



EAUT Light Inburgeringsvereiste voor vreemdelingen met Turkse nationaliteit

Datum	Mei 2024
Status	Definitief

Colofon

Titel EAUT Light Inburgeringsvereiste voor
vreemdelingen met Turkse nationaliteit

Status Definitief

Contact INDOA@ind.nl

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Directie Strategie en Uitvoeringsadvies
Afdeling Onderzoek en Analyse
Turfmarkt 147 | 2511 DP | Den Haag
Postbus 16275 | 2500 BG | Den Haag

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding onderzoek	8
1.2 Doelstelling	8
1.3 Vraagstelling	8
1.4 Reikwijdte	9
1.5 Onderzoeksmethode	9
1.6 Openbaarheid rapport	10
1.7 Opbouw van het rapport	10
2 De wijziging	11
2.1 Aanleiding	11
2.2 De huidige regelgeving	11
2.3 Wijzigingen op hoofdlijnen	12
2.4 De doelgroep	12
3 Gevolgen invoering inburgeringsvereiste	13
3.1 INDiGO	13
3.2 Uitvoering	13
3.3 Personele en financiële impact	14
3.4 Doorlooptijd	15
3.5 Effecten voor de aanvrager	15
3.6 Communicatie	16
3.7 Gevolgen voor de keten	16
3.8 Implementatie	17
4 Randvoorwaarden en risico's	18
4.1 Randvoorwaarden	18
4.2 Risico's	18
5 Conclusie	19

Managementsamenvatting

Aanleiding

Vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe Wet inburgering (WI) in januari 2022 is de inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers heringevoerd.¹ Dit betekent dat er sindsdien enkele wijzigingen zijn geweest die impact hebben (gehad) op de IND en op Turkse nieuwkomers. In april 2020 heeft toenmalig Hoofddirecteur IND een opdrachtbrief ontvangen om de impact van de wijzigingen in kaart te brengen. De impact is in een eerdere EAUT in kaart gebracht voor de volgende procedures: (1) de procedure bij de inburgering vanuit het buitenland, (2) het aanvragen van een mvv en (3) de procedure bij de inburgering in Nederland (*inburgeringsplicht*).

De impact van de procedure rondom het inburgeringsvereiste bij een aanvraag voor sterker verblijfsrecht is in die EAUT niet in kaart gebracht omdat deze pas per 1 januari 2025 in werking zal treden. Er was gekozen voor een overgangstermijn van drie jaar. Sterker verblijfsrecht betekent in dit onderzoek een aanvraag VVR of VVA Onbepaalde tijd, niet-tijdelijk humanitair² of EU langdurig ingezetene. In deze EAUT Light worden daarom de gevolgen voor de IND en voor de Turkse nieuwkomer onderzocht van het inburgeringsvereiste bij een aanvraag voor sterker verblijfsrecht.

De wijziging

Een vreemdeling met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan in beginsel na vijf jaar een sterkere vorm van verblijfsrecht aanvragen (verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, humanitair niet-tijdelijk en EU langdurig ingezetene). De Vreemdelingenwet 2000 stelt hierbij wel de eis dat de vreemdeling met succes het inburgeringsexamen heeft behaald (inburgeringsvereiste). Vreemdelingen met de Turkse nationaliteit zijn hiervan uitgezonderd. Deze uitzondering zal komen te vervallen per 1 januari 2025. Vanaf 1 januari 2025 moeten vreemdelingen met de Turkse nationaliteit (net als andere derdelanders) voldoen aan het inburgeringsvereiste om in aanmerking te komen voor een sterker verblijfsrecht. Dit betekent dat zij moeten bewijzen dat zij het inburgeringsexamen hebben behaald (al dan niet in het kader van een eerdere inburgeringsplicht) óf dat beoordeeld is dat er sprake is van vrijstelling of ontheffing voor dit examen.

Impact wijziging

- IV: op het gebied van ICT moeten er twee aanpassingen worden gemaakt: het aanpassen van de criteria in INDiGO bij aanvragers uit de doelgroep en het toevoegen van de Turkse nationaliteit aan de koppeling tussen de IND en DUO voor de benodigde gegevensuitwisseling.
- Beslisdirecties: er is geen impact te verwachten op de uitvoering van de werkzaamheden. De werkzaamheden komen overeen met die bij andere nationaliteiten waarvoor reeds het inburgeringsvereiste geldt.
- Personele en financiële impact:
 - IV kosten: € 500.000,-
 - 2025: iets meer dan 1 fte extra vereist voor de Directie RVN. Dit brengt ongeveer € 115.000,- aan jaarlijkse kosten met zich mee (directe loon- en overheadkosten).
 - 2024: in het geval van een piek is ongeveer 3 fte extra vereist in 2024 voor de Directie RVN. Dit brengt ongeveer € 173.000,- aan extra

1 TK 2019-202. Brief van de minister van SZW aangaande de Motie van de leden Paternotte en Heerma over inburgering voor Turkse nieuwkomers. Kenmerk 32824, nr. 290.

2 Het betreft een deel van de doelgroep. Dit wordt nader uitgelegd in hoofdstuk 2

kosten voor 2024 met zich mee (directe loonkosten en overheadkosten).

- De nodige acties op het gebied van communicatie passen binnen de reguliere werkzaamheden van de afdelingen.
- Doorlooptijd: er wordt geen directe impact verwacht op de doorlooptijd van de aanvraag mits de extra fte worden ingezet. Indien vanaf 2025 meer HV geboden moet worden, zal de doorlooptijd wellicht iets toenemen.
- Effect aanvrager: de aanvrager zal het inburgeringsexamen met succes moeten hebben afgelegd of moeten aantonen dat die voor vrijstelling of ontheffing in aanmerking komt. Voor de groep Turkse vreemdelingen die niet inburgerings*plichtig* waren, maar na 1 januari 2025 een aanvraag voor sterker verblijfsrecht indienen, brengt het inburgerings*vereiste* extra kosten en inspanningen met zich mee en/of inspanningen om aan te tonen dat er sprake is van vrijstelling of ontheffing.
- Keten: DUO toetst of een vreemdeling kan worden vrijgesteld of ontheven kan worden van de inburgeringsplicht. De impact van de wijziging op DUO valt buiten de scope van deze EAUT. DUO zal waar nodig hier zelf een uitvoeringstoets voor uitvoeren.
- Implementatie: de verwachte implementatietermijn is ongeveer 3-4 maanden.

