

14. Asiel, immigratie en integratie

Rapport brede heroverwegingen

Datum April 2010

Colofon

Werkgroep 14. Asiel, immigratie en integratie

Bijlage(n) 6

Inlichtingen **Inspectie der Rijksfinanciën**
Bureau Beleidsonderzoek
T 070-342 73 35
e-mailadres BBO@minfin.nl

Inhoud

Samenvatting—7

1 Inleiding—19

- 1.1 Opdracht—19
- 1.2 Werkwijze—19
- 1.3 Samenhang andere werkgroepen brede heroverweging—20

2 Beschrijving beleidsveld—21

- 2.1 Migratie naar Nederland: cijfers, trends en motieven—21
- 2.2 Migratie- en integratiebeleid—23
- 2.3 Maatschappelijke consequenties—24

3 Verschuiving beleidsaccenten—27

- 3.1 Heroverweging verantwoordelijkheden overheden en migrant—27
- 3.2 Migratie in het perspectief van werk—27
- 3.3 Toekomstperspectief: Europese samenwerking—28
- 3.4 Toekomstperspectief: inzet van nieuwe technieken—30

4 Keuzes in de keten—31

- 4.1 Beperking van de instroom—32
- 4.2 Aanvraag indienen—35
- 4.3 Aanvraag behandelen—36
- 4.4 Opvang—38
- 4.5 Inburgering en integratie in de Nederlandse maatschappij—40
- 4.6 Remigratie—43
- 4.7 Organisatie van de vreemdelingenketen—44

5 Overzicht varianten—51

- 5.1 Selectiever bij toelating en verkorten doorlooptijd (14A)—51
- 5.2 Herziening inburgeringsbeleid (14B)—52
- 5.3 Maatregelen op het terrein van opvang (14C)—55
- 5.4 Herijking van verantwoordelijkheden (14D)—55
- 5.5 Productiviteit vreemdelingenketen (14-E)—56

Bijlage 1 Taakopdracht—59

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep—61

Bijlage 3 Groslijst maatregelen en grondslag—63

Bijlage 4 Internationale vergelijking migratiebeleid—67

Bijlage 5 CBS onderzoek 2010 (omvang doelgroep inburgering)—71

Bijlage 6 CBS notitie: Potentieel vrijwillige inburgeraars—75

Samenvatting

Het beleidsterrein van asiel, immigratie en integratie kenmerkt zich door veel maatschappelijke discussie en een veelheid aan standpunten. In deze context heeft de werkgroep brede heroverweging asiel, immigratie en integratie de opdracht uitgevoerd tot het inventariseren van bezuinigingsmaatregelen. Ook wijst de werkgroep erop dat de afweging voor de keuze voor een besparingsvariant mede gezien moet worden in het licht van besparingen die in aanpalende beleidsterreinen voorgesteld worden.

Voor de mogelijkheden tot besparingen is gekeken naar het aanpassen van uitgangspunten voor beleid, het aanpassen van ambities en het versoberen van overheidstaken. Ook is gekeken naar herijking van verantwoordelijkheden tussen overheden, tussen overheid en migrant en tussen overheid en werkgevers. Op het gebied van de inburgering is de ruimte voor beleidswijziging groter dan op het terrein van de vreemdelingenketen. Dat heeft tot gevolg dat de omvang van besparingen niet naar rato op beide beleidsterreinen neerslaat. De varianten zijn op hun inhoudelijke merites beoordeeld. Besluitvorming over varianten zal grondige weging van maatschappelijke effecten met zich mee brengen waarvoor de werkgroep consequenties in beeld heeft gebracht.

De werkgroep heeft geen beleidswijzigingen overwogen waarvoor aanpassing of opzegging van internationale verdragen nodig is. Aanpassing van Vluchtelingenverdrag, EVRM of EU-verdragen zou een zeer langdurig proces zijn, dat in tijd ver buiten de scope van de heroverwegingen valt.

De varianten worden in 'dashboards' gepresenteerd. Varianten 14B en 14D sluiten elkaar grotendeels uit. Andere varianten kunnen worden gecombineerd, waarbij geldt dat de totale besparingsopbrengst dan lager uitvalt dan de som van besparingen in afzonderlijke varianten.

- 14A – Selectiever bij toelating en verkorten doorlooptijd
- 14B - Herziening inburgeringsbeleid
- 14C - Maatregelen op het terrein van opvang
- 14D - Herijking van verantwoordelijkheden
- 14E - Productiviteit vreemdelingenketen

Thema 14 Asiel, immigratie en integratie

Beleidsvariant A Selectiever bij toelating en verkorten doorlooptijd

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Minimaal variant 0		0,02	00,3	0,04	0,04	0,05
Maximale variant 0					0,06	0,07

Omschrijving variant

Deze variant pakt de maatregelen in samen op het gebied van instroombeperking en het verkorten van de doorlooptijd van asielpcedures. De maatregelen gericht op het beperken van de asielinstroom kunnen alleen in samenhang gezien worden doordat ze elkaar beïnvloeden. Afhankelijk van de gemaakte keuzes ten aanzien van de onderstaande maatregelen zal de instroom in meer of mindere mate dalen en de doorlooptijden worden verkort.

- Afschaffen c- en d-gronden asiel in Vreemdelingenwet (par. 4.1.1)
- Aanscherpen identiteitsbewijslast (par. 4.2.1)
- Alleen reguliere aanvraag in het buitenland (par. 4.2.1)
- Beperken rechtsbijstand (par. 4.3.2)
- Verkorten doorlooptijd IND (par. 4.3.1)
- Verkorten doorlooptijd rechtbanken (par. 4.3.1)
- Opheffen of beperken hervestigingsbeleid (par. 4.2.2)
- Beperken gezins- en volgmigratie (par. 4.1.2)

Het verschil tussen de minimale en maximale besparingsopbrengst wordt bepaald door de bandbreedte in de verwachte vermindering van de asielinstroom. De minimale variant gaat uit van een daling van 5%, de maximale variant gaat uit van een daling van 15%.

Onderbouwing en maatschappelijke effecten

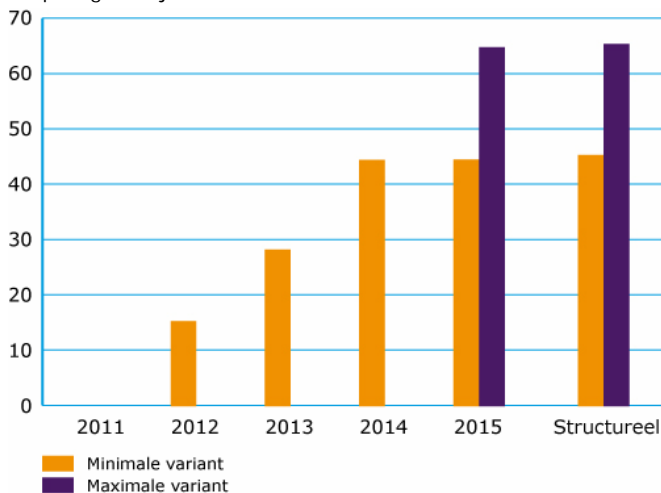
- De beperkende maatregelen voor toelating tot Nederland zijn gebaseerd op de eigen verantwoordelijkheid van de migrant en de mogelijkheden van verdere beperking binnen de geldende internationale verdragen.
- Daarnaast kunnen de doorlooptijden bij de IND en de rechtbanken worden versneld, zodat wordt bespaard op de duur van de opvang.
- Consequentie van de voorgestelde maatregelen is dat de mogelijkheid tot het stapelen van procedures wordt ingeperkt. De maatschappelijke effecten van het verkorten van de doorlooptijd zullen positief zijn. Er wordt met name een grote inspanning gevraagd van de uitvoeringsorganisaties.

Implementatie

Vanaf het moment dat wordt besloten tot het invoeren van de maatregelen op asiel, start de doorlooptijd voor de realisatie. Voor de implementatie is een aantal wetswijzigingen noodzakelijk. Daarnaast vraagt het verkorten van de doorlooptijd bij IND en rechtbanken implementatietijd voor de uitvoering. Vandaar dat de eerste resultaten vanaf 2012 (vanuitgaande dat begin 2011 wordt besloten) zijn ingeboekt en geleidelijk oplopen. Vanaf 2014 kan dan reeds het volledig programma zijn gerealiseerd en daarmee de structurele besparing.

14.A Selectiever bij toelating en verkorten doorlooptijd

Besparing in miljoenen



Thema 14 Asiel, immigratie en integratie

Beleidsvariant B Herziening inburgeringsbeleid

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

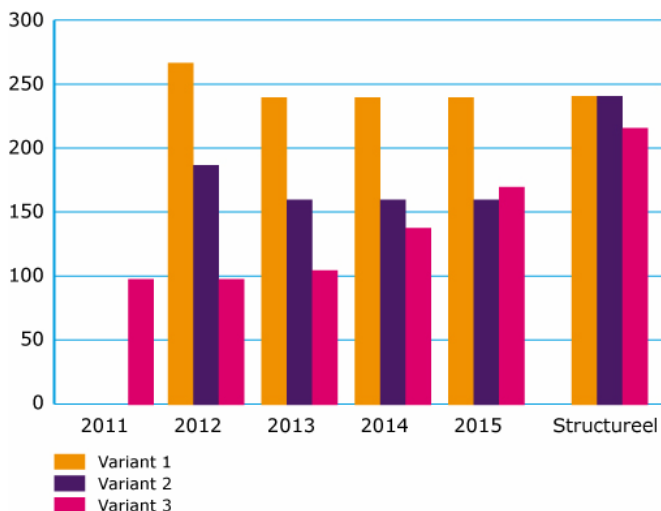
	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variante 14B-1	0	0,27	0,24	0,24	0,24	0,24
Variante 14B-2	0	0,19	0,16	0,16	0,16	0,24
Variante 14B-3	0,10	0,10	0,10	0,14	0,17	0,22

Omschrijving variant

- Deze variant bestaat uit drie subvarianten die besparingen op het inburgeringsbeleid realiseren. De mate van besparing en de wijze waarop deze besparing wordt gerealiseerd is afhankelijk van de visie op het belang van inburgering. De drie subvarianten sluiten elkaar uit en zijn niet te combineren. Voor alle varianten geldt dat de inburgeringsplicht blijft bestaan.
- De eerste subvariant (14B-1, par. 4.5.1) is een sobere invulling van het inburgeringsbeleid. Deze subvariant beperkt de doelgroep tot alleen inburgeringsplichtigen en beperkt de inburgeringscursus tot taal.
- Bij de tweede subvariant (14B-2, par. 4.5.1) is inburgeringsbeleid gericht op arbeidsparticipatie. Deze subvariant beperkt de doelgroep tot inburgeringsplichtigen, werkzoekenden en re-integratieplichtigen, maar zondert van deze groep de 27minners uit. Ook deze subvariant beperkt de inburgeringscursus tot taal.
- De derde subvariant (14B-3, par. 4.5.1) gaat uit van het huidige wettelijke stelsel en focust op zowel arbeidsparticipatie als maatschappelijke participatie. De besparing wordt gerealiseerd door het inburgeringsbudget tussen 2011-2015 geleidelijk af te bouwen. Na 2015 ligt de focus op de nieuwe instroom inburgeringsplichtigen. Tussen 2011-2015 bepalen de gemeenten zelf aan wie zij een aanbod doen, waarbij het aannemelijk is dat met name prioriteit wordt gegeven aan mensen waarvan de kans groot is dat zij kunnen participeren op de arbeidsmarkt.

14-B Herziening Inburgeringsbeleid

Besparingen in miljoenen



Onderbouwing en maatschappelijke effecten

14B-1) Indien de overheid alleen verantwoordelijkheid neemt voor de inburgeringsplichtigen, betekent dit dat de overige inburgeringsbehoefigen zonder overheidsondersteuning hun weg in de samenleving moeten vinden. De cursus beperkt zich tot taal vanuit de gedachte dat taal een noodzakelijke voorwaarde is om te kunnen participeren. Dit betekent dat kennis van de Nederlandse samenleving niet meer wordt aangeboden. Met name voor nieuwkomers kan dit consequenties hebben voor de snelheid waarmee zij zullen integreren en participeren. Deze subvariant leidt mogelijk tot weglekeffecten naar het re-integratiebudget. Uitkeringsgerechtigden die niet meer in aanmerking komen voor een inburgeringscursus kunnen een beroep doen op het re-integratiebudget. Deze subvariant kan negatieve maatschappelijke effecten hebben: achterstanden op de arbeidsmarkt en/of de samenleving worden niet meer via inburgering aangepakt. Mensen onderaan de participatieladder zullen minder gauw een aanbod krijgen, waaronder vrouwen met jonge kinderen.

14B-2) Inburgering wordt in deze variant uitsluitend ingezet als re-integratieinstrument waarbij de cursus beperkt wordt tot taal als noodzakelijke voorwaarde voor het vergroten van de kans op werk. Mensen onder de 27 krijgen geen aanbod omdat zij andere mogelijkheden tot scholing hebben. Dezelfde maatschappelijke effecten als genoemd onder 2a kunnen zich hier voordoen, met uitzondering van het weglekeffect richting re-integratie. Wel kan er sprake zijn van een weglek naar de WIJ.

14B-3) De geleidelijke afbouw van inburgeringsbudget laat het huidige wettelijke inburgeringsstelsel intact. De groep vrijwillige inburgeraars kan op basis van, door gemeente zelf te bepalen, prioriteiten nog inburgeren in 2011-2015. Er vindt geen stelselwijziging plaats waardoor desinvesteringen worden voorkomen. Afhankelijk van de doelstelling, is het mogelijk dat een groep vrijwillige inburgeraars geen aanbod krijgt en mogelijk een beroep op het re-integratiebudget zal doen.

Implementatie

Alle maatregelen –behalve de geleidelijke afbouw– vergen wetswijzigingen dan wel een forse stelselwijziging en kunnen daarom per 1 januari 2012 worden ingevoerd. De geleidelijke afbouw kan al per 1 januari 2011 worden ingevoerd.

Thema 14 Asiel, immigratie en integratie

Beleidsvariant C Maatregelen op het terrein van opvang

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Minimaal variant	0	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Maximale variant	0	0,03	0,05	0,08	0,07	0,07

Omschrijving variant

Deze variant pakt de maatregelen samen op het gebied van de opvang van asielzoekers. Opvangkosten maken een groot deel uit van de totale kosten van de vreemdelingenketen. Een besparing kan worden gerealiseerd door enerzijds het beperken van wie in de opvang mag verblijven en anderzijds de duur van de opvang te beperken. Binnen deze variant past het versneld uitplaatsen van asielzoekers die een status hebben en het versneld beëindigen van de opvang van uitgeprocedeerde vreemdelingen (par. 4.4.1).

Naast de structurele besparing is er ook sprake van een eenmalige besparing van € 34 mln in 2013 als de huidige statushouders versneld een eigen woning kunnen betrekken.

Het verschil tussen de minimale en maximale variant wordt bepaald door de mate van de verantwoordelijkheid bij de asielzoeker wordt gelegd voor het vinden van eigen woonruimte.

De minimale variant legt een grotere verantwoordelijkheid bij de gemeenten, de maximale gaat uit van zelfredzaamheid van de statushouder.

Structureel minimum en maximum bedragen zijn afhankelijk van genomen maatregelen bij de beperking van de instroom en versnellen doorlooptijden (zie par. 5.1)

Onderbouwing en maatschappelijke effecten

De maatregelen zijn gericht om alleen opvang te bieden aan asielzoekers conform de definitie van de Vreemdelingenwet 2000.

Versneld uitplaatsen van statushouders met het oog op huisvesting kan extra druk zetten op de gemeenten, omdat zij versneld woningen beschikbaar moeten stellen. Als het vinden van huisvesting geheel de eigen verantwoordelijkheid wordt van de statushouder, kan dit leiden tot een concentratie van statushouders in de zwakke wijken van grote steden en bestaat het risico dat statushouders op straat komen te staan.

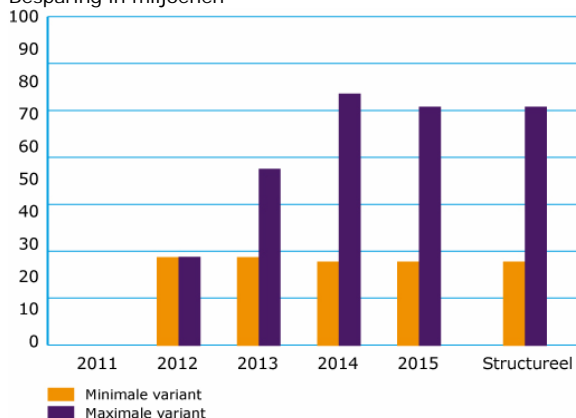
Versneld beëindigen van de opvang van uitgeprocedeerden kan leiden tot discussies met gemeenten over het bieden van noodopvang. Daarnaast kan het ook leiden tot snellere terugkeer naar land van herkomst.

Implementatie

Vanaf het moment dat wordt besloten tot het invoeren van de maatregelen kan, na aanpassing van de hiervoor benodigde regelgeving en bestuurlijk overleg, de opvang sneller worden beëindigd van asielgerechtigden die moeten worden uitgeplaatst en van uitgeprocedeerde asielzoekers. Naar verwachting is dit mogelijk met ingang van 2012.

14.C Maatregelen op het terrein van opvang

Besparing in miljoenen



Thema 14 Asiel, immigratie en integratie

Beleidsvariant D Herijking van verantwoordelijkheden

Besparingen in 2011-2015, in mln. euro's

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variante 14D-1	0,00	0,37	0,36	0,39	0,39	0,39
Variante 14D-2	0,00	0,26	0,25	0,28	0,28	0,28
Variante 14D-3	0,01	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03

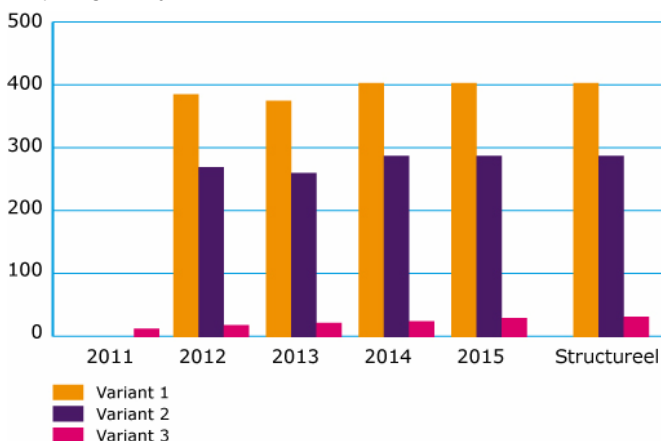
Omschrijving variant

Deze variant bestaat uit drie subvarianten die besparingen realiseren door verantwoordelijkheden anders te beleggen. Subvarianten 14D-1) en 14D-2) sluiten elkaar uit, maar 14D-3) kan zowel met 14D-1) als 14D-2) gecombineerd worden (par. 4.5.1 en par. 4.5.2)

- De eerste subvariant 14D-1) legt meer verantwoordelijkheid bij de migrant neer. De subvariant bestaat uit inburgering op basis van zelfstudie voor alle doelgroepen, kostendekkend inburgeringsexamen (tesamen € 334 mln.) en kostendekkende leges reguliere migratie/TWV (€ 53 mln.).
- De tweede variant 14D-2) legt meer verantwoordelijkheid bij de migrant én zijn werkgever neer. De subvariant bestaat uit financiering van inburgeringsbeleid door werkgevers voor werkende inburgeringsplichtige en vrijwillige inburgeraars (€ 216,2 mln.), kostendekkend inburgeringsexamen (€ 6,6 mln.) en kostendekkende leges reguliere migratie/TWV (€ 53 mln.).
- De derde variant 14D-3) belegt de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de overheid anders of beperkt de invulling van de verantwoordelijkheid van de overheid. De subvariant bestaat uit afschaffen specifiek integratiebeleid (€ 20 mln.) en een efficiencykorting op de gemeentelijke uitvoeringskosten van inburgering van 20% (€ 10,7 mln.).

14D Herijking van verantwoordelijkheden

Besparing in miljoenen



Onderbouwing en maatschappelijke effecten

14D-1) Deze subvariant gaat uit van het profijtbeginsel. De migrant heeft immers profijt van het verkrijgen van een verblijfs/werkvergunning en van inburgeringsbeleid. Om die reden wordt een grotere eigen bijdrage gevraagd. In de meest vergaande variant komt de inburgeringscursus te vervallen en wordt van de migrant zelfstudie verwacht. Mogelijk maatschappelijk effect is dat met name de vrijwillige inburgeraars zullen besluiten niet deel te nemen aan de inburgering. Voor zelfstudie geldt daarnaast dat het voor een deel van de doelgroep niet haalbaar is om zo het gewenste inburgeringsniveau te halen. Achterstanden in de samenleving worden dan niet meer via inburgering aangepakt, maar via re-integratie. Deze subvariant leidt mogelijk tot wegleffecten naar het re-integratiebudget. Het risico bestaat dat mensen onder aan de participatieladder niet zullen inburgeren, waaronder vrouwen met jonge kinderen. Denkbaar is ook een variant waarbij zelfstudie beperkt wordt tot doelgroepen die dat aankunnen, gecombineerd met een voorbereiding op het examen KNS door zelfstudie voor een ieder. De besparing zal afhankelijk van de keuze navenant minder zijn.

