



Ex Ante Uitvoeringstoets Blauwdruk Modern migratiebeleid

April 2008

Justitie



Immigratie- en Naturalisatiedienst

Ex Ante Uitvoeringstoets Blauwdruk Modern migratiebeleid

April 2008

8 april 2008, Projectgroep Ex Ante uitvoeringstoets Blauwdruk Modern migratiebeleid

Managementsamenvatting

Inleiding

Het kabinet heeft in zijn beleidsnotitie 'Naar een modern migratiebeleid', van 22 mei 2006, haar visie op de toekomst van het reguliere toelatingsbeleid in Nederland gegeven. Deze notitie, die het karakter had van een hoofdlijnennotitie, stelde voor het reguliere toelatingsbeleid ingrijpend te veranderen. In een concept-beleidsvoorstel, de Blauwdruk Modern migratiebeleid wordt de beleidsnotitie verder uitgewerkt. De Blauwdruk geeft invulling aan het streven om te komen tot een selectief en responsief migratiebeleid:

- Door vereenvoudiging en structurering van de systematiek van verblijfsdoelen in een kolommenmodel.
- Door het inéénvoegen van verschillende migratieprocedures (machtiging tot voorlopig verblijf, verblijfsvergunning, tewerkstellingsvergunning).
- Door intensievere samenwerking met betrouwbare bedrijven, instelling en organisaties en met andere overheden.
- Door versterking van het handhavingsinstrumentarium.

De Blauwdruk is aan een twintigtal bij het beleid betrokken instanties – waaronder de IND – ter consultatie voorgelegd. De IND heeft in het kader van de consultatie een 'ex ante uitvoeringstoets' (EAUT) uitgevoerd. Vanwege een grote complexiteit en een korte doorlooptijd was deze EAUT de meest uitdagende die de IND tot nog toe heeft uitgevoerd. Om die reden beperkte de toetsing zich tot de hoofdlijnen, en is zo nodig gewerkt met aannames en schattingen. De resultaten van de EAUT worden hieronder samengevat weergegeven.

Uitvoering

De IND is gematigd positief over het Modern migratiebeleid. De beleidsvoorstellen die in de Blauwdruk zijn neergelegd zijn niet onuitvoerbaar, maar de beleidsdoelstellingen van het Modern migratiebeleid zullen met de beleidsvoorstellen in de Blauwdruk slechts ten dele kunnen worden behaald.

De kolommensystematiek vereenvoudigt in zijn huidige vorm het systeem van verblijfsvergunningen niet, terwijl vereenvoudiging één van de centrale doelstellingen was van het Modern migratiebeleid. De verwachting dat er geen wijzigingsprocedure hoeft plaats te vinden zolang de migranten binnen de kolom blijven, is niet reëel. Ook over de herkenbaarheid van de kolommensystematiek voor belanghebbenden (migrant en referent) zijn twijfels gerezen. Aanbevolen wordt de kolommensystematiek opnieuw in te richten, zodat de rechten en plichten in elke kolom daadwerkelijk homogeen worden. Gebeurt dat niet, dan verkiest de IND het systeem van verblijfsdoelen. Of het nu gaat om kolommen of verblijfsdoelen, in ieder geval is gewenst dat het aantal zo beperkt mogelijk blijft. Het aanpakken van aanpalende regelgeving (o.a. Wav, inburgering, GBA) is daarvoor een noodzaak.

Door de meer efficiënte procedures, die aansluiten op de doelgroepenbenadering van het dienstverleningsconcept van de IND, kan het migratiebeleid selectief en responsief zijn. Wel moet aanpalende wetgeving (onder andere Wet GBA) worden aangepast:

- Op wezenlijke onderdelen (onder andere integratie van de toegangs- en verblijfsaanvraag, invoering van één-loket CWI/IND, intensivering handhaving, invoering referentensystematiek) betekenen de in de Blauwdruk neergelegde beleidsvoorstellen een verbetering voor de uitvoering van het reguliere toelatingsbeleid. Deze verbetering kan echter alleen leiden tot een werkelijk *modern* migratiebeleid, als ook de aanpalende wetgeving wordt aangepakt. Hierbij wordt met name gedacht aan de Wet GBA (inschrijving van migranten), de Wet arbeid vreemdelingen en Wet voorkoming schijnhuwelijken. De IND zou bevoegd moeten worden gemaakt om vreemdelingen in te schrijven in de GBA. Daarnaast is aandacht voor het bewijsrecht van essentieel belang: de toelatingsvoorwaarden en het bewijsrecht moeten namelijk objectief worden gemaakt om procedures te kunnen digitaliseren. Op basis van de Blauwdruk moet worden geconcludeerd dat geen enkele zaak geheel geautomatiseerd kan worden

behandeld, en dat vooralsnog onduidelijk blijft hoeveel zaken gedeeltelijk geautomatiseerd kunnen worden behandeld.

- De aanwijzingensystematiek wordt positief gewaardeerd. Het vertrouwen dat belanghebbende bedrijven, onderwijs- en onderzoeksinstituten en andere betrokken organisaties krijgen, maakt het mogelijk dat zij als partner van de overheid mede verantwoordelijkheid dragen voor toelating en verblijf van de migrant bij wie zij belang hebben, maar daar ook de vruchten van een snelle afhandeling van plukken.
- De vernieuwing van de IND maakt mede mogelijk dat beleid sneller kan inspelen op veranderende maatschappelijke behoeften.
- Ten aanzien van de handhavingssystematiek wordt opgemerkt dat de verbeterde informatiepositie van de IND en de (bestuursrechtelijk ingebedde) mogelijkheid tot het treffen van financiële maatregelen met betrekking tot referenten, betere garanties tegen misbruik en fraude bieden dan het huidige instrumentarium. De IND dient evenwel geen toezichtstaak op zich te nemen waarvoor andere organisaties (bijvoorbeeld de Vreemdelingenpolitie of de Arbeidsinspectie) bevoegd én beter toegerust zijn. Daarnaast wijst de EAUT uit dat het in de Blauwdruk genoemde “Programmabureau Toezicht en Handhaving” beter in de uitvoering kan worden geplaatst dan op het departement. Omdat voor het inrichten van de handhavingssystematiek specifieke kennis nodig is van het generiek behandelproces en de informatievoorziening van de IND adviseert de IND dit Programmabureau bij haar onder te brengen.

De Blauwdruk en het vernieuwingsprogramma van de IND zijn voldoende op elkaar afgestemd. Het dienstverleningsconcept, het handhavingconcept, de vernieuwde informatievoorziening en het nieuwe arbeidsorganisatiemodel houden op hoofdlijnen adequaat rekening met de eisen die het Modern migratiebeleid aan de IND stelt. De IND herkent veel elementen van haar eigen vernieuwingsprogramma in de Blauwdruk. Wel wordt aanbevolen het rapport “Verantwoordingsdocument Personeelsplanning ‘Kunnen rekenen aan de Vernieuwing’” op specifieke onderdelen te herijken. Voor zowel de vernieuwing als voor het Modern migratiebeleid is 2011 een kritisch jaar, waarin de vinger aan de pols gehouden moet worden in welk tempo de IND veranderingen aankan.

Het Modern migratiebeleid brengt met zich mee, dat de IND meer afhankelijk wordt van derden namelijk van referenten en van andere overheidsinstellingen. De voordelen die de nieuwe afhankelijkheden met zich meebrengen, wegen echter ruimschoots op tegen de risico's die zij onvermijdelijk ook oproepen. Wel is het noodzakelijk risicomanagement in te richten.

Op basis van expertschatting wordt verwacht dat het Modern migratiebeleid een beperkt krimp-effect heeft op de omvang van het personeelsbestand. Deze beperkte krimp kan echter niet worden “opgeteld” bij de personele reductie ten gevolge van de invoering van INDIGO. Integendeel: het beperkt krimp-effect op de omvang van het personeelsbestand blijft binnen de bandbreedte die voor Modern migratiebeleid al was ingecalculeerd. **Van mogelijkheden tot additionele besparingen, bovenop die al zijn voorzien in het kader van ‘IND bij de tijd’, is niet gebleken.**

Transitie

De impact van de invoering van het Modern migratiebeleid op de IND is groot. Deze invoering loopt in de tijd samen met de vernieuwing van de IND. Dit kan risicostapeling met zich meebrengen. Vandaar dat het voornemen van de Staatssecretaris van Justitie om het Modern migratiebeleid gefaseerd uit te voeren, van groot belang is voor de continuïteit van de dienstverlening door en van de bedrijfsvoering van de IND. Er zal een decompositie van het Modern migratiebeleid moeten plaatsvinden, waarin het beleidsvoorstel wordt opgedeeld in “beheerbare” werkpakketten. Raadzaam is de ingangsdatum van deze werkpakketten werkenderweg te bepalen, waarbij de start- en einddata flexibel worden gehouden. Strikte deadlines, bijvoorbeeld ingegeven door politieke overwegingen, kunnen zeer ernstige gevolgen hebben. Heroverwegingen tijdens de transitiefase moeten steeds mogelijk blijven. Daarnaast is het zaak om ook zo veel mogelijk door middel van proeftuinen en quick wins naar de gewenste situatie toe te werken. Zo wordt de impact van de uiteindelijke invoering van de (hogere) wet- en regelgeving beperkt. Specifiek wordt aanbevolen een aantal ‘quick wins’ dan wel proeftuinen te initiëren op het gebied van bewijsrecht, accountmanagerschap, en het vernieuwen van de voorwaarden voor afsluiten van een convenant. Daarnaast wordt aanbevolen het werken met proeftuinen te ondersteunen door in de

Vreemdelingenwet een “experimenteerclausule” op te nemen naar model van artikel 49 Wet op de huurtoeslag.

Het is niet verantwoord het Modern migratiebeleid in te voeren, als de functionaliteit van INDIGO (het nieuwe informatiesysteem van de IND) nog niet beschikbaar is. Het merendeel van de beleidsvoorstellen kan het huidige systeem niet aan; de investering in die enkele onderdelen die het huidige systeem nog wel aankan, is ongewenst omdat het huidige systeem nog maar korte tijd in gebruik zal zijn.

Het opbouwen van samenwerkingsrelaties die nodig zijn om digitaal informatie uit te wisselen is een complex en langlopend traject. Rekening moet worden gehouden met een doorlooptijd van anderhalf jaar per ketenpartner. In het kader van het Modern migratiebeleid moeten dergelijke trajecten met meerdere ketenpartners doorlopen worden, wat de complexiteit verder vergroot. Digitale informatie-uitwisseling met ketenpartners moet dan ook niet als een ‘quick fix’ worden beschouwd. Het is raadzaam dat het eerder genoemde (in de uitvoering te plaatsen) Programmabureau Handhaving tevens gaat voorzien in een informatieknooppunt waaruit de ketenpartners de voor hen relevante informatie kunnen betrekken: integraal ‘stakeholder-management’ is noodzakelijk om een goede afstemming van informatiesystemen te garanderen.

Ten aanzien van de samenwerking met referenten wordt tenslotte het volgende opgemerkt. De inwerkingtreding van de aanwijzingssystematiek roept het risico op van een ‘boeggolf’ van verzoeken om te worden aangewezen als referent dan wel van verzoeken om een convenant om te zetten naar een aanwijzing. Om dit risico te beperken zijn én uitvoeringstechnische maatregelen gewenst, én is een ruime overgangsperiode noodzakelijk. Verder moeten referenten klaar zijn voor de verplichtingen die het Modern migratiebeleid hen oplegt, voordat de bij deze verplichtingen behorende handhavingsmaatregelen in werking treden. Daarom wordt aanbevolen om bij de invoering van het Modern migratiebeleid éérst de verplichtingen in werking te laten treden en pas op een nader, te bepalen moment de bijbehorende handhavingsmaatregelen.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
Inhoudsopgave	9
1. Inleiding	13
1.1. Reikwijdte	13
1.2. Raakvlakken met lopende projecten binnen de IND	14
1.3. Decompositie van de toetsing	14
1.4. Organisatie van de toetsing	15
1.5. Leeswijzer	15
2. Vernieuwing van beleid en uitvoering	17
2.1. Voorgeschiedenis en EAUT 2006	17
2.2. Modern migratiebeleid	17
2.2.1. Kolommenmodel	17
2.2.2. Referentensystematiek	19
2.2.3. Vereenvoudigde procedure	20
2.3. IND 2010	21
2.3.1. Dienstverlening	22
2.3.2. Informatievoorziening	22
2.3.3. Personeelsontwikkeling	23
2.3.4. Veranderaanpak IND 2010	23
3. Dienstverlening	25
3.1. Inleiding	25
3.2. Doelbereik en technische uitvoerbaarheid	27
3.2.1. Doelstellingen	27
3.2.2. Kolommenmodel	28
3.2.3. Referentensystematiek	30
3.2.4. Vereenvoudigde procedures	32
3.3. Financiën	33
3.3.1. Incidenteel	33
3.3.2. Structureel	33
3.4. Transitie	33
3.4.1. IND 2010	33
3.4.2. Modern migratiebeleid	33
3.5. Conclusies en aanbevelingen	33
3.5.1. IND 2010	33
3.5.2. Modern migratiebeleid	34
4. Samenwerking met Ketenpartners	37
4.1. Inleiding	37
4.2. Algemene bevindingen in het kader van handhaving	38
4.2.1. De IND en handhaving	38
4.2.2. Algemeen	39
4.2.3. Informatie-uitwisseling en de Wet bescherming persoonsgegevens	40
4.2.4. Generiek behandelproces	42
4.3. Bevindingen Ketenpartners	43
4.3.1. Vreemdelingenpolitie	43
4.3.2. Koninklijke Marechaussee (KMar)	45
4.3.3. Ministerie van Buitenlandse Zaken (Buitenlandse Zaken)	46
4.3.4. Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)	47
4.3.5. Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst – Economische Controledienst (FIOD - ECD)	49
4.3.6. Centrum voor Werk en Inkomen (CWI)	51
4.3.7. Arbeidsinspectie	52
4.3.8. Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB)	54
4.3.9. Openbaar Ministerie (OM)	56

4.3.10. Landelijke Commissie Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs (Landelijke Commissie)	57
4.3.11. Informatiebeheergroep (IB-Groep)	58
4.3.12. Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI)	60
4.3.14. Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)	61
4.3.15. Zeehavenpolitie	62
4.3.16. Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)	63
4.3.17. Bureau Bevordering Integriteitsbeoordeling door het Openbaar Bestuur (Bureau BIBOB) / Centraal Orgaan Verklaringen Omtrent Gedrag rechtspersonen (Centraal Orgaan VOG-RP)	64
4.3.18. Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V)	65
4.3.19. Sociale Verzekeringsbank (SVB)	66
4.3.20. Belastingdienst	67
4.3.21. Kamer van Koophandel Nederland (Kamer van Koophandel)	69
4.4. Doelbereik en technische uitvoerbaarheid	70
4.5. Financiën	71
4.6. Transitie	71
4.7. Conclusies en aanbevelingen	72
4.7.1. IND 2010	72
4.7.2. Modern migratiebeleid	72
5. Informatievoorziening	75
5.1. Inleiding	75
5.2. Doelbereik en technische uitvoerbaarheid	76
5.2.1. IND 2010	76
5.2.2. Modern migratiebeleid	81
5.3. Financiën	82
5.3.1. Incidenteel	82
5.3.2. Structureel	83
5.4. Transitie	83
5.4.1 IND 2010	83
5.4.2. Modern migratiebeleid	85
5.5. Conclusies en aanbevelingen	86
5.5.1. IND 2010	86
5.5.2. Modern migratiebeleid	87
6. Werkprocessen	89
6.1. Inleiding	89
6.2. Doelbereik en technische uitvoerbaarheid	89
6.2.1. VVR-referentenprocedure	89
6.2.2. Procedure toegang en verblijf (TEV)	90
6.2.3. Samengevoegde VVR/TWV-procedure	90
6.2.4. Procedure aanwijzen referent	92
6.2.5. Handhaven informatieplicht	93
6.2.6. Procedure met betrekking tot het boetestelsel	94
6.2.7. Mobiliteit van de migrant binnen een kolom	94
6.2.8. Mobiliteit van de migrant tussen de kolommen	96
6.3. Transitie	97
6.4. Conclusies en aanbevelingen	97
6.4.1. IND 2010	98
6.4.2. Modern migratiebeleid	99
7. Arbeidsorganisatie	103
7.1. Inleiding	103
7.2. Betekenis Modern migratiebeleid voor het Arbeids Organisatie Model (AOM)	103
7.3. Personele gevolgen Modern migratiebeleid	104
7.3.1. Kwalitatief	104
7.3.2. Kwantitatief	105
7.3.3. Andere mogelijke gevolgen van Modern migratiebeleid	112
7.3.4. Asiel	114
7.3.5. Naturalisatie	114
7.3.6. Procesvertegenwoordiging	115

7.4. Financiën	115
7.4.1. Algemeen	115
7.4.2. Incidenteel	115
7.4.3. Structureel	116
7.4.4. Leges	116
7.5. Transitie	117
7.5.1. Voorwaarden inwerkingtreding Modern migratiebeleid	117
7.5.2. Overgangsrechtelijke bepalingen	117
7.6. Conclusies en aanbevelingen	118
7.6.1. IND 2010	118
7.6.2. Modern migratiebeleid	119
8. Slotbeschouwing	121
8.1 Inleiding	121
8.2. Doelbereik en technische uitvoerbaarheid	121
8.2.1 Samenhang 'IND bij de tijd' en Modern migratiebeleid	124
8.3. Personeel en Financiën	124
8.3.1. Incidenteel	124
8.3.2. Structureel	124
8.4. Aanbevelingen	125
8.4.1. Kolommenmodel	125
8.4.2. Handhaving	125
8.4.3. Vereenvoudigde procedures en digitalisering aanvragen	126
8.4.4. Afhankelijkheden	126
8.5. Transitie	127
8.5.1. Algemeen	127
8.5.2. Informatievoorziening	127
8.5.3. Referenten	128
8.5.4. Samenwerking met ketenpartners	128
8.5.5. Financiën	129
BIJLAGEN	131
Lijst van afkortingen en begrippen	133
Bijlage bij hoofdstuk 4 Samenwerking met Ketenpartners	137
Bijlage 1. Generiek Behandelproces	137
Bijlagen bij hoofdstuk 6 Werkprocessen	147
Bijlage 1. VVR-referentenprocedure	147
Bijlage 2. TEV-procedure	149
Bijlage 3. VVR-TWV-procedure 3a t/m 3d	150
Bijlage 4. Aanwijzen referentprocedure	155
Bijlage 5. Handhaven informatieplicht	157
Bijlage 6. Procedure boetestelsel	160
Bijlage 7. Wijzigingsprocedures binnen een kolom	161
Bijlagen bij hoofdstuk 7 Arbeidsorganisatie	163
Bijlage 1. Indeling in kolommen	163
Bijlage 2a. Volumewijzigingen ten opzichte van MPP 2010	164
Bijlage 2b. Toelichting volumewijzigingen ten opzichte van MPP2010	165
Bijlage 3. Normtijden	167
Bijlage 4. Uitgangspunten Rekenmodel	171
Bijlage bij hoofdstuk 8 Slotbeschouwing	173
Lijst met aanbevelingen	173
Aanbevelingen per hoofdstuk van de EAUT rapportage	173
Aanbevelingen per beleidsthema	176

1. Inleiding

Het kabinet heeft in de beleidsnotitie 'Naar een modern migratiebeleid', d.d. 22 mei 2006, haar visie op de toekomst van het reguliere toelatingsbeleid in Nederland gegeven¹. Deze notitie had het karakter van een hoofdlijnennotitie. Deze hoofdlijnen zijn beoordeeld in een EAUT Modern migratiebeleid waarvan het rapport in augustus 2006 is verschenen. Geconstateerd werd dat de impact van het Modern migratiebeleid op de IND groot is:

- Door veranderde en nieuwe taken zullen de organisatie en de procesinrichting moeten worden aangepast.
- Er is een zware meerjarige inspanning nodig op het gebied van ICT.
- Er zullen samenwerkingsrelaties met andere overheidsorganen en met een zeer groot aantal aspirant-convenanthouders moeten worden opgebouwd.
- Vanwege een ingrijpende herstructurering van het beoordelingskader en omdat de IND een aantal inhoudelijk nieuwe taken op zich zal moeten nemen, zal een intensief bij- en herscholingstraject nodig zijn.
- De personeelsbehoefte zal veranderen.
- De aanvrager zal centraler staan bij de uitvoering van het beleid.

Aanbevolen werd om, op het moment dat het beleid in meer detail zou zijn uitgewerkt, de uitvoeringsgevolgen opnieuw in kaart te brengen. Dan zouden ook de financiële gevolgen voor de uitvoering kunnen worden berekend.

Op 1 februari 2008 is een zogenoemde Blauwdruk Modern migratiebeleid verschenen die de uitwerking van het reguliere toelatingsbeleid in Nederland verder detaileert. Deze Blauwdruk is aan een twintigtal bij het beleid betrokken instanties – waaronder de IND – ter consultatie en becommentariëring voorgelegd. De IND heeft, op de basis van de Blauwdruk, een nieuwe EAUT uitgevoerd waarvan de resultaten in de onderhavige rapportage zijn verwoord.

1.1. Reikwijdte

Het doel van de EAUT op de Blauwdruk was om een uitspraak te doen over de operationele uitvoerbaarheid van het Modern migratiebeleid. Gedurende de toetsing is primair gekeken naar de praktische haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de voorgestelde wet- en regelgeving voor de IND. Er is niet zozeer een maatschappelijke of politieke beoordeling gedaan. De EAUT heeft zich hoofdzakelijk gericht op de verkenning van de gevolgen van de regelgeving voor de (dagelijkse) beslispraktijk van de IND. Wanneer geconcludeerd werd dat (een deel) van de beleidsvoorstellen uitvoeringstechnische knelpunten, dan wel beleids- of managementkeuzes opriep, is er niet voor gekozen om deze knelpunten op te lossen of de keuze te maken. Verder heeft deze EAUT zich niet indringend gericht op de juridische juistheid van de beleidsvoorstellen. Er is van uitgegaan dat de beleidsvoorstellen al zijn getoetst op juridische houdbaarheid (zowel qua nationaal als internationaal recht).

De beleidsvoorstellen die in de Blauwdruk zijn vervat, hebben zich met name op de reguliere toelating gericht en daarmee op de werkzaamheden van procesdirectie Regulier. Dit betekent niet dat het Modern migratiebeleid niet raakt aan de andere procesdirecties, zoals Naturalisatie, Asiel en Procesvertegenwoordiging.

- *Naturalisatie* De inrichting van het kolommenmodel zoals beschreven in de Blauwdruk en hoofdstuk 2 van deze EAUT raken ook de procesdirectie Naturalisatie. Immers, de vraag of een verblijfsdoel een tijdelijk karakter heeft, wordt bepaald door de indeling in de kolommen. Verblijf met een tijdelijk karakter kan (kort gezegd) niet leiden tot naturalisatie. De procesdirectie Naturalisatie heeft dan ook

¹Bron: 'Naar een modern migratiebeleid – Notitie over de herziening van de reguliere toelating van vreemdelingen in Nederland', Ministerie van Justitie, Project Reguliere Toelating (Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 30 573, nr 1).

input gegeven over de gevolgen van het kolommenmodel voor de inhoudelijke beoordeling van naturalisatieverzoeken en de procesmatige gevolgen daarvan.

- *Asiel* In de Blauwdruk wordt onder andere de verschuiving aangekondigd van een deel van de medische verblijfsaanvragen van proces Regulier naar proces Asiel. Daarnaast worden de ambtshalve verlening van reguliere verblijfsvergunningen in de asielprocedure en de juridische positionering van ‘schrijnendheid’ heroverwogen. De procesdirectie Asiel heeft input gegeven over de gevolgen hiervan op de uitvoering van het asielproces.
- *Procesvertegenwoordiging* In de Blauwdruk staat een aantal nieuwe taken beschreven die het Modern migratiebeleid met zich meebrengt. Deze hebben ook gevolgen voor de werkzaamheden van de Procesvertegenwoordiging. Vanuit de Procesvertegenwoordiging is input verkregen over de gevolgen hiervan.

Voorts heeft er in het kader van de EAUT afstemming plaatsgevonden met een aantal projecten rond de vernieuwing. Er is immers een duidelijke afhankelijkheidsrelatie met het project Modern migratiebeleid.

1.2. Raakvlakken met lopende projecten binnen de IND

Bij uitvoering van de EAUT is er van uitgegaan dat het Modern migratiebeleid wordt ingevoerd als vernieuwing van de IND grotendeels is afgerond. Er is op dat moment sprake is van een vernieuwde informatievoorziening, vernieuwde werkprocessen en een vernieuwde arbeidsorganisatie. Omdat de hoofdlijnen van het Modern migratiebeleid bekend waren, is daarmee rekening gehouden bij de inrichting van het arbeidsorganisatiemodel als bij de inrichting van de informatievoorziening. Om te kunnen bepalen of de Blauwdruk mogelijk wijzigingen brengt die niet mee zijn genomen bij de vernieuwing van de IND is bij de onderhavige EAUT geparticipeerd vanuit (de projecten die vallen onder) het vernieuwingsprogramma ‘IND bij de tijd’.

1.3. Decompositie van de toetsing

Het Modern migratiebeleid raakt zoals gezegd aan (vrijwel) alle aspecten van de reguliere toelating. De daaruit voortvloeiende grote omvang van de EAUT, maakte een decompositie van het werkproces noodzakelijk: enerzijds langs de lijn van een beleidsmatige inhoud en anderzijds langs een thematische lijn.

De decompositie van de beleidsmatige inhoud heeft zich gericht op de volgende clusters van onderwerpen:

- Kolommenmodel. Alle aspecten die rechtstreeks zijn verbonden aan het materieel recht (inhoudelijke toelatingsvoorwaarden) zijn binnen dit cluster beoordeeld. NB: ook de ambtshalve verlening van asielvergunningen vallen in dit cluster, en zijn nadrukkelijk een punt van aandacht geweest.
- Referentensystematiek. Hieronder vallen de algemene referentensystematiek (inclusief informatieverplichtingen), de financiële instrumenten, de aanwijzingensystematiek en de handhaving.
- Toelatingsprocedure. Hieronder vallen procedurewijzigingen, zoals bijvoorbeeld de samenvoeging van de aanvragen om een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd en om een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV).

De decompositie langs thematische lijn heeft plaatsgevonden aan de hand van de thema's, die zijn ontleend aan het vernieuwingsprogramma ‘IND bij de tijd’. Deze zijn:

- Dienstverlening.
- Samenwerking met ketenpartners (met focus op handhaafbaarheid).
- Informatievoorziening.
- Werkprocessen.
- Arbeidsorganisatie, personeel en financiële gevolgen voor de IND (incidenteel en structureel).

De beleidsmatige aspecten van deze decompositie zijn verder uitgewerkt in hoofdstuk 3 van deze rapportage.

1.4. Organisatie van de toetsing

Voor de uitvoering van de EAUT is een stuurgroep samengesteld bestaande uit de Stafdirecteur Uitvoeringsbeleid (gedelegeerd opdrachtgever), de projectleider voorbereiding implementatie Modern migratiebeleid en de Stafdirecteur M&C.

De projectleiding was belegd bij een kernteam dat onder voorzitterschap stond van het hoofd INDIAC. Een beleidsadviseur van AUB was plaatsvervangend voorzitter en de inhoudelijk projectleider. De voorzitter werd ondersteund door een externe projectadviseur, die vooral toezag op de voortgang van het project en twee projectsecretarissen (INDIAC en AUB).

De toetsing zelf is uitgevoerd door vijf projectteams, overeenkomstig de eerder genoemde thematische decompositie. Elk team heeft onder leiding van een teamleider de gevolgen onderzocht van de Blauwdruk voor de IND uit het oogpunt van Dienstverlening, Samenwerking met de ketenpartners (met de focus op handhaafbaarheid; Informatievoorziening; Werkprocessen en Arbeidsorganisatie, personeel en financiële gevolgen voor de IND (incidenteel en structureel). Wekelijks hebben er voortgangsgesprekken plaatsgevonden tussen de projectleiding en de teamleiders. De projectgroep is driemaal plenair bijeengekomen. Daarbij is bijzondere aandacht besteed aan de raakvlakken tussen de vijf thema's.

De deelnemers aan de teams waren afkomstig uit de volgende geledingen van de IND:

- Stafdirectie Uitvoeringsbeleid (SUB): afdeling Uitvoeringsbeleid (AUB), afdeling Toezicht & Politiezaken.
- Procesdirectie Regulier: onderdelen Procesmanagement, Inhoudelijke Management Ondersteuning (IMO), en de (senior) medewerkers en plaatsvervangend unitmanagers van verschillende units.
- Stafdirectie Personeel, Organisatie, Informatie (POI): afdeling Proces- en Informatiemanagement (PIM), afdeling HRM.
- Stafdirectie Middelen & Control (M&C): afdeling Financieel Beheer, onderdeel Administratieve Organisatie (AO), afdeling Planning & Control (P&C).
- Gemeenschappelijk Centrum Kennis, Advies en Ontwikkeling (GCKAO): onderdeel Beslisbomen (BOS).
- Procesvertegenwoordiging: IMO en senior procesvertegenwoordiger.

De inhoudelijk projectleider vormde de verbinding met het departementaal project Modern migratiebeleid. De teamleider van het team 'Dienstverlening' vormde tevens de liaison met het departementaal ACTAL-project en voor de afstemming met de maatschappelijke consultaties die plaatsvinden door het departementaal project. De teamleider van het team 'Samenwerking met ketenpartners' vormde de verbinding met de ketenpartners.

Daar het Modern migratiebeleid niet alleen de IND raakt, maar ook de andere uitvoeringsinstellingen in de keten zoals bijvoorbeeld de Belastingdienst, de Vreemdelingenpolitie, de Arbeidsinspectie en de Kamer van Koophandel, zijn ook deze instellingen in een vroeg stadium van de EAUT geconsulteerd. De betrokken overheidspartners zijn aangeschreven met een aantal gerichte vragen die zien op hun koppelvlakken met de IND. Om de kwaliteit van het EAUT-rapport te bevorderen, hebben zij commentaar kunnen leveren op een concept van deze rapportage.

1.5. Leeswijzer

In de volgende zeven hoofdstukken worden de vernieuwingen in het beleid beschreven en worden de uitvoeringstechnische gevolgen van het voorgestelde nieuwe toelatingsbeleid behandeld.

In hoofdstuk 2 wordt het beleids- en uitvoeringskader van het vernieuwingsproces beschreven aan de hand van de aspecten van het Modern migratiebeleid en de aspecten van het vernieuwingsprogramma van de IND. Met betrekking tot het Modern migratiebeleid wordt daarbij met name ingegaan op het model van de acht kolommen, de vereenvoudigde reguliere procedure en de referentensystematiek. Met betrekking tot de aspecten van de vernieuwing wordt met name ingegaan op de dienstverlening, de personeelsontwikkeling en de informatisering.

De hoofdstukken 3 tot en met 7 volgen de decompositie langs thematische lijn, zoals hiervoor in dit hoofdstuk reeds is beschreven, en de vijf hoofdthema's die zijn ontleend aan het vernieuwingsprogramma 'IND bij de tijd' en waarnaar ook de vijf teams van de projectgroep zijn gevormd:

Hoofdstuk 3: Dienstverlening;

Hoofdstuk 4: Samenwerking met ketenpartners (met focus op handhaafbaarheid);

Hoofdstuk 5: Informatievoorziening;

Hoofdstuk 6: Werkprocessen;

Hoofdstuk 7: Arbeidsorganisatie, personeel en financiële gevolgen voor de IND (incidenteel en structureel).

Elk hoofdstuk is (in hoofdlijnen) als volgt gestructureerd. Na een inleiding op het thema waarover het hoofdstuk handelt, worden de gevolgen van het voorgestelde nieuwe toelatingsbeleid voor dat aspect afgezet naar de thema's doelbereik, technische uitvoerbaarheid, financiën en transitie. Elk van de vijf voornoemde hoofdstukken wordt afgesloten met een paragraaf conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk 8, de Slotbeschouwing, beschouwt al de conclusies risico's en aanbevelingen uit de vijf voorgaande hoofdstukken.

2. Vernieuwing van beleid en uitvoering

2.1. Voorgeschiedenis en EAUT 2006

Op 22 mei 2006 heeft de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de beleidsnotitie 'Naar een modern migratiebeleid' aangeboden aan de Tweede Kamer. Deze hoofdlijnennotitie is tot stand gekomen na een uitgebreide consultatieronde van deskundigen en belanghebbenden. De uitkomst daarvan was dat Nederland migratiebeleid zou moeten voeren op basis van twee uitgangspunten: humaniteit als basis voor gezinsvormende en -herenigende migratie en utiliteit voor de overige migratie. Het nieuwe migratiebeleid moet flexibel, liberaal en uitnodigend zijn voor mensen die een wezenlijke bijdrage leveren aan de Nederlandse samenleving, om de innovatiekracht en internationale concurrentiepositie van Nederland te verbeteren.

Begin 2006 heeft de minister de IND verzocht een ex ante uitvoeringstoets (EAUT) uit te voeren op de contouren van het Modern migratiebeleid uit de beleidsnotitie. Deze EAUT richtte zich op de gevolgen van het Modern migratiebeleid voor de dagelijkse beslisspraktijk van de IND. De algemene teneur van de toets door de IND was positief. De behandeling van een deel van de reguliere aanvragen zou effectiever, efficiënter en klantgerichter en daardoor ook sneller kunnen verlopen.

Ook het huidige kabinet wil de kwaliteit van de beroepsbevolking en de aantrekkingskracht van Nederland als vestigingsplaats voor buitenlandse investeerders verbeteren. De Staatssecretaris van Justitie wil een aantal aanpassingen van het vreemdelingenbeleid verwezenlijken die in lijn zijn met het Modern migratiebeleid en die op korte termijn kunnen worden gerealiseerd ('quick wins'). Het gaat daarbij vooral om de verkorte MVV-procedure voor alle betrouwbare bedrijven ongeacht het aantal ingediende aanvragen, om de vereenvoudiging van verlengingsaanvragen bij gezinshereniging en de toelating van buitenlandse studenten en au-pairs. De gefaseerde invoering van deze beleidsaanpassingen zal naar verwachting medio 2008 zijn afgerond.

Naar aanleiding van de behandeling van de beleidsnotitie in de Tweede Kamer, het coalitieakkoord en beleidsadviezen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en de SER, is de beleidsnotitie 'Naar een modern migratiebeleid' uitgewerkt tot de "Blauwdruk modern migratiebeleid", die het voorwerp vormt van de onderhavige EAUT. Veel van de aanbevelingen uit de EAUT op de beleidsnotitie 'Naar een modern migratiebeleid' van 2006 zijn overgenomen in deze Blauwdruk.

2.2. Modern migratiebeleid

De modernisering van het migratiebeleid, zoals dat is vervat in de Blauwdruk wordt zichtbaar in drie elementen die hierna worden besproken: het kolommenmodel, de referentensystematiek en de vereenvoudigde procedure.

2.2.1. Kolommenmodel

Het eerste element van modernisering van het migratiebeleid heeft betrekking op de voorwaarden voor toelating en verblijf die zijn neergelegd in het stelsel van verblijfsvergunningen. Om duidelijk tot uitdrukking te brengen dat het kabinet hierbij voor een doelgroepenbenadering kiest, worden de bestaande verblijfsvergunningen vervangen door een stelsel van verblijfskolommen (het kolommenmodel). In het kolommenmodel vindt een clustering van verblijfsdoelen plaats, waarbij zo homogeen mogelijke toelatings- en verblijfsvoorwaarden en zo identiek mogelijke rechten en voorzieningen gelden. Het systeem moet zo zijn ingericht dat het ruimte biedt aan alle daarin op te nemen verblijfsdoelen. Ook moet het voldoende flexibel zijn om toekomstig beleid een plaats te geven.

De algemene toelatingsvoorwaarden blijven in beginsel ongewijzigd. Binnen de verblijfskolommen kunnen geen verschillen bestaan in aanspraken op sociale zekerheidsuitkeringen (per kolom moet uniform zijn of een verblijfsvergunning kan worden ingetrokken wanneer een beroep op bijstand wordt gedaan), in verplichtingen een ziektekostenverzekering af te sluiten en in aanspraken op een uitkering ingevolge de werknemersverzekeringen.

In de beleidsnotitie 'Naar een modern migratiebeleid' waren vijf verblijfskolommen opgenomen; op basis van de adviezen van de SER en ACVZ en de aanbeveling van het EAUT-rapport van 2006, is het kabinet tot de conclusie gekomen dat een clustering van de verblijfsdoelen in acht kolommen tot een beter resultaat leidt. Dit heeft geleid tot de volgende indeling:.

- Kolom I: Uitwisseling
- Kolom II: Studie
- Kolom III: Arbeid tijdelijk
- Kolom IV: Arbeid regulier
- Kolom V: Kennis en talent
- Kolom VI: Familie en gezin
- Kolom VII: Humanitair tijdelijk
- Kolom VIII: Bijzonder verblijf

Het kolommenmodel heeft tot doel de herkenbaarheid van het stelsel van verblijfsvergunningen voor de aanvrager (migrant en referent) te vergroten, de uitvoering te vereenvoudigen en het aantal wijzigings- en verlengingsaanvragen (en daarmee administratieve lasten voor burgers en bedrijven) terug te dringen. Hierna is een aantal specifieke zaken uiteengezet die dit adstrueren:

- *Mobiliteit binnen de verblijfskolom:* Migranten die binnen dezelfde kolom van verblijfsdoel kunnen veranderen, hoeven daarvoor geen verzoek tot wijziging van de verblijfsvergunning meer aan te vragen. Dit kan leiden tot minder wijzigingsverzoeken en daarmee tot een vermindering van administratieve lasten. Wel bestaat de plicht om relevante wijzigingen te melden. Overigens is mobiliteit zonder wijzigingsaanvraag niet binnen alle kolommen mogelijk.
- *Mobiliteit tussen de verblijfskolommen:* Als migranten die in één kolom verblijf houden in een andere kolom verblijf willen is dat mogelijk, mits zij aan de voorwaarden voor verblijf in de andere kolom voldoen. Zij dienen hiervoor een nieuwe verblijfsvergunning aan te vragen. Zo lang zij in Nederland rechtmatig verblijf hebben, hoeven zij daarvoor echter niet aan het MVV-vereiste te voldoen.
- *Hernieuwde toelating tot Nederland:* Bij eerste toelating tot Nederland geldt voor MVV-plichtige migranten dat zij vanuit hun land van herkomst een MVV moeten aanvragen. Voor migranten die in kolom III (Arbeid tijdelijk) worden toegelaten zal een maximale verblijfsduur gelden, gevolgd door een wachtperiode waarna zij opnieuw in dezelfde kolom kunnen worden toegelaten. Deze wachtperiode leidt ertoe dat migranten die opnieuw toelating tot een tijdelijke kolom wensen, opnieuw een MVV vanuit hun land van herkomst zullen moeten aanvragen. Overigens geldt voor het verblijf in kolom I (Uitwisseling) dat dit eenmalig is.
- *Het verlengen van de verblijfsvergunning:* De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning zal zoveel mogelijk aansluiten bij de voorziene verblijfsduur van de migrant, bijvoorbeeld voor de duur van de studie. Hiermee wordt voorkomen dat verblijfsvergunningen in voorkomende gevallen jaarlijks moeten worden verlengd. Ook dit kan leiden tot een vermindering van administratieve lasten. In plaats van de verlenging komt wel een meldingsplicht. Verblijfsvergunningen voor uitwisseling en tijdelijke arbeid zijn gebonden aan een maximale geldigheidsduur en daarna niet verlengbaar.
- *Arbeidsmarktpositie:* Om een zo identiek mogelijk pakket van rechten en voorzieningen binnen iedere kolom te kunnen verwezenlijken, moeten alle migranten die in een kolom zijn toegelaten in beginsel dezelfde arbeidsmarktpositie hebben. Dat maakt mobiliteit binnen de kolommen mogelijk, waardoor arbeids- en kennismigrantten wanneer zij naar een andere werkgever (binnen dezelfde kolom) overstappen geen nieuwe verblijfsvergunning hoeven aan te vragen. Hun arbeidsmarktpositie wijzigt dan immers niet.
- *Verblijf van gezinsleden:* In beginsel zullen gezinsleden in dezelfde kolom verblijf krijgen als de hoofdpersoon bij wie zij verblijf zullen houden. Ook de rechten van de gezinsleden, zoals bijvoorbeeld arbeidsmarkttoegang, zijn afgestemd op de verblijfskolom waarin zij worden toegelaten.

2.2.2. Referentensytematiek

In de huidige praktijk van de Vreemdelingenwet 2000 speelt de referent een rol binnen de uitvoering, doordat hij vaak de aanleiding is voor het verblijf van de migrant en/of hij zich garant stelt voor de kosten die voortvloeien uit het verblijf. De referent heeft daarbij echter steeds een indirecte rol en geen zelfstandige positie.

In het Modern migratiebeleid wordt aan de referent, die belang heeft bij de overkomst van de migrant en die een goed 'zicht' heeft op deze een eigen- en veel belangrijker rol toegekend. De IND en de referent zullen namelijk gezamenlijk verantwoordelijkheid gaan dragen voor de toelating en het verblijf van migranten. De verantwoordelijkheid van de referent zal worden neergelegd in een wettelijke plicht tot het tijdig, juist en volledig verstrekken van informatie. Deze plicht geldt als uitgangspunt voor alle verblijfskolommen.

De verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de referent en de IND wordt bepaald door de aard van de relatie tussen de referent, de migrant en de IND. De IND zal namelijk meer verantwoordelijkheid voor de toelating en het verblijf van de migrant bij de referent kunnen neerleggen, wanneer de referent op basis van een betrouwbaarheidstoets kan worden aangewezen of erkend als samenwerkingspartner. Deze referent wordt de aangewezen referent genoemd.

Verkrijging van de status van aangewezen referent (en dus als samenwerkingspartner van de IND) heeft voor de referent tot voordeel dat een versnelde afhandeling van door hem ingediende verblijfsaanvragen kan plaatshebben. De IND hanteert voor de aanvragen van aangewezen referenten namelijk een beslistermijn van twee weken als streeftermijn. De mogelijkheid om de status van aangewezen referent te verkrijgen is beperkt tot referenten die toelatings- en verblijfsaanvragen willen indienen ten behoeve van migranten die verblijf beogen voor kennis- en arbeidsmigratie, studiemigratie en jongerenuitwisseling.

Procedure aanwijzing referent

De referent – doorgaans een werkgever – dient een aanvraag in om als aangewezen referent te worden aangemerkt, waarna de IND informatie over de referent verzamelt en toetst. Het doel hiervan is zeker te stellen dat de referent een betrouwbare samenwerkingspartner is. De informatielast voor de potentiële aangewezen referent wordt zoveel mogelijk beperkt, door de werkgever te beoordelen aan de hand van informatie die de IND kan betrekken bij andere organisaties, bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel en de Belastingdienst. Een positieve beoordeling leidt tot een bestuursrechtelijke beschikking waarin de referent als betrouwbaar wordt aangewezen, een negatieve kan leiden tot een afwijzing. Hiertegen staat bezwaar en beroep open.

Iedere referent kan toelating van individuele migranten aanvragen. Wanneer een referent op basis van een betrouwbaarheidstoets als zodanig is aangewezen, wordt de bepaling van de migrant op diens waarde voor de Nederlandse economie, wetenschap of cultuur aan de aangewezen referent overgelaten, uiteraard binnen de algemene voorwaarden die gelden voor toelating in een bepaalde verblijfskolom. De staatssecretaris van Justitie blijft immers politiek verantwoordelijk voor de toelating. De aangewezen referent neemt dus niet de verantwoordelijkheid van de overheid over als het gaat om de identiteitsvaststelling van de migrant en de openbare orde- en nationale veiligheidstoets.

De keuze voor referenten om een aanwijzings- of erkenningsprocedure te doorlopen is niet geheel vrijwillig. Voor sommige categorieën referenten die optreden voor migranten in bepaalde verblijfskolommen zal aanwijzing als referent namelijk wel verplicht worden gesteld. Als bijzondere bepaling bij deze (verplicht) aangewezen referenten geldt dat de verblijfsaanvragen door deze referenten worden afgewezen als de aanwijzing (als referent) door de IND is ingetrokken. De volgende categorieën

- *Onderwijsinstellingen:* Voor deze instellingen geldt daarnaast als voorwaarde dat zij de gedragscode voor het hoger onderwijs moeten hebben ondertekend en naleven.
- *Uitwisselingsorganisaties:* Bezien moet worden of het wenselijk om de verplichte aanwijzing pas in te voeren na een overgangsperiode, in elk geval voor au pairbureaus.

- *Werkgevers van kennismigranten:* Hier wordt voortgebouwd op de bestaande bepalingen in de Kennismigrantenregeling.

Het kabinet overweegt om ook bij religieuze en levensbeschouwelijke organisaties als bijzondere bepaling op te nemen dat de verblijfsaanvraag van voor hen werkzame arbeidsmigranten kan worden afgewezen als zij niet als referent zijn aangewezen.

Toezicht en handhaving verplichtingen van referenten

In het Modern migratiebeleid worden nieuwe, in de regelgeving vastgelegde verantwoordelijkheden voor referenten geïntroduceerd. Wanneer geconstateerd wordt dat referenten of migranten zich niet aan de regels houden, wordt handhavend of sanctionerend opgetreden. Dat kan door het opleggen van een sanctie of het intrekken van de aanwijzing als referent, maar ook door al bestaande instrumenten zoals het intrekken van een verblijfsvergunning.

In de eerste plaats gaat het hierbij om de verplichting tot het tijdig, juist en volledig verstrekken van informatie voorafgaand aan de toelating van de migrant en daarna over relevante wijzigingen in de positie van de migrant. Voorts kan de referent aansprakelijk worden gesteld voor bepaalde kosten die voor de overheid uit het verblijf en de terugkeer van de migrant voortvloeien.

De huidige civielrechtelijke garantstelling door de referent wordt vervangen door een instrumentarium met een bestuursrechtelijke grondslag: een bestuurlijke boete voor de referent, gecombineerd met de mogelijkheid van verhaal van terugkeerkosten middels een bestuursrechtelijke geldschuld.

Mocht een aangewezen referent zich niet houden aan de verplichting tot actieve informatieverstrekking en na recidive (meerdere boetes) een strafrechtelijk traject ingezet moeten worden, dan kan de referent als onbetrouwbaar worden aangemerkt en de aanwijzing worden geschorst of ingetrokken. Dit brengt niet automatisch met zich dat reeds verleende verblijfsvergunningen kunnen worden ingetrokken. Hiernaar dient dat wel een onderzoek te worden ingesteld, want het staat niet bij voorbaat vast dat reeds toegelaten migranten niet (meer) aan de verblijfsvoorwaarden (kunnen) voldoen.

2.2.3. Vereenvoudigde procedure

Er hebben zich afgelopen jaren problemen voorgedaan bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. De problemen spitsen zich toe op een te grote hoeveelheid organisaties en loketten die betrokken zijn bij de besluitvorming, een te lange doorlooptijd en een beperktheid aan manoeuvreerruimte die door het woud van beleidsregels is ontstaan. In het kader van het Modern migratiebeleid wordt beoogd de procedures efficiënter en doelmatiger te maken. Er is bovendien een meer eigentijdse, modernere en klantvriendelijkere toelatingsprocedure ontwikkeld. Dit betekent niet dat het gemakkelijker wordt om tot Nederland te worden toegelaten. Wel wordt de toelatingsprocedure ontdaan van (onnodige) bureaucratische drempels. Het voorgaande leidt tot de volgende voorstellen.

Een snelle en efficiënte MVV-procedure

De MVV-procedure krijgt een wettelijke grondslag, waarin wordt opgenomen dat niet alleen de migrant maar ook de referent een aanvraag kan indienen. De beslistermijn wordt gesteld op drie maanden.

Passende beslistermijnen

De wettelijke beslistermijnen voor de verblijfsaanvraag in eerste aanleg en bezwaar worden teruggebracht van zes naar drie maanden. De termijn voor de beslissing in bezwaar wordt daarentegen verlengd tot dertien weken.

Eén gecombineerde aanvraag van MVV en verblijfsvergunning

Een verzoek tot het verlenen van een MVV zal voortaan tevens een verzoek tot het verlenen van een VVR zijn: de toegangs- en verblijfsaanvraag. Daarbij is er nog maar één moment van toetsing en dat is op het moment dat de migrant zich nog in het buitenland bevindt. De procedure kan worden gestart door de referent bij de IND of door de migrant zelf bij de diplomatieke vertegenwoordiging.

Bij de toetsing van de toegangs- en verblijfsaanvraag wordt net zoals momenteel het geval is, getoetst aan de voorwaarden van het beoogde verblijfsdoel. De verwachting is dat in het merendeel van de gevallen de persoonsgegevens kunnen worden vastgesteld, zonder dat er nader onderzoek moet worden verricht. In een enkel geval zal toch nader onderzoek moeten worden verricht alvorens tot afgifte van het verblijfsdocument kan worden overgegaan. Indien de aanvraag wordt ingediend door de referent, zal de vreemdeling zich altijd nog in persoon bij de diplomatieke post moeten melden. Dat kan op het moment dat hij zijn inreisvisum komt afhalen. Nadat de vreemdeling is ingereisd meldt hij zich bij de gemeente alwaar hij zal worden ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Na inschrijving in het GBA kan de vreemdeling zijn vergunning bij het dichtstbijzijnde IND-loket ophalen. Het streven is dat in de toekomst tien werkdagen nadat de MVV is opgehaald de verblijfsvergunning bij dit loket klaar ligt.

Om de niet MVV-plichtige migrant ook in de positie te brengen dat de toetsing aan de voorwaarden al voor de inreis in Nederland is verricht, wordt het ook voor hem of zijn referent mogelijk gemaakt om de 'verblijfsaanvraag' reeds te starten op het moment dat hij zich nog in het land van herkomst of bestendig verblijf bevindt.

Eén procedure voor toelating tot de arbeidsmarkt

De ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Justitie, het CWI en de IND zijn bezig met de voorbereiding van één loket. Het streven daarbij is om te zorgen voor een voor de klant heldere en uniforme uitvoering, met een zo snel mogelijke afhandeling van vergunningaanvragen tegen zo laag mogelijke administratieve lasten. Daartoe wordt één gezamenlijk formulier gebruikt dat op één (email)adres wordt ingediend, waarop een gecombineerde aanvraag om een TWV en een vergunning tot verblijf voor het verrichten van arbeid in loondienst wordt ingediend. De voorlichting door alle betrokken overheden zal vanuit een gezamenlijke invalshoek plaatsvinden.

Elektronische overheid en digitalisering van processen

De overheid streeft naar verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Eén van de mogelijkheden daartoe is het digitaal aanvragen van vergunningen. Het elektronisch berichtenverkeer geldt in het nieuwe toelatingsbeeld als norm. Daardoor kunnen procedures worden versneld, neemt de eenduidigheid en uniformiteit van de procedures toe, kunnen personeelskosten worden bespaard en worden de behandelkosten voor burger, bedrijven en vergaand teruggebracht. Verder is het uitgangspunt dat burgers hun gegevens nog maar eenmaal aan de overheid aan te leveren, waarna de IND deze rechtsreeks van andere overheden zal betrekken. Een goed voorbeeld hiervan is de toetsing van het middelenvereiste via Suwinet, waar de loon- en uitkeringsgegevens van de aanvrager of de houder van een verblijfsvergunning rechtsreeks digitaal kunnen worden opgevraagd.

2.3. IND 2010

Naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer over het functioneren van de IND, heeft de IND een vernieuwingsprogramma geïnitieerd. Dit programma heet 'IND bij de tijd'. Het programma valt uiteen in verbeterprojecten en vernieuwingsprojecten.

De verbeterprojecten waren gericht op het bijstellen van de werkprocessen en zijn inmiddels goeddeels gerealiseerd. Deze projecten zijn voor deze EAUT van ondergeschikt belang.

Naast de verbeterprojecten heeft de IND drie vernieuwingsprojecten opgestart:

1. *Project Dienstverlening*: Dit project heeft een dienstverleningsconcept (DVC) opgeleverd voor de IND. Uitgangspunt hiervan is dat de aanvrager centraal staat. Het DVC is leidend voor de twee andere vernieuwingsprojecten.
2. *Project Informatievoorziening*: Dit project richt zich op de herinrichting van de werkprocessen van de IND en de vervanging van de primaire ICT-systemen.
3. *Project Personeelsontwikkeling*: Dit traject richt zich op de consequenties van de eerste twee projecten voor de personeelscapaciteit van de IND. Het valt uiteen in drie projecten, waarvan het belangrijkste zich richt op het arbeidsorganisatiemodel.

In de volgende paragrafen wordt op elk van deze vernieuwingsprojecten dieper ingegaan. Hierbij ligt de nadruk op die elementen van de vernieuwingsprojecten die relevant zijn in het kader van het Modern migratiebeleid.

2.3.1. Dienstverlening

Het project Dienstverlening van heeft in december 2006 een DVC vastgesteld. Daarin zijn de kaders beschreven die aangeven op welke wijze de IND invulling wil geven aan de visie ‘de aanvrager staat centraal’. De beleidsvisie op het Modern migratiebeleid zoals deze is neergelegd in de beleidsnotitie d.d. 22 mei 2006, is bij de formulering van het DVC uitgangspunt geweest.

In het DVC zijn belangrijke aspecten van dienstverlening gedefinieerd. De IND wil het contact met de aanvrager namelijk beter afstemmen op de specifieke kenmerken van die aanvrager. Dit maakt duidelijk dat maatwerk gewenst is. Een efficiënte bedrijfsvoering stelt echter grenzen aan de ruimte voor maatwerk. Daarom is er in het kader van het DVC voor gekozen om te differentiëren naar klantprofielen: Die aanvragers die in grote lijnen dezelfde wensen en verwachtingen hebben, worden gegroepeerd. De aldus onderkende groepen aanvragers krijgen een specifiek dienstverleningsarrangement, een “Dienst/klantcombinatie” (DKC). In hoofdstuk 3 wordt de Blauwdruk tegen het licht van het DVC gehouden. Daarbij zal voornamelijk bekeken worden of de Blauwdruk gevolgen heeft voor de verschillende dienstverleningscriteria en de uitgangspunten van het DVC.

Het ontwikkelde DVC stelt eisen aan de inrichting van de IND. De projecten “Informatievoorziening” en “Personeelsontwikkeling” hebben de eisen op het gebied van dienstverlening doorvertaald naar eisen voor de inrichting van de informatievoorziening en voor de personeels- en arbeidsorganisatie.

2.3.2. Informatievoorziening

Op grond van de visie ten aanzien van dienstverlening heeft het vernieuwingsproject informatievoorziening een bedrijfs- en informatiearchitectuur ontwikkeld. Het resultaat van het project vormt het kader voor de toekomstige processen en informatievoorziening. Het beschrijft op hoofdlijnen hoe processen en informatievoorziening er in de toekomst uitzien. Benadrukt moet worden dat het hier niet alleen gaat om een technisch ICT-project. De IND heeft de keuze gemaakt het DVC en logistieke principes leidend te laten zijn. Deze bepalen dus mede de vormgeving van processen en informatievoorziening.

De meest kenmerkende aspecten van de ontwikkelde architectuur zijn:

- *Betere dienstverlening aan aanvragers* De aanvrager kan – mede afhankelijk van de DKC – kiezen uit verschillende kanalen om een aanvraag in te dienen of om contact te hebben met de IND. De aanvrager krijgt ook de mogelijkheid tot self-service of om statusinformatie op te vragen.
- *Generiek behandelproces* Alle procedures van de IND worden behandeld volgens een generiek behandelproces dat uit vijf fasen bestaat: 1) ontvangen en registreren, 2) informatie verzamelen, 3) toetsen, 4) beslissen, en 5) bekendmaken/uitreiken. Handhaving vindt plaats evenwijdig aan al deze vijf fases, met behulp van handhaving- en persoonsprofielen (deze profielen op specifieke klantgroepen toegesneden handhavingsarrangementen).
- *Flexibiliteit* Een belangrijk uitgangspunt voor de toekomstige informatievoorziening is dat veranderingen moeten eenvoudig moeten kunnen worden doorgevoerd. Hierbij kan worden gedacht aan veranderingen in wet- en regelgeving, DKC's en handhavingsarrangementen maar ook aan fluctuaties in het werkaanbod.
- *Digitalisering van procedures* In de toekomst worden alle procedures digitaal behandeld. Voor zover de aanvrager de aanvraag niet indient via internet, wordt de aanvraag bij ontvangst omgezet naar een digitaal formaat. Gegevens die al beschikbaar zijn bij andere overheden worden digitaal opgehaald en in een voor de beslissing bruikbare vorm gepresenteerd. Digitalisering van procedures maakt het mogelijk alle aanvragerinformatie te bundelen en toegankelijk te maken (integraal klantbeeld), locatieonafhankelijk te werken (dossiers en informatie zijn op ieder moment beschikbaar voor

verschillende medewerkers op verschillende locaties) en vooral efficiënter en effectiever te kunnen werken (geen tijd meer verloren met wachten op de interne post).

Als bijlage is bijgevoegd het schema “Generiek behandelproces”, waarin het procesmodel van gedigitaliseerde procedures is gevisualiseerd.

In hoofdstuk 5 worden de gevolgen van het Modern migratiebeleid voor de informatievoorziening van de IND besproken.

2.3.3. Personeelsontwikkeling

De veranderingen op het gebied van zowel dienstverlening als informatievoorziening vragen om een nieuw arbeidsorganisatiemodel. Dat model is in het kader van het project personeelsontwikkeling ontworpen. Omdat dit proces nog niet is afgerond is voor deze EAUT gebruik gemaakt van de tekst zoals deze aan de Ondernemingsraad van de IND is voorgelegd. Bij de inrichting van het nieuwe arbeidsorganisatiemodel is gekozen voor het toepassen van die principes die het bereiken van het dienstverleningsconcept het meest waarschijnlijk maken.

De in paragraaf 2.2.1 genoemde ‘groeperingen’ van klantprofielen laten zich vrij eenvoudig vertalen naar een viertal klantgroepen die in belangrijke mate dezelfde kenmerken hebben, te weten: asiel, naturalisatie, regulier-economisch (uitwisseling, studie, arbeids- en kennismigratie) en regulier-sociaal (gezinshereniging en –vorming, humanitair en bijzonder verblijf). De toekomstige dienstverlening wordt rondom deze klantgroepen georganiseerd. De nu bestaande procesdirecties worden gereorganiseerd tot vier klantdirecties: asiel, naturalisatie, Regulier-Economisch en Regulier-Sociaal. Binnen deze klantdirecties worden brede units gecreëerd, waarin omwille van flexibiliteit en arbeidssatisfactie verschillende verblijfsdoelen worden behandeld. Een aantal zeer specifieke categorieën zaken wordt in een afzonderlijke unit belegd, zoals 1F-zaken (asielzaken waarin het vermoeden bestaat dat de betrokkene een oorlogsmisdadiger is) en terreurzaken.

Een aantal taken wordt niet binnen een klantdirectie georganiseerd, maar als directies op het gebied van specialistische dienstverlening. Het gaat daarbij met name om de directie Specialistische Dienstverlening Procesvertegenwoordiging en de directie Specialistische Dienstverlening Kennis. In deze laatste directie zijn taken belegd op het gebied van advisering op medisch gebied, taalanalyse, landenkennis en zo voorts.

Stafwerkzaamheden op het gebied van informatievoorziening, middelen en control en HRM worden belegd in de bedrijfsvoeringsstaf. Daarnaast kent de IND een beleidsstaf, waarin taken zijn belegd op het gebied van uitvoeringsbeleid, beleidsinformatisering, handhaving en informatieanalyse.

2.3.4. Veranderaanpak IND 2010

De IND wil het vernieuwingsproces dat de komende jaren gaat plaatsvinden beheerst uitrollen en heeft er daarom voor gekozen om de verandering op een niet-traditionele manier aan te pakken. De IND wil werkenderweg de vernieuwing realiseren, en pas veranderen op de momenten dat alle voorbereidingen daadwerkelijk gereed zijn. Er wordt ruimte gecreëerd om via pilots en proeftuinen nieuwe concepten in de praktijk te toetsen, voordat een definitieve beslissing wordt genomen. Het vernieuwingsproces is een beheerst proces en vindt dus stap voor stap plaats. Continuïteit van dienstverlening aan de aanvrager heeft te allen tijde de hoogste prioriteit.

Op basis van deze uitgangspunten ontstaat het volgende beeld van de veranderaanpak:

- In 2008 worden de onderdelen uit het huidige organisatiemodel herschikt naar het nieuwe arbeidsorganisatiemodel. De procesdirectie Regulier kan zich herschikken naar de klantdirecties Regulier-Economisch en Regulier-Sociaal. Voor medewerkers wordt een groei- en ontwikkeltraject doorlopen gedurende de periode 2008-2010. De nieuwe situatie wordt geformaliseerd in 2010-2011.

- De startdatum voor de realisatie van het nieuwe informatiesysteem ligt in het eerste kwartaal van 2008. Het eerste plateau functionaliteit van het nieuwe informatiesysteem kan beschikbaar zijn 12-15 maanden na deze startdatum. In 2009 bereiden de nieuwe klantdirecties zich voor op de implementatie van INDIGO.
- Met het oog op risicobeheersing is er geen big bang bij de ingebruikname van het nieuwe systeem. In plaats hiervan gaat de IND geleidelijk aan het nieuwe systeem in gebruik nemen. De overgang van het oude naar het nieuwe systeem vindt “migrant voor migrant” plaats. Als een migrant naar het nieuwe informatiesysteem is overgegaan, worden diens procedures daarna nooit meer in het huidige systeem, INDIS, opgestart. Dit betekent dat de scheidslijn tussen het oude en het nieuwe informatiesysteem tijdens de overgangperiode dwars door de klantdirecties heen loopt.

3. Dienstverlening

3.1. Inleiding

In december 2006 heeft de IND het dienstverleningsconcept vastgesteld. Daarin zijn de kaders beschreven van de wijze waarop de IND invulling wil geven aan de visie ‘de aanvrager staat centraal’. De beleidsvisie op het Modern migratiebeleid zoals neergelegd in de beleidsnotitie d.d. 22 mei 2006 van het toenmalige kabinet, is daarbij uitgangspunt geweest. In het dienstverleningsconcept zijn belangrijke aspecten van dienstverlening gedefinieerd. Allereerst is beschreven wie de IND in het kader van dienstverlening als haar klanten beschouwt:

- Migranten in het buitenland en Nederland die een aanvraag indienen of hebben ingediend om toelating tot Nederland, of tot het verkrijgen van het Nederlanderschap, en gemachtigden, referenten, voogden, convenanthouders, via wie een aanvraag om toelating wordt/is ingediend.
- Migranten die mogelijk recht hebben op een verblijfsvergunning dan wel het Nederlanderschap.
- Iedere andere burger/migrant/bedrijf, instelling of organisatie die contact opneemt met de IND of één van haar loketten in verband met een (mogelijke) aanvraag.

Daarnaast zijn de verschillende klantgroepen omschreven. De klantgroepen zijn gerelateerd aan de verschillende verblijfsdoelen. Met deze klantgroepen zijn de zogenaamde “dienstklantcombinaties” (DKC’s) ontworpen: binnen een DKC kan de IND zo gericht bepalen hoe de dienstverlening voor die klantgroep, die een bepaalde dienst afneemt, er uit komt te zien. Het klantenbestand van de IND is immers zo divers, dat het niet mogelijk is één uniform dienstverleningspakket samen te stellen. Iedere klantgroep heeft weer zijn eigen behoefte. Zo kan er dienstverlening op maat worden geleverd.

Opgemerkt zij hierbij dat een DKC een middel is om te onderzoeken wat het niveau van de dienstverlening kan zijn en een middel om gemeenschappelijke noemers te herleiden die als algemeen uitgangspunt of kader kunnen dienen. De inhoud van de in het dienstverleningsconcept opgenomen DKC’s zet dus een beeld neer van hoe de IND in 2010 de dienstverlening kan hebben georganiseerd. Deze DKC’s worden wel gebruikt als leidraad of als richting bij de onderhavige EAUT van het Modern migratiebeleid.

Binnen klantgroepen zijn verder nog klantprofielen te onderscheiden. Met klantprofielen moet met name rekening worden gehouden in de manier van communiceren, het gebruik van communicatiekanalen en met handhavingsaspecten. De IND onderscheidt vier klantprofielen die in combinaties met elkaar voorkomen:

- Zelfredzame klant.
- Hulpvragende klant.
- Bekende klant.
- Onbekende klant.

Blijkens het klanttevredenheidsonderzoek dat de IND heeft gehouden in 2007 vinden de klanten van de IND (zowel migranten als instellingen en bedrijven) het belangrijk dat er eenduidige informatie wordt gegeven en dat de informatie begrijpelijk en volledig is. Daarnaast vinden ze het belangrijk dat van tevoren goed duidelijk is welke gegevens de IND nodig heeft om te kunnen beslissen op een aanvraag. Tot slot is een belangrijk verbeterpunt, met name naar voren gebracht door bedrijven en instellingen, het verminderen van de bureaucratie.

Mede aan de hand van de resultaten uit het eerdere klanttevredenheidsonderzoek (2005), heeft de IND in het dienstverleningsconcept ook criteria ontworpen waarmee de klanttevredenheid gemeten kan worden en die gebruikt worden als uitgangspunt voor de inrichting van de dienstverlening. Het zijn schalen waarlangs de IND de dienstverlening bepaalt. De IND maakt gebruik van de volgende criteria. Bij ieder criterium is de essentie van het gewenste dienstverleningsniveau weergegeven, waarmee het gewenste beeld voor 2010 is geschetst:

Snelheid

De IND handelt zo snel mogelijk. Tijdig kan sneller zijn dan de wettelijke termijn. De klant krijgt een beslissing met de juiste informatie en bijbehorend document uiterlijk op het afgesproken moment.

Gemak

Het wordt de klant zo gemakkelijk mogelijk gemaakt. De IND vraagt alleen nog naar gegevens die nog niet beschikbaar zijn in de keten of bij andere overheidsorganisaties en er zijn zo min mogelijk persoonlijke contacten nodig voor het afhandelen van een aanvraag. Er worden zoveel mogelijk diensten en producten via internet aangeboden. De klant kan door middel van beslisbomen vooraf toetsen aan welke voorwaarden hij moet voldoen en welke gegevens daarbij noodzakelijk zijn. Formulieren zijn digitaal beschikbaar, terwijl aan loketten invulhulp wordt geboden. Ten slotte wordt een klant op de hoogte gehouden van recht op verlenging.

Duidelijkheid en transparantie

De informatie is toegankelijk en begrijpelijk. De klant weet welke diensten geboden worden, hoe de IND te benaderen is, langs welke kanalen een aanvraag ingediend kan worden, waarbij bepaalde kanalen gestimuleerd worden. Klanten worden altijd op de hoogte gebracht van de termijn waarop een volgende stap in het proces gezet wordt.

Eenduidigheid en uniformiteit

De klant ziet één IND, waarbij het communicatiekanaal of de locatie geen verschil maakt. De klant heeft geen last van fluctuaties in het werkaanbod.

Bereikbaarheid en toegankelijkheid

Een IND-loket in Nederland is voor minimaal 80% van de aanvragers niet meer dan een uur reizen per openbaar vervoer verwijderd. De klant kan zelf kiezen welk communicatiekanaal hij gebruikt, te weten internet/e-mail, telefoon, brief of loket. Elk kanaal biedt – waar mogelijk – gelijke diensten.

Betrouwbaarheid

De IND maakt aan de klant duidelijk wat hij of zij mag verwachten en doet er alles aan om die verwachtingen waar te maken. Er vindt onderzoek naar klantwensen plaats, de IND zoekt actief mogelijkheden om haar dienstverlening te verbeteren, en hierover wordt met de klant gecommuniceerd. De IND hanteert een kwaliteitshandvest (IND Servicegarantie) en rapporteert over de kwaliteit van de gerealiseerde dienstverlening. Persoonlijke gegevens worden zorgvuldig en vertrouwelijk behandeld.

Bejegening

De IND denkt met de klant mee, bijvoorbeeld over de vraag welke aanvraag het meest van toepassing is. De IND 'herkent' de klant in contacten, heeft daarbij altijd een beleefde en zakelijke toonzetting en is waar nodig ook inlevend en begripvol. Taalgebruik is helder, meertalig en begrijpelijk.

Zorgvuldigheid

Persoonlijke gegevens worden zorgvuldig behandeld. Bij de indiening van een aanvraag wordt meegedacht over alternatieven en wordt volledigheid van gegevens besproken. Informatie is altijd up-to-date.

Het dienstverleningsconcept bevat ook een normenkader. Hierin staan algemene uitgangspunten op het gebied van dienstverlening beschreven, zoals *multichanneling*: “de klant kiest welk kanaal hij/zij wil gebruiken; “kanalen bieden, waar mogelijk, gelijke diensten”; “de IND stimuleert het kanaal met de beste kosten/kwaliteit verhouding (internet, telefoon)”; “het eenmalig verstrekken van gegevens in de keten en andere overheidsorganisaties is voldoende voor de aanvraag”; “de IND vraagt alleen maar naar nog ontbrekende informatie”; “de verblijfsvergunning wordt in principe afgegeven voor de duur van het verblijf en maximaal voor vijf jaar”; enzovoorts.

3.2. Doelbereik en technische uitvoerbaarheid

In deze paragraaf zal de Blauwdruk tegen het licht van het dienstverleningsconcept worden gehouden. Zoals hiervoor al vermeld, was de beleidsnotitie 'Naar een Modern migratiebeleid' d.d. 22 mei 2006 uitgangspunt bij het opstellen van het dienstverleningsconcept. Daarom zal voornamelijk bekeken worden of de sindsdien doorgevoerde veranderingen die thans hun weerslag hebben gekregen in de Blauwdruk, gevolgen hebben voor de verschillende dienstverleningscriteria en de uitgangspunten van het normenkader. Allereerst zal beoordeeld worden of de Blauwdruk die instrumenten aangeeft die de IND nodig heeft om de doelstellingen van het Modern migratiebeleid te kunnen realiseren waar het gaat om dienstverlening. Daarnaast zal aan de hand van drie inhoudelijke aandachtsgebieden (kolommenmodel; vereenvoudigde procedures en referentsystematiek) beoordeeld worden of de beleidsvoornemens bijdragen aan de dienstverleningscriteria. Indien daarbij wordt geconstateerd dat sprake is van een "mismatch" zal allereerst bezien worden of de meest aangewezen oplossing gevonden kan worden binnen de uitvoering door de IND en zullen daartoe aanbevelingen worden gedaan. Vervolgens zal bezien worden of de oplossing gevonden kan worden in een aanpassing van het voorgestelde beleid zoals neergelegd in de Blauwdruk en zullen eveneens aanbevelingen worden gedaan.

3.2.1. Doelstellingen

Hoofddoelstelling van het Modern migratiebeleid is dat migranten die Nederland nodig heeft snel en doeltreffend kunnen worden toegelaten. Dit sluit aan bij het streven van de IND om de klant zo snel mogelijk een juiste beslissing (en bij een inwilliging het bijbehorende verblijfsdocument) te geven op zijn aanvraag. Het Modern migratiebeleid biedt hiervoor de mogelijkheid in de vorm van de gecombineerde aanvraag MVV-VVR (toegangs- en verblijfsaanvraag). Aandachtspunt hierbij is dat de snelle afgifte van het verblijfsdocument afhankelijk is van de mogelijkheden van de procedure rondom de inschrijving in de GBA (zie hiervoor ook hoofdstuk 6 Werkprocessen).

De doelstelling van het Modern migratiebeleid dat het beleid selectief moet zijn, is niet in strijd met het dienstverleningsconcept. Het Modern migratiebeleid maakt onderscheid tussen selectieve en restrictieve migratie en dat is geen uitgangspunt geweest van het dienstverleningsconcept. Echter, omdat er door het bestaan van de DKC's 'dienstverlening op maat' mogelijk is, sluit het goed aan en is deze doelstelling dus haalbaar. Door een doelgroepenbenadering wordt voorts beoogd de aanvrager (burger of bedrijf) centraal te stellen, wat naadloos aansluit bij de doelstelling van het dienstverleningsconcept. In de visie dat de aanvrager centraal staat probeert de IND zoveel mogelijk te voldoen aan de wensen en behoeften van de verschillende klanten, waarbij de organisatie een evenwicht zoekt tussen klantgerichtheid, effectiviteit en efficiency. Dit heeft een goed basisniveau van dienstverlening tot gevolg.

De doelstelling dat de systematiek van de verblijfsvergunningen zo eenvoudig mogelijk moet zijn en herkenbaar voor belanghebbenden, sluit volledig aan bij de visie dat de aanvrager centraal staat. Het is aan de IND om de systematiek zo eenvoudig mogelijk voor de klant te maken door het leveren van duidelijke, tijdige en uniforme informatie aan de voorkant, op maat gemaakte formulieren, pro-actief informeren, bereikbaar te zijn voor vragen enzovoorts. De referent krijgt bij een positieve MVV(advies)-beschikking, in afwachting van de komst van de migrant, een VVR-aanvraagformulier voor het betreffende doel op maat thuisgestuurd. Hierin zijn gegevens van de migrant en die van de referent ingevuld én wordt de arbeidsmarktaantekening aangekondigd op basis van de bij de IND bekende gegevens. De IND heeft nog een slag te maken in onder andere het verder ontwikkelen van op maat gemaakte formulieren, maar het is niet onuitvoerbaar. Hierbij wordt opgemerkt dat de IND betwijfelt of een makkelijke herkenbaarheid van de kolommensystematiek gerealiseerd zal kunnen worden. Een kolom biedt namelijk geen uniform stelstel van voorwaarden, rechten en plichten dus zal een klant zich daarin niet kunnen herkennen. Sterker nog, hij zal wellicht, ondanks alle inspanningen van de IND om de klanten zo helder mogelijk te informeren, in verwarring raken. Verderop in dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

De doelstelling om het aantal wijzigings- en verlengingsaanvragen terug te dringen, door onder meer een verblijfsvergunning af te geven voor de totale duur van het verblijf met een maximum van vijf jaar, past binnen het dienstverleningscriterium dat het de klant zo gemakkelijk mogelijk wordt gemaakt. Aan de ene kant brengt deze doelstelling ook de zogenaamde informatieplicht met zich mee, waardoor het risico ontstaat dat de bureaucratie in feite niet aanzienlijk wordt verminderd. Anderzijds is in het kader van handhaving de informatieplicht noodzakelijk. In de afweging van belangen zal gewaakt moeten worden dat de informatieplicht geen onevenredig zware administratieve belasting voor de klant oplevert.

De doelstelling dat de (toekomstige) aangewezen referenten het vertrouwen moeten krijgen om als partner van de overheid mede verantwoordelijkheid te dragen voor toelating en verblijf van de migrant bij wie zij belang hebben, past ook bij het dienstverleningsconcept. De aangewezen referenten zijn gedefinieerd als bekende klanten van de IND en een van de dienstverleningscriteria is dat de IND betrouwbaar moet zijn, waarbij aan de klant wordt duidelijk gemaakt wat verwacht mag worden en waarbij de IND er alles aan doet om zoveel mogelijk aan die verwachtingen tegemoet te komen. Het Modern migratiebeleid biedt een kapstok om deze doelstelling nader in te vullen.

Dat het migratiebeleid bestand moet zijn tegen misbruik en fraude is ook onder het huidige beleid van toepassing en staat (onder voorwaarden, bijvoorbeeld de klant weet dat er gecontroleerd wordt maar hij merkt daar niets van) een goede dienstverlening niet in de weg. Hetzelfde geldt voor het feit dat het Modern migratiebeleid wordt ontwikkeld in nauwe samenhang met het Europese beleid voor legale migratie.

Geconcludeerd kan worden dat de Blauwdruk de IND grotendeels voldoende instrumenten biedt om de meeste doelstellingen van het Modern migratiebeleid te kunnen realiseren waar dit gaat om dienstverlening. Ten aanzien van één essentieel onderdeel van de Blauwdruk, namelijk de eenvoud en herkenbaarheid van de nieuwe verblijfssystematiek, geldt evenwel dat dit voor de IND moeilijk te realiseren zal zijn nu de kolommen geen uniform stelsel van voorwaarden, rechten en plichten bieden.

3.2.2. Kolommenmodel

Met het vervangen van de huidige verblijfsvergunningen door een stelsel van verblijfskolommen wordt beoogd de herkenbaarheid van het stelsel van verblijfsvergunningen voor de aanvrager te vergroten, de uitvoering te vereenvoudigen en het aantal wijzigings- en verlengingsaanvragen (en daarmee administratieve lasten voor burgers en bedrijven) terug te dringen.

Het dienstverleningsconcept is al uitgegaan van het kolommenstelsel, in die zin dat het aantal DKC's daarop is afgestemd. Met de uitbreiding van het aantal kolommen, zal de IND ook het aantal DKC's moeten aanpassen, wat naar verwachting geen onoverkomelijke problemen zal opleveren.

Met de verdere uitwerking van het kolommenmodel ten opzichte van de beleidsnotitie 'Naar een Modern migratiebeleid' rijst de vraag of, zoals hiervoor reeds is opgemerkt, met het kolommenmodel de herkenbaarheid voor de klant wel wordt vergroot. Het doet er voor de klant immers niet toe binnen welke kolom zijn aanvraag valt. Voor de klant is alleen van belang aan welke voorwaarden hij moet voldoen en welke rechten en plichten bij zijn verblijfsdoel horen. Binnen de kolommen zijn verschillende verblijfsdoelen ondergebracht en hoewel er naar uniformiteit is gestreefd, bestaan er veel uitzonderingen waardoor de eenduidigheid binnen een kolom niet altijd gerealiseerd wordt. Het kolommenstelsel wekt wel de verwachting van een vereenvoudiging, maar achter het kolommenstelsel gaat aldus nog steeds een verzameling schuil van verblijfsdoelen, toetsingskaders, verschillende rechten en plichten en voorwaarden. Hieronder en in hoofdstuk 6 staan enkele voorbeelden genoemd van knelpunten of onduidelijkheden waar de klanten en ook de IND mee te maken kunnen krijgen.

In de Blauwdruk is opgenomen dat de bestaande situatie van een 'lappendeken van verblijfsdoelen' en de bijbehorende 'wildgroei aan toetsingskaders' moet worden beëindigd. In de oorspronkelijke opzet was het de bedoeling de 26 verblijfsdoelen te vervangen door een kolommenmodel (verwezen zij naar de beleidsnotitie 'Naar een Modern migratiebeleid'). Hiermee werd een aanzienlijke vereenvoudiging en stroomlijning van de toelating beoogd. In de uitwerking van de kolommen raken de uitgangspunten

‘stroomlijning en vereenvoudiging’ echter ondergesneeuwd. In de eerste plaats komen de kolommen niet in plaats van maar naast het stelsel van verblijfsdoelen en verblijfsbeperkingen. Hierdoor wordt een tussenlaag gecreëerd die het model niet eenvoudiger maar juist complexer maakt terwijl de bestaande veelheid aan verblijfsdoelen en toetsingskaders grotendeels blijft bestaan. Op deze manier vormt het kolommenmodel geen meerwaarde voor de klant, maar dat kan zelfs tot onduidelijkheden leiden.

Een positieve verandering ten opzichte van de huidige situatie is dat het kolommenmodel met zich mee brengt dat er minder wijzigings- en verlengingsaanvragen nodig zijn en dat familieleden dezelfde rechten en plichten hebben als de hoofdaanvrager. Dit sluit goed aan bij het dienstverleningsconcept omdat hierdoor het gemak en de snelheid voor de klanten wordt vergroot en de bureaucratie wordt teruggebracht. Een punt van aandacht hierbij is dat voorkomen moet worden de informatieplicht niet zodanig veel administratieve lasten met zich meebrengt dat de winst van het niet meer hoeven indienen van een wijzigingsaanvraag daarmee teniet wordt gedaan.

Opmerkingen ten aanzien van kolom I (Uitwisseling)

Een au pair kan in het nieuwe migratiebeleid alleen via een aangewezen referent een aanvraag indienen. De verplichting van de aanwijzing voor au-pairbureaus is gerechtvaardigd vanuit het oogpunt van toezicht. Uitwisselingsjongeren en au pairs vormen een relatief kwetsbare groep. Het is in het belang van de migranten dat zij verblijf krijgen in Nederland door tussenkomst van een betrouwbaar bemiddelingsbureau dat de migrant beschermt tegen bijvoorbeeld uitbuiting. De aanwijzingensystematiek biedt kansen om door een goede samenwerkingsrelatie met betrouwbare bemiddelingsbureaus uitbuiting te voorkomen. Er is evenwel ook een negatief aspect aan de aanwijzingensystematiek. De aanvrager wordt namelijk gedwongen in zee te gaan met een commercieel bureau waardoor zijn financiële lasten worden verhoogd. Onder het huidige beleid komt het voor dat aanvragen worden ingediend door bekenden van referenten (het au-pairgezin). Dergelijke aanvragen zullen in de toekomst moeten worden afgewezen, terwijl deze groep aanvragers onder het huidige beleid wel zelfstandig een aanvraag kan indienen. Mogelijk kan aan deze klanten tegemoet worden gekomen, door na gebleken betrouwbaarheid de mogelijkheid te bieden ook zonder tussenkomst van een bureau een aanvraag te laten indienen. In deze kolom strookt overigens de opmerking dat “alleen nadat een wijzigingsverzoek is ingewilligd, het de migrant is toegestaan van referent te veranderen”, niet met de kolommensystematiek. Migrant die binnen een kolom van verblijfsdoel veranderen hoeven namelijk geen wijziging van de verblijfsvergunning aan te vragen.

Opmerkingen ten aanzien van kolom II (Studie)

In deze kolom is aangegeven dat een verblijfsvergunning wordt afgegeven voor de duur van de studie. Studenten kunnen voorts binnen de kolom van studie of onderwijsinstelling veranderen zonder dat zij een wijziging van hun verblijfsvergunning hoeven aan te vragen zolang de maximale verblijfsduur nog niet is verstreken. Dit bevordert het gemak voor de student. Indien een student echter in eerste instantie heeft gekozen voor een bepaalde studie en daarna wil overstappen naar een studie die langer duurt, zou hij die studie niet kunnen afronden omdat de duur van die tweede studie de maximale verblijfsduur van zijn verblijfsvergunning overschrijdt. De flexibiliteit en eenduidigheid wordt in zoverre dus begrensd en dit zal duidelijk gecommuniceerd moeten worden aan de student. Onder het huidige beleid kunnen studenten hun verblijfsvergunning met twee jaar verlengen wanneer zij hun studie niet in de daarvoor geldende minimale studieduur tijd hebben afgerond. In de Blauwdruk is niets vermeld over deze twee jaar. De definitie van ‘duur van de studie’ vraagt hierom om een nadere specificatie

Opmerkingen ten aanzien van kolom III (Arbeid tijdelijk)

Het onderscheid of sprake is van tijdelijke arbeid (kolom III) dan wel van reguliere arbeid (kolom IV) is volgens de Blauwdruk gebaseerd op verblijfsdoel en niet op verblijfsduur. De soort arbeid bepaalt of die onder kolom III valt en niet de duur van het contract of in welke vorm dat gegoten is, aldus de Blauwdruk. In de Blauwdruk worden een aantal voorbeelden genoemd van naar zijn aard tijdelijke arbeid.

In het kader van een goede dienstverlening is het wenselijk dat het voor de klant duidelijk en transparant is met welk soort arbeid en derhalve met welk verblijfsrecht hij te maken heeft. Teneinde dit onderscheid helder en effectief te kunnen communiceren aan de klant, is het dan ook noodzakelijk dat er een opsomming beschikbaar wordt gesteld van arbeid dat naar zijn aard tijdelijk wordt geacht. Een dergelijke

opsomming zal naar verwachting de eenduidigheid en transparantie bevorderen, niet alleen voor de klant maar ook voor de IND.

Opmerkingen ten aanzien van kolom VII (Humanitair tijdelijk, Buitenschuld)

De voorgestelde ambtshalve verlening van een vergunning buitenschuld binnen de asielprocedure wekt de indruk dat er ook daadwerkelijk iets te toetsen valt. Bij eerste asielaanvragers is er echter geen persoon aan te wijzen die aan alle voorwaarden van het buitenschuld-beleid voldoet. De eerste voorwaarde is namelijk dat de betrokkene zelfstandig heeft gewerkt aan zijn terugkeer en zich aantoonbaar heeft gewend tot de eigen autoriteiten. Beide aspecten verhouden zich niet tot het voeren van een (eerste) asielprocedure. De migrant dient immers een asielaanvraag in met het oog op het verkrijgen van verblijf (en dus niet om terug te keren). Bovendien vraagt de migrant bescherming tegen zijn autoriteiten, tot wie hij zich zou moeten wenden om te werken aan zijn terugkeer. Daarmee is in een eerste asielprocedure een afwijzing van de ambtshalve toets buitenschuld een nagenoeg zeker feit, zoals overigens ook in de Blauwdruk wordt aangegeven. In het kader van een goede dienstverlening zal deze beperkte rol van de ambtshalve toets in de asielprocedure daarom duidelijk gecommuniceerd moeten worden aan de klant.

De overige kolommen geven geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Geconcludeerd kan worden dat de eenduidigheid binnen de kolommen niet gerealiseerd wordt, waardoor de toegevoegde waarde voor de klant niet aanwezig zal zijn. Zoals in de inleiding al is vermeld, vinden de klanten van de IND (zowel migranten als instellingen en bedrijven) het belangrijk dat er eenduidige informatie wordt gegeven en dat de informatie begrijpelijk en volledig is. Daarnaast vinden ze het belangrijk dat van tevoren goed duidelijk is welke gegevens de IND nodig heeft om te kunnen beslissen op een aanvraag. De IND kan de klanten hier voor een groot deel in tegemoet komen door, zoals hierboven al opgemerkt, de komende jaren ruim te investeren in het verbeteren van de informatievoorziening en communicatie, zodat zoveel mogelijk onduidelijkheden in de toelatingssystematiek worden ondervangen. Ook een dergelijke intensieve voorlichting zal naar verwachting evenwel niet alle onduidelijkheden bij de klant weg kunnen nemen. Het blijft dan ook wenselijk dat de toetsingskaders, conform de doelstelling in de Blauwdruk, daadwerkelijk worden gestroomlijnd en vereenvoudigd. Positief is dat het aantal wijzigings- of verlengingsaanvragen wordt teruggebracht, wat het gemak voor de klant vergroot.

3.2.3. Referentensystematiek

In het Modern migratiebeleid wordt gewerkt met twee soorten referenten: enerzijds de - al dan niet verplicht - aangewezen referent en anderzijds de normale referent, waarbij verschillende rechten en verplichtingen bestaan. Door deze differentiatie wordt de eenduidigheid en snelheid van de dienstverlening beïnvloed. Voor het bedrijf dat meerdere kennismigranten per jaar naar Nederland haalt is het een verbetering voor onder andere de eenduidigheid en snelheid. Voor het bedrijf dat eenmalig een kennismigrant naar Nederland wil halen, betekent het een extra verplichting. Daarnaast is het in de praktijk mogelijk dat een bedrijf zowel arbeiders in loondienst naar Nederland wil halen, als ook kennismigranten en familieleden van zijn werknemers. Dit bedrijf zal dan met meerdere procedures, processen, kolommen en klantdirecties te maken krijgen. Dit zal voor deze klant niet ten goede komen aan de eenduidigheid en gemak. In de huidige situatie kan een bedrijf ook met meerdere processen en procedures te maken hebben, zodat het nieuwe migratiebeleid daarin geen verandering brengt. De IND ziet dit wel als een gemiste kans om tot een verbetering te komen conform de doelstelling uit de Blauwdruk.

Een voorbeeld:

In het geval van verruimde gezinshereniging kan de situatie zich voordoen dat klanten die verblijf hebben in kolom IV (Arbeid regulier) en kolom V (Kennis en talent) twee verschillende aanvragen moeten indienen: één voor bijvoorbeeld echtgenote en kinderen beneden de leeftijd van achttien jaar en één voor één of meer kinderen ouder dan achttien jaar. De aanwijzingensystematiek kan immers niet worden gebruikt voor het indienen van een aanvraag om verruimde gezinshereniging. Bovendien is toelating in het kader van verruimde gezinshereniging uitsluitend mogelijk in kolom VI (Familie en

gezin). Voor de uitvoering zou dit ook kunnen betekenen dat deze aanvraag bij een andere klantdirectie (Regulier-Sociaal in plaats van Regulier-Economisch) zal worden behandeld. Voor de klant heeft dit tot gevolg dat het ten koste kan gaan van de eenduidigheid en duidelijkheid. Ook wordt van hem een extra inspanning gevraagd omdat hij in tegenstelling tot zijn eigen aanvraag en de aanvragen van zijn andere gezinsleden, nu zelfstandig een aanvraag moet gaan indienen voor zijn kind ouder dan achttien jaar. Indien de aangewezen referent de mogelijkheid krijgt om ook een aanvraag voor verruimde gezinshereniging in te dienen, waarbij de betrokken migrant eveneens verblijf in dezelfde kolom als de hoofdpersoon zou krijgen, zou dit de klantvriendelijkheid ten goede komen. Daarbij geldt wel als randvoorwaarde dat de toelatingsvoorwaarden geobjectiveerd worden. Indien sprake is van geobjectiveerde eisen, kan ook in deze situatie volstaan worden met een eenduidige elektronische verklaring waarmee in het kader van de aanwijzingensystematiek wordt gewerkt. De IND zal daarnaast accountmanagers kunnen inzetten die over de verschillende kolommen kan werken.

Een ander voorbeeld is de aanvragen ten behoeve van geestelijk bedienaren. Een religieuze instelling (NB: in de Blauwdruk is enkel vermeld dat overwogen wordt om dit een verplicht aangewezen referent te laten zijn) kan te maken krijgen met een migrant die in het kader van een uitwisselingsprogramma naar Nederland komt (kolom I) of als student (kolom II) of een geestelijk bedienaar die in het klooster komt werken (kolom IV). Daarnaast kan de religieuze instelling ook te maken krijgen met kolom VI in het geval van verruimde gezinshereniging.

De aangewezen referenten kunnen dus in bepaalde situaties te maken krijgen met twee of meer soorten procedures en met meer dan een procesdirectie van de IND. Het doorlopen van meerdere procedures verhoogt de administratieve lasten. Er wordt ook op het inhoudelijke vlak veel gevraagd van de aangewezen referent omdat hij zich moet verdiepen in meerdere aanvraagprocedures. Van de uitvoering vergt deze systematiek een aanzienlijke inspanning om duidelijk en eenduidig te blijven en het gemak voor de klant zoveel mogelijk te vergroten. Van groot belang is hierin de rol van de accountmanager die te allen tijde bereikbaar moet zijn, maar ook bevoegd moet zijn toezeggingen te doen aan zijn klant over en door units heen en misschien zelfs namens verschillende procesdirecties.

Wat betreft de convenanten meldt de Blauwdruk dat de bestuursrechtelijke inbedding met zich mee brengt dat een convenant zoals bedoeld in de beleidsnotitie (thans: de aanwijzing) het karakter van een beschikking heeft. Dat betekent dat verschillende kenmerken van deze beschikking juridisch geregeld zullen worden in de wet- en regelgeving die in het kader van het Modern migratiebeleid tot stand worden gebracht. Het gaat hierbij onder andere om de voorwaarden voor de aanwijzing als referent, eventuele legesverplichtingen en de geldigheidsduur van de aanwijzing als referent. Een positief element is hierbij dat de aangewezen referent, die verschillende relaties kan hebben, niet voor ieder verblijfsdoel of verblijfskolom een separate aanwijzing hoeft aan te vragen. De referent hoeft slechts eenmaal een keuze te maken voor de verblijfskolommen die voor hem relevant zijn. Wat uit het oogpunt van dienstverlening nog verder uitgewerkt zou kunnen worden, is de situatie van bedrijven die slechts incidenteel een migrant naar Nederland willen halen. Voor deze groep bedrijven zou onderzocht moeten worden of het mogelijk is een soepelere aanwijzingsprocedure te doorlopen. Een te onderzoeken alternatief zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat op brancheniveau afspraken worden gemaakt over een gedragscode, waarnaar kan worden verwezen. Op die manier hoeft niet per bedrijf een procedure te worden ontwikkeld, wat de lasten voor zowel de aanvrager als de IND kan verminderen.

Indien een aangewezen referent niet meer voldoet aan de voorwaarden, wordt de aanwijzing ingetrokken. De consequenties voor de migrant die door de aangewezen referent verblijf heeft verkregen, zijn niet duidelijk. In de Blauwdruk is enkel vermeld dat de intrekking van een aanwijzing niet zonder meer betekent dat de verblijfsvergunning wordt ingetrokken. De IND zal ook ten aanzien van de migrant duidelijk, transparant en betrouwbaar moeten handelen.

Een ander punt van aandacht is de informatieplicht van de instellingen. Uit de ervaringen die zijn opgedaan met het loket 'studie verkort', blijkt dat onderwijsinstellingen niet op ieder gewenst moment een goed zicht hebben op de studievoortgang of verblijf van hun studenten. De informatieplicht mag niet onevenredig bezwarend zijn.

Geconcludeerd kan worden dat de in de Blauwdruk gekozen kolomindeling ook negatieve gevolgen heeft voor de referent. De referent kan te maken krijgen met meerdere soorten procedures en met meerdere

procesdirecties van de IND, waardoor de lasten verhoogd worden en eenduidigheid en transparantie van de procedures onvoldoende gerealiseerd kunnen worden. Hoewel deze gevolgen grotendeels opgevangen kunnen worden door bijvoorbeeld een pro-actieve rol van de accountmanager, blijft het wenselijk dat wordt bezien of een daadwerkelijke vereenvoudiging en stroomlijning bereikt kan worden, zoals ook als doelstelling is opgenomen in de Blauwdruk.

3.2.4. Vereenvoudigde procedures

Het samensmelten van de MVV- en de VVR-procedure tot een gecombineerde toegangs- en verblijfsaanvraag (TEV) past binnen het dienstverleningsconcept. Hierdoor wordt immers het gemak voor de klant vergroot en wordt ook de snelheid van afhandeling bevorderd. Het aantal lokethandelingen voor de klant wordt evenwel niet teruggedrongen. De klant moet zich immers nog steeds melden bij de politie na inreis, zich vervolgens laten inschrijven bij de GBA en daarna naar het IND-loket gaan om een verblijfsdocument af te halen. In de toekomst zal de migrant in ieder geval ook nog naar een loket moeten gaan in verband met het afstaan van biometrische gegevens. Er dient rekening mee te worden gehouden dat de invoering van biometrie niet ten nadele komt van de dienstverlening aan de klant. In dit kader is het wenselijk- bezien vanuit de dienstverlening aan de migrant- dat er een uniform overheidsbreed geldend identificatiebeleid wordt vastgesteld, waardoor volstaan kan worden met één identificatie-procedure waarvan de resultaten vervolgens zonder meer door andere overheidsinstanties worden overgenomen. Verwezen zij naar hetgeen hierover is vermeld in hoofdstuk 6.

Ook de samengevoegde VVR/TWV-procedure is een goede ontwikkeling. Voor de klant moet het echter niet alleen blijven bij de mogelijkheid een aanvraag gecombineerd te kunnen indienen. Ook aan de achterkant moet de eenduidigheid voor de klant geborgd worden. De klant moet er geen hinder van ondervinden dat er twee organisaties bezig zijn met zijn aanvraag. Om de snelheid van afhandeling van de twee aanvragen te bespoedigen, is het wenselijk dat de IND zo veel mogelijk bevoegd wordt om ook op de TWV-aanvraag te beslissen. Zie ook hetgeen hierover is opgemerkt in hoofdstuk 6.

In de Blauwdruk wordt beschreven hoe een aanvrager via zijn Persoonlijke Internet Pagina (PIP) een aanvraag kan indienen. Het digitaliseren van processen kan veel voordelen opleveren voor de klant wat betreft snelheid en gemak. Daarnaast blijft de mogelijkheid bestaan dat een klant zijn aanvraag kan indienen bij een loket, waar hij ook terecht kan voor informatie, het ophalen van zijn document, het afleveren van documenten en, in een later stadium, voor het afgeven van zijn biometrische gegevens. Dat de klant meerdere communicatiekanalen kan – blijven – gebruiken past precies bij het uitgangspunt van *multichanneling*.

Een positief onderdeel ook van de toelatingsprocedure is het invoeren van de eigenverklaring met betrekking tot het tbc-onderzoek. De ondertekening van het formulier dat de migrant het tbc-onderzoek zal ondergaan is afdoende, hetgeen het gemak en de snelheid van de afhandeling van zijn aanvraag voor de klant vergroot.

In de Blauwdruk wordt een vereenvoudiging van het toetsen van het middelenvereiste voorgesteld. De vereenvoudiging is echter nog omgeven door veel onzekerheden. Belangrijk is dat de klant (individuele migrant) weet waar hij aan toe is. Voor de aangewezen referent is het belangrijk dat duidelijk en eenduidig is wat er van hem aan gegevens verwacht wordt en moeten de gegevens eenvoudig te overleggen zijn. Door (digitale) gegevensuitwisseling met andere bestuursorganen hoeft de klant minder gegevens zelf te overleggen, maar wordt minder transparant hoe de IND bijvoorbeeld komt tot de berekening van het loonbegrip. Het is echter belangrijk dat het vooraf voor de klant inzichtelijk is hoe het inkomen berekend wordt, zodat hij ten aanzien van zijn eigen situatie eventueel van tevoren nog aanvullende gegevens kan overleggen. Daarnaast wordt in de Blauwdruk aangegeven dat het kabinet voorstander is van een toetsing aan een bruto normbedrag, maar is dit nog niet vastgesteld. Verder is er nog een onzekerheid wat betreft stagiaires (het CWI moet op norm van het vreemdelingenrecht gaan toetsen). Het is daarom moeilijk te beoordelen hoe het systeem er uiteindelijk vanuit het oogpunt van de klant uit komt te zien. Een voorwaarde voor het welslagen van de vereenvoudiging van het toetsen van het middelenvereiste, is de gegevensuitwisseling met andere bestuursorganen en ketenpartners. Een andere voorwaarde is dat die gegevens up-to-date en betrouwbaar zijn.

Geconcludeerd kan worden dat de voorgestelde vereenvoudiging van procedures een positief effect heeft op de dienstverlening aan de klant, mits aan een aantal randvoorwaarden op het gebied van de informatie-uitwisseling wordt voldaan. Daarnaast kan geconcludeerd worden dat nog geen optimale vereenvoudiging heeft plaatsgevonden.

3.3. Financiën

3.3.1. Incidenteel

De invoering van het Modern migratiebeleid zal moeten worden begeleid door een goed doortimmerd communicatieplan (inclusief voorlichting aan de (nieuwe) aangewezen referenten) waarvoor voldoende financiële middelen beschikbaar moeten zijn.

3.3.2. Structureel

De berekening van de administratieve lasten voor de burger en het bedrijfsleven (de ACTAL-toets) zal separaat worden uitgevoerd door het project Modern migratiebeleid.

3.4. Transitie

3.4.1. IND 2010

Een goede dienstverlening binnen het Modern migratiebeleid is pas mogelijk na de invoering van INDIGO. Een andere randvoorwaarde is dat de klanten tijdig, duidelijk en eenduidig worden geïnformeerd over de veranderingen van de wetgeving, zowel op individueel niveau als in het algemeen. Een goed doortimmerd communicatieplan is dan ook een voorwaarde.

3.4.2. Modern migratiebeleid

Ten aanzien van de invoering van de aanwijzingensystematiek wordt opgemerkt dat voorkomen moet worden dat referenten geen verblijfsaanvragen kunnen indienen omdat de procedure met betrekking tot het aanwijzen te lang op zich laat wachten. Om dit te voorkomen zijn er verschillende opties mogelijk (bijvoorbeeld een gefaseerde invoering, of invoering per referentengroep, of in één keer met toetsing achteraf, enzovoorts) die nader onderzocht moeten worden.

Een andere randvoorwaarde is dat de huidige convenanthouders zo min mogelijk hinder mogen ondervinden van het gewijzigde beleid, wil de IND haar positie als betrouwbare samenwerkingspartner kunnen blijven waarmaken.

3.5. Conclusies en aanbevelingen

3.5.1. IND 2010

In het algemeen kan gezegd worden dat het Modern migratiebeleid goed aansluit bij de doelstellingen van het vernieuwingsprogramma van de IND. Een punt van aandacht is de aangewezen referent binnen het kolommenmodel. Om het gemak en de eenduidigheid te kunnen borgen, heeft de IND accountmanagers nodig die hun werkzaamheden niet beperken tot één kolom maar kolomoverstijgend werken en bevoegdheden hebben om toezeggingen aan deze klant te kunnen doen.

Niet alleen voor de referent maar ook voor de migrant zelf zal de IND moeten zorgen voor een goede bereikbaarheid. In het geval van meerdere procedures in meerdere kolommen of procesdirecties zal het voor de migrant duidelijk moeten zijn wie zijn of haar aanspreekpunt is. Aanbevolen wordt dat de klant van het begin tot het einde hetzelfde aanspreekpunt heeft, bijvoorbeeld in de vorm van case-management.

Dit geldt ook ten aanzien van aanvragen voor toelating in kolom VI (Familie en gezin) of vanwege medische behandeling/medische noodsituatie in Kolom VII (Humanitair tijdelijk). De klant is er mee gebaat om ook bij deze procedures een vast aanspreekpunt te hebben dat hem op de hoogte kan houden van de voortgang van de procedure en waartoe hij zich kan wenden met eventuele vragen en onduidelijkheden over de procedure.

In het Modern migratiebeleid worden twee vormen van referentschap onderscheiden, namelijk de 'gewone' referent en de aangewezen referent. In de DKC's wordt nog gesproken over convenanthouders en is er geen onderscheid gemaakt tussen deze twee vormen van referentschap. Aanbevolen wordt de DKC's hierop aan te passen.

De Blauwdruk heeft een paragraaf gewijd aan de elektronische overheid. Het digitaliseren van processen kan voor de klant veel voordelen opleveren, met name op het aspect snelheid. De klant krijgt tevens een Persoonlijke Internet Pagina (PIP) om aanvragen te kunnen indienen, wat het gemak voor de klant vergroot. Een aanbeveling hierbij is wel dat de klant via de PIP zijn hele -externe - dossier kan inzien. Niet alleen zal de klant zelf inzage in zijn dossier willen hebben, hij heeft er volgens de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) ook recht op.

Positief is ook te noemen de notitie dat naast de mogelijkheid om een aanvraag digitaal in te dienen, het juridisch niet onmogelijk wordt gemaakt een aanvraag anders dan via de digitale weg in te dienen, bijvoorbeeld bij de loketten. Dit past uitstekend bij het uitgangspunt van *multichanneling*. De loketten van de IND zijn nodig voor de identificatie, het ophalen van documenten en het afleveren van documenten. Een deel van de klanten van de IND zal daarnaast altijd behoefte houden aan persoonlijk contact, zowel voor het indienen van een aanvraag, als het verkrijgen van informatie, zodat ook om deze redenen de loketten noodzakelijk blijven. Aanbevolen wordt blijvend een vinger aan de pols te houden om te bezien of de huidige loketlocaties voldoende tegemoet komen aan de wensen en behoeftes van de klanten.

3.5.2. Modern migratiebeleid

De kolommenstructuur levert zoals al eerder gezegd voor de klant niets op, gezien vanuit de huidige situatie. Een individuele klant kan met meerdere kolommen te maken krijgen (bijvoorbeeld de aangewezen referent), maar ook gelijktijdig meerdere aanvragen bij meerdere kolommen indienen (bijvoorbeeld een kennismigrant die zowel zijn gezin wil laten overkomen als zijn oude moeder in het kader van verruimde gezinshereniging). Aanbevolen wordt om de kolommen uniform, helder en eenduidig te maken zodanig dat de klant zich er wel in kan herkennen. Dit betekent dat zoveel mogelijk de rechten en plichten binnen een kolom op elkaar worden afgestemd, waarmee tevens een goede flexibiliteit met het oog op verplaatsing binnen een kolom kan worden gerealiseerd. Een andere aanbeveling is om te bezien of het mogelijk is dat de aangewezen referent de mogelijkheid krijgt om ook aanvragen in het kader van verruimde gezinshereniging in te dienen, waarbij als randvoorwaarde geldt dat de toelatingseisen geobjectiveerd worden zodat ook deze aanvragen (elektronisch) kunnen worden verwerkt in de aanwijzingensystematiek.

Wat betreft de verplichting van een au pair een aanvraag in te dienen via een aangewezen au-pairbureau wordt aanbevolen dat een gastgezin dat betrouwbaar is gebleken, bijvoorbeeld omdat het gezin al meerdere keren (bijvoorbeeld twee keer) een au pair naar Nederland heeft gehaald waarbij niet is gebleken van problemen, de mogelijkheid wordt geboden rechtstreeks een aanvraag in te dienen, zodat de financiële lasten na een bepaalde tijd kunnen worden verminderd.

Aanbevolen wordt de definitie van 'duur van studie' nader te specificeren omdat met het huidige beleid studenten hun verblijfsvergunning met twee jaar kunnen verlengen wanneer zij hun studie niet in de daarvoor geldende minimale studieduur tijd hebben afgerond. In de Blauwdruk is niets vermeld over deze twee jaar.

Aanbevolen wordt om een opsomming beschikbaar te stellen van arbeid dat naar zijn aard tijdelijk wordt geacht, zodat het gemaakte onderscheid met reguliere arbeid voor de klant duidelijk en transparant is.

Een aanbeveling ten aanzien van de informatieplicht is dat er in overleg met de onderwijsinstellingen hieromtrent afspraken worden gemaakt. Een goed uitvoerbare regeling met betrekking tot deze informatieplicht kan alleen tot stand komen nadat hier in overleg afspraken over zijn gemaakt met de onderwijsinstellingen. De informatieplicht mag voorts geen onevenredig zware administratieve last opleveren. Een andere aanbeveling in dit kader is dat eventuele wettelijke belemmeringen die het voldoen aan de informatieplicht in de weg staan, worden weggenomen.

De voorgestelde vereenvoudiging van procedures heeft een positief effect op de dienstverlening. Om het gemak voor de klant te vergroten is het echter van belang dat hij ook met zo min mogelijk lokethandelingen geconfronteerd wordt. Aanbevolen wordt om ook regelgeving die bij andere organisaties of ketenpartners bestaat in het kader van het Modern migratiebeleid aan te passen ten behoeve van het gemak voor de klant. In dit kader kan gedacht worden aan het schrappen van de huidige verplichting voortvloeiend uit de Vreemdelingenwet voor de migrant om zich na inreis aan te melden bij de politie. Ook de huidige procedure ten aanzien van de inschrijving in de GBA alsmede de bevoegdheden ten aanzien van de afgifte van een tewerkstellingsvergunning zouden herzien moeten worden vanuit het oogpunt van (meer) gemak voor de klant. Mede met het oog op toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot biometrie, is het wenselijk dat er een uniform overheidsbreed geldend identificatiebeleid wordt vastgesteld, waardoor volstaan kan worden met één identificatie-procedure waarvan de resultaten vervolgens zonder meer door andere overheidsinstanties worden overgenomen.

Ten aanzien van de referenten die niet verplicht zijn zich te laten aanwijzen, wordt aanbevolen om zo veel mogelijk te stimuleren dat vrijwillig een dergelijke aanwijzingsprocedure wordt gestart door het bieden van financiële voordelen (bijvoorbeeld geen of lagere legesheffing). De lasten voor de IND zijn immers bij een aangewezen referent minder, zodat dit voordeel ten gunste van de klant kan worden gebracht. Aan de andere kant zou de IND tegemoet willen komen aan bedrijven die slechts incidenteel een aanvraag willen indienen. Voor deze klanten doet de IND de aanbeveling om nader te onderzoeken of er mogelijkheden zijn voor een lichtere aanwijzingsprocedure, dan wel of het mogelijk is om op brancheniveau afspraken te maken over een gedragscode waarnaar kan worden verwezen.

Tot slot kan nog de volgende, algemene aanbeveling worden gedaan.

Dienstverlening is geen statisch gegeven. De klantgroepen waarmee de IND te maken heeft zullen blijven veranderen en ook de diensten die de IND aanbiedt zullen door technische, maatschappelijke en politieke ontwikkelingen aan verandering onderhevig zijn. Bij dit inzicht past wet- en regelgeving die aan de uitvoering de ruimte biedt om flexibel met deze veranderingen mee te evolueren. Een goed voorbeeld van wetgeving die dergelijke ruimte aan de uitvoering biedt, is de Wet op de huurtoeslag. In artikel 49 van deze wet is bepaald dat de Belastingdienst voor bepaalde, door de minister van VROM aangewezen categorieën woningen, een huurtoeslag kan toekennen in afwijking van de relevante wettelijke artikelen, ten behoeve van experimenten die naar het oordeel van die minister in het belang van de volkshuisvesting zijn. De minister bepaalt hierbij vooraf de duur van het experiment. Aanbevolen wordt derhalve om ook in de vreemdelingenwetgeving ruimte te creëren voor experimenten in de uitvoering, met name experimenten gericht op verbetering van dienstverlening in de uitvoering. Deze aanbeveling is toekomstgericht. Er is geen sprake van dat nu al wordt voorzien dat een dergelijke experimenteerbepaling nodig zal zijn voor specifieke elementen van de nieuwe wet- en regelgeving in het kader van het Modern migratiebeleid. Anders was een aanbeveling om dit specifieke element aan te passen, meer op zijn plaats. De hier bedoelde 'experimenteerruimte' creëert de mogelijkheid voor de IND om door middel van proeftuinen praktijkervaring op te doen met beleidsvoornemens, alvorens beleidsvoorstellen worden omgezet in wet- en regelgeving. Zodoende zou de in het kader van Modern migratiebeleid gekozen werkwijze, waarbij de IND met 'quick wins' en proeftuinen de nieuwe concepten

in de praktijk kan beproeven, een formele plek krijgen in de wetgeving. Daarnaast biedt het opnemen van een dergelijke bepaling in de wet de zekerheid dat – als elementen van de nieuwe wet- en regelgeving in het kader van het Modern migratiebeleid (ondanks alle voorzorgen) in de praktijk niet adequaat blijken te functioneren – deze elementen kunnen worden aangepast. De maatregel past in het streven naar risicobeperking in de transitiefase naar een Modern migratiebeleid.

4. Samenwerking met Ketenpartners

4.1. Inleiding

In het kader van de EAUT Modern migratiebeleid is onderzoek gedaan naar de samenwerking met de verschillende ketenpartners. Daarbij is in hoofdlijnen een tweedeling gemaakt. Zo is er een groep ketenpartners waarbij de relatie vooral ziet op het ter beschikking stellen dan wel uitwisselen van informatie, de passieve samenwerking. Daarnaast is er een groep waarbij er tevens sprake is van een gezamenlijk of aanvullend handelen van beide partijen, de actieve samenwerking. Dit laatste doet zich vooral voor op het terrein van de handhaving.

Onderzocht is welke ketenpartners er zijn, en welke hiervoor geschetste rol zij in hoofdlijnen vervullen, hoe de samenwerking thans is en hoe de informatie uitwisseling nu plaatsvindt. Daarbij wordt aandacht besteed aan de vraag of deze aanpassing/verbetering behoeft in het kader van het Modern migratiebeleid. In het deelonderzoek naar de samenwerking met ketenpartners is de nadruk vooral gelegd op handhaving.

Voor de goede orde wordt hier aangegeven dat het (departementale) projectteam Modern migratiebeleid de organisatorische, personele en financiële gevolgen voor alle verschillende overheidspartners, waaronder de IND, onderzoekt. Daartoe zijn alle ketenpartners ook door het departementale projectteam bevraagd. Aan de IND is daarbij gevraagd om in deze EAUT apart aandacht te besteden aan de samenwerking met ketenpartners op de koppelvlakken met de IND. Dat betekent dat het navolgende hoofdstuk uitsluitend ziet op de relatie (koppelvlakken) vanuit de IND met de ketenpartners en geen antwoord geeft op de vraag welke risico's de ketenpartner voor zijn eigen organisatie ziet bij de implementatie van het Modern migratiebeleid. Die vragen worden, zoals gezegd, beantwoord in de uitvoeringstoetsen van de ketenpartners zelf. Evenmin wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de koppelvlakken die kunnen bestaan tussen twee ketenpartners waarbij de IND niet één van die partijen is. Op dat aspect ziet de ook door het (departementale) projectteam uit te voeren ketentoets.

Omdat de beschrijving van de nieuw vorm te geven procedures (VVR-referentenprocedure, TEV-procedure, samengevoegde aanvraag TWV-verblijf, aanwijzen referenten-procedure, procedures met betrekking tot de inzet van bestuursrechtelijke sanctioneringsinstrumenten, zie hoofdstuk 6) nog niet bekend was, was het voor de ketenpartners soms nog niet goed mogelijk voor hun eigen organisatie een concreet beeld van de wijzigingen te vormen.

Om tot een gedegen beeld te komen zijn alle belangrijke ketenpartners benaderd om een aantal vragen over samenwerking en handhaving in het kader van het Modern migratiebeleid te beantwoorden. De ketenpartners waarmee, zoals hierboven beschreven, vooral een passieve samenwerking is voorzien zijn schriftelijk bevraagd. De bevraging van tien ketenpartners waarmee naar verwachting meer actief zal worden samengewerkt, vond plaats in de vorm van een interview.

Hierna zullen de bevindingen van de ketenpartners op de koppelvlakken met de IND beschreven worden. Voor de overzichtelijkheid is er voor gekozen om dit per ketenpartner te doen. De eerste paragraaf zal algemene bevindingen en uitgangspunten/aannames beslaan, vervolgens zal per ketenpartner een paragraaf geschreven worden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met algemene conclusies en aanbevelingen.

4.2. Algemene bevindingen in het kader van handhaving

4.2.1. De IND en handhaving

In de breedste zin van het woord betekent handhaving ‘alle overheidsinspanningen die gericht zijn op het doen naleven van regelgeving’. In de Blauwdruk wordt aangegeven dat het voor het Modern migratiebeleid van belang is dat er een effectief stelsel komt waarin toelating, toezicht en handhaving op grond van de vreemdelingenwetgeving een plaats krijgen en elkaar ondersteunen om te bevorderen dat burgers, bedrijven en instellingen de regelgeving naleven.

De IND onderschrijft dit belang van harte, maar benadrukt dat dit belang even groot is voor het huidige stelsel van wet- en regelgeving. In dat kader, en mede geïntensiveerd op basis van de uitkomsten van het rapport van de Algemene Rekenkamer naar de reguliere toelatingsprocedures, is de IND al geruime tijd bezig met het ontwikkelen en implementeren van een adequaat handhavingsinstrumentarium.

Dit blijkt echter een tijdrovend proces. Niet alleen moest een nadere visie op handhaving worden ontwikkeld, tevens moesten reeds elders binnen de overheid bestaande instrumenten worden onderzocht op bruikbaarheid voor de IND. Van bijzonder belang daarbij was de wijze waarop de samenwerking met ketenpartners vorm zou kunnen krijgen. De IND richtte zich daarbij in eerste instantie op de meer traditionele ketenpartners als Vreemdelingenpolitie, grensbewakingsautoriteiten en het Openbaar Ministerie. De discussie met die partijen speelde zich vooral af op het snijvlak tussen bestuursrecht en strafrecht. Waar houden de taken en verantwoordelijkheden van de ene partij op en beginnen die van de andere? Voorzichtig ontstaan op dit terrein samenwerkingsovereenkomsten waarin onder concreet beschreven condities verzoeken kunnen worden gedaan voor nader onderzoek, ook al is er op dat moment nog onvoldoende aanwijzing van het plegen van een strafbaar feit. De samenwerking met nieuwe ketenpartners krijgt vooral door de inspanningen van het IND projectteam Handhaving en het Fraude Overleg Regulier steeds vastere vormen, bijvoorbeeld herkenbaar in het samenwerkingsconvenant met de Arbeidsinspectie en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) en in de aansluiting op het Suwinet.

Bij de verdeling van taken binnen de vreemdelingenketen ten aanzien van handhaving, wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de specifieke deskundigheid en ervaring van verschillende ketenpartners. Dit conform het advies van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) “Immigratie op maat”.

Als uitgangspunt voor de handhaving, ook ten aanzien van het Modern migratiebeleid, worden alle maatregelen in ogenschouw genomen die het doen naleven van de regels bevorderen. Hieruit onderscheidt de IND in haar handhavingstaken zowel preventieve, controlerende en repressieve activiteiten.

De instrumenten dienen selectief te worden ingezet waarbij sprake is van een slagvaardig samenwerkende overheid. Daarbij is sprake van een gerichte samenwerking tussen verschillende (overheids)organisaties om de overlast van de controle van en toezicht op burgers, bedrijven en instellingen te beperken. Het uitgangspunt bij de handhaving is dat er in ieder geval 100% controle zal plaatsvinden ten aanzien van identiteit, openbare orde en nationale veiligheid.

De inzet van overige controlerende taken wordt proportioneel ingezet op basis van de in ontwikkeling zijnde risico- en handhavingsprofielen. Mede op basis van de uitwisseling van informatie met ketenpartners worden deze profielen voortdurend herijkt en up-to-date gehouden. Daarbij wordt door de IND telkens op zorgvuldige wijze bekeken op welke wijze wordt gehandhaafd. De IND maakt daarbij onder andere gebruik van de krachtige methodiek programmatisch handhaven.

In de visie van de IND is het belang van preventie groot. De inzet van de EAUT, ook op het terrein van handhaving, is waardevol. Op basis van de Blauwdruk is het echter nog onvoldoende mogelijk een gedegen inschatting te maken van de handhaafbaarheid van de voorgestelde wijzigingen. Op een enkel terrein wordt melding gemaakt van vage normen zoals de term “voldoende studieresultaat”. Niet alleen de IND is gebaat bij zo concreet mogelijk objectieve toetsingscriteria.

Van belang wordt geacht de uitbreiding van de mogelijkheden tot bestuursrechtelijke interventie met de inzet van de bestuurlijke boete en het kostenverhaal.

In zijn algemeenheid wil de IND benadrukken dat hij voor de handhaving afhankelijk is van de inzet, de mogelijkheden en de bereidheid van ketenpartners. Zoals al aangegeven wordt er met steeds meer ketenpartners overleg gevoerd om de prioriteiten binnen de handhaving in kaart te brengen. Uit de consultaties van de ketenpartners is een grote bereidheid van ketenpartners gebleken om elkaar te ondersteunen in het ontwikkelen van een adequaat handhavingsinstrumentarium, en elkaar intensief te informeren over de door die partijen ontwikkelde 'best-practices' op het eigen overheidsdomein.

4.2.2. Algemeen

Voordat er per ketenpartner wordt ingegaan op de samenwerking en handhaving, dient een aantal algemene opmerkingen te worden gemaakt.

In paragraaf 8.5 (Handhaving in de keten) van de Blauwdruk wordt een korte schets gegeven van de rol van de IND als toezichthouder bij het uitoefenen van de inlichtingenplicht. Het lijkt er echter op dat deze passage op verschillende manieren is gelezen. Voor de uitoefening van de toezichtfunctie zal de IND zich vooral richten op alle vormen van administratief bestuurlijk toezicht. Waar het voor de uitoefening van de toezichtfunctie noodzakelijk is ook fysiek bestuurlijk toezicht uit te oefenen, zal de IND daarvoor een beroep gaan doen op de daartoe meest aangewezen en reeds bevoegde ketenpartner. Dit ligt in lijn met het uitgangspunt dat de IND vooralsnog geen eigen opsporingsdienst met bijzondere bevoegdheden wil inrichten, zodat een dergelijke afdeling ook geen onderdeel uitmaakt van het nieuwe Arbeidsorganisatiemodel (AOM) zoals vormgegeven in het kader van het veranderingsproject 'IND bij de tijd'. Dit uitgangspunt heeft ook al vorm gekregen in de recent gemaakte werkafspraken tussen de IND en de Vreemdelingenpolitie. De Vreemdelingenpolitie heeft daarbij toegezegd onder nauwkeurig omschreven condities een aantal handhavingstaken voor de IND uit te zullen oefenen, ook in die gevallen dat (nog) geen sprake is van een strafbaar feit.

Enkele partijen hebben de betreffende passage in de Blauwdruk echter zo gelezen, dat de IND bestuurlijk toezicht "op straat" zal gaan uitoefenen. Zoals aangegeven is dat niet het uitgangspunt van de IND. Met die partijen die voor de fysieke toezichtstaak in aanmerking kunnen komen wil de IND nadere werkafspraken maken, in de lijn met de afspraken die reeds met de Vreemdelingenpolitie werden gemaakt. Dit is in de interviews ook zo uitgedragen naar de ketenpartners. Overigens verwacht de IND dat vanwege de sterk verbeterde informatiepositie slechts een beperkt beroep hoeft te worden gedaan op de ketenpartners voor operationeel toezicht.

In de Blauwdruk wordt voorgesteld een "Programmabureau Toezicht en Handhaving" in te richten. De belangrijkste taak van dit bureau is om de eerste jaren voldoende aandacht en impuls voor de handhavingstaak te waarborgen. In de Blauwdruk wordt aangegeven dat het bureau de samenhang van de bilaterale afspraken tussen ketenpartners bewaakt, de samenwerking bevordert en de verbinding zoekt tussen de belangen van de organisaties.

Waar de IND als centrale uitvoeringsorganisatie fungeert in de vreemdelingenketen, en deze positie nog eens extra wordt versterkt als gevolg van de voorstellen voor Modern migratiebeleid, zal de IND bij het maken van de handhavingssafspraken in alle gevallen één van de partijen zijn.

Als gevolg van de aandacht die de IND heeft voor het thema handhaving is, mede in het kader van de vernieuwing van de IND, een bijzondere impuls gegeven met de beschrijving van het generiek behandelproces. Dit concept-procesmodel vormde in deze EAUT ook de basis van de interviews gericht op de samenwerking op handhaving. Vooral op het terrein van het ontwikkelen en beheren van risico- en handavingsprofielen wordt veel verwacht van de samenwerking conform dit generiek behandelproces. De inrichting van het nieuwe IND informatiesysteem INDIGO biedt de volledige ruimte aan dit model. In paragraaf 4.2.3 van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het model.

Waar een succesvolle implementatie van het Modern migratiebeleid de vereenvoudiging en versnelling van procedures aan de voorkant koppelt aan een robuust handavingsinstrumentarium, is voor een goede werking van dat instrumentarium kennis van het generiek behandelproces en de informatievoorziening onontbeerlijk. Daarbij dient de ontwikkeling van het handavingsarrangement in nauwe afstemming plaats te vinden met de vernieuwing van de IND. Tevens dient voldoende kennis en ervaring aanwezig te zijn op operationeel niveau.

De IND is sterk voorstander van het inrichten van een Programmabureau Toezicht en Handhaving overeenkomstig het voorstel in de Blauwdruk. Vanwege de nauwe samenhang met de ontwikkelingen van 'IND bij de tijd' (klantgerichtheid, ontwikkeling INDIGO en inrichting generiek behandelproces) en vanwege het feit dat er vanuit de IND al intensief de samenwerking wordt gezocht met ketenpartners (denk bijvoorbeeld aan samenwerking met de Vreemdelingenpolitie, ontsluiting van het Suwinet en het aangiftebeleid van het Openbaar Ministerie) is de IND echter, anders dan de suggestie die in de Blauwdruk wordt gedaan, van mening dat het niet voor de hand ligt dat dit Programmabureau een positie op het bestuursdepartement krijgt. De IND lijkt vanwege de eerder genoemde argumenten de centrale en daarmee meest aangewezen uitvoeringsorganisatie. Uiteraard vervult de IND daarmee op geen enkele wijze de verticale gezagsrelatie tussen de gezagsdrager en de overige uitvoeringsorganisatie. Wel zal daarmee de horizontale sturing en afstemming worden bevorderd, in overeenstemming met het door de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenzaken (SCV) in concept voorgestelde besturingsmodel. Gelet hierop is een buiten de IND geplaatst Programmabureau niet meegenomen in de uitgangspunten voor dit hoofdstuk.

Hoewel ook in de huidige situatie mogelijkheden bestaan om sanctionerend op te treden, is bijvoorbeeld het instrument van de garantstelling of van de waarborgsom in de praktijk niet of nauwelijks inzetbaar en dus ook niet effectief. Waar sprake is van strafrechtelijk verwijtbare gedragingen, zijn die mogelijkheden uiteraard wel aanwezig maar ontbreekt soms een gezamenlijke en gedeelde prioriteitstelling door de IND, Politie en het Openbaar Ministerie.

De introductie van de bestuurlijke boete en het kostenverhaal, zoals die staan beschreven in de Blauwdruk, zorgt ervoor dat er een breed sanctioneringsinstrumentarium beschikbaar is dat proportioneel kan worden ingezet. Van belang is daarbij dat ook de aangrijpingsmogelijkheden zijn uitgebreid met het vastleggen van de (aangewezen) referent in wet- en regelgeving. In aansluiting op de constatering van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot het handavingsgat, dichten deze instrumenten het sanctioneringsgat dat op dit terrein bestond. De inzet en de werking van de instrumenten zullen in een separaat traject nog nader moeten worden uitgewerkt. Het is gegeven de beperkt beschikbare tijd niet mogelijk daarop in deze EAUT al uitvoerig in te gaan. Daar waar dat mogelijk was zijn de instrumenten wel (globaal) aan de orde gekomen in de gesprekken. Algemeen wordt aangegeven dat de samenhang en samenloop tussen de verschillende sanctiemogelijkheden nadrukkelijk aandacht behoeft. Niet alleen binnen het nieuwe vreemdelingenbeleid, maar ook ten aanzien van sancties op andere bestuurlijke terreinen, zoals op basis van de Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs of op basis van fiscale regelgeving.

4.2.3. Informatie-uitwisseling en de Wet bescherming persoonsgegevens

Op een groot aantal plaatsen in de Blauwdruk komt het thema informatielevering en -uitwisseling ter sprake. Terwijl het belang hiervan groot is voor het welslagen voor de uitvoering van het Modern migratiebeleid wordt het thema vanuit verschillende invalshoeken belicht, en lijkt de samenhang tussen die invalshoeken onvoldoende over het voetlicht te worden gebracht. Zo wordt het onderwerp benaderd vanuit e-government, vanuit de klantvriendelijkheid, vanuit de verschillende ICT-ontwikkelingen bij ketenpartners, vanuit de digitalisering van processen en bijvoorbeeld vanuit de gedachte dat hergebruik van gegevens die al eens werden vastgelegd bij een overheidsinstelling de noodzaak op controle vermindert en de kans op fouten eveneens reduceert. Het lijkt goed in de komende periode nader aandacht te besteden aan de samenhang tussen deze elementen.

Nog los van de vraag op welke wijze informatie-uitwisseling technisch kan plaats vinden moet in het oog worden gehouden dat het verstrekken van tot personen te herleiden gegevens beheerst wordt door de

Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en door bepalingen in specifieke wetten, zoals de Vreemdelingenwet (denk aan artikel 107 Vw). Zo is in eerdere contacten met de IB-Groep gebleken dat de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, gegevensuitwisseling beperkt.

In het kader van het Modern migratiebeleid zal er naast de persoonsgegevens in het kader van de aanvraag ook sprake zijn van de uitwisseling van gegevens met betrekking tot de handhaving. Meer in het bijzonder om te komen tot het vastleggen van de risico- en handhavingsprofielen en het beheer daarvan. Geanonimiseerde gegevens om risicoprofielen te vullen, zijn niet (zonder meer) persoonsgegevens, indien zij niet zijn te herleiden tot personen. Daarbij dient wel bedacht te worden dat het niet alleen gaat om direct herleidbare gegevens, maar ook om indirect herleidbare gegevens.

Ten aanzien van geautomatiseerde gegevens dient vermeden te worden dat koppelpartners inzage krijgen in persoonsgegevens die voor de uitvoering van hun taak niet noodzakelijk zijn, al helemaal als het om in de Wbp aangeduide bijzondere gegevens gaat (bijvoorbeeld godsdienst, etnische afkomst, medische gegevens). Het verstrekken van bijzondere gegevens levert in de regel een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer op en dient dus te worden voorkomen. Informatie kan gevraagd en ongevraagd worden verschaft. In beide gevallen dient het noodzakelijkheidsvereiste een rol te spelen, echter in het geval van ongevraagde informatie des te meer, omdat er geen sprake is van een verzoek van een ketenpartner dat deze informatie nodig heeft ter uitvoering van zijn wettelijke taak.

De Wbp stelt eisen aan het doel waarvoor de gegevens worden verwerkt (lees: verstrekt): dit dient niet in redelijkheid op een andere, voor de betrokkene minder nadelige wijze, te kunnen worden bereikt. Voor verstrekking aan derden is niet noodzakelijk dat dit voortvloeit uit het doel van de registratie. Wel vereist artikel 9 Wbp dat persoonsgegevens niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze verkregen zijn.

Het verdient aanbeveling dat de grondslag voor het verstrekken van informatie aan ketenpartners (en andersom het verkrijgen van informatie van ketenpartners) specifiek in de Vreemdelingenwet wordt geregeld, waarbij er meer dan voorheen aandacht voor zal moeten zijn voor gegevens ten aanzien van de referent. Daarbij zullen de gronden aan de hand van artikel 8 Wbp nader moeten worden ingevuld:

1. het verlenen van ondubbelzinnige toestemming.
2. gegevensverwerking is noodzakelijk om een wettelijke verplichting na te komen.
3. gegevensverwerking is noodzakelijk voor een goede vervulling van de publiekrechtelijke taak door het bestuursorgaan.

Nadeel van geautomatiseerde inzage zou kunnen zijn dat het overzicht ontbreekt welke informatie ketenpartners hebben verkregen ten aanzien van welke betrokkene.

Uit de gesprekken met de ketenpartners en de schriftelijk verkregen reacties blijkt de – overigens evidente – constatering dat de wijze waarop hun informatievoorziening is ingericht de komende jaren aan al dan niet grootschalige veranderingen onderhevig is. De IND, met de ontwikkeling en implementatie van INDIGO, is daarvan een in het oog springend voorbeeld. Om te voorkomen dat deze ontwikkelingen uit de pas gaan lopen en pas in een laat stadium blijkt dat de noodzakelijke levering en uitwisseling van gegevens beperkt mogelijk is, wordt voorgesteld in de komende periode tussen politieke besluitvorming over, en implementatie van het nieuwe beleid, een informatievoorzieningsknooppunt in te richten.

Naast de gewenste afstemming met betrekking tot de ontwikkeling van verschillende informatiesystemen kunnen daar ook andere taken worden belegd. Zo lijkt het wenselijk in de komende periode meer specifiek en gedetailleerd een overzicht op te stellen van de gegevens die noodzakelijk zijn voor de beslissingen op de aanvragen en die noodzakelijk zijn voor het beheer en onderhoud van de risico- en handhavingsprofielen. Tevens worden de overheidsonderdelen benoemd waar een aantal van deze gegevens beschikbaar is. Op basis van het doel waarvoor deze gegevens zijn vastgelegd worden de juridische mogelijkheden en mogelijke belemmeringen aangegeven met betrekking tot het uitwisselen van deze gegevens. Zie hiervoor ook paragraaf 4.4. onder ‘Wettelijke beletselen en gegevensuitwisseling’. In aansluiting daarop kunnen de metadatagegevens met elkaar worden vastgelegd zodat toekomstige ontwikkelingen in de informatiehuishouding mede op basis daarvan plaatsvinden.

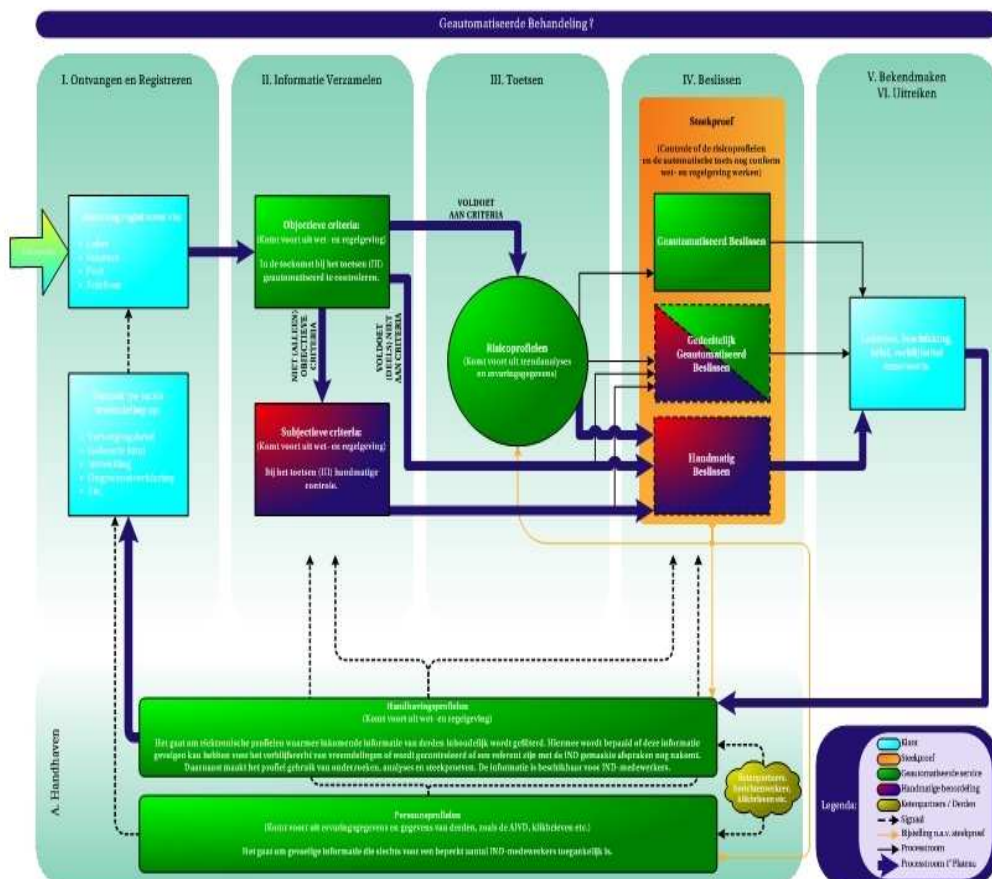
Vanwege de centrale positie die de IND in de vreemdelingenketen inneemt en vanwege de fase die de IND thans ingaat in de ontwikkeling van INDIGO, ligt het voor de hand dit informatievoorzieningsknooppunt in te richten bij de IND. Vanzelfsprekend participeren daarin alle betrokken ketenpartners. Aangesloten wordt bij de manifestgroep, zodat alle partijen ook op bestuurlijk niveau invloed houden.

4.2.4. Generiek behandelproces

De gesprekken met de ketenpartners zijn steeds ingeleid met een introductie aan de hand van het generiek behandelproces ('praatplaat') waarvan een schematische weergave hieronder op deze pagina is weergegeven. Een paginagrote afbeelding van de schematische weergave is als bijlage bij deze rapportage toegevoegd.

Dit schematische overzicht ziet op de behandeling van een aanvraag om (voortgezette) toegang of toelating (asiel of regulier), naturalisatie, intrekking van een verleend verblijfsrecht of naturalisatie en de rol van het handhavingproces hierin. Dit generiek behandelproces is een onderdeel van de vernieuwing van de IND, zoals voorzien in 'IND bij de tijd' (zie ook paragraaf 2.2.2.). Handhaving zal hier integraal onderdeel van uitmaken.

Tabel 1: Generiek behandelproces



Alvorens een aanvraag te kunnen toetsen, zal in de toekomst aan de hand van objectieve criteria een aanvraag geautomatiseerd worden gecontroleerd door het raadplegen van informatie van ketenpartners ('II. Informatie verzamelen'). Subjectieve criteria zullen op basis van deze beschikbare informatie handmatig worden gecontroleerd.

Binnen het proces zullen risicoprofielen (zie 'III. Toetsen') worden ingezet als werkverdelingsinstrument. Dit profiel bepaalt niet de uitkomst van een behandeling van een aanvraag, maar beïnvloedt de te volgen processtappen van een aanvraag. Voorts zullen handhavings- en persoonsprofielen worden ingezet waarmee inkomende informatie van derden inhoudelijk wordt gefilterd. Hiermee wordt bepaald of deze informatie gevolgen kan hebben voor het verblijfsrecht van migranten of wordt gecontroleerd of een referent zijn met de IND gemaakte afspraken nog nakomt.

Zowel digitale als handmatige informatie-uitwisseling met ketenpartners is daarom niet alleen van belang voor het kunnen toetsen van de objectieve- en subjectieve criteria van een aanvraag, maar eveneens van grote importantie voor het ontwikkelen en up-to-date houden van de risico-, handhavings- en persoonsprofielen. Deze profielen zullen worden opgebouwd en onderhouden op basis van informatie die bij alle ketenpartners beschikbaar is. Overigens zal de behandeling van de aanvraag om op te kunnen treden als aangewezen referent eveneens volgens het generiek behandelproces kunnen worden ingericht.

Bij de consultatie van de ketenpartners is hierom uitgegaan van de volgende drie stappen in het handhavingsproces: informatie-uitwisseling, detectie (het actief verzamelen van gegevens) en repressie (de bevoegdheid om ook daadwerkelijk handhavend op te treden). Per ketenpartner is bezien in hoeverre zij een rol spelen in de bovengenoemde deelgebieden. Hierop is de bevraging van de ketenpartners ook toegesplitst.

In de gesprekken die gevoerd zijn met de ketenpartners zijn onder andere de volgende onderwerpen aan de orde gekomen:

- Aard en inhoud van de samenwerking in het kader van preventie en detectie van en repressie op niet-naleving door zowel zakelijke en particuliere referenten als de migrant.
- Welke informatiekoppelingen zijn er tussen de verschillende ketenpartners nodig?
- Zijn onze automatiseringssystemen voldoende op elkaar afgestemd?
- Is sprake van definitie problemen, waardoor de aan te leveren informatie vreemdelingrechtelijk niet (optimaal) bruikbaar is?
- Is sprake van juridische beletselen voor de benodigde gegevensuitwisselingen en informatiekoppelingen?

De schriftelijke bevraging richtte zich met name op de door de IND op voorhand gesignaleerde koppelvlakken en de volgende vragen:

- Signaleert de ketenpartner ook andere koppelvlakken tussen de IND en zijn organisatie?
- Welke risico's (bijvoorbeeld op juridisch of automatiseringsgebied of in de samenwerking) worden hierbij gesignaleerd?

4.3. Bevindingen Ketenpartners

4.3.1. Vreemdelingenpolitie

Samenwerking

Met de Vreemdelingenpolitie bestaat al jarenlang een intensieve samenwerking op een groot aantal terreinen, waaronder ook het terrein van handhaving. In het kader van de samenwerking vindt regelmatig intensief overleg en informatie-uitwisseling plaats. De IND en de Vreemdelingenpolitie verwachten dat het Modern migratiebeleid geen grote veranderingen in deze samenwerking zal bewerkstelligen. Eventuele nadere uitvoeringsafspraken die in het kader van Modern migratiebeleid gemaakt dienen te worden, kunnen in de bestaande samenwerkingsovereenkomsten tussen IND en de Vreemdelingenpolitie opgenomen worden. Invoering van het in het kader van de vernieuwing van de

IND beschreven generiek behandelproces zal intensivering van de samenwerking op het gebied van informatie-uitwisseling noodzakelijk maken. Deze informatie zal kunnen dienen als input voor het ontwikkelen en beheren van risico- en handavingsprofielen.

Handhaving

Stappen in het handavingsproces waarin deze ketenpartner een rol kan spelen: informatievoorziening, detectie en repressie.

De rol van de Vreemdelingenpolitie in de vreemdelingenketen zal onder het Modern migratiebeleid gericht blijven op detectie van regelovertreding en repressie naar aanleiding daarvan. Daarbij worden vooral de nieuw vorm te geven mogelijkheden ten aanzien van referenten positief gewaardeerd. Hoe deze (geïntensiverde) handhaving precies vorm krijgt en welke rol de Vreemdelingenpolitie daarbij kan vervullen is voor haar op dit moment nog niet duidelijk. Het verdient in haar beleving aanbeveling om in de nadere uitwerking van Modern migratiebeleid hieraan aandacht te besteden.

Informatie-uitwisseling

De Vreemdelingenpolitie geeft aan dat voor een effectieve handhaving een goede informatie-uitwisseling van groot belang is, niet alleen vanuit de ketenpartner naar de IND, maar ook vanuit de IND naar de ketenpartner. Een informatieknooppunt bij de IND dat ook handavingsinformatie beheert, zou daarbij goed kunnen helpen.

Het is de Vreemdelingenpolitie nog niet duidelijk op welke wijze met de IND informatie over referenten uitgewisseld zal gaan worden. Op dit moment vindt in zijn algemeenheid informatie-uitwisseling via BVV plaats. De Vreemdelingenpolitie vraagt zich af of de informatie over referenten nu al in BVV is opgenomen dan wel in de toekomst opgenomen zal gaan worden. Hierover zal in de toekomst duidelijkheid moeten komen.

Wanneer besloten zou worden dat de meldplicht van de migrant overgaat van de Vreemdelingenpolitie naar de IND, is het van belang is dat de IND deze 'meldplichtinformatie' terugkoppelt aan de Vreemdelingenpolitie.

De Vreemdelingenpolitie vindt het lastig om in te schatten of en zo ja welke invloed Modern migratiebeleid zal hebben op volumes. Een dergelijke inschatting is dan ook niet gegeven.

Algemene opmerkingen

De Vreemdelingenpolitie vraagt zich af of de door haar gemaakte kosten in het kader van handhaving ook op de referenten verhaald zullen worden. Daar is nu nog geen duidelijkheid over.

Kolommen

Naar verwachting zal de samenwerking met de Vreemdelingenpolitie plaatsvinden in alle kolommen. De Vreemdelingenpolitie merkt op dat zij voor zichzelf weinig handhavingmogelijkheden ziet met betrekking tot studenten en onderwijsinstellingen in kolom II. Zij geeft aan dat wanneer er geen andere ketenpartners zijn die wél op deze groep kunnen handhaven, zij een handavingsprobleem ziet voor deze groep.

Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de bijdrage van de Vreemdelingenpolitie

- Er moet worden overwogen bij de IND een informatieknooppunt voor handavingsinformatie op te richten.
- Er moet meer duidelijkheid komen over de wijze waarop op referenten gehandhaafd kan worden.
- Er wordt een intensivering van handhaving op referenten verwacht.
- De Vreemdelingenpolitie ziet voor zichzelf weinig mogelijkheden voor handhaving in kolom II studie. Er zal onderzocht moeten worden of andere ketenpartners deze mogelijkheden wel hebben.

4.3.2. Koninklijke Marechaussee (KMar)

Samenwerking

Tussen de KMar en de IND bestaat sinds jaren een goede samenwerking, zowel op beleidsmatig als op operationeel niveau. In dat kader vindt regelmatig overleg en informatie-uitwisseling plaats. De KMar verwacht dat door de komst van het Modern migratiebeleid deze samenwerking niet zal veranderen. Eventuele nadere (uitvoerings)afspraken die in het kader van het Modern migratiebeleid gemaakt dienen te worden, kunnen in de bestaande samenwerkingsverbanden tussen IND en KMar opgenomen worden.

Handhaving

Stappen in het handhavingsproces waarin deze ketenpartner een rol kan spelen: informatievoorziening, detectie en repressie.

De KMar is belast met de grenscontrole en daarmee met het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften inzake de toegang van personen. Tevens is de KMar belast met de politietaak op burgerluchtvaartterreinen. Uit hoofde van deze beide taken kan de KMar een rol spelen bij zowel detectie als bij preventie en repressie van regelovertreding.

Aangaande de grenscontrole merkt de KMar het volgende op. In de huidige situatie kan een migrant die in het bezit is van een MVV, de toegang aan de grens geweigerd worden, bijvoorbeeld wanneer van valse reisdocumenten gebruik wordt gemaakt. Het is de KMar nog niet duidelijk of de migrant die in het kader van de Toegang- en Verblijfprocedure (TEV-procedure) een positieve beschikking heeft gekregen, in de toekomst ook nog aan de grens geweigerd kan worden, en zo ja onder welke voorwaarden. Dit dient nog uitgezocht te worden.

De KMar raadt aan om duidelijk vast te stellen wanneer het bestuurlijke handhavingstraject eindigt en het strafrechtelijke traject begint.

Informatie-uitwisseling

De KMar kan tijdens haar taakuitoefening stuiten op informatie die van belang kan zijn voor het vullen en onderhouden van risicoprofielen. Deze informatie zou met name via de in het buitenland gestationeerde Liaison Officers of via het Expertise centrum Identiteitsfraude en documenten (ECID) binnen kunnen komen. Hoe deze informatie-uitwisseling vorm dient te krijgen, is op dit moment nog niet duidelijk.

De KMar heeft veel ervaring met informatie gestuurde opsporing. Zij biedt dan ook aan om in het kader van het opstellen en onderhouden van risicoprofielen haar kennis en ervaring hierover met de IND te delen.

Aangaande juridische beperkingen bij gegevensuitwisseling merkt de KMar op dat duidelijk moet zijn welke informatie gewenst is en met welk doel deze verstrekt zal worden. Ook is van belang of de informatie gevraagd of ongevraagd verstrekt dient te worden. Verder is het ongevraagd uitwisselen van informatie pas zinvol als duidelijk is dat er ook daadwerkelijk iets met de informatie gedaan wordt. Het verstrekken van gegevens levert administratieve lasten op, ook omdat de uit de Wet bescherming persoonsgegevens voortvloeiende regels ten aanzien van het registreren en bewaren van gegevens van toepassing zijn. Gegevens van de KMar die onder de Wet politiegegevens vallen, kunnen slechts in overeenstemming met deze wet worden verstrekt.

Algemene opmerkingen

De KMar geeft aan dat het efficiënt zou zijn als het Modern migratiebeleid gelijktijdig met EU-VIS geïmplementeerd wordt. Zo hoeven de werkprocessen van de KMar slechts een keer aangepast te worden. De KMar geeft de voorkeur aan een gefaseerde invoer van het Modern migratiebeleid boven een big bang.

In het kader van de voorgestelde TEV-procedure merkt de KMar het volgende op. Er bestaan bij de KMar ideeën om wellicht in de toekomst een aparte balie te creëren voor mensen die al in het bezit zijn van

(een MVV en) een verblijfsvergunning. Omdat er in het kader van de TEV-procedure verdergaande toetsing heeft plaatsgevonden, zou grenscontrole bij deze groep mogelijk sneller plaats kunnen vinden. Er is nog geen sprake van een concreet of uitgewerkt plan

Kolommen

Naar verwachting zal de samenwerking met de KMar in alle kolommen plaatsvinden.

De KMar vraagt of er nog iets verandert voor NAVO-militairen in Brunssum (geprivilegieerden) en hun gezinsleden. De Blauwdruk geeft wel iets aan over niet-geprivilegieerden, daarmee implicerend dat geprivilegieerden niet onder Modern migratiebeleid vallen. Hierover dient nog duidelijkheid te komen, specifiek ook voor de gezinsleden en voor de geldigheidsduur van de vergunning.

Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de bijdrage van de KMar

- Het is onduidelijk of toegangsweigering na de verlening van een TEV nog mogelijk is. Dit moet nog worden uitgezocht. Als dit niet mogelijk blijkt te zijn, dan is dat mogelijk een handhavingsrisico.
- De KMar raadt aan om duidelijk vast te stellen wanneer het bestuurlijke handhavingstraject eindigt en het strafrechtelijke traject begint.
- Het is op dit moment nog niet duidelijk hoe informatie-uitwisseling in het kader van het maken en onderhouden van risicoprofielen vorm moet krijgen. Hierover moeten afspraken worden gemaakt.
- Er moet goed worden uitgezocht of er juridische beperkingen bestaan ten aanzien van informatie-uitwisseling.
- De KMar geeft de voorkeur aan een gefaseerde invoer van het Modern migratiebeleid boven een big bang.
- De Blauwdruk gaat in op niet-geprivilegieerden en impliceert daarmee dat geprivilegieerden niet onder het Modern migratiebeleid vallen. Dit dient uitgezocht te worden.

4.3.3. Ministerie van Buitenlandse Zaken (Buitenlandse Zaken)

Samenwerking

Buitenlandse Zaken speelt een cruciale rol in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Tussen Buitenlandse Zaken en de IND bestaan reeds lang werkafspraken. Tevens zijn systemen ontwikkeld om de informatievoorziening tussen Buitenlandse Zaken en de IND te laten plaatsvinden. Eventuele nadere (uitvoerings)afspraken die in het kader van het Modern migratiebeleid gemaakt moeten worden, kunnen in de bestaande samenwerkingsverbanden tussen Buitenlandse Zaken en de IND opgenomen worden.

Handhaving

Stappen in het handhavingproces waarin deze ketenpartner een rol kan spelen: informatievoorziening, detectie, repressie.

Buitenlandse Zaken verwacht dat de bestaande samenwerking in het kader van handhaving niet zal veranderen door het Modern migratiebeleid. De verwachting van de IND is dat de samenwerking wel zal intensiveren, met name met betrekking tot de TEV-procedure. Zo zal voor handhaving in het nieuwe generiek behandelproces door de IND aan Buitenlandse Zaken om input worden gevraagd.

Buitenlandse Zaken heeft ten aanzien van preventie een belangrijke rol, doordat zij op de posten aan de migrant informatie over toelating en verblijf in Nederland verstrekt. Dit is van belang bij de bestrijding van regelovertreding die het gevolg is van onbekendheid met de regels.

Buitenlandse Zaken zit aan de voorkant van het toelatingsproces en heeft persoonlijk contact met de migrant. Daardoor is Buitenlandse Zaken ook een belangrijke partner bij het detecteren van mogelijke regelovertreding voor zover deze bij het indienen van de aanvraag kan worden vastgesteld.

Uit het contact met de migrant en daaruit afgeleide bevindingen kunnen tevens (fraude)signalen worden waargenomen. Deze signalen kunnen mogelijk input zijn voor de ontwikkeling van handavingsprofielen. Deze profielen dienen ter preventie, detectie en mogelijk repressie van fraude. Buitenlandse Zaken stelt er prijs op als de posten in kennis worden gesteld van de ontwikkelde

handhavingsprofielen, bijvoorbeeld door een zogenaamde 'coördinator risicoprofielen'. Zo kan Buitenlandse Zaken aan de voorkant van het toelatingsproces ook met deze profielen rekening houden.

De rol van Buitenlandse Zaken bij repressie ziet ook op het verstrekken van informatie op grond waarvan de IND een vergunning kan intrekken en profielen kan maken.

Informatie-uitwisseling

Zowel Buitenlandse Zaken als de IND ziet de noodzaak om een goede manier te vinden waarop uit signalen van Buitenlandse Zaken (geautomatiseerd) bruikbare informatie kan worden gedestilleerd en uitgewisseld.

Buitenlandse Zaken geeft aan dat NVIS niet gebruikt kan worden voor het detecteren van fraudesignalen in het algemeen. Binnen NVIS kan wel worden gezocht op het meerdere keren voorkomen van dezelfde referent. De koppeling tussen de IND en Buitenlandse Zaken vindt plaats in het BVV.

Algemene opmerkingen

Vooralsnog is de GBA leidend bij het vastleggen van de identiteit van personen. Buitenlandse Zaken geeft aan dat dit tussen IND en GBA een probleem kan zijn opleveren bij het in elkaar schuiven van de MVV- en de VVR-procedure. Buitenlandse Zaken heeft aangegeven dat biometrie zorgt voor een eenduidige vaststelling van de identiteit bij het doorlopen van de vreemdelingenketen.

Ook merkt Buitenlandse Zaken op dat zowel Buitenlandse Zaken als de IND nu onvoldoende zicht heeft op 'terugmelders' en 'overstayers'. Complicerende factor is dat de terugmeldplicht nu slechts incidenteel wordt opgelegd, waardoor sprake kan zijn van ongecontroleerde uitreis.

Kolommen

Naar verwachting zal de samenwerking tussen Buitenlandse Zaken en de IND in alle kolommen plaatsvinden.

Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de bijdrage van het ministerie van Buitenlandse Zaken

- Er dient een procedure te worden ontworpen voor het gestructureerd en systematisch onderling doorgeven van (fraude)signalen. Essentieel hierbij is dat duidelijk wordt gemaakt aan de ketenpartners welke acties de IND heeft ondernomen dan wel gaat ondernemen op hun signalen.
- Voer een systeem in voor het registreren van (fraude)signalen en het onderkennen van trends, ondermeer om voeding te geven aan profielen en programmatisch handhaven, bijvoorbeeld door INDIGO.
- Overweeg het aanstellen van een 'coördinator risicoprofielen' (inhoudelijke specialist als aanspreekpunt voor ketenpartners en medewerkers). Er dient in ieder geval structurele uitwisseling van risicoprofielen met de posten plaats te gaan vinden.
- In de toekomst zullen nadere afspraken gemaakt worden. Buitenlandse Zaken en de IND zullen met elkaar in contact blijven over het Modern migratiebeleid. Dit contact is met name van belang als de contouren van het beleid zich verder verduidelijken.
- Buitenlandse Zaken en de IND dienen gezamenlijk een oplossing te bedenken voor het handhaven op niet-terugmelders en 'overstayers'.
- Indien terugmelders en 'overstayers' goed worden geregistreerd, kan uit deze registratie (handhavings)informatie voortkomen.

4.3.4. Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)

Samenwerking

De SIOD neemt deel aan het Fraude Overleg Regulier (FOR), een overleg van de procesdirectie Regulier van de IND over fraudesignalen. Het FOR houdt een database bij, waarin vermoedens van fraude ten aanzien van het inkomensvereiste worden vastgelegd. De IND doet in overleg met de SIOD aangifte als deze databasemeldingen aangiftewaardig zijn. De SIOD pakt deze zaken op door het instellen van een opsporingsonderzoek. Hoewel het aantal aangiftes toeneemt, gebeurt dit niet op grote schaal.

Verder is onlangs een convenant tussen de IND, Arbeidsinspectie en SIOD gesloten met het doel nauwer te gaan samenwerken. Ten aanzien van dit convenant zullen nog nadere uitvoeringsafspraken worden gemaakt. Ook neemt de SIOD deel aan het Expertisecentrum Mensensmokkel Mensenhandel (EMM), waarin de IND ook vertegenwoordigd is.

Handhaving

Stappen in het handhavingsproces waarin deze ketenpartner een rol kan spelen: informatievoorziening, detectie en repressie.

De SIOD benadrukt dat het heel belangrijk is aan de voorkant goed te handhaven. Goede screening van bedrijven die als referent willen worden aangewezen kan veel handhavingsperikelen achteraf voorkomen. De SIOD noemt als mogelijk risico in de aangewezen referentprocedure dat een bedrijf pas kort bestaat, waardoor enkel administratieve controle niet veel zal opleveren omdat er geen administratief verleden is. In dat geval acht de SIOD het essentieel dat er een bezoek aan de potentiële aangewezen referent plaatsvindt. Indien de IND dit niet zelf kan of mag doen, is samenwerking op dit terrein noodzakelijk. De SIOD beveelt aan om de uitwerking hiervan snel op te pakken en niet te wachten tot het Modern migratiebeleid wordt ingevoerd.

De SIOD heeft ervaring met risico- en handhavingsprofielen en beschikt over veel actuele informatie over de arbeidsmarkt. De SIOD is bereid zijn analisten input te laten geven aan de hand van eigen ervaringsgegevens en mee te laten denken met de ontwikkeling en het onderhoud van deze profielen. De SIOD ziet hierin het belangrijkste onderdeel van de samenwerking. De SIOD is verder betrokken bij een project met het EMM, genaamd 'slim rechercheren', waarin risicoprofielen worden ontwikkeld.

De SIOD heeft door middel van het zogenaamde Barrièremodel in kaart gebracht waar handhavingsmogelijkheden bestaan. Vanuit het perspectief van illegale arbeid zijn er een viertal barrières die door een migrant overbrugd moeten worden. Daarbij wordt telkens in kaart gebracht wie de legale en illegale faciliteerders zijn en welke samenwerkingsverbanden tussen ketenpartners hierbij van belang zijn. Dit model kan de IND ook inzicht geven in risico's van misbruik.

De IND kan naast het intrekken van een vergunning, of na invoering van het Modern migratiebeleid het uitdelen van een boete, ook kiezen voor strafrechtelijke handhaving. De SIOD is een van de ketenpartners die hierbij een rol kan spelen. Wel zal er rekening mee moeten worden gehouden met het gegeven dat het bestuursrechtelijke traject het strafrechtelijke traject kan uitsluiten (het zogenaamde 'una via-beginsele').

Informatie-uitwisseling

Voor wat betreft de uitwisseling van gegevens valt de SIOD onder de Wbp en de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten. Om die reden wordt zekerheidshalve voorafgaand aan de gegevensverstrekking vaak al toestemming aan de Officier van Justitie gevraagd. Naar verwachting zal de SIOD per 1 januari 2009 onder het Besluit politiegegevens gaan vallen. Op basis van artikel 4:3 Besluit politiegegevens kan de uitwisseling van informatie tussen de SIOD en de IND binnen de genoemde kaders nog makkelijker verlopen. Hierdoor zal een juridisch overzichtelijkere situatie ontstaan, waardoor aan de Wbp geen betekenis meer zal toekomen.

Voor digitale gegevensuitwisseling is geen generieke 'sleutel' in gebruik. Het gebruik van het BSN is vaak niet opportuun. Dit komt doordat de SIOD vaak te maken heeft met illegale bedrijven en werknemers, die niet over een BSN beschikken. Men beziet projectmatig welke sleutel het beste werkt binnen een bepaald onderzoek. Op dit moment is een fonetische sleutel in ontwikkeling aan de hand van diverse softwareapparatuur, maar deze is nog niet operationeel. Daarnaast heeft de SIOD een innovatieproject gestart waarin dit onderwerp aan de orde is.

Voor wat betreft het SZW-Informatieknooppunt (hierna SZW-IKP) geeft de SIOD aan dat deze mogelijkheid geen optie is voor een digitale gegevensuitwisseling zoals de SIOD en IND voor ogen hebben. Dit knooppunt voorziet in een schakelfunctie van controle- en toezichtsinformatie uit het domein van werk en inkomen. Het betreft geen bestandsvergelijking of geautomatiseerde gegevensuitwisseling, maar elektronisch meldingenverkeer.

Het SZW-IKP is ondergebracht bij de SIOD. De processen van het SZW-IKP zijn echter strikt gescheiden van de processen van de SIOD om de noodzakelijke scheiding tussen controle en opsporing te garanderen (toegangsbeveiliging, informatiebeveiliging enzovoort). De medewerkers werkzaam bij het SZW-IKP zijn geen Buitengewoon Opsporingsambtenaren. De belemmering is dat de SIOD de strafrechtelijke kant van de zaak benadert en de IND de bestuursrechtelijke kant. Daarnaast voorziet de SIOD het SZW-IKP niet van onderzoeksresultaten. Voor de IND kan dit betekenen dat een vermoeden van fraude wel naar het SZW-IKP kan worden gezonden, maar dat de melding van een strafbaar feit rechtstreeks naar de SIOD gezonden moet worden. De SIOD geeft een terugkoppeling aan de IND over geleverde signalen in een concrete casus. Ook het SZW-IKP geeft altijd een terugmelding, dit om de effectiviteit in de keten te bewaken. De onbewerkte, doorgezette meldingen kunnen bovendien altijd worden voorzien van aantekeningen, zodat in alle gevallen de betrokken instanties op de hoogte worden gebracht van het hiervoor geschetste belang. Het is echter niet zo dat het SZW-IKP meldingen die uitgezet zijn naar bijvoorbeeld de SIOD, veredeld met opsporingsinformatie terug kan melden aan de melder (in casu bijvoorbeeld de IND).

Daarnaast is het niet mogelijk alle gegevens te delen als er sprake is van een lopend onderzoek. Gegevensuitwisseling zou in enkele gevallen het lopende onderzoek bij de SIOD kunnen frustreren, wat ook weer nadelige gevolgen kan hebben voor de IND bij de afhandeling van de aanvraag of intrekking van een status. Daarnaast blijft het lastig om volledige informatie te sturen vanuit een Bijzondere Opsporingsdienst met strafrechtelijke bevoegdheden (zoals SIOD) naar een bestuursrechtelijke (zoals IND). Als de IND eigen Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's) in dienst zou krijgen, zou meer inhoudelijke gegevensuitwisseling mogelijk zijn.

De SIOD geeft aan thans ongeveer vier onderzoeken per jaar naar aanleiding van aangifte door de IND te verrichten. Door de verbeterde informatie-uitwisseling zou het aantal zaken kunnen verviervoudigen.

Kolommen

Naar verwachting zal de samenwerking met de SIOD in alle kolommen kunnen plaatsvinden.

Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de bijdrage van de SIOD

- Onderzocht moet worden of het Besluit politiegegevens voldoende juridische basis biedt voor informatie-uitwisseling.
- Er zal een procedure en een systeem ontworpen moeten worden voor structurele informatie-uitwisseling.
- De IND zal met de SIOD gaan samenwerken voor het opstellen en onderhouden van risicoprofielen. Het bestaande convenant kan daar uitgangspunt voor zijn.
- Begin spoedig met het uitwerken van de procedure tot aanwijzing van een referent en met de rol die de ketenpartners dienaangaande dienen te spelen.

4.3.5. Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst – Economische Controledienst (FIOD – ECD)

Samenwerking

Er bestaat momenteel geen structurele of incidentele samenwerking met de FIOD-ECD.

Handhaving

Stappen in het handhavingproces waarin deze ketenpartner een rol kan spelen: informatievoorziening, detectie en repressie.

De FIOD-ECD heeft aangegeven dat niet hij, maar de Belastingdienst de aangewezen partner voor de IND is. Loonbelasting controles en onderzoeken naar (aangewezen) referenten, zoals scholen en grote bedrijven vinden plaats door de Belastingdienst. Volgens de FIOD-ECD doet de Belastingdienst het merendeel van de fraudezaken bestuursrechtelijk af. Slechts een klein deel verloopt via het strafrecht. De FIOD-ECD voert slechts de zwaarste onderzoeken voor de Belastingdienst uit (topje van de ijsberg). De FIOD-ECD meldt het volgende over het omslagpunt van bestuursrechtelijke naar strafrechtelijke afdoening. De belastingambtenaren zijn verplicht fraude van bepaalde omvang (€ 6000 voor particulieren en € 12.500 voor bedrijven) te melden bij de fraudecoördinator van de Belastingdienst,

indien er voor tenminste dat bedrag sprake is van grove schuld / opzet. Via een vaststaande procedure wordt via het selectieoverleg en het tripartite-overleg (Openbaar Ministerie, Belastingdienst en FIOD-ECD) beslist of een zaak strafrechtelijk wordt aangepakt. Gedurende dit gehele proces geeft men zich rekenschap van het 'una via-beginsel' van de Wet bestuurlijke boeten (zodra een bestuurlijke boete is opgelegd, is strafvervolgning voor hetzelfde feit in principe niet meer mogelijk). De fraudecoördinatoren zijn minimaal HBO opgeleid en hebben een fiscale opleiding alsmede een strafrechtelijke achtergrond. Deze fraudecoördinatoren zouden ook een goede bron van informatie voor de IND kunnen zijn.

De Belastingdienst voert niet alleen zelfstandig fraudeonderzoeken uit maar neemt ook deel aan regionale interventieteams. Dit zijn projectmatige teams, waarin verschillende ketenpartners samenwerken en die themagericht zijn, bijvoorbeeld gericht op een bepaalde wijk of branche.

De FIOD-ECD geeft aan dat de Belastingdienst momenteel begint met een project waarbij wordt gezien of sprake kan zijn van certificering van grote bedrijven. Deze certificering houdt in dat als een bedrijf op aanvraag een certificaat heeft verkregen, het minder controles van de Belastingdienst kan krijgen. De FIOD-ECD geeft aan dat de IND wellicht kan aansluiten bij deze certificering.

De FIOD-ECD houdt zelf bepaalde segmenten van de markt in de gaten. De risicoprofielen worden echter ontwikkeld bij de Belastingdienst. Die verzamelt en analyseert namelijk alle informatie, waarna eventuele grote fraudegevallen worden doorgegeven aan de FIOD-ECD.

Informatie-uitwisseling

Ten aanzien van de registratiesystemen heeft de FIOD-ECD toegang tot het Verwijzingsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten (VROS) waarin lopende rechercheonderzoeken staan vermeld. Het VROS is een systeem van de politie. Indien een lopend onderzoek is afgerond, wordt dit vermeld in VROS. Aandachtspunt voor de IND is dat de onderliggende natuurlijke personen van bedrijven snel kunnen wisselen, waardoor belangrijke informatie ten aanzien van feitelijk bestuurders / leidinggevendens moeilijk opvraagbaar is. Wanneer de achterliggende informatie uit een onderzoek, die niet in het HKS wordt vermeld, voor handhaving relevant zou zijn, zou inzage in het VROS wellicht een uitkomst kunnen zijn.

De FIOD-ECD heeft ook een eigen systeem, genaamd Gefis (Geïntegreerd Fraude Informatie Systeem), waarin – naast meldingen in het VROS – lopende onderzoeken worden gemeld. Dit systeem bevat opsporingsinformatie voor de Belastingdienst. In dit systeem zijn onder andere de namen van BV's en feitelijk leidinggevendens opgenomen. De FIOD-ECD voert een 30- tot 50-tal grote fraudeonderzoeken per jaar uit maar vermoedt dat daar nauwelijks zaken bij zijn die interessant zijn voor de IND. Deze database lijkt qua kwaliteit van de gegevens dus interessant, maar zal dat gezien de kwantiteit van de voor de IND relevante gegevens feitelijk niet zo vaak zijn.

Eventuele gegevensuitwisseling wordt bemoeilijkt door artikel 67, eerste lid van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) en artikel 43c Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994 (UAWr). Dit artikel geeft nauwelijks ruimte tot gegevensuitwisseling met andere diensten. Als er informatie wordt uitgewisseld, dient daarvoor vooraf aan het Openbaar Ministerie goedkeuring gevraagd te worden. Zelfs de Belastingdienst krijgt in principe geen inzage in Gefis zonder toestemming van de zaakofficier.

Op grond van artikel 67 lid 3 AWR is een incidentele uitwisseling mogelijk. Indien echter mocht blijken dat er redenen zijn om structureel informatie uit te gaan wisselen, biedt artikel 43c UAWr hiertoe wellicht een opening. In dat geval zou een convenant gesloten kunnen worden.

De FIOD-ECD geeft in dat kader aan dat de Belastingdienst veel thematisch werkt, bijvoorbeeld met een project waarbij tuinders onder de loep worden genomen. Er wordt dan op basis van een speciaal daarvoor gesloten convenant samengewerkt door onder andere de gemeente, brandweer en Arbeidsinspectie. Wellicht dat een convenant met de Belastingdienst al voldoende uitkomst zal bieden. Er zal dan uitgezocht moeten worden of de FIOD-ECD als handhavingdienst dan ook onder het convenant zal vallen en of hiermee de juridische beletselen voor gegevensuitwisseling alsnog een knelpunt zijn.

Kolommen

Met de FIOD-ECD zal naar verwachting geen structurele samenwerking binnen de kolommen plaatsvinden.

Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de bijdrage van de FIOD-ECD

- Er dient gezocht te worden naar een structurele wijze waarop strafrechtelijke veroordelingen van rechtspersonen zijn te achterhalen en deze check dient onderdeel gemaakt te worden van de aangewezen referentenprocedure.
- Het verdient aanbeveling te onderzoeken of met de Belastingdienst nauw samengewerkt kan gaan worden omdat uit het gesprek met de FIOD-ECD is gebleken dat structurele samenwerking met de Belastingdienst in het kader van handhaving en informatie-uitwisseling essentieel zou kunnen zijn (zie paragraaf 4.3.20 in dit hoofdstuk).
- Er moet onderzocht worden of er aansluiting gezocht kan worden bij het certificeringssysteem van de Belastingdienst voor aangewezen referenten. Een voorwaarde voor een aanwijzing als referent zou kunnen zijn dat bedrijven door de Belastingdienst gecertificeerd zijn. Deze mogelijkheid dient nader uitgezocht te worden.
- Als de IND met de FIOD-ECD wil gaan samenwerking op het gebied van informatie-uitwisseling, moet naar verwachting een aanpassing van relevante wetgeving plaatsvinden.

4.3.6. Centrum voor Werk en Inkomen (CWI)

Samenwerking

Er bestaat sinds lange tijd een samenwerking tussen het CWI en de IND, met name op het gebied van arbeidsmarkt gerelateerde verblijfsvergunningen. In juli 2008 zal gestart worden met een gezamenlijk loket CWI/IND, waarbij aanvragen om een tewerkstellingsvergunning en aanvragen om een verblijfsvergunning gezamenlijk versneld worden afgedaan.

De verwachting van zowel het CWI als de IND is dat het Modern migratiebeleid geen grote veranderingen in deze samenwerking zal bewerkstelligen, behalve op het gebied van digitale gegevensuitwisseling.

Handhaving

Stappen in het handhavingproces waarin deze ketenpartner een rol kan spelen: informatievoorziening, detectie, repressie.

De rol van het CWI in de vreemdelingenketen zal onder het Modern migratiebeleid gericht blijven op de beoordeling en afgifte van tewerkstellingsvergunningen. Daarnaast blijft de mogelijkheid van intrekking van de tewerkstellingsvergunningen bestaan. Het Modern migratiebeleid zal in deze werkwijzen geen verandering brengen.

Informatie-uitwisseling

Hoewel de huidige, veelal mondelinge, gegevensuitwisseling tussen het CWI en de IND naar tevredenheid verloopt, is het CWI positief over mogelijke digitale gegevensuitwisseling onder het Modern migratiebeleid. Voor wat betreft mogelijke juridische problemen met betrekking tot deze informatie-uitwisseling geeft CWI aan dat de Wet bescherming persoonsgegevens zich zou kunnen verzetten tegen uitwisseling van bepaalde gegevens. Dit wordt echter niet als een groot knelpunt ervaren, aangezien op basis van de huidige regelgeving ook informatie wordt uitgewisseld die relevant is voor beide partijen.

Het CWI heeft de kanttekening gemaakt dat bij de mogelijke ontwikkeling van digitale gegevensuitwisseling het huidige systeem van het CWI enigszins verouderd is. Er zijn weliswaar plannen in voorbereiding ter vervanging van dit systeem, maar nu de besluitvorming over de bij het CWI te beleggen taken nog niet is afgerond, kan nog niet begonnen worden met de ontwikkeling van een nieuw systeem. Het CWI kan bij de ontwikkeling van een nieuw systeem rekening houden met de digitale gegevensuitwisseling met de IND. Mogelijk dat hierbij gelijk aansluiting kan worden gezocht met de systemen van de Arbeidsinspectie en de SIOD.

Er bestaat nu geen gemakkelijke digitale 'sleutel' om systemen te koppelen. Zo werkt het CWI vooral met de naam van betrokkene en van de werkgever en wordt geen gebruik gemaakt van een unieke sleutel zoals het BSN. Welke 'sleutel' zou kunnen worden gebruikt voor digitale gegevensuitwisseling zal onderzocht gaan worden mede op basis van de uitkomsten van de pilot met betrekking tot een gezamenlijk loket CWI/IND, dat in juli 2008 van start zal gaan.

Algemene opmerkingen

Het CWI geeft aan graag te beschikken over informatie met betrekking tot de beslissing op de aanvraag om toelating bij de IND, omdat dit consequenties kan hebben voor de tewerkstellingsvergunning. De reden voor afwijzing op zich is in die zin niet relevant voor het CWI, slechts de uitkomst. Daarnaast is ook relevant dat het CWI op de hoogte is van een ingesteld rechtsmiddel bij de IND en het al dan niet hebben van rechtmatig verblijf tijdens die procedure. Deze informatie wordt gebruikt voor eventuele beslissingen op aanvragen bij het CWI. Overigens zou deze informatie op dit moment ook al door de IND moeten worden geleverd. Dat blijkt nu ook nog maar beperkt te gebeuren.

Daarnaast komt het in de huidige situatie geregeld voor dat de duur van de tewerkstellingsvergunning van (maximaal) drie jaar en de duur van het verblijfsdocument niet gelijk lopen. Dit kan voorkomen in die gevallen waar de verblijfsvergunning een latere ingangsdatum kent dan de aanvraag omdat door de betrokken migrant later aan alle voorwaarden wordt voldaan. Voor het CWI betekent dit dat zij de maximale tewerkstellingsvergunning duur van 3 jaar dan toch nog moeten verlengen. Dit brengt extra werk met zich mee. De Wet arbeid vreemdelingen biedt mogelijkheden voor een oplossing, maar een mogelijke aanpassing van de regelgeving waarbij de duur van de verblijfsvergunning exact gelijk blijft lopen met de duur van de tewerkstellingsvergunning zal worden verwelkomd.

Kolommen

De samenwerking met het CWI zal naar verwachting in iedere kolom plaatsvinden, maar met name in de kolommen III tot en met V.

Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de bijdrage van het CWI

- Denk na over een verbeterde informatie-uitwisseling met betrekking tot de beslissing van IND en de aangewende rechtsmiddelen.
- Er zal onderzocht moeten worden welke 'sleutel' geschikt kan zijn voor digitale gegevensuitwisseling.
- Er dient onderzocht te worden in hoeverre de Vreemdelingenwet en de Wav de mogelijkheid bieden om de ingangsdatum van de verblijfsvergunning en die van de tewerkstellingsvergunning op elkaar aan te laten sluiten.
- Probeer te bewerkstelligen dat bij de nieuwbouw van het automatiseringssysteem van het CWI een degelijke informatie-uitwisseling met INDIGO mogelijk is.

4.3.7. Arbeidsinspectie

Samenwerking

Met de Arbeidsinspectie en de IND bestaat al geruime tijd samenwerking op verschillende terreinen, waaronder met het loket Arbeid van de IND. Deze samenwerking verloopt naar tevredenheid en er zal bekeken worden hoe deze nog verder kan worden geïntensiveerd.

De IND en de Arbeidsinspectie hebben met elkaar een convenant gesloten over schriftelijke gegevensuitwisseling. Daarnaast vindt op informele basis informatie-uitwisseling plaats.

De samenwerking ziet met name op de arbeidgerelateerde toelating en arbeidsmarktaantekeningen.

Handhaving

Stappen in het handhavingproces waarin deze ketenpartner een rol kan spelen: informatievoorziening, detectie en repressie.

De Arbeidsinspectie meent dat handhaving en met name handhaving achteraf van groot belang is bij Modern migratiebeleid. Op dit moment is het de Arbeidsinspectie niet duidelijk of en in hoeverre er ten

gevolg van het Modern migratiebeleid de verwachting bestaat dat de Arbeidsinspectie een grotere rol zal gaan spelen in de handhaving achteraf. Daarom is nog niet goed in te schatten welke gevolgen de uitvoering van Modern migratiebeleid heeft voor de huidige werkwijze van de Arbeidsinspectie op het gebied van repressieve handhaving. De Arbeidsinspectie is van mening dat het Modern migratiebeleid zal leiden tot een beperktere (geautomatiseerde) handhaving vooraf, waardoor meer repressieve handhaving achteraf zal moeten plaatsvinden.

Als toezichthouder op de Wav en de Wml beschikt de Arbeidsinspectie over de gegevens van werkgevers die (één van) deze wetten hebben overtreden. Deze informatie kan in principe gebruikt worden voor de betrouwbaarheidstoets voor aangewezen referent. Deze gegevens zouden digitaal kunnen worden uitgewisseld met de IND. Bij de onderzoeken door de Arbeidsinspectie (bijvoorbeeld op verzoek van IND) worden gegevens geregistreerd die relevant zijn in het kader van de Wav dan wel de Wml. Gegevens die relevant zijn voor (handhaving van) de Vreemdelingenwet worden niet altijd geregistreerd. De Arbeidsinspectie heeft aangegeven gezamenlijk met de IND te willen onderzoeken waar de Arbeidsinspectie en IND elkaar raken op dit gebied en hoe de verhouding tussen Wav en Vw liggen met betrekking tot de handhavingsmogelijkheden van de Arbeidsinspectie.

Informatie-uitwisseling

De Arbeidsinspectie schat in dat, hoewel digitale informatie-uitwisseling niet in alle gevallen wordt uitgesloten, het niet mogelijk zal zijn om gegevens in alle gevallen elektronisch uit te wisselen. Dit komt doordat de informatieverzameling en de terugkoppeling van onderzoeksresultaten een andere terugkoppeling vereist.

De Arbeidsinspectie heeft op dit moment geen elektronische infrastructuur, waarmee gestructureerd grote hoeveelheden informatie kunnen worden uitgewisseld met ketenpartners op basis van unieke sleutels zoals het BSN of een registratienummer bij de Kamer van Koophandel (KvK). Digitale informatie-uitwisseling kan per email en is na enige aanpassingen ook in geavanceerdere vormen zeer wel mogelijk.

Technisch is het mogelijk om aanpassingen door te voeren in het centrale gegevensbestand van de Arbeidsinspectie, zodat de gewenste vorm van digitale gegevensuitwisseling met de IND verwezenlijkt kan worden. De 'sleutel' voor digitale gegevensuitwisseling zou dan het KvK nummer van de werkgever kunnen zijn.

Algemene opmerkingen

Desgevraagd geeft de Arbeidsinspectie aan dat wat haar betreft op dit moment geen extra informatie op het vreemdelingendocument nodig is. Een kanttekening wordt gemaakt bij de documenten van kennismigranten. De informatie op deze documenten voldoet momenteel. Als echter meer categorieën verblijfsgerechtigde migranten onder de kennismigrantenregeling zullen vallen, volstaat het voor de Arbeidsinspectie niet langer als alleen 'toelating als kennismigrant' op het document staat vermeld. De verschillende categorieën kunnen verschillende invalshoeken geven bij een onderzoek door een inspecteur. De hoogte van het inkomen kan verschillen binnen de regeling (ouder of jonger dan 30 jaar, onbezoldigd onderzoeker enzovoort) en daarom wordt bij uitbreiding van de kennismigrantenregeling geopteerd voor meer informatie dan alleen de melding op het document dat betrokkene in het kader van de kennismigrantenregeling is toegelaten. In alle gevallen blijft het voor de Arbeidsinspectie belangrijk om aan de hand van het verblijfsrecht en de arbeidsmarktaantekening te kunnen afleiden wat de verblijfsgrond van de migrant is en welke voorwaarden er zijn gesteld aan de aard van de arbeid en het inkomen. Ook bij de introductie van de kolommsystematiek zal dit onderscheid duidelijk moeten zijn.

Kolommen

De samenwerking met de Arbeidsinspectie zal naar verwachting plaatsvinden in alle kolommen, maar met name in de kolommen I tot en met V.

Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de bijdrage van de Arbeidsinspectie

- Om Modern migratiebeleid te doen welslagen is goede samenwerking tussen Arbeidsinspectie en IND onontbeerlijk. (Blijven) investeren in goede samenwerking is van groot belang.
- Er zal onderzocht moeten worden of onder Modern migratiebeleid meer handhaving achteraf moet plaatsvinden, in welke mate handhaving moet plaatsvinden en of de uitvoering van Modern

migratiebeleid gevolgen heeft voor de huidige werkwijze van de Arbeidsinspectie op het gebied van repressieve handhaving.

- Ten aanzien van eventueel toekomstige digitale gegevensuitwisseling met de Arbeidsinspectie dient er rekening mee gehouden te worden dat technische aanpassingen aan het geautomatiseerde gegevensbestand van de Arbeidsinspectie noodzakelijk zijn, alvorens geavanceerde vormen van digitale gegevensuitwisseling kan worden toegepast.

4.3.8. Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB)

Samenwerking

De NVVB is de vereniging voor de afzonderlijke GBA's. De GBA is in het algemeen al zeer lang de identificerende partij voor migranten. Deze identificatie en de registratie in de GBA is van belang binnen iedere vreemdelingenprocedure. Daarom zijn hierover tussen de IND en de GBA al veel afspraken gemaakt, en zijn elektronische systemen door middel van de Berichten Applicatie Koppeling IND-Gemeenten (BAK), op elkaar aangesloten. Vanwege deze identificerende rol heeft de GBA veel expertise opgebouwd ten aanzien van namenrecht en internationaal privaatrecht.

Eén van de taken van de IND is het verstrekken van een verblijfscode aan iedere migrant. Deze titel wordt via de BAK aan alle ketenpartners, waaronder aan de GBA, geleverd. Dit is voor de gemeenten van belang voor ondermeer het verstrekken van uitkeringen, bij het bepalen of er sprake is van verblijf met een geldige verblijfstitel en bij het bepalen van de inburgeringsplicht.

Handhaving

Stappen in het handhavingproces waarin deze ketenpartner een rol kan spelen: informatievoorziening, detectie en repressie.

De NVVB acht het uit het oogpunt van preventie en dienstverlening belangrijk dat de migrant al in een vroeg stadium, op de diplomatieke post, een oordeel krijgt over de door hem overgelegde documenten op basis waarvan zijn identiteit kan worden vastgesteld. De diplomatieke post moet daarbij aangeven dat dit een voorlopig oordeel betreft, en dat de kans aanwezig is dat dit oordeel niet zondermeer door de gemeente wordt overgenomen. Hierdoor weet de migrant waar hij aan toe is en kan hij inschatten hoe het procedureverloop eruit gaat zien.

Ten aanzien van de detectie van fraude heeft de GBA/gemeente veel relevante informatie voor de IND. De GBA/gemeente kan gegevens leveren over de gerelateerden (ouders, partners, kinderen), het aanvragen of verstrekken van uitkeringen, emigratie al dan niet met bekende bestemming, het verbreken van samenwoning en dergelijke. Al dit soort meldingen kunnen van invloed zijn op het verblijfsrecht van migranten. Al deze informatie zou door de IND moeten worden verkregen, en vervolgens – al dan niet geautomatiseerd – moeten worden getoetst om tot een doeltreffende repressie te komen. Voor het uitleveren, verwerken, registreren en toetsen van dit soort informatie dient een procedure en een ondersteunend systeem te worden ontwikkeld, al dan niet in onderling overleg.

Op het werkveld van repressie (opleggen bestuurlijke boete, doorberekenen van kosten) is het van belang dat (huwelijks)relaties en adresgegevens goed worden geregistreerd. De GBA is hiervoor van essentieel belang. De gemeente zal naar verwachting meer bevoegdheden op dit gebied krijgen, waaronder de bevoegdheid tot het opleggen van een boete wanneer een burger zijn mutaties niet (tijdig) doorgeeft. Dit zal een repressieve werking hebben en zal er voor zorgen dat de administratie betrouwbaarder wordt. Ook kan de IND, zolang de GBA bepaalde gegevens in onderzoek heeft (bijvoorbeeld bij twijfel of iemand nog op een adres woonachtig is), aan deze gegevens voorbijgaan. De IND dient dan wel een terugmelding te doen aan de zogenaamde Terugmeldvoorziening (TMV).

Informatie-uitwisseling

Ten aanzien van de informatie uitwisseling, zoals die nu via het BAK plaatsvindt, zal inhoudelijk niet veel veranderen door het Modern migratiebeleid. Doordat door de vernieuwing van de IND (met name door INDIGO) technisch meer mogelijk zal worden, kunnen wel veranderingen optreden. Voor de IND zou het wenselijk zijn als GBA mutatie berichten elektronisch/geautomatiseerd zouden kunnen worden

verwerkt. In die zin kunnen deze gebruikt worden om te toetsen naast de profielen, en kan er op dossierniveau repressief worden opgetreden door het intrekken dan wel wijzigen van de verblijfsvergunning, en kan eventueel een bestuurlijke boete worden opgelegd omdat bijvoorbeeld niet aan de informatieplicht is voldaan door de migrant dan wel de referent. De NVVB heeft het verzoek neergelegd om ook relevante informatie van de IND te ontvangen, bijvoorbeeld bij vertrek of verwijdering uit Nederland, of wanneer de door de IND ontvangen informatie afwijkt van wat de GBA heeft geregistreerd. Zo kan het verstrekken van laissez passers aan migranten informatie bevatten over de identiteit/nationaliteit die bij de GBA (nog) niet bekend is. In deze zin zal detectie plaatsvinden en mogelijk repressief worden opgetreden.

In technische zin zijn de GBA en de IND al gelinkt door de BAK.

De NVVB kan geen uitspraken doen over de te verwachten volumes. Wel heeft de NVVB aangegeven dat indien door het kolommenmodel binnen het Modern migratiebeleid de codes van titels zouden veranderen, er een conversie op automatiseringsgebied plaats dient te vinden. Dit kost tijd en geld. De NVVB gaat ervan uit dat deze kosten door Justitie gedragen zullen worden.

Algemene opmerkingen

De NVVB heeft aangegeven uitdrukkelijk een rol te zien in het identificeren van migranten en het uitreiken van vreemdelingendocumenten. In die zin heeft men de zorg uitgesproken over het mogelijk overnemen van identificerende taken door de IND dan wel Buitenlandse Zaken, en betreurt men het dat de IND onlangs het uitreiken van documenten zelf ter hand heeft genomen.

De NVVB heeft aangegeven dat de Wet basisregistratie personen op termijn de Wet GBA zal vervangen. Het is nog onduidelijk wanneer de implementatie hiervan zal plaatsvinden. Naar het zich laat aanzien zal dit niet voor 2010 zijn.

De NVVB is groot voorstander van een workshop waarin alle bij de identificatie betrokken ketenpartners aanwezig zijn en waarin alle mogelijke werkwijzen aangaande identiteitsvaststelling worden onderzocht, om zo tot een werkwijze te komen die ook op Modern migratiebeleid past.

De NVVB heeft aangegeven dat het wenselijk is dat de GBA al in een zeer vroeg stadium de in de vreemdelingenketen vastgestelde identiteitsgegevens ontvangt omdat er dan een vergelijking kan worden gemaakt tussen de registratie in het BVV en de vaststelling van de identiteit ten behoeve van de GBA.

De NVVB geeft aan dat niet alle gemeenten tijdig eerste inschrijvingen in de GBA kunnen verwerken. Als inschrijving op zich laat wachten is ook geen BSN beschikbaar.

Kolommen

De verwachting is dat samenwerking met de GBA/NVVB in alle kolommen zal plaatsvinden.

Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de bijdrage van de NVVB

- Onderzoek welke ketenpartner in het kader van Modern migratiebeleid idealiter de identificatie van de migrant zou moeten verrichten en op welk moment in de verblijfsprocedure de identificatie zou moeten plaatsvinden. Aanzet tot dit onderzoek kan eventueel gegeven worden in een workshop zoals de NVVB voorstelt.
- Er dient een systematiek en procedure ontwikkeld te worden waarin alle mutatieberichten van de GBA worden getoetst en leiden tot een vervolgstap.
- Ontwikkel een procedure waarin de GBA altijd bericht krijgt over vertrek van migranten uit Nederland.
- Overweeg een systeem te bouwen waarin de meest relevante GBA gegevens zichtbaar zijn voor IND medewerkers (denk aan: eerdere huwelijken, adressen, gezinssamenstelling).

4.3.9. Openbaar Ministerie (OM)

Samenwerking

Tussen het Parket Generaal van het OM en de IND vindt op beleidsniveau overleg plaats. Indien met het OM in het kader van het Modern migratiebeleid nadere afstemming nodig is, kan dat via deze overlegstructuur plaatsvinden.

Handhaving

Stappen in het handhavingsproces waarin deze ketenpartner een rol kan spelen: informatievoorziening, detectie en repressie.

Het OM heeft in het kader van handhaving met name een repressieve rol doordat zij strafrechtelijk kan vervolgen. Modern migratiebeleid zal in deze rol geen verandering brengen.

Informatie-uitwisseling

Alle informatie die het OM door onderzoek en vervolging verkrijgt, wordt opgeslagen in de databank justID. Indien de IND voor detectie van regelovertreding en het vullen van risicoprofielen informatie van het OM zou willen betrekken, dient hij zich tot justID te richten. Het zou kunnen voorkomen dat justID nog niet over de meest recente informatie van het OM beschikt. In dat soort gevallen zou informatie-uitwisseling met het OM zelf kunnen plaatsvinden.

Het OM vraagt zich overigens af of de IND de benodigde informatie voor detectie van regelovertreding en het vullen van risicoprofielen niet al rechtstreeks van de betreffende opsporingsdienst zou kunnen krijgen. Om dubbele informatieverstrekking te voorkomen, dient uitgezocht te worden welke nieuwe informatie het OM aan de informatie van de opsporingsdiensten toe zou kunnen voegen.

Het OM ziet op voorhand geen juridische beletselen ten aanzien van informatie-uitwisseling. Als het doel van het verwerken van de informatie goed beschreven wordt en tussen partijen goed afgesproken wordt welke informatie uitgewisseld kan worden, dan is informatie-uitwisseling vaak goed mogelijk. Als een strafrechtelijk onderzoek nog niet afgerond is, kunnen er wel juridische beletselen zijn om informatie uit te wisselen.

Het is voor het OM op dit moment nog niet in te schatten welke invloed het Modern migratiebeleid heeft op het aantal te onderzoeken en te vervolgen zaken.

Algemene opmerkingen

Het OM is met een intensiveringproject begonnen voor financieel-economische delicten. Het project loopt tot 2012 en dus nagenoeg parallel met het Modern migratiebeleid. IND-gerelateerde delicten hebben bijna altijd financieel-economische gevolgen (misbruik van openbare kas, illegale arbeid enzovoort). Deze zouden daarom goed in dat project meegenomen kunnen worden.

Het is het OM opgevallen dat door het Modern migratiebeleid ten aanzien van referenten en migranten verdergaand bestuursrechtelijk opgetreden kan worden. Deze bestuursrechtelijke aanpak kan onder omstandigheden nog gevolgd worden door een strafrechtelijke vervolging. Hierbij dient wel rekening gehouden te worden met het zogenaamde 'una via-beginsel'. Het OM licht toe dat het niet wenselijk is om naast een bestuursrechtelijke afdoening tevens een strafrechtelijke afdoening te doen. Het is wel mogelijk om bovenop een bestuursrechtelijke afdoening een strafrechtelijke afdoening te doen. Zo zou tot strafrechtelijke vervolging overgegaan kunnen worden nadat al bestuurlijke boetes zijn opgelegd, maar desondanks de regels niet worden nageleefd. Het OM adviseert de IND om het omslagpunt van bestuursrechtelijk handhaven naar strafrechtelijk handhaven tijdig en goed vast te stellen. Het OM heeft met deze vaststelling ervaring en biedt haar expertise aan bij het opstellen van een dussdanige richtlijn. Zij stelt er verder prijs op als per verblijfskolom aangegeven zou worden of ook strafrechtelijke afdoening gewenst is.

Kolommen

Naar verwachting zal de samenwerking met het OM in alle kolommen plaatsvinden.

Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de bijdrage van het Openbaar Ministerie

- Er dient onderzocht te worden of kan worden volstaan met het verkrijgen van handhavingsinformatie van de opsporingsdiensten, of dat ook informatie-uitwisseling met het OM nodig is.
- Onderzoek in verband met de uitwisseling van handhavingsinformatie de koppelvlakken met justID .
- Er dienen in het kader van de Wet bescherming persoonsgegevens duidelijke afspraken gemaakt te worden over gegevensuitwisseling (doel, welke gegevens enzovoort).
- Begin tijdig met het vaststellen van het omslagpunt van bestuursrechtelijke naar strafrechtelijke afdoening. Het OM kan hierbij helpen.

4.3.10. Landelijke Commissie Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs (Landelijke Commissie)

Samenwerking

De Landelijke Commissie is belast met het toezicht op de naleving van de Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs. In de Gedragscode zijn normen opgenomen met betrekking tot de kwaliteit van het aangeboden onderwijs, de plaats die het onderwijs inneemt binnen het Nederlandse systeem, de geboden voorzieningen, de kosten voor studie en levensonderhoud alsmede de toelatingseisen die worden gesteld aan internationale studenten. De Landelijke Commissie onderschrijft het standpunt uit de Blauwdruk dat de overheid erop moet kunnen vertrouwen dat studenten aan wie een verblijfsvergunning is verstrekt ook daadwerkelijk gaan en blijven studeren in Nederland en dat daartoe periodieke controle noodzakelijk is. Voorts geeft de Landelijke Commissie aan dat zij nadrukkelijk betrokken wenst te worden bij de nadere uitwerking van het Modern migratiebeleid en de nieuwe controletaak van de IND: toezicht uitoefenen op de inlichtingenplicht door de referenten en het uitvoeren van bestuursrechtelijke sancties.

De Landelijke Commissie wijst uitdrukkelijk opdat de Gedragscode een zelfregulerende code is die is opgesteld door het onderwijsveld en dat de overheid niet via het Modern migratiebeleid de Gedragscode kan aanpassen. Alleen de Landelijke Commissie kan in overleg met het onderwijsveld en de overige betrokkenen (waaronder de ministeries van OCW, Justitie, LNV en SZW, alsmede de IND) overgaan tot aanpassing van de Gedragscode.

Handhaving

Stappen in het handhavingproces waarin deze ketenpartner een rol kan spelen: informatievoorziening, detectie en repressie.

De Landelijke Commissie vindt het in het kader van de handhaving belangrijk dat er een eenduidige definitie komt met betrekking tot het beoordelen van de studievoortgang van studenten en vraagt de IND om hierbij na te gaan of het aansluiten bij de bestanden die de IB-Groep al beheert, tot de mogelijkheden behoort.

Informatie-uitwisseling

Op het gebied van automatisering, gegevensregistratie en gegevensuitwisseling, zouden in een vroeg stadium gesprekken moeten worden gevoerd en activiteiten moeten worden gepland, opdat tijdige implementatie van nieuwe systemen en communicatie tussen de bestaande systemen van de verschillende ketenpartners en onderwijsinstellingen technisch mogelijk wordt gemaakt.

De Landelijke Commissie geeft aan dat er momenteel mogelijk wettelijke beletselen zijn om gegevens uit te wisselen ter zake van in- en uitschrijving van studenten, studievoortgang en wijzigingen van studie of onderwijsinstelling. Er dient een uitdrukkelijke wettelijke basis te komen voor de uitwisseling van gegevens tussen onderwijsinstellingen en de IND omdat anders de privacywetgeving gegevens uitwisseling in de weg kan staan.

Algemene opmerkingen

In het algemeen heeft de Landelijke Commissie een positief oordeel over de Blauwdruk, maar zij geeft tegelijkertijd aan dat de Blauwdruk tamelijk ambitieus is. Het is van belang politieke steun te krijgen en

de Blauwdruk om te zetten in wet- en regelgeving, waarbij de voortgang nauwlettend in de gaten gehouden moet worden.

De Landelijke Commissie vraagt de IND aandacht te besteden aan het voorkomen van verschillen tussen de voorwaarden om opgenomen te worden (en te blijven) in het register van de Gedragscode en de voorwaarden om aangewezen te worden (en te blijven) als referent. Er kan een situatie ontstaan dat een nieuwe onderwijsinstelling wordt opgenomen in het register van de Gedragscode maar door de IND niet als referent wordt aangewezen. Die situatie zou onwenselijk zijn.

Tevens vraagt de Landelijke Commissie aandacht voor verschillen in de 'rehabilitatietermijn' uit de Blauwdruk en de Gedragscode: in de Gedragscode is een rehabilitatietermijn van een jaar opgenomen terwijl in de Blauwdruk een termijn van vijf jaar wordt voorgesteld.

Daarnaast zijn er verschillen tussen de schorsende werking van het indienen van een klacht door de IND in de Blauwdruk versus de bepaling over het niet opschorten van de werking van bestreden besluiten bij een klacht, zoals bepaald in de Gedragscode. De situatie kan ontstaan dat de IND een aanwijzing intrekt terwijl er daarmee nog geen verwijdering uit het register van de Gedragscode is gerealiseerd: daarvoor is een besluit van de Landelijke Commissie nodig. Een procedure bij de Landelijke Commissie dan wel (daarna) bij het Nederlands Arbitrage Instituut heeft echter geen schorsende werking.

Ook vraagt de Landelijke Commissie aandacht voor de positie van de student die pas op een later moment besluit om bij een andere onderwijsinstelling een masteropleiding te volgen waardoor hij mogelijk alsnog een nieuwe vergunning moet aanvragen, alsmede voor de positie en eigenschappen van bepaalde groepen (de uitwisselingsstudent, de Phd, NFP en Cultuur, Religieuze seminaries en de stage).

Tot slot verzoekt de Landelijke Commissie om extra aandacht voor het voorkomen van administratieve lastenverzwaring die het Modern migratiebeleid mogelijk met zich meebrengt.

Kolommen

De samenwerking met de Landelijke Commissie zal naar verwachting met name plaatsvinden in kolom II (studie) en -indien de uitwisselingsstudent in kolom I terecht zou komen- in kolom I.

Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de bijdrage van de Landelijke Commissie

- Betrek de Landelijke Commissie bij de nadere uitwerking van Modern migratiebeleid.
- Op het gebied van automatisering, gegevensregistratie en -uitwisseling dient in een vroeg stadium gestart te worden met samenwerking, zodat onder andere implementatie van systemen tijdig plaats kan vinden.
- Maak een eenduidige definitie voor studievoortgang.
- Onderzoek of de IND kan aansluiten bij de bestanden die de IB-Groep al beheert.
- Onderzoek nader of sprake is van juridische beletselen bij gegevensuitwisseling en zo ja, hoe deze weggenomen kunnen worden. In aansluiting hierop dient onderzocht te worden welke wettelijke basis nodig is voor gegevensuitwisseling.
- Onderzoek hoe de toelatingsvoorwaarden tot aangewezen referentschap zich verhouden tot de toelatingsvoorwaarden tot opnamen in het register van de Gedragscode. Indien blijkt dat deze voorwaarden uiteenlopen, onderzoek welke gevolgen dit zou kunnen hebben.
- Geef aandacht aan het verschil in rehabilitatietermijn, aan schorsende werking van rechtsmiddelen en aan de positie van de genoemde specifieke groepen studenten.
- Onderzoek of sprake zal zijn van administratieve lastenverzwaring en of en hoe deze verzwaring beperkt zou kunnen worden.

4.3.11. Informatiebeheergroep (IB-Groep)

Samenwerking

De IB-Groep geeft aan dat zij het nut en de noodzaak onderschrijft om samen te werken binnen de keten. Zij wil dan ook graag betrokken worden bij het verder uitwerken van het Modern migratiebeleid en ze wil graag meewerken aan het versterken van de samenwerking binnen de keten.

Handhaving

Stappen in het handhavingsproces waarin deze ketenpartner een rol kan spelen: informatievoorziening en detectie.

De IB-Groep uit haar zorgen over de aanwijzing tot referent door de IND en de taak die de IB-Groep heeft als registerbeheerder in het kader van de Gedragscode. Zoals al door de Landelijke commissie is aangegeven bestaat er door het Modern migratiebeleid een reële mogelijkheid dat er discrepantie ontstaat tussen toelating tot het register van de Gedragscode en toelating tot aangewezen referentschap. Dit zou in het kader van handhaving onwenselijk zijn. De IB-Groep onderschrijft overigens de bevindingen van de Landelijke Commissie. Bovendien geldt dat – naast de aanwijzing – ook voor het schorsen of intrekken van de aanwijzing als referent de voorwaarden overeen moeten komen met die voor verwijdering uit het register van de Gedragscode. Dit om ongewenste verschillen te voorkomen.

Informatie-uitwisseling

De IB-Groep heeft aangegeven dat op het gebied van automatisering, gegevensregistratie en gegevensuitwisseling, in een vroeg stadium gesprekken moeten worden gevoerd en activiteiten moeten worden gepland. Daardoor kan tijdige implementatie van nieuwe systemen en communicatie tussen de bestaande systemen van de verschillende ketenpartners en onderwijsinstellingen technisch mogelijk wordt gemaakt.

Volgens de IB-Groep bestaan er momenteel mogelijk wettelijke beletselen (privacy) om gegevens uit te wisselen met de IND ter zake van in- en uitschrijving van studenten, studievoortgang en wijzigingen van studie of onderwijsinstelling. De IB-Groep stelt voor om in overleg met de IND te bekijken welke beletselen er zijn en hoe deze kunnen worden opgeheven. De IB-Groep onderschrijft het streven naar e-government en geeft daarbij aan dat zij binnen de overheid is aangewezen als de beheerder van gegevens binnen het onderwijsdomein.

Algemene opmerkingen

De IB-Groep heeft, in het algemeen, een positief oordeel over de Blauwdruk, maar geeft ook aan dat de Blauwdruk tamelijk ambitieus is. Het is van belang politieke steun te krijgen en de Blauwdruk om te zetten in wet- en regelgeving, waarbij de voortgang nauwlettend in de gaten gehouden moet worden.

De IB-Groep geeft als aanbevelingen mee om nadrukkelijk aandacht te besteden aan de verschillen die bestaan tussen de voorwaarden om opgenomen te worden en te blijven in het register van de Gedragscode en de voorwaarden om aangewezen te worden en te blijven als referent, waarbij uitgangspunt moet zijn dat deze verschillen worden voorkomen.

Daarbij wordt aandacht gevraagd voor verschillen in de 'rehabilitatietermijn' uit de Blauwdruk en de Gedragscode, alsmede de schorsende werking van het indienen van een klacht door de IND in de Blauwdruk versus de bepaling over het niet opschorten van de werking van bestreden besluiten bij een klacht, zoals bepaald in de Gedragscode.

Voorts vraagt de IB-Groep aandacht voor de positie van de student die pas op een later moment besluit om bij een andere onderwijsinstelling de masteropleiding te volgen, waardoor hij mogelijk alsnog een nieuwe vergunning moet aanvragen, alsmede voor de positie en eigenschappen van bepaalde groepen (de uitwisselingstudent, de Phd, NFP en Cultuur, Religieuze seminaries, hernieuwde toelating tot Nederland, en de stage).

Met betrekking tot de in de Blauwdruk beschreven administratieplicht geeft de IB-Groep aan dat zij dient te worden aangewezen als beheerder van de gegevens met betrekking tot vooropleiding en startkwalificaties van buitenlandse studenten, waarna vervolgens in overleg met de IND gegevens zouden kunnen worden uitgewisseld. Tot slot wordt om aandacht gevraagd voor het voorkomen van de administratieve lastenverzwaring die het Modern migratiebeleid mogelijk met zich meebrengt.

Kolommen

De samenwerking met de IB-Groep zal naar verwachting met name plaatsvinden in kolom II (studie).

Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de bijdrage van de IB-Groep

- Op het gebied van automatisering, gegevensregistratie en –uitwisseling dient in een vroeg stadium gestart te worden met samenwerking, zodat onder anderen implementatie van systemen tijdig plaats kan vinden.
- Maak een eenduidige definitie voor studievoortgang.
- Onderzoek of de IND kan aansluiten bij de bestanden die de IB-Groep al beheert.
- Onderzoek nader of sprake is van juridische beletselen bij gegevensuitwisseling en zo ja, hoe deze weggenomen kunnen worden. In aansluiting hierop dient onderzocht te worden welke wettelijke basis nodig is voor gegevensuitwisseling.
- Onderzoek hoe de toelatingsvoorwaarden tot aangewezen referentschap zich verhouden tot de toelatingsvoorwaarden tot opnamen in het register van de Gedragscode. Indien blijkt dat deze voorwaarden uiteenlopen, onderzoek welke gevolgen dit zou kunnen hebben.
- Geef aandacht aan het verschil in rehabilitatietermijn, aan schorsende werking van rechtsmiddelen en aan de positie van de genoemde specifieke groepen studenten.
- Onderzoek of sprake zal zijn van administratieve lastenverzwaring en of en hoe deze verzwaring beperkt zou kunnen worden.

4.3.12. Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI)

Samenwerking

Het BKWI heeft aangegeven zelf geen koppelvlakken met de IND te kennen, aangezien het BKWI slechts een ondersteunende organisatie is voor een aantal uitvoerders in het domein Werk en Inkomen en voorzieningen levert waarmee ketenpartners gegevens met elkaar kunnen delen.

Handhaving

Stappen in het handhavingsproces waarin deze ketenpartner een rol kan spelen: informatievoorziening.

Het BKWI heeft in het kader van Modern migratiebeleid geen zelfstandige handhavingstaak. De IND kan naar aanleiding van de via het BKWI ontvangen informatie waar nodig wel zelf handhaven, bijvoorbeeld door het intrekken van een vergunning.

Informatie-uitwisseling

Binnen het domein Werk en Inkomen zijn de volgende gegevens (elektronisch) beschikbaar:

- bewijs van arbeid: ofwel in vorm van een dienstverband of in de vorm van een 'eerste dag melding'.
- inkomensgegevens, vooral via de registratie van inkomen uit dienstverband binnen de polisadministratie. Overigens brengt aangifte van loonbelasting in de beschikbaarheid meestal een vertraging met zich mee van maximaal zes weken na afloop van de loonperiode. Daarna zijn deze inkomensgegevens binnen de polisadministratie beschikbaar en kunnen deze via de systemen van het BKWI bevestigd worden.
- bedrijfsgegevens van zelfstandig ondernemer, met die aantekening dat inkomensgegevens van zelfstandigen pas na lange tijd bij de Belastingdienst beschikbaar zijn, omdat definitieve vaststelling van deze gegevens meestal pas na twee jaar geschiedt.

Digitale gegevensuitwisseling tussen het BKWI en IND is mogelijk. Alle gegevensuitwisselingen binnen het domein van het BKWI vindt plaats op basis van het sofinummer, dat na het doorlopen van een verificatie gelijk staat aan het Burgerservicenummer (BSN). Uitwisseling van gegevens met partijen in het Werk en Inkomen domein is alleen mogelijk door gebruik van dit nummer. Er zijn echter wel mogelijkheden om af te wijken: als er een A-nummer bekend is, dan kan aan de hand hiervan het sofinummer worden achterhaald bij de GBA. Daarop is het alsnog mogelijk om gegevens binnen het domein op te vragen.

Alle gegevensuitwisselingen die via de systemen van het BKWI plaatsvinden, zijn beschreven in wet- en regelgeving. Daarnaast zijn het de registerhouders die toestemming moeten geven voor gebruik van de door hen beheerde gegevens. De ervaring leert dat op dit gebied geen grote beletselen worden gezien.

De risico's op het gebied van automatisering zijn beperkt door de stabiele en veilige (besloten) infrastructuur.

Juridische risico's zijn door het BKWI moeilijk in te schatten.

Algemene opmerkingen

Omdat er steeds meer bronbestanden worden ontsloten via het Suwinet, zal de IND in de gelegenheid worden gesteld steeds meer beschikbare informatie te raadplegen. Als hierover nadere afspraken zijn gemaakt met de aangesloten beheerders, zou het BKWI het aansluitingsproces kunnen faciliteren.

Kolommen

Naar verwachting zal de samenwerking met het BKWI in alle kolommen plaatsvinden.

Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de bijdrage van het BKWI

- Digitale gegevensuitwisseling kan op een veilige, weinig risicovolle manier worden gerealiseerd via het sofinummer of het BSN, indien er toestemming is van de registerhouders.
- Er moet worden onderzocht welke juridische beletselen er bestaan met betrekking tot gegevensuitwisseling.
- Het BKWI zelf kent geen koppelvlakken met de IND, zij heeft slechts een faciliterende rol.

4.3.14. Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

Samenwerking

Met het UWV bestaat al een intensieve samenwerking op het gebied van gegevensuitwisseling, waarvan het belang door het UWV en IND wordt onderkend. Inmiddels participeert het UWV met de IND in de pilot "Gegevensuitwisseling UWV-IND via Suwinet", waarbij de IND inzage heeft in de polisadministraties van het UWV.

Voor wat betreft de samenwerking tussen het UWV en de IND voor het Modern migratiebeleid geeft het UWV aan dat de definitieve gevolgen van het Modern migratiebeleid voor het UWV pas kunnen worden overzien als het beleid wordt vertaald in concept regelgeving.

Handhaving

Stappen in het handhavingsproces waarin deze ketenpartner een rol kan spelen: informatievoorziening.

Het UWV geeft aan dat voor wat betreft de handhaving en fraudepreventie een goede afstemming noodzakelijk is tussen de diverse instanties die gegevens over arbeid en verblijfsstatus beheren. Het UWV geeft de IND in overweging om te bezien in hoeverre de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst en de SIOD een rol zouden kunnen spelen in het kader van handhaving.

Informatie-uitwisseling

Het UWV geeft aan dat de door het UWV beheerde polisadministratie zal uitgroeien tot een basisregistratie lonen, arbeidsverhoudingen en uitkering (BLAU). Daarnaast zullen ook andere toekomstige basisregistraties voor de uitvoeringspraktijk van groot belang zijn, zoals het Nationaal Handelsregister (NHR) en de Gemeentelijke Basisadministraties (GBA). Het UWV heeft aangegeven dat in de beschrijving van het Modern migratiebeleid de aansluiting met het toekomstige stelsel van basisregistraties en het principe van de éénmalige gegevensuitvraag niet wordt belicht.

In dit verband wordt erop gewezen dat het Suwinet, in tegenstelling tot wat in de Blauwdruk wordt vermeld, geen zelfstandige registratie- of gegevensbron is. Het is een faciliteit waarmee toegang kan worden verkregen tot de gegevens uit de polisadministratie. Afspraken over het gebruik van de gegevens dienen daarom met het UWV gemaakt worden en niet met de beheerders van het Suwinet.

Algemene opmerkingen

Het UWV heeft aangegeven dat een aantal voor het UWV belangrijke hoofdstukken, zoals Informatievoorziening, Administratieve en Bestuurlijke lasten en Programmering en Planning, nog niet zijn ingevuld in de Blauwdruk.

Kolommen

Naar verwachting zal de samenwerking met het UWV met name plaatsvinden in kolommen I tot en met VI.

Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de bijdrage van het UWV

- Indien nadere afspraken over gegevensuitwisseling nodig zijn, kan de IND met het UWV afspraken maken over de gegevens zelf en met de beheerder van het Suwinet over de technische aspecten van de levering van deze gegevens.
- Bezie in hoeverre met de aansluiting met het toekomstige stelsel van basisregistraties een éénmalige gegevensuitvraag kan worden gemaakt.
- Bezie in hoeverre de Belastingdienst een rol kan spelen in het kader van handhaving.

4.3.15. Zeehavenpolitie

Samenwerking

Tussen de IND en de Zeehavenpolitie bestaat sedert jaren een goede samenwerking op zowel beleidsmatig als op operationeel niveau. De Zeehavenpolitie verwacht dat door de komst van het Modern migratiebeleid deze samenwerking niet zal veranderen. Indien in het kader van het Modern migratiebeleid nadere afspraken nodig zouden zijn, dan kunnen deze opgenomen worden in de bestaande samenwerkingsafspraken.

Handhaving

Stappen in het handhavingsproces waarin deze ketenpartner een rol kan spelen: Informatievoorziening, detectie en repressie.

Binnen de Zeehavenpolitie is een eenheid Havengerelateerd Vreemdelingen Toezicht (HVT) in oprichting. Deze eenheid zal in de havens toezichtstaken gaan uitoefenen die vergelijkbaar zijn met het Mobiel Toezicht Vreemdelingen en zal naar verwachting eind 2008 operationeel zijn. Wellicht kan deze eenheid in het kader van het Modern migratiebeleid een rol gaan vervullen met betrekking tot handhaving. Eind 2008 zal meer duidelijkheid bestaan over de wijze waarop deze rol ingevuld kan worden. De Zeehavenpolitie en de IND zullen met elkaar hierover in contact blijven.

Informatie-uitwisseling

Op dit moment bestaan al werkafspraken tussen IND en Zeehavenpolitie. De Zeehavenpolitie merkt op dat door het Modern migratiebeleid informatie-uitwisseling in verband met handhaving en het maken en onderhouden van risicoprofielen van groter belang zal worden. Hoe deze specifieke informatie-uitwisseling plaats zal vinden, moet nog over gesproken worden.

Overigens werkt de Zeehavenpolitie bij de uitoefening van haar eigen taken (bijvoorbeeld het controleren van schepen) ook al met risicoprofielen.

Algemene opmerkingen

De Zeehavenpolitie signaleert dat de Blauwdruk in hoofdzaak ziet op lang verblijf en het toezicht daarop. De eenheid grenstoezicht van de Zeehavenpolitie houdt zich echter voornamelijk bezig met grenscontrole, oftewel het nagaan of aan de voorwaarden voor toelating wordt voldaan wanneer aan de grens toegang tot het Schengengebied wordt gevraagd. Om die reden zal de invloed van het Modern migratiebeleid op de taakuitvoering van de Zeehavenpolitie beperkt zijn.

De Zeehavenpolitie herkent vanuit haar eigen praktijk hetgeen in de Blauwdruk is opgenomen over verblijf korter dan drie maanden, uitzetting en de vervoerdersregeling. De eenheid grenstoezicht maakt bij het verlenen van toegang aan de grens ook gebruik van garantstellingen. Dit gebeurt met name bij het afgeven van doorreisvisa.

Kolommen

Naar verwachting zal de samenwerking met de Zeehavenpolitie plaatsvinden in alle kolommen. De Zeehavenpolitie merkt verder op dat het een goede zaak is dat de wet- en regelgeving met betrekking tot de vergunningverlening aan arbeiders op zee zal vereenvoudigen (kolom IV).

Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de bijdrage van de Zeehavenpolitie

- Blijf -in het kader van handhaving- met de Zeehavenpolitie in gesprek over de op te richten eenheid HVT.
- Er dient invulling gegeven te worden aan de wijze waarop informatie-uitwisseling zal gaan plaatsvinden

4.3.16. Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)

Samenwerking

De IND is inmiddels in gesprek met het CJIB om vanaf medio 2008 de inning van legesgelden van verlengingsaanvragen te laten verlopen via het CJIB. Met betrekking tot het Modern migratiebeleid denkt het CJIB een goede samenwerkingspartner te kunnen zijn op het gebied van incasso-opdrachten.

Handhaving

Stappen in het handhavingproces waarin deze ketenpartner een rol kan spelen: informatievoorziening.

Het CJIB geeft aan dat haar diensten beschikbaar zijn voor alle Rijksdiensten waar het gaat om het innen van bestuurlijke boetes, dus ook voor de IND. Voor dit soort activiteiten heeft het CJIB sinds 2005 een dedicated verwerkingssysteem in gebruik genomen (IBB), waarin de incasso-opdrachten worden verwerkt. Voor wat betreft de inning van bestuursrechtelijke geldschulden (incasso van kosten van uitzetting) geeft het CJIB aan wellicht ook hierin een rol te kunnen vervullen. Daarbij is wel meer informatie noodzakelijk over hoe de inning van de kosten van uitzetting kan worden opgepakt.

Informatie-uitwisseling

Het CJIB heeft aangegeven dat als de IND voor het incassoproces geen afwijkende diensten verlangt van het CJIB, de beoogde koppeling tussen INDIGO en IBB relatief eenvoudig gerealiseerd kan worden via internet.

Ten behoeve van de uitwisseling van gegevens tussen het CJIB en de diverse bestuursorganen wordt gebruik gemaakt van een set gedefinieerde gegevens. Het CJIB gebruikt bij aanleveren van een incasso opdracht altijd de zogenoemde NAW- gegevens en het BSN. Daarbij kan ook gebruik worden gemaakt van het dossiernummer van de IND.

Voor wat betreft eventuele juridische belemmeringen met betrekking tot de gegevensuitwisseling geeft het CJIB aan deze momenteel niet te zien. Hierbij gaat het CJIB ervan uit dat de beoogde aanpassing van de Vreemdelingenwet als resultaat heeft dat de IND de bevoegdheid krijgt om een bestuurlijke boete op te mogen leggen. Wel wordt aangegeven dat nadere afstemming noodzakelijk is aangaande privacy- en beveiligingsaspecten. Voor wat betreft de beveiligingsaspecten wordt echter wel vermeld dat dit wellicht geen groot probleem zal zijn aangezien de datacommunicatie binnen Justitienet zal blijven.

Daarnaast wordt door het CJIB gewezen op de volgende risico's/aandachtspunten:

- In de huidige procesgang is niet voorzien in een betalingsregeling. Als de IND van mening is dat deze wel van toepassing zou moeten zijn, zal een aanpassing van het procesmodel en het systeem nodig zijn.
- In algemeenheid wordt het aantal bezwaar- en beroepszaken tegen bestuurlijke boetes onderschat. Hiermee dient de IND rekening te houden.

Algemene opmerkingen

Het CJIB geeft de IND in overweging op contact op te nemen met de Arbeidsinspectie om daar informatie te verkrijgen over de wijze waarop deze dienst haar processen aangaande de boeteoplegging heeft ingevuld.

Kolommen

De samenwerking met het CJIB zal naar verwachting zien op alle kolommen.

Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de bijdrage van het CJIB

- Ga verder met de ontwikkeling van de inning van legesgelden bij verlengingsaanvragen door CJIB om alvast koppeling te maken met de huidige systemen.
- Er is nadere afstemming nodig voor wat betreft privacy- en beveiligingsaspecten met betrekking tot digitale gegevensuitwisseling.
- Maak een inschatting van hoeveel bezwaar- en beroepszaken zullen gaan spelen.
- Onderzoek welke betalingstermijn zal worden toegepast.
- Wissel met de Arbeidsinspectie ervaringen uit over het de boeteoplegging.
- Onderzoek hoe de incasso van uitzettingskosten kan verlopen.

4.3.17. Bureau Bevordering Integriteitsbeoordeling door het Openbaar Bestuur (Bureau BIBOB) / Centraal Orgaan Verklaringen Omtrent Gedrag rechtspersonen (Centraal Orgaan VOG-RP)

Samenwerking

Zowel met het VOG-RP als met het landelijk Bureau BIBOB bestaat nog geen samenwerking. Om gebruik te kunnen maken van het BIBOB-instrument is een wijziging van de Wet BIBOB nodig.

Vanaf dit voorjaar start een uitbreidingstraject voor de Wet BIBOB. Wijzigingen die voor de IND in de wet gemaakt dienen te worden, kunnen in dit traject meegenomen worden. Om de wet dusdanig te wijzigen dat voor de IND ook integriteitstoetsen op aangewezen referenten gedaan kan worden, dient de IND tijdig aan te geven uit welke sectoren haar referenten afkomstig zijn. Bovendien dient, gelet op het ultimatum remedium karakter van het BIBOB-instrument, aannemelijk gemaakt te worden dat bepaalde sectoren waaruit de referentie afkomstig zijn zeer vatbaar zijn voor de georganiseerde criminaliteit en dient aangegeven te worden dat indien een referent uit die sector aangewezen wordt de overheid daarmee de georganiseerde criminaliteit faciliteert.

De IND werkt met uiteenlopende sectoren. Aangewezen referenten zouden uit elke bestaande sector kunnen komen. Er kan gekeken worden of voor de IND alle sectoren aangewezen zouden kunnen worden of dat alle nu aangewezen sectoren voor de IND toepasbaar worden gemaakt. Dit is in ieder geval niet op voorhand onmogelijk. Door de nodige wets- en AMVB-wijzigingen en de eisen die het ultimatum remedium karakter aan de aanwijzing stelt, dient rekening gehouden te worden dat een en ander niet op heel korte termijn geregeld kan worden.

De VOG-RP kan door de IND zonder meer worden gebruikt. Voor de VOG (-RP) wordt alleen gebruik gemaakt van het de justitiële informatie (bijvoorbeeld OM-transacties, septs, openstaande zaken, (on)herroepelijke veroordelingen, vrijspraken, enzovoort) en, in uitzonderlijke gevallen, van politie-informatie. De afweging die met de VOG (-RP) wordt gemaakt is of een bepaald delict in combinatie met het doel van de aanvraag een risico vormt voor de samenleving.

Handhaving

Stappen in het handhavingsproces waarin deze ketenpartner een rol kan spelen: preventie.

Het is de Werkgroep uitbreiding Wet BIBOB onduidelijk of nu al door Bureau BIBOB op bestuurlijke boetes gescreend kan worden (bijvoorbeeld boetes in het kader van de WAV). Dusdanige screening zou voor het uitvoeren van onderzoeken voor de IND van belang kunnen zijn. De IND zal zelf moeten aangeven op welke informatie gescreend dient te worden. Bij de VOG (-RP) wordt alleen gebruik gemaakt van de Justitiële informatie (en soms van politie-informatie). Bestuursrechtelijke boetes en belasting gegevens worden daarin niet meegenomen.

De Werkgroep uitbreiding Wet BIBOB merkt op dat Bureau BIBOB op dit moment niet de gereedschappen heeft om adviezen over onderwijsinstellingen te geven.

Informatie-uitwisseling

Informatie-uitwisseling kan zowel schriftelijk, per mail als volledig digitaal plaatsvinden. Er is geen specifiek systeem waarop de IND aangesloten moet worden. Wellicht is voor informatiedeling voor het geven van adviezen een koppelvlak nodig. Omdat de IND ook op het justitienetwerk is aangesloten, worden door de Werkgroep uitbreiding Wet BIBOB dienaangaande echter geen problemen verwacht.

Algemene opmerkingen

De Werkgroep uitbreiding Wet BIBOB benadrukt dat de Wet BIBOB een ultimatum remedium is. De IND zou daarom ook gebruik kunnen maken van een minder ingrijpend instrument als de VOG-RP of een inzage in Blueview. Dit laatste is een centrale databank waarin de politiekorpsen al hun geregistreerde informatie, zoals informatie over aangiftes, verhoren, processen-verbaal en opsporing, kunnen delen.

De Werkgroep uitbreiding Wet BIBOB zou graag weten hoeveel onderzoeken per jaar naar verwachting voor de IND gedaan dienen te worden. Ze merkt daarbij op dat Bureau BIBOB in 2007 ongeveer 200 adviezen heeft gegeven en dat voor 2008 ongeveer 360 adviezen worden verwacht.

Kolommen

Naar verwachting zal de samenwerking met Bureau BIBOB in de kolommen I en III tot en met VI plaatsvinden. In kolom II (studie) wordt vooralsnog geen samenwerking verwacht.

Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de bijdrage van de Werkgroep uitbreiding Wet BIBOB

- De IND verwacht dat het instrument BIBOB voor de uitvoering van het Modern migratiebeleid bruikbaar zal zijn. Omdat de Werkgroep uitbreiding Wet BIBOB er nadrukkelijk op wijst dat het BIBOB-instrument een ultimatum remedium is, dient nader onderzocht te worden of deze aanname juist is en zo ja in welke gevallen de Wet BIBOB een geschikt instrument is.
- Indien de Wet BIBOB een geschikt instrument is, dient in verband met de aankomende wetswijziging gestart te worden met een samenwerking met de Werkgroep uitbreiding Wet BIBOB.
- Als de Wet BIBOB ook voor de IND van toepassing zal worden, dient de IND afspraken met Bureau BIBOB te maken over informatie-uitwisseling.
- De mogelijkheid voor de IND om te gaan werken met een VOG-RP en Blueview dient nader onderzocht te worden.
- De IND dient te onderzoeken hoeveel onderzoeken naar verwachting per jaar door Bureau BIBOB nodig zullen zijn.
- Gezien de relatief beperkte capaciteit van Bureau BIBOB wordt geconstateerd dat de rol van de Wet BIBOB bij handhaving op aangewezen referenten in de praktijk beperkt zal zijn.
- Omdat Bureau BIBOB geen toetsen op onderwijsinstellingen kan doen, kan zij voor handhaving in kolom 2 vooralsnog geen rol spelen.

4.3.18. Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V)

Samenwerking

Op verschillende hiërarchische niveaus vindt overleg plaats tussen de IND en de DT&V gericht op de samenwerking op de koppelvlakken. Deze koppelvlakken worden vooral gekenmerkt door toelatingsvragen tijdens de terugkeerprocedure. De samenwerking met de DT&V is op dit moment nog beperkt gestructureerd. In die situaties waarin snel een ad hoc oplossing moet worden gevonden weten IND en DT&V elkaar op de juiste niveaus te vinden.

Handhaving

Stappen in het handhavingproces waarin deze ketenpartner een rol kan spelen: informatievoorziening, detectie en repressie.

De DT&V ziet geen zelfstandige taken met betrekking tot handhaving op het Modern migratiebeleid. Het grootste deel van de case-load bestaat op dit moment uit ex-asielzoekers en illegalen. Naar schatting betreft slechts een zeer beperkt gedeelte van de case-load migranten die in het verleden een reguliere aanvraag hebben ingediend.

De DT&V zal aanleverende instantie zijn van de door hen gemaakte kosten ten behoeve van het verhalen van de kosten op de migrant dan wel de (aangewezen) referent. De DT&V is op dit moment bezig om deze kosten op eenvoudige wijze te kunnen vastleggen in hun primaire proces. Tegen de tijd dat het Modern migratiebeleid wordt geïmplementeerd zal deze informatie kunnen worden geleverd aan die partij die het kostenverhaal zal uitvoeren. Daarin is overigens geen kostprijsberekening begrepen van de inzet van de organisatie zelf.

In die gevallen dat het opleggen van een bestuurlijke boete, al dan niet in combinatie met het verhalen van de kosten, zich richt op de (aangewezen) referent, dient duidelijk te zijn wie als zodanig is aan te merken. In die gevallen dat nog onvoldoende duidelijk is zou nader onderzoek bij de migrant nodig kunnen zijn. Dit zou wellicht kunnen interfereren met de werkprocessen van de DT&V gericht op een snelle terugkeer dan wel uitzetting. De DT&V benadrukt hierbij dat wanneer is begonnen met het uitzetproces en de migrant in vreemdelingenbewaring verblijft, wettelijk gezien de uitzetting niet mag worden vertraagd. Het is wenselijk vóór implementatie van het Modern migratiebeleid hierover concrete werkafspraken tussen DT&V, Vreemdelingenpolitie en IND vast te leggen.

Informatie-uitwisseling

Het is nog niet duidelijk op welke wijze de informatie door de DT&V aan de IND zal worden geleverd. Voorsnog worden geen belemmeringen voorzien. Er lijken evenmin juridische belemmeringen te bestaan met betrekking tot het mogen leveren van gegevens.

DT&V en IND menen dat de informatie-uitwisseling zich uitsluitend richt op het door de DT&V aanleveren van de door hen gemaakte kosten (vliegtickets enzovoort) in het kader van de terugkeer dan wel uitzetting.

Er zijn op dit moment geen gegevens beschikbaar van de aantallen migranten die na een reguliere aanvraag via de DT&V worden uitgezet. Dat aantal wordt door de DT&V als relatief laag ingeschat, ten opzichte van de overige case-load van ex-asielzoekers en illegalen. Omdat er binnen de IND geen geautomatiseerde referentenadministratie wordt bijgehouden is het ook niet mogelijk op basis daarvan een inschatting te maken. Overigens wordt gezamenlijk vastgesteld dat als de kosten van vertrek/uitzetting standaard worden vastgelegd in de DT&V procedures het nauwelijks een extra inspanning zal betekenen om die informatie beschikbaar te stellen in het kader van het kostenverhaal. In die zin levert het op voorhand inschatten van de te verwachten volumes geen belangrijke informatie op voor dit koppelvlak.

Kolommen

Naar verwachting zal de samenwerking met de DT&V plaatsvinden in alle kolommen.

Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de bijdrage van de DT&V

- Maak nadere werkafspraken tussen DT&V, VP en IND voor die gevallen waarin nader onderzoek bij de migrant over de identiteit van de (aangewezen) referent nodig lijkt.
- Probeer nog voor de implementatie van het nieuwe beleid een geautomatiseerde referentenadministratie op te zetten zodat op basis daarvan ook volume inschattingen kunnen worden onderbouwd.

4.3.19. Sociale Verzekeringsbank (SVB)

Samenwerking

Op dit moment vindt tussen de SVB en de IND nog geen uitwisseling van gegevens plaats. Door zowel de IND als de SVB wordt voorzien dat de invoering van het Modern migratiebeleid zal kunnen leiden tot uitwisseling van informatie die voor de beslissing op de aanvraag nodig is (denk aan gegevens met betrekking tot hoogte en duur van een verstrekte uitkering of kinderbijslag). De SVB signaleert naar aanleiding van de Blauwdruk op dit moment nog geen andere koppelvlakken met de IND.

Handhaving

Stappen in het handhavingproces waarin deze ketenpartner een rol kan spelen: informatievoorziening

De IND kan naar aanleiding van de door de SVB verstrekte gegevens handhavend optreden, bijvoorbeeld door het intrekken van een vergunning.

Informatie-uitwisseling

Voor informatie over verblijfstitels is de SVB op dit moment aangewezen op de GBA.

De SVB wisselt informatie uit op basis van een Burgerservicenummer (BSN) of, bij ontbreken daarvan, het Sofinummer. Migranten hebben op dit moment in veel gevallen nog geen BSN. Dat zou moeten veranderen op het moment dat het Register Niet-Ingezetenen operationeel is. Afhankelijk van de tijd die dat nog neemt zou overwogen kunnen worden om paspoortnummer of buitenlands identiteitsnummer, voor zover bekend, als “unieke sleutel” te hanteren. Indien geen “unieke sleutel” beschikbaar is, zou uitgewisseld kunnen worden op basis van een set persoonsgegevens die tezamen voldoende onderscheidend zijn. In het algemeen hanteert de SVB in dat geval de combinatie Naam, Voornaam, Geboortedatum en Geslacht.

Gegevens met betrekking tot bijvoorbeeld de hoogte en duur van de verstrekte kinderbijslag dan wel uitkering kunnen op meerdere manieren uitgewisseld worden. Het meest voor de hand ligt uitwisseling via RINIS, het Routerings Instituut Nationale Informatie Stroom. Voor de SVB en een aantal andere organisaties is RINIS de partij die batchgewijze uitwisseling binnen de overheidssector faciliteert. RINIS kan onder meer een koppeling verzorgen met Justitienet. De SVB neemt aan dat de IND hiervan gebruik kan maken.

Voor gegevensuitwisseling tussen de SVB en de IND is een wettelijke grondslag nodig. Deze moet de titel bieden die nodig is voor het leveren van gegevens waarover de SVB beschikt. De IND zal moeten aangeven welke titel zij heeft en tevens aan moeten geven wat de doelbinding is en of wordt voldaan aan het criterium van noodzakelijkheid. Als aan deze voorwaarden is voldaan, kan de SVB beoordelen of gegevenslevering is toegestaan.

Algemene opmerkingen

De SVB signaleert vooralsnog noch op juridisch dan wel automatiseringsgebied, noch in de samenwerking specifieke risico's.

Kolommen

Naar verwachting zal de samenwerking met de SVB plaatsvinden in alle kolommen.

Conclusies en aanbevelingen naar aanbeveling van de bijdrage van de SVB

- De komende jaren dient de gegevensuitwisseling tussen SVB en IND (technisch) gerealiseerd te worden. Hierbij dient onder meer onderzocht te worden of gegevensuitwisseling via RINIS voor de IND het meest voor de hand ligt.
- Er dient nagegaan te worden of er een wettelijke grondslag bestaat voor gegevensuitwisseling tussen de SVB en de IND. Indien deze nog niet bestaat, dient deze alsnog gerealiseerd te worden.
- Er dient onderzocht te worden of gegevensuitwisseling met de SVB in overeenstemming is met het bepaalde in de WBP (denk aan doelmatigheid en noodzakelijkheid).

4.3.20. Belastingdienst

Samenwerking

De samenwerking met de Belastingdienst richt zich op dit moment met name op gegevensuitwisseling in verband met bestrijding van fraude aangaande het middelenvereiste.

Handhaving

Stappen in het handhavingproces waar deze ketenpartner een rol kan spelen: informatievoorziening, detectie, eventueel repressie.

De Belastingdienst handhaaft thematisch, door bijvoorbeeld in een bepaalde periode specifiek aandacht te geven aan bepaalde sectoren. Omdat er vele ketenpartners zijn die aan zouden willen sluiten bij een

dergelijke thematische aanpak, zal het niet mogelijk zijn deze thema's in bilateraal overleg vast te stellen. Wel zou gekeken kunnen worden in hoeverre een gezamenlijke aanpak mogelijk is.

De Belastingdienst kan op bedrijven een certificering toepassen. Deze certificering ziet op handhaving achteraf en geeft de Belastingdienst de mogelijkheid om meer horizontaal toezicht te houden. Omdat de certificering voornamelijk op de echt grote bedrijven wordt toegepast, verwacht de Belastingdienst dat deze groep bedrijven slechts in beperkte mate overlap heeft met de bedrijven die aangewezen referent zullen worden. Om die reden meent de Belastingdienst dat de IND relatief weinig baat zou hebben bij het aansluiten op deze certificering. Er vindt overigens ook certificering plaats van brancheorganisaties.

Informatie-uitwisseling

De Belastingdienst wijst op definitieproblemen voor wat betreft inkomen. De Belastingdienst hanteert namelijk het begrip verzamelinkomen, dat niet zonder meer aansluit bij de gegevens zoals die uit het Suwinet te halen zijn. De Belastingdienst merkt op dat er niet zomaar gegevens op maat te leveren zijn die passen bij het inkomensbegrip zoals de IND dat in de toekomst zal hanteren. Er zal onderzocht moeten worden of de gewenste inkomensgegevens dan wel via het Suwinet, dan wel via de Belastingdienst zelf te achterhalen zijn. De 'Basisregistratie Inkomen' die de Belastingdienst aan het opzetten is, gaat uit van een definitie van verzamelinkomen dat breder is dan de inkomsten uit loon waar het zich op richt. Het is voor de Belastingdienst (ook qua capaciteit) overigens niet mogelijk om te investeren in ICT en systemen om gegevens op maat te kunnen leveren.

Gegevens over bedrijven kunnen slechts handmatig geleverd worden. Inkomensgegevens kunnen wel geautomatiseerd aangeleverd worden. Om de gegevens te kunnen interpreteren zal echter vaak toch nog contact met individuele medewerkers nodig zijn. Uit een achteraf opgelegde aanslag door de Belastingdienst kan bijvoorbeeld niet zonder meer worden opgemaakt of een bedrijf onvolledige of onjuiste gegevens heeft verschaft (deze informatie zou consequenties kunnen hebben voor de status van aangewezen referent). De Belastingdienst merkt verder op dat naast een navordering ook eventueel een bestuurlijke boete opgelegd kan worden of een strafrechtelijk traject kan worden ingezet (er dient tussen beide trajecten gekozen te worden, het is in principe niet mogelijk om beide trajecten tegelijkertijd te bewandelen). Bestuurlijke boetes zijn te onderscheiden naar verzuimboetes en vergrijpboetes. Ook gegevens over bestuurlijke boetes zullen waarschijnlijk niet geautomatiseerd aangeleverd kunnen worden.

De Belastingdienst gebruikt als 'unieke sleutel' het BSN. Registratie vindt ook wel plaats door middel van NAW-gegevens. Het is de Belastingdienst overigens nog niet duidelijk met welke sleutel zal worden gewerkt na invoering van het Register Niet-Ingezetenen.

Ten aanzien van het uitwisselen van gegevens geldt dat er wettelijke beperkingen zijn. Handhaving (door andere overheidsorganisaties) zou echter een reden kunnen zijn om de beperkingen op dat gebied op te heffen. Wel is van belang dat er een duidelijke wettelijke grondslag voor de gegevensuitwisseling bestaat. In dit kader is verder van belang dat de geheimhoudingsbepaling die geldt voor de Belastingdienst begin dit jaar is herzien.

Kolommen

De samenwerking met de Belastingdienst zal naar verwachting in alle kolommen plaatsvinden, maar met name met betrekking tot arbeidgerelateerde verblijfsdoelen als arbeid in loondienst en arbeid als zelfstandige (kolommen III, IV en V) en kolommen waarbij toetsing aan het middelenvereiste een rol kan spelen (kolom VI).

Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de bijdrage van de Belastingdienst

- De FIOD-ECD heeft opgemerkt dat in het kader van handhaving en informatie-uitwisseling structurele samenwerking met de Belastingdienst voor de IND mogelijk essentieel zou kunnen zijn (zie paragraaf 3.4.5). Het gesprek met de Belastingdienst heeft dit beeld bevestigd. Het verdient aanbeveling om met de Belastingdienst op het gebied van handhaving nauw samen te gaan werken en om te leren van de kennis en ervaring die op dit gebied bij deze dienst aanwezig is.
- Er dient goed nagedacht te worden over de te hanteren definities en in hoeverre die aansluiten bij de gegevens die uit (geautomatiseerde) bestanden kunnen worden gehaald.

- Er dient onderzocht te worden of de IND baat kan hebben bij het aansluiten bij de certificering door de Belastingdienst.
- Er dient onderzocht te worden in hoeverre tussen Belastingdienst en de IND een gezamenlijke thematische aanpak mogelijk is.
- Omdat het belangrijk is dat snel tot handhaving achteraf kan worden overgegaan, is het voor de IND van belang dat gegevens zo snel mogelijk beschikbaar zijn. Om die reden dient nader onderzocht te worden op welke termijn gegevens bij de Belastingdienst voorhanden kunnen zijn.

4.3.21. Kamer van Koophandel Nederland (Kamer van Koophandel)

De Kamer van Koophandel is maar zeer beperkt in staat gebleken een reactie op de Blauwdruk te geven. Op basis van haar reactie werd onderstaande gestedilleerd. Het verdient aanbeveling om in de volgende fase -mogelijk in de vorm van een interview- na te gaan of in het kader van het Modern migratiebeleid een meer uitgebreide rol bij de Kamers van Koophandel ligt.

Samenwerking

De Kamers van Koophandel voeren de basisregistratie van rechtspersonen en ondernemingen. Hierdoor is de overheid verplicht de authentieke gegevens van rechtspersonen en ondernemingen bij de basisregistratie op te vragen. Om die reden dienen bedrijfsgegevens bij de Kamer van Koophandel opgevraagd te worden.

Handhaving

Stappen in het handhavingsproces waar deze ketenpartner een rol kan spelen: informatievoorziening, detectie, preventie.

De IND verwacht dat hij naar aanleiding van de uit het handelsregister verkregen informatie handhavend op kan treden, bijvoorbeeld door een aangewezen referentschap te beëindigen.

Informatie-uitwisseling

Ten aanzien van de gebruikte 'unieke sleutel' laat de Kamer van Koophandel weten dat per 1 januari 2008 binnen het Handelsregister twee entiteiten worden gekend. De eerste entiteit is de niet natuurlijk persoon (bijvoorbeeld een BV of een NV). Deze entiteit wordt uniek geïdentificeerd door een nummer (het Fi-nummer). Een rechtspersoon kan een onderneming of niet-onderneming hebben, de tweede entiteit, die uniek wordt geïdentificeerd door het KvK-nummer. Afhankelijk van de behoefte moet een van beide worden gebuikt.

Kolommen

De samenwerking met de Kamers van Koophandel zal naar verwachting met name plaatsvinden in kolommen met arbeidgerelateerde verblijfsdoelen en in kolommen waarin bedrijven als referent aangewezen kunnen worden (denk aan kolommen III, IV en V).

Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de bijdrage van de Kamer van Koophandel

Onderzoek in een latere fase of in het kader van het Modern migratiebeleid een meer uitgebreide rol bij de Kamers van Koophandel ligt en of er risico's (bijvoorbeeld op juridisch of automatiseringsgebied of in de samenwerking) op de koppelvlakken bestaan.

4.4. Doelbereik en technische uitvoerbaarheid

Ten aanzien van de samenwerking met ketenpartners en handhaving is het niet mogelijk om een onderscheid te maken tussen IND 2010 en het Modern migratiebeleid, nu beide onderwerpen zeer met elkaar samenhangen, in elkaars verlengde liggen en elkaar daardoor direct beïnvloeden.

Doordat de aangewezen referenten een informatie-, bewaar- en doorgeefplicht hebben, wordt de procedure eenvoudiger omdat de IND op deze wijze eenvoudig informatie kan verkrijgen bij de aangewezen referenten. De nieuwe bewaar- en doorgeefplicht leidt aan de andere kant wel tot een extra belasting bij de aangewezen referent.

Uitgangspunt in het Modern migratiebeleid is dat de toelating en handhaving op doeltreffende wijze zal plaatsvinden en dat de afhandeling van de procedure versneld wordt. Dat betekent een positieve ontwikkeling voor alle betrokkenen. Voorwaarde is wel dat de IND optimaal is ingericht op informatie-uitwisseling. Ten aanzien van de handhaafbaarheid wordt opgemerkt dat in veel gevallen gegevens bij instellingen en ketenpartners van de IND al beschikbaar zijn, maar het koppelvlak nog niet benoemd is. De feitelijke uitwisseling van gegevens vindt dan ook nog niet plaats.

Doordat de IND door de automatische gegevensuitwisseling met de ketenpartners in het bezit kan komen van informatie over de burger, betekent dit dat de burger deze informatie zelf niet hoeft aan te leveren. Verder zal in meerdere gevallen bij de vergunningverlening een langere geldigheidsduur aangehouden worden. Gevolg hiervan is dat de burger minder frequent om verlenging van zijn vergunning hoeft te verzoeken. Daar staat tegenover dat de burger (in het kader van de handhaving) verplicht wordt gegevens te bewaren en daarbij een informatieplicht heeft wanneer er wijzigingen optreden. Al met al lijkt er dan ook sprake te zijn van een lastenverlichting voor de burger. Nu er meer informatie elektronisch door de IND verkregen wordt van de ketenpartners, zal dit naar verwachting leiden tot een hogere efficiëntie bij de IND.

Nu meer informatie elektronisch zal worden aangeleverd, moet de IND zijn processen ook dusdanig inrichten dat daarop adequaat wordt gereageerd. De nieuw in te stellen procedure ten aanzien van aangewezen referenten zal een intensivering van het werk inhouden. Verder moet bedacht worden dat de IND niet alleen gegevens van ketenpartners zal ontvangen maar dat de ketenpartners ook een actieve houding van de IND verwachten met betrekking tot het aanleveren van informatie.

Wettelijke beletselen en gegevensuitwisseling

Bij het uitwisselen van gegevens kunnen juridische beletselen bestaan. Zo zal op het verstrekken van tot personen te herleiden gegevens de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing zijn. Ook andere wetten kunnen bepalingen bevatten die van invloed kunnen zijn op de uitwisseling van gegevens.

De ketenpartners is gevraagd of zij juridische beletselen voorzien bij de uitwisseling van gegevens. Uit de reacties is gebleken dat de ketenpartners grofweg ingedeeld kunnen worden in drie groepen.

De eerste categorie betreft ketenpartners die hebben aangegeven op voorhand geen wettelijke beletselen te voorzien. Het OM en het CJIB zijn hier voorbeelden van.

De tweede categorie betreft ketenpartners die hebben aangegeven op voorhand wel wettelijke beletselen te zien. Zo voorzien de Landelijke Commissie en de IB-Groep mogelijk beletselen en heeft de FIOD aangegeven dat gegevensuitwisseling kan worden bemoeilijkt door artikel 67, eerste lid Awr en artikel 43c Uawr. Verder heeft de SIOD aangegeven momenteel te vallen onder de Wet bijzondere opsporingsdiensten. Zij heeft de verwachting uitgesproken met ingang van 1 januari 2009 onder het Besluit politiegegevens te gaan vallen. Op grond van artikel 4:3 Besluit politiegegevens zou gegevensuitwisseling gemakkelijker kunnen verlopen. De Koninklijke Marechaussee geeft aan dat gegevens die onder de Wet politiegegevens vallen, slechts in overeenstemming met die wet kunnen worden verstrekt.

De derde categorie betreft de ketenpartners die hebben aangegeven dat in de toekomst uitgezocht zal moeten worden of er wettelijke beletselen bestaan bij de uitwisseling van gegevens (en zo ja, welk dat zijn). Verschillende ketenpartners, waaronder het CWI, Koninklijke Marechaussee en de SIOD, hebben aangegeven dat onderzocht moet worden of de Wbp van invloed is op de uitwisseling van gegevens.

Zoals eerder aangegeven zal word geadviseerd dit onderzoek te beleggen binnen het nog vorm te geven informatieknooppunt.

4.5. Financiën

Gelet op de intensieve digitale gegevensuitwisseling zal bij de IND op enigerlei wijze een informatieknooppunt in het leven geroepen moeten worden. Op dit moment is niet goed te overzien wat de incidentele en structurele kosten in de toekomst zullen zijn. Het advies is dan ook om de kosten voor het op te richten informatieknooppunt in kaart te laten brengen.

Ten aanzien van de handhaving is de verwachting dat het nieuw op te zetten systeem van de bestuurlijke boetes tot nieuwe kosten zal leiden. De bestuurlijke boetes zullen naar verwachting door het CJIB worden geïnd. Aan de inning zijn vanzelfsprekend kosten verbonden. Overleg over de kosten die het laten innen door het CJIB zijn verbonden, valt buiten het bereik van een uitvoeringstoets, maar maakt veeleer onderdeel uit van de implementatie. Om die reden kan over de kosten van inning ervan geen uitspraak gedaan worden.

Een gevolg van de introductie van de bestuurlijke boete systematiek is dat hiertegen ook rechtsmiddelen kunnen worden ingesteld. Dat betekent een verzwaring van de werklust bij de IND (en overigens in ieder geval ook bij de rechterlijke macht).

Verder heeft de NVVB aangegeven dat indien er een conversie zou moeten plaatsvinden van de verblijfstitels (omdat deze gerelateerd zouden worden aan de kolommenstructuur) dit extra kosten met zich mee zal brengen. Een inschatting van de hoogte van deze kosten is op dit moment niet te geven.

In de Blauwdruk staat dat de IND een controleplan dient te ontwikkelen, waarin steekproefsgewijze controles plaatsvinden, en dat er handhavingsprofielen worden opgesteld die bepalen welke doelgroepen zwaarder en minder zwaar gecontroleerd worden. Daarnaast zullen op basis van risicoanalyses ketenbrede handhavingsprogramma's worden uitgevoerd, waarin verschillende organisaties deelnemen. Hier wordt door de IND invulling aan gegeven met de werkwijze conform het generiek behandelproces (zie paragraaf 4.2.3.). Het uitvoeren van deze taken en in het bijzonder het opstellen en onderhouden van risico- en handhavingsprofielen zal –zowel structurele als incidentele- kosten met zich meebrengen. Ook van de hoogte van deze kosten is op dit moment nog geen inschatting te geven.

4.6. Transitie

Ten aanzien van de implementatie van het Modern migratiebeleid hebben veel ketenpartners erop aangedrongen de invoering de komende jaren zoveel mogelijk gefaseerd te laten plaatsvinden. Om dit

gefaseerde proces in de periode tot aan de daadwerkelijke implementatie van wet- en regelgeving gestroomlijnd te laten verlopen, dient er een structureel overleg tussen de meest betrokken ketenpartners opgezet te worden. Het ligt voor de hand de coördinatie en het voorzitterschap van dit overleg bij de IND te beleggen.

4.7. Conclusies en aanbevelingen

Waar de samenwerking tussen de IND en een groot aantal ketenpartners op het terrein van de toelating en op het terrein van handhaving op dit moment al intensief plaatsvindt, brengt het Modern migratiebeleid in die samenwerkingsrelatie geen grote veranderingen. Wel zal de samenwerkingsrelatie met een aantal nieuwe ketenpartners vormgegeven moeten worden. Naast de intensivering van de informatie-uitwisseling zal er ook op het terrein van handhaving een versterking van de samenwerking met ketenpartners plaatsvinden. Dat laatste vindt echter niet uitsluitend plaats door het nieuwe beleidsvoorstel, maar is ook al op basis van de uitkomsten van het rapport van de Algemene Rekenkamer ter hand genomen.

Het belang van een goede handhaving wordt door alle ketenpartners gedeeld. Niet elke ketenpartner ziet hierin echter op basis van de Blauwdruk voor zichzelf een rol weggelegd. Dit kan ofwel liggen aan juridische beperkingen, waardoor het niet mogelijk is om informatie met anderen te delen, dan wel omdat er door de ketenpartner wordt aangegeven dat er simpelweg geen bruikbare informatie voor de IND beschikbaar is.

Verschillende ketenpartners hebben aangegeven dat nog nader onderzocht moet worden of er juridische beletselen bestaan ten aanzien van gegevensuitwisseling. Verder is er een aantal ketenpartners die op voorhand al juridische beletselen zien. In de aanloop naar de implementatie van het Modern migratiebeleid zullen deze beletselen dan ook nader in kaart gebracht moeten worden en dient onderzocht te worden of en hoe de beletselen weggenomen kunnen worden.

4.7.1. IND 2010

- Invoering van een systeem voor het registreren van (fraude) signalen en het onderkennen van trends, ondermeer om voeding te geven aan profielen en programmatisch handhaven.
- Er dient een procedure ontworpen te worden met betrekking tot het gestructureerd en systematisch onderling doorgeven van (fraude) signalen. Essentieel hierbij is om duidelijk te maken aan de ketenpartners welke acties de IND heeft ondernomen/gaat ondernemen op hun signalen.
- Niet alleen de IND maar ook veel ketenpartners zijn verwikkeld in een proces van veranderingen. Hierdoor bestaat het risico dat de blik vooral intern gericht is en de afstemming op het Modern migratiebeleid naar de achtergrond verdwijnt. Om dit te voorkomen wordt aanbevolen dat de IND periodiek overleg pleegt met de ketenpartners en zo een integraal ‘stakeholdermanagement’ voert waarbij ook de verwachtingen die IND en ketenpartners van elkaar hebben op elkaar worden afgestemd. Dit dient zo spoedig mogelijk aangevangen te worden.
- Nadere afstemming is nodig voor wat betreft privacy- en beveiligingsaspecten met betrekking tot digitale gegevensuitwisseling.
- De samenwerking op het gebied van handhaving staat of valt met een goede informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners. De systemen sluiten op dit moment niet op elkaar aan. Om dit te bewerkstelligen zullen verschillende trajecten gestart moeten worden, aanbevolen wordt om in een zo vroeg mogelijk stadium hiermee te beginnen.

4.7.2. Modern migratiebeleid

- Er dient nadere afstemming plaats te vinden voor wat betreft privacy- en beveiligingsaspecten met betrekking tot digitale gegevensuitwisseling.

- De uitbreiding van het aantal ketenpartners waarmee wordt samengewerkt betekent dat de IND ook van meer partners afhankelijk zal zijn. Anderzijds biedt dit de mogelijkheid van meer partijen de ‘best practices’ te leren.
- De consultaties door de IND vonden in een vroeg moment van deze EAUT plaats. Een aantal uitwerkingen van het Modern migratiebeleid (bijvoorbeeld de beschrijving van de nieuwe processen, het voorstel voor een informatieknooppunt) waren op dat moment nog onvoldoende concreet. Dat leidt er mogelijk toe dat een aantal ketenpartners ten tijde van de consultatie minder zicht hadden op de consequenties op de koppelvlakken met de IND.
- Er dient tijdig een begin gemaakt te worden met het vaststellen van het omslagpunt van bestuursrechtelijke naar strafrechtelijke handhaving.
- Er dient nader te worden bezien in hoeverre de Belastingdienst een rol kan spelen in het kader van handhaving. De Belastingdienst wordt hiertoe een aantal maal specifiek door andere ketenpartners genoemd.
- De handhaving ten aanzien van de aangewezen referenten dient nader uitgewerkt te worden (informatieplicht, meldpunt enzovoort). Onder andere de Vreemdelingenpolitie dringt hierop aan.
- Een aantal ketenpartners heeft hun twijfels bij de handhaafbaarheid van de uitgangspunten van het Modern migratiebeleid. De Arbeidsinspectie bijvoorbeeld geeft aan dat zij de indruk heeft dat de vereenvoudiging vooraf misbruik in de hand werkt. Zij ziet zich derhalve gedwongen een rol te moeten gaan vervullen in de handhaving achteraf.
- Door de Landelijke Commissie Gedragscode en de Informatie Beheergroep wordt geconstateerd dat er sprake is van een discrepantie tussen de gedragscode en het voorgestelde beleid hetgeen tot ongewenste effecten kan leiden. Beiden zijn daarbij wel bereid om mee te denken en samen te werken om te komen tot een kwantitatieve en kwalitatieve ketenbenadering.
- De Vreemdelingenpolitie ziet voor zichzelf weinig mogelijkheden voor handhaving in kolom II (Studie).
- Meerdere ketenpartners hebben expliciet aanbevolen het Modern migratiebeleid gefaseerd in te voeren.
- In het kader van toegang heerst bij de Koninklijke Marechaussee onduidelijkheid of toegangsweigering na het toekennen van een positieve beschikking in het kader van de toegangs- en verblijfsprocedure nog mogelijk is. Dit dient nader uitgewerkt te worden.

5. Informatievoorziening

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de impact van het Modern migratiebeleid op de informatievoorziening beschreven. In het kader van 'IND bij de tijd' werkt de IND aan het herontwerpen van processen en het nieuwe informatiesysteem INDIGO, een dienstverleningsconcept en andere ontwikkelingen zoals e-overheid. De Blauwdruk Modern migratiebeleid geeft een schets van het voorgenomen beleid, waarbij logischerwijs veel details ontbreken. Daarom is dit hoofdstuk toegespitst op de hoofdlijnen van de gevolgen van het voorgestelde beleid op de informatievoorziening. Vanwege het ontbreken van details zijn in voorkomende gevallen aannames gedaan, die in de tekst worden benoemd.

Om te voorkomen dat proceswijzigingen automatisch leiden tot systeemwijzigingen, zoals nu het geval is, zal een regelbeheersysteem worden geïmplementeerd. In dit systeem kan de IND gewijzigde regelgeving vastleggen in de vorm van regels. Het regelbeheersysteem stuurt INDIGO aan om zich conform de regels te gedragen. INDIGO zelf hoeft dan niet meer te worden aangepast als gevolg van beleidswijzigingen. Hiermee heeft de IND bewust de keuze gemaakt om het generiek behandelproces los te koppelen van het beheer van wet-, regelgeving, procesregels en producteisen, de regelbeheersing. Daarmee is het informatiesysteem dat het behandelproces van de IND ondersteunt "regelonafhankelijk" of "beleidsneutraal" geworden en kunnen beleidswijzigingen middels een eigen (nieuw te ontwikkelen) methode, ondersteund door aparte informatiesystemen, beheerst, zorgvuldig en snel worden doorgevoerd.

De regelbeheersingsmethode wordt ontwikkeld in samenwerking met de Service Integrator en ondersteund middels een promotie-onderzoeksprogramma vanuit de Universiteit van Amsterdam en de Technische Universiteit Delft. Regelbeheersing is een gelaagde methodiek, waarbij beheer top-down mogelijk is (bij nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving), maar nadrukkelijk ook bottom-up (bij nieuwe of wijzigende procesregels of producteisen).

Onderdelen van de regelbeheersingsmethode zijn:

De ontologie:

- de (kern)begrippen die noodzakelijk zijn om het primair proces van de IND volledig te ondersteunen;
- de relaties tussen deze begrippen en de plaats waar deze begrippen gebruikt worden in instructies, processen, producten of systemen;
- de verbanden tussen de door de IND gebruikte kernbegrippen en de vergelijkbare begrippen van ketenpartners.

De kenniskaart:

- Het decomplexiemodel, waarin in vooraf onderscheiden dimensies (klant, referent, medewerkers, diensten, ketenpartners, enzovoort) en aspecten (wetten, verblijfsdoelen, producten, enzovoort) de relaties zijn neergelegd tussen de stappen in het generiek behandelproces en de verschillende primaire processen van de IND.

Kennismodellen:

- Modellen waarmee de behandeling van de verschillende verblijfsdoelen (geautomatiseerd) wordt ondersteund. Het gaat hier om de ondersteuning van het gehele behandelproces van klantprofielen en aanvraagformulieren tot aan beslissing(sondersteuning) en handhaving, het creëren van behandelprocessen "op maat" en het leveren van producten (verblijfsdocumenten, verblijfstitels, beschikkingen, enzovoort).

Documentensysteem:

- Systeem, van waaruit (vigerende en vervallen) wet- en regelgeving, tekstblokken voor brieven en beschikkingen enzovoort, kunnen worden opgehaald.

Analysesystemen

- Systemen, waarmee kwaliteitssteekproeven kunnen worden ondersteund en beleidsinformatie uit het (geautomatiseerde) behandelproces kan worden gegenereerd.

Profielensystemen

- Systemen, die op basis van moderne “fuzzy logic” technologie kunnen zoeken en matchen en patronen kunnen herkennen.

5.2. Doelbereik en technische uitvoerbaarheid

5.2.1. IND 2010

INDIGO en Modern migratiebeleid

Een noodzakelijke voorwaarde voor de invoering van het Modern migratiebeleid is een goed functionerend INDIGO. Aangezien de invoering van INDIGO vóórloopt op de invoering van Modern migratiebeleid zal apart aandacht gegeven moeten worden aan de transitie van bestaande naar nieuwe wetgeving. Doordat deze wijziging de regelgeving en beleid betreft en deze sturing wordt belegd binnen het regelbeheersingssysteem, heeft dit (idealiter) geen gevolgen voor het dan gerealiseerde INDIGO.

De IND heeft er voor gekozen om de gehele informatievoorziening voor het primair proces (de huidige legacysystemen) te vervangen door standaardpakketten en de processen van de IND opnieuw in te richten. Deze standaardpakketten moeten ten minste het werken met een elektronisch dossier ondersteunen en geautomatiseerde (ondersteuning van de) behandeling van aanvragen mogelijk maken. Dit alles om de doelstelling van de IND te komen tot een klantgerichte, effectieve, efficiënte en flexibele dienstverlening te verwezenlijken.

In INDIGO wordt de “know” van de “flow” gescheiden. Dat houdt in dat de inhoudelijke ondersteuning (toepassing van kennis en wet- en regelgeving) en de logistiek georiënteerde ondersteuning van de werkstroom) worden gescheiden door middel van:

1. het ondersteunen van een generiek behandelproces dat geen kenniselementen bevat;
2. de elementen in de IND werkstroom die afhankelijk zijn van wet- en regelgeving, procesregels en producteisen neer te leggen in een systematiek van regelbeheersing;
3. het systeem van regelbeheersing samen met de service-integrator ontwikkelen, waarbij de inhoud van dit systeem in beheer wordt genomen bij de IND.

De IND heeft reeds lange tijd ervaring met geautomatiseerde beheersing van wet- en regelgeving bij het ontwikkelen en beheren van haar Beslis Ondersteunend Systeem (BOS) en systemen ten behoeve van regelgestuurde gegevensuitwisseling inzake het rechtmatig verblijf van migranten in Nederland. Deze gegevensuitwisseling bestaat uit de verblijfstitelbepaling aan de GBA ten behoeve van de uitvoering van de Koppelingswet, waarbij de mate van rechtmatig verblijf is gekoppeld aan de mate waarin migranten in Nederland in aanmerking komen voor voorzieningen, uitkeringen, verstrekkingen, vergunningen, toeslagen, verzekeringen en subsidies.

De systematiek van regelbeheersing wordt samen ontwikkeld met de Service-Integrator, de partner in de ontwikkeling van INDIGO. De in de systemen vastgelegde inhoud van regelbeheersing wordt door de IND zelf beheerd. Met deze regelbeheersing wordt de werking van INDIGO aangestuurd. Uit het bovenstaande vloeit dus voort dat INDIGO flexibel is waarbij wet- en regelgeving met behulp van regelbeheersing het beslisproces aanstuurt. De uitdaging ligt in het juist inschatten van de benodigde *mate van flexibiliteit*, aangezien deze ná implementatie van INDIGO en het regelbeheersysteem niet meer wijzigt.

Wijzigingen in wet- en regelgeving en beleid kunnen op deze manier naar verwachting sneller worden doorgevoerd omdat de IND zelf de regels - ondersteund door moderne methoden en systemen - analyseert en beheert. De werking van INDIGO en het beslisproces veranderen mee op basis van de aanpassingen in de regelbeheersing.

Geautomatiseerd behandelen

Onderzocht is in hoeverre het mogelijk is aanvragen geautomatiseerd te behandelen. Op basis van de mate van objectiviteit van aan te leveren bescheiden en de vraag of deze gegevens geautomatiseerd ter beschikking kunnen komen voor de IND (dus buiten de klant om) is onderzocht welk deel van de aanvragen in de toekomst volledig automatisch zou kunnen worden behandeld. Daaruit zijn weer kengetallen af te leiden ten aanzien van de werklast die in de nieuwe situatie overblijft voor de (gekrompen) IND.

Hiertoe zijn de volgende stappen gezet:

1. In de eerste plaats is gekeken naar de bescheiden die de IND vraagt. Per soort bescheid is een inschatting gemaakt of het bescheid objectiviteit en/of automatiseerbaar is zonder daarbij reeds te onderkennen in welke soort aanvraag of bij welk verblijfsdoel dit bescheid gevraagd wordt. Objectiviteit betekent hier of een document verkregen kan worden buiten de migrant om van een keten- of netwerkpartner, bijvoorbeeld van een Nederlandse instelling (Kamer van Koophandel, CWI enzovoort) of de werkgever van de migrant. Automatiseerbaar betekent hier of het in principe mogelijk is de gewenste informatie geautomatiseerd te ontvangen. "In principe" is hier breed gebruikt; als het voorstelbaar is dat bepaalde informatie via wat voor drager dan ook (CD, telefoonlijn, internet, inkijkfunctie) voor de IND beschikbaar kan komen, dan heet de informatie automatiseerbaar. Overleg met de ketenpartners zal uitwijzen of de informatie daadwerkelijk ter beschikking komt van de IND en op welk moment. Stap 1 heeft geleid tot een uitputtende lijst met (huidige) bescheiden met toegevoegd de aspecten objectiviteit en automatiseerbaarheid.

Tabel 2: Voorbeeld voor een viertal bescheiden.

	Voorwaarde of bescheid: Korte Omschrijving	Objectiviteit	Automatiseerbaar
3	Geldig document voor grensoverschrijding	Nee	Nee
4	Middelen (zie bijlage 1)	Ja	Mogelijk
5	Werkgeversverklaring (niet ouder dan 3 maanden)	Ja	Mogelijk
6	Geldige mvv	Ja	Reeds

2. Vervolgens is de koppeling gelegd naar de soorten procedures en de gevraagde verblijfsdoelen. Een aanvraag is immers voor een bepaalde procedure en een specifiek verblijfsdoel, en de bescheiden variëren met beide. Zo vereist het verblijfsdoel "Arbeid in loondienst" andere bescheiden dan "Verblijf voor studie". Daarnaast is mogelijk dat voor twee aanvragen "Arbeid in loondienst" een verschillende set bescheiden wordt gevraagd, afhankelijk van de omstandigheid of de aanvraag ten behoeve van een eerste verlening is (VVR met MVV bijvoorbeeld) of voor een verlenging. Per combinatie verblijfsdoel/soort procedure is de set bescheiden voorzien van de kenmerken objectiviteit en automatiseerbaar zoals dat in stap 1 bepaald was. Dit heeft een tweede lijst opgeleverd (gebaseerd op de huidige verblijfsdoelen en procedures).

Tabel 3: Lijst met verblijfsdoelen en proceduretypen, objectiviteit en automatiseerbaar²

Verblijfsdoel	Proceduretype	Bescheid	Objectiviteit	Automatiseerbaar
300	VVR1ZM	1		
300	VVR1ZM	4		
300	VVR1ZM	9		
300	VVR1ZM	10		
300	VVR1ZM	11		
300	VVR1ZM	13		

² voor een aanvraag VVR zonder MVV met verblijfsdoel 300 zijn bescheiden 1, 4, 9, 10, 11 en 13 vereist, waarvan bescheid 10 en 11 niet objectiviteit en automatiseerbaar zijn.

Het resultaat hiervan is een lijst (zie bovenstaande tabel) met verblijfsdoelen/proceduretypen waarvan in één oogopslag gezien kan worden of aanvragen voor dit verblijfsdoel volledig of gedeeltelijk geautomatiseerd kunnen worden afgehandeld. Deze lijst is een voorlopige, aangezien deze is gebaseerd op de huidige set verblijfsdoelen en proceduretypen. Op dit moment is nog niet duidelijk welke verblijfsdoelen behouden zullen blijven en welke vervallen. De Blauwdruk noemt minder verblijfsdoelen dan er in de systemen van de IND aanwezig zijn. Dat is met name het gevolg van de opzet van deze systemen: indien bij een bepaalde combinatie van verblijfsdoel en proceduretype een extra bescheid noodzakelijk was, werd een variant op het verblijfsdoel opgevoerd in de systemen. Binnen INDIGO zal deze werkwijze niet worden gecontinueerd, waardoor het aantal verblijfsdoelen in de systemen overeenkomstig de met name genoemde beperkingen in de Vreemdelingencirculaire zal zijn. Ook het aantal proceduretypen is nog aan wijziging onderhevig (de gecombineerde toegangs- en verbijfsaanvraag (TEV) zal ontstaan).

Uit de gerealiseerde lijsten kan alvast de conclusie worden getrokken dat er geen verblijfsdoel/procedure-combinaties zijn waarvoor geldt dat alle benodigde bescheiden geobjectiveerd en tevens geautomatiseerd verkregen kunnen worden. Hierbij dient te worden aangetekend dat de lijst gebaseerd is op de huidige vereiste bescheiden. Sommige hiervan zullen nog worden vervangen door eigen verklaringen van de migrant waardoor ze automatiseerbaar worden.

Keteninformatisering

Een belangrijk element van INDIGO en het Modern migratiebeleid is ketenautomatisering. Het doel daarvan is om datgene wat bij andere overheidsinstanties en ketenpartners digitaal beschikbaar is, zoveel mogelijk via koppelingen bij de IND binnen te halen en elektronisch te verwerken. Tevens betreft het hier de ontwikkeling van e-government (Overheidsdienstenplatform (ODP), de noodzakelijke infrastructuur waarop gegevensuitwisseling tussen overheidspartijen veilig en betrouwbaar gerealiseerd kan worden) waar het gaat om koppelingen tussen diverse overheidsonderdelen ter verlichting van de administratieve lasten van de burger. De ontwikkeling van de e-government staat nog in de kinderschoenen. Vanuit de gedachte van de e-government wordt een netwerk verondersteld. Aan de voorwaarde van een dergelijk netwerk is nog niet voldaan en dit zal ook nog de nodige tijd gaan duren. Vanuit de IND kan echter reeds gestart worden om met instanties in gesprek te gaan over mogelijke koppelingen en deze indien mogelijk tot stand te brengen. Duidelijk is dat het minimaal een tot anderhalf jaar kost alvorens een koppeling geregeld is. Het zijn vooral de organisatorische vragen, zoals de bepaling van de informatiebehoefte, de afspraken rondom definities, standaarden en het inrichten van beveiliging die tijd zullen vergen alvorens de keteninformatisering gerealiseerd kan worden.

Keteninformatisering kan ook tot gevolg hebben dat gegevens door de IND moeten worden aangeleverd aan andere overheidsinstanties. Binnen de vreemdelingenketen is dit georganiseerd, buiten de vreemdelingenketen nog niet.

Het advies is om:

1. in een vroeg stadium binnen de IND het onderwerp keteninformatisering te borgen;
2. in een vroeg stadium de dialoog met mogelijke partners te starten en een inventarisatie te maken;
3. voor ketenautomatisering ruim de tijd te nemen, minimaal 1 tot 1,5 jaar doorlooptijd per mogelijke partner;
4. binnen de IND het beheer van de kwantiteit, kwaliteit en integriteit van data te borgen.

Het advies is om op korte termijn de dialoog met mogelijke partners te starten en een inventarisatie te maken van uit te wisselen gegevens, hun definities en eigenschappen.

Voordat de koppelingen tussen verschillende partijen kunnen worden gerealiseerd, moet een aantal stappen worden doorlopen om duidelijkheid te verkrijgen over:

1. de informatiebehoefte, zowel voor zover het actuele als historische gegevens betreft;
2. de mate waarin de overheidspartners de gevraagde informatie kunnen leveren;
3. de definities (gelijkschakeling begrippenlijst);
4. de mate van integriteit van gegevens (actueel en correct);
5. de wijze van ontsluiten van de benodigde data;
6. de wijze van aanlevering (te gebruiken kanaal);

7. de vraag of elektronische gegevensuitwisseling plaatsvindt (bulk) dan wel toegang tot applicaties wordt verkregen (on-line);
8. de vraag of berichten spontaan worden verzonden (push) dan wel na actieve bevraging (pull);
9. de vraag of alleen die gegevens die nodig zijn worden geleverd ('fit for use').
10. de reactietermijn (tijd tussen stellen van de vraag en verkrijgen van het antwoord);
11. de mogelijke belemmeringen in wet- en regelgeving;
12. de beveiliging van de gegevens (exclusiviteit en integriteit, opslag en back-ups).

Met betrekking tot de beveiliging komt het volgende aan de orde. Er moet een risicoanalyse worden uitgevoerd om opnieuw te bezien of de bestaande organisatorische, procedurele en technische maatregelen afdoende zijn en passen bij het nieuwe beleid. Met name op het gebied van de BEI-eisen zijn veranderingen te verwachten. BEI staat voor Beschikbaarheid, Exclusiviteit en Integriteit. De volgende drie elementen zijn hierbij belangrijk:

- a. *Beschikbaarheid:* Bij een toename van het gebruik van gegevens van ketenpartners zal een grotere afhankelijkheid ontstaan van de ketenpartners. Daarnaast zal er aandacht moeten zijn voor back-up en 'restore' en omdat koppelingen niet beschikbaar kunnen, moet worden voorzien in een vorm van tussenopslag.
- b. *Exclusiviteit:* Gegevens die worden gebruikt of doorgegeven, mogen alleen door daarvoor geautoriseerden worden ingezien. Het is zaak dat zo min mogelijk wordt uitgewisseld, maar wel genoeg om het proces uit te voeren. Daarnaast vereist het koppelen met meer ketens dat gebruik wordt gemaakt van beveiligd netwerkverkeer om ongeautoriseerde inzage in de gegevens te voorkomen. Daarbij horen nieuwere standaarden van berichtenverkeer en sleutel- management.
- c. *Integriteit:* Gegevens die worden uitgewisseld moeten integer zijn, dus niet veranderd, en dat moet vast te stellen zijn. Bij het verzenden en ontvangen van gegevens mogen deze niet veranderd kunnen worden. Hiervoor moet in ieder geval worden overgegaan naar nieuwere berichtenstandaarden waarmee door middel van hash-waarden voorkomen kan worden dat gegevens onderweg veranderd zijn. Een hash-waarde is de uitkomst van een wiskundige berekening en kan een indicatie geven dat een bestand is veranderd zonder dat dit aan de uiterlijke kenmerken te zien is.

Daarnaast moet er ook aandacht zijn voor de kwaliteit van de gegevens in de IND-systemen zelf en voor een betere kwaliteitstoets om het ontvangen en verzenden van gegevens door services. Zie hiervoor ook 5.2.1 en verder.

Dienstverleningsovereenkomsten en technische realisatie

Nadat bovenstaande zaken met betrekking tot de organisatorische voorbereiding van de koppeling geadresseerd zijn, kan gestart worden met het afsluiten van DVO's en de daadwerkelijk technische realisatie van de gegevensuitwisseling zelf.

Randvoorwaarden bij koppelingen

Voor de elektronische gegevensuitwisseling is het van belang dat personen, organisaties en objecten bij de IND worden vastgelegd met een unieke sleutel, waarmee binnen de overheidsketen gecommuniceerd wordt (BSN voor personen BIN voor bedrijven). Alleen door het gebruik van dezelfde sleutel kunnen gegevens uit verschillende gegevensverzamelingen gekoppeld worden.

Een andere randvoorwaarde voor koppelingen is dat de IND zich ook zelf gaat toeleggen op het controleren van dataverkeer, zowel voor de borging van de kwaliteit als de integriteit van de data. Tevens moeten de DVO's periodiek worden bijgesteld en is er een aanspreekpunt nodig binnen de IND voor de ketenpartners indien er problemen zijn met de data-overdracht. De afhankelijkheid van processen van data wordt groter voor de IND. Gezien de aard van de data en de relatie tussen IND en partners (e-overheid) moet er voldoende functionaliteit beschikbaar zijn om dergelijke koppelingen qua techniek en beleid te onderhouden.

Impact en risico's van koppelingen

Voor de informatievoorziening geldt dat de impact van het inrichten van koppelingen is voorzien in het kader van de vernieuwing in het project 'IND bij de tijd'. De eerder gemaakte kanttekeningen met betrekking tot de e-overheid gelden ook hier (zie ook paragraaf 5.2.1).

Hieronder worden de impact en risico's gezien vanuit het oogpunt van informatievoorziening beschreven.

Impact: MetaDataManagement (MDM)

Voordat gegevens uitgewisseld kunnen worden, dienen de definities afgestemd te worden zodat geborgd is dat beide partijen hetzelfde verstaan onder een bepaald gegeven. De impact bestaat uit afstem-overleggen en het opstellen van een set gezamenlijke definities (mini gegevenswoordenboek) voor alle gegevens die in de uitwisseling zijn betrokken. Feitelijk is dit de MDM-taak die reeds intern bij de IND belegd is, maar dan toegepast op de uitwisseling met externe partners.

Impact: Kwaliteit gegevens

Gegevens moeten van voldoende kwaliteit zijn om bruikbaar te zijn voor het IND-proces. Kwaliteit heeft meer dan één aspect. Indien gegevens van een objectieve bron worden verkregen is het aspect betrouwbaarheid hoog, alhoewel daar geen garantie voor is (denk aan gegevens uit VAS). Gegevens die direct van de migrant verkregen worden scoren hoog op het kwaliteitsaspect "instemming van de migrant". De impact bestaat uit:

- de inspanning die moet worden geleverd om te komen tot afspraken over het gewenste kwaliteitsniveau; en
- de inspanning die moet worden geleverd om in de productiesituatie het gewenste kwaliteitsniveau daadwerkelijk te bereiken of te handhaven.

Impact: Bouwen koppelvlak

In veel gevallen zullen gegevens bij instellingen en partners van de IND beschikbaar zijn, maar is er nog geen koppelvlak (interface) aanwezig waarmee de betreffende gegevens ook uitgewisseld kunnen worden. Zowel de externe partner als de IND dienen een koppelvlak te realiseren waarmee de gegevens kunnen worden verzonden/ontvangen. Voor het specificeren van een koppelvlak dient overeenstemming bereikt te worden over de wijze waarop gegevens beschikbaar komen:

- gegevensuitwisseling volgens standaards (JAB, EBXML enzovoort);
- sleutels voor de ontsluiting van gegevens;
- beveiliging van gegevens (back-ups, privacy, beveiliging tegen overschrijven);
- bewaarplicht.

Risico's: Afhankelijkheid van partners

Het organiseren van de informatieverwerking van gegevens die van externe partners worden verkregen, creëert een afhankelijkheid van die partners. Het risico bestaat dat de partner niet steeds op afgesproken wijze of afgesproken dag/tijd de gegevens beschikbaar stelt. Dit vraagt om een goede organisatie van het relatiebeheer. Denk hierbij aan mogelijke wijzigingen in systemen van ketenpartners of wettelijke wijzigingen die directe impact hebben op de informatievoorziening.

Risico's: Beschikbaarheid van het koppelvlak

Het overnemen van gegevens van een externe partner heeft als gevolg dat de afhankelijkheid van technische middelen (buiten de invloedssfeer van de IND) van invloed worden op de beschikbaarheid van de gegevens. Ervaring met de BVV-koppeling heeft geleerd dat dit risico niet denkbeeldig is, zelfs zodanig dat er in de Administratieve Organisatie van de IND rekening mee wordt gehouden. Dit vereist verregaande sluitende afspraken zoals neergelegd in DVO/SLA met iedere afzonderlijke partner. Daarin dient tevens te zijn voorzien in een 'fallback' scenario voor het geval de (geautomatiseerde) informatievoorziening met de ketenpartner stopt.

Berichtenverkeer met het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)

De IND wisselt in de huidige situatie berichten uit met BZ, dat de gezamenlijke procesuitvoering van de afhandeling MVV-aanvraag ondersteunt. In het Modern migratiebeleid zal de MVV-aanvraag samengevoegd worden met de VVR-aanvraag. In de Blauwdruk wordt voorgesteld om al in een eerder stadium (dus onder de huidige wetgeving) een versnelling te realiseren door het ineenschuiven van MVV en VVR. Dit kan op twee manieren:

1. de migrant dient tegelijkertijd in het buitenland een MVV- en een VVR-aanvraag in. In dat geval zal de werkwijze van BZ en de berichtenuitwisseling met de IND daarop moeten worden aangepast; of,
2. de IND start na het nemen van een positief besluit op de MVV direct, ambtshalve, een VVR-aanvraag op.

De oplossing waarin het Modern migratiebeleid op langere termijn voorziet en waarbij in het buitenland door een migrant een TEV-aanvraag kan worden ingediend, betekent in ieder geval aanpassing van het berichtenverkeer met BZ.

Elektronisch dossier

Voor een succesvol INDIGO is van belang dat gaandeweg steeds meer elektronische gegevens van ketenpartners beschikbaar komen (paspoort, geboortebewijs enzovoort). Bij twijfel zal er minder vaak een papieren brondocument beschikbaar zijn. De bron bevindt zich immers elders. Een hoge kwaliteit van de bron is randvoorwaardelijk.

5.2.2. Modern migratiebeleid

Toetsing aan generiek behandelproces

Het generiek behandelproces beschrijft een algemeen procesmodel voor aanvraagbehandeling, inclusief toetsing. De bestaande procedures MVV en VVR passen in dit procesmodel. Het Modern migratiebeleid voorziet in een toegangs- en verblijfsaanvraag (TEV). Het betreft hier een gecombineerde MVV/VVR aanvraag. Die aanvraag leidt tot één beslissing over zowel de toegang (MVV-deel) als het verblijf (VVR-deel). Het ligt voor de hand te veronderstellen dat deze TEV ook in het procesmodel past. De Blauwdruk geeft aan dat bepaalde taken weliswaar op andere wijze worden uitgevoerd, maar dit levert geen strijdigheid op met het procesmodel. Zo wordt er niets aan de volgorde veranderd (dus niet: eerst pas aanmaken en uitreiken en dan pas toetsen).

Wel wordt de stap “toetsen” anders uitgevoerd: Een migrant die met een MVV inreist, schrijft zich in bij de gemeente waarbij bepaalde controles plaats vinden (identificatie, nationaliteit, adres). Pas daarna wordt een aanvraag ingediend bij de IND waarbij bepaalde gegevens van het GBA door de IND worden overgenomen. In de situatie met een gecombineerde MVV/VVR (TEV) maakt de IND de verblijfsvergunning al met gegevens die op dat moment nog niet in het GBA aanwezig zijn. De IND zal dus het voortouw nemen voor de registratie van deze gegevens. Afhankelijk van het besluit of het GBA leidend blijft voor deze gegevens, zal de gemeente in een later stadium deze gegevens muteren of de IND-versie accepteren. De TEV leidt tot één beslissing over zowel de toegang (MVV-deel) als het verblijf (VVR-deel). Als IND inderdaad één gecombineerde beslissing wil nemen, en er in het VVR-deel van het vervolgtraject geen onnodige extra verwerking van klantgegevens met betrekking tot de GBA-registratie en documentbestelling nodig hoeven zijn, dan is het nodig dat het huidige berichtenverkeer tussen IND en GBA wordt aangepast.

Gebeurt dat niet, dan zijn de MVV en VVR juridisch wel samengevoegd, maar vormen deze voor wat betreft het proces nog steeds twee aparte onderdelen. Het VVR deel kan dan pas starten als de klant eerst in Nederland bij de GBA is ingeschreven. In de praktijk gaan we er dan niet op vooruit. Immers, dan is geen sprake van een verkorting van de doorlooptijd en blijft de afhankelijkheid van de gemeenten bestaan

Toetsing aanwijzing als referent aan generiek behandelproces

Het systeem INDIGO ondersteunt de generieke processtappen die de IND hanteert bij het doorlopen van een aanvraag. Toetsen van een aanwijzing als referent en het toetsen van de informatieverplichtingen doorloopt hetzelfde generieke proces, zoals ook uitgebeeld wordt door het generiek behandelproces.

De systematiek van referenten en aangewezen referenten vereist dat personen worden vastgelegd met hun BSN en organisaties met hun BIN (respectievelijk afkomstig van de GBA en de Kamer van Koophandel). Via deze sleutels is het mogelijk volledig geautomatiseerd informatie uit te wisselen. De invoering van de aangewezen referent zal gevolgen hebben voor INDIGO, indien de regelbeheersing niet “rijk” genoeg is om deze aanpassing te realiseren zonder dat INDIGO daar zelf voor aangepast moet worden.

Impact referentensystematiek

De impact qua informatievoorziening van de referentensystematiek kan laag blijven door tijdens het ontwerp van INDIGO plus regelbeheerssysteem al rekening te houden met referent aanvragen.

De aangewezen referent kan leiden tot een significantie versnelling van het aanvraagproces. Voorwaarde is dat de bereidheid bestaat om de gegevens die de aangewezen referent aanlevert, zonder controle vooraf, voor juist aan te nemen. Dit vereist de inrichting van een goede handhavingssystematiek.

Verlengingen

Door het afgeven van verblijfsvergunning voor de benodigde duur van het verblijf, zal het aantal verlengingen drastisch verminderen. Om dit te realiseren is naast goed werkend handhavingsapparaat ook de gegevensoverdracht met aangewezen referenten en ketenpartners zoals onderwijsinstellingen, van groot belang.

Handhaving

Algemeen kan gesteld worden dat in de aanbesteding van INDIGO is voorzien in het handhavingsbeleid.

Boetesystematiek

Het (laten) innen van bestuurlijke boetes is een nieuwe werksoort die voorzien is in de behoeftestelling van INDIGO.

Impact kolommen op informatievoorziening

Technisch gezien is het inpassen van kolommen in nieuwe informatiesysteem geen probleem. De systematiek van regelbeheersing zorgt ervoor dat het systeem flexibel kan reageren op veranderingen in wet- en regelgeving. Het kolommenmodel biedt geen toegevoegde waarde ten aanzien van de werking van het geautomatiseerde systeem.

In de Blauwdruk is opgenomen dat een einde moet worden gemaakt aan de reeds bestaande situatie van een “lappendeken van verblijfsdoelen” en de bijbehorende “wildgroei aan toetsingskaders”. In de originele opzet was het de bedoeling de 26 verblijfsdoelen te *vervangen* door een kolommenmodel (zie ook de beleidsnotitie ‘Naar een Modern Migratiebeleid’). Hiermee werd een “aanzienlijke vereenvoudiging en stroomlijning van de toelating beoogd”. In de uitwerking van de kolommen worden de uitgangspunten ‘stroomlijning en vereenvoudiging’ echter niet gerealiseerd.

5.3. Financiën

5.3.1. Incidenteel

De doelstelling van INDIGO is een flexibele informatievoorziening te realiseren waarbij bij voorbaat zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met Modern migratiebeleid. De invoering van het Modern migratiebeleid betekent voor de IND een forse inspanning met betrekking tot het operationaliseren van de nieuwe wet- en regelgeving. Hiervoor wordt bij INDIGO het begrip ‘regelbeheersing’ gebruikt. Het operationaliseren bestaat uit het bepalen van de impact van wijzigingen, het aanpassen van regels, beslisbomen en correspondentiebouwstenen.

Door goed te anticiperen op het Modern migratiebeleid en te werken met een regelbeheersingssysteem, zal de inspanning voor het aanbrengen van wijzigingen verschoven worden van systeemaanpassingen (het programmeren of aanpassen van stuurtabellen) naar het beheren van regels.

Aandachtspunt is wel dat INDIGO in het algemeen en regelbeheersing in het bijzonder, nog aan het begin van de ontwikkeling staan en het dus nog lastig is te schatten is welke inspanning nodig is voor een gemiddelde beleidswijziging. Om diezelfde reden is het wenselijk dat de aanpassingen in het kader van het Modern migratiebeleid pas worden doorgevoerd wanneer INDIGO aantoonbaar stabiel is, dat wil zeggen: geen kinderziektes meer kent.

Zoals eerder gesteld is ketenautomatisering niet zozeer een ICT-vraag maar een organisatievraagstuk. Vanuit kostenperspectief is het daarom belangrijk dat geautomatiseerde gegevensuitwisseling met diverse instanties geleidelijk wordt ingevoerd, waarbij eerst de organisatorische vraagstukken worden opgelost voordat een specifieke gegevensuitwisseling wordt gerealiseerd.

Voor de realisatie is een eerste indicatie dat de invoering 20 tot 30 fte zal kosten met een half jaar doorlooptijd (te denken valt 15 fte operationele regelbeheersing en 15 fte voor impact-analyses en testen). Deze inspanning zal voor een groot deel binnen de staande organisatie opgevangen moeten kunnen worden.

5.3.2. Structureel

Structureel zullen de kosten als gevolg van de toenemende geautomatiseerde gegevensuitwisseling stijgen. Het gaat dan om extra beheerkosten (technisch en functioneel; enkele fte) en extra kosten voor het berichtenverkeer (een aantal gegevensleveranciers brengt kosten in rekening per bericht, bijvoorbeeld de GBA). Overigens zou ook zonder Modern migratiebeleid de trend naar meer geautomatiseerde gegevensuitwisseling plaatsvinden.

Voor de inschatting van de incidentele en structurele kosten is de besluitvorming over het gebruik van het kolommenmodel een onzekere factor. Dit betekent dat het lastig is om op dit punt te anticiperen op het Modern migratiebeleid.

5.4. Transitie

5.4.1 IND 2010

De belangrijkste ontwikkeling in de informatievoorziening IND 2010 is de realisatie van het nieuwe automatiseringssysteem INDIGO.

Uitgangspunt is dat de IND het Modern migratiebeleid uitvoert met de ondersteuning van INDIGO, en niet meer met de ondersteuning van de huidige oude systemen INDIS / REGIS / PROCIS. Dit betekent dat INDIGO zal moeten zijn ingericht en aangepast vóórdat het Modern migratiebeleid wordt ingevoerd, beoogd in 2011. Gevolg hiervan is dat vóórdat het Modern migratiebeleid wordt ingevoerd, alle bedrijfsprocessen van IND die werkten met INDIS / REGIS / PROCIS zijn overgestapt op het gebruik van INDIGO.

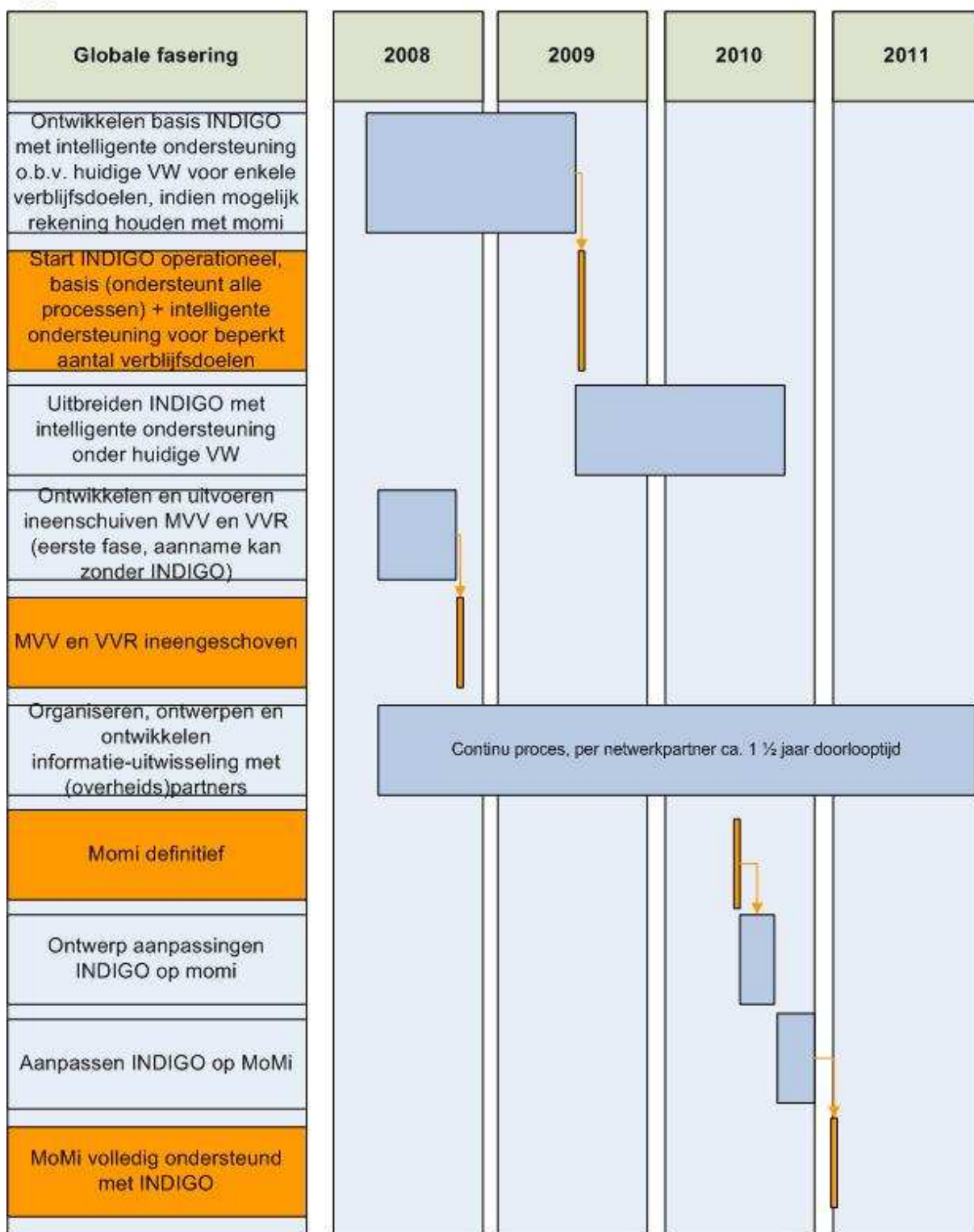
INDIGO zal naar verwachting in het tweede kwartaal van 2009 starten met invoering. Dan zijn alle basisfunctionaliteiten uit de huidige systemen (INDIS, REGIS, PROCIS) werkend in INDIGO, én zal op twee verblijfsdoelen een vorm van intelligente ondersteuning worden geboden door INDIGO, zoals:

- de mogelijkheid om aanvragen via een ‘kanaal’ naar keuze (multichannelling), bijvoorbeeld internet, in te dienen;
- geautomatiseerd verkrijgen gegevens van andere overheidsinstanties;
- behandeling van aanvragen geautomatiseerd ondersteunen.

Deze intelligente ondersteuning wordt vervolgens in de tweede helft van 2009 verder uitgebouwd naar andere verblijfsdoelen. Opgemerkt moet worden dat het geautomatiseerd verkrijgen van data van andere overheden gefaseerd zal moeten gaan om de risico's te beperken. Gedacht kan worden aan een fase waarin de migrant nog steeds zelf data aanlevert waarna deze data door de IND wordt vergeleken met de bij overheidspartners beschikbare data.

INDIGO zal vanaf tweede kwartaal van 2009 en in 2010 de uitvoering van de huidige Vreemdelingenwet ondersteunen. Om INDIGO het Modern migratiebeleid te laten ondersteunen, zal het systeem door middel van de systematiek van regelbeheersing moeten worden aangepast.

Tabel 4:

Tijdpad INDIGO - MoMi**Nieuwe Vreemdelingencirculaire in concept gereed begin 2010**

Het is wenselijk dat de dialoog tussen architectuur INDIGO en het Modern migratiebeleid reeds in 2008 een aanvang neemt. De detailinvulling van het Modern migratiebeleid (op het niveau van de Vreemdelingencirculaire) kan met behulp van aanpassingen en aanvullingen in de regelbeheersing reeds vóór 2010 aanvangen. Echter stabiel beleid is een randvoorwaarde voor het inregelen van informatievoorziening. Het realiseren van koppelvlakken in de keten is een continu proces omdat niet alle instanties in staat zijn om direct te beginnen met het inregelen van de koppelingen.

Naast het feit dat aan IND zijde er aanpassingen moeten worden uitgevoerd, zal de komst van het Modern migratiebeleid ook gevolgen hebben voor de systemen van ketenpartners (koppelvlakken). De aanpassing van systemen van ketenpartners ligt buiten de invloedssfeer van IND.

Biometrie

De komst van gebruik van een digitale foto en vingerafdrukken bij identificatie en verificatie van migranten heeft impact op de bedrijfsprocessen en de elektronische gegevensuitwisseling in de vreemdelingenketen. Ook het Modern migratiebeleid heeft impact op bedrijfsprocessen en de elektronische gegevensuitwisseling in de vreemdelingenketen. Om de projectrisico's van het Modern migratiebeleid en Biometrie te beperken, is het gewenst om beide trajecten op inhoudelijk gebied en op gebied van ICT niet aan elkaar te koppelen. Daardoor kunnen beide trajecten gescheiden worden uitgevoerd, eventueel parallel in de tijd.

5.4.2. Modern migratiebeleid

Inschatting tijdsduur aanpassing INDIGO op het Modern migratiebeleid

Het Modern migratiebeleid brengt globaal een aantal nieuwe uitvoeringsaspecten, die onder de huidige Vreemdelingenwet niet van IND worden gevraagd:

A. Nieuwe uitvoeringsaspecten

- uitvoeren van werkzaamheden met betrekking tot de ineengeschoven procedure MVV en VVR (eerst ineengeschoven en later de TEV-procedure) en de VVR-referentenprocedure;
- uitvoeren van werkzaamheden met betrekking tot procedures voor het aanwijzen van referenten;
- uitvoeren van werkzaamheden met betrekking tot de naleving van de informatieplicht van (aangewezen) referenten en migranten;
- uitvoeren van werkzaamheden met betrekking tot het (laten) innen van bestuurlijke boetes.

Deze werkzaamheden waren niet aan de orde onder de huidige Vreemdelingenwet. INDIGO, zoals dat van start gaat in het derde kwartaal van 2009, zal deze werkzaamheden nog niet ondersteunen. De bovengenoemde werkzaamheden kunnen al direct bij het ontwerp van de beheerregels worden betrokken zodat het regelbeheersysteem erop is voorbereid. Het toevoegen van de functionaliteit zou idealiter dan nog slechts bestaan uit het 'actief' maken van de reeds aanwezige regels en geen ICT-capaciteit vergen.

B. Wijziging koppeling met omgeving

De nieuwe werkzaamheden hebben verder gevolgen voor de geautomatiseerde gegevensuitwisseling van de IND en zijn ketenpartners, zoals het ministerie van Buitenlandse Zaken, de gemeenten (GBA) en de CJID. Dit maakt aanpassingen van de systemen van alle betrokken partijen noodzakelijk (zie paragraaf 5.2.1).

C. Aanpassing ten gevolge van het kolommenstelsel

De systematiek van verblijfsdoelen en bescheiden wijzigt weliswaar niet fundamenteel, maar op detailniveau zullen aanpassingen nodig zijn. De komst van het kolommenstelsel zal wijzigingen in functionaliteiten en configuratie-instellingen in INDIGO veroorzaken.

Vanaf het moment dat de uitvoeringsaspecten van het Modern migratiebeleid in detail zijn aangegeven (op het niveau van de Vreemdelingenwet) kan worden gestart met de aanpassingen in INDIGO. De huidige Blauwdruk is daarvoor niet specifiek genoeg. Wanneer deze detailgegevens eenmaal bekend zijn, is de verwachting dat de benodigde aanpassingen in INDIGO veel sneller kunnen worden gerealiseerd dan voorheen met de systemen INDIS, REGIS, PROCIS mogelijk was.

Overgangsregeling

De verwachting is dat er bij invoering van het Modern migratiebeleid een overgangsregeling zal zijn, met de volgende vorm: aanvragen ingediend vóór datum X worden onder de oude Vreemdelingenwet afgehandeld, en aanvragen ingediend vanaf datum X worden onder het Modern migratiebeleid afgehandeld.

De overgangsregeling zal naar verwachting tot gevolg hebben dat vanaf moment van invoering van Modern migratiebeleid voor een beperkte tijd zowel de oude als de nieuwe regelgeving door INDIGO moet kunnen worden ondersteund.

Voor openstaande aanvragen na invoering van het Modern migratiebeleid gelden de volgende mogelijkheden:

- ‘Koude’ overgang: aanvragen die nog openstaan op datum invoering worden overeenkomstig de Vreemdelingenwet afgehandeld. Aanvragen ingediend op of na de datum van invoering worden overeenkomstig het Modern migratiebeleid afgehandeld.
- ‘Warme’ overgang: vanaf datum invoering wordt per aanvraag bepaald welk regime (de Vreemdelingenwet of het Modern migratiebeleid) het gunstigst uitvalt voor de migrant.
- Combinatie van beide: aanvragen die nog openstaan op datum invoering worden conform de Vreemdelingenwet afgehandeld, met daarbij specifieke afspraken voor bepaalde categorieën die mogelijk in de knel komen, vast te leggen in een overgangsregeling.

Bij de aanpassing van INDIGO ten behoeve van ondersteuning van het Modern migratiebeleid zal hiermee rekening moeten worden gehouden.

Conclusies

Voor informatievoorziening is de duur van de samenloop van minder belang. De systematiek van regelbeheersing is bedoeld om fluctuaties door gewijzigd beleid, zoals bijvoorbeeld een overgangsregeling, te kunnen verwerken in INDIGO. Om organisatorische redenen is het wenselijk dat de samenloop tussen oude en nieuwe regelgeving zo kort mogelijk duurt. Tevens is het wenselijk dat de overgangsregeling inhoudelijk zo eenvoudig mogelijk uitvoerbaar is.

5.5. Conclusies en aanbevelingen

5.5.1. IND 2010

Randvoorwaarde

Een absolute voorwaarde voor de invoering van het Modern migratiebeleid is een goed functionerend INDIGO.

Regelbeheersing

INDIGO is in staat flexibel te reageren op veranderingen in wet- en regelgeving, zoals bijvoorbeeld het Modern migratiebeleid, met behulp van de systematiek van regelbeheersing.

Hoe eenvoudiger de regelgeving wordt als gevolg van een beleidswijziging, hoe eenvoudiger en dus efficiënter het beheer van die regelgeving in het kader van de regelbeheersing wordt.

Automatiseerbaarheid

Er zijn geen (huidige) verblijfsdoel/procedure-combinaties waarvoor geldt dat alle benodigde bescheiden geobjectiveerd en tevens geautomatiseerd verkregen kunnen worden.

De bescheiden die wel geobjectiveerd en geautomatiseerd kunnen worden verkregen, zullen bijdragen aan een kortere doorlooptijd en behandelduur van het beslisproces.

Keteninformatisering

INDIGO wordt voorbereid op geautomatiseerde gegevensuitwisseling.

Het realiseren van dergelijke koppelingen vergt tijd, voor het bepalen van de informatiebehoefte, het afstemmen van definities, het hanteren van dezelfde standaarden, het organiseren van de beveiliging, het realiseren van ‘fallback-scenario’s’ en de bouw van de koppeling zelf.

Met het groter worden van de afhankelijkheid van extern verkregen gegevens in de processen van de IND moet er voldoende functionaliteit beschikbaar zijn om bij uitval van koppelingen de processen doorgang te kunnen laten vinden.

5.5.2. Modern migratiebeleid

TEV procedure

De Blauwdruk geeft aan dat bepaalde taken weliswaar op andere wijze worden uitgevoerd, maar dit levert geen strijdigheid op met het procesmodel. Wel zal de Wet GBA aanpassing behoeven om de nieuwe TEV procedure efficiënt te laten verlopen.

Aangewezen referent

Via de sleutels van BSN en BIN is het mogelijk geautomatiseerd informatie uit te wisselen. De systematiek wordt pas ten volle benut wanneer de door de aangewezen referent aangeleverde data geheel voor waar kan worden aangenomen en er zodoende “met vertrouwen” wordt behandeld. Het gedrag van de referent wordt aan de hand van handhavingsprofielen getoetst.

Het risico bestaat dat er grote administratieve lasten voor de aangewezen referent ontstaan die een of geen werknemers naar Nederland laat overkomen. Een mogelijke oplossing kan zijn het bepalen van een minimum aantal procedures per jaar waardoor een drempel ontstaat. Dit zal nader moeten worden bezien.

Kolommenmodel

Het kolommenmodel biedt geen toegevoegde waarde ten aanzien van de Informatievoorziening (IV). In de uitwerking van de kolommen worden de uitgangspunten ‘stroomlijning en vereenvoudiging’ niet gerealiseerd.

Implementatie

Vanuit het standpunt van IND gezien is het wenselijk dat de samenloop tussen oude en nieuwe regelgeving zo kort mogelijk duurt. Tevens is het wenselijk voor de organisatie dat de overgangsregeling inhoudelijk zo eenvoudig mogelijk uitvoerbaar is.

De overgangsregeling zal een onderdeel zijn van het Modern migratiebeleid. INDIGO kan dat door middel van de systematiek van regelbeheersing kunnen verwerken.

Financiën

Door het goed anticiperen op het Modern migratiebeleid en het werken met een flexibel systeem, zal de IT-inspanning (programmeren) en de doorlooptijd voor wijzigingen aanzienlijk korter zijn dan tot nu toe gebruikelijk is.

Voor de realisatie van de keteninformatisering is een eerste indicatie dat de invoering 20 tot 30 fte zal kosten met een half jaar doorlooptijd (te denken valt 15 fte operationele regelbeheersing en 15 fte voor impact-analyses en testen). Deze inspanning zal voor een groot deel binnen de bestaande organisatie opgevangen moeten kunnen worden

Structureel zullen de kosten als gevolg van de toenemende geautomatiseerde gegevensuitwisseling stijgen. Het gaat dan om extra beheer kosten (technisch en functioneel enkele fte) en extra kosten voor het berichtenverkeer (een aantal gegevensleveranciers brengen kosten in rekening per bericht, bijvoorbeeld het GBA). Overigens zou ook zonder het Modern migratiebeleid de trend naar meer geautomatiseerde gegevensuitwisseling plaatsvinden.

6. Werkprocessen

6.1. Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op de gevolgen van het Modern migratiebeleid voor de werkprocessen van de IND. Hierbij zal het stramien van het vorige hoofdstuk worden gevolgd.

In paragraaf 6.2. “Doelbereik en technische uitvoerbaarheid” wordt beschreven welke nieuwe werkprocessen met het uitvoeren van het Modern migratiebeleid zullen ontstaan. Van elk van deze processen worden de belangrijkste constatering in het licht van het vernieuwingsprogramma en het Modern migratiebeleid beschreven.

In paragraaf 6.3. wordt het thema transitie behandeld in het licht van de aspecten in het kader van IND 2010 en het Modern migratiebeleid.

In de paragraaf 6.4. “Conclusies en aanbevelingen” worden de constatering uit paragraaf 6.2. gebundeld en wordt beschreven of het proces in lijn is met de uitgangspunten van IND 2010 met wat men met Modern migratiebeleid voor ogen heeft.

6.2. Doelbereik en technische uitvoerbaarheid

Het Modern migratiebeleid zoals dat is beschreven in de Blauwdruk kent een aantal nieuwe en aangepaste werkprocessen. Deze zijn:

- De VVR-referentenprocedure (de aanvraag om een verblijfsvergunning regulier ingediend door de referent.
- De procedure toegang en verblijf (de TEV-procedure).
- De gelijktijdige behandeling van de aanvraag om een VVR en een TWV (de samengevoegde VVR / TWV procedure).
- De procedure tot het aanwijzen van de referent (aanwijzen referentenprocedure).
- De procedure handhaven Informatieplicht.
- Procedures met betrekking tot het boetestelsel.
- Mobiliteit van de migrant binnen een kolom.
- Mobiliteit van de migrant tussen de kolommen.

Van alle bovenstaande werkprocessen zijn de uitgewerkte processchema's als bijlagen 1 tot en met 7 aan deze rapportage toegevoegd.

In de onderstaande paragrafen worden deze nieuwe en aangepaste werkprocessen tegen het licht gehouden van het vernieuwingsprogramma van de IND naar 2010 en het Modern migratiebeleid.

De werkprocessen die ongewijzigd blijven in de nieuwe situatie worden niet nader beschouwd. Deze processen zijn meegenomen in de volume- en expertschattingen van hoofdstuk 7 in deze rapportage. De procedure tot een aanvraag om een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd is niet opgenomen in het kolommenmodel en is daarom evenmin meegenomen in dit hoofdstuk.

6.2.1. VVR-referentenprocedure

Dit proces betreft de huidige procedure voor een aanvraag om een verblijfsvergunning regulier zonder machtiging tot voorlopig verblijf (MVV), ingediend door de referent. Het betreft een beslisproces waarin sprake is van een aanvraag om een verblijfsvergunning die door de referent wordt ingediend, terwijl de migrant nog in het buitenland verblijft. Op deze aanvraag wordt vervolgens beslist alvorens de migrant naar Nederland reist. Zodra de migrant in Nederland is gearriveerd kan een verblijfsdocument aan hem

worden uitgereikt. Een schematische weergave van het werkproces rond deze procedure is met procesbeschrijving als bijlage aan dit rapport toegevoegd (bijlage 1).

Het volgende wordt met betrekking tot dit werkproces geconstateerd:

1. Met deze vernieuwde systematiek wordt de referent een juridisch volwaardige aanvrager. Daarmee komt de noodzaak de aanvraag om een verblijfsvergunning door de migrant zelf te laten ondertekenen te vervallen.
2. Het doel achter deze procedure is het behalen van tijdwinst. Dit vereist een werkproces waarbij de migrant na aankomst in Nederland zo snel mogelijk in het bezit wordt gesteld van een verblijfsdocument. Hiervoor is een goede samenwerking met de GBA vereist, waarbij het van belang is dat de GBA aansluit op het werkproces van de IND.
3. Tevens wordt met betrekking tot de GBA gesignaleerd, dat de (voorlopige) inschrijving van de migrant in de GBA, of de werkwijze rondom het huidige Bericht van Bekendmaken (BVB), voorafgaande aan zijn komst naar Nederland geformaliseerd dient te zijn in de regelgeving van de GBA. Deze formalisering van de GBA-regelgeving voorkomt dat de GBA de migrant inschrijft zonder dat de migrant daadwerkelijk in Nederland verblijft. Dit impliceert een herziening van de mandaatregeling tussen de IND en de GBA.
4. Met betrekking tot een snelle en efficiënte afgifte van het verblijfsdocument wordt geconstateerd dat er procedurele en/of organisatorische oplossingen gevonden moeten worden om de afgifte van het verblijfsdocument na aankomst van de migrant in Nederland sneller en doelmatiger te kunnen bewerkstelligen.
5. Daartoe dient tevens de juridische ingangsdatum van de verblijfsvergunning opnieuw te worden gedefinieerd, op een zodanige manier dat de IND het document kan aanmaken voor de komst van de migrant naar Nederland. Dit zou een knelpunt kunnen vormen, daar op het verblijfsdocument de verloopdatum dient te worden vermeld.
6. Er moet rekening worden gehouden met een contactmoment met de migrant in verband met de identificatieplicht en de mogelijk tot afname van biometrie. Dit contactmoment moet in ieder geval liggen vóór de aanmaak van het verblijfsdocument, maar ook voor het nemen van een definitieve beslissing op de aanvraag om een verblijfsvergunning (dit is feitelijk wanneer de migrant zich nog in het buitenland bevindt). De werkwijze zoals neergelegd in het Protocol Identificatie en Labeling (het PIL) wordt beheerd door de SGV. Het PIL schrijft voor dat identificatie bij voorkeur plaatsvindt in het eerste klantencontact aan de voorkant van het proces.

6.2.2. Procedure toegang en verblijf (TEV)

Deze procedure betreft een koppeling van de aanvraag om een verblijfsvergunning regulier en de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf, waardoor er een aanvraag ontstaat. In de huidige werkwijze worden deze twee procedures separaat en in het verlengde van elkaar behandeld. In deze procedure is derhalve sprake van één toelatingsprocedure. Wanneer de aanvraag van de migrant wordt ingewilligd krijgt hij in het land van herkomst de machtiging tot voorlopig verblijf in de vorm een sticker in zijn paspoort. Na binnenkomst in Nederland heeft de migrant vervolgens recht op een verblijfsdocument. Een schematische weergave van deze procedure is aan het rapport gevoegd (bijlage 2).

Deze procedure herbergt dezelfde constatering als de hiervoor beschreven referentenprocedure. Daarbij wordt met name de aandacht gevestigd op de GBA-problematiek.

6.2.3. Samengevoegde VVR/TWV-procedure

Dit is een centrale aanvraag om zowel een tewerkstellingsvergunning bij het Centraal Bureau voor Werk en Inkomen (CWI) als om een verblijfsvergunning bij de IND. Deze aanvraag wordt door de werkgever van de migrant in Nederland ingediend. Hiervoor dient slechts een aanvraagformulier ingevuld te worden dat naar een centraal postadres gestuurd wordt. Deze procedure heeft duidelijke raakvlakken met de hiervoor beschreven referenten- en TEV-procedures.

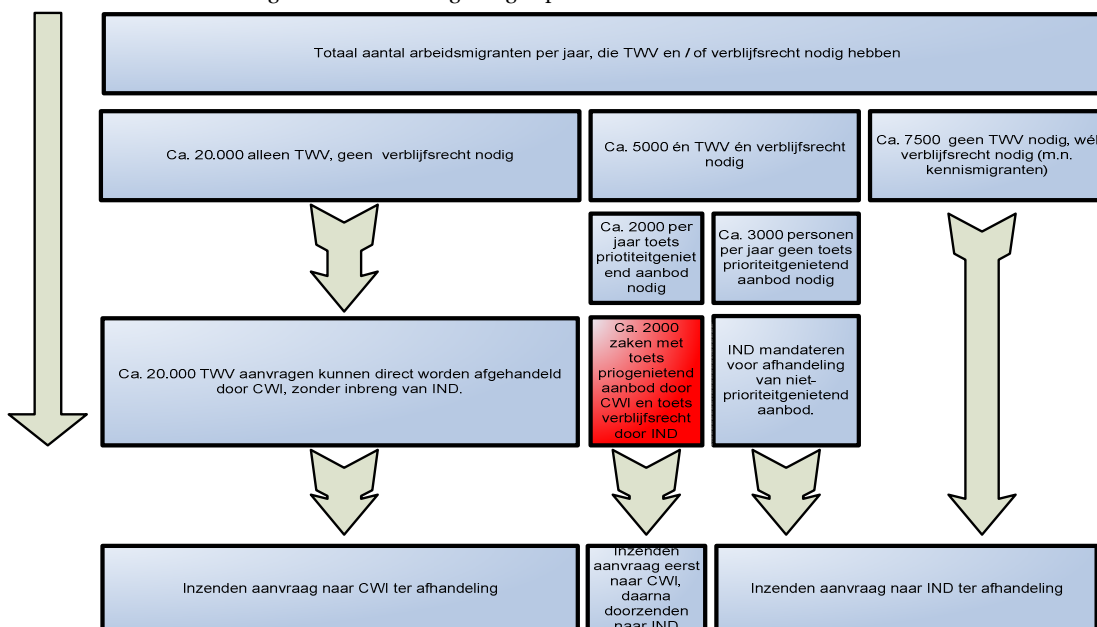
Er zijn binnen deze samengevoegde procedure om aanvraag om een verblijfsvergunning regulier en tewerkstellingsvergunning voor de IND vijf variaties mogelijk:

1. De aanvraag om alleen een tewerkstellingsvergunning (TWV). Hierbij is geen verblijfsrechtelijke toets nodig. Deze aanvraag kan door het CWI in zijn geheel worden afgehandeld, zonder de IND. Dit betreft naar verwachting circa 80% van de aanvragen. Deze mogelijkheid is in deze rapportage buiten beschouwing gelaten.
2. De gecombineerde aanvraag om een TWV en een VVR met als doel 'Arbeid' voor MVV-plichtige werknemers, met een toets op het zogenaamde prioriteitgenietend aanbod door het CWI.
3. De gecombineerde aanvraag om een TWV en een VVR met als doel 'Arbeid' voor MVV-plichtige werknemers, die niet worden getoetst aan het prioriteitgenietend aanbod op de arbeidsmarkt, door de IND (gemandateerd).
4. De gecombineerde aanvraag om een TWV en een VVR met als doel 'Arbeid' voor niet MVV-plichtige werknemers, met toets prioriteitgenietend aanbod vereist door CWI.
5. De gecombineerde aanvraag om een TWV en een VVR 'Arbeid' voor niet MVV-plichtige werknemers, met toets niet-prioriteitgenietend aanbod vereist door IND (gemandateerd).

Een schematische weergave van de variaties 2 tot en met 5 zijn als bijlagen 3a tot en met 3d bij hoofdstuk 6 toegevoegd aan deze rapportage.

Met betrekking tot de aantallen ziet dit er als volgt uit:

Tabel 5: Schematische weergave van de samengevoegde procedure met aantallen³.



Daarbij dient in aanmerking te worden genomen dat bij aanvragen waarbij gelijktijdig om een tewerkstellingsvergunning en om een verblijfsvergunning wordt gevraagd, volgens de regelgeving eerst een beslissing moet worden genomen op de aanvraag om een tewerkstellingsvergunning door het CWI. Na de beslissing op de aanvraag om een tewerkstellingsvergunning neemt de IND een beslissing op de aanvraag om een verblijfsvergunning. Aangenomen wordt dat er sprake zal zijn van geen, of slechts een beperkte mandatering van het CWI aan de IND. Wanneer de IND gemandateerd zou zijn gaat de gecombineerde aanvraag rechtstreeks naar de IND.

Er dient dan ook te worden onderzocht in hoeverre het voor het CWI en de IND mogelijk is elkaar geautomatiseerd te informeren over de binnengekomen aanvragen om een tewerkstellings- en verblijfsvergunning.

Het volgende wordt met betrekking tot dit werkproces geconstateerd:

³ De cijfers 20.000 alleen TWV; 5000 TWV en verblijfsrecht; 2000 prioriteitgenietend aanbod; 3000 geen prioriteitgenietend aanbod; 2000 zaken met toets prioriteitgenietend CWI en verblijfsrecht IND: zijn afkomstig van het CWI. Het cijfer 7500 geen TWV, wel verblijfsrecht is afkomstig van de IND en is het verwachte aanbod in 2008.

1. Er is op het moment van schrijven van deze rapportage nog geen aanvraagformulier op maat dat beschikbaar wordt gesteld door een zogenaamde intelligente webpagina. Dit aanvraagformulier dient nog te worden ontwikkeld.
2. Er is een intelligente webpagina vereist die het downloaden en verzenden van aanvragen naar het juiste adres mogelijk maakt.
3. Het indienen van deze aanvraag geschiedt schriftelijk, dan wel digitaal.
4. Er is voor de aanvrager één adres waar hij deze aanvraag kan indienen.
5. De bescheiden die reeds door het CWI zijn bekeken bij de behandeling van de aanvraag om een tewerkstellingsvergunning, worden niet opnieuw door de IND bekeken bij de behandeling van de aanvraag om een verblijfsvergunning.
6. Het CWI en de IND informeren de aanvrager beide afzonderlijk over de beslissing op de aanvraag om een tewerkstellingsvergunning en de beslissing op de aanvraag om een verblijfsvergunning.
7. Ondanks de schriftelijke of geautomatiseerde start van deze gecombineerde aanvraag om een tewerkstellingsvergunning en een verblijfsvergunning, vinden de legesinning voor de aanvraag om een verblijfsvergunning (eventueel per automatische incasso), de stickerafgifte en de documentuitreiking in persoon bij de IND loketten plaats.
8. De IND dient gemandateerd te zijn voor het in behandeling nemen van de aanvragen om een tewerkstellingsvergunning, waarbij geen sprake is van toetsing op het prioriteitgenietend aanbod.
9. Er is sprake van volledig geautomatiseerde uitwisseling van gegevens tussen CWI en IND.
10. Verwacht wordt dat met het gebruik van deze gecombineerde aanvraag de doorlooptijd niet drastisch zal afnemen. Aangenomen wordt namelijk dat na indiening van de gecombineerde aanvraag de behandeling door het CWI en de IND gescheiden blijft plaatsvinden. Op termijn zullen er als gevolg van verbeterde afstemming en onderlinge werkafspraken wel kortere doorlooptijden mogelijk zijn, maar een aanzienlijke tijdswinst wordt niet verwacht. Hiervoor zullen meer maatregelen nodig zijn, zoals bijvoorbeeld het overhevelen, schrappen en het automatiseren van taken. Opgemerkt wordt dat wanneer de IND wordt gemandateerd wel winst kan worden behaald met betrekking tot de doorlooptijd van de aanvraag. Immers, de procedure van de aanvraag om een tewerkstellingsvergunning en de procedure van de aanvraag om een verblijfsvergunning worden in dat geval gelijktijdig door de IND opgestart.

6.2.4. Procedure aanwijzen referent

In het Modern migratiebeleid krijgt de referent een grotere verantwoordelijkheid toebedeeld dan in de huidige Vreemdelingenwet 2000 voor hem is weggelegd. Zijn rechten en plichten worden wettelijk vastgelegd. Om aangewezen te worden als referent dient de referent, doorgaans een werkgever, daartoe een aanvraag in. Een beschrijving van het proces en de schematische voorstelling is als bijlage 4 toegevoegd aan deze rapportage.

Onder verwijzing naar het kolommenmodel van de Blauwdruk, welke nader is omschreven in het tweede hoofdstuk van de onderhavige rapportage, wordt voor bepaalde kolommen aanwijzing als referent verplicht gesteld. Dit zijn die kolommen:

1. Uitwisseling (uitgezonderd Working Holiday Program/Scheme).
2. Studie.
3. Arbeid tijdelijk (alleen verplicht voor religieuze en levensbeschouwelijke organisaties, voor de rest optioneel).
4. Arbeid regulier (alleen verplicht voor religieuze en levensbeschouwelijke organisaties, voor de rest optioneel).
5. Kennis en talent (uitgezonderd zelfstandigen en talenten).

Uit de Blauwdruk is niet op te maken er voor deze procedure leges betaald moeten worden. Hoofdstuk 9 van de Blauwdruk ('Leges') moet nog ingevuld worden. Indien leges voor deze procedure verplicht worden gesteld, zou de aanvraag bij niet betalen, buiten behandeling gesteld kunnen. In dat geval wordt er niet toegekomen aan een inhoudelijke behandeling van de aanvraag. Dit is van belang voor de verdere inrichting van het werkproces.

Het volgende wordt met betrekking tot deze procedure geconstateerd:

1. Als proces is deze procedure vergelijkbaar met de huidige systematiek rondom de convenanthouders en de kennismigrantenregeling.
2. Onder verwijzing naar de Blauwdruk is het desgewenst mogelijk dat medewerkers van de IND bij het bedrijf of instelling langskomen om de aanvraag om aangemerkt te worden als referent te bespreken en om voorlichting te geven. Geregeld moet worden in welke vorm dat gaat plaatsvinden en door wie.
3. Het overgangsrecht inzake de aanwijzing als referent verdient nader onderzoek. In de Blauwdruk Modern migratiebeleid wordt er vanuit gegaan dat onderwijsinstellingen die nu een convenant hebben met de IND direct als aangewezen referent zijn te beschouwen. Zij hoeven hiervoor niet nog een keer een aanvraag in te dienen. Onduidelijk is echter of onderwijsinstellingen dit gewenst vinden en of het geen juridische risico's oproept. Een aangewezen referent met in de wet vastgelegde rechten en plichten gaat namelijk veel verder dan de huidige conventensystematiek. De vraag is of er alsnog een brief uit moet gaan om deze doelgroep van het voornemen hen aan te merken als aangewezen referent op de hoogte te stellen en om eventuele gevolgen hiervan aan hen uit te leggen. Dienen deze onderwijsinstellingen wanneer zij aangeven als referent op te willen treden ook een beschikking te ontvangen om vervolgens te worden opgenomen in het openbare referenten register? Hieruit volgt dat moet worden nagegaan of onderwijsinstellingen die hebben aangegeven niet aangemerkt te willen worden als referent, of die in het geheel niet hebben gereageerd op de brief, eveneens een brief of een beschikking moeten krijgen.
4. Ten aanzien van convenanthouders voor arbeid en bedrijven die zich hebben aangemeld voor de kennismigrantenregeling is in de Blauwdruk (nog) geen sprake van een overgangsregeling. De inwerkingtreding van de aanwijzingssystematiek roept het risico op van een 'boeggolf' van verzoeken om te worden aangewezen als referent dan wel van verzoeken om een convenant om te zetten naar een aanwijzing.

6.2.5. Handhaven informatieplicht

De kern van deze nieuwe procedure is dat de referent en/of de migrant wettelijk verplicht zijn zelf de IND op de hoogte te stellen van wijzigingen die voor het recht op (voortgezet) verblijf van de migrant belangrijk zijn. De informatieplicht berust bij de referent en/of bij de migrant. Wanneer er geen referent is, dient de migrant zelf aan de informatieplicht te voldoen. Wanneer er niet wordt voldaan aan deze plicht, kan de IND zich bij de beoordeling van het verblijfsrecht op de verkeerde gegevens baseren.

Het volgende wordt bij dit werkproces geconstateerd:

1. Er dient sprake van een volledig geautomatiseerde gegevensuitwisseling met andere overheidsinstanties.
2. De referentenadministratie dient voor deze systematiek geheel op orde en up-to-date te zijn.
3. De informatie-uitwisseling tussen de IND en zijn ketenpartners en de IND en de referent en/of migrant moet systeemtechnisch ondersteund worden. De informatie die langs diverse kanalen bij de IND zou kunnen binnenkomen, zal ook in diverse vormen bij de IND binnenkomen. Een belangrijke randvoorwaarde is dan ook, dat er een portal is waarlangs alle informatieplichtigen de nodige informatie op uniforme wijze aan de IND kwijt kunnen.
4. De manier waarop de administratieve organisatie wordt ingericht wanneer een van beiden, de migrant of de referent tussentijds heeft verzuimd, dient nog uitgewerkt.
5. De IND gaat de administratie van de referent controleren. De IND kan daarvoor de migrant en/of de referent uitnodigen voor nader onderzoek. Uitgewerkt moet worden of, in welke vorm en door welke medewerkers dat dient te gebeuren.
6. De IND moet controleren of de referent, dan wel de migrant, tijdig de informatie verstrekt dan wel een antwoord stuurt. Er dient dan ook te worden uitgewerkt hoe het proces verloopt wanneer de referent of de migrant dit niet tijd doet.
7. Uitgewerkt moet worden of en onder welke omstandigheden een sanctionering gevolgen heeft voor het risicoprofiel van de referent.
8. De bevoegdheid en het mandaat van de IND om de nodige controles, zoals hiervoor beschreven, uit te voeren, moeten geregeld worden.

6.2.6. Procedure met betrekking tot het boetestelsel

Dit werkproces betreft de procedure die gevolgd wordt indien gedragingen van migrant of referent leiden tot bestuurlijke sancties. Een schematische weergave van het procedureverloop is als bijlage 6 aan deze rapportage toegevoegd.

Het volgende wordt geconstateerd:

1. Tegenover de verplichtingen van de aangewezen referent, staan de verplichtingen van de IND zoals:
 - de meldplicht van de klant versus de verplichting van een tijdige verwerking van deze melding door de IND;
 - de administratieverplichting van de klant versus de vraag wat te doen met de jaarlijkse opgave door de IND?
 - de bewaarplicht van gegevens versus de controle op deze bewaarplicht (zoals de Archiefwet).
2. Geconstateerd wordt dat alle meldingen in het kader van de handhaving van de informatieplicht geregistreerd moeten worden, ook al leidt het niet tot een boete.
3. Uitgewerkt moet worden hoe de jaarlijkse opgave van wijzigingen en niet wijzigingen van gegevens door de IND eruit gaat zien.
4. De IND kan op verschillende manieren bericht ontvangen dat een aangewezen referent niet heeft voldaan aan een verplichting: (al dan niet elektronisch) van een ketenpartner, een overheidsinstelling of uit het initiëren van een eigen onderzoek (bijvoorbeeld door middel van een steekproef). Er dient dan ook te worden uitgewerkt op welke manier deze berichten moeten worden aangeleverd. Tevens dient te worden uitgewerkt welke inhoudelijke aspecten van deze al dan niet elektronisch aangeleverde berichten voor de IND belangrijk zijn om te toetsen.
5. Uitgewerkt moet worden hoe in het licht van het nieuwe boetestelsel het bezwaarproces ingericht moet worden. Onduidelijk is bijvoorbeeld of het betalen van de boete een eventuele voorwaarde is voor het mogen indienen van een bezwaarschrift (conform Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)). Ook dient nader te worden uitgewerkt wat er gebeurt wanneer in een later stadium blijkt dat een boete ten onrechte is opgelegd.
6. Voorts is niet uitgewerkt of de verzending van de acceptgirokaarten en aanmaningen intern of extern wordt belegd. Worden deze verzonden door de IND, het KPMG of het CJIB? Deze werkwijze zal aan moeten sluiten bij de geldende werkwijze voor wat betreft de inning van leges via acceptgiro, welke in de nabije toekomst zeer waarschijnlijk zal worden ondergebracht het CJIB.
7. In de Blauwdruk moet verduidelijkt worden of er afwijkingen op de regels voor boeteheffing mogelijk zijn (inherente afwijkingsbevoegdheid).
8. Er bestaat onduidelijkheid over eventuele juridische risico's wanneer meerdere handhavingmaatregelen naast elkaar gebruikt worden, bijvoorbeeld wanneer een aanvraag tot het wijzigen van een beperking van een verblijfsvergunning van een migrant wordt afgewezen en zijn verblijfsvergunning gelijktijdig wordt ingetrokken. Dit moet in de Blauwdruk worden uitgewerkt.
9. De huidige IND medewerker heeft geen kennis van de nieuwe financiële processen.
10. Er dienen afspraken te worden gemaakt over de mogelijkheid tot dwanginvordering, waarschijnlijk via een deurwaarder.

6.2.7. Mobiliteit van de migrant binnen een kolom

Onder verwijzing naar het reeds hiervoor in dit hoofdstuk genoemde kolommenmodel, dat in het tweede hoofdstuk van de onderhavige rapportage nader wordt uitgelegd, kunnen migranten binnen een kolom van verblijfsdoel veranderen zonder dat zij daarvoor een verzoek tot wijziging van de beperking van hun verblijfsvergunning hoeven in te dienen. De doelstelling is om binnen een kolom voor migranten zo veel mogelijk gelijklopende voorwaarden te bieden en het aantal aanvragen tot het wijzigen van de beperking van een verblijfsvergunning van een migrant te verminderen. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat binnen een kolom sprake is van slechts één soort verblijfsvergunning en zou de migrant moeten kunnen wijzigen van zijn verblijfsdoel. In een aantal kolommen in het kolommenmodel is dit echter niet het geval en zijn binnen één kolom meerdere verblijfsdoelen mogelijk. Daarbij zijn binnen één kolom vaak meer verblijfsdoelen mogelijk waarbij de voorwaarden per verblijfsdoel niet altijd gelijk zijn. Deze voorwaarden voor migranten zijn dus niet binnen alle kolommen gelijk. Een schematisch overzicht van

de procedure tot het wijzigen van een verblijfsdoel door de migrant binnen een kolom is als bijlage 7 in deze rapportage toegevoegd.

Het volgende wordt in het licht van deze procedure geconstateerd:

1. Binnen het Modern migratiebeleid wordt aangenomen dat binnen een kolom wijzigingen met alleen het hanteren van de meldingsplicht kunnen worden afgedekt. De aanname dat het hanteren van het de meldingsplicht in plaats van het indienen van een aanvraag tot het wijzigen de beperking van een verblijfsvergunning leidt tot een vermindering van de administratieve en bestuurlijke lasten wordt bestreden. In beide situaties moet er gecontroleerd en geregistreerd worden. De aangenomen lastenverlichting zou eventueel wel kunnen komen uit het niet opnieuw aan hoeven maken van een verblijfsdocument, en het niet hoeven maken van een beschikking.
2. Tevens ontstaan er door het kolommenmodel onduidelijkheden. Zo is het binnen het kolommenmodel mogelijk dat een migrant in dienst bij een werkgever bij diezelfde werkgever van baan verandert. Hierdoor kan het voorkomen dat de migrant ongemerkt van kolom verandert. Een werkgever kan namelijk binnen meerdere kolommen de (aangewezen) referent zijn. Verder zijn de hoogte van het salaris en de tijdelijke of niet-tijdelijke aard van het werk van de migrant een criterium voor de indeling in kolommen. Te denken valt aan kennis of arbeid regulier of arbeid tijdelijk.
3. Voorts is het niet voor ieder bedrijf toegestaan migranten in dienst te nemen. Wanneer iemand in een dergelijke situatie van werkgever verandert, ogenschijnlijk binnen dezelfde kolom, kan dat toch niet zijn toegestaan.
4. Onduidelijk is wat er gebeurt wanneer een migrant weggaat bij zijn huidige werkgever en in dienst treedt bij een nieuwe werkgever, binnen dezelfde kolom. Zijn nieuwe werkgever moet dan (in een aantal kolommen) de aangewezen referent zijn, of dit nog worden. Ook wanneer gevallen waarin het niet om een aangewezen referent gaat, maar om een (nieuwe) gewone referent, zal moeten worden vastgesteld moeten of deze referent bereid is om de verplichtingen op zich te nemen die daarbij horen.
5. Tevens dient er per verblijfsdoel te worden vastgesteld, naar welk ander verblijfsdoel binnen een kolom mag worden overgestapt. Daarbij zijn er ook een aantal kolommen waarbinnen een aanvraag tot het wijzigen van een beperking van een verblijfsvergunning volgens het Modern migratiebeleid nog wel is vereist is. Het betreft in ieder geval de kolommen VI (Familie en gezin), VII (Humanitair tijdelijk) en kolom VIII (Bijzonder verblijf).
6. Gebleken is dat de familieleden van migranten binnen dezelfde kolom vallen als de migrant. De migrant bepaalt in dergelijke situaties binnen welke kolom zijn familieleden worden gerekend. In beginsel zijn de rechten van deze familieleden gelijk aan die van de migrant.
7. Het gebruik van het kolommenmodel betekent dan ook dat het model bekend moet zijn bij de migrant én bij de (aangewezen) referent. Zij dienen namelijk te weten tot welke kolom de migrant wordt gerekend. Dit vraagt de nodige vreemdelingenrechtelijke kennis van de referent. Hierin moet het nodige worden geïnvesteerd.
8. Er kunnen complicaties ontstaan in de verblijfsrechtelijke positie van de migrant bij wijziging van het verblijfsdoel binnen én buiten een kolom. Met het oog op de rechtszekerheid kan een verslechtering van de verblijfsrechtelijke positie van de migrant niet zijn toegestaan. Dit betekent dat wanneer iemand binnen een kolom van verblijfsdoel verandert, een deel van de oude voorwaarden die zijn gekoppeld aan de verblijfsvergunning verdwijnen. Dit speelt nog meer bij wisseling tussen kolommen. Nader onderzocht moet worden, of dit de ordening van rechten en plichten binnen het kolommenmodel niet ondergraaft. Ditzelfde probleem kan zich voordoen bij de transitie van het huidige migratierecht naar het toekomstige.
9. Voor een tussentijds en periodieke melding kunnen geen leges worden gevraagd, deze kunnen wel worden gevraagd voor een wijzigingsverzoek. De financiële consequenties hiervan dienen te worden onderzocht.

Het schematische overzicht op de volgende bladzijde geeft weer in welke gevallen er sprake is van wijzigingen zonder dat er gevolgen voor de verblijfsvergunning aan vast zitten. Zoals in de tekst hiervoor is aangegeven, zullen wijzigingen in de meeste gevallen tot gevolgen leiden. Deze schematische weergave geeft aan welke soorten verblijf binnen de acht kolommen vallen en waar er sprake is van eenvoudige wijzigingen die geen onderzoek vragen of consequenties hebben en waar juist wel. De groene gebieden geven aan waar een wisseling wordt toegestaan.

Tabel 6: Wijzigingen zonder gevolgen voor de verblijfsvergunning

			I		II	III		IV				V							VI		VII					VIII				
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
I	1	uitwisselingsjongeren	la	la																										
	2	au pairs	la	la																										
II	3	Studie																												
III	4	Seizoensgebonden arbeid																												
	5	practicanten																												
IV	6	alle vrm twv-plichtige arbeid, muv siezoenarbeiders																												
	7	grensoverschrijdende dienstverleners																												
	8	arbeiders op zee																												
	9	niet-geprivil. militairen of burgerpers.																												
	10	stagiaires																												
V	11	kennismigranten																												
	12	wetenschappelijk onderzoekers																												
	13	gastdocenten																												
	14	aan NL OI afgestudeerde vrm (zoekjaar)																												
	15	aan BL universiteiten afgestudeerde vrm (zoekjaar)																												
	16	zelfstandigen (zelfstandigen- en talentenregeling)																												
	17	economisch niet-actieve langdurig ingezetenen																												
VI	18	verruimde gezinshereniging																												
	19	adoptie en pleegkinderen																												
VII	20	medische behandeling / medische noodsituatie																												
	21	AMV's																												
	22	buitenschuld																												
	23	getuigen en slachtoffers mensenhandel																												
	24	slachtoffers eergeerelateerd geweld																												
	25	kinderbeschermingsmaatregel																												
VIII	26	wedertoefting																												
	27	artikel 17 RWN																												
	28	voortgezet verblijf om humanitaire redenen																												

la	eis: vv indienen bij wijzigen referent		onbekend, niet expliciet vermeld
Iva	stagiaires moeten in het BL studeren		wisseling toegestaan
Ivb	ws niet, en als het toegestaan is, dan onder voorwaarden		wisseling toegestaan, maar ondervoorwaarden
Va	loon is voorwaarde (voor studenten in zoekjaar andere voorwaarden)		wisseling niet toegestaan
Vb	voorbereiden aan speciale functies		niet van toepassing
Vc	gastovereenkomst is voorwaarde		
Vd	beroep op mobiliteitsbepaling vervalt		

6.2.8. Mobiliteit van de migrant tussen de kolommen

Omstandigheden waaronder migranten in Nederland zijn toegelaten kunnen wijzigen. Eenmaal toegelaten voor een zeker verblijfsdoel binnen een bepaalde kolom kan de noodzaak ontstaan voortgezet verblijf voor andere doeleinden in een andere kolom aan te vragen. Indien een migrant verblijf wenst op grond van een verblijfsdoel in een andere kolom, zal hij een aanvraag tot het wijzigen van de beperking moeten indienen.

Het proces is in dergelijke gevallen niet anders dan die van de huidige procedure tot het wijzigen van de beperking van een verblijfsvergunning. De vermelding in de Blauwdruk dat de migrant niet eerst terug hoeft naar zijn land van herkomst indien hij een aanvraag tot het wijzigen van een beperking indient op een moment dat hij nog aan de voorwaarden voldoet, brengt hierin geen verandering. In het huidige beleid is hier reeds in voorzien. Voor de procesbeschrijving van de wijziging beperking in de huidige situatie wordt korthedshalve verwezen naar de Administratie Organisatie van het proces Regulier.

Hoe het ook zij onder het Modern migratiebeleid zal het aantal aanvragen tot een wijziging beperking dalen. Hierbij wordt wel opgemerkt dat in paragraaf 6.2.7 reeds is signaleerd dat er binnen de kolommen ook wijzigingen kunnen plaatsvinden omdat er nog steeds aparte clusters van verblijfsdoelen binnen de kolommen gemaakt kunnen worden. Kortom het aantal te ontvangen aanvragen zal dalen, maar het aantal ontstane wijzigingsprocedures naar aanleiding van verplichte meldingen bij wijzigingen binnen een kolom, zal deze lastenverlichting weer teniet doen.

Het valt dan ook niet te verwachten dat een belangrijk beoogd effect van Modern migratiebeleid⁴: een vereenvoudiging van regelgeving en uitvoering, waar zowel de aanvrager als uitvoeringsorganisaties baat bij hebben, wordt gerealiseerd. De kolommenstructuur biedt dan ook geen voordelen op voor wat betreft de aanvragen tot het wijzigen van de beperking van een verblijfsvergunning betreft.

6.3. Transitie

Met betrekking tot de transitie in relatie tot de aspecten van IND 2010 betreft wordt kortheidshalve verwezen naar al hetgeen is geconcludeerd in hoofdstuk 5, Informatievoorziening. Daarin wordt reeds geconcludeerd en voldoende beargumenteerd dat voor een gestroomlijnde invoering van het Modern migratiebeleid het nieuwe systeem INDIGO in ieder geval op onderdelen gereed moet zijn.

Geadviseerd wordt de transitie fasegewijs te laten verlopen en niet volgens een zogenaamde *big bang* strategie. Voorwaarde daarbij is dat INDIGO de desbetreffende processen blijft ondersteunen.

Bij het beschrijven van de in de vorige paragraaf genoemde werkprocessen zijn aannames gedaan over het functioneren van de geautomatiseerde ondersteuning. Hierbij kan ondermeer worden gedacht aan digitale formulieren, het digitaal indienen van aanvragen, de gewijzigde vormen. Het profijt van Modern migratiebeleid is alleen te halen indien beleid en informatievoorziening gelijktijdig gereed zijn. Het invoeren van de nieuwe werkprocessen onder de oude applicaties en systemen is in meerdere opzichten geen optie.

De vernieuwingsprojecten binnen het kader van IND 2010 vooronderstellen dat er sprake is van een verhoging van het aantal aanvragen dat deels, of volledig, geautomatiseerd afgehandeld kan worden. Op het moment van schrijven is, echter, niet bekend voor welke processen dat geldt. Indien het vooronderstelde klopt, zal dat een efficiëntieslag met zich brengen. Van de mate waarin dat zal gebeuren is echter nog geen inschatting te maken.

6.4. Conclusies en aanbevelingen

Een algemene en korte conclusie met betrekking tot de werking van de in de vorige paragrafen van dit hoofdstuk beschreven werkprocessen in relatie tot de beoogde doelen in het Modern migratiebeleid, is dat de definitieve balans tussen wat het oplevert en wat het gaat kosten, nog niet is op te maken.

Geconcludeerd kan worden dat het Modern migratiebeleid qua besparing op tijd en menskracht in geringe mate wat oplevert. Een exacte en gedetailleerde beraming van de kosten die gemaakt moeten worden om alle procedures, vooral de procedures rond de aanvragen tot het wijzigen van de beperking van een verblijfsvergunning, de procedures in het kader van de informatieplicht en van het boetestelsel, is, echter, niet mogelijk. Vandaar dat gewerkt moet worden met expertschattingen.

In de vorige paragrafen is van dit hoofdstuk is het belang van een beleidsmatige afstemming met ketenpartners als het CWI en de GBA naar voren gekomen. Geconcludeerd wordt dan ook dat de kracht van het Modern migratiebeleid mede is gelegen in de kans die het biedt om het beleid van de andere partners binnen de keten op de wet- en regelgeving aan te passen.

Tevens wordt geconcludeerd dat de beleidsvoorstellen die in de Blauwdruk staan nauw aansluiten bij de beleidsvisie die de IND zelf al had bedacht in het kader van de vernieuwing van de IND. In het kader van de vernieuwing en het ontwikkelen van INDIGO zijn de vernieuwingen die het Modern migratiebeleid voorstelt al ingezet. De inhoud van Modern migratiebeleid sluit daar goed op aan. Het bijt elkaar niet.

⁴ Zie pagina 26 Blauwdruk Modern Migratiebeleid, versie 1 februari 2008 – consultatieversie.

6.4.1. IND 2010

INDIGO

Met betrekking tot INDIGO wordt geconcludeerd dat de werkprocessen en volgend uit het Modern migratiebeleid, passen in de lijn van 'IND bij de tijd'. Reeds hiervoor in dit hoofdstuk is geconstateerd dat de beleidsvoorstellen van de Blauwdruk nauw aansluiten bij de uitvoeringswensen van de IND in het kader van 'IND bij de tijd'.

Een belangrijk uitgangspunt is hierbij wel het feit dat voor het inwerking treden van het Modern migratiebeleid de informatievoorziening op orde dient te zijn. In het geval van een gefaseerde invoering, wat wordt aanbevolen, dient INDIGO in ieder geval op onderdelen gereed te zijn.

Bij het beschrijven van de werkprocessen in de vorige paragrafen van dit hoofdstuk is uitgegaan van volledige ondersteuning van de werkzaamheden door middel van INDIGO. Dat wil zeggen: ook op aspecten die nu nog niet beschikbaar zijn, zoals bijvoorbeeld digitale en op maat gemaakte aanvraagformulieren, de mogelijkheid tot het digitaal indienen van aanvragen, een e-dossier en de referentenadministratie. Een goed werkend INDIGO is een voorwaarde voor toepassing van het Modern migratiebeleid. Hetzelfde geldt voor het te verwachten effect op de doorlooptijden. De tijdswinst ontstaat pas wanneer ook de ketenpartners (bijvoorbeeld het CWI of de gemeente) hun regelgeving aanpassen. *Zonder INDIGO geen Modern migratiebeleid!*

Beleid- en regelgeving ketenpartners

Opvallend is dat het Modern migratiebeleid sterk is gericht op de IND en zijn interne werkprocessen. De samenwerking met de ketenpartners en met derden (waaronder de aangewezen referenten) wordt in de Blauwdruk benoemd. De wijze van samenwerking en de werkprocessen die ontstaan bij een meer intensieve samenwerking zijn niet beschreven en vereisen een nadere uitwerking. Voor het beoogde resultaat van het Modern migratiebeleid zullen ook wet- en regelgeving van de ketenpartners gewijzigd dienen te worden. Wil de IND bij het in werking treden van de nieuwe systematiek slagvaardig aan het werk kunnen, dienen de ketenpartners en genoemde derden eerder dan verwacht klaar te zijn voor hun nieuwe taak. *Zonder aangepaste wet- en regelgeving van de ketenpartners geen Modern migratiebeleid!*

Referentenprocedure en boetestelsel

De rol van de referent die is voorzien in het Modern migratiebeleid, al dan niet aangewezen, is nieuw. In relatie tot de huidige wet- en regelgeving wordt er veel van de referent gevraagd. De vraag die de Blauwdruk oproept is of de referent kan en wil voldoen aan de eisen die aan hem worden gesteld.

De procedures kunnen alleen soepel verlopen wanneer de systemen van de IND dusdanig zijn ingericht, dat de samenwerking en het uitwisselen van gegevens met de referent en de ketenpartners mogelijk is. De technische uitvoerbaarheid daarvan is op het moment van schrijven onbekend. De belasting die de referentenprocedure op de organisatie zal gaan leggen is eveneens een onbekende factor. De procedure met betrekking tot het boetestelsel en de nieuwe referentensystematiek worden samen gezien als de onderdelen die veel tijd, efficiëntie en menskracht van de organisatie zullen eisen.

Om het effect van het Modern migratiebeleid direct zichtbaar te maken is het een vereiste, dat alvorens dit Modern migratiebeleid in werking zal gaan treden de referent al gereed moet zijn om te voldoen aan de eisen die aan hem worden gesteld. Wordt de aangewezen referent eerst vanaf de datum van het in werking treden van het nieuwe beleid in de gelegenheid gesteld de zaken op orde te krijgen, dan ontstaat er vertraging in het zichtbaar worden van de effecten van het Modern migratiebeleid.

Biometrie

De implementaties van de verschillende wetgevingstrajecten zijn gepland voor de invoering van het Modern migratiebeleid. Tegen de tijd dat het Modern migratiebeleid wordt geïmplementeerd, is dus sprake van toepassing van biometrie in de vreemdelingenketen.

Een belangrijke voorwaarde van de biometrie wetgeving voor de inrichting van de IND-processen is, dat voor het nemen van een definitief besluit op een aanvraag om een verblijfsvergunning van de migrant de

IND de beschikking moet hebben over de biometrische gegevens van deze migrant. Immers, daarmee kan voor en tijdens de aanvraag om een verblijfsvergunning, alsmede bij afgifte van het verblijfsdocument, de juiste identiteit van de migrant kan worden vastgesteld.

Het kunnen beschikken over én het afnemen van biometrische gegevens heeft vooral consequenties voor een ketenbrede inrichting van de processen. In de Blauwdruk wordt slechts gedeeltelijk rekening gehouden met één deel van de wetgeving inzake biometrie. Dit betreft de afname van biometrie voor het vervaardigen van een verblijfsdocument en levert een extra contactmoment op. Er is echter geen rekening gehouden met het beschikbaar hebben van biometrie bij het nemen van een juiste beslissing op de aanvraag om een verblijfsvergunning. In de Blauwdruk wordt dus, ten onrechte, slechts met een deel van de wetgevingstrajecten op het vlak van biometrie rekening gehouden.

Een ander aandachtspunt in het kader van de biometrie is dat bij schrijven van de onderhavige rapportage rekening is gehouden met de omstandigheid dat alle wetgevingstrajecten inzake zoals deze zijn beoogd zijn afgerond. Er is, echter, geen rekening gehouden met het implementeren van biometrie in de IND-processen. Dit traject valt onder het implementatieproject biometrie. Voorts is er bij de uitwerking rekening gehouden met de consequenties van de toepassing van biometrie voor de inrichting van de nieuwe en gewijzigde processen als gevolg van het Modern migratiebeleid. Onder verwijzing naar het vorenstaande wordt aangenomen dat de toepassing van biometrie door INDIGO vanaf het tweede of derde plateau kan worden ondersteund. Verwacht wordt dat dit in de loop van 2010 kan plaatsvinden.

Het achterwege laten van biometrie in de werkprocessen, voor zover dat al mogelijk is volgens het wettelijke kader, betekent dat een risicogroep wordt gecreëerd. Immers, de IND onttrekt zich in dat geval een deel van de mogelijkheid om het handhavingprocedures uit te kunnen voeren.

6.4.2. Modern migratiebeleid

De algemene conclusie met betrekking tot de werkprocessen is, dat de nieuwe verblijfsrechtelijke procedures zoals genoemd in de Blauwdruk, alle positieve elementen bevatten. Zowel de klant als de IND hebben profijt van een vereenvoudiging en snellere verblijfsrechtelijke procedure.

Geconstateerd wordt dat nieuwe onderdelen, zoals de TEV en de nieuwe referentsystematiek, qua dienstverlening, snelheid en efficiëntie een zekere mate van winst opleveren. Zowel de klant als de organisatie is gebaat bij een procedure waarin de klant niet meerdere malen voor eenzelfde verblijfsdoel aanvragen hoeft in te dienen.

Het levert de IND een besparing op in de hoeveelheid binnengekomen aanvragen om verblijfsvergunningen, die qua omvang zo groot is als het aantal aanvragen om machtigingen tot voorlopig verblijf op jaarbasis. Voor de klant is de winst gelegen in het feit dat hem slechts een keer wordt verzocht gegevens te verstrekken waarmee hij zowel de beslissing om toegang als om toelating ontvangt.

Een ander positief element is gelegen in de nieuwe rol en verantwoordelijkheden van de referent. Er zullen samenwerkingsverbanden ontstaan tussen de IND en de (aangewezen) referent die het de referent mogelijk maken om de verblijfsrechtelijke aanvraag te bespoedigen. Aangenomen wordt dat een winst in behandelingsnelheid en efficiëntie zal worden verkregen door een deel van het verzamelen van de voor een beslissing benodigde gegevens bij de referenten te beleggen. Een belangrijk aandachtspunt is, echter, gelegen in de omstandigheid dat de IND door deze nieuwe rol van de referent zal moeten vertrouwen op de binnengekomen informatie en op een andere manier zal moeten leren controleren.

Verwacht wordt dat het handhaven van de informatieplicht en het boetestelsel in de praktijk niet het gewenste efficiency-voordeel opleveren. Verwacht wordt dat deze procedures aan tijdbesteding en menskracht meer gaan kosten dan daarmee wordt bespaard. Een belangrijke constatering in dit kader is dat tijdens het schrijven van de onderhavige rapportage niet bekend is welk deel van de

verblijfsrechtelijke procedures gedeeltelijk, of in het geheel niet geautomatiseerd afgedaan kunnen worden. Daarmee is het lastig gebleken om goede schattingen van de bewerkingstijd te maken.

Vereenvoudiging, efficiëntie en lastenverlichting voor de burger

De in de Blauwdruk beschreven vereenvoudiging van de verblijfsrechtelijke procedure, de toename van efficiëntie en de lastenverlichting voor de burger, kunnen worden gerealiseerd. Als voorwaarde hiervoor geldt wel dat de werkprocessen worden gevolgd zoals deze in dit hoofdstuk zijn beschreven. Ook hier geldt, dat bij de beschrijving van de werkprocessen er vanuit is gegaan dat het beleid en de regelgeving de werkprocessen ondersteunen.

Samenwerking en bereidheid van partners in de keten

Een belangrijke kans die het Modern migratiebeleid biedt, is het kunnen maken van een vuist om ook het beleid en de wet- en regelgeving van de partners in de keten aan te passen. Immers een belangrijk aspect voor een goede uitvoering van het Modern migratiebeleid is de samenwerking met de partners in de keten.

In twee van de hiervoor in dit hoofdstuk beschreven nieuwe procedures zijn twee partners prominent aanwezig (de GBA en het CWI). In beide gevallen is een aanpassing en afstemming in de regelgeving noodzakelijk om de processen zoals het Modern migratiebeleid deze voorstelt uit te kunnen uitvoeren. De vraag doet zich voor of deze bereid zijn het Modern migratiebeleid dezelfde kans te willen geven als de IND dat doet. Belangrijke aandachtspunten zijn in dit kader de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en de Wet GBA.

Vragen die in het kader van de Wav nog open staan zijn betreffen de mandaatregeling met betrekking tot de marginale toetsing van het prioriteit genietend aanbod op de arbeidsmarkt. Dit doet zich voor bij de gecombineerde procedure VVR-TWV. Is het CWI bereid in de 3.000 gevallen waar het hier om gaat de IND te mandateren? Alleen wanneer het mandaat is gelegen bij de IND kan de snelheid in de verblijfsrechtelijke procedure die in de Blauwdruk wordt beoogd worden bereikt. Bij het ontbreken van dat mandaat blijft de procedure koppelvlakken houden met het CWI, waarbij iedere keer afzonderlijk de afstemming, of het wachten op elkaar aan de orde is.

Met betrekking tot de Wet GBA dient er eenzelfde bereidheid te zijn vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken om af te stappen van artikel 26, eerste lid, aanhef en onder c, Wet GBA. Daarin is opgenomen dat alleen als een migrant rechtmatig in Nederland verblijft, hij ingeschreven kan worden in de GBA. In de praktijk wordt voor inschrijving van de migrant in de GBA een bewijs van rechtmatig verblijf gevraagd in de vorm van een verblijfsaantekening (een sticker) in het paspoort, of een verblijfsdocument.

Het verdient aanbeveling de desbetreffende passage in artikel 26, eerste lid, onder c, Wet GBA te schrappen. Daarmee ontstaat het voordeel dat de gemeente de migrant kan inschrijven in de GBA op basis van zijn feitelijke verblijf in de gemeente. De noodzakelijke volgorde van aanmelding bij de IND en daarna bij de GBA kan dan achterwege worden gelaten. Evenzeer kan dan ook de procedurele oplossing, zoals deze thans bestaat in de vorm van het Bewijs van bekendmaken (BVB), achterwege worden gelaten. Dit zal resulteren in een vereenvoudiging van de procedure, tijdswinst en lastenverlichting voor de burger.

Het schrappen van het genoemde artikel in de Wet GBA heeft als positief neveneffect dat ook illegaal in Nederland verblijvende migrant in kaart kunnen worden gebracht. De geautomatiseerde uitwisseling van gegevens tussen GBA en de IND heeft namelijk tot gevolg dat illegale migranten zichtbaar worden in de systemen van de IND. Op dat punt kunnen vervolgens handhavingprocedures worden uitgevoerd. Het mes snijdt op dit punt aan twee kanten.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat de IND wordt gemandateerd om migranten in de GBA in te schrijven en vervolgens vanuit de GBA, ten tijde van het verblijf van de migrant in het buitenland, een 'voorlopige' opgave te doen van de wijze waarop iemand in later stadium in de GBA opgenomen zal worden. Maar ook deze constructie is overbodig als artikel 26, eerste lid, onder c van de Wet GBA wordt geschrapt.

De vorm waarin activiteiten in het kader van de Wet voorkoming schijnhuwelijken terugkomen is eveneens een knelpunt. De uitvoering van de Wet voorkoming schijnhuwelijken en de Vreemdelingenwet lopen bij aanvragen om een verblijfsvergunning naast elkaar. Ook in deze situaties ontstaan momenten waarop de IND op de ketenpartner dient te wachten, waardoor inefficiëntie en onnodige vertraging in de procedure optreedt. Om tegemoet te komen aan de gewenste doelstelling in het Modern migratiebeleid, wordt dan ook aanbevolen om ook op het gebied van de Wet voorkoming schijnhuwelijken risicoprofielen te hanteren. Een rigide benadering van de regelgeving op dit punt staat een klantgerichte en efficiënte uitvoering van de werkprocessen in de weg.

Op basis van de hetgeen hiervoor is beschreven is het van belang te erkennen dat het Modern migratiebeleid verder strekt dan alleen de vreemdelingenwetgeving. Het vraagt daarom de bereidheid om beleid en regelgeving van andere overheidsinstanties aan te passen aan de nieuwe, gewenste, situatie.

De rol van de referent

De Blauwdruk beschrijft een uitgebreide rol en nieuwe verantwoordelijkheden van de referent en daarmee tevens het gebruik van risicoprofielen. Deze factoren staan in het Modern migratiebeleid nauw in verband met elkaar. Hiervoor in dit hoofdstuk is reeds beschreven dat deze factoren een directe consequentie hebben op de vraag of een aanvraag om een verblijfsvergunning deels of volledig geautomatiseerd kan worden afgedaan. Het daadwerkelijke voordeel van de nieuwe verantwoordelijkheden van de referent zal daar in hoge mate van afhangen. Geconstateerd wordt dat het verstrekken van informatie in het kader van de informatieplicht van de referent en de migrant door geautomatiseerde systemen dient te worden ondersteund. Tevens dient de informatie die wordt verkregen gestructureerd en op uniforme wijze door de referenten te worden aangeleverd en te worden geïnterpreteerd.

Kolommenmodel

Met betrekking tot het in de Blauwdruk voorgestelde vereenvoudiging door het gebruik van het kolommenmodel is niet gebleken. Geconstateerd wordt dat het kolommenmodel zoals deze is beschreven in de Blauwdruk niets toevoegt voor zover het de werkprocessen betreft.

In de Blauwdruk staan acht kolommen beschreven. Deze acht kolommen vervangen het doelgroepenbeleid zoals deze nu in de Vreemdelingenwet 2000 zijn beschreven. De doelgroepen die thans in de Vreemdelingenwet 2000 zijn beschreven worden daarmee in kolommen geclusterd in de veronderstelling dat zij een homogene groep vormen.

Het beoogde effect van het kolommenmodel binnen het Modern migratiebeleid is dat migranten binnen een kolom eenvoudiger van beperking kunnen veranderen binnen de marge van het desbetreffende verblijfsdoel. Tevens wordt daarmee beoogd dat de verblijfsstatus binnen een kolom voor alle migranten eenduidig zou moeten zijn.

Reeds in voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk is vastgesteld dat verschillende verblijfsdoelen, beperkingen en klantengroepen binnen de kolommen zijn gerangschikt. De beoogde eenduidigheid wordt daarmee niet bereikt. In een aantal kolommen is sprake van een verzameling verblijfsdoelen en beperkingen die ogenschijnlijk overeenkomsten hebben, maar die voor wat de werking van het verblijfsrecht betreft een andere aanpak vragen. Onduidelijk is bijvoorbeeld of een migrant wanneer hij eenmaal is toegelaten voor arbeid bij een werkgever, zonder meer kan overstappen naar een andere werkgever. Is daar alleen een informatieplicht van toepassing, of dient in dat geval ook een nieuwe tewerkstellingsvergunning te worden afgegeven? De Blauwdruk geeft daar geen antwoord op.

Geconstateerd wordt dat met de voorgestelde acht kolommen er nog steeds sprake is van een veelvoud aan verblijfsdoelen. Weliswaar vermindert het aantal aanvragen tot het wijzigen van de beperking van een verblijfsvergunning binnen een kolom, maar deze daling wordt gecompenseerd door het aantal procedures die volgen uit de verplichting om wijzigingen te melden. Wat betreft de administratieve lastenverlichting voor de klant is dit een verbetering, maar voor de IND betekent dit meer werk aangezien de wijzigingsmeldingen moeten worden geregistreerd en gecontroleerd. Wellicht ten overvloede wordt in dit kader verwezen naar het schema onder paragraaf 6.2.7. van dit hoofdstuk. De

groene velden in dit schema geven aan wanneer geen aanvraag hoeft te worden ingediend en er geen wijzigingsprocedures voor de IND ontstaan.

Noodzaak van het aanpassen van de fysieke locaties van de IND

Geconstateerd wordt dat er geen sprake is van gevolgen voor de fysieke locaties van de IND. De technologie maakt het indienen van elektronische aanvragen mogelijk. Het effect daarvan op de menskracht en dus in benodigde kantoorruimte is in dit hoofdstuk niet meegenomen.

Verwacht wordt dat met de invoering van het Modern migratiebeleid de loketbehoefte blijft bestaan in dezelfde vorm zoals deze thans bestaat. De klant dient te worden geïdentificeerd en zal in de gelegenheid moeten worden gesteld stukken in te leveren en het verblijfsdocument op te halen.

Wel wordt geconstateerd dat er op enig moment op het gebied van biometrie voorzieningen getroffen moeten worden. De aanname dat verlengingen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning binnen het kader van het Modern migratiebeleid voor langere duur afgegeven gaan worden, zou een verlichting voor de belasting van de loketten betekenen. Opgemerkt wordt dat niet is meegenomen de eventuele mogelijkheid om in het kader van de dienstverlening het aantal van negen IND-loketlocaties uit te breiden.

7. Arbeidsorganisatie

7.1. Inleiding

Zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet is de IND in 2006 een organisatiebreed vernieuwingsprogramma gestart onder de naam 'IND bij de tijd'. In het kader van dit programma worden bij de IND sedert 2006, tot en met 2011 grote veranderingen doorgevoerd. Deze veranderingen hebben onder andere tot gevolg dat ook het arbeidsorganisatiemodel (AOM) van de IND herzien wordt, om ervoor te zorgen dat personeel en organisatiestructuur tegemoet kunnen blijven komen aan alle eisen van de zich vernieuwende organisatie. Vastgesteld is dat het vernieuwingsprogramma 'IND bij de tijd' aanzienlijke personele en financiële gevolgen met zich mee brengt. Die gevolgen zijn inmiddels goeddeels in kaart gebracht met een rekenmodel zoals uitgewerkt in het rapport "Verantwoordingsdocument Personeelsplanning 'Kunnen rekenen aan de Vernieuwing'".

Het Modern migratiebeleid nu heeft ook gevolgen voor de dienstverlening, de informatisering en de arbeidsorganisatie van de IND. In het kader van dit EAUT-rapport worden daarom de gevolgen van enerzijds het programma 'IND bij de tijd' en anderzijds het Modern migratiebeleid tegen elkaar afgezet.

In dit hoofdstuk ligt de focus op de arbeidsorganisatie en op de personele en financiële gevolgen. Onderzocht wordt wat de in het kader van het Modern migratiebeleid voorgestelde maatregelen voor effect hebben op het AOM en waar de verschillen zitten met betrekking tot de personele en financiële effecten die in het kader van 'IND bij de tijd' zijn berekend. Tevens wordt bekeken of deze verschillen incidenteel dan wel structureel van aard zijn. Aan het slot van het hoofdstuk wordt ook bekeken welke overgangsrechtelijke maatregelen noodzakelijk worden geacht om, vanuit de optiek van de arbeidsorganisatie en de personeelsontwikkeling, tot een verantwoorde invoering van het Modern migratiebeleid te komen.

7.2. Betekenis Modern migratiebeleid voor het Arbeids Organisatie Model (AOM)

In deze paragraaf worden de belangrijkste veranderingen van de Blauwdruk voor de uitvoeringsorganisatie getoetst aan het AOM, dat is ontwikkeld om uitvoering te kunnen geven aan het vernieuwingsprogramma 'IND bij de tijd'. Omdat dit model nog niet definitief is vastgesteld, is bij de uitvoering van de EAUT gebruik gemaakt van de versie die aan de OR is voorgelegd (versie 3.3 van 22 januari 2008). Het model biedt een hoofdontwerp van de organisatiestructuur en de besturingsstructuur, alsmede een uitgewerkt organogram van de verschillende delen van de hoofdstructuur. Bij de inrichting van het nieuwe arbeidsorganisatiemodel is gekozen voor het toepassen van die principes die het bereiken van het dienstverleningsconcept het meest waarschijnlijk maken.

De nu bestaande procesdirectie Regulier ondergaat een verandering tot twee klantdirecties: Regulier Economisch en Regulier Sociaal. Binnen deze klantdirecties worden brede units gecreëerd, waarin omwille van flexibiliteit en arbeidssatisfactie verschillende verblijfsdoelen worden behandeld. Een aantal zeer specifieke categorieën zaken wordt in een afzonderlijke unit belegd.

De uitbreiding van het aantal verblijfskolommen, zoals deze is verwoord in het Modern migratiebeleid, heeft, naar het zich laat aanzien, met name vanwege de gekozen indeling in Regulier Economisch, Regulier Sociaal, case management, samenloop en accountstructuur, geen onvoorziene invloed op de inrichting van het AOM. Bij de inrichting van het AOM in klantdirecties was op zich namelijk al rekening is gehouden met het onderscheid in klantsegmenten. In accountmanagement, casemanagement (één ambtenaar die de zaken in behandeling neemt), handhaving en samenloop is in het AOM voorzien. In het AOM is dus volop ruimte voor de in het kader van het Modern migratiebeleid noodzakelijke functies met betrekking van zowel dienstverlening als handhaving.

In de Blauwdruk worden stellige uitspraken gedaan omtrent de toebedeling van de verblijfskolommen aan de twee voornoemde klantdirecties. Echter, welke klantdirectie welk werkpakket krijgt staat nog niet vast. Een project dat keuzes hieromtrent moet voorbereiden is nog aan de slag. Aanbevolen wordt de betreffende passage in de Blauwdruk voorzichtiger te formuleren.

7.3. Personele gevolgen Modern migratiebeleid

7.3.1. Kwalitatief

Inleiding

In de navolgende paragraaf wordt gezien in welke mate de invoering van het Modern migratiebeleid kan leiden tot een verandering in de aard van de werkzaamheden van de medewerkers van de IND. De betekenis van het Modern migratiebeleid voor de functies binnen de IND zal worden gezien in samenhang met de al besproken invoering van het AOM, met het Functiehuis 2^e fase en met het Management Ontwikkelplan (MOP). Eventuele gevolgen voor kerncompetenties, kennis, kunde en houding worden, waar van toepassing, eveneens behandeld. Er wordt tevens aan het slot een korte verkenning van de gevolgen van het Modern migratiebeleid voor het proces Asiel gegeven.

Andere visie op accounts / accountmanagers

Het Modern migratiebeleid vraagt om een andere inrichting van het accountmodel dan zoals dat is uitgewerkt in het kader van 'IND bij de tijd'. Een account / accountmanager is, vanuit de optiek van het Modern migratiebeleid, namelijk veel meer een coördinator, communicator en deskundige voor een (of meer) specifieke convenanthouder(s) en diens vragen. In termen van het Modern migratiebeleid werkt de account/accountmanager ook over meerdere verblijfskolommen heen (zie in dit kader ook hoofdstuk 3 van deze rapportage).

De andere inrichting van het accountmodel heeft mogelijk consequenties voor het aantal benodigde functionarissen. Dat gegeven kan de IND aanleiding geven de organisatie met betrekking tot de accounts alsnog anders in te richten dan tot nu toe was voorzien. De IND heeft daartoe in de komende periode ruimschoots de mogelijkheid omdat zij in haar veranderaanpak in het kader van 'IND bij de tijd' organisch organiseert waardoor de vraagstukken zoals hierboven aangegeven werkenderwijs worden ingeregeld. Om deze reden past het niet om in het kader van deze EAUT specifieke aanbevelingen te doen over de inhoud van de taak van accountmanagers.

Wel wordt aanbevolen spoedig praktijkervaring op te doen met accountmanagement, bij voorkeur eerst door middel van een proeftuin.

Afstemming met ketenpartners

De uit het Modern migratiebeleid voortvloeiende nieuwe, uitgebreidere taken voor de IND met betrekking tot toezicht en handhaving, leiden er ook toe dat goed moet worden afgestemd met de relevante ketenpartners zoals de KMar en VP. Het werken met risicoprofielen, dat de werkzaamheden met betrekking tot Toezicht en Handhaving ondersteunt, vraagt bijvoorbeeld om input van ketenpartners. Datzelfde geldt voor operationeel toezicht. Wellicht is het daarom zinvol om ook binnen het Programmabureau Toezicht en Handhaving te gaan werken met accountmedewerkers die de samenwerking met die ketenpartners bevorderen. Datzelfde geldt mutatis mutandis voor de overige bij het Modern migratiebeleid betrokken ketenpartners: het zou de slagingskansen van Modern migratiebeleid ten goede komen als ook zij accountmanagers zouden inrichten.

Referentensystematiek

Indien de IND de aanwijzing van referenten op zich neemt, zal zij deze nieuwe expertise moeten beschrijven en ontwikkelen. De impact hiervan wordt als relatief beperkt ingeschat. Omdat er geen sprake meer is van convenanten, maar van een bestuursrechtelijk ingebedde aanwijzing als referent, terwijl de voorwaarden lijken op die van de thans bestaande kennismigrantenregeling, sluit de nieuwe expertise aan bij de expertise die al bij de IND bestaat.

Dat geldt minder voor de nieuwe financiële instrumenten: de boete en het kostenverhaal. Weliswaar is ook hier sprake van een bestuursrechtelijke systematiek. Echter, boetesystematiek is een geheel eigen en complex kennisveld, waarmee de IND geen enkele ervaring heeft. Ook de praktijkervaring met kostenverhaal is beperkt. Op deze punten zal dus het nodige gedaan moeten worden aan kennisopbouw.

Functiebeschrijving en functiewaardering

Het functiehuis 2 is af, in die zin dat het huidige functiehuis van de IND is geactualiseerd. Daarmee is het een goede basis voor de arbeidsrechtelijke gevolgen van een overstap van medewerkers naar nieuwe (nog te beschrijven) functies die voortvloeien uit het AOM. De relevante functiebeschrijvingen die in het kader van het AOM moeten worden opgemaakt, worden tijdens de hiervoor omschreven 'organische' wijze van veranderen, gerealiseerd op het moment dat de IND organisatie daar aan toe is en wanneer deze beschrijvingen passen in de realiteit en actualiteit van dat moment. Dat zal ook moeten gelden voor wijzigingen die het Modern migratiebeleid vraagt.

Het Modern migratiebeleid heeft, zoals nu wordt ingeschat, overigens marginale invloed op het functiehuis van de IND. Functieverarming, functieverrijking en functieflexibiliteit waarborgen in hoge mate dat de inschaling van medewerkers niet wezenlijk behoeft te worden aangepast.

Bij de afronding van functiehuis 2 is een aansluiting van de ondersteunende functies op de beslisfuncties gerealiseerd (eenvoudige beslisfuncties in schaal 7 en 8). Hierdoor is een actueel functiehuis ontstaan waarin ook de nieuwe functies passen. De functiewaarderingsspecialist van de IND heeft de indicatie afgegeven dat de functie van accountmedewerkers/managers en medewerkers Handhaving in het huidige functiehuis zullen passen.

Functiescheiding opleggen boetes en innen boetes

Een functiescheiding met betrekking tot het opleggen en innen van boetes zit impliciet in de gekozen organisatievormen staf (M&C) en lijn (Regulier). Het Modern migratiebeleid brengt daar geen verandering in. De in de Blauwdruk gekozen boetesystematiek heeft dan ook geen gevolgen voor het AOM.

Het Management Ontwikkel Plan

Ook het Management Ontwikkel Plan (MOP) wordt niet door het Modern migratiebeleid beïnvloed.

Opleidingen

Opleidingsinspanningen zijn noodzakelijk. Het inwerken op de nieuwe regelgeving, werkwijze, functies en competenties, wordt onder andere ondersteund met opleidingen. Het is niet goed mogelijk en wellicht ook niet zinvol een specifieke analyse te maken van de (mogelijke) gevolgen van het Modern migratiebeleid voor de gewenste of noodzakelijke opleidingsinspanning mede omdat de meeste daarvan al zijn geïncorporeerd in de berekening van de effecten van 'IND bij de tijd'.

7.3.2. Kwantitatief

Inleiding

In de aannames zoals die gehanteerd worden in het rekenmodel van 'IND bij de tijd' worden fte's in mindering gebracht bij het proces Regulier. Deze vermindering is doorgevoerd op de basis van de contouren van het Modern migratiebeleid. De onderbouwing van deze cijfers is echter summier, aangezien tot het verschijnen van de Blauwdruk de invulling van het Modern migratiebeleid niet geheel bekend was. Conclusie is echter wel dat er al rekening met de effecten van het Modern migratiebeleid gehouden is.

Op basis van de nu bekende gegevens kan een beter onderbouwde expertschatting worden gegeven van de personele gevolgen van het Modern migratiebeleid. In deze paragraaf worden op basis van de ketenbreed vastgestelde meerjarige productieprognoses drie scenario's geschetst voor de personeelsontwikkeling binnen de IND:

- Scenario I: productieprognose 2010, zonder Modern migratiebeleid, zonder toename in zakelijke kolommen, zonder IND Bij De Tijd.
- Scenario II: productieprognose 2010, met Modern migratiebeleid, zonder toename in zakelijke kolommen, zonder IND Bij De Tijd.
- Scenario III: productieprognose 2010, met Modern migratiebeleid, met toename in zakelijke kolommen, zonder IND Bij De Tijd.

Voordat de scenario's worden geschetst, wordt kort ingegaan op het gegeven dat de scenario's expertschattingen zijn met een tussentijds karakter. Hierbij wordt behandeld de verhouding met de personeelsontwikkeling in het kader van 'IND bij de tijd' en op de voortgang bij de inrichting van Klantdirecties.

Voor de onderbouwing van de inschatting van het aantal benodigde aantal fte's wordt verwezen naar de bijlagen bij dit hoofdstuk, waarin dit wordt uitgewerkt. Daarbij is ook een overzicht geleverd met daarin de aannames die ten grondslag liggen aan genoemd model.

Er wordt in deze paragraaf gerichte aandacht besteed aan de personele gevolgen van handhaving en van procedures inzake de voortzetting van het verblijf. Tevens wordt aangegeven welke elementen *niet* zijn verdisconteerd in de onderhavige ramingen.

Tenslotte wordt in deze paragraaf kort ingegaan op de kwantitatieve gevolgen voor de processen Procesvertegenwoordiging, Asiel en Naturalisatie.

Status kwantitatieve gegevens

Met het verschijnen van de Blauwdruk is veel meer duidelijkheid ontstaan over de gevolgen van het Modern migratiebeleid. Dit betekent dat beter onderbouwde aannames kunnen worden gedaan dan tevoren. Toch moeten de personele consequenties die in deze paragraaf geschetst worden niet meer dan expertschattingen.

De term Blauwdruk wekt de indruk dat in dit document het toekomstige beleid tot op detailniveau heeft uitgewerkt. Dat is niet het geval. De Blauwdruk is vooral gericht op het niveau van de hogere regelgeving, en beschrijft niet uitputtend hoe de nieuwe systematiek er in de praktijk uit komt te zien. Daarnaast is sprake van een aantal taken die voor de IND geheel nieuw zijn, zodat het niet mogelijk was om op basis van ervaringsgegevens uitspraken te doen over de te verwachten instroom en over de normtijden voor elke nieuwe taak. Voor deze EAUT betekende dit dat op belangrijke onderdelen gewerkt moest worden met inschattingen en aannames, en niet met harde feiten. Daarom zijn de berekende personele gevolgen niet meer dan een tussentijdse expertschatting.

Verhouding expertschatting met personeelsontwikkeling 'IND bij de tijd'

In deze EAUT wordt er vanuit gegaan dat het nieuwe geautomatiseerde systeem INDIGO reeds is ingevoerd bij invoering van Modern migratiebeleid. Daarom wordt aangenomen dat bepaalde aanvragen gedeeltelijk geautomatiseerd kunnen worden afgedaan. De personele gevolgen hiervan zijn echter niet meegenomen bij het maken van de onderstaande schattingen. Met andere woorden: de invloed van automatisering op het primair proces, zoals beschreven in de eindrapportage van het kaderstellend rapport "Personeelsontwikkeling", is niet verdisconteerd in de onderstaande berekening van de formatieve gevolgen van het Modern migratiebeleid. Om die reden zijn de efficiency-effecten van INDIGO niet terug te zien in de berekening van de formatie per 2010 bij ongewijzigd beleid.

De onderstaande berekeningen, en de beredeneerde aannames die daaraan ten grondslag liggen, moeten worden beschouwd als indicatief voor de personele gevolgen van Modern migratiebeleid, voor zover dat kan worden "losgedacht" van de vernieuwing van de IND. Daarbij moet echter wel een belangrijke kanttekening gemaakt worden. Zoals is geconstateerd in hoofdstuk 5 van deze rapportage, is sprake van een onderlinge verwevenheid van Modern migratiebeleid en 'IND bij de tijd'. Zo moet het Modern migratiebeleid bijvoorbeeld de objectivering van het bewijsrecht regelen, die nodig is om aanvragen geautomatiseerd te kunnen behandelen. De onderstaande schattingen van de personele effecten van Modern migratiebeleid kunnen dus niet zonder meer worden "opgeteld" bij de personele reductie ten gevolge van de invoering van INDIGO: dan zou men zich te rijk rekenen.

Aanbevolen wordt om de berekeningen, en de beredeneerde aannames die daaraan ten grondslag liggen, te gebruiken als materiaal voor het rekenmodel, dat is ontwikkeld voor de personeelsplanning van de vernieuwing van de IND.

Indeling in klantdirecties

Deze paragraaf beschrijft verder de ingeschatte formatieve gevolgen van de invoering van het Modern migratiebeleid voor de huidige procesdirectie Regulier. Daarbij is zo veel mogelijk zicht gegeven op de effecten van het Modern migratiebeleid voor de toekomstige klantdirecties Economisch en Sociaal.

Hierbij moet rekening gehouden worden dat de inrichting van deze twee klantdirecties nog gaande is. Welke klantdirectie welk werkpakket krijgt, heeft zich nog niet geheel en al uitgekristalliseerd. Vanwege de huidige stand van zaken bij de inrichting van deze twee toekomstige klantdirecties, is het inzicht dat wordt geboden een inzicht met een voorlopig karakter, een inzicht dat slechts berust op aannames omtrent de toekomstige klantdirecties.

Op welke aannames is het hiervoor genoemde voorlopige inzicht gebaseerd? Benodigd was een inschatting van de te verwachten instroom per product en per kolom I t/m VIII. Verder is aangenomen dat klantdirectie Economisch zaken in kolommen I-V zou behandelen, en klantdirectie Sociaal zaken in kolommen VI-VIII. Om een inschatting te maken van de verdeling van de instroom over de twee klantdirecties is de realisatie 2007 verdeeld over de kolommen I t/m V (klantdirectie Economisch) en de kolommen VI t/m VIII (klantdirectie Sociaal). Op basis van een procentuele verdeling van realisatie 2007 is de verwachte instroom onder het Modern migratiebeleid eveneens verdeeld over de verschillende kolommen. Hierbij is de aanname gehanteerd dat de procentuele verdeling zoals deze in 2007 is gerealiseerd representatief is voor het jaar 2010 bij invoering van Modern migratiebeleid.

Op basis van de productie per kolom is vervolgens de benodigde formatie berekend per kolom. Voor verdere aannames van de verdeling van realisatie 2007 over de verschillende kolommen wordt verwezen naar bijlage 1 van dit hoofdstuk achterin deze rapportage.

Scenario I: Ongewijzigd beleid

Om een vergelijking te maken tussen de gevolgen van 'IND bij de tijd' en die van het Modern migratiebeleid op de formatie van de procesdirectie Regulier, is in eerste instantie in kaart gebracht wat de benodigde formatie zou zijn bij ongewijzigd beleid. Ongewijzigd beleid wil zeggen dat geen rekening is gehouden met de in de Blauwdruk voorgestelde wijzigingen en dat voor de berekening van de benodigde formatie gerekend is met de huidige producten, normtijden en volumecijfers zoals die zijn vastgelegd in de Meerjaren Productie Prognose (MPP) 2010 CGV 09012008 en Managementcontract (MC) 2008. De Coördinatiegroep Vreemdelingenketen (CGV) stelt jaarlijks in afstemming met de ketenpartners de meerjarige productiecijfers vast op basis van volumeprognoses van de IND: de MPP 2010 is dus de productieprognose voor 2010. Op basis hiervan wordt het Managementcontract (MC) opgemaakt.

Bij ongewijzigd beleid bedraagt op basis van de MPP 2010 CGV 09012008 (zie bijlage 2 bij dit hoofdstuk achterin deze rapportage) de benodigde formatie voor het primair proces Regulier 1.022 fte. De verdeling van de benodigde fte's wordt als volgt ingeschat:

Tabel 7: Schatting benodigde fte's bij ongewijzigd beleid

	MPP 2010 CGV09012008 (fte's)	Economisch I t/m V (fte's)	Sociaal VI t/m VIII (fte's)	Overig
Unitmanagers en sectorhoofden	58			
Plaatsvervangend (Plv.) unitmanager/senior Medewerker	503	150	309	43
Senior medewerker ondersteuner	461	176	259	26
totaal *	1.022	326	568	70

Ter vergelijking, volgens MC 2008 bedraagt de benodigde formatie **994** fte (exclusief projecten, front office, procesdirectie, additionele inzet en koppelingsbureau). Dit betreft alleen de formatie voor het primair proces. Dit betekent dat de formatie voor leiding en staf buiten beschouwing is gelaten. Verder is de formatie voor projecten, front office, procesdirectie, additionele inzet en koppelingsbureau niet in deze formatie verdisconteerd. Aangezien in de MPP 2010 de productie gelijk gesteld is aan het aanbod, is voor het jaar 2010 een iets hogere formatie van 28 fte benodigd bij ongewijzigd beleid.

Scenario II: Modern migratiebeleid

Op basis van het Modern migratiebeleid zijn de volgende volumewijzigingen te verwachten, die van invloed zijn op de MPP 2010. Deze wijzigingen resulteren uiteindelijk in een MPP 2010 +, waarbij alle beleidswijzigingen in de volumes zijn verdisconteerd.

De volgende beleidswijzigingen zijn in eerste instantie van invloed op de productvolumes:

- in elkaar schuiven van de MVV/VVR procedure;
- verlenging geldigheidsduur bepaalde vergunningen;
- beperking wijzigingsaanvraag zolang de wijziging plaatsvindt binnen dezelfde kolom.

Daarnaast bestaan er de volgende nieuwe procedures, waarvoor aannames moeten worden gedaan voor het toekomstig volume. Het grootste gedeelte van de “nieuwe” volumecijfers komt van de producten MVV en VVR. De aannames voor de nieuwe verdeling zijn beschreven in bijlage 3:

- Toegang en verblijf (TEV).
- TEV TWV.
- TEV aangewezen referent.
- VVR Tewerkstellingsvergunning (VVR TWV) inclusief bezwaar.
- VVR referent (VVR ref).
- Aanwijzing referent, inclusief bezwaar.
- Boete, inclusief bezwaar.
- Kostenverhaal inclusief bezwaar.
- Maatregelen t en aanzien van aanwijzing.
- Periodieke informatieverstrekking.
- Tussentijdse informatieverstrekking.

Ongewijzigd blijven de volumes van de procedures:

- VVR EU;
- VVR onbepaalde tijd;
- VVR overig (intrekkingen, OVR, vermissing, omwisseling);
- Visa en visa bezwaar.

Voor de producten waarvan de volumes wijzigen is een schatting gemaakt van de nieuwe volumes. Voor de nieuwe producten waarvan nog geen volumes bekend zijn is een schatting gemaakt. Deze volumes zijn een herverdeling van een deel van de huidige producten MVV en VVR (zie bijlage 3 van dit hoofdstuk achterin deze rapportage). Voor een specifieke toelichting op de volumewijzigingen van de MPP 2010 in

de MPP 2010 + wordt verwezen naar de reeds genoemde bijlage 2 van dit hoofdstuk achterin deze rapportage. In de bijlage worden tevens de volumeschattingen van de nieuwe procedures beargumenteerd.

Als gevolg van invoering van het Modern migratiebeleid zullen normtijden van procedures gaan wijzigen. Als gevolg van het referentsysteem vormt de referent de primaire aanspreekpartner, waarbij dossiers niet ex ante maar ex post gecontroleerd worden of de afspraken worden nagekomen. Daarnaast zal het werken met risicoprofielen, centralisatie van aanvragen en korte doorlooptijden van invloed zijn op de normtijden waarmee momenteel gerekend wordt in MC 2008.

Op basis van een expertmeeting⁵ heeft een inschatting plaatsgevonden van de normtijden zoals deze straks van toepassing zijn bij inwerkingtreding van het Modern migratiebeleid. Het gaat daarbij zowel om wijziging van normtijden van procedures die blijven gehandhaafd als de nieuwe procedures. In hoeverre bepaalde aanvragen gedeeltelijk of volledig geautomatiseerd kunnen worden afgedaan is aangegeven bij de aannames.

Een overzicht van de ingeschatte nieuwe normtijden inclusief onderbouwing is te vinden in bijlage 3 van dit hoofdstuk.

Na invoering van het Modern migratiebeleid bedraagt de benodigde formatie voor het primair proces Regulier 906 fte. Dit is 116 fte lager dan de verwachte formatie bij ongewijzigd beleid.

De berekening is gebaseerd op:

- MPP 2010+ (bijlage 2 van dit hoofdstuk).
- Gewijzigde normtijden (bijlage 3 van dit hoofdstuk).
- Uitgangspunten rekenmodel (bijlage 4 van dit hoofdstuk).

De verdeling van de benodigde fte's is volgens voornoemde ramingen als volgt:

Tabel 8: Schatting verdeling benodigde fte's bij Modern migratiebeleid

	MPP 2010 + (fte's)	Economisch I t/m V (fte's)	Sociaal VI t/m VIII (fte's)	Overig
Unitmanagers en sectorhoofden	41			
Accountmanagers	15			
Plv. unitmanager/senior medewerker	418	137	238	43
Senior medewerker ondersteuner	432	182	224	26
totaal *	906	319	462	70

Deze schatting valt lager uit dan in het hiervoor gepresenteerde schema van de formatie bij ongewijzigd beleid. Dit is als volgt te verklaren:

- lagere volumes en dus minder formatie als gevolg van in elkaar schuiven van de MVV-VVR procedure in de TEV;
- lagere volumes voor verlengingen en voor VVR wijziging beperking;
- beperkte volumes van nieuwe producten;
- verkorting normtijden als gevolg van vereenvoudiging procedure en versneld afdoen;
- minder overhead (unitmanagers) als gevolg van de norm 1 unitmanager per 25 medewerkers.

⁵ Het expertteam was samengesteld uit de inhoudelijk projectleider van de EAUT, een deelprojectleider van Project Handhaving en een senior adviseur Procesmanagement van Proces Regulieris een inschatting gemaakt van de nieuwe normtijden.

Scenario III: Modern migratiebeleid, toename volume zakelijke kolommen

Uitgangspunt van het Modern migratiebeleid is dat een selectief in plaats van een restrictief migratiebeleid geldt. Dit betekent dat de toegevoegde waarde van de migrant aan de Nederlandse samenleving moet worden meegewogen. Het kaderstellend project "Personeelsvoorziening" van het vernieuwingsprogramma 'IND bij de tijd' heeft op 18 januari 2007 een eindrapportage opgeleverd. In deze eindrapportage is (op bladzijde 80) de aanname opgenomen dat als gevolg van het Modern migratiebeleid de instroom in de categorieën studie en arbeid zal stijgen met 30%.

Nu de voorgaande hoofdstukken van de EAUT een gematigd positief beeld opleveren van de doelbereik van de in de Blauwdruk neergelegde beleidsvoorstellen, bestaat op dit moment geen aanleiding deze aanname te wijzigen. Daarom is in dit EAUT-rapport ook een scenario opgenomen waarin de instroom in de kolommen I-V toeneemt met 30%. Wat dit betreft sluiten de onderhavige rapportage en de door de Hoofddirectie in het kader van het vernieuwingsprogramma 'IND bij de tijd' vastgestelde aannames naadloos op elkaar aan.

De volumewijziging is verwerkt in bijlage II, kolom 3 onder het kopje 'MPP2010+ scenario 1'. Op basis van deze volumestijging wordt ingeschat dat er 113 fte meer benodigd zijn.

Tabel 9: Schatting benodigde fte's bij Modern migratiebeleid bij toename volume zakelijke kolommen

MPP 2010+ Volumestijging I t/m V 30%	Totaal	Economisch	Sociaal	Overig
Unitmanager	43			
Accountmanagers	15			
Plv.unitmanager/senior Medewerker	469	215	210	43
senior medewerker ondersteuner	492	260	206	26
totaal *	1019	475	416	70

Handhaving

Zoals wordt uitgewerkt in hoofdstuk 4 van dit rapport, ziet de IND bureau-toezicht als haar kernkwaliteit. De IND oefent geen operationeel toezicht ("buitendienst") uit, maar beperkt haar nalevingstoezicht tot bestuurlijk toezicht. Dit betekent dat er in dit EAUT-rapport geen rekening is gehouden met eventuele formatie voor operationeel toezicht. Overigens bevat de Blauwdruk geen enkel handvat voor het maken van een berekening welke formatie de IND nodig zou hebben voor operationeel toezicht.

In deze EAUT is uiteraard wel rekening gehouden met de formatie die nodig is voor bestuurlijk toezicht. Versterking van de rol van toezicht en handhaving zal leiden tot een toename van het benodigde aantal medewerkers dat administratief zal moeten handhaven (bijvoorbeeld onderzoek naar referenten en migranten die zich niet aan de informatieplicht hebben gehouden, oplegging van boetes, kostenverhaal). In het kader van handhaving is het gewenst dat regelmatig gecontroleerd wordt of de aangewezen referent nog steeds aan de voorwaarden voldoet. Voor organisaties met een hoog risicoprofiel kunnen periodieke controles aangevuld worden met extra controles. Daarnaast zou de IND via ketenpartners automatisch geïnformeerd moeten kunnen worden over relevante wijzigingen met betrekking tot de voorwaarden. Verder kan uit (steekproefsgewijze) controles van de verblijfsaanvragen die door een aangewezen referent worden ingediend, blijken of de referent zich houdt aan de toelatingsvoorwaarden voor aangewezen referent.

Op basis van hetgeen in hiervoor uiteen is gezet, kan de volgende inschatting worden gemaakt omtrent de fte's die nodig zijn voor administratieve handhaving (boetes, kostenverhaal, maatregelen ten aanzien van aanwijzing als referent, informatieverplichtingen):

Tabel 10: Schatting benodigde fte's voor administratieve handhaving

MPP 2010+	Regulier Economisch	Regulier Sociaal
Beslissers	33	31
Ondersteuners	47	46
Totaal	80	77

Scenario MPP 2010+ Scenario 1	Regulier Economisch	Regulier Sociaal
Beslissers	43	31
Ondersteuners	61	46
Totaal	104	77

Voor alle duidelijkheid wordt nog vermeld dat deze fte's reeds zijn opgenomen in de totaaloverzichten, die hiervoor zijn opgenomen. Alleen om een scherp beeld te presenteren van de vereiste inspanning worden ze hier nog eens, nu separaat, vermeld.

Casemanagers/accountmanagers

Op basis van een expertschatting wordt verwacht dat omstreeks 15 fte zich zullen gaan bezighouden met accountmanagement. Deze inschatting is gebaseerd op een verwacht aantal aangewezen referenten van 4.000, en op de verwachting dat iedere aangewezen referent gemiddeld twee dagdelen per jaar beroep doet op accountmanagers. Hierbij wordt opgemerkt dat een zeer aanzienlijk deel van de convenanthouders in het kader van de kennismigrantenregeling weliswaar is aangemeld voor deze regeling, maar er in de praktijk niet of nauwelijks gebruik van maakt. Deze zullen naar verwachting veel minder dan twee dagdelen per jaar een beroep doen op accountmanagers. Anderzijds zullen de enkele bedrijven die wel vaak migranten laten overkomen, een meer intensief beroep doen.

Ten aanzien van het aantal benodigde accountmanagers wordt nog opgemerkt dat dit aantal zich op voorhand moeilijk laat inschatten. Daarom wordt aanbevolen tijdig een proeftuin in te richten, waarin wordt geëxperimenteerd met het werken met accountmanagers. In de proeftuin kan werkenderweg, op een manier die past bij de organische veranderstrategie van het AOM, worden bepaald hoeveel accountmanagers daadwerkelijk nodig zijn. Overwogen kan worden deze proeftuin in te richten in het kader van de implementatie van de Richtlijn wetenschappelijk onderzoekers uit derde landen. Het gaat hierbij immers naar verwachting om een overzichtelijke doelgroep.

Voortzetting van het verblijf

Op dit moment kent de IND een aantal procedures die zien op voortzetting van het verblijf voor eerste toelating: verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning, en wijziging van de beperking waaronder de verblijfsvergunning is verleend. (De aanvraag om een VVR voor onbepaalde tijd blijft in het kader van het Modern migratiebeleid buiten beschouwing).

Na invoering van het Modern migratiebeleid komen daar procedures bij. Dit zijn dit de (tussentijdse en periodieke) informatieverplichtingen. Deze komen (deels) in de plaats van de aanvragen om verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning, en om wijziging van de beperking waaronder de verblijfsvergunning is verleend. Met de invoering van het Modern migratiebeleid is dus sprake van méér proceduresoorten die zien op voortzetting van het verblijf (vier in plaats van twee).

De nieuwe situatie brengt naar verwachting ook meerkosten met zich mee. Waar de verlengings- en wijzigingsaanvragen nu omstreeks 193 fte vergen, zijn in de nieuwe situatie (MPP 2010+) omstreeks 285,4 fte nodig voor procedures die zien op voortzetting van het verblijf na de eerste toelating. Zou de instroom in de zakelijke kolommen toenemen tot 130% (MPP 2010+, scenario 1) dan zouden naar verwachting ongeveer 330,5 fte nodig zijn voor deze procedures.

Voor zover wordt beoogd de informatieverplichtingen in de plaats te laten komen van de aanvragen om verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning, en aanvragen om wijziging van de

beperking waaronder de verblijfsvergunning is verleend, moet worden geconcludeerd dat de beleidswijziging niet kosten-effectief is.

Aanbevolen wordt de informatieverplichtingen te herijken. Met name herijking van de periodieke informatieplicht kan het hier gesignaleerde punt wegnemen.

7.3.3. Andere mogelijke gevolgen van Modern migratiebeleid

Voor de uitwerking van andere mogelijke kwantitatieve gevolgen van het Modern migratiebeleid zijn veel mogelijke beleidseffecten op de personeelsontwikkeling binnen de IND onderzocht. Niet alles wat onderzocht is, is verdisconteerd in de in de vorige paragraaf weergegeven ramingen. Omwille van de volledigheid worden deze elementen hieronder weergegeven. De elementen zijn vetgedrukt weergegeven en kort uitgewerkt; de conclusie of aanbeveling is in cursief weergegeven.

Geautomatiseerd afhandelen

Geautomatiseerd afhandelen van aanvragen kan leiden tot een afname van het benodigd aantal beslismedewerkers.

Dit effect is reeds verdisconteerd in het 'rekenmodel vernieuwing versie 5.0', zoals opgesteld ten behoeve van 'IND bij de tijd'. In het rapport "Verantwoordingsdocument Personeelsplanning 'Kunnen rekenen aan de Vernieuwing'" wordt er van uitgegaan, dat er een efficiency-effect van 25% zal optreden vanwege geautomatiseerd beslissen. De EAUT wijst uit dat geen enkele zaak geheel geautomatiseerd kan worden afgedaan, en dat nog geenszins vast staat dat veel zaken deels geautomatiseerd kunnen worden afgedaan. Aanbevolen wordt de inschatting van het efficiency-effect te herijken.

Verkorting van de doorlooptijden

Indien de automatisering, zoals voorzien in 'IND bij de tijd' niet tijdig dan wel volledig gerealiseerd zal zijn, zal sprake zijn van een substantiële toename van het aantal medewerkers. Daarmee wordt een goede implementatie van het nieuwe systeem een harde voorwaarde voor het kunnen implementeren van het Modern migratiebeleid

De vernieuwing van de IND is een voorwaarde voor het kunnen implementeren van het Modern migratiebeleid.

Vereenvoudiging van beleid en geautomatiseerd beslissen

Toename van geautomatiseerd beslissen kan betekenen dat er 'beleidsintermediairs' of 'beleidsinformatiseerders' nodig zullen zijn om veranderingen in wetgeving en de doorwerking daarvan in geautomatiseerde systemen voor de verschillende processen te kunnen duiden. Dit zou kunnen leiden tot een toename van het benodigd aantal 'beleidsintermediairs' of 'beleidsinformatiseerders'. Worden de nieuwe systemen niet adequaat en tijdig gevuld, dan roept dit grote risico's op voor de kwaliteit van de besluitvorming door de IND.

In het 'rekenmodel vernieuwing 5.0' is aangenomen dat het Modern migratiebeleid een significante afname van de complexiteit van beleid met zich mee zou brengen. Op basis daarvan is aangenomen dat er ook minder 'beleidsintermediairs' of 'beleidsinformatiseerders' nodig zouden zijn voor verwerken van beleid in de regelfabriek. Zoals uit de voorgaande hoofdstukken blijkt, heeft een afname in complexiteit van beleid niet plaatsgevonden. Daarom wordt aanbevolen de aanname dat minder 'beleidsintermediairs' of 'beleidsinformatiseerders' nodig zijn, te herijken. Ditzelfde geldt mutatis mutandis voor inhoudelijk gerichte beleidsmedewerkers van de Beleidsstaf en de IV-staf. Niet alleen brengt de invoering van het kolommenmodel geen reductie van de regeldichtheid met zich mee; er moet bovendien nieuw uitvoeringsbeleid worden ontwikkeld en onderhouden ten aanzien van de handhavinginstrumenten van het Modern migratiebeleid.

Invoering van de 'Blue Card'

Invoering van de 'Blue Card' regeling kan leiden tot een toename van het benodigd aantal ondersteunende medewerkers, als er van de lidstaten verlangd wordt een registratie te gaan voeren over

de herkomst, vestigingsplaats enzovoort van de houder van een 'Blue Card'. Andere mogelijke gevolgen van het invoeren van de 'Blue Card' hangen samen met de extra toelatingscriteria. In het voorstel zoals het er nu ligt moet namelijk voldaan worden aan extra toelatingscriteria rond beroepskwalificaties en werkervaring. Op deze aspecten zal dan ook een extra toets door de IND uitgevoerd moeten worden. Beroepskwalificaties en werkervaring zijn (volgens het ministerie van Buitenlandse Zaken) moeilijk vast te stellen en zullen dus waarschijnlijk handmatig door beslissers moeten worden onderzocht. De doorlooptijden zullen daardoor ongunstig worden beïnvloed. Doordat beroepskwalificaties en werkervaring moeilijk zijn vast te stellen, is er bovendien een vergrote kans op doorprocederen van de hierop afgewezen kennismigrant. Voor handhavers betekenen extra toetsen ook meer werk aangezien er op meerdere aspecten gehandhaafd moet worden. De 'Blue Card' is in het huidige voorstel twee jaar geldig. De huidige verblijfsvergunningen voor kennismigranten kunnen voor vijf jaar verstrekt worden. Een tweejarige geldigheid zou dus meer verlengingsprocedures tot gevolg kunnen hebben.

Gelet op het prille stadium waarin de beleidsvorming ten aanzien van de 'Blue Card' zich bevindt, kunnen over de personele gevolgen hiervan nu geen verdergaande uitspraken worden gedaan. Aanbevolen wordt om, als de hogere nationale regelgeving op basis van de Richtlijn in concept gereed is, een ex ante uitvoeringstoets uit te voeren voor dit onderdeel.

Stroomlijning van de Wav

Stroomlijning van de Wav heeft vooralsnog onbekende effecten op de toe- dan wel afname van het benodigd aantal medewerkers. Deze aanpassing wordt vooralsnog neutraal ingeschat, maar kan wijzigen zodra meer bekend wordt over de uitwerking door het kabinet.

Aanname is dat het effect hiervan neutraal is en het niet zal leiden tot een wijziging van het aantal fte's. Aanbeveling is om deze aanname nader te onderzoeken als er meer duidelijk is over de stroomlijning van de Wav.

Toename van benodigde opleidingen

Invoering van het Modern migratiebeleid kan leiden tot een toename van benodigde opleidingen en daarmee van het benodigd aantal opleiders. Dit kan extern dan wel intern worden belegd.

In het 'rekenmodel vernieuwing versie 5.0' is de toename van het aantal opleiders reeds voorzien. Dit heeft naar verwachting geen verdere effecten in het kader van het Modern migratiebeleid.

Toename van aantal medewerkers belast met voorlichting en telefonische dienstverlening

Invoering nieuw beleid kan leiden tot toename van het aantal medewerkers belast met voorlichting en telefonische dienstverlening. De IND zal, zeker in de beginperiode, de doelgroep pro-actief moeten voorlichten over de nieuwe werkwijze en zal beschikbaar moeten zijn om vragen via internet en telefoon te beantwoorden. Dit zal gevolgen hebben voor de organisatie omdat de voorlichting ingebed zal moeten worden in de organisatie. Er is nader onderzoek nodig om te bepalen op welke wijze dit dient te gebeuren.

Aanname is dat de extra inspanning die hieruit voortkomt verdisconteerd zit in de functies van loketmedewerker, accountmanager, communicatiemedewerker, infolijnmedewerker enzovoorts en dus geen gevolgen zal hebben voor structurele toename van fte's. Wel kan het incidenteel leiden tot een toename van tijdelijke externe inhuur (bijvoorbeeld in combinatie met een promotiecampagne).

Proces met betrekking tot aangewezen referent

Het proces met betrekking tot de aangewezen referent lijkt op dat van de huidige reguliere processen en kan dan ook ingedeeld worden volgens dezelfde processtappen. Hoewel geen doorlooptijden worden genoemd voor het behandelen van een aanvraag tot aanwijzing, zou normering moeten plaatsvinden. De DKC's voor de zakelijke kolommen bieden hiervoor aanknopingspunten. Als algemeen uitgangspunt wordt genoemd dat procedures versneld moeten worden, onder andere door digitalisering, vereenvoudiging en door gebruik te maken van informatie die digitaal beschikbaar is bij andere overheidsinstellingen. Het ligt voor de hand om het proces zo veel mogelijk elektronisch te laten verlopen teneinde vlotte doorlooptijden en maximale efficiëntie te bereiken. Indien dit niet het geval is, zal personeel nodig zijn om dit handmatig te verwerken.

De IND zal op basis van de verzamelde informatie beoordelen of de referent aan de voorwaarden voldoet. Het doel van de toetsing is om te bepalen of de referent betrouwbaar is en voldoende kwaliteit kan bieden bij de indiening van verblijfsaanvragen en bij de daarop volgende informatie-uitwisseling. Bij twijfel zou de IND een nader onderzoek moeten kunnen (laten) instellen.

Deze taken zijn verwerkt in de schatting van de personele gevolgen.

Informatieknooppunt informatie-uitwisseling ketenpartners

In Hoofdstuk 4 (Samenwerking ketenpartners) wordt voorgesteld een informatieknooppunt in te stellen ten behoeve van de informatie-uitwisseling met ketenpartners. Aangenomen wordt dat na de vernieuwing het informatieknooppunt wordt ingericht bij de Beleidsstaf. Bij de Beleidsstaf is reeds capaciteit gereserveerd voor beleidsinformatisering en voor handhaving.

Op basis van de bevindingen van deze EAUT is de personele omvang van het informatieknooppunt (en daarmee de financiële impact ervan) niet in te schatten.

7.3.4. Asiel

Het Modern migratiebeleid heeft ook gevolgen voor de asielprocedure.

Ambtshalve toetsing

Als er meer ambtshalve binnen de asielprocedure te toetsen beleidsonderdelen komen dan nu het geval is, zal dat gevolgen hebben voor de personele inzet binnen het proces asiel. Naast inzet gaat het dan ook om opleiding van deze medewerkers. Dit zal zeker het geval zijn, indien er ambtshalve onderdelen komen, waarvoor nu zowel binnen de asielprocedure als binnen de reguliere procedure nog geen plaats is.

Op dit moment is nog niet voldoende uitgekristalliseerd welke verblijfsvergunningen regulier binnen de asielprocedure verleend zullen gaan worden. Er kan dus ook nog geen verantwoorde uitspraak worden gedaan over eventuele personele gevolgen. Aanbeveling is hier te zijner tijd nader onderzoek naar te doen.

Passende beslistermijnen voor asielprocedures

In paragraaf 6.1.2 van de Blauwdruk wordt aangegeven dat gewerkt zal worden aan passende beslistermijnen voor asielprocedures (van zes naar drie maanden). Hoewel ambtshalve toetsen (dus) niet op aanvraag worden gedaan, dient bij het vaststellen van nieuwe termijnen wel rekening gehouden te worden met de termijnen zoals die kunnen gelden voor de ambtshalve toetsen. Onderwerpen als buitenschuld en de alleenstaande minderjarige vreemdeling kosten relatief veel onderzoekstijd, zodat de vraag gesteld kan worden of deze procedures binnen die termijn van drie maanden kunnen worden afgehandeld (ook als de procedure wél op aanvraag wordt gestart).

Aanbevolen wordt dit vraagstuk in de Blauwdruk uitdrukkelijk aan de orde te stellen.

7.3.5. Naturalisatie

Het Modern migratiebeleid heeft tot slot ook gevolgen voor de naturalisatieprocedure.

In de beleidsnotitie wordt voorgesteld de systematiek van verblijfsdoelen te vereenvoudigen door de veelheid aan doelen onder te brengen in vijf kolommen. Deze vereenvoudiging werkt door bij de beoordeling van naturalisatieverzoeken.

Eén van de voorwaarden voor naturalisatie is, dat er geen bedenkingen mogen bestaan ten aanzien van verblijf voor onbepaalde duur. Dit wordt met name beoordeeld aan de hand van de verblijfsvergunning die de verzoeker om naturalisatie heeft. Is dit een verblijfsvergunning voor een tijdelijk doel, dan bestaan bedenkingen tegen verblijf voor onbepaalde duur. Bij de verblijfsvergunningen voor een niet-tijdelijk doel, wordt marginaal getoetst of nog aan het verblijfsdoel wordt voldaan. Een vereenvoudiging van de

systematiek van verblijfsdoelen werkt zodoende door bij de beoordeling van de vraag of bedenkingen bestaan tegen verblijf voor onbepaalde duur. Ook deze beoordeling wordt eenvoudiger.

Anderzijds speelt het mogelijk effect van een gemakkelijker toets of sprake is van bedenkingen tegen verblijf voor onbepaalde duur alleen in naturalisatieverzoeken die in het Nederlandse deel van het Koninkrijk zijn ingediend, dus niet op het totale aanbod van zaken bij het proces Naturalisatie. Vereenvoudiging zal bovendien ook pas op termijn een (substantieel) effect kunnen hebben, mede afhankelijk van het gekozen overgangsrecht. Het effect is er verder ook niet in die zaken waar de toets of sprake is van bedenkingen tegen verblijf voor onbepaalde duur niet van toepassing is, namelijk bij minderjarige kinderen (een flink deel van het werkaanbod van Naturalisatie).

Conclusie is dat het effect op normen en dus personele gevolgen bij Naturalisatie erg klein zal zijn en met grote vertraging zal optreden.

7.3.6 Procesvertegenwoordiging

Op basis van de MPP 2010 CGV09012008 bedraagt het totaal aantal bezwaarprocedures 25.000 (MVV, VVR, Visa). In de MPP 2010+ wordt er van uitgegaan dat het aantal bezwaarzaken lager ligt. Met name de daling van het aantal procedures (MVV/VVR en verlenging) zorgt voor een lager aanbod bezwaar. Dit zal ook gevolgen hebben voor het aantal beroep- en hoger beroepsprocedures. Procesvertegenwoordiging zal de benodigde formatie moeten afstemmen op het lagere aantal beroep- en hoger beroepsprocedures.

7.4. Financiën

7.4.1. Algemeen

De MPP 2010 wordt ingedeeld naar de acht verschillende kolommen.

Op basis van schattingen wordt een aanname gedaan voor de volume-effecten van de nieuwe producten.

Financiële effecten 2010 zonder Modern migratiebeleid.

Inschatting van de formatie op basis van de huidige normtijden en MPP 2010 naar kolomindeling (zonder nieuwe producten). De gevolgen voor de twee klantdirecties worden hiermee inzichtelijk.

Financiële effecten 2010 met Modern migratiebeleid.

Inschatting formatie op basis van snellere normtijden (inclusief het effect van automatisering) en MPP 2010 naar kolomindeling en mét de nieuwe producten (boete, kostenverhaal enzovoort).

Financiële effecten 2010 met Modern migratiebeleid

Inschatting formatie op basis van snellere normtijden (inclusief effect automatisering) conform 1.3 en MPP 2010 gewijzigd (mogelijk toe- of afname van bepaalde instroom).

Inschatting volume-effect als gevolg van wijziging geldigheidsduur vergunningen;

Inschatting volume-effect als gevolg van sneller en slagvaardige procedures (mogelijke stijging instroom studie en arbeid).

Zie hiervoor tevens de eerste bijlage 1 van dit hoofdstuk achterin deze rapportage: formatie per kolom.

7.4.2. Incidenteel

De invoering van het Modern migratiebeleid zal specifieke kosten met zich meebrengen. Hierbij kan worden gedacht aan de volgende kostenposten:

- Opleidingskosten.
 - Automatiseringskosten.
 - Informatiemateriaal migrant (brochures e.d.).
 - Oprichtingskosten programmabureau Handhaving (indien hiervoor gekozen wordt).
 - Communicatiekosten (niet ingeschat).
 - Kosten aanpassingen INDIGO t.b.v. koppelvlakken, informatie-analyse, impactanalyse, enzovoort.
- Het is niet mogelijk gebleken om in het kader van deze EAUT een verantwoorde inschatting te maken van de invoeringskosten van het Modern migratiebeleid. De reden hiervoor is, dat de hoogte van de invoeringskosten sterk afhankelijk is van de invoeringsstrategie (moment waarop, fasering, duur et cetera).

Aanbevolen wordt door middel van interactieve beleidsvorming een invoeringsstrategie te ontwikkelen en bij deze ontwikkeling mee te nemen de inschatting van de invoeringskosten.

7.4.3. Structureel

Kostprijs

Om de kostprijs van de verschillende producten per kolom te kunnen bepalen is een meer uitgebreid onderzoek noodzakelijk, dan in het kader van de onderhavige EAUT mogelijk was. Omdat de Blauwdruk nog niet voldoende informatie bevat om te kunnen bepalen hoeveel werk geautomatiseerd kan worden (zie hoofdstuk 5 van dit EAUT rapport), is het doen van uitspraken over de kostprijs per kolom nog niet verantwoord.

Aanbevolen wordt een kostprijsprognose te laten opstellen wanneer de personeelsplanning van 'IND bij de tijd' is herijkt op basis van de bevindingen van deze EAUT én er meer bekend is over de inrichting van het bewijsrecht per verblijfsdoel.

Middenloonsom

De gevolgen van de Blauwdruk ten aanzien van de middenloonsom zijn moeilijk aan te geven. Vanwege efficiency verbetering zal een aantal hoog en laag inschaalde functies kunnen komen te vervallen. Vanwege de substitutie-effecten komt er een aantal hoog inschaalde functies bij. Het is niet zinvol een specifieke analyse te maken van de (mogelijke) gevolgen van de Blauwdruk, aangezien deze in zijn geheel is geïncorporeerd in de effecten van 'IND bij de tijd'.

7.4.4. Leges

De invloed van het Modern migratiebeleid op het innen van leges laat zich nu niet verantwoord inschatten.

In de Blauwdruk is het hoofdstuk over leges immers nog niet ingevuld, zodat niet kan worden beoordeeld wat de gevolgen zijn van het Modern migratiebeleid voor de legesinning door de IND. Wel moet worden bedacht dat activiteiten die voortvloeien uit maatregelen als de informatieverplichting de IND wel menskracht kosten, maar niet gedekt worden door legesopbrengsten. Als de IND kostendekkend zou moeten werken betekent dit dat met een mogelijk aanzienlijke stijging van wel met leges belaste activiteiten zal moeten plaatsvinden.

Vooralsnog kan ook nog geen definitieve uitspraak worden gedaan over de kosten en de baten van het Modern migratiebeleid. Om de redenen die hiervoor zijn aangegeven, moet met het doen van uitspraken op basis van een kostenberekening de nodige voorzichtigheid worden betracht.

7.5. Transitie

7.5.1. Voorwaarden inwerkingtreding Modern migratiebeleid

AOM

Voorwaarde voor de inwerkingtreding van het Modern migratiebeleid is de volledige implementatie van het Arbeidsorganisatiemodel 2010. Indien gekozen zou worden voor een gefaseerde invoering per kolom, dan geldt als voorwaarde dat de corresponderende klantdirecties ingericht en operationeel zijn en de betreffende medewerkers opgeleid zijn in zowel de nieuwe wet- en regelgeving als in de daaruit vloeiende werkzaamheden.

Handhaving

Een tweede voorwaarde voor de inwerkingtreden van het Modern migratiebeleid is de volledige uitwerking van het 'Handhavingsbeleid' in termen van taken, bevoegdheden en werkzaamheden voor de organisatie. Vervolgens is het van belang dat deze taken, bevoegdheden en werkzaamheden zijn ondergebracht bij de verschillende medewerkers 'Handhaving' en dat deze functies zijn ingebed in de organisatiestructuur. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat deze medewerkers een passend opleidingstraject hebben gevolgd.

7.5.2. Overgangsrechtelijke bepalingen

Aangewezen referent

Er zal in het beleid duidelijkheid moeten worden gegeven ten aanzien van de wijze van omgaan met de reeds bestaande convenanthouders en deelnemers aan de kennismigrantenregeling (naar schatting zo'n 3000). Indien onder de nieuwe wetgeving iedere reeds bestaande convenanthouder opnieuw een aanvraag zal moeten indienen en opnieuw beoordeeld zal moeten worden, zal dit een piekbelasting voor de IND met zich meebrengen en derhalve ook personele consequenties hebben. Indien besloten wordt dat bestaande convenanthouders één op één overgenomen zullen worden als aangewezen referent, is de piekbelasting na invoering minder. Er moet dan echter wel rekening gehouden worden met een piek van aanvragen vóór invoering van de nieuwe wetgeving.

De inwerkingtreding van de aanwijzingssystematiek roept dus het risico op van een 'boeggolf' van verzoeken om te worden aangewezen als referent dan wel van verzoeken om een convenant om te zetten naar een aanwijzing. Dit risico speelt met name bij referenten die werkgever zijn van de migrant (bij studie- en uitwisselingsreferenten is met dit risico al rekening gehouden).

- Aanbevolen wordt dit risico te beperken door bij wijze van 'quick win' dan wel 'proeftuin' ruim voor de inwerkingtreding van het Modern migratiebeleid een overgangsperiode in te lassen, waarin de huidige convenanthouders in het kader van arbeids- en kennismigratie en voor wetenschappelijk onderzoekers de gelegenheid krijgen alvast te verzoeken te worden aangewezen als referent. Hierbij kan de "Verklaring omtrent gedrag van rechtspersonen" wellicht de rol van het BIBOB-advies vervangen.
- Geef bij de vernieuwing van de IND-systemen prioriteit aan de inrichting van een referentenadministratie.
- Houd de einddatum van de overgangsperiode in die zin flexibel, dat tijdens de voortgang de einddatum herijkt kan worden. Te strakke deadlines kunnen zowel voor de dienstverlening als voor de bedrijfsvoering verstekkende gevolgen hebben.

Behandeling 'oude' aanvragen

Er wordt geadviseerd aandacht te besteden in het overgangsrecht aan de wijze waarop aanvragen die dateren voor de invoeringsdatum behandeld dienen te worden. Bijvoorbeeld, aan welke eisen moet een referent voldoen als de aanvraag dateert van voor de invoering? Waar beleid wordt aangescherpt, kan dit leiden tot een tijdelijke verhoging van het aantal aanvragen vóór de invoeringsdatum.

Dit geldt eveneens voor verleende vergunningen alsook aanvragen wijziging beperking die dateren van voor de invoeringsdatum. Welk recht dient te worden toegepast? Het antwoord op deze vraag heeft mogelijk consequenties voor het (tijdelijk) werkaanbod.

In navolging van het hierboven staande moet bezien worden wat de mogelijke consequenties zijn voor de student of werknemer die via een aangewezen referent niet toegelaten wordt als gevolg van het niet voldoen van genoemde referent. Wat is de positie van genoemde student of medewerker als belanghebbende in een mogelijke beroepszaak?

Kennisniveau medewerkers

Ten slotte wordt nog het volgende opgemerkt. Tijdens de overgangsperiode wordt er van de medewerkers verlangd dat zij kennis hebben van zowel de oude als nieuwe situatie. Dit betekent dat zij hiertoe wel uitgerust dienen te zijn door een opleidingstraject. Doordat van de medewerkers verlangd wordt dat zij beide type aanvragen kunnen behandelen, zal ook dit een tijdelijk effect hebben op de beslistermijnen.

7.6. Conclusies en aanbevelingen

Concluderend kan worden gesteld dat het invoeren van het Modern migratiebeleid een grote, complexe operatie is. Niet alle gevolgen van de invoering van het Modern migratiebeleid kunnen nu al worden overzien, omdat de Blauwdruk een aantal onderwerpen niet uitputtend behandelt.

7.6.1. IND 2010

Het Modern migratiebeleid 'bijt' IND 2010 niet. Bij de inrichting van het Arbeidsorganisatiemodel was al enigermate rekening gehouden met Modern migratiebeleid. Invoering van het kolommenmodel heeft geen invloed op de indeling in 'regulier economisch' en 'regulier sociaal'. Nu het Modern migratiebeleid in de Blauwdruk meer gedetailleerd is uitgewerkt, moet een aantal aannames omtrent de personele consequenties van het nieuwe beleid worden herijkt.

Gebaseerd op de aannames zoals gehanteerd in dit hoofdstuk zal er sprake zijn van toename van het aantal fte's voor handhaving en accountmanagement. Een daling zal plaatsvinden als gevolg van efficiëntere procedures. Geschat wordt dat het Modern migratiebeleid per saldo een beperkt krimpend effect heeft op de omvang van het personeelsbestand. Er is sprake van een onderlinge verwevenheid van Modern migratiebeleid en 'IND bij de tijd'. De schattingen van de personele effecten van het Modern migratiebeleid kunnen niet zonder meer worden "opgeteld" bij de personele reductie ten gevolge van 'IND bij de tijd'. Integendeel: het beperkt krimpend effect op de omvang van het personeelsbestand blijft binnen de bandbreedte die voor Modern migratiebeleid al was ingecalculeerd. Van mogelijkheden tot additionele besparingen, bovenop die al zijn voorzien in het kader van 'IND bij de tijd' is niet gebleken.

Ten aanzien van de functies, de waardering en de daarbij benodigde competenties kan geconcludeerd worden dat met de functies zoals voorzien in functiehuis tweede fase veel van de benodigde bezetting kan worden gevuld. Bezien moet worden in hoeverre taken inzake handhaving en accountmanagement écht nieuwe functies zijn, dan wel in hoeverre de benodigde competenties nieuw zijn voor de IND medewerkers. Voorlopige conclusie op basis van dit hoofdstuk is dat de nieuwe functies passen binnen het reeds aanwezige stramien van de IND.

Ten aanzien van de middelloonsoom is geen conclusie te trekken. De combinatie van verschuivingen van functies, afname van ondersteunende functies maar toename van accountmanagementfuncties en handhavingsfuncties in combinatie met een krimpende IND organisatie (minder overhead) maakt dat het op dit moment niet mogelijk is daar een reële inschatting van te maken.

7.6.2. Modern migratiebeleid

Aangaande transitie en overgangsrecht kan worden gesteld dat er een ruime periode genomen moet worden voor het inrichten van de nieuwe organisatie, mede in verband met het invoeren van INDIGO (harde voorwaarde) en de organische verandering op basis van 'IND bij de tijd'.

Het is niet mogelijk gebleken om in het kader van deze EAUT een verantwoorde inschatting te maken van de invoeringskosten van het Modern migratiebeleid. De reden hiervoor is, dat de hoogte van de invoeringskosten sterk afhankelijk zijn van de invoeringsstrategie (moment waarop, fasering, duur enzovoort). Aanbevolen wordt door middel van interactieve beleidsvorming een invoeringsstrategie te ontwikkelen en bij deze ontwikkeling mee te nemen de inschatting van de invoeringskosten.

In de Blauwdruk worden stellige uitspraken gedaan omtrent de toebedeling van de verblijfskolommen aan de twee voornoemde klantdirecties. Echter, welke klantdirectie welk werkpakket krijgt staat nog niet vast. Een project dat keuzes hieromtrent moet voorbereiden is nog aan de slag. Aanbevolen wordt de betreffende passage in de Blauwdruk voorzichtiger te formuleren.

Het Modern migratiebeleid introduceert naast de bestaande procedures voor voortzetting van het verblijf (verlenging, wijziging) nieuwe procedures voor dit doel (meldplichten). De nieuwe procedures worden geïntroduceerd mede met het oog op het kolommenmodel. Op basis van expertschattingen wordt geraamd dat procedures inzake voortzetting van het verblijf na de eerste toelating onder het Modern migratiebeleid meer capaciteit vergen, dan onder het huidige beleid. Dit is een argument te meer om het kolommenmodel nog eens tegen het licht te houden.

8. Slotbeschouwing

8.1 Inleiding

De onderstaande slotbeschouwing vormt een synthese van de vijf thematische hoofdstukken. Hierbij is het geheel meer dan de som der delen. Daarnaast is zij de weerslag van een themaoverstijgende expertgroep-bijeenkomst ten aanzien van de transitiestrategie van het huidige migratiebeleid naar Modern migratiebeleid.

Proces EAUT

De onderhavige EAUT was de meest uitdagende die de IND tot nog toe heeft uitgevoerd:

- Het beleidsvoorstel dat onderwerp was van de toets, is veelomvattend en beoogt een ingrijpende herinrichting van het reguliere toelatingsbeleid. Dit beleidsvoorstel moest worden getoetst aan een toekomstige situatie, te weten de situatie bij de IND in 2010, die zich nog volop aan het ontwikkelen is. Dit betekende voor het uitvoeren van de toets gewerkt moest worden met een enorme hoeveelheid informatie: de complexiteit is groot.
- De EAUT moest in een kort tijdpad worden uitgevoerd, het kortste van alle EAUTs die de IND tot op heden heeft uitgevoerd.
- De term Blauwdruk wekt de indruk dat in dit document het toekomstige beleid tot op detailniveau heeft uitgewerkt. Dat is niet het geval. De Blauwdruk is vooral gericht op het niveau van de hogere regelgeving, en beschrijft niet uitputtend hoe de nieuwe systematiek er in de praktijk uit komt te zien. Voor deze EAUT betekende dit dat op belangrijke onderdelen gewerkt moest worden met inschattingen en aannames, en niet met harde feiten.

Deze drie factoren tezamen maakten noodzakelijk de EAUT zich beperkte tot die onderdelen van de Blauwdruk die voor de uitvoeringspraktijk het meest relevant zijn. Daarnaast maken deze drie factoren dat de berekende financiële gevolgen niet meer zijn dan een expertschatting.

8.2. Doelbereik en technische uitvoerbaarheid

De IND is gematigd positief over de beleidsvoorstellen in de Blauwdruk. Op onderdelen worden weliswaar belangrijke verbeteringen gerealiseerd, maar de beleidsdoelstellingen van het Modern migratiebeleid kunnen met het in de Blauwdruk voorgestelde beleid slechts ten dele worden behaald.

De Blauwdruk geeft aan dat de systematiek van verblijfsvergunningen zo eenvoudig mogelijk moet zijn, herkenbaar voor belanghebbenden en uitvoerbaar voor betrokken overheidorganisaties. De nu voorgestelde kolommensystematiek vereenvoudigt de nu bestaande systematiek van verblijfsdoelen echter niet:

- Het kolommenmodel is geen fundamentele heroverweging van de systematiek van verblijfsdoelen, maar een technisch-juridische herinrichting van deze systematiek. Bij deze (beperkte) herinrichting is men gestuit op de grenzen van aanpalende regelgeving (Wet arbeid vreemdelingen, sociale zekerheid, GBA, internationale verdragen) en van de complexiteit van de samenleving waarop de regelgeving betrekking heeft. De vereenvoudigingsslag heeft vanwege deze grenzen niet een zodanige reductie van regeldichtheid gerealiseerd, dat het kolommenmodel voor de aanvrager en voor de IND enig voordeel heeft. Terwijl binnen de kolommen veel verblijfsdoelen blijven bestaan, wordt bovendien aan het systeem van verblijfsdoelen een extra dimensie toegevoegd (het systeem van kolommen). Hierdoor ontstaat extra complexiteit.
- Uitgangspunt van de Blauwdruk is dat migranten die binnen dezelfde kolom van verblijfsdoel veranderen, geen verzoek tot wijziging van de verblijfsvergunning hoeven in te dienen. De verwachting dat er geen wijzigingsprocedure – zolang de migranten binnen de kolom blijft – hoeft plaats te vinden, is niet reëel. Ieder verblijfsdoel kent immers eigen voorwaarden en eigen bewijsrecht. In veel gevallen zal de IND, om te beoordelen of de migrant nog verblijfsrecht toekomt, zoveel informatie moeten opvragen dat niet gesproken kan worden over het daadwerkelijk wegvallen van wijzigingsprocedures – ook al hoeft daarvoor geen formele aanvraag te worden ingediend.

Hierbij is nog van belang dat de tussentijdse en periodieke meldingen wel meerwerk opleveren, maar voor deze producten kunnen geen leges worden geheven.

- Daarnaast veronderstelt het uitgangspunt dat binnen een kolom geen wijzigingsverzoek wordt ingediend, dat de migrant en de referent inhoudelijke kennis hebben van deze kolommensystematiek. Zij moeten immers de grenzen van de kolom kennen om te beoordelen of de migrant nog binnen de kolom valt. Hoewel de IND het nodige kan doen aan voorlichting, is er twijfel of het realistisch is te verwachten dat migranten en referenten daadwerkelijk voldoende kennis verwerven. Er is daarmee twijfel aan de bruikbaarheid van het systeem voor belanghebbenden.
- Voor wat veranderingen tussen de kolommen betreft, wordt niet verwacht dat er substantieel meer of minder wijzigingsverzoeken zullen worden ingediend ten opzichte van de huidige situatie.
- De gedachte dat migranten binnen kolommen zo veel mogelijk ‘vrij’ moesten kunnen wisselen van verblijfsdoel, heeft – met het oog op de handhaving – geleid tot de introductie van informatieverplichtingen. Voor zover wordt beoogd de informatieverplichtingen in de plaats te laten komen van de aanvragen om verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning, en aanvragen om wijziging van de beperking waaronder de verblijfsvergunning is verleend, moet worden geconcludeerd dat de beleidswijziging niet kosten-effectief is.

Ook ten aanzien van de voorgestelde handhavingssystematiek moeten enkele opmerkingen worden geplaatst:

- In paragraaf 8.5 (Handhaving in de keten) van de Blauwdruk wordt een korte schets gegeven van de rol van de IND als toezichthouder bij het uitoefenen van de inlichtingenplicht. Tijdens de EAUT is gebleken dat deze passage voor meerderlei uitleg vatbaar is. Sommigen lezen de betreffende passage zó, dat de IND operationeel toezicht (“buitendienst”) zal gaan uitoefenen. De IND vindt dit onwenselijk. De IND beperkt haar nalevingstoezicht tot bestuurlijk toezicht. Zoals ook de ACVZ in haar advies ‘Immigratie op maat’⁶ heeft aangegeven *‘dient de IND geen taak op zich te nemen waarvoor andere organisaties (bijvoorbeeld de Vreemdelingenpolitie of de Arbeidsinspectie) bevoegd én beter uitgerust zijn’*.
- De Blauwdruk stelt voor een “Programmabureau Toezicht en Handhaving” in te richten op het bestuursdepartement. Vanwege de nauwe samenhang met de ontwikkelingen van ‘IND bij de tijd’ (klantgerichtheid, ontwikkeling INDIGO en inrichting generiek behandelproces) en vanwege het feit dat er vanuit de IND al intensief de samenwerking wordt gezocht met ketenpartners (bijvoorbeeld samenwerking Vreemdelingenpolitie, ontsluiting Suwinet, aangiftebeleid OM) is de IND, echter, anders dan de suggestie in de Blauwdruk, van mening dat het niet voor de hand ligt dat dit Programmabureau een positie op het bestuursdepartement krijgt. De omstandigheid dat er vanuit de Vreemdelingenwet geen gezagsrelatie is met nieuwe ketenpartners, moet aanleiding zijn om in te zetten op horizontale samenwerking.
- Het is raadzaam in de Blauwdruk de verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving nader uit te werken (una via-beginsel);
- De opname van biometrische kenmerken op verblijfsdocumenten, en de gevolgen en risico's hiervan voor de doelstelling van Modern migratiebeleid om procedures te versnellen, is onderbelicht gebleven in de Blauwdruk. Hoewel het invoeringstraject van biometrie en het traject van Modern migratiebeleid los van elkaar staan, moet in de Blauwdruk meer rekening worden gehouden met de invoering van biometrie.

De voorgaande kritische opmerkingen nemen niet weg dat de in de Blauwdruk neergelegde beleidsvoorstellen op onderdelen een belangrijke verbetering betekenen ten opzichte van de huidige wet- en regelgeving voor reguliere migratie. Met name de volgende onderdelen springen in het oog:

- De toegangs- en verblijfsaanvraag, waarin de aanvraag om een MVV en een VVR samen worden gevoegd en die door de referent kan worden ingediend, kan een wezenlijk efficiencyvoordeel met zich meebrengen. Het voordeel kan echter alleen behaald worden als (1) een oplossing wordt gevonden voor de klantonvriendelijke en inefficiënte procedure omtrent de inschrijving van migranten in de Gemeentelijke Basisadministratie, en (2) als de wetgeving omtrent de ingangsdatum van de vergunning wordt heroverwogen. Gebeurt dat niet, dan is de in de regelgeving neergelegde streeftermijn van twee weken niet haalbaar. Daarnaast wordt aanbevolen de Wet voorkoming schijnhuwelijken efficiënter in te richten. Opgemerkt wordt dat de MVV in het asieldomain zal

⁶ Immigratie op maat, Advies over een nieuwe opzet voor het regulier migratiebeleid, Den Haag, oktober 2007, blz. 23.

moeten blijven bestaan, met het oog op nareizende gezinsleden van asielstatushouders en uitgenodigde vluchtelingen.

- Het gemeenschappelijk loket voor de aanvraag van verblijf en de tewerkstellingsvergunning levert een wezenlijke verbetering op van de dienstverlening. Deze verbetering kan echter slechts gestalte krijgen, als sprake blijft van een langjarig politiek en bestuurlijk draagvlak (1) voor mandatering van de IND voor de beoordeling van aanvragen om een tewerkstellingsvergunning, en (2) voor een herinrichting van de systematiek van de Wet arbeid vreemdelingen onder andere gericht op vereenvoudiging en het objectief maken van de verleningsvoorwaarden van tewerkstellingsvergunningen. Zonder deze aanpassingen is de streeftermijn van twee weken niet haalbaar en wordt het migratiebeleid niet modern. Daarnaast is de stand van zaken van de informatisering bij het CWI een aandachtspunt.
- Dat de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning wordt afgestemd op de duur van het te verwachten verblijf, maakt het systeem zowel klantvriendelijker als efficiënter. Vanwege het toenemende gebruik van digitaal beschikbare gegevens van andere overheden en de systematiek van de tussentijdse informatieverplichting, is deze beleidswijziging ook maatschappelijk verantwoord.
- De systematiek rondom de aangewezen referent is zowel vanuit het perspectief van dienstverlening als vanuit het perspectief van handhaving een verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Daarnaast zal deze systematiek efficiency-effecten met zich mee brengen.
- Het heringerichte middelenvereiste (bruto/bruto-vergelijking) is een verbetering ten opzichte van het huidige middelenvereiste. Deze verbetering is erg belangrijk, want de huidige inrichting van dit vereiste maakt dit één van de meest ingewikkelde en bewerkelijke onderdelen van het reguliere vreemdelingenrecht.
- De vernieuwde handhavinginstrumenten (bestuurlijke boete, kostenverhaal) zijn naar verwachting vanwege de bestuursrechtelijke inbedding aanzienlijk beter uitvoerbaar dan de nu bestaande garantverklaringen. Daarnaast zal de IND naar verwachting beschikken over meer informatie op basis waarvan gehandhaafd kan worden: dit vanwege de informatieverplichtingen voor de referent en de digitale informatie van andere overheden. Om deze reden is in de visie van de IND sprake van een systematiek die beter handhaafbaar is dan de huidige systematiek. Daarnaast verwacht de IND dat vanwege de sterk verbeterde informatiepositie slechts een beperkt beroep hoeft te worden gedaan op ketenpartners voor operationeel toezicht ('toezicht op straat'). Vanwege de verbeterde informatiepositie kan ook meer gericht een beroep worden gedaan op de ketenpartners.

Dat in de EAUT is vastgesteld dat de beleidsvoorstellen in de Blauwdruk belangrijke verbeteringen met zich meebrengen, neemt niet weg dat er ook kritische kanttekeningen gemaakt moeten worden. Deze hebben betrekking op het kolommenmodel en enkele aspecten van de handhavingssystematiek.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de doelstellingen van het Modern migratiebeleid met de in de Blauwdruk geïntroduceerde elementen slechts ten dele kunnen worden behaald:

- De beleidsvoorstellen die in de Blauwdruk zijn neergelegd zijn uitvoerbaar.
- Door meer efficiënte procedures, die aansluiten op de doelgroepenbenadering van het dienstverleningsconcept van de IND, kan het migratiebeleid selectief en responsief zijn, mits aanpalende regelgeving (Wet arbeid vreemdelingen, GBA) wordt aangepast.
- De vernieuwing van de IND maakt mede mogelijk dat beleid sneller kan inspelen op veranderende maatschappelijke behoeften.
- Er zijn bedenkingen bij het kolommenmodel. De systematiek van verblijfsvergunningen is niet in een voor de bedrijfsvoering van de IND significante mate vereenvoudigd. Over de herkenbaarheid van deze systematiek voor belanghebbenden (migrant en referent) zijn twijfels gerezen.
- De aanwijzingensystematiek wordt positief gewaardeerd. Het vertrouwen dat belanghebbende bedrijven, onderwijs- en onderzoeksinstellingen en andere betrokken organisaties krijgen, maakt het mogelijk dat zij als partner van de overheid mede verantwoordelijkheid dragen voor toelating en verblijf van de migrant bij wie zij belang hebben.
- De verbeterde informatiepositie en het handhavingsinstrumentarium bieden betere garanties tegen misbruik en fraude, dan het huidige instrumentarium.

8.2.1 Samenhang 'IND bij de tijd' en Modern migratiebeleid

De Blauwdruk en het vernieuwingsprogramma van de IND zijn voldoende op elkaar afgestemd. Mede naar aanleiding van de eerdere EAUT naar de beleidsnotitie van mei 2006, is de nodige energie gestoken in het borgen van de onderlinge samenhang van deze twee trajecten. Dit heeft vrucht afgeworpen: het dienstverleningsconcept, het handhavingconcept, de vernieuwde informatievoorziening en het nieuwe arbeidsorganisatiemodel houden op hoofdlijnen adequaat rekening met de eisen die het Modern migratiebeleid aan de IND stelt. De IND herkent veel elementen van haar eigen vernieuwingsprogramma in de Blauwdruk.

Ten aanzien van het Dienstverleningsconcept moeten de bestaande DKC's (die zijn gebaseerd op de beleidsnotitie van mei 2006 en dus zijn gebaseerd op vijf kolommen) worden gericht op de acht kolommen van de Blauwdruk. Dit is echter niet bezwaarlijk.

Ten aanzien van het Arbeidsorganisatiemodel worden evenwel de volgende aanbevelingen gedaan:

1. In het rapport "Verantwoordingsdocument Personeelsplanning 'Kunnen rekenen aan de Vernieuwing'" wordt er van uitgegaan, dat er een efficiency-effect van 25% zal optreden vanwege geautomatiseerd beslissen. De EAUT wijst uit dat geen enkele zaak *geheel* geautomatiseerd kan worden afgedaan, en dat nog geenszins vast staat dat veel zaken deels geautomatiseerd kunnen worden afgedaan. Aanbevolen wordt de inschatting van het efficiency-effect te herijken.
2. Nu geen significante reductie heeft plaatsgevonden in de verblijfsvergunningensystematiek, terwijl extra handhavingstaken worden geïntroduceerd die beleidsmatig ondersteund moeten worden, wordt aanbevolen de reductie in capaciteit van de Beleidsstaf en de IV-staf die vanwege de verwachte deregulering was voorzien, te heroverwegen. Daarnaast wordt aanbevolen op basis van dit rapport te herijken hoeveel capaciteit nodig is voor het inrichten en onderhouden van koppelvlakken met ketenpartners.
3. In het voornoemde rapport heeft men nog geen rekening kunnen houden met de nieuwe taken in het kader van handhaving (onder andere informatieverplichtingen, boete- en kostenverhaal), omdat deze nieuwe taken nog niet waren uitgewerkt in de beleidsnotitie "Naar een modern migratiebeleid" van mei 2006. Aanbevolen wordt de personeelsplanning hierop aan te passen, op basis van de in het kader van deze EAUT gemaakte expertschattingen.
4. Het jaar 2011 is een kritisch jaar. Enerzijds is de verwachting dat INDIGO zodanig functioneert dat de ULADs opgaan in brede units en de personeelsreductie het grootst zal zijn; anderzijds moet verwacht worden dat het Modern migratiebeleid vanaf deze periode gefaseerd wordt ingevoerd. Hou de vinger aan de pols in welk tempo de IND veranderingen aankan om een risicostapeling te voorkomen.

8.3. Personeel en Financiën

8.3.1. Incidenteel

Het is niet mogelijk gebleken om in het kader van deze EAUT een verantwoorde inschatting te maken van de invoeringskosten van het Modern migratiebeleid. De reden hiervoor is, dat de hoogte van de invoeringskosten sterk afhankelijk zijn van de invoeringsstrategie (moment waarop, fasering, duur et cetera). Aanbevolen wordt door middel van interactieve beleidsvorming een invoeringsstrategie te ontwikkelen en bij deze ontwikkeling mee te nemen de inschatting van de invoeringskosten.

8.3.2. Structureel

Over de structurele kosten – de kosten voor de uitvoering van het Modern migratiebeleid – wordt (wellicht ten overvloede) nogmaals benadrukt dat de berekende financiële gevolgen niet meer zijn dan een expertschatting, gebaseerd op aannames. Gebaseerd op deze aannames wordt een toename verwacht van de formatie voor handhaving en accountmanagement. Een daling zal plaatsvinden als

gevolg van toenemende automatisering, vereenvoudigde afdoening van aanvragen en hantering van risicoprofielen. Per saldo heeft het Modern migratiebeleid een beperkt krimp-effect op de omvang van het personeelsbestand. De schattingen van de personele effecten van het Modern migratiebeleid kunnen niet zonder meer worden “opgeteld” bij de personele reductie ten gevolge van ‘IND bij de tijd’. Integendeel: het beperkt krimp-effect op de omvang van het personeelsbestand blijft binnen de bandbreedte die voor Modern migratiebeleid al was ingecalculeerd. Van mogelijkheden tot additionele besparingen, bovenop die al zijn voorzien in het kader van ‘IND bij de tijd’, is niet gebleken.

Ten aanzien van de functies, de waardering en de daarbij benodigde competenties kan geconcludeerd worden dat met de functies zoals voorzien in functiehuis 2^e fase veel van de benodigde bezetting kan worden gevuld. Voorlopige conclusie op basis van dit hoofdstuk is dat de nieuwe functies passen binnen het reeds aanwezige stramien van de IND. Ten aanzien van de middelloonsom is geen conclusie te trekken.

8.4. Aanbevelingen

Als bijlage bij dit hoofdstuk is opgenomen een overzicht van alle aanbevelingen die in deze EAUT-rapportage worden gedaan. De meest relevante worden hieronder uiteengezet.

8.4.1. Kolommenmodel

Het kolommenmodel heeft, zoals hiervoor is aangegeven, in zijn huidige vorm geen toegevoegde waarde.

Kolommen moeten daadwerkelijk homogeen zijn qua rechten en plichten. Daarom wordt aanbevolen te streven naar verdere vereenvoudiging, waarbij een nadrukkelijk accent komt te liggen op de doorwerking van het vreemdelingenrecht in andere rechtsgebieden (Koppelingswet). Door het kolommenmodel zodanig te herijken dat de kolommen daadwerkelijk homogeen zijn, komt de extra laag complexiteit, die wijzigingsprocedures binnen de kolom met zich meebrengen, te vervallen. Los van de EAUT heeft de IND een voorstel ontwikkeld voor de herinrichting van het kolommenmodel, dat in de aandacht van het departementaal project wordt aanbevolen.

Naast homogenisering van de rechten en plichten binnen de kolom, is gewenst dat er zo min mogelijk kolommen zijn. Hiervoor is nodig dat aanpalende regelgeving, met name de Wet arbeid vreemdelingen, de Wet GBA en sociale zekerheidswetgeving wordt aangepast. Alleen door ook deze wetten te moderniseren wordt het vreemdelingenbeleid daadwerkelijk een migratiebeleid, en echt modern.

Worden de kolommen niet homogeen, dan valt te verkiezen om het kolommenmodel los te laten en te streven naar vereenvoudiging op het niveau van verblijfsdoelen. Nadeel van het loslaten van het kolommenmodel is uiteraard dat de gedachte dat binnen de kolommen vrij gewisseld kan worden, ook wordt losgelaten. Wel wordt het beleid begrijpelijker en toegankelijker dan in een niet-gehomogeniseerd kolommenstelsel, en wordt de noodzaak voor periodieke en tussentijds informatieverstrekking wellicht minder groot.

Overigens blijft in alle gevallen de deregulering beperkt. Vergaande deregulering vraagt om een paradigmawijziging in het vreemdelingenrecht, waarvoor ook internationale regelgeving moet worden aangepast. De politieke haalbaarheid hiervan valt buiten het bestek van deze EAUT.

8.4.2. Handhaving

- Breng het Programmabureau Toezicht en Handhaving onder in de uitvoering, bij de IND.
- Verduidelijk de passage die de indruk wekt dat de IND operationeel toezicht (“op straat”) zal uitoefenen.

- Werk in de Blauwdruk de verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving verder uit. Betrek daartoe informatie van de Belastingdienst, die veel praktijkervaring heeft met dit vraagstuk. Ook bij de implementatie kan de Belastingdienst waardevolle informatie verschaffen.
- Goede samenwerking met ketenpartners bij handhaving is én nu én in het kader van Modern migratiebeleid belangrijk. Betrek de ervaringen die de IND de afgelopen periode heeft gedaan bij de horizontale en concrete samenwerking op het gebied van handhaving, onder andere met de Vreemdelingenpolitie en in het kader van het studiebeleid, bij de verdere uitwerking van de Blauwdruk.
- Herzien de schorsende werking van de Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs, zodat het beleidsdoel van vreemdelingenrechtelijke handhaving adequaat geborgd is.

8.4.3. Vereenvoudigde procedures en digitalisering aanvragen

Voor een efficiënte en dienstverlenende TEV-procedure is nodig dat nu voorgestelde samenwerking met gemeenten ten aanzien van de inschrijving van migranten in de GBA wordt aangepast. Aanbevolen wordt dat de IND bevoegd wordt gemaakt migranten in te schrijven in de GBA, en dat artikel 26, eerste lid, aanhef en onder c, Wet GBA wordt losgelaten.

Voorts is aanpassing van de Wet voorkoming schijnhuwelijken gewenst. Deze belemmert in een aantal gevallen de snelheid van procedures.

Het bewijsrecht is het koppelvlak tussen inhoud (“*wie* wordt toegelaten”) en procedure (“*hoe* vindt toelating plaats”). Digitalisering van aanvragen heeft bewijsrechtelijke consequenties. De gegevens die bij het digitaal indienen van de aanvraag verkregen moet worden, moeten zodanig zijn geobjectiveerd dat deze geautomatiseerd beoordeeld moeten worden. Omdat de Blauwdruk zich richt op hogere regelgeving, is het bewijsrecht hierin niet diepgaand uitgewerkt.

- Stuur op objectivering van de toelatingsvoorwaarden en het bewijsrecht, en de harmonisering hiervan met de relevante aanpalende wetgeving. Deze objectivering en harmonisering is vereist voor de geautomatiseerde afhandeling van aanvragen. Deze objectivering en harmonisering maakt zodoende verbetering van de dienstverlening (versnelling, minder administratieve lasten), versterking van de handhaving (controle op basis van gegevens van andere overheden) én efficiencywinst (digitalisering) mogelijk. Vindt geen harmonisering en objectivering plaats, dan kan een belangrijk deel van de winst van ‘IND bij de tijd’ verdampen. Bovendien zal de samenwerking tussen het CWI en de IND ten aanzien van tewerkstellingsvergunningen slechts een beperkte winst opleveren voor zowel bedrijven als voor de overheid, zolang de Wet arbeid vreemdelingen niet is geobjectiveerd en geharmoniseerd.
- Een groot deel van het bewijsrecht is geregeld in lagere regelgeving, in de Vreemdelingencirculaire. Dit betekent dat de benodigde aanpassing van de regelgeving in beginsel als ‘quick win’ kan worden opgepakt. Voordeel hiervan is dat eventuele verdere wijzigingen van hogere regelgeving in een relatief vroeg stadium gedetecteerd worden. Het is wel een bewerkelijke ‘quick win’ zodat overwogen moet worden om dit projectmatig op te pakken.
- Een objectivering van het beleid inzake verruimde gezinshereniging is nodig voor de eenduidigheid en herkenbaarheid voor de referent van de aanwijzingensystematiek, en voor de bedrijfsvoering door de IND (voorkomen wordt dat meerdere directies zich met één zaak moeten bezighouden).

8.4.4. Afhankelijkheden

Modern migratiebeleid brengt met zich mee, dat de IND meer afhankelijk wordt van derden – van referenten en van andere overheidsinstellingen. De voordelen die de nieuwe afhankelijkheden met zich meebrengen, wegen ruimschoots op tegen de risico’s die zij onvermijdelijk ook oproepen. Wel is het noodzakelijk risicomanagement in te richten:

- Referenten moeten worden geholpen om hen in staat te stellen te voldoen aan de eisen die de referentensystematiek stelt aan hun bedrijfsvoering en aan hun kennis van het migratiebeleid. Het is noodzakelijk energie te investeren in referenten, voor, tijdens en na de implementatie van de nieuwe regelgeving. Er bestaat zorg of die bedrijven, instellingen en organisaties die maar op (zeer) beperkte

schaal migranten willen laten overkomen, de informatieverplichtingen die de rol van referent met zich meebrengt, zullen kunnen vervullen.

- De samenwerking met ketenpartners, die zo belangrijk is voor het welslagen van het Modern migratiebeleid, beïnvloedt niet alleen de bedrijfsvoering van de IND, maar ook die van de ketenpartners. Tijdens de EAUT is niet gebleken dat alle ketenpartners even scherp voor ogen hebben wat de gevolgen van het Modern migratiebeleid zijn voor hun eigen organisatie. Verwacht mag worden dat de door het departementaal projectteam “Modern migratiebeleid” uit te voeren ketentoets hierover uitsluitsel biedt.
- Wat als de informatielevering door ketenpartners, waarvan de IND afhankelijk is voor haar besluitvorming, stopt? Het is zaak te investeren in het beheer van de beleidsmatige, organisatorische en technische interfaces met nieuwe ketenpartners. In het kader daarvan moeten ook noodplannen worden ingericht, die niet alleen zien op de technische aspecten maar ook op de beleidsinhoud en de dienstverlening.

8.5. Transitie

8.5.1. Algemeen

De impact van de invoering van het Modern migratiebeleid op de IND is groot:

- Door veranderde en nieuwe taken moeten werkprocessen en informatievoorziening worden aangepast.
- Er zullen samenwerkingsrelaties met andere overheidsorganen en met een zeer groot aantal aangewezen referenten moeten worden opgebouwd.
- Vanwege een ingrijpende herstructurering van het beoordelingskader en omdat de IND een aantal inhoudelijk nieuwe taken op zich zal moeten nemen, zal een intensief bij- en herscholingstraject nodig zijn.

Deze invoering loopt in de tijd samen met de vernieuwing van de IND. Dit kan risicostapeling met zich meebrengen.

Vandaar dat het voornemen van de Staatssecretaris van Justitie om het Modern migratiebeleid gefaseerd uit te voeren, van groot belang is voor de continuïteit van de dienstverlening en van de bedrijfsvoering door de IND:

- Er zal een decompositie van het Modern migratiebeleid moeten plaatsvinden, waarin het beleidsvoorstel wordt opgedeeld in “beheerbare” werkpakketten.
- Bepaal werkenderweg de ingangsdatum van deze werkpakketten, waarbij de start- en einddata flexibel worden gehouden. Strikte deadlines, bijvoorbeeld ingegeven door politieke overwegingen, kunnen zeer ernstige gevolgen hebben. Heroverwegingen tijdens de transitiefase moeten steeds mogelijk blijven.
- Daarnaast is het zaak om zo veel mogelijk door middel van proeftuinen en quick wins naar de gewenste situatie toe te werken. Zo wordt de impact van de uiteindelijke invoering van de (hogere) wet- en regelgeving beperkt.

Daarbij wordt aanbevolen het werken met proeftuinen te ondersteunen door in de Vreemdelingenwet een “experimenterclausule” op te nemen naar model van artikel 49 Wet op de huurtoeslag.

8.5.2. Informatievoorziening

Het is niet verantwoord het Modern migratiebeleid in te voeren, als de functionaliteit van INDIGO (het nieuwe informatiesysteem van de IND) nog niet beschikbaar is. Het overgrote merendeel van de beleidsvoorstellen kan het huidige systeem niet aan; de investering van die enkele onderdelen die het huidige systeem nog wel aankan, is ongewenst omdat het huidige systeem nog maar korte tijd in gebruik zal zijn.

Digitale informatie-uitwisseling houdt veel meer in dan “het in stopcontacten steken van stekkers”: het opbouwen van de samenwerkingsrelatie die nodig is voor de inrichting en het beheer van de technische

interface is een complex en langlopend traject. Rekening moet worden gehouden met een doorlooptijd van anderhalf jaar per ketenpartner (waarbij wel meerdere trajecten naast elkaar doorlopen kunnen worden). In het kader van het Modern migratiebeleid moet dergelijke trajecten met meerdere ketenpartners doorlopen worden, wat de complexiteit verder vergroot. Daarbij is van belang (1) dat niet al deze organisaties de uitvoering van het vreemdelingenrecht als kerntaak beschouwen, en (2) dat het aanleveren, bewerken en gebruiken van de digitale informatie ook een impact heeft op de betrokken uitvoeringsorganisaties.

- Beschouw digitale informatie-uitwisseling met ketenpartners niet als een “quick fix”.

Aanbevolen wordt om in een zo vroegtijdig mogelijk stadium te beginnen met deze trajecten, en een tijdpad aan te houden met rust en ruimte voor bezinning. Strikte deadlines, bijvoorbeeld ingegeven door politieke overwegingen, kunnen zeer ernstige gevolgen hebben voor de uitvoeringsorganisaties. Ook hier geldt dat heroverwegingen tijdens de looptijd van de betreffende projecten, met name ten aanzien van de tijdpaden, moeten steeds mogelijk blijven.

8.5.3. Referenten

De inwerkingtreding van de aanwijzingssystematiek roept het risico op van een ‘boeggolf’ van verzoeken om te worden aangewezen als referent dan wel van verzoeken om een convenant om te zetten naar een aanwijzing. Dit risico speelt met name bij referenten die werkgever zijn van de migrant (bij studie- en uitwisselingsreferenten is met dit risico al rekening gehouden).

- Aanbevolen wordt dit risico te beperken door bij wijze van ‘quick win’ dan wel ‘proeftuin’ ruim voor de inwerkingtreding van het Modern migratiebeleid een overgangperiode in te lassen, waarin de huidige convenanthouders in het kader van arbeids- en kennismigratie en voor wetenschappelijk onderzoekers de gelegenheid krijgen alvast te verzoeken te worden aangewezen als referent. Hierbij kan de “Verklaring omtrent gedrag van rechtspersonen” wellicht de rol van het BIBOB-advies vervangen.
- Geef bij de vernieuwing van de IND-systemen prioriteit aan de inrichting van een referentenadministratie.
- Houd de einddatum van de overgangperiode in die zin flexibel, dat tijdens de voortgang de einddatum herijkt kan worden. Te strakke deadlines kunnen zowel voor de dienstverlening als voor de bedrijfsvoering verstrekende gevolgen hebben.

Referenten moeten klaar zijn voor de verplichtingen die het Modern migratiebeleid hen oplegt, voordat de bij deze verplichtingen behorende handhavingsmaatregelen (met name de boete en het kostenverhaal) in werking treden:

- Allereerst wordt aanbevolen dat de IND zo spoedig mogelijk accountmanagers aanstelt die de betrokken partijen voorbereiden op hun nieuwe rol: richt een ‘proeftuin’ in voor accountmanagement. Onderzoek daarbij de ervaringen met case-management bij asielprocedures.
- Ook wordt aangeraden om de invoering van het Modern migratiebeleid éerst de verplichtingen in werking te laten treden en pas op een nader, flexibel te bepalen moment de bijbehorende handhavingsmaatregelen. De tussenliggende periode kan worden gebruikt om informatie te verzamelen over de manier waarop de aangewezen referenten werken. Hierbij kan, bijvoorbeeld door het trekken van steekproeven, worden achterhaald of de aangewezen referent aan de informatieverplichtingen voldoet.

8.5.4. Samenwerking met ketenpartners

Niet alleen de IND maar ook veel ketenpartners zijn verwickeld in een proces van veranderingen. Hierdoor bestaat het risico dat de blik vooral intern gericht is en de afstemming op het Modern migratiebeleid naar de achtergrond verdwijnt. Dit vergroot de kans dat de ketenpartners de noodzakelijke veranderingen in een lager tempo doorvoeren en de snelheid van de IND verloren gaat. Aan de andere kant bestaat het risico dat de ketenpartners te hoge verwachtingen hebben van de IND.

- Om dit te voorkomen wordt aanbevolen dat de IND periodiek overleg pleegt met de ketenpartners en zo een integraal ‘stakeholdermanagement’ voert waarbij ook de verwachtingen die IND en

ketenpartners van elkaar hebben op elkaar worden afgestemd. Door nu al, en dus vooruitlopend op de invoering van het Modern migratiebeleid, afspraken te maken met de ketenpartners over handhaving, blijft de *'sense of urgency'* behouden.

- Verder verdient het aanbeveling om kleinschalige projecten te starten waarbij ervaringen met samenwerking op het gebied van handhaving worden opgedaan. Daarmee kan het risico van teveel veranderingen ineens worden beperkt. Een voorbeeld van een dergelijke proeftuin zou kunnen zijn een project waarin ten aanzien van zakelijke referenten (arbeids- en kennismigratie) informatie wordt uitgewisseld. Immers, de samenwerking op het gebied van handhaving staat of valt met een goede informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners.
- Aanbevolen wordt dat naast het (in de uitvoering te plaatsen) Programmabureau Handhaving tevens wordt voorzien in een informatieknooppunt waaruit de ketenpartners de voor hen relevante informatie kunnen betrekken. Het eerdergenoemde 'stakeholdermanagement' is noodzakelijk om een goede afstemming van informatiesystemen te garanderen.
- Aanbevolen wordt niet alleen bij de IND maar ook bij alle betrokken ketenpartners accountmanagers in te voeren, met het oog op de bestuurlijke samenwerking.

8.5.5. Financiën

De gevolgen van het Modern migratiebeleid voor de arbeidsorganisatie – en daarmee de financiële gevolgen van de beleidsvoorstellen – zijn sterk afhankelijk van het moment waarop aanvragen geautomatiseerd kunnen worden behandeld. Over dit moment bestaat nog geen zekerheid. Het risico is dat men zich op voorhand rijk rekent, terwijl de besparingen achteraf gezien niet worden gerealiseerd. Aanbevolen wordt prudentie te betrachten ten aanzien van het moment van inboeken van de taakstelling. Reken je niet rijk.

BIJLAGEN

Lijst van afkortingen en begrippen

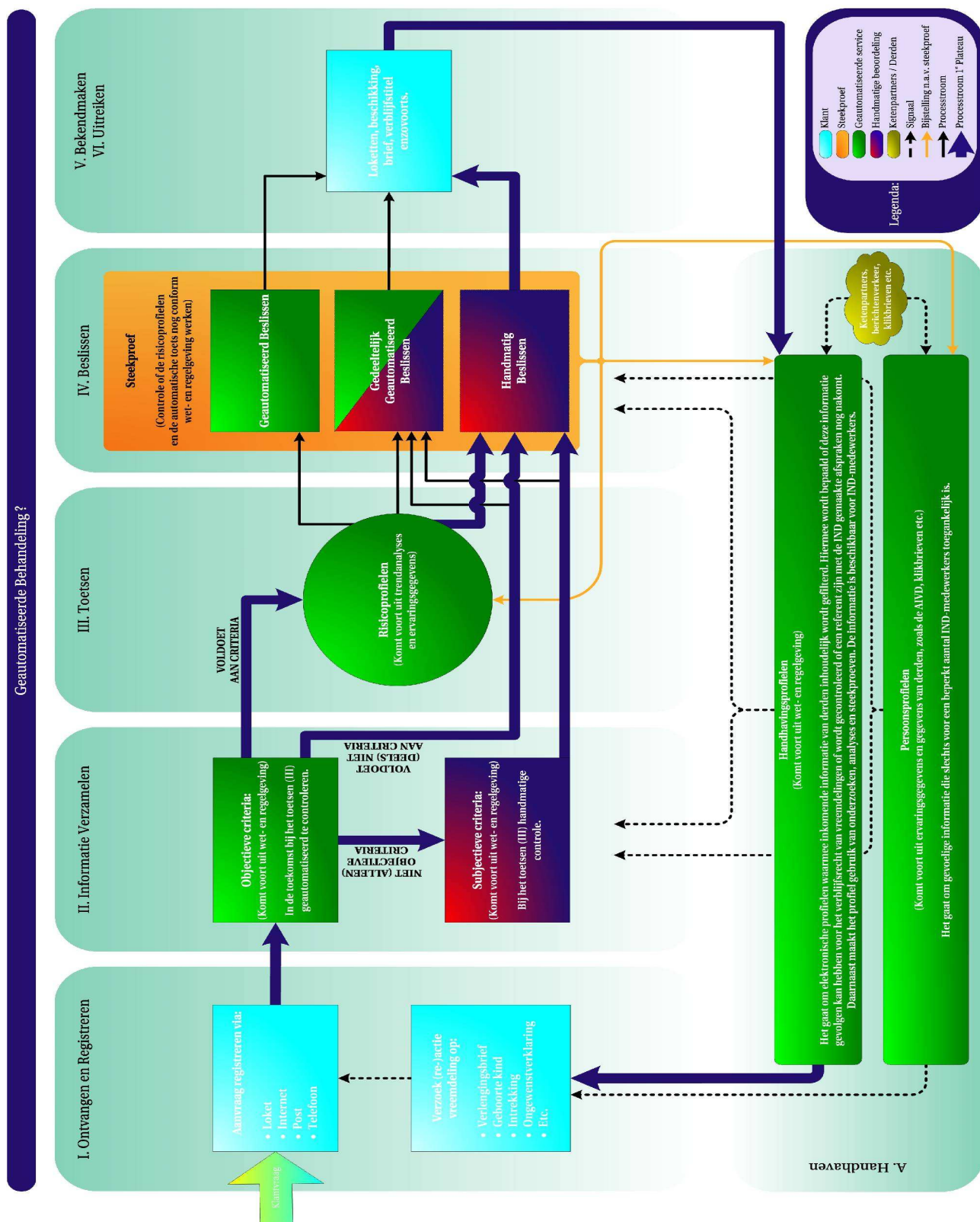
ACTAL	Adviescollege toetsing administratieve lasten
AI	Arbeidsinspectie
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AOM	Arbeidsorganisatiemodel
ARK	Algemene Rekenkamer
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Awr	Algemene wet inzake rijksbelastingen
BAK	Berichtenverkeer Applicatie Koppelingsbureau
BIBOP	Bureau Integriteitsbevordering Openbaar Bestuur
BIN	Bedrijven- en Instellingen Nummer
BKWI	Bureau Ketenadvisering Werk en Inkomen
BLAU	Basisregistratie Lonen en Arbeidsverhoudingen
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BPR	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
Blueview	Centrale databank met zoekmachine waarin de regiokorpsen al hun geregistreerde informatie, zoals informatie over aangiftes, verhoren, processen-verbaal en opsporing, kunnen delen
BSN	Burgerservicenummer
BVB	Bewijs van Bekendmakingdocument dat de vreemdeling ontvangt na inschrijving in de GBA, nodig om bij de IND een aanvraag om een verblijfsvergunning in te dienen
BVV	Basisregistratie Vreemdeling Voorziening; systeem waarin de informatie tussen de IND, Vp, de gemeenten en in een latere fase de Koninklijke Marechaussee en de ambassades wordt samengebracht.
CDIU	Centrale Dienst voor In- en Uitvoer
CGV	Coördinatiegroep Vreemdelingenketen
CJD	Centraal Justitieel Documentatieregister
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DBIN	Directie Buitenlandse Investeringen Nederland
DigiD	Digitale Identiteit; Overheidsinstellingen kunnen hiermee de identiteit verifiëren van klanten die gebruik maken van hun elektronische diensten
DKC	Dienst-/klantcombinatie. Dienstverleningsarrangement van IND dat is afgestemd op de specifieke kenmerken van de aanvrager
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
DVB	Directie Vreemdelingenbeleid van het ministerie van Justitie
DVC	Dienstverleningsconcept. Kader waarbinnen de IND invulling geeft aan de visie 'de aanvrager staat centraal'
DVO	Dienstverleningsovereenkomst (=SLA)
EAUT	Ex ante uitvoeringstoets
EBV	Elektronisch berichtenverkeer
ECD	Economische controledienst
ECID	Expertisecentrum Identiteitsfraude en documenten
EMM	Expertisecentrum Mensensmokkel Mensenhandel
EU-VIS	Europees Visum Informatiesysteem
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
Fte	Fulltime-equivalent. Rekeneenheid waarmee de omvang van een functie of de personeelssterkte kan worden uitgedrukt
FOR	Fraudeoverleg Regulier
GBA	Gemeentelijk Basisadministratie; Een geautomatiseerd systeem waarin de basisgegevens, zoals personalia en verblijfadres, van alle voor langere tijd in Nederland verblijvende personen zijn opgenomen

Gefis	Geïntegreerd fraude informatiesysteem. Systeem van de FIOD waarin naast meldingen in het VROS (zie hierna) ook lopende onderzoeken zijn opgenomen
GSD	Gemeentelijke Sociale Dienst
HKS	Herkenningsdienstsysteem. Landelijk systeem waarin de politie alle gegevens over verdachten registreert
HVT	Havengerelateerd vreemdelingtoezicht
IB-Groep	Informatie Beheergroep
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIGO	Nieuw te ontwerpen informatiesysteem van de IND als opvolger van INDIS
INDIS	Immigratie- en Naturalisatiedienst Informatie Systeem
JUST-ID	Databank waarin het OM alle informatie opslaat die is verkregen door onderzoek en vervolging
KMar	Koninklijke Marechaussee
KvK	Kamer van Koophandel
Landelijke Commissie	Landelijke Commissie Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs
MC	Managementcontract
MOP	Management Ontwikkelplan
MPP	Meerjaren Productie Prognose
Multichannelling	systeem waarin de klant de keuze wordt geboden uit verschillende manieren (loket, internet, post) om in contact te komen met IND, bijvoorbeeld om een aanvraag in te dienen
MVV	Machtiging tot voorlopig verblijf. Inreisvisum nodig voor een VVR-aanvraag.
MVV-ref	In Nederland ingediende MVV-aanvraag door een referent van de migrant
MVV-dip	MVV ingediend door de vreemdeling zelf op een Nederlandse diplomatieke post
NAPO	Nederlandse Au-Pair Organisatie
NAW-gegevens	Naam, Adres, Woonplaats – gegevens
NHR	Nationaal Handelsregister
NVIS	Nieuw visum informatiesysteem
NVVB	Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
OM	Openbaar Ministerie
OPD	Open Diensten Platform
PIL	Protocol Identificatie en Labeling
PV	Procesvertegenwoordiging
RINIS	Routeringsinstituut Nationale Informatiestromen
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SLA	Service Level Agreement (= DVO)
SUWINET	Samenwerkingsstructuur en technische infrastructuur dat tussen CWI, GSD en UWV gegevensuitwisseling realiseert en ondersteunt.
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW-IKP	Informatieknooppunt van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TEV	Toegangs- en verblijfsaanvraag
TMV	Terugmeldvoorziening het verplicht terugmelden aan de GBA van gereede twijfel aan de juistheid van een daarin opgenomen gegeven
TWV	Tewerkstellingsvergunning
Uawr	Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen
Una via-beginsel	beginsel dat het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke traject elkaar uitsluiten
ULAD	Unit Logistieke en Administratieve Dienstverlening
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VD	Vreemdelingendienst (tot 1 mei 2004)
VOG-RP	Verklaringen omtrent gedrag rechtspersonen
VP	Vreemdelingenpolitie (vanaf 1 mei 2004)
VROS	Verwijzingsindex rechercheonderzoeken en subjecten systeem van de politie waarin afgeronde rechercheonderzoeken zijn vermeld

VVR	Verblijfsvergunning regulier
VVR-bep	Verblijfsvergunning regulier voor een bepaalde tijd
VVR-onbep	Verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd
Vw	Vreemdelingenwet
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wml	Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag

Bijlage bij hoofdstuk 4 Samenwerking met Ketenpartners

Bijlage 1. Generiek Behandelproces



Bijlage bij hoofdstuk 5 Informatievoorziening

Voorwaarden en bescheiden in Modern Migratiebeleid		Versie 1.1, 15 maart 2008				Generieke voorwaarden
		O	A	C	B	Specifieke voorwaarden
	Voorwaarde of bescheid: Korte Omschrijving	Objectie- veerbaar	Automati- seerbaar	Controle IND	Bron van de gegevens	Opmerkingen en aandachtspunten
1	Bewijs van betaling leges	Ja	Reeds	Ja	KPMG/wordt IND	A: Wel nadenken over betaalsoorten Interface met SAP. A: Wordt in INDIGO gerealiseerd.
2	Ondertekend aanvraagformulier	Nee	Nee	Ja		B: Op dit moment alleen voor ingezetenen. B: Onderzoek voor toepassing Digi-D voor niet-ingezetenen. B: Opmerking: 25% van naturalisatieverzoeken komt van Antillen (geen GBA, dus waarschijnlijk ook geen Digi-D. O: Bij convenanten door referent.
3	Geldig document voor grensoverschrijding	Nee	Nee	Ja	IND	O: Bij MVV: Via MRZ kan door BUIZA doorgegeven worden dat document er is en wat de einddatum van het document is. O: Bij VVR: Afhankelijk van inreisroute. Deel zal gelezen kunnen worden door douane bij Nederlandse grens. Onderzoeken via ICAO (2008)
4	Middelen (zie bijlage 1)	Ja	Mogelijk	Ja		C: Mogelijk niet in geval van RINIS, SUWI, Belastingdienst of Convenanthouderscheck
5	Werkgeversverklaring (niet ouder dan 3 maanden)	Ja	Mogelijk	Nee		O: RINIS, SUWI, Belastingdienst, Convenanthouderscheck Hoe ingeval werkgever niet referent is?
6	Geldige mvv	Ja	Reeds	Ja	BVV	O: Door BUIZA vastgelegd op BVV.
7	Vrijstelling MVV-vereiste	Nee	Nee	Ja	IND	O: Beslisboom voor uitzonderingssituaties. NB Hardheidsclausule/noodzaak medische behandeling is een subjectieve toets.
8	TBC verklaring	Ja	Mogelijk	Ja	GGD	A: GGD is lokaal georganiseerd. Relatietabel gemeente - GGD noodzakelijk. Kan dat via GBA koppeling?
9	Bewijs van verzekering tegen ziektekosten	Ja	Mogelijk	Ja	VWS	A: Alleen in het kader van handhaving, niet als toetsing vooraf mogelijk.
10	Antecedentenverklaring	Nee	Nee	Ja		
11	Mutatieformulier gewijzigde omstandigheden	Nee	Nee	Ja		
12	2 pasfoto's en handtekening (niet ouder dan 6 mnd)	Nee	Nee	Ja		
13	Uitgebreid uittreksel GBA van vreemdeling	Ja	Reeds		GBA	A: Reeds via Suwinet in INDIGO
14	Uitgebreid uittreksel GBA van referent.	Ja	Reeds		GBA	A: Reeds via Suwinet in INDIGO
15	Aangifte verlies/diefstal	Ja	Mogelijk	Ja	Politie	C: Of legt alleen Bureau Documenten gestructureerd deze gegevens vast?
16	Identiteitsbewijs/ verblijfdoc referent	Ja	Mogelijk	Ja	GBA	O: Eigenlijk geen bescheid voor aanvraag.
17	Huwelijksakte	Ja	Nee	Nee		C: Controle bij GBA
18	Inschrijving huwelijk/ partnerschap	Ja	Mogelijk	Ja	GBA	C: Inschrijving vervangt noodzaak controle akte.
19	Door referent ondertekende garantverklaring	Ja	Nee	Ja		
20	Bewijs van arbeid (zie bijlage 3)	Ja	?	Ja	?	RINIS, SUWI, BD ???
	Voorwaarde of bescheid:	Objectie-	Automati-	Controle IND	Bron van de	Opmerkingen en aandachtspunten

	Korte Omschrijving	veerbaar	seerbaar		gegevens	
21	Echtscheidingsakte of uittreksel GBA	Nee	Nee	Ja	GBA	E: Alleen indien Nederlandse akte Regel moet dan aangepast worden: Buitenlandse echtscheidingacte moet door betrokkene bij GBA ingeschreven worden. Bescheid wordt nú nooit gebruikt!!
22	Ongehuwdverklaring vreemdeling	Nee	Nee	Ja		
23	Ongehuwdverklaring referent	Ja	Mogelijk	Ja		
24	Ondertekende relatieverklaring (M42)	Nee	Nee	Ja		
25	Geen zorg minderjarige kinderen (M 41)	Nee	Nee	Ja		
26	Geboorteakte	Nee	Nee	Ja	GBA	In nederland geboren kinderen staan altijd in de GBA, kinderen van buitenlandse partner kun je laten bijschrijven in GBA. A: Mogelijk voor sommige landen (EU)?
27	documenten mbt gezagssituatie tav vreemdeling	Nee	Nee	Ja		Voogdijbeslissing
28	Toestemmingsverklaring vertrek vreemdeling	Nee	Nee	Ja		
29	Officiële bescheiden ontslag militaire dienst	Nee	Nee	Ja		Deze vraag is van toepassing bij nareizende vreemdelingen en voortgezet verblijf.
30	Reden achterlating	Nee	Nee	Ja		
31	Overlijdensakte referent	Ja	Mogelijk	Ja	GBA	Bij voortgezet verblijf
32	Docs mbt familielatie of adoptiebeslissing	Nee	Nee	Ja		
33	Bijdragen in kosten opvoeding en onderhoud	Nee	Nee	Ja		
34	Doc mbt juridisch gezag	Nee	Nee	Ja		
35	Bescheiden mbt uitoefening gezag	Nee	Nee	Ja		
36	Bescheiden mbt familie vreemdeling in buitenland	Nee	Nee	Ja		
37	Bescheiden mbt gezinsleven en ref in buitenland	Nee	Nee	Ja		
38	Bescheiden mbt onderhouden gezinsband en ref in NL	Nee	Nee	Ja		
39	Echtscheiding- of overlijdensakte partner	Ja	Mogelijk	Ja		
40	Identiteitsbewijs/ verblijfdoc htl verblijvende kinderen	Ja	Mogelijk	Ja	GBA	
41	Docs mbt gezinssamenstelling	Nee	Nee	Ja		
42	Docs mbt gezinssamenstelling htl verblijvende kind	Ja	Mogelijk	Ja	GBA	
43	Docs mbt uitoefenen gezinsleven 8EVRM	Nee	Nee	Ja		
44	Informatie omtrent duurzame en exclusieve relatie	Nee	Nee	Nee	GBA en Digi-D	Vooraf van belang voor handhaving. Vinkje, ondertekend met el. Handtekening C: Wordt niet meer gevraagd op formulier.
45	Bescheiden omtrent ondervonden huiselijk geweld	Nee	Nee	Ja	DGPJS	
46	Bescheiden omtrent klemmende humane aard	Nee	Nee	Ja	DGPJS	
47	Beginseltoestemming	Ja	Mogelijk	Ja	DGPJS	
48	Medische verklaring art 8 WOBKA	Nee	Nee	Ja	DGPJS	
49	Uitspraak aspirant adoptie	Nee	Nee	Ja	DGPJS	
50	Toestemmingsverklaring ex art WOBKA	Nee	Nee	Ja	DGPJS	
51	Afstandsverklaring indien vereist	Nee	Nee	Ja	DGPJS	
52	Instemmingsbesluit autoriteiten LVH	Nee	Nee	Ja	DGPJS	
53	Adoptie uitspraak LVH	Nee	Nee	Ja	DGPJS	
54	Verlening ex art 23 Haags adoptieverdrag			Ja	DGPJS	
55	Instemming ouders, WETT VERT of autoriteiten LVH	Nee	Nee	Ja	DGPJS	
56	Bewijs familierechterlijke betrekkingen	Nee	Nee	Ja		NB In deze zaken wordt bijna nooit toegewezen
57	Verklaring bijzondere omstandigheden	Nee	Nee	Ja		NB In deze zaken wordt bijna nooit toegewezen

	Voorwaarde of bescheid: Korte Omschrijving	Objectie- veerbaar	Automati- seerbaar	Controle IND	Bron van de gegevens	Opmerkingen en aandachtspunten
58	Garantieverklaring (M47)	Ja	Nee	Ja	Digi-D	Vinkje, ondertekend met el. Handtekening
59	Paspoort, verblijfsdocument referent	Ja	Mogelijk	Ja	GBA IND	Identiteitsgegevens Nederlander staan in GBA en van vreemdelingen in IND. Verblijfsrecht staat bij IND.
60	Nationaliteitsverklaring	Nee	Nee	Ja		
61	Militair afzwaai document	Nee	Nee	Ja		
62	Militair boekje/ legitimatiebewijs	Nee	Nee	Ja		
63	School-/ studentenkaart	Ja	Mogelijk	Ja		
64	Ziekenfondskaart/ -boekje	Ja	Mogelijk	Ja		
65	Overige(zie bijzonderheden)	Nee	Nee	Ja		
66	Overige	Nee	Nee	Ja		
67	Onbekend - Conversie	NVT	NVT	NVT		
68	Nationaal paspoort	Nee	nee	Ja	ICAO	
69	Ned. vr.paspoort	Ja	Mogelijk	Ja	GBA	
70	Buitentl.vr.paspoort	Nee	nee	Ja	ICAO	
71	Vluchtel.paspoort	Ja	Mogelijk	Ja	GBA	
72	Identiteitskaart	Ja	Mogelijk	Ja	GBA	
73	Diplomatiek paspoort	Ja	Mogelijk	Ja	BUIZA	???
74	Uittreksel kamer van koophandel	Ja	Mogelijk	Ja	KvK	Let op mogelijk ook bij de solvab. Toets referentenaanwijzing
75	Kopie (aanvraag) tewerkstellingsvergunning	Ja	Mogelijk	nee	CWI	C: Convenantheouders, CWI
76	Kopie stage/ practicumovereenkomst	Ja	Mogelijk	nee	Convenant	C: Verklaring convenantheouder (nu nog niet)
77	Kopie registratiebericht UWV	Ja	Mogelijk	nee	UWV	Let op dit document bestaat sinds 2005 al niet meer
78	Bewijs inkomsten stagiair/ practisant	Ja	Mogelijk	nee	Convenant	Toetsing door convenantheouder
79	Kopie monsterboekje/ arbeidscontract	Nee	Nee	Ja		
80	Bewijs verzekering	Ja	Mogelijk	Ja	UWV	
81	Opgave periode werkloos/ werkzaam buiten sector	Ja	Mogelijk	Ja	UWV	
82	Bewustverklaring (M45)	Nee	Nee	Ja	Digi-D	Vinkje en elektronische handtekening
83	Bewijs belang in onderneming door 3e vastgesteld salaris	Ja	Mogelijk	Ja	Belasting	O: Mogelijk ook via KvK?
84	Kopie bevoegdheidsverklaring	Ja	Mogelijk	Ja	per sector	O: Voor artsen b.v. VWS O: Voor onderzoekers b.v. Nuffic ev. Te regelen via convenantheouder
85	Kopie ondernemingsplan	Ja	Mogelijk	Ja	KVK	Wordt aangepast.
86	Kopie winst en verliesrekening	Nee	Nee	Ja	Belasting	Betreft W&V rekening uit buitenland?
87	Kopie oprichtingsakte VOF/ CV	Ja	Mogelijk	Ja	KvK	Toetsingskader???
88	Overeenkomst van opdracht	Nee	Nee	Ja		
89	Bewijs toetreding/ wijziging leiding/ activiteit	Ja	Mogelijk	Ja	KvK	
90	Bewijs noodzaak functievervulling door (-)	Ja	Nee	Ja	EZ	B: EZ
91	Omschrijving innovatie bedrijf/ product	Ja	Nee	Ja	EZ	Ideeën: Puntentelling, interdepartementale werkgroep kent punten toe. Randvoorwaarde gesteld door IND: Moet automatiseerbaar zijn.
92	Bewijs inschrijving CWI	Ja	Mogelijk	Ja	CWI	
93	(voorlopige) inschrijving	Ja	Mogelijk	Ja	Convenant	Onderwijsinstelling of via IB-groep
94	Bewustverklaring (M43)	Nee	Nee	Ja		Vinkje en elektronische handtekening
95	Documenten van toekenning studiebeurs	Nee	Nee	Ja	Convenant	Vinkje en elektronische handtekening
96	Documenten van (voorlopige) inschrijving	Ja	Mogelijk	Ja	Convenant	Onderwijsinstelling of via IB-groep
97	Verklaring onderwijsinstelling einde studie	Ja	Mogelijk	Ja	Convenant	Onderwijsinstelling
98	Schriftelijke reden en betekenis studie voor LVH	Nee	Nee	Ja		
99	Verklaring niet kunnen volgen studie LVH	Nee	Nee	Ja		
100	Bescheiden bekostiging studie	Nee	Nee	Nee	Convenant	C: Convenantheouder toetst.

	Voorwaarde of bescheid: Korte Omschrijving	Objectie- veerbaar	Automati- seerbaar	Controle IND	Bron van de gegevens	Opmerkingen en aandachtspunten
101	Ingevuld en ondertekend bewustverklaring au pair (M44)	Nee	Nee	Ja		Vinkje en elektronische handtekening
102	Ingevuld en ondertekend garantverklaring (M47)	Nee	Nee	Ja		Vinkje en elektronische handtekening
103	Kopie ongehuwdverklaring au-pair (-6mnd)	Nee	Nee	Ja	Digi-D	Vinkje en elektronische handtekening
104	Au-pair verklaring niet de zorg hebben voor kinderen (M41)	Nee	Nee	Ja	Digi-D	Vinkje en elektronische handtekening
105	Beschrijving van toekomstige dagindeling bij gastgezin	Nee	Nee	Ja	Convenant	Toetsing door convenanthouder
106	Beschrijving wijze kennismaking NL cultuur	Nee	Nee	Ja	Convenant	Toetsing door convenanthouder
107	Middelen studiefinanciering	Ja	Mogelijk	Ja	IBG	
108	Kopie retourticket of voldoende middelen hiervoor	Nee	Nee	Ja	Convenant	
109	Middelen bestaansminimum	Ja	Mogelijk	Nee	Convenant	SUWI/ RINIS
110	Gegevens behandelaar	Nee	Nee	Ja		
111	Geneeskundige verklaring	Nee	Nee	Ja		
112	Toestemmingsverklaring	Nee	Nee	Ja		Vinkje en elektronische handtekening
113	Bewijs van financiering	Nee	Nee	Ja		
114	Toelichting NL meest aangewezen land	Nee	Nee	Ja		
115	Bewijsstuk vreemdeling in NL	Nee	Nee	Ja		
116	Fotokopie van visum medisch	Ja	Mogelijk	Ja	BVV	B: Gegeven afkomstig van BUIZA, staat nu nog niet op BVV.
117	Aangifte terzake van mensenhandel bij de Korpschef	Ja	Mogelijk	Ja	BVV	B: Gegeven afkomstig van politie, staat nu nog niet op BVV.
118	Bewijs dat het strafrechtelijk onderzoek nog loopt.	Ja	Mogelijk	Ja	OM	Theoretisch kun je dit gegeven elektronisch ontvangen van OM, komt echter weinig voor. HKS
119	Inschrijving onderwijsinstelling	Ja	Mogelijk	Ja	IBG	
120	Bescheiden arbeidsverleden voor pensioen	ja	Mogelijk	Ja	UWV	
121	Bewijs arbeidsverleden arbeidsongeschiktheid	ja	Mogelijk	Ja	UWV	
122	Bewijs historisch rechtmatig verblijf	ja	Mogelijk	Ja	GBA + IND	A: GBA wegens wonen A: IND wegens rechtmatig verblijf
123	Huwelijksakte/ akte geregistreerd partnerschap	Nee	Nee	Ja		Uitwisseling ander EU-land (niet op korte termijn?)
124	Document familieband	Nee	Nee	Ja		Uitwisseling ander EU-land (niet op korte termijn?)
125	Verklaring autoriteiten LVH ten laste + inwonend	Nee	nee	Ja		
126	Bewijs dat referent gemeenschapsonderdaan is	Ja	Mogelijk	Ja	GBA	
127	Eigen verklaring middelen	nee	nee	Ja		
128	Bescheiden voldoende middelen >=1jr	Nee	Nee	Ja		
129	Bescheiden uitzicht op werk	Nee	Nee	Ja		
130	Bewijs van ten laste komen EU	Nee	Nee	Ja		
131	Aantonen 5 jaar rechtmatig verblijf	Ja	Mogelijk	Ja	GBA	Alleen voor EU-ers die niet bij de IND staan ingeschreven
132	Een kopie van een bewijs waaruit de te verrichten of te ontvangen diensten blijken	Nee	Nee	Ja		Betreft G O D
133	Ziektekostenverzekering	Nee	Nee	Ja		
134	Document 1 jaar legaal verblijf	Ja	Mogelijk	Ja	IND	In kader van Turks associatieverdrag
135	Arbeidscontract(en)	Nee	Nee	Ja		A: alleen via convenant
136	Jaarloonopgaven	Ja	Mogelijk	Ja	belastingdienst Convenant	
137	Registratiebericht Melding Sociale Voorzieningen	Ja	Mogelijk	Ja	UWV	
138	Bescheiden hetzelfde beroep	Ja	Mogelijk	Ja	Convenant	
139	TWV	Ja	Mogelijk	Ja	CWI	
140	Bescheiden transportonderneming	Ja	Mogelijk	Ja	Convenant	
141	Bescheiden 1 jaar in dienst	Ja	Mogelijk	Ja	UWV	

	Voorwaarde of bescheid: Korte Omschrijving	Objectie- veerbaar	Automati- seerbaar	Controle IND	Bron van de gegevens	Opmerkingen en aandachtspunten
142	Bescheiden sleutel personeel	Nee	Nee	Ja	Convenant Szw ?	Toets door andere overheidsinstantie Betreft lage aantallen: - EU overeenkomst - VS vriendschapsverdrag
143	Uittreksel handelsregister	Ja	Mogelijk	Ja	KvK	
144	Bescheiden ondernemingsvorm	Ja	Mogelijk	Ja	KvK	
145	Bescheiden aanzienlijk kapitaal	Ja	Mogelijk	Ja	KvK	
146	Bescheiden vertegenwoordiger	Ja	Mogelijk	Ja	Convenant	
147	Beroepsopleiding gastland	Nee	Nee	Ja		artikel 7 van het Associatiebesluit 1/80
148	Bewijs 3 jaar legaal werk	Nee	Nee	Ja		SUWI?
149	Bescheiden voldoende middelen duur	Nee	Nee	Ja		
150	Ondernemingsplan	Nee	Nee	Ja		
151	Kopie winst en verlies rekening	Ja	Mogelijk	Ja	Belasting	Nederlandse W&V
152	Kopie oprichtingsakte	Ja	Mogelijk	Ja	KvK	
153	Overeenkomst opdracht	Nee	Nee	Ja		
154	Bewijs nieuwe onderneming	Ja	Mogelijk	Ja	KvK	
155	Bewijs dat functie niet door NL kan worden uitgevoerd	Ja	Mogelijk	Ja	CWI	
156	Omschrijving innovatieve karakter	Ja	Mogelijk	Ja	EZ	
157	Document minderjarigheid	Nee	Nee	Ja	IND	
158	Bescheiden bijzonder geprivilegieerde status	Ja	Mogelijk	Ja	BUIZA	NB betreft afgeschermd gegevens in GBA (Probas). Informatie kan geleverd worden door BUIZA.
159	Bescheiden inkomsten	Nee	Nee	Ja		Waar komt dit bescheid vandaan?
160	Document meerderjarig hoofdpersoon	Nee	Nee	Ja	IND	
161	Document geen bigamie	Nee	Nee	Ja		
162	Voorwaarden gezinshereniging	Nee	Nee	Ja		
163	Document meerderjarigheid	Nee	Nee	Ja		
164	10 jaar aaneengesloten verblijf	Nee	Nee	Nee?		Document wordt niet meer getoetst door IND. Betreft gevoelige informatie, wordt door BUIZA niet in systeem vastgelegd.
165	Bescheiden status afhankelijk gezinslid	Nee	Nee	Nee?		Document wordt niet meer getoetst door IND. Betreft gevoelige informatie, wordt door BUIZA niet in systeem vastgelegd.
166	10 jaar aaneengesloten verblijf geprivilegieerde status	Nee	Nee	Ja		Betreft gevoelige informatie, wordt door BUIZA niet in systeem vastgelegd.
167	Documenten van hoofdverblijf in Nederland	Nee	Nee	Ja		Betreft gevoelige informatie, wordt door BUIZA niet in systeem vastgelegd.
168	Document woonachtig in NL	Nee	Nee	Ja		Betreft gevoelige informatie, wordt door BUIZA niet in systeem vastgelegd.
169	Document gezins- of familierelatie	Nee	Nee	Ja		Betreft gevoelige informatie, wordt door BUIZA niet in systeem vastgelegd.
170	Bewijs van ten laste komen DIP	Nee	Nee	Ja		Betreft gevoelige informatie, wordt door BUIZA niet in systeem vastgelegd.
171	Garantstelling familielid of andere relatie	Nee	Nee	Ja		
172	Bewijs van familierechtelijke betrekking	Nee	Nee	Ja	GBA	O: Indien vreemdeling in buitenland verblijft is gegevenselement niet te ontlenen aan GBA.
173	T.B.C. Keuring	Ja	Mogelijk	Ja	GGD	
174	Overlijdensakte Ex-Partner	Nee	Nee	Ja		
175	Relatieverklaring Model M 42	Nee	Nee	Ja		
176	Garantverklaring	Nee	Nee	Nee		Document niet meer opgenomen in vinklijsten
177	Verificatie Samenwoning	Nee	Nee	Nee		Document niet meer opgenomen in vinklijsten

	Voorwaarde of bescheid: Korte Omschrijving	Objectie- veerbaar	Automati- seerbaar	Controle IND	Bron van de gegevens	Opmerkingen en aandachtspunten
178	Samenlevingscontract	Ja	Mogelijk	Nee	GBA	Document niet meer opgenomen in vinklijsten
179	Ongehuwdverklaring Partner	Ja	Mogelijk	Nee	GBA	Document niet meer opgenomen in vinklijsten
180	Inshr. Buitenl. Huwelijk in GBA	Ja	Mogelijk	Nee	GBA	Document niet meer opgenomen in vinklijsten
181	NSIS/OPS/HKS-Check	Ja	Mogelijk	Ja	BVV	Project om via BVV deze systemen te kunnen raadplegen.
182	Accountantsverklaring	Nee	Nee	Ja		Document niet meer opgenomen in vinklijsten
183	Notariële Akte Verbr. Gereg.Partner	Nee	Nee	Ja	GBA	Objectieverbaar indien via GBA
184	Bewijs van arbeidsverleden	Nee	Nee	Ja	UWV	Via convenanthouder?
185	Bewijs inschrijving CWI	Ja	Mogelijk	Ja	CWI	
186	Bewijs 18 jr of ouder	Nee	Nee	Ja		
187	Bewijs religieuze organisatie	Nee	Nee	Ja		convenant
188	Bewustverklaring religieuzen	Nee	Nee	Ja		convenant
189	Bewust en garantieverklaring M48-B	Nee	Nee	Ja		convenant
190	Schriftelijke uitleg religieuzen	Nee	Nee	Ja		convenant
191	Schriftelijk bewijsstuk religie	Nee	Nee	Ja		convenant
192	Gedetailleerde beschrijving act.	Nee	Nee	Ja		convenant
193	Schriftelijke opgave middelen	Ja	Mogelijk	Ja		convenant
194	Schriftelijk bewijs solvabiliteit	Ja	Mogelijk	Ja	Belasting	
195	Innovatief karakter bedrijf/product	Nee	Nee	Ja		Wel in vinklijst, noodzakelijk??
196	Inkomens- en werkgeversverklaring	Ja	Mogelijk	Ja	Convenant	Convenant SUWI
197	Inkomen zelfstandige	Ja	Mogelijk	Ja	Convenant	Convenant SUWI
198	Inkomen zelfstandige ogv EU/Verdrag	Ja	Mogelijk	Ja	Convenant	Convenant SUWI
199	Bewijsstuk beurs of stipendium : hoogte en tijdvak	Ja	Mogelijk	Ja		Convenant Onderwijsinstelling Europees
200	Bewijsstuk sponsorgelden: hoogte en de duur van de sponsorovereenkomst	Nee	Nee	Ja		convenant
201	Bewijsstuk periodieke betalingen	Nee	Nee	Ja		Vaak privé
202	Arbeidsovereenkomst buitenlandse werkgever	Nee	Nee	Ja		Convenant
203	Kopie werkvergunning vreemdeling indien vereist in land van vestiging dienstverlener	Nee	Nee	Ja		
204	Loonstroken afgelopen 3 maanden	Nee	Nee	Ja		SUWI?
205	Indien 30%-regeling: bewijs van toekenning door Belastingdienst	Ja	Mogelijk	Ja	Belasting	
206	Bewijs aanmelding arbeidsovereenkomst bij Belastingdienst	Ja	Mogelijk	Ja	Belasting	
207	kopie huidige arbeidsovereenkomst	Ja	Mogelijk	Ja	Convenant	
208	Indien concernoverplaatsing: verklaring bedrijf buitenland mbt duur en bruto jaarsalaris	Nee	Nee	Ja		Convenant
209	Kopie verklaring kennismigrantenregeling	Nee	Nee	Ja		Convenant
210	Kopie bewijs inschrijving opleidingsregister Registratie Commissie	Nee	Nee	Ja		
211	Kopie rechterlijke uitspraak verdachte veroordeeld	Ja	Mogelijk	Ja		
212	Kopie recht. uitspr. verdachte niet veroordeeld	Ja	Mogelijk	Ja		
214	Eigen verklaring middelen student	Nee	Nee	Ja		
215	Kopie vvv land dienstverlener	Ja	Nee	Ja		
216	Een kopie van de arbeidsovereenkomst (met de dienstverlener)	Ja	Nee	Nee		
217	Gewaarmerkte kopie van diploma Nederlandse onderwijsinstelling	Ja	Mogelijk	Nee		

	Voorwaarde of bescheid: Korte Omschrijving	Objectie- veerbaar	Automati- seerbaar	Controle IND	Bron van de gegevens	Opmerkingen en aandachtspunten
997	Inreis registratie	Ja	Mogelijk	Ja		KMAR Zeehavenpolitie
998	Anders	Nee	Nee	Nee		
999	Vul handmatig de bescheiden in.	Nee	Nee	Nee		

Bijlagen bij hoofdstuk 6 Werkprocessen

Bijlage 1. VVR-referentenprocedure

Doel van de procedure

1. Een beslisproces waarin sprake is van een aanvraag door de referent ingediend, terwijl de migrant nog in het buitenland verblijft.
2. Voordat de migrant naar Nederland is gekomen, is al beslist op de aanvraag om toelating in Nederland.
3. Zodra de migrant in Nederland is gearriveerd kan een verblijfsdocument worden uitgereikt.

Doelgroep

- De doelgroepen die een aanvraag door middel van een VVR Referentenprocedure indienen zijn niet-MVV-plichtige migrant, niet zijnde een onderdaan van een van de lidstaten van de EU (VS, Canada, Japan, Australië, Nieuw Zeeland).
- De referent is een al dan niet aangewezen referent.

Wie dient de aanvraag in

- De referent dient een schriftelijk, digitaal of aan het loket de aanvraag in om een verblijfsvergunning, terwijl de migrant nog in het buitenland verblijft.

Behandelen aanvraag

- De IND neemt de aanvraag in behandeling. De personalia dienen aan de GBA overgelegd te worden. Gemeentebesturen stellen de persoonsgegevens van de aanvrager voorlopig conform GBA-regels vast. (Dat moet om later alvast een verblijfsdocument te kunnen aanmaken) Deze GBA-conforme persoonsgegevens worden teruggezonden naar IND. Met deze gegevens en de aanvraaggegevens wordt de beslissing genomen en het verblijfsdocument besteld.
- Niet zeker is wat de juridische ingangsdatum van het verblijfsrecht is. Dat zou de datum kunnen zijn waarop het verblijfsdocument wordt opgehaald.

Melden bij de IND na inreis

- De migrant meldt zich bij de IND. Het VVR-aanvraagformulier, de antecedenten- en TBC-verklaring wordt ondertekend.

Produceeren en distribueren verblijfsdocument

- Het verblijfsdocument wordt door de SDU geproduceerd en vervolgens op de uitgiftelocatie IND afgeleverd.

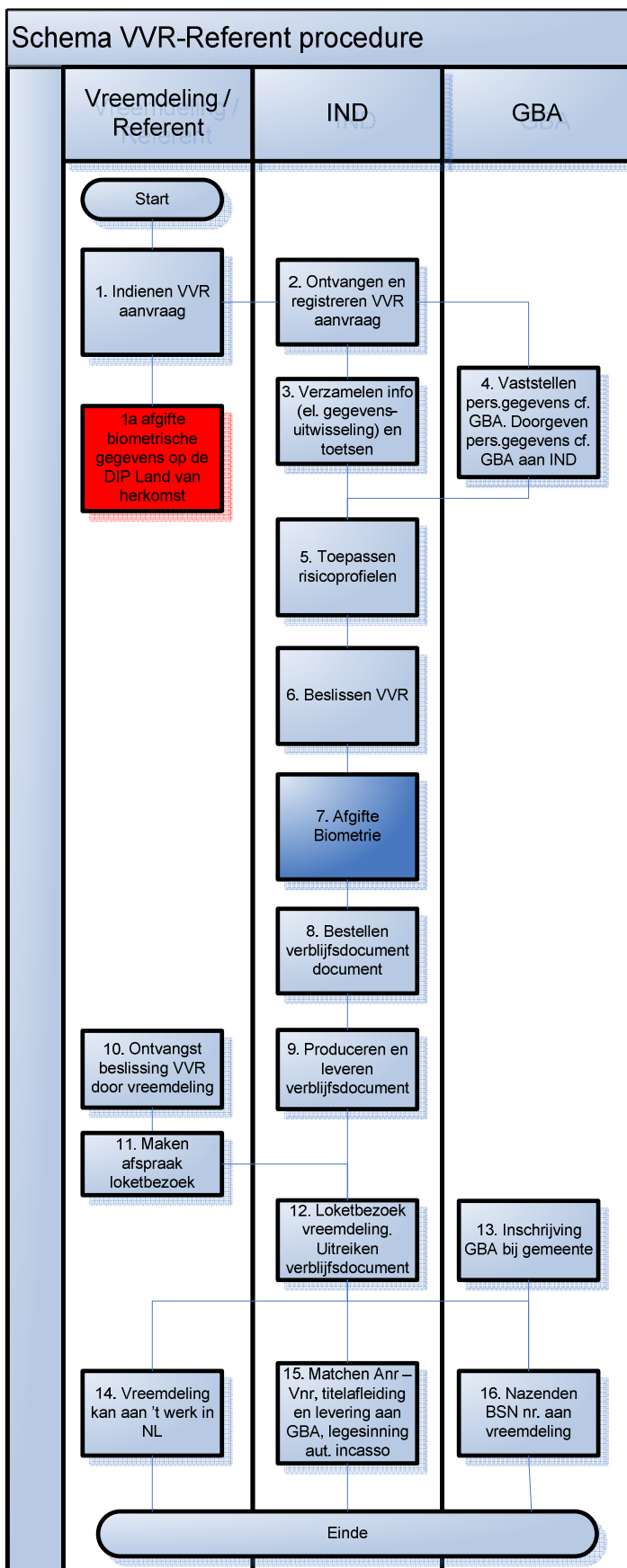
GBA-registratie en documentuitreiking

- De migrant meldt zich zoals in de huidige situatie voor inschrijving in GBA bij het gemeenteloket.
- Hier wordt door een medewerker de GBA-registratie uitgevoerd.

Afhandeling

Legesinning vindt achteraf plaats (automatische incasso conform deelname regeling kennismigranten), evenals matching persoonsgegevens IND en GBA door het Koppelingsbureau en het afschieten van de bijbehorende verblijfstitels. De aan het loket ondertekende formulieren worden verzonden naar IND Rijswijk, alwaar het dossier wordt gecompliceerd en opgelegd.

In schema:



Biometrie wetgeving en het Modern Migratiebeleid sluiten niet op elkaar aan. Modern Migratiebeleid houdt rekening met slechts één klantencontact voor biometrie ten behoeve van afgifte verblijfsdocument. Biometriewetgeving vereist echter ook afgifte biometrische gegevens ten behoeve van identificatie vd vreemdeling en i.h.k.v. de inburgeringtoets in het buitenland. Hieruit volgt dat biometriewetgeving op een veel eerder moment in de procedure een klantencontact vereist. Hierdoor ontstaan dus twee klantencontacten in de procedure. In de tekening is het klantencontact vereist door biometrie in het rood aangegeven.

Fase Ontvangen en Registreren

Indienen VVR aanvraag via IND loket, per post of website IND.

Fase Informatie verzamelen

Elektronische gegevensuitwisseling met ketenpartners.
GBA persoonsgegevens laten vaststellen (nog geen GBA inschrijving).

Fase Toetsen

Geautomatiseerd toepassen risicoprofielen. Bepalen handmatig of geautomatiseerd beslisbaar.

Fase Beslissen

Handmatig of geautomatiseerd beslissen.

Fase Bekendmaken

VVR beslissing bekendmaken aan vreemdeling en referent.

Bestellen verblijfsdocument op basis van VVR beslissing en vooraf vastgestelde GBA persoonsgegevens.

Vreemdeling maakt afspraak met IND loket voor het ophalen van verblijfsdocument

Inschrijving in GBA bij gemeente blijft separaat parallel klantcontact.

Na GBA inschrijving volgt afgifte BSN-nr door gemeente aan vreemdeling. Na GBA inschrijving volgt matching V-nr met A-nr. Vervolgens opname BSN-nr bij IND en titelverzending IND aan GBA.

Fase Handhaving

JPA / 25-02-08 /v0.3

Bijlage 2. TEV-procedure

Doel van de procedure

1. Een beslisproces waarin sprake is van een aanvraag door de migrant of de referent ingediend, terwijl de migrant nog in het buitenland verblijft.
2. Voordat de migrant naar Nederland is gekomen is reeds beslist op de aanvraag om toelating in Nederland.
3. Zodra de migrant in Nederland is gearriveerd kan een verblijfsdocument worden uitgereikt.

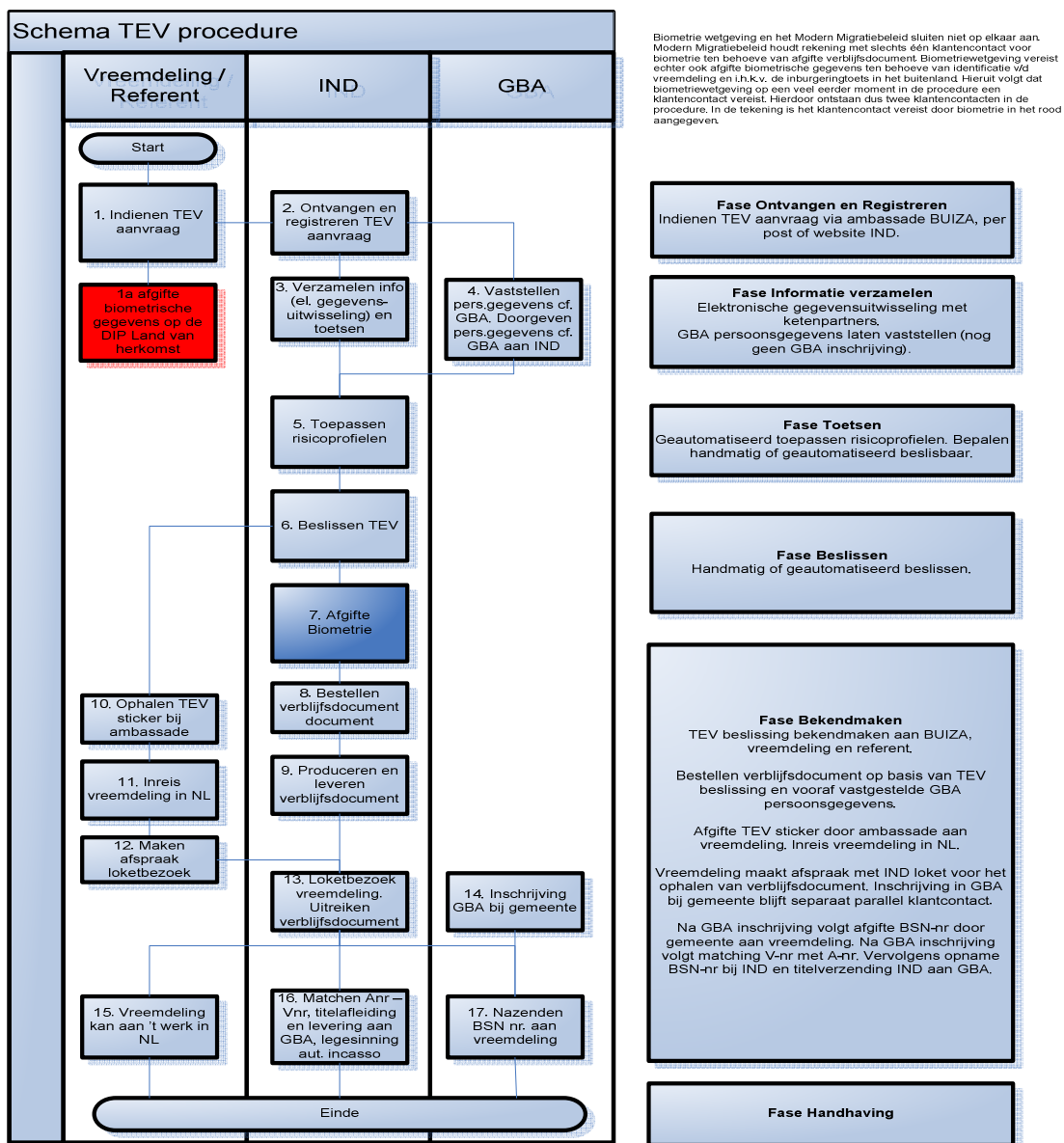
Doelgroep

- De doelgroepen die een aanvraag door middel van een TEV-procedure indienen zijn MVV-plichtige migranten.
- De referent is een al dan niet aangewezen referent.

Wie dient de aanvraag in

De migrant of de referent dient een schriftelijke aanvraag in om een verblijfsvergunning, terwijl de migrant nog in het buitenland verblijft.

In schema:



Bijlage 3. VVR-TWV-procedure 3a t/m 3d

Doel van de procedure

- Onder een samengevoegde/gecombineerde aanvraag TWV / Verblijf Arbeid verstaan we een aanvraag voor zowel een tewerkstellingsvergunning als een verblijfsvergunning.
- Aan CWI zijde gaat het om een aanvraagformulier TWV. Aan IND zijde betreft het een aanvraagformulier TEV en een aanvraagformulier VVR-Referent, met gevraagde verblijfsdoelen Arbeid (waaronder arbeid in loondienst, kennismigranten, religieuze werkers, stagiaires, Praktikanten, onderzoekers).
- Ook met de arbeidsmigrant meereizende migranten moeten met het gecombineerde aanvraagformulier een aanvraag kunnen indienen.

Wie dient de aanvraag in

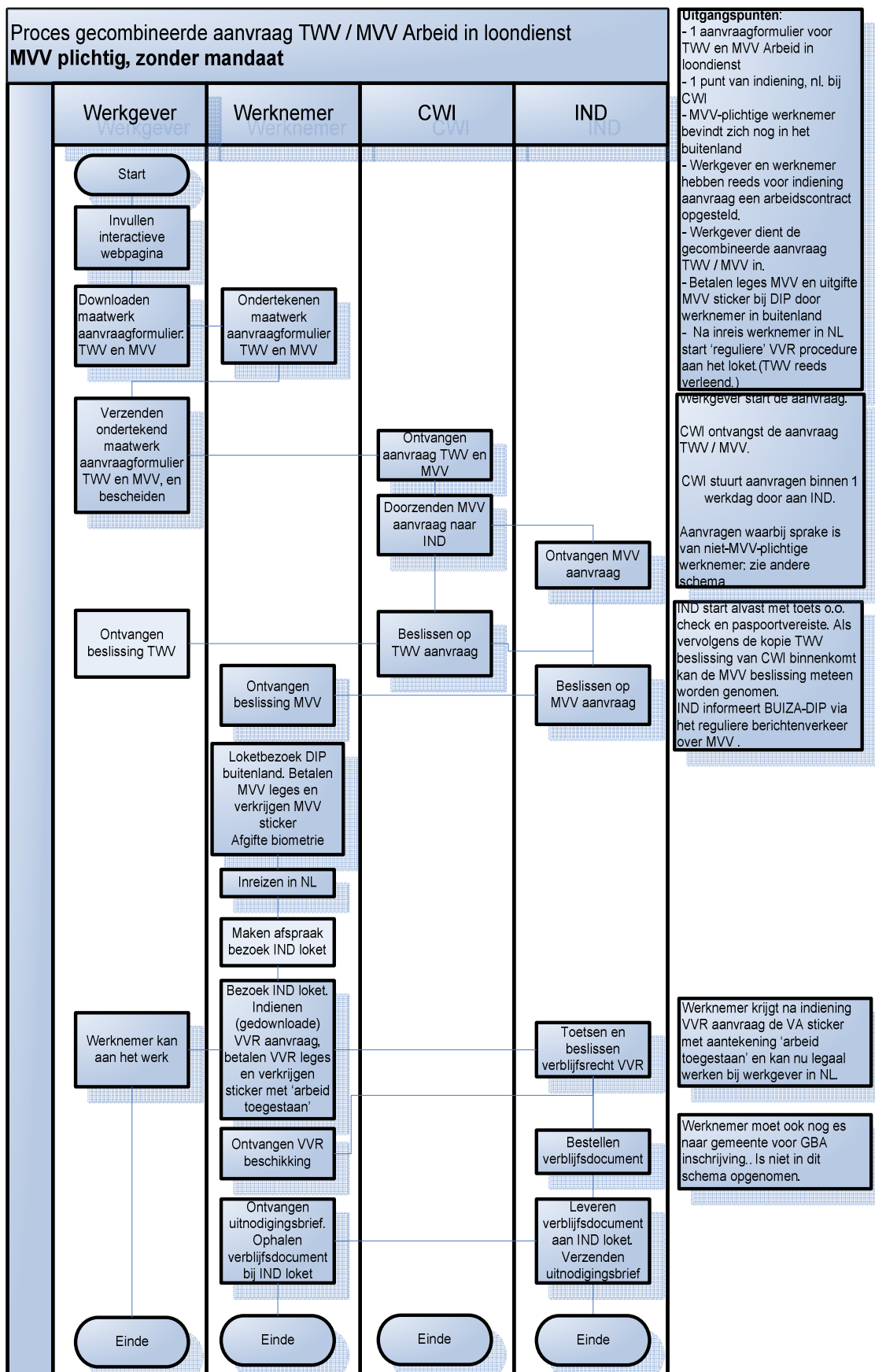
- De VVR/TWV-aanvraag wordt via de werkgever in Nederland ingediend. Dat betekent dat de onderhavige procedure wordt ingevlochten in de hiervoor beschreven TEV-procedure of VVR-referentenprocedure, waarmee een dubbelcombinatie ontstaat ten opzicht van de huidige situatie.

Waar wordt de aanvraag ingediend?

Aanvraagformulieren worden door de aanvrager digitaal of per post naar èèn postadres gezonden. Een toepasselijk aanvraagformulier dient nog te worden ontwikkeld. Daarbij dient uitgegaan te worden dat er twee doelen moeten worden gediend.

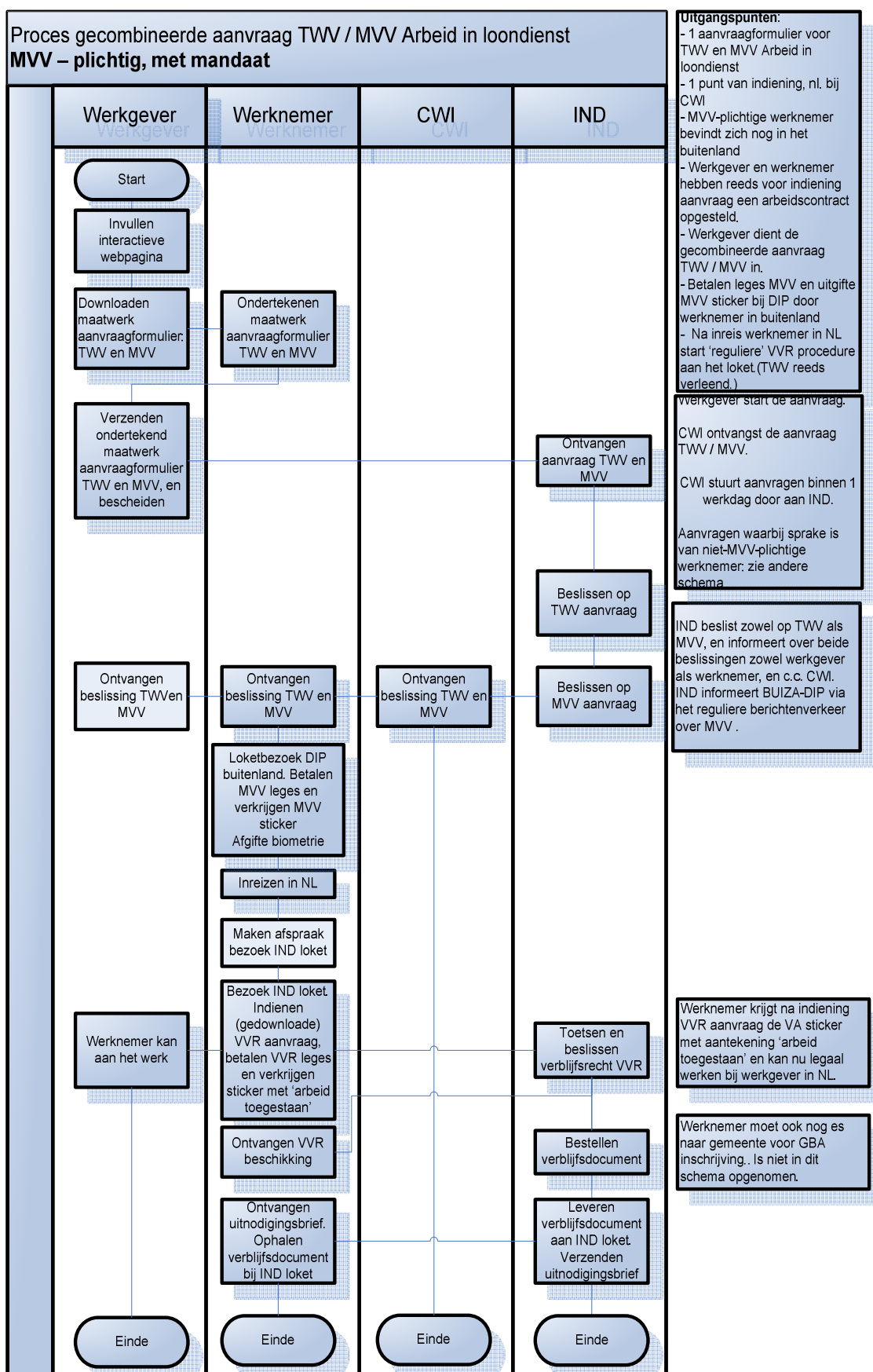
1. De migrant vraagt een verblijfsvergunning aan.
2. De werkgever vraagt een tewerkstellingsvergunning aan.

Schema 3a:



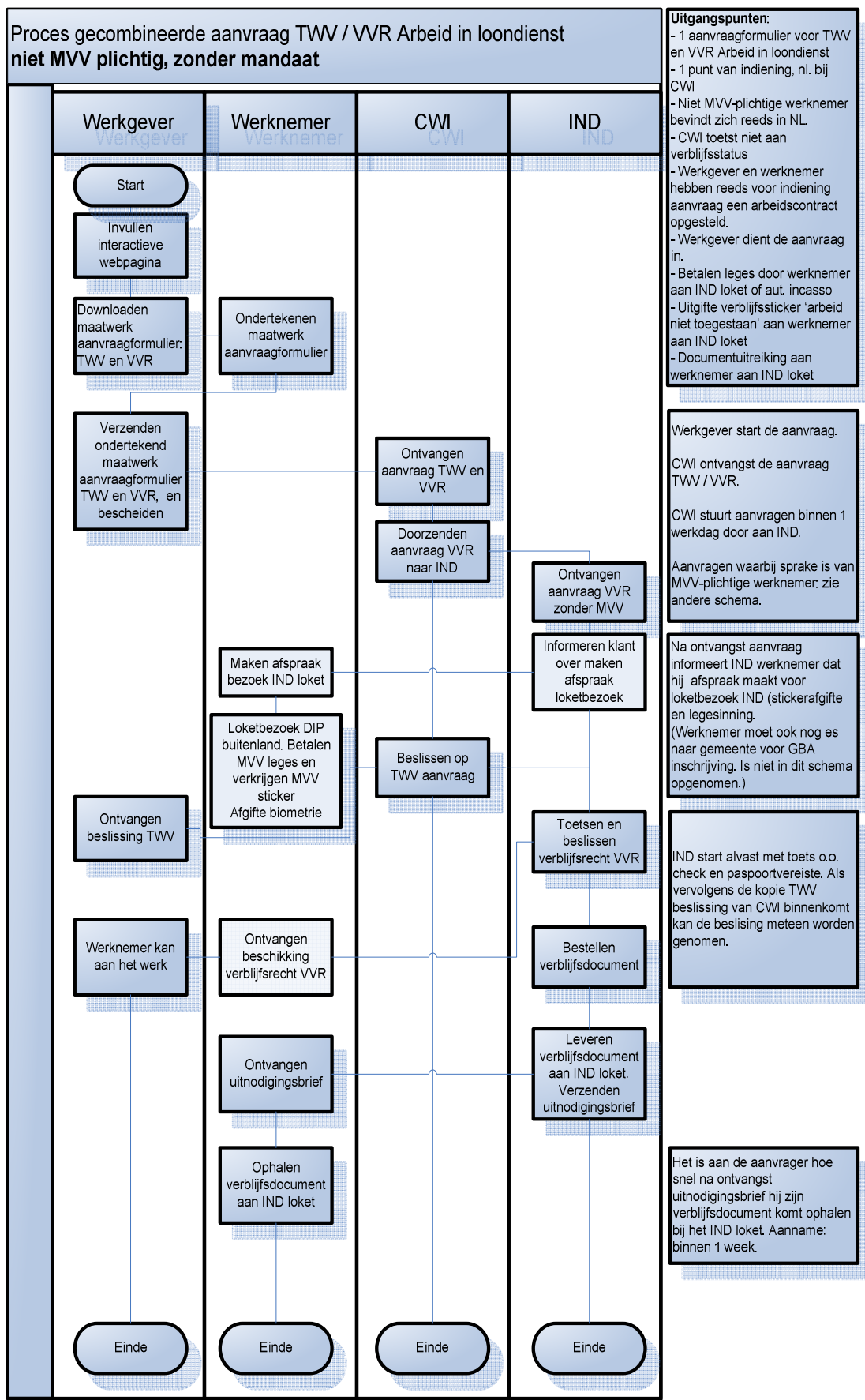
JPA – 20080211 – v0.5

Schema 3b:



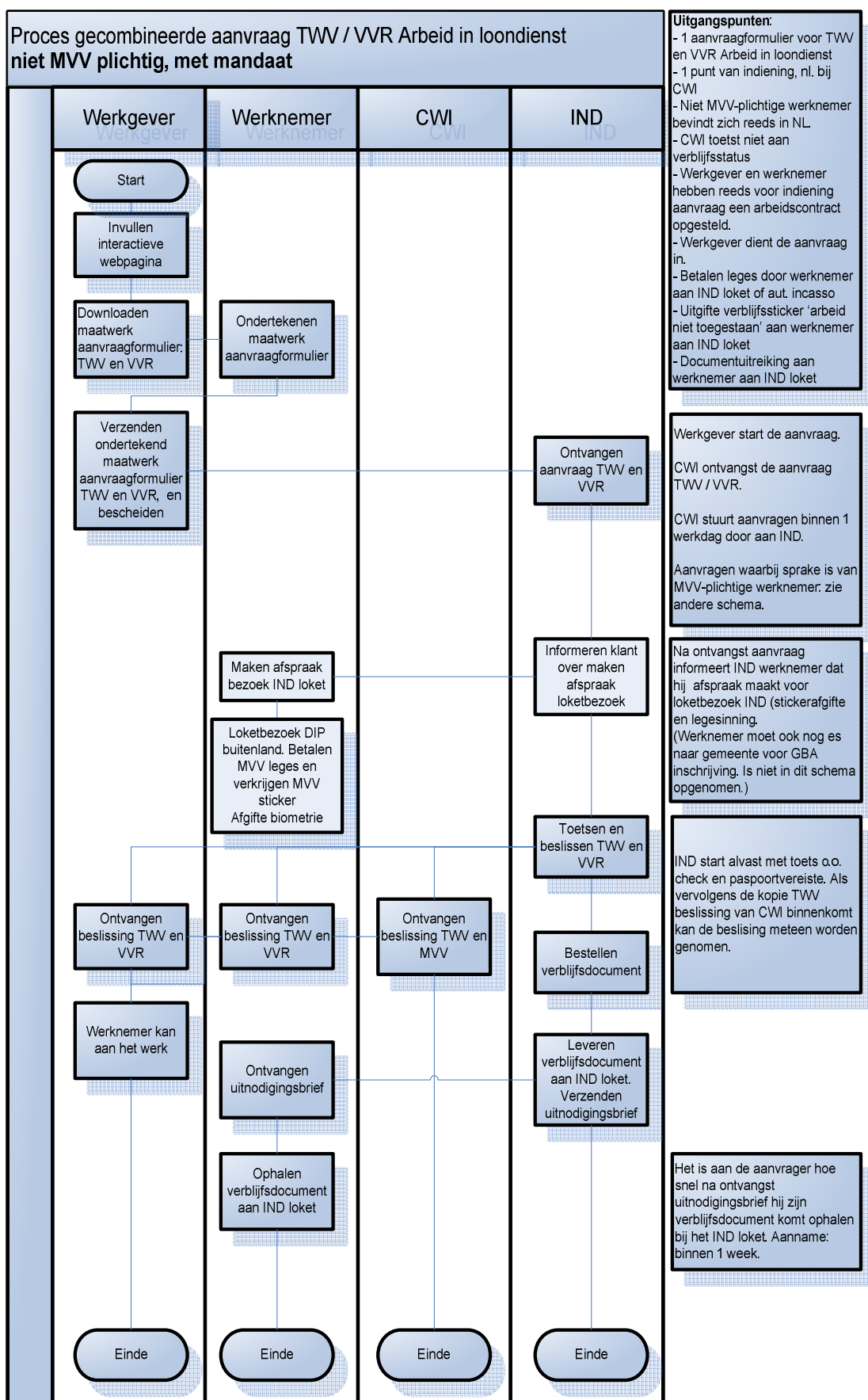
JPA – 20080211 – v0.5

Schema 3c:



JPA – 20080211 – v0.5

Schema 3d:



JPA – 20080211 – v0.5

Bijlage 4. Aanwijzen referentprocedure

Onderstaande procesbeschrijving richt zich niet op het onderzoeken van bepaalde kenmerken van een referent om te beziën of aan de voorwaarden wordt voldaan. Ook niet naar de kenmerken en voorwaarden zelf, of waar en hoe de benodigde informatie voor toetsing verkregen wordt. Beschreven zal worden hoe een procedure om als referent te worden aangewezen eruit zou kunnen zien.

Wie dient een aanvraag in

- Om als betrouwbare referent aangewezen te kunnen worden zal er een aanvraag ingediend moeten worden. Dit kan schriftelijk of digitaal gebeuren. Een dergelijke aanvraag kan worden ingediend door de klant te weten:
 - Particuliere uitwisselingsorganisaties en au-pairbureau's⁷.
 - Onderwijsinstellingen.
 - Bedrijven.
 - Religieuze en levensbeschouwelijke organisaties.

NB: De Blauwdruk gaat er vanuit dat reeds erkende organisaties, convenanthouders en werkgevers die een kennismigrantenverklaring hebben ondertekend, direct als aangewezen referent zijn te beschouwen. Zij hoeven hiervoor niet nog een aanvraag in te dienen. Zie hiervoor verder onder 'opmerkingen / mogelijke knelpunten'.

Innemen en registreren aanvraag

- Een aanvraag om als referent te worden toegelaten zal binnenkomen bij de back office.
- De back office zal de binnengekomen aanvraag registreren en verder inhoudelijk behandelen.

NB: Of er leges betaald moet worden is nog niet duidelijk. Hoofdstuk 9 van de Blauwdruk ('Leges') moet nog ingevuld worden. Maar als leges verplicht wordt gesteld zou de aanvraag bij het niet voldoen daarvan buiten behandeling gesteld kunnen worden en komt de back office niet toe aan inhoudelijke behandeling.

Inhoudelijk beoordelen

Om de aanvraag inhoudelijk te kunnen beoordelen heeft de back office (de betreffende accountmanager) informatie nodig.

Informatie

- Deze informatie wordt opgevraagd bij externe (keten)partners (bijv. Kamer van Koophandel, Belastingdienst en Vreemdelingenpolitie).
- Een aanname hierbij is dat alle benodigde informatie digitaal en automatisch direct na aanvraag hiervoor verkregen kan worden. Dat dit technisch mogelijk is en dat het wettelijke kader daarvoor ook allemaal geregeld is.

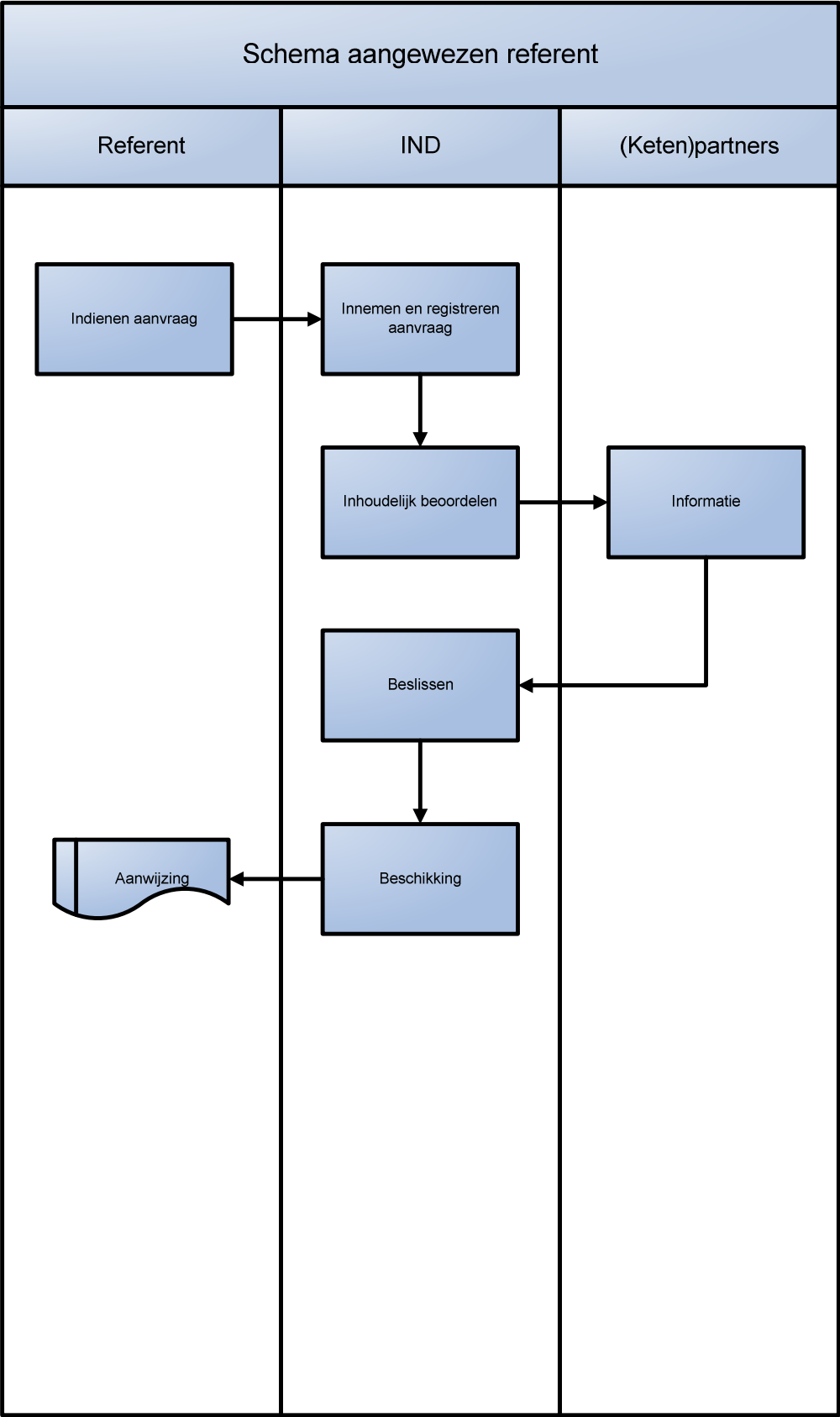
Beslissen

Op basis van de verkregen informatie kan de back office een positieve of negatieve beslissing nemen. Deze beslissing wordt vastgelegd in een bestuursrechtelijke beschikking waartegen bezwaar en beroep mogelijk is.

Beschikking

Tenslotte wordt deze beschikking naar de aanvrager gestuurd.

⁷ Het au pair beleid is momenteel ingericht als proeftuin voor het modern migratiebeleid. Het doel is om de regeling onder te brengen in een vernieuwde MIV-procedure. In de proeftuin wordt daarom nu al gewerkt met aangewezen referenten.



Versie 0.2

Bijlage 5. Handhaven informatieplicht

Doel van de procedure

Het doel van de informatieplicht is het kunnen realiseren van de toezichttaak. Het kunnen waarborgen van legaal verblijf en het kunnen nakomen van verplichting in de vorm van actuele titellevering aan BVV.

Kwaliteitscriteria gegevens

- De te verstrekken gegevens dienen aan de volgende kwaliteiten te voldoen:
- De gegevens zijn correct.
- De gegevens zijn volledig.
- Ze worden binnen een gestelde termijn geleverd.
- De gegevens zijn voorzien onderliggende documenten.
- De termijn van informatieplicht geldt vanaf het moment dat de aanvraag door de IND is ontvangen tot het moment waarop de termijn van de bewaarplicht afloopt (Blz 128 “Blauwdruk”: 6 maand na afmelding van de migrant door de referent).

Gegevens vooraf of bij aanvang

De te verstrekken gegevens vooraf of bij aanvang betreffen:

- Identiteit van de migrant.
- Woon- en verblijfplaats van de migrant.
- Datum aankomst in Nederland.
- Burgerlijke staat.
- Doel van het verblijf in Nederland.
- Werkgever.
- Overige voor het verblijfsdoel belangrijke onderwerpen.

Gegevens tussentijds

- Tussentijds is sprake van informatie verstrekken door middel van een opgave van (geen) wijziging.
- De IND stuurt de migrant/referent een overzicht van de relevante gegevens. De migrant/referent stuurt daarop een bericht terug aangevende dat er wel/geen wijzigingen zijn.
- Tussentijds is sprake van uit eigener beweging door de migrant/referent verstrekken van informatie. Deze informatie dient binnen 1 week bij het IND meldpunt te zijn verstrekt.
- De extra te verstrekken gegevens tussentijds betreffen:
 - Vertrek uit Nederland.
 - Vertrek met onbekende bestemming.
 - Vertrek bij de werkgever.
 - In dienst treden van nieuwe werkgever.
 - Andere functie bij de werkgever.
 - Beëindigen studie.
 - Niet meer verschijnen bij onderwijsinstelling.
 - Start bij nieuwe onderwijsinstelling.
 - Vertrek bij, ouder, gezinslid, partner, of echtgeno(ot)te.

Het niet voldoen aan de informatieplicht leidt tot sancties: Waarschuwingen, bestuurlijke boetes, intrekking verblijfsvergunning.

Processen

- De processen die zich onder de noemer van Informatieplicht voltrekken zijn.
 - Controleren (steekproef) administratie referent.
 - Ontvangst en verwerking jaarlijks informatieantwoord van referent/migrant.
 - Uitblijven jaarlijks informatieantwoord.
 - Ontvangst tussentijdse opgave van wel/geen wijziging.
 - Steekproef controle bedrijven.
 - Boetesystematiek.

Controleren (steekproef gewijs) of administratie referent op orde is

1. Plannen bezoek referent. Waarbij de afweging bestaat deze wel of niet aan te kondigen.
2. Voorbereiden bezoek referent d.w.z. informatie verzamelen over verwachte administraties m.b.t.:
 - o de migrant.
 - o familierelaties en voorwaarden.
 - o rechten en plichten verblijfsvergunning.
3. Controleren, eventueel steekproef gewijs, van de verwachte administratie referent. Voldoet de referentadministratie aan de eisen?
 - a. Zo ja: registreren in IND-systeem registratie ok.
 - b. Zo nee: actie nemen, eventueel waarschuwen of een boete opleggen.

Jaarlijks uitsturen overzicht geregistreerde informatie naar referent (of migrant)

1. Termijn bewaken verstrijken 1 jaar na afgifte vergunning of na vorig jaarlijkse check
2. Verzamelen bij de IND bekende informatie migrant, familierelaties en voorwaarden, rechten en plichten verblijfsvergunning.
3. Versturen informatie naar referent (of migrant).
4. Termijn bewaken antwoord referent (of migrant).

Ontvangst en verwerking jaarlijks informatie antwoord van referent (of migrant)

1. Ontvangst en registratie ontvangst informatie.
2. Controle informatie (is er iets gewijzigd?).
3. Indien van toepassing: beoordelen wijzigingen. Zijn er consequenties voor de vergunning?
 - Zo ja: activering beoordelen consequenties wijziging voor vergunning migrant / partner / gezinsleden.
 - Actie nemen – waarschuwing of boete – omdat de wijziging tussentijds gemeld had moeten worden.
 - Verwerken wijzigingen in informatiesysteem.

Opmerking: Beoordelen consequenties wijziging is een ander proces.

Uitblijven jaarlijks informatieantwoord van referent (of migrant)

1. Rappel sturen.
2. Termijn bewaken.
3. Na uitblijven reactie eventueel handhavingonderzoek starten.

Ontvangst en verwerking tussentijdse informatie van referent (of migrant) (IND meldpunt)

1. Ontvangst informatie.
2. Verwerken wijziging in IND-systeem.
3. activering beoordelen consequenties wijziging voor vergunning migrant / kolom / partner / gezinsleden
4. Opmerking: beoordelen consequenties wijziging is een ander proces.

Mogelijke meldingen:

1. De migrant is uit dienst getreden.
2. De migrant is in dienst getreden.
3. De migrant heeft een andere functie binnen bedrijf, ander inkomen.
4. De migrant is gescheiden.
5. Bedrijf is failliet.
6. Bedrijf is gefuseerd.
7. Bedrijf is overgenomen.

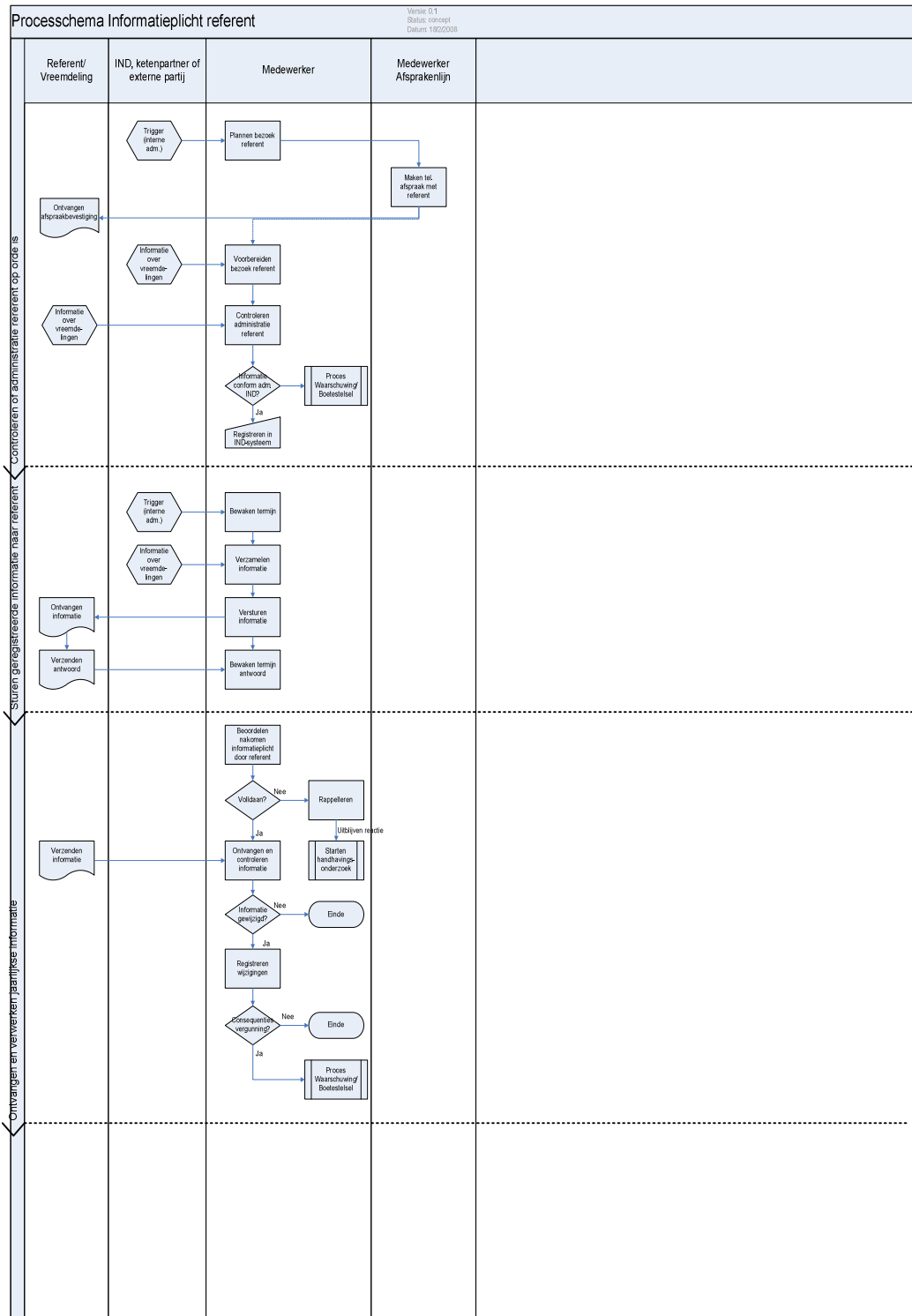
NB: Stel dat een melding binnenkomt dat een migrant uit dienst is. Dan moet gewacht worden op een melding van een andere referent dat de migrant daar in dienst is gegaan. Of stel dat de nieuwe werkgever meldt dat de migrant bij hem in dienst is gekomen, dan moet worden nagevraagd hoe het zit met de vorige werkgever.

Steekproef gewijs controle of wijzigingen tussentijds worden gemeld.

1. Plannen bezoek referent. Waarbij de afweging bestaat deze wel of niet aan te kondigen.

2. Voorbereiden bezoek referent d.w.z. informatie verzamelen over verwachte administraties met betrekking tot de migrant:
 - familierelaties en voorwaarden;
 - rechten en plichten verblijfsvergunning.
3. Controleren, eventueel steekproef gewijs, van de verwachte administratie referent. Voldoet de referentadministratie aan de eisen?
 - a. Zo ja: registreren in IND-systeem registratie oké.
 - b. Zo nee: actie nemen, eventueel waarschuwen of een boete opleggen.

In schema:



Bijlage 6. Procedure boetestelsel

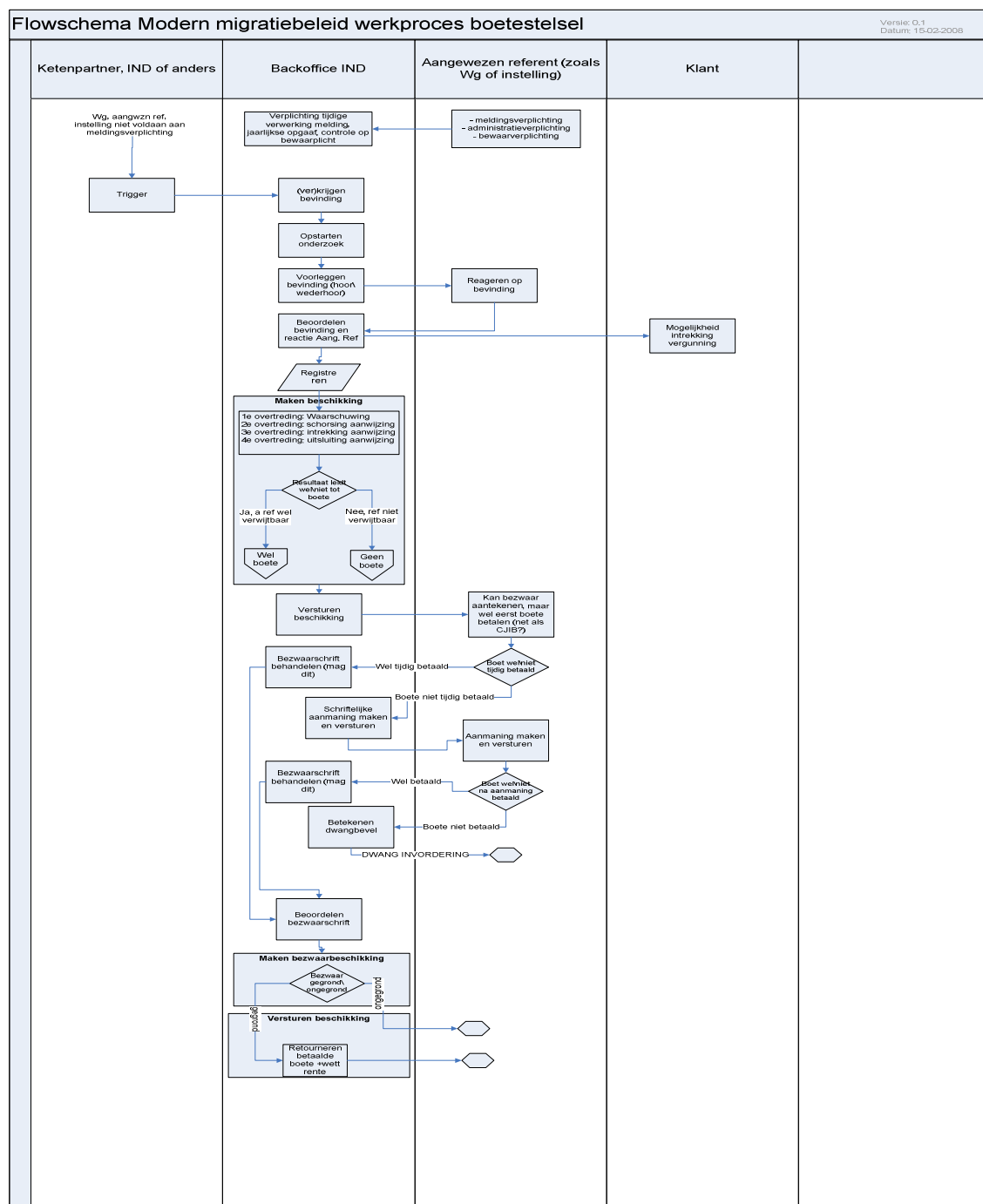
Doel van de procedure

Dit proces betreft de procedure die gevolgd wordt indien gedragingen van de migrant of referent leiden tot bestuurlijke sancties.

Afhandeling

- De start is in de regel het resultaat van de procedure met betrekking tot de informatieplicht.
- Daarna volgt onderzoek. Hoor en wederhoor met de migrant/referent. Het beoordelen van de feiten en de beslissing.
- Daarna volgt eventueel een bezwaar of beroepsprocedure.

In schema:



Bijlage 7. Wijzigingsprocedures binnen een kolom

Doel van de procedure

- Migranten kunnen binnen een kolom van verblijfsdoel veranderen zonder daarvoor een verzoek wijziging beperking in te dienen. Binnen de kolom is sprake van slechts één soort verblijfsvergunning en zou de migrant mobiel moeten kunnen zijn.
- In een aantal kolommen is dat echter niet het geval, omdat in het kolommenstelsel binnen één kolom vaak meerdere groeperingen worden onderkend, waarbij de voorwaarden per groepering niet altijd gelijk zijn. Ook in paragraaf 5.3 wordt gesteld: Voor migranten binnen een kolom gelden zo veel mogelijk gelijklopende voorwaarden. Deze voorwaarden zijn dus niet binnen alle kolommen gelijk.
- De denkwijze volgens het Modern Migratiebeleid is dat binnen een kolom wijzigingen met alleen informatieplicht kunnen worden afgedekt!

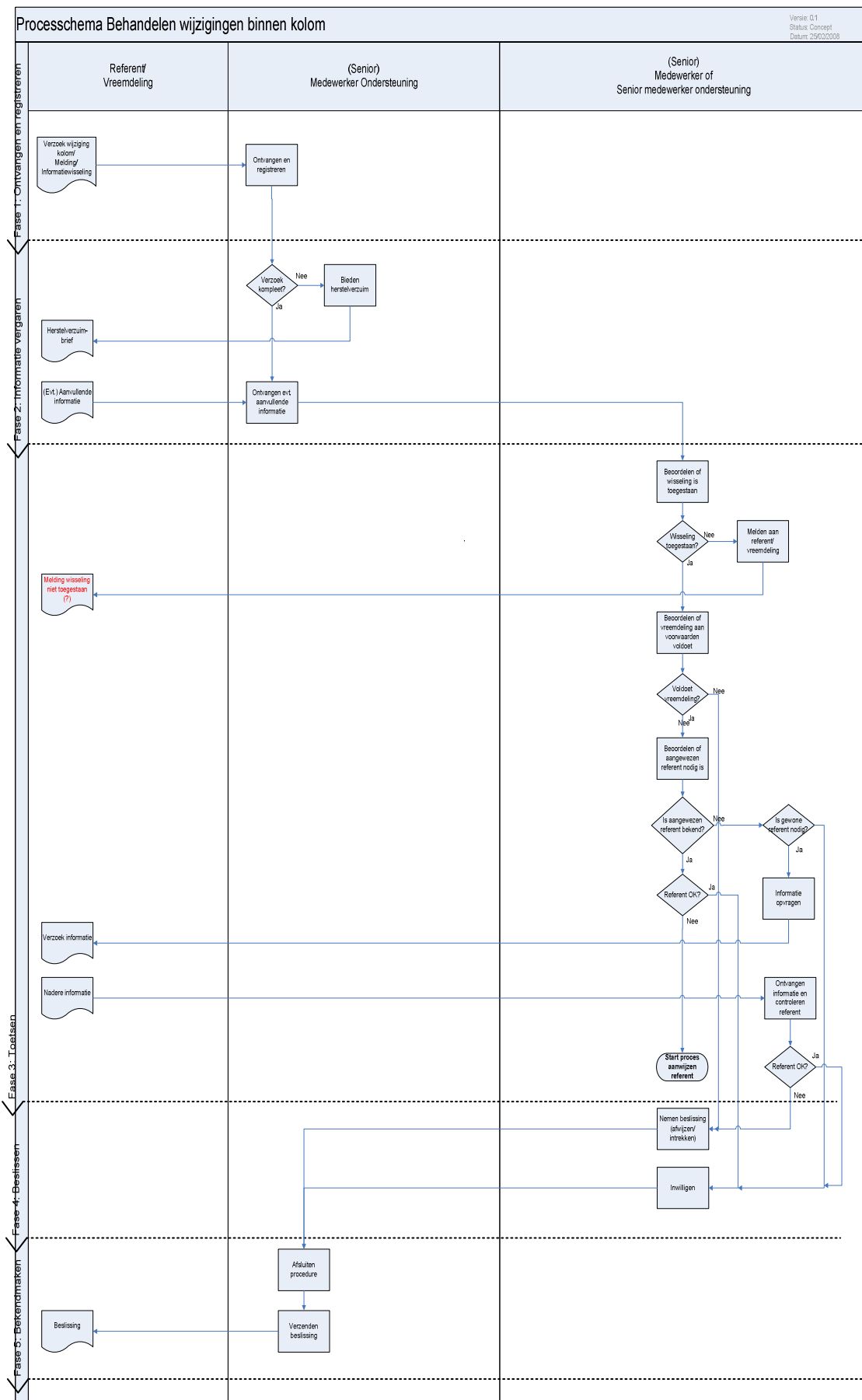
Bijzonderheden

1. Het is een misvatting dat het hanteren van de meldingsplicht i.p.v. het indienen van een wijzigingsverzoek leidt tot vermindering van administratieve en bestuurlijke lasten. In beide situaties moet er gecontroleerd en geregistreerd worden. De lastenverlichting zou kunnen zitten in de leges kosten en het niet opnieuw aan te hoeven maken van een verblijfsdocument.
2. Een migrant die bij werkgever X werkt, en bij dezelfde werkgever van baan verandert, zou daardoor ongemerkt van kolom kunnen veranderen. Een werkgever kan namelijk binnen meerdere kolommen (aangewezen) referent zijn. Verder zijn de hoogte van het salaris en de tijdelijke / niet-tijdelijke aard van het werk een criterium voor de indeling in kolommen (kennis of arbeid regulier of arbeid tijdelijk).
3. Niet ieder bedrijf mag migranten in dienst nemen. Als iemand dus van werkgever verandert, ogenschijnlijk binnen dezelfde kolom, kan dat toch niet zijn toegestaan.
4. Een migrant die weggaat bij werkgever X en in dienst treedt bij werkgever Y, binnen dezelfde kolom. Werkgever Y moet dan (in een aantal kolommen) aangewezen referent zijn of worden. Indien het gaat om een (nieuwe) gewone referent, zal toch vastgesteld moeten worden of deze referent bereid is om de verplichtingen op zich te nemen die daarbij horen.
5. Er moet per groepering worden vastgesteld, naar welke andere groepering mag worden overgestapt, binnen een kolom.
6. Binnen veel kolommen bevinden zich ook familieleden. De verblijfgever bepaalt in welke kolom deze zich bevinden. Vaak zijn de rechten van deze familieleden gelijk aan die van de verblijfgever.
7. De kolommensystematiek moet bekend zijn bij de migrant én de (aangewezen) referent: ze moeten weten binnen welke kolom de migrant zit, en binnen welke kolom het nieuwe verblijf gepositioneerd is.
8. Terugval in voorwaarden (met name arbeidsmarktaantekening) door wisseling is niet toegestaan (Sinterklaas arrest). Dat betekent dat iemand binnen een kolom van groepering verandert, maar een deel van de oude voorwaarden behoudt. Dit speelt nog meer bij wisseling tussen kolommen.

Overzicht van de mogelijkheid om binnen de kolommen wijzigingen te accepteren

- Het schematisch overzicht op de volgende bladzijde geeft weer in welke gevallen er sprake is van wijzigingen zonder dat er gevolgen voor de verblijfsvergunning aan vast zitten. Zoals in de tekst hiervoor is aangegeven, zullen wijzigingen in de meeste gevallen tot gevolgen leiden.
- Het schema geeft weer welke soorten verblijf binnen de 8 kolommen vallen en waar er sprake is van eenvoudige wijzigingen die geen onderzoek vragen of consequenties hebben en waar juist wel.
- De groene gebieden geven aan waar een wisseling wordt toegestaan. De gele en rode gebieden geven aan waar een wijziging binnen een kolom niet (zonder meer) is toegestaan. De blauwe gebieden geven aan dat de gevolgen onbekend zijn (op basis van wat we nu weten).
- Het resultaat is dat alleen op de diagonale sprake is van toegestane wijzigingen. Dat zijn de wijzigingen binnen een bepaalde kolom en binnen eenzelfde verblijfsdoel.

In schema:



Bijlagen bij hoofdstuk 7 Arbeidsorganisatie

Bijlage 1. Indeling in kolommen

Indeling economisch (I t/m V) en Sociaal (VI t/m VIII):

- Op basis van bijgevoegde tabel per verblijfsdoel is realisatie 2007 verdeeld over de verschillende kolommen. Dat wil zeggen dat alle procedures (inclusief verlengingen, VVR onbepaalde tijd, enzovoort) op basis van verblijfsdoel onder de verschillende kolommen zijn ondergebracht.
- Gezinshereniging en gezinsvorming bij een houder van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd vindt in principe plaats binnen de betreffende kolom. Kolom VI bestaat straks uitsluitend uit gezinshereniging of gezinsvorming met een Nederlander, een houder van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of van een verblijfsvergunning asiel. Op basis hiervan is realisatie 2007 met verblijfsdoel B2 Gezinshereniging en -vorming als volgt verdeeld. De aanname is gedaan dat van de realisatie 2007 op gezinsmigratie een deel in kolom II (2%), een deel in kolom IV (8%) en een deel in kolom V (20%) valt. De overige gezinsmigratie (70%) komt terecht in kolom VI. Visa vallen buiten het Modern migratiebeleid. Om toch de benodigde formatie voor visa en visumbezwaar te berekenen zullen vooralsnog alle visa-aanvragen afgehandeld worden door de directie Sociaal, aangezien verwacht wordt dat veel visumaanvragen betrekking hebben op familiebezoek.
- VVR EU valt eveneens buiten het Modern migratiebeleid. Vooralsnog zullen alle VVR EU-aanvragen worden afgehandeld worden door de directie Economisch, aangezien verwacht wordt dat de aanvragen m.n. betrekking hebben op arbeid.
- Op basis van realisatie 2007 over de verschillende kolommen ontstaat er een procentuele verdeling van de productie 2007. Deze procentuele verdeling 2007 bepaalt de instroom per kolom op basis van de geschatte volumecijfers van MPP 2010+. De aanname hierbij is dat de procentuele verdeling over de kolommen zoals deze is gerealiseerd is in 2007, gelijk is aan die in het jaar 2010.
- Aanvankelijk is maar een klein deel van de realisatie 2007 in kolom III (Arbeid Tijdelijk) ingedeeld. Dit komt omdat er geen verblijfsdoel bestaat voor tijdelijke of seizoensgebonden arbeid. Het is onrealistisch te veronderstellen dat kolom III zo'n klein deel van de productie zal uitmaken. Daarom is de aanname gedaan dat 5% van de productie van kolom IV in kolom III terecht zal komen.

Bijlage 2a. Volumewijzigingen ten opzichte van MPP 2010

	MPP 2010 CGV 9-01-08	MPP 2010 +	MPP 2010 + scenario 1
MVV	48.700	-	-
TEV	-	28.652	32.591
TEV aanwijzing referent		14.900	19.114
TEV TWV		5.148	6.693
VVR zonder MVV	19.500	-	-
VVR met MVV	28.900	-	-
VVR Kennismigranten	7.500	-	-
VVR ref	-	24699	29.061
VVR TWV	-	2.301	2.992
VVR EU	4.800	4.800	5.615
VVR Verlengingen	80.000	56.000	64.547
VVR wijziging beperking	12.000	10.800	12.448
VVR onbep	44.000	44.000	50.715
Aanwijzing referent	-	250	325
Boete	-	1500	1725
Kostenverhaal	-	60	78
Maatregelen t.a.v. aanwijzing	-	60	78
Periodieke infoverstreking (wel actie)	-	24.358	25.210
Periodieke infoverstreking (geen actie)		21.922	28.012
Tussentijdse mededeling	-	3.590	4129
MVV Bezwaar	4.000	-	-
VVR bezwaar	15.000	-	-
Bezwaar Nog even bezien	-	15.311	16.420
VVR intrekkingen (deel overig)	6.000	6.000	6.298
OVR (overig)	500	500	500
VVR Vermissing	7.000	7.000	7.871
VVR Omwisseling	15.000	15.000	15.050

Visa (overig)	16.000	16.000	16.000
Visum bezwaar (overig)	6.000	6.000	6.000
Totaal	314.900	308.851	351.475

Bijlage 2b. Toelichting volumewijzigingen ten opzichte van MPP2010

VVR Intrekkingen

De verwachting is dat het aantal VVR intrekkingen gelijk zal blijven. Dit omdat het effect van meer signalen, meer ketenpartners en een scherpere meldplicht gecompenseerd wordt door het feit dat convenanthouders relatief betrouwbare klanten zijn.

Boete

Het niet juist of tijdig voldoen aan een periodieke of tussentijdse informatieverplichting is beboetbaar. Alle referenten moeten aan deze verplichting voldoen. Is er geen referent, dan dient de migrant zelf aan de verplichtingen te voldoen. Dit betekent dat er een hoeveelheid burgers deze verplichtingen heeft, die gelijk is aan het aantal houders van een VVR Bep. Het aantal houders van een VVR Bep is op dit moment 243.573 (Navraag bij Bureau Documenten). In veel gevallen is de te verwachten informatie over de migrant reeds bij de IND bekend door digitale gegevensuitwisseling. In deze gevallen wordt de informatie niet van de migrant verlangd, zodat hij deze ook niet kan nalaten te verstrekken. Uitgangspunt is dat er omstreeks 1.500 boeteprocedures op jaarbasis zijn.

Kostenverhaal en maatregelen ten aanzien van aanwijzing

Een inschatting van het aantal te verwachten aangewezen referenten is: 4.000. Uit Orka zijn de volgende gegevens bekend: voor studie zijn 87 convenanthouders; voor Arbeid 268; en voor Kennis 247 (Gegevens uit Orka). Daarnaast zijn omstreeks 3.000 bedrijven en instellingen toegelaten tot de kennismigrantenregeling (Navraag bij Proces Regulier). De schatting is dat voor 1,5% van de zaken een kostenverhaal of een maatregel ten aanzien van de aangewezen referent zal gelden. Dit leidt op deze producten tot een volume-effect van 60 zaken per jaar.

Verder is de aanname gehanteerd dat de IND niet handmatig onderzoekt of de aangewezen referent nog aan de voorwaarden voor aanwijzing voldoet. Als er digitale aanwijzingen zijn dat de referent niet meer aan de voorwaarden voldoet, dan volgt handmatige beoordeling.

Periodieke informatieverstrekking

Het aantal periodieke informatieverstrekking is gelijk aan het aantal houders van een VVR bepaald. Op dit moment zijn er 243.573 houders van een VVR bepaald (navraag bij Bureau Documenten). De volgende aannames zijn op basis hiervan:

- 90% van de periodieke informatieverstrekkingen is digitaal: 219.216
- 10% van de periodieke informatieverstrekkingen is schriftelijk: 24357.
- Van de schriftelijk ingediende informatieverstrekkingen leidt 10% tot actie: 2436. (op basis van het feit dat op dit moment 9 à 10% van de verlengingszaken opgeschakeld worden).
- Van de digitaal ingediende informatieverstrekkingen leidt 10% tot actie: 21.922.

Periodieke. Informatieverstrekking/geen actie	21.922
Periodieke informatieverstrekking/actie	24358

Tussentijdse mededeling

Het aantal tussentijdse meldingen is gelijk aan het afwijzingspercentage VVR Verlengingen. Het afwijzingspercentage VVR Verlengingen is circa 5% (obv Realisatie 2007, bron: MI). Op basis hiervan is de verwachting dat circa 3000 tussentijdse mededelingen per jaar kunnen worden verwacht. Aanname is dat daarvan 90% digitaal en 10% schriftelijk levert. Uitgangspunt is dat 100% van de schriftelijk ingediende mededelingen handmatig moet worden afgedaan. Dit betekent 300 per jaar. Hierbij geldt de normtijd van intrekingsprocedure.

Aannames voor nieuwe producten

De nieuwe producten zijn een herverdeling van de huidige producten MVV en VVR. Het aandeel dat, volgens de geldende aannames, onder de kolommen I tot en met V valt, zal worden behandeld door de klantdirectie Economisch. Het aandeel dat onder de kolommen VI tot en met VIII valt zal worden behandeld door de klantdirectie Sociaal.

VVR zonder MVV

VVR zonder MVV blijft als product onder Modern migratiebeleid bestaan. Dit geldt echter alleen voor het aandeel dat onder de klantdirectie Sociaal komt te vallen.

TEV

De productie van MVV valt onder TEV met uitzondering van kolom III en IV.

De productie VVR met MVV vervalt onder Modern migratiebeleid, omdat de MVV procedure en de procedure VVR met MVV in elkaar schuiven.

TEV TWV

De productie die valt onder MVV kolommen III en IV valt onder TEV TWV.

TEV aangewezen referent

De totale productie MVV Verkort valt onder TEV aangewezen referent.

VVR REF

De productie VVR zonder MVV, kolommen I, II en V valt onder VVR REF.

De productie VVR Kennismigrant valt onder VVR REF.

VVR TWV

De productie VVR zonder MVV, kolommen III en IV valt onder VVR TWV.

Bezwaar, beroep, hoger beroep

De Meerjarenproductieprognose (MPP) hanteert voor Bezwaar na MVV/VVR een doorstroompercentage van 8%. Dit is ook gebruikt voor de berekeningen van de productie op Bezwaar onder Modern Migratiebeleid.

OVR, Visa en Visa Bezwaar

Deze producten blijven ook onder het scenario waar met een stijging van 130% wordt gerekend, omdat geen indeling is gemaakt naar klantdirecties.

VVR Onbep

Dit valt buiten de EAUT en op dit product wordt geen rekening gehouden met volume-effecten.

Bijlage 3. Normtijden

Product-naam oud	Productnaam nieuw	Huidige normtijd beslissers (min.)	Huidige normtijd onderst. (min.)	Nieuwe normtijd beslis (min)	Nieuwe normtijd onderst. (min.)	Aannames
MVVRef	TEV	228	158	171	119	Doordat de aanvragen van TWV en verblijfsvergunning gecombineerd worden, daalt de normtijd met 25%. Dit wordt tevens gerealiseerd door de voorgestelde vereenvoudiging van het middelenvereiste. Deze aanvraag zal straks TEV gaan heten; de benaming MVV REF vervalt dan.
MVV Verkort		6	119	-	-	De verkort aanvraag komt straks te vervallen en zal een TEV aanvraag worden.
MVV dip	TEV	228	158	-	-	Zie MVV Ref
VVR met MVV	Vervalt onder MoMi	0	71	-	-	Vervalt onder MoMi
VVR zonder MVV	Gedeelte valt straks onder VVR TWV	238	167	226	159	Een efficiency van 5% is te verwachten.
VVR Kennis-migrant	VVR Ref	6	119	6	60	Daling met 50% op ondersteuners werkzaamheden door procedure met aangewezen referent. De huidige beslisnorm blijft gehandhaafd.
TEV aanwijzing referent		-	-	6	60	Conform VVR Ref
TEV TWV		-	-	6	60	Conform VVR Ref
VVR EU	Buiten MoMi	53	45	53	45	Buiten MoMi, ongewijzigd
VVR wijziging beperking	VVR wijziging beperking	238	167	226	159	Middelenvereiste in deel van de gevallen automatisch, waardoor een daling van 5% van de normtijd kan worden bewerkstelligd.

Product-naam oud	Productnaam nieuw	Huidige normtijd beslissers (min.)	Huidige normtijd onderst. (tmin.)	Nieuwe normtijd beslis (min)	Nieuwe normtijd onderst. (min.)	Aannames
MVVRef	TEV	228	158	171	119	Doordat de aanvragen van TWV en verblijfsvergunning gecombineerd worden, daalt de normtijd met 25%. Dit wordt tevens gerealiseerd door de voorgestelde vereenvoudiging van het middelenvereiste. Deze aanvraag zal straks TEV gaan heten; de benaming MVV REF vervalt dan.
MVV Verkort		6	119	-	-	De verkort aanvraag komt straks te vervallen en zal een TEV aanvraag worden.
MVV dip	TEV	228	158	-	-	Zie MVV Ref
VVR met MVV	Vervalt onder MoMi	0	71	-	-	Vervalt onder MoMi
VVR zonder MVV	Gedeelte valt straks onder VVR TWV	238	167	226	159	Een efficiency van 5% is te verwachten.
VVR Kennis-migrant	VVR Ref	6	119	6	60	Daling met 50% op ondersteuners werkzaamheden door procedure met aangewezen referent. De huidige beslisnorm blijft gehandhaafd.
TEV aanwijzing referent		-	-	6	60	Conform VVR Ref
TEV TWV		-	-	6	60	Conform VVR Ref
VVR EU	Buiten MoMi	53	45	53	45	Buiten MoMi, ongewijzigd
VVR wijziging beperking	VVR wijziging beperking	238	167	226	159	Middelenvereiste in deel van de gevallen automatisch, waardoor een daling van 5% van de normtijd kan worden bewerkstelligd.

Product-naam oud	Productnaam nieuw	Huidige normtijd beslissers (min.)	Huidige normtijd onderst. (tmin.)	Nieuwe normtijd beslis (min)	Nieuwe normtijd onderst. (min.)	Aannames
VVR Verlenging	Idem	0	76	0	76	Quick win is reeds vóór Momi gerealiseerd, zodat geen verdere verlaging meer valt te verwachten.
VVR Verlenging Opschakel	Idem	238	167	238	167	Quick win is reeds vóór Momi gerealiseerd, zodat geen verdere verlaging meer valt te verwachten.
VVR Onbep nationaal	Idem	238	167	238	167	Uitgangspunt: geen verandering. Misschien daling normtijd door middelenvereiste (blijft ook buiten beschouwing in MoMi/werkgroep 6)
VVR Onbep langdurig verblijf derde landers	Idem	119	38	119	38	Uitgangspunt: geen verandering. Misschien daling normtijd door middelenvereiste (blijft ook buiten beschouwing in MoMi/werkgroep 6)
VVR Onbep duurzaam verblijf burgers van de unie	Idem	0	45	0	45	Uitgangspunt: geen verandering. Misschien daling normtijd door middelenvereiste (blijft ook buiten beschouwing in MoMi/werkgroep 6)
Intrekking VVR	Ongewijzigde procedure	238	167	238	167	Buiten MoMi, ongewijzigd
OVR	Ongewijzigde procedure	238	167	238	167	Buiten MoMi, ongewijzigd
VVR Vermissing	Ongewijzigde procedure	0	41	0	41	Buiten MoMi, ongewijzigd
VVR Vernieuwing	Ongewijzigde procedure	0	41	0	41	Buiten MoMi, ongewijzigd
Visa	Ongewijzigde procedure Buiten MoMi	28	27	28	27	Buiten MoMi, ongewijzigd

Product-naam oud	Productnaam nieuw	Huidige normtijd beslissers (min.)	Huidige normtijd onderst. (min.)	Nieuwe normtijd beslis (min)	Nieuwe normtijd onderst. (min.)	Aannames
Aanwijzing referent		-	-	226	159	Vooralsnog gelijk aan VVR zonder MVV
Boete		-	-	428	218	Normtijd VVR Bezwaar, want hoor en wederhoor is onderdeel van de procedure.
Kosten-verhaal		-	-	238	167	De norm voor OVR is hier voorgesteld.
Maatregelen t.a.v. aanwijzing		-	-	856	436	VVR Bezwaar verdubbeld
Periodieke informatie-verstrekking		-	-	119	122	Betreft hier normtijd voor uitsluitend handmatige beoordelingen. Hier wordt een gemiddelde voorgesteld tussen de normtijd voor Verlenging en voor een Intrekking.
Tussentijdse mededeling		-	-	119	122	Idem als periodieke infoverstrekking.
Bezwaar aanwijzing referent		-	-	428	218	Bij deze categorieën verschuift het accent naar eerste aanleg. Normtijd conform VVR Bezwaar.
Bezwaar boete		-	-	428	218	
Bezwaar kostenverhaal		-	-	428	218	Normtijden conform VVR Bezwaar.
MVV bezwaar		478	218	-	-	Vervalt
VVR Bezwaar		428	218	-	-	Vervalt
Visum bezwaar		209	108	209	108	Buiten Momi, ongewijzigd

Bijlage 4. Uitgangspunten Rekenmodel

	MC 2008	Rekenmodel Modern migratiebeleid
Werkbare uren - beslisser - ondersteuner	- 1.061 uur - 1.167 uur	- 1.061 uur - 1.167 uur
Aantal unitmanagers en sectorhoofden	-1 unitmanager per 16 medewerkers -sectorhoofden	-1 unitmanager per 25 beslissers -3 fte's per ULAD -5 fte's tbv Unit Verlengingen.

131 fte's verschil met MPP 2010 zonder gewijzigd beleid

	MPP 2010 + (fte's)	Economisch I t/m V (fte's)	Sociaal VI t/m VIII (fte's)	Overig
Unitmanagers en sectorhoofden	37			
Unitmanagers en sectorhoofden*	45			
Accountmanagers	15			
Plv.unitmanager/ sr. Medewerker	419	137	238	43
sr. Medewerker ondersteuner	432	183	224	26
totaal	891	320	462	70
Totaal*	899	320	462	70

*In deze totalen is rekening gehouden met 1 unitmanager per 17 medewerkers met daarbij 3 fte's per ULAD en 5 fte's voor de Unit Verlengingen.

123 fte's verschil met MPP 2010 zonder gewijzigd beleid

125 fte's hoger door stijging van 30%

MPP 2010+ Volumestijging I t/m V 30%	Totaal	Economisch	Sociaal	Overig
Unitmanager	39			
Unitmanagers *	48			
Accountmanagers	15			
Plv.unitmanager/ sr. Medewerker	469	179	247	43
sr. Medewerker ondersteuner	493	237	229	26
totaal	1016	416	476	70
Totaal*	1025	416	476	70

*In deze totalen is rekening gehouden met 1 unitmanager per 17 medewerkers met daarbij 3 fte's per ULAD en 5 fte's voor de Unit Verlengingen.

134 fte's verschil met MPP2010+

Bijlage bij hoofdstuk 8 Slotbeschouwing

Lijst met aanbevelingen

In paragraaf 8.4 is aangegeven dat een overzicht van alle aanbevelingen die in deze EAUT-rapportage worden gedaan in de bijlagen bij het EAUT rapport is opgenomen. Dit overzicht, dat hierna volgt, is langs twee lijnen geordend: Enerzijds zijn de aanbevelingen per hoofdstuk van de EAUT rapportage weergegeven; anderzijds zijn de aanbevelingen per beleidsthema van de Blauwdruk Modern migratiebeleid weergegeven.

Aanbevelingen per hoofdstuk van de EAUT rapportage

Dienstverlening (Hoofdstuk 3)

- Stel accountmanagers in die hun werkzaamheden niet beperken tot één kolom maar kolomoverstijgend werken en bevoegdheden hebben om toezeggingen aan deze klant te kunnen doen, zodat het gemak en de eenduidigheid voor de klant worden geborgd.
- Pas de DKC's zo aan dat wordt nog gesproken over convenanthouders en is er geen onderscheid gemaakt tussen deze twee vormen van referentschap. Aanbevolen wordt de DKC's hierop aan te passen.
- Geef de klant via zijn persoonlijk internet pagina (PIP) inzage in zijn volledige externe dossier.
- Houd blijvend een vinger aan de pols om te bezien of de huidige loketlocaties voldoende tegemoet komen aan de wensen en behoeftes van de klanten.
- Stem rechten en plichten binnen een kolom moeten zoveel mogelijk op elkaar af, zodat tevens een goede flexibiliteit binnen een kolom kan worden gerealiseerd.
- Onderzoek de mogelijkheid dat de aangewezen referent ook aanvragen in het kader van verruimde gezinshereniging kan indienen.
- Stel, behalve au-pair bureaus, ook betrouwbaar gebleken gastgezinnen in staat om rechtstreeks een aanvraag in te dienen. Daardoor kunnen financiële lasten na een bepaalde tijd worden verminderd.
- Specificeer de definitie van 'duur van studie' nader, zodat studenten hun verblijfsvergunning met twee jaar kunnen verlengen wanneer zij hun studie niet in de daarvoor geldende minimale studieduur tijd hebben afgerond.
- Maak een opsomming van arbeid die naar zijn aard tijdelijk wordt geacht, zodat het gemaakte onderscheid met reguliere arbeid voor de klant duidelijk en transparant is.
- Maak afspraken met onderwijsinstellingen over de informatieplicht.
- Neem de wettelijke belemmeringen weg die het voldoen aan de informatieplicht in de weg staan.
- Zorg ervoor dat de klant met zo weinig mogelijk lokethandelingen wordt geconfronteerd en pas daartoe de aanpalende regelgeving van andere organisaties/ketenpartners aan. Bijvoorbeeld door het schrappen van verplichting dat de migrant zich na inreis aanmeldt bij de politie. Ook de huidige procedure ten aanzien van de inschrijving in de GBA alsmede de bevoegdheden ten aanzien van de afgifte van een tewerkstellingsvergunning zouden herzien moeten worden vanuit het oogpunt van (meer) gemak voor de klant.
- Stel, mede met het oog op toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot biometrie, één uniform en overheidsbreed geldend identificatiebeleid vast, zodat volstaan kan worden met één identificatieprocedure waarvan de resultaten vervolgens zonder meer door andere overheidsinstanties worden overgenomen.
- Stimuleer zoveel mogelijk dat referenten die niet verplicht zijn zich te laten aanwijzen, vrijwillig een dergelijke aanwijzingsprocedure starten door hen financiële voordelen te bieden (bijvoorbeeld geen of lagere legesheffing). De lasten voor de IND zijn immers bij een aangewezen referent minder, zodat dit voordeel ten gunste van de klant kan worden gebracht.
- Aan de andere kant zou de IND tegemoet willen komen aan bedrijven die slechts incidenteel een aanvraag willen indienen. Voor deze klanten doet de IND de aanbeveling om nader te onderzoeken of er mogelijkheden zijn voor een lichtere aanwijzingsprocedure, dan wel of het mogelijk is om op brancheniveau afspraken te maken over een gedragscode waarnaar kan worden verwezen.

- Creëer ruimte in de vreemdelingenwetgeving voor experimenten in de uitvoering, met name gericht op verbetering van dienstverlening in de uitvoering.

Samenwerking met ketenpartners (Hoofdstuk 4)

- Stel een systeem in voor het registreren van (fraude)signalen en het onderkennen van trends, onder meer om voeding te geven aan profielen en het programmatisch handhaven.
- Ontwerp een procedure met betrekking tot het gestructureerd en systematisch doorgeven van (fraude)signalen. Daarbij is essentieel dat aan de ketenpartners duidelijk wordt gemaakt welke acties de IND heeft ondernomen/gaat ondernemen op hun signalen.
- Bouw samenwerkingsrelaties met andere overheidsorganen en met een zeer groot aantal aangewezen referenten op en doe dat geleidelijk aan.
- IND, begin zo spoedig mogelijk met het voeren van een integraal ‘stakeholdermanagement’, waarbij ook de verwachtingen die IND en ketenpartners van elkaar hebben op elkaar worden afgestemd. Immers, niet alleen de IND maar ook veel ketenpartners zijn verwickeld in een proces van veranderingen, waardoor het risico bestaat dat de blik vooral intern gericht is en de afstemming op het Modern migratiebeleid naar de achtergrond verdwijnt.
- Stem de afstemming voor wat betreft privacy- en beveiligingsaspecten met betrekking tot digitale gegevensuitwisseling, nader af.
- Begin in een zo vroeg mogelijk stadium met een goede informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners. De samenwerking op het gebied van handhaving staat of valt daarmee. Immers, de systemen sluiten op dit moment niet op elkaar aan.
- Maak tijdig een begin met de vaststelling van het omslagpunt van bestuursrechtelijke naar strafrechtelijke handhaving.
- Onderzoek nader in hoeverre de Belastingdienst een rol kan spelen in het kader van handhaving (advies van verscheidene ketenpartners).
- Werk de handhaving ten aanzien van de aangewezen referenten nader uit op het punt van informatieplicht, meldpunt enzovoorts (advies van de Vreemdelingenpolitie).
- Voer het Modern migratiebeleid gefaseerd in (advies van verscheidene ketenpartners).
- Werk uit of de toegangswijziging na het toekennen van een positieve beschikking in het kader van de toegangs- en verblijfsprocedure nog mogelijk is (KMar).
- Start kleinschalige projecten waarbij ervaringen met samenwerking op het gebied van handhaving worden opgedaan. Daarmee kan het risico van teveel veranderingen ineens worden beperkt. Een voorbeeld van een dergelijke proeftuin zou kunnen zijn een project waarin ten aanzien van zakelijke referenten (arbeids- en kennismigratie) informatie wordt uitgewisseld. Immers, de samenwerking op het gebied van handhaving staat of valt met een goede informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners.
- Voorzie, naast het (in de uitvoering te plaatsen) Programmabureau Handhaving tevens in een informatieknooppunt waaruit de ketenpartners de voor hen relevante informatie kunnen betrekken. Het eerdergenoemde ‘stakeholdermanagement’ is noodzakelijk om een goede afstemming van informatiesystemen te garanderen.
- Voer niet alleen bij de IND maar ook bij alle betrokken ketenpartners accountmanagers in met het oog op de bestuurlijke samenwerking.

Informatievoorziening (Hoofdstuk 5)

- Voer het Modern migratiebeleid pas in als de functionaliteit van INDIGO (het nieuwe informatiesysteem van de IND) beschikbaar is.
- Beschouw digitale informatie-uitwisseling met ketenpartners niet als een “quick fix”.
- Begin in een zo vroegtijdig mogelijk stadium met de informatie-uitwisselingstrajecten en houd een tijdpad aan met rust en ruimte voor bezinning.
- Borg in een vroeg stadium de keteninformatisering binnen de IND.
- Start in een vroeg stadium de dialoog met mogelijke partners om een inventarisatie te maken van uit te wisselen gegevens, hun definities en eigenschappen.
- Houd rekening met een doorlooptijd van ten minste 1 tot 1,5 jaar per mogelijke partner om de koppeling met de IND te realiseren.
- Borg de kwantiteit, kwaliteit en integriteit van data binnen de IND.
- Voer het Modern migratiebeleid pas in als INDIGO goed functioneert.

- Met het groter worden van de afhankelijkheid van extern verkregen gegevens in de processen van de IND moet er voldoende functionaliteit beschikbaar zijn om bij uitval van koppelingen de processen doorgang te kunnen laten vinden.
- Aanvragen die door een aangewezen referent worden ingediend moeten met zo min mogelijk handmatige toetsing worden behandeld.
- De Wet GBA moet worden aangepast zodat de nieuwe TEV-procedure efficiënt kan verlopen.
- Ter voorkoming van grote administratieve lasten voor de aangewezen referent die een of geen werknemers naar Nederland laat overkomen, moet worden bezien of drempel kan worden ingesteld.
- In de overgang van oud naar nieuw recht moet de periode van samenloop van oude en nieuwe regelgeving zo kort mogelijk zijn.
- Ontwikkel een zo eenvoudig mogelijk uitvoerbare overgangsregeling.

Werkprocessen (Hoofdstuk 6)

- Voer het Modern migratiebeleid niet in zonder een goed werkend INDIGO.
- Voer het Modern migratiebeleid gefaseerd in, waarbij steeds geldt dat INDIGO op de desbetreffende onderdelen gereed moet zijn.
- Pas de aanpalende wet- en regelgeving van de ketenpartners aan voordat het Modern migratiebeleid wordt ingevoerd.
- Richt de IND-systemen zodanig in dat samenwerking en uitwisseling van gegevens met de referent en de ketenpartners mogelijk is.
- Zorg ervoor dat de referenten gereed zijn om te voldoen aan de eisen die aan hen worden gesteld, voordat het Modern migratiebeleid wordt ingevoerd.
- IND, richt de processen zodanig in dat voordat een definitief besluit op een aanvraag om een verblijfsvergunning wordt genomen, de biometrische gegevens van de aanvrager beschikbaar zijn.
- In de Blauwdruk moet, behalve met de afname van biometrie voor het vervaardigen van een verblijfsdocument, ook rekening worden gehouden met de beschikbaarheid van biometrische gegevens bij het nemen van een juiste beslissing op de aanvraag om een verblijfsvergunning.
- Om de handavingsprocedures goed te kunnen uitvoeren, moet de toepassing van biometrie in de IND-processen tijdig (in de loop van) 2010 in de IND-processen zijn geïntegreerd.
- Grijp het Modern migratiebeleid aan als middel om de noodzakelijke aanpassing en afstemming van wet- en regelgeving van de ketenpartners te bewerkstelligen. Het gaat daarbij met name om de Wet GBA, de Wav en de Wet voorkoming schijnhuwelijken (zie hierna).
- Schrap artikel 26, eerste lid, aanhef en onder c, Wet GBA, zodat de gemeente een migrant op basis van zijn feitelijke verblijf in de gemeente kan inschrijven en de nu voorgeschreven volgorde van aanmelding bij de IND en daarna bij de GBA, achterwege kan blijven. Dit resulteert in een vereenvoudiging van de procedure, tijdswinst en lastenverlichting voor de burger. Bovendien worden illegale migranten door de geautomatiseerde uitwisseling van gegevens met de GBA, zichtbaar in de systemen van de IND zodat handhavend kan worden opgetreden. De thans bestaande procedurele oplossing van het Bewijs van bekendmaken (BVB) kan dan achterwege worden gelaten. Of,
- mandateer de IND om migranten in de GBA in te schrijven en vervolgens vanuit de GBA, ten tijde van het verblijf van de migrant in het buitenland, een ‘voorlopige’ opgave te doen van de wijze waarop iemand in later stadium in de GBA opgenomen zal worden.
- Mandateer de IND om de marginale toetsing van het prioriteit genietend aanbod op de arbeidsmarkt uit te voeren. Alleen dan kan de in de Blauwdruk beoogde snelheid van de gecombineerde procedure VVR-TWV worden bereikt.
- Voorkom dat bij de uitvoering van de Wet voorkoming schijnhuwelijken IND en ketenpartners op elkaar moeten wachten door te gaan werken met risicoprofielen.

Arbeidsorganisatie (Hoofdstuk 7)

- Herijk de informatieverplichting van de referent/migrant. Voor zover wordt beoogd de informatieverplichtingen in de plaats te laten komen van de aanvragen om verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning, en aanvragen om wijziging van de beperking waaronder de verblijfsvergunning is verleend, moet worden geconcludeerd dat de beleidswijziging niet kosten-effectief is.

- Een goede implementatie van INDIGO is een harde voorwaarde voor het kunnen implementeren van het Modern migratiebeleid. Anders zal sprake zijn van een substantiële toename van het aantal medewerkers.
- Laat een kostprijssprognose opstellen wanneer de personeelsplanning van 'IND bij de tijd' is herijkt op basis van de bevindingen van deze EAUT én er meer bekend is over de inrichting van het bewijsrecht per verblijfsdoel.
- De inwerkingtreding van de aanwijzingssystematiek roept het risico op van een 'boeggolf' van verzoeken om te worden aangewezen als referent dan wel van verzoeken om een convenant om te zetten naar een aanwijzing. Beperk dit risico door bij wijze van 'quick win' dan wel 'proeftuin' ruim voor de inwerkingtreding van het Modern migratiebeleid een overgangperiode in te lassen, waarin de huidige convenanthouders in het kader van arbeids- en kennismigratie en voor wetenschappelijk onderzoekers de gelegenheid krijgen alvast te verzoeken te worden aangewezen als referent. Hierbij kan de "Verklaring omtrent gedrag van rechtspersonen" wellicht de rol van het BIBOB-advies vervangen.
- Geef bij de vernieuwing van de IND-systemen prioriteit aan de inrichting van een referentenadministratie.
- Houd de einddatum van de overgangperiode in die zin flexibel, dat tijdens de voortgang de einddatum herijkt kan worden. Te strakke deadlines kunnen zowel voor de dienstverlening als voor de bedrijfsvoering verstrekende gevolgen hebben.
- Start een intensief bij- en herscholingstraject van de medewerkers.
- Betracht prudentie ten aanzien van het moment van inboeken van de taakstelling. De gevolgen van het Modern migratiebeleid voor de arbeidsorganisatie – en daarmee de financiële gevolgen van de beleidsvoorstellen – zijn sterk afhankelijk van het moment waarop aanvragen geautomatiseerd kunnen worden behandeld. Over dit moment bestaat nog geen zekerheid. Het risico is dat men zich op voorhand rijk rekent, terwijl de besparingen achteraf bezien niet worden gerealiseerd.

Aanbevelingen per beleidsthema

Algemeen

- Maak een decompositie van het Modern migratiebeleid, waarin het beleidsvoorstel wordt opgedeeld in "beheerbare" werkpakketten en bepaal werkenderweg de ingangsdatum van deze werkpakketten, waarbij de start- en einddata flexibel worden gehouden.
- Werk zo veel mogelijk door middel van proeftuinen en quick wins naar de gewenste situatie toe. Zo wordt de impact van de uiteindelijke invoering van de (hogere) wet- en regelgeving beperkt.
- Neem in de Vreemdelingenwet een "experimenteerclausule" op naar model van artikel 49 Wet op de huuroeslag.

Kolommenmodel

- Het kolommenmodel heeft, zoals hiervoor is aangegeven, in zijn huidige vorm geen toegevoegde waarde.
- Kolommen moeten daadwerkelijk homogeen zijn qua rechten en plichten. Daarom wordt aanbevolen te streven naar verdere vereenvoudiging, waarbij een nadrukkelijk accent komt te liggen op de doorwerking van het vreemdelingenrecht in andere rechtsgebieden (Koppelingswet). Door het kolommenmodel zodanig te herijken dat de kolommen daadwerkelijk homogeen zijn, komt de extra laag complexiteit, die wijzigingsprocedures binnen de kolom met zich meebrengen, te vervallen. Los van de EAUT heeft de IND een voorstel ontwikkeld voor de herinrichting van het kolommenmodel, dat in de aandacht van het departementaal project wordt aanbevolen.
- Naast homogenisering van de rechten en plichten binnen de kolom, is gewenst dat er zo min mogelijk kolommen zijn. Hiervoor is nodig dat aanpalende regelgeving, met name de Wet arbeid vreemdelingen, de Wet GBA en sociale zekerheidswetgeving wordt aangepast. Alleen door ook deze wetten te moderniseren wordt het vreemdelingenbeleid daadwerkelijk een migratiebeleid, en echt modern.
- Worden de kolommen niet homogeen, dan valt te verkiezen om het kolommenmodel los te laten en te streven naar vereenvoudiging op het niveau van verblijfsdoelen. Nadeel van het loslaten van het kolommenmodel is uiteraard dat de gedachte dat binnen de kolommen vrij gewisseld kan worden,

ook wordt losgelaten. Wel wordt het beleid begrijpelijker en toegankelijker dan in een niet-gehomogeniseerd kolommenstelsel, en wordt de noodzaak voor periodieke en tussentijds informatieverstrekking wellicht minder groot. Overigens blijft in alle gevallen de deregulering beperkt. Vergaande deregulering vraagt om een paradigmawijziging in het vreemdelingenrecht, waarvoor ook internationale regelgeving moet worden aangepast. De politieke haalbaarheid hiervan valt buiten het bestek van deze EAUT.

Versterking handhavinginstrumentarium

- Breng het Programmabureau Toezicht en Handhaving onder in de uitvoering, bij de IND.
- Verduidelijk de passage die de indruk wekt dat de IND operationeel toezicht (“op straat”) zal uitoefenen.
- Werk in de Blauwdruk de verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving verder uit. Betrek daartoe informatie van de Belastingdienst, die veel praktijkervaring heeft met dit vraagstuk. Ook bij de implementatie kan de Belastingdienst waardevolle informatie verschaffen.
- Goede samenwerking met ketenpartners bij handhaving is én nu én in het kader van Modern migratiebeleid belangrijk. Betrek de ervaringen die de IND de afgelopen periode heeft gedaan bij de horizontale en concrete samenwerking op het gebied van handhaving, onder andere met de Vreemdelingenpolitie en in het kader van het studiebeleid, bij de verdere uitwerking van de Blauwdruk.
- Herzie de schorsende werking van de Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs, zodat het beleidsdoel van vreemdelingenrechtelijke handhaving adequaat geborgd is.

Vereenvoudigde procedures en digitalisering aanvragen

- Voor een efficiënte en dienstverlenende TEV-procedure is nodig dat nu voorgestelde samenwerking met gemeenten ten aanzien van de inschrijving van migranten in de GBA wordt aangepast. Aanbevolen wordt dat de IND bevoegd wordt gemaakt migranten in te schrijven in de GBA, en dat artikel 26, eerste lid, aanhef en onder c, Wet GBA wordt losgelaten.
- Voorts is aanpassing van de Wet voorkoming schijnhuwelijken gewenst. Deze belemmert in een aantal gevallen de snelheid van procedures.
- Het bewijsrecht is het koppelvlak tussen inhoud (“wie wordt toegelaten”) en procedure (“hoe vindt toelating plaats”). Digitalisering van aanvragen heeft bewijsrechtelijke consequenties. De gegevens die bij het digitaal indienen van de aanvraag verkregen moet worden, moeten zodanig zijn geobjectiveerd dat deze geautomatiseerd beoordeeld moeten worden. Omdat de Blauwdruk zich richt op hogere regelgeving, is het bewijsrecht hierin niet diepgaand uitgewerkt.
- Stuur op objectivering van de toelatingsvoorwaarden en het bewijsrecht, en de harmonisering hiervan met de relevante aanpalende wetgeving. Deze objectivering en harmonisering is vereist voor de geautomatiseerde afhandeling van aanvragen. Deze objectivering en harmonisering maakt zodoende verbetering van de dienstverlening (versnelling, minder administratieve lasten), versterking van de handhaving (controle op basis van gegevens van andere overheden) én efficiencywinst (digitalisering) mogelijk. Vindt geen harmonisering en objectivering plaats, dan kan een belangrijk deel van de winst van ‘IND bij de tijd’ verdampen. Bovendien zal de samenwerking tussen het CWI en de IND ten aanzien van tewerkstellingsvergunningen slechts een beperkte winst opleveren voor zowel bedrijven als voor de overheid, zolang de Wet arbeid vreemdelingen niet is geobjectiveerd en geharmoniseerd.
- Een groot deel van het bewijsrecht is geregeld in lagere regelgeving, in de Vreemdelingencirculaire. Dit betekent dat de benodigde aanpassing van de regelgeving in beginsel als ‘quick win’ kan worden opgepakt. Voordeel hiervan is dat eventuele verdere wijzigingen van hogere regelgeving in een relatief vroeg stadium gedetecteerd worden. Het is wel een bewerkelijke ‘quick win’ zodat overwogen moet worden om dit projectmatig op te pakken.
- Een objectivering van het beleid inzake verruimde gezinshereniging is nodig voor de eenduidigheid en herkenbaarheid voor de referent van de aanwijzingsystematiek, en voor de bedrijfsvoering door de IND (voorkomen wordt dat meerdere directies zich met één zaak moeten bezighouden).

Referentensystematiek

- De inwerkingtreding van de aanwijzingssystematiek roept het risico op van een ‘boeggolf’ van verzoeken om te worden aangewezen als referent dan wel van verzoeken om een convenant om te zetten naar een aanwijzing. Dit risico speelt met name bij referenten die werkgever zijn van de migrant (bij studie- en uitwisselingsreferenten is met dit risico al rekening gehouden).
- Aanbevolen wordt dit risico te beperken door bij wijze van ‘quick win’ dan wel ‘proeftuin’ ruim voor de inwerkingtreding van het Modern migratiebeleid een overgangsperiode in te lassen, waarin de huidige convenanthouders in het kader van arbeids- en kennismigratie en voor wetenschappelijk onderzoekers de gelegenheid krijgen alvast te verzoeken te worden aangewezen als referent. Hierbij kan de “Verklaring omtrent gedrag van rechtspersonen” wellicht de rol van het BIBOB-advies vervangen.
- Geef bij de vernieuwing van de IND-systemen prioriteit aan de inrichting van een referentenadministratie.
- Houd de einddatum van de overgangsperiode in die zin flexibel, dat tijdens de voortgang de einddatum herijkt kan worden. Te strakke deadlines kunnen zowel voor de dienstverlening als voor de bedrijfsvoering verstekkende gevolgen hebben.
- Referenten moeten klaar zijn voor de verplichtingen die het Modern migratiebeleid hen oplegt, voordat de bij deze verplichtingen behorende handhavingsmaatregelen (met name de boete en het kostenverhaal) in werking treden:
 - o Allereerst wordt aanbevolen dat de IND zo spoedig mogelijk accountmanagers aanstelt die de betrokken partijen voorbereiden op hun nieuwe rol: richt een ‘proeftuin’ in voor accountmanagement. Onderzoek daarbij de ervaringen met case-management bij asielprocedures.
 - o Ook wordt aangeraden om de invoering van het Modern migratiebeleid éérs de verplichtingen in werking te laten treden en pas op een nader, flexibel te bepalen moment de bijbehorende handhavingsmaatregelen. De tussenliggende periode kan worden gebruikt om informatie te verzamelen over de manier waarop de aangewezen referenten werken. Hierbij kan, bijvoorbeeld door het trekken van steekproeven, worden achterhaald of de aangewezen referent aan de informatieverplichtingen voldoet.

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

April 2008