Randvoorwaarden

- IV-voorziening op orde
- Beschikbaarheid van voldoende fte
- Publicatie nieuwsbericht: besluit over moment van communicatie naar vreemdeling middels nieuwsbericht. Dit beïnvloedt naar verwachting of en wanneer een piek van aanvragers in 2024 te verwachten is. Hierbij dient ook rekening gehouden te worden met de mate waarin de piek te verwerken is voor RVN.

Risico's

- Juridische houdbaarheid: er lopen verschillende rechtszaken over de Wet inburgering buitenland-vereiste. In deze rechtspraak staan twee (separate) vragen centraal: (1) of het Wib-vereiste (dat enkel geldt voor mvv-plichtige landen voor vreemdelingen met een verblijfsvergunning van niet-tijdelijke aard op grond van de Wet inburgering) op basis van nationaliteit discriminatoir is en (2) of het Wib-vereiste voor Turken verenigbaar is met het Associatierecht. Het is niet bekend of en zo ja hoe, de uitspraak gevolgen heeft voor het inburgeringsvereiste bij sterker verblijfsrecht.
- Mogelijk piekbelasting 2024: afhankelijk van het moment van communicatie van het nieuwsbericht, is er een kans op een piekbelasting in de tweede helft van 2024. In deze EAUT is uitgegaan van 25% van de aanvragen die anders in 2025 zouden worden ingediend, bovenop de aanvragen die anders ook al in 2024 worden ingediend. Dit betekent dat ongeveer 2 fte extra vereist zou zijn.
- Uitzonderingsgroep inburgeringsvereiste: er blijft een groep bestaan die uitgezonderd wordt van het inburgeringsvereiste. Vreemdelingen die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, onder een beperking verband houdend met verblijf als familie- of gezinslid van een persoon met een niet-tijdelijk verblijfsrecht en op wie art. 13 Besluit 1/80 van toepassing is, vallen buiten de doelgroep. Aan hen wordt het inburgeringsvereiste niet opgelegd op grond van de in art. 3.51 lid 8 Vb genoemde uitzondering. Mogelijk zullen personen op wie de uitzondering van toepassing is hier gebruik van maken door te kiezen voor een 'humanitair niet-tijdelijk' in plaats van een

voor onbepaalde tijd. Dit zou een beperkende werking hebben op de impact op de IND, aangezien de toetsing van het inburgeringsvereiste dan bij een kleiner deel van de doelgroep plaatsvindt.

Afkortingenlijst

ARVN	SUA Advies Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND)
BIC	Business Informatie Centrum (IND)
BIS	Business Innovation & Support (IND)
BV	Bedrijfsvoering (IND)
CRvB	Centrale Raad van Beroep
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
DV	Directie Dienstverlening (IND)
EAUT	Ex-ante uitvoeringstoets
F&G	Klantgroep Familie en Gezin van de Directie RVN (IND)
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IV	Directie Informatievoorziening
JZ	Directie Juridische Zaken
LTR	Long term resident (EU langdurig ingezetene)
mvv	Machtiging voorlopig verblijf
RVN	Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND)
SUA	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies
T&I	Afdeling Titel & Identiteit van de Directie DV (IND)
VRL	Klantgroep Verlengingen van de Directie RVN (IND)
VVR	Verblijfsvergunning Regulier
WI	Wet Inburgering
Wib	Wet inburgering buitenland
WOO	Wet open overheid

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe Wet inburgering (WI) in januari 2022 is de inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers heringevoerd.³ Dit betekent dat er sindsdien enkele wijzigingen zijn geweest die impact hebben (gehad) op de IND en op Turkse nieuwkomers. In april 2020 heeft toenmalig Hoofddirecteur IND een opdrachtbrief ontvangen om de impact van de wijzigingen in kaart te brengen. De impact is in een eerdere EAUT in kaart gebracht voor de volgende procedures: (1) de procedure bij de inburgering vanuit het buitenland, (2) het aanvragen van een mvv en (3) de procedure bij de inburgering in Nederland (*inburgeringsplicht*).

De impact van de procedure rondom het inburgeringsvereiste bij een aanvraag voor sterker verblijfsrecht is in die EAUT niet voldoende in kaart gebracht omdat deze pas per 1 januari 2025 in werking zou gaan treden. Er was gekozen voor een overgangstermijn van drie jaar. Sterker verblijfsrecht betekent in dit onderzoek een aanvraag VVR of VVA Onbepaalde tijd, niet-tijdelijk humanitair⁴ of EU langdurig ingezetene. In deze EAUT Light worden daarom de gevolgen voor de IND en de aanvrager onderzocht van het inburgeringsvereiste bij een aanvraag voor sterker verblijfsrecht. De doelgroep betreft vreemdelingen in de leeftijd van achttien jaar tot en met de AOW-leeftijd die in Nederland verblijven met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Wanneer iemand uit deze doelgroep per januari 2025 een aanvraag indient voor sterker verblijfsrecht, dient hij of zij te voldoen aan het inburgeringsvereiste.⁵ De impact op de doelgroep komt overeen met de benodigdheden voor aanvragers met nationaliteiten waarvoor het inburgeringsvereiste reeds geldt. Dit bestaat uit het moeten afleggen van een inburgeringsexamen (waaronder het leren van de Nederlandse taal) dan wel het voldoen aan een vrijstelling of ontheffing.

1.2 Doelstelling

Het doel van de EAUT Light is het in kaart brengen van de gevolgen van het nieuwe inburgeringsvereiste voor vreemdelingen met de Turkse nationaliteit per januari 2025. Het gaat zowel om de gevolgen voor de IND als voor de doelgroep. Ook wordt ingegaan op de mogelijke gevolgen die de wijziging kan hebben op de periode voor januari 2025. Primair wordt een objectieve en technische toetsing met betrekking tot de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en kosten in kaart gebracht. Het gaat niet om een politieke of maatschappelijke beoordeling of om een toetsing van de juridische juistheid of de beleidslogica van de wetswijziging.

De EAUT Light richt zich met name op de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Hierdoor wordt inzicht verkregen in onder meer de logistieke, organisatorische en financiële gevolgen voor de IND.

1.3 Vraagstelling

Wat zijn de uitvoeringsgevolgen voor de IND van het nieuwe inburgeringsvereiste voor vreemdelingen met de Turkse nationaliteit bij het aanvragen van een sterker verblijfsrecht?

a) Personele en financiële gevolgen

³ TK 2019-202. Brief van de minister van SZW aangaande de Motie van de leden Paternotte en Heerma over inburgering voor Turkse nieuwkomers. Kenmerk 32824, nr. 290.

⁴ Het betreft een deel van de doelgroep. Dit wordt nader uitgelegd in hoofdstuk 2.

⁵ Er blijft een uitzonderingsgroep bestaan, zie hiervoor hoofdstuk 2.

- b) Doorlooptijden
- c) Handhaving
- d) Risico's, kansen en randvoorwaarden

1.4 Reikwijdte

In deze EAUT Light wordt enkel ingegaan op de gevolgen van het nieuwe inburgeringsvereiste dat vanaf januari 2025 gaat gelden voor vreemdelingen met de Turkse nationaliteit die een sterker verblijfsrecht willen aanvragen. Het gaat om de gevolgen voor de IND en de aanvrager.

De naturalisatietoets (het inburgeringsvereiste bij naturalisatie) valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek, omdat dit vereiste al geldt voor vreemdelingen met de Turkse nationaliteit.

1.5 Onderzoeksmethode

1.5.1 *Expertsessie*

De onderzoeksvragen zoals beschreven in paragraaf 1.3 zijn door O&A beantwoord aan de hand van één expertsessie met enkele medewerkers. Dit is een beperktere opzet dan bij andere EAUTs omdat het een relatief kleine wijziging betreft. Er zijn van de volgende organisaties/directies/teams medewerkers beschikbaar gesteld om deel te nemen aan de expertsessie:

IND

- RVN/Klantgroep Verlengingen
- RVN/Familie en Gezin
- RVN/BIS/PR&A
- RVN/BIS/IV
- SUA/ARVN
- IV
- JZ/Generieke teams/Regulier Verblijf
- BV/Business Control
- DV/Klantcommunicatie
- DV/Keten/T&I

DUO

- adviseur beleidsuitvoering inburgering

Dezelfde medewerkers hebben de conceptrapportage voorzien van feedback.

1.5.2 *Cijfervraag, berekening doelgroep en impact*

Voor het verkrijgen van inzicht in de omvang van de doelgroep is informatie opgevraagd bij het Business Informatie Centrum (BIC).⁶ Het uitgangspunt voor de cijfervraag waren alle instroomgegevens op zaaksniveau van aanvragen voor sterker verblijfsrecht⁷. Voorwaarde was dat de aanvrager op het moment van aanvraag van

⁶ De gegevens van de IND zijn afkomstig uit het datawarehouse van de IND. Voor een deel betreft het gegevens die met een query rechtstreeks op de database van het systeem INDiGO zijn verkregen. Een query op INDiGO levert gegevens op die niet per definitie reproduceerbaar zijn, omdat deze afhankelijk zijn van het peilmoment. Gegevens die met een query zijn gegenereerd zijn minder betrouwbaar dan standaard geleverde gegevens uit het datawarehouse van de IND. Het gaat bij een query om gegevens die op een complexe manier afgeleid moeten worden, waarbij rekening gehouden moet worden met de ingewikkelde opbouw van de INDiGO-database. Toekomstige cijferleveringen met betrekking tot deze gegevens kunnen, indien deze in het datawarehouse van de IND worden ontsloten, derhalve afwijken van wat door middel van een query is aangeleverd.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van gegevens die met een query rechtstreeks op de database van het systeem INDiGO zijn verkregen, zodat de onderzoeksvragen zo volledig mogelijk beantwoord kunnen worden.

⁷ van de werksoorten VVR onbepaalde tijd (kwalificatie 310 regulier onbepaalde tijd, 503 langdurige ingezetene), EU langdurig ingezetene (503 langdurig ingezetene), wijziging beperking en verlenging (301 voorgezet verblijf; humanitair niet-tijdelijk).

humanitair niet-tijdelijk verbleef op een vvr bepaalde tijd voor gezinsmigratie. Deze groep is groter dan het daadwerkelijk aantal dat aan het inburgeringsvereiste zal moeten voldoen omdat een deel hiervan onder art. 3.51 lid 8 Vreemdelingenbesluit valt en daarmee uitgezonderd is (Associatierecht) van het inburgeringsvereiste. Dit onderscheid is niet eenvoudig uit het datawarehouse te halen, waardoor er een overschatting van de doelgroep is bij de groep humanitair niet-tijdelijk. De daadwerkelijke impact is daarmee naar verwachting kleiner dan wat er in dit rapport beschreven staat. Gezien de beperkte personele en financiële impact van deze gehele groep, zal dit geen budgetterings- of planningsproblemen opleveren. In alle gevallen betreft het aanvragers tussen 18 en 65 jaar.⁹

Voor de aanvragen van VVA onbepaalde tijd is niet uitgegaan van historische gegevens, omdat het aantal Turkse asielstatushouders sinds 2020 sterk is toegenomen. Voor deze groep is de potentiële groep aanvragers berekend aan de hand van het aantal personen dat sinds 2020 een asielstatus heeft gekregen (incl. asiel nareis en nareis op grond van art. 8 EVRM).

Voor de berekening van de personele en financiële impact is uitgegaan van werkzaamheden op schaal 7-niveau. Er is uitgegaan van de directe loonkosten voor RVN, overheadkosten en de productieve uren voor 2024 (1.242), zoals vastgelegd in de Handleiding EAUT. Omdat de kwalificaties 310 en 503 en asiel onbepaalde tijd door klantgroep Verlengingen worden behandeld, zijn deze bij elkaar opgeteld. Kwalificatie 301 wordt door klantgroep Familie & Gezin behandeld.

1.6 Openbaarheid rapport

Deze analyse is ter publicatie op IND.nl. Publicatie is (nog) niet verplicht op grond van de Woo, maar past wel bij jaardoel 4: externe oriëntatie.

1.7 Opbouw van het rapport

In het volgende hoofdstuk wordt de wijziging toegelicht. In het derde hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de gevolgen die deze wijziging heeft voor de IND en de aanvrager. In het vierde hoofdstuk volgen de risico's en randvoorwaarden. Het rapport wordt afgesloten met een conclusie.

⁸De vergunning onder de beperking, verband houdend met niet-tijdelijke humanitaire gronden, kan voorts worden verleend aan de vreemdeling op wie artikel 13 van Associatiebesluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije betreffende de ontwikkeling van de Associatie van toepassing is, indien:

a.aan hem de in artikel 3.31b bedoelde vergunning is verleend en hij uiterlijk op het moment waarop de geldigheidsduur van die vergunning verstrijkt, beschikt over een arbeidsplaats voor nog een jaar waarmee hij zelfstandig en duurzaam voldoende middelen van bestaan als bedoeld in de artikelen 3.73 tot en met 3.75 verwerft, of

b.hij drie jaar in Nederland verblijft als houder van een verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met verblijf als familie- of gezinslid van een persoon met een niet-tijdelijk verblijfsrecht, en is voldaan aan de voorwaarden voor het verlengen van de geldigheidsduur van de oorspronkelijke verblijfsvergunning.

⁹ De AOW-leeftijd ligt in de praktijk hoger, maar in het datawarehouse worden standaardcategorieën aangehouden. Daarom is de leeftijd afgerond naar beneden.

2 De wijziging

2.1 Aanleiding

Tot 2011 gold een inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers. Deze is in dat jaar komen te vervallen naar aanleiding van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB). De CRvB oordeelde op basis van de zogenaamde standstill-bepalingen uit het associatierecht EU-Turkije dat nieuwe beperkingen op legaal verblijf en arbeid van Turken in EU-lidstaten niet zijn toegestaan.¹⁰

Latere jurisprudentie laat alsnog de mogelijkheid toe om nationale maatregelen in te voeren die voor Turkse nieuwkomers beperkingen inhouden, mits deze kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang.¹¹ Hieronder vallen ook maatregelen voor het bevorderen van een geslaagde integratie van derdelanders. De maatregel moet dan voldoen aan eisen van noodzaak, geschiktheid en evenredigheid.

Volgens de toenmalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voldoet het voorstel om de inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers opnieuw in te voeren aan deze eisen.¹² Dit zou blijken uit jurisprudentie en de praktijk in andere EU-lidstaten. Tegelijk met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet inburgering (WI) – januari 2022 – is de inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers weer ingevoerd.

De WI heeft voor aanvragers met de Turkse nationaliteit verschillende wijzigingen met zich meegebracht:

1. Verplicht *basisexamen inburgering in het buitenland* voor het verkrijgen van een machtiging voorlopig verblijf (mvv).
2. Inburgerings*plicht* voor nieuwkomers en aanpassingen van gegevensuitwisseling tussen IND en DUO.
3. Inburgerings*vereiste* bij aanvraag sterker verblijf.

De eerste twee wijzigingen zijn eerder in kaart gebracht met een EAUT¹³ en zijn inmiddels onderdeel van het huidige beleid. De laatste wijziging (inburgeringsvereiste) zal ingaan per 1 januari 2025, omdat destijds is gekozen voor een overgangperiode van drie jaar. In de voorliggende EAUT Light wordt alleen de derde wijziging onderzocht.

2.2 De huidige regelgeving

Een vreemdeling met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan na vijf jaar¹⁴ een sterkere vorm van verblijfsrecht aanvragen (verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, humanitair niet-tijdelijk en EU langdurig ingezetene). Dit zijn vergunningen waarmee het mogelijk is om vrij te werken en die in principe een leven lang geldig blijven. De Vreemdelingenwet 2000 stelt hierbij wel de eis dat de vreemdeling met succes het inburgeringsexamen heeft behaald (inburgeringsvereiste). Vreemdelingen met de

10 CRvB 16 augustus 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR4959.

11 HvJ EU 7 augustus 2018, C-123/17 (Yön), HvJ EU 29 maart 2017, C-652/15 (Tekdemir), HvJ EU 12 april 2016, C-561/14 (Genc), HvJ EU 10 juli 2014, C-138/13 (Dogan) en HvJ EU 7 oktober 2013, C-225-12 (Demir).

12 TK 2019-202. Brief van de minister van SZW aangaande de Motie van de leden Paternotte en Heerma inburgering voor Turkse nieuwkomers. Kenmerk 32824, nr. 290.

13 Impactanalyse Inburgering Turkse nieuwkomers (2020).

14 In sommige gevallen na drie jaar: wanneer een vergunning voor humanitair nite-tijdelijk wordt aangevraagd en de vreemdeling drie jaar in Nederland verblijft als houder van een verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met verblijf als familie- of gezinslid van een persoon met een niet-tijdelijk verblijfsrecht, en is voldaan aan de voorwaarden voor het verlengen van de geldigheidsduur van de oorspronkelijke verblijfsvergunning.

Turkse nationaliteit zijn hiervan uitgezonderd. Deze uitzondering zal komen te vervallen per 1 januari 2025.

2.3 Wijzigingen op hoofdlijnen

Vanaf 1 januari 2025 moeten vreemdelingen met de Turkse nationaliteit voldoen aan het inburgeringsvereiste om in aanmerking te komen voor een sterker verblijfsrecht. Dit betekent dat zij moeten bewijzen dat zij het inburgeringsexamen hebben behaald (al dan niet in het kader van een eerdere inburgeringsplicht) óf dat beoordeeld is dat er sprake is van vrijstelling of ontheffing voor dit examen.

Als toetsmoment van de overige voorwaarden geldt het moment dat de aanvraag is ingediend. Dit betekent dat er in 2024 geen "premature" aanvragen ingediend kunnen worden, terwijl de aanvrager nog niet voldoet aan de vijfjarentermijn.

2.4 De doelgroep

De doelgroep betreft vreemdelingen in de leeftijd van achttien jaar tot en met de AOW-leeftijd met de Turkse nationaliteit die in Nederland verblijven met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, en die een aanvraag doen voor één van de volgende verblijfstitels:

1. Verblijfsvergunning regulier onbepaalde tijd (vvr onbep); of
2. EU langdurig ingezetene, ook wel *long term residence* (LTR); of
3. Humanitair niet-tijdelijk (3.51 lid 1 onder a ten eerste en lid 2 Vb)¹⁵ in het geval de vreemdeling op het moment van de aanvraag een vergunning voor bepaalde tijd op grond van gezinsmigratie heeft. Een uitzondering voor de aanvrager die onder de standstillbepaling van het Associatierecht valt (art. 3.51 lid 8 Vb) blijft bestaan¹⁶; of
4. Verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd (vva onbep).

Ten aanzien van het derde punt: bij de herinvoering van de inburgeringsplicht voor Turkse onderdanen is ervoor gekozen om het achtste lid van artikel 3.51 Vb niet aan te passen. Dit kan aanzienlijke gevolgen hebben voor de uiteindelijke omvang van de groep personen aan wie per 1 januari 2025 het inburgeringsvereiste zal worden tegengeworpen in het kader van een aanvraag om een sterker verblijfsrecht. Het achtste lid regelt namelijk onder meer de mogelijkheid voor vreemdelingen die vallen onder artikel 13 van Associatiebesluit nr. 1/80 van de Associatierraad EEG-Turkije (de zogenoemde *standstillbepaling*) om na drie jaar in Nederland te hebben verbleven als houder van een verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met verblijf als familie- of gezinslid van een persoon met een niet-tijdelijk verblijfsrecht. Het inburgeringsvereiste wordt in dat geval niet gesteld. Het is lastig om een goede inschatting te geven van de grootte van het aantal personen dat van deze mogelijkheid gebruik kan maken. Maar er moet rekening mee worden gehouden dat veel Turkse onderdanen onder de werkingssfeer van artikel 13 Besluit 1/80 vallen. Het gaat hier namelijk om Turkse werknemers én hun gezinsleden. Weliswaar is de houder van een verblijfsvergunning onder de beperking "niet-tijdelijke humanitaire gronden" inburgeringsplichtig (in tegenstelling tot de houder van een vvr-onbep of een LTR-vergunning), maar de kans is reëel dat een vreemdeling op wie het achtste lid van toepassing is gebruik maakt van de aldaar geboden verblijfsmogelijkheid. Dat zou betekenen dat een substantieel deel van de doelgroep uiteindelijk niet zal hoeven voldoen aan het inburgeringsvereiste.

¹⁵ Zie art. 3.51 lid 5 Vb

¹⁶ Dit onderscheid is niet eenvoudig uit het datawarehouse te halen, waardoor er een overschatting van de doelgroep is bij de groep humanitair niet-tijdelijk. De impact is daarmee naar verwachting kleiner dan wat er in het rapport beschreven staat.

3 Gevolgen invoering inburgeringsvereiste

In dit hoofdstuk worden de uitvoeringsgevolgen voor de IND en de doelgroep beschreven.

3.1 **INDiGO**

Op het gebied van ICT moeten er twee aanpassingen worden gemaakt: het aanpassen van de criteria in INDiGO bij aanvragers uit de doelgroep en het toevoegen van de Turkse nationaliteit aan de koppeling tussen de IND en DUO voor de benodigde gegevensuitwisseling.

In beide gevallen gaat het om relatief eenvoudige wijzigingen die de directie IV binnen één kwartaal kan doorvoeren. Dit brengt maximaal € 500.000,- euro aan kosten met zich mee.

Hieronder volgt een toelichting ten aanzien van de twee aanpassingen.

Op dit moment herkent INDiGO de uitzondering van het inburgeringsvereiste bij aanvragen voor sterker verblijfsrecht aan de Turkse nationaliteit. Deze automatische filtering moet worden weggehaald. Voor de toetsing van het inburgeringsvereiste is voor de IND relevant of de aanvrager het inburgeringsexamen met succes heeft afgerond of in aanmerking komt voor vrijstelling of ontheffing. Deze informatie wordt beheerd door DUO, dat de examens afneemt en de vrijstellingen AGI (aantoonbaar geleverde inspanning) en AVI (aantoonbaar voldoende ingeburgerd) die doorwerken in het vreemdelingenrecht registreert.

INDiGO heeft een koppeling met DUO om deze informatie automatisch voor de betreffende aanvrager op te halen (geautomatiseerde e-toets). Deze koppeling zal moeten worden uitgebreid naar de nieuwe doelgroep. Deze aanpassing kost één à twee weken om te maken, exclusief testen en analyse. Het totale traject zal over een periode van maximaal drie maanden lopen. Hierbij is van belang om deze precies af te bakenen, dus ook met betrekking tot relevante (gedeeltelijke) vrijstellingen en ontheffingen.

3.2 **Uitvoering**

3.2.1 *Aanvragen*

Er is geen impact te verwachten op de uitvoering van de werkzaamheden van de twee beslisteams. De werkzaamheden komen overeen met die bij andere nationaliteiten waarvoor reeds het inburgeringsvereiste geldt. Voor aanvragen humanitair niet-tijdelijk zal bekeken moeten worden of de aanvrager valt onder het Associatierecht omdat voor die specifieke aanvragen een uitzondering blijft gelden. Dit is ook geen nieuwe processtap omdat elke zaak wordt gescreend om te bezien welk(e) team of medewerker de zaak kan afdoen. Aanvragen humanitair niet-tijdelijk waarin een beroep wordt gedaan op de standstill bepaling van het Associatierecht worden afgedaan door RVN EU, terwijl de andere aanvragen humanitair niet-tijdelijk worden afgedaan door RVN F&G.

Directie RVN/VRL behandelt de aanvragen voor de vergunning voor onbepaalde tijd en die van langdurig ingezetene. Directie RVN/F&G behandelt de aanvragen van humanitair niet-tijdelijk. Wel komt het met regelmaat voor dat RVN/VRL verlengingsaanvragen omzet naar aanvragen humanitair niet-tijdelijk. Zij zouden dan moeten beoordelen of de aanvrager valt onder de standstillbepaling.

Behandelaren (schaal 7) doen deze aanvragen over het algemeen af, tenzij de omstandigheden van de zaak ingewikkeld zijn. Dan wordt de zaak afgedaan door een beslisser (schaal 10). De verwachting is dat deze verdeling zo kan blijven.

Voor RVN/F&G zal voorafgaand aan de behandeling van de aanvraag voor humanitair niet-tijdelijk eerst bepaald moeten worden of de aanvrager valt onder het Associatierecht, dit kost ongeveer 10 minuten. Indien dit het geval is, hoeft niet voldaan te worden aan het inburgeringsvereiste. Indien dit niet het geval is, moet ook getoetst worden of de vreemdeling voldoet aan het inburgeringsvereiste of de vrijstelling of ontheffing daarvan.

3.2.2 *Bezwaar en beroep*

Indien de doelgroep vaker in bezwaar en/of beroep gaat is er een impact te verwachten voor RVN/F&G en RVN/VRL en JZ. Er zijn in dat geval meer schaal 10 medewerkers nodig bij RVN. JZ heeft aangegeven dat dit past binnen de reguliere werkzaamheden.

3.2.3 *Proces- en systeembeschrijvingen*

Tenslotte is RVN, met ondersteuning van coördinatoren van BIS, belast met kleine aanpassingen van proces- en systeembeschrijvingen. Mogelijk moet een bouwsteen toegevoegd worden voor het motiveren van afwijzingen.

3.3 **Personele en financiële impact**

3.3.1 *Vanaf 2025*

Er is voor 2025 iets meer dan 1 fte extra vereist voor de Directie RVN. Dit brengt ongeveer € 115.000,- aan jaarlijkse kosten met zich mee (zie Tabel 1).¹⁷

De verwachte *extra* tijdsinvestering voor vreemdelingen met de Turkse nationaliteit, ligt gemiddeld op 15 minuten. Deze controle (of voldaan is aan het inburgeringsvereiste of de vrijstelling of ontheffing daarvan) is namelijk de enige verandering van werkzaamheden voor vreemdelingen met de Turkse nationaliteit.

Tabel 1 Personele en financiële impact vanaf 2025

	Aantal zaken 2025 (extrapolatie)	Extra tijdsinvestering totaal in uren	Benodigd fte	Directie loonkosten	Overheadkosten
F&G check inburgeringsvereiste (S7)	1010	253	0,20	€ 12.354	€ 3.863
VRL check inburgeringsvereiste (S7)	4370	1093	0,88	€ 53.453	€ 16.713

3.3.2 *Mogelijke piek in 2024*

Het zou kunnen dat een groep aanvragers in 2024 een sterker verblijfsrecht aanvraagt, mits zij voldoen aan de overige voorwaarden, om te voorkomen dat zij moeten voldoen aan het inburgeringsvereiste. Onder deze overige voorwaarden valt onder meer de termijn die de aanvrager rechtmatig in Nederland verblijft. Als toetsmoment geldt dus het moment van de aanvraag. Het is onbekend of en hoe groot de piek zal zijn. Er is daarom uitgegaan van 25% van de aanvragen die anders in 2025 ingediend zouden worden (zie tabel hierboven).

De normtijd voor deze aanvragen betreft 2 uur voor een behandelaar. Dat betekent dat rekening gehouden moet worden met extra werk dat gelijk staat aan ongeveer 2

¹⁷ Mogelijk nemen de kosten met de jaren toe. Het aantal Turkse asielstatushouders en nareizigers is sinds 2020 toegenomen. Vanaf 2026 zal de potentiële groep aanvragers ongeveer 500 personen groter zijn dan berekend voor 2025.

fte voor de Directie RVN. Dit brengt € 173.000,- aan extra tijdelijke kosten voor 2024 met zich mee (zie

Tabel 2).

Tabel 2 Personele en financiële impact in het geval van een piekbelasting in 2024

	Aantal extra zaken al in 2024	Tijdsinvestering totaal in uren	Benodigd fte	Directe loonkosten	Overheadkosten
F&G zaken in 2024	253	505	0,4	€ 24.708	€ 7.725
VRL zaken in 2024	1093	2185	1,8	€ 106.907	€ 33.426

3.4 Doorlooptijd

De wijziging heeft impact op de gemiddelde doorlooptijd van de aanvraag indien herstel verzuim geboden moet worden.

Aanvragen voor sterker verblijf door vreemdelingen met de Turkse nationaliteit komen nu ook al voor. Voor het behandelen van deze aanvragen geldt een normtijd van 2 uur. De verandering ziet enkel op het controleren of voldaan is aan het inburgeringsvereiste of de vrijstelling of ontheffing daarvan.

Bij andere nationaliteiten kost deze controle gemiddeld genomen 15 minuten van deze twee uur.¹⁸ Dit maakt de doorlooptijd van de zaken niet aanzienlijk langer.

Wel is het zo dat er een kans is dat er – met name in 2025 en 2026 – meer herstel verzuim geboden moet worden, omdat de doelgroep nog niet inburgeringsplichtig was, maar wel zal moeten voldoen aan het inburgeringsvereiste.

3.5 Effecten voor de aanvrager

De wijziging betekent voor de aanvrager dat deze het inburgeringsexamen met succes moet hebben afgelegd of moet aantonen dat die voor vrijstelling of ontheffing in aanmerking komt. Voor de groep Turkse vreemdelingen die niet inburgerings*plichtig* waren, maar na 1 januari 2025 een aanvraag voor sterker verblijfsrecht indienen, brengt het inburgeringsvereiste extra kosten met zich mee. Om aan te tonen dat er sprake is van vrijstelling of ontheffing zijn inspanningen vereist van de vreemdeling.

3.5.1 Afleggen van het inburgeringsexamen

Het afleggen van een inburgeringstraject brengt kosten met zich mee. De precieze kosten, of er ook lessen (en niet alleen het examen) betaald moeten worden, en of dat bedrag geleend kan worden, verschilt per situatie. In de regel kost het afleggen van een inburgeringsexamen €250. Het volgen van lessen kost geld, tijd en inspanningen.

Aangezien de inburgeringsplicht in 2022 is heringevoerd, geldt of gold deze al voor een deel¹⁹ van de groep die vanaf 2025 in aanmerking komt voor een sterker verblijfsrecht. Mogelijk heeft een deel van de doelgroep het inburgeringsexamen al met succes afgerond. Immers, de vreemdeling heeft drie jaar de tijd om in te burgeren, geteld vanaf het moment dat een vreemdeling de inburgeringsplicht opgelegd krijgt door DUO. Een ander deel van de doelgroep zal nog niet voldaan hebben aan de inburgeringsplicht, bijvoorbeeld omdat de driejarentermijn nog niet overschreden is of omdat iemand een verblijfsdoel bezat zonder inburgeringsplicht.

¹⁸ De verwachting is dat het bij eenvoudige zaken 5 minuten werk is, bij zaken waarin onduidelijkheden zijn of waarin herstel verzuim geboden moet worden, kost dit mogelijk 30 minuten werk. De verwachting is dat aan het begin meer herstel verzuim geboden moet worden. Er is daarom gekozen voor een gemiddelde van 15 minuten.

¹⁹ Voor VVR en VVA onbepaalde tijd en EU langdurig ingezetene geldt dat de aanvrager 5 jaar verblijfsrecht gehad moet hebben. De groep die in 2025 een aanvraag indient, zal daarom mogelijk niet inburgeringsplichtig zijn.

Het valt buiten de scope van deze EAUT om te bepalen welk deel van de doelgroep al het inburgeringsexamen met succes heeft afgerond.

3.5.2 *Vrijstelling of ontheffing inburgeringsvereiste*

Aanvragers kunnen in bepaalde gevallen worden vrijgesteld van het inburgeringsvereiste. Voor de doelgroep zullen dezelfde vrijstellingsgronden²⁰ van toepassing zijn als op het inburgeringsvereiste voor andere nationaliteiten, zoals medische gronden of het behalen van een onderwijdsdiploma in Nederland of België.

3.6 **Communicatie**

3.6.1 *Corporate communicatie*

Corporate communicatie zal een nieuwsbericht opstellen ter publicatie op de IND-website voor de doelgroep over de aankomende wijziging. De wijziging is al richting de Tweede Kamer gecommuniceerd, maar een aankondiging op de website sluit beter aan bij de doelgroep. In het nieuwsbericht dient ook aandacht te zijn voor het toetsmoment.

Ten aanzien van het nieuwsbericht dient nog het volgende te worden opgemerkt. Hoe eerder in 2024 het nieuwsbericht wordt gepubliceerd, hoe groter de kans is dat er een piek ontstaat van aanvragen voor sterker verblijfsrecht in 2024. Indien de aanvrager immers voldoet aan de overige voorwaarden voor sterker verblijf, is het aan te nemen dat die dit jaar de nog aanvraag indient zodat die niet hoeft te voldoen aan het inburgeringsvereiste.

Wanneer het nieuwsbericht later in 2024 wordt gepubliceerd, hoe groter de kans is dat er in het begin van 2025 aanvragen worden afgewezen omdat de doelgroep mogelijk nog niet op de hoogte is van het inburgeringsvereiste vanaf 1 januari 2025.

Een vroege publicatie ligt in het verlengde van Jaardoel 1 (Vergroot het vertrouwen in de IND).²¹ Ook komt het tegemoet aan vreemdelingen die voldoen aan de overige vereisten voor sterker verblijfsrecht. Het afhandelen van een groot aantal afwijzingen is bovendien arbeidsintensief voor de uitvoering. Ook sluit een vroege publicatie aan bij de overgangstermijn, die vanuit redelijkheidsoverwegingen is ingesteld.

3.6.2 *Klantcommunicatie*

De impact op communicatie is beperkt en past binnen de reguliere werkzaamheden van de teams.

Voor 1 januari 2025 moeten de volgende zaken zijn aangepast:

- Website: verwijderen/aanpassen van uitzondering inburgeringsvereiste Turkse burgers en aanpassing digitale aanvraag;
- Atlas: aanpassing in overeenstemming met nieuwsbericht. Dit kan gedaan worden kort na het nieuwsbericht om eventuele klantvragen voor 1 januari 2025 te kunnen beantwoorden; en
- Verwijderen/aanpassen [Bijlage Inburgeringsvereiste \(ind.nl\)](#).

Daarnaast bestaat de kans dat Directie DV telefonische vragen ontvangt over de mate waarin het inburgeringsvereiste op de aanvrager van toepassing is.

3.7 **Gevolgen voor de keten**

DUO toetst in opdracht van het Ministerie van SZW of een vreemdeling kan worden vrijgesteld of ontheven kan worden van de inburgeringsplicht. De impact van de

²⁰ [Inburgering bij sterkere verblijfsvergunning en naturalisatie | IND](#)

²¹ [Jaarplan 2024](#)

wijziging op DUO valt buiten de scope van deze EAUT. DUO zal waar nodig hier zelf een uitvoeringstoets voor uitvoeren.

3.8

Implementatie

De verwachte implementatietermijn is ongeveer 3-4 maanden. Voor een goede uitvoering vanaf januari 2025, zal daarom in september/oktober 2024 gestart moeten worden met de implementatie.

4 Randvoorwaarden en risico's

4.1 Randvoorwaarden

Randvoorwaarden voor een succesvolle uitvoering zijn:

- Aanpassingen in INDiGO: de criteria waarmee het inburgeringsvereiste wordt behandeld in INDiGO moeten worden aangepast, zodat deze overeenkomt met de doelgroep voor wie de gewijzigde regeling geldt.
- Eventueel extra personeel: structureel iets meer dan 1 fte voor 2025 en een mogelijke piekbelasting van ongeveer 2 fte in de tweede helft van 2024.
- Besluit door Communicatie in overleg met SUA en RVN over moment van communicatie naar vreemdeling middels nieuwsbericht (zie ook 3.6.1).

4.2 Risico's

- Juridische houdbaarheid: er lopen verschillende rechtszaken over het Wet inburgering buitenland-vereiste. In deze rechtszaken staan twee (separate) vragen centraal: (1) of het Wib-vereiste (dat enkel geldt voor mvv-plichtige landen) op basis van nationaliteit discriminatoir is en (2) of het Wib-vereiste voor Turken verenigbaar is met het Associatierecht. Het is niet bekend of en zo ja hoe, de aanstaande uitspraken gevolgen hebben voor het inburgeringsvereiste bij sterker verblijfsrecht.
- Mogelijk piekbelasting 2024: of er sprake is van een piekbelasting van aanvragen voor sterker verblijf is afhankelijk van het moment van communicatie van het nieuwsbericht. Op die manier kunnen vreemdelingen die voldoen aan de overige voorwaarden voor sterker verblijf voorkomen dat zij dienen te voldoen aan het inburgeringsvereiste. In deze EAUT is uitgegaan van 25% van de aanvragen die anders in 2025 zouden worden ingediend. Dit betekent dat ongeveer 2 fte extra vereist is.
- Uitzonderingsgroep inburgeringsvereiste: er blijft een groep bestaan die uitgezonderd wordt van het inburgeringsvereiste. Vreemdelingen die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, onder een beperking verband houdend met verblijf als familie- of gezinslid van een persoon met een niet-tijdelijk verblijfsrecht vallen buiten de doelgroep. Aan hen wordt het inburgeringsvereiste niet opgelegd op grond van de in art. 3.51 lid 8 Vb genoemde uitzondering. Mogelijk zullen personen op wie de uitzondering van toepassing is hier gebruik van maken door te kiezen voor een 'humanitair niet-tijdelijk' in plaats van een vvr onbepaalde tijd.

5 Conclusie

In deze EAUT zijn de uitvoeringsgevolgen van het inburgeringsvereiste bij sterker verblijfsrecht voor vreemdelingen met de Turkse nationaliteit in kaart gebracht. Geconcludeerd kan worden dat de uitvoeringsgevolgen beperkt zijn. De personele impact ligt op enkele fte, afhankelijk van het moment dat de aanvragen worden ingediend. De meeste impact wordt verwacht voor INDiGO.

Daarnaast is er enige impact voor klant- en corporate communicatie, zodat de wijziging in voorwaarden en werkwijze zowel naar de doelgroep als naar de medewerkers eenduidig wordt gecommuniceerd. Het moment van de publicatie van een nieuwsbericht kan invloed hebben op het aantal aanvragen in 2024 en 2025. Op basis van de EAUT kan geconcludeerd worden dat een vroege publicatie in 2024 de voorkeur verdient. Dit komt tegemoet aan de aanvragers en ligt in het verlengde van de overgangstermijn, die vanuit redelijkheidsoverwegingen is ingesteld.

De wijziging betekent voor de aanvrager dat deze het inburgeringsexamen met succes moet hebben afgelegd of moet aantonen dat die voor vrijstelling of ontheffing in aanmerking komt. Voor de groep Turkse vreemdelingen die niet inburgerings*plichtig* waren, maar na 1 januari 2025 een aanvraag voor sterker verblijfsrecht indienen, brengt het inburgerings*vereiste* extra kosten en/of inspanningen met zich mee.

De vereiste aanpassingen passen binnen de reguliere werkzaamheden van de betrokken directies en afdelingen. Er wordt daarom geen belemmering gezien voor implementatie in januari 2025, mits in Q4 begonnen wordt met de implementatiewerkzaamheden.

Er zijn enkele risico's benoemd in deze EAUT. Allereerst is niet bekend of en zo ja hoe, de aanstaande uitspraken over het Wib-vereiste gevolgen hebben voor het inburgeringsvereiste bij sterker verblijfsrecht. Tot slot is er een uitzonderingsgroep voor het inburgeringsvereiste, namelijk personen die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, onder een beperking verband houdend met verblijf als familie- of gezinslid van een persoon met een niet-tijdelijk verblijfsrecht. Aan hen wordt het inburgeringsvereiste niet opgelegd op grond van de in art. 3.51 lid 8 Vb genoemde uitzondering. Mogelijk zullen personen op wie de uitzondering van toepassing is hier gebruik van maken door te kiezen voor een aanvraag voor "humanitair niet-tijdelijk" in plaats van een vvr onbepaalde tijd.