14D-2) Ook deze subvariant gaat uit van het profijtbeginsel maar legt de verantwoordelijkheid voor een groot deel bij de werkgevers die profijt hebben van ingeburgerde werknemers. Mogelijk maatschappelijk effect van deze subvariant is dat werkgevers uit kostenoverweging geen potentiële inburgeraars in dienst nemen. Bovendien zullen werkgevers moeilijk te verplichten zijn en kunnen niet alle werkgevers een beroep doen op financiering vanuit een O&O fonds.

14D-3) Deze subvariant gaat ervan uit dat specifiek integratiebeleid niet nodig is omdat integratieproblemen opgepakt kunnen worden binnen het generieke rijksbeleid en het gemeentebeleid. Door efficiëntere samenwerking tussen verschillende gemeentediensten kan er bovendien bespaard worden op de uitvoeringskosten voor inburgering bij gemeenten. Afschaffing van het specifieke integratiebeleid heeft als risico een verhoging van integratieproblemen, indien het mainstream beleid en de gemeenten de problemen onvoldoende oppakken.

Implementatie

Alle maatregelen vergen wetswijzigingen dan wel een forse stelselwijziging en kunnen pas per 1 januari 2012/2013 worden ingevoerd. De efficiencykorting van de uitvoeringskosten inburgering kan al wel per 1 januari 2011 worden ingevoerd. Bij variant 14D-2 zullen afspraken met werkgevers moeten worden gemaakt.

Thema 14 Asiel, immigratie en integratie

Beleidsvariant E Productiviteit vreemdelingenketen

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variant 14E						
Maatregelen JUS	0,00	0,00	-0,04	0,02	0,03	0,04
Maatregelen overig		0,00	0,01	0,03	0,05	0,05
Efficiencykorting IND						
- Minimale variant			0,00	0,00	0,00	0,01
- Maximale variant			0,00	0,01	0,01	0,02

Onderbouwing en maatschappelijke effecten

De maatregelen in de vreemdelingenketen zijn voor de toelating en terugkeer met name gericht om de organisatorische efficiency te vergroten en de aansturing te versterken.

Gerichter en daarmee minder toezicht op de vreemdeling kan potentieel leiden tot meer ongewenste migratie. De preventieve werking van de brede controle wordt immers verminderd. Aan de andere kant zorgt de gerichtere aanpak voor een grotere doelmatigheid van de uitvoeringsorganisatie.

Omschrijving variant

De voorgestelde maatregelen in de vreemdelingenketen zijn voor de toelating gericht op het vergroten van de efficiency, waarbij rekening wordt gehouden met lopende ontwikkelingen, en verbetering van de aansturing. Op de processen toegang (grenstoezicht), (binnenlands) toezicht en terugkeer zijn ingrijpende organisatorische wijzigingen voorgesteld.

- Verbeteren aansturing IND en COA (par. 4.7.1)
- Decentralisatie opvang (efficiency COA) (par. 4.7.3)
- Rationalisatie van het vastgoedbeheer COA (par. 4.7.4)
- Reorganisatie van het grenstoezicht (par. 4.7.5)
- Binnenlands toezicht (par. 4.7.6)
- Vereenvoudiging van de terugkeer (par. 4.7.7)
- Naturalisatieketen (par. 4.7.8)
- Efficiencykorting IND (par. 4.7.2)

Indirect zijn er mogelijke besparingen op de begrotingen van Defensie, Financien en BZK met een omvang van € 49,3 mln (structureel € 54 mln).

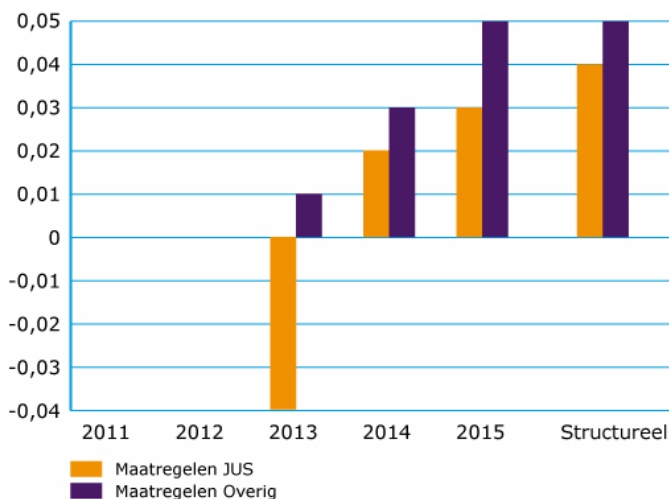
Implementatie

Bij alle varianten is het van belang om een reorganisatieplan op te stellen waarbij sprake is van een geleidelijke invoering en rekening wordt gehouden met de reeds lopende trajecten bij de betrokken organisaties. Dit geeft de uitvoeringsorganisaties de ruimte om de noodzakelijke reorganisatie van het personeel in goede banen te leiden.

Voor het rationaliseren van de vastgoed van COA is een periode van 18 jaar noodzakelijk om te komen tot een duurzame vastgoedportefeuille. Voor het afstoten van DT&V-capaciteit in 2011 en DJI-bewaringscapaciteit in 2013 is een (fors) besparingsverlies ingecalculeerd in 2011 en 2013.

14.E Productiviteit vreemdelingenketen

Besparing in miljoenen



1 Inleiding

Dit rapport is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk 1 zijn de opdracht, werkwijze en samenhang met andere werkgroepen beschreven. De beleidsterreinen waarop de opdracht van de werkgroep betrekking heeft, zijn beschreven in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 wordt de mogelijkheid van een verschuiving van accenten op de beleidsterreinen asiel, immigratie en integratie verkend. Hoofdstuk 4 beschrijft besparingsmaatregelen en vervolgens worden in hoofdstuk 5 beleidsvarianten gepresenteerd. De bijlagen van het rapport geven nadere informatie over de taakopdracht, een vergelijking van migratiebeleid met Canada en Denemarken, een groslijst van maatregelen, de samenstelling van de werkgroep en het onderzoek van het CBS uitgevoerd in opdracht van deze werkgroep naar de omvang van de doelgroep inburgering.

1.1 Opdracht

De werkgroep Asiel, immigratie en integratie is gevraagd beleidsvarianten te ontwikkelen die structureel besparen op de uitgaven voor de vreemdelingenketen en integratie, waarbij tenminste één variant (al dan niet bestaand uit verschillende subvarianten) structureel 20% van de netto uitgaven van totaal circa €1,5 mld (grondslag 2010) bespaart, conform de spelregels van de brede heroverwegingen. Dit houdt in dat een 20%-variant voor deze werkgroep circa €300 mln aan besparingsopties biedt. Een bezuiniging van deze omvang zal diep kunnen ingrijpen in de bestaande beleids- en uitvoeringspraktijk.

Het totaal van de genoemde € 1,5 mld wordt besteed aan de toelating en opvang van asielzoekers (respectievelijk Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), circa € 300 mln.; Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA) circa € 400 mln.; Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), circa € 170 mln.; en (de Dienst) Terugkeer en Vertrek € 50 mln.) en inburgering, integratie en remigratie (circa € 580 mln). Het vertrekpunt van de werkgroep is het beleidsinstrumentarium van toelating tot Nederland, de organisatie van de vreemdelingenketen, de (uitvoering van) inburgering van wie is toegelaten of wie wenst in te burgeren en de bevordering van de integratie in de samenleving.

1.2 Werkwijze

Naast de budgettaire noodzaak tot heroverwegen is ook een beleidsmatige heroverweging uitgevoerd waarvoor de werkgroep de volgende uitgangspunten heeft gehanteerd:

- humanitaire uitgangspunten: migranten die met gegronde reden in Nederland asiel aanvragen, worden humanair behandeld en na toelating ondersteund om zo veel mogelijk economisch zelfstandig te worden. Deze uitgangspunten zijn veelal vastgelegd in internationale verdragen;
- juridische uitgangspunten: rechten en verplichtingen zoals vastgelegd in of voortvloeiend uit internationale verdragen, zoals het VN-Vluchtelingenverdrag (het Verdrag van Genève), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het VN Verdrag voor de Rechten van het Kind en de EU-verdragen, zijn als gegeven beschouwd;
- doeltreffendheid en doelmatigheid van de keten: de vreemdelingen- en integratieketen kan door een andere inrichting en samenwerking tussen betrokken organisaties doelmatiger vormgegeven worden;

- perspectief migrant: helderheid over de procedure voor alle betrokkenen, een vlotte procedure met goede prikkels voor betrokken partijen kan de onzekerheid voor migranten verminderen en de transactiekosten over de gehele keten verlagen;
- herijking van verantwoordelijkheden: van degenen wie profijt hebben, kan een grotere verantwoordelijkheid worden gevraagd. Daarbij kunnen redelijkerwijs kosten in rekening gebracht worden voor geleverde prestaties/diensten.

1.3

Samenhang andere werkgroepen brede heroverweging

De werkgroep asiel, immigratie en integratie raakt op verschillende terreinen aan beleidsterreinen welke onderwerp zijn van heroverweging in andere werkgroepen. Hieronder een overzicht van raakvlakken.

1. *Op afstand van de arbeidsmarkt.* Het inburgeringsbudget maakt samen met het re-integratiebudget en het budget voor volwasseneducatie onderdeel uit van het participatiebudget dat beschikbaar is voor gemeenten. Eventuele bezuinigingen op re-integratie- en/of inburgeringsbudget dienen in samenhang gezien te worden op de betekenis ervan voor gemeenten.
2. *Internationale samenwerking.* De werkgroep internationale samenwerking heroverweegt de ODA-toerekening van middelen, waar asieluitgaven deels onder vallen. Daarnaast is het postennetwerk, een betrokken partner in de vreemdelingenketen, onderdeel van heroverweging in deze werkgroep.
3. *Veiligheid.* De Koninklijke Marechaussee, de vreemdelingenpolitie en de Zeehavenpolitie kunnen anders georganiseerd worden. Verder is in het kader van de rechtsgang vreemdelingenrecht en opvangkosten relevant welke beleidsvarianten gericht zijn op het versnellen van procedures.
4. *Openbaar bestuur.* De werkgroep heeft gekeken naar de uitvoeringskosten voor inburgering. De werkgroep openbaar bestuur kijkt naar de bestuurlijke en financiële verhoudingen, waaronder het gemeentefonds.
5. *Bedrijfsvoering.* De werkgroep heeft gekeken naar het vastgoedbeleid van het COA. In de werkgroep bedrijfsvoering is gekeken naar het vastgoedbeleid voor de rijksoverheid als geheel.

Indien relevant is in dit rapport bij maatregelen en/of varianten verwezen naar samenhang met maatregelen of varianten uit een andere werkgroep.

Het beleidsveld asiel, immigratie en integratie wordt gekenmerkt door veel maatschappelijke discussie en beleidsveranderingen. Op de genoemde beleidsterreinen is een groot aantal wetswijzigingen in het stadium van parlementaire behandeling. De werkgroep heeft deze als gegeven beschouwd. Een volgend kabinet zal in overleg met de wetgever moeten besluiten of en zo ja, welke maatregelen kunnen worden ingevoerd. Het betreft het wetsvoorstel modern migratiebeleid (TK 32052, nr. 1-3), het wetsvoorstel wijziging asielprocedure, beantwoording motie Heroverweging Remigratiewet (TK 31700 XVIII, nr. 20) wijziging van het huwelijksrecht (TK 32175, nr. 1) en herziening van de Wet arbeid vreemdelingen (TK 32287, nr. 1).

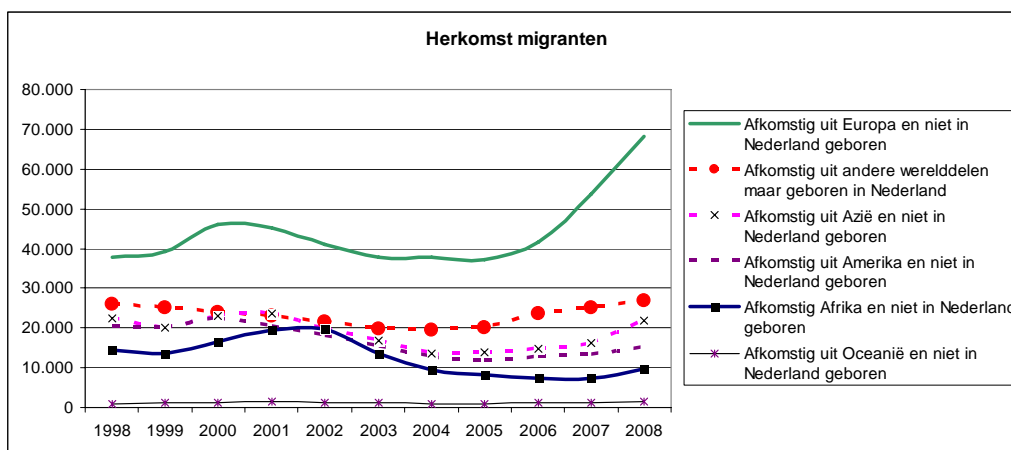
2 Beschrijving beleidsveld

Dit hoofdstuk geeft een beknopte weergave van het beleidsveld en het huidige migratie- en integratiebeleid.

2.1 Migratie naar Nederland: cijfers, trends en motieven

In onderstaande grafiek zijn over de periode 1998 – 2008 de migrantenstromen (geordend naar werelddeel en in aantallen) weergegeven.

Figuur 1 Migratie naar herkomst

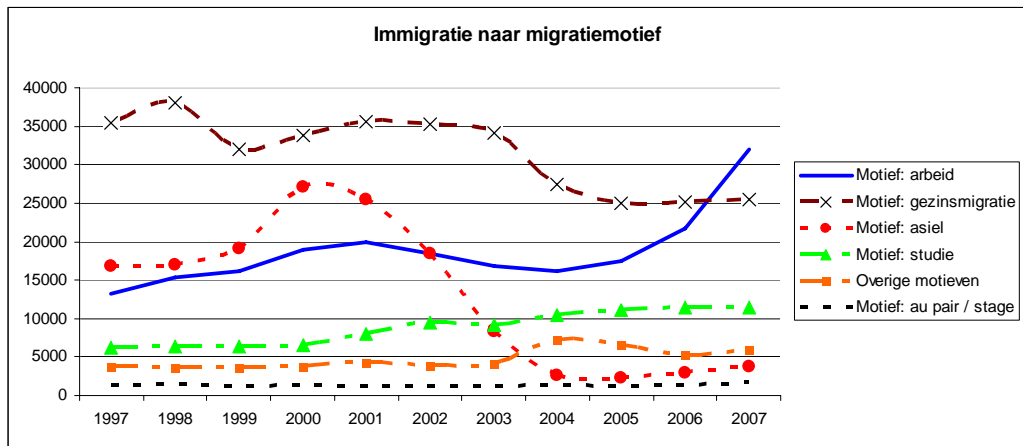


Bron: CBS

Uit deze gegevens blijkt dat het aandeel Europeanen dat naar Nederland komt het grootst is, gevolgd door de groep Nederlanders die na verblijf in het buitenland zich (weer) in Nederland vestigen. Deze migratiestromen zijn niet te beïnvloeden: voor EU-onderdanen geldt immers vrij verkeer. Overigens bevatten bovenstaande CBS-cijfers wat betreft werknemers afkomstig uit Midden- en Oost-Europa (MOE-landers) veel in de GBA geregistreerde seizoensmigranten, die hier slechts kort verblijven en werken.

In onderstaande grafiek zijn de migratiecijfers geordend naar motief. De twee hoofdmotieven voor migratie naar ons land zijn werk en huwelijk/gezin. Daarbij is het opvallend dat de arbeidsmigratie de sterkste stijging laat zien. De gezinsmigratie heeft zich tot en met het jaar 2007 gestabiliseerd tot circa 25.000 per jaar. De asielmigratie is daarentegen in de afgelopen 10 jaar significant gedaald. Het aantal ingediende asielaanvragen laat nu weer een licht stijgende trend zien. In 2008 gaat het om 15.275 aanvragen, in 2009 ligt dit aantal op 16.163 (rapportage Vreemdelingenketen).

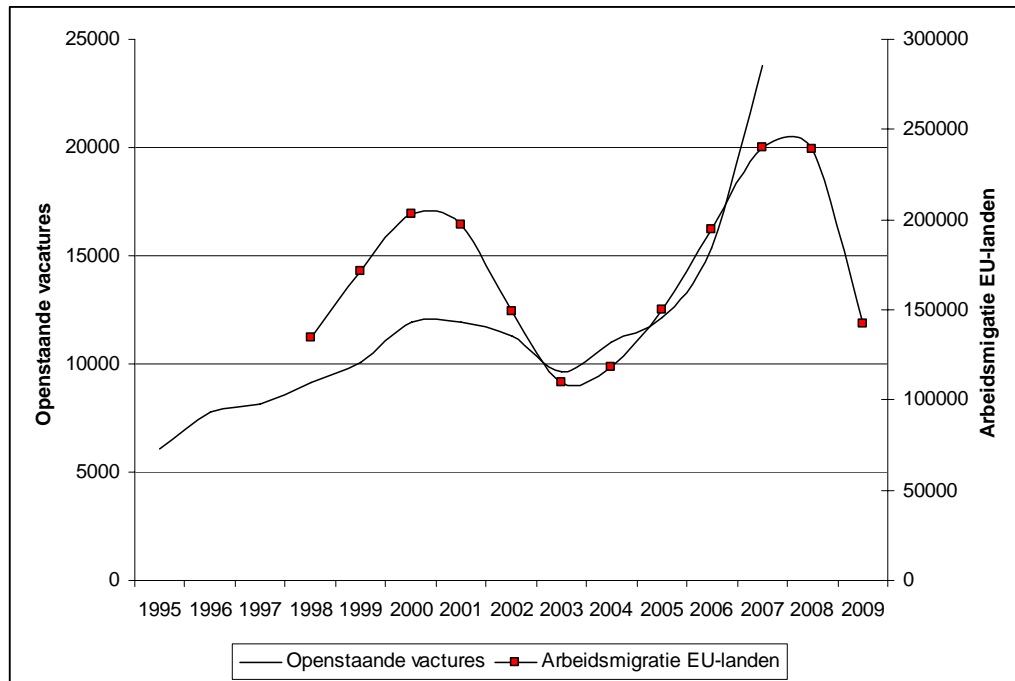
Figuur 2 Immigratie naar migratiemotief



Bron: CBS

Arbeidsmigratie laat de sterkste stijging zien. Die is sinds 2004 vooral toe te schrijven aan kennismigranten en aan arbeidsmigranten uit de nieuwe Midden- en Oost-Europese lidstaten, met name Bulgaren, Polen en Roemenen. Ook de arbeidsmigratie uit buurlanden als Duitsland en België blijft hoog. Van kennismigranten wordt aangenomen dat bij hen altijd sprake is van een positieve bijdrage. Niet-kennismigranten zijn nodig voor het oplossen van tijdelijke knelpunten op de arbeidsmarkt waarvoor geen prioritair (binnenlands en overig EU) arbeidsaanbod inzetbaar is. De kennismigratie is gedurende een periode van 10 jaar gestaag toegenomen. Onderstaande grafiek geeft aan dat arbeidsmigratie toe- of afneemt met het aantal openstaande vacatures.

Figuur 3 Arbeidsmigratie in relatie tot openstaande vacatures



Bron: CBS

De vier grootste migratiestromen zijn arbeid, gezinsmigratie, studie en asiel. De werkgroep heeft zich gegeven de budgettaire grondslag gericht op twee migratiestromen, te weten asiel en huwelijk/gezinsmigratie.

2.2 Migratie- en integratiebeleid

Het Nederlandse migratiebeleid wordt ingevuld binnen de grenzen die het internationale en Europese recht stelt. Rechten en verplichtingen uit brede internationale verdragen, zoals het VN-Vluchtelingenverdrag, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het VN Verdrag voor de Rechten van het Kind, vinden hun weerslag in de Nederlandse vreemdelingenwetgeving. Hetzelfde geldt voor de Europese wetgeving op basis van de oprichtingsverdragen van de Europese Unie. In paragraaf 3.3 wordt hierop nader ingegaan.

Voor mensen die in Nederland aanspraak willen maken op een status als vluchteling, zijn toelatingseisen neergelegd in de Vreemdelingenwet 2000. Daarnaast gelden voor specifieke groepen specifieke eisen. Gezinsmigranten moeten - op grond van de Wet inburgering buitenland - voldoen aan eisen omtrent het niveau van taalbeheersing. De Wet inburgering regelt de inburgeringseisen waaraan migranten na toelating moeten voldoen.

Arbeidsmigranten en kenniswerkers moeten voldoen aan de eisen die de Wet arbeid vreemdelingen aan hen (en hun werkgever of opleidingsinstituut) stelt. Buitenlandse studenten moeten voldoen aan de toelatingsvoorwaarden voor hun opleiding. Het toelatingsbeleid voor alle arbeidsmigranten (inclusief de kennismigranten) is vraaggestuurd: de behoefte van werkgevers bepaalt wie er binnenkomt, zonder arbeidscontract wordt niemand toegelaten. De duur van dat contract bepaalt de duur van verblijfs- en tewerkstellingsvergunning.

Van (huwelijk/gezins)migranten wordt verwacht dat zij zich op hun toekomst in Nederland voorbereiden. Daarvoor is een wettelijk minimum niveau van beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving in de Wet inburgering buitenland (Wib) vastgelegd¹. Slagen voor het examen buitenland is één van de voorwaarden om op basis van de Vreemdelingenwet in aanmerking te komen voor een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV).

Inburgering krijgt in Nederland in de regel verplicht een vervolg: het inburgeringsexamen, waarvan de eindtermen zijn vastgelegd in de Wet inburgering. Deze wet is ook van toepassing op migranten die tot de groep zogenaamde "vrijwillige inburgeraars" behoren. Dit zijn personen die niet inburgeringsplichtig zijn, maar waarvan wordt verondersteld dat zij een grote afstand tot de Nederlandse samenleving hebben en de taal niet of onvoldoende beheersen om zichzelf te kunnen redden.

In opdracht van de werkgroep heeft het CBS onderzocht hoe groot de doelgroep van "vrijwillige inburgeraars" die reeds in Nederland aanwezig is. Deze wordt geschat voor 2008 op ongeveer 319.000 mensen, waaronder naturalisandi en EU-onderdanen (zie bijlage 5, CBS 2010). De jaarlijkse instroom van nieuwe potentieel vrijwillige inburgeraars wordt geschat op 11.000. De geschatte omvang van de resterende groep verplichte inburgeraars die reeds in Nederland aanwezig is, is ongeveer 80.000. De jaarlijkse toestroom van nieuwe inburgeringsplichtigen is becijferd op circa 18.000.

De gemeenten voeren de Wet inburgering uit. Voornaamste taken zijn de werving van inburgeraars, het handhaven van de inburgeringsplicht en het aanbieden van een inburgeringsvoorziening. In de afgelopen periode zijn binnen het inburgeringsbeleid maatregelen genomen om inburgering nadrukkelijk in de context van maatschappelijke en arbeidsmarktparticipatie te brengen, onder meer via de introductie van daarop toegespitste examenprofielen en het (financieel) stimuleren van gecombineerde leer-werk en duale trajecten. Het inburgeringsbudget maakt (daarom) sinds 2009 onderdeel uit van de participatieketen, waarbij de middelen voor inburgering, volwasseneducatie en re-integratie zijn samengevoegd in de Wet participatiebudget. Hiermee hebben gemeenten beleidsvrijheid om maatwerk in participatievoorzieningen te leveren, bijvoorbeeld door gecombineerde trajecten aan te bieden.

2.3 Maatschappelijke consequenties

De heroverwegingswerkgroep heeft de taak beleidsvarianten te ontwerpen die uitgavenvermindering mogelijk maken. Het spreekt vanzelf dat bij het heroverwegen van beleid, de publieke belangen ten aanzien waarvan de overheid taken op zich heeft genomen, niet onveranderd kunnen blijven. Vermindering van de inspanningen van de rijksoverheid brengt meer verantwoordelijkheden van andere overheden en (maatschappelijke) actoren met zich mee, zoals de migranten zelf en/of werkgevers die profijt hebben van arbeidsmigratie.

De trend op het terrein van immigratie en integratie is die van een stijgende mobiliteit tussen landen. Ook voor Nederland, met zijn open economie, leidt deze trend tot snelle veranderingen met een grote maatschappelijke impact. Steeds meer burgers in Nederland onderhouden bindingen met meer dan één land.

¹ De huidige Wib is kostendekkend en om deze reden buiten mogelijke besparingsopties gehouden.

De publieke belangen die door de huidige overheidsuitgaven worden behartigd, worden bij bezuinigingen ter discussie gesteld. Dat betekent dat deze belangen op een andere manier zullen moeten worden geborgd, of dat de ambities worden bijgesteld. Bij de toelating tot Nederland kunnen betrokkenen, asielzoekers, huwelijks- en gezinsmigranten, arbeidsmigranten, studenten en werkgevers, meer verantwoordelijkheid nemen.

Bij inburgering moet worden afgewogen of bezuinigingen geen risico's opleveren voor het bevorderen van de beheersing van de Nederlandse taal en het overdragen van kennis van de beginselen van de Nederlandse rechtsstaat aan migranten. Het is niet denkbeeldig dat wederzijdse vervreemding wordt vergroot wanneer migranten de taal niet spreken, gangbare omgangsvormen niet kennen en hun kinderen in isolement laten opgroeien. Migratie kent ook veel dynamiek en nieuwe ontwikkelingen die reacties kunnen vragen, omdat gemeenten en instellingen in de (jeugd)zorg en in het onderwijs maatschappelijke problemen tegenkomen rond migrantengroepen.

De werkgroep heeft zich rekenschap gegeven van de maatschappelijke consequenties van beschreven maatregelen. In hoofdstuk 5 wordt per variant de maatschappelijke effecten genoemd.

3 Verschuiving beleidsaccenten

In dit hoofdstuk worden mogelijke heroverwegingen van huidige beleidsuitgangspunten beschreven. Het gaat daarbij om een andere verdeling van de verantwoordelijkheid tussen overheden onderling; en tussen de overheid en de migrant; en tussen overheid en werkgevers. Een tweede heroverweging betreft een verdergaande vormgeving van het migratiebeleid in het perspectief van arbeidsmarkt en werk. De in gang gezette samenwerking in EU-verband op het terrein van migratie zal ook leiden tot andere beleidsuitgangspunten. Dat zou ook kunnen gelden voor de inzet van nieuwe technieken, zoals biometrie. Deze laatste twee ontwikkelingen zijn relevant voor dit beleidsterrein, maar zullen niet voor 2015 voltooid zijn.

3.1 Heroverweging verantwoordelijkheden overheden en migrant

Het beslag op de overheidsmiddelen kan worden verkleind door het accent te verschuiven naar een grotere eigen verantwoordelijkheid van degenen die tot Nederland worden toegelaten, alsook hun referenten. Ieder individu heeft een eigen verantwoordelijkheid, zo ook een migrant. Van hem of haar of zijn referenten mag verwacht worden om aan te tonen wie hij of zij is; duidelijk te zijn over zijn/haar motieven om naar Nederland te komen; te willen investeren in zijn toekomst; en zelf een (financiële) bijdrage te leveren aan de voor hem ingestelde publieke diensten. Van hem mag ook worden verwacht dat hij zelfstandig vertrekt als hij niet in Nederland mag blijven. Van de overheid mag de migrant op zijn beurt verwachten dat deze snel en doelmatig duidelijkheid verschaft over zijn mogelijk verblijf in Nederland en de wijze waarop hij wordt gefaciliteerd richting integratie/participatie in de samenleving en op de arbeidsmarkt.

Ook tussen overheden, in dit geval rijksoverheid en gemeenten kan een verschuiving van taken, budgetten en verantwoordelijkheden bijdragen aan besparingen en een hogere doelmatigheid door de oorspronkelijke aard en strekking van de Vreemdelingenwet 2000 opnieuw in toepassing en uitvoering centraal te stellen. Deze beoogde immers de verantwoordelijkheden duidelijk te beleggen.

3.2 Migratie in het perspectief van werk

Van kennismigranten wordt aangenomen dat bij hen altijd sprake is van een positieve bijdrage. Overige arbeidsmigratie is nodig voor het oplossen van tijdelijke knelpunten op de arbeidsmarkt waarvoor geen prioritair (binnenlands en overig EU) arbeidsaanbod inzetbaar is (Zie grafieken hoofdstuk 2).

Voor inburgering kan het perspectief van werk een aanscherping betekenen van het (uitvoerings)beleid dat erop gericht is om migranten snel in staat te stellen te participeren op de arbeidsmarkt. Taal is daarbij een bewezen instrument². Een dergelijk consequent beleid draagt bij aan wezenlijke budgettaire besparingen als een deel van de instrumenten die niet in het teken staan van toeleiding naar arbeid worden heroverwogen.

² Bron: IntegratieBarometer 2009 van VluchtelingenWerk, onderzoek uitgevoerd door Regioplan. Een vergelijkbaar verband tussen taalvaardigheid en arbeidsmarktparticipatie wordt geconstateerd door Jaco Dagevos e.a. in Jaarboek Minderheden 2010. Voor een Canadese en Engelse onderbouwing van deze relatie, zie o.a. Monica Boyd (2009), Immigration trends, language skills and the labour market integration of recent immigrants; B.R. Chiswick & P.W. Miller (2000), The complementarity of language and other human capital: immigrant earnings in Canada, en C. Dustmann & F. Fabbri (2003) "Language proficiency and labour market performance of immigrants in the UK", in The Economic Journal, 113 (July).

Daarbij kan sterker dan nu het geval is de kennis op lokaal niveau benut worden voor het doelmatig aanwenden van middelen voor mensen die bij het gemeenteloket komen. Op rijksniveau is het participatiebudget daartoe 'ontschot' beschikbaar gesteld voor gemeenten. Dit biedt de mogelijkheid om instrumenten op de hiergenoemde terreinen in onderlinge samenhang in te zetten. Op dat terrein kunnen - bijvoorbeeld door het nog meer inzetten van zogenaamde leer/werktrajecten - nog slagen gemaakt worden.

3.3 Toekomstperspectief: Europese samenwerking

Het Nederlandse beleid wordt begrensd door de afspraken die op Europees niveau gemaakt zijn en worden gemaakt in het kader van de harmonisatie van wet- en regelgeving. Toekomstig asielbeleid zal steeds minder bepaald worden door nationale wetgevers, maar steeds meer in Europees verband worden geharmoniseerd. Ook het beleid inzake gezinsmigratie wordt steeds meer Europees vorm gegeven. Zoals gezegd beschouwt de werkgroep de internationale verdragen waarop het asiel- en migratiebeleid gebaseerd is als gegeven.

De werkgroep heeft geen beleidswijzigingen overwogen waarvoor aanpassing of opzegging van internationale verdragen nodig is. Voor Nederland als lid van de EU is opzegging van het Vluchtelingenverdrag of EVRM geen realistische optie. Op grond van het Verdrag van Lissabon is het Europese asiel- en migratiebeleid op deze verdragen geschoeid. Opzegging van bijvoorbeeld het EVRM zou dan ook niet mogelijk zijn zonder het EU-lidmaatschap te beëindigen. Aanpassing van Vluchtelingenverdrag of EVRM zou een zeer langdurig proces zijn, dat in tijd ver buiten de scope van de heroverwegingen valt.

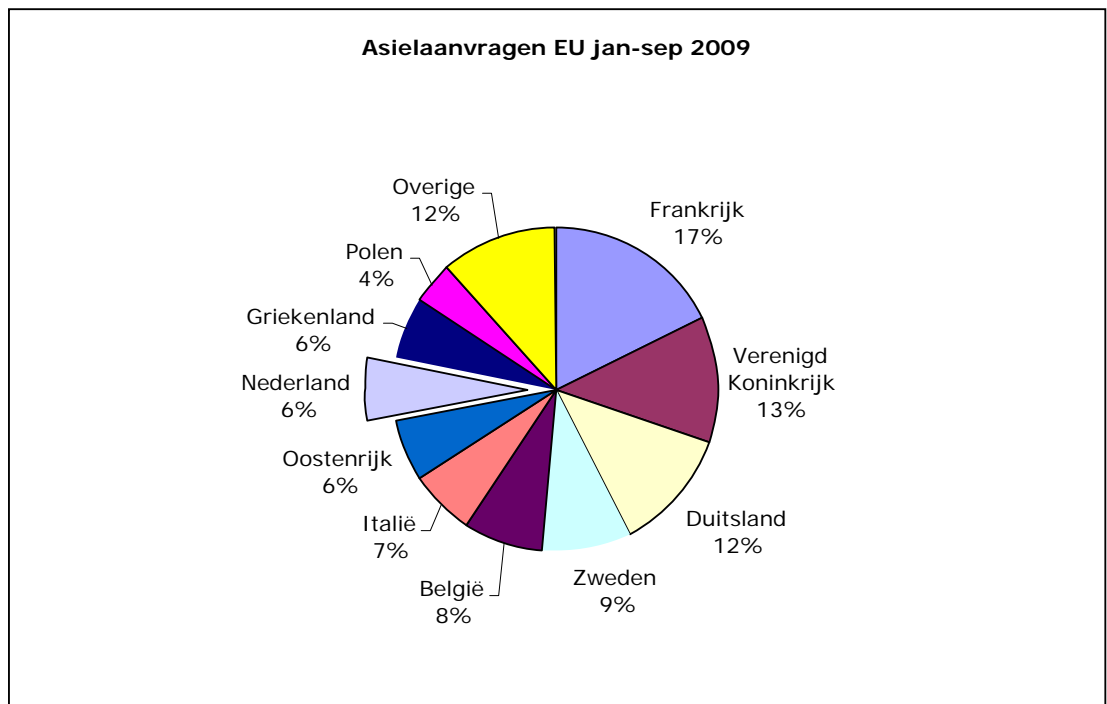
Wat wel binnen de scope van de werkgroep valt, zijn voorstellen tot wijziging van Europese richtlijnen en andere EU-regelgeving. Op het terrein van asiel zijn verschillende richtlijnen van kracht die minimumnormen geven voor asielprocedures, voor de opvang en voor de definitie van een vluchteling en subsidiaire bescherming. Nederland is daaraan gehouden. Op grond van het Verdrag van Lissabon zullen deze minimumnormen worden vervangen door gemeenschappelijke EU-normen.

De komende jaren zullen diverse richtlijnen worden aangepast. Zo wordt het komend jaar in Europees verband gewerkt worden aan herziening van de EU-richtlijn gezinshereniging. Specifieke beleidsprioriteiten voor Nederland, zoals het stellen van eisen aan het opleidingsniveau van migranten en van hogere leeftijdsriteria³, kunnen daar ingebracht worden. Ook diverse asielrichtlijnen worden aangepast. Van belang is de koppeling met het Europese economische beleid en ontwikkelingshulp. De zogenaamde gaten in de regelgeving, bijvoorbeeld de 'Europa-route' zijn uiteindelijk alleen effectief tegen te gaan op Europees niveau.

³ Zoals aangekondigd in kabinetsbrief over huwelijksmigratie dd. 2 oktober 2009.

Van januari tot en met september 2009 werden, volgens de door Eurostat opgestelde geharmoniseerde gegevens, in de EU in totaal circa 190.700 asielerzoeken ingediend (Eurostat-gegevens over heel 2009 zijn nog niet beschikbaar).⁴ Nederland nam daarvan circa 11.600 aanvragen in behandeling, 6% van het totaal, en stond daarmee binnen Europa op de achtste plaats als bestemmingsland. In het tweede halfjaar van 2008 was dit nog de zesde plaats.

Figuur 4 Asielaanvragen naar EU-land



Bron: Eurostat

Wanneer sprake is van een volledig geharmoniseerd Europees asielbeleid, kan de optie worden uitgewerkt van opvang in de regio, waarbij de asielaanvraag bij voorkeur buiten Europa wordt ingediend. Als individueel land beleid initiëren met opvang in de regio zal de toestroom van asielzoekers naar dat land waarschijnlijk vergroten. Een ander toekomstperspectief is de beoordeling van asielaanvragen te organiseren aan de buitengrenzen van Europa. Dit valt echter buiten het beslag van de onderzoeksopdracht, omdat Europese harmonisatie voor 2015 niet reëel is. Los van dergelijke maatregelen kan het ondersteunen van opvang in de regio van conflictgebieden migratiestromen reguleren.

Relevant voor migratiebeleid is de ontwikkeling op termijn van een geïntegreerd postennetwerk voor EU-lidstaten, waarbij een geïntegreerd loket operationeel is voor aanvragen voor EU-lidstaten.⁵ Waar mogelijk worden aanvragen elektronisch (via web-applicaties) ingediend. Gezien het tijdspad en de afhankelijkheden van

⁴ De door Eurostat sinds 2008 gehanteerde definitie asielinstroom betreft het totaal aantal asielaanvragen, dus zowel eerste als tweede en volgende asielaanvragen. Zo betreffen de cijfers van het Verenigd Koninkrijk alleen eerste aanvragen, omdat het VK het totale aantal asielaanvragen nog niet over de gehele periode heeft aangeleverd.

⁵ Zie voor maatregelen met betrekking tot het postennetwerk het rapport van de werkgroep brede heroverweging internationale samenwerking.

andere Europese landen zijn in het kader van de heroverweging hiervoor nog geen besparingen te bepalen.

Ten slotte is van belang te vermelden dat Denemarken⁶ - vaak als voorbeeld wordt aangehaald op het gebied van het asiel- en migratiebeleid - in zeer beperkte mate als voorbeeld kan fungeren: Denemarken is aan de EU-regelgeving op het gebied van asiel, immigratie en integratie immers niet gebonden en neemt daaraan niet deel (*'opt out'*). Het bedingen van een uitzondering voor Nederland zoals die geldt voor Denemarken, acht de werkgroep niet realistisch. Het Verdrag van Lissabon voorziet immers niet in die mogelijkheid en zou daarop moeten worden aangepast. Een dergelijk proces valt door de lange duur buiten de scope van deze heroverwegingen.

3.4 Toekomstperspectief: inzet van nieuwe technieken

Op nationaal en EU-niveau worden momenteel maatregelen onderzocht waarbij de vreemdeling, alvorens hij naar Nederland reist, zoveel mogelijk (web-based) informatie verstrekt aan de overheid. Dergelijke maatregelen moeten in de toekomst een rol gaan spelen bij het tegengaan van ongedocumenteerde asielzoekers. Het gebruik van vooraf verstrekte informatie biedt extra mogelijkheden voor de geloofwaardigheidstoets in het kader van de asielprocedure. Zeker als de genoemde gegevens gekoppeld kunnen worden aan een biometrisch kenmerk. Voorwaarde is wel dat het vooraf verstrekken van informatie, het opslaan en gebruik hiervan in EU-verband wordt geregeld en mogelijk is op grond van nationale privacywetgeving. Ook hiervoor geldt dat op termijn efficiencywinst te behalen is. Gelet op het tijdspad dat nodig is voor dergelijke ontwikkelingen is het niet realiseerbaar voor 2015.

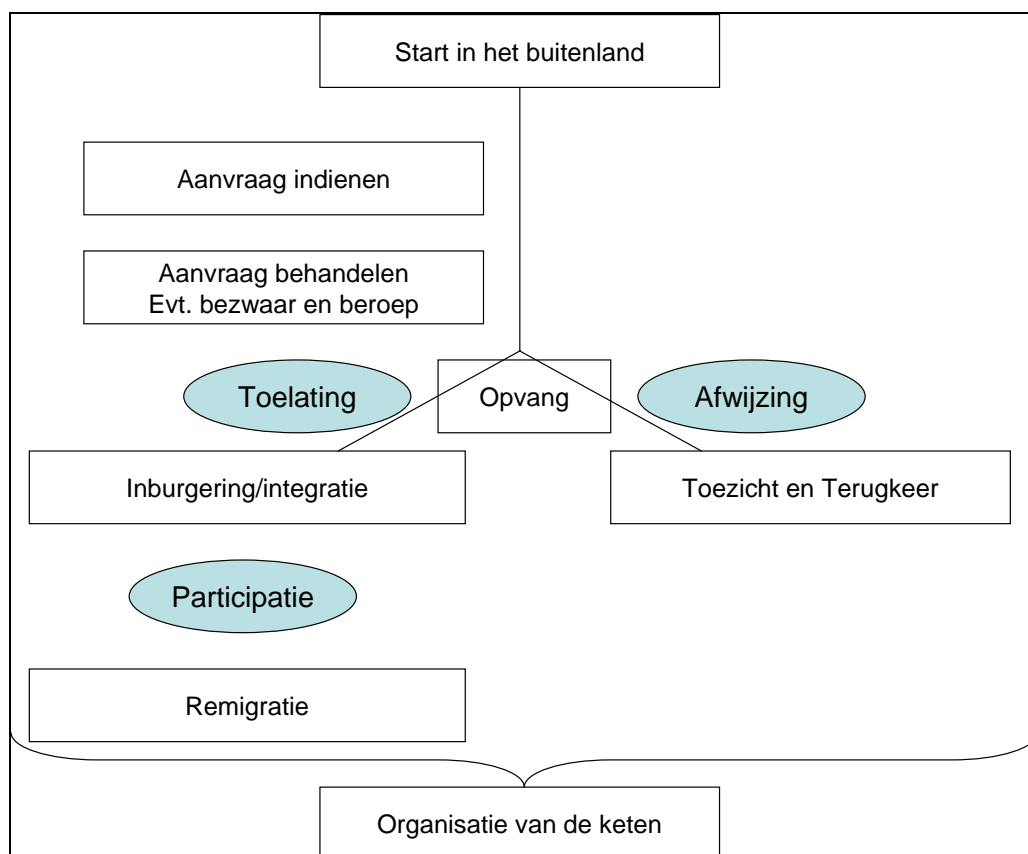
⁶ In de bijlage vindt u een internationale vergelijking met het migratiebeleid van Canada en Denemarken. Dit zijn landen waarnaar regelmatig in het migratiedebat wordt gerefereerd.

4 Keuzes in de keten

Dit hoofdstuk volgt een indeling gelijk aan het proces dat een migrant doorloopt in de vreemdelingenketen, tot en met inburgering, integratie en eventueel remigratie of terugkeer. Elke processtap vormt een paragraaf in dit hoofdstuk en identificeert en beschrijft mogelijke maatregelen op dat punt van het proces. In bijlage 3 zijn de maatregelen in de vorm van een groslijst samengevat.

Bij de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 is gekozen voor een duidelijk onderscheid tussen asiel en reguliere migratie. In de Wet modern migratiebeleid worden categorieën in de reguliere migratie aangebracht.⁷ In dit hoofdstuk wordt dat onderscheid ook aangehouden om het verschil aan te geven tussen maatregelen op het gebied van de asielketen en op het gebied van reguliere migratie. Een aparte paragraaf is gereserveerd voor de organisatie van de keten. In onderstaande figuur is het proces schematisch weergegeven.

Figuur 5 Schema vreemdelingen- en inburgeringsketen



Van belang is dat bij besluitvorming over de te nemen maatregelen wordt gekeken naar cumulerende budgettaire effecten. Een maatregel die de toestroom naar Nederland verlaagt (q-effect) heeft immers gevolgen voor het aantal mensen in de

⁷ Op grond van het Modern migratiebeleid wordt reguliere migratie gedefinieerd als: uitwisseling, studie, arbeid tijdelijk, arbeid regulier, kennis en talent, familie en gezin, humanitair tijdelijk, bijzonder verblijf.

opvang bij COA, maar ook voor de jaarlijkse instroom van verplichte inburgeraars. Deze is echter lastig te kwantificeren.

4.1 Beperking van de instroom

Beperken van de instroom heeft een groot financieel effect. Geen aanvraag betekent immers voor de gehele keten geen kosten. De werkgroep heeft verschillende beleidsmaatregelen overwogen ter beperking van de instroom van asielzoekers en gezinsmigranten. Deze categorieën brengen immers de hoogste kosten met zich mee voor opvang dan wel inburgering. Berekeningen van de te verwachten besparingen zijn gemaakt in samenhang met de maatregelen gericht op het indienen en behandelen van de toelatingsaanvraag. Deze maatregelen zijn niet los van elkaar te zien, omdat de afzonderlijke maatregelen elkaar beïnvloeden. Wanneer een asielprocedure langer duurt, bijvoorbeeld omdat na een afwijzing wordt doorgeprocedeerd, duurt ook de opvang langer. Een dalende instroom heeft effecten op de gehele migratie-, inburgerings- en integratieketen en de sociale zekerheid. De huidige rekensystematiek is er echter nog niet op ingericht dat de besparingen buiten de vreemdelingenketen te kwantificeren zijn. Een dalende asielinstroom leidt immers niet per definitie tot een daling van het aantal inwilligingen, bijvoorbeeld omdat maatregelen eerder tot doel hebben aanvragen te ontmoedigen die weinig kans maken.

4.1.1 Beperking van de asielinstroom

De hoogte van de te realiseren besparingen binnen het asielbeleid hangt nauw samen met de omvang van de asielinstroom. Dat geldt voor de kosten voor de asielprocedure, voor de opvang van asielzoekers, voor de rechtspraak, voor de rechtsbijstand en voor de inburgering. Verschillende factoren hebben invloed op deze instroom. Allereerst natuurlijk de situatie in de wereld. De kern van het asielbeleid is het bieden van bescherming aan mensen die daarop krachtens het Vluchtelingenverdrag, het EVRM en daarop gebaseerde Europese regelgeving aanspraak kunnen maken. Wanneer er grote behoefte aan bescherming ontstaat, bijvoorbeeld door het uitbreken van een conflict, kan dit leiden tot een grotere stroom asielzoekers. Daarnaast kan het beleid dat door Nederland wordt gevoerd invloed uitoefenen. In 2009 heeft het beëindigen van het categoriaal beschermingsbeleid voor Somaliërs en Centraal-Iraakezen voor een daling van de instroom gezorgd. Ten derde is het beleid in de ons omringende landen van belang. Verschillen in beleid tussen landen binnen Europa leiden tot verschillen in de verdeling van asielzoekers, doordat mensensmokkelaars in staat zijn snel te reageren op beleidswijzigingen. Ten slotte reizen veel asielzoekers illegaal het Schengengebied, en vervolgens Nederland, binnen. De effectiviteit van de bewaking van de Europese buitengrenzen is daarmee een vierde factor die invloed heeft op de asielinstroom.

Verschillende Nederlandse bewindspersonen hebben voor een gemeenschappelijk EU-asielbeleid gepleit. Daartoe zijn op EU-niveau verschillende stappen gezet. In dit licht is de eerste besparingsvariant het afschaffen van de twee asielgronden in de Nederlandse vreemdelingenwetgeving die in Europese wetgeving (kwalificatierichtlijn) niet bestaan: artikel 29, eerste lid, onder c en d, van de Vreemdelingenwet 2000. Dit betreft de bescherming om klemmende redenen van humanitaire aard ('c-grond') en categoriale bescherming ('d-grond'). Deze beschermingsgronden zijn louter nationaal en niet terug te voeren op internationaalrechtelijke verplichtingen. Als gevolg van de harmonisering van het Nederlandse beleid met de EU zal het afschaffen van deze categorieën leiden tot een daling van de instroom.

De budgettaire consequenties van deze beleidswijziging kunnen niet los worden gezien van de maatregelen voorgesteld in paragrafen 4.2.1 en 4.3.1. De besparing bij asiel treedt op binnen een bandbreedte van 5% tot 15% van de huidige asielinstroom, omdat niet volledig is in te schatten hoe de instroom zich zal ontwikkelen door externe ontwikkelingen. De structurele besparing van de combinatie van maatregelen varieert tussen € 45 mln. en € 65 mln.

4.1.2

Beperking van de instroom huwelijk/gezinsmigratie en volgmigratie

Binnen het selectieve migratiebeleid is het beleid voor huwelijk- en gezinsmigratie restrictief. Volgmigratie is daar een afgeleide van. Selectie van de instroom is echter beperkt mogelijk, omdat het recht op gezinshereniging wordt gegarandeerd door internationale bepalingen in het EVRM, de richtlijn gezinshereniging en de richtlijn vrij verkeer van personen (EU-burgers). Bij de voorgestelde maatregelen is dan ook in de eerste plaats gezocht naar mogelijkheden binnen deze richtlijnen. De voorstellen zijn complementair aan de maatregelen die het kabinet heeft aangekondigd in de brief over gezinsmigratie van 2 oktober 2009, waarnaar korthedshalve wordt verwezen.

Het Hof van Justitie van de EU heeft recent, in de zaak Chakroun, de grenzen van deze richtlijn aangegeven door te oordelen dat de in Nederland gehanteerde norm van 120% van het wettelijk minimumloon bij gezinsvorming strijdig is met Europees recht. Dit betekent dat een verhoging van het middelenvereiste (bijvoorbeeld tot 140% van het minimumloon) op dit moment niet mogelijk is. Ook heeft het Hof het onderscheid tussen gezinshereniging en gezinsvorming, dat in het Nederlandse beleid gemaakt werd, verworpen. Deze uitspraak illustreert dat, als Nederland een verdergaand effect wil bereiken in de instroom en daarmee een vermindering van de inburgeringsuitgaven, wijziging van de richtlijn gezinshereniging nodig is.

De volgende maatregelen zijn overwogen.

Asiel nareizigers ⁸:

- gezinsleden van asielstatushouders kunnen nu binnen drie maanden na statusverlening een mvv aanvragen om daarmee in Nederland een asielprocedure te starten. Een nationale maatregel is een andere invulling van dit nareiscriterium bij asiel. In het huidige stelsel wordt een nareis-aanvraag behandeld als een asielaanvraag, met volledige asieltoets en recht op opvang. Voorgesteld wordt nareizigers voortaan een reguliere verblijfsvergunning te verlenen en daarmee een andere invulling aan het nareiscriterium te geven. Door de toegelaten vluchteling sneller uit de opvang te plaatsen, hoeft aan de nareizende ook geen opvang meer te worden geboden. Pleegkinderen kunnen zelfs van het nareiscriterium worden uitgesloten, zodat in hun geval de toelatingstoets volledig onder de (veel strengere) reguliere voorwaarden komt te vallen. Dit levert een besparing op van ongeveer € 1,5 mln, door een dalende instroom en reductie van capaciteit bij IND en COA.

Regulier:

- voorgesteld wordt het begrip 'gezin' te verkleinen door toelating van ouders en meerderjarige kinderen die in het land van herkomst deel uitmaken van een gezin (verruimde gezinshereniging) te beëindigen. In plaats daarvan zal aan artikel 8 EVRM (recht op familie- en gezinsleven) getoetst moeten worden. De

⁸ Over de categorie nareizigers zijn geen data beschikbaar over de omvang. De administratie van uitvoeringsorganisaties is hier niet op ingericht.

verwachting is dat hiervan wel een signaalwerking zal uitgaan, maar dat is niet kwantificeerbaar;

- een andere mogelijkheid is het beëindigen van het ouderenbeleid (toelating van alleenstaande en hulp behoevende ouders). Het gaat hierbij om circa 80 ouderen per jaar;
- de richtlijn gezinshereniging biedt ruimte om migranten van gezinshereniging uit te sluiten, als hun verblijfsvergunning tijdelijk is en er geen uitzicht op permanent verblijf bestaat. Per 1 januari 2011 worden seizoensarbeiders al uitgesloten van het recht op gezinshereniging. Die maatregel kan breder worden toegepast, door te bepalen dat ook reguliere arbeidsmigranten die voor een periode van bijvoorbeeld maximaal één jaar worden toegelaten, van gezinsvorming en -hereniging uit te sluiten. Ook buitenlandse studenten kunnen daarvan uitgesloten worden. Arbeidsmigranten en buitenlandse studenten zijn overigens niet inburgeringsplichtig. Deze maatregel heeft geen effect, omdat zij niet inburgeringsplichtig zijn. Cijfers over gezinshereniging door reguliere arbeidsmigranten en studenten zijn niet beschikbaar en is er geen zicht op budgettaire besparing.⁹

Ook andere maatregelen zijn overwogen, maar worden niet voorgesteld omdat zij juridisch onhoudbaar of economisch schadelijk of niet effectief zijn:

- het invoeren van een wachttermijn van ten hoogste twee jaar legaal verblijf voor gezinshereniging is juridisch mogelijk. Bij gezinsvorming heeft een wachtperiode (hoegenaamd) geen effect, omdat de hoofdpersoon vaak al zijn hele leven in Nederland verblijft. Een dergelijke wachttermijn zal in de praktijk dan ook vooral gezinsleden van kennismigranten treffen. Als kennismigranten hun gezin niet kunnen meenemen, kiezen zij een ander bestemmingsland en wordt de Nederlandse economie geschaad. Het uitsluiten van bepaalde categorieën migranten van het recht op gezinshereniging (zie hierboven) is – vanuit economisch perspectief – een beter alternatief;
- het voorstel om alleen derdelanders met een permanente verblijfsvergunning een aanvraag voor gezinshereniging toe te staan is strijdig met de richtlijn gezinshereniging. Derdelanders kunnen na vijf jaar aaneengesloten legaal verblijf in aanmerking komen voor een permanente verblijfsvergunning. Deze maatregel komt daarom neer op een wachttermijn van vijf jaar en is daarom niet mogelijk (want het maximum is twee jaar). Daarnaast bestaan er dezelfde economische bezwaren tegen als tegen een wachttermijn van twee jaar;
- aan het storten van een waarborgsom van bijvoorbeeld € 5.000 door de aanvrager staat de richtlijn gezinshereniging in de weg. In de richtlijn staan alle toelatingsvoorwaarden genoemd. Een waarborgsom zou een nieuwe toelatingsvoorwaarde zijn en is daarom nu niet mogelijk. Bij de nieuwe onderhandelingen over de richtlijn kunnen scherpere voorwaarden door Nederland worden voorgesteld. Overigens bestaan voor het bevorderen van regel naleving effectievere, specifiek op overtreders gerichte instrumenten, zoals het stelsel van bestuurlijke boetes en kostenverhaal bij uitzetting dat met de wet modern migratiebeleid wordt ingevoerd.

Van de bovengenoemde maatregelen levert de andere invulling van het nareiscriterium bij asiel een besparing op. Deze bedraagt ongeveer € 1,5 mln. De overige voorgestelde maatregelen (verruimde gezinshereniging, ouderenbeleid e.d.) leveren geen besparing op.

⁹ Op basis van de systemen van de IND is het nog niet mogelijk een betrouwbare uitspraak te doen over de verblijfsstatus van de hoofdpersoon bij wie het gezinslid zich voegt.

4.2 Aanvraag indienen

4.2.1 *Vergroten verantwoordelijkheid vreemdeling*

Om te komen tot een aanvraag die aan de eisen voldoet, is het noodzakelijk dat de identiteit van de vreemdeling kan worden vastgesteld. Dat geldt voor zowel reguliere als voor asielaanvragen.

Voor een reguliere toegang- en verblijfsaanvraag zijn het afnemen van biometrische kenmerken en – in veel gevallen – het slagen voor het “examen buitenland” vereist. Als niet aan ook deze twee vereisten is voldaan, wordt de aanvraag afgewezen. Ten aanzien van het “examen buitenland” heeft de Tweede Kamer ermee ingestemd dit examen uit te breiden met het onderdeel geletterdheid en het niveau ervan te verhogen. Dit moet bijdragen aan de betere voorbereiding op het bestaan in Nederland, waarbij zelfredzaamheid, ook in relatie tot de arbeidsmarkt centraal staat.

Op basis van de internationale verdragen kan een asielaanvraag altijd worden ingediend in Nederland, waarmee het stellen van een quotum voor het aantal toe te laten asielzoekers dus geen optie is. Bij een asielaanvraag geldt dat volgens de kwalificatierichtlijn (die de definitie van de vluchtelingenstatus en van subsidiaire bescherming bevat) en de Vreemdelingenwet 2000 de asielzoeker zelf aannemelijk moet maken dat zijn aanvraag is gegrond op feiten en omstandigheden die grond voor statusverlening vormen. De IND betreft het ontbreken van reis- en identiteitsbewijzen en andere documenten die noodzakelijk zijn voor de onderbouwing van het asielrelaas, bij de beoordeling van het asielverzoek. Voorgesteld wordt, de wettelijke bewijslast van de asielzoeker aan te scherpen binnen de grenzen van de kwalificatierichtlijn, waardoor het moeilijker wordt voor een asielzoeker een verblijfsvergunning asiël te verkrijgen indien hij geen documenten kan overleggen. Dit leidt tot een daling van de instroom. Circa 70-80% van de asielzoekers beschikt niet over documenten met betrekking tot hun identiteit of asielrelaas. Nederland kijkt hierin overigens niet af van andere EU-landen.

Voorgesteld wordt dat alle reguliere aanvragen uitsluitend vanuit het buitenland kunnen worden ingediend. Dus ook als een vreemdeling besluit om na afwijzing van zijn asielaanvraag of na het verstrijken van zijn visum of vrije termijn een reguliere aanvraag in te dienen, kan dit uitsluitend gebeuren buiten Nederland en in het land van herkomst. Een in Nederland ingediende reguliere aanvraag wordt dan buiten behandeling gesteld, zodat er geen rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder f, van de Vreemdelingenwet 2000 meer is. Thans vragen veel ex-asielzoekers nog een reguliere vergunning aan, wat rechtmatig verblijf oplevert in afwachting van een besluit op de aanvraag. Dit voorstel betekent wel dat alle humanitaire overwegingen in het verlengde van de asielprocedure ambtshalve door de IND moeten worden beoordeeld – inclusief de 8 EVRM-aspecten (recht op gezinsleven). Met deze maatregel kunnen de zogenaamde M50-loketten - waar aanvragen zonder mvv nu in behandeling worden genomen - worden afgeschaft. Dit leidt tot een daling van de instroom van asielzoekers die weinig kansrijk zijn in de asielprocedure.

De budgettaire consequenties van deze beleidswijzigingen kunnen zoals gesteld niet los worden gezien van de maatregelen voorgesteld in paragrafen 4.1.1 en 4.3.1. De structurele besparing van de combinatie van maatregelen varieert tussen € 45 mln. en € 65 mln.

4.2.2 *Beperking of beëindiging hervestigingsbeleid*

Een op zichzelf staande besparingsoptie biedt het hervestigingsbeleid. Dat beleid voorziet in het bescherming bieden in Nederland aan jaarlijks 500 door de UNHCR geselecteerde vluchtelingen. Nederland is niet door internationale regelgeving gehouden een hervestigingsbeleid te voeren, maar is binnen Europa tot nu toe een belangrijk pleitbezorger van hervestiging. Nederland heeft andere lidstaten aangespoord hun quotum uitgenodigde vluchtelingen te vergroten. Beëindiging van dit beleid zou een besparing opleveren van € 6 mln, halvering van het quotum (naar 250) levert € 1,5 mln op. Daar kan echter een verlies aan geloofwaardigheid binnen UNHCR en vooral de EU tegenover staan, omdat het hervestigingsbeleid moet bijdragen aan de lange-termijndoelstelling van opvang in de regio en behandeling van asielaanvragen buiten de EU.

4.3 **Aanvraag behandelen**

Nadat een vreemdeling een aanvraag heeft ingediend, komt hij terecht in een vreemdelingenrechtelijke procedure. De wetgever staat met de Vreemdelingenwet 2000 een snelle en zorgvuldige procedure voor ogen. Reeds voor de heroverwegingen is een wetsvoorstel voor de herziene asielprocedure ingediend, dat de doorlooptijd verder dan in de wet is voorzien, zal verkorten. Deze verkorting heeft een direct effect op de kosten van een asielzoeker in procedure. Immers, hoe langer de procedures lopen, hoe langer de duur van de opvang en hoe hoger de kosten. De ervaring leert bovendien dat het lastiger is een uitgeprocedeerde asielzoeker tot terugkeer te bewegen, naarmate de procedure langer heeft geduurd. Indien er maatregelen genomen worden die deze procedure bekorten, worden zowel kosten gemaakt als besparingen geboekt. Het saldo daarvan is positief, omdat de kosten van het versnellen van de procedure (doorlooptijd) bij IND en rechtbanken in de regel veel lager zijn dan de besparingen in de opvang.

4.3.1 *Verkorten doorlooptijd IND en rechtbanken*

De doorlooptijd van de asielaanvragen bij de IND kan op twee manieren worden verkort. In de eerste plaats door het maken van sturingsafspraken over verkorting van de termijn voor een asielbeslissing (zie paragraaf over de organisatie van de keten). Een kortere doorlooptijd kan ook worden bereikt door het terugbrengen van de wettelijke beslistermijn asiel van zes naar drie maanden. Daarbij moet de mogelijkheid blijven bestaan om deze beslistermijn met telkens drie maanden te verlengen tot een totale maximale beslistermijn van één jaar, indien onderzoek door derden nodig is. Randvoorwaarde hierbij is dat de IND voldoende buffercapaciteit behoudt om flexibel op fluctuaties van de instroom te kunnen inspelen en dat de IND in noodgevallen (van massale instroom) de beslistermijn kan opschorten. Het feit dat de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen ook op de IND van toepassing is, moet een prikkel vormen om tijdig te beslissen en verantwoording af te leggen over verlenging van de beslistermijn.

De doorlooptijd van beroepszaken bij de rechtbanken kan worden verkort door het introduceren van afspraken of door de doorlooptijd beslistermijnen wettelijk vast te leggen. Bij de verkorting van de doorlooptijd zijn wettelijke maatregelen mogelijk door te verplichten dat de gronden direct bij het beroepsschrift moeten worden aangeleverd en door de uitnodigingstermijn voor de zitting te bekorten. Hierbij moet er rekening mee worden gehouden dat de doorlooptijd ook bepaald wordt door buiten de rechtspraak liggende partijen (advocaten en tolken) en factoren (bijvoorbeeld het aanhouden van zaken door prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de EU).

De budgettaire consequenties van deze beleidswijziging kunnen zoals gesteld niet los worden gezien van de maatregelen voorgesteld in paragrafen 4.1.1 en 4.2.1. De structurele besparing van de combinatie van maatregelen varieert tussen € 45 mln. en € 65 mln.

4.3.2 *Eigen bijdrage asielzoekers – beperking rechtsbijstand*

Om tot een gefundeerde beslissing over een asielaanvraag te komen is een zorgvuldige procedure opgesteld waarbij het recht op verblijf van asielzoekers wordt getoetst. Overwogen kan worden hiervoor een beperkte vergoeding te vragen van de asielzoeker, temeer indien statushouders na verloop van tijd in staat zijn een redelijke verdien capaciteit op te bouwen in Nederland. Op grond van Europees recht (opvangrichtlijn) is het mogelijk om tijdens de opvang een financiële bijdrage in de kosten van de opvang te vragen van asielzoekers, als de asielzoeker middelen heeft. Het huidige Nederlandse beleid kent de mogelijkheid deze bijdrage te vragen. Het vragen van leges, zoals gebeurt bij vreemdelingen die via een reguliere aanvraag binnenkomen, is op grond van internationaal recht niet mogelijk bij degenen die hier asiel aanvragen. Bovendien komen velen zonder middelen aan in Nederland.

De werkgroep heeft gekeken of een gedeelte van de kosten achteraf in rekening kunnen worden gebracht en vervolgens over een bepaalde periode afbetaald kunnen worden, vergelijkbaar met de terugbetaling van leningen bij de huidige studiefinanciering. Door deze kosten door te berekenen zal een asielzoeker eerder een afweging maken hoe zinvol een nieuwe aanvraag of procedure is: vanwege de kosten zal hij hier pas voor kiezen als dit ook echt een kans van slagen heeft. Er moet rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat niet alle statushouders erin zullen slagen de schuld terug te betalen. Tevens moet een administratie worden ingericht om uitvoering te geven aan de regeling. Hierbij kan aansluiting worden gezocht bij de huidige administratie van de studielening. De bereikte besparing zou van € 5 mln na vijf jaar oplopen tot een structurele besparing van € 15 mln na vijftien jaar. Het bovengenoemde leenstelsel kan overigens niet worden ingevoerd zonder wijziging van de EU-opvangrichtlijn.

Tijdens de asielprocedure kan de gesubsidieerde rechtsbijstand in sommige gevallen (geheel of gedeeltelijk) door een eigen bijdrage worden vervangen. Rechtsbijstand is essentieel voor een kwalitatief hoogstaande asielprocedure, waarbij de asielzoeker voldoende gelegenheid krijgt zijn zienswijze in te brengen. De mogelijkheden de gesubsidieerde rechtsbijstand te beperken worden begrensd door de richtlijn minimumnormen asielprocedures, die thans wordt gewijzigd. Het is mogelijk bij herhaalde aanvragen (4:6 Awb-zaken) geen gesubsidieerde rechtsbijstand in beroep te verlenen, tenzij de rechter tot een uitspraak ten gunste van de asielzoeker komt (dus een variant op "no cure no pay"). Voorts kan bij deze zaken afschaffing van het hoger beroep worden overwogen. Deze effecten zullen beperkt zijn: in 2009 was nog geen 8% van de asielaanvragen een vervolgaanvraag. Ook in zaken waarin een asielaanvraag wordt afgewezen op grond van artikel 30 van de Vreemdelingenwet 2000 kan worden overwogen geen gesubsidieerde rechtsbijstand te verlenen, tenzij de rechter tot een uitspraak ten gunste van de asielzoeker komt. Het betreft hier onder meer zaken waarbij de behandeling van de asielaanvraag in het kader van de Dublin-verordening aan een andere lidstaat wordt overgedragen. Dit zou dan ook de inzet moeten zijn bij de lopende herziening van de Dublin-verordening. Een nader te onderzoeken variant is het invoeren van een 'lump sum' -financiering van de gesubsidieerde rechtsbijstand per asielzoeker aan een maximum wordt gebonden.

De structurele opbrengst van het leenstelsel is maximaal € 15 mln na 15 jaar. Bepanking van het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand kan een structurele besparing van € 1,8 mln opleveren.

4.3.3 *Verhogen leges regulier*

Van de vreemdeling mag verwacht worden dat hij wil investeren in zijn toekomst in Nederland omdat hij profijt heeft van zijn verblijf in Nederland. Hieruit volgt de gedachte van hogere leges ter dekking van de kosten. Het risico moet voor ogen worden gehouden dat een te grote verhoging van leges tot een veroordeling door internationale rechters kan leiden. Dit risico bestaat binnen de EU op basis van richtlijnen en het associatierecht (bijvoorbeeld gezinshereniging, langdurig verblijvende derdelanders, blauwe kaart, associatierecht met Turkije) en binnen de Raad van Europa op grond van het EVRM. De maximale besparingsvariant is € 50 mln. bij het volledig kostendekkend maken van de aanvragen.

4.3.4 *Leges TWV*

Het profijtbeginsel kan ook voor arbeidsmigranten worden toegepast op de TWV (tewerkstellingsvergunning) met dezelfde restricties en risico's als de leges voor een reguliere aanvraag. De kostprijs van de huidige twv kan via legesheffing vergoed worden. Dit levert bij een gelijkblijvend aantal aanvragen (17.000) een opbrengst op van maximaal € 3 mln.

4.4 **Opvang**

4.4.1 *Beperken periode opvang statushouders*

In de huidige situatie verblijven asielzoekers van wie het asielverzoek wordt ingewilligd en na statusverlening nog gemiddeld zes maanden in de opvang. Versnelde uitplaatsing kan tot forse besparingen leiden. Statushouders hebben vanaf de verlening van hun verblijfsvergunning een volledig verblijfsrecht in Nederland. Vanaf dat moment zijn zij óf zelf, óf de gemeenten waar zij geplaatst worden verantwoordelijk voor het regelen van huisvesting en voor het direct starten met hun inburgering. Het voorstel voor de beëindiging van de opvang kent twee varianten: direct na de beslissing of na een termijn van maximaal drie maanden waarbinnen de statushouder nog in de opvang mag verblijven om een woning te zoeken en waarbij een huurbedrag wordt doorgerekend aan de gemeente die de huisvesting moet verzorgen.

In de eerste variant wordt de opvang direct na statusverlening beëindigd. Deze variant zou in elk geval van toepassing moeten zijn op uitgenodigde vluchtelingen. Direct toegelatenen door het hervestigingsbeleid komen dan niet langer in de opvang terecht. Gemeenten kunnen zich op de komst van deze groep voorbereiden voordat deze naar Nederland komt. Ook kan er voor worden gekozen na inwilliging in het aanmeldcentrum geen opvang te bieden. In dit geval zal de voor huisvesting verantwoordelijke gemeente onmiddellijk huisvesting beschikbaar moeten stellen die geaccepteerd moet worden door de statushouder. Dit is gunstig met het oog op de inburgering en integratie. De statushouder heeft tijdens deze periode overigens al vrije toegang tot de arbeidsmarkt en recht op een bijstandsuitkering.

Statushouders kunnen ook volledig verantwoordelijk worden gemaakt voor hun eigen huisvesting. Dit kan echter leiden tot concentratie van statushouders in de zwakke wijken van grote steden. Het kan er ook toe leiden dat statushouders op straat komen te staan en vatbaar worden voor uitbuiting.

In de tweede variant is sprake van de invoering van een spreidingsprikkel, waarbij de statushouder nog maximaal drie maanden in de opvang kan blijven en de verantwoordelijke gemeente, indien deze de statushouder binnen deze drie maanden opneemt, het resterende budget van het COA als bonus uitgekeerd krijgt. Ook in deze variant krijgt de statushouder een acceptatieplicht. Deze maatregel betreft twee doelgroepen:

- statushouders van wie de aanvraag is ingewilligd in het aanmeldcentrum. In dit geval zal de voor huisvesting verantwoordelijke gemeente onmiddellijk huisvesting beschikbaar moeten stellen. Is deze huisvesting niet beschikbaar, dan worden de opvangkosten bij de verantwoordelijke gemeente in rekening gebracht;
- statushouders van wie de aanvraag is ingewilligd in de verlengde asielprocedure. In dit geval wordt aan statushouders maximaal drie maanden opvang geboden. Als de verantwoordelijke gemeente na drie maanden geen huisvesting aangeboden heeft, worden de opvangkosten daarna bij de verantwoordelijke gemeente in rekening gebracht.

Bovenstaande voorstellen vereisen een wettelijke grondslag, wijziging en aanscherping van regelgeving en een nieuwe afsprakensystematiek met de gemeenten, met een stevige wettelijke grondslag, waarbij woningen veel sneller dan nu het geval is, beschikbaar worden gesteld.

Daarnaast zou de verantwoordelijkheid nog sterker bij de toegelaten vreemdeling kunnen komen te liggen. Deze moet dan, net als elke willekeurige Nederlander, zelf een woning zoeken en heeft hiervoor drie maanden de tijd. Na maximaal drie maanden wordt de opvang beëindigd. Deze maatregel is niet afhankelijk van derden, zoals gemeenten en/of woningbouwcoöperaties. Net als bij het niet bieden van opvang na inwilliging in het aanmeldcentrum, kan dit leiden tot een concentratie van statushouders in de zwakke wijken van grote steden met mogelijk negatieve maatschappelijke effecten als dakloosheid en uitbuiting.

Om te waarborgen dat de opvang wordt beëindigd op het moment dat daarop geen recht meer bestaat, wordt voorgesteld dat het COA wordt gefinancierd op basis van rechtmatigheid van opvang en niet meer op basis van bezetting van de opvang. Dit betekent dat strenge handhaving van beëindiging van de opvang na 28 dagen na de definitieve afwijzing van het asielverzoek.

Deze maatregelen leiden tot een structurele besparing met een bandbreedte tussen € 25,5 mln en € 72,6 mln afhankelijk van de gekozen variant. Hoe meer verantwoordelijkheid bij de asielzoeker hoe hoger de besparing en hoe groter de mogelijke negatieve maatschappelijke effecten.

4.4.2 *Verruiming mogelijkheden arbeid asielzoekers*

Verruiming van de arbeidsmogelijkheden van asielzoekers zou er toe kunnen leiden dat zij in grotere mate in de kosten van hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien en kunnen bijdragen in de opvangkosten. Thans kunnen asielzoekers tijdens hun procedure na een wachttijd van zes maanden, 24 weken per jaar werken. Bij verruiming is het denkbaar dat de wachttijd en/of de wekenrestrictie komt te vervallen. Hierbij doen zich diverse risico's voor. Allereerst het risico dat hiervan een aanzuigende werking op asielzoekers-in-spé uitgaat, met als gevolg dat de asielmigratieroute een vluchtroute voor arbeidsmigratie kan worden. Die aanzuigende werking zou ook de besparingsopbrengsten teniet doen. Een ander risico is dat asielzoekers WW-rechten opbouwen. Die opbouw kan – wellicht ten

onrechte – fungeren als publiek signaal dat permanent verblijf in ons land waarschijnlijk is. Het aanpassen van de WW-referte-eis kan vanuit gelijke behandelingsoptiek alleen voor iedereen: mede gezien de zeer beperkte groep ‘werkende asielzoekers’ is dat geen optie. Een eventuele verruiming van de arbeidsmogelijkheden zal praktisch weinig effect hebben, gezien de per 1 juli 2010 voorgenomen verbeterde asielpcedure met een toename van het aantal asielzoekers dat binnen een half jaar een beschikking krijgt: als de huidige wachttijd van zes maanden wordt gehandhaafd (en dat is gezien het risico van aanzuigende werking heel wenselijk) krijgt een asielzoeker namelijk geen toegang tot de arbeidsmarkt.

4.5 Inburgering en integratie in de Nederlandse maatschappij

Bij een positief besluit over een asielaanvraag of reguliere aanvraag (MVV, TVW, etc.) speelt de vraag welke rol de overheid speelt bij de inburgering, integratie en remigratie van migranten. Nota bene voor een MVV-aanvraag moet zijn voldaan aan de eisen die de Wet inburgering buitenland stelt.

4.5.1 Inburgering

Op het terrein van inburgering kunnen verschillende keuzes gemaakt worden. Hieronder worden drie verschillende soorten maatregelen beschreven om het inburgeringsbeleid te herzien en de kosten te reduceren. Te weten: prijs/pakketmaatregelen; herdefiniëring van de doelgroep voor beleid; een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden onderling en in de relatie overheid, werkgevers en migrant.

Prijs/pakketmaatregelen

Hieronder zijn twee maatregelen genoemd waarmee de kosten van een inburgeringsvoorziening kunnen worden teruggebracht.

(a) Inburgering beperken tot taal

Op dit moment bestaat het inburgeringsexamen uit onderdelen die gericht zijn op het beheersen van de Nederlandse taal en een onderdeel dat gericht is op kennis van de Nederlandse samenleving. Beargumenteerd kan worden dat taalkennis een noodzakelijke voorwaarde is om te kunnen participeren. Kennis van de Nederlandse samenleving kan belangrijk zijn, maar is minder noodzakelijk. Daarbij kan aangenomen worden dat een groot deel van de inburgeraars die kennis gaandeweg uit zichzelf opdoet. Indien de inburgeringsvoorziening wordt beperkt tot het leren van de Nederlandse taal, bespaart dat op termijn € 70,2 miljoen structureel vanaf 2015. In beginjaren zullen er wel ontwikkelingskosten van een nieuw pakket en examens zijn.

(b) Efficiency korting op uitvoeringskosten inburgering

Gemeenten ontvangen een vergoeding voor uitvoeringskosten in het gemeentefonds. Dit beslaat 16% van de totale rijksbijdrage voor de uitvoering die aan gemeenten wordt uitgekeerd. Overwogen kan worden om een efficiency korting door te voeren op de uitvoeringskosten, waarbij opgemerkt wordt dat gemeenten deze korting mogelijk kunnen opvangen door efficiëntere samenwerking tussen gemeentelijke diensten. Zo kan de 16% compensatie uitvoeringskosten teruggebracht met 20%, waardoor 12,7% uitvoeringskosten worden toegekend. De budgettaire opbrengst van deze maatregel is € 10,7 mln (structureel vanaf 2015).

Definiëring van de doelgroep voor beleid

Er zijn verschillende mogelijkheden om het aantal inburgeraars dat gebruik maakt van een door de overheid gefinancierde voorziening, terug te brengen.

(a) Geleidelijke afbouw van het aantal inburgeraars

Met deze maatregel wordt het aantal inburgeraars dat een voorziening krijgt geleidelijk teruggebracht. Na 2015 wordt alleen nog een aanbod gedaan aan de nieuwe instroom inburgeringsplichtigen. De besparing wordt gerealiseerd door gemeenten vanaf 2011 minder geld te geven voor inburgeringsvoorzieningen en het geven van ontheffingen gemakkelijker te maken. Gemeenten behouden hun beleidsvrijheid binnen de systematiek van het Participatie-budget en bepalen zelf wie er een inburgeringsaanbod krijgen. Een deel van de grote voorraad vrijwillige inburgeraars kan, binnen de prioritaire keuzes van de gemeenten, nog een aanbod krijgen in de periode 2011-2015. Daarmee wordt desinvestering voorkomen en kan geogst worden van de investeringen die in de afgelopen periode zijn gedaan. Er zijn geen wetswijzigingen nodig, er is rust in de uitvoering. Door de WWB-prikkel in het Participatiebudget zullen gemeenten zich zeker richten op re-integratieplichtigen, maar daarnaast hebben ze de mogelijkheid ook andere doelgroepen op andere wijze en andere middelen sociaal te activeren en te laten inburgeren. Op termijn wordt een structurele besparing gerealiseerd aangezien de focus gaat liggen op de nieuwe instroom inburgeringsplichtigen.

Het tempo waarmee de geleidelijke afbouw wordt gerealiseerd is bepalend voor de omvang van de besparing enerzijds en de omvang van het aantal mensen dat nog kan inburgeren anderzijds. Bij een snelle afbouw is de besparing in de eerste jaren groter en het aantal mensen dat inburgert kleiner. Bij een instroom van 18.000 verplichte inburgeraars per jaar zal uiteindelijk de besparing na 2015 € 216,2 miljoen structureel zijn.

(b) Inburgeringsaanbod alleen voor inburgeringsplichtigen

Evenals in de hierboven beschreven maatregel van geleidelijke afbouw, wordt met deze maatregel inburgering beperkt tot inburgeringsplichtigen. Het verschil is dat er nu geen geleidelijke afbouw is voorzien om eerst nog de voorraad vrijwillige inburgeraars te kunnen laten inburgeren. De inburgeringsplicht blijft bestaan en de overheid heeft een verantwoordelijkheid hierin te faciliteren, maar voor vrijwillige inburgeraars doet de overheid dat dan niet meer. Een deel van deze groep zal echter re-integratieplichtig zijn. Dit betekent dat een groep mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt verstoken blijft van een inburgeringsaanbod van de overheid. In 2010 en 2011 zal –naar huidig inzicht- de al in Nederland toegelaten groep inburgeringsplichtigen hun inburgering kunnen hebben voltooid. Vanaf 2012 rest dan uitsluitend nog inburgering voor de nieuwe instroom inburgeringsplichtigen. Dit levert vanaf 2013 een structurele besparing van € 216,2 miljoen op.

(c) Geen inburgeringsaanbod aan arbeidsmigranten

Verwacht wordt dat de nieuwe instroom vrijwillige inburgeraars hoofdzakelijk uit arbeidsmigranten uit Midden- en Oost Europa zal bestaan, de zogenoemde MOE-landers. De nieuwe instroom MOE-landers die langere tijd in Nederland zullen verblijven, wordt geraamd op 10.000 per jaar. Ook is een deel (5,8%) van de huidige voorraad vrijwillige inburgeraars van 319.000 MOE-lander. In deze maatregel wordt aan zowel de instroom als de voorraad van arbeidsmigranten geen inburgeringsaanbod gedaan. Beargumenteed kan worden dat zij door middel van zelfstudie, of door financiering door de werkgever de Nederlandse taal kunnen leren. Aangezien de populatie vrijwillige inburgeraars de komende jaren nog groot is

(319.000 minus ca. 18.000 MOE-landers), levert deze maatregel niet direct een besparing op. Wel wordt de populatie vrijwillige inburgeraars kleiner en levert dit op de langere termijn (na 2021) een besparing op. De bestaande doelgroep is eerder bereikt en de nieuwe instroom vrijwillige inburgeraars krijgt dan geen aanbod meer.

(d) Leeftijdsbegrenzing

Het aantal inburgeraars dat een aanbod krijgt kan gereduceerd worden door een leeftijdsbegrenzing in te stellen. Op dit moment kan iedereen ouder dan 19 en jonger dan 65 jaar een aanbod krijgen. Er zijn twee begrenzings denkbaar:

- (i) verlaging van de bovengrens naar 50 jaar voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt;
- (j) verhoging van de ondergrens naar 27 jaar voor werkenden en werkzoekenden.

Bij beide begrenzings is er geen sprake van een directe besparing omdat de populatie inburgeraars nog steeds groot blijft. Op de langere termijn is er wel een besparing in de zin dat de voorraad eerder uitgeput is en de instroom van nieuwe inburgeringsplichtigen door deze leeftijdsbegrenzing ook kleiner wordt. In deze variant/bij deze maatregel moet worden bedacht dat dit contrair is aan beleid om juist ouderen te stimuleren om hun arbeidsmarktpositie te verbeteren. Voor de optie om de leeftijdsgrens bij 27 of jonger te leggen, moet bekeken worden of, en zo ja in welke mate, er sprake is van een weglekeffect naar de Wet Investeren Jongeren (WIJ).

Andere verantwoordelijkheidsverdeling overheid, migrant en andere partijen

De bijdrage van de overheid kan worden herzien als de migrant zelf en/of andere belanghebbenden bijdragen aan de kosten van inburgering.

(a) Verantwoordelijkheid werkgevers

Voor inburgering van werkenden zou een beroep gedaan kunnen worden op de werkgevers die O&O-fondsen kunnen inzetten voor taallessen en/of inburgeringscursussen voor werkenden. De volgende modules zijn daarbij denkbaar:

- de werkgever financiert de kosten van inburgering voor werkende inburgeraars (zowel inburgeringsplichtigen als vrijwillige inburgeraars); de overheid financiert de kosten van inburgering voor niet-werkende inburgeringsplichtigen. (Besparing € 216,2 mln. Structureel vanaf 2015);
- de werkgever financiert de kosten van inburgering voor werkende inburgeraars (zowel inburgeringsplichtigen als vrijwillige inburgeraars); de overheid financiert de kosten van inburgering voor niet-werkende inburgeraars (zowel inburgeringsplichtigen als vrijwillige inburgeraars). (Besparing € 103,8 mln. Structureel vanaf 2015).

Gelet op het feit dat niet alle werkgevers O&O-fondsen hebben, dat werkgevers wellicht moeilijk zijn te verplichten de inburgering van hun werknemers op zich te nemen dan wel dat het voor werkgevers minder aantrekkelijk wordt inburgeraars in dienst te nemen indien zij zelf voor de kosten van inburgering opdraaien, is ook een soort van stimuleringsmaatregel denkbaar waarin de werkgever en overheid de kosten van de inburgering samen op zich nemen (co-financiering) en de bijdrage van de overheid afhangt van de bijdrage van de werkgever. Afhankelijk van de afspraken die hierover gemaakt worden met werkgevers, levert deze maatregel een bepaald percentage op van de genoemde besparingen.

(b) Verantwoordelijkheid migrant

In deze maatregel wordt een groter beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de migrant. Op basis van zelfstudie of het vragen van een (hogere) eigen bijdrage voor inburgeringscursussen en/of voor het examen kan de bijdrage van de overheid herzien worden (structurelebesparing van € 334,1 mln. vanaf 2015 bij 100%-zelfstudievariant, minus kosten voor ontwikkeling en productie zelfstudiepakket). Zelfstudie kan prima werken voor hoger of middelbaar opgeleiden. Voor laagopgeleiden bestaat het risico dat dit niet werkt.

Combinaties

Combinaties van bovenstaande maatregelen zijn mogelijk, maar niet alle varianten kunnen tegelijk worden ingevoerd. In hoofdstuk 5 worden varianten gepresenteerd die combinaties van en logische samenhang tussen maatregelen bevatten.

4.5.2

Integratie

Overwogen kan worden een besparing door te voeren op de begroting WWI door artikel 4c (specifiek integratiebeleid) af te schaffen. In haar huidige vorm is het integratiebeleid gebaseerd op het uitgangspunt dat de problemen die migratie en de grote diversiteit aan mensen met zeer verschillende achtergronden met zich meebrengen zoveel mogelijk worden opgevangen door algemeen beleid en generieke maatregelen.

Voor bepaalde gevallen, waar de problematiek dermate groot wordt geacht, bijvoorbeeld dat er specifieke achtergronden samenhangend met migratie en integratie aan deze problematiek ten grondslag liggen, dat een generieke aanpak alleen niet afdoende is of nog niet voldoende werkt. In deze gevallen kan specifiek beleid ingezet worden - in beginsel tijdelijk, zoals dat nu bijvoorbeeld gebeurt bij de doelgroep Marokkaans Nederlandse en Antilliaanse Nederlandse jongeren.

De afweging is of er specifiek integratiebeleid nodig is bovenop de generieke verantwoordelijkheid van andere bestuurders die verantwoordelijk zijn voor onderwijs, werkgelegenheid en re-integratie, jeugd- en gezin alsmede zorg. Daarbij speelt ook een afweging of specifiek rijksbeleid nodig is, wanneer gemeenten beter in staat zijn de doelgroep te bereiken. Het beëindigen van dit specifieke beleid bespaart in 2015 € 20,5 mln. Structureel € 23,9 mln. per 2018. In deze variant dient wel rekening mee gehouden te worden dat op het niveau van het rijk een kennisfunctie noodzakelijk blijft voor de verantwoordelijke bewindspersoon op het gebied van integratie in de vorm van ambtelijke ondersteuning

4.6

Remigratie

Er is weinig bekend over de effectiviteit van de remigratie-uitkering op het feitelijk remigratiegedrag. Enerzijds kan op basis van de Regioplanstudie (2009) worden betoogd dat de Remigratiewet bij het huidige aantal remigranten per saldo een inverdieneffect van € 37,2 mln per jaar op sociale zekerheid kan impliceren. De hoogte van een remigratie-uitkering ligt namelijk gemiddeld 30% lager dan een bijstandsuitkering in Nederland. Deze denkwijze pleit voor behouden of intensiveren van de Remigratiewet. Een toename van 1.000 extra remigranten zou leiden tot een besparing van € 2,5 mln extra per jaar. Dit is ongerekend de positieve budgettaire effecten op bijvoorbeeld de individuele huurtoeslag en de ziektekosten.

Anderzijds kan worden betoogd dat de Remigratiewet ieder jaar geld kost voor mensen die remigratie zelf kunnen bekostigen. Als andere dan financiële motieven domineren, treedt de besparing op de sociale zekerheid sowieso op. Het stoppen van

de Remigratiewet levert jaarlijks € 2,5 mln. aan besparing op de WWI-begroting op, oplopend tot € 37 mln. op de zeer lange termijn. De Remigratiewet kan immers alleen voor nieuwe gevallen afgebouwd worden, niet voor de mensen die nu al een remigratievoorziening ontvangen.

Aangezien er geen hard bewijs bestaat over de effectiviteit van de Remigratiewet en het in het totaal om een beperkt bedrag gaat, abstraheert het CPB van mogelijke in- en uitverdieneffecten van aanpassingen in de Remigratiewet bij de beoordeling van tegenbegrotingen en verkiezingsprogramma's.

Op basis van bovenstaande heeft de werkgroep besloten de Remigratiewet geen onderdeel van een variant te maken.

4.7 Organisatie van de vreemdelingenketen

De vreemdelingenketen kent een schoksgewijze groei en krimp mede als gevolg van wijzigingen van beleid. De heroverwegingsoperatie is het aangewezen moment voor een rationaliseringsslag. Voorop staat dat de organisaties in de vreemdelingenketen duidelijke verantwoordelijkheden en kerntaken moeten hebben. Een efficiënter proces moet worden bereikt in combinatie met een besparing door het elimineren van overlap van taken, verantwoordelijkheden en processen, het verzakelijken van de relatie tussen departement en uitvoeringsorganisaties en door het inbouwen van prikkels die het kostenbewustzijn van de keten als geheel vergroten. In het verlengde hiervan bestaat behoefte aan een verdere verbetering van de aansturing van de vreemdelingenketen.

Voor de komende jaren zijn er twee varianten als volgende stap naar verdere ketenverkorting en efficiëntie. De eerste variant is het oprichten van een aparte organisatie belast met het ketenproces toegang (grenstoezicht). De processen toezicht, toelating en terugkeer blijven in deze fase belegd bij aparte organisaties. De tweede, verdergaande variant is het samenvoegen van toegang en terugkeer in één organisatie. Deze tweede variant moet worden gezien in het licht van de verdere toekomst, waarin uiteindelijk een maximale ketenverkorting wordt bereikt door samenvoeging van de bestaande organisaties tot één landelijke dienst voor grenstoezicht en migratie. Voor de verdere toekomst zal bezien kunnen worden in hoeverre de toelating gerelateerde organisatie IND en COA samen kunnen gaan. Gezien de tijd die hiermee gemoeid zal zijn, ligt dit echter buiten het perspectief van de huidige heroverwegingen. Bovendien is het wenselijk een scheiding te houden tussen de juridische procedures en de handhaving.

Bij de ketenverkorting speelt informatisering een belangrijke rol. Informatisering is per definitie ondersteunend aan het primaire proces. Dit betekent dat de keuze voor een bepaalde organisatievariant leidend zal zijn voor de keuze van het ondersteunende keteninformatisering-systeem. Afhankelijk van de gekozen variant kan besloten worden tot het integreren van (bepaalde) systemen, dan wel het versterken en vernieuwen van het bestaande. Voor wat betreft de organisatorische ophanging kan nagedacht worden over een gemeenschappelijk voorziening op het gebied van keteninformatisering, die door de ketenpartners zelf beheerd en gefinancierd wordt en namens hen onder leiding staat van een *chief information officer*.

De besparingen op de bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisaties zijn mede afhankelijk van de werkgroep bedrijfsvoering.

4.7.1 *Versterking aansturing IND en COA*

Om tot een integrale financiële afweging te komen tussen kosten IND en kosten COA, is het wenselijk om een directe financieringsrelatie te leggen, waarbij het kostprijsmodel inzichtelijk maakt wat de gevolgen zijn van het verlengen dan wel verkorten van de beslisprocedure voor de kosten van de opvang. Het bestaan van dergelijke externe kosten kan aanleiding zijn om beide organisaties samen te voegen waardoor de externe kosten worden geïnternaliseerd: beslissen, betalen en "genieten" in één hand. Dit is een wenkend perspectief voor de langere termijn. Voor de kortere termijn kan de doelmatigheid verder worden vergroot door de integrale kostenafweging in de gehele keten een sterkere rol te laten spelen in de financiële afspraken tussen de ketenpartners/opdrachtnemers en de eigenaar/opdrachtgever.

Het kan raadzaam zijn de invulling van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden aan te scherpen en vast te leggen. In het kader van een verzakelijking van de relatie kan men denken om afspraken met bijvoorbeeld de IND op eenzelfde wijze in te richten zoals gebruikelijk in relatie met het COA: middels offertes en beschikkingen. Een dergelijke rationalisering van de relatie maakt duidelijker en transparanter wat verschillende partijen van elkaar mogen en kunnen verwachten, op welke schriftelijke afspraken ze periodiek aanspreekbaar zijn en op welke wijze kan worden bijgedragen aan het handhaven van de budgetrestrictie. Het voordeel van deze optie is dat er relatief weinig aangepast hoeft te worden ten opzichte van huidige situatie (IND blijft uitvoerende dienst, COA blijft Zelfstandig Bestuursorgaan, ZBO). Een verdergaande mogelijkheid brengt een scheiding aan tussen de rol van de eigenaar van de IND en de opdrachtgever.¹⁰

Tenslotte kan worden geconstateerd dat de begrotingssystematiek binnen de vreemdelingenketen twee verschillende financieringsstelsels kent, namelijk de departementale begroting (en) en deels een zogenaamd generaal dossier (asiel). In dit licht is een eenduidig stelsel te overwegen als onderdeel van een scherpere aansturing.

4.7.2 *Efficiencykorting IND*

De doelmatigheid van de IND is door de werkgroep tegen het licht gehouden. Hierbij is geconstateerd dat er verschillende trajecten lopen met betrekking tot verbetering van de doelmatigheid van de IND. Er loopt een programma ter realisatie van een besparing oplopend tot € 45 mln. per jaar vanaf 2013. Dat komt overeen met een personele krimp van 850 fte. Recent heeft de Algemene Rekenkamer zorgen uitgesproken of deze besparing geheel gerealiseerd zal worden.¹¹ Voorts is vanaf 2013 een aanvullend bedrag van € 18 mln. per jaar ingeboekt voor efficiency. Daarnaast loopt een kostprijsonderzoek, waarbij sprake lijkt van een onbalans tussen de directe en indirecte kosten van de IND, wanneer een vergelijking wordt gemaakt met andere uitvoerende diensten¹². Vanwege deze lopende trajecten is de financiële situatie van de IND nog zodanig in beweging, dat er op dit moment geen precieze uitspraken mogelijk zijn. De meningen over de hoogte van een haalbare verdere besparing lopen uiteen. Naar verwachting is de situatie in de loop van 2012 zodanig gestabiliseerd dat op dat moment besloten kan worden tot nadere efficiëncymaatregelen, op basis van de dan geldende verhouding tussen directe en indirecte kosten. Naar verwachting zijn besparingen haalbaar binnen een

¹⁰ "Handen aan het stuur! Onderzoek naar de relatie tussen het ministerie van BZK en zijn agentschappen, Den Haag juni 2009.

¹¹ Publicatie Algemene Rekenkamer, *Immigratie- en Naturalisatiedienst. Terugblik 2010* (maart 2010).

¹² Zie onderzoek Berenschot. 'Waar is de overhead?' (2008)

bandbreedte tussen € 7 mln. en € 15 mln. in 2015. Structureel kan de besparing tussen circa € 10 mln. en circa € 20 mln. bedragen.

4.7.3 *Decentrale opvang (efficiency COA)*

Een alternatief voor een opvangsystematiek die zowel uitgaat van het principe dat de asielzoeker zelf huisvesting regelt als centrale opvang is de volgende. Tijdens het zwaartepunt van de asielprocedure, de huidige AC-procedure en de periode voorafgaand aan terugkeer, ligt centrale opvang het meest voor de hand. Daarna zou de opvang tijdens de resterende periode in de procedure decentraal plaats kunnen vinden (de huidige OC-procedure). In deze benadering behoudt het COA de regiefunctie en zal in overleg treden met de gemeenten voor het beschikbaar stellen van locaties. Hiervoor zouden gemeenten een financiële vergoeding kunnen ontvangen. Het ligt overigens niet voor de hand decentrale opvang toe te passen voor kwetsbare groepen.

Het positieve en tevens risico van de maatregel is dat het de opbouw van maatschappelijke banden gedurende de procedure stimuleert. De voornaamste risico's zijn dat de huisvesting van asielzoekers waarschijnlijk plaatsvindt op locaties waar de sociale druk al groot is en dat het een aanzuigende werking kan hebben door het beschikbaar stellen van *lump sum* bedragen aan asielzoekers, ook al moeten zij dat bedrag gebruiken voor de huisvesting die door gemeenten of COA beschikbaar wordt gesteld. Doordat de opvang niet meer centraal plaatsvindt, bestaat het risico dat de vreemdelingenketen het zicht op de asielzoeker verliest.

Hiervoor zal eerst nader onderzoek moeten worden gedaan in welke mate de kostprijs op jaarbasis zal dalen. Naar een eerste inschatting is de kostprijs voor decentrale opvang € 16.500 per jaar. De prijs voor centrale opvang ligt hoger, met name doordat in de decentrale variant begeleiding en toezicht vervalt. Deze variant, die valt of staat met de medewerking van gemeenten, kan een besparing opleveren van € 8 mln. in 2015. Op de langere termijn (2025) zal het structureel € 27,0 mln. besparen. Overigens moet in deze variant rekening worden gehouden met besparingsverliezen door de afschrijving op het COA vastgoed en krimp van de organisatie.

Een andere implementatiebenadering is deze potentiële besparingswinst taakstellend op te leggen aan het COA. De dienst kan vervolgens zelf besluiten opvang centraal te blijven doen of uit te besteden.

Deze maatregel kan slechts gedeeltelijk gecombineerd worden met de optie in paragraaf 4.7.4.

4.7.4 *Rationalisering vastgoed COA*

Een belangrijke efficiëncymaatregel betreft het investeren in duurzaam vastgoed van de COA-locaties. Daarmee worden kortdurende en over het algemeen hogere uitgaven voor onderhoud en desinvestering voorkomen en wordt een verantwoorde, veilige, leefbare en betaalbare asielopvang gegarandeerd. Deze maatregel is nodig, omdat de huidige portefeuille divers van kwaliteit en passendheid bij de asielzoeker is. Duurzaam vastgoed voorkomt kapitaalvernietiging. Duurzaamheid is voor alle betrokken partijen van belang: niet alleen wordt er met een gemeente voor langere tijd een relatie aangegaan, maar duurzaam vastgoed kan ook na een eventueel vertrek uit de gemeente van meerwaarde zijn voor de lokale gemeenschap. In het kader van de heroverwegingen dient deze maatregel te kunnen leiden tot een

substantiële verlaging van de kostprijs ten opzichte van het huidige kostenniveau per opvangplaats.

Hiermee kan een besparing worden gerealiseerd na 5 jaar van € 8 mln. en op de langere termijn een structurele besparing van ongeveer € 20 mln. in 2025. Mede bepalend voor de besparing zijn de voorstellen van de werkgroep bedrijfsvoering met betrekking tot het vastgoed van het rijk.

4.7.5 *Reorganisatie van het grenstoezicht*

De grensbewaking in Nederland vindt volledig onder wettelijk gezag en aansturing van Justitie plaats. Vanuit bovenstaande optiek stelt de werkgroep voor het toezicht aan de Schengenbuitengrenzen (luchthavens en zeehavens) landelijk te laten uitvoeren door één organisatie. Het betreft hier onder meer de controle op personen en hun goederen, taken die nu worden uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee (Kmar), de douane en de zeehavenpolitie. De doelmatigheid van de passagierscontrole wordt hierdoor verhoogd. Binnen deze nieuwe organisatie zal de dagelijkse afstemming (in de uitvoering, beleidsmatig en in de aansturing) gemakkelijker worden en het grenstoezicht daardoor effectiever. De grensorganisatie krijgt één ondersteunend geautomatiseerd systeem, waardoor er geen problemen zullen zijn op het gebied van informatie-uitwisseling. Door vorming van één organisatie zal de rijksoverheid beter toegerust zijn voor de uitdagingen en ontwikkelingen op het gebied van vernieuwing van het grensmanagement, Europese ontwikkelingen, veiligheid en terrorismebestrijding. Naast de aansturing wordt ook de politieke verantwoordelijkheid duidelijk belegd.

Ten slotte is in dit kader van belang dat de structurele genormeerde controles illegale migratie in het kader van de kustwacht kunnen worden stopgezet. In de praktijk blijkt illegale migratie via de Noordzee nagenoeg niet voor te komen en is een specifieke voorziening op de Noordzee niet efficiënt en effectief gebleken.

Met de reorganisatie van het grenstoezicht kan een structurele besparing worden gerealiseerd van naar inschatting € 5,6 mln., waarvan circa € 4,5 mln. neerslaat op de begrotingen van Defensie, BZK en Financiën en buiten de grondslag van deze werkgroep valt. De maatregel is mede afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt ten aanzien van de Kmar en politie in de werkgroep veiligheid.

4.7.6 *Binnenlands toezicht*

Toezicht in de vreemdelingenketen kent twee invalshoeken: de vreemdelingrechtelijke en de veiligheidsinvalshoek. Vanuit deze laatste optiek is toezicht in het publieke domein een taak van de politie. Illegaliteit en illegaal verblijf en de overlast die dit veroorzaakt dient vooral benaderd te worden vanuit het oogpunt van de openbare orde. De regionale driehoek wordt geacht te weten waar de urgentie het hoogst is voor het inzetten van de, per definitie schaarse, politiecapaciteit. Het handhaven van de openbare orde is immers primair afhankelijk van lokale omstandigheden. Hierdoor zou het operationele illegalentoezicht onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester worden gebracht. De gemeente krijgt zo een prikkel om toezicht uit te oefenen.

Indien vreemdelingen in het kader van toezicht worden staande gehouden, zorgt de politie voor een identiteitsonderzoek. Taken van de huidige vreemdelingenpolitie die optreedt onder het wettelijk gezag van Justitie, kunnen geconcentreerd worden op de identiteitsvaststelling en op het actief en passief ondersteunen van de basispolitiezorg en de opsporingsdiensten. Dit zou door middel van convenanten,

prestatieafspraken en daaraan verbonden financiering moeten worden vastgelegd. Het ministerie van Justitie speelt in het toezicht een faciliterende rol. Illegaal verblijvende vreemdelingen die door de politie worden staande gehouden, worden aan de terugkeerorganisatie overgedragen om uit Nederland te verwijderen. Na overdracht van de vreemdeling kan – indien nodig – nader identiteitsonderzoek plaatsvinden met de vermoedelijke autoriteiten van landen van herkomst.

Een andere taak in het toezicht is de controle langs de binnengrenzen. Mede gelet op de discussie met de Europese Commissie over de uitvoering van het Schengenacquis ligt het in de rede om het vreemdelingentoezicht dat wordt uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee (het Mobiel Toezicht Veiligheid - MTV) te vervangen door reguliere politiecontroles in de grensregio's. Het toezicht op vreemdelingen is als dan een verantwoordelijkheid van de regionale politie, evenals de zorg voor veiligheid.

De rol van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) in het vreemdelingentoezicht moet worden versterkt. Het bestrijden van migratiecriminaliteit (zoals mensenhandel en mensensmokkel) moet een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid blijven en zou centraal moeten worden ondergebracht bij het KLPD. Dit past bij de rechtshandhavende taak van de politie ten dienste van Justitie, zoals de opsporing van strafbare feiten en de aanhouding van verdachten. Het KLPD is onder meer ook aanwezig op belangrijke verkeersknooppunten. Ter versterking van het uit te oefenen veiligheidstoezicht kan, na beëindiging van het MTV het daarvoor ontwikkelde ICT-systeem (tenzij de ontwikkeling wordt stopgezet) en de daarbij benodigde capaciteit aan het KLPD over worden gedragen.

Deze maatregelen zouden op toezicht leiden tot een besparing van maximaal € 50 mln structureel. Beëindiging van het Mobiel Toezicht Veiligheid kan leiden tot een besparing van € 30 mln, reorganisatie van de politieke vreemdelingentaken € 20 mln. Deze besparing valt op de begroting van Defensie en BZK en valt buiten de grondslag van deze werkgroep. De maatregelen zijn ten slotte mede afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt ten aanzien van de Kmar en politie in de werkgroep veiligheid.

4.7.7

Vereenvoudiging van de terugkeer

De organisatie van de terugkeer kan verder vereenvoudigd worden door het overhevelen van de terugkeertaken naar één organisatie, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Het betreft de overheveling van de resterende taken van de KMar, het IOM en de DJI-terugkeerfunctionarissen. DT&V beschikt hierdoor over meer instrumenten om zelfstandige terugkeer te bevorderen, hetgeen een efficiënter terugkeerproces mogelijk maakt. Door centralisatie van terugkeertaken worden afhankelijkheden en overlap in het terugkeerproces geëlimineerd. Het Platform Duurzame Terugkeer kan worden beëindigd. Voor het verkrijgen van laissez-passers is van groot belang dat herkomstlanden tot medewerking aan het terugkeerproces worden bewogen. Hier kan worden gedacht aan een nadrukkelijker koppeling met ontwikkelingsgelden. Ook is een uitbreiding van de toerekening van ODA-middelen mogelijk. Zo kunnen de kosten van vrijwillige terugkeer aan ODA worden toegerekend.

De DT&V ondersteunt de vreemdeling op zijn eigen verzoek en neemt het vertrek ter hand van vreemdelingen die vanuit de gemeenten zijn overgedragen. Om de effectiviteit van de terugkeer te vergroten, zijn samenwerking binnen de EU en medewerking van derde landen noodzakelijk. Maar om de medewerking van de

vreemdeling zelf te vergroten, kan, zonder de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling teniet te doen, worden overwogen een nieuwe vorm van gesloten opvang te ontwikkelen, minder zwaar en goedkoper dan de 'klassieke' vreemdelingenbewaring. Bewaring kent de hoogste kostprijs per vreemdeling van alle onderdelen in de vreemdelingenketen. Besparingen zijn mogelijk door minder vreemdelingen in bewaring te stellen. Dit leidt tot een vermindering van de benodigde vreemdelingencapaciteit. De vrijheidsbeperkende locatie (VBL) blijft bestaan voor ex-asielzoekers na beëindiging van de opvang en voor gezinnen met minderjarige kinderen. Voor criminele en overlastgevende vreemdelingen blijft de 'klassieke' bewaring aangewezen. Maar bepaalde groepen vreemdelingen die thans in bewaring wordt gesteld, kunnen eerst in een goedkopere gesloten opvanglocatie terecht komen. Er kan ook voor gekozen worden deze groepen in het geheel niet in bewaring te stellen. De nieuwe locaties kunnen bij de DT&V worden ondergebracht, maar ook bij het COA. De beperking van de instroom heeft ook gevolgen voor de uitstroom en daarmee voor de workload van de DT&V.

Met deze maatregelen kan een structurele besparing van maximaal € 18,9 mln worden gerealiseerd.

4.7.8

Naturalisatieketen

De uitvoering van de Rijkswet op het Nederlanderschap (het naturalisatieproces) in Nederland is nu verdeeld over de IND en de gemeenten. De uitvoering kan worden gecentraliseerd. Door centralisatie bij de IND kan aan kwaliteit worden gewonnen. Bovendien is dit gemakkelijker te organiseren, ook qua financiering (leges). Anderzijds moet op het terrein van inburgering en de naturalisatieceremonie toch met gemeenten worden samengewerkt. Hiervoor is een wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap noodzakelijk. Efficiency kan worden bereikt, wanneer gemeenten en de IND beide gebruik maken van één informatiesysteem (INDIGO), waardoor de overdrachtsmomenten geminimaliseerd worden. Een structurele besparing is van deze maatregel niet te verwachten.

5 Overzicht varianten

In dit hoofdstuk worden de varianten beschreven. Elke variant omvat een keuze uit de verschillende maatregelen uit hoofdstuk 4 die passen bij een inhoudelijk consequente beleidsredenering. Het gaat dan om de volgende varianten¹³:

1. selectiever bij toelating en verkorten doorlooptijd (14A);
2. herziening inburgeringsbeleid (14B);
3. maatregelen op het terrein van opvang (14C);
4. herijking van verantwoordelijkheden tussen overheid en migrant (14D);
5. productiviteit vreemdelingenketen (14E).

De varianten worden kort bullitsgewijs gepresenteerd. Daarbij worden ook de consequenties van de varianten beschreven.

Varianten 14B en 14D sluiten elkaar grotendeels uit. Andere varianten kunnen worden gecombineerd, waarbij wel geldt dat de totale besparingsopbrengst dan lager uitvalt dan de som van besparingen in afzonderlijke varianten. Ook zijn de keteneffecten als gevolg van verminderde instroom migratie niet meegenomen in de berekening.

5.1 Selectiever bij toelating en verkorten doorlooptijd (14A)

Deze variant pakt de genoemde maatregelen in hoofdstuk 4 samen op het gebied van instroombeperking en het verkorten van de doorlooptijd. Deze maatregelen kunnen alleen in samenhang gezien worden doordat ze elkaar beïnvloeden. Afhankelijk van de gemaakte keuzes ten aanzien van de onderstaande maatregelen zal de instroom in meer of mindere mate dalen afhankelijk van hoe sterk de toelatingseisen worden aangescherpt, en hoe ver de doorlooptijden worden verkort, afhankelijk van het beperken van de termijnen.

Maatregelen die, afzonderlijk maar ook in combinatie met elkaar, daarin passen:

- afschaffen c- en d-gronden in Vreemdelingenwet (par. 4.1.1);
- beperken gezins- en volgmigratie (par. 4.1.2);
- vergroten verantwoordelijkheid migrant, waaronder identiteitsvaststelling en reguliere aanvraag in het buitenland (par. 4.2.1);
- beperking of beëindiging van hervestigingsbeleid (par. 4.2.2);
- doorlooptijd IND verkorten van 6 naar 3 maanden (par. 4.3.1);
- doorlooptijd rechtbanken verkorten (par. 4.3.1);
- beperken rechtsbijstand asielzoeker (par. 4.3.2).

Besparing tussen de € 44,7 en € 64,7 mln. in 2015 (structureel € 45,3 tot 65,3 mln.).

Consequenties

- Consequentie van de voorgestelde maatregelen is dat de mogelijkheid van het stapelen van procedures wordt verminderd.
- De maatschappelijke effecten van het verkorten van de doorlooptijd zullen positief zijn. Er wordt met name een grote inspanning gevraagd van de uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak.

¹³ Van de Wet inburgering buitenland is vastgesteld dat deze kostendekkend is. Daarom is er geen bezuinigingsmaatregel benoemd.

5.2 Herziening inburgeringsbeleid (14B)

Op het inburgeringsbudget kan een forse besparing worden gerealiseerd. De mate van besparing en de wijze waarop deze besparing wordt gerealiseerd is sterk afhankelijk van de visie op het belang van inburgering. Binnen deze variant reikt de werkgroep drie subvarianten aan. De eerste variant (14B-1) beschrijft een sobere invulling van het inburgeringsbeleid. Namelijk alleen budget inzetten voor de doelgroep inburgeringsplichtigen en inzetten op taalvaardigheden. De tweede subvariant (14B-2) focust op arbeidsparticipatie en ziet inburgering hoofdzakelijk als instrument voor re-integratie. De derde subvariant (14B-3) gaat uit van het belang van participatie (zowel arbeidsparticipatie als maatschappelijke participatie) van iedereen in de samenleving waaronder ook mensen die onderaan de participatieladder staan.

Weglekeffecten

Het is van belang enerzijds tot een substantiële bezuiniging te komen en anderzijds rekening te houden met de beleidsmatige implicaties van de verschillende varianten. Wanneer het gaat om het beperken van de doelgroep, zijn vanuit het oogpunt 'werk als leidend perspectief' varianten uitgewerkt waarbij uitkeringsgerechtigden een aanbod blijven ontvangen. In deze gevallen treedt er geen weglek op richting re-integratie en is de besparing vergelijkbaar groot als wanneer er sprake is van een meer ongerichte afslanking van de doelgroep.

Als het gaat om het snijden in het cursusaanbod, is het weglekeffect naar re-integratie zeer beperkt, aangezien de taalcomponent (die essentieel is voor de vergroting van de arbeidsmarktkansen) intact blijft. Bij deze variant wordt er enkel op het KNS -deel bezuinigd. Hiervan wordt de impact op arbeidsmarktkansen niet groot geacht aangezien het bij dit onderdeel gaat om algemene kennis van de Nederlandse samenleving. Deze kennis is niet een eerste vereiste om te kunnen functioneren in een betaalde baan.

Bij het behoud van de taalcomponent echter, beschikken de meeste mensen die een inburgeringstraject hebben afgerond over het basisoniveau dat nodig is om zich te kunnen handhaven op de arbeidsmarkt. Dit heeft zijn positieve weerslag op de omvang en lengte van een re-integratietraject. Een extra investering vanuit re-integratie om het taalniveau te compenseren zou dan niet meer aan de orde hoeven zijn.

14B-1. Sober inburgeringsbeleid: Beperking van de doelgroep voor inburgering, beperken tot taal (paragraaf 4.5.1)

Deze subvariant neemt de inburgeringsplicht als uitgangspunt. Voor inburgeringsplichtigen draagt de overheid een verantwoordelijkheid om te faciliteren; andere doelgroepen dienen op basis van eigen verantwoordelijkheid hun weg in de samenleving te vinden. Maatregelen die binnen deze variant worden voorgesteld zijn:

- inburgering alleen voor inburgeringsplichtigen;
- inburgering beperken tot taal – met een kleine module Kennis Nederlandse samenleving (KNS) in die gevallen waar kennis van de Nederlandse samenleving nodig is voor (het vinden van) werk.

Besparing is € 240,9 mln. in 2015 (en structureel).

Consequenties

- Voor de groep van 319.000 potentiële vrijwillige inburgeraars wordt geen overheidsbeleid op inburgering gevoerd. Daaronder bevindt zich onder andere de groep MOE-landers en vrouwen die verantwoordelijk zijn voor de opvoeding van hun kinderen waarmee een mogelijkheid van koppeling met voor- en vroegschoolse educatie lastiger is te maken.
- Inburgeringsbehoefte werkzoekenden en re-integratieplichtigen krijgen, indien zij niet inburgeringsplichtig zijn, geen aanbod meer. Er ontstaat een weglekeffect naar re-integratiemiddelen. Op dit moment betreft dit een groep van ca. 61.000 mensen.
- Desinvestering van inburgeringsmiddelen die in de afgelopen periode op gemeentenniveau zijn ingezet op het actief motiveren en bereiken van vrijwillige inburgeraars (bijvoorbeeld met laagdrempelige voortrajecten als instapcursussen, en met specifieke campagnes).
- Het onderdeel Kennis van de Nederlandse samenleving komt in een aantal varianten te vervallen terwijl de doelgroep, de nieuwe instroom van gezins- en asielmigranten, kennis van de samenleving nodig heeft om te kunnen functioneren en participeren (werk vinden, de weg weten binnen onderwijs en gezondheidszorg, wat de Nederlandse bevolking ook van hen verwacht, etc.).

14B-2. Beperking van de doelgroep voor inburgering, focus op arbeidsparticipatie (paragraaf 4.5.1)

In deze subvariant is arbeidsparticipatie het uitgangspunt. Toeleiding naar werk is volgens de werkgroep de manier om mensen te laten participeren in de Nederlandse samenleving. Maatregelen die, afzonderlijk maar ook in combinatie met elkaar, daarin passen:

- inburgering alleen voor inburgeringsplichtigen, werkzoekenden en re-integratieplichtigen;
- inburgering beperken tot taal – met wellicht nog een kleine KNS-variant in die gevallen waar kennis van de Nederlandse samenleving beslist nodig is voor (het vinden van) werk;
- inburgering door zelfstudie voor arbeidsmigranten, zoals MOE-landers;
- leeftijdsbegrenzing inburgering –voorgesteld wordt de ondergrens te verhogen naar 27 jaar. Deze groep heeft namelijk andere scholingsmogelijkheden.

De voorziening beperkt zich in deze variant tot het leren van de Nederlandse taal omdat dit een noodzakelijke voorwaarde voor re-integratie is, en de context zal volledig op werk en ondernemerschap gericht zijn.

Besparing is € 160,7 mln. in 2015 (€ 240,9 mln. structureel).

Consequenties

- Mensen onder aan de participatieladder komen minder snel of niet in aanmerking voor inburgering. Vrouwen die niet werkzoekend zijn, maar voor wie inburgering wel relevant is, in verband met de opvoeding van hun kinderen, worden in deze variant niet meer via de inburgering bereikt.
- De huidige beleidsvrijheid voor gemeenten wordt teruggebracht aangezien voorgeschreven wordt aan wie geen inburgeringsaanbod mag worden gedaan. In huidige wetgeving kunnen gemeenten aan eenieder boven de 18 jaar een aanbod doen. Inburgering wordt daarmee ook losgekoppeld van de geharmoniseerde doelgroepbenadering van de Wet participatiebudget.

14B-3. Geleidelijke afbouw van het aantal inburgeringstrajecten, focus op maatschappelijke en arbeidsparticipatie (paragraaf 4.5.1)

Uitgangspunt in deze variant is het belang van participatie in de samenleving, niet alleen op de arbeidsmarkt maar ook in de wijk om deze leefbaar te houden, in opvoeding en (gezondheids)zorg, in ouderbetrokkenheid op scholen, etc. De beleidsvariant is participatiegericht, maar beperkt zich daarbij dus niet tot arbeidsparticipatie.

Maatregelen in deze subvariant zijn:

- *geleidelijke afbouw van het aantal inburgeraars* – Gemeenten krijgen minder geld voor inburgering en bepalen zelf, binnen de systematiek van het Participatiebudget, aan wie zij een aanbod doen;
- *leeftijdsrioritering* – voor niet werkenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zou de leeftijds-bovengrens voor het in aanmerking komen van een inburgeringsaanbod verlaagd kunnen worden van 65 naar bijvoorbeeld 50. Hierdoor hebben mensen met een te overbruggen afstand tot de arbeidsmarkt prioriteit.

In deze subvariant wordt er voor gekozen het huidige wettelijke inburgeringsstelsel in tact te laten. In dit stelsel is de afgelopen periode, na de inwerkingtreding van de Wet inburgering (2007), fors geïnvesteerd. Na een moeizame aanloopperiode is de uitvoering door gemeenten in 2008 en 2009 goed op gang gekomen. Door die machine nog even (in afgeslankte vorm) door te laten draaien worden financiële, bestuurlijke en maatschappelijke desinvesteringen voorkomen en kan een belangrijk deel van de grote groep vrijwillige inburgeraars uit de voorraad nog inburgeren. Na 2015 kan de inburgering zich hoofdzakelijk tot nieuwe instroom inburgeringsplichtigen beperken.

Om in de periode tot en met 2015 toch al een besparing te realiseren, wordt in deze subvariant het aantal inburgeraars dat een voorziening krijgt teruggebracht ten opzichte van de huidige planning.

Besparing is € 26,2 tot 170,3 mln. in 2015 (€ 216,2 mln. structureel). Uitgaande van een nieuwe instroom van 18.000 verplichte inburgeraars per jaar.

Consequenties

- Slechts een deel van de totale groep potentiële inburgeraars (319.000) krijgt een aanbod.
- De gemeente prioriteert welke mensen uit de doelgroep nog een voorziening wordt aangeboden. Hiermee wordt niet getornd aan de nieuwe wetgeving en verantwoordelijkheidsverdeling rond het Participatiebudget.
- Het ligt voor de hand dat gemeenten prioriteit geven aan werkzoekenden en re-integratieplichtigen - de WWB-prikkel in het Participatiebudget draagt daar ook aan bij.
- Daarbij bestaat het risico dat niet werkende ouders van kinderen minder snel een aanbod krijgen. Echter, gemeenten hebben de vrijheid ook deze doelgroep een aanbod te doen.
- Inburgeren blijft beperkt tot sociaal-economische participatie.

5.3 **Maatregelen op het terrein van opvang (14C)**

Deze variant pakt de genoemde maatregelen in hoofdstuk 4 samen op het gebied van de COA en de opvang van asielzoekers. Hierbij is het goed voor ogen te houden dat het verminderen van het aantal asielzoekers in de opvang, de grootste besparingen binnen de vreemdelingenketen kan opleveren. Dat kan enerzijds middels het beperken van wie in de opvang mag verblijven en anderzijds door de duur van de opvang te beperken.

Maatregelen voor versneld huisvesten van statushouders:

- statushouders van wie de aanvraag is ingewilligd in het aanmeldcentrum. In dit geval zal de voor huisvesting verantwoordelijke gemeente onmiddellijk huisvesting beschikbaar moeten stellen. Is deze huisvesting niet beschikbaar, dan worden de opvangkosten bij de verantwoordelijke gemeente in rekening gebracht;
- statushouders van wie de aanvraag is ingewilligd in de verlengde asielprocedure. In dit geval wordt aan statushouders maximaal drie maanden opvang geboden. Als de verantwoordelijke gemeente na drie maanden geen huisvesting aangeboden heeft, worden de opvangkosten daarna bij de verantwoordelijke gemeente in rekening gebracht.

Enmalig levert dit een besparing van € 34,4 mln. in 2013. Besparing tussen de € 25,5 mln. en € 72,6 mln. In 2015 (en structureel).

Consequenties

Versneld uitplaatsen van statushouders met het oog op huisvesting kan extra druk zetten op de gemeenten, omdat zij versneld woningen beschikbaar moeten stellen. Als het vinden van huisvesting geheel de eigen verantwoordelijkheid wordt van de statushouder, kan dit leiden tot een concentratie van statushouders in de zwakke wijken van grote steden. Het kan er ook toe leiden, dat statushouders op straat komen te staan en vatbaar worden voor uitbuiting. Versneld beëindigen van de opvang van uitgeprocedeerden kan leiden tot discussies met gemeenten over het bieden van noodopvang. Daarnaast kan het ook leiden tot snellere terugkeer.

5.4 **Herijking van verantwoordelijkheden (14D)**

In deze variant is het uitgangspunt dat de gebruiker betaalt. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, migrant en andere belanghebbende partijen zoals werkgevers, verandert.

14D-1. Vergroten eigen verantwoordelijkheid migrant en toepassen profijtbeginsel

Maatregelen die hierbij kunnen worden toegepast:

- inburgering op basis van zelfstudie voor alle doelgroepen (€ 334,1 mln.);
- leges regulier/twv kostendekkend maken (€ 53 mln.).

Besparing van €387,1 mln. in 2015 (en structureel, minus kosten voor ontwikkeling en productie zelfstudiepakket).

14D-2. Vergroten verantwoordelijkheid werkgevers en toepassen profijtbeginsel

Maatregelen die hierbij kunnen worden toegepast:

- co-financiering inburgering door werkgevers en inzet O&O fondsen voor werkende inburgeringsplichtingen (overheid betaalt niet-werkende inburgeringsplichtigen)(par. 4.5.1: € 103,8 – € 216,2 mln.);
- kostendekkend maken van het inburgeringsexamen (€ 6,6 mln.);
- leges regulier/twv kostendekkend maken (par. 4.3.3 en 4.3.4: € 53 mln.)

Besparing tussen de € 163,4 mln. en € 275,8 mln. in 2015 (en structureel € 163,8 - € 276,2 mln.).

14D-3. Verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden

Maatregelen die hierbij kunnen worden toegepast:

- afschaffen specifiek integratiebeleid (par. 4.5.2: € 18,1 mln.);
- efficiencykorting uitvoeringskosten inburgering gemeenten (par. 4.5.1: €10,7 mln.).

Besparing € 28,8 mln. in 2015 (en € 31,2 mln. structureel vanaf 2018).

Consequenties

- De eigen bijdrage voor examens wordt nu al als (te) hoog ervaren. Diverse gemeenten vergoeden daarom de kosten van het examen voor de inburgeraars. Verhoging van de kosten zal tot bezwaar bij inburgeraars en gemeenten leiden.
- Indien inburgering alleen nog op basis van zelfstudie gerealiseerd kan worden, zal een groep van de huidige doelgroep (vrijwillige inburgeraars en inburgeringsplichtigen) het beoogde niveau van inburgering niet halen, dan wel helemaal niet inburgeren.
- De individuele benadering van zelfstudie vermindert de mogelijkheid van interactie met anderen zoals die in een inburgeringsvoorziening nu wel is ingebouwd.
- Het is de vraag in hoeverre werkgevers verplicht kunnen worden tot het financieren van inburgering voor hun werknemers, dan wel hoe realistisch het is te verwachten dat werkgevers dit op vrijwillige basis zullen doen.
- Indien er een wettelijke verplichting zou komen voor werkgevers om inburgering voor hun werknemers te financieren, brengt dit het risico met zich mee dat werkgevers minder snel potentiële inburgeraars in dienst zullen nemen.
- Denkbaar is ook een variant waarbij zelfstudie beperkt wordt tot doelgroepen die dat aankunnen, gecombineerd met een voorbereiding op het examen KNS door zelfstudie voor een ieder. De besparing zal afhankelijk van de keuze navenant minder zijn.

5.5 Productiviteit vreemdelingenketen (14-E)

In deze variant worden de maatregelen op het gebied van de organisatie van de vreemdelingenketen en inburgeringsketen samengepakt. Deze variant is gericht op het vergroten van de doelmatigheid en de doeltreffendheid binnen de keten van overheidsorganisaties. Waarbij keuzes zijn gemaakt in de taken en de organisatie van die taken.

Maatregelen die hierbij kunnen worden toegepast:

- verbeteren aansturing IND en COA (par. 4.7.1.);
- efficiencykorting IND (4.7.2);

- decentrale variant opvang (par. 4.7.3);
- rationalisatie van het vastgoedbeheer COA (par. 4.7.4);
- nieuwe organisatie voor het grenstoezicht (par. 4.7.5);
- herschikking taken binnenlands toezicht (par. 4.7.6);
- vereenvoudiging van de organisatie van terugkeer (par. 4.7.7);
- naturalisatieketen herzien (par. 4.7.8).

De besparing in termen van de grondslag van deze werkgroep bedraagt € 27,8 mln. in 2015 (structureel € 40 mln.). Indirect kunnen met deze maatregelen mogelijke besparingen worden gerealiseerd tot een totaalbedrag van € 77,1 mln. in 2015 (structureel € 94 mln.). Aanvullend kan een efficiencykorting bij de IND een extra besparing opleveren van circa € 10 mln. tot circa € 20 mln. structureel.

Consequenties

De maatregelen in de vreemdelingenketen zijn voor de toelating en terugkeer met name intern gericht om de efficiency te vergroten. Het maatschappelijke effect is met name op het terrein van toezicht een aandachtspunt. Minder toezicht op de vreemdeling kan leiden tot meer ongewenste migratie. De preventieve werking van de brede controle wordt immers verminderd. Aan de andere kant zorgt de gerichtere aanpak voor een grotere effectiviteit van de uitvoeringsorganisatie waar dat direct gevraagd is en daarmee juist tot een verbetering van het toezicht.

Bijlage 1 Taakopdracht

Thema

Deze heroverweging betreft vreemdelingenketen en de middelen die worden ingezet voor integratie. In totaal bedragen de kosten voor de vreemdelingenketen (Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de vreemdelingenbewaring van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)) en de uitgaven aan integratie in 2010 samen circa 1,5 mld.

Opdracht aan de werkgroep

De werkgroep wordt gevraagd beleidsvarianten te ontwikkelen die structureel besparen op de hieronder genoemde uitgaven op dit thema, waarbij tenminste één variant (al dan niet bestaand uit verschillende subvarianten) structureel 20% van de netto uitgaven in 2010 bespaart, conform de spelregels van de brede heroverwegingen. Afhankelijk van de inhoudelijke analyse kan de werkgroep ook besparingsvarianten presenteren die verder gaan dan 20%. De beschrijving van de beleidsvarianten besteedt in ieder geval aandacht aan de volgende aspecten: doelmatigheid (gelet op de beoogde doelstelling), beheersbaarheid van de uitgaven, en uitvoerbaarheid. Het gaat om een besparing van 20% voor de keten als geheel; de besparing voor de individuele partners in de keten kan een hoger of lager percentage bedragen.

De werkgroep wordt gevraagd, waar relevant, verbinding te maken met aanverwante thema's.

Afbakening

De heroverweging betreft de uitgaven, zoals opgenomen in tabel 1.

In de werkgroep Veiligheid is de veiligheidsketen onderwerp van heroverweging. De verschillende werkgroepen wordt gevraagd in onderlinge samenhang te werken. Dit is noodzakelijk omdat besparing in de uitvoering alleen kan worden bereikt als de voorstellen langs dezelfde lijn worden gedaan.

In de werkgroep Internationale samenwerking is het ODA-budget onderwerp van heroverweging. De verschillende werkgroepen wordt gevraagd in onderlinge samenhang te werken. Dit is noodzakelijk omdat besparing van de uitvoering alleen kan worden bereikt als de voorstellen langs dezelfde lijn worden gedaan.

Samenstelling van de werkgroep

Voorzitter: drs. J.W. Holtslag (WRR)

Leden: WWI, JUS, SZW, AZ, BuZa, FIN.

Tabel 1. de in de heroverweging asiel, immigratie en integratie minimaal te betrekken uitgaven (mln euro)¹

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
(a) Uitgaven art. 15 Vreemdelingen JUS	1086	940	622	616	609	683
(b) Uitgaven art. 4 Integratie WWI	473	583	512	471	438	438
Totaal²	1559	1523	1134	1087	1047	1121

¹ Cijfers op basis van ontwerpbegroting 2010.

² Voor zover op de hierbij genoemde artikelen apparaatsuitgaven niet zijn meegenomen, zal de werkgroep deze in principe alsnog meenemen.

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep

Voorzitter:	Drs. J.W. Holtslag	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Leden:	Mr. Dr. R.K. Visser Mr. M.L. Haime Drs. J.C.W. Vlug Drs. H.M.S. Schaapveld Drs. E.B.K. van Koesveld Drs. A.B.C. de Klerck Drs. K. de Snoo Mr. Drs. J.S. Clarisse	Ministerie van Justitie Ministerie van VROM Ministerie van SZW Ministerie van BUZA Ministerie van Financiën Ministerie van Justitie Ministerie van VROM Ministerie van AZ
Secretariaat:	Drs. B.E.J. van Nierop Drs. J.M. Honer E.E. de Jong Drs. P.J. Winkelman	Ministerie van Financiën Ministerie van Financiën Ministerie van VROM Ministerie van Justitie

Verder hebben aan de vergadering van de werkgroep op verschillende momenten deelgenomen:

Drs. R.M.M.W. van Lier	Ministerie van Justitie
Drs. J.A.M. de Zeeuw	Ministerie van BUZA
Drs. H.A. Snoeken	Ministerie van VROM
Drs. L. Mulder	Ministerie van Justitie
Dr. A.P. Taselaar	Ministerie van Justitie

De voorzitter uit zijn dank aan de deskundigen en belanghebbenden die kennis en inzichten met de werkgroep hebben gedeeld tijdens de hoorzittingen.

Bijlage 3 Groslijst maatregelen en grondslag

De groslijst geeft een meerjarig overzicht van besparingsmogelijkheden. Als besparingen in 2015 nog niet zijn gemaximaliseerd dan is in de kolom structurele besparingen aangegeven in welk jaar dan wel de maximale besparing behaald kan worden en wat het bijbehorende bedrag is. Daar waar sprake is van budgettaire effecten (opbrengstrijtme en besparingsverlies) wordt dit zichtbaar gemaakt.

De in dit rapport genoemde besparingen ten aanzien van het asieldorfier zijn berekend op grond van de begroting 2010. De berekeningen gaan dan ook uit van de op dat moment gebruikte kostprijzen en dat ongeveer 17.000 vreemdelingen zich melden voor asiel. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de meerjarenbudgetten in de huidige begroting gebaseerd zijn op een instroom van 10.500. Dit betekent dat de besparing alleen gerealiseerd kunnen worden indien het budget in de begroting is aangepast op een reële meerjarige instroom.

De minimale en maximale variant vloeien voort uit enerzijds de bandbreedte van de instroom beperkende maatregelen tussen de 5% en 15% en anderzijds uit de mate van verkorting van de proceduretijd. Uitgaande van een asielinstroom van 17.000 vreemdelingen zal elke vier weken versnellen van zowel de asielvervolgprocedure als de beroepsprocedure ongeveer 20,5 mln. besparen.

Voor de berekening van de opvangkosten betekent een dalende instroom een dalende populatie waarop de besparingsmaatregelen van toepassing zijn. Dit is ook de reden dat in latere jaren een daling van de besparing mogelijk is. Tenslotte zijn de ingangsdata van de besparingen gebaseerd op inschattingen op basis van de – indien noodzakelijk- wetgevingstermijnen en implementatieduur bij de uitvoerders. Uitgangspunt daarbij is 18 maanden.

De besparingsmaatregelen van WWI en Justitie zijn gebaseerd op de aantallen opgenomen in de begroting 2010. Een belangrijke opmerking is dat het gaat om verschillende besparingsmogelijkheden die niet zomaar op te tellen zijn.

Groslijst Asiel, Immigratie, Integratie								
	Onderwerp/Variant	Uitga- ven of inkom- sten	Budgettaire opbrengst in € miljoen					struc. (jaar)
			2011	2012	2013	2014	2015	
	Varianten*							
14A	Beperken instroom en verkorten doorlooptijd							
	minimale variant	U		15,3	28,2	44,4	44,7	45,3
	maximale variant	U					64,7	65,3
14B	Herziening inburgeringsbeleid							
	Variant 14B1	U	0,0	267,1	240,9	240,9	240,9	240,9
	Variant 14B2	U	0,0	186,9	160,7	160,7	160,7	240,9
	Variant 14B3	U	98,3	98,3	104,8	137,6	170,3	216,2
14C	Maatregelen op het terrein van opvang							
	minimale variant	U		26,9	26,9	25,5	25,5	25,5
	maximale variant	U		27,0	53,7	76,6	72,6	72,6
14D	Herijking van verantwoordelijkheden							
	Variant 14D1	U	0,0	370,3	360,6	387,1	387,1	387,1
	Variant 14D2	U	0,0	258,8	249,2	275,8	275,8	276,2
	Variant 14D3	U	12,6	17,9	21,3	24,0	28,8	31,2
14E	Productiviteit vreemdelingenketen							
	Maatregelen op JUS-begroting	U	-3,5	3,7	-43,2	16,9	27,8	40,0
	Maatregelen overige begrotingen	U		3,8	9,4	25,6	49,3	54,0
	Efficiencykorting IND							
	- minimale variant	U	0,0	0,0	1,0	3,0	7,0	10,0
	- maximale variant	U	0,0	0,0	3,0	10,0	15,0	20,0
Par.	Maatregelen*							
4.1.1/ 4.2.1/ 4.3.1	a. Beperken instroom en verkorten doorlooptijden	U	0,0	10,0	20,1	36,0	36,0	36,0
4.1.1/ 4.2.1/ 4.3.1	b. Beperken instroom en verkorten doorlooptijden	U	0,0	10,0	20,1	36,0	53,0	56,0
4.1.2.	Gezins- en volgmigratie	U	0,0	0,8	1,5	1,5	1,5	1,5
4.2.2.	Hervestiging vluchtelingen	U	0,0	4,5	4,8	5,1	5,4	6,0
4.3.2	Beperken rechtsbijstand	U	0,0	0,0	1,8	1,8	1,8	1,8
4.3.2	Leenstelsel	I	0,0	0,5	1,0	1,9	2,9	14,5 per 2025
4.3.3	Leges regulier	I	0,0	10,0	25,0	50,0	50,0	50,0
4.3.4	TWV	I	0,0	0,0	1,5	3,0	3,0	3,0
4.4.1	a. Versnellen uitplaatsen statushouders en ontruimbaren	U	0,0	26,9	26,9	25,5	25,5	25,5
4.4.1	b. Versnellen uitplaatsen statushouders en ontruimbaren	U	0,0	27,0	53,7	76,6	72,6	72,6
4.4.1	Uitplaatsen stock statushouder en	U	0,0	0,0	34,4	0,0	0,0	0

	ontruimbaren							
4.5.1.	Efficiencykorting uitvoeringskosten inburgering gemeenten van 16% naar 12,7%	U	12,6	11,5	10,7	10,7	10,7	10,7
4.5.1.	Inburgeringscursus beperken tot Nederlandse taal	U	0,0	75,7	70,2	70,2	70,2	70,2
4.5.1.	a. Inburgeringsdoelgroep beperken met geleidelijke afbouw aantal inburgeraars	U	98,3	98,3	104,8	137,6	170,3	216,2
4.5.1.	b. Inburgeringsdoelgroep beperken met geleidelijke afbouw aantal inburgeraars	U	85,2	52,4	26,2	26,2	26,2	216,2
4.5.1.	Inburgeringdoelgroep beperken door MOE-landers uit te sluiten	U	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	209,6 per 2021
4.5.1.	Inburgeringdoelgroep beperken door leeftijdsgrenzen vanaf 27 of tot en met 50		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4.5.1.	Inburgeringsdoelgroep beperken tot alleen nieuwe instroom inburgeringsplichtigen	U	0,0	242,4	216,2	216,2	216,2	216,2
4.5.1.	hervorming inburgeringscursus tot zelfstudiepakket met kostendekkende leges	U	0,0	360,3	334,1	334,1	334,1	334,1
4.5.1.	a. Co-financiering door werkgevers en O&O: werkgever betaalt aanbod voor werkende inburgeraars (verplicht en vrijwillig); overheid betaalt aanbod verplichte niet-werkende inburgeraars	U	0,0	242,4	216,2	216,2	216,2	216,2
4.5.1.	b. Co-financiering door werkgevers en O&O: Werkgever betaalt aanbod voor werkende inburgeraars (verplicht en vrijwillig); overheid betaalt aanbod voor niet-werkende inburgeraars (verplicht en vrijwillig)	U	0,0	116,4	103,8	103,8	103,8	103,8
4.5.2.	Afschaffen niet juridisch/bestuurlijk verplicht specifiek integratiebeleid van artikel 4c	U	0,0	6,4	10,6	13,3	18,1	23,9 per 2018
4.6	Opheffen remigratiewet**	U	0,0	2,5	5,0	7,5	10,0	37,0 per 2042
4.7.2	Efficiencykorting IND							
	minimaal	U	0,0	0,0	1,0	3,0	7,0	10,0
	maximaal	U	0,0	0,0	3,0	10,0	15,0	20,0
4.7.3	Decentrale opvang	U	0,0	0,0	0,0	3,0	8,0	27,0 per 2025
4.7.4	Rationalisatie COA	U	0,0	0,0	0,0	3,0	8,0	20,0 per 2028
4.7.5	Grenstoezicht	U						5,6
4.7.5	- Kmar	U	0,0	0,0	0,5	1,0	2,2	2,7
4.7.5	- DT&V	U	0,0	0,0	0,2	0,4	0,9	1,1
4.7.5	- Douane	U	0,0	0,0	0,3	0,6	1,2	1,5
4.7.5	- Politie	U	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3
4.7.6	Binnenlands toezicht	U						50,0
	-Kmar (afschaffen MTV)	U	0,0	3,8	7,8	16,0	24,7	30,0
	- Politie	U	0,0	0,0	3,7	7,8	16,0	20,0
4.7.7	Vereenvoudiging terugkeer	U	-3,5	3,7	-46,4	13,5	18,9	18,9

4.7.8	Herzien naturalisatieketen	U	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5.4.	Kostendeckende leges vragen voor inburgeringsexamen	U	0,0	6,6	6,6	6,6	6,6	7,0 per 2016
Overig:	Participatiebonus afschaffen bij inburgering	U	48,0	44,0	40,8	40,8	40,8	40,8
	Toerekening vrijwillige terugkeer aan ODA-norm	U	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0

* Alle besparingsmaatregelen zijn gebaseerd op aantallen begroting 2010.

** Van de remigratiewet is niet eenduidig te bepalen of deze effectief is of niet. De werkgroep heeft daarom besloten deze niet onderdeel te laten zijn van een variant.

	Grondslag begroting 2010	Grondslagen in € miljoen (cf taakopdracht)						
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	
	Uitgaven:							
	Uitgaven art. 15 Vreemdelingen JUS	940,0	712,0	691,0	684,0	683,0	682,0	
	Uitgaven art. 4 Integratie WWI***	582,8	511,9	470,9	437,6	437,6	437,6	
	Fiscaal:	0	0	0	0	0	0	
	Totaal:	1522,8	1223,9	1161,9	1121,6	1120,6	1119,6	

*** In 2010 bestond WWI-budget ca. 75 mln. uit incidenteel budget.

Bijlage 4 Internationale vergelijking migratiebeleid

De werkgroep heeft gekeken naar het migratiebeleid van andere landen. Hieronder vindt u de unieke kenmerken van het migratiebeleid van Canada en Denemarken.

Canada

In Nederland is het toelatingsbeleid van arbeidsmigranten (zowel kennismigranten als niet-kennismigranten) vraaggestuurd. De werkgever werft en selecteert migrant voor een vacature, er is geen toelating zonder arbeidscontract, de duur van dat contract is bepalend voor de duur van zowel verblijfs- en tewerkstellingsvergunning. Voordelen zijn de bescherming van binnenlandse arbeidsmarkt via toetsing van twv-aanvraag op beschikbaarheid van binnenlands aanbod, en de bescherming van arbeidsverhoudingen via toetsing van twv-vergunningaanvraag op marktconforme beloning, met tenminste WML. Er is sprake van korte vergunningprocedures (maximaal 10 weken voor twv-aanvraag). Administratieve lasten voor werkgevers zitten vooral in twv-aavragen met verplichte vacaturemelding, wervingsinspanningen en arbeidsmarkttoets.

Net als andere traditionele Angelsaksische immigratielanden heeft Canada al jaren een toelatingsbeleid met, zeker voor kennismigranten, overwegend aanbodsturing. De overheid laat migranten toe op basis van weging/beoordeling van persoonskenmerken die indicatief zijn voor succes op de arbeidsmarkt en in de samenleving (zoals leeftijd, opleiding, werkervaring, taalkennis). Dat onder andere via een puntenstelsel en persoonlijke gesprekken tussen migrant en uitvoeringsorganisatie. De overheid stelt de criteria voor toelating en beheert de uitvoeringsorganisatie. Ook zonder baan op zak is toelating mogelijk als uit de beoordeling blijkt dat kansen op participatie in de samenleving reëel is.

Voordelen van aanbodsturing zijn vooral economisch: bevordering van competitie op en flexibiliteit van de arbeidsmarkt door de komst van talentvolle immigranten, impulsen voor innovatie en groei in bedrijven. De nadelen ervan zitten vooral in de uitvoeringssfeer: een omvangrijke publieke uitvoeringsorganisatie met lange vergunningprocedures (vaak meer dan 1 jaar, zoals het voorbeeld van Canada laat zien). Economisch nadeel is dreigende onderbenutting van human capital: als passende werkgelegenheid niet beschikbaar is blijven immigranten hangen in werk onder hun niveau (zoals de academische taxichauffeurs in Canada). Canada is, als gevolg van de oplopende binnenlandse werkloosheid sinds begin 2009, bezig met aanscherping van het toelatingsbeleid in meer vraaggestuurde richting. Voor werving van niet-kennismigranten worden hogere eisen gesteld aan toetsing op beschikbaarheid van binnenlands aanbod. En voor de categorie kennismigranten die in aanmerking voor permanente vestiging kan komen, wordt bij toelating meer gewicht toegekend aan het hebben van een baan op dat moment.

De overgang naar een Canadees toelatingsmodel van arbeidsmigranten wat betreft de kosten van de publieke uitvoeringsorganisatie zal geen besparingen opleveren vergeleken met die van de bestaande Nederlandse uitvoering.

Denemarken

In Denemarken hebben alleen personen die daar reeds gedurende een bepaalde tijd wonen recht op volledige bijstand. Alle immigranten in Denemarken, inclusief toegelaten asielzoekers, ontvangen indien zij niet voldoen aan een "referte-eis verblijfsduur" van 7 jaar, een bijstandsuitkering die ca. 20% onder de bijstandsuitkering ligt voor autochtonen. Dit staat bekend als het "Deense bijstandsmodeel".

Om tegemoet te komen aan de non-discriminatie beginselen in de internationale regelgeving, heeft Denemarken de wetgeving van toepassing verklaard op alle Denen die het land (tijdelijk) verlaten hebben en weer terugkeren. Desalniettemin heeft het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) ten aanzien van het Deense bijstandsbeleid - wegens strijdigheid met internationale non-discriminatie bepalingen - in relatie tot het Europees Sociaal Handvest (ESH) kanttekeningen geplaatst. Het Regeringscomité van het ESH heeft Denemarken de gelegenheid gegeven het bijstandsbeleid nog eens goed uit te leggen in de verdragsrapportage en het nadere oordeel van het ECSR daarover af te wachten. Dit nadere oordeel is nog niet bekend.

Ten aanzien van het instellen van bezwaar en beroep tegen het verstrekken van de lagere Deense bijstandsuitkering aan migranten, geldt het volgende. In het Deense rechtsstelsel vloeien uitkeringsaanspraken uitsluitend voort uit de bepalingen van de nationale wetgeving. Voor de Deense rechter kan slechts een beroep worden gedaan op algemene normen van internationaalrechtelijke aard, voor zover die zijn omgezet in nationale rechtsvoorschriften. Anders dan in Nederland heeft de Deense rechter niet de bevoegdheid om - in plaats van de nationale rechtsnormen - de algemene normen van internationaal recht rechtstreeks toe te passen. Dit is het in de Scandinavische landen gebruikelijke dualistische stelsel, waarbij internationale bepalingen pas onderdeel van de nationale rechtsorde zijn nadat zij door de nationale wetgever zijn omgezet in een nationale regel. Met andere woorden, juridