheid nakomen. Indien het toezicht op de (erkend) referent niet goed is ingericht levert dat risico's op.

Een van de risico's is bewust of onbewust misbruik van de bijzondere positie van het erkend referentschap. Een voorbeeld van bewust misbruik is de mogelijkheid dat een erkend referent de overkomst en verblijfsaanvraag van een vreemdeling faciliteert tegen een financiële vergoeding. In de eerste week van december 2016 berichtten het Financieel Dagblad en de Telegraaf over een trustkantoor dat er van verdacht wordt tegen een financiële vergoeding tientallen Russen en Oekraïners aan een verblijfsvergunning te hebben geholpen (mensensmokkel).<sup>9</sup> Het betreffende trustkantoor is door de IND als referent erkend.<sup>10</sup>

Misbruik van de positie die het erkend referentschap met zich meebrengt heeft als gevolg dat de overheid geen juist en actueel beeld heeft van de verblijfstatus van een vreemdeling en of een vreemdeling nog wel voldoet aan de voorwaarden waaronder een vergunning is verleend. Dit kan betekenen dat vreemdelingen ten onrechte in het bezit zijn van een verblijfsvergunning. Indien dit onopgemerkt blijft kan dit na vijf jaar uiteindelijk leiden tot naturalisatie van de vreemdeling.

Misbruik van de versnelde procedure waar de erkend referent toegang toe heeft, zonder dat daar effectief op wordt toegezien, tast uiteindelijk het draagvlak voor de positie van de erkend referent onder Momi aan.

De IND is met de inwerkingtreding van Momi aangewezen als toezichthouder op de wettelijke voorschriften met betrekking tot de referent.<sup>11</sup> De taak van toezichthouder en de werkzaamheden die hierbij komen kijken waren ten tijde van de wet Momi voor de IND nieuw. Inmiddels heeft de IND enige jaren ervaring opgebouwd en haar toezicht kunnen ontwikkelen.

## 1.2 Afbakening

Het onderzoek van de Inspectie VenJ richt zich op het toezicht van de IND op de werkgever als erkend referent. In het onderzoek zullen alle verblijfsdoelen waarvoor een werkgever als erkend referent kan optreden worden meegenomen.<sup>12</sup> De overige categorieën erkend referenten, zoals onderwijsinstellingen of au-pair bureaus, vallen hierdoor buiten de reikwijdte van het onderzoek.

---

<sup>9</sup> Zie [http://www.telegraaf.nl/binnenland/27179728/\\_Nepcontract\\_voor\\_Russen\\_.html](http://www.telegraaf.nl/binnenland/27179728/_Nepcontract_voor_Russen_.html) (laatst bezocht op 13 december 2016) en <https://fd.nl/economie-politiek/1178102/directeur-amersfoorts-trustkantoor-blaustein-opgepakt> (laatst bezocht op 13 december 2016).

<sup>10</sup> Zie <https://ind.nl/Documents/Openbaar%20Register%20Arbeid%20Regulier%20en%20Kennismigranten.pdf> (versie van 13 december 2016).

<sup>11</sup> De grondslag hiervoor is artikel 47a van de Vreemdelingenwet, juncto 4.1a van het Voorschrift Vreemdelingen.

<sup>12</sup> In het kader van dit onderzoek wordt met erkend referent enkel bedoeld de werkgever in relatie tot de verblijfsdoelen waarvoor deze als erkend referent kan optreden. In dit plan van aanpak kan de lezer deze beperking hanteren daar waar gesproken wordt over de erkend referent.



Hierbij is van belang dat verreweg de grootste groep erkend referenten werkgevers betreft (circa 5400 erkend referenten) die voor arbeid in loondienst of arbeid als kennismigrant vreemdelingen laten overkomen.<sup>13</sup> Daarnaast zijn er circa 118 erkend referenten die als wetenschappelijk onderzoeker vreemdelingen laten overkomen.<sup>14</sup> Het gaat op jaarbasis voor deze verblijfsdoelen om ongeveer 14.000 aanvragen.<sup>15</sup> De diversiteit onder de erkend referenten is bij werkgevers groter dan bij onderwijsinstellingen (90 erkend referenten) of au-pair bureaus (42 erkend referenten). Het gaat bij werkgevers om grote multinationals, onderzoeksinstituten tot het midden- en kleinbedrijf, werkzaam in nagenoeg alle sectoren van de economie. Om deze redenen kiest de Inspectie VenJ ervoor om de uitvoering van het onderzoek te beperken tot het toezicht op de werkgevers die als erkend referent optreden.

De erkenningsprocedure om als werkgever erkend referent te worden, wordt niet onderzocht. De Inspectie VenJ kiest voor deze afbakening, omdat de procedure tot erkenning een beslissing op een aanvraag is op basis van objectieve criteria die zijn neergelegd in de vreemdelingenwet- en regelgeving. De voorwaarden voor de erkenning strekken ertoe om de betrouwbaarheid van de aspirant erkend referent te controleren. Dit proces is in overwegende mate administratief van aard.

Deze afbakening betekent uiteraard niet dat de Inspectie VenJ risico's bij de uitvoering van de beslissing op de aanvraag tot erkenning uitsluit. Het kan na erkenning misgaan, zoals de voorbeeld in paragraaf 1.2.2. aantoont. Juist hierom acht de Inspectie VenJ het van belang dat de IND haar nieuwe toezichthoudende taken goed heeft ingericht. De Inspectie VenJ verwacht dat de inrichting van de toezichthoudende taken een grote uitdaging heeft betekend voor de IND. De focus van het onderzoek is daarom gericht op de vormgeving van het toezicht na het verlenen van de erkenning als referent aan de werkgever.

### 1.3 Relatie met andere onderzoeken

De Wet Momi zal een evaluatie ondergaan. Deze wordt uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De uitvoering van deze evaluatie zal in de loop van 2017 aanvangen. De oplevering van de evaluatie wordt verwacht in de loop van 2018. Daar waar nodig zal afstemming plaatsvinden.

---

<sup>13</sup> Zie het openbaar register op <https://ind.nl/Documents/Openbaar%20Register%20Arbeid%20Regulier%20en%20Kennismigranten.pdf> (geraadpleegd op 13 december 2016).

<sup>14</sup> Zie het openbaar register op <https://ind.nl/Documents/Openbaar%20Register%20Wetenschappelijk%20Onderzoeker%20in%20het%20kader%20van%20Richtlijn%20200571EG.pdf> (geraadpleegd op 13 december 2016).

<sup>15</sup> *De IND in 2015 – Jaarverslag*, maart 2016, p. 25 ([https://ind.nl/Documents/Jaarresultaten\\_2015.pdf](https://ind.nl/Documents/Jaarresultaten_2015.pdf)).



# 2

## Doelstelling en onderzoeksvragen

### 2.1 Doelstelling

De Inspectie VenJ wil met haar onderzoek inzicht krijgen in de kwaliteit van het toezicht door de IND op de werkgever die optreedt als erkend referent. De Inspectie VenJ zal op basis van haar inzichten mogelijke knel- en aandachtspunten signaleren in het toezicht van de IND. Deze inzichten kunnen gebruikt worden om het toezicht van de IND te verbeteren.

### 2.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

*Wat is de kwaliteit van de taakuitvoering van de IND met betrekking tot het toezicht op de werkgever als erkend referent?*

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden worden 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 voorwaarden die gesteld zijn? En zo nee, wat zijn hier de redenen voor?*
- 4. Wat zijn de (mogelijke) knel- en aandachtspunten voor het toezicht op de erkend referent?*

De wijze waarop de Inspectie VenJ deze onderzoeksvragen onderzoekt is weergegeven in hoofdstuk 3.



# 3

## Onderzoeksaanpak

### 3.1 Gehanteerde begrippen

Hieronder worden twee begrippen nader geduid die van belang zijn bij de uitvoering van het onderzoek.

#### **Kwaliteit van de taakuitvoering**

De Inspectie VenJ houdt primair toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering. De kwaliteit van de taakuitvoering door de IND wordt beoordeeld door de vormgeving van het toezicht in de praktijk te vergelijken met datgene wat de IND zou moeten doen (de voorwaarden gesteld aan toezicht). Het gaat hierbij om de vraag of en hoe de IND uitvoering geeft aan de taken die conform wet- en regelgeving bij de IND belegd zijn.

#### **Voorwaarden gesteld aan toezicht**

De Inspectie VenJ betreft in haar onderzoek de eisen en uitgangspunten die gelden bij het toezicht op de erkend referent. Deze zijn primair neergelegd in de vreemdelingenwet- en regelgeving en nader uitgewerkt in de memorie van toelichting bij de wet Momi, beleidsregels, bestuurlijke afspraken en werkinstructies. Daarnaast wordt bekeken of de randvoorwaarden aanwezig zijn om conform de eisen en uitgangspunten toezicht te kunnen houden.

### 3.2 Onderzoeksmethoden

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen hanteert de Inspectie VenJ de onderstaande onderzoeksmethoden. Per onderzoeksmethode wordt kort aangegeven wat hier onder verstaan wordt. Gedurende de uitvoering van het onderzoek kan noodzaak ontstaan om een bepaalde onderzoeksmethode achterwege te laten dan wel een andere onderzoeksmethode aan het onderzoek toe te voegen.

#### **Document- en literatuuronderzoek**

De Inspectie VenJ vraagt bij de betrokken organisaties de interne stukken op die van belang zijn voor toezicht op de erkend referent. Het gaat hier met name om interne werkafspraken en werkinstructies. Op basis van deze stukken wordt de eerste onderzoeksvraag over de voorwaarden die aan het toezicht op de erkend referent gesteld worden beantwoord. Dit zal resulteren in een toetsingskader.





### Opvragen cijfers

De Inspectie VenJ vraagt cijfermateriaal op. Bijvoorbeeld over de toepassing van toezichts- en handhavingsbevoegdheden zoals opgelegde boetes, gegeven waarschuwingen, bezwaar- en beroepszaken en de toepassing van toezichthoudende bevoegdheden (vorderen van inlichtingen of het opvragen van de administratie). Aan de hand van die cijfers wordt de tweede onderzoeksvraag gedeeltelijk beantwoord.

### Dossieronderzoek

De Inspectie VenJ verricht dossieronderzoek in zaken waarin sprake is van toepassing van sanctiemiddelen (bijvoorbeeld de bestuurlijke boete) of de toepassing van toezichthoudende bevoegdheden. Het dossieronderzoek geeft zicht op de vormgeving van het toezicht in de praktijk (onderzoeksvraag 2).

### Interviews

De Inspectie VenJ gaat ter verdere beantwoording van onderzoeksvragen twee, drie en vier met betrokkenen in gesprek over de praktische inrichting van het toezicht, hoe dit op de werkvloer wordt uitgevoerd en wat daarbij de knel- en aandachtspunten zijn. Hierbij wordt het interviewprotocol van de Inspectie VenJ gehanteerd, dat vooraf aan de geïnterviewde beschikbaar wordt gesteld. De Inspectie VenJ houdt ook met erkend referenten interviews.

### Enquête

De Inspectie VenJ maakt gebruik van enquêtes. Enquêtes maken het mogelijk om met relatief weinig inspanning een grote groep respondenten te bereiken. Daarnaast biedt een enquête de mogelijkheid om het onderzoek kwantitatief te onderbouwen. De Inspectie VenJ benadert voor deze enquête werkgevers die als referent zijn erkend. De Inspectie VenJ wil hiermee inzicht krijgen in hoe het toezicht door de IND door de ondertoezichtgestelden wordt ervaren. Langs deze weg kan een vollediger zicht verkregen worden op de vormgeving van het toezicht in de praktijk en de mogelijke knel- en aandachtspunten.

## 3.3 Onderzoeksaanpak

De Inspectie VenJ verricht in de eerste fase van het onderzoek document- en literatuuronderzoek. Aan de hand van deze informatie wordt een toetsingskader opgesteld. Gelijktijdig met de eerste fase vraagt de Inspectie VenJ cijfermatige informatie op bij de IND.

Aan de hand van het toetsingskader vindt in de tweede fase dossieronderzoek plaats. Daarnaast worden interviews ingepland met de betrokkenen en wordt een enquête uitgezet onder werkgevers die als referent zijn erkend.

De derde fase van het onderzoek bestaat uit het analyseren van de beschikbare informatie aan de hand van het toetsingskader en het opstellen van het onderzoeksrapport.



# 4

## Communicatie

De uitkomsten van dit onderzoek worden beschreven in een openbaar rapport. Na aanbidding aan de minister en de staatssecretaris van VenJ wordt het rapport aan de Tweede Kamer aangeboden en via de reguliere kanalen gepubliceerd. Alle bij het onderzoek betrokkenen ontvangen een e-mail met een verwijzing naar het rapport op de website van de Inspectie VenJ.



# I

## Bijlage Lijst met afkortingen

### Afkorting

GVVA

IND

Momi

TWV

Vb

Vc

VenJ

VV

Vw

WODC

### Betekenis

Gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid

Immigratie- en Naturalisatiedienst

Modern migratiebeleid

Tewerkstellingsvergunning

Vreemdelingenbesluit

Vreemdelingencirculaire

Veiligheid en Justitie

Voorschrift Vreemdelingen

Vreemdelingenwet

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum



### **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  
[communicatie@inspectievenj.nl](mailto:communicatie@inspectievenj.nl) | [www.ivenj.nl](http://www.ivenj.nl)

November 2016

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.  
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,  
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*