



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Uitvoeringstoets Zeevarenden

*Een uitvoeringstoets naar een nieuwe toelatingsregeling
voor zeevarenden*

Datum	September 2025
Status	Eindrapport

Colofon

Titel	Uitvoeringstoets zeevarenden
Status	Eindrapport
Contact	INDOA@ind.nl Ministerie van Asiel en Migratie Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling Onderzoek en Analyse Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag Postbus 16275 2500 BG Den Haag

Disclaimer

Een uitvoeringstoets kan worden uitgevoerd als er een diepgravende analyse nodig is van de impact van een wijziging op één of meerdere ketenorganisatie. Een uitvoeringstoets kan worden ingezet op het moment dat een wijziging in concept is, bijvoorbeeld als het conceptwetsvoorstel er ligt. Nadat een wetsvoorstel definitief is, wordt gestart met het implementatietraject, waarbij de uitvoeringstoets geldt als startpunt voor het implementatietraject. Gezien de situatie en het voorstel gewijzigd kunnen zijn op het moment dat het implementatietraject start (t.o.v. het moment dat de uitvoeringstoets wordt gevoerd), kan het zijn dat de inschatting van de impact geschetst in de uitvoeringstoets niet (meer) passend blijkt te zijn. Bovendien kan het gebeuren dat na dieper onderzoek andere kaders geschikter blijken.

Inhoud

Inhoud	3
1 Managementsamenvatting	5
Afkortingenlijst.....	10
Begrippenlijst.....	11
1 Inleiding	12
1.1 Aanleiding onderzoek.....	12
1.2 Doelstelling	12
1.3 Vraagstelling.....	12
1.4 Reikwijdte	13
1.5 Werkwijze en aanpak.....	13
1.6 Scenario's	15
1.7 Leeswijzer	15
2 De wijziging	17
2.1 De huidige regelgeving en werkwijze	17
2.2 Wijzigingen op hoofdlijnen.....	18
2.2.1 Aanpassen wet- en regelgeving	18
2.2.2 Kenmerken verblijfsvergunning.....	18
3 Gevolgen van het initiatiefwetsvoorstel.....	21
3.1 Kenmerken van de aanvraag en zeevaartsector	21
3.2 Gevolgen voor de uitvoering	22
3.2.1 Team Zakelijk regulier (IND/RVN/ZKL)	22
3.2.2 Bureau Documenten (DV/BDOC).....	24
3.2.3 Ketenservice (DV/KS).....	24
3.2.4 Gevolgen voor beroep (JZ).....	25
3.3 Handhaving	25
3.4 IV.....	33
3.4.1 Digitale aanvraagformulieren.....	33
3.5 Gevolgen voor communicatie	34
3.6 Gevolgen voor de aanvrager	35
3.7 Gevolgen voor de keten	37
3.8 Implementatie	37
3.9 Randvoorwaarden, knelpunten, risico's en kansen	38
3.9.1 Randvoorwaarden	38
3.9.2 Knelpunten	39
3.9.3 Risico's	40
3.9.4 Kansen	40
3.10 Financiële gevolgen.....	41

3.10.1	Structurele personele en kosten.....	41
4	Eindconclusie.....	43
	Bijlage I: proces van vergunningverlening tot aan verblijf in Nederland	44

1 Managementsamenvatting

Aanleiding en doelstelling onderzoek

Naar aanleiding van een uitspraak¹ van de Afdeling bestuursrechtspraak van 25 november 2020 moeten vreemdelingen die via een Nederlandse luchthaven het land inreizen en langer dan 90 dagen aan boord van een zeeschip in een Nederlandse zeehaven verblijven, gaan beschikken over een verblijfsvergunning. Deze vreemdelingen, zogeheten Zeevarenden, worden in opdracht van een werkgever (rederij) ingevlogen om schepelingendienst² te verrichten. Naar aanleiding van de beoogde aanpassing heeft de DGM de DG IND verzocht om een uitvoeringstoets uit te voeren. Het doel van de toets is het in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen voor de IND en de aanvrager. Daarnaast maakt de handhaafbaarheid van de regeling een nadrukkelijk onderdeel uit van deze uitvoeringstoets.

Impact op IND

Voor het in kaart brengen van de verwachte aantallen eerste aanvragen, bezwaar en beroepszaken is een prognose gemaakt. Daaruit zijn drie scenario's naar voren gekomen: een (verwacht) maximum scenario met 1500 aanvragen per jaar, een gemiddeld scenario met 900 aanvragen en een laag scenario met 300 aanvragen.

Tabel 1. Aantallen zaken per scenario

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Eerste aanvragen (RVN)	300	900	1500
Bezwaarzaken (RVN)	30	90	150
Beroepszaken (JZ)	14	41	69

Geconcludeerd wordt dat de nieuwe regeling bij ieder scenario uitvoerbaar is, nadat aan enkele randvoorwaarden is voldaan. De personele en financiële gevolgen zijn klein, waarbij in het uiterste scenario (1500 aanvragen) in het eerste jaar na implementatie (2026) 6 extra FTE benodigd is. De totale structurele personele kosten zijn € 674.541. In de opvolgende jaren (vanaf 2027) zijn de kosten – bij gelijkblijvende aantallen – naar verwachting lager, omdat de zaken door de opgedane ervaring dan kunnen worden afgehandeld door behandelaren.

Tabel 2. Totale benodigde extra FTE en kosten in 2026

	Personele impact	Structurele financiële kosten (min)	Structurele financiële kosten (max)
IND/RVN ³	1-5 FTE	€ 108.736	€ 543.680
IND/JZ	0-1 FTE	€ 26.552	€ 130.861
Totaal IND	1-6 FTE	€ 135.288	€ 674.541

Kenmerken verblijfsvergunning en toelatingscriteria

- De verblijfsvergunning betreft een reguliere vergunning voor bepaalde tijd

1 Raad van State, 25 november 2020, Uitreisstempel pas bij aankondiging vertrek zeeschip uit de haven - Raad van State.

2 Onder deze diensten worden verstaan 'de werkzaamheden in het kader van het dagelijkse patroon van zorg voor het schip, de bemanning, de lading en de passagiers'.

3 De verwachting is dat de personele kosten voor RVN – bij gelijkblijvende aantallen – in de opvolgende jaren lager zullen uitvallen.

voor de duur van de werkzaamheden, met een maximum van 11 maanden. Gezinshereniging is niet toegestaan.

- De vergunning wordt verleend onder de beperking 'schepelingendienst', als zijnde lid van de bemanning aan boord van een zeeschip.
- Ten aanzien van de toelatingscriteria moet de vreemdeling primair kunnen aantonen dat die a) daadwerkelijk een zeevarende is, b) in dienst is van een rederij of recruitmentbureau en c) schepelingendienst zal verrichten.
- Ten aanzien van het minimumsalaris is gekozen voor een verlaagd middelenvereiste criterium ten opzichte van soortgelijke vergunningen regulier, onder meer omdat het minimumloon niet van toepassing is op deze groep en de zeevarenden recht hebben op kosteloze accommodatie en levensonderhoud op last van de scheepsbeheerder.

Randvoorwaarden

De belangrijkste randvoorwaarden voor implementatie zijn:

- *Aanpassen wet- en regelgeving.* Wet- en regelgeving moeten op het moment van aanvang van implementatie vaststaan.
- *Wijziging in- en uitstempelen.* Het is randvoorwaardelijk voor de effectiviteit van de regeling dat de huidige praktijk rondom het in- en uitstempelen door de KMar en Zeehavenpolitie wordt gewijzigd. Dit is noodzakelijk om te voorkomen dat de huidige gedoogsituatie – waarbij zeevarenden (zowel visumplichtig als niet-visumplichtig) gedoogd maar onrechtmatig tot 180 dagen in Nederland kunnen verblijven door zich telkens in en uit te laten stempelen bij de haven – voort blijft bestaan.
- *Aanmaken kwalificatie.* De nieuwe kwalificatie moet vóór de implementatietermijn zijn aangemaakt.
- *Uitstel aanvragen Wmebv.* Aangezien de digitale aanvraagformulieren naar verwachting niet voor de implementatiedeadline van 1 januari 2026 gereed zijn, moet voor deze regeling uitstel worden aangevraagd om te voldoen aan de eisen die de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv) stelt.
- *Proactieve dienstverlening.* Ten aanzien van de handhaafbaarheid van de regeling moet worden ingezet op proactieve dienstverlening. Bij het uitreiken van het verblijfsdocument kan een informatieblad worden verstrekt met daarin de rechten en plichten onder de regeling, en wat te doen wanneer er mistanden zijn.

Risico's, kansen en knelpunten

De belangrijkste risico's, kansen en knelpunten zijn:

Risico's

- *MoMi-verplichtingen.* De afwezigheid van een referent maakt dat de IND geen (erkend) referent kan aangespreken bij (vermoedens van) misstanden.
- *Internationale recruitmentbureaus.* De rol van de internationale recruitmentbureaus als gemachtigde (feitelijk indiener) brengt ook risico's met zich mee voor de aanvrager; in sommige gevallen kan de vreemdeling (al dan niet bewust) verkeerd worden geïnformeerd over de rechten en beperkingen die in Nederland gelden.

Kansen

- *Einde gedoogsituatie.* De nieuwe regeling maakt een einde aan de huidige gedoogsituatie, waarbij zeevarenden langer dan 90 dagen feitelijk onrechtmatig op een zeeschip in de Nederlandse havens werkzaam zijn.
- *Rechtspositie vreemdeling.* De nieuwe regeling verbetert de rechtspositie van de vreemdeling ten opzichte van de huidige gedoogsituatie.

- *Samenwerking keten.* Een betere samenwerking en kennisdeling tussen de vreemdelingenketen (IND, KMar, Zeehavenpolitie) en toezichthoudende instanties (Arbeidsinspectie, ILT) binnen de zeevaartsector.

Knelpunten

- *De doorlooptijd.* Een lange doorlooptijd van de aanvraag (enkele weken) is volgens de sector onwerkbaar en kan ertoe leiden dat rederijen geen gebruik zullen maken van de regeling.
 - *Schriftelijke aanvraagformulieren.* Omdat het eerste jaar gewerkt zal worden met schriftelijke aanvraagformulieren, staat de doorlooptijd (extra) onder druk. Naar verwachting leidt de postverzending en -verwerking gemiddeld tot een week extra verwerkingstijd. Bijkomend risico van papieren aanvraagformulieren is dat stukken in de post kwijt kunnen raken.
- *Fysieke contactmomenten.* De toename in het aantal fysieke contactmomenten bij de ambassade of consulaat dat nodig is voor de MVV-procedure heeft een mogelijk negatief effect op het doenvermogen van de aanvrager, met name wanneer deze ver moet reizen naar de posten of consulaat.
- *Toezicht op de regeling.* Er zijn slechts beperkte mogelijkheden om toezicht te houden op de regeling, dan wel door de IND dan wel door de betrokken inspecties en ketenpartners.

Gevolgen voor de IND

Team Zakelijk regulier (IND/RVN/ZKL)

Het beoordelen van aanvragen onder de nieuwe verblijfsregeling voor zeevarenden wordt belegd bij team Zakelijk, klantgroep Arbeid. De gevolgen voor het werkproces zijn beperkt. De complexiteit van de toetsing zit met name in het beoordelen of de werkzaamheden beschouwd kunnen worden als schepelingendienst. De personele gevolgen zijn klein tot middelgroot, afhankelijk van het aantal aanvragen. De verwachting is dat de wettelijke termijn van drie maanden gehaald zal worden.

Bureau Documenten (DV/BDOC)

Er worden geen personele gevolgen verwacht voor BDOC. In het zeemansboekje staan de persoonsgegevens van de vreemdeling, de kwalificaties als zeevarende en in voorkomende gevallen gegevens m.b.t. het arbeidsverleden. BDOC kan bij twijfels aan de echtheid van het overgelegde zeemansboekje documentenonderzoek doen. BDOC heeft technische kennis en expertise van zeemansboekjes, afhankelijk van het land van afgifte. In de meeste gevallen kan Bureau Documenten de echtheid van het document vaststellen. BDOC heeft echter geen zicht op de wijze waarop een land de documenten afgeeft, aangezien de opmaak niet internationaal is gestandaardiseerd. Dit betekent dat het niet vast te stellen is of het document op legale of illegale wijze is verkregen.

Keteninformatie & Controle (K&C)

De gevolgen voor K&C zijn beperkt. De verwachting is dat de openbare ordeaanvragen relatief gelijkmatig over het jaar worden ingediend. Er wordt verwacht dat dit binnen de bestaande processen en capaciteit ondervangen kan worden.

Juridische Zaken (JZ)

De gevolgen van de nieuwe regeling voor directie JZ zijn beperkt.

Handhaving

Handhavingsrisico's

In potentie zijn er twee handhavingsrisico's:

- 1) Het risico op onrechtmatig gebruik en arbeidsuitbuiting

Vreemdelingen mogen onder de verblijfsregeling alleen schepelingendienst verrichten. Het gaat daarbij primair om werkzaamheden ten behoeve van het operationeel houden van het schip. Werkzaamheden in het kader van (groot) onderhoud, renovatie en het bouwen van zeeschepen vallen niet onder schepelingendienst. Het bepalen of de werkzaamheden onder schepelingendienst vallen, is een complexe toetsing en afhankelijk van meerdere factoren, zoals het type schip, de subsector zeevaart waar de schepelingendienst worden uitgevoerd en de context waarin dit gebeurt.

Verlaagd middelenvereiste criterium

Het geschetste risico wordt mogelijk versterkt door het verlaagde middelenvereiste criterium dat zal gelden onder de regeling. Een lager middelenvereiste criterium kan het voor werkgevers aantrekkelijker maken om de zeevarenden op de schepen of in een scheepswerf in te zetten als goedkope arbeidskrachten. Arbeidsuitbuiting is dan ook een voorzien risico.

Perspectief sector en werknemersvakbond

De gesproken sectorvertegenwoordigers zien geen risico op het overtreden van de Wav en arbeidsuitbuiting. Vanuit commercieel belang hebben rederijen er volgens de hen geen baat bij mensen onder verkeerde omstandigheden in dienst te nemen. De werknemersvakbond ziet daarentegen wel risico's op het uitvoeren van andere werkzaamheden dan schepelingendienst en arbeidsuitbuiting. De complexiteit van de definitie van schepelingendienst, is volgens de vakbond Nautilus een belangrijke oorzaak.

Handhavings- en toezichtbeleid

Zorgvuldig beslissen is de meest effectieve manier om de genoemde handhavingsrisico's preventief te ondervangen. Daarnaast kunnen preventieve maatregelen genomen worden zoals proactieve voorlichting. Een voorbeeld is dat bij het uitreiken van het verblijfsdocument een informatieblad wordt meegeven met rechten en plichten onder de regeling, en wat te doen wanneer er mistanden zijn.

De mogelijkheden om toezicht te houden op de regeling zijn beperkt. De IND houdt toezicht op (erkend) referenten in Nederland, en niet op vreemdelingen. De aanvrager heeft bij deze regeling geen referent. Dat betekent dat diens werkgever geen MoMi-verplichtingen heeft (informatie- administratie en zorgplicht), wat maakt dat de IND bij (vermoedens van) misstanden geen (erkend) referent in Nederland kan aanspreken. Wel zal de IND (signalen van) misstanden melden bij de betrokken inspecties en ketenpartners.

Aanvullend kunnen werkafspraken gemaakt worden met de ILT. De ILT is als nationale toezichthouder op zeeschepen bevoegd om in Nederlandse havens te controleren op de voorwaarden voor het Maritiem Arbeidsverdrag. Zodoende kan de ILT potentieel een signalerende functie vervullen voor de IND. Mocht de ILT constateren dat er niet aan de arbeidsvoorwaarden wordt voldaan (bijvoorbeeld omdat er andere werkzaamheden worden verricht dan het arbeidscontract toelaat) dan is deze informatie relevant voor de IND. Of de IND gebruik wil maken van de signaalfunctie van de ILT, en zo ja, de wijze waarop dit dient te gebeuren, moet nog worden besloten en uitgewerkt.⁴

⁴ Mocht de IND dergelijke signalen willen ontvangen van de ILT, dan moet de wijze waarop deze informatie-uitwisseling plaatsvindt juridisch sluitend zijn.

2) Onrechtmatig verblijf in Nederland/Schengengebied

Het kan voorkomen dat vreemdelingen de regeling zullen (proberen) te misbruiken om met andere doeleinden het Schengengebied in te reizen. Hiervoor waarschuwen BuZa en ILO's. Het is op voorhand niet met zekerheid te zeggen of dit risico zich voor zal doen.

Handhavings- en toezichtbeleid

De Zeehavenpolitie heeft zicht op welke zeeschepen in de haven liggen, evenals welke schepen zullen aan- en afmonsteren. Mocht team Zakelijk vermoedens hebben dat de vreemdeling geen zeevarende is, zou de Zeehavenpolitie op verzoek van de IND kunnen nagaan of de gegeven informatie m.b.t. het zeeschip correct is. Deze afspraken moeten nog worden uitgewerkt en geformaliseerd.

Interveniëren

Wanneer blijkt dat daadwerkelijk sprake is van een overtreding, kan worden overgaan tot *interventie*. Er zijn verschillende – maar beperkte – handelingsperspectieven, afhankelijk van de orde van zwaarte van de overtreding en of deze al dan niet bewust wordt begaan. Zo kan de vreemdeling (opnieuw) geïnformeerd worden over de rechten en plichten onder de regeling, of een intrekkingprocedure opgestart worden. De wijze waarop signalen verwerkt worden en de handelingsperspectieven die hieruit volgen, liggen primair belegd bij het HIK, team Zakelijk en RVN Klantgroep handhaving.

Conclusie handhaafbaarheid

Hoewel de regeling moeilijk te handhaven is, is de voorlopige conclusie dat de voornaamste handhavingsrisico's ondervangen kunnen worden door inzet op preventieve handhaving – namelijk: volledige en proactieve voorlichting richting de doelgroep. Aanvullend zal de IND signalen van (grootschalig) misbruik delen met de betrokken inspecties en ketenpartners, en andersom.

Informatievoorziening (IV)

De gevolgen van de nieuwe verblijfsregeling op Informatievoorziening (IV) zijn beperkt. De belangrijkste taak voor IV is het inrichten van een kwalificatie ingericht specifiek voor zeevarenden. IV geeft aan dat dit in principe haalbaar is, met de kanttekening dat dit proces zo spoedig mogelijk (en uiterlijk voor 1 oktober 2025) in werking moet worden gezet.

Communicatie

De gevolgen voor communicatie zijn middelgroot. Ten aanzien van de externe communicatie is het belangrijk dat informatie over de regeling richting de sector en doelgroep wordt verstrekt. Mede gelet op de handhaafbaarheid van de regeling – is het een mogelijkheid om een informatieblad uit te werken met daarin beschreven de rechten en plichten onder de verblijfsregeling, en wat te doen bij misstanden. Dit kan mogelijk (voor een gedeelte) ondervangen dat de rederijen en recruitmentbureaus zelf geen informatie en zorgplicht hebben onder MoMi.

Gevolgen voor de aanvrager

Naar verwachting valt de regeling binnen het doenvermogen van de vreemdeling. De regeling brengt risico's van misbruik en uitbuiting met zich mee, bijvoorbeeld doordat werkgevers arbeidskrachten onrechtmatig kunnen inzetten als goedkope arbeidskrachten en voor andere werkzaamheden dan de schepelingendienst. Daarbij dient te worden opgemerkt dat deze risico's niet door de regeling worden gecreëerd. Deze risico's komen in de huidige gedoogsituatie ook al voor.

Afkortingenlijst

AenM	Ministerie van Asiel en Migratie
ARVN	Afdeling Advies Regulier Verblijf en Nederlanderschap
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BDOC	Bureau Documenten
BIC	Business Informatie Centrum
BuWav	Besluit uitvoering Wet Arbeid Vreemdelingen
BV	Directie Bedrijfsvoering
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
C&A	Correcties en Aanvullingen
CC	Corporate Communicatie
CSO	Consulaire Service Organisatie
DG IND	Directeur-Generaal IND
DGM	Directeur-Generaal Migratie
DV	Directie Dienstverlening
FBI	Financiële Bedrijfsinformatie
GVVA	Gecombineerde Vergunning voor Verblijf en Arbeid
HDCV	Hoofddirectie Consulaire en Visumzaken
HIK	Handhavingsinformatieknooppunt
HOT	Handleiding Overheidstarieven
I&R	Identificatie en Registratie
ILO	Internationale Arbeidsorganisatie
ILO-ind	International Liason Officer (IND)
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IV	Informatievoorziening
JZ	Directie Juridische Zaken
KC	Klantcommunicatie
K&C	Afdeling Keteninformatie & Controle
KVV	Visum voor kort verblijf
MLC	Maritiem Arbeidsverdrag
MPP	Meerjaren Productie Prognose
MT	Managementteam
MVV	Machtiging tot voorlopig verblijf
NLA	Nederlandse Arbeidsinspectie
O&A	Afdeling Onderzoek & Analyse
RVN	Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap
SUA	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire
Vw	Vreemdelingenwet
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
Wmebv	Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer
ZKL	Team Zakelijk Regulier

Begrippenlijst

doenvermogen : een verzameling van niet-cognitieve vermogens die bijdragen aan of iemand aan het gevraagde kan voldoen.⁵

gezinshereniging : gezinsmigratie van personen uit gezinnen die al vóór de migratie bestonden.⁶

handhaafbaarheid : of de naleving van de regeling door burgers en bedrijven goed gecontroleerd kan worden, en of er adequate mogelijkheden zijn om op te treden als er overtredingen zijn.⁷

menselijke maat : recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving.

schepelingendienst: het verrichten van werkzaamheden in het kader van het dagelijkse patroon van zorg voor het schip, de bemanning, de lading en de passagiers. (Nota van toelichting bij het Besluit van 20 oktober 2000 tot wijziging van het Besluit uitvoering Wav (Stb. 2000, 464).

uitvoerbaarheid : de mate waarin de regeling werkbaar is (toe te passen) in werkprocessen en systemen voor degene die hem moet uitvoeren aan de kant van de overheid en voor de burgers en bedrijven die ermee geconfronteerd worden. Daarin spelen ook aspecten als doenvermogen mee.

⁵ WRR, 2017, Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.

⁶ CBS, 2025. Gezinsmigrant. Geraadpleegd op 3 juni 2025.

⁷ KCBR, 2018, Handleiding uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (U&H).

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Naar aanleiding van een uitspraak⁸ van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: De afdeling) van 25 november 2020 moeten vreemdelingen die via een Nederlandse luchthaven het land inreizen en langer dan 90 dagen aan boord van een zeeschip in een Nederlandse zeehaven verblijven, gaan beschikken over een verblijfsvergunning. Het gaat om vreemdelingen, zogeheten 'zeevarenden', die in opdracht van een werkgever (rederij) worden ingevlogen om schepelingendienst te verrichten. Onder deze diensten worden verstaan 'de werkzaamheden in het kader van het dagelijkse patroon van zorg voor het schip, de bemanning, de lading en de passagiers'⁹. Omdat deze vreemdelingen niet binnen de huidige kaders van de Vreemdelingenwet passen, is er een aparte verblijfsregeling voor deze specifieke groep zeevarenden nodig. In overleg met de betrokken departementen¹⁰, en in gesprek met de sectorvertegenwoordigers en werknemersvakbond Nautilus, heeft het ministerie van Asiel en Migratie (AenM) een nieuwe verblijfsregeling vormgegeven. Deze moet een einde maken aan de huidige praktijk waarin deze vreemdelingen in feite zonder rechtmatig verblijf (maar gedoogd) in Nederland verblijven. Naar aanleiding van de beoogde aanpassing heeft de Directeur-Generaal Migratie (DGM) de Directeur-Generaal Immigratie- en Naturalisatiedienst (DG IND) verzocht om een uitvoeringstoets uit te voeren.

1.2 Doelstelling

Het doel van de uitvoeringstoets is het in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen van de nieuwe verblijfsregeling voor de IND en de aanvrager. Daarnaast maakt de handhaafbaarheid van de regeling een nadrukkelijk onderdeel uit van deze uitvoeringstoets. Het gaat bij de uitvoeringsgevolgen om een objectieve en technische toetsing met betrekking tot de uitvoeringspraktijk van het voorstel. Hierdoor is inzicht verkregen in onder meer de organisatorische, personele en financiële gevolgen voor de IND. Eveneens zijn voor zover mogelijk de gevolgen voor de aanvrager in kaart gebracht, waarbij expliciet is gekeken of de aanvrager de (concept) regelgeving kan naleven of uitvoeren (doenvermogen).

Deze uitvoeringstoets is geen politieke of maatschappelijke beoordeling of toetsing van de juridische juistheid of de beleidslogica van de beoogde wijziging. Daar waar werkzaamheden van ketenpartners het werk van de IND raken op dit dossier, bijvoorbeeld ten aanzien van het uitwisselen van fraude- en handhavingssignalen, zijn deze ketenpartners meegenomen in deze toets.

1.3 Vraagstelling

De volgende vragen zijn beantwoord in de uitvoeringstoets.

1. Wat zijn de uitvoeringsgevolgen voor de IND van de nieuwe verblijfsregeling voor zeevarenden die schepelingendienst verrichten en langer dan 90 dagen

⁸ Raad van State, 25 november 2020., [Uitreisstempel pas bij aankondiging vertrek zeeschip uit de haven - Raad van State](#)

⁹ Nota van toelichting bij het Besluit van 20 oktober 2000 tot wijziging van het Besluit uitvoering Wav (Stb. 2000, 464)

¹⁰ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) en Ministerie van Economische Zaken (EZ).

in Nederland verblijven? Hierbij wordt gekeken naar gevolgen voor de volgende onderdelen:

- a. De organisatie (werkproces, inhoud en complexiteit)
 - b. Personele en financiële gevolgen
 - c. Doorlooptijden
 - d. Techniek en automatisering (ICT)
 - e. Communicatie
 - f. Risico's, kansen en randvoorwaarden
 - g. Implementatie(termijn)
2. Wat zijn de gevolgen voor de handhaafbaarheid van de nieuwe verblijfsregeling voor zeevarenden? Deze gevolgen zijn onderverdeeld in de categorieën:
 - a. Signaleren
 - b. Detecteren
 - c. Intervenieren
3. Wat zijn de gevolgen voor de aanvrager (de vreemdeling) van de nieuwe verblijfsregeling voor? Hierbij wordt gekeken naar:
 - a. Doenvermogen
 - b. Menselijke maat

1.4

Reikwijdte

In deze uitvoeringstoets wordt onderzocht welke gevolgen een nieuwe verblijfsregeling voor zeevarenden heeft op de IND en de aanvrager. Zoals in paragraaf 1.1 is benoemd heeft deze regeling uitsluitend betrekking op zeevarenden die via de luchthaven Nederland binnenkomen én hier komen om langer dan 90 dagen in een van de Nederlandse havens schepelingendienst te verrichten. De nieuwe regeling geldt niet voor zeevarenden die per schip aankomen in een van de Nederlandse havens. Deze regeling is eveneens niet bedoeld voor ingevlogen zeevarenden die voor een periode korter dan 90 dagen in de Nederlandse haven werkzaamheden te verrichten. Zij kunnen gebruik maken van een bestaande regeling, namelijk het visum voor kort verblijf (KVV) voor zeevarenden ('Blue Carpet' programma).

In deze uitvoeringstoets is gekeken naar zowel de praktische als de financiële gevolgen voor de IND. Meerdere ketenpartners waaronder de betrokken inspecties¹¹ zijn bevraagd voor dit onderzoek, met name om de handhavingsmogelijkheden in kaart te brengen. Voor de betrokken ketenpartners zijn de uitvoeringsgevolgen verder niet uitgewerkt in dit rapport.¹² De gevolgen van de regeling zijn voor de meeste van deze ketenpartners overigens naar verwachting beperkt.

1.5

Werkwijze en aanpak

DGM is opdrachtgever van de uitvoeringstoets, Directie Migratiebeleid (DMB) is gedelegeerd opdrachtgever. DG IND heeft de opdracht aanvaard en directeur SUA is de gedelegeerd opdrachtnemer. Het hoofd Onderzoek en Analyse (O&A) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdracht. Onder zijn verantwoordelijkheid hebben twee wetenschappelijk medewerkers als coördinerend projectleider het werkproces georganiseerd, de voortgang hiervan bewaakt, afgestemd met de betrokken afdelingen en het (concept)rapport geschreven. De onderzoekers zijn in hun werkzaamheden ondersteund door een vertegenwoordiger van de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) afdeling Advies Regulier Verblijf en Nederlanderschap (ARVN). Gezamenlijk vormden zij het kernteam. Daarnaast hebben

¹¹ Nederlandse arbeidsinspectie (NLA) en de o Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

¹² De opdracht was om enkel de gevolgen voor de IND in kaart te brengen. Wel is tijdens de uitvoeringstoets naar voren gekomen dat de impact op ketenpartners minimaal is.

verschillende organisatieonderdelen van de IND deelgenomen aan het projectteam. Zij hebben de onderzoekers van relevante inhoudelijke input voorzien. Zij waren ook het eerste aanspreekpunt voor hun directies en hadden het mandaat om namens die directies te kunnen spreken en beslissingen te kunnen nemen (of deze intern snel te kunnen afstemmen).

De volgende organisatieonderdelen van de IND zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van deze uitvoeringstoets:

- IND
 - Directie Bedrijfsvoering (BV)
 - Directie Dienstverlening (DV)
 - Directie Informatievoorziening (IV)
 - Directie Juridische Zaken (JZ)
 - Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN)
 - Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA)

De volgende (keten)partners zijn betrokken geweest bij de uitvoeringstoets:

- Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)
 - De Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)
 - Zeehavenpolitie
- Ministerie van Asiel en Migratie (AenM)
 - Directie Migratiebeleid (DMB)
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa)
 - Beleidsafdeling Hoofddirectie Consulaire zaken en Visumbeleid
 - Hoofddirectie Consulaire en Visumzaken (HDCV)
 - Consulaire Service Organisatie (CSO)
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W)
 - Directie Maritieme aangelegenheden
- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
 - Team Maritiem Internationaal
- Ministerie van Defensie
 - Koninklijke Marechaussee (KMar)
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
 - Nederlandse arbeidsinspectie (NLA)

Aanvullend zijn de volgende externe partijen betrokken om inhoudelijk input te leveren op de gevolgen van de nieuwe verblijfsregeling en om het perspectief van de aanvrager te vertegenwoordigen:

- Sectorvertegenwoordigers
 - Netherlands Maritime Technology
 - Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders
 - Vereniging van Waterbouwers
- Werknemersvakbond
 - Nautilus

Voor deze uitvoeringstoets is het projectteam een keer bij elkaar gekomen om voornaamste uitvoeringsgevolgen van de wijziging in kaart te brengen. Aanvullend heeft er een sessie plaatsgevonden met leden van het projectteam met

handhavingsexpertise om de handhaafbaarheid van de regeling te bespreken. Beide sessies stonden onder voorzitterschap van O&A.

Het projectteam heeft schriftelijke feedback gegeven op twee (concept)rapportages. Aanvullend hebben semigestructureerde interviews plaatsgevonden met de ketenpartners en externe partijen. Hiertoe zijn contactpersonen van de betreffende organisaties benaderd, dan wel aangedragen door SUA/ARVN of de desbetreffende stafdirecties. De organisaties hebben zelf een afweging gemaakt wie geïnterviewd kon worden. Alle geïnterviewden hebben van tevoren een topic-list ontvangen en zijn naderhand gevraagd om het gespreksverslag te voorzien van correcties en aanvullingen. De interviewverslagen zijn vervolgens geanalyseerd door de onderzoekers. Aan de ketenpartners van de IND is eenmalig gevraagd feedback te geven op het (concept)rapport.

Financiële gevolgen

Voor het berekenen van het benodigd aantal FTE en de structurele financiële kosten is de Handleiding Overheidstarieven (HOT) 2025 geraadpleegd. Daarbij is uitgegaan van 1249 productieve uren. Voor de overhead kosten voor 2025 zijn de tarieven uit de HOT geraadpleegd, namelijk € 26.000 per FTE. FTE's zijn afgerond op hele getallen.

1.6

Scenario's

Voor het in kaart brengen van de verwachte aantallen eerste aanvragen, bezwaar en beroepszaken is een prognose gemaakt. Daaruit is een verwachte bandbreedte van 300 tot 1500 aanvragen per jaar gekomen. Er wordt daarom gewerkt met drie scenario's: een (verwacht) maximum scenario met 1500 aanvragen per jaar, een gemiddeld scenario met 900 aanvragen en een laag scenario met 300 aanvragen. De prognose is tot stand gekomen op basis van expertise en/of informatie geleverd vanuit verschillende betrokken partijen. De daadwerkelijke aantallen kunnen afwijken; dit hangt met name af van de arbeidsvraag van de verschillende subsectoren in de zeevaartsector, hetgeen weer samenhangt met een veelvoud van andere factoren. Ook de gemiddelde doorlooptijd van de aanvraag heeft hier invloed op (waarover meer onder paragraaf 3.9.4). De waarschijnlijkheden van de verschillende scenario's zijn niet verder onderzocht. Over (ongeveer) een jaar na implementatie zal de afdeling O&A de regeling opnieuw bestuderen door middel van een invoeringstoets.¹³ Indien daaruit blijkt dat het daadwerkelijke aantal aanvragen sterk afwijkt van de in deze uitvoeringstoets gehanteerde prognoses, zal een herberekening moeten worden gemaakt van de impact van de regeling op de IND.

Tabel 3. Aantallen zaken per scenario

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Eerste aanvragen (RVN)	300	900	1500
Bezwaarzaken (RVN)	30	90	150
Beroepszaken (JZ)	14	41	69

1.7

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt kort beschreven hoe de huidige regelgeving en werkwijze is vormgegeven, evenals en wat de wijziging op hoofdlijnen inhoudt. In het derde hoofdstuk wordt ingegaan op de uitvoeringsgevolgen voor de IND en de

¹³ Een invoeringstoets is een lichtvoetige bestudering van de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering.

aanvrager. In dit hoofdstuk wordt eveneens naar de handhaafbaarheid van de nieuwe verblijfsregeling gekeken. In hoofdstuk 4 volgt een conclusie over de uitvoerbaarheid.

2 De wijziging

2.1 De huidige regelgeving en werkwijze

Er zijn twee categorieën zeevarenden van buiten de Europese Unie (EU) die in een Nederlandse haven verblijven. De eerste groep reist de Nederlandse haven in via het zeeschip; op hen heeft deze uitvoeringstoets geen betrekking omdat er voor hen niets verandert. Deze uitvoeringstoets gaat over de tweede categorie, zij die via een luchthaven Nederland inreizen. Deze groep maakt momenteel gebruik van een Schengen Visum Kort Verblijf (KVV).¹⁴ Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) is verantwoordelijk voor de beoordeling, verlening en afgifte van een KVV.¹⁵ Deze procedure is onderdeel van het zogeheten 'Blue Carpet'-programma, dat is opgezet om visumaanvragen van zeevarenden zo goed mogelijk te faciliteren.¹⁶ De aanvragen worden in de regel via internationale of lokale recruitmentbureaus (crewing agencies) voor de zeevaartsector in de landen van herkomst aangevraagd. In 2024 hebben bijna 64.000 vreemdelingen een aanvraag gedaan voor dit type visum.¹⁷

Na het verkrijgen van het visum kan de zeevarende naar Nederland reizen. Bij aankomst op de luchthaven vindt een grenscontrole plaats conform de Schengengrenscore, uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee (KMar). Onderdeel van deze controle is de toetsing van het doel van verblijf, de duur en de beschikking over voldoende middelen van bestaan (de zogenaamde Doel-Duur-Middelen (DDM)-controle¹⁸). Als alles in orde is, plaatst de KMar een inreisstempel in het paspoort van de vreemdeling. Hiermee wordt toegang tot Nederland verleend voor een verblijf van maximaal 90 dagen binnen een periode van 180 dagen. In de praktijk reizen zeevarenden meestal direct door naar het zeeschip waar zij gaan werken. Wanneer zeevarenden 'aanmonsteren', dat wil zeggen, aan boord gaan van het zeeschip, moeten zij eerst een uitreisstempel ontvangen van de KMar of Zeehavenpolitie.¹⁹ Vanaf dat moment wordt hun formele verblijf in Nederland als beëindigd beschouwd.

In de praktijk kan het van enkele dagen tot meerdere weken en in sommige gevallen zelfs maanden duren voordat het schip daadwerkelijk uitvaart. Het overgrote merendeel van de zeevarenden vaart binnen twee weken uit. Vervolgens is er een categorie die langer dan twee weken, maar binnen 90 dagen uitvaart. Een kleine restcategorie, naar schatting tussen de 300 en 1.500 vreemdelingen per jaar, verblijft langer dan 90 dagen in de haven. Ongeacht wanneer het zeeschip vertrekt geldt in de regel dat zeevarenden zich direct bij aanmonstering in de haven laten uitstampelen. Zij hebben hier immers baat bij: op het moment dat de zeevarende zich laat uitstampelen stopt het 'aftellen' van de 90 dagen dat die via de KVV in Nederland mag verblijven, ook als die in feite dus nog in de haven op Nederlands grondgebied verblijft. Het is daarbij gebruikelijk dat de zeevarende zich na enkele weken weer laat instampelen. Zeeschepen werken immers veelal met rotatieschema's. De zeevarende

¹⁴ Ook zijn er zeevarenden uit niet- visumplichtige landen die gebruik kunnen maken van de Blue Carpet regeling. Dit geldt bijvoorbeeld voor Maleisië.

¹⁵ De IND is wel verantwoordelijk voor eventuele bezwaar- en beroepschriften van vreemdelingen tegen het niet verlenen van een KVV door BuZa.

¹⁶ Voor aanmonstering (aan boord komen van een schip), afmonstering (een schip verlaten) en/of het volgen van een beroep of cursus met als hoofddoel Nederland.

¹⁷ BuZa, De staat van het Consulaire, 2024.

¹⁸ Dit zijn de voorwaarden voor toegang waar derdelanders (dus geen burgers van de Europese Unie) aan getoetst worden wanneer zij een verblijf van korter dan 90 dagen beogen. De KMar stelt onder meer vragen wat iemand komt doen, of dit met bewijzen kan worden onderbouwd en of de desbetreffende persoon voldoende middelen van bestaan heeft.

¹⁹ De Zeehavenpolitie stempelt de zeevarenden in en uit in de Rotterdamse haven. Voor de andere Nederlandse havens is deze taak belegd bij de KMar.

werkt dan bijvoorbeeld voor een aantal weken op het schip en wordt vervolgens een aantal weken afgelost. Telkens als zo'n aflossing plaatsvindt, laat de zeevarende die aan het werk gaat zich uitstempelen en wordt de zeevarende die wordt afgelost weer ingestempeld. Op deze manier kunnen zeevarenden maximaal gebruikmaken van de 90-dagentermijn binnen 180 dagen. Immers: ze verblijven op deze manier, in het uiterste geval, de volle 180 dagen in Nederland, waarvan 90 werkzaam op het schip en de overige 90 in de haven of daarbuiten. Momenteel zijn er geen (formele) regels en/of afspraken die het direct uitstempelen verbieden²⁰, en is er geen actief toezicht op de verblijfsduur tussen uitstempelen en het daadwerkelijk uitvaren. Zoals beschreven kan dit leiden tot onrechtmatig (maar gedoogd) verblijf in Nederland.

2.2 Wijzigingen op hoofdlijnen

Vanaf 1 januari 2026 komt er een verblijfsregeling voor zeevarenden die langer dan 90 dagen op een zeeschip in een Nederlandse haven verblijven en schepelingendienst verrichten. Dit betekent dat deze groep vanaf dat moment over een verblijfsvergunning moet gaan beschikken. In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen toegelicht welke aanpassingen dit vergt in wet- en regelgeving, en wat de kenmerken van de toelatingsprocedure en verblijfsvergunning zijn.

2.2.1 *Aanpassen wet- en regelgeving*

De wettelijke grondslag van de nieuwe toelatingsprocedure kan worden gevonden in art. 3.4, vierde lid, van het Vreemdelingenbesluit (Vb). Op grond van dit artikel kan in het Voorschrift Vreemdelingen (VV) 2000 een specifieke categorie vreemdelingen worden aangewezen, voor wie geen andere verblijfsgrond in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) is opgenomen en waarbij met hun komst een wezenlijk Nederlands belang is gediend.²¹ Om dit mogelijk te maken wordt er met de introductie van artikel 3.16c een nieuwe beperking²² aan het VV toegevoegd, die in hoofdstuk 4 (Arbeid tijdelijk) van deel B van de Vreemdelingencirculaire (Vc) zal worden uitgewerkt. Onder de categorieën vreemdelingen die in Nederland willen verblijven moet worden toegevoegd: 'schepelingendienst als lid van de bemanning aan boord van een zeeschip'.

2.2.2 *Kenmerken verblijfsvergunning*

De verblijfsvergunning voor zeevarenden betreft een reguliere vergunning voor bepaalde tijd voor de duur van de werkzaamheden²³, met een maximum van 11 maanden. Met deze maximale termijn wordt aangesloten op het Maritiem Arbeidsverdrag (MLC) van de Internationale Arbeidsorganisaties (ILO)²⁴, dat stelt dat zeevarenden niet langer dan 11 maanden op een schip mogen verblijven. De verblijfsvergunning kan dan ook alleen worden verlengd binnen de 11-maandentermijn, met een maximum van 11 maanden. Gezinshereniging is niet toegestaan.

De vergunning wordt alleen verleend onder de beperking 'schepelingendienst', als zijnde lid van de bemanning aan boord van een zeeschip. Met het begrip schepelingendienst wordt aangesloten bij artikel 4.5 van het Besluit uitvoering Wet Arbeid Vreemdelingen (BuWav) 2022, waarin schepelingendienst wordt vrijgesteld

²⁰ Is sommige Nederlandse havens wordt er – vooruitlopend op beleid dat eveneens volgt uit de uitspraak van de RvS van 25 november 2020, een regel gehanteerd dat een vreemdeling zich pas mag laten uitstempelen als het schip aanstaande is om te vertrekken, dat wil zeggen, binnen een 10 dagen termijn.

²¹ In dit geval het economische belang van de maritieme (maak) industrie in Nederland.

²² Schepelingendienst als lid van de bemanning aan boord van een zeeschip, als bedoeld in artikel 4.5, aanhef en onder b, van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022, dat onder buitenlandse vlag vaart.

²³ In de sectoragenda maritieme maakindustrie (MMI) van de Rijksoverheid is opgenomen dat het tijdelijk verblijf van deze zeevarenden moet worden geregeld voor een duur die redelijk is met betrekking tot de in Nederland benodigde activiteiten.

²⁴ De Internationale Arbeidsorganisatie (IAO of ILO) is een gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties die zich richt op het bevorderen van rechtvaardigheid en internationaal erkende mensen- en arbeidsrechten.

van de tewerkstellingsvergunningsplicht.²⁵ De verblijfsvergunning voor schepelingendienst is daarom geen Gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA). Verder treden zeevarenden die gebruik zullen maken van de regeling niet toe tot de Nederlandse arbeidsmarkt.²⁶ Zij krijgen de arbeidsmarktaantekening 'Arbeid niet toegestaan'²⁷ en zij mogen alleen werkzaamheden verrichten voor de rederij en het zeeschip waar hun verblijfsvergunning betrekking op heeft.

Toelatingscriteria

Om in aanmerking te komen voor de verblijfsvergunning zijn er toelatingscriteria en (aanvullende) voorwaarden van toepassing. Primair moet de vreemdeling kunnen aantonen dat die a) daadwerkelijk een zeevarende is, b) in dienst is van een rederij of recruitmentbureau en c) schepelingendienst zal verrichten. De IND toetst het bovenstaande aan de hand van de volgende bewijsstukken:

- Een monsterboekje (ook wel zeemansboekje genoemd) met daarin de (zeemans)kwalificaties van de aanvrager.
- Een door beide partijen ondertekende arbeidsovereenkomst met daarin:
 - de adresgegevens van de (in het buitenland gevestigde) werkgever;
 - de naam van de scheepsbeheerder en het schip waarop de schepelingendienst zal worden verricht;
 - het salaris van een volmatroos dat niet lager is dan het vastgestelde bedrag door de ILO²⁸ (\$US 673 in 2025).

De IND zal op basis van de arbeidsovereenkomst ook toetsen of de vreemdeling zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan.²⁹ Ten aanzien van het minimumsalaris wordt opgemerkt dat er gekozen is voor een verlaagd middelenvereiste ten opzichte van soortgelijke vergunningen regulier.³⁰ De Nederlandse regelgeving op onder meer het gebied van minimumloon is tevens op deze groep niet van toepassing. Hiervoor is onder meer³¹ gekozen omdat de zeevarenden recht hebben op kosteloze accommodatie en levensonderhoud op last van de scheepsbeheerder, hetgeen eveneens moet blijken uit het arbeidscontract. Dit brengt potentieel risico's met zich mee met betrekking tot onrechtmatig gebruik van de regeling, waarvoor wordt verwezen naar paragraaf 3.3.

Daarnaast zullen aanvullende voorwaarden van toepassing zijn die met name een doel dienen met betrekking tot de handhaafbaarheid van de regeling. Hiervoor wordt wederom verwezen naar paragraaf 3.3. Afsluitend zullen er algemene voorwaarden van toepassing zijn, denk aan het overleggen van een geldig paspoort, het invullen van een antecedentenformulier en intentieverklaring tuberculose (tbs) onderzoek. Ook zal er een Openbare Orde (OO)-check³² gedaan worden. Voor een overzicht van het end-to-end-proces van de aanvraagprocedure tot vergunningverlening inclusief het handelen in het kader van handhaving, wordt verwezen naar bijlage I.

KVV en MVV-procedure

Na de implementatie van de nieuwe verblijfsregeling zullen er twee groepen zeevarenden in Nederland zijn die via een luchthaven zijn ingereisd, namelijk:

- Een groep die korter dan 90 dagen in Nederland verblijft en gebruikmaakt van de KVV-procedure, beoordeeld en afgeven door BuZa.

²⁵ De onderhavige bepaling is opgenomen om ervoor te zorgen dat reders in het internationale handelsverkeer hun vestigingsplaats in Nederland zouden behouden en hierin geen belemmering zouden ondervinden waardoor zij genoodzaakt zouden zijn om hun plaats van vestiging naar het buitenland te verplaatsen. In dit geval zou er een belangrijke tak van bedrijvigheid potentieel uit Nederland verdwijnen.

²⁶ Het Uitvoeringsinstituut voor Werknemersverzekeringen (UWV) heeft dan ook geen rol bij deze verblijfsregeling.

²⁷ Op grond van artikel 3.1, derde lid, aanhef en onder I, VV.

²⁸ De ILO is geratificeerd door Nederland in Maritiem Arbeidsverdrag (MLC).

²⁹ In de zin van artikel 3.74, eerste lid, Vb.

³⁰ Bijvoorbeeld aanvragen voor een Gecombineerde Vergunning voor Verblijf en Arbeid (GVVA)

³¹ Daarnaast is het financieel-economisch belang van de sector meegewogen in het besluit.

³² Een openbare orde-check (hierna OO-check) is een controle of betrokkene criminele antecedenten heeft.

- Een groep die langer dan 90 dagen in Nederland verblijft en gebruikmaakt van een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) met bijhorende verblijfsvergunning, beoordeeld en afgegeven³³ door de IND.

De voornaamste verschillen tussen beide groepen zijn als volgt:

- De groep die gebruik zal maken van de MVV-procedure is aanzienlijk kleiner.³⁴
- De toelatingscriteria onder de MVV-procedure zijn zwaarder dan onder de KVV-procedure, er moet namelijk verklaard en aangetoond worden dat alleen schepelingendienst verricht mag worden, en er geldt er een middelenvereiste. BuZa toetst deze specifieke onderdelen niet.
- In tegenstelling tot de KVV-procedure zullen vreemdelingen met een MVV niet onderworpen worden aan een DDM-controle door de KMar³⁵. Ook hoeven zij niet uitgestempeld te worden door de Zeehavenpolitie of KMar. Zeevarenden die gebruik maken van de nieuwe regeling hebben immers een verblijfsvergunning.

Ten aanzien van het in- en uitstempelen is op moment van schrijven nog een wijziging aanstaande. Over de precieze invulling hiervan moet nog een besluit worden genomen. Op hoofdlijnen ziet deze voorgenomen wijziging erop toe dat de minister de Zeehavenpolitie en KMar de opdracht zal geven het uitstempelen alleen nog maar toe te staan als het schip aanstaande is om te vertrekken. Dit betekent dat de vreemdeling alleen kan worden uitgestempeld, als het schip binnen een nog vast te stellen termijn vertrekt. Naar verwachting zal het gaan om een termijn van drie tot tien dagen. Op deze wijze moet de huidige gedoogpraktijk beëindigd worden waarbij zeevarenden langer dan 90 dagen in de haven kunnen werken door gebruik te maken van het in- en uitstempelen binnen de KVV-procedure. Voor de effectiviteit van de nieuwe MVV-regeling is het randvoorwaardelijk dat deze beperking op het in- en uitstempelen er komt (zie paragraaf 3.9.3 randvoorwaarden).

³³ BuZa is wel verantwoordelijk voor de afgifte van de MVV-sticker in het paspoort van de vreemdeling, nadat door de IND een positief besluit afgegeven is. Het daadwerkelijke verblijfsdocument wordt door de IND na aankomst in Nederland verstrekt.

³⁴ Naar inschatting zullen tussen de 300 en 1.500 vreemdelingen gebruik maken van de MVV-procedure. De KVV-procedure kent daarentegen ruim 64.000 aanvragen per jaar.

³⁵ De IND heeft immers reeds getoetst of aan alle voorwaarden voor de afgifte van een vergunning is voldaan. De KMar gaat bij een geldig MVV-visum (D-visum) geen grondige controle meer uitvoeren omdat zij ervan uitgaat dat dit reeds is gebeurd.

3 Gevolgen van het initiatiefwetsvoorstel

In dit hoofdstuk wordt de impact beschreven voor de uitvoering van de IND, per afdeling met inachtneming van de processtappen. Gezien de complexe aard van de zeevaartsector wordt eerst context geboden over relevante praktijken binnen de sector. Daarna worden de uitvoeringsgevolgen van de regeling voor de IND beschreven. Zoals vermeld in paragraaf 1.6 wordt daar waar relevant ingegaan op de impact bij drie verschillende scenario's. Daarbij gaat het om een lage (300), gemiddelde (900) en hoge inschatting (1.500) van het verwachte aantal aanvragen per jaar. Vervolgens wordt ingegaan op de handavingsrisico's, de gevolgen voor de Directie Informatievoorziening (IV), Klantcommunicatie, de aanvrager en de keten. Tot slot komen de implementatievoorwaarden, randvoorwaarden, kansen en risico's aan bod.

3.1 Kenmerken van de aanvraag en zeevaartsector

De zeevaartsector heeft een internationaal karakter; zowel de zeevarenden als de rederijen waarvoor zij werken zijn afkomstig uit verschillende (derde) landen. Dit geldt eveneens voor de recruitmentbureaus, ook zij zijn gevestigd in verschillende landen en werken voor verschillende rederijen. De gesproken sectorvertegenwoordigers en werknemersvakbond hebben aangegeven dat het in de zeevaartsector gebruikelijk is dat deze recruitmentbureaus zeevarenden werven voor en begeleiden bij klussen in het buitenland. In deze uitvoeringstoets worden deze partijen geschaard onder de noemer 'internationale recruitmentbureaus'³⁶.

Omdat zowel de juridische werkgever (recruitmentbureau of rederij) als de feitelijk werkgever (scheepsbeheerder) in de regel in het buitenland zijn gevestigd, kunnen zij niet als referent optreden. Dat geldt ook voor de in het buitenland gevestigde internationale recruitmentbureaus. Er is derhalve geen sprake van een referentprocedure, de vreemdeling (zeevarende) dient de aanvraag zelf in. In de praktijk zullen de internationale recruitmentbureaus de aanvraag als gemachtigde namens de vreemdeling indienen.³⁷ Dat betekent dat de verplichtingen in het kader van de Wet modern migratiebeleid (MoMi) – dus de administratie-, informatie- en zorgplicht – niet op hen van toepassing zijn. Vanwege de grote diversiteit aan (voor de IND onbekende) recruitmentbureaus uit verschillende landen, zijn gesprekken gevoerd met de sectorvertegenwoordigers en werknemersvakbond over de aard en werkwijze van deze bureaus.

Naar inschatting van de sector zal het gaan om ruim vijftig verschillende recruitmentbureaus die aanvragen voor de nieuwe regeling zullen indienen. Deze bureaus opereren veelal lokaal in de landen van herkomst (bijv. de Filipijnen) om zeevarenden te werven voor de rederijen. Deze bureaus hebben dan ook te maken met lokale wetgeving ten aanzien van het wervingsproces, en niet de Nederlandse. In sommige gevallen zijn deze partijen (ook) gevestigd in Nederland. Leidend in de plaatsing van personeel is de ligplaats van het schip (Nederland) en niet de nationaliteit van het schip of de vestigingsplaats van de rederij. De vreemdelingen die in verschillende functies schepelingendienst verrichten kunnen worden onderverdeeld in de volgende drie subsectoren van de zeevaart:

³⁶ Andere gangbare termen voor deze partijen zijn 'crewing agencies', 'uitzendbureaus' en 'bemiddelingsbureaus'.

³⁷ De vreemdeling zal een 'Verklaring machtiging' formulier moeten downloaden van de IND website en ondertekenen.

- Schepen in de koopvaardij (waaronder passagiers/cruiseschepen), waterbouw en offshore die volledig in bedrijf gemeerd liggen en wachten op een nieuwe opdracht en/of voor die opdracht moeten worden klaargemaakt, of schepen die tijdelijk niet mogen varen;
- Schepen en jachten bij de scheepswerf voor onderhoud en renovatie, ook wel 'refits' genoemd;
- Nieuwbouwschepen en jachten in de afbouwfase.

3.2 Gevolgen voor de uitvoering

3.2.1 Team Zakelijk regulier (IND/RVN/ZKL)

De personele gevolgen voor team Zakelijk zijn naar verwachting klein tot middelgroot. Onder de huidige omstandigheden wordt aangenomen dat de wettelijke termijnen gehaald zullen worden, waardoor de impact op voorraden en mogelijke achterstanden nihil zal zijn.

Eerste aanvragen

Het beoordelen van aanvragen onder de nieuwe verblijfsregeling voor zeevarenden wordt belegd bij team Zakelijk, klantgroep Arbeid. De gevolgen voor het werkproces zijn beperkt. Hoewel het om een nieuwe aanvraagprocedure gaat, wordt het toetsingskader door de uitvoering als helder en uitvoerbaar beschouwd. De complexiteit van de toetsing zit met name in het beoordelen of de werkzaamheden beschouwd kunnen worden als schepelingendienst, met inachtneming van de context van het zeeschip en de subsector. Hierover meer onder paragraaf 3.3 handhaving. Er worden geen uitvoeringsproblemen verwacht t.a.v. de communicatie met de aanvrager/gemachtigde, bijvoorbeeld voor het bieden van herstel verzuim³⁸. De internationale recruitmentbureaus zijn bekend met het indienen van soortgelijke aanvragen in het kader van de KVV-procedure. Daarnaast schakelt de IND momenteel al probleemloos met dergelijke recruitmentbureaus voor het afhandelen van visumbezwaarschriften, zij het in zeer beperkte aantallen. Aangezien deze bureaus veelal niet in Nederland gevestigd zijn, wordt Zivver (beveiligd mailen) gebruikt voor de correspondentie. Ook hier worden geen knelpunten voorzien.

Voor de personele gevolgen is een onderscheid gemaakt tussen uitvoeringsjaar 2026 en 2027 (en de jaren erna). In het eerste jaar na implementatie (2026) zal het beoordelen van de aanvragen gebeuren door beslismedewerkers (s10)³⁹. Dit omdat het om een nieuwe aanvraagprocedure gaat in een onbekende context, namelijk de zeevaartsector. Ingeschat wordt dat het opvolgende jaar (2027) de aanvragen gedaan kunnen worden door behandelmedewerkers (s7)⁴⁰, omdat er tegen die tijd meer bekend is over dit type aanvraag. De personele gevolgen zijn klein tot middelgroot, afhankelijk van het scenario, met in 2026 minder dan 1 FTE voor lage scenario en 4 FTE voor het hoge scenario. In 2027 (en de jaren erna) is de impact beperkt tot maximaal 2 FTE.

Verlengingen

Zoals beschreven wordt de verblijfsvergunning afgegeven voor de duur waarop de werkzaamheden betrekking hebben, met een maximum van 11 maanden. Het is mogelijk om de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning te verlengen binnen de 11-maandentermijn. Daarbij dient te worden opgemerkt dat een zeevarende een

³⁸ Herstel verzuim betekent volgende de Algemene wet bestuursrecht dat de aanvrager in de gelegenheid wordt gesteld om diens verzuim – een incomplete aanvraag of bezwaarschrift – binnen een gestelde termijn te herstellen.

³⁹ De normtijd voor het behandelen van de aanvraag door een beslismedewerker is 180 minuten.

⁴⁰ De normtijd voor het behandelen van de aanvraag door een behandelmedewerker is 120 minuten.

verblijfsvergunning krijgt die is gekoppeld aan één schip; de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning kan alleen worden verlengd voor werkzaamheden op dat schip. De vreemdeling kan niet verlengen om op een ander schip (binnen de max. 11 maanden) verder te werken. De vreemdelingen kan pas weer een nieuwe vergunning om op een ander schip te werken aanvragen nadat die 6 maanden niet in Nederland werkzaam is geweest. Een van de voorwaarden van de regeling is namelijk dat de zeevarende voorafgaand aan de aanvraag 6 maanden niet in Nederland heeft gewerkt.

Het is niet mogelijk om een betrouwbare inschatting te geven van hoe vaak dergelijke verlengingsaanvragen zullen voorkomen. Dit betekent dat de werklast voor team Zakelijk op dit onderdeel niet kan op voorhand kan worden ingeschat. In voorkomende gevallen is het wel aan deze afdeling om de verlenging te beoordelen en zijn er dus gevolgen. Dat betekent dat de regeling mogelijk nog tot extra benodigd personeel en kosten kan leiden voor team Zakelijk.

Bezwaar

Het is de verwachting dat het overgrote deel van de aanvragen zal worden ingewilligd. In slechts een op de tien van de gevallen wordt een afwijzing verwacht. Deze aanname wordt gedaan op basis van de toelatingscriteria (deze worden niet als bijzonder zwaar beschouwd) en is in overeenstemming met soortgelijke aanvragen bij team Zakelijk. Voor een inschatting van het aantal bezwaarzaken wordt in deze uitvoeringstoets verondersteld dat voor elke afwijzing een bezwaarprocedure volgt. Bezwaarschriften worden uitgevoerd door beslismedewerkers (s10)⁴¹. De personele gevolgen zijn klein, namelijk tussen de 0 en 1 FTE. Er zijn geen verschillen tussen de uitvoeringsjaren 2026 en 2027.

Wettelijke beslistermijn en doorlooptijd

De wettelijke beslistermijn voor een MVV-procedure is 90 dagen, en kan eenmalig worden verlengd met drie maanden. Onder de huidige omstandigheden wordt aangenomen dat de wettelijke termijnen gehaald zullen worden, waardoor de impact op voorraden en mogelijke achterstanden nihil zal zijn. De daadwerkelijke doorlooptijd van de aanvragen is op voorhand niet te geven. Deze hangt samen met het aantal (soortgelijke) aanvragen dat team Zakelijk afhandelt in verhouding tot de bestaande personele capaciteit.

Personele gevolgen

Tabel 4. een overzicht van de personele gevolgen voor RVN/Zakelijk

2026	Benodigde FTE		
	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
RVN/ZKL/eerste aanvraag	1	2	4
RVN/ZKL/bezwaar	<1	1	1
Totaal fte RVN	1	3	5
2027	Benodigde FTE		
	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
RVN/ZKL/eerste aanvraag	1	1	2
RVN/ZKL/bezwaar	<1	1	1
Totaal fte RVN	1	2	4

⁴¹ De normtijd voor het behandelen van een bezwaarschrift door een beslismedewerker is 600 minuten.

Er worden geen knelpunten voorzien in het werven en opleiden van het extra benodigd personeel, ongeacht het uitvoeringsjaar of scenario. De structurele kosten die daarmee gepaard gaan met de personele gevolgen zijn uitgewerkt in paragraaf 3.10.

3.2.2 *Bureau Documenten (DV/BDOC)*

In de meeste gevallen kan Bureau Documenten de echtheid van het zeemansboekje vaststellen. Echter, inhoudelijk kan Bureau Documenten weinig over de zeemansboekjes zeggen, aangezien elk land een ander type boekje afgeeft. Er worden geen personele gevolgen verwacht voor Bureau Documenten (BDOC), ongeacht het scenario in aantallen.

Zoals beschreven in paragraaf 2.2.2 is één van de toelatingscriteria het overleggen van een authentiek zeemansboekje (ook wel monsterboekje genoemd). Hierin staan primair de persoonsgegevens van de vreemdeling, de kwalificaties als zeevarende en in voorkomende gevallen gegevens m.b.t. het arbeidsverleden. Team Zakelijk kan bij twijfel aan de echtheid van het overgelegde zeemansboekje Bureau Documenten vragen een documentenonderzoek te doen. In dat geval zal aan de vreemdeling of gemachtigde gevraagd worden het zeemansboekje te overleggen bij de ambassade en/of de posten, alvorens deze verstuurd wordt naar de IND.

Bij aankomst in Nederland wordt het originele zeemansboekje door Bureau Documenten onderzocht. Het documentenonderzoek wordt door schaal 9 en/of 10 medewerkers uitgevoerd. Bureau Documenten heeft enige technische kennis en expertise van zeemansboekjes, afhankelijk van het land van afgifte. In de meeste gevallen kan Bureau Documenten de echtheid van het document vaststellen. Echter, Bureau Documenten heeft geen zicht op de wijze waarop een land de documenten afgeeft, aangezien de opmaak niet internationaal is gestandaardiseerd⁴². Dit betekent dat het niet vast te stellen is of het document op legale of illegale wijze is verkregen, ongeacht of het document voldoet aan alle echtheidskenmerken. Het is dan ook mogelijk dat de echte zeemansboekjes op onrechtmatige wijze zijn verkregen. Met andere woorden: het kan voorkomen dat de vreemdeling in bezit is van een echt zeemansboekje, maar niet over de kwalificaties beschikt die hierin staan. Dit wordt bevestigd door Buitenlandse Zaken, dat aangeeft dat bijvoorbeeld in de landen India en Turkije het zeemansboekje makkelijk te verkrijgen is door pseudozeevarenden. Datzelfde is volgens de ILO van de IND te Bangkok eveneens in veel andere landen het geval. Onder andere Panama en Palau zouden op dit moment behoren tot de probleemlanden in dit kader.

Wanneer Bureau Documenten geen gerede twijfel heeft aan de echtheid van het zeemansboekje wordt in de meeste gevallen hierover binnen een week bericht van gegeven. Voor een standaard onderzoek rekent Bureau Documenten anderhalf uur. Indien Bureau Documenten wel twijfelt aan de echtheid wordt er overgegaan op aanvullend onderzoek. Dit onderzoek kan oplopen tot twee maanden.

3.2.3 *Ketenservice (DV/KS)*

De gevolgen voor de afdeling Keteninformatie & Controle (K&C) zijn beperkt.

K&C zal op verzoek van team Zakelijk een OO-check uitvoeren, wat betekent dat er gecontroleerd wordt of de zeevarende criminele antecedenten heeft. De termijn die daarvoor gegeven wordt is in de regel tien dagen. Gelet op de verwachting dat de aanvragen relatief gelijkmatig over het jaar worden ingediend (de zeevaartsector is bijvoorbeeld niet seizoensgebonden) wordt verwacht dat dit binnen de bestaande

⁴² Ook de Zeehavenpolitie heeft aangegeven dat er een grote diversiteit is van dit type document.

processen en capaciteit ondervangen kan worden. Er zijn dan ook geen personele gevolgen voor de ketenservice.

3.2.4

Gevolgen voor beroep (JZ)

De gevolgen van de nieuwe regeling voor directie Juridische Zaken (JZ) zijn klein, ongeacht het scenario. Hierbij geldt wel de kanttekening dat aankomende tijd al veel wijzigingen en extra werklast afkomen op JZ; elke extra (kleine) wijziging maakt het lastiger voor JZ om het totaal aan wijzigingen op te vangen.

De verwachting is dat 46 procent van de afgewezen bezwaarzaken vervolgens leiden tot een beroepszaak. Van deze inschatting is ook uitgegaan in de Meerjaren Productie Prognose (MPP). Omdat op 10 procent van de aanvragen een afwijzing wordt verwacht is voor de berekening voor het aantal bezwaarzaken uitgegaan van een bandbreedte van 30 – 150 zaken. Als 46 procent daarvan in beroep gaat komt dat uit op 14 – 69 beroepszaken per jaar. Deze zaken worden voornamelijk uitgevoerd door schaal 11 medewerkers.⁴³

In het minimale scenario van 300 aanvragen per jaar zou de nieuwe regeling voor JZ dus jaarlijks 14 beroepszaken kunnen opleveren. Daarvoor is minder dan één FTE nodig. Voor het gemiddelde scenario van 900 gaat het om 41 zaken per jaar en eveneens minder dan één FTE. Bij het hoge scenario gaat het om 69 zaken per jaar, waarvoor één extra FTE nodig is. De structurele kosten die daarmee gepaard gaan zijn wederom uitgewerkt in paragraaf 3.10.

Tabel 5. een overzicht van de personele gevolgen voor JZ

	Benodigde FTE		
	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
JZ-beroepszaken	<1	<1	1

3.3

Handhaving

Er zijn twee handhavingsrisico's die mogelijk gepaard gaan met de nieuwe verblijfsregeling. Om deze te ondervangen zijn er verschillende maatregelen binnen het handhavings- en toezichtsbeleid waar de IND, in samenwerking met de betrokken inspecties en ketenpartners, op kan inzetten.

Handhavingsrisico's

Vanuit verschillende betrokken partijen⁴⁴ zijn zorgen geuit over mogelijk misbruik van de regeling. In potentie zijn er twee risico's:

- Onrechtmatig gebruik van de regeling doordat andere diensten worden verricht dan wordt verstaan onder schepelingendienst⁴⁵, eventueel met een aanvullend risico op arbeidsuitbuiting.
- Misbruik van de regeling om onrechtmatig verblijf in Nederland (en het Schengengebied) mogelijk te maken.

⁴³ De normtijd voor een regulier beroep is 1153 minuten.

⁴⁴ SZW, IenW, AenM, de werknemersvakbond en de IND.

⁴⁵ Daarbij dient opgemerkt te worden dat de kans op dit handhavingsrisico zich in de huidige situatie eveneens voordoet, en, in tegenstelling tot de nieuwe toelatingsregeling, zich volledig onttrekt aan toezicht van de IND.

Het risico op onrechtmatig gebruik en arbeidsuitbuiting

De regeling kan mogelijk door werkgevers worden misbruikt om vreemdelingen andere werkzaamheden te laten verrichten dan is toegestaan, wat in strijd is met de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Ook is er mogelijk een risico op ernstige benadeling en/of arbeidsuitbuiting. Daarbij is het belangrijk om de kanttekening te plaatsen dat dit risico niet wordt gecreëerd door de nieuwe verblijfsregeling; misbruik van de Wav en eventuele arbeidsuitbuiting kunnen zich ook nu al voordoen onder de KVV-regeling.

Zoals beschreven mogen vreemdelingen onder de verblijfsregeling alleen schepelingendienst verrichten. Het gaat daarbij primair om werkzaamheden ten behoeve van het operationeel houden van het schip, in vakjargon ook wel de nautische taken genoemd. Onder deze regelgeving wordt de definitie van SZW/Arbeidsinspectie⁴⁶ aangehouden, namelijk:

Schepelingendienst bestaat uit werkzaamheden aan het schip die een bemanningslid uitvoert in het kader van het dagelijks patroon van zorg voor het schip, de bemanning, de lading en de passagiers. Daarnaast moet de werknemer een aangemonsterd bemanningslid zijn dat bij het schip hoort en een contract hebben met de zeewerkgever.

Om te voldoen aan zowel nationale als internationale (maritieme) wet- en regelgeving moet altijd een minimumaantal bemanningsleden aanwezig zijn dat deze taken uitvoert, ook wanneer het schip stilligt in een haven of scheepswerf. Werkzaamheden in het kader van (groot) onderhoud, renovatie en het bouwen van zeeschepen vallen niet onder schepelingendienst en mogen niet door de zeevarenden zoals bedoeld in deze regeling worden uitgevoerd; dit dient door het personeel van de werf of van andere bedrijven te gebeuren. Als hiervoor derdelanders worden ingezet is, heeft de werkgever voor hun tewerkstelling een vergunning nodig, anders overtreedt de werkgever de Wav.

Het is echter moeilijk eenduidig vast te stellen wat wel en geen schepelingendienst is. Dit blijkt zowel uit de interviews met de betrokken inspecties (Arbeidsinspectie, ILT), de Zeehavenpolitie, als uit interviews met de sector en werknemersvakbond.⁴⁷

Of de werkzaamheden onder schepelingendienst vallen, is afhankelijk van meerdere factoren, zoals het type schip en de subsector zeevaart waar de schepelingendienst wordt uitgevoerd. Maar ook de context waarin dit gebeurt kan bepalend zijn. Zo is het grootschalig renoveren van een cruiseschip door elke hut te voorzien van een nieuw tapijt, geen schepelingendienst. Dit valt ogenschijnlijk niet onder de dagelijkse patroon van zorg voor het schip. Zeevarenden die deze werkzaamheden zouden uitvoeren komen dan ook niet in aanmerking voor deze regeling. Echter, het leggen van tapijt kan wel degelijk door schepelingen uitgevoerd worden, bijvoorbeeld als er calamiteiten zijn geweest op zee en het tapijt vervangen moet worden. In het kader van de dagelijkse zorg voor de bemanning, zijn koks en medisch personeel nodig, en kan dat schepelingendienst zijn. Hier is echter een beperkt aantal personeel voor nodig; dit aantal is weer afhankelijk van het aantal (reguliere) bemanningsleden.

⁴⁶ *Werk op zeeschepen* | Nederlandse Arbeidsinspectie, <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/onderwerpen/werk-op-zeeschepen>

⁴⁷ Illustratief is de casus van het zeeschip *Oasis of the Seas* in 2014. Dit betrof een ingrijpende verbouwing van een groot cruiseschip in een scheepsdok in Nederland. Na grondig en zeer intensief onderzoek heeft de Arbeidsinspectie hoge boetes opgelegd voor illegale tewerkstelling. De boetes hebben echter geen standgehouden bij de rechtbank; de grens tussen schepelingendienst en reguliere arbeid was niet eenduidig te trekken., Rechtbank Den Haag. (2020, 19 maart). Uitspraak in zaak ECLI:NL:RBDHA:2020:2537. Geraadpleegd op 16-07-2025 via <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:2537>

Verlaagd middelenvereiste

Het geschetste risico wordt mogelijk nog versterkt door het verlaagd middelenvereiste dat zal gelden onder de regeling. De Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag is in beginsel niet van toepassing op internationaal varende schepen die grotendeels buiten de territoriale zee opereren en regelmatig buitenlandse havens aandoen. Voor het bepalen van het standaardloon onder deze regeling is besloten aan te sluiten op het minimumbedrag dat is vastgesteld door de ILO (zie paragraaf 2.2.2). Een lager middelenvereiste dan gebruikelijk is bij soortgelijke aanvraagprocedures kan het voor werkgevers aantrekkelijker maken om de zeevarenden op de schepen of in een scheepswerf in te zetten als goedkope arbeidskrachten. Arbeidsuitbuiting is dan ook een voorzien risico. Ook ten aanzien van het middelenvereiste wordt opgemerkt dat de regeling het risico op arbeidsuitbuiting an sich niet creëert of vergroot. Er is namelijk geen soortgelijke middelenvereiste van toepassing op zeevarenden die gebruik maken van de KVV-procedure.

Risicosectoren

Uit meerdere interviews met experts en betrokken partijen⁴⁸ is gebleken dat bepaalde subsectoren als een groter risico worden gezien voor onrechtmatig gebruik van de regeling. De refitbranche, dus het onderhoud en renovatie van schepen en jachten in de scheepswerven, wordt als de grootste risicosector gezien. Dat omdat bij refits vaak zowel personeel nodig is voor het dagelijkse onderhoud van het schip – oftewel: personeel dat schepelingendienst uitvoert – als personeel dat grote onderhouds- en renovatiewerkzaamheden uitvoert. Voor die tweede groep is de verblijfsregeling nadrukkelijk niet bedoeld. Het risico bestaat echter dat sommige werkgevers de regeling mogelijk kunnen (proberen te) misbruiken om goedkope arbeidskrachten in te zetten voor (gespecialiseerde) werkzaamheden die buiten de bedoelde definitie van schepelingendienst vallen.

Een dergelijk risico wordt als minder groot beschouwd in de koopvaardij (waaronder passagiers-/cruiseschepen), waterbouw en offshore. Dit omdat schepen in deze sectoren meestal voor korte duur volledig in bedrijf in de haven gemeerd liggen. Werkgevers in deze sectoren hebben daardoor doorgaans geen financieel belang bij het invliegen van buitenlandse arbeidskrachten om hen vervolgens langer dan 90 dagen aan boord te houden van een schip dat in de haven stilligt. De sector voor nieuwbouwschepen en jachten in de afbouwfase wordt eveneens minder als risicosector gezien. Dit omdat op nieuwbouwschepen in de regel nog geen schepelingendienst van toepassing zijn.

Perspectief sector en werknemersvakbond

De gesproken sectorvertegenwoordigers zien geen risico op het overtreden van de Wav en arbeidsuitbuiting. Vanuit commercieel belang hebben rederijen er volgens de sectorvertegenwoordigers geen baat bij mensen onder verkeerde omstandigheden in dienst te stellen. Volgens hen is dat voor bedrijven onaantrekkelijk omdat schepen en werven moeten voldoen aan diverse wet- en regelgeving. Het zou aan de scheepsbeheerder gelegen zijn zich hieraan te houden. Ten aanzien van het verlaagd middelenvereiste merken de sectorvertegenwoordigers op dat het gaat om een minimumbedrag. Volgens hen zullen werkgevers voorzien in extra toeslagen, afhankelijk van de kwalificaties van de zeevarende. Zij zien dan ook geen risico op arbeidsuitbuiting.

De werknemersvakbond ziet daarentegen wel risico's. De vakbond Nautilus geeft aan dat het nu al voorkomt dat er andere werkzaamheden worden verricht onder het mom van schepelingendienst. De complexiteit om de definitie van schepelingen goed af te

⁴⁸ Dossierhouders van de IND (waaronder van het HIK), de ILT, ZHP en de vakbond Nautilus.

bakenen is volgens de vakbond een belangrijke oorzaak. Dit komt deels omdat de ILO een bredere definitie van schepelingendienst aanhoudt, dan wordt verstaan onder de uitzonderingsgrond van het BuWav. Volgens de werknemersvakbond is de definitie zoals wordt bedoeld in het BuWav – en op haar website toegelicht door de Arbeidsinspectie – de juiste. De werknemersvakbond ziet daarnaast een aanvullend risico dat het verlaagd middelenvereisten misbruik in de kaart speelt, met negatieve gevolgen voor de zeevarenden zelf (zie ook paragraaf 3.6).

Onrechtmatig verblijf in Nederland/Schengengebied

Het tweede risico betreft het misbruik van de regeling om onrechtmatig verblijf in het Schengengebied mogelijk te maken. Buitenlandse zaken heeft aangegeven dat in voorkomende gevallen de vreemdelingen de KVV-procedure voor zeevarenden (proberen te) misbruiken om het Schengengebied binnen te komen om hier vervolgens onrechtmatig te verblijven. De twee Immigration Liaison Officers (ILO's-ind) van de IND die zijn geraadpleegd voor deze uitvoeringstoets⁴⁹ herkennen deze praktijk en waarschuwen eveneens voor dit risico.⁵⁰ Potentieel dat de nieuwe regeling eveneens gebruikt zal worden om voor andere doeleinden het Schengengebied in te reizen, ook gelet op het sterker verblijfsrecht dat geldt onder de verblijfsregeling. Een kanttekening is dat de toets voor de verblijfsregeling zwaarder is dan die voor de KVV, waardoor vreemdelingen die onrechtmatig het Schengengebied willen inreizen eventueel alsnog voor de KVV-route zullen kiezen.

Handhavings- en toezichtbeleid

De IND kan – in samenwerking met de betrokken inspecties en ketenpartners – verschillende handhavings- en toezichtsactiviteiten inzetten om de voornoemde risico's (voor zover mogelijk) te ondervangen. De activiteiten worden onderverdeeld in de noemers *preventie*, *detectie* en *interventie*.

Preventie

IND

Zorgvuldig beslissen is de meest effectieve manier om de genoemde handhavingsrisico's preventief te ondervangen. Primair betekent dit het signaleren en aanpakken van fraude en oneigenlijk gebruik in het beslisproces.⁵¹ Een gevolg is dat als niet aan de voorwaarden wordt voldaan – bijvoorbeeld omdat de arbeidsovereenkomst niet ziet op schepelingendienst, of de vreemdeling niet beschikt over de juiste zeemanskwalificaties – de aanvraag op grond daarvan wordt afgewezen.

Echter, zoals beschreven is het zeemansboekje geen garantie dat de vreemdeling daadwerkelijk zeevarende is, en is het niet eenduidig vast te stellen wat wel en geen schepelingendienst is. Ter ondersteuning van de beoordeling wordt daarom op het aanvraagformulier ook gevraagd:

- a. op welk schip⁵² er zal worden gewerkt en wie de scheepsbeheerder is
- b. wat de minimumbemanning van dat schip is;
- c. binnen welke subsector het schip opereert;
- d. en zal verklaard moeten worden dat de zeevarende enkel schepelingendienst zal verrichten.

49 Voor deze Uitvoeringstoets is input van de voormalig ILO te Panama en de huidige ILO te Bangkok gebruikt.

50 Wederom wordt opgemerkt dat dit risico niet wordt gecreëerd door de nieuwe regeling. Deze praktijk komt immers nu ook al voor onder de bestaande KVV-procedure.

51 IND (2021). *Meerjarenplan handhaving*.

52 De naam van het schip zal vervolgens ook worden vermeld op het D-visum. Dit in het kader van de detectie (zie paragraaf 3.3.2.2).

Het uitvragen van het minimumaantal bemanningsleden (b) geeft inzicht in wat in vakjargon de *safe manning* wordt genoemd. Dit is het minimumaantal bemanningsleden dat verplicht aanwezig moet zijn om het schip operationeel te houden. Wanneer geconstateerd wordt dat voor een schip (a) opmerkelijk veel aanvragen binnenkomen, kan dat een indicatie zijn van onrechtmatig gebruik.

De geïnterviewde experts⁵³ erkennen dat het (aanzienlijk) overschrijden van de *safe manning* inderdaad een indicatie kán zijn, maar plaatsen daarbij wel enige kanttekeningen. Ten eerste wordt de *safe manning* van het schip vastgesteld door de betreffende overheid (vlagstaat) en kan die afwijken van de daadwerkelijke benodigde operationele bemanningssamenstelling. In voorkomende gevallen zal de *safe manning* dus kleiner zijn dan het daadwerkelijk aantal benodigde operationele bemanningsleden (schepelingen). Het overschrijden van de *safe manning* is dan ook geen afwijzingsgrond. Behandelen en beslismedewerkers van team Zakelijk zullen primair moeten uitgaan van de gegeven verklaring onder d (dat alleen schepelingsdienst wordt verricht), tenzij het tegendeel blijkt uit andere stukken ingediend onder de aanvraag.

Toch is het uitvragen en registreren van de *safe manning* nuttig. Op deze wijze kan de IND een beter beeld krijgen van deze vooralsnog onbekende doelgroep en sector. Een aanvullend middel dat kan worden ingezet om na te gaan of bij de betreffende rederij eerder overtredingen van arbeidswetten zijn geconstateerd is het (openbare) register van de Arbeidsinspectie.⁵⁴ Hiertoe kan bijvoorbeeld worden besloten als er signalen zijn, bijvoorbeeld het overschrijden van de *safe manning*. De IND kan vervolgens eventuele vermoedens van onrechtmatig gebruik weer delen met de betrokken inspecties. Daarnaast is informatie met betrekking tot de *safe manning* in combinatie met eventuele overtredingen op basis van de registers nuttig wanneer een jaar na implementatie een invoeringstoets wordt gedaan, en bekeken worden of er sprake is geweest van niet-naleving en/of misbruik. Een conclusie kan bijvoorbeeld zijn dat de regeling op onderdelen moet worden aangepast.

Ook kan door de IND geïnvesteerd worden in de expertise over zeemansboekjes, zodat deze kennis ingezet kan worden bij het beoordelen van de aanvraag. Het is nuttig om kennis te hebben van welke landen bekendstaan zeemansboekjes onrechtmatig af te geven. Dit kan leiden tot extra alertheid op pseudozeevarenden tijdens het beoordelen van aanvragen uit deze landen, en draagt in zijn algemeenheid bij aan het vergaren van kennis met betrekking tot deze doelgroep.

Tot slot, kan de IND inzetten op preventie door in goede en proactieve voorlichting te voorzien. Opgemerkt wordt dat niet in alle gevallen overtredingen bewust of intentioneel worden begaan. Dit betekent dat ook een rol is weggelegd vanuit klantcommunicatieperspectief om de regelgeving toe te lichten en duidelijk de kaders van de regeling mee te geven.⁵⁵ Ook als werkgevers wel de intentie hebben onrechtmatig gebruik te maken van de regeling, is het wenselijk dat de vreemdeling zelf van informatie wordt voorzien m.b.t. de voorwaarden. Met name daar waar potentieel sprake is van arbeidsuitbuiting, zou de IND de vreemdeling in staat moeten stellen melding te doen dat de voorwaarden van de vergunning door de werkgever

53 De sectorvertegenwoordigers, de werknemersvakbond, Zeehavenpolitie en ILT.

54 Dit betreft een overzicht van bedrijven die sinds 1 januari 2016 zijn geïnspecteerd door de Nederlandse Arbeidsinspectie op de wetgeving: Wet minimumloon en vakantiebijslag, Wet arbeid vreemdelingen en de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs., Inspectieresultaten | Nederlandse Arbeidsinspectie | Nederlandse Arbeidsinspectie

55 Bijvoorbeeld door volledige informatievoorziening op de website maar ook door vreemdelingen te laten verklaren dat alleen schepelingsdienst mag worden verricht (voorwaarde d).

niet worden nageleefd. Een voorbeeld is om bij het uitreiken van het verblijfsdocument een informatieblad wordt meegeven met rechten en plichten onder de regeling, en wat te doen wanneer er mistanden zijn (zoals arbeidsuitbuiting). Voor het verschaffen van informatie kan ook de samenwerking worden gezocht met gemeenten waar de havens onder vallen, evenals de rederijen en de werknemersvakbond.

Zeehavenpolitie

Ten aanzien van het risico op onrechtmatig verblijf in het Schengengebied, kunnen ketenafspraken worden gemaakt met de Zeehavenpolitie. De Zeehavenpolitie heeft door haar maritiem backoffice zicht op welke zeeschepen in de haven liggen, evenals welke zullen aan- en afmonsteren. Mocht team Zakelijk vermoedens hebben dat de vreemdeling geen zeevarende is, kan de Zeehavenpolitie op verzoek van de IND nagaan of de gegeven informatie m.b.t. het zeeschip correct is. Deze afspraken moeten nog worden uitgewerkt en geformaliseerd. Daarbij heeft de Zeehavenpolitie aangegeven dat het aantal verzoeken en de termijn waarop antwoord moet worden gegeven van belang zijn voor hun processen.

Buitenlandse Zaken

Aanvullend heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken (HDCV/CSO) veel ervaring met (potentieel) fraudeleuze aanvragen van pseudozeevarenden. Een vorm van kennisdeling van Buitenlandse Zaken richting team Zakelijk kan ervoor zorgen dat de IND op voorhand voorzien is van relevante informatie met betrekking tot fraude- en handhavingssignalen van deze doelgroep. Een dergelijke sessie zou op initiatief van de IND vormgegeven moeten worden.

Detectie

Wanneer vreemdelingen gebruik maken van de verblijfsregeling is toezicht belangrijk. Er zijn naast de IND verschillende ketenpartners die potentieel afwijkingen en/of overtredingen kunnen signaleren.

IND

De IND heeft slechts beperkte mogelijkheden om toezicht te houden op vreemdelingen onder de regeling. De IND houdt toezicht op (erkend) referenten, en niet op vreemdelingen zelf. Zoals beschreven in paragraaf 3.1 heeft de zeevarende geen referent. Dat betekent dat diens werkgever (het internationaal recruitmentbureau of rederij) geen MoMi-verplichtingen heeft (informatie-administratie en zorgplicht).⁵⁶ Dat maakt dat de IND bij (vermoedens van) misstanden geen (erkend) referent kan aanspreken.

De IND kan wel steekproefsgewijs op zaakniveau controleren of blijvend aan de voorwaarden wordt voldaan. Daarnaast kunnen controles plaatsvinden n.a.v. interne en externe meldingen, bijvoorbeeld die binnenkomen bij het K&C of het Handhaving Informatie Knooppunt (HIK). Het HIK kan ook meldingen ontvangen van vreemdelingen zelf of andere personen. Ook meldingen vanuit team Zakelijk worden doorgegeven richting het HIK en vervolgens aan de betrokken inspecties en ketenpartners.⁵⁷ In dat kader is het belangrijk dat team Zakelijk de gevraagde informatie op het aanvraagformulier (punten a t/m d) gestructureerd verwerkt en

⁵⁶ De zorgplicht maakt referentenverantwoordelijk voor een zorgvuldige werving en selectie van de werknemer of student. De administratieplicht maakt dat referenten een gedegen administratie moeten bijhouden van alle relevante gegevens en documenten met betrekking tot de vreemdeling. Afsluitend ziet de informatieplicht op het doorgeven van wijzigingen in de situatie van de vreemdeling wanneer deze zich voordoen, binnen een termijn van 4 weken.

⁵⁷ Bijvoorbeeld als medewerkers vermoedens hebben van onrechtmatig gebruik van een verleende vergunning omdat voor een schip verdacht veel meer aanvragen worden gedaan in verhouding tot de safe manning.

opslaat.⁵⁸ Hierdoor kan deze informatie op een later moment, bijvoorbeeld wanneer een invoeringstoets wordt gedaan of HIK analyses uitvoert, gemakkelijk worden geraadpleegd en geanalyseerd.

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

De ILT houdt toezicht op de bepalingen inzake arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden aan boord van een zeeschip en is onder meer bevoegd om in Nederlandse havens te controleren op de voorwaarden voor het Maritiem Arbeidsverdrag. De ILT controleert tijdens een inspectie ook hoe lang een bemanningslid aan boord is. De ILT kijkt niet naar de verblijfsrechtelijke positie van bemanningsleden. Toch kan de ILT potentieel een signalerende functie vervullen voor de IND. Mocht de ILT constateren dat a) een vreemdeling langer dan 90 dagen aan boord is en b) er niet aan de arbeidsvoorwaarden wordt voldaan (bijvoorbeeld omdat er andere werkzaamheden worden verricht dan het arbeidscontract toelaat, of er onderbetaling plaatsvindt), dan is deze informatie relevant voor de IND. Vice versa kan de IND signalen van overtredingen die zijzelf heeft geconstateerd weer delen met de ILT; dit is mogelijk weer relevant voor hun activiteiten.

De inspecteurs van de ILT kunnen signalen van overtredingen volgens de gebruikelijke werkwijze doorgeven aan de KMar, en de KMar aan de IND. Aangezien het gaat om kleine aantallen, is het de vraag of een nieuwe (directe) communicatielijns inrichten tussen de IND en de ILT opportuun is. Daartegenover staat dat het ontbreken van een directe lijn er in de praktijk toe kan leiden dat meldingen de IND pas laat of helemaal niet bereiken. Dit zou de handhaafbaarheid van de nieuwe verblijfsregeling in de weg kunnen staan. Bij deze doelgroep in het bijzonder is het van belang dat tijdig kan worden ingegrepen. Als een melding pas na een paar maanden binnenkomt, is de kans groot dat de vreemdeling, of het schip waarop die werkzaam is, al is vertrokken. Of de IND gebruik wil maken van de signaalfunctie van de ILT, en zo ja, de wijze waarop dit dient te gebeuren, moet nog worden besloten en uitgewerkt. Daarbij moet ook worden nagegaan of er beperkingen zijn in het delen van informatie over (potentiële) overtreders in het kader van de Algemene verordening gegevensbescherming. Een kanttekening bij de voorgestelde werkwijze is dat de ILT een grote taakstelling heeft, en maar op een beperkt aantal schepen inspecties verricht. Dit maakt dat zij maar beperkt in aanraking zullen komen met vreemdelingen onder deze regeling.

Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA)

De Arbeidsinspectie houdt (onder meer) toezicht op de Wav. De zeevarenden mogen slechts bepaalde werkzaamheden op het aangemeerde schip uitvoeren (schepelingendienst) dus als een werkgever in strijd daarmee iemand tewerkstelt (op Nederlands grondgebied), zou de Arbeidsinspectie hierop kunnen handhaven. Daarbij wordt opgemerkt dat de Arbeidsinspectie momenteel geen programma heeft op (werkgevers van) zeevarenden. Dit betekent dat de inspectie pas in beeld komt wanneer zij meldingen van overtredingen ontvangen, bijvoorbeeld door ondernemingen, organisaties en ketenpartners (waaronder de IND). Het is daarbij wel belangrijk om op te merken dat Arbeidsinspectie – evenals de ILT – niet naar de verblijfsrechtelijke status van de werknemer kijkt, maar alleen of de werkgever iemand legaal tewerkstelt en zich houdt aan andere geldende wet- en regelgeving t.a.v. arbeid.

Koninklijke Marechaussee (KMar)

⁵⁸ De wijze waarop dit dient te gebeuren moet nog besloten worden. Dit kan binnen INDiGO of een andere vorm van registratie. Bij de implementatie van het Toekomstige Informatiesysteem (TIV) moet hier ook rekening mee worden gehouden.

Zoals beschreven heeft de KMar onder deze regeling een beperktere rol ten aanzien van het in- en uitstempelen van de vreemdelingen. Wel is de KMar gezamenlijk met de ILT toezichthouder op de bemanning van zeeschepen in havens die varen onder de Nederlandse vlag. De KMar kan zodoende – samen met de ILT – eventueel een signalerende functie vervullen.

Zeehavenpolitie

De primaire taakstelling van de Zeehavenpolitie ziet op grenstoezicht. Daar waar het gaat om overtredingen in arbeidssferen door vreemdelingen, heeft de Zeehavenpolitie slechts een signalerende functie, met name richting de Arbeidsinspectie en de ILT. Mocht de Zeehavenpolitie constateren dat er verblijfsrechtelijk overtredingen⁵⁹ zijn, dan wordt primair contact gelegd met de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), en in voorkomende gevallen de IND. Vanuit bestuursrechtelijk oogpunt heeft de Zeehavenpolitie beperkte bevoegdheden; zij kunnen van overtredingen een (bestuurlijke) rapportage maken en neerleggen bij de bovenstaande diensten. De Zeehavenpolitie maakt zelf de inschatting dat zij de groep onder deze regeling nauwelijks tegen zullen komen.

Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)

De AVIM heeft geen expliciete toezichtstaak op vreemdelingen in de Nederlandse havens. Wel is zij medetoezichthouder op de Wav. Zoals hierboven weergegeven zou de AVIM deze doelgroep alleen in beeld krijgen wanneer zij signalen ontvangen van andere ketenpartners of inspecties. Dit betekent dat de IND signalen van onrechtmatig verblijf volgens de gebruikelijke wijze kan doorzetten. Indien een vreemdeling in het kader van strafrecht in beeld komt bij de AVIM, kan deze een voorstel doen aan de IND voor intrekking van de afgegeven verblijfsvergunning.

Interventie

Wanneer (signalen van) overtredingen zijn geconstateerd, kunnen deze nader worden onderzocht. Wanneer blijkt dat daadwerkelijk sprake is van een overtreding, kan worden overgegaan tot *interventie*. Het uitvoeren van gerichte interventies ligt primair bij team Zakelijk. Er zijn verschillende handelingsperspectieven denkbaar, afhankelijk van de orde van zwaarte van de overtreding en of deze al dan niet bewust wordt begaan. Zo kan het in voorkomende gevallen effectiever zijn om responsieve interventies in te zetten, zoals de aanvrager (opnieuw) informeren over diens rechten en plichten onder de verblijfsregeling. Mocht dit niet tot het gewenste resultaat leiden of er duidelijk sprake zijn van opzettelijke fraude, dan kan worden ingezet op repressieve interventies⁶⁰, zoals intrekkingen van de verblijfsvergunning en/of het doen van aangifte. Het is niet mogelijk om werkgevers die in overtreding zijn gegaan actief te weren van de verblijfsregeling. Daarom is het aan te raden om op voorhand duidelijkheid te krijgen over de verschillende handelingsperspectieven, en welke bij misstanden of overtredingen ingezet moeten worden. Daarbij moet er aandacht zijn voor de potentieel kwetsbare positie van de zeevarende. De wijze waarop signalen verwerkt worden en de handelingsperspectieven die hierop volgen, liggen primair belegd bij het HIK, team Zakelijk en RVN Klantgroep handhaving. Wanneer een invoeringstoets heeft plaatsgevonden, kan bekeken worden welke interventies effectief zijn gebleken en of er aanvullende interventies getroffen moeten worden.

Conclusie handhaafbaarheid

De internationale context in de zeevaart sector maakt effectieve handhaving complex.

⁵⁹ De politie als geheel is (mede)toezichthouder op de Wav.

⁶⁰ Idealiter gaat van de zwaarste interventie ook een waarschuwende werking uit naar potentiële overtreders. Op deze wijze wordt naleving van de verblijfsregeling breed gestimuleerd.

Duidelijk is naar voren gekomen dat er ingezet zal moeten worden op preventieve maatregelen. Dat betekent inzetten op volledige en proactieve voorlichting richting de doelgroep. Gebleken is dat er beperkte mogelijkheden zijn om toezicht te houden op de regeling, dan wel door de IND dan wel door de betrokken inspecties en ketenpartners. De IND kan wel inzetten op het in beeld brengen van de doelgroep en sector door middel van het vergaren van informatie omtrent de aanvraag en – wanneer relevant bij misbruik– delen met de betrokken inspecties en ketenpartners. Het bovenstaande in overweging nemend, is de conclusie dat de regeling voorlopig handhaafbaar is.

3.4

IV

De gevolgen van de nieuwe verblijfsregeling op Informatievoorziening (IV) zijn beperkt. Er moet een kwalificatie worden ingericht specifiek voor zeevarenden. Daarnaast moet op een later moment een digitaal aanvraagformulier worden aangemaakt. Het is niet haalbaar dit formulier voor de implementatiedeadline te realiseren. Dat zal in de loop van 2026 moeten gebeuren. Tot die tijd zal gebruik moeten worden gemaakt van papieren aanvraagformulieren.

De voornaamste gevolgen voor IV zien op het aanmaken van een nieuwe kwalificatie voor zeevarenden, die moet worden ingebouwd in INDiGO. K&C moet in INDiGO kunnen selecteren op 'Afronden voor' *datum*. Er moet nog besloten worden hoe die kwalificatie verder vorm krijgt. In ieder geval moet deze worden aangevuld met criteria en bewijsmiddelen die de toetsing volledig maken. Als alternatief zou de regeling onder kunnen worden gebracht onder de bestaande kwalificatie 515, die geldt voor de verblijfsregeling voor grenswachters van het Verenigd Koninkrijk. SUA pleit echter voor het aanmaken van een nieuwe kwalificatie, vanwege de vermoedens dat de aanvankelijke prognose van het aantal aanvragen van de MVV voor zeevarenden (300) mogelijk een onderschatting is geweest. Het aanmaken van een nieuwe kwalificatie voor zeevarenden geniet ook vanuit handhavingsoogpunt de voorkeur, omdat dit voordelen biedt voor signalering en evaluatie bij misstanden en onrechtmatig gebruik.

De nieuwe kwalificatie moet bekend worden gemaakt bij Debiteurenbeheer IND, zodat die in het financieel systeem kan worden opgenomen. Dit is nodig voor de vordering van de leges. Er hoeft in INDiGO geen nieuwe verblijfstitel te komen. De verblijfstitel: *'regulier voor bepaalde tijd, arbeid niet toegestaan'* volstaat voor deze regeling.

De ingewilligde zeevarende zal een verblijfsvergunning regulier bepaalde tijd ontvangen. Hiervoor kan een type 1 verblijfsdocument voor gebruikt worden, met specifieke kenmerken voor zeevarenden.

3.4.1

Digitale aanvraagformulieren

Gezien de grote geografische afstand tussen Nederland en de landen waar de doelgroep van de regeling zich bevindt, geniet het de voorkeur om voor deze regeling voornamelijk met digitale aanvraagformulieren te werken. De directies IV en DV, die gezamenlijk een rol hebben bij het aanmaken van deze digitale formulieren, hebben echter aangegeven dat het niet mogelijk is dit te realiseren voor deze regeling voor de implementatiedatum van 1 januari 2026. Dat heeft verschillende redenen, waarvan de belangrijkste het feit is dat momenteel nog geen digitale MVV-aanvraagformulieren beschikbaar zijn voor aanvragers zonder BSN. De ingebruikneming daarvan wordt eind 2026 verwacht. Aangezien deze groep vreemdelingen zich niet zullen inschrijven in de GBA en daarom geen BSN krijgen, kunnen zij pas vanaf eind 2026 een digitale aanvraag doen. Dit hoeft de implementatie van de regeling niet in de weg te staan.

Gevolg is wel dat aanvankelijk gebruik zal moeten worden gemaakt van papieren aanvraagformulieren, totdat de digitale aanvraagformulieren beschikbaar zijn. Het verzenden per post leidt naar verwachting tot een week extra verwerkingstijd. Bijkomend risico van het werken met papieren aanvraagformulieren is dat stukken in de post kwijt kunnen raken.

Omdat de digitale aanvraagformulieren niet voor 1 januari 2026 kunnen worden gerealiseerd, moet voor deze regeling uitstel worden aangevraagd voor naleving van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv), die eveneens op 1 januari 2026 ingaat. Onderdeel van de Wmebv is dat aanvragers het recht moeten krijgen om alle type formele berichten, waaronder aanvraagformulieren, voortaan ook elektronisch aan de IND te kunnen verzenden. De wet biedt de mogelijkheid om voor een periode uitstel te krijgen voor bepaalde formulieren en berichten. De IND is al voornemens hiervan voor verschillende aanvragen gebruik te maken. Dat zal dan ook voor digitale aanvragen in het kader van deze regeling moeten gebeuren.

De totale IV-wijzingenwijzingen komen neer op een wijziging in de categorie klein (P1-event), de kosten hiervoor zijn in paragraaf 3.10 uiteengezet.

3.5

Gevolgen voor communicatie

De gevolgen voor communicatie zijn middelgroot. Het is met name belangrijk dat in het kader van de externe communicatie informatie over de regeling richting de sector en doelgroep wordt gerealiseerd.

Communicatie voor aanvragers en ketenpartners (extern)

De nieuwe regeling gaat per 1 januari 2026 van kracht. Vóór deze ingangsdatum moet de externe communicatie over de regeling richting de sector en de doelgroep worden gerealiseerd. Team Klantcommunicatie (KC) beheert de inhoudelijke communicatie over procedures en wet- en regelgeving op de IND-website, in de aanvraagformulieren en brochures. De aanpassingen die KC zal doen naar aanleiding van de implementatie van de nieuwe verblijfsregeling zijn als volgt:

- Er moet een nieuw aanvraagformulier worden aangemaakt voor de MVV voor zeevarenden op ind.nl. DV heeft aangegeven dat hiervoor gebruik kan worden gemaakt van bestaande aanvraagformulieren, te weten: het formulier 6016 (Nederlandstalig) en formulier 6516 (Engelstalig).
- Op de IND-website moeten een nieuwe pagina (in het Nederlands en Engels) worden aangemaakt. Op die pagina moet het proces worden uitgelegd, de aanvraagformulieren en kosten vindbaar zijn, alsmede de rechten en plichten van de aanvrager. Daarnaast moet een aantal pagina's worden aangepast. De verwachting is dat de aanpassingen betrekking hebben op de volgende webpagina's:
 - Werkgever (Een buitenlandse werknemer aannemen (ind.nl));
 - GVVA (Andere arbeid in loondienst)
 - Verlenging (Verlengen verblijfsvergunning)
 - Leges (kosten van een aanvraag)
- Zoals beschreven onder paragraaf 3.3 is het – mede gelet op de handhaafbaarheid van de regeling – aan te raden om een informatieblad op te stellen met daarin beschreven de rechten en plichten onder de verblijfsregeling, en wat te doen als er misstanden zijn. Dit kan mogelijk (voor een gedeelte) ondervangen dat de rederijen en recruitmentbureaus zelf geen informatie en zorgplicht hebben onder MoMi. Deze kan door de loketmedewerker worden verstrekt wanneer de zeevarende de verblijfspas komt ophalen.

Als duidelijk is wat aangepast moet worden op de IND website (en eventueel sociale media), dan kunnen de aanpassingen naar verwachting snel worden gerealiseerd. KC heeft een termijn van minimaal 6 weken nodig om de wijzigingen op de website en in de pdf-aanvraagformulieren en brochures te schrijven.

De sector zelf zal ook een rol spelen bij de communicatie richting internationale recruitmentbureaus en de doelgroep. De verwachting is dat de aanvragen voor deze verblijfsvergunning hoofdzakelijk worden ingediend door internationale recruitmentbureaus (voor meer info over de aanvraagprocedure zie 3.1). Voornoemde bureaus zullen optreden als gemachtigden van de zeevarenden. Voor implementatie moeten deze bureaus op de hoogte zijn van de veranderingen en de voorwaarden die verbonden zijn aan de verblijfsvergunning.

Interne communicatie

De kennisapplicatie Atlas voor de IND-medewerkers wordt eveneens inhoudelijk beheerd door KC. Deze kennisapplicatie wordt o.a. gebruikt door medewerkers van de afdeling Frontdesk Klantinformatiecentrum van de Directie DV. Zij halen hier informatie vandaan als klanten bellen of mailen met vragen.

KC brengt hiervoor bestaande informatie in lijn met de nieuwe verblijfsregeling. In Atlas wordt verwerkt welke voorwaarden, kosten, rechten en plichten bij de vergunning horen en welk formulier moet worden gebruikt. De nieuwe regeling wordt bovendien onder de aandacht gebracht middels een nieuwsbericht op de kennisapplicatie.

Het is van belang dat de aangepaste informatie een paar maanden voor de inwerkingtreding beschikbaar is op Atlas, zodat vragen van klanten kunnen worden beantwoord. Het is van belang dat de definitieve regeling uiterlijk vier weken voor inwerkingtreding bekend is voor de medewerkers Telefonie en de IND-loketten. Maar uiteraard geldt: hoe eerder dit kan, hoe beter.

Overige interne communicatie

De implementatie van de verblijfsregeling betekent ook het volgende op het gebied van interne communicatie:

- Werkinstructies, systeembeschrijvingen en procesbeschrijvingen dienen te worden aangepast door Klantgroep Zakelijk in overleg met SUA.
- Correspondentie in INDiGO (bouwstenen en beschikkingen) dient te worden aangepast in overleg met de Redactieraad RVN.

Personele gevolgen

De wijzigingen die KC moet aanbrengen naar aanleiding van de implementatie van de verblijfsregeling vallen binnen het vaste takenpakket van KC. Naar verwachting zal de nieuwe verblijfsregeling geen extra druk op de communicatieafdeling opleveren.

Het aanmaken van de digitale aanvraagformulieren heeft volgens directie DV wel extra werkdruk tot gevolg voor team Digitale Strategie. Dat team is verantwoordelijk voor het primaire proces rondom de ontwikkeling van digitale aanvraagformulieren. Vanwege de drukte, beperkte capaciteit en andere prioriteiten heeft DV aangegeven dat het niet haalbaar is het digitale formulier voor 1 januari 2026 te realiseren. Ook IV heeft, om andere redenen (zie paragraaf 3.4.1), aangegeven dat het niet mogelijk is voor de implementatie van de regeling digitale aanvraagformulieren aan te maken.

3.6

Gevolgen voor de aanvrager

De verwachting is dat de regeling binnen het doenvermogen van de vreemdeling valt, al worden wel enkele knelpunten voorzien. In het kader

van de menselijke maat is er sprake van een verbetering van de rechtspositie van de vreemdeling ten opzichte van de huidige gedoogsituatie. Toch bestaat ook bij deze regeling een wezenlijk risico op misbruik en uitbuiting van de aanvrager.

De menselijke maat

De nieuwe regeling verbetert de rechtspositie van de vreemdeling ten opzichte van de huidige gedoogsituatie met de KVV-procedure. Zoals beschreven in paragraaf 1.1 kunnen zeevarenden met het KVV 90 dagen binnen een periode van 180 dagen werkzaamheden verrichten door zich op bepaalde havens, zoals Rotterdam, uit te laten stampelen tijdens werkzaamheden op een schip of werf, en na afloop weer in te laten stampelen. Dit geldt ook voor zeevarenden die visumvrij zijn. Zeevarenden die beschikken over een verblijfsvergunning hoeven deze handelingen niet te verrichten. Zij hebben immers gedurende de looptijd van de vergunning (tot maximaal 11 maanden) verblijfsrecht in het Schengengebied. Wel wordt opgemerkt dat bij deze regeling een risico bestaat op uitbuiting van de zeevarende. Dat risico wordt versterkt door het verlaagde middelenvereiste. Hoewel dit risico niet wordt gecreëerd door de regeling – dit vindt nu ook al plaats middels de KVV-regeling en andere constructies –, wordt dit risico met deze nieuwe regeling ook beslist niet weggenomen.

Het doenvermogen

De regeling valt naar verwachting binnen het doenvermogen van de vreemdeling. Wel zijn er enkele mogelijke knelpunten. Zoals beschreven zal de aanvraag in de meeste gevallen gedaan worden door een internationaal recruitmentbureau of, in mindere mate, een rederij. Deze partijen kunnen namens de vreemdeling optreden als gemachtigde. Hiervoor moet de vreemdeling een machtigingsverklaring van de website van de IND downloaden en ondertekenen. Volgens gesproken sectorvertegenwoordigers begeleiden dergelijke recruitmentbureaus vreemdelingen reeds op vergelijkbare wijze bij KVV-aanvragen. Door hun ervaring met deze aanvragen, zijn deze bureaus volgens de sectorvertegenwoordigers bekend met de werkwijze en met het schakelen met de Nederlandse overheid. Volgens de sector zou het indienen van de verblijfsaanvraag en het aanleveren van de noodzakelijke documenten derhalve in principe geen (grote) knelpunten moeten opleveren.

Mogelijke knelpunten

Voor het doenvermogen van de aanvrager is het aantal vereiste, fysieke contactmomenten voor de MVV een mogelijk knelpunt. Vergeleken met het KVV, moet de vreemdeling voor de MVV niet één maar twee keer naar een Nederlandse diplomatieke post afreizen: eenmaal voor het indienen van de aanvraag, en een tweede keer voor het ophalen van de MVV-sticker. Dit kan voor vreemdelingen uit een land als Indonesië in de praktijk betekenen dat die twee keer een meerdaagse reis moet afleggen om de MVV te verkrijgen. Dit kan volgens de gesproken sectorvertegenwoordigers belastend zijn voor de aanvrager. Daarnaast komt er ten opzichte van het KVV nog een contactmoment bij in Nederland. De vreemdeling moet bij aankomst immers op één van vier IND-locaties diens verblijfspas ophalen. De sectorvertegenwoordigers en de werknemersvakbond Nautilus wijzen er tot slot op dat de leges (405 euro) een flinke verhoging is ten opzichte van de 90 euro die geldt voor het KVV. De verwachting is dat de meeste (gerenommeerde) reders deze hogere kosten op eigen rekening zullen nemen. Zowel de sector als de vakbond benadrukt echter dat hier weinig toezicht op is en dat het mogelijk is dat sommige reders of recruitmentbureaus de kosten zullen verhalen op de aanvrager.

Een korte doorlooptijd van de aanvraag is volgens de gesproken sectorvertegenwoordigers cruciaal, voor zowel de aanvrager als de bruikbaarheid van de verblijfsregeling in het algemeen, vanwege de dynamische aard van het werk in de sector. De wettelijke beslistermijn voor een MVV (drie maanden) zou volgens de sector voor veel opdrachten te lang zijn om aan contracteisen te kunnen voldoen. Volgens de sector vormt de maximale doorlooptijd van vijftien dagen, die geldt voor het KVV, soms al een uitdaging. De sectorvertegenwoordigers verwachten dat rederijen bij een langere doorlooptijd zelden tot nooit een beroep doen zullen doen op personeel onder deze regeling. Zoals beschreven onder paragraaf 3.2.1 is het niet mogelijk om een betrouwbare inschatting te geven van de doorlooptijd van de aanvraag. De IND verwacht in elk geval de wettelijke termijnen te zullen halen.

Hoe bovengenoemde verwachtingen in de praktijk zullen uitpakken, zal O&A ongeveer een jaar na ingang van de regeling aan de hand van een invoeringstoets onderzoeken.

3.7

Gevolgen voor de keten

Hieronder worden kort de gevolgen voor ketenpartners beschreven, daar waar het een aanpassing van hun werkproces vergt en/of er nieuwe (keten)afspraken gemaakt moeten worden met de IND en/of meer werk wordt verwacht.

- *Preventieve communicatie.* Voor het verschaffen van informatie naar de vreemdeling en de rederijen over de rechten en plichten onder de nieuwe verblijfsregeling, kan samenwerking worden gezocht met de gemeenten waar de havens onder vallen, evenals de rederijen en de werknemersvakbond.
- *Signalerende functie.* De ILT kan eventueel een signalerende functie vervullen voor de IND tijdens haar inspecties; namelijk wanneer zij vreemdelingen tegenkomt die (mogelijk) gebruik maken van de regeling en zich niet houden aan de voorwaarden van het arbeidscontract. Er moet nog worden afgesproken op welke wijze deze signalen de IND het beste kunnen bereiken, en of de KMar daar wel of geen rol in zal spelen.
- *Controle door Zeehavenpolitie.* Ten aanzien van het risico om onrechtmatig verblijf in het Schengengebied te verkleinen, kan overwogen worden om nieuwe ketenafspraken te maken met Zeehavenpolitie. De Zeehavenpolitie zou op verzoek van de IND kunnen nagaan of de opgegeven informatie m.b.t. het zeeschip correct is.
- *Druk op posten.* Buitenlandse Zaken zal meer druk op de posten ervaren aangezien zeevarenden onder de nieuwe regeling zich twee keer moeten melden (in vergelijking met één keer onder de KVV-procedure). De post moet zowel de aanvraag voor de MVV in ontvangst nemen, als het plaatsen van de MVV-sticker (na beoordeling door de IND).

3.8

Implementatie

De implementatiedeadline voor de nieuwe regeling is 1 januari 2026. Om deze deadline te halen is haast geboden. Voor een wijziging van beleid-, wet- of regelgeving staat in de regel zes maanden. In principe is het mogelijk de implementatie voor de invoering van de regeling te voltooien, mits aan enkele voorwaarden wordt voldaan.

Allereerst is het randvoorwaardelijk dat wet- en regelgeving (inclusief lagere regelgeving) op het moment van aanvang van implementatie vaststaan.

Daarnaast moet de nieuwe kwalificatie zijn aangemaakt vóór de implementatiedeadline. Dat is volgens IV haalbaar, mits dit proces uiterlijk vóór 1 oktober van start gaat. De lagere regelgeving is daarvoor voldoende uitgewerkt. Voor de implementatie van een dergelijke IV-wijziging staat, inclusief de wijziging van eventuele digitale formulieren en het leveren van nieuwe digitale formulieren, in de

regel zes maanden. Bij ruimte, capaciteit en de juiste prioritering – in relatie tot andere wijzigingen, bijvoorbeeld die vanuit het Regeerprogramma, en de invoering van TIV – kunnen de meeste onderdelen van de organisatie (inclusief IV) de *'need-to-have'*-wijzigingen in drie maanden doorvoeren.

Vanwege de werklast is het de verwachting dat het digitale aanvraagformulier niet voor de implementatiedeadline kan worden gerealiseerd. Dit hoeft de tijdige implementatie echter niet in de weg te staan. Hoewel het de voorkeur geniet dat de aanvragen hoofdzakelijk digitaal worden ingediend (zie paragraaf 3.4), kunnen deze ook aanvankelijk tijdelijk via de post worden gedaan, totdat het digitale formulier beschikbaar is. Dit zou dan wel nadrukkelijk moeten worden meegenomen in de backlog. Bovendien moet voor de regeling uitstel worden gevraagd voor het naleven van de vereisten uit de Wmebv, die op 1 januari 2026 ingaat.

Zoals genoemd in paragraaf 3.5 moet communicatie voor de implementatiedeadline onder andere nieuwe pagina's op de website aanmaken. Afdeling K&C heeft aangegeven geen problemen te verwachten om de implementatiedeadline te halen. Ook moeten de medewerkers van team Zakelijk tijdig op de hoogte worden gebracht van de nieuwe regeling. De directie SUA moet voor de implementatiedeadline onder andere een informatiebericht en een werkinstructie voor de nieuwe regeling klaar hebben.

Voor de implementatie zal ook contact moeten worden opgenomen met relevante ketenpartners in het kader van de handhavingsmogelijkheden (zie paragraaf 3.3). Mogelijk moeten nieuwe werkafspraken worden gemaakt met de KMar en de Zeehavenpolitie in het kader van de detectie en signalering bij misbruik of onrechtmatig gebruik van de regeling (zie paragraaf 3.3).

3.9 Randvoorwaarden, knelpunten, risico's en kansen

3.9.1 Randvoorwaarden

Er zijn enkele randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan, voordat de nieuwe verblijfsregeling geïmplementeerd kan worden.

- *Aanpassen wet- en regelgeving.* Wet- en regelgeving moeten op het moment van aanvang van implementatie vaststaan.
- *Wijziging in- en uitstempelen.* Het is randvoorwaardelijk voor de effectiviteit van de regeling dat de huidige praktijk rondom het in- en uitstempelen wordt gewijzigd. Naar verwachting zullen de desbetreffende ministers aan de Zeehavenpolitie en de KMar de opdracht geven het uitstempelen alleen nog maar toe te staan als het schip aanstaande is om te vertrekken. Een dergelijke beleidswijziging is essentieel om te voorkomen dat de huidige praktijk – waarbij zeevarenden (zowel visumplichtig als niet-visumplichtig) gedoogd maar onrechtmatig tot 180 dagen in Nederland kunnen verblijven door zich telkens in en uit laten stempelen bij de haven – voort blijft bestaan. Aangezien het KVV goedkoper en aan minder strenge voorwaarden onderhevig is dan de nieuwe verblijfsregeling, is het aannemelijk dat sommige rederijen en zeevarenden zonder een dergelijke beleidswijziging de voorkeur zullen blijven geven aan de bestaande gang van zaken.
- *Aanmaken kwalificatie.* De nieuwe kwalificatie moet vóór de implementatietermijn zijn aangemaakt. IV geeft aan dat dit in principe haalbaar is, met de kanttekening dat dit proces zo spoedig mogelijk (en uiterlijk voor 1 oktober 2025) in werking moet worden gezet.
- *Uitstel aanvragen Wmebv.* Aangezien de digitale aanvraagformulieren naar verwachting niet voor de implementatiedeadline van 1 januari 2026 in gebruik

kunnen worden genomen, moet uitstel worden gevraagd om te voldoen aan de eisen die de Wmebv stelt.

- *Informatie aanvraagformulier.* Het is randvoorwaardelijk dat team Zakelijk de gevraagde informatie op het aanvraagformulier (punten a t/m d) gestructureerd verwerkt en opslaat. De wijze waarop dit dient te gebeuren (INDiGO of anders), moet nog besloten worden. Hierdoor kan deze informatie op een later moment, bijvoorbeeld wanneer er een invoeringstoets wordt gedaan of HIK analyses uitvoert, gemakkelijk worden geraadpleegd en geanalyseerd.
- *Proactieve dienstverlening.* Eveneens ten aanzien van de handhaafbaarheid van de regeling moet worden ingezet op proactieve dienstverlening. Bij het uitreiken van het verblijfsdocument kan bijvoorbeeld een informatieblad worden verstrekt met daarin de rechten en plichten onder de regeling, en wat te doen wanneer er mistanden zijn (zoals arbeidsuitbuiting). Dit kan (voor een gedeelte) ondervangen dat de rederijen en recruitmentbureaus hier zelf niet in voorzien, door een gebrek aan MoMi-verplichtingen aan hun zijde.
 - Deze informatievoorziening is ook van belang voor de rechtspositie van de aanvrager zelf.

3.9.2

Knelpunten

Er doen zich enkele knelpunten voor onder de nieuwe verblijfsregeling.

- *De doorlooptijd.* De sector heeft aangegeven dat een doorlooptijd van drie maanden onwerkbaar is en in de praktijk zal betekenen dat rederijen geen gebruik zullen maken van de regeling. Dat heeft te maken met de flexibele en onvoorspelbare aard van het werk in de sector. De IND verwacht de wettelijke termijn (van drie maanden) te zullen halen, maar kan geen inschatting maken van de daadwerkelijke doorlooptijd. Als deze onwerkbaar lang blijken te worden, kan dit (grote) gevolgen hebben op de bruikbaarheid van de regeling voor de aanvrager en sector.
 - *Schriftelijke aanvraagformulieren.* Omdat het niet lukt de digitale aanvraagformulieren te realiseren voor de implementatie van de regeling, moet aanvankelijk worden gewerkt met papieren aanvraagformulieren. Hierdoor komt de doorlooptijd tijdelijk (extra) onder druk te staan. Naar verwachting leidt de postverzending en -verwerking gemiddeld tot een week extra verwerkingstijd. Bijkomend risico van papieren aanvraagformulieren is dat stukken in de post kwijt kunnen raken. Verwacht wordt dat de digitale aanvraagformulieren tegen eind 2026 in gebruik worden genomen.
- *Fysieke contactmomenten.* De toename in het aantal fysieke contactmomenten dat nodig is voor de MVV-procedure heeft een mogelijk negatief effect op het doenvermogen van de aanvrager. Waar voor het huidige KVV slechts één fysiek contactmoment nodig is met een Nederlandse diplomatieke post of dienstverlener om het inreisdocument te verkrijgen, is dat voor de nieuwe verblijfsregeling twee. De sector geeft aan dat dit voor een deel van de aanvragers niet doenlijk zal zijn. Met name als er een lange tijd zit tussen de aanvraag (het eerste contactmoment) en de MVV-afgifte. In de praktijk zou dat namelijk betekenen dat de aanvrager tweemaal moet afreizen naar de Nederlandse diplomatieke post in diens land. In een land als Indonesië of de Filipijnen kan dat neerkomen op een reis van meerdere uren, of soms wel dagen als de aanvrager niet in (de buurt van) de hoofdstad woont.
- *Toezicht op de regeling.* Het is een knelpunt dat toezicht houden op de regeling beperkte mogelijkheden kent, dan wel door de IND dan wel door de betrokken inspecties en ketenpartners.

3.9.3

Risico's

Er zijn verschillende risico's voor de IND, de aanvrager en ketenpartners die gepaard gaan met de nieuwe verblijfsregeling.

- *Onrechtmatig gebruik.* Door verschillende betrokken partijen⁶¹ zijn er zorgen geuit over mogelijk misbruik van de regeling. Een van die risico's is onrechtmatig gebruik van de regeling waarbij door de vreemdeling andere diensten worden verricht dan hetgeen wordt verstaan onder schepelingendienst⁶². Het risico bestaat dat de regeling zo misbruikt kan worden om goedkope arbeidskrachten onwettig in te zetten voor werkzaamheden die buiten de kaders vallen van waarvoor de regeling is bedoeld. Dat risico wordt nog vergroot door het verlaagde middelenvereiste dat voor de regeling geldt. Bijkomende potentiële gevolgen zijn arbeidsuitbuiting en verdrukking op de arbeidsmarkt.⁶³ Een verschil met zeevarenden onder de KVV-regeling is dat deze nieuwe groep vrijelijk in het Schengengebied kan reizen en verblijven. Dit maakt het gemakkelijker om elders (parttime) onrechtmatig te werken. Toezicht en handhaving zijn essentieel om dergelijke misstanden (zoveel mogelijk) tegen te gaan (zie paragraaf 3.3).
- *MoMi-verplichtingen.* De afwezigheid van een referent maakt dat geen (erkend) referent aangesproken kan worden bij (vermoedens van) misstanden. Omdat de internationale recruitmentbureaus optreden als gemachtigde van de vreemdeling en niet als referent berust er op hen geen informatie-, administratie- of zorgplicht.
- *Internationale recruitmentbureaus.* De rol van de internationale recruitmentbureaus als gemachtigde (feitelijk indiener) brengt ook mogelijk risico's met zich mee voor de aanvrager. Hoewel de aanvrager zelf ook via de IND op de hoogte zal worden gesteld van diens rechten en plichten, zal de aanvrager in de praktijk mogelijk afgaan op de informatie die het recruitmentbureau verstrekt. Dit kan onder andere leiden tot miscommunicatie, ruis en vertraging bij de aanvraag. In extremere gevallen kan de vreemdeling ook (al dan niet bewust) verkeerd worden geïnformeerd over de rechten en beperkingen die gelden onder de regeling.

3.9.4

Kansen

Er zijn verschillende kansen voor de IND, de aanvrager en ketenpartners die gepaard gaan met de nieuwe verblijfsregeling.

- *Einde gedoogsituatie.* De nieuwe regeling maakt, mits de onder paragraaf 3.9.1 genoemde wijziging omtrent het in- en uitstempelen wordt doorgevoerd, een einde aan de onrechtmatige gedoogsituatie, waarbij zeevarenden langer dan 90 dagen feitelijk onrechtmatig op een schip in de Nederlandse havens werkzaam kunnen zijn.
- *Rechtspositie vreemdeling.* De nieuwe regeling verbetert de rechtspositie van de vreemdeling ten opzichte van de huidige gedoogsituatie. Hoewel de risico's op onrechtmatig gebruik en arbeidsuitbuiting met de regeling niet worden weggenomen, worden deze ook niet door de regeling gecreëerd. Dergelijke praktijken komen nu al voor via de huidige KVV-route. Ten opzichte van de huidige situatie komt er in elk geval meer zicht op de doelgroep.

⁶¹ SZW, IenW, AenM, de werknemersvakbond en de IND.

⁶² Daarbij dient opgemerkt te worden dat de kans op dit handavingsrisico zich in de huidige situatie eveneens voordoet, en, in tegenstelling tot de nieuwe toelatingsregeling, zich volledig onttrekt aan toezicht van de IND.

⁶³ Het risico op verdrukking op de arbeidsmarkt komt voort uit het feit dat de vreemdelingen met de verblijfsvergunning voor zeevarenden kunnen worden ingezet als goedkopere arbeidskrachten dan werknemers die onder de Nederlandse arbeidswetgeving vallen, zoals Nederlandse en EU-burgers en vreemdelingen met een GVVA (Gecombineerde Vergunning voor Verblijf en Arbeid).

- In tegenstelling tot de KVV-procedure hoeven zeevarenden onder deze regeling niet onderworpen te worden aan een DDM-controle door de KMar⁶⁴. Ook hoeven zij niet uitgestempeld te worden door de Zeehavenpolitie of de KMar. Zeevarenden die gebruik maken van de nieuwe regeling hebben immers een verblijfsvergunning. Dit betekent dat zij minder handelingen hoeven te verrichten, wanneer zij zijn aangekomen in Nederland.
- *Samenwerking keten*. Een (verbeterde) samenwerking en kennisdeling tussen de vreemdelingenketen (IND, KMar, Zeehavenpolitie) en toezichthoudende instanties (Arbeidsinspectie, ILT) binnen de zeevaartsector.

3.10 Financiële gevolgen

De personele en financiële gevolgen zijn klein, waarbij in het maximale scenario (1500 aanvragen) in het eerste jaar na implementatie (2026) niet meer dan 6 extra FTE benodigd is. De totale kosten komen dan neer op € 674.541. In de opvolgende jaren (vanaf 2027) zijn de personele en financiële gevolgen – bij gelijkblijvende aantallen – (nog) kleiner.

3.10.1 Structurele personele en kosten

Het eerste jaar liggen de personele kosten naar verwachting hoger dan de daaropvolgende jaren. Die inschatting is gebaseerd op de aanname dat de aanvragen het eerste jaar na implementatie gedaan worden door beslismedewerkers (schaal 10), maar in de jaren hierna opgepakt kunnen worden door behandelaren (schaal 7). De personele impact is ten behoeve van de leesbaarheid afgerond naar één decimaal.

Tabel 6. Totale extra benodigde FTE in 2026

2026	Benodigd fte		
	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
RVN/ZKL/eerste aanvraag	<1	2	4
RVN/ZKL/bezwaar	<1	<1	1
JZ/beroep	<1	<1	1
Totaal FTE 2026	1	4	6

Tabel 7. Totale extra benodigde FTE vanaf 2027

2027	Benodigd fte		
	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
RVN/ZKL/eerste aanvraag	<1	1	2
RVN/ZKL/bezwaar	<1	<1	1
JZ/beroep	<1	<1	1
Totaal FTE 2027	<1	3	5

Ongeacht het uitvoeringsjaar of scenario valt de extra benodigde FTE binnen het absorptievermogen van de IND. Er worden dan ook geen knelpunten voorzien in het aantrekken van het extra benodigde personeel.

⁶⁴ De IND heeft immers reeds getoetst of aan alle voorwaarden voor de afgifte van een vergunning is voldaan. De KMar gaat bij een geldig MVV-visum (D-visum) geen grondige controle meer uitvoeren omdat zij ervan uitgaat dat dit reeds is gebeurd.

Structurele financiële gevolgen

Hoe hoog de personele kosten op termijn uitvallen, hangt af van het aantal aanvragen dat wordt gedaan. Zoals vermeld, is in deze uitvoeringstoets gekeken naar drie verschillende mogelijke scenario's qua aantallen aanvragen, namelijk: 300, 900 en 1500 aanvragen. In scenario 1 komen de personele kosten in het eerste jaar te liggen rond € 135.000,-, in scenario 3 gaat het in het eerste jaar om € 675.000,- per jaar. In de daaropvolgende jaren gaat het om € 100.000,- in scenario 1, € 294.000,- in scenario 2, en € 485.000,- in scenario 3. Deze prognoses zijn inclusief overheadkosten en betreffen de verwachte kosten voor RVN en JZ samen.

- NB. Extra kosten voor team Zakelijk voor het afdoen van verlengingsaanvragen zijn niet meegenomen in deze berekeningen. Het is niet mogelijk gebleken om op voorhand een inschatting te maken van hoe frequent dergelijke aanvragen zullen voorkomen. Dit is voorsnog dus een niet te voorspellen kostenpost.

Tabel 8. Totale personele kosten per scenario

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
RVN (2026)	€ 108.736	€ 326.208	€ 543.680
JZ (2026)	€ 26.552	€ 77.758	€ 130.861
Totaal (2026):	€ 135.287	€ 403.966	€ 674.541
RVN (2027-)	€ 72.018	€ 216.055	€ 355.032
JZ (2027-)	€ 26.552	€ 77.758	€ 130.861
Totaal (2027-)	€ 98.570	€ 293.813	€ 485.893

Incidentele financiële gevolgen

- NB. Implementatiekosten ten aanzien van aanpassingen in interne en externe communicatie (aanpassingen op ind.nl en interne sites; formulieren, werkinstructies, informatieberichten, format beschikkingen, procesbeschrijvingen, tijdelijke extra telefoontjes/vragen, ect.) evenals aanpassingen van de werkprocessen zullen beperkte financiële impact hebben en niet tot FTE-uitbreiding en dus kosten leiden (onderdeel van *going concern* taken).
- Er zijn geen incidentele personele kosten ten aanzien van het implementatietraject en/of het opschalen van personele capaciteit.

4 Eindconclusie

Het doel van de uitvoeringstoets was het in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen van de verblijfsregeling zeevarenden voor de IND en de aanvrager. Daarnaast maakte de handhaafbaarheid van de regeling een nadrukkelijk onderdeel uit van deze uitvoeringstoets. **Geconcludeerd wordt dat de nieuwe regeling bij ieder scenario uitvoerbaar is, nadat aan enkele randvoorwaarden is voldaan.** De personele en financiële gevolgen zijn klein, waarbij in het uiterste scenario (1500 aanvragen) in het eerste jaar na implementatie (2026) niet meer dan 6 extra FTE benodigd is. De totale structurele kosten zijn € 674.541. In de opvolgende jaren (vanaf 2027) zijn de personele en financiële gevolgen – bij gelijkblijvende aantallen – lager.

De doorlooptijd is door de sector geïdentificeerd als een potentieel knelpunt voor de aanvrager en de bruikbaarheid van de regeling. De IND verwacht de wettelijke termijn van drie maanden te behalen, en kan op dit moment geen inschatting maken van de daadwerkelijke doorlooptijd. **De gesproken sectorvertegenwoordigers hebben aangegeven dat bij een doorlooptijd van enkele weken rederijen in de praktijk geen gebruik zullen maken van de regeling.** Dat vanwege de onvoorspelbare en dynamische aard van het werk in de zeevaartsector.

Hoewel de regeling moeilijk te handhaven is, is de voorlopige conclusie dat de voornaamste handhavingsrisico's ondervangen kunnen worden door inzet op preventieve handhaving – namelijk: volledige en proactieve voorlichting richting de doelgroep. Ten aanzien van het laatste wordt daarom als randvoorwaarde voor implementatie gesteld dat de IND zeevarenden moet voorzien van informatie met betrekking tot de rechten en plichten onder de regeling, en wat te doen bij misstanden. Dit kan mogelijk (voor een gedeelte) ondervangen worden dat de rederijen en recruitmentbureaus geen MoMi-verplichtingen hebben. Daarnaast kan de IND na implementatie de doelgroep en sector beter leren kennen, door informatie te vergaren omtrent de aanvraag. Wanneer er sprake is van evidente misstanden heeft de IND de taak om deze informatie te delen met de betrokken inspecties en ketenpartners.

Naar verwachting valt de regeling binnen het doenvermogen van de vreemdeling, al is de toename van het aantal vereiste fysieke contactpunten ten opzichte van de KVV-regeling wel een mogelijk knelpunt. **Ten aanzien van de menselijke maat wordt opgemerkt dat de regeling risico's op misbruik en uitbuiting met zich meebrengt** (maar niet creëert of vergroot), bijvoorbeeld doordat werkgevers arbeidskrachten onrechtmatig kunnen inzetten als goedkope arbeidskrachten en voor andere werkzaamheden dan de schepelingendienst. Deze risico's worden mogelijk versterkt door het verlaagde middelenvereiste.

Bijlage I: proces van vergunningverlening tot aan verblijf in Nederland

Weergegeven wordt op hoofdlijnen het end-to-end proces van aanvraag tot verlenen van de verblijfsvergunning voor zeevarenden.

1. De gemachtigden en aanvrager kunnen informatie over de verblijfsregeling voor zeevarenden vinden op de IND-website.
 - I. De sector heeft ook een rol in het verspreiden van informatie over de regeling richting de werkgever en vreemdeling.
2. De vreemdeling (evt met hulp van gemachtigden) maakt een afspraak bij de post (ambassade of consulaat) en dient de MVV-aanvraag in.
 - I. Ook wordt biometrie afgestaan en een V-nummer geregistreerd.
3. BuZa stuurt de aanvraag door naar de IND; en de aanvrager/gemachtigden stuurt zelf de documenten op naar de IND per post.
 - I. Leges worden rechtstreeks betaalt aan de IND.
4. RVN Team Zakelijk is verantwoordelijk voor de inhoudelijke beoordeling.
 - I. Vreemdeling voldoet aan de voorwaarden: inwilligend besluit en afgifte MVV.
 - i. Bij twijfel over echtheid van documenten, bijv. het zeemansboekje, kan aan de vreemdeling gevraagd worden om het originele document te overleggen.
 - ii. Controle op echtheid door Bdoc.
 - Afhankelijk van uitkomsten evt alsnog afwijzend besluit (zie stap 3.II).
 - II. Vreemdeling voldoet niet aan de voorwaarden: afwijzend besluit, er wordt geen MVV verstrekt.
 - i. Evt. bezwaar en beroepsprocedure.
5. Na inwilliging of succesvol beroep/bezwaar maakt de vreemdeling een afspraak bij het consulaat of ambassade voor het ophalen MVV.
6. Bij vermoedens van onrechtmatig gebruik van de regeling door medewerkers van BuZa, kan er een heroverwegingsverzoek worden ingediend en MVV (tijdelijk) niet worden verstrekt.
7. Vreemdeling reist naar Nederland met MVV-sticker.
8. Vreemdeling haalt verblijfsdocument op bij het IND-loket.
9. Vreemdeling gaat aan boord van het zeeschip en verricht schepelingendienst.
10. De vreemdeling verblijft voor een periode van 3-11 maanden in een Nederlandse haven.
- Evt. bij handhavingsaspecten.
11. Gedurende verblijf in NL voldoet vreemdeling niet meer aan de voorwaarden (bijv. verrichten van andere arbeid dan schepelingendienst).
 - I. Betrokken inspecties, IND, KMar, AVIM en/of Zeehavenpolitie constateren onrechtmatig gebruik van de regeling.
 - II. IND/HIK en/of IND/RVN/Handhaving ontvangt melding van onrechtmatig gebruik van de regeling.
 - III. IND/RVN gaat over tot handhavingsinterventie (bijv. intrekken verblijfsvergunning).