

Eerste reactie IND op de consultatieversie van het Besluit Inburgering, d.d. 14 oktober 2005

15 november 2005

Ministerie van Justitie
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Stafdirectie Uitvoeringsbeleid
IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC)

Inhoud

SAMENVATTING.....	3
1. INLEIDING.....	4
2. REGULIER.....	5
3. ASIEL	6
4. NATURALISATIE.....	9
5. ORGANISATORISCHE GEVOLGEN	9
6. LAATSTE OPMERKINGEN	13
7. CONCLUSIE EN ADVIES	13

Samenvatting

De invoering van de Wet Inburgering (binnenland) en de aanverwante Algemene maatregelen van bestuur, met name de wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, hebben de nodige gevolgen voor de IND, het beleid, en de uitvoering van haar werkprocessen regulier, asiel en naturalisatie. In het kort komt het erop neer dat er voor regulier en asiel meer besliscapaciteit in eerste aanleg, beroep en/of bezwaar, moet worden vrijgemaakt vanwege de extra afwijzingsgrond die de inburgeringseis in de praktijk zal betekenen. Bij naturalisatie zal de inburgeringstoets wellicht aanleiding zijn om te overwegen om de naturalisatietoets af te schaffen, hetgeen een lastenverlichting voor het proces naturalisatie zal betekenen. De wijzigingen binnen de drie werkprocessen en het beleid zullen leiden tot de benodigde aanpassingen van de administratieve organisatie, de automatisering en informatisering en de functionele beheerorganisatie. Ook dient er aandacht uit te gaan naar communicatie, opleiding van de medewerkers en informatievoorziening aan de klanten en de ketenpartners. Vooropgesteld staat dat de invoering van het Besluit Inburgering in eerste instantie leidt tot een taakverzwaring die gedeeltelijk ten laste komt van de begroting van de IND.

De mate van de aanpassingen en wijziging in de diverse organisatieonderdelen en administratieve processen zijn afhankelijk van de wijze waarop de IND toegang verkrijgt tot het Informatiesysteem Inburgering (ISI), wat er in ISI wordt geregistreerd. Een belangrijke vraag hierbij is de vraag of het gaat om een geautomatiseerde uitwisseling van berichten of het gaat om een raadpleegfunctie voor de IND in combinatie met een papierenstroom (van de vreemdeling) richting IND óf alleen maar een raadpleegfunctie zonder papierenstroom? Afhankelijk van het antwoord op deze vraag kan de impact op de uiteindelijke administratieve last voor de drie werkprocessen en de diverse benodigde GC-ICT componenten worden ingeschat.

Voorts is voor de IND van belang dat ISI geen onvoorzien extra werk (bijvoorbeeld in de vorm van bezwaar en beroep) voor de IND oplevert. Hier dient het Besluit Inburgering dan wel de memorie van toelichting meer duidelijkheid over te verschaffen. Verder moet worden verduidelijkt wat er gebeurt bij een onjuiste registratie in ISI van de vreemdeling. De IND is hier immers niet verantwoordelijk voor. Duidelijk moet zijn dat de IND in deze, gelet op de doorlooptijden en het behalen van de wettelijke beslistermijnen, slechts aanvragen ontvangt, waar nodig een termijn voor herstelverzuim (twee weken) biedt (bijvoorbeeld voor het herstellen van de onjuiste registratie), en vervolgens na ommekomst van die termijn beslist op de aanvraag. Het advies van de IND is dan ook om, met in achtneming van de vorenvermelde punten, de rol van ISI in het Besluit Inburgering te verduidelijken.

1. Inleiding

Bij brief van 21 september 2005 heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een wetsvoorstel voor een nieuwe Wet Inburgering bij de Tweede Kamer ingediend.¹ De nieuwe Wet Inburgering geeft uitvoering aan het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet en is gebaseerd op de contourennota "Herziening van het inburgeringsstelsel"² en de zogeheten decemberbrief.³ De nieuwe Wet Inburgering strekt ertoe een meer verplichtend en resultaatgericht inburgeringsstelsel in te voeren. De kern daarvan wordt gevormd door een inburgeringsplicht voor in beginsel alle vreemdelingen van 16 tot 65 jaar die duurzaam in Nederland willen en mogen verblijven en voor enkele specifieke groepen genaturaliseerde Nederlanders, voorzover deze personen niet gedurende minstens acht jaar van de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben verbleven en niet over bepaalde diploma's, certificaten of andere (soortgelijke) bewijsstukken beschikken. De inburgeringsplicht geldt zowel voor nieuwkomers als voor oudkomers die tot deze groep behoren.

Bij brief van 14 oktober 2005 heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de IND verzocht om een Ex-ante Uitvoeringstoets (EAUT) uit te voeren op de concept-algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de Wet Inburgering (verder: Besluit Inburgering) en om hierover uiterlijk op 16 november 2005 te adviseren. Naast de IND heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie ook de Informatie Beheer Groep (IB-Groep), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) verzocht om een uitvoeringstoets uit te voeren op het Besluit Inburgering om hierover te adviseren. Naar aanleiding van de vier adviezen c.q. uitvoeringstoetsen zal het Besluit Inburgering waar nodig worden aangepast.

De praktijk heeft uitgewezen dat de IND minimaal twee maanden nodig heeft voor het uitvoeren van een volledige EAUT. Gelet hierop kan de termijn van 16 november 2005 op voorhand niet worden gehaald. Onderhavig rapport beschrijft dan ook niet een volledige EAUT op het Besluit Inburgering, maar beschrijft een eerste reactie van de IND op de consultatieversie van het Besluit Inburgering. Na deze eerste reactie zal de IND alsnog voorzien in een volledige EAUT en deze doen toekomen aan Directie Wetgeving ter doorgeleiding naar de minister. De eerste reactie richt zich op de implicaties voor IND van de inwerkingtreding van de Wet Inburgering, thans voorzien op 1 juli 2006. Het gaat hierbij om een reactie op hoofdlijnen, toegespitst op de werkprocessen regulier, asiel en naturalisatie, waarbij eveneens wordt getracht waar mogelijk de organisatorische gevolgen voor de IND in kaart te brengen.

¹ Kamerstukken II 2005/2006, 30 308, nrs. 1-3

² Kamerstukken II 2003/2004, 29 543, nrs. 1-2

³ Kamerstukken II 2004/2005, 29 543, nr. 4

2. Regulier

Op grond van de voorgestelde wijzigingen van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 kan het behalen van het inburgeringsexamen als voorwaarde worden gesteld voor de verlening van een zelfstandige verblijfs-vergunning regulier voor voortgezet verblijf en voor de verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd.

Er zijn echter ook een paar uitzonderingen. In deze situaties acht de wetgever de koppeling tussen de inwilliging van een verzoek tot een zelfstandige verblijfsvergunning en het behalen van het inburgeringsexamen niet aangewezen. Hierbij moet onder andere gedacht worden aan de volgende categorieën:

De minderjarige die reeds na één jaar in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf, de inburgeringsplichtige die wegens een psychische of lichamelijke belemmering blijvend niet in staat is het inburgeringsexamen te halen, de inburgeringsplichtige voor wie het redelijkerwijs niet mogelijk is het inburgeringsexamen te halen en aanvragen waarbij huiselijk geweld, achterlating of klemmende redenen van humanitaire aard een rol spelen. Tevens is er voor onvoorziene gevallen voorzien in een hardheidsclausule.

De gevolgen voor het beleid zijn niet aanzienlijk. In ieder geval zal het Voorschrift Vreemdelingen 2000 en de Vreemdelingencirculaire 2000 moeten worden aangepast dit zal door de Afdeling Uitvoeringsbeleid gebeuren. Hierin zal moeten worden verwerkt onder welke omstandigheden de vergunning voortgezet verblijf en voor onbepaalde tijd wordt afgewezen en onder welke omstandigheden bijvoorbeeld een vruchtbaar beroep op de in het Besluit opgenomen hardheidsclausule zou kunnen worden gedaan.

De gevolgen voor de uitvoering zullen er met name uit bestaan dat er een afwijzingsgrond bij komt. Dit zal extra beslistijd kosten. Zo zal beoordeeld moeten worden of iemand die niet aan de voorwaarde inburgering voldoet, al dan niet voor vrijstelling in aanmerking komt. Omdat er telkens een beroep gedaan kan worden op de hardheidsclausule, waarvan in de praktijk nog zal moeten blijken wanneer hieraan toepassing kan of moet worden gegeven, zullen de te nemen besluiten omvangrijker worden.

Er zullen een aantal standaard bouwstenen opgesteld dienen te worden. Echter, niet alles kan middels standaard bouwstenen afgedaan worden, derhalve is een goede opleiding voor de beslismedewerker van essentieel belang. Er zal meer tijd aan een beschikking gewijd moeten worden. Dit zal extra capaciteit vergen.

Doordat er een extra voorwaarde voor verblijf bijkomt, zal er waarschijnlijk meer afgewezen worden dan nu het geval is. Tevens zal het zo zijn dat de nieuwe afwijzingsgrond niet alleen meer tijd per beschikking kost, maar ook de totale doorlooptijd van de procedure zal toenemen, omdat meer afwijzingen met zich meebrengt dat meer in bezwaar en/of beroep zal gegaan worden.

Onduidelijk is nog hoe de IND-medewerker dient te toetsen of er wordt voldaan aan de inburgeringseis. Voor de hand liggend is dat, zoals in reguliere procedures gebruikelijk is, de vreemdeling aantoonbaar dat hij voldoet en derhalve het behaalde diploma meestuurde bij de aanvraag. In het Besluit Inburgering wordt echter ook gesproken van het Informatiesysteem inburgering (ISI) waarin informatie over de inburgeringseis beschikbaar zal zijn. Hoe dit zijn beslag zal vinden komt in het Besluit Inburgering dan wel de memorie van toelichting niet duidelijk naar voren. Het is voor de IND in ieder geval belangrijk om te weten of de IND een geautomatiseerde koppeling krijgt met ISI, of een raadpleegfunctie waarmee elke medewerker in ISI kan kijken, of dat de IND kan volstaan met het door de vreemdeling laten toesturen van diploma's of andere bewijsstukken ter voldoening aan deze eis. Gezien het feit dat de gemeente beslist of de vreemdeling wel of niet voldoet, lijkt het voor de hand te liggen om genoegzaam te nemen met een melding over het voldoen aan de wettelijke verplichting.

Het is voorts ook nog niet duidelijk of alle relevante informatie wel in ISI beschikbaar zal zijn. Daarbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan Belgische of Surinaamse diploma's of informatie omtrent een psychische of lichamelijke belemmering, alsmede in geval het voor een vreemdeling redelijkerwijs niet mogelijk is het inburgeringsexamen te behalen, waarvoor er sprake is van een voor de IND bindend afgegeven oordeel door de gemeente. Ook zal moeten worden bedacht wie (de gemeente of wellicht de vreemdeling zelf) verantwoordelijk is als de vreemdeling meent dat verkeerde informatie in het ISI staat. De IND is dit in ieder geval niet. Duidelijk moet zijn dat de IND in deze, gelet op de doorlooptijden en het behalen van de wettelijke beslistermijnen, slechts aanvragen ontvangt, waar nodig een termijn voor herstelverzuim (twee weken) biedt (bijvoorbeeld voor het herstellen van de onjuiste registratie), en vervolgens na ommekomst van die termijn beslist op de aanvraag.

Het is voor de IND van belang dat de onjuiste registratie geen vervolgpcedures voor de IND oplevert. Dit zal immers extra capaciteit vergen. Wellicht de belangrijkste vraag hieromtrent is de vraag of de IND zelf nog een afweging heeft te maken over de redelijkheid van de inburgeringseis (in aanvulling of naast de toets die de gemeente kan doen). Als de IND-medewerker steeds de redelijkheid moet toetsen en hieromtrent bij een afwijzing moet motiveren, zal dat expertise en capaciteit vragen. Daarmee hangt ook samen dat het uiteindelijk aan de IND is de besluiten bij de rechtbank te verdedigen. Dit geldt ook als dat besluit is genomen op basis van gegevens uit het ISI (of andere informatie afkomstig van OC&W of gemeenten). Dit betekent praktisch dat de IND in de onwenselijke positie komt om de gegevens uit het ISI in rechte te verdedigen.

De vraag welke vervolgens opkomt is of het voor de inburgeringsplichtige zinvol is om een aanvraag pas in te dienen als hij met goed gevolg het inburgeringsexamen heeft afgelegd, een gehele of gedeeltelijke vrijstelling heeft verkregen of is ontheven van de examenplicht en daadwerkelijk een diploma of verklaring daarvoor verkregen? In de memorie van toelichting wordt vermeld dat de vreemdeling pas aanspraak kan maken op een aanvraag indien de vreemdeling is geslaagd, vrijgesteld of is ontheven van het examenplicht. Dit leidt in de praktijk tot de situatie dat de vreemdeling die weet dat hij is geslaagd, de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of zelfstandig voortgezet verblijf zal indienen bij de IND voordat het bewijs is ontvangen. Dit in afwachting van de uitreiking van zijn diploma. Indiening van de aanvraag zonder alle bescheiden of de juiste informatie leidt dit tot het inroepen van herstelverzuim door de IND en verhoogt het de administratieve last.

3. Asiel

In het huidige stelsel is er voor gekozen om, nadat uiterlijk na vijf jaar verblijf op asielgronden éénmaal wordt getoetst of de grond voor verlening van de asielvergunning niet is komen te ontvallen (bijvoorbeeld omdat de situatie in het land van herkomst is verbeterd), nadien niet langer te toetsen aan de situatie in het land van herkomst. Deze termijn van vijf jaar is van recente datum (1 september 2004). Daarvoor was de termijn drie jaar. Bij die betreffende wetwijziging is bewust gekozen om de asielzoeker na een periode van vijf jaar niet langer op dat punt in onzekerheid te laten.

Met het voorgestelde stelsel wordt het idee dat na een vast periode zekerheid dient te worden gegeven, losgelaten. Dit kan mogelijk tot gevolg hebben dat asielzoekers die langer dan vijf jaar hier in Nederland rechtmatig hebben verbleven op grond van een asielvergunning Nederland alsnog dienen te verlaten. Weliswaar hebben zij hun inburgeringsexamen niet gehaald, zij zullen in veel gevallen wel op enigerlei wijze geworteld zijn geraakt in de Nederlandse samenleving. Gronden die momenteel kunnen bijdragen aan de conclusie dat sprake is van schijnendheid, namelijk uitzetting na langdurig verblijf, worden met dit wetsvoorstel bewust gecreëerd.

Naast dit principiële punt is op deze korte termijn lastig te voorzien wat de uitwerking van het voorstel zal zijn bij in verschillende denkbare gezinssituaties. Met name moet dan gedacht worden aan gezinnen waarvan een deel wel de toets haalt en een deel niet, en waarbij op een later moment de grond voor verlening komt te vervallen. Het zou goed zijn dit voor een aantal waarschijnlijke scenario's uit te werken. Reeds nu kan de voorzichtige conclusie getrokken worden dat het wetsvoorstel in individuele gezinssituaties zal leiden tot onbillijkheden die in de uitvoeringspraktijk moeten worden opgelost.

Daarnaast zijn er ook andere bijzondere situaties denkbaar waar men in de uitvoeringspraktijk tegenaan zal gaan lopen. Gedacht kan worden aan de situatie waarin de vreemdeling eerst na een aantal jaren in het bezit wordt gesteld van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, daarna al vrij snel een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd mag indienen, maar vervolgens (vanwege het late tijdstip van verlenen van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd en dus buiten zijn eigen schuld om) niet voldoet aan de inburgeringseis terwijl kort daarna de grond voor verlening van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd weer komt te vervallen.

Op grond van de voorgestelde wijzigingen van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 kan het behalen van het inburgeringsexamen als voorwaarde worden gesteld voor de verlening van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd.

Hoewel er in de praktijk tot dusver eigenlijk geen gebruik van wordt gemaakt, is in de wet- en regelgeving wel reeds rekening gehouden met de mogelijkheid van het verlengen van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Voor de afwijzing van de aanvraag om verlenging van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd gelden ingevolge artikel 32 van de Vreemdelingenwet 2000 dezelfde voorwaarden als voor intrekking van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Een en ander is reeds uitgewerkt in het beleid. Enige aanpassing van dit beleid zal wel nodig zijn, maar zal relatief eenvoudig kunnen zijn.

Met betrekking tot de voorwaarden voor de verlening van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, zal het beleid in de Vreemdelingen-circulaire dienen te worden aangepast aan de voorgestelde wijzigingen van de Vreemdelingenwet en het Vreemdelingenbesluit. Met de inburgeringseis is daarin immers nog geen rekening gehouden. Op zichzelf genomen lijkt ook dit geen problemen te gaan opleveren.

Waar verder nog bijzondere aandacht aan besteed dient te worden is de vraag wat te doen in de situatie dat een vreemdeling een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd indient, hij of zij niet voldoet aan de inburgeringseis en de aanvraag derhalve dient te worden afgewezen, terwijl betrokkene in beginsel nog wel voldoet aan de voorwaarden voor verlenging van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. De meest praktische oplossing zou zijn om in die gevallen ambtshalve de aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd tevens ambtshalve als aanvraag om verlenging van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te mogen beschouwen. Dit zou in de regelgeving aangepast dienen te worden. Daarbij is de vraag of de basis hiervoor op het niveau van het beleid of het voorschrift vreemdelingen kan worden gecreëerd.

Op dit moment vindt eigenlijk maar één keer een beoordeling plaats of iemand na vijf jaar in het bezit te zijn geweest van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Op dat moment wordt bekeken of de grond voor verlening van nog steeds aanwezig is. Na implementatie van het nu voorliggende wetsvoorstel zal, indien de vreemdeling niet aan de inburgeringseis voldoet, deze toets vaker plaatsvinden, namelijk telkens indien om verlenging van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt gevraagd of de vreemdeling opnieuw een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd indient. Hoe vaak dit precies zal voorkomen is thans niet te voorspellen omdat thans geen cijfers voorhanden zijn met betrekking tot het slagingspercentage voor het inburgeringsexamen, echter er moet wel reeds rekening worden gehouden met een toename van het aantal aanvragen om verlenging van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd dan wel verlening van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Gezien de (mogelijk) schrijnende situaties die zich kunnen voordoen naarmate de vreemdeling langer in Nederland verblijft en de grond voor verlening voor de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd alsnog komt te ontvallen, is voorstelbaar dat dergelijke beslissingen meer capaciteit zullen vergen dan de eenmalige toets die nu na uiterlijk vijf jaar plaatsvindt.

4. Naturalisatie

Het nieuwe inburgeringstelsel sluit aan bij het systeem op grond van artikel, 8, eerste lid, onder d, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) waarmee de voor naturalisatie vereiste mate van inburgering in de Nederlandse samenleving wordt beoordeeld aan de hand van een naturalisatietoets. Het nieuwe inburgeringsexamen komt op hetzelfde niveau als de naturalisatietoets. Gelet op het vorenstaande zal de inburgeringsplichtige die het inburgeringsexamen heeft gehaald in het algemeen worden vrijgesteld van de naturalisatieplicht, waarmee het aantal af te leggen toetsen beperkt zal blijven. Voor oudkomers zal gelden dat degene die is geslaagd met schriftelijke vaardigheden op het niveau A1, gedeeltelijke vrijstelling zal gelden voor de naturalisatietoets.

Vorenstaande heeft tot gevolg dat het Besluit Naturalisatietoets en de Handleiding voor toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap (HRWN) zullen moeten worden aangepast. Een extra vrijstellingscategorie en een gedeeltelijke vrijstelling zal moeten worden opgenomen.

Voorts is van belang dat naar alle waarschijnlijkheid het aantal af te nemen naturalisatietoetsen zal dalen, hetgeen tot gevolg heeft dat er door het proces naturalisatie minder toetsen beschikbaar hoeven te worden gesteld. De hoofdvraag die dan zal moeten worden beantwoord is hoeveel naturalisandi, na de invoering van het Besluit Inburgering, nog een naturalisatietoets zullen moeten afleggen. In 2003 en 2004 (samenveegd) was 85% van de naturalisandi vrijgesteld van de naturalisatietoets, 3% ontheven en 12% verplicht was de naturalisatietoets af te leggen.⁴ De inburgeringstoets geeft een extra vrijstelling van de naturalisatietoets. Dit betekent dat de groep van 12% die de naturalisatietoets aflegt door invoering van het Besluit Inburgering zal worden teruggedrongen. Het proces naturalisatie huurt acht ROC's in voor het afnemen van toetsen en CITO en ICE voor het ontwikkelen van de naturalisatietoetsen. De vraag is of het resterend percentage de financiering van een duur naturalisatietoets-apparaat rechtvaardigt. De hoofdvraag leidt bij het proces naturalisatie tot de vraag of aan de Minister moet worden voorgesteld om de naturalisatietoets af te schaffen en in plaats daarvan te eisen dat een naturalisandus, die niet is ontheven of vrijgesteld van de inburgeringstoets, verplicht is een inburgeringstoets af te leggen.

Voor het proces naturalisatie kan in het algemeen worden gesteld dat de administratieve werklast gemiddeld gelijk zal blijven. In het werkproces waarbij de toetsing van het voldoen aan de inburgeringseis plaatsvindt zou het geautomatiseerd laten vullen van een veld in de naturalisatieprocedure ideaal zijn. Ook hier is dus de principiële vraag hoe de IND de inburgeringsinformatie zal ontvangen. Wel dient goed te worden onderzocht of de tabelwaarden van de Wet Inburgering aansluiten op de gebruikte tabelwaarden binnen de naturalisatietoets. Bijvoorbeeld een ontheffing van de inburgeringstoets betekent een vrijstelling van de naturalisatietoets en geen ontheffing.

5. Organisatorische gevolgen

Administratieve Organisatie (AO)

De diverse AO-werkinstructies van de betreffende werkprocessen moeten worden bekeken op de consequenties vanwege het toevoegen van deze nieuwe activiteit. Dit betekent dat ook MAVIM moet worden bijgewerkt op diverse aspecten in de drie processen. Hierbij moet worden gedacht aan het opnemen van de aangepaste AO-instructies, aanpassen van procesflowschema's en de nog ingebruikzijnde input- en outputschema's.

Sturing en managementinformatie.

Zoals wordt gesteld kan het toevoegen van deze nieuwe activiteit aan het beslisproces zorgdragen voor een totaal langere behandelduur indien er een vervolprocedure is. Vertraging in de totale behandelijd

⁴ Evaluatie Naturalisatietoets, INDIAC, december 2004. Cijfers over 2005 zijn thans nog niet voorhanden.

levert extra administratief werk op. Daaruit voortvloeiend kan er sprake zijn van voorraadtoename wat extra logistiek beheer met zich meebrengt.

Feitelijk betekent dit dat er extra werklust zal ontstaan binnen de beslisunits en de units logistieke en administratieve dienstverlening (Ulads). Hier is vanuit het oogpunt van de productiecapaciteit op dit moment niet in voorzien.

Het toevoegen van de nieuwe activiteit aan het beslisproces zal betekenen dat de diverse managementrapportages (Paarse Boek, wekrapportages en andere maand-rapportages binnen de procesdirecties en de bijbehorende programmatuur of standaard software) moeten worden aangepast. Daarnaast moet het ook worden meegenomen in het functioneel ontwerp en datamodel van het MIRO traject, fase 2. Ook moet nader worden bezien wat het betekent voor de nu in gebruik zijnde normenboeken van de betreffende processen. Bovendien moet deze activiteit worden meegenomen in het lopende normeringsonderzoek van de Ulads. Om de gewenste managementinformatie te kunnen genereren zullen een aantal tabellen moeten worden aangepast met de gewenste tabelwaarden.

Automatisering en informatisering

De inburgeringstoets zal ondersteund moeten worden door de IND-systemen.

Tabellen en afdoeningscodes in verschillende informatiseringssystemen als INDIS en REGIS zullen moeten worden aangepast aan de introductie van de nieuwe voorwaarden. Naar alle waarschijnlijkheid zijn het relatief simpele aanpassingen, maar ze dienen wel gedegen en tijdig voorbereid te worden. Voor regulier zal de inburgeringseis, zodra het beslisondersteunende systeem (BOS) aanvragen voor voortgezet verblijf en onbepaalde tijd ondersteunt, in BOS moeten worden verwerkt.

Voor asiel is het belangrijkste gevolg van de inburgeringstoets dat de mogelijkheid voor verlengingen van asielaanvragen vorm moet worden gegeven. Dit is in INDIS een aparte procedure. De procedure verlengen asielervergunningen wordt nu niet gebruikt omdat de lagere regelgeving deze vorm niet kent. Onderzocht moet worden of er functionele aanpassingen nodig zijn om deze procedures in de toekomst te kunnen opvoeren en verwerken. In elk geval bestaat de basis voor deze procedures reeds in INDIS. Wellicht is een functionele wijziging dan ook niet nodig. Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek zou het enige maanden kunnen duren voor een verlengingsprocedure asiel is gerealiseerd.

De impact van de nieuwe activiteit op de bestaande automatisering van de IND is afhankelijk van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de mogelijkheden van ISI en toegankelijkheid ervan voor de IND (zie hoofdstuk Regulier). Hieronder worden twee mogelijke implementatietrajecten uitgewerkt.

Traject bij raadpleegfunctie:

- Vaststellen welke ISI-gegevens de IND wil verzamelen en registreren in INDIS of REGIS (bijvoorbeeld vrijstellingsgronden en de afwijzingsgronden);
- Vaststellen en regelen autorisatie en schrijven procedures;
- Vaststellen gevolgen vanwege toename netwerkbelasting bij de IND en IB-groep;
- Beschikbaarstelling van geautoriseerde toegang via internet;
- Systeempopleiding verzorgen;
- Vaststellen consequenties voor behandel tijd;
- Schrijven instructies gebruik van raadpleegfunctie ISI en schrijven instructie handmatig invoeren ISI gegevens in REGIS en/of INDIS;
- Inrichten van de autorisatiebeheer van de raadpleegfunctie binnen de IND;
- Afsluiten DVO voor helpdeskfunctie, beschikbaarheid en beheerszaken m.b.t. de Raadpleegfunctie voor ISI.

Traject bij geautomatiseerde berichtontvangst:

- Vaststellen welke ISI-gegevens de IND wil ontvangen voor het afwerken van bijvoorbeeld de Vinklijst in REGIS. Denk hierbij aan het ontvangen van de vrijstellingsgronden en de afwijzingsgronden;
- Bepalen of ISI-informatie direct in proceduregegevens wordt verwerkt of dat de gegevens in VS bij identificeren persoon in het blok detailinformatie persoon worden verwerkt;
- Bepalen inrichting proces, maken functionele beschrijving en impactanalyses;
- Maken of aanpassen van zowel het technisch- en functioneel ontwerp voor diverse systemen;
- Bouwen en aanpassen applicatie(delen);
- Testen uitvoeren;
- Schrijven handleidingen en systeemopleiding verzorgen;
- Implementeren van aanpassingen of vernieuwingen.

FBO impact

Een globale inschatting van de impact van de nieuwe activiteit op de functionele beheerorganisatie (FBO) leidt tot de volgende punten:

- Het is aannemelijk dat er nieuwe afwijzingsgronden zullen moeten worden toegevoegd in de applicaties INDIS en REGIS. Dit om te kunnen registreren dat op basis van de inburgeringseis een beschikking negatief wordt afgedaan. De vraag is of men ook het in bezit zijn van het inburgeringsdiploma, vrijstellingsbewijs of ontheffingsverklaring wil kunnen registreren in INDIS/REGIS. Het gaat dan om een tabelaanpassing en eventueel een schermaanpassing (nieuw veld);
- De bouwstenen voor het opstellen van de beschikking moeten naar aanleiding van de nieuwe afwijzingsgrond worden uitgebreid met een paragraaf over de inburgeringseis;
- In de procedure voor naturalisatie moet kunnen worden geregistreerd dat de naturalisatietoest niet meer verplicht is omdat betrokkene bijvoorbeeld al voldoet aan de inburgeringseis;
- Voor de gegevensstroom vanuit de ketenpartners naar de IND (vanuit ISI naar de IND) toe is het nog onduidelijk op welke manier deze zal plaatsvinden (geautomatiseerd dan wel papieren stroom). Voordat dit duidelijk is kan nog geen impact gegeven worden voor ICT aanpassingen;
- Afhankelijk van wijze van informatieverkriging vanuit ISI moet er worden gekeken naar de aanpassing in de Vinklijst "Bescheiden" in REGIS;
- Er is onduidelijkheid over het bestand BPI en of er een koppeling nodig of gewenst is met de informatiesystemen van de IND of met het BVV;
- Er zal goed moeten worden gekeken naar de eenduidigheid van de gebruikte tabelwaarden binnen de procedures van regulier, asiel en naturalisatie.

Communicatie en opleidingen

De Wet Inburgering kan voor veel vreemdelingen vérstrekkende gevolgen hebben. Daarom is heldere communicatie van belang. Vreemdelingen zullen goed op de hoogte moeten zijn van de gevolgen voor het *niet* halen van het examen voor hun verblijfsstatus in Nederland. Daarbij hebben de vreemdelingen met een asielvergunning speciale aandacht nodig.

Om vreemdelingen goed en tijdig te informeren zullen de middelen internet en brochures aangepast en indien noodzakelijk vervaardigd moeten worden. Ook kunnen zogenaamde intermediairs (opleidingsinstituten, Vluchtelingenwerk) ingezet worden om de vreemdelingen te informeren over de mogelijke gevolgen van de nieuwe wet. Daarover zal overleg moeten plaats vinden.

De aanvraagformulieren en de verlengingsbrieven zullen op de Wet Inburgering aangepast moeten worden. Ook de voorlichting via Publieksvoorlichting moet goed verlopen, daarbij is een goede instructie en opleiding van de medewerkers essentieel. Ook medewerkers van Ketenservice en de infolijnen moeten goed geïnformeerd zijn. Daarnaast zullen de medewerkers via intranet op de hoogte worden gebracht en gehouden over de voortgang en implicaties op hun werk van de Wet Inburgering.

Beslismedewerkers en ondersteuners die in aanraking zullen komen met de inburgeringseis dienen te worden opgeleid. Cursusmateriaal zal echter pas kunnen worden opgesteld nadat alle vragen zijn beantwoord. Dit zal al snel een aantal weken kosten.

Informatievoorziening aan klant en ketenpartners.

Door de inburgeringseis het aantal momenten van klantcontact toenemen. Pas nadat er duidelijkheid is verschaft over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de informatie-uitwisseling met ISI wordt het mogelijk het effect op een toename van de informatievraag te beoordelen in de vervolgpcedures. Onduidelijk is in hoeverre ketenpartners aan de IND informatie zullen vragen over verblijfsduur en dergelijke.

Gevolgen van de taakverzwaring voor de IND-begroting

Het Besluit Inburgering leidt tot een toename van de normtijden van beslissingen. Tevens is een toename te verwachten in de aanvragen verlenging asiel onbepaalde tijd, verlening asiel bepaalde tijd en bij de reguliere bezwaar en beroepsprocedures. In verband met verhoging van de normtijden en toename in de procedures is extra capaciteit benodigd. Dit leidt tot verhoging van de kosten, waarvoor de IND gecompenseerd dient te worden. Voor het reguliere traject zou deze compensatie (uitgaande van het vasthouden aan de wens van kostendekkende leges) gevonden kunnen worden in verhoging van de leges. Hiervoor zal eerst een onderzoek nodig zijn om de taakverzwaring te kunnen kwantificeren. Voor asiel ligt (zolang hier geen leges gelden) compensatie binnen de Justitiebegroting voor de hand.

6. Laatste opmerkingen

Vanuit de afdeling Proces- en Informatiemanagement (PIM) van de IND worden ten slotte nog enkele vragen gesteld in het kader van de consultatieversie van het Besluit Inburgering. Hieronder volgen deze vragen opdat deze in het kader van een eventuele aanpassing van het Besluit Inburgering kunnen worden meegenomen.

1. In de consultatieversie van het Besluit Inburgering wordt nergens aangegeven of de vreemdeling de over hem verzamelde informatie mag opvragen uit de dossiers die allicht door de gemeenten en IB-groep zullen worden aangelegd;
2. Op pagina 24 van het Besluit Inburgering staat bij art 6.7 opgenomen dat gegevens worden verwijderd 50 jaar na inwerkingtreden van de wet. Betekent dit dat een vreemdeling vanaf 2006 tot 2056 er in blijft staan maar iemand die over 35 jaar een aanvraag indient nog maar 15 jaar in het bestand staat. Er zijn meerdere situaties denkbaar waardoor het bestand zal worden aangevuld. Het lijkt handiger om de overige potentiële inburgeringsplichtigen minus de onder artikel 6.6. vermelde categorieën 50 jaar na registratiemoment te verwijderen. Overigens is het denkbaar dat deze informatie in de toekomst een mogelijke genealogische waarde kan hebben voor het latere nageslacht van de vreemdeling. Het is handiger in dit artikel te vermelden het BPI-bestand in zijn geheel wordt opgeheven na 50 jaar in plaats van het vermelden dat de gegevens worden verwijderd;
3. Uit de nota van toelichting kan niet worden opgemaakt of er een document van vrijstelling of verklaring wordt verstrekt aan de vreemdeling indien hij geheel is vrijgesteld van het inburgeringsexamen of ontheven is van de examenplicht. In aansluiting daarop is ook niet vastgesteld of overlegde bescheiden voor het verkrijgen van gehele of gedeeltelijke vrijstelling of ontheffing examenplicht worden bewaard door één van de instanties en wie dit eventueel moet bewaren. Denk hierbij aan medische verklaringen bij ontheffing wegens psychische of lichamelijke belemmeringen. Moeten de bij de gemeente overlegde documenten naar de IND worden gezonden als aan de vreemdeling geen ontheffing wordt verleend? Dit levert administratieve last op.
4. Is het bewijs van verblijf tijdens de leerplichtige leeftijd altijd aantoonbaar en moet dat verblijf onafgebroken zijn? Voorziet het GBA en het Vestigingsregister hier voldoende in?

7. Conclusie en advies

De invoering van de Wet inburgering en de aanverwante Algemene maatregelen van bestuur, met name de wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, hebben de nodige gevolgen voor de IND en de uitvoering van haar werkprocessen regulier, asiel en naturalisatie.

Bij regulier behelst het Besluit Inburgering een toevoeging van extra voorwaarden voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd en een zelfstandige verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf, uitzonderings-categorieën en een hardheidsclausule. Dit komt in de praktijk neer op een extra afwijzingsgrond, waardoor de beslistijd toeneemt. Ook zullen meer aanvragen worden

afgewezen waardoor doorlooptijden als gevolg van een toename van het aantal bezwaar/beroepsprocedures zullen toenemen.

Bij asiel behelst het Besluit Inburgering een toevoeging van een extra voorwaarde voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. In de praktijk komt het er op neer dat bij afwijzing van een dergelijke aanvraag vanwege de inburgeringseis, moet worden gezien of de vreemdeling nog wel voldoet aan de voorwaarden voor verlenging van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Dit gebeurde normaal na vijf jaar in het bezit te zijn geweest van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, maar door de inburgeringseis zal de toetsing of iemand voldoet aan de voorwaarden voor verlenging van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd vaker plaatsvinden. Hierdoor zal de inburgeringseis tot meer aanvragen leiden en meer schrijnende zaken opleveren wanneer de grond voor verlenging voor de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd alsnog is komen te ontvallen. Dit zal meer beslis capaciteit vergen.

Bij naturalisatie behelst het Besluit Inburgering ten eerste dat de inburgeringsplichtige die het inburgeringsexamen heeft gehaald in het algemeen wordt vrijgesteld van de naturalisatieplicht, waarmee het aantal af te leggen toetsen beperkt zal blijven en naar verwachting zal afnemen. Ten tweede behelst het Besluit Inburgering dat voor oudkomers zal gelden dat degene die is geslaagd met schriftelijke vaardigheden op het niveau A1, gedeeltelijke zal worden vrijgesteld van de naturalisatietoets. In de praktijk betekent dit dat er door het proces naturalisatie minder toetsen beschikbaar hoeven te worden gesteld. Ook betekent dat moet worden vastgesteld of vrijstellingen en ontheffingen van de ene toets de andere toets overlappen en visa versa. Het gevolg kan zijn dat het aantal af te nemen toetsen de financiering van een duur naturalisatietoets-apparaat niet langer rechtvaardigt, hetgeen wellicht leidt tot de vraag of aan de Minister moet worden voorgesteld om de naturalisatietoets af te schaffen en in plaats daarvan te eisen dat een naturalisandus, die niet is ontheven of vrijgesteld van de inburgeringstoets, verplicht is een inburgeringstoets af te leggen

Vorenvermelde wijzigingen binnen de drie werkprocessen als gevolg van het Besluit Inburgering dienen te leiden tot een aanpassing van de AO. Daarnaast zijn aanpassingen van de automatisering en de informatisering en de FBO noodzakelijk. Ook dient er aandacht uit te gaan naar communicatie en opleidingen. Informatievoorziening aan de klanten en de ketenpartners is ook van belang. Vooropgesteld staat dat de invoering van het Besluit Inburgering in eerste instantie leidt tot een taakverzwaring die gedeeltelijk ten laste komt van de begroting van de IND.

De mate van de aanpassingen en wijziging in de diverse organisatieonderdelen en administratieve processen zijn afhankelijk van de wijze waarop de IND toegang verkrijgt tot het Informatiesysteem Inburgering (ISI), wat er in ISI wordt geregistreerd. Een belangrijke vraag hierbij is de vraag of het gaat om een geautomatiseerde uitwisseling van berichten of het gaat om een raadpleegfunctie voor de IND in combinatie met een papierenstroom (van de vreemdeling) richting IND of alleen maar een raadpleegfunctie zonder papierenstroom? Afhankelijk van het antwoord op deze vraag kan de impact op de uiteindelijke administratieve last voor de drie werkprocessen en de diverse benodigde GC-ICT componenten worden ingeschat.

Voorts is voor de IND van belang dat ISI geen onvoorzien extra werk (bijvoorbeeld in de vorm van bezwaar en beroep) voor de IND oplevert. Hier dient het Besluit Inburgering dan wel de memorie van toelichting meer duidelijkheid over te verschaffen. Verder moet worden verduidelijkt wat er gebeurt bij een onjuiste registratie in ISI van de vreemdeling. De IND is hier immers niet verantwoordelijk voor. Duidelijk moet zijn dat de IND in deze, gelet op de doorlooptijden en het behalen van de wettelijke beslistermijnen, slechts aanvragen ontvangt, waar nodig een termijn voor herstelverzuim (twee weken) biedt (bijvoorbeeld voor het herstellen van de onjuiste registratie), en vervolgens na ommekomst van die termijn beslist op de aanvraag. Het advies van de IND is dan ook om, met in achtname van de

vorenvermelde punten, de rol van ISI in het Besluit Inburgering te verduidelijken. Daarnaast zal antwoord moeten worden gegeven op de in hoofdstuk zes gestelde vragen.