



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Eerst wat, dan hoe

MAR advies jaardoel 2

“De Maatschappelijke Adviesraad IND is een onafhankelijke adviesraad die de IND op haar strategische doelen van gevraagd en ongevraagd advies voorziet.”

'Eerst wat, dan hoe'

Datum 29 jan 2021
Status Definitief

Jaardoel twee luidt:

De IND vergroot zijn inzicht op (on)rechtmatig verblijf en acteert sneller op handhavingssignalen

Als goede dienstverlener zijn we niet alleen verantwoordelijk voor zorgvuldige toelating, maar ook voor een effectieve en permanente handhaving. Ook ná vergunningverlening blijven we beoordelen of mensen rechtmatig in Nederland kunnen verblijven

Adviezen

- Zorg voor heldere definities en een heldere ambitie.
- Maak per directie duidelijk wat dit concreet betekent.
- Heroverweeg de toedeling van handhavingstaken.
- Zorg voor inzicht in de huidige situatie van toezicht en handhaving IND-breed op basis van eenduidige cijfers en data.
- Overweeg om onderzoek ten behoeve van handhaving vaker in eigen beheer te doen met gebruik van de daarbij behorende bevoegdheden.
- Zorg voor voldoende kennis over fraude door structurele en doelgerichte training van medewerkers belast met deze taak. Besteed daarbij ook aandacht aan de attitude.
- Zorg voor voldoende capaciteit om de ambitie waar te maken.
- Zorg dat toelating en handhaving naadloos aansluiten.

Toelichting en vragen vanuit het managementteam IND

De vraagstukken die zien op jaardoel twee richten zich op zowel de juridische kaders (mag je handhaven) als op de ethische kaders (wil je handhaven). Wat streven we als IND na als het gaat om het gewenste imago? Vreemdelingen zijn immers onze klanten: we willen dienstverlenend en laagdrempelig zijn, mensen welkom heten en waar dat nodig is een veilige haven bieden. Daarentegen willen we fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik streng aanpakken. Hoe pakken we de juiste toon en benaderen we onze klanten?

De volgende vragen willen wij graag aan u voorleggen.

1. Herkent de MAR de ingezette beweging van de IND om toe te groeien naar een organisatie die steeds meer wil inzetten op toezicht en handhaving (na vergunningverlening)?
2. Met welk 'handhavingsgezicht' zou de IND zich kunnen profileren? Welk handhavingsgezicht vindt de MAR passend voor de IND? Hoe zorgt de IND ervoor dat de regels zoveel mogelijk worden nageleefd? Gebruiken we hiervoor de interventieniveaus en doelgroepen die worden beschreven in de piramide van Ayres & Braithwaite. Kan er een keuze worden gemaakt in de signalen die de IND krijgt, wat pakt de IND op en wat niet?

3. De IND wil toezicht houden en handhaving uitvoeren met maatschappelijk draagvlak, welke aanpak zou de IND dan moeten hanteren? Ziet de MAR daarin nog een verschil tussen asiel en regulier?
4. Hoe schat de MAR de ontwikkeling van het door data gesteunde informatiegerichte werken in. Hoe voorkomt en borgt de IND dat haar niet het verwijt kan worden gemaakt dat sprake is van etnisch profileren? Hoe kan de IND met dit soort risico 's omgaan? Hoe kan de IND informatiegerichtwerken, mét behoud van draagvlak?
5. Zijn de stappen die we nu zetten en ontwikkelen (veel is nog houtskoolschets) zinnig gelet op bovenstaande?

Inleiding

De eerste vraag aan de MAR is of zij de ingezette beweging van de IND, om toe te groeien naar een organisatie die steeds meer wil inzetten op toezicht en handhaving, herkent. Die beweging blijkt weliswaar uit het toezicht en handavingsplan 2020 maar in de gesprekken en overige stukken blijkt die beweging onvoldoende. De MAR noemt een drietal aspecten:

- De structuur van toezicht en handhaving binnen de organisatie is niet duidelijk.
- Er is geen differentiatie tussen administratieve intrekkingen en intrekkingen wegens fraude of misbruik. Er zijn geen toegankelijke cijfers die dit inzichtelijk maken. Beide vallen onder de noemer handhaving.
- Intrekking regulier wegens misdrijf kent al jaren een forse achterstand. Aan het wegwerken hiervan wordt geen prioriteit gegeven. De IND wordt gevraagd met name te focussen op het aantal eerste verleningen en niet op het aantal intrekkingen.

De vragen die de IND aan de MAR stelt gaan in belangrijke mate over het imago van de organisatie als handhaver en het maatschappelijk draagvlak dat de uitvoering van deze taak geniet. Om die vragen te beantwoorden is het belangrijk om te differentiëren tussen de verschillende vormen en terreinen waar de IND zich als handhaver manifesteert en de vraag wáár het draagvlak wordt gezocht. Het overgrote deel van de intrekkingen bijvoorbeeld betreft administratieve handelingen die slechts een beperkt deel van de maatschappij op ondergeschikt belang raken. Hiervoor lijkt versterking van het maatschappelijk draagvlak niet relevant. Waar het maatschappelijk draagvlak belangrijk is, is de onderkenning van en het acteren op misbruik en fraude, en tegelijkertijd hierop niet te overreageren. Die balans vinden is cruciaal. Een voorbeeld levert het recente onderzoek naar de asiolverzoeken van personen uit Oeganda op grond van homoseksualiteit. Dat inzetten op het bestrijden van fraude en misbruik kan leiden tot het verlies van de menselijke maat hebben de ontwikkelingen rond de toeslagen in de kinderopvang laten zien. Om die reden verdient het ontwikkelen van een volwaardig 'handavingsgezicht' naast technische kennis ook aandacht voor de attitude waarmee toezicht en handhaving worden uitgevoerd.

De MAR heeft met de advisering op dit jaardoel meer moeite gehad dan met de andere jaardoelen. Dat heeft te maken met de ingewikkelde structuur, waarbij niet direct duidelijk werd waar welke taak was belegd of wie welke bevoegdheid had. Ook het gemis aan cijfers maakte het inzicht niet gemakkelijk. Het feit dat veel van de ambities nu nog aan het begin van uitvoering staan, vormde een belemmering bij de beoordeling daarvan¹. Niet alle vragen worden daarom beantwoord. Met name de

¹ uit nagekomen informatie blijkt dat een groot aantal van de voorgenomen plannen tot uitvoering zijn gekomen. Dit beeld is door de MAR echter niet opgehaald tijdens de werkbezoeken die zij heeft afgelegd. Bij deze werkbezoeken en gesprekken met managers en medewerkers werd aangegeven dat veel van de plannen aan het begin van uitvoering staan.

vierde vraag was in de stukken dan wel bij de gesproken medewerkers onvoldoende ingebed om zinnig te beantwoorden².

Bij de totstandkoming van dit advies zijn de toelichting en de vragen vanuit het Managementteam IND betrokken en vormt de tekst van jaardoel twee het uitgangspunt, alsmede de beschrijving van dit jaardoel in het jaarplan 2020. De MAR heeft zich laten informeren over dit onderwerp door in gesprek te gaan met verschillende leden van het Managementteam IND. Ook is gesproken met managers en medewerkers van directie Regulier Verblijf en Nederlandschap (hierna RVN), directie Dienstverleners (hierna DV) en de afdeling Team Toezicht en Onderzoek (HTO) en Handhavingsinformatieknooppunt (HIK), die zich alle in hun dagelijks werk (mede) toeleggen op taken die raken aan toezicht en handhaving. Ook is kennisgenomen van het toezicht en handavingsplan 2020 en het rapport 'Onderzoek vermoeden van misstand bij de IND'. Tot slot zijn diverse overzichten en cijfers - gestuurd door medewerkers naar aanleiding van bovengenoemde gesprekken - die zien op dit onderwerp, ingezien en betrokken. Op 21 januari 2021 en na de oplevering van het conceptadvies, heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de voorzitter en vice voorzitter van de MAR en twee leden van het Managementteam IND, waarbij tevens aanvullende informatie is verstrekt.

Beslissen, toezicht en handhaving: één geheel of toch niet?

In het betreffende plan 2020 worden de definities gegeven van toezicht en handhaving: onder toezicht wordt verstaan permanent toezicht of nog steeds wordt voldaan aan de voorwaarden van een *reeds toegekende* verblijfstitel. Handhaving bestaat uit het intrekken van een verblijfsvergunning, het Nederlandschap, het erkend referentschap, het geven van een waarschuwing, het opleggen van een boete of het doen van aangifte of de beoordeling daarvan. Het opleggen van een ongewenstverklaring of inreisverbod valt ook onder handhaving. Zo ook de signalen van openbare orde, fraude en misbruik *na vergunningverlening*.

Twee pagina's verder, bij de beschrijving van de handhavingsacties naar aanleiding van door het HIK verrijkte fraude- en misbruiksignalen wordt onder de mogelijke acties ook het advies *niet toelaten*, genoemd. Het advies 'niet toelaten' of 'intrekken' wordt gegeven aan de beslisdirecties. Hier zijn beslissen en handhaven vervlochten en zou de handhavingsattitude op min of meer gelijke wijze binnen de organisatie gevoeld moeten worden en gevolg moeten kunnen krijgen. De uitleg van het jaardoel luidt immers:

Als goede dienstverlener zijn we niet alleen verantwoordelijk voor zorgvuldige toelating, maar ook voor een effectieve permanente handhaving. Ook na vergunningverlening blijven we beoordelen of mensen rechtmatig in Nederland kunnen verblijven.

Wat opviel in de gesprekken was dat de naadloze aansluiting van beslissen naar toezicht en handhaving niet vanzelfsprekend is. Dit bleek bijvoorbeeld door wat een medewerker, die een aanvraag toelating op grond van kennis & talent beoordeelde, aangaf. Bij de beoordeling kan alles op papier weliswaar volgens de regels zijn, toch kan de ambtenaar aan alles voelen dat sprake zou kunnen zijn van een constructie.

2

Uit nagekomen informatie blijkt dat de ontwikkeling van informatiegestuurd werken (IGW) op dit moment nog niet breed geïmplementeerd is en zich bevindt in de pilotfase. In 2021 wordt begonnen met de toepassing van IGW op de onderwerpen Kennis, Studie en Talent. Bij de ontwikkeling en de toepassing van IGW zijn tot op heden voornamelijk medewerkers van het programma IGW, de directie Juridische Zaken en de directie Strategie en Uitvoeringsadvies betrokken, alsook enkele medewerkers uit het primaire proces. De MAR heeft met deze medewerkers niet gesproken.

Echter, aangegeven werd dat er geen juridische handvatten voorhanden zijn om hier nader onderzoek naar te doen, dan wel de toelating te weigeren.

Bij een streven om naast toelating ook handhaving tot het DNA van de IND te laten zijn, lijkt het belangrijk dat bovengenoemde handvatten ook in de beslisfase regulier al kunnen worden gecreëerd³.

Toezicht en handhaving ten aanzien van de vreemdeling is bij meerdere organisaties belegd. Het AVIM, de KMAR en de Inspectie SZW hebben alle een rol in toezicht en handhaving, soms zelfstandig, soms samen met de IND. In het gesprek met medewerkers van HTO werd het als volgt uitgelegd: "De signalen en informatie die van eerdergenoemde toezichthouders komen gebruiken wij om te handhaven. Toezicht houden wij alleen op erkende referenten". Dat geldt ook in andere volgorde: Als de IND een asiel gerelateerde verblijfsvergunning intrekt, is het de taak van DT&V om aan de consequentie van de intrekking gevolg te geven.

Wat de IND precies onder toezicht en handhaving verstaat, welke aantallen ermee gemoeid zijn, welke bevoegdheden noodzakelijk zijn om hieraan te verbinden dan wel te gebruiken, is uit de stukken en de gesprekken niet erg duidelijk geworden. Hoe de IND de verhouding tussen beslissen enerzijds en toezicht anderzijds in de organisatie vorm wil geven is ook niet duidelijk geworden. Het is belangrijk die aspecten helder te hebben. Is het de bedoeling om 'het handavingsgezicht' breed te tonen? Dan moet de overgang tussen beslissen en toezicht en handhaving naadloos zijn, en moet goed nagedacht worden over het meer gelijk trekken van de juridische mogelijkheden voor én na vergunningverlening. Is het evenwel de bedoeling dit te scheiden dan zou dat ook in de structuur helder te zien moeten zijn. In beide scenario's is het gebruik van de interventiepiramide prima. Maar deze 'hoe' vraag hoeft pas gesteld als de 'wat' vraag eenduidig is beantwoord.

Capaciteit

Er worden in het toezicht en handavingsplan meerdere KPI's genoemd. Een enkele KPI geeft de noodzaak van versnelling van de doorlooptijd aan. Zo ook wordt genoemd dat de doorlooptijd van openbare orde signalen met 10% moet worden gereduceerd. Het valt op dat uit die passage niet blijkt wat de doorlooptijd is, om hoeveel signalen het gaat en of het regulier of asiel betreft. Dan zegt een beoogde reductie van 10% niets. KPI's gaan veelal over capaciteit, maar om te beoordelen wat de betekenis is, is inzicht in de werkvoorraad, de benodigde fte's, de beschikbare fte's samen met het plan hoe die reductie vorm te geven noodzakelijk. Eén ding is heel zeker, je kunt nog zulke goede plannen hebben maar een handavingsgezicht moet allereerst consequent zijn om maatschappelijk draagvlak te creëren. Dat betekent in ieder geval voldoende capaciteit om signalen van fraude of openbare orde op te kunnen pakken. Uit de gesprekken bleek dat er signalen van de werkvloer komen dat er forse achterstanden zijn op het wegwerken van de voorraden bij intrekkingen regulier wegens misdrijf. Deze voorraden ontstaan door een groot aanbod zaken (genoemd werden 275 zaken) waar slechts een zeer gering aantal fte voor wordt ingezet (genoemd werden twee medewerkers en één medewerker in opleiding). In de praktijk betekent dit dat er pragmatische keuzes gemaakt worden en enkel de zeer ernstige openbare orde zaken opgepakt worden.

Maatschappelijk draagvlak

In het toezicht en handavingsplan 2020 worden de terreinen waarop toezicht en handhaving aan de orde is naar volgorde van maatschappelijk belang gerubriceerd. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen asiel en regulier. Bovenaan staat de Nationale Veiligheid. Daar is het maatschappelijk draagvlak zondermeer groot. Als

³ Uit nagekomen informatie blijkt dat vanuit MT IND waarde gehecht wordt aan heldere definitie van handhaven. De term handhaven dient gereserveerd te worden voor de fase ná vergunningverlening. In het recente verleden is de term handhaving soms ook gebruikt in de fase vóór vergunningverlening. Dit heeft echter niet de voorkeur.

tweede worden de misbruik en fraude signalen genoemd die binnen vijf dagen opvolging verdienen. Hier lijkt ook geen probleem te worden gezien, hoewel een ingewikkeld onderwerp als dit zich volgens de MAR niet direct lijkt te lenen voor de inzet van uitzendkrachten⁴. Als derde in de rij staan de openbare orde signalen. De doorlooptijden moeten met 10% worden gereduceerd. Dit lijkt niet voldoende gelet op de hierboven geciteerde hartenkreet. Daarna volgen de controles op de (erkende) referenten, de trajectcontroles en de intrekkingen.

Het maatschappelijk draagvlak wordt gemakkelijk gerelateerd aan asiel. De valkuil daarbij is dat draagvlak dan vaak eerder het beleid dan de uitvoering betreft. Als het gaat om toezicht en handhaving in de uitvoering dan is het maatschappelijk belang enerzijds dat fraude en misbruik niet mag lonen. Dit geldt voor asiel en voor regulier. Anderzijds wordt het maatschappelijk draagvlak gevonden in een organisatie die meewerkt aan kennismigratie, vertrouwen uitstraalt naar de erkende referenten, en niet op voorhand asielzoekers met een ingestudeerd verhaal wantrouwt. Voor alle werkzaamheden geldt dat consequent en binnen een redelijke termijn handelen het maatschappelijk draagvlak vergroot.

Het belang van cijfers

Om een heldere ambitie te kunnen formuleren is het een voorwaarde dat er goed, gedifferentieerd en toegankelijk inzicht is in de cijfers en data uit het IND computersystemen (Indigo). Als uitgegaan wordt van handhaven als activiteit die ziet op het traject ná vergunningverlening, dan is het intrekken van een eerder verstrekte vergunning een belangrijke pijler van handhaven. Echter onder deze noemer kan een verscheidenheid aan soorten handhaving vallen. Uit de gesprekken bleek dat de typering 'intrekking' een vrij generieke term is en dat daarbinnen geen of heel moeilijk onderscheid gemaakt kan worden tussen een intrekking van een vergunning waarbij er sprake is het opzettelijk verstrekken van onjuiste gegevens, en waar daar géén sprake van is. Om een voorbeeld te geven: er zijn zaken waarbij de vergunning wordt ingetrokken omdat de kennismigrant niet vijf (conform oorspronkelijk contract), maar drie jaar in dienst is geweest bij een erkend referent (geen opzettelijk verstrekte onjuiste informatie), en er zijn zaken waarbij de vergunning wordt ingetrokken omdat sprake is van een schijnhuwelijk (wel opzettelijk verstrekte onjuiste informatie). In de data kan evenwel geen goed of makkelijk onderscheid gemaakt worden tussen deze twee typen intrekkingen. Het is belangrijk om dit onderscheid wél te kunnen maken⁵. Vanuit het oogpunt van maatschappelijk draagvlak zou gezegd kunnen worden dat vooral handhaving die ziet op het terugdringen van het opzettelijk verstrekken van onjuiste informatie relevant is. Maar dan moet die kennis en het inzicht er wel zijn. Dit helpt ook in het maken van eventuele keuzes bij het waarmaken van verschillende ambitieniveaus en daarmee keuzes voor de inzet van capaciteit.

Eigen onderzoek en training

De IND spreekt in haar handhavingsambities uit dat ze wil professionaliseren en het handhaven een integraal en permanent onderdeel van het werken bij de IND wil laten zijn. Een serieuze ambitie die, om dit waar te kunnen maken, verlangt dat er aan bepaalde randvoorwaarden wordt voldaan. Professioneel handhaven kan alleen met professionals die over de juiste competenties, vaardigheden én bevoegdheden beschikken om op de juiste manier te kunnen handhaven. De IND beschikt over een team van inspecteurs dat zelfstandig onderzoek kan uitvoeren, het team Toezicht en Onderzoek (HTO). Dit team bestaat uit inspecteurs die onderzoek doen naar erkend referenten. Tachtig onderzoeken doet dit team zelfstandig, vijftig in samenwerking met de Inspectie SZW. De IND werkt daarnaast, voor het vergaren van bewijs,

⁴ Uit nagekomen informatie blijkt dat uitzendkrachten thans niet meer worden ingezet.

⁵ Uit nagekomen informatie blijkt dat op dit moment gewerkt wordt aan het ontwikkelen van dashboards waardoor het bedoelde inzicht gecreëerd kan worden.

samen met andere instanties zoals AVIM en Inspectie SZW. Deze samenwerking kan enerzijds tot goede resultaten leiden getuige recente berichtgeving hierover⁶, maar kent anderzijds ook een kwetsbaarheid en afhankelijkheid. Soms kijkt de partner in het veld naar andere aspecten dan de IND nodig heeft voor haar besluitvorming of heeft de partner onvoldoende mogelijkheid de controle uit te voeren. Het HTO beschikt over onvoldoende bevoegdheden om bepaalde onderzoeken zelfstandig uit te voeren, dan wel krijgt onvoldoende de ruimte om van de bevoegdheden gebruik te maken⁷.

Een andere belangrijke randvoorwaarde voor het adequaat uitvoeren van de handhavingstaak is het aanbieden van structurele en doelgerichte opleidingen en trainingen aan medewerkers om hen in staat te stellen vermoedens van fraude of andere handhavingsaspecten te onderkennen. Uit de gesprekken bleek dat er thans geen specifiek op toezicht en handhaving gericht opleidings- of trainingsprogramma beschikbaar is. Wel wordt er op de werkvloer en door training en inwerken on the job aandacht aan handhavingsaspecten besteed. Wanneer de IND wil toegroeien naar een volwaardige handhaver lijkt een gestructureerde en niet vrijblijvende opleiding of training meer voor de hand te liggen. Bij die training moet naast de technische aspecten ook aandacht zijn voor de attitude.

Tot slot

In het toezicht en handavingsplan 2020 worden ambities en KPI's gedefinieerd en stappen in de uitvoering daarvan beschreven. In de gesprekken die de MAR met de diverse directies hield kwam het beeld naar voren dat veel van de stappen bedoeld voor 2020 nu nog aan het begin van uitvoering staan. 2020 was uiteraard een exceptioneel jaar. Niettemin blijft de constatering dat eerdergenoemde onduidelijkheid ook met uitvoering van het plan niet is weggenomen.

Toelating en handhaving zijn twee kanten van dezelfde medaille. In die zin is het belangrijk en positief dat de IND werk maakt van het ontwikkelen van haar positie daarin. Ook de maatschappij verlangt dat de IND die rol uitvoert. Tegelijkertijd zal de maatschappelijke druk bij de uitoefening van die rol nooit eenduidig zijn. Het gaat om een balans tussen het acteren op misbruik en fraude en het oog blijven hebben voor de individuele situatie. Die balans moet ook zo worden geïnternaliseerd en gecommuniceerd.

Zover is de IND nog niet. De IND heeft zich tot voor kort altijd geïdentificeerd en is vooralsnog georganiseerd als dé toelatingsorganisatie. Het toegroeien naar een organisatie die daarnaast ook handhaaft ná toelating, en dat onderdeel wil laten zijn van zijn identiteit, blijkt een zoektocht. Die zoektocht mondt op dit moment nog uit in een ingewikkeld en complex ogende structuur op het gebied van toezicht en handhaving. Het beter structureren, ordenen en transparanter maken van dit werkveld, kan tevens bijdragen aan het verhogen van het maatschappelijk draagvlak ervan. De MAR hoopt dat het hierboven geformuleerde advies bijdraagt aan het bereiken van dat doel.

Leden Maatschappelijk adviesraad:

C.E. Dettmeijer-Vermeulen, voorzitter

P. van den Boomgaard

A. Ellian

A. Heeringa

F. Landmeter

M. Spier

⁶ Het Parool 7 november 2020: 'Saravana Bhavan sloot de deuren na uitbuiting personeel'

⁷ Uit nagekomen informatie blijkt dat bevoegdheden inderdaad met terughoudendheid worden ingezet. Hier liggen weloverwogen beleidskeuzes aan ten grondslag.