



Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland



**Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken**

ADVIES

De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken is een bij de Vreemdelingenwet 2000 ingesteld onafhankelijk adviesorgaan. Zij heeft tot taak regering en parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid terzake, alsmede over een beperkt aantal individuele zaken. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges en is als zodanig ingericht.

Zij geeft in haar hoedanigheid van beleidsadviescollege zowel beleidsreactieve als beleidsproactieve adviezen. Enerzijds worden adviezen uitgebracht met een analyse van gevoerd beleid en bestaande wetgeving of van een bestaande praktijk met als doel te leren of het beleid dan wel die wetgeving goed functioneert. Zo nodig worden aanbevelingen tot verbetering gedaan. Anderzijds wordt geadviseerd over toekomstige ontwikkelingen en mogelijk te verwachten problemen en worden (alternatieve) richtingen voor beleid en de bijbehorende wetgeving aangegeven. Tenslotte worden verkenningen uitgevoerd waarbij een beleidsveld of een feitelijke gang van zaken dan wel ontwikkelingen in beeld worden gebracht met beschrijving van de daarin eventueel aangetroffen vraagstukken. De advisering dient praktisch en oplossingsgericht te zijn.

De leden van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken worden op persoonlijke titel benoemd.

Colofon

Advies 'Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland',
uitgebracht aan de staatssecretaris van Justitie.

Uitgave van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken,
Den Haag, 2008

Advieskenmerk: 25•2008, mei 2008
ISBN-13 978-90-8521-039-9

Bestellingen van publicaties:
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Postbus 93127
2509 AC Den Haag
email: acvz@acvz.com
(070) 370 4300 of via de website: www.acvz.com

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag

Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland

DEN HAAG, MEI 2008



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Staatssecretaris van Justitie
Mevrouw mr. N. Albayrak
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

contactpersoon Drs. J.C. Wielaard
doorkiesnummer 070 - 370 8016
datum 25 april 2008
ons kenmerk ACVZ/ADV/2008/007
uw kenmerk
bijlage(n) 1
onderwerp Aanbieding advies 'Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland'

Zeer geachte mevrouw Albayrak,

Op 18 oktober 2007 heeft u de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) verzocht een advies uit te brengen over de mogelijk beperkende werking van de hoogte van de legesheffing in het Nederlandse bestel op (arbeidsgerelateerde) migratie.

De adviesvraag, zo gaf u in uw brief aan, hangt samen met de ontwikkelingen rond de uitvoering van het meerjarenprogramma *Naar een Modern Migratiebeleid* waarin speciale aandacht bestaat voor 'de immigratie ten behoeve van de arbeidsmarkt door continuering en verdere verbetering van het beleid ten aanzien van kennismigranten.'

De ACVZ heeft desgevraagd een overzicht opgesteld van de legeskosten van Nederland afgezet tegen migratiegerelateerde kosten zoals geheven door andere EU-lidstaten. Daarbij zijn ook de tarieven voor gezins- en studiemigratie betrokken.

Daarnaast heeft de ACVZ zich een oordeel gevormd over de vraag of en in hoeverre kennis- en andere arbeidsmigranten hun keuze voor een land (mede) laten afhangen van de hoogte van de te betalen leges.

De ACVZ doet in haar advies een voorstel voor een evenwichtig en internationaal in de pas lopend stelsel van legestarieven. Tevens wordt een enkel voorstel gedaan voor administratieve lastenvermindering.

postadres
Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres
Bruggebouw Oost, 1e etage
A-kern
Juliana van Stolberglaan 10
2595 CL 's-Gravenhage

www.acvz.com



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

In dit advies heeft de ACVZ zich niet beperkt tot de gestelde vragen. Op enkele plaatsen is ook stilgestaan bij andere migratieterrainen en de moeilijkheden of knelpunten die als gevolg van de hoogte van de leges door vreemdelingen worden ervaren. Het gaat daarbij om (ex-)asielzoekers en andere kwetsbare groepen.

De ACVZ is voornemens, conform de daarover gemaakte afspraken, het voorliggende advies op 6 mei 2008 op haar website te publiceren.

Tot nadere toelichting is de ACVZ te allen tijde bereid.

Hoogachtend,

De Voorzitter,

Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen

De Secretaris (wnd),

Mr. W.N. Mannens

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1		
<i>Inleiding</i>		8
HOOFDSTUK 2		
<i>Achtergrond en uitgangspunten van het Nederlands legesbestel</i>		10
HOOFDSTUK 3		
<i>Nederlands beleid voor kennis- en arbeidsmigranten</i>		14
HOOFDSTUK 4		
<i>Legessystemen in Europa</i>		15
HOOFDSTUK 5		
<i>Leges als belemmering voor immigratie?</i>		19
HOOFDSTUK 6		
<i>Conclusies en aanbevelingen</i>		22
BIJLAGEN		
1	Adviesaanvraag van de staatssecretaris van Justitie	24
2	Migratiegerelateerde legestarieven in zeven EU-landen	27
3	Overzicht van uitgebrachte adviezen	32

HOOFDSTUK I

Inleiding

In mei 2006 bood de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de Tweede Kamer de beleidsnotitie ‘*Naar een modern migratiebeleid*’ aan.¹ In die notitie worden de hoofdlijnen van een selectief en restrictief migratiebeleid geschetst met meer ruimte voor gewenste migratie. Een dergelijke ontwikkeling wordt noodzakelijk geacht gezien de toenemende – mondiale – concurrentiestrijd om internationaal toptalent en de wens van Nederland om een duurzaam innoverende kenniseconomie te zijn. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft in de rapporten ‘*Immigratie op maat*’ (oktober 2007) en ‘*Mvv, weg ermee?*’ (september 2007) geadviseerd over de uitgangspunten van het moderne migratiebeleid en een daarbij passende (vereenvoudigde) toelatingsprocedure. Zoals in het coalitieakkoord is aangekondigd, werkt het kabinet thans de contouren van de beleidsnotitie ‘*Naar een modern migratiebeleid*’ uit in het gelijknamige meerjarenprogramma. In dit programma wordt onder meer bekeken hoe het huidige beleid ten aanzien van kennismigranten kan worden verbeterd.

Adviesvraag

Naar aanleiding van de aankondiging in het coalitieakkoord en op grond van het overeengekomen werkprogramma 2008 heeft de staatssecretaris van Justitie de ACVZ bij brief van 18 oktober 2007 gevraagd te adviseren over:

de mogelijk belemmerende werking van de hoogte van de legestarieven voor arbeidsgerelateerde migratie in Nederland.

De ACVZ is daarbij tevens verzocht de Nederlandse legestarieven voor verblijfsvergunningen en verwante kosten te vergelijken met die in andere EU-lidstaten en te onderzoeken in hoeverre kennis- en andere arbeidsmigranten hun keuze voor een land (mede) laten afhangen van de hoogte van de te betalen leges.²

Methodiek

Om een beeld te krijgen van de hoogte van de Nederlandse legestarieven en verwante migratiegerelateerde kosten in Europees perspectief heeft de ACVZ met tussenkomst van het ministerie van Buitenlandse Zaken een vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar de tarieven in een zevental Europese landen met een vergelijkbare economie. Het gaat om Duitsland, België, Frankrijk³, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Zweden en Zwitserland.

1 *Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1.*

2 Voor de volledige adviesvraag van de staatssecretaris wordt verwezen naar bijlage 1.

3 Van Frankrijk is niet alle informatie beschikbaar gekomen.

Gebleken is dat voor een uitputtende beantwoording van de vraag in hoeverre arbeidsmigranten hun keuze voor Nederland (mede) laten afhangen van de hoogte van de te betalen leges, een extensief internationaal onderzoek vereist is. Gelet op de adviestermijn heeft de ACVZ zich beperkt tot het consulteren van een aantal in Nederland gevestigde bedrijven, instellingen en (branche)organisaties die regelmatig kennis- en andere arbeidsmigranten naar Nederland laten overkomen of hier anderzijds bij betrokken zijn. De resultaten van deze consultatie kunnen volgens de ACVZ als richtinggevend worden aangemerkt.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de ACVZ het begrip ‘arbeidsgerelateerde migratie’ in dit advies ruim heeft geïnterpreteerd. Dit betekent dat ook de hieruit voortvloeiende gezinsmigratie alsmede studiemigratie – niet zelden resulterend in voortgezet verblijf in het kader van arbeid – bij het onderzoek betrokken zijn.

Advies

De Nederlandse legestarieven zijn hoog in vergelijking met die van de ons omringende landen.⁴ Van een duidelijk belemmerende werking van deze tarieven op de komst van kennis- en arbeidsmigranten naar Nederland is echter niet gebleken. Desalniettemin beveelt de ACVZ een reductie van enkele tarieven aan. Van een dergelijke reductie zal een duidelijk signaal uitgaan dat in Nederland voor gewenste migranten een uitnodigend beleid geldt.

Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de met migratie gepaard gaande administratieve lasten door kennis-, arbeids- en studiemigranten wel als obstakel worden ervaren voor een efficiënte procedure rond toelating en verblijf. De ACVZ pleit in dit advies dan ook voor een aantal procedurele aanpassingen om deze belemmeringen terug te dringen. De voorgestelde wijzigingen passen naar de mening van de ACVZ in een modern, op maat gesneden immigratiebeleid.

4 Voor een schematisch overzicht van de legestarieven in de onderzochte landen zie bijlage 2.

Achtergrond en uitgangspunten van het Nederlands legesbestel

Wat zijn leges?⁵

De term ‘leges’, een in het ambtelijk taalgebruik veelgehoorde term, wordt tegenwoordig in de wet nauwelijks meer gebruikt. Artikel 24, lid 3 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) is een uitzondering op de gebruikelijk geworden terminologie ‘rechten wegens het genot van diensten’, naast ‘retributies’ en ‘heffingen’. In een in 2006 in opdracht van het kabinet door SIRA Consulting uitgevoerd analytisch onderzoek naar leges werd het ‘begrip’ leges als volgt gedefinieerd:⁶

“Genotsrechten die worden geheven als vergoeding van genot cq. profijt van legesfeiten die door een bestuursorgaan zijn verstrekt. Het gaat om de prijs die individuele burgers betalen voor legesfeiten die zij op eigen initiatief bij de overheid aanvragen.”

Visa, machtigingen tot voorlopig verblijf (mvv’s), verblijfsvergunningen, en andere aan migratie verbonden kosten zoals inburgeringsexamens zijn in dit kader op te vatten als ‘legesfeiten’.

Van kosteloze dienstverlening naar kostendekkendheid

Tot 1994 werden in Nederland geen leges geheven voor de afgifte van verblijfsvergunningen. Bij de ingrijpende wijziging van de Vreemdelingenwet in 1994 werd de onder de Vreemdelingenwet 1965 beperkte heffingsbevoegdheid uitgebreid en op ruime schaal toegepast, waarbij gesproken werd van een ‘zo kostendekkend mogelijk’ karakter.⁷ Vreemdelingen moesten voortaan naar draagkracht leges betalen, variërend van fl 125,- tot het wettelijk maximum van fl 1000,- voor arbeidsmigranten. Verzet van het bedrijfsleven en de Europese Commissie leidde ertoe dat de legesverhoging goeddeels werd teruggedraaid.

In deze periode werd ook al gewag gemaakt van de relatie tussen de hoogte van de leges en het toelatingsbeleid. Over de leges inzake artikel 16, lid 2, Vreemdelingenwet 1965 schreef de toenmalige minister van Justitie: *‘Ook in het kader van de Vreemdelingenwetgeving worden leges geheven. Het kostendekkend maken hiervan is op dit moment beleidsmatig niet opportuun omdat hierdoor de toelatingmogelijkheden in belangrijke mate beperkt zouden worden.’*⁸

5 De hier opgenomen passage is in belangrijke mate ontleend aan: S. Nijkamp, *Leges aan immigranten. Onrechtmatig en onredelijk?* Doctoraalscriptie, juli 2007 (niet gepubliceerd, ter inzage bij het Centrum voor Migratierecht te Nijmegen), Hoofdstuk 1.

6 Rapport SIRA consulting: *‘Eindrapportage onderzoek inventarisatie en analyse leges. Onderzoek naar het heffen van leges door de overheid en mogelijkheden voor de toekomst’*, Nieuwegein, 21 april 2006.

7 *Kamerstukken II 1997/98, 24656, nr. 7.*

8 *Idem.*

Na de invoering van de Vw 2000 werden de legestarieven in een tijdbestek van een half jaar alsnog tweemaal verhoogd (augustus 2002 en januari 2003). Deze verhogingen hielden verband met een aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) opgelegde taakstelling om de jaarlijkse legesinkomsten te verhogen.⁹ Betaalde men op 1 januari 2002 € 56,72 voor een verblijfsvergunning, op 1 januari 2003 was dit € 430,-. De aanvankelijk kosteloze verlengingsaanvraag werd op € 285,- vastgesteld en het tarief voor een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd steeg van € 226,89 naar € 890,-. De stijgingen varieerden van 290 tot 1.150%.¹⁰

De verhogingen van de legestarieven leidden tot een doorlopend maatschappelijk protest, kritiek van diverse rechtsgeleerden, reeksen overleggen en debatten in de Tweede Kamer en bestuursrechtelijke alsmede civiele procedures tegen de Staat.¹¹ Daarbij moet opgemerkt worden dat tot op heden geen enkele procedure heeft geleid tot onrechtmatigverklaring van de legesheffing als zodanig.

Om tot een inzichtelijker tariefstelling te komen, liet de toenmalig minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie begin 2004 een onderzoek uitvoeren naar de kostprijzen van een reeks eindproducten van de IND.¹² Voor het eerst werd hierbij gedifferentieerd naar verblijfsdoel. Uit dit onderzoek bleek dat de behandelkosten voor reguliere verblijfsaanvragen lager zijn naarmate de vreemdeling langer in Nederland verblijft. De uitkomsten van dit onderzoek vormden de basis voor de introductie van een nieuwe legessystematiek op basis van kostendekkendheid. Met ingang van 1 juli 2005 werden verlengingen en aanvragen voor reguliere verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd goedkoper en werden de tarieven voor gezinshereniging verhoogd. Op advies van het Innovatieplatform werden tevens de tarieven voor kennismigranten verlaagd. In een brief aan de Tweede Kamer van 28 mei 2004¹³ schetste de minister de uitgangspunten van dit nieuwe bestel, die nog altijd de grondslag vormen van de huidige legessystematiek:¹⁴

- 1) De nieuwe leges zijn ingedeeld in een beperkt aantal tariefclusters die ieder gebaseerd zijn op de werkelijk gemaakte kosten. Producten waarvan de kostprijzen op een vergelijkbaar niveau liggen, vormen samen een tariefcluster;
- 2) De vreemdeling betaalt nooit meer dan de kosten die gemoeid zijn met het product waarvoor hij of zij een aanvraag doet;
- 3) De hoogte van de legestarieven wordt beperkt tot het niveau dat nodig is om aan de financiële taakstelling te voldoen;
- 4) De legestarieven voor verblijfsvergunningen zullen jaarlijks worden geïndexeerd;
- 5) Er wordt een apart tarief voor gezinsleden gehanteerd;
- 6) De kosten voor bezwaar en beroep worden vooralsnog niet doorberekend in de leges-tarieven;
- 7) Kennismigranten die arbeid in loondienst verrichten komen in aanmerking voor het tarief voor de verkorte mvv-procedure;
- 8) Voor min- en onvermogensden geldt geen apart tarief en evenmin wordt in een hardheidsclausule voorzien;

9 *Stcrt* 2002, nr. 69, p. 10.

10 Prof. mr. C.A. Groenendijk, prof. mr. C.A.J.M. Kortmann, 'Nieuwe verhoging leges voor verblijfsvergunningen: wederom onredelijk, onverstandig en onrechtmatig', *NJB* 2003, p. 314-321.

11 Zie voor een uitgebreide beschrijving van genoemde legesverhogingen, het hieruit voortvloeiende debat in brede zin en de internationaalrechtelijke en rechtssociologische analyse hiervan S. Nijkamp, 2007 (zie noot 4, p. 3).

12 *Nieuwe legessystematiek IND 2004. Eindrapport van het projectteam legessystematiek IND*, Rijswijk: IND, 2004.

13 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VI, nr. 165.

14 http://www.ind.nl/nl/algemeen/begrippen/toelichting_legestarieven.asp.

- 9) De bestaande vrijstellingen voor slachtoffers van mensenhandel en NAVO-personeel blijven bestaan.

Dat het vaak benadrukte kostendekkende karakter van leges in werkelijkheid betrekkelijk is, kan worden afgeleid uit de omstandigheid dat veel van de met toegang van vreemdelingen samenhangende legesbedragen Europees worden vastgesteld. Dat is onder meer het geval voor de ca. 450.000 jaarlijks aangevraagde visa kort verblijf (Schengenvisa voor een verblijf van ten hoogste drie maanden) en aanvragen van EU-onderdanen. Het is de ACVZ niet gelukt om binnen de beschikbare tijd zicht te krijgen op de omvang van het aandeel van de in dit advies behandelde legesopbrengsten in de inkomsten van de betrokken bestuursorganen. Echter, gezien de samenstelling van de desbetreffende begrotingspost bij de IND¹⁵ lijken de financiële consequenties van de door de ACVZ in dit advies aan te bevelen maatregelen beperkt. Dat geldt ook voor het ministerie van Buitenlandse Zaken waar de hoofdmoot van de migratiegerelateerde legesinkomsten afkomstig is uit de aanvragen van Schengenvisa.

Juridisch kader

In de Vw 2000 is de legesverplichting (terug te voeren op artikel 104 van de Grondwet) neergelegd in artikel 24, tweede lid: *als betaling achterwege blijft, wordt de aanvraag niet in behandeling genomen dan wel het document niet afgegeven*.

De legestarieven voor verblijfsvergunningen zijn vastgelegd in de artikelen 3.34 en 3.34a van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV 2000). De legestarieven voor een mvv behoren tot de verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken en zijn opgenomen in de Regeling op de Consulaire Tarieven.¹⁶ De procedurele bepalingen voor het betalen van leges zijn nader uitgewerkt in hoofdstuk B1/9.6 van de Vreemdelingen-circulaire 2000 (Vc 2000).

Huidige legestarieven

Een vreemdeling die naar Nederland komt, maakt meer kosten dan enkel de leges die gelden voor zijn mvv en verblijfsvergunning. Zijn 'procedurele migratiekosten' omvatten ook de eventuele kosten voor de inburgeringstoets in het buitenland (€ 350,- voor het examen), de kosten voor legalisatie (€ 26,25 door Nederlandse vertegenwoordiging), verificatie (€ 52,50 door Nederlandse vertegenwoordiging) en eventuele vertaling van benodigde documenten en de aanzienlijke (variabele) kosten voor het inburgeringstraject in Nederland. Een groot deel van de arbeidsmigranten heeft doorgaans niet te maken met inburgeringskosten, omdat deze categorie meestal niet inburgeringsplichtig is.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de huidige Nederlandse legestarieven die in het kader van de voorliggende adviesvraag relevant worden geacht.¹⁷

15 *Kamerstukken II, 2007/08, 31200 VI, nr. 2, p. 107.*

16 Bij een wijziging van de legestarieven wordt deze regeling gelijktijdig met het VV 2000 gewijzigd.

17 Zie http://www.ind.nl/nl/algemeen/begrippen_legestarieven.asp voor een compleet overzicht van legestarieven.

<i>Product</i>	<i>Tarief(01-01-2008)</i>
Mvv	
_ gezinsvorming/-hereniging	€ 830
- gezinstarief *	€ 188
_ arbeid in loondienst	€ 433
- verkorte procedure ◊	€ 250
_ arbeid als zelfstandige	€ 433
_ studie	€ 433
- verkorte procedure	€ 250
_ kennismigrant	€ 331
- verkorte procedure	€ 250
Verblijfsvergunning	
_ gezinsvorming/-hereniging	€ 830/€ 188 _
- gezinstarief	€ 188
- hier te lande geboren kind	€ 188
_ arbeid in loondienst	€ 433/€ 188 _
_ arbeid als zelfstandige	€ 433/€ 188 _
_ studie	€ 433/€ 188 _
- zoekjaar	€ 331
_ kennismigrant	€ 331/€ 188 _
_ verlenging	€ 188
- kinderen	€ 52
- studie	€ 52
_ onbepaalde tijd	€ 201
Tewerkstellingsvergunning	gratis

* Dit tarief geldt als twee of meer vreemdelingen gelijktijdig een aanvraag indienen om een verblijfsvergunning met het oog op gezinshereniging of -vorming. Als de hoofdpersoon al in Nederland verblijft, betaalt één van de indieners het tarief van € 830,-. De andere indieners betalen dan het gezinstarief van € 188,-. Als de hoofdpersoon samen met de gezinsleden inreist, betaalt hij het tarief voor het beoogde verblijfsdoel en de gezinsleden het gezinstarief.

◊ De verkorte procedure is bedoeld voor bedrijven, onderwijsinstellingen en culturele uitwisselingsorganisaties die regelmatig een mvv aanvragen voor buitenlandse werknemers, studenten of stagiaires. De IND handelt (volledig ingediende) aanvragen in de verkorte procedure doorgaans binnen twee weken af.

_ Het eerste bedrag geldt voor een aanvraag om een verblijfsvergunning zonder mvv, het tweede bedrag geldt in het geval eerder - voor hetzelfde verblijfsdoel - een mvv is verleend, die nog geldig is.

HOOFDSTUK 3

Nederlands beleid voor kennis- en arbeidsmigranten

De migrant die in Nederland arbeid in loondienst wil verrichten kan dat doen als arbeids- of als kennismigrant. Een kennismigrant is een arbeidsmigrant die een bijdrage levert aan de Nederlandse kenniseconomie. Daar waar de arbeidsmigrant over een tewerkstellingsvergunning (TWV) dient te beschikken, wordt de vraag of iemand kennismigrant is uitsluitend aan de hand van looncriteria beantwoord,¹⁸ met uitzondering van wetenschappelijk onderzoekers en artsen in opleiding tot specialist. Voor hen geldt geen looncriterium, maar het algemene middelenvereiste.

Voor kennismigranten geldt in Nederland een verkorte procedure. Dit betekent dat in beginsel binnen twee weken wordt beslist op de mvv-aanvraag of de aanvraag voor een verblijfsvergunning.¹⁹ Voor de verkorte procedure geldt een gereduceerd legestartief. De verblijfsvergunning wordt verleend voor de duur van de arbeidsovereenkomst, maar maximaal voor vijf jaar.

Migranten die hier te lande arbeid als zelfstandige willen gaan verrichten, vallen niet onder de kennismigrantenregeling. Zij moeten aantonen dat met hun komst een 'wezenlijk Nederlands belang' is gediend. Dit wordt beoordeeld door andere ministeries (VWS, OCW, EZ). Met het oog op de werving van hooggekwalificeerde zelfstandige arbeidskrachten heeft de minister van Economische Zaken een puntensysteem ontwikkeld, dat de basis vormt voor de advisering aan de IND.²⁰

18 Voor vreemdelingen die ouder zijn dan dertig jaar geldt thans een (geïndexeerd) looncriterium ad € 47.565,-. Voor vreemdelingen die jonger zijn dan dertig jaar geldt een bruto jaarloon van € 34.881,-. Onlangs is in de kennismigrantenregeling - conform de aanbeveling in het ACVZ-advies *Profijt van studiemigratiebeleid* (februari 2007) - een verlaagd salariscriterium geïntroduceerd voor hier te lande afgestudeerde buitenlandse studenten. Voor hen geldt nu een looncriterium van € 25.000,-. *Stcrt.* 2007, nr. 247, p. 103.

19 Als prelude op het aangekondigde moderne migratiebeleid is de IND gestart met het inrichten van verkorte procedures voor specifieke, gewenste migrantengroepen. Studenten kunnen terecht bij het studieloket, kennis- en arbeidsmigranten bij het loket kennis- en arbeidsmigratie en kort geleden is de IND gestart met een pilotproject voor een verkorte procedure voor au-pairs. In ruil voor versnelde vergunningverlening wordt een deel van de taken en verantwoordelijkheden in deze verkorte procedures overgedragen aan de organisatie die de migrant wil laten overkomen.

20 Het systeem kent drie onderdelen, te weten: persoonlijke ervaring, ondernemingsplan en toegevoegde waarde. Zie B5/7.3.1 Vc 2000.

Legessystemen in Europa

Gedeelde uitgangspunten, maar geen uniforme praktijk

De uitgangspunten van de Nederlandse legessystematiek verschillen niet wezenlijk van die van de onderzochte EU-landen. Deze zijn, met uitzondering van het Belgische systeem, alle, in min- of meerdere mate, gebaseerd op het principe van kostendekkendheid. Het Verenigd Koninkrijk heeft dit principe onlangs versoepeld. Sinds april 2007 hanteert dit land een flexibel omslagsysteem, waarbij de tarieven van sommige productsoorten boven kostprijsniveau worden vastgesteld, zodat andere welbewust la(a)g(er) kunnen worden gehouden (kruissubsidiëring). Ook in Duitsland is de hoogte van de leges niet alleen afhankelijk van de omvang en de kosten van de administratieve controle- en uitgiftewerkzaamheden, maar tevens van het belang voor de aanvrager.

In het Verenigd Koninkrijk worden de legestarieven op basis van kosten- en politieke overwegingen jaarlijks herzien. Ook bij de introductie van nieuwe productsoorten worden de tarieven opnieuw vastgesteld, zoals nu het geval is met de (gefaseerde) introductie van het *Points Based System* (PBS). Ook Zwitserland past zijn legestarieven regelmatig aan de kostenontwikkeling en de inflatie aan, laatstelijk op 1 januari 2008.

Zweden herzielt zijn tarieven niet op regelmatige basis. Ook Duitsland en België kennen geen vaststaande periodieke herbeoordeling van de legestarieven. De laatste wijzigingen in Duitsland dateren van 1 januari 2005 en hoewel de wet ruimte biedt voor verhogingen, worden deze niet op korte termijn voorzien. Denemarken kent met ingang van 1 januari 2007 een nieuwe legesverordening, die de oude van 9 december 2005 vervangt.

De legestarieven voor de behandeling van aanvragen voor visa kort verblijf worden vastgesteld door de Europese Raad. De Raad heeft de bevoegdheid tot vaststelling van de tarieven voor de behandeling van nationale visa voor lang verblijf – (C/)D-visa – bij de lidstaten neergelegd. Hoewel alle onderzochte landen deze tarieven dus zelf kunnen bepalen²¹, volgen de meeste van hen de door de Raad vastgestelde tarieven voor visa kort verblijf: € 60,-.

In tegenstelling tot de legestarieven voor nationale visa voor lang verblijf, is wel sprake van grote differentiatie tussen de prijzen voor verblijfsvergunningen in en tussen de onderzochte landen.

Het Verenigd Koninkrijk kent de grootste diversiteit aan tarieven, waarbij wordt onderscheiden naar verblijfsdoel en de duur van de verleende vergunning. De introductie van het PBS lijkt hier weinig verandering in te brengen. Ook Duitsland differentieert zijn tarieven naar verblijfsdoel en –duur, maar onderscheidt aanzienlijk minder tarieven. Zweden en Denemarken hebben hun legestarieven nauwelijks gedifferentieerd. Deze landen wensen het legesbestel zo simpel en overzichtelijk mogelijk te houden. Aangezien de Zwitserse autoriteiten enkel de op bondsniveau voorgeschreven maximumtarieven hebben opgegeven, heeft de ACVZ voor dit land geen zicht op de differentiatie van de legestarieven in en tussen de kantons. In België is de vaststelling van de legestarieven een gemeentelijke bevoegdheid. Onderzoek onder enkele grote gemeenten wijst uit dat de tarieven er niet significant van elkaar verschillen.

21 Het Verenigd Koninkrijk en Denemarken zijn gebonden, noch onderworpen aan de toepassing van de beschikking waarmee de Raad de visumtarieven heeft vastgesteld (2006/440/EG), *PbEG* 2006, L175.

Aan het voeren van vervolgpcedures zijn in de meeste onderzochte landen, net als in Nederland, geen extra legeskosten verbonden. De ACVZ heeft geen signalen ontvangen dat op korte termijn wijzigingen in deze praktijk zijn voorzien. Alleen Duitsland, Denemarken en Zwitserland rekenen leges voor bezwaarprocedures. In Duitsland en Denemarken worden deze bij een gegrondverklaring van het bezwaarschrift gerestitueerd.

In het kader van de één-loket-gedachte wordt de werkvergunning in Duitsland niet afzonderlijk, maar als nevenbepaling samen met de verblijfsvergunning verleend. Hieraan zijn geen bijkomende kosten verbonden. In België worden voor de afgifte van een tewerkstellingsvergunning – ‘arbeidskaart’ – geen of zeer geringe extra kosten gerekend. Zelfstandigen worden daar voor de afgifte van een zogeheten beroepskaart wel extra belast. In Zweden en Denemarken kost een werkvergunning evenveel als een verblijfsvergunning. In Zweden betaalt de vreemdeling die beide producten aanvraagt er slechts één. In Zwitserland geldt, net als voor de overige vergunningen en legesproducten een op bondsniveau vastgesteld maximumtarief voor de werkvergunning, dat door de kantons nader wordt ingevuld. Het Verenigd Koninkrijk rekent € 250,- voor een werkvergunning.

In alle onderzochte landen zijn asielzoekers en subsidiair beschermden, alsmede hun gezinsleden vrijgesteld van de verplichting tot het betalen van leges. In het Verenigd Koninkrijk hoeven gezinsleden die aldaar tegelijkertijd met de hoofdpersoon verlenging van hun verblijfsvergunning aanvragen evenmin leges te betalen.

Ook in Duitsland komen gezinsleden onder bepaalde voorwaarden voor vrijstelling in aanmerking. Daar gelden tevens gereduceerde tarieven voor minderjarigen. Bovendien wordt er – zowel bij de visum- als bij de vergunningaanvraag – rekening gehouden met de financiële situatie van de aanvrager. Een dergelijke vrijstelling voor min- en onvermogensgeldt ook in België en Denemarken, waarbij de vreemdeling de bewijslast toekomt. Zwitserland kent een dergelijke vrijstellingsgrond niet. Dit land hanteert evenmin een aangepast tarief voor gezinsleden. Wel gelden in Zwitserland bij de visumaanvraag kortingen voor bepaalde categorieën vreemdelingen, met name voor wetenschappers en diplomaten. In Zweden zijn EU-onderdanen en Zwitsers die gezinshereniging beogen vrijgesteld, alsmede onderdanen van Japan en studenten met een (inter)nationale beurs.

Grote verschillen tussen regelingen voor kennis- en arbeidsmigranten...

De regelingen voor kennis- en arbeidsmigranten in de onderzochte landen zijn divers. Een deel van de onderzochte landen biedt deze categorie migranten verkorte procedures aan, een deel niet.

Duitsland kent geen verkorte procedures voor het verlenen van verblijfsvergunningen, dus ook niet voor hoogopgeleide arbeidsmigranten. Wel bestaat er een verkorte procedure voor het verlenen van een nationaal visum²² aan onderzoekers uit derde landen. Onderzoeksinstellingen kunnen zich bij het *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* officieel laten erkennen als bonafide uitnodigers. Een erkende onderzoeksinstelling kan met een onderzoeker een gastovereenkomst sluiten, die in het kader van de visumprocedure dient als bewijs voor het doel van het bezoek en om aan te tonen dat gedurende het verblijf financiële zekerheid is gesteld.

22 Een nationaal visum geldt in Duitsland echter ook als *Aufenthaltstitel* en is daarmee feitelijk een bijzonder type verblijfsvergunning. Zie *Mvu, weg ermee?* (Den Haag: ACVZ, 2007) en het in het kader van dit advies door het CMR te Nijmegen verrichte vooronderzoek *Herhaalde toetsing bij toelating?* (CMR, Nijmegen, juni 2007), te vinden op www.acvz.com.

Het Verenigd Koninkrijk kent, anders dan Duitsland, geen verkorte visumprocedure(s), maar onderscheidt voor aanvragen om verblijfsvergunningen voor het gros van de verblijfsdoelen - dus niet uitsluitend voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten - een standaard postprocedure en een versnelde procedure voor migranten die tegen extra betaling hun aanvraag in persoon kunnen indienen.

Denemarken kent het *Job Card Scheme* als bijzondere, verkorte procedure voor hoogopgeleide arbeidsmigranten. Naast vreemdelingen die voldoen aan een salariscriterium van € 62.000,- bruto per jaar, komen vreemdelingen met een baanaanbod en een beroep dat is opgenomen in de *Positive List* (kennisswerkers, IT-experts, ingenieurs, artsen, advocaten, accountants etc.) direct in aanmerking voor een verblijfs- en werkvergunning. Voor deze groep geldt geen bijzonder legestartief.

Zweden, Zwitserland en België bieden, buiten de mogelijkheid om een verzoek om voorrang in te dienen wegens klemmende redenen van humanitaire aard, geen mogelijkheden tot het volgen van verkorte procedures. Van een bijzondere regeling voor kennis- of andersoortige arbeidsmigranten is in deze landen geen sprake.

... en sterk uiteenlopende legestartieven

Naast de variëteit in de inrichting van de legeshuizen en de diversiteit in procedures toont het uitgevoerde onderzoek aanzienlijke verschillen tussen de legestartieven in de onderzochte landen.

De legestartieven in het Verenigd Koninkrijk springen het meest in het oog; ze zijn over het algemeen hoog in vergelijking met die in de overige landen. Hierbij moet wel in aanmerking worden genomen dat de Britse 'entry clearance' na inreis al recht geeft op verblijf gedurende de geldigheidsduur, zodat geen sprake is van dubbele legesheffing.

Voor studenten en uitwisselingsjongeren gelden verlaagde tarieven. Voor vreemdelingen uit deze categorieën die over een sponsor beschikken, zijn de tarieven in het PBS verder verlaagd. Opvallend is dat de tarieven voor hoogopgeleide arbeidsmigranten echter zowel onder het 'oude' *Highly Skilled Migrant Programme* als in het PBS het hoogst zijn. De legestartieven voor kennismigranten bedragen in het PBS maar liefst € 986,- respectievelijk € 1250,-. De keuze om het legesbestel flexibeler te maken door gebruik te maken van kruissubsidiëring heeft dus vooralsnog niet geleid tot een verlaging van de tarieven voor deze migrantengroep.

Ook in Duitsland geldt in zekere zin dat voor de meest gewenste migranten de hoogste legestartieven worden gerekend. Zo ligt het tarief voor de verkorte visumprocedure voor onderzoekers ruim driemaal boven het standaard visumtarief en geldt bij de aanvraag om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten een meer dan verdubbeld tarief. Over de gehele linie beschouwd, liggen de legestartieven in Duitsland wel op een aanzienlijk lager niveau dan in het Verenigd Koninkrijk. Dit geldt evenzo voor de overige landen. Zweden hanteert een standaardtarief van € 107,-. Denemarken rekent een uurtarief voor verblijfs- en werkvergunningen van € 98,-, met een maximum van € 196,-. In de Zwitserse bondsstaat geldt een maximum tarief van € 60,-. België ten slotte rekent verreweg de laagste legestartieven voor migranten. De meeste legesproducten (werkvergunning, bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister, verblijfsvergunning voor (on)bepaalde tijd alsmede de verlenging daarvan en legalisatie van handtekeningen) kosten er niet meer dan € 10,-.

In afwijking van de Nederlandse praktijk stelt geen van de onderzochte landen een inburgeringsexamen verplicht voorafgaand aan de inreis van de vreemdeling. In alle onderzochte landen worden echter - zowel particulier als van overheidswege - vrijwillige inburgeringstrajecten aangeboden. De verscheidenheid in inhoud, niveau en kosten van deze taal- en integratiecursussen is echter zo divers, dat de ACVZ heeft afgezien van een verdere vergelijking van deze migratiegerelateerde kosten.

De kosten voor legalisatie van documenten variëren weliswaar in de onderzochte landen, maar wijken over het algemeen niet significant af van de tarieven die de Nederlandse overheid rekent.

In bijlage 2 zijn de voornaamste migratiegerelateerde legestarieven in de onderzochte landen weergegeven.

HOOFDSTUK 5

Leges als belemmering voor immigratie?

De vraag of en in hoeverre kennis- en overige arbeidsmigranten hun keuze voor een land (mede) laten hangen van de hoogte van de te betalen leges laat zich niet eenvoudig beantwoorden. Hiervoor zouden feitelijk migranten moeten worden bevroegd die hebben afgezien van migratie naar Nederland. De ACVZ is niet in staat een dergelijk complex onderzoek op redelijke termijn uit te voeren, zo een dergelijk onderzoek überhaupt al valide uitgevoerd zou kunnen worden. Zoals reeds vermeld heeft de ACVZ zich beperkt tot consultatie van hier te lande gevestigde bedrijven, (branche)organisaties en instellingen die betrokken zijn bij de komst en begeleiding van migranten naar en in Nederland. Naast werkgeversorganisaties, culturele organisaties en onderwijsinstellingen heeft de ACVZ het van belang geacht vluchtelingenorganisaties en stakeholders op het gebied van reguliere gezinsmigratie bij haar onderzoek te betrekken. Hoewel de aard van het uitgevoerde onderzoek aan een volledig valide beantwoording van bovenstaande vraag in de weg staat, meent de ACVZ dat de uitkomsten ervan een bruikbaar beeld opleveren van de impact van de geldende legestarieven op de onderzochte migrantengroepen.

Kennismigranten en hun werkgevers beschouwen legestarieven als een gegeven

Uit het uitgevoerde onderzoek blijkt dat kennismigranten en werkgevers de legestarieven en aanverwante kosten voor verblijf in Nederland weliswaar (te) hoog vinden, maar zich er niet in bijzondere mate over beklagen. Voor kennismigranten die hier te lande arbeid in loondienst gaan verrichten geldt over het algemeen dat hun verblijfskosten geheel of gedeeltelijk (bijvoorbeeld de eerste aanvraag) worden vergoed door de werkgever. De ACVZ heeft geen signalen ontvangen dat legeskosten voor de werkgevers aanleiding vormen om van de overkomst van buitenlandse werknemers af te zien. Ook de Nederlandse universiteiten betalen over het algemeen de legeskosten voor visa en verblijfsvergunningen van internationale werknemers. Dit geldt over het algemeen niet voor studenten. Al met al lijken kennismigrant en werkgever de legestarieven in Nederland als een gegeven te beschouwen.

Het lage klachtenniveau onder kennismigranten brengt weinig verzoeken om financiële ondersteuning met zich. Er bestaat toch, vooral onder onderwijsinstellingen, een breed gevoel dat de geldende legestarieven (te) hoog zijn. Zij zijn er van overtuigd dat buitenlandse aspirant-studenten afhaken door de hoge legestarieven in Nederland. De onderwijsinstellingen verwachten voorts een afname van het aantal studenten van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) als het kabinetsvoorstel om de bekostiging van deze groep studenten in te trekken, wordt aangenomen en uitgevoerd.²³ De ACVZ acht het bepaald niet onwaarschijnlijk dat het aantal klachten onder studenten beperkt blijft omdat deze groep al vóór hun keuze voor Nederland weet wat de legeskosten zijn en dit gegeven in haar afweging meeneemt. Ondanks het ontbreken van een structureel klachtenpatroon over de aan migratie verbonden kosten kan de ACVZ zich niet aan de indruk onttrekken dat het imago van Nederland als aantrekkelijke vestigingsplaats voor kennis- en studiemigranten er door de hoge legestarieven niet beter op is geworden. Dit te meer omdat Nederlandse bedrijven en instellingen van hoger onderwijs al te kampen hebben met andere problematische vestigingsfactoren, zoals taal en huisvesting.

23 *Kamerstukken II 2005/06, 30 387, nr. 7.* Dit wetsvoorstel is momenteel in behandeling bij de Eerste Kamer.

Administratieve lasten worden als grotere ergernis ervaren

De door de respondenten ontvangen klachten van kennis-, overige arbeids- en studiemigranten hebben vooral te maken met de administratieve lasten rondom procedures, die nog altijd als hoog worden ervaren. De ACVZ heeft de indruk dat migranten eerder afhaken door 'het gedoe' rond procedures, dan door de bijbehorende legeskosten. Met name de visumprocedure wordt in dit opzicht genoemd, alsmede de aanvraagprocedure voor nareizende gezinsleden en de - vaak onnodig geachte - aanvraag om wijziging van de verblijfsvergunning. Ook de lange(re) reistijd naar de onlangs geopende IND-loketten wordt als ergerlijk ervaren.

Studenten ervaren de grootste belemmering bij aanvragen om wijziging van hun verblijfsvergunning. Terwijl een verlenging voor studenten € 52,- kost, moeten zij voor een wijziging van hun vergunning € 433,- betalen. Juist bij studenten doen zich frequent wijzigingen voor in de persoonlijke situatie terwijl het feitelijke verblijfsdoel (studie) niet wijzigt, bijvoorbeeld bij de afronding van een voorbereidend jaar, doorstroming van een bachelor- naar een masteropleiding of wisseling van studie binnen hetzelfde instituut. Studenten die voor een korte periode (trimester, semester) naar Nederland komen, vinden het bovendien onredelijk dat zij het standaardtarief moeten betalen, dat in hun geval niet alleen absoluut, maar ook relatief zeer hoog is.

Kennismigranten in loondienst en buitenlandse promovendi ervaren de meeste problemen bij aanvragen in het kader van gezinshereniging. Hoewel wordt aangegeven dat er veel verbeterd is met de invoering van de kennismigrantenregeling, is vaak nog onduidelijk wanneer sprake is van het speciale gezinstarief van € 188,-. Dit tarief geldt uitsluitend wanneer de gezinsleden met de hoofdpersoon inreizen en tegelijkertijd - in één envelop - hun aanvraag indienen. De praktijk leert echter dat gezinsleden vaak na - in plaats van meereizen, omdat er nog van alles geregeld moet worden in het land van herkomst. In dat geval moet één gezinslid het standaardtarief van € 830,- betalen. Dit onderscheid in legeskosten wordt als onrechtvaardig ervaren. Daarnaast begrijpt men niet waarom de echtgeno(o)t(e) van de kennismigrant een eerste verblijfsvergunning krijgt toegekend voor de duur van één jaar - die daarna dus verlengd moet worden - terwijl aan de eventuele kinderen van de kennismigrant wel direct een verblijfsvergunning wordt verleend voor de duur van diens toegestane verblijf.

Niet-visumplichtige migranten schrikken regelmatig van de hoge tarieven die gelden voor de aanvraag van de verblijfsvergunning. Wanneer sprake is van een verplichting te beschikken over een geldige mvv, geldt zowel voor studenten als arbeidsmigranten dat weinig begrip bestaat voor de omstandigheid dat dan tweemaal legeskosten moeten worden voldaan, eenmaal voor de mvv en later voor de verblijfsvergunning. De ACVZ heeft onlangs geadviseerd beide procedures samen te voegen tot één toelatingsprocedure voor lang verblijf.²⁴ In dat geval zou naar de mening van de ACVZ moeten worden volstaan met één legesheffing.

Legestarieven drukken zwaar op gezinsmigranten en kwetsbare migrantengroepen

Het door de ACVZ uitgevoerde onderzoek heeft niet aannemelijk gemaakt dat de legestarieven een wezenlijke invloed, laat staan een belemmerende werking hebben op

24 Zie *Mvv, weg ermee?* Den Haag: ACVZ, 2007.

de komst van hoogopgeleide arbeidsmigranten naar Nederland. Wel bevestigt het onderzoek het vermoeden dat de legestarieven een aantal andere migrantengroepen onder aanzienlijke financiële druk zet.

Reguliere migranten die in het kader van gezinsvorming of –hereniging naar Nederland komen, ervaren de hoge legestarieven steeds vaker als onderdeel van een restrictief beleid dat erop is gericht gezinsmigratie zoveel mogelijk te beperken. Stakeholders ontvangen in toenemende mate klachten van een aantal groepen, die als dwarsdoorsnede van de (Nederlandse) werkende bevolking kunnen worden beschouwd. Het gaat dan onder andere om jonge mensen, die aan het begin van hun carrière staan en een bescheiden inkomen genieten, vrouwen met kinderen die part-time werken, flexwerkers, maar ook om financieel beperkte ouderen, terugkerende expats en ondernemers en (kleine) zelfstandigen.

Meer nog dan deze reguliere gezinsmigranten, zetten de legestarieven asielzoekers en vluchtelingen onder grote financiële druk. Het gaat dan met name om asielzoekers en vluchtelingen die reguliere verblijfsaanvragen indienen op medische gronden of voor hun - buiten de driemaandentermijn - nareizende gezinsleden of hier te lande geboren kinderen. Uit informatie van VluchtelingenWerk Nederland blijkt dat het aantal verzoeken van deze groepen om financiële bijstand uit het legesfonds de afgelopen jaren sterk is toegenomen.²⁵

25 Het jaar 2007 breekt voor het eerst met deze trend vanwege de *Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet*. De ‘pardonvergunning’ wordt immers ambtshalve verleend.

Conclusies en aanbevelingen

Hoge Nederlandse tarieven in een pluriforme Europese legespraktijk

Het onderzoek naar legeshuizen van een zevental EU-lidstaten laat zien dat het gros van deze landen, net als Nederland, het principe van kostendekking als uitgangspunt hanteert bij het heffen van leges voor visa en verblijfsvergunningen. Deze gedeelde grondslag heeft evenwel niet geleid tot een uniforme ‘legespraktijk’ in de onderzochte landen. Hoewel er overeenkomsten zijn waar te nemen tussen de legesbestellen van deze landen en het Nederlandse legeshuis, brengt het vergelijkend onderzoek vooral verscheidenheid aan het licht. Niet alleen is er sprake van een grote mate van diversiteit in de voorhanden zijnde regelingen voor kennis- en arbeidsmigranten, ook de legestarieven voor deze (en overige) migrantengroepen lopen sterk uiteen. Nederland bevindt zich wat de legestarieven betreft in de voorhoede. In vergelijking met de legestarieven van de buurlanden België en Duitsland zijn de Nederlandse tarieven hoog te noemen. Van de onderzochte landen rekent alleen het Verenigd Koninkrijk hogere tarieven, ook c.q. juist voor hoogopgeleide arbeidsmigranten. Dat dit land voor deze groep migranten desalniettemin al jaren een gewilde bestemming is, toont naar de mening van de ACVZ aan dat ook andere (sociaal-economische, culturele, geografische, linguïstische) factoren van invloed zijn op de landkeuze van (arbeids)migranten dan directe ‘institutionele’ toelatings- en verblijfskosten.

Arbeidsmigranten ervaren niet de hoge legestarieven, maar de administratieve lasten als belemmering

Het onderzoek dat de ACVZ hier te lande onder een aantal stakeholders heeft verricht, biedt voldoende grond om de conclusie te rechtvaardigen dat de gehanteerde legestarieven de komst van hoogopgeleide arbeids- c.q. kennismigranten naar Nederland de facto niet lijken te belemmeren. Zowel de kenniswerker als diens werkgever beschouwt de leges als een gegeven, dat geen beslissende invloed heeft op het al dan niet afsluiten van een arbeidsovereenkomst. De legeskosten van de benodigde verblijfsvergunning worden simpelweg beschouwd als een deel van de prijs die voor kennis moet worden betaald. De ACVZ ziet geen reden om aan te nemen dat dit anders zou zijn bij ‘reguliere’ arbeidsmigranten die na een arbeidsmarkttoets verblijf hier te lande wordt toegestaan. Voor reguliere gezinsmigranten vormen de geldende legestarieven een behoorlijke financiële druk. Voor een aantal andere, kwetsbare migrantengroepen zoals asielzoekers en vluchtelingen betekenen de hoge legestarieven een nog grotere belemmering, in die zin dat ze een extra financiële aanslag vormen, die vaak enkel met hulp van derden kan worden opgebracht. Daar waar arbeidsmigrant en werkgever de legestarieven als gegeven beschouwen, ervaren zij de administratieve lasten rond de toelatings- en verblijfsprocedure(s) als belemmering voor een voorspoedig immigratieproces. Het zijn met name de administratieve lasten van de mvv-procedure, de aanvraagprocedure voor nareizende gezinsleden, alsmede van de procedure voor wijziging van de verblijfsvergunning die in dit opzicht worden genoemd.

De ACVZ beschouwt vorenstaande bevindingen in het licht van de wens van het kabinet “om administratieve belemmeringen zo veel mogelijk weg te nemen, zodat hooggekwalite-

ficeerde migranten zich in Nederland welkom kunnen voelen.”²⁶ Als prelude op het aangekondigde moderne migratiebeleid heeft de IND vanaf 2004 verkorte procedures voor specifieke, gewenste migrantengroepen ingericht. Studenten kunnen terecht bij het studieloket, kennis- en arbeidsmigranten bij het loket kennis- en arbeidsmigratie en recentelijk is de IND gestart met een pilotproject voor een verkorte procedure voor au pairs. In deze verkorte procedures wordt een deel van de taken en verantwoordelijkheden overgedragen aan de organisatie die de migrant wil laten overkomen. Het komt de ACVZ voor dat de administratieve lasten voor de IND hierdoor zullen afnemen.

Aanbevelingen ten aanzien van de legestarieven

- 1) Bereken de administratieve lastenvermindering bij de IND door aan de klant, in die zin dat de gereduceerde legestarieven voor aanvragen via de verkorte procedures verder worden verlaagd. Hoewel niet aannemelijk is gebleken dat de thans gehanteerde legestarieven een belemmering vormen voor de komst van kennis- en arbeidsmigranten, zal van een verlaging van de tarieven voor deze en andere groepen gewenste migranten - zoals studenten - een duidelijk signaal uitgaan dat voor deze migranten een uitnodigend beleid geldt.²⁷
- 2) Hanteer voor arbeidsmigranten en studenten een legestartief naar rato van de verblijfsduur bij een verblijf dat korter is dan een jaar, maar langer dan drie maanden.
- 3) Verlaag het legestartief voor verlening van een verblijfsvergunning aan een hier te lande geboren kind (nu € 188,-). Het beperkte karakter van de inhoudelijke toetsing van een dergelijke aanvraag rechtvaardigt naar de mening van de ACVZ een bescheiden tarief. Overweeg om dit tarief gelijk te stellen aan het tarief dat geldt voor de verlenging van de verblijfsvergunning van een minderjarig kind (nu € 52,-).
- 4) Het standaard verlengingstarief is thans € 188,-. Met de introductie van risicoprofielen vindt in het gros van de aanvragen voor verlenging feitelijk geen inhoudelijke toetsing meer plaats. Overweeg het legestartief voor verlengingsaanvragen hierom verder te verlagen.

Aanbevelingen voor vermindering van administratieve lasten

- 5) Hef éénmaal leges voor een samengevoegde toelatings- en verblijfsprocedure.
- 6) Verleen de verblijfsvergunning aan kennis-, arbeids- en studiemigranten onder vermelding van het verblijfsdoel (‘kennismigrant’, ‘arbeid’, ‘studie’) zonder verdere specificatie. Voorkom onnodige wijzigingsprocedures door bij een wijziging van de beperking (‘arbeid bij...’, ‘studie aan...’) met een meldingsplicht te volstaan. Legesheffing is in dat geval niet langer aan de orde.
- 7) Verleen aan studenten een verblijfsvergunning die geldig is voor de totale duur van de studie.
- 8) Verleen aan de nareizende echtgeno(o)t(e) van een kennismigrant direct een verblijfsvergunning met een geldigheidsduur die gelijk is aan die van de vergunning van de hoofdpersoon, net als bij diens kinderen.

De ACVZ acht deze aanbevelingen in lijn met en inpasbaar in de ontwikkelingen en de routekaart die moeten leiden tot het moderne, selectieve migratiebeleid dat het kabinet voor ogen staat.

26 *Naar een modern migratiebeleid, Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1, p. 13.*

27 De ACVZ is zich ervan bewust dat het verlagen van legesbedragen kan leiden tot een vermindering van de inkomsten van de betrokken bestuursorganen (met name het ministerie van Buitenlandse Zaken en de IND), Zoals eerder aangegeven lijken de financiële consequenties echter uiterst beperkt.

BIJLAGE I

*Adviesaanvraag van de staatssecretaris van
Justitie*



Ministerie van Justitie

Directoraat-Generaal Wetgeving, Internationale
Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken

Directie Vreemdelingenbeleid

AD/ABSC	22-10-07
VREEMDELINGENZAKEN	
Nummer	ADV-014
Code	

T.O
WM

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Mr. I.J.P. van Os van den Abeelen
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Postbus 93127
2509 AC Den Haag

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 79 11
Fax (070) 3 70 79 72
www.justitie.nl

Datum 18 oktober 2007
Ons kenmerk 5507781/07/DVB
Onderwerp Advies leges kennismigranten

Bij beantwoording de
datum en ons kenmerk
vermelden. Wilt u slechts
één zaak in uw brief
behandelen

Geachte heer Van Os van den Abeelen,

In pijler II van het coalitieakkoord, betreffende "Een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie" wordt een paragraaf gewijd aan kennis en innovatie. Het onderdeel betreffende vreemdelingenbeleid benadrukt de nieuwe weg die zal worden ingeslagen met het meerjarenprogramma "Naar een Modern Migratiebeleid". Hierin is aandacht voor "de immigratie ten behoeve van de arbeidsmarkt door continuering en verdere verbetering van het beleid ten aanzien van 'kennismigranten'. Bezien wordt of de hoogte van de leges onnodige belemmeringen oplevert voor deze groepen; alsdan wordt de hoogte van deze leges aangepast."

Naar aanleiding van deze passage en op grond van het overeengekomen werkprogramma 2008, wend ik mij tot u met het verzoek mij te adviseren over de mogelijk beperkende werking van de hoogte van de legesheffing in het Nederlandse bestel op (arbeidsgerelateerde) migratie. In het bijzonder verzoek ik u met de volgende zaken rekening te houden bij uw advisering.

1. Graag ontvang ik een overzicht met de legeskosten in Nederland, afgezet tegen de kosten voor verblijf in andere EU lidstaten. Ik denk hierbij niet uitsluitend aan de kosten voor een visum of een verblijfsvergunning, maar ook aan de daarmee samenhangende kosten, zoals legesheffing voor een werkvergunning. Het overzicht zou zich ook niet moeten beperken tot kennismigranten, omdat de kenniseconomie

en de 'immigratie ten behoeve van de arbeidsmarkt' zich niet beperkt tot dit segment van migratie. Ook reguliere arbeidsmigratie en gezinsmigratie is hierbij van belang, evenals bv. toelating als student of wetenschappelijk onderzoeker. Ik ontvang derhalve graag een zo compleet mogelijk overzicht van verblijfsdoelen in zoveel mogelijk lidstaten.

2. Voorts verzoek ik u inzicht te verschaffen in de vraag of en in hoeverre kennismigranten (en andere arbeidsmigranten) hun keuze voor een land (mede) laten afhangen van de hoogte van de te betalen leges. In hoeverre wordt de instroom van hoogwaardige arbeidsmigranten daadwerkelijk belemmerd door de geldende legestarieven die Nederland rekent?

In verband met de voortgang van het deelproject "Naar een Modern Migratiebeleid", waarin ook het thema leges aan de orde komt, is het van belang uw advies op korte termijn te mogen ontvangen. Ik zie uw advies om deze reden graag in het voorjaar van 2008 tegemoet.

Met vriendelijke groet,

De Staatssecretaris van Justitie,



N. Albayrak

BIJLAGE 2

Migratiegerelateerde legestarieven in zeven EU-landen

Verenigd Koninkrijk		
Produkt	Huidig tarief ¹⁾	Voorstel 08/09
Visum lang verblijf “entry clearance”		
_ werkvisum	€ 263	€ 270
_ studentenvisum	€ 130	€ 130
_ overige	€ 263	€ 270
_ Highly skilled migrants	€ 270*	
_ Points Based System		
- Kolom I (hoogwaardige arbeid)		€ 790
- Kolom II (geschoolde arbeid)		€ 270
- Kolom III (laaggeschoolde arbeid)		Onbekend (uitgesteld)
- Kolom IV (studenten)		€ 130
- Kolom V (o.a. uitwisseling)		€ 130
_ vestigingsvisum	€ 658	€ 678
Verblijfsvergunning “leave to remain”		
_ Om te werken	€ 460/€ 724«	€ 460/€ 724«
_ Voor studie	€ 388/€ 658«	€ 388/€ 658«
_ Overige	€ 520/€ 783«	€ 520/€ 783«
_ Highly skilled migrants	€ 460*	
_ Points Based System		
- Kolom I (hoogwaardige arbeid)		€ 986/€ 1250«
- na afronding studie	€ 520/€ 783«	€ 526/€ 790«
- Kolom II (geschoolde arbeid en ‘intra company transfers’)		
- met sponsor		€ 224□
- zonder sponsor	€ 460/€ 724«	€ 526/€ 790«
- Kolom III (laaggeschoolde arbeid)		Onbekend (uitgesteld)
- Kolom IV (studenten)		
- met sponsor		€ 13□
- zonder sponsor	€ 388/€ 658«	€ 388/€ 658«
- Kolom V (o.a. uitwisseling)		
- met sponsor		€ 13□
- zonder sponsor	€ 520/€ 783«	€ 130/€ 658«
_ Verlenging en wijziging	Standaard tarief	Standaard tarief
_ Onbepaalde tijd	€ 986/€ 1250«	€ 986/€ 1250«
Gezinstarief	Vrijstelling gezinsleden bij verlenging in V.K.	Vrijstelling gezinsleden bij verlenging in V.K.

Kinderen Bezwaar	Standaard tarief Gratis	Standaard tarief Gratis
Werkvergunning	€ 250	€ 250
Legalisatie	€ 27	€ 27

- ◇ De tarieven in euro's kunnen inmiddels (licht) gewijzigd zijn, in verband met schommelingen in de wisselkoers.
- * Het bedrijf, instelling of organisatie dat om overkomst van de vreemdeling verzoekt, betaalt eenmalig € 526,- voor toelating tot de regeling.
- « Het eerste tarief geldt voor de standaard (post)procedure en het tweede voor de versnelde procedure waarbij de aanvraag in persoon kan worden ingediend.
- Kleine bedrijven, liefdadigheidsinstellingen en uitwisselingsorganisaties betalen als sponsor eenmalig € 526,- voor een 'sponsor license' (bewijs van erkenning). (Middel)-grote bedrijven en grote uitwisselingsorganisaties betalen hiervoor eenmalig € 1316,-. Het migrantgebonden 'certificate of sponsorship' (individuele bevestiging van acceptatie) kost € 224,- (kolom II) respectievelijk € 13,- (kolom IV en V).

Duitsland	
Produkt	Tarief
Visum lang verblijf	€ 30/€ 60*
- verkorte procedure voor onderzoekers	€ 200_
Verblijfsvergunning	
_ eerste verlening	
- geldig tot 1 jaar	€ 50
- geldig langer dan 1 jaar	€ 60
_ verlenging	
- verlenging ≤ 3 mnd	€ 15
- verlenging > 3 mnd	€ 30
- verlenging + wijziging	€ 40
_ onbepaalde tijd	
- hooggekwalificeerden □	€ 200
- zelfstandigen	€ 150
- overige	€ 85
Gezinstarief	N.v.t.
Kinderen	Tot 5 jr gratis. Vanaf 5 jr halve prijs.
Bezwaar	€ 20 tot € 55
Werkvergunning	Gratis
Legalisatie	€ 20 - € 80

- * Het tarief van € 60,- geldt voor de afgifte van een gecombineerd C/D-visum.
- _ Voor de erkenning van een onderzoeksinstelling geldt een eenmalige vergoeding van € 200,-. Onderzoeksinstellingen die hoofdzakelijk uit publieke middelen worden gefinancierd zijn hiervan vrijgesteld. De erkenning geldt in principe voor een periode van vijf jaar en voor een onbeperkt aantal visumprocedures. In de normale procedure moet per onderzoeker overigens € 25,- worden betaald voor de erkenning van een garantverklaring.
- Wetenschappers, specialisten en leidinggevend personeel met bijzondere werkervaring.

België	
<i>Produkt</i>	<i>Tarief</i> ◊
Visum lang verblijf	€ 90
Verblijfsvergunning	
_ eerste verlening	€ 5-10
_ verlenging	€ 5-10
_ wijziging	€ 5-10
_ onbepaalde tijd	€ 5-10
Gezinstarief	N.v.t.
Kinderen	Standaard tarief
Bezwaar	Gratis
Werkvergunning	
- Arbeidskaart	€ 0-5
- Beroepskaart	€ 125
- verlenging beroepskaart	€ 90
Legalisatie	€ 0-10

◊ In België worden de tarieven voor verblijfsvergunningen, anders dan het tarief voor visa lang verblijf, op gemeentelijk niveau vastgesteld. De hier genoemde bedragen zijn indicaties, gebaseerd op een onderzoek onder enkele grote gemeenten.

Denemarken	
<i>Produkt</i>	<i>Tarief</i>
Visum lang verblijf	€ N.v.t. ◊
Verblijfsvergunning	
_ eerste verlening	€ 98 per uur, max. € 196
- groepsaanvraag (min. 10 personen) _	€ 98
_ verlenging	€ 98 - € 196
_ wijziging	€ 98 - € 196
_ onbepaalde tijd	€ 98 - € 196
Gezinstarief	N.v.t.
Kinderen	Standaard tarief
Bezwaar	€ 13
Werkvergunning	€ 98 - € 196
Legalisatie	€ 21

◊ Voor langdurig verblijf in Denemarken dient vanuit het buitenland direct een verblijfsvergunning te worden aangevraagd.
 _ Deze procedure is voorbehouden aan groepen vreemdelingen die voor kortere duur verblijf beogen, verband houdend met culturele of sportactiviteiten.

Zweden	
<i>Produkt</i>	<i>Tarief</i>
Visum lang verblijf	€ N.v.t. ◊
Verblijfsvergunning	
_ eerste verlening	
- Gezinshereniging bij gezinslid met permanent verblijf	€ 54
- Overige	€ 107
_ verlenging	€ 107
_ wijziging	€ 107
_ onbepaalde tijd	€ 107
Gezinstarief	N.v.t.
Kinderen	Halve prijs
Bezwaar	Gratis
Werkvergunning	€ 107 _
Legalisatie	€ 13

- ◊ Voor langdurig verblijf in Zweden dient vanuit het buitenland direct een verblijfsvergunning te worden aangevraagd.
- _ In Zweden geldt voor een werkvergunning hetzelfde tarief als voor een verblijfsvergunning. Vraag je beide aan, dan betaal je éénmaal het tarief van € 107,-.

Zwitserland	
<i>Produkt</i>	<i>Tarief*</i>
Visum lang verblijf	€ 60
Verblijfsvergunning	
_ eerste verlening	€ 60
_ verlenging	€ 60
- onbepaalde tijd	€ 40
_ wijziging	€ 60
_ onbepaalde tijd	€ 60
Gezinstarief	N.v.t.
Kinderen	Standaard tarief
Bezwaar	Kantonale tarieven
Werkvergunning	Kantonale tarieven
Legalisatie	Kantonale tarieven

- * Het betreft hier op bondsniveau voorgeschreven *maximum*tarieven, die per kanton anders kunnen worden ingevuld.

Frankrijk	
<i>Produkt</i>	<i>Tarief</i>
Visum lang verblijf	€ 99
Verblijfsvergunning	
_ Tijdelijke vvr:	
- Studenten	€ 55
- Overige	€ 275
Gezinstarief	Geen info
Kinderen	Idem
Bezwaar	Idem
Werkvergunning	Idem
Legalisatie	Idem

BIJLAGE 3

Overzicht van uitgebrachte adviezen

2002

- Vreemdelingen in bewaring (Advies 2002/01)
- VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid (Advies 2002/02)
- Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid (Advies 2002/03)

2003

- Briefadvies Afschaffing driejarenbeleid
- Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding (Advies 2003/04)
- Briefadvies Nederlands voorzitterschap EU 2004
- Kinderen en de asielpraktijk (Advies 2003/05)

2004

- Regulering en facilitering van arbeidsmigratie (Advies 2004/06)
- Briefadvies Eenmalige bijzondere maatregel c.a.
- Voorbij de horizon van 'Amsterdam' (Advies 2004/07)
- Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure (Advies 2004/08)
- Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland (Advies 2004/09)
- Terugkeer: de internationale aspecten (Advies 2004/10)
- Van Contourennota naar Inburgeringswet (Advies 2004/11)
- Briefadvies Motie Dittrich c.s., alfabetiseringseisen t.a.v. migrerende partners

2005

- Terugkeer, de nationale aspecten (Advies 2005/12)
- Tegen de wil achtergebleven (Advies 2005/13)
- Briefadvies Aanvullende vragen advies ACVZ 'Tegen de wil achtergebleven'
- Openbare orde en verblijfsbeëindiging (Advies 2005/14)
- Tot het huwelijk gedwongen (Advies 2005/15)
- Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden (Advies 2005/16)
- Briefadvies Vragen advies ACVZ 'Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden'

2006

- Briefadvies Motie Dittrich c.s., tweede onderdeel
- Terug naar school (Advies 2006/17)
- Eerste Hulp bij Huwelijksdwang (Advies 2006/18)
- Categorieaal beschermingsbeleid, een 'nood zaak' (Advies 2006/19)
- Transparant en toetsbaar (advies 2006/20)
- Briefadvies Motie Staaij/de Vries vrijstelling mvv-vereiste

2007

- Secuur en Snel. Voorstel voor een nieuwe asielprocedure (Advies 2007/21)
- Profijt van Studiemigratiebeleid. Een advies over de arbeidsmarktpositie van buitenlandse afgestudeerden (Advies 2007/22)
- Briefadvies: Een status voor hoogopgeleide asielzoekers? 2007
- MVV, weg ermee? Voorstel voor een procedure voor inreis- en verblijfsvergunning (Advies 2007/23)
- Immigratie op maat. Advies over een nieuwe opzet voor het reguliere migratiebeleid (Advies 2007/24)

2008

- Briefadvies: Medische aspecten asiel/regulier 2008

Samenstelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken per 1 mei 2008

Voorzitter

- Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen, coördinerend vice-president van de arrondissementsrechtbank te Amsterdam.

Plaatsvervangend voorzitter

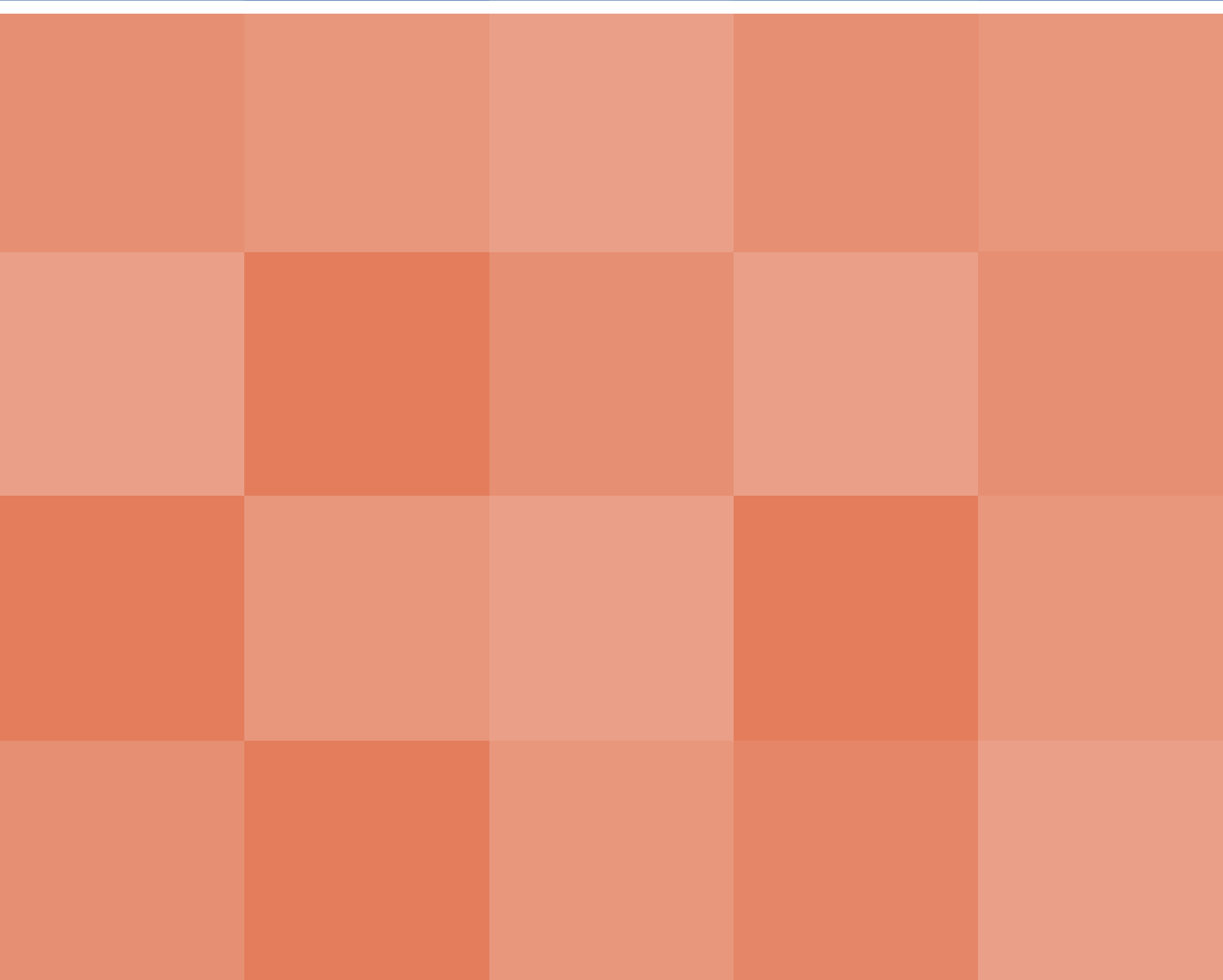
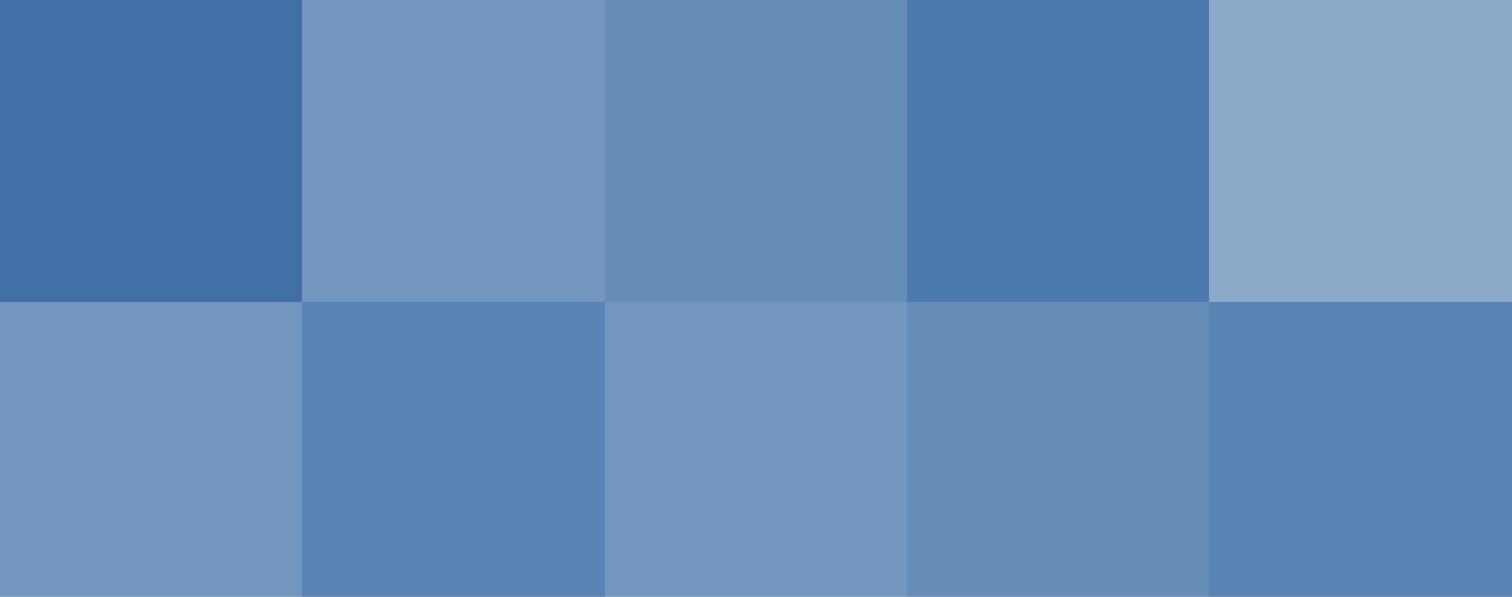
- Mr. P.A. Schaafsma, oud-president-directeur Sociale Verzekerings Bank.

Leden

- Mw. drs. H.J. Bakker, directeur Stichting Oikos.
- Mw. prof. mr. dr. C.C.J.H. Bijleveld, senior onderzoeker Nederlands Instituut Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), tevens hoogleraar methoden en technieken criminologisch onderzoek aan de Vrije Universiteit Amsterdam.
- Prof. dr. G.B.M. Engbersen, hoogleraar algemene sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Mw. dr. N. Tellegen, algemeen directeur Stichting DOEN.
- Mw. prof. mr. A.B. Terlouw, hoogleraar rechtssociologie, Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit der Rechtsgeleerdheid.
- Mw. dr. L.H.M. van Willigen, arts, consultant gezondheidszorg vluchtelingen en mensenrechten.

Secretaris

- Mr. W.N. Mannens (wnd).



9 789085 210399 >

ISBN-13 978-90-8521-039-9