



Britse Amsterdammers na de Brexit

Verslag van een onderzoek naar mogelijke strategische keuzes in het Brexit-proces met als oogpunt het bieden van verblijfszekerheid aan in Nederland verblijvende Britten en het behoud van de mogelijkheid tot tijdelijk verblijf voor Britten in Amsterdam om er te studeren

Auteurs

Prof. Dr. Annette Schrauwen
Dr. mr. Tesseltje de Lange
Jan Kraak LLB

Voorwoord

Het onderzoek naar mogelijke strategische keuzes voor de gemeente Amsterdam die ervoor kunnen zorgen dat Britse Amsterdammers in Amsterdam kunnen blijven wonen na een Brexit en dat Britten naar Amsterdam blijven komen om er te studeren kwam tot stand op verzoek van beleids- en bestuursadviseurs van IN Amsterdam – International Newcomers Amsterdam (voorheen Expatcenter Amsterdam), onderdeel van Economische Zaken, en de Directie Bestuursadvisering van de gemeente Amsterdam. Zij hebben het onderzoek gefinancierd en mede mogelijk gemaakt. Wij danken Rita Molenkamp-Szucs en Anneke Grummel voor hun inspanningen hiervoor.

De gemeente Amsterdam ziet zich sinds het Brits referendum van 23 juni 2016 waarin de Britten voor een Brexit stemden geconfronteerd met een aantal vragen en zorgen omtrent mogelijke verblijfsrechtelijke gevolgen voor ‘Britse Amsterdammers’ en het vestigingsklimaat voor het bedrijfsleven. De Metropoolregio Amsterdam heeft circa 16.000 economisch actieve Britse inwoners, bestaande uit werknemers, wetenschappelijk onderzoekers, ondernemers en studenten. De wens van de gemeente Amsterdam een open en internationale stad te zijn en een verantwoordelijkheid te tonen jegens al haar inwoners, inclusief de Britse, heeft tot gevolg dat Amsterdam een actieve houding wil aannemen in het Brexit proces en, waar mogelijk, de uitkomst daarvan wil beïnvloeden op een wijze die tegemoet komt aan de zorgen van Britten in Amsterdam. Die zorgen kwamen onder meer naar boven tijdens een bijeenkomst op 18 juli 2016, waarvoor Burgemeester Van der Laan de Britse gemeenschap in Amsterdam had genodigd naar aanleiding van de uitkomst van het Britse referendum over EU-uittrekking. Zo’n 200 Britse-Amsterdammer hadden hieraan gehoor gegeven.

Mede naar aanleiding hiervan is verzocht om een onderzoek dat moet leiden tot een overzicht van mogelijke strategische keuzes bij de onderhandelingen over de Brexit. Gelet op de expertise van de onderzoekers ligt de focus van dit onderzoek op verblijfsrechtelijke aspecten en niet op fiscale en andere administratieve vragen. Het onderzoek betreft uitsluitend strategische keuzes tegen de achtergrond van de onderhandelingen tussen de Europese Unie (EU) en het Verenigd Koninkrijk (VK) over de Brexit, en richt zich uitsluitend op verblijfsrechten voor Britten die vóór de Brexit in Amsterdam wonen.

Het onderzoek is in de periode januari-mei uitgevoerd door Annette Schrauwen, hoogleraar Europese integratie aan de Universiteit van Amsterdam verbonden aan het Amsterdam Centre for European Law and Governance, Tesseltje de Lange, universitair docent en onderzoeker bestuursrecht en migratierecht aan de Universiteit van Amsterdam, en Jan Kraak, Masterstudent European Union Law aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam. Het onderzoek behelsde een ‘deskresearch’. Er werd geen empirisch onderzoek verricht, wel werd gebruik gemaakt van de door de gemeente Amsterdam aangeleverde rapporten, fact sheets en feitelijke gegevens. Het onderzoek betrof met name een analyse van bestaande wet- en regelgeving, bestaande overgangsbepalingen en stand-stil clauses in akkoorden die de EU met derde landen heeft gesloten, teneinde daaruit juridische mogelijkheden te destilleren voor de verblijfspositie van de nu in Amsterdam wonende Britten na een Brexit. Tijdens de onderzoeksperiode zijn meerdere malen gesprekken gevoerd over de voortgang en de inhoudelijke kwaliteit van het onderzoek met Rita Molenkamp-Szucs, Wouter van der Heijde, Mark Boekwijt, Anneke Grummel en Yvon Remers van de gemeente Amsterdam, en met Jeremy Bierbach, immigratieadvocaat bij Franssen advocaten te Amsterdam. Deze gesprekken waren van grote waarde voor de structurering van het uiteindelijke onderzoeksverslag, waarvoor dank.

Leeswijzer

Het verslag vangt aan met een overzicht van de aanbevelingen die uit het onderzoek naar voren komen. Uitgangspunt bij de aanbevelingen is steeds geweest dat de gemeente Amsterdam zich ervoor zal inzetten dat Britten de verblijfsrechten die ze vóór de Brexit hebben zo veel mogelijk behouden na de Brexit. Sommige aanbevelingen betreffen een keuze met betrekking tot het mogelijk resultaat van de EU - VK onderhandelingen over de Brexit. Andere aanbevelingen betreffen vooral keuzes die gemaakt kunnen worden als de onderhandelingen niet tot garanties voor Britse Amsterdammers leiden. Deze tweedeling is ook terug te vinden in de lijst. De aanbevelingen betreffen soms een actie of lobby op Europees niveau (bij de Brexit onderhandelaars, de Europese Commissie of het Europees Parlement), soms op nationaal niveau, en soms op lokaal niveau. De aanbevelingen zijn gerangschikt volgens deze niveaus. Na de lijst volgt een schematisch overzicht van alle aanbevelingen.

Het eerste hoofdstuk schetst vervolgens het juridisch kader van de Brexit onderhandelingen tussen de EU en het VK. Uit het juridisch kader volgt dat garanties voor verblijfsrechten van Britten in Amsterdam zowel (1) binnen een akkoord tussen de EU en het VK gezocht moeten worden, als (2) in Europese regels die gelden ten aanzien van niet-EU burgers en (3) nationale regels die gelden ten aanzien van niet-EU burgers. Wat betreft garanties voor Britse studenten aan Amsterdamse universiteiten is dat niet anders. Gezien hun specifieke positie komen de rechten van studenten aan bod in een apart hoofdstuk, namelijk hoofdstuk 4.

Het tweede hoofdstuk geeft aan, op basis van bestaande overeenkomsten tussen de EU en derde landen, op welke wijze verblijfsrechten gegarandeerd kunnen worden binnen een akkoord tussen de EU en het VK. Het derde hoofdstuk gaat in op garanties die gevonden kunnen worden in het Europese recht zoals dat geldt ten aanzien van niet-EU burgers. Hoofdstuk 5 geeft ten slotte aan welke acties ondernomen kunnen worden om de verblijfsrechten van Britse Amsterdammers zo veel mogelijk veilig te stellen onder het nationale recht.

INHOUDSOPGAVE

Lijst van aanbevelingen	5
Schematisch overzicht aanbevelingen	10
Hoofdstuk 1: Het juridische kader voor een Brexit	21
Hoofdstuk 2: Garantie van rechten op verblijf en toegang tot studie in het terugtrekkingsakkoord	25
A. Relevante clausules in bestaande akkoorden tussen de EU en derde landen	25
B. Een aparte verblijfsstatus voor Britten in de EU	28
C. De standpunten van het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie voorafgaand aan de onderhandelingen	30
Hoofdstuk 3: Europees recht – regelingen van toepassing op derdelanders	32
A. Inleiding	32
B. Overzicht voorwaarden en rechten	33
C. Richtlijn 2003/86/EG (gezinshereniging)	35
D. Richtlijn 2003/109/EG (langdurig ingezetenen)	37
E. Richtlijn 2009/50/EG (Europese Blauwe Kaart)	38
F. Richtlijn 2016/801/EU (onderzoekers, studenten, stagiairs, vrijwilligers, scholieren en au pairs)	41
G. Richtlijn 2014/66/EU (overplaatsing binnen een onderneming)	47
H. Richtlijn 2014/36/EU (seizoenarbeiders)	49
I. Richtlijn 2008/115/EG (terugkeerrichtlijn)	51
J. Overgangssituatie	52
K. Conclusie	52
Hoofdstuk 4: Studenten	54
A. Studenten die in Amsterdam een volledig studieprogramma volgen (diplomamobilititeit)	54
B. Studenten die als uitwisselingsstudent in Amsterdam zijn: Erasmus	56
Hoofdstuk 5: Nationale wetgeving van toepassing op Britten als een Brexit plaatsvindt zonder terugtrekkingsakkoord en overgangsmaatregelen	58
A. Naturalisatie	58
B. Nationaal verblijfsrecht voor onbepaalde tijd	60
C. Nationaal verblijfsrecht voor bepaalde tijd	63
D. Regularisatie	65
E. Conclusie	65

LIJST VAN AANBEVELINGEN

De aanbevelingen zijn genummerd naar de volgorde waarin ze in het rapport aan de orde komen. De nummering staat volledig los van het relatieve belang van een aanbeveling of van het moment in de tijd dat voor opvolging van aanbevelingen geëigend zou zijn.

I. GARANTIES BIJ ONDERHANDELINGEN EU – VK

Acties op EU niveau (lobby naar de Brexit onderhandelaars)

1. Met betrekking tot *het kader* waarin afspraken tussen de EU en het VK over verblijfsrechten staan:

Aanbeveling 1: *Tracht verblijfsrechten van Britten in de EU (en van EU burgers in het VK) tot preliminair en separaat onderwerp in de onderhandelingen te maken.*

Aanbeveling 2: *De voorkeur zou uit moeten gaan naar regeling van de positie in het terugtrekkingsakkoord vanwege de geldigheid. Het ligt voor de hand dat een eventueel overgangsakkoord een vervaldatum heeft, en dat is met een terugtrekkingsakkoord niet het geval.*

2. Met betrekking tot *de inhoud* van afspraken tussen de EU en het VK over verblijfsrechten:

a. Verblijfsrechten voor Britse Amsterdammers

De aanbevelingen hieronder zijn gerangschikt naar de mate waarin zij beogen exact dezelfde verblijfsrechten te garanderen die Britten pre-Brexit genieten in de EU. Aanbeveling 3 benadert deze situatie het meest, aanbeveling 5 het minst.

Aanbeveling 3: *Promoot waar mogelijk dat in de terugtrekkingsovereenkomst bepalingen worden opgenomen die vergelijkbaar zijn met de bepalingen uit de EER Overeenkomst inzake het vrij verkeer van personen, inclusief het mechanisme dat een zo spoedig mogelijke toepassing van uitbreiding van rechten van vrij verkeer – via jurisprudentie of wetgeving - op Britten bewerkstelligt. Gezien de opstelling van de Britse regering in het White paper ligt het voor de hand niet al te rigoureus in te zetten op toepassing van dergelijke bepalingen op alle Britten, maar te bepleiten dat dergelijke bepalingen in ieder geval dienen te gelden met betrekking tot Britten die op het moment van Brexit in de Unie (in Amsterdam) verblijven.*

Aanbeveling 4: *Mocht het niet haalbaar zijn het VK te overtuigen een mechanisme op te nemen waarbij ontwikkelingen in jurisprudentie en wetgeving binnen de EU met betrekking tot vrij verkeer van personen min of meer automatisch worden gevolgd waardoor geen overeenstemming kan worden bereikt over een wederkerige regeling voor reeds verblijvende burgers, kan de ‘Zwitserse’ oplossing gepromoot worden. Vergelijkbare bepalingen als in de overeenkomst met Zwitserland zouden kunnen gelden voor Britten die op het moment van Brexit in de EU verblijven, met daaraan gekoppeld de oprichting van een Gemengd Comité dat de gevolgen van nieuwe ontwikkelingen voor Britten in de EU en EU burgers in het VK bespreekt.*

Aanbeveling 5: *Mocht het niet haalbaar zijn dat met het VK een regeling wordt afgesproken die ervoor zorgt dat ontwikkelingen in jurisprudentie en wetgeving aangaande het vrij verkeer van personen binnen de EU gezamenlijk worden besproken waardoor geen overeenstemming kan worden*

Lijst van Aanbevelingen

bereikt over een wederkerige regeling voor reeds verblijvende burgers, dan kan gedacht worden aan een regeling als in de Associatie, waarbij recht op toegang niet gegarandeerd is, maar wel een trapsgewijze toename van rechten voor degenen die zijn toegelaten. Hiermee worden de rechten van de Britten die in de Unie verblijven (en de EU burgers die in het VK verblijven) als het ware bevroren: er is een recht op voorwaardelijk verblijf (met familieleden) volgens de systematiek van richtlijn 2004/38 dat omgezet kan worden in een duurzaam verblijf na een rechtmatig verblijf van vijf jaar. Een dergelijke regel kan in de EU voor de nationale rechter worden ingeroepen en het Hof is bevoegd tot interpretatie ervan.

b. Garantie verblijfsrechten toekomstige generaties/kinderen van Britse Amsterdammers

De rangschikking van de aanbevelingen hieronder is gekoppeld aan de rangschikking van aanbeveling 3 tot en met 5; aan garantie voor verblijfsrechten voor Britten die nu in Amsterdam verblijven dient een garantie voor verblijfsrechten van hun (toekomstige) kinderen gekoppeld te worden.

Aanbeveling 6: *Een regeling zou niet alleen dienen te gelden voor de huidige generatie Britten die op het moment van Brexit in de EU woont, maar ook voor toekomstige generaties. Gedacht kan worden aan een regeling als in richtlijn 2004/38 waar kinderen na vijf jaar verblijf duurzaam verblijfsrecht krijgen, of, mocht dat niet haalbaar zijn, aan de Associatie EU-Turkije, waar kinderen van legaal verblijvende Turken een verblijfsrecht krijgen gekoppeld aan verblijfsduur dan wel het voltooien van een beroepsopleiding. De rechten van Turkse gezinsleden onder Besluit 1/80 hebben tot doel dat zij hun positie in de staat waar ze wonen kunnen consolideren en er een autonoom bestaan op kunnen bouwen.*

Aanbeveling 7: *Als een bijzondere status voor reeds in de Unie verblijvende Britten wordt onderhandeld, dient rekening te worden gehouden met toekomstige generaties. Zij hoeven niet noodzakelijkerwijs dezelfde bijzondere status (bijvoorbeeld een geassocieerd burgerschap) te verkrijgen, zolang de regeling maar voorziet in een basis voor hun autonome voortgezet verblijf.*

Aanbeveling 8: *Ook bij een stand-still bepaling die de rechten van Britten die op het moment van de Brexit in de Unie verblijven bevriest dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid tot autonoom voortgezet verblijf van toekomstige generaties.*

c. Garanties voor studenten

Aanbeveling 21: *Pleit ervoor dat de EU met het VK een overeenkomst sluit ten aanzien van het vrij verkeer van studenten. Wijs daarbij vooral op het grote belang van Brits onderzoek en Britse universiteiten voor de kwaliteit binnen de Europese Ruimte voor Hoger Onderwijs.*

Aanbeveling 23: *Dring er op aan dat het Verenigd Koninkrijk een programmaland kan blijven via het sluiten van een bilaterale overeenkomst met de EU. Het prestige van Britse universiteiten vraagt er om dat deze toegankelijk blijven voor EU (inclusief Nederlandse) studenten, terwijl Europese (inclusief Nederlandse) universiteiten op deze manier Britse studenten kunnen blijven ontvangen. Zoek zo nodig steun bij zowel Britse als Europese universiteiten binnen het Erasmus netwerk.*

II. GEEN GARANTIES BIJ ONDERHANDELINGEN EU - VK

Actie op EU niveau (lobby naar de Europese Commissie)

Aanbeveling 9: *Pleit bij de Europese Commissie voor het voorstellen van een overgangsrichtlijn die het mogelijk maakt dat Britten reeds voor de Brexit een feit is een beroep kunnen doen op EU richtlijnen die verblijfsrechten voor derdelanders regelen.*

Actie op nationaal niveau (lobby naar Nederlandse wetgever)

De rangschikking van onderstaande aanbevelingen berust niet op prioriteit of inhoud. Alle aanbevelingen kunnen tegelijkertijd worden opgevolgd. Zij zijn vooral van belang indien afspraken tussen de EU en het VK niets garanderen over verblijfsrechten. Het is echter van belang tijdig een lobby in te zetten, wil de overgang van Europees naar nationaal verblijfsrecht naadloos aansluiten op het moment van Brexit.

a. Verblijfsrechten voor Britse Amsterdammers

Aanbeveling 11: *Dring er bij de nationale overheid op aan de voorwaarden uit de gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86) die gelden voor referenten en gezinsleden te versoepelen waar het gaat om Britse gezinsleden van derdelanders of Nederlanders, dan wel om Britse gezinnen.*

Aanbeveling 12: *Dring er bij de nationale overheid op aan voor Britten de voorwaarden die volgens richtlijn 2003/109 gelden voor verkrijging van de status van langdurig ingezetenen soepeler toe te passen waar mogelijk (inburgeringsexamen, inkomenseis) en eventueel een nationaal verblijfsrecht voor langdurig verblijf toe te kennen. Zie ook aanbeveling 30.*

Aanbeveling 13: *Waak voor behoud van de vrijstelling van de inburgeringsplicht waar het gaat om (gezinsleden van) houders van de Blauwe Kaart.*

Aanbeveling 14: *Bewaak dat de nationale overheid geen beperkingen inzake gezinstoelagen, beurzen en belastingvoordelen doet gelden voor (Britse) onderzoekers.*

Aanbeveling 15: *Waak voor behoud van de vrijstelling van de inburgeringsplicht waar het gaat om (gezinsleden van) onderzoekers.*

Aanbeveling 16: *Dring er bij de Nederlandse overheid op aan om een uitzonderingspositie voor in Nederland wondende Britten te creëren ten aanzien van de eventuele vertrekplicht voortvloeiend uit de terugkeerrichtlijn. Nederland kan op grond van deze richtlijn ertoe overgaan een verblijfsrecht op grond van het nationale recht toe te kennen.*

Aanbeveling 17: *Dring er bij de Nederlandse overheid op aan dat er een overgangsregeling komt die expliciet maakt dat Britten in Nederland een verblijfsrecht hebben naar analogie van artikel 8 onder g) Vw 2000 (rechtmatig verblijf in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning).*

Aanbeveling 18: *Verzoek de Nederlandse overheid te onderzoeken of er een bijzondere (tijdelijke) regeling kan worden ingevoerd waarbij de beslistermijn op aanvragen van verblijfsvergunningen door Britten aanzienlijk wordt verkort.*

Lijst van Aanbevelingen

Aanbeveling 19: *Probeer waar mogelijk te bewerkstelligen dat optionele beperkingen uit de richtlijnen niet worden opgelegd aan Britten.*

Aanbeveling 24: *Dring er bij de nationale overheid op aan meervoudige nationaliteit te faciliteren. Dit pleidooi te beperken tot Britse aanvragers zien wij echter niet als aanbevelenswaardig met het oog op het gelijkheidsbeginsel.*

Aanbeveling 28: *Dring bij de nationale overheid aan op (herstel van) decentrale aanpak van integratie en zodoende ook in eigen hand krijgen om te bepalen of Britse Amsterdammers hebben voldaan aan hun inburgeringsplicht.*

Aanbeveling 30: *Bepleit een wijziging van artikel 20, eerste lid Vw, door) toe te voegen dat de SvVenJ bevoegd is:*

(d) ambtshalve een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te verlenen aan de vreemdeling wiens EU-verblijfsvergunning voor duurzaam verblijf is komen te vervallen ten gevolge van de Britse uittreding uit de EU.

Aanbeveling 33: *Dring er bij de nationale overheid op aan Britten te kwalificeren als kennismigrant zodra zij voldoen aan de laagste inkomensnorm voor kennismigranten met een ‘verblijfsverleden’ in Nederland.*

Aanbeveling 34: *Dring er bij de nationale overheid op aan dat voor Britten (gedurende een bepaalde periode na de Brexit) wordt afgeweken van de arbeidsmarkttoets uit de Wet arbeid vreemdelingen zodat zij als arbeidsmigrant hun verblijf in Nederland kunnen voortzetten.*

Aanbeveling 35: *Dring er bij de Nederlandse overheid op aan om een verblijfsrecht op grond van het nationale recht toe te kennen aan Britten die ten tijde van de Brexit in Nederland verblijven maar niet op een andere grond in aanmerking komen voor voortzetting van hun verblijf in Nederland.*

b. Garanties voor studenten

Aanbeveling 22: *Dring er bij de Nederlandse wetgever op aan dat Britse studenten niet het instellingscollegegeld maar het wettelijk collegegeld moeten betalen. Dit kan bewerkstelligd worden via ofwel een wijziging van de Wet op het Hoger Onderwijs, ofwel een bilaterale overeenkomst met het Verenigd Koninkrijk.*

Actie op lokaal niveau

a. Verblijfsrechten voor Britse Amsterdammers

Aanbeveling 10: *Informeer Britse Amsterdammers over de eventuele verplichting tot inburgering na een Brexit en biedt hen aan **reeds nu**, vrijwillig, te voldoen aan de inburgeringsverplichtingen ter voorkoming van vertraging of onzekerheid na de Brexit.*

Aanbeveling 26: *De Gemeente Amsterdam kan alle (bijna) duurzaam verblijvende Britse Amsterdammers begeleiding aanbieden bij het behalen van staatsexamen NT2: dit ter voorbereiding op eventuele naturalisatie of inburgeringsplichten wanneer zij geen unieburgers meer zijn maar ook ter verbetering van de co-existentie met andere (migranten)bevolkingsgroepen in Amsterdam.*

Aanbeveling 27: *Informeer Britten over de op handen zijnde verlenging van de verblijfsduur voor naturalisatie zodat zij niet rond de daadwerkelijke Brexit willen naturaliseren en dan geconfronteerd worden met een termijn van zeven jaar en daar nog niet aan voldoen.*

Aanbeveling 29: *Informeer Britse Amsterdammers over de mogelijkheid om reeds nu al een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aan te vragen mits zij kunnen aantonen al vijf jaar in Nederland te wonen.*

Aanbeveling 31: *Als het erop lijkt dat geen enkele overgangsregeling zullen worden getroffen, informeer Britten dan tijdig over de verplichting om tijdig – dus voor de Brexit – om wijziging van hun verblijfsrecht te verzoeken.*

Aanbeveling 32: *Biedt ondernemende Britten te zijner tijd – als blijkt dat geen overgangsregelingen van toepassing zijn – begeleiding bij de voorbereiding van een aanvraag als zelfstandige en – indien de beoordeling van de gemeente bij de besluitvorming wordt betrokken – bepleit verlening van de vergunning aan Britse ondernemers als dat de Gemeente Amsterdam gereede lijkt.*

b. Garanties voor studenten

Aanbeveling 20: *Ga het gesprek aan met Amsterdamse instellingen van hoger onderwijs over het instellingscollegegeld, om te bezien of zij bereid zijn dit te verlagen.*

Aanbeveling 25: *De Gemeente Amsterdam kan Britse studenten (en dit zou ook voor andere derdelanders kunnen gelden) stimuleren en begeleiden bij het behalen van het staatsexamen NT2, ook als zij in Nederland een Engelstalige opleiding volgen. Mochten zij na hun studie in Nederland willen blijven dan voldoen zij reeds aan dit vereiste, nuttig voor naturalisatie en ook andere nationale verblijfsprocedures.*

Overzicht van aanbevelingen voor strategische keuzes bij het nastreven van garanties voor verblijfsrechten van Britse Amsterdammers na de Brexit, en het behoud van Amsterdam als aantrekkelijke studiestad voor Britse studenten

Het overzicht maakt een onderscheid tussen acties gericht op de onderhandelingen tussen de EU en het VK (p. 2-5) en acties die rechten garanderen mochten de onderhandelingen niet tot garanties leiden (p. 6-11)

Het overzicht maakt een onderscheid tussen drie niveaus waarop actie ondernomen kan worden:

Europees

- via lobby naar Brexit onderhandelaars
- via lobby naar Europese Commissie

Nationaal

- via lobby naar Nederlandse wetgever

Lokaal

- via eigen actie
- via lobby naar universiteiten en hogescholen

Onderhandelingen EU-VK

1. Acties op EU niveau - Kader van de Brexit onderhandelingen

- Tracht verblijfsrechten van Britten in de EU (en van EU burgers in het VK) tot preliminair en separaat onderwerp in de onderhandelingen te maken.
- De voorkeur zou uit moeten gaan naar regeling van de positie in het terugtrekkingsakkoord vanwege de geldigheid. Het ligt voor de hand dat een eventueel overgangsakkoord een vervaldatum heeft, en dat is met een terugtrekkingsakkoord niet het geval.

Onderhandelingen EU - VK

Acties op EU niveau – inhoud van de Brexit onderhandelingen Garanties voor verblijfsrechten van Britse Amsterdammers

Promoot waar mogelijk dat in de terugtrekkingsovereenkomst bepalingen worden opgenomen die vergelijkbaar zijn met de bepalingen uit de EER Overeenkomst inzake het vrij verkeer van personen, inclusief het mechanisme dat een zo spoedig mogelijke toepassing van uitbreiding van rechten van vrij verkeer – via jurisprudentie of wetgeving - op Britten bewerkstelligt. Gezien de opstelling van de Britse regering in het White paper ligt het voor de hand niet al te rigoureus in te zetten op toepassing van dergelijke bepalingen op alle Britten, maar te bepleiten dat dergelijke bepalingen in ieder geval dienen te gelden met betrekking tot Britten die op het moment van Brexit in de Unie (in Amsterdam) verblijven.

Mocht het niet haalbaar zijn het VK te overtuigen een mechanisme op te nemen waarbij ontwikkelingen in jurisprudentie en wetgeving binnen de EU met betrekking tot vrij verkeer van personen min of meer automatisch worden gevolgd waardoor geen overeenstemming kan worden bereikt over een wederkerige regeling voor reeds verblijvende burgers, kan de 'Zwitserse' oplossing gepromoot worden. Vergelijkbare bepalingen als in de overeenkomst met Zwitserland zouden kunnen gelden voor Britten die op het moment van Brexit in de EU verblijven, met daaraan gekoppeld de oprichting van een Gemengd Comité dat de gevolgen van nieuwe ontwikkelingen voor Britten in de EU en EU burgers in het VK bespreekt.

Mocht het niet haalbaar zijn dat met het VK een regeling wordt afgesproken die ervoor zorgt dat ontwikkelingen in jurisprudentie en wetgeving aangaande het vrij verkeer van personen binnen de EU gezamenlijk worden besproken waardoor geen overeenstemming kan worden bereikt over een wederkerige regeling voor reeds verblijvende burgers, dan kan gedacht worden aan een regeling als in de Associatie, waarbij recht op toegang niet gegarandeerd is, maar wel een trapsgewijze toename van rechten voor degenen die zijn toegelaten. Hiermee worden de rechten van de Britten die in de Unie verblijven (en de EU burgers die in het VK verblijven) als het ware bevroren: er is een recht op voorwaardelijk verblijf (met familieleden) volgens de systematiek van richtlijn 2004/38 dat omgezet kan worden in een duurzaam verblijf na een rechtmatig verblijf van vijf jaar. Een dergelijke regel kan in de EU voor de nationale rechter worden ingeroepen en het Hof is bevoegd tot interpretatie ervan.

Onderhandelingen EU - VK

Acties op EU niveau – inhoud van de Brexit onderhandelingen Garanties voor verblijfsrechten toekomstige generaties/ kinderen van Britse Amsterdammers

Onderhandelingen leiden tot verblijfsrecht Britten

• *Gedacht kan worden aan een regeling als in richtlijn 2004/38 waar kinderen na vijf jaar verblijf duurzaam verblijfsrecht krijgen, of, mocht dat niet haalbaar zijn, aan de Associatie EU-Turkije, waar kinderen van legaal verblijvende Turken een verblijfsrecht krijgen gekoppeld aan verblijfsduur dan wel het voltooien van een beroepsopleiding. De rechten van Turkse gezinsleden onder Besluit 1/80 hebben tot doel dat zij hun positie in de staat waar ze wonen kunnen consolideren en er een autonoom bestaan op kunnen bouwen.*

Onderhandelingen leiden tot bijzondere status voor Britten

• *Toekomstige generaties hoeven niet noodzakelijkerwijs dezelfde bijzondere status (bijvoorbeeld een geassocieerd burgerschap) te verkrijgen, zolang de regeling maar voorziet in een basis voor hun autonome voortgezet verblijf.*

Onderhandelingen leiden tot stand-still bepaling die verblijfsrechten voor Britten bevriest

• *Ook bij een stand-still bepaling die de rechten van Britten die op het moment van de Brexit in de Unie verblijven bevriest dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid tot autonoom voortgezet verblijf van toekomstige generaties.*

Onderhandelingen EU – VK

Acties op EU niveau – inhoud van de Brexit onderhandelingen Britse studenten in Amsterdam

Studenten die een volledig
studieprogramma in
Amsterdam volgen

- Pleit ervoor dat de EU met het VK een overeenkomst sluit ten aanzien van het vrij verkeer van studenten. Wijs daarbij vooral op het grote belang van Brits onderzoek en Britse universiteiten voor de kwaliteit binnen de Europese Ruimte voor Hoger Onderwijs.

Uitwisselings-
studenten (Erasmus)

- Dring er op aan dat het Verenigd Koninkrijk een programmaland kan blijven via het sluiten van een bilaterale overeenkomst met de EU. Het prestige van Britse universiteiten vraagt er om dat deze toegankelijk blijven voor EU (inclusief Nederlandse) studenten, terwijl Europese (inclusief Nederlandse) universiteiten op deze manier Britse studenten kunnen blijven ontvangen. Zoek zo nodig steun bij zowel Britse als Europese universiteiten binnen het Erasmus netwerk.

Garanties los van resultaat onderhandelingen EU - VK

Acties op EU-niveau

Garanties voor verblijfsrechten Britse Amsterdammers

Garanties verblijfsrechten via EU richtlijnen voor derdelanders

- *Pleit bij de Europese Commissie voor het voorstellen van een overgangsrichtlijn die het mogelijk maakt dat Britten reeds voor de Brexit een feit is een beroep kunnen doen op EU richtlijnen die verblijfsrechten voor derdelanders regelen.*

Garanties los van resultaat onderhandelingen EU – VK

Acties op nationaal niveau

De aanbevelingen hiernaast kunnen tegelijkertijd worden opgevolgd. Zij zijn vooral van belang indien afspraken tussen de EU en het VK niets garanderen over verblijfsrechten. **Het is echter van belang tijdig een lobby in te zetten,** wil de overgang van Europees naar nationaal verblijfsrecht naadloos aansluiten op het moment van Brexit.

Dring er bij de nationale overheid op aan de voorwaarden uit de richtlijn die gelden voor referenten en gezinsleden te versoepelen waar het gaat om Britse gezinsleden van derdelanders of Nederlanders, dan wel om Britse gezinnen.

Dring er bij de nationale overheid op aan voor Britten de voorwaarden die volgens richtlijn 2003/109 gelden voor verkrijging van de status van langdurig ingezetenen soepeler toe te passen waar mogelijk (inburgeringsexamen, inkomenseis) en eventueel een nationaal verblijfsrecht voor langdurig verblijf toe te kennen.

Waak voor behoud van de vrijstelling van de inburgeringsplicht waar het gaat om (gezinsleden van) houders van de Blauwe Kaart.

Bewaak dat de nationale overheid geen beperkingen inzake gezinstoelagen, beurzen en belastingvoordelen doet gelden voor (Britse) onderzoekers.

Waak voor behoud van de vrijstelling van de inburgeringsplicht waar het gaat om (gezinsleden van) onderzoekers.

Garanties los van resultaat onderhandelingen EU – VK

Acties op nationaal niveau

De aanbevelingen hiernaast kunnen tegelijkertijd worden opgevolgd. Zij zijn vooral van belang indien afspraken tussen de EU en het VK niets garanderen over verblijfsrechten. **Het is echter van belang tijdig een lobby in te zetten,** wil de overgang van Europees naar nationaal verblijfsrecht naadloos aansluiten op het moment van Brexit.

Dring er bij de Nederlandse overheid op aan om een uitzonderingspositie voor in Nederland wondende Britten te creëren ten aanzien van de eventuele vertrekplicht voortvloeiend uit de terugkeerrichtlijn. Nederland kan op grond van deze richtlijn ertoe overgaan een verblijfsrecht op grond van het nationale recht toe te kennen.

Dring er bij de Nederlandse overheid op aan dat er een overgangsregeling komt die expliciet maakt dat Britten in Nederland een verblijfsrecht hebben naar analogie van artikel 8 onder g) Vw 2000 (rechtmatig verblijf in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning).

Verzoek de Nederlandse overheid te onderzoeken of er een bijzondere (tijdelijke) regeling kan worden ingevoerd waarbij de beslistermijn op aanvragen van verblijfsvergunningen door Britten aanzienlijk wordt verkort.

Probeer waar mogelijk te bewerkstelligen dat optionele beperkingen uit richtlijnen voor derdelanders niet worden opgelegd aan Britten.

Dring er bij de Nederlandse wetgever op aan dat Britse studenten niet het instellingscollegegeld maar het wettelijk collegegeld moeten betalen. Dit kan bewerkstelligd worden via ofwel een wijziging van de Wet op het Hoger Onderwijs, ofwel een bilaterale overeenkomst met het Verenigd Koninkrijk.

Dring er bij de nationale overheid op aan meervoudige nationaliteit te faciliteren. Dit pleidooi te beperken tot Britse aanvragers zien wij echter niet als aanbevelenswaardig met het oog op het gelijkheidsbeginsel.

Garanties los van resultaat onderhandelingen EU – VK

Acties op nationaal niveau

De aanbevelingen hiernaast kunnen tegelijkertijd worden opgevolgd. Zij zijn vooral van belang indien afspraken tussen de EU en het VK niets garanderen over verblijfsrechten. Het is echter van belang tijdig een lobby in te zetten, wil de overgang van Europees naar nationaal verblijfsrecht naadloos aansluiten op het moment van Brexit.

Dring bij de nationale overheid aan op (herstel van) decentrale aanpak van integratie en zodoende ook in eigen hand krijgen om te bepalen of Britse Amsterdammers hebben voldaan aan hun inburgeringsplicht.

Bepleit een wijziging van artikel 20, eerste lid Vw, door) toe te voegen dat de SvVenJ bevoegd is: (d) ambtshalve een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te verlenen aan de vreemdeling wiens EU-verblijfsvergunning voor duurzaam verblijf is komen te vervallen ten gevolge van de Britse uittreding uit de EU.

Dring er bij de nationale overheid op aan Britten te kwalificeren als kennismigrant zodra zij voldoen aan de laagste inkomensnorm voor kennismigranten met een 'verblijfsverleden' in Nederland.

Dring er bij de nationale overheid op aan dat voor Britten (gedurende een bepaalde periode na de Brexit) wordt afgeweken van de arbeidsmarkttoets uit de Wet arbeid vreemdelingen zodat zij als arbeidsmigrant hun verblijf in Nederland kunnen voortzetten.

Dring er bij de Nederlandse overheid op aan om een verblijfsrecht op grond van het nationale recht toe te kennen aan Britten die ten tijde van de Brexit in Nederland verblijven maar niet op een andere grond in aanmerking komen voor voortzetting van hun verblijf in Nederland.

Garanties los van resultaat onderhandelingen EU - VK

Acties op lokaal niveau

De aanbevelingen hiernaast kunnen tegelijkertijd worden opgevolgd. Zij zijn vooral van belang indien afspraken tussen de EU en het VK niets garanderen over verblijfsrechten. **Het is echter van belang tijdig actie te ondernemen**, wil de overgang van Europees naar nationaal verblijfsrecht naadloos aansluiten op het moment van Brexit.

Ga het gesprek aan met Amsterdamse instellingen van hoger onderwijs over het instellingscollegegeld, om te bezien of zij bereid zijn dit te verlagen.

De Gemeente Amsterdam kan Britse studenten (en dit zou ook voor andere derdelanders kunnen gelden) stimuleren en begeleiden bij het behalen van het staatsexamen NT2, ook als zij in Nederland een Engelstalige opleiding volgen. Mochten zij na hun studie in Nederland willen blijven dan voldoen zij reeds aan dit vereiste, nuttig voor naturalisatie en ook andere nationale verblijfsprocedures.

*Informeer Britse Amsterdammers over de eventuele verplichting tot inburgering na een Brexit en biedt hen aan **reeds nu**, vrijwillig, te voldoen aan de inburgeringsverplichtingen ter voorkoming van vertraging of onzekerheid na de Brexit.*

De Gemeente Amsterdam kan alle (bijna) duurzaam verblijvende Britse Amsterdammers begeleiding aanbieden bij het behalen van staatsexamen NT2: dit ter voorbereiding op eventuele naturalisatie of inburgeringsplichten wanneer zij geen unieburgers meer zijn maar ook ter verbetering van de co-existentie met andere (migranten)bevolkingsgroepen in Amsterdam.

Garanties los van resultaat onderhandelingen EU – VK

Acties op lokaal niveau

De aanbevelingen hiernaast kunnen tegelijkertijd worden opgevolgd. Zij zijn vooral van belang indien afspraken tussen de EU en het VK niets garanderen over verblijfsrechten. **Het is echter van belang tijdig actie te ondernemen**, wil de overgang van Europees naar nationaal verblijfsrecht naadloos aansluiten op het moment van Brexit.

Informeer Britten over de op handen zijnde verlenging van de verblijfsduur voor naturalisatie zodat zij niet rond de daadwerkelijke Brexit willen naturaliseren en dan geconfronteerd worden met een termijn van zeven jaar en daar nog niet aan voldoen.

Informeer Britse Amsterdammers over de mogelijkheid om reeds nu al een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aan te vragen mits zij kunnen aantonen al vijf jaar in Nederland te wonen.

***Als het erop lijkt dat geen enkele overgangsregeling zal worden getroffen,** informeer Britten dan tijdig over de verplichting om tijdig – dus voor de Brexit – om wijziging van hun verblijfsrecht te verzoeken.*

*Biedt ondernemende Britten te zijner tijd – **als blijkt dat geen overgangsregelingen van toepassing zijn** – begeleiding bij de voorbereiding van een aanvraag als zelfstandige en – indien de beoordeling van de gemeente bij de besluitvorming wordt betrokken – bepleit verlening van de vergunning aan Britse ondernemers als dat de Gemeente Amsterdam gerede lijkt.*

HOOFDSTUK 1

Het juridische kader voor een Brexit: artikel 50 VEU

Op basis van artikel 50 VEU is de formele kennisgeving van het voornemen uit de EU te treden het startpunt voor onderhandelingen tussen het VK en de EU over een akkoord over de voorwaarden voor terugtrekking. In beginsel zou dat akkoord binnen twee jaar gesloten moeten worden, waarna het EU-recht niet meer van toepassing is op het VK. Mocht er geen akkoord zijn, dan is het EU-recht twee jaar na de formele kennisgeving niet meer van toepassing op het VK, tenzij alle EU lidstaten én het VK akkoord gaan met de verlenging van de onderhandelingstermijn van twee jaar.

Een terugtrekkingsakkoord regelt niet per sé de nieuwe relatie tussen het VK en de EU. In artikel 50 lid 2 VEU staat dat het terugtrekkingsakkoord ‘rekening houdt’ met het kader van de toekomstige betrekkingen. In de literatuur¹ wordt over het algemeen aangenomen dat er drie ‘fases’ nodig zullen zijn om de terugtrekking van het VK en de toekomstige relatie tussen het VK en de EU te regelen:

1. Onderhandeling en ondertekening van een terugtrekkingsakkoord op basis van artikel 50 VEU – binnen twee jaar na de formele kennisgeving, met mogelijke verlenging van die termijn.
Zo’n akkoord zou vooral gaan over institutionele kwesties (wat gebeurt er met EU agentschappen in het VK, wat met Britse EU-ambtenaren, rechters en parlementsleden, wat met de Britse bijdrage aan de EU-begroting, wat met grenscontroles, enzovoorts).² Maar omdat artikel 50 VEU niets bepaalt over de inhoud van zo’n akkoord, kan het eigenlijk van alles bevatten.³
2. Een overgangsakkoord dat onderhandeld en ondertekend is in fase 1, en dat geldt in afwachting van overeenstemming over de relatie tussen het VK en de EU op de langere termijn. Zo’n akkoord zou vooral gaan over hoe de EU en het VK omgaan met EU-recht dat het VK als nationaal recht implementeert (welke procedures gelden als het Britse parlement besluit dat recht te wijzigen – dienen lidstaten te worden ingelicht, is er arbitrage, geldt automatisch wederkerigheid, enzovoorts).⁴
3. Een akkoord of akkoorden tussen de VK en de EU voor de langere termijn die onderhandeld en ondertekend zijn in fase 2.

¹ Zie bijvoorbeeld Chalmers en Menon, Open Europe Briefing 07/2016, *Getting out quick and playing the long game*; J-C Piris, ‘Should the UK withdraw from the EU: Legal aspects and effects of possible options’, *Foundation Robert Schuman Policy Paper, European Issues* nr. 355, 5 mei 2015. Het ontwerp onderhandelingsmandaat waarover de Europese Raad op 29 april 2017 besluit, sluit een mogelijkheid van 3 stappen (terugtrekking, overgangsfase, nieuwe situatie) niet uit, zie *Draft guidelines following the United Kingdom’s notification under Article 50*, XT 21001/17, 31 maart 2017, punt 4 en 5. De Britse regering prefereert gelijktijdige onderhandelingen over het terugtrekkingsakkoord en een akkoord over de nieuwe relatie, dus zonder tussenstap 2, zie *Prime Minister’s letter to Donald Tusk triggering Article 50*, 29 maart 2017, p.3.

² Tegelijkertijd zal de EU zelf een wijzigingsverdrag moeten sluiten. Hier zou ook een bepaling kunnen worden ingelast als voorgesteld in het EP over een ‘geassocieerd burgerschap’ voor Britten. Zie verder hoofdstuk 2 onder B van dit rapport.

³ P. Craig, *Brexit, a Drama in 6 acts*, [aw.indiana.edu/~what/advance-knowledge/.../craig-brexit.pdf](http://www.indiana.edu/~what/advance-knowledge/.../craig-brexit.pdf).

⁴ Niet iedereen is overtuigd van de wenselijkheid om een overgangssituatie in een aparte overeenkomst te regelen, omdat daarmee de onzekerheid over de toekomst blijft voortduren, zie R. Niblett, “Preparing for the UK’s Brexit negotiations”, Chatham house, <https://www.chathamhouse.org/publications/twt/preparing-uks-brexit-negotiation>.

Hoofdstuk 1: Het juridische kader voor een Brexit

Daarbij dient te worden opgemerkt dat het terugtrekkingsakkoord volgens artikel 50 VEU gesloten dient te worden met gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad,⁵ na goedkeuring van het Europees Parlement. Eventueel kan besloten worden dat sommige bepalingen van het terugtrekkingsakkoord voorlopig van toepassing zijn, in afwachting van de inwerkingtreding (artikel 118 lid 5 VWEU).

De wijze waarop de onderhandelingen over alle relevante onderwerpen plaatsvindt is niet voorgeschreven in artikel 50 VEU. Als men wil voorkomen dat verblijfsrechten van Britten in Nederland worden ingezet als wisselgeld, zouden deze als separaat en preliminair onderwerp van de onderhandelingen moeten worden ingebracht. Een snelle ‘deal’ biedt zekerheid, maar alleen als duidelijk is dat zo’n onderhandelingsresultaat niet meer ter discussie komt te staan bij de verdere onderhandelingen. Het adagio ‘nothing is agreed until everything is agreed’ zou hier niet moeten gelden.⁶ Op 1 maart heeft het House of Lords de Britse regering met 358 stemmen voor en 256 stemmen tegen opgedragen om in de ‘Article 50 Bill’ een bepaling op te nemen die duidelijk maakt welke voorstellen de Britse regering zal doen om in het VK verblijvende EU burgers en hun gezinsleden te beschermen binnen 3 maanden nadat de Artikel 50 procedure is aangevangen.⁷ Het House of Lords is echter overstemd, en de uiteindelijke Article 50 Bill verbindt geen voorwaarden aan notificatie van terugtrekking.

De wens om snel een separate deal te sluiten over degenen die nu in een andere lidstaat dan die van hun nationaliteit wonen is wel geventileerd in de Tweede Kamer, en lijkt ook de positie van het Europees Parlement te worden.⁸ Het onderhandelingsmandaat dat op 29 april 2017 door de Europese Raad is aangenomen omvat echter als *core principle* de tekst het beginsel dat “nothing is agreed until everything is agreed, individual items cannot be settled separately”.

Aanbeveling 1: *Tracht verblijfsrechten van Britten in de EU (en van EU burgers in het VK) tot preliminair en separaat onderwerp in de onderhandelingen te maken.*

De inwerkingtreding van een overgangsakkoord zou gekoppeld moeten worden aan de terugtrekking van het VK uit de EU, en ook onder artikel 50 moeten worden onderhandeld.⁹ Er zou naar verwezen moeten worden in het terugtrekkingsakkoord. Zolang de onderhandelingen onder artikel 50 VEU voortduren zijn Britten burgers van de EU. Hun status verandert op het moment dat het VK de EU daadwerkelijk verlaat. Om er voor te zorgen dat Britten die nu in de EU wonen en werken (en EU-burgers die in het VK wonen en werken) hun rechten behouden, zal hun positie geregeld dienen te worden in ofwel het terugtrekkingsakkoord, ofwel het overgangsakkoord. Hetzelfde geldt voor het recht van Britten om in de EU te komen studeren.

Aanbeveling 2: *De voorkeur zou uit moeten gaan naar regeling van de positie in het terugtrekkingsakkoord vanwege de geldigheid. Het ligt voor de hand dat een eventueel overgangsakkoord een vervaldatum heeft, en dat is met een terugtrekkingsakkoord niet het geval.*

⁵ Dit zou van belang kunnen zijn indien enkele lidstaten niet in kunnen stemmen met een aparte regeling voor Britten in de EU zonder wederkerigheid. Maar de kans op het ontbreken van wederkerigheid lijkt gering.

⁶ Voor een uitgebreidere motivatie zie het rapport van het House of Lords select committee on the European Union van 14 december 2016, *Brexit: acquired rights*, 10th report of session 2016-2017 HL paper 82, p. 45-47, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldcom/82/8202.htm>,

⁷ The Guardian, 1 maart 2017, “Lords defeat government over rights of EU citizens in UK”.

⁸ In de Tweede Kamer is dit standpunt ook verdedigd, zie TK Vergaderjaar 2016-2017, 23987, nr. 171, Lidmaatschap van de Europese Unie, Verslag van de rapporteurs (Maij, Omtzigt) p.3: “Geen enkele EU-burger die momenteel in een ander EU-land woont zou in zijn of haar persoonlijke situatie getroffen mogen worden door de Brexit. (...). Het garanderen van de bestaande rechten (...) zou topprioriteit moeten zijn (...). Daarmee worden personen ook geen speelbal van economische of andere belangen.”; Voor de positie van het Europees Parlement, zie bijvoorbeeld <http://www.independent.co.uk/voices/guy-verhofstadt-brexit-article-50-theresa-may-eu-citizens-a7649626.html> en <http://www.europarl.europa.eu/london/en/media/news/2017/may/may-1.html>

⁹ Zie Chalmers en Menon, noot 1.

Artikel 50 VEU bepaalt dat bij gebreke van een akkoord het EU-recht twee jaar na de formele kennisgeving (of na het verlopen van een mogelijke verlengde termijn) niet meer van toepassing is op de uittredende lidstaat. Op dat moment zijn Britten geen EU-burgers meer en zal voor hen, bij gebrek aan een overeenkomst tussen EU en het VK, het Europese en het nationale recht dat van toepassing is op burgers uit derde landen gaan gelden.

Uit dit juridische kader volgt dat er meerdere punten zijn waarop de verblijfszekerheid van Britten in de EU en het recht om in de EU te komen studeren aan bod kan komen:

1. In de uittredingsovereenkomst
2. In de overgangsovereenkomst
3. In een akkoord over de relatie tussen de EU en het VK op de langere termijn
4. In het Europese recht ten aanzien van derdelanders
5. In het nationale recht ten aanzien van derdelanders

Deze 5 punten vormen de basis voor de opzet van het onderzoek en het onderzoeksverslag.

De eerste 3 punten behelzen in beginsel eenzelfde juridische context: hoe kunnen rechten op verblijf en toegang tot studie binnen de EU van onderdanen van een niet-EU lidstaat gegarandeerd worden in een akkoord tussen de EU en die niet-EU lidstaat? Het volgende hoofdstuk inventariseert mogelijke bepalingen op basis van bestaande akkoorden tussen de EU en derde landen die dergelijke rechten garanderen. De focus ligt op mogelijke oplossingen op korte termijn voor de Britten die nu in Nederland wonen, los van de uiteindelijke relatie tussen het VK en de EU die na een Brexit geldt.

Mocht het niet komen tot een akkoord tussen het VK en de EU, dan zal verblijfszekerheid van Britten binnen de EU en hun recht om in de EU te studeren op het moment van de Brexit afhangen van het Europese en nationale recht ten aanzien van derdelanders. In de hoofdstukken 2 en 3 gaat het rapport in op het Europese recht. Hoofdstuk 3 betreft met name het verblijfsrecht. In het hoofdstuk wordt aangegeven op welke punten het Europees recht hiaten bevat met betrekking tot verblijfszekerheid voor Britten die van EU-onderdaan veranderen in derdelander en op welke wijze deze hiaten gerepareerd zouden kunnen worden. Hoofdstuk 4 betreft specifiek de positie van Britse studenten in Nederland, mogelijke belemmeringen die zij kunnen ondervinden indien ze in Nederland willen studeren en suggesties voor het wegnemen dan wel verminderen van die belemmeringen.

Hoofdstuk 5 richt zich specifiek op het Nederlandse vreemdelingenrecht en geeft aan hoe verblijfszekerheid binnen het nationale vreemdelingenrecht gegarandeerd kan worden en op welke wijze het nationale recht ertoe bij kan dragen dat Britten probleemloos in Nederland kunnen studeren.

Voordat het rapport ingaat op de mogelijkheden om verblijfsrecht voor Britten in Nederland zeker te stellen, geeft het eerst een aantal opmerkingen vooraf die duidelijk maken waarom de situatie van Britten in Nederland verandert na een Brexit en waarom zij hun rechten niet simpelweg kunnen behouden.

Opmerkingen vooraf

Het huidige burgerschap van de Unie dat Britten hebben, kan geen basis meer bieden voor een verblijfsrecht van Britten in de EU na een Brexit. Zij zijn immers geen EU-burgers meer, omdat het EU recht het burgerschap van de Unie koppelt aan het bezit van de nationaliteit *van een lidstaat*.¹⁰ In het arrest *Rottmann*¹¹ heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) weliswaar bepaald dat verlies van burgerschap van de Unie vatbaar is voor rechterlijke toetsing aan het Unierecht, maar daarbij ging het om intrekking van de nationaliteit van een burger van de Unie. De

¹⁰ Artikel 9 VEU, artikel 20 VWEU.

¹¹ HvJ EU, 2 maart 2010, C-135/08, *Janko Rottmann t Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2010:104.

toetsing aan het Unierecht bestond uit een toetsing van de rechtvaardiging van de intrekking en een toetsing aan het Europeesrechtelijk evenredigheidsbeginsel. In het geval van een Brexit gaat het niet om intrekking van nationaliteit, maar om een democratisch gelegitimeerd besluit op basis van een referendum. Mocht het Hof ooit oordelen dat een dergelijk besluit vatbaar is voor rechterlijke toetsing aan het Unierecht, dan lijkt het ons zeer onwaarschijnlijk dat een rechter tot het oordeel zou kunnen komen dat het terugtrekken van het VK uit de EU niet gerechtvaardigd is en dat het daaruit volgende verlies van het burgerschap van de Unie in strijd is met het Europeesrechtelijk evenredigheidsbeginsel.

Een andere opmerking vooraf betreft het leerstuk van verworven rechten is op zijn plaats. Hoewel artikel 70 van het Verdragenverdrag bepaalt dat beëindiging van een verdrag niet de rechten, verplichtingen of rechtsposities aantast die voor beëindiging van het verdrag zijn ontstaan, heeft het burgers weinig te bieden. De bepaling geldt uitsluitend de verdragspartijen, en garandeert dus niet de verworven rechten van burgers. Ook het internationaal gewoonterecht biedt weinig houvast, zowel in de toepassing van het begrip ‘verworven rechten’ – verblijfsrecht valt er bijvoorbeeld niet onder -, als in de mogelijkheden om dergelijke verworven rechten af te dwingen.¹²

¹² Zie ook de conclusies ten aanzien van verworven rechten in het rapport van het House of Lords select committee on the European Union van 14 december 2016, *Brexit: acquired rights*, noot 6 en J-C Piris, *supra* noot 9, p. 10.

HOOFDSTUK 2

Garantie van rechten op verblijf en toegang tot studie binnen de EU van onderdanen van derde staten in het terugtrekkingsakkoord: voorbeelden uit akkoorden tussen de EU en derde staten

In de aanloop naar het Brits referendum hebben nogal wat academici geschreven over de mogelijke scenario's die er bestaan voor de toekomstige relatie tussen het Verenigd Koninkrijk en de EU.¹³ Ondertussen heeft de Britse regering in een White paper duidelijk gemaakt niet zo'n bestaand scenario te willen nastreven, maar een ad hoc akkoord met de EU.¹⁴ Toch is het nuttig kort in te gaan op een selectie van bestaande akkoorden van de EU met derde landen,¹⁵ om te zien in hoeverre zij clausules bevatten die rechtszekerheid bieden omtrent verblijfsrechten en wellicht ook een oplossing kunnen bieden voor het behoud van de rechtspositie van Britten die al voor de Brexit in Amsterdam wonen en werken. De volgende scenario's kan men onderscheiden:

- a. De Europees Economische Ruimte, de EER
- b. De 'EER' regeling in separate overeenkomsten van de EU met Zwitserland
- c. De associatie tussen de EU en Turkije
- d. Het CETA-verdrag met Canada ('diepere associatie')
- e. De handelsrelatie onder de WTO

Het rapport behandelt de voor- en nadelen van de verschillende clausules met betrekking tot garantie van verblijfsrechten in bestaande akkoorden. Omdat de scenario's onder d en e nagenoeg geen bepalingen bevatten met betrekking tot het vrij verkeer van natuurlijke personen, blijven deze verder buiten beschouwing. Na behandeling van de eerste drie scenario's besteedt het rapport aandacht aan de mogelijkheid een aparte verblijfsstatus toe te kennen voor Britten, als burgers van een voormalige lidstaat, een mogelijkheid die al in verschillende vormen is geopperd.

A. Relevante clausules in bestaande akkoorden tussen de EU en derde landen

- a. De Europees Economische Ruimte (EER)

In het Verdrag omtrent de Europees Economische Ruimte (gesloten tussen de EU, Liechtenstein, Noorwegen en IJsland) gelden de regels van het vrij verkeer van personen zoals binnen de EU.¹⁶ Bovendien dienen Liechtenstein, Noorwegen en IJsland al het relevante EU 'acquis' en de ontwikkeling daarvan over te nemen.¹⁷ Zo geldt de belangrijkste bron voor verblijfsrechten van Britten in Nederland, richtlijn 2004/38/EG, ook voor Liechtenstein, Noorwegen en IJsland. Ontegenzeggelijk bevatten de clausules zoals opgenomen in de EER Overeenkomst de meest ruime garantie voor verblijfsrechten van Britten. In feite zou voor hen alles bij het oude blijven wat betreft verblijfsrechten, sociale zekerheid en rechten voor studenten indien soortgelijke bepalingen worden

¹³ Zie bijvoorbeeld M. Everson, "Which model for Brexit?", CEPS special report, 14 oktober 2016, <https://www.ceps.eu/publications/which-model-brexite> en J-C Piris, 'Should the UK withdraw from the EU: Legal aspects and effects of possible options', noot 1

¹⁴ Zie het document *The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union* Cm9417, 2 februari 2017, <https://www.gov.uk/government/publications/the-united-kingdoms-exit-from-and-new-partnership-with-the-european-union-white-paper>, p. 35, punt 8.2.

¹⁵ De selectie is gebaseerd op de verschillende 'modellen' voor akkoorden van de EU met derde landen, zoals over het algemeen erkend in de literatuur, zie ook M. Everson, noot 13.

¹⁶ Zie de artikelen 1 en 28-35 van de EER-Overeenkomst, *Tractatenblad* 1992 nr. 132, PBEU 1994, L1/3.

¹⁷ Zie artikelen 97 en verder van de EER-Overeenkomst, zie ook J. Forman, "The EEA Agreement Five Years on: Dynamic Homogeneity in Practice and its Implementation by the two EEA Courts", *CMLRev.* 1999 (36) p. 751-781, p. 755-757; het 'acquis' behelst alle EU secundaire wetgeving en de interpretatie daarvan door het Hof.

opgenomen in een overeenkomst tussen de EU en het VK. Gezien de positie van de Britse regering in het White paper dat het VK controle wil over immigratie¹⁸ lijkt het uitgesloten dat dergelijke bepalingen, waardoor het vrij verkeer van personen tussen de EU en het VK min of meer ongewijzigd zou blijven gelden, zonder meer worden opgenomen. Dat neemt niet weg dat dergelijke bepalingen wel zouden kunnen gelden voor de beperkte groep Britten die op het moment van uittreding in de Unie verblijven. In het White Paper is dat niet zonder meer uitgesloten.¹⁹ Het zou de meest uitgebreide zekerheid bieden omtrent voortzetting van rechten die Britten in de EU nu genieten en vanuit dat standpunt verdient het dan ook aanbeveling om deze optie zo veel mogelijk te promoten. Daarbij verdient het de voorkeur een mechanisme op te nemen om de relevante bepalingen aan te passen, waardoor uitbreiding en ontwikkeling van de rechten (behoudens de politieke rechten) van burgers van de Unie zo snel mogelijk na het aannemen daarvan van toepassing zijn op Britten.²⁰

Aanbeveling 3: Promoot waar mogelijk dat in de terugtrekkingsovereenkomst bepalingen worden opgenomen die vergelijkbaar zijn met de bepalingen uit de EER Overeenkomst inzake het vrij verkeer van personen, inclusief het mechanisme dat een zo spoedig mogelijke toepassing van uitbreiding van rechten van vrij verkeer – via jurisprudentie of wetgeving - op Britten bewerkstelligt. Gezien de opstelling van de Britse regering in het White paper ligt het voor de hand niet al te rigoureuus in te zetten op toepassing van dergelijke bepalingen op alle Britten, maar te bepleiten dat dergelijke bepalingen in ieder geval dienen te gelden met betrekking tot Britten die op het moment van Brexit in de Unie (in Amsterdam) verblijven.

b. De overeenkomsten met Zwitserland

De EU heeft met Zwitserland een aantal overeenkomsten gesloten, waaronder een overeenkomst inzake vrij verkeer van personen.²¹ Deze overeenkomst bevat bepalingen die inhoudelijk sterk lijken op de bepalingen in de EER Overeenkomst, met een paar beperkingen.²² Een verschil met de EER Overeenkomst is dat Zwitserland niet gehouden is de jurisprudentie van het Hof van na ondertekening van de Overeenkomst te volgen. Een Gemengd Comité, bestaande uit vertegenwoordigers van de overeenkomst sluitende partijen, bepaalt op verzoek van een van de partijen wat de implicaties van die jurisprudentie zijn.²³ Ook wat betreft nieuwe wetgeving bespreekt het Gemengd Comité de gevolgen die nieuwe wetgeving zou kunnen hebben voor de goede werking van de overeenkomst.²⁴ Het Gemengd Comité beslist ook inzake geschillen betreffende de interpretatie of toepassing van de Overeenkomst, op verzoek van een van de partijen bij de overeenkomst.²⁵ Daarmee lijkt Zwitserland minder verplicht ontwikkelingen in wetgeving en jurisprudentie te volgen. Gezien het White paper van de regering van het VK zou een optie als de Zwitserse meer acceptabel voor het VK zijn. De bestaande rechten van Britten in de EU zijn daarmee gegarandeerd, maar nieuwe ontwikkelingen worden niet automatisch gevolgd. Toch blijkt in de praktijk dat ook in Zwitserland de jurisprudentie van het Hof door de Zwitserse rechters wordt

¹⁸ Zie White paper, noot 14, p. 26, punt 5.6.

¹⁹ Idem, p. 30, punt 6.4.

²⁰ De kans dat de bepaling niet berust op wederkerigheid is minimaal. Dit veronderstelt dat het VK ook instemt met de toepassing van toekomstige uitbreiding van rechten van EU burgers in het VK, evenals met de toepassing van rechten zoals geïnterpreteerd door het Hof. Het is zeer de vraag of het VK deze consequentie van een dergelijk mechanisme zal accepteren. Het rapport van het House of Lords dringt hier echter wel op aan, nt 10, p. 44, punt 137.

²¹ Zie http://wetten.overheid.nl/BWBV0001500/2017-01-01#Verdrag_Verdragtekstl.

²² Bijvoorbeeld wat betreft het verrichten van werkzaamheden die incidenteel het uitoefenen van openbaar gezag inhouden, zie artikel 16 van Bijlage I van de overeenkomst. Zie ook M. Hedemann-Robinson, "An Overview of Recent Legal Developments at Community Level in Relation to Third Country Nationals Resident Within the European Union, with Particular Reference to the Case Law of the European Court of Justice", CMLRev. 2001 (38) p. 525-586, p. 537-539.

²³ Artikel 16 (2) van de Overeenkomst.

²⁴ Artikel 17 (2) van de Overeenkomst.

²⁵ Artikel 19 van de Overeenkomst.

gevolgd.²⁶ Nu wordt in de literatuur wel gesteld dat de EU niet graag een herhaling ziet van het pakket aan overeenkomsten dat met Zwitserland is gesloten, omdat het leidt tot een vorm van ‘cherry-picking’ door derde landen die de homogeniteit en rechtszekerheid in de interne markt schaadt.²⁷ Dit argument lijkt hier minder op te gaan, voor zover bepalingen uitsluitend de reeds in de Unie verblijvende Britten zouden gelden.

Aanbeveling 4: Mocht het niet haalbaar zijn het VK te overtuigen een mechanisme op te nemen waarbij ontwikkelingen in jurisprudentie en wetgeving binnen de EU met betrekking tot vrij verkeer van personen min of meer automatisch worden gevolgd waardoor geen overeenstemming kan worden bereikt over een wederkerige regeling voor reeds verblijvende burgers, kan de ‘Zwitserse’ oplossing gepromoot worden. Vergelijkbare bepalingen als in de overeenkomst met Zwitserland zouden kunnen gelden voor Britten die op het moment van Brexit in de EU verblijven, met daaraan gekoppeld de oprichting van een Gemengd Comité dat de gevolgen van nieuwe ontwikkelingen voor Britten in de EU en EU burgers in het VK bespreekt.

c. De associatie tussen de EU en Turkije

De Associatie Overeenkomst tussen de EU en Turkije uit 1963²⁸, het Additioneel Protocol uit 1970²⁹ en het Besluit 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije geeft Turken die in de EU wonen en werken een zekere garantie van verblijfsrechten en recht op sociale zekerheid. De overeenkomst laat besluiten tot eerste toelating aan de staten, maar bevat wel een stand-still bepaling daaromtrent.³⁰ Turken die zijn toegelaten tot de arbeidsmarkt van een lidstaat hebben in die lidstaat een trapsgewijze toename van recht op toegang tot de arbeidsmarkt en uiteindelijk vrije toegang tot arbeid in loondienst van hun keuze als ze vier jaar legaal arbeid hebben verricht op het grondgebied van een lidstaat.³¹ Het Hof heeft bepaald dat Turkse werknemers die legaal arbeid hebben ook een verblijfsrecht hebben.³² De bepalingen lenen zich deels voor analoge toepassing bij de Brexit in combinatie met een omzetting van bepalingen uit richtlijn 2004/38 naar een regeling specifiek voor Britten: de Britten die reeds legaal in de EU verblijven hebben op de datum van de Brexit behouden dat recht volgens de voorwaarden uit richtlijn 2004/38, evenals hun gezinsleden. Na vijf jaar legaal verblijf ontstaat een recht op duurzaam verblijf. Een bijzonder element van een regeling als die in de Associatie is dat besluit 1/80 rechtstreekse werking heeft en het Hof van Justitie bevoegd is uitspraken te doen over interpretatie en toepassing van de regeling in de EU – niet in Turkije. Daarmee kunnen bepalingen analoog aan die van de Associatie tegemoetkomen aan de Britse wens na een Brexit niet langer gebonden te zijn aan de uitspraken van het Hof, terwijl Britten in de EU zich voor nationale rechters op de regeling kunnen beroepen.

Aanbeveling 5: Mocht het niet haalbaar zijn dat met het VK een regeling wordt afgesproken die ervoor zorgt dat ontwikkelingen in jurisprudentie en wetgeving aangaande het vrij verkeer van personen binnen de EU gezamenlijk worden besproken waardoor geen overeenstemming kan worden bereikt over een wederkerige regeling voor reeds verblijvende burgers, dan kan gedacht worden aan een regeling als in de Associatie, waarbij recht op toegang niet gegarandeerd is, maar wel een

²⁶ Zie ook evidence van professor Barnard, House of Lords, noot 6, p. 42 punt 129. Uitspraak Zwitsers Federaal Hof van 26 november 2015, Judgment 2C_716/2014.

²⁷ Zie ook M. Everson, noot 13, p. 3 en de Conclusies van de Raad van de EU over een ‘nieuwe’ relatie met Zwitserland van 16 december 2014, met name punt 44.

²⁸ Verdrag van Ankara, PB EEG 19.12.1964 p. 3687

²⁹ Engelse versie beschikbaar in OJ EC 1977, L361/59; artikel 41 behelst een standstill-clausule die bepaalt dat partijen geen nieuwe beperkingen mogen opleggen ten aanzien van de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten.

³⁰ Artikel 13 van Besluit 1/80 bepaalt dat partijen geen nieuwe beperkingen mogen opleggen ten aanzien van de toegang tot arbeid van werknemers wier verblijf en arbeid op het grondgebied van de overeenkomstsluitende partijen legaal zijn.

³¹ Artikel 6 van Besluit 1/80.

³² Zaak C-192/89, *Sevince*, ECLI:EU:C:1990:322, punt 29.

trapsgewijze toename van rechten voor degenen die zijn toegelaten. Hiermee worden de rechten van de Britten die in de Unie verblijven (en de EU burgers die in het VK verblijven) als het ware bevroren: er is een recht op voorwaardelijk verblijf (met familieleden) volgens de systematiek van richtlijn 2004/38 dat omgezet kan worden in een duurzaam verblijf na een rechtmatig verblijf van vijf jaar. Een dergelijke regel kan in de EU voor de nationale rechter worden ingeroepen en het Hof is bevoegd tot interpretatie ervan.

De regels met betrekking tot verblijfsrechten van familieleden onder richtlijn 2004/38 kennen ook duurzaam verblijfsrecht aan gezinsleden toe indien zij vijf jaar rechtmatig verblijf met de EU burger hadden. De Associatie EU-Turkije kent ook een regeling voor gezinsleden van Turkse werknemers. Artikel 7(1) van Besluit 1/80 geeft gezinsleden van Turkse werknemers 'die toestemming hebben gekregen om zich bij hem te voegen' na 3 jaar verblijf het recht op toegang tot de arbeidsmarkt onder voorbehoud van prioriteit voor EU burgers, en na 5 jaar verblijf vrije toegang tot de arbeidsmarkt. Het Hof heeft bepaald dat regelingen voor kinderen die zich bij de Turkse werknemer voegen ook gelden voor kinderen van Turkse werknemers die in de gastlidstaat worden geboren. Ook hier heeft het Hof bepaald dat een recht op toegang tot de arbeidsmarkt een verblijfsrecht impliceert.³³ Voor kinderen van Turkse werknemers geldt bovendien dat zij na voltooiing van een beroepsopleiding in het gastland in die lidstaat op ieder arbeidsaanbod kunnen reageren, ongeacht hoe lang zij in de betreffende lidstaat wonen, op voorwaarde dat één van de ouders gedurende ten minste drie jaar legaal in de betrokken lidstaat heeft gewerkt. Ook hier veronderstelt het recht op toegang tot de arbeidsmarkt een verblijfsrecht, aldus het Hof,³⁴ gekoppeld aan toegang tot de arbeidsmarkt. Voor de tweede en derde generatie Turken die momenteel in de EU wonen is artikel 7 lid 1 van Besluit 1/80 van groot belang.³⁵

Aanbeveling 6: *Een regeling zou niet alleen dienen te gelden voor de huidige generatie Britten die op het moment van Brexit in de EU woont, maar ook voor toekomstige generaties. Gedacht kan worden aan een regeling als in richtlijn 2004/38 waar kinderen na vijf jaar verblijf duurzaam verblijfsrecht krijgen, of, mocht dat niet haalbaar zijn, aan de Associatie EU-Turkije, waar kinderen van legaal verblijvende Turken een verblijfsrecht krijgen gekoppeld aan verblijfsduur dan wel het voltooiën van een beroepsopleiding. De rechten van Turkse gezinsleden onder Besluit 1/80 hebben tot doel dat zij hun positie in de staat waar ze wonen kunnen consolideren en er een autonoom bestaan op kunnen bouwen.*³⁶

De Associatie Overeenkomst kent geen regeling ten aanzien van studenten, anders dan voor kinderen van Turkse werknemers.

B. Een aparte verblijfsstatus voor Britten in de EU

Binnen het VK is geopperd EU onderdanen die in het VK verblijven een aparte verblijfsstatus toe te kennen na de Brexit.³⁷ Op basis van het beginsel van wederkerigheid, dat het uitgangspunt zal zijn bij de Brexit onderhandelingen, zou een dergelijke aparte status ook aan Britten in de EU gegeven kunnen worden. Een 'betere' behandeling van een specifieke groep van ex-EU onderdanen ten

³³ Zaak C-355/93, *Eroglu*, ECLI:EU:C:1994:369.

³⁴ Idem.

³⁵ Zie ook P. Boeles, M. Den Heijer, G. Lodder en K. Wouters, *European Migration Law*, 2nd edition, Intersentia 2014, p. 114.

³⁶ Zie ook zaak C-325/05, *Derin*, ECLI:EU:C:2007:442, punt 50.

³⁷ Barnard, in House of Lords Select Committee on the European Union, 14 december 2016, *Brexit: acquired rights*, noot 6, p. 40. Barnard vindt dat de volgende rechten aan die eigen status verbonden zouden moeten zijn: the right to rent or buy; the right to equal treatment; the right to access public services, including healthcare; the existing political rights to vote in regional and local elections; family member rights; the right to set up and run a business; the mutual recognition of qualifications; and the right of exportability of social security benefits.

opzichte van andere derdelanders is in Nederland gerechtvaardigd voor zover het onderscheid berust op algemeen verbindende voorschriften of geschreven of ongeschreven regels van internationaal recht.³⁸ Daaraan voldoet een aparte status voor specifieke groep Britten die is neergelegd in een overeenkomst tussen de EU en het VK. In feite refereren de hierboven besproken opties om voor Britten die al voor de uitreding van het VK in de EU verblijven regelingen te treffen analoog aan de EER Overeenkomst, de overeenkomst met Zwitserland of de Associatie met Turkije al aan een aparte verblijfsstatus. Via zo'n specifieke status kunnen verblijfsrechten en toegang tot arbeid en sociale zekerheid analoog aan richtlijn 2004/38 veilig worden gesteld. Eventueel kan ook het reis- en verblijfsrecht binnen de EU als geheel gekoppeld worden aan die status. Bij zo'n aparte status geldt de vraag of deze de ontwikkelingen van rechtspraak en wetgeving ten aanzien van EU burgers zou moeten volgen. Indien gewenst, zou dat kunnen via het creëren van een mechanisme analoog aan dat van de EER Overeenkomst of dat van de Overeenkomst met Zwitserland. Daarmee zou de status van de beperkt groep Britten min of meer gelijk blijven aan die van EU burgers. Voor zover dat onderhandelingsresultaat niet haalbaar is, zou een stand-still bepaling uitkomst kunnen bieden (zie volgende paragraaf).

Onlangs is in het Europees Parlement een amendement op een ontwerpverslag ingediend dat pleit voor het invoeren van een 'geassocieerd burgerschap' voor burgers van voormalige lidstaten. Hieraan zouden verblijfsrechten gekoppeld zijn, en ook het recht om te stemmen voor het Europees Parlement. Een dergelijke status zou in de EU-verdragen moeten worden opgenomen, en zou dan geregeld kunnen worden in een wijzigingsverdrag (dat er sowieso moet komen vanwege de Brexit). Het amendement is echter weer ingetrokken in overleg met de rapporteur (Guy Verhofstadt). Het idee was dat een 'geassocieerd burgerschap' deel zal uitmaken van de positiebepaling van het Europees Parlement ten aanzien van de Brexit. De positiebepaling is aangenomen op 5 april, maar de term geassocieerd burgerschap komt er niet in voor.³⁹ Wel staat in punt 18 van die resolutie uitdrukkelijk dat het Europees Parlement vindt dat EU-burgers die in het VK wonen of hebben gewoond en burgers van het VK die in de EU-27 wonen of hebben gewoond billijk moeten worden behandeld, en dat 'in de onderhandelingen absolute prioriteit moet worden geschonken aan hun respectieve rechten en belangen'. Bovendien stelt het Parlement in punt 27 van de resolutie voor dat de EU-27 moet onderzoeken hoe het verlies van rechten van burgers tot een minimum kan worden beperkt 'binnen de mogelijkheden van het primaire Unierecht, met volledige inachtneming van de beginselen van wederkerigheid, rechtvaardigheid, symmetrie en non-discriminatie'. Van belang hierbij is dat het Europees Parlement druk kan uitoefenen op de onderhandelaars – het Europees Parlement moet volgens artikel 50 VEU instemmen met die uitredingsovereenkomst.

Mocht zo'n aparte status bewerkstelligd kunnen worden, dan is de vraag hoe lang zo'n status kan doorwerken; ook voor kinderen en kleinkinderen van Britten?⁴⁰ Wellicht kan hier aansluiting gezocht worden bij de Associatie met Turkije, die bijzondere bepalingen bevat omtrent verblijfsrechten van kinderen van Turkse werknemers. Een dergelijke 'stand-still plus' bepaling zou, om in overeenstemming te zijn met algemeen beginsel van gelijke behandeling onder artikel 20 en 21 EU Grondrechtenhandvest en discriminatieverboden zoals opgenomen in mensenrechtenverdragen, objectief gerechtvaardigd moeten worden.⁴¹

³⁸ Artikel 2, lid 5 algemene wet gelijke behandeling.

³⁹ Resolutie van het Europees Parlement van 5 april 2017 over onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk na de kennisgeving van het voornemen van dat land om zich uit de Europese Unie terug te trekken, P8_TA-PROV(2017)0102.

⁴⁰ Zie ook Piris, noot 1, p. 10.

⁴¹ Zie bijvoorbeeld artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, dat bepaalt dat de wet discriminatie van welke aard ook verbiedt en dat de wet 'een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, zoals (...) nationale of maatschappelijke afkomst (...) garandeert. Een aparte status zou gerechtvaardigd kunnen worden op grond van argumenten die ook versnelde naturalisatie rechtvaardigen, zoals 'nauwe verwantschap' en 'nauwe historische, culturele en geestelijke banden' tussen het Verenigd Koninkrijk

Aanbeveling 7: *Als een bijzondere status voor reeds in de Unie verblijvende Britten wordt onderhandeld, dient rekening te worden gehouden met toekomstige generaties. Zij hoeven niet noodzakelijkerwijs dezelfde bijzondere status (bijvoorbeeld een geassocieerd burgerschap) te verkrijgen, zolang de regeling maar voorziet in een basis voor hun autonome voortgezet verblijf.*

a. Een stand-still bepaling in de terugtrekkingsovereenkomst

Binnen de terugtrekkingsovereenkomst zou een stand-still bepaling opgenomen kunnen worden die Britten die op het moment van terugtrekking van het VK al in de EU wonen hun rechten verbonden aan het EU-burgerschap laat behouden – wellicht met uitzondering van het stemrecht voor het EP. Deze rechten zouden bevroren kunnen worden op de dag van Brexit, op basis van wederkerigheid. Het ‘bevroren’ van rechten geldt alleen voor de Britten die al rechtmatig in de EU verblijven. Analooq aan wat is opgenomen in toetredingsverdragen met betrekking tot het niet van toepassing zijn van overgangsbepalingen, valt te denken aan: “Burgers van de uittredende staat die op de datum van uittreding legaal in de Unie verblijven en op basis van het Europees recht een verblijfsrecht hebben voor een periode langer dan zes maanden behouden hun rechten zoals deze gelden op de datum van uittreding.”⁴² Een ander voorbeeld kan gevonden worden in de overeenkomst tussen de EU en Zwitserland over het vrij verkeer van personen,⁴³ en dan met name artikel 23 van die overeenkomst: “Wanneer de overeenkomst wordt opgezegd, of niet wordt verlengd, worden de door particulieren verworven rechten niet aangetast.” Dit Zwitserse voorbeeld heeft echter als groot nadeel dat onduidelijk is wanneer rechten precies ‘verworven’ zijn. Daarom verdient het de voorkeur een bepaling op te nemen analoog aan wat is opgenomen in toetredingsverdragen.

Met betrekking tot de rechten van kinderen van de Britten die onder de stand-still bepaling vallen kan weer gewezen worden op een regeling analoog aan die in de Associatie met Turkije.

Aanbeveling 8: *Ook bij een stand-still bepaling die de rechten van Britten die op het moment van de Brexit in de Unie verblijven beviest dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid tot autonoom voortgezet verblijf van toekomstige generaties.*

Het verdient voorkeur, mochten bepalingen omtrent verblijfsrechten, omtrent een aparte status, of een stand-still bepaling in een terugtrekkingsovereenkomst worden opgenomen, dit een preliminair en separaat element te laten zijn bij de onderhandelingen, dat niet als wisselgeld kan worden ingezet bij andere punten van onderhandeling. Alleen zo kan burgers tijdig rechtszekerheid worden geboden.⁴⁴

C. De standpunten van het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie die nu op tafel liggen

Uit de notificatie brief van Theresa May aan Donald Tusk (29 maart 2017):

We should always put our citizens first. There is obvious complexity in the

en de EU, zie bijvoorbeeld K. Hailbronner, ‘Nationality in Public International and European Law’ in R. Bauböck e.a., *Acquisition and Loss of Nationality, Vol I: Comparative Analyses* (Amsterdam University Press, 2006), p.42-43.

⁴² Analooq aan artikel 2 (2) van bijlage V van het toetredingsverdrag van Kroatië, PBEU 2012 L112/6 : “(...) Kroatische onderdanen die op de datum van toetreding legaal in een huidige lidstaat werken, en wier toelating tot de arbeidsmarkt van die lidstaat voor een ononderbroken periode van 12 maanden of meer geldt, hebben toegang tot de arbeidsmarkt van die lidstaat, maar niet tot de arbeidsmarkt van andere lidstaten die nationale maatregelen toepassen. Kroatische onderdanen die na de toetreding gedurende een ononderbroken periode van 12 maanden of meer tot de arbeidsmarkt van een huidige lidstaat zijn toegelaten, genieten dezelfde rechten. De in de tweede en derde alinea bedoelde Kroatische onderdanen verliezen de aldaar bedoelde rechten als zij de arbeidsmarkt van de betrokken huidige lidstaat vrijwillig verlaten.”

⁴³ PBEU van 30.04.2002, L114/6.

⁴⁴ Zie ook House of Lords rapport, conclusies punt 31, noot 6; zie ook aanbeveling 1.

discussions we are about to undertake, but we should remember that at the heart of our talks are the interests of all our citizens. There are, for example, many citizens of the remaining member states living in the United Kingdom, and UK citizens living elsewhere in the European Union, and **we should aim to strike an early agreement about their rights.**

Uit de richtsnoeren voor de delegaties vastgesteld door de Europese Raad (29 april 2017):

Punt 2: De onderhandelingen uit hoofde van artikel 50 VEU zullen in alle transparantie geschieden en betrekking hebben op één alomvattend pakket. In overeenstemming met het beginsel dat er geen akkoord bestaat voordat er over alles een akkoord bestaat, kunnen afzonderlijke kwesties niet afzonderlijk worden geregeld. (...)

Punt 8: Dat alle EU-burgers en hun gezinsleden het recht hebben om in een EU-lidstaat te wonen, te werken of onderwijs te genieten, is een fundamenteel aspect van de Europese Unie. Samen met andere rechten die krachtens het EU-recht worden verleend, heeft dit het leven en de keuzes van miljoenen mensen vorm gegeven. De eerste prioriteit voor de onderhandelingen zal zijn om wederzijdse waarborgen overeen te komen die, op de datum van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie, de status van burgers van de EU en het VK, alsmede hun gezinsleden, beschermen, evenals hun uit het EU-recht voortvloeiende rechten. Deze waarborgen moeten doeltreffend zijn, gehandhaafd kunnen worden, niet-discriminerend en uitgebreid zijn, en onder meer een duurzaam verblijfsrecht omvatten na een ononderbroken rechtmatig verblijf van vijf jaar. Burgers moeten hun rechten kunnen uitoefenen met behulp van vlotte en eenvoudige administratieve procedures.

HOOFDSTUK 3

Europees recht: regelingen van toepassing op derdelanders

A. Inleiding

Hier volgt een overzicht van de EU-regelingen die van toepassing zullen zijn op in Nederland wonende Britten wanneer zij door uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de EU naar EU-recht de status van derdelander zullen hebben. De positie van Britten onder de Verblijfsrichtlijn 2004/38, die voor hen geldt indien zij met een niet-Nederlandse EU-burger in Nederland wonen, zal hier buiten beschouwing blijven. Hoewel Richtlijn 2004/38 in beginsel niet van toepassing is op Britten na een Brexit, kan de richtlijn bescherming bieden aan Britten die met een EU-burger verblijven in een andere lidstaat dan die van de nationaliteit van de EU-burger. Zij hebben als familielid een van de EU-burger afgeleid recht op verblijf. Voor hen zal er in beginsel niet zo veel veranderen. Hun rechtspositie verslechtert wel ten aanzien van artikel 12 en 13 van de richtlijn: ze genieten pas na een bepaalde periode van verblijf een recht op voortgezet verblijf bij vertrek of overlijden van de EU-burger, of in geval van echtscheiding of beëindiging van de relatie.

In dit hoofdstuk worden de rechten die kunnen worden ontleend aan EU regelingen ten aanzien van derdelanders besproken, alsmede de voorwaarden waaronder een beroep op deze regelingen mogelijk is. Ook zal aandacht worden besteed aan de aanvraagtermijnen die met deze regelingen gemoeid zijn. Opmerking verdient dat alle hier besproken regelingen slechts betrekking hebben op onderdanen van derde landen. Zo kunnen in Nederland woonachtige Britten pas een aanvraag op basis van deze regelingen indienen wanneer het Verenigd Koninkrijk geen lid meer is van de EU. Dit betekent dat het omzetten van de verblijfsstatus niet van de ene op de andere dag geregeld is, terwijl de transformatie van EU-burger naar burger van een derde land van de een op de andere dag een feit kan zijn. Mocht een onderhandelingsresultaat met betrekking tot verworven rechten van gemigreerde EU-burgers op zich laten wachten, dan zou een wijzigingsrichtlijn met een beperkte temporele geldigheid wellicht een optie zijn. In zo'n wijzigingsrichtlijn zou een bepaling passen waarin wordt bepaald dat Britten die sinds een nader te bepalen datum in een lidstaat van de EU verblijf hebben een relevante verblijfsstatus voor derdelanders kunnen aanvragen terwijl zij nog EU-burgers zijn. Bij het ontbreken hiervan zouden Britten onder het Europees recht veranderen van legaal verblijvende EU-burgers in niet rechtmatig verblijvende derdelanders – tot het moment waarop er een nieuwe basis is voor rechtmatig verblijf.

Aanbeveling 9: Pleit bij de Europese Commissie voor het voorstellen van een overgangsrichtlijn die het mogelijk maakt dat Britten reeds voor de Brexit een feit is een beroep kunnen doen op EU richtlijnen die verblijfsrechten voor derdelanders regelen.

Hieronder volgt eerst een schema waarin de belangrijkste voorwaarden, de belangrijkste rechten⁴⁵ en de aanvraagtermijnen zijn te zien. Vervolgens wordt aan iedere regeling een aparte paragraaf gewijd waarin deze aspecten uitgebreider worden behandeld. De gezinsherenigingsrichtlijn komt als eerste aan bod (onder C), aangezien deze betrekking heeft op gezinsleden van in Nederland wonende derdelanders, ongeacht de regeling waar zij zelf hun verblijfsrecht aan ontleen. Vervolgens worden de Richtlijnen waaraan derdelanders een verblijfsrecht, en bijkomende rechten, kunnen ontleen apart en uitgebreider besproken (D-H). Er zal een vergelijking worden gemaakt tussen de richtlijnen om uit te lichten welke gunstiger zijn in geval van overlap (I) en tot slot volgt er een conclusie.

⁴⁵ De rechten van vrije toegang tot, en verblijf in andere lidstaten verschillen per vergunning. Deze worden echter buiten beschouwing gelaten aangezien deze niet relevant zijn voor Britse Amsterdammers die in Amsterdam dan wel Nederland willen blijven.

B. Overzicht voorwaarden en rechten

Het hieronder weergegeven schema geeft de belangrijkste voorwaarden⁴⁶ en rechten per te bespreken richtlijn weer. Voor Richtlijn 2016/801/EU zijn de verschillende groepen waarop de richtlijn betrekking heeft afzonderlijk weergegeven. Dit schema is onvermijdelijk onvolledig, en dient derhalve slechts als overzicht.

Legenda

Onder voorwaarden:

* Mits vereist naar nationaal recht

Onder rechten:

* Lidstaten kunnen extra voorwaarden stellen

** Mag (evt. onder bepaalde voorwaarden) door lidstaten worden beperkt

*** Slechts wanneer de derdelander wordt geacht een arbeidsverhouding te zijn aangegaan.

⁴⁶ De voorwaarden in de gezinsherenigingsrichtlijn gelden voor de gezinshereniger, niet de gezinsleden.

Hoofdstuk 3: Europees recht – regelingen van toepassing op derderlanders

Groep/richtlijn	Voorwaarden (selectie)	Rechten (selectie)	Maximale duur behandeling aanvraag	Gunstiger regeling gezinsleden?
Gezinsleden: 2003/86/EG	<ul style="list-style-type: none"> - Geldige verblijfstitel voor ten minste één jaar - Uitzicht op permanente verblijfstitel - 'Normale' huisvesting voor gezin - Ziektekostenverzekering voor gezin - Voldoende inkomsten voor onderhoud gezin - Integratievoorwaarden* 	<ul style="list-style-type: none"> - Verlengbare verblijfstitel voor ten minste één jaar - Toegang tot onderwijs en beroepsopleiding - Toegang tot de arbeidsmarkt* 	9 maanden	n.v.t
Langdurig ingezetenen: 2003/109/EG	<ul style="list-style-type: none"> - 5 jaar ononderbroken verblijf - Voldoende inkomsten voor onderhoud - Ziektekostenverzekering 	<ul style="list-style-type: none"> - Verblijfstitel voor ten minste 5 jaar (wordt automatisch verlengd) - Toegang tot de arbeidsmarkt - Toegang tot onderwijs en beroepsopleiding* - Toegang tot sociale zekerheid 	6 maanden	nee
Houders Blauwe Kaart: 2009/50/EG	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeidscontract voor hooggekwalificeerd werk - Bewijs van kwalificaties - Ziektekostenverzekering - Minimumsalaris 	<ul style="list-style-type: none"> - Verlengbare verblijfstitel voor minimaal 1 jaar, maximaal 4 jaar (afhankelijk van lidstaat). - Toegang tot sociale zekerheid 	90 dagen	ja
Onderzoekers: 2016/801	<ul style="list-style-type: none"> - Voldoende middelen voor onderhoud en terugreis (geldt voor alle groepen binnen deze Richtlijn) - Ziektekostenverzekering (geldt voor alle groepen binnen deze Richtlijn) - Arbeidsovereenkomst of gastovereenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> - Verlengbare verblijfstitel voor ten minste 1 jaar - Toegang tot sociale zekerheid** 	90 dagen	ja
Studenten: 2016/801	<ul style="list-style-type: none"> - Toegelaten tot onderwijsinstelling - Bewijs betaling inschrijfgeld* - Taalkennis* - Voldoende middelen voor studiekosten* 	<ul style="list-style-type: none"> - Verlengbare verblijfstitel voor ten minste 1 jaar - Toegang tot arbeidsmarkt (maximaal aantal toegelaten werkuren) - Toegang tot sociale zekerheid** 	90 dagen	nee
Scholieren: 2016/801	<ul style="list-style-type: none"> - Toegelaten tot onderwijsinstelling - Onderwijsinstelling is aansprakelijk - Verblijfplaats bij gastgezin of onderwijsinstelling 	<ul style="list-style-type: none"> - Éénmalig verlengbare verblijfstitel voor maximaal 1 jaar 	90 dagen	nee
Stagiairs: 2016/801	<ul style="list-style-type: none"> - Stageovereenkomst met gastentiteit - Recent verkregen diploma hoger onderwijs of volgt op het moment hoger onderwijs - Taalcursus* - Voldoende middelen voor stagekosten* - Aansprakelijkheid gastentiteit* - Huisvestingsvereisten* 	<ul style="list-style-type: none"> - Éénmalig verlengbare verblijfstitel voor maximaal 1 jaar - Toegang tot de sociale zekerheid*** 	90 dagen	nee
Vrijwilligers: 2016/801	<ul style="list-style-type: none"> - Overeenkomst met gastentiteit - Leeftijdsgrenzen* - Huisvestingsvereisten* - Taalvereisten* - Aansprakelijkheid gastentiteit* 	<ul style="list-style-type: none"> - Verblijfstitel voor maximaal 1 jaar (of langer mits nationale recht dit toestaat) - Toegang tot de sociale zekerheid*** 	90 dagen	nee

Au pairs: 2016/801	<ul style="list-style-type: none"> - Overeenkomst met gastgezin - Leeftijd tussen 18 en 30 jaar - Aansprakelijkheid gastgezin - Taalkennis* 	<ul style="list-style-type: none"> - Verblijfstitel voor maximaal 1 jaar (kan éénmalig worden verlengd met 6 maanden) - Toegang tot de sociale zekerheid*** 	90 dagen	nee
Overgeplaatsten binnen onderneming: 2014/66/EU	<ul style="list-style-type: none"> - Overplaatsing binnen dezelfde onderneming - Minimaal 3 maanden onafgebroken in dienst geweest - Geldige arbeidsovereenkomst - Beroepskwalificaties - Ziektekostenverzekering 	<ul style="list-style-type: none"> - Verblijfstitel voor ten minste 1 jaar. - Toegang tot de sociale zekerheid** 	90 dagen	ja
Seizoenarbeiders: 2014/36/EU	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeidsovereenkomst - Toepasselijke huisvesting - Ziektekostenverzekering 	<ul style="list-style-type: none"> - Verblijfstitel voor maximaal 5 tot 9 maanden (afhankelijk van nationaal recht) - Toegang tot de sociale zekerheid** 	90 dagen	nee

C. Richtlijn 2003/86/EG⁴⁷ (gezinshereniging)

Geen van de hierna te bespreken regelingen waaraan derdelanders een verblijfsrecht in Nederland kunnen ontlenen brengen op zichzelf een verblijfsrecht voor gezinsleden van die derdelanders met zich mee. Het verblijfsrecht voor gezinsleden is afhankelijk van de voorwaarden die Richtlijn 2003/86, de gezinsherenigingsrichtlijn, stelt. Wel bevatten enkele van de hierna te bespreken richtlijnen uitzonderingen op de voorwaarden die in de gezinsherenigingsrichtlijn worden gesteld. Zo zal hier eerst de gezinsherenigingsrichtlijn worden besproken en zullen de uitzonderingen aan bod komen in de paragrafen waarin de afzonderlijke richtlijnen worden behandeld.

Vooraf dient te worden opgemerkt dat de Gezinsherenigingsrichtlijn in Nederland niet alleen van toepassing is wanneer de gezinshereniger/referent uit een derde land afkomstig is, zoals de richtlijn bepaalt.⁴⁸ De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaalde in december 2014 dat de voorwaarden van deze richtlijn ook van toepassing zijn indien de referent de Nederlandse nationaliteit heeft.⁴⁹ Daarmee gelden de voorwaarden zoals hieronder weergegeven zowel in situaties waarin Britten gezinsleden zijn van een burger uit een derde land (dus ook Britten na de Brexit), als in situaties waarin Britten gezinsleden zijn van een Nederlands burger.

1. Gezinsleden

De gezinsleden van gezinsherenigers die aan Richtlijn 2003/86 een recht van toegang en verblijf kunnen ontlenen zijn:

- de echtgenoot;⁵⁰
- minderjarige kinderen van de gezinshereniger én diens echtgenoot, inclusief geadopteerde kinderen;⁵¹
- minderjarige kinderen van de gezinshereniger, mits de gezinshereniger het gezag heeft over deze kinderen;⁵²

⁴⁷ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het Recht op gezinshereniging, *PBEU* van 3.10.2003, L 251/12.

⁴⁸ *Ibid.*, Art. 2(c): De gezinshereniger is een onderdaan van een derde land die wettig in een lidstaat verblijft en die een verzoek indient of wiens gezinsleden een verzoek indienen tot gezinshereniging.

⁴⁹ ABRvS 17 december 2014, 201400027/1/V3

⁵⁰ *Ibid.*, Art. 4(1)(a).

⁵¹ *Ibid.*, Art. 4(1)(b).

⁵² *Ibid.*, Art. 4(1)(c).

- minderjarige kinderen van de echtgenoot, mits de echtgenoot het gezag heeft over deze kinderen.⁵³

Voor de minderjarige kinderen geldt dat zij ongehuwd moeten zijn.⁵⁴

Verder zijn de lidstaten vrij om toestemming tot toegang en verblijf te verlenen aan:

- afhankelijke bloedverwanten van de eerste graad in opgaande lijn, wanneer zij in het land van herkomst niet de benodigde gezinssteun hebben;⁵⁵
- meerderjarige ongehuwde kinderen mits zij wegens hun gezondheidstoestand niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien.⁵⁶

Ook kunnen lidstaten bepalen dat geregistreerd partners dezelfde behandeling krijgen als echtgenoten.⁵⁷

2. Voorwaarden en aanvraag

Lidstaten zijn vrij om gunstigere voorwaarden te hanteren dan in deze Richtlijn worden gesteld.⁵⁸

Om in aanmerking te komen voor gezinshereniging dient de gezinshereniger een geldige verblijfstitel te hebben met een duur van ten minste één jaar, en reden te hebben te verwachten dat hem een permanent verblijfsrecht zal worden toegekend.⁵⁹ Verder dient de gezinshereniger te beschikken over:

- huisvesting die in Nederland als normaal wordt beschouwd voor een vergelijkbaar gezin;⁶⁰
- een ziektekostenverzekering voor zichzelf en zijn gezinsleden voor alle risico's die normaliter voor Nederlanders worden gedekt;⁶¹
- voldoende inkomsten om zichzelf en zijn gezin te onderhouden, zonder een beroep te doen op de sociale bijstand;⁶²

Verder mogen lidstaten eisen dat de gezinsleden voldoen aan de onder nationaal recht geldende integratievoorwaarden.⁶³ Ook kan worden geëist dat de gezinshereniger voor een bepaalde periode op het grondgebied van de lidstaat heeft verbleven. Deze periode mag niet meer dan twee jaar bedragen.⁶⁴

Een verzoek tot gezinshereniging kan zowel door de gezinshereniger als door de gezinsleden worden ingediend.⁶⁵ De behandeling van een aanvraag voor gezinshereniging duurt maximaal negen maanden.⁶⁶

⁵³ Ibid., Art. 4(1)(d).

⁵⁴ Ibid., Art. 4(1).

⁵⁵ Ibid., Art. 4(2)(a).

⁵⁶ Ibid., Art. 4(2)(b).

⁵⁷ Ibid., Art. 4(3).

⁵⁸ Ibid., Art. 3(4, 5).

⁵⁹ Ibid., Art. 3(1).

⁶⁰ Ibid., Art. 7(1)(a).

⁶¹ Ibid., Art. 7(1)(b).

⁶² Ibid., Art. 7(1)(c).

⁶³ Ibid., Art. 7(2).

⁶⁴ Ibid., Art. 8.

⁶⁵ Ibid., Art. 5(1).

⁶⁶ Ibid., Art. 5(4).

3. Rechten

Gezinsleden die worden toegelaten op basis van deze Richtlijn hebben recht op een verlengbare verblijfsvergunning met een geldigheidsduur van ten minste één jaar.⁶⁷ Lidstaten kunnen een verzoek tot verlenging afwijzen wanneer niet meer wordt voldaan aan de bovengenoemde voorwaarden.⁶⁸ Wanneer gezinsleden 5 jaar op basis van deze Richtlijn in Nederland hebben verbleven hebben zij recht op een autonome verblijfstitel.⁶⁹

Gezinsleden hebben op dezelfde wijze als de gezinshereniger⁷⁰ recht op:

- toegang tot onderwijs;⁷¹
- toegang tot de arbeidsmarkt,⁷² met dien verstande dat lidstaten hier overeenkomstig nationale wetgeving voorwaarden aan kunnen stellen;⁷³
- toegang tot beroepsopleiding.⁷⁴

Voor Britten in Amsterdam geldt dat zij na de Brexit, indien zij om verblijf op grond van gezinshereniging verzoeken, een inburgeringsexamen zullen moeten doen.

Aanbeveling 10: Informeer Britse Amsterdammers over deze eventuele consequenties van de Brexit en biedt hen aan reeds nu, vrijwillig, te voldoen aan de inburgeringsverplichtingen ter voorkoming van vertraging of onzekerheid na de Brexit.

Bovendien dient de referent aan de voorwaarden van de richtlijn te voldoen. Om te voorkomen dat Britten wegens het niet behalen van het inburgeringsexamen, dan wel het niet voldoen aan de voorwaarden door de referent geen verblijf kan worden toegekend onder de gezinsherenigingsrichtlijn, kan bij de Nederlandse overheid worden aangedrongen op een versoepeling van die eisen. Volgens de richtlijn mogen lidstaten immers gunstiger voorwaarden stellen. Voor al Britse gezinnen, of toekomstige EU of Nederlandse referent-gezinsleden van een Brit die afhankelijk zijn van een uitkering op grond van de Participatiewet (Pw-uitkering) zullen vanwege het middelenvereiste niet kunnen voldoen aan de verplichtingen van een referent.

Aanbeveling 11: Dring er bij de nationale overheid op aan de voorwaarden uit de richtlijn die gelden voor referenten en gezinsleden te versoepelen waar het gaat om Britse gezinsleden van derdelanders of Nederlanders, dan wel om Britse gezinnen.

Een andere benadering, die direct in de macht van de gemeente ligt, is om deze gezinnen te benaderen en te onderzoeken in hoeverre zij, als gezin, uit hun afhankelijkheid van een Pw-uitkering kunnen worden gehaald. Mogelijk dat de onzekerheid van de toekomst voor hen een extra drijfveer is om hiertoe stappen te zetten en kunnen zodoende diverse beleidsdoelstellingen tegelijk gerealiseerd worden.

⁶⁷ Ibid., Art. 13(2).

⁶⁸ Ibid., Art. 13(2) jo. Art. 16(1)(a).

⁶⁹ Ibid., Art. 15(1).

⁷⁰ Dit hangt af van de Richtlijn aan welke de gezinshereniger zijn verblijfstitel ontleent.

⁷¹ Ibid., Art. 14(1)(a).

⁷² Ibid., Art. 14(1)(b).

⁷³ Ibid., Art. 14(2).

⁷⁴ Ibid., Art. 14(1)(c).

D. Richtlijn 2003/109/EG⁷⁵ (langdurig ingezetenen)

Aan Richtlijn 2003/109/EG kunnen in Nederland wonende Britten de status van langdurig ingezetene ontlenen. Over het geheel genomen is een status als langdurig ingezetene voor derdelanders, in vergelijking met de verder te bespreken regelingen, de meest gunstige.

1. Voorwaarden en aanvraag

Voor een aanspraak op de status van langdurig ingezetene gelden voor derdelanders de onderstaande voorwaarden.

- Zij moeten voorafgaand aan de aanvraag gedurende een periode van vijf jaar legaal en ononderbroken in Nederland hebben verbleven.⁷⁶ Deze vijfjarige periode wordt niet onderbroken door afwezigheid van in totaal 10 maanden, mits er geen sprake is geweest van een onafgebroken periode van afwezigheid van 6 maanden.⁷⁷
- Zij dienen te beschikken over voldoende inkomsten om zichzelf en hun gezinsleden te onderhouden zonder een beroep te doen op sociale bijstand.⁷⁸
- Zij dienen te beschikken over een ziektekostenverzekering die alle risico's dekt die normaliter voor Nederlanders worden gedekt.⁷⁹

De Richtlijn laat de lidstaten vrij om overeenkomstig nationaal recht verdere integratievoorwaarden te stellen aan het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene,⁸⁰ en om onder gunstigere voorwaarden permanente (nationale) verblijfstitels af te geven.⁸¹

De behandeling van een verzoek de status te verkrijgen duurt maximaal zes maanden.⁸² De status is in beginsel permanent,⁸³ maar gaat verloren na een ononderbroken afwezigheid van twaalf maanden op het grondgebied van de EU.⁸⁴

2. Rechten

Langdurig ingezetenen hebben recht op een EU-verblijfsvergunning voor een periode van ten minste vijf jaar, die na het verstrijken van die periode automatisch wordt verlengd.⁸⁵ Ook genieten zij op bepaalde gebieden het recht op gelijke behandeling met Nederlanders, onder andere wat betreft:

- toegang tot de arbeidsmarkt;⁸⁶
- toegang tot onderwijs en beroepsopleiding,⁸⁷ met dien verstande dat lidstaten bewijs van een passende taalvaardigheid mogen eisen;⁸⁸
- toegang tot de sociale zekerheid,⁸⁹ met dien verstande dat lidstaten dit mogen beperken tot de belangrijkste prestaties waar het gaat om sociale bijstand en bescherming;⁹⁰

⁷⁵ Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, *PBEU*, van 13.1.2004, L 16/44.

⁷⁶ *Ibid.*, Art. 4(1).

⁷⁷ *Ibid.*, Art. 4(3).

⁷⁸ *Ibid.*, Art. 5(1)(a).

⁷⁹ *Ibid.*, Art. 5(1)(b).

⁸⁰ *Ibid.*, Art. 5(2).

⁸¹ *Ibid.*, Art. 13.

⁸² *Ibid.*, Art. 7(2).

⁸³ *Ibid.*, Art. 8(1).

⁸⁴ *Ibid.*, Art. 9(1)(c).

⁸⁵ *Ibid.*, Art. 8(2).

⁸⁶ *Ibid.*, Art. 11(1)(a).

⁸⁷ *Ibid.*, Art. 11(1)(b).

⁸⁸ *Ibid.*, Art. 11(3)(b).

- fiscale voordelen;⁹¹
- toegang tot publiekelijk beschikbare goederen en diensten, en procedures voor het verkrijgen van huisvesting.⁹²

Opmerking verdient nog dat de status van langdurig ingezetene op zichzelf geen verblijfsrecht voor gezinsleden met zich mee brengt, tenzij de houder eerder in andere lidstaat heeft verbleven.⁹³ Gezinsleden van een langdurig ingezetene die zelf niet onder deze (of andere) Richtlijn(en) vallen moeten om aanspraak te maken op een verblijfsrecht, zonder uitzonderingen, voldoen aan de voorwaarden gesteld in de hiervoor besproken Richtlijn inzake het recht op gezinshereniging. Wat gezinshereniging betreft is de status van langdurig ingezetene derhalve ongunstiger dan vergunningen ontleend aan enkele hierna te bespreken regelingen. Dit zou kunnen worden opgevangen indien Nederland gebruik maakt van de onder de gezinsherenigingsrichtlijn geboden mogelijkheid gunstiger voorwaarden te hanteren, in dit geval voor Britten (zie hierboven, onder C). Ook de richtlijn langdurig ingezetenen biedt de mogelijkheid aan lidstaten om onder gunstiger voorwaarden nationale verblijfstitels af te geven voor langdurig verblijf. Ook hier zou bij de Nederlandse overheid kunnen worden aangedrongen op versoepeling van de eisen ten aanzien van Britten.

Aanbeveling 12: Dring er bij de nationale overheid op aan voor Britten de voorwaarden die volgens richtlijn 2003/109 gelden voor verkrijging van de status van langdurig ingezetenen soepeler toe te passen waar mogelijk (inburgeringsexamen, inkomenseis) en eventueel een nationaal verblijfsrecht voor langdurig verblijf toe te kennen. Zie ook hoofdstuk 5, aanbeveling 30.

E. Richtlijn 2009/50/EG⁹⁴ (Europese Blauwe Kaart)

Richtlijn 2009/50/EG (Blauwe Kaart Richtlijn) biedt in Nederland wonende Britten de mogelijkheid de vergunning getiteld “Europese blauwe kaart” aan te vragen.⁹⁵

1. Voorwaarden en aanvraag

Om aanspraak te maken op een Blauwe Kaart moeten derdelanders voldoen aan de onderstaande voorwaarden.

- Zij dienen een geldige arbeidsovereenkomst, dan wel een bindend aanbod, van een hooggekwalificeerde⁹⁶ baan te hebben.⁹⁷

⁸⁹ Ibid., Art. 11(1)(d).

⁹⁰ Ibid., Art. 11(4).

⁹¹ Ibid., Art. 11(1)(e).

⁹² Ibid., Art. 11(1)(f).

⁹³ Ibid., Art. 16.

⁹⁴ Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, *PBEU* van 18.6.2009, L 155/17.

⁹⁵ Ibid., Art. 2(c).

⁹⁶ Ibid., Art. 2(b): ‘Hooggekwalificeerd’ is een baan waarvoor adequate en benodigde vaardigheden nodig zijn die blijken uit ‘hogere beroepskwalificaties’. Art. 2(g): ‘hogere beroepskwalificaties’ zijn kwalificaties die worden gestaafd door een ‘getuigschrift van hoger onderwijs’ of, bij wijze van afwijking, indien de nationale wetgeving daarin voorziet, door ten minste vijf jaar beroepservaring die vergelijkbaar is met het niveau van getuigschriften van hoger onderwijs en die relevant is in het beroep of de sector zoals gespecificeerd in de arbeidsovereenkomst of het bindende aanbod van een baan. Art. 2(h): Een ‘getuigschrift van hoger onderwijs’ is een door een bevoegde instantie afgegeven diploma, certificaat of andere opleidingstitel, waaruit blijkt dat de houder met succes een postsecundair hogeronderwijsprogramma heeft gevolgd, bestaande uit een reeks cursussen die worden aangeboden door een onderwijsinstelling die in de staat waarin zij is gevestigd, wordt erkend als hogeronderwijsinstelling.

⁹⁷ Ibid., Art. 5(1)(a).

- Zij dienen, wat betreft gereguleerde beroepen (zoals arts of advocaat), in het bezit te zijn van een document dat ervan getuigt dat zij voldoen aan de Nederlandse voorwaarden voor de uitoefening van dat beroep.⁹⁸
- Gaat het om een niet-gereguleerd beroep, dan dienen zij te beschikken over een document waaruit blijkt dat zij beschikken over de benodigde hogere beroepskwalificaties.⁹⁹
- Zij dienen een ziektekostenverzekering te hebben voor alle risico's die normaliter voor Nederlanders worden gedekt.¹⁰⁰
- Verder geldt dat het salaris dat volgt uit de arbeidsovereenkomst niet lager mag zijn dan een door de lidstaat vastgesteld en bekendgemaakt bedrag. Dit bedrag is in geen geval lager dan anderhalf maal het gemiddelde bruto jaarsalaris in de lidstaat,¹⁰¹ tenzij het gaat om een beroep waarin een specifieke behoefte aan werknemers bestaat.¹⁰²

Deze richtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid het aantal uit te reiken blauwe kaarten te beperken.¹⁰³ Zo is iemand die aan de bovengenoemde voorwaarden voldoet, afhankelijk van de lidstaat, onder EU-recht nog niet zeker van een blauwe kaart.

De behandeling van de aanvraag van een blauwe kaart duurt maximaal 90 dagen.¹⁰⁴ De geldigheidsduur van de blauwe kaart wordt per lidstaat vastgesteld. Deze bedraagt minimaal 1 jaar, en maximaal 4 jaar.¹⁰⁵ De blauwe kaart wordt verlengd zolang de houder aan de bovengenoemde voorwaarden blijft voldoen.¹⁰⁶ Tijdelijke werkloosheid doet daar geen afbreuk aan, zolang deze niet langer duurt dan drie maanden en slechts één keer voor komt.¹⁰⁷

Voor Britten die voldoen aan de salarisvoorwaarden (in Nederland 4.324 euro bruto per maand voor personen boven de 30) zou verblijf op grond van deze richtlijn mogelijk zijn.

2. Rechten

Zolang de Blauwe Kaart geldig is heeft de houder recht van verblijf op het grondgebied van de lidstaat die de kaart heeft afgegeven.¹⁰⁸ Gedurende de eerste twee jaar heeft de houder van een Blauwe Kaart toegang tot de arbeidsmarkt zolang hij voldoet aan de bovengenoemde voorwaarden.¹⁰⁹ Voor een verandering van werkgever is echter de toestemming van de bevoegde autoriteiten vereist.¹¹⁰ Na twee jaar legale arbeid zijn de lidstaten vrij dezelfde toegang tot de arbeidsmarkt te bieden als geldt voor de eigen onderdanen, zolang het gaat om een hooggekwalificeerde baan.¹¹¹ De houder van een Blauwe Kaart heeft recht op gelijke behandeling met Nederlanders op, onder andere, de volgende gebieden:

- arbeidsvoorwaarden;¹¹²

⁹⁸ Ibid., Art. 5(1)(b).

⁹⁹ Ibid., Art. 5(1)(c).

¹⁰⁰ Ibid., Art. 5(1)(e).

¹⁰¹ Ibid., Art. 5(3).

¹⁰² Ibid., Art. 5(4): In dat geval is de drempel minimaal 1.2 maal het gemiddelde jaarsalaris.

¹⁰³ Ibid., Art. 6.

¹⁰⁴ Ibid., Art. 11(1).

¹⁰⁵ Ibid., Art. 7(2).

¹⁰⁶ Ibid., Art. 9(1)(b).

¹⁰⁷ Ibid., Art. 12(1).

¹⁰⁸ Ibid., Art. 7(4)(a).

¹⁰⁹ Ibid., Art. 12(1).

¹¹⁰ Ibid., Art. 12(2).

¹¹¹ Ibid., Art. 12(1).

¹¹² Ibid., Art. 14(1)(a).

- toegang tot onderwijs en beroepsopleiding,¹¹³ met dien verstande dat lidstaten de toegang tot onderhoudstoelagen en beurzen morgen beperken;¹¹⁴
- toegang tot de sociale zekerheid;¹¹⁵
- toegang tot publiekelijk beschikbare goederen en diensten, inclusief huisvestingsprocedures,¹¹⁶ met dien verstande dat lidstaten de toegang tot huisvestingsprocedures mogen beperken.¹¹⁷

Wat betreft gezinshereniging gelden voor houders van een Blauwe Kaart enkele belangrijke uitzonderingen op de gezinsherenigingsrichtlijn.¹¹⁸ Zo geldt niet de voorwaarde dat zij om in aanmerking te komen voor gezinshereniging redenen dienen te hebben om een permanent verblijfsrecht te verwachten, noch de voorwaarde dat zij een minimumperiode van verblijf hebben gehad.¹¹⁹ Ook kunnen de genoemde integratievoorwaarden die lidstaten mogen stellen slechts worden toegepast *nadat* de gezinsleden reeds zijn toegelaten.¹²⁰ Ook is de aanvraagtermijn voor gezinshereniging gunstiger: maximaal 6 maanden.¹²¹

Hoewel deze richtlijn gunstiger voorwaarden kent voor verblijf van gezinsleden, kan nog steeds het inburgeringsexamen worden vereist. Bovendien gelden voor de kaarthouder beperkingen ten aanzien van verandering van werkgever, en ten aanzien van het toekennen van studietoelagen en huisvestingsprocedures. Op deze laatste punten zullen de rechten van in Amsterdam verblijvende Britten dus verslechteren ten opzichte van hun huidige rechten. Omdat Nederland aan arbeidsmigranten, en dus ook houders van de Blauwe Kaart, geen inburgeringsplichten stelt zullen die ook niet gaan gelden voor Britten die houder worden van een Blauwe Kaart.¹²² Deze vrijstelling zal ook gelden voor hun gezinsleden.¹²³ Zij worden dus gunstiger behandeld dan gezinsleden die verblijf krijgen op grond van de gezinsherenigingsrichtlijn (zie onder C en D hierboven).

Aanbeveling 13: Waak voor behoud van de vrijstelling van de inburgeringsplicht waar het gaat om (gezinsleden van) houders van de Blauwe Kaart

F. Richtlijn 2016/801¹²⁴ (onderzoekers, studenten, stagiairs, vrijwilligers, scholieren en au pairs)

Richtlijn 2016/801 wijzigt de Richtlijnen 2001/114/EG en 2005/71/EG en voegt deze samen. Op het moment zijn deze 3 richtlijnen naast elkaar van kracht. De twee laatstgenoemde richtlijnen zullen echter worden ingetrokken op 24 mei 2018.¹²⁵ De kans dat het Verenigd Koninkrijk op die datum reeds is uitgetreden uit de EU is miniem. Het is hoogstwaarschijnlijk dat Richtlijnen 2001/114 en 2005/71 op het moment van uittreding ingetrokken zijn zodat alléén Richtlijn 2016/801 relevant is voor dit onderzoek. Later zal het verschil met de vroegere richtlijnen beknopt worden besproken voor het geval dat uittreding tóch plaatsvindt vóór 24 mei 2018.

¹¹³ Ibid., Art. 14(1)(c).

¹¹⁴ Ibid., Art. 14(2).

¹¹⁵ Ibid., Art. 14(1)(e).

¹¹⁶ Ibid., Art. 14(1)(g).

¹¹⁷ Ibid., Art. 14(1).

¹¹⁸ Ibid., Art. 15(1).

¹¹⁹ Ibid., Art. 15(2).

¹²⁰ Ibid., Art. 15(3).

¹²¹ Ibid., Art. 15(4).

¹²² Artikel 3, eerste lid onder a Wet inburgering jo. artikel 2.1, eerste lid onder i Besluit Inburgering.

¹²³ Artikel 3, eerste lid onder a Wet inburgering jo. artikel 2.1, eerste lid onder m Besluit Inburgering.

¹²⁴ Richtlijn (EU) 2016/801 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten, *PBEU* van 21.5.2016, L 132/21.

¹²⁵ Ibid., Art. 41.

Aan richtlijn 2016/801 kunnen de volgende groepen derdelanders een recht op toegang en verblijf ontlenen: onderzoekers,¹²⁶ studenten,¹²⁷ scholieren,¹²⁸ stagiairs,¹²⁹ vrijwilligers¹³⁰ en au-pairs.¹³¹ De Richtlijn stelt zowel algemene voorwaarden als specifieke voorwaarden per groep voor het verkrijgen van een vergunning.

1. Voorwaarden (algemeen) en aanvraag

Onder deze richtlijn is het de lidstaten toegestaan om het aantal toelatingen te beperken voor zover het gaat om aanvragers die zich in een arbeidsverhouding bevinden of zullen bevinden, met uitzondering van studenten.¹³² Zo geeft het voldoen aan de voorwaarden, afhankelijk van de lidstaat, onder EU-recht nog geen garantie op een vergunning.

Om toegelaten te worden dient een derdelander te beschikken over voldoende middelen om te voorzien in de kosten van zijn levensonderhoud en van de terugreis, zonder een beroep te doen op de sociale zekerheid.¹³³ Ook dienen zij een ziektekostenverzekering te hebben die alle risico's dekt die normaliter voor Nederlanders worden gedekt.¹³⁴ Het is de lidstaten toegestaan om een vergoeding te vragen voor de behandeling van de op deze Richtlijn gebaseerde aanvragen en kennisgevingen.¹³⁵ De behandeling van de aanvraag duurt maximaal 90 dagen.¹³⁶

Aangezien de rechten zowel als de voorwaarden per groep verschillen zullen hieronder, om het overzicht te bewaren, de specifieke voorwaarden en rechten per groep afzonderlijk worden besproken.

2. Specifieke voorwaarden en rechten per groep

(a) Onderzoekers

Om aanspraak te maken op een vergunning als onderzoeker dient een derdelander een arbeidsovereenkomst of gastovereenkomst te hebben.¹³⁷ De gastovereenkomst wordt gesloten met de onderzoeksinstelling waar het onderzoek zal worden uitgevoerd.¹³⁸

Een vergunning voor onderzoekers is geldig voor ten minste één jaar, of geldt voor de duur van de gastovereenkomst, wanneer deze korter is.¹³⁹ De vergunning wordt vervolgens verlengd tenzij de derdelander niet meer voldoet aan de genoemde voorwaarden.¹⁴⁰

¹²⁶ Ibid., Art. 3(2): Onderzoeker is een derdelander die door een onderzoeksinstelling is geselecteerd en is toegelaten op het grondgebied van een lidstaat om een onderzoeksproject uit te voeren en over de daarvoor benodigde doctorsgraad of diploma van hoger onderwijs beschikt.

¹²⁷ Ibid., Art. 3(3): Student is een derdelander die is aangenomen door een instelling voor hoger onderwijs en is toegelaten tot het grondgebied van een lidstaat om een voltijdstudie te volgen.

¹²⁸ Ibid., Art. 3(4): Scholier is een derdelander die is toegelaten tot het grondgebied van een lidstaat om in het kader van een uitwisselingsprogramma of een educatief project voortgezet onderwijs te volgen.

¹²⁹ Ibid., Art. 3(5): Stagiair is een derdelander die in het bezit is van een diploma van hoger onderwijs of een opleiding volgt die leidt tot een diploma van hoger onderwijs en is toegelaten tot het grondgebied van een lidstaat om een opleidingsprogramma te volgen met het oog op het opdoen van kennis in de beroepswereld.

¹³⁰ Ibid., Art. 3(6): Vrijwilliger is een derdelander die is toegelaten tot het grondgebied van een lidstaat om deel te nemen aan een vrijwilligersprogramma.

¹³¹ Ibid., Art. 3(8): Au pair is een derdelander die is toegelaten op het grondgebied van een lidstaat om tijdelijk te worden opgenomen in een gezin, met als doel zijn kennis van de lidstaat te verbeteren in ruil voor licht huishoudelijk werk en verzorging van kinderen.

¹³² Art. 6.

¹³³ Art. 7(1)(e).

¹³⁴ Art. 7(1)(c).

¹³⁵ Ibid., Art. 36.

¹³⁶ Ibid., Art. 34(1).

¹³⁷ Ibid., Art. 8(1).

¹³⁸ Ibid., Art. 10(1).

¹³⁹ Ibid., Art. 18(1).

Onderzoekers hebben in beginsel recht op gelijke behandeling met Nederlanders op, onder andere, de volgende gebieden:

- arbeidsvoorwaarden;¹⁴¹
- toegang tot onderwijs en beroepsopleiding;¹⁴²
- toegang tot de sociale zekerheid;¹⁴³
- belastingvoordelen;¹⁴⁴
- toegang tot publiekelijk beschikbare goederen en diensten, met inbegrip van procedures voor het verkrijgen van huisvesting.¹⁴⁵

De lidstaten zijn echter vrij hieraan beperkingen te stellen. Beurzen, uitkeringen en leningen voor studie en onderhoud mogen worden uitgesloten.¹⁴⁶ Gezinstoeslagen hoeven niet te worden toegekend aan onderzoekers die slechts een verblijfsrecht hebben voor een periode van zes maanden of korter.¹⁴⁷ Belastingvoordelen gerelateerd aan de gezinsleden van de onderzoeker mogen worden beperkt tot gevallen waarin zij hun gebruikelijke verblijfplaats op het grondgebied van de betrokken lidstaat hebben.¹⁴⁸ Ook mag de toegang tot huisvesting worden beperkt.¹⁴⁹

Wat betreft gezinshereniging gelden ook voor onderzoekers uitzonderingen op de gezinsherenigingsrichtlijn.¹⁵⁰ Zo geldt niet de voorwaarde dat zij om in aanmerking te komen voor gezinshereniging redenen dienen te hebben om een permanent verblijfsrecht te verwachten, noch de voorwaarde dat zij een minimumperiode van verblijf hebben gehad.¹⁵¹ Ook kunnen de genoemde integratievoorwaarden die lidstaten mogen stellen slechts worden toegepast *nadat* de gezinsleden reeds zijn toegelaten.¹⁵² Verder is de maximale duur van de behandeling van de aanvraag gelijk aan de termijn die geldt voor de onderzoeker zelf (maximaal 90 dagen), en wordt de aanvraag voor gezinsleden tegelijk met de aanvraag voor toelating van de onderzoeker behandeld.¹⁵³

(b) *Studenten*¹⁵⁴

Om in aanmerking te komen voor een vergunning als student dienen derdelanders aan te kunnen tonen dat ze zijn toegelaten door een instelling van hoger onderwijs.¹⁵⁵ De lidstaten mogen nog verdere voorwaarden stellen. Zo mogen zij eisen dat de derdelander aantoont dat:

- het gevraagde inschrijfgeld is betaald;¹⁵⁶
- hij over voldoende kennis van de taal van het studieprogramma beschikt;¹⁵⁷
- beschikt over voldoende middelen om de studiekosten te dragen.¹⁵⁸

¹⁴⁰ Ibid., Art. 18(1) jo. 21(1)(a).

¹⁴¹ Ibid., Art. 22(1) jo. art. 12(1)(a) Richtlijn 2011/98/EU (Richtlijn inzake één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning, *PBEU* van 23.12.2011, L 343/1).

¹⁴² Ibid., Art. 22(1) jo. art. 12(1)(c) Richtlijn 2011/98/EU.

¹⁴³ Ibid., Art. 22(1) jo. art. 12(1)(e) Richtlijn 2011/98/EU.

¹⁴⁴ Ibid., Art. 22(1) jo. art. 12(1)(f) Richtlijn 2011/98/EU.

¹⁴⁵ Ibid., Art. 22(1) jo. art. 12(1)(g) Richtlijn 2011/98/EU.

¹⁴⁶ Ibid., Art. 22(2)(a).

¹⁴⁷ Ibid., Art. 22(2)(b).

¹⁴⁸ Ibid., Art. 22(2)(c).

¹⁴⁹ Ibid., Art. 22(2)(d).

¹⁵⁰ Ibid., Art. 26(1).

¹⁵¹ Ibid., Art. 26(2).

¹⁵² Ibid., Art. 26(3).

¹⁵³ Ibid., Art. 26(4).

¹⁵⁴ Zie voor de positie van studenten meer uitgebreid hoofdstuk 4 van dit rapport.

¹⁵⁵ Ibid., Art. 11(1)(a).

¹⁵⁶ Ibid., Art. 11(1)(b).

¹⁵⁷ Ibid., Art. 11(1)(c).

Een vergunning voor studenten is ten minste voor één jaar geldig, of voor de duur van de studie, indien deze korter is,¹⁵⁹ en wordt verlengd tenzij de derdelander niet meer voldoet aan de voorwaarden.¹⁶⁰

Studenten hebben in beginsel recht op gelijke behandeling met Nederlanders op dezelfde gebieden die gelden voor onderzoekers (zie: *a*).¹⁶¹ Lidstaten hebben echter de mogelijkheid het recht op gelijke behandeling te beperken. Gelijke behandeling op het vlak van onderwijs en beroepsopleiding kan worden beperkt, behalve voor studenten die in loondienst zijn of in loondienst zijn geweest en als werkloos geregistreerd staan.¹⁶² Ditzelfde geldt voor gelijke behandeling op het vlak van sociale zekerheid.¹⁶³ Ook kunnen studenten uit derde landen worden uitgesloten van studie- en onderhoudstoelagen en leningen.¹⁶⁴

Studenten uit derde landen mogen werken in loondienst of zelfstandig een economische activiteit uitvoeren.¹⁶⁵ Lidstaten stellen echter een maximumaantal toegelaten uren per week vast. Dit maximum mag niet lager liggen dan 15 uur per week.¹⁶⁶

(c) Scholieren

Om aanspraak te maken op een vergunning als scholier dienen derdelanders aan te kunnen tonen dat:

- zij zijn toegelaten tot een onderwijsinstelling om deel te nemen aan een erkend nationaal of regionaal onderwijsprogramma in het kader van een scholierenuitwisselingsprogramma of educatief project;¹⁶⁷
- de onderwijsinstelling aansprakelijkheid voor hen op zich neemt¹⁶⁸
- zij gedurende het gehele verblijf bij een gezin zullen verblijven ofwel in een speciaal onderkomen binnen de onderwijsinstelling.¹⁶⁹ De Richtlijn staat de lidstaten toe uitwisseling te beperken tot onderdanen van derde landen die dezelfde mogelijkheid bieden aan EU-burgers.¹⁷⁰

De vergunning voor scholieren wordt afgegeven voor de duur van het uitwisselingsprogramma of het educatieve project, indien dat minder is dan één jaar, of anders voor maximaal één jaar. Lidstaten mogen beslissen de vergunning eenmalig te verlengen met de tijd nodig is om het programma te voltooien, tenzij de derdelander niet meer aan de genoemde voorwaarden voldoet.¹⁷¹

¹⁵⁸ Ibid., Art. 11(1)(d).

¹⁵⁹ Ibid., Art. 18(2).

¹⁶⁰ Ibid., Art. 18(2) jo. 21(1)(a).

¹⁶¹ Ibid., Art. 22(3).

¹⁶² Ibid., Art 22(3) jo. art. 12(2)(a)(i-ii) Richtlijn 2011/98/EU.

¹⁶³ Ibid., Art 22(3) jo. art. 12(2)(b) Richtlijn 2011/98/EU.

¹⁶⁴ Ibid., Art 22(3) jo. art. 12(2)(a)(iii) Richtlijn 2011/98/EU.

¹⁶⁵ Ibid., Art. 24(1).

¹⁶⁶ Ibid., Art. 24(3).

¹⁶⁷ Ibid., Art. 12(1)(b-c). Art. 3(13): een ‘educatief project’ is een reeks educatieve acties, die door een onderwijsinstelling van een lidstaat in samenwerking met soortgelijke instellingen in een derde land zijn ontwikkeld, met als doel het uitwisselen van culturen en kennis.

¹⁶⁸ Ibid., Art. 12(1)(d).

¹⁶⁹ Ibid., Art. 12(1)(e).

¹⁷⁰ Ibid., Art. 12(2).

¹⁷¹ Ibid., Art. 18(4) jo. Art. 21(1)(a).

Scholieren hebben recht op gelijke behandeling met Nederlanders wat betreft de toegang tot publiekelijk beschikbare goederen en diensten, alsook wat betreft de erkenning van diploma's, certificaten en andere beroepskwalificaties.¹⁷²

(d) Stagiairs

Om in aanmerking te komen voor een vergunning als stagiair dienen derdelanders een stageovereenkomst te hebben met een gastentiteit.¹⁷³ Ook dienen zij aan te kunnen tonen dat zij in de twee jaar voorafgaand aan de datum van aanvraag een diploma van hoger onderwijs hebben verkregen of een studie volgen die leidt tot een diploma van hoger onderwijs.¹⁷⁴ Lidstaten kunnen nog verdere eisen stellen. Zo kan worden verlangd dat derdelanders aantonen dat:

- zij gedurende hun verblijf over voldoende middelen beschikken om de kosten van hun stage te kunnen dekken;¹⁷⁵
- zij een taal cursus hebben gevolgd of zullen volgen;¹⁷⁶
- zij kunnen aantonen dat de gastentiteit de aansprakelijkheid voor de derdelander op zich neemt;¹⁷⁷
- de huisvesting voldoet aan de in de lidstaat gestelde normen, indien de derdelander bij de gastentiteit verblijft.¹⁷⁸

De vergunning voor stagiairs heeft een geldigheidsduur van maximaal één jaar. Wanneer de looptijd van de stageovereenkomst minder dan zes maanden bedraagt, is de geldigheidsduur gelijk aan de duur van de overeenkomst.¹⁷⁹ Lidstaten mogen beslissen de vergunning eenmalig te verlengen met de tijd die nodig is voor de afronding van de stage, tenzij de derdelander niet meer aan de bovengenoemde voorwaarden voldoet.¹⁸⁰

Voor stagiairs die worden geacht in de betrokken lidstaat een arbeidsverhouding te zijn aangegaan gelden wat betreft gelijke behandeling met Nederlanders dezelfde regels als die gelden voor studenten (zie: *b*). Voor stagiairs die niet worden geacht in de betrokken lidstaat een arbeidsverhouding te zijn aangegaan zijn wat betreft gelijke behandeling met Nederlanders dezelfde regels van toepassing die gelden voor scholieren (zie: *c*).

(e) Vrijwilligers

Om in aanmerking te komen voor een vergunning voor vrijwilligers dienen derdelanders een overeenkomst te overleggen die is gesloten met de gastentiteit die verantwoordelijk is voor het vrijwilligersprogramma.¹⁸¹ Lidstaten zijn vrij om leeftijdsgrenzen te stellen voor derdelanders die verzoeken als vrijwilliger te worden toegelaten.¹⁸² Verder mogen lidstaten eisen dat aanvragers van een vergunning aantonen dat:

¹⁷² Ibid., Art. 22(4).

¹⁷³ Ibid., Art. 13(1)(a). Art. 3(14): Een 'gastentiteit' is een onderzoeksinstelling, een instelling voor hoger onderwijs, een onderwijsinstelling, een organisatie die verantwoordelijk voor een vrijwilligersprogramma, of een gastentiteit voor stagiairs waar de onderdaan uit een derde land is ondergebracht voor de toepassing van deze richtlijn en die gevestigd is op het grondgebied van de betrokken lidstaat, ongeacht haar rechtsvorm, overeenkomstig het nationale recht.

¹⁷⁴ Ibid., Art. 13(b).

¹⁷⁵ Ibid., Art. 13(c).

¹⁷⁶ Ibid., Art. 13(d).

¹⁷⁷ Ibid., Art. 13(e).

¹⁷⁸ Ibid., Art. 13(f).

¹⁷⁹ Ibid., Art. 18(6).

¹⁸⁰ Ibid., Art. 18(6) jo. Art. 21(1)(a).

¹⁸¹ Ibid., Art. 14(1)(a).

¹⁸² Ibid., Art. 14(2).

- de huisvesting voldoet aan de in de lidstaat gestelde voorwaarden, indien de derdelander bij de gastentiteit verblijft;¹⁸³
- de gastentiteit een aansprakelijkheidsverzekering heeft afgesloten;¹⁸⁴
- zij een basisopleiding tot de taal, de geschiedenis en de politieke en maatschappelijke structuren van de lidstaat hebben gevolgd of zullen volgen.¹⁸⁵

De geldigheidsduur van een vergunning voor vrijwilligers is gelijk aan de looptijd van de overeenkomst die is gesloten met de gastentiteit wanneer deze minder dan één jaar bedraagt, of is maximaal één jaar. Als het nationale recht van de lidstaat dit toestaat mag de geldigheidsduur meer dan één jaar bedragen wanneer de overeenkomst een looptijd heeft van langer dan een jaar.¹⁸⁶ De vergunning voor vrijwilligers kan niet worden verlengd.

Voor vrijwilligers die worden geacht in de betrokken lidstaat een arbeidsverhouding te zijn aangegaan gelden wat betreft gelijke behandeling met Nederlanders dezelfde regels als die gelden voor studenten (zie: *b*). Voor vrijwilligers die niet worden geacht in de betrokken lidstaat een arbeidsverhouding te zijn aangegaan zijn wat betreft gelijke behandeling met Nederlanders dezelfde regels van toepassing die gelden voor scholieren (zie: *c*).

(f) *Au pairs*

Om in aanmerking te komen voor een vergunning als *au pair* gelden voor derderlanders de volgende voorwaarden:

- zij dienen een overeenkomst gesloten met het gastgezin te overleggen, waarin hun rechten en plichten als *au pair* staan beschreven;¹⁸⁷
- zij dienen aan te tonen dat zij tussen de 18 en 30 jaar oud zijn;¹⁸⁸
- zij dienen aan te tonen dat het gastgezin of een organisatie die bemiddelt voor *au pairs* de aansprakelijkheid voor hen op zich neemt.¹⁸⁹

Verder mogen de lidstaten van verzoekers verlangen dat zij aantonen een basiskennis van de taal te hebben of dat zij voortgezet onderwijs hebben genoten.¹⁹⁰

De geldigheidsduur van een vergunning voor *au pairs* is gelijk aan de looptijd van de overeenkomst die met het gastgezin is gesloten, wanneer deze minder is dan één jaar, of is maximaal één jaar. Lidstaten mogen op verzoek van het gastgezin besluiten de vergunning eenmalig met maximaal 6 maanden te verlengen.¹⁹¹

Voor *au pairs* die worden geacht in de betrokken lidstaat een arbeidsverhouding te zijn aangegaan gelden wat betreft gelijke behandeling met Nederlanders dezelfde regels als die gelden voor studenten (zie: *b*). Voor *au pairs* die niet worden geacht in de betrokken lidstaat een arbeidsverhouding te zijn aangegaan zijn wat betreft gelijke behandeling met Nederlanders dezelfde regels van toepassing die gelden voor scholieren (zie: *c*).

¹⁸³ Ibid., Art. 14(1)(b).

¹⁸⁴ Ibid., Art. 14(1)(c).

¹⁸⁵ Ibid., Art. 14(1)(d).

¹⁸⁶ Ibid., Art. 18(7).

¹⁸⁷ Ibid., Art. 16(1)(a): deze overeenkomst bevat in ieder geval een opgave van het te ontvangen zakgeld, passende regelingen die de *au pair* in staat stelt cursussen te volgen en het maximaal aantal uren dat aan de dagelijkse verplichtingen wordt besteed.

¹⁸⁸ Ibid., Art. 16(1)(b): in uitzonderlijke gevallen mogen de lidstaten derderlanders die ouder zijn dan 30 als *au pair* toelaten.

¹⁸⁹ Ibid., Art. 16(1)(c).

¹⁹⁰ Ibid., Art. 16(1)(2).

¹⁹¹ Ibid., Art. 18(5).

Voor de Britten die nu in Amsterdam verblijven lijkt de richtlijn voornamelijk relevant waar het onderzoekers en studenten betreft. De positie van studenten is uitgebreid behandeld in hoofdstuk 3 van dit rapport, en blijft hier verder buiten beschouwing. Met betrekking tot onderzoekers geldt dat de richtlijn de lidstaten de mogelijkheid laat om beperkingen ten aanzien van beurzen, gezinstoelagen en belastingvoordelen op te leggen. Nederland hanteert dit soort beperkingen niet of nauwelijks.¹⁹² Voor het behoud van dit gunstige regime zou bij de implementatie van deze recast (waarvan het voorstel hoogstwaarschijnlijk medio april 2017 in consultatie gaat) gewaakt kunnen worden. Daarnaast geldt, net als bij houders van de Blauwe Kaart, dat ook onderzoekers, en hun gezinsleden, zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht.¹⁹³

Aanbeveling 14: *Bewaak dat de nationale overheid geen beperkingen inzake gezinstoelagen, beurzen en belastingvoordelen doet gelden voor (Britse) onderzoekers.*

Aanbeveling 15: *Waak voor behoud van de vrijstelling van de inburgeringsplicht waar het gaat om (gezinsleden van) onderzoekers.*

G. Richtlijn 2014/66/EU¹⁹⁴ (overplaatsing binnen een onderneming)

Aan richtlijn 2014/66 kunnen derdelanders een recht op verblijf ontleen wanneer zij binnen dezelfde onderneming overgeplaatst worden. De regeling is van toepassing op derdelanders die worden overgeplaatst binnen een onderneming¹⁹⁵, om binnen een gastentiteit¹⁹⁶ een functie te vervullen als leidinggevende¹⁹⁷, specialist¹⁹⁸ of stagiair-werknemer¹⁹⁹. Lidstaten zijn vrij een beperking te stellen

¹⁹² Onderzoekers vallen bijvoorbeeld al onder de fiscale voordeelregeling (30%-regeling), zie <http://www.euraxess.nl/incoming-researchers>.

¹⁹³ Artikel 3, eerste lid onder a Wet inburgering jo. artikel 2.1, eerste lid onder j en m Besluit Inburgering.

¹⁹⁴ Richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming, *PBEU* van 27.5.2014, L 157/1.

¹⁹⁵ *Ibid.*, Art. 3(b): „overplaatsing binnen een onderneming” is de tijdelijke detachering, voor beroepsactiviteiten of opleiding, van een onderdaan van een derde land die op het tijdstip van de aanvraag voor de vergunning voor een binnen een onderneming overgeplaatste persoon buiten het grondgebied van de lidstaten verblijft, van een buiten het grondgebied van een lidstaat gevestigde onderneming waarmee deze onderdaan voorafgaand aan en gedurende de overplaatsing een arbeidsovereenkomst heeft gesloten, naar een entiteit die behoort tot de onderneming of tot hetzelfde groep van ondernemingen en die is gevestigd in die lidstaat, alsmede, waar van toepassing, de mobiliteit tussen gastentiteiten die gevestigd zijn in één of meerdere andere lidstaten.

¹⁹⁶ *Ibid.*, Art. 3(d): „gastentiteit” is de entiteit waarnaar de binnen een onderneming overgeplaatste persoon wordt overgeplaatst en die, ongeacht haar rechtsvorm, overeenkomstig het nationale recht is gevestigd op het grondgebied van een lidstaat.

¹⁹⁷ *Ibid.*, Art. 3(e): „leidinggevende” is een lid van het hogere personeel dat in de eerste plaats leiding geeft aan de gastentiteit, onder het algemene toezicht van of aangestuurd door, in hoofdzaak, de raad van bestuur of de aandeelhouders van de onderneming of daarmee gelijkgestelde personen; deze functie omvat: het leiding geven aan de gastentiteit of een afdeling of onderafdeling daarvan; het toezicht houden op en het controleren van de werkzaamheden van andere toezichthoudende, hooggespecialiseerde of leidinggevende werknemers; het bevoegd zijn voor het aanbevelen van de indienstneming of van het ontslag van werknemers dan wel van ander optreden in het kader van het personeelsbeleid.

¹⁹⁸ *Ibid.*, Art. 3(f): „specialist”, een binnen de groep van ondernemingen werkend persoon die beschikt over gespecialiseerde kennis die van wezenlijk belang is voor de activiteiten, de technieken of het beheer van de gastentiteit. Bij de beoordeling van deze kennis wordt niet alleen rekening gehouden met de voor de gastentiteit specifieke kennis, maar ook met de vraag of de betrokkene hoge kwalificaties heeft, waaronder toereikende beroepservaring, voor bepaalde werkzaamheden of activiteiten waarvoor specifieke technische kennis inclusief eventueel het lidmaatschap van een erkende beroepsgroep vereist zijn.

¹⁹⁹ *Ibid.*, Art. 3(g): „stagiair-werknemer” (trainee employee), iemand met een universitair diploma die voor loopbaanontwikkeling of voor een opleiding in bedrijfstechnieken of -methoden wordt overgeplaatst naar een gastentiteit en die gedurende de overplaatsing wordt bezoldigd.

aan het aantal op basis van deze regeling toegelaten derdelanders.²⁰⁰ Ook mogen de lidstaten gunstigere bepalingen hanteren.²⁰¹

1. Voorwaarden en aanvraag

Voor toelating onder deze regeling gelden voor de betreffende derdelander óf de gastentiteit de volgende voorwaarden:

- Er dient te worden aangetoond dat de gastentiteit en de in een derde land gevestigde onderneming tot dezelfde (groep van) ondernemingen behoren.²⁰²
- Indien de derdelander leidinggevende of specialist is dient te worden aangetoond dat hij ten minste 3 tot maximaal 12 maanden voorafgaand aan de overplaatsing ononderbroken bij de onderneming in dienst is geweest. Voor stagiair-werknemers geldt een periode van ten minste 3 tot maximaal 6 maanden.²⁰³
- Er dient een arbeidsovereenkomst te worden overlegd.²⁰⁴
- Wanneer de derdelander een functie als leidinggevende of specialist zal vervullen dient aangetoond te worden dat hij over de vereiste beroepskwalificaties beschikt. Gaat het om een functie om stagiair-medewerker dan dient hij te beschikken over het vereiste universitaire diploma.²⁰⁵
- De derdelander dient een ziektekostenverzekering te hebben die de risico's dekt die normaliter voor Nederlanders worden gedekt.²⁰⁶

De aanvraag voor een vergunning onder deze regeling dient te worden ingediend wanneer de derdelander verblijft buiten het grondgebied van de lidstaat waar hij wenst te worden toegelaten.²⁰⁷ Afhankelijk van nationaal recht dient de aanvraag ingediend te worden door de derdelander zelf óf de gastentiteit.²⁰⁸ De behandeling van een aanvraag duurt maximaal 90 dagen.²⁰⁹

2. Rechten

Een vergunning op grond van deze regeling geeft recht op toegang en verblijf en is geldig voor ten minste 1 jaar óf voor de duur van overplaatsing wanneer die periode korter is. Voor leidinggevend en specialisten kan deze periode tot maximaal 3 jaar worden verlengd, en voor stagiair werknemers tot maximaal 1 jaar.²¹⁰

De vergunning geeft het recht op gelijke behandeling met Nederlanders, onder andere wat betreft arbeidsvoorwaarden²¹¹ en toegang tot de sociale zekerheid.²¹² Wat de sociale zekerheid betreft zijn de Lidstaten vrij om gezinstoeslagen niet uit te keren aan derdelanders die in voor een periode van minder dan 9 maanden in Nederland verblijven.²¹³

²⁰⁰ Ibid., Art. 6.

²⁰¹ Ibid., Art. 4.

²⁰² Ibid., Art. 5(1)(a).

²⁰³ Ibid., Art. 5(1)(b).

²⁰⁴ Ibid., Art. 5(1)(c).

²⁰⁵ Ibid., Art. 5(1)(d).

²⁰⁶ Ibid., Art. 5(1)(g).

²⁰⁷ Ibid., Art. 11(2).

²⁰⁸ Ibid., Art. 11(1).

²⁰⁹ Ibid., Art. 15(1).

²¹⁰ Ibid., Art. 13(1-2) jo. Artikel 17.

²¹¹ Ibid., Art. 18(1) jo. Artikel 3 Richtlijn 96/71/EG.

²¹² Ibid., Art. 18(2)(c).

²¹³ Ibid., Art. 18(3).

Wat betreft gezinshereniging gelden voor houders van een vergunning onder deze Richtlijn dezelfde uitzonderingen op de gezinsherenigingsrichtlijn die gelden voor onderzoekers.²¹⁴ Vergunningshouders hoeven geen uitzicht te hebben op een permanent verblijfsrecht om aanspraak te maken op een vergunning en er geldt geen minimumperiode van verblijf.²¹⁵ Integratievoorwaarden die lidstaten mogen stellen kunnen slechts worden toegepast *nadat* de gezinsleden reeds zijn toegelaten.²¹⁶ De aanvraag voor een vergunning voor gezinsleden wordt tegelijk behandeld met de aanvraag voor de vergunning voor de binnen een onderneming overgeplaatste persoon, en de behandeling duurt maximaal 90 dagen.²¹⁷

Er moet op worden gewezen dat deze richtlijn een maximum duur van verblijf kent (3, respectievelijk 1 jaar), en daarom minder relevant is voor het zekerstellen van langdurig verblijf. Desalniettemin is deze in dit rapport opgenomen. Het valt immers niet uit te sluiten dat Britse werknemers op het moment van Brexit in een onderneming in Amsterdam werken en daar via overplaatsing zijn begonnen. Mochten zij niet in aanmerking kunnen komen voor verblijfsrecht op grond van een andere regeling, bijvoorbeeld omdat zij nog niet lang genoeg in Amsterdam wonen, dan zou verblijfsrecht op grond van deze regeling er mogelijk toe bij kunnen dragen dat zij uiteindelijk wel in aanmerking komen voor een meer duurzaam verblijfsrecht. Omdat het hier om een naar zijn aard tijdelijke verblijfsvergunning gaat geldt voor de werknemer en voor gezinsleden in Nederland geen inburgeringsplicht.²¹⁸

H. Richtlijn 2014/36/EU²¹⁹ (seizoenarbeiders)

Richtlijn 2014/36 biedt derdelanders de mogelijkheid een vergunning voor seizoenarbeiders²²⁰ aan te vragen. Wat betreft de hieronder te bespreken rechten zijn de lidstaten vrij om gunstigere bepalingen toe te passen²²¹. Ook zijn de lidstaten vrij om een maximum te stellen aan het aantal af te geven vergunningen.²²²

1. Voorwaarden en aanvraag

Om toegelaten te worden voor tewerkstelling als seizoenarbeider moeten derdelanders voldoen aan de onderstaande voorwaarden. De voorwaarden verschillen ietwat afhankelijk van de duur van het verblijf. Voor een vergunning als seizoenarbeider voor een verblijf maanden is vereist dat derdelanders:

- een geldige arbeidsovereenkomst hebben;²²³

²¹⁴ Ibid., Art. 19(1).

²¹⁵ Ibid., Art. 19(2).

²¹⁶ Ibid., Art. 19(3).

²¹⁷ Ibid., Art. 19(4).

²¹⁸ De ICT-richtlijn is geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving door het Besluit van 13 oktober 2016 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en enige andere besluiten in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/66/EU, Stb. 2016, 408. De vrijstelling van de inburgeringsplicht voor de ict-werknemer (en diens gezinsleden) volgt uit de artikel 2.1, eerste lid, onder r en m van het Besluit inburgering.

²¹⁹ Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider, *PBEU* van 28.3.2014, L 94/375.

²²⁰ Ibid., Art. 3(b): Een seizoenarbeider is een onderdaan van een derde land die zijn of haar hoofdverblijfplaats in een derde land heeft, maar legaal tijdelijk op het grondgebied van een lidstaat verblijft om een seizoenafhankelijke activiteit uit te oefenen, op basis van één of meer arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd die rechtstreeks tussen die onderdaan van een derde land en de in die lidstaat gevestigde werkgever zijn gesloten. Art. 3(c): een seizoenafhankelijke activiteit is een activiteit die vanwege een zich herhalende gebeurtenis of een zich herhalend patroon van gebeurtenissen, die samenhangen met seizoenomstandigheden, gebonden is aan een bepaalde tijd van het jaar waarin het aantal benodigde arbeidskrachten significant uitstijgt boven het aantal dat nodig is voor de gewoonlijk te verrichten werkzaamheden.

²²¹ Ibid., Art. 4.

²²² Ibid., Art. 7.

²²³ Ibid., Art. 5(1)(a), Art. 6(1)(a).

- beschikken over een ziektekostenverzekering voor alle risico's die normaliter voor Nederlanders worden gedekt;²²⁴
- beschikken over toepasselijke huisvesting ofwel bewijs dat voor passende huisvesting zal worden gezorgd.²²⁵

Waar het gaat om een arbeidsovereenkomst voor een gereguleerd beroep kunnen lidstaten eisen dat aan de aanvrager documentatie overlegt waaruit blijkt dat de derdelander voldoet aan de voorwaarden voor uitoefening van dat beroep.²²⁶ Als het gaat om een verblijf voor een periode van ten hoogste 90 dagen eisen de lidstaten dat seizoenarbeiders geen beroep zullen doen op de sociale bijstand.²²⁷ Gaat het om een aanstelling van meer dan 90 dagen dan eisen de lidstaten dat seizoenarbeiders beschikken over voldoende middelen om zichzelf te onderhouden zonder een beroep te doen op de sociale bijstand.²²⁸

De behandeling van een aanvraag voor een vergunning als seizoenarbeider duurt maximaal 90 dagen.²²⁹

2. Rechten

Houders van vergunningen voor seizoenarbeiders hebben een recht van verblijf, alsmede het recht de specifieke beroepsbezigheid uit te voeren waarvoor de vergunning is afgegeven, zolang zij voldoen aan de bovengenoemde voorwaarden.²³⁰ Lidstaten stellen echter een maximumduur van verblijf vast. Deze bedraagt niet minder dan 5, en niet meer dan 9 maanden.²³¹

Seizoenarbeiders genieten het recht op gelijke behandeling met Nederlanders op, onder andere, de volgende gebieden:

- arbeidsvoorwaarden;²³²
- toegang tot de sociale zekerheid,²³³ met dien verstande dat gezinstoeslagen en werkloosheidsuitkeringen door lidstaten mogen worden uitgesloten;²³⁴
- toegang tot publiekelijk beschikbare goederen en diensten, met uitzondering van huisvesting;²³⁵
- toegang tot onderwijs en beroepsopleiding,²³⁶ met dien verstande dat dit mag worden beperkt tot onderwijs dat rechtstreeks verband houdt met de specifieke beroepsbezigheid en dat beurzen en leningen mogen worden uitgesloten;²³⁷
- belastingvoordelen, mits de seizoenarbeider wordt beschouwd als ingezetene,²³⁸ en met dien verstande de toepassing mag worden beperkt tot gevallen waarin de gezinsleden van de seizoenarbeider hun gebruikelijke woonplaats op het grondgebied van de gaststaat hebben.²³⁹

²²⁴ Ibid., Art. 5(1)(b), Art. 6(1)(b).

²²⁵ Ibid., Art. 5(1)(c) jo. Art. 20, Art. 6(1)(c) jo. Art. 20.

²²⁶ Ibid., Art. 5(4), Art. 6(6).

²²⁷ Ibid., Art. 5(3).

²²⁸ Ibid., Art. 6(3).

²²⁹ Ibid., Art. 18(1).

²³⁰ Ibid., Art. 22 jo. Art. 9(3).

²³¹ Ibid., Art. 14(1).

²³² Ibid., Art. 23(1)(a).

²³³ Ibid., Art. 23(1)(d).

²³⁴ Ibid., Art. 23(2)(i).

²³⁵ Ibid., Art. 23(1)(e).

²³⁶ Ibid., Art. 23(1)(g).

²³⁷ Ibid., Art. 23(2)(ii).

²³⁸ Ibid., Art. 23(1)(i).

Gezien de geringe relevantie van deze richtlijn voor de Britse Amsterdammers wordt hier verder niet op hun positie onder deze richtlijn ingegaan.

I. Richtlijn 2008/115/EG²⁴⁰ (terugkeerrichtlijn)

Richtlijn 2008/115 beschrijft de normen en procedures die lidstaten toepassen bij de terugkeer van illegaal op hun grondgebied verblijvende derdelanders. Lidstaten zijn echter vrij om gunstigere bepalingen ten aanzien van derdelanders te hanteren. Deze Richtlijn zal na uittreding van het VK van toepassing zijn op alle in Nederland verblijvende Britten die niet beschikken over een verblijfstitel onder nationaal recht.

Lidstaten vaardigen een terugkeerbesluit uit tegen illegaal op hun grondgebied verblijvende derdelanders.²⁴¹ Wel dienen de lidstaten rekening te houden met het belang van het kind en het recht op familie – en gezinsleven.²⁴² Lidstaten mogen echter beslissen om de derdelander een verblijfstitel onder nationaal recht toe te kennen en daarmee afzien van het uitvaardigen van een terugkeerbesluit.²⁴³ Zo zou de Nederlandse overheid er voor kunnen kiezen om zelfstandig een uitzonderingspositie voor in Nederland wondende Britten te creëren.

Het terugkeerbesluit bevat een termijn voor vrijwillig vertrek van 7 tot 30 dagen.²⁴⁴ Deze termijn wordt zo nodig verlengd op grond van de omstandigheden van het geval, zoals het feit dat er schoolgaande kinderen zijn.²⁴⁵ Indien derdelanders niet vrijwillig zijn vertrokken na afloop van de termijn nemen de lidstaten maatregelen het terugkeerbesluit uit te voeren.²⁴⁶ Dwangmaatregelen die worden gebruikt tegen een derdelander die zich verzet moeten proportioneel zijn.²⁴⁷ Verder kan het terugkeerbesluit gepaard gaan met een inreisverbod.²⁴⁸ Derdelanders kunnen tegen het terugkeerbesluit in beroep gaan.²⁴⁹ Daarbij zijn lidstaten verplicht gratis de noodzakelijke rechtsbijstand beschikbaar te stellen.²⁵⁰ De uitvoering van het besluit kan dan worden opgeschort.²⁵¹ Inbewaringstelling van derdelanders teneinde de terugkeer voor te bereiden of de verwijderingsprocedure uit te voeren is slechts toegestaan wanneer er een risico op onderduiken bestaat óf de derdelander terugkeer of verwijdering belemmert.²⁵²

Het lijkt zeer onwaarschijnlijk dat een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd ten aanzien van Britten die nu in Nederland verblijven. Om er zeker van te zijn dat dit niet zal gebeuren, zou het de voorkeur verdienen een expliciete uitzondering voor Britten te creëren.

***Aanbeveling 16:** Dring er bij de Nederlandse overheid op aan om een uitzonderingspositie voor in Nederland wondende Britten te creëren ten aanzien van de eventuele vertrekplicht voortvloeiend uit de terugkeerrichtlijn. Nederland kan op grond van deze richtlijn ertoe overgaan een verblijfsrecht op grond van het nationale recht toe te kennen.*

²³⁹ Ibid., Art 23(2)(iii).

²⁴⁰ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, *PBEU* van 24.12.2008, L 348/98.

²⁴¹ Ibid., Art. 6(1).

²⁴² Ibid., Art. 5.

²⁴³ Ibid., Art. 6(4).

²⁴⁴ Ibid., Art. 7(1).

²⁴⁵ Ibid., Art. 7(2).

²⁴⁶ Ibid., Art. 8(1).

²⁴⁷ Ibid., Art. 8(4).

²⁴⁸ Ibid., Art. 11.

²⁴⁹ Ibid., Art. 12(1) jo. Art. 13(1).

²⁵⁰ Ibid., Art. 13(4).

²⁵¹ Ibid., Art. 13(2).

²⁵² Ibid., Art. 15(1).

J. Overgangssituatie

Een reeds benoemde probleem is dat Britten die in aanmerking komen voor een vergunning op grond van één van de hier benoemde Richtlijnen deze pas kunnen aanvragen wanneer zij daadwerkelijk derdelander zijn. Er zal dus sprake zijn van een overgangssituatie. Zo zullen zij tijdens de behandeling van de aanvraag geen verblijfstitel hebben en in beginsel kunnen worden verwijderd volgens de procedure onder de terugkeerrichtlijn. Het is echter aan de lidstaten om hiertoe te besluiten en zo hangt het van de Nederlandse overheid af of dit daadwerkelijk gebeurt. Wel is duidelijk dat zij in de periode waarin de aanvraag wordt behandeld nauwelijks rechten aan EU-regelgeving ontlenu (bijvoorbeeld gelijke behandeling). De maximale duur van de aanvraagtermijnen is aanzienlijk: 90 dagen tot 6 maanden. Zo zullen zelfs de Britten die aanspraak maken op een vergunning onder EU-recht onvermijdelijk in een periode van onzekerheid terecht komen.

Aanbeveling 17: Dring er bij de Nederlandse overheid op aan dat er een overgangsregeling komt die expliciet maakt dat Britten in Nederland een verblijfsrecht hebben naar analogie van artikel 8 onder g Vw2000 (rechtmatig verblijf in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning).

Aanbeveling 18: Verzoek de Nederlandse overheid te onderzoeken of er een bijzondere (tijdelijke) regeling kan worden ingevoerd waarbij de beslistermijn op aanvragen van verblijfsvergunningen door Britten aanzienlijk wordt verkort.

K. Conclusie

Deze uiteenzetting van Europese richtlijnen geeft de positie weer waarin in Nederland wonende Britten zich naar EU-recht zullen bevinden indien het terugtrekkingsakkoord hen geen garanties zou bieden. Wanneer van de rechten die derdelanders aan EU-recht kunnen ontlenu worden vergeleken met de rechten van EU-burgers, wordt duidelijk dat de positie van in Nederland wonende Britten in twee opzichten aanzienlijk zal verslechteren.

Ten eerste is er een grote groep Britten (waarschijnlijk het grootste gedeelte) die nu legaal in Nederland verblijven, die überhaupt geen aanspraak maken op een vergunning onder EU-recht. Dit kan zijn omdat zij niet behoren tot één van de groepen waarop de besproken regelingen van toepassing zijn, of niet aan de (veelal strenge) voorwaarden voldoen. Deze voorwaarden zijn in alle gevallen minder gunstig dan de voorwaarden voor verblijf die gelden voor EU-burgers onder de Burgerschapsrichtlijn.²⁵³ Een voorbeeld van een grote groep die buiten de boot valt zijn Britten die hier verblijven en werken maar een beroep uitoefenen dat niet als ‘hooggekwalificeerd’ aan te merken valt en minder dan vijf jaar in Nederland hebben verbleven. Zelfs derdelanders die wél een ‘hooggekwalificeerde’ baan hebben, hebben geen garantie op een vergunning onder EU-recht. Zo zou het kunnen dat zij niet aan de besproken salarisdrempel voldoen.

Ten tweede valt erop te wijzen dat ook de Britten die na uittreding een vergunning krijgen op grond van één van de besproken regelingen zich in een positie zullen begeven die minder gunstig is dan de positie die zij nu hebben als EU-burger. Zo genieten EU-burgers bijvoorbeeld een uitgebreider recht op gelijke behandeling, zelfs in vergelijking met langdurig ingezetene derdelanders.²⁵⁴ Ook hebben EU-burgers na vijf jaar legaal verblijf recht op een permanente verblijfstitel.²⁵⁵ Dit geldt niet voor langdurig ingezetene derdelanders (zie D). Familieleden van EU-burgers hebben een recht op verblijf

²⁵³ Artikel 7 van Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, *PBEU* van 30.4.2004, L 158/77.

²⁵⁴ *Ibid.*, Art. 24.

²⁵⁵ *Ibid.*, Art. 16.

in gaststaten onder dezelfde voorwaarden als de EU burgers zelf.²⁵⁶ Familieleden van derdelanders met een vergunning op grond van de richtlijnen hebben dat slechts wanneer voldaan wordt aan de voorwaarden die de gezinsherenigingsrichtlijn stelt. Zelfs voor derdelanders waarvoor uitzonderingen gelden op de gezinsherenigingsrichtlijn (zoals houders van een Blauwe Kaart of onderzoekers) geldt dat de voorwaarden minder gunstig zijn.

Aanbeveling 19: Probeer waar mogelijk te bewerkstelligen dat optionele beperkingen uit de richtlijnen niet worden opgelegd aan Britten.

De mogelijkheden die het EU-recht in Nederland wonende Britten biedt om hun positie na uittreding van het VK te waarborgen zijn derhalve zeer beperkt. Een grote groep maakt in ieder geval geen aanspraak op een recht van verblijf op grond van het EU migratierecht en de positie zal verslechteren voor diegenen die dat wel hebben. Verdere garanties zullen moeten worden geboden door het onder Art. 50 te sluiten terugtrekkingsakkoord (zie hoofdstuk 2) ofwel onder het nationale recht (zie hoofdstuk 5).

²⁵⁶ Ibid., 7(d).

HOOFDSTUK 4

Studenten

Britse studenten die aan de Amsterdamse universiteiten studeren doen dat in beginsel ofwel als student geregistreerd aan een universiteit in het Verenigd Koninkrijk die een deel van zijn studieprogramma in Amsterdam volgt onder het Erasmusprogramma, ofwel als student die als zodanig aan een Amsterdamse universiteit is geregistreerd en hier een bachelor of masterprogramma volgt. In het laatste geval berust zijn of haar verblijfsrecht op verblijfsrichtlijn 2004/38. De gevolgen van een Brexit zijn anders, voor beide groepen studenten. Hieronder gaat het rapport eerst in op de gevolgen van Brexit voor studenten die een volledig studieprogramma in Amsterdam volgen. In een tweede paragraaf van dit hoofdstuk komen de gevolgen voor Erasmusstudenten aan bod.

A. Studenten die in Amsterdam een volledig studieprogramma volgen (diplomamobilititeit)

Na een Brexit kunnen Britse studenten geen beroep meer doen op richtlijn 2004/38. Bij gebreke van een regeling in het terugtrekkingsakkoord, dan wel in een akkoord over de relatie tussen de EU en het VK na de Brexit, zou hun toegang tot Nederlandse universiteiten afhangen van de implementatie van richtlijn 2016/801 in het nationale migratierecht (met mogelijk een visumplicht, zie ook hoofdstuk 5), zou er hoger collegegeld gevraagd kunnen worden, en hebben zij geen recht meer op een Nederlandse vergoeding van studiekosten of een studiebeurs.

Als gezegd, in beginsel vallen Britse studenten na een Brexit onder richtlijn 2016/801, die van toepassing is op studenten uit derde landen. Om in aanmerking te komen voor een vergunning als student dienen derdelanders aan te kunnen tonen dat ze zijn toegelaten door een instelling van hoger onderwijs.²⁵⁷ De lidstaten mogen nog verdere voorwaarden stellen. Zo mogen zij eisen dat de derdelander aantoonbaar dat:

- het gevraagde inschrijfgeld is betaald;²⁵⁸
- hij over voldoende kennis van de taal van het studieprogramma beschikt;²⁵⁹
- beschikt over voldoende middelen om de studiekosten te dragen.²⁶⁰

Een vergunning voor studenten is ten minste voor één jaar geldig, of voor de duur van de studie, indien deze korter is,²⁶¹ en wordt verlengd tenzij de derdelander niet meer voldoet aan de voorwaarden.²⁶² Ten opzicht van de huidige situatie zijn de belangrijkste wijzigingen voor Britse studenten de mogelijkheid dat een visum wordt gevraagd (hoofdstuk 5), het verhoogde collegegeld, en de uitsluiting van studiefinanciering. De uitsluiting van studiefinanciering geeft een minder drastisch verschil aan ten opzichte van de huidige situatie, omdat Britse studenten nu ook pas recht hebben op studiefinanciering indien zij ofwel 5 jaar legaal hebben verbleven in Nederland, ofwel ‘werknemer’ zijn onder het Europees recht.²⁶³ Zij hebben nu wel recht op collegegeldkrediet. Het verhoogde collegegeld lijkt dan ook een belangrijk obstakel te worden voor Britse studenten.

In Nederland wordt onderscheid gemaakt tussen het wettelijk collegegeld (van toepassing is op Nederlanders, EU/EER burgers, Surinamers, en personen die een verblijfsvergunning hebben die

²⁵⁷ Ibid., Art. 11(1)(a).

²⁵⁸ Ibid., Art. 11(1)(b).

²⁵⁹ Ibid., Art. 11(1)(c).

²⁶⁰ Ibid., Art. 11(1)(d).

²⁶¹ Ibid., Art. 18(2).

²⁶² Ibid., Art. 18(2) jo. 21(1)(a).

²⁶³ Bij een werktijd van tenminste 56 uur per maand.

recht geeft op studiefinanciering²⁶⁴), en het instellingscollegegeld. Iedereen die niet valt onder de regeling met betrekking tot het wettelijk collegegeld betaalt instellingscollegegeld, dat door instellingen zelf wordt vastgesteld en meestal hoger is dan het wettelijk collegegeld (de UvA vraagt voor het academisch jaar 2017-2018 het wettelijk collegegeld van 2.006 euro per jaar en een instellingscollegegeld van 14.740 euro per jaar, de VU heeft per opleiding een ander instellingscollegegeld voor 2016-2017, variërend van 12.000 euro tot 20.600 euro voor tandheelkunde). Britse studenten zouden, indien Brexit nu een feit was, dus meer dan 10.000 euro per jaar duurder uit zijn. Uiteraard kan de Amsterdamse universiteiten gevraagd worden het instellingscollegegeld te verlagen, maar dat zou dan voor alle derdelanders moeten.²⁶⁵ Het ligt niet voor de hand dat de universiteiten deze bron van inkomsten mis willen lopen, hoewel er 527 Britten in Amsterdam studeerden in 2015, een grote groep in vergelijking met derdelanders in de top 14 (382 studenten uit China, 213 uit de VS, 169 uit Suriname en 149 uit Rusland).²⁶⁶ Toch kan het de moeite waard zijn het gesprek over het instellingscollegegeld aan te gaan met de Amsterdamse instellingen van hoger onderwijs.

Aanbeveling 20: Ga het gesprek aan met Amsterdamse instellingen van hoger onderwijs over het instellingscollegegeld, om te bezien of zij bereid zijn dit te verlagen.

Richtlijn 2016/801 laat expliciet mogelijkheden voor een gunstiger regeling voor Britse studenten die wordt afgesproken in een akkoord tussen de Unie en het Verenigd Koninkrijk, dan wel in een akkoord tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk.²⁶⁷ Bovendien is het collegegeld als zodanig geen onderwerp van harmonisatie in Richtlijn 2016/801, waardoor Nederland bevoegd blijft regelingen te stellen ten aanzien van het collegegeld.

Een voorbeeld van een akkoord tussen de Unie en een derde land over toelating van studenten is de overeenkomst tussen de EU en Zwitserland over het vrije verkeer van personen, op grond waarvan Zwitserse studenten in grote lijnen eenzelfde behandeling genieten als studenten uit de EU.²⁶⁸ Gezien de positie van het Verenigd Koninkrijk ten aanzien van het vrij verkeer van personen, is het zeer onwaarschijnlijk dat een dergelijke overeenkomst gesloten kan worden. Bovendien blijkt uit de houding van de Europese Unie na het Zwitsers referendum in 2014 waarbij gestemd werd voor het instellen van quota ten aanzien van werknemers uit de EU, dat het zeer onwaarschijnlijk is dat er een akkoord gesloten kan worden dat zich uitsluitend richt op studenten. In haar reactie stelde de Unie namelijk dat het vrij verkeer van studenten deel uitmaakt van het vrij verkeer van personen en heeft uit protest de verdragen tussen de Unie en Zwitserland ten aanzien van academische samenwerking en uitwisseling van studenten stop gezet. Desalniettemin zou gelobbyd kunnen worden voor een overeenkomst tussen de EU en het VK die louter het vrij verkeer van studenten (en eventueel onderzoekers/academici) betreft. Het belang van Britse onderzoekers en Britse universiteiten voor het Europese hoger onderwijs is veel groter dan dat van de Zwitserse.

Aanbeveling 21: Pleit ervoor dat de EU met het VK een overeenkomst sluit ten aanzien van het vrij verkeer van studenten. Wijs daarbij vooral op het grote belang van Brits onderzoek en Britse universiteiten voor de kwaliteit binnen de Europese Ruimte voor Hoger Onderwijs.

²⁶⁴ In het vorige hoofdstuk staan de EU-regelingen die van toepassing zijn op derdelanders. Daar is ook aangegeven welke regelingen recht geven op studiefinanciering.

²⁶⁵ Onderscheid op grond van nationaliteit kan alleen indien het onderscheid gebaseerd is op algemeen verbindende voorschriften of geschreven of ongeschreven regels van internationaal recht en in gevallen waarin de nationaliteit bepalend is, Algemene Wet Gelijke Behandeling, artikel 5.

²⁶⁶ Amsterdam Student Mobility Scoreboard.

²⁶⁷ Richtlijn 2016/801, artikel 4.

²⁶⁸ PBEU 2002 L114/6, artikel 6 en Bijlage 1, artikel 24(4).

Een voorbeeld waarbij Nederland besloten heeft het wettelijk collegegeld te vragen van bepaalde derdelanders betreft Surinaamse studenten.²⁶⁹ De Memorie van Toelichting bij de wetswijziging waarbij dit besluit werd ingevoerd is gewezen op de langdurige banden tussen Nederland en Suriname, onder meer op het terrein van onderwijs, het feit dat Suriname geassocieerd lidmaatschap in de Nederlandse Taalunie heeft, en dat Surinaamse studenten vanwege hun taal, culturele invloed en familiebanden veelal een focus op het hoger onderwijs in Nederland hebben.²⁷⁰ Of de Nederlandse politiek bereid is eenzijdig een dergelijke regeling voor Britse studenten te treffen is zeer de vraag. Het ligt meer voor de hand om dit middels een bilaterale overeenkomst en op basis van wederkerigheid te regelen, en zo ook de toegang van Nederlandse studenten tot het Brits hoger onderwijs betaalbaar te houden.

Aanbeveling 22: Dring er bij de Nederlandse wetgever op aan dat Britse studenten niet het instellingscollegegeld maar het wettelijk collegegeld moeten betalen. Dit kan bewerkstelligd worden via ofwel een wijziging van de Wet op het Hoger Onderwijs, ofwel een bilaterale overeenkomst met het Verenigd Koninkrijk.

B. Studenten die als uitwisselingsstudent in Amsterdam zijn: Erasmus

Binnen het Erasmus programma studeren studenten één of twee semesters aan een universiteit in een andere lidstaat terwijl zij ingeschreven blijven bij hun eigen universiteit. Zij behouden de studiefinanciering waar ze bij inschrijving aan hun eigen universiteit recht op hebben, hoeven geen inschrijfgeld aan de gastuniversiteit te betalen en ontvangen een Erasmus beurs die een deel van de kosten dekt. Gastuniversiteiten verplichten zich tot hulp bij het vinden van woonruimte. Studiepunten die zij aan de gastuniversiteit halen worden erkend door de eigen universiteit.

Deelnemen aan Erasmus is mogelijk voor:

- Lidstaten
- Kandidaat-lidstaten
- EVA/EER leden en Zwitserland
- De landen die onder het Europees nabuurschapsbeleid vallen en die overeenkomsten met de Unie hebben gesloten die deelname aan de programma's van de Unie mogelijk maken, *nadat zij een bilaterale overeenkomst met de Unie hebben gesloten over de voorwaarden voor hun deelname aan dit programma.*

Dit zijn de zogenoemde 'programmalanden' die volledig deelnemen aan het programma.

Daarnaast steunt het programma de samenwerking met partnerlanden, en met nabuurschapslanden aan studentenuitwisseling.²⁷¹

Na een Brexit zal het Verenigd Koninkrijk geen 'programmaland' meer zijn, mede gezien het standpunt van het Verenigd Koninkrijk zoals uiteengezet in het White Paper²⁷² dat het geen relatie met de EU wil op basis van al bestaande verhoudingen tussen de EU en derde landen. Het Verenigd Koninkrijk wil dus ook geen partij zijn bij het EER Verdrag. Bovendien valt uit het standpunt op te maken dat het Verenigd Koninkrijk geen onderdeel wil zijn van het Europees nabuurschapsbeleid.²⁷³

²⁶⁹ Wet op het Hoger Onderwijs, artikel 7.45 a.

²⁷⁰ TK vergaderjaar 2007-2008, Kamerstuk 31346, nr. 3.

²⁷¹ Artikel 24 van Verordening 1288/2013 tot vaststelling van "Erasmus+", PBEU van 11 december 2013, L347/50. Het huidige programma loopt van 2014 tot 2020. Deelname van Zwitserland aan het programma is stopgezet na het Zwitsers referendum over quota voor EU werknemers (zie hierboven, onder A).

²⁷² Punt 8.2 van het White Paper, noot 14.

²⁷³ Het nabuurschapsbeleid berust op artikel 8 VEU.

Voortzetting van de huidige samenwerking vereist wijziging van de Erasmus+ Verordening en een bilateraal verdrag tussen het Verenigd Koninkrijk en de EU. Het Verenigd Koninkrijk zal dan ook bereid moeten zijn bij te dragen aan de Erasmus begroting. Britse universiteiten zijn hier een groot voorstander van.²⁷⁴ Of de EU bereid is tot een dergelijke overeenkomst is zeer de vraag, gezien het standpunt in het conflict met Zwitserland.²⁷⁵ Daar valt tegen in te brengen dat veel EU studenten een semester in het Verenigd Koninkrijk studeren²⁷⁶ en dat het wereldwijd aanzien van Britse universiteiten groter is dan dat van de Zwitserse.

Aanbeveling 23: Dring er op aan dat het Verenigd Koninkrijk een programmaland kan blijven via het sluiten van een bilaterale overeenkomst met de EU. Het prestige van Britse universiteiten vraagt er om dat deze toegankelijk blijven voor EU (inclusief Nederlandse) studenten, terwijl Europese (inclusief Nederlandse) universiteiten op deze manier Britse studenten kunnen blijven ontvangen. Zoek zo nodig steun bij zowel Britse als Europese universiteiten binnen het Erasmus netwerk.

Het is niet te verwachten dat het Verenigd Koninkrijk in aanmerking komt voor de status van ‘partnerland’ waarmee innig wordt samengewerkt. Het Erasmusprogramma stelt doelen en voorwaarden voor samenwerking tussen programmalanden en partnerlanden, en stroomlijnt deze met de externe prioriteiten van de EU. Zo lijkt het huidige programma de samenwerking met partnerlanden vooral te richten op doelen als capaciteitsopbouw en modernisering van hoger onderwijs in de partnerlanden, en gaat een bepaald percentage van het budget naar samenwerking met ontwikkelingslanden. Het lijkt erg onwaarschijnlijk dat het Verenigd Koninkrijk binnen deze categorie past.

Onder het Erasmusprogramma kunnen ook partnerschappen worden gesloten met instellingen uit de Verenigde Staten of Canada, en op eenzelfde voet zou kunnen worden samengewerkt met instellingen uit het Verenigd Koninkrijk. Het gaat hier echter voornamelijk om een samenwerking tussen instellingen, waarbij afspraken worden gemaakt over (beperkte) uitwisseling van studenten.

²⁷⁴ C. James, “Brexit: What now for Study Mobility between the UK and the EU?” *Pécs Journal of International and European Law* 2016/11, p. 7-20, op p.19; zie ook de open brief aan de Britse kiezers van de Vice-Chancellors van 103 Britse universiteiten van 20 juni 2016, <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/eu-referendum-an-open-letter-to-uk-voters-from-leaders-of-96-british-universities-a7092511.html>.

²⁷⁵ Zie hierboven, onder A.

²⁷⁶ In 2013-2014 studeerden 27.401 studenten onder het Erasmus programma in het Verenigd Koninkrijk. De top 5 van de landen van herkomst is: Frankrijk, Duitsland, Spanje, Italië en Nederland (ec.europa.eu/dgs/education_culture/.../united-kingdom_en.pdf). We hebben geen cijfers kunnen vinden met betrekking tot het aantal Britse studenten dat met een Erasmusbeurs in Amsterdam studeert.

HOOFDSTUK 5

Nationale wet- en regelgeving van toepassing op Britten als een Brexit plaatsvindt zonder terugtrekkingsakkoord en overgangsmaatregelen

Tot slot staan wij stil bij de nationale wet- en regelgeving van toepassing op Britten als een Brexit plaatsvindt zonder terugtrekkingsakkoord en overgangsmaatregelen. Het verslag zal ook hier aangeven waar aanpassing nodig is om voortgezet verblijf van Britten in Nederland zeker te stellen en op wat voor manier dat zou kunnen gebeuren. Ten slotte zal het verslag inventariseren welke acties ondernomen zouden kunnen worden om ervoor te zorgen dat de Britten die reeds in Amsterdam wonen, werken en/of studeren zekerheid hebben omtrent hun verblijfsrecht.

Om te voorkomen dat we hier een beschrijving geven van het hele nationale vreemdelingenrecht, want dat zal dan op hen van toepassing zijn, kijken wij vooral naar die nationale instrumenten die – op aandringen van de Burgemeester van Amsterdam – mogelijk *snelle rechtszekerheid* kunnen bieden voor a) de Britten die al meer dan vijf jaar in Nederland verblijven b) Economisch actieve Britten die korter dan vijf jaar in Nederland verblijven.

A. Naturalisatie

Naturalisatie levert het meest zekere verblijfsrecht in Nederland dat Britten kunnen verwerven. Britten die voldoen aan de voorwaarden kunnen naturalisatie aanvragen. Zij dienen daarbij wel afstand te doen van hun Britse nationaliteit, reden waarom mogelijk van naturalisatie wordt afgezien en men tot nu toe kon volstaan met een duurzaam verblijfsrecht. Het verlies van de oorspronkelijke nationaliteit kan reizen naar familie in het Verenigd Koninkrijk bemoeilijken, zeker als het Verenigd Koninkrijk na de Brexit een visumplicht invoert voor EU-onderdanen. Verandering van nationaliteit kan ook op andere gebieden doorwerken, bijvoorbeeld op dat van het toepasselijk erfrecht.²⁷⁷

Direct na het Britse referendum werd er al gesproken van een toename van het aantal Britten dat Nederlander wil worden.²⁷⁸ Er zijn al oproepen gedaan tot het faciliteren van een dubbele nationaliteit Britten die in de EU willen blijven.²⁷⁹ Ook Nederlanders in het VK bepleiten een dubbele nationaliteit.²⁸⁰

Minder expliciet zijn de Nederlandse rapporteurs uit de vaste commissie voor Europese Zaken in hun rapport aan de Tweede Kamer. Wel stellen zij: *“Geen enkele EU-burger die momenteel in een ander EU-land woont zou in zijn of haar persoonlijke situatie getroffen mogen worden door de Brexit. (...) Het garanderen van de bestaande rechten van Nederlanders en andere EU-burgers in het VK moet de topprioriteit zijn, bij voorkeur nog voordat de Brexit-onderhandelingen beginnen. Het is niet meer dan eerlijk en rechtvaardig om hun deze zekerheid zo spoedig mogelijk te geven. Daarmee worden personen ook geen speelbal van economische of andere belangen.”*²⁸¹

²⁷⁷ De Brexit als zodanig heeft wellicht beperktere gevolgen voor het erfrecht, omdat het Verenigd Koninkrijk ook nu niet deelneemt aan de Europese Erfrecht Verordening (EU) 650/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen en de aanvaarding en de tenuitvoerlegging van authentieke akten op het gebied van erfopvolging, alsmede betreffende de instelling van een Europese erfrechtverklaring, PBEU van 27 juli 2012, nr. L201/107.

²⁷⁸ Zie <https://www.bnr.nl/nieuws/internationaal/10308523/ind-meer-britten-willen-nederlander-worden>

²⁷⁹ Zie bijv. <http://www.politico.eu/article/jonathan-faull-brexit-task-force-top-uk-eurocrat-demands-belgian-citizenship-for-brits>

²⁸⁰ Zie <https://www.bnr.nl/nieuws/internationaal/10317404/dubbele-nationaliteit-in-engeland-dan-hoor-je-er-helemaal-bij>

²⁸¹ *Kamerstukken II*, 23 987 nr. 171. Lidmaatschap van de Europese Unie, verslag van de Rapporteurs,

Er ligt sinds het najaar 2016 een Initiatiefvoorstel van wet van de leden Sjoerdsma en Marcouch tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap teneinde het nationaliteitsrecht te moderniseren, inhoudende dat meervoudige nationaliteit mogelijk gemaakt moet worden.²⁸² Hierin wordt aangesloten bij een internationale trend om meervoudige nationaliteit te accepteren. De eerste reactie op dit initiatiefvoorstel van de SvV&J was overigens afwijzend. De overweging is dat “Het belang dat een staat erbij heeft dat zijn burgers geen andere nationaliteit bezitten, bestaat in de regel hierin, dat de betrekkingen tussen overheid en burger, de rechten en plichten die over en weer bestaan, vrij blijven van inmenging door andere staten. Het is immers onwenselijk dat een burger, die in Nederland woont, zich aan zijn verplichtingen jegens de Nederlandse overheid en samenleving kan onttrekken met een beroep op verplichtingen die hij jegens een andere overheid heeft.”²⁸³

Aanbeveling 24: Dring er bij de nationale overheid op aan meervoudige nationaliteit te faciliteren. Dit pleidooi te beperken tot Britse aanvragers zien wij echter niet als aanbevelenswaardig met het oog op het gelijkheidsbeginsel.

Naast de verplichting om afstand te doen van de Britse nationaliteit (uitzonderingen daargelaten) dient een de aanvrager te zijn geslaagd voor de Naturalisatietoets.²⁸⁴ Dit is niet hetzelfde als het examen op grond van de Wet Inburgeringstoets, waar Britten als unieburgers van zijn vrijgesteld. De naturalisatietoets omvat een beoordeling van de kennis van de taal alsmede van de staatsinrichting en maatschappij. Vrijgesteld is degene die in het bezit is van een diploma staatsexamen Nederlands als Tweede taal, programma I dan wel programma II als bedoeld in artikel 7.3.1 van de Wet educatie en beroepsoponderwijs.

Aanbeveling 25: De Gemeente Amsterdam kan Britse studenten (en dit zou ook voor andere derdelanders kunnen gelden) stimuleren en begeleiden bij het behalen van het staatsexamen NT2, ook als zij in Nederland een Engelstalige opleiding volgen. Mochten zij na hun studie in Nederland willen blijven dan voldoen zij reeds aan dit vereiste, nuttig voor naturalisatie en ook andere nationale verblijfsprocedures.

Aanbeveling 26: De Gemeente Amsterdam kan ook alle (bijna) duurzaam verblijvende Britse Amsterdammers begeleiding aanbieden bij het behalen van staatsexamen NT2: dit ter voorbereiding op eventuele naturalisatie of inburgeringsplichten wanneer zij geen unieburgers meer zijn maar ook ter verbetering van de co-existentie met andere (migranten)bevolkingsgroepen in Amsterdam.

Opgemerkt zij ook dat er sinds 2013 een wetsvoorstel aanhangig is, inmiddels in de Eerste Kamer, waarbij de periode van rechtmatig verblijf voorafgaand aan het verzoek om naturalisatie verlengd wordt van vijf naar zeven jaar.²⁸⁵ Begin maart 2017 hebben de Eerste Kamer fracties van het CDA, de PvdA, D66 en Groenlinks kritische kanttekeningen geplaatst bij het wetsvoorstel, maar zij vormen geen meerderheid.²⁸⁶ Uit recent onderzoek van het CBS blijkt dat verlenging van de termijn van vijf naar zeven jaar de integratie, zeker van kwetsbare migranten groepen, eerder zal hinderen dan bespoedigen.²⁸⁷

vastgesteld op 21 maart 2017.

²⁸² Kamerstukken II, 34632-(R2080), nr. 1-2.

²⁸³ Kamerstukken II, 33852-(R2023), 51 - Brief SvV&J inzake toezeggingen tijdens behandeling wetsvoorstel verlenging termijnen voor verlening Nederlandschap.

²⁸⁴ Art. 8, eerste lid sub d Rijkswet op het Nederlandschap en het Besluit Naturalisatietoets.

²⁸⁵ Kamerstukken II, 33852-(R2023).

²⁸⁶ Kamerstukken I, 33852-(R2023) nr. D.

²⁸⁷ CBS, *Perspectief op Nederlandschap: het effect van de snelheid van naturalisatie?* 2017, Raadpleegbaar via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2017/06/perspectief-op-het-nederlandschap>.

Elke Britse Amsterdammer die naturalisatie overweegt en al wel (bijna) vijf jaar maar nog geen zeven jaar in Nederland verblijft doet er dus verstandig aan niet te lang te wachten met het indienen dan wel voorbereiden van een naturalisatieverzoek.

Aanbeveling 27: Informeer Britten over de op handen zijnde verlenging van de verblijfsduur voor naturalisatie zodat zij niet rond de daadwerkelijke Brexit willen naturaliseren en dan geconfronteerd worden met een termijn van zeven jaar en daar nog niet aan voldoen.

Tot zijn de te betalen leges voor naturalisatie aanzienlijk: voor een enkelvoudig verzoek €855 en voor een meervoudig verzoek €1091 en voor een meenaturaliserend kind €126.²⁸⁸

B. Nationaal verblijfsrecht voor onbepaalde tijd

Britten die al langer dan vijf jaar in Nederland verblijven ontlenu van rechtswege een duurzaam verblijfsrecht aan het unierecht (zie hiervoor). Hoewel geen vereiste voor het hebben van dit verblijfsrecht doen zij er verstandig aan wel een verblijfsdocument als duurzaam verblijvend unieburger aan te vragen. Een Britse Amsterdammer kan ook, in ieder geval tot het moment waarop de Brexit definitief wordt, een aanvraag indienen voor verlening van een nationale verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.²⁸⁹

1. Voorwaarden

Voorwaarden voor de nationale verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd zijn dat hij direct voorafgaande aan de aanvraag, gedurende vijf achtereenvolgende jaren rechtmatig verblijf heeft genoten als unieburger. Die vergunning kan slechts worden geweigerd, voor zover thans relevant, op grond van het middelenvereiste en het verstrekken van onjuiste gegevens, redenen van openbare orde of nationale veiligheid. Zolang Britten unieburgers zijn, zijn zij niet inburgeringsplicht. Dat betekent dat hen niet gedwongen kan worden het inburgeringsexamen af te leggen op straffe van bestuurlijke boetes. Dat neemt niet weg dat wanneer zij om afgifte van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd vragen, zij wel het inburgeringsexamen moeten hebben behaald.

Middelenvereiste

De Britse vreemdeling moet om in aanmerking te komen voor deze verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, al of niet tezamen met het gezinslid bij wie hij verblijft, zelfstandig en duurzaam beschikken over voldoende middelen van bestaan.²⁹⁰ De middelen zijn voldoende als de som van inkomensbestanddelen (zoals inkomen uit arbeid in loondienst, als zelfstandige of uit bepaalde sociale verzekeringen) in ieder geval ten minste gelijk is aan het minimum loon. Ingevolge de jurisprudentie van het HvJEU in de zaak *Chakroun*²⁹¹, door de *Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State* toegepast bij de beoordeling van het middelenvereiste in zuiver nationale aangelegenheden, moeten alle individuele omstandigheden en belangen meewegen bij de toets aan de hoogte van de middelen. Als de vreemdeling iets minder dan de voorgeschreven norm verdient kan dat dus toch voldoende zijn. Indien de Brit met duurzaam verblijf een uitkering op grond van de Pw-ontvangt komt hij of zij niet in

²⁸⁸ <https://ind.nl/Paginas/Kosten.aspx>, bezocht op 31 maart 2017.

²⁸⁹ Art. 21, eerste lid Vw.

²⁹⁰ Art. 21, eerste lid sub a Vw jo. art. 3.94 Vb waar staat dat de artikelen met betrekking tot de zelfstandigheid van middelen (art. 3.73 Vb), wanneer de middelen voldoende zijn (art. 3.74, eerste lid sub a Vw) en wanneer de middelen duurzaam zijn (art. 3.75 Vb).

²⁹¹ HvJEU 4 maart 2010, C-578/08, *Chakroun*, ECLI:EU:C:2010:117. Over of inkomstel stabiel en regelmatig zijn zie HvJEU 21 april 2016, C-558/14 *Khachab*, ECLI:EU:C:2016:285, welke uitleg mogelijk ook consequenties heeft voor de Nederlandse beoordeling van de duurzaamheid van middelen.

aanmerking voor de nationale verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. De uitzondering die hierop geldt na 10 jaar verblijf is niet van toepassing op unieburgers, maar wel op Turkse vreemdelingen die verblijf hebben op grond van het Associatierecht.²⁹²

Onjuiste gegevens, openbare orde en nationale veiligheid

Wanneer blijkt dat de Britse vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel gegevens heeft achtergehouden terwijl die gegevens tot afwijzing van de aanvraag tot het verlenen, wijzigen of verlengen zouden hebben geleid van het eerdere verblijfsrecht dan is dat een reden om geen verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd toe te kennen. Omdat het verblijfsrecht van Britten declaratoir is zal hiervan niet snel sprake zijn. Ook als de vreemdeling bij een onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd, dan wel hem een maatregel als bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht, is opgelegd, kan de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd worden geweigerd. Ook hier dient dus een belangenafweging plaats te vinden. Dat volgt ook uit de jurisprudentie van het EHRM inzake het recht op private life in de zin van artikel 8 EVRM.²⁹³ De situatie kan zich voordoen dat een Brit met duurzaam verblijf in de zin van de Unieburgersrichtlijn toch niet in aanmerking kan komen voor de nationale vergunning vanwege een onherroepelijke veroordeling. Tot slot kan de nationale verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd worden geweigerd als betrokkene een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. In de conclusie van de AG in de zaak *Fahimian* stelt de AG het Hof voor, als het om unierechtelijk migratierecht ten aanzien van derdelanders gaat, de lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid te laten ten aanzien van de vraag of iemand een gevaar voor de nationale veiligheid vormt. Of de situatie waarin vóór de Brexit een Brit met duurzaam verblijf vraagt om een nationale verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd onder de Europese dan wel nationale definitie van gevaar voor de nationale veiligheid valt is niet met zekerheid te zeggen. Als dat gevaar er is, leidt dat waarschijnlijk tot beëindiging van het duurzame verblijf zodat het een nogal fictieve vraag is.

Inburgering

Zolang Britse Amsterdammers unieburgers zijn, zijn zij niet inburgeringsplichtig.²⁹⁴ Dat betekent dat zij niet worden geconfronteerd met bestuurlijke handhaving als zij niet tijdens de eerste jaren van hun rechtmatig verblijf slagen voor het inburgeringsexamen. Echter, om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd moeten zij wel het inburgeringsexamen zoals bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de Wet inburgering, of een diploma, certificaat of ander document als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel c, van die wet hebben behaald.²⁹⁵

Na de Brexit, wanneer geen aparte status in het leven is geroepen, zijn Britten niet langer uitgezonderd van de inburgeringsplicht. Als er geen grond is voor ontheffing vanwege aantoonbare psychische of lichamelijke belemmering, dan zal een Brit niet alleen voor het verkrijgen van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, maar eerder al inburgeringsplichtig worden. Hoewel iemand zich in Amsterdam zonder kennis van de Nederlandse taal redelijk kan redden, en er voor het leren van de Nederlandse taal voor Britten niet altijd een noodzaak zal zijn geweest, zullen zij dat na de Brexit wel moeten doen. Bepleit zou kunnen worden dat duurzaam verblijvende Britten vrijgesteld moeten zijn van het inburgeringsexamen, bijvoorbeeld omdat zij als unieburgers niet hoefden in te burgeren. Juridisch biedt artikel 20, zesde lid Vw de ruimte om bij AmvB uitzonderingen op de voorwaarden genoemd artikel 20, eerste lid Vw te formuleren.

²⁹² Art. 21, tweede lid Vw. Deze uitzondering geldt verder alleen voor houders van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in de zin van art. 8 sub a Vw en voor houders van een verblijfsvergunning als langdurig ingezetene.

²⁹³ EHRM 26 juni 2012, 26828/02 *Kuric en anderen t. Slovenië*.

²⁹⁴ Art. 5, tweede lid onder a Wet Inburgering.

²⁹⁵ Art. 21, eerste lid onder g Vreemdelingenwet 2000.

Iemand kan, te zijner tijd, ook ontheffing van de inburgeringsplicht vragen.²⁹⁶ Ontheffing is mogelijk in geval van een psychische of lichamelijke belemmering dan wel verstandelijke handicap²⁹⁷ maar bijvoorbeeld ook als de Minister van oordeel is dat een inburgeringsplichtige aantoonbaar voldoende is ingeburgerd.²⁹⁸ Deze bevoegdheid, die voor de centralisatie in 2013 aan het College van B&W toekwam, is in het leven geroepen om ‘gewetensbezwaarden’ (vreemdelingen die uit principe geen examen willen afleggen, omdat het naar hun mening duidelijk is dat ze voldoende zijn ingeburgerd) te kunnen ontheffen.²⁹⁹

Anders dan bij wel inburgeringsplichtige vreemdelingen geldt voor Britten pré-Brexit geen Participatieverklaringstraject met voor de gemeente bijbehorende financiële middelen vanuit het Rijk om de inburgering te begeleiden.³⁰⁰ Hoewel het inburgeringsexamen landelijk georganiseerd is en de voorbereiding een eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling kan de gemeente Amsterdam natuurlijk wel adviseren over, of ondersteunen bij, de voorbereiding op het examen.

Aanbeveling 28: Dring bij de nationale overheid aan op (herstel van) decentrale aanpak van integratie en zodoende ook in eigen hand krijgen om te bepalen of Britse Amsterdammers hebben voldaan aan hun inburgeringsplicht.

Leges

De leges voor deze verblijfsvergunning bedragen voor een eerste aanvraag €159 per volwassene en €51 per minderjarige. Deze vergunning is dus aanzienlijk goedkoper, en waarschijnlijk eenvoudiger te verkrijgen, dan naturalisatie.

Aanbeveling 29: Informeer Britse Amsterdammers over de mogelijkheid om reeds nu al een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aan te vragen mits zij kunnen aantonen al vijf jaar in Nederland te wonen.

De hiervoor beschreven omzetting van duurzaam verblijf naar een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd vergt een actie van betrokkene. Een alternatief is om (door middel van een initiatiefwetsvoorstel door politiek verwante Kamerleden) bij de SvVenJ aan te dringen op een wijziging van artikel 20 Vw inhoudende de toevoeging van een bepaling in het eerste lid onder d waarin de Minister de bevoegdheid krijgt om ambtshalve duurzaam verblijf te laten ‘omklappen’ in de nationale verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

Aanbeveling 30: bepleit een wijziging van artikel 20, eerste lid Vw, door) toe te voegen dat de SvVenJ bevoegd is:

(d) ambtshalve een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te verlenen aan de vreemdeling wiens EU-verblijfsvergunning voor duurzaam verblijf is komen te vervallen ten gevolge van de Britse uittreding uit de EU.

Voordeel hiervan is dat ervoor gekozen kan worden duurzaam verblijf te laten ‘omklappen’ naar de nationale status zonder dat betrokkenen leges hoeven te betalen. Ook het middelenvereiste hoeft dan niet te worden gehanteerd en ook het inburgeringsvereiste kan zo buiten toepassing blijven.

²⁹⁶ Art. 6, tweede lid onder a Wet Inburgering.

²⁹⁷ Art. 2.8 eerste lid Besluit Inburgering.

²⁹⁸ Art. 2.8a Besluit Inburgering.

²⁹⁹ Toelichting bij het besluit tot wijziging van de Wet Inburgering 2010, *Stb.* 2010, nr. 331.

³⁰⁰ TK 2016-2017, Kamerstuk 34584. Thans in behandeling in de Eerste Kamer.

C. Nationaal verblijfsrecht voor bepaalde tijd

Wij beperken ons hier tot een korte uiteenzetting van nationale verblijfsstatussen die *economisch actieve* Britten dan zouden kunnen proberen te verwerven. Britten die nog geen vijf jaar onafgebroken verblijf in Nederland hebben gehad en dus niet kwalificeren voor duurzaam verblijf of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd vallen bij een Brexit zonder enige bijzondere regeling onder het – in algemene zin – restrictieve vreemdelingenbeleid. Zolang de Britten unieburgers zijn, is het verbod op tewerkstelling zonder vergunning neergelegd in de Wet arbeid vreemdelingen niet op hen van toepassing.³⁰¹ Zij hebben vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt als werknemer of ondernemer.

1. Visumplicht

Voor een groot aantal derdelanders die voor verblijf van meer dan drie maanden naar Nederland komen geldt een visumplicht, dit is de machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv).³⁰² Vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijf hadden maar een ander verblijfsdoel beogen – de Britten zullen zonder enige bijzondere regeling wel zo te duiden zijn – zijn niet mvv-plichtig mits zij voor het verstrijken van de geldigheidsduur van hun verblijfsrecht (voor de Brexit formeel is) dan wel binnen een redelijke termijn om wijziging van hun verblijfsrecht vragen.³⁰³ Indien een wijziging niet tijdig wordt aangevraagd kan het mvv-vereiste alsnog niet worden tegengeworpen als de aanvraag binnen een naar het oordeel van de SvVenJ redelijke termijn nadat het rechtmatig verblijf van de vreemdeling is geëindigd, is ingediend. Deze termijn is volgens de thans geldende beleidsregels twee jaar.³⁰⁴ Een Brit die na de Brexit niets onderneemt om zijn verblijfsrecht veilig te stellen kan dus pas na twee jaar met het mvv-vereiste worden geconfronteerd.

Aanbeveling 31: Als het erop lijkt dat geen enkele overgangsregeling zullen worden getroffen, informeer Britten dan tijdig over de verplichting om tijdig – dus voor de Brexit – om wijziging van hun verblijfsrecht te verzoeken.

2. Ondernemers (met of zonder personeel)

Over de toelating van ondernemers van buiten de EU adviseerde de Universiteit van Amsterdam het Expat Centre Amsterdam in 2016.³⁰⁵ Uit het mede naar aanleiding daarvan ingeslagen traject *City Deal Warm Welkom Talent*³⁰⁶ kwam als beoogd resultaat dat grote steden een rol van betekenis krijgen bij de besluitvorming over toelating van ondernemers. Begin 2017 is die rol nog niet geformaliseerd.

Aanbeveling 32: Biedt ondernemende Britten te zijner tijd – als blijkt dat geen overgangsregelingen van toepassing zijn – begeleiding bij de voorbereiding van een aanvraag als zelfstandige en – indien de beoordeling van de gemeente bij de besluitvorming wordt betrokken – bepleit verlening van de vergunning aan Britse ondernemers als dat de Gemeente Amsterdam gerede lijkt.

Voor toelating of voortzetting van het verblijf als ondernemer geldt geen inburgeringsplicht.³⁰⁷

³⁰¹ Art. 2 Wav jo. art. 3, eerste lid sub a Wav.

³⁰² Art. 2p Vw2000 ev. Jo art.16, eerste lid onder a Vw.

³⁰³ 17, eerste lid onder f Vw2000 jo. 3.82 eerste lid Vb.

³⁰⁴ Par. B1/6.1 onder b Vreemdelingencirculaire.

³⁰⁵ T. de Lange, *Wezenlijk Nederlands belang. De toelating tot Nederland van ondernemers van buiten de EU*, WLP, 2016.

³⁰⁶ <http://agendastad.nl/5026-2/> geraadpleegd op 31 maart 2017.

³⁰⁷ Art. 2.1 eerste lid, onder k Besluit Inburgering.

3. Werknemers

Het nationale toelatingsbeleid voor buitenlandse werknemers kenmerkt zich door een tweedeling op basis van inkomens- en opleidingsniveaus.

Voor toelating of voortzetting van het verblijf als werknemer geldt evenwel geen inburgeringsplicht.³⁰⁸

Kennismigrantenregeling

Op de tewerkstellingsvergunningplicht voor werkgevers van vreemdelingen van buiten de EU neergelegd in de Wet arbeid vreemdelingen geldt de kennismigrantenregeling als belangrijkste uitzondering.³⁰⁹ Deze nationale kennismigrantenregeling bestaat nu naast de hiervoor besproken Europese Blauwe Kaart. In de voorgestelde wijziging van de Europese Blauwe Kaart wordt een dergelijke nationale regeling uitgesloten, zodat de kennismigrantenregeling in de toekomst wellicht moet vervallen. Nederland zet in de onderhandelingen over deze richtlijn in op behoudt van de Kennismigrantenregeling. Als die regeling er nog is na een Brexit zonder enige overgangsmaatregel dan kunnen Britten hier dus eventueel gebruik van maken.

Belangrijke voorwaarde voor toelating op grond van de kennismigrantenregeling is dat de werkgever erkend referent moet zijn.³¹⁰ Mochten werkgevers met Britse werknemers in dienst nog niet erkend referent zijn, dan kan hen worden aanbevolen die stap alvast te zetten voordat de Brexit een feit is omdat de procedure voor erkenning als referent een aantal maanden kan duren. De leges voor erkenning als referent bedragen €5.276, ook iets om bedrijven op te wijzen.

Een kennismigrant moet ook voldoen aan een inkomensnorm per maand en dit inkomen moet marktconform zijn.³¹¹ Een kennismigrant van 30 jaar of ouder moet €4.324 bruto per maand verdienen, jonger dan 30 jaar €3.170 bruto per maand en de kennismigrant die aansluitend op zoekjaar hoogopgeleiden, of direct binnen 3 jaar na afstuderen in Nederland of na een functie als wetenschappelijk onderzoeker verdient al genoeg met €2.272 bruto per maand.

Aanbeveling 33: Dring er bij de nationale overheid op aan Britten te kwalificeren als kennismigrant zodra zij voldoen aan de laagste inkomensnorm voor kennismigranten met een ‘verblijfsverleden’ in Nederland.

Arbeidsmigranten

Andere arbeidsmigranten zullen of op grond van de hiervoor al genoemde richtlijn 2011/98 een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (gvva) moeten aanvragen of een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst en, voor de werkgever, de daarbij horende tewerkstellingsvergunning. In beide gevallen wordt getoetst aan de voorwaarden neergelegd in artikel 8 (dwingend) en artikel 9 (facultatief) van de Wet arbeid vreemdelingen en wordt een aanvraag beoordeeld (of daarover geadviseerd) door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Lastigste voorwaarde om aan te voldoen is de arbeidsmarkttoets, de beoordeling dat er géén prioriteit genietend aanbod moet zijn, dat wil zeggen dat er geen Nederlanders, unieburgers of legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen met toegang tot de arbeidsmarkt zijn die de betreffende vacature kunnen vervullen. Voor Britten die nu, bijvoorbeeld, in de Amsterdamse horeca of detailhandel werkzaam zijn, kan worden aangenomen dat er prioriteitgenietend aanbod is, zodat hun

³⁰⁸ Art. 2.1 eerste lid, onder e (arbeidsmigrant) en h (kennismigrant) Besluit Inburgering.

³⁰⁹ Art. 3, eerste lid onder c Wet arbeid vreemdelingen jo. art. 1d Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (Buwav) en art. 3.30a Vb2000.

³¹⁰ Art. 3.30 a, eerste lid Vb2000.

³¹¹ Besluit van de Staatssecretaris van V&J van 11 december 2013, WBV 2013/25, Stcrt. 2013, 35617.

werk geen grondslag biedt voor voortzetting van hun verblijf in Nederland. Alleen een bijzondere regeling kan dat anders laten zijn.

Ingevolge artikel 8, derde lid onder b en c Wet arbeid vreemdelingen kan van onder andere de arbeidsmarkttoets worden afgeweken ten behoeve van de bevordering van internationale handelscontacten en ook in het kader van scholing, opleiding, vrijwilligerswerk, internationale uitwisseling en andere internationale culturele contacten. Een tewerkstellingsvergunning is dan wel nodig, maar die wordt gemakkelijker verleend.

Aanbeveling 34: Dring er bij de nationale overheid op aan dat voor Britten (gedurende een bepaalde periode na de Brexit) wordt afgeweken van de arbeidsmarkttoets uit de Wet arbeid vreemdelingen zodat zij als arbeidsmigrant hun verblijf in Nederland kunnen voortzetten.

D. Regularisatie

Zoals hiervoor al opgemerkt lijkt het nu nog zeer onwaarschijnlijk dat nu rechtmatig in Nederland verblijvende Britten na de Brexit een terugkeerbesluit krijgen uitgereikt en daarmee samenhangend vertrekplichtig zullen worden. Om er zeker van te zijn dat dit niet zal gebeuren, zou het de voorkeur verdienen een expliciete verblijfsregeling voor Britten te creëren die na de Brexit tussen ‘wal en schip’ vallen, dus niet op de een of andere manier aan één van de hiervoor genoemde verblijfsregelingen een recht op voortzetting van hun verblijf in Nederland kunnen ontleen.

Omdat één van de doelstellingen van de Europese Terugkeerrichtlijn is om verblijf in de EU van derdelanders zonder legale verblijfsstatus te voorkomen ligt een ‘regularisatie’ van niet vertrekkende Britten voor de hand. De SvVenJ heeft ingevolge artikel 3.4, derde lid Vb, de discretionaire bevoegdheid om op andere dan bestaande gronden, een verblijfsvergunning te verlenen. Ter uitvoering van onze aanbeveling 16 kan van die bevoegdheid gebruik gemaakt worden.

Aanbeveling 35: Dring er bij de Nederlandse overheid op aan om een verblijfsrecht op grond van het nationale recht toe te kennen aan Britten die ten tijde van de Brexit in Nederland verblijven maar niet op een andere grond in aanmerking komen voor voortzetting van hun verblijf in Nederland.

E. Conclusie

Binnen het nationale vreemdelingenrecht bestaan verschillende bevoegdheden die kunnen worden toegepast of uitgebreid kunnen worden ten einde Britten te faciliteren hun verblijf in Nederland voort te zetten. Zonder dat wij volledigheid pretenderen hebben wij hierboven belangrijke mogelijkheden aangestipt waar de gemeente Amsterdam op kan inzetten teneinde (economisch actieve) Britse Amsterdammers verblijfszekerheid te verzekeren in de vorm van nationaliteit, verblijfsrecht voor onbepaalde tijd of een verblijfsrecht voor bepaalde tijd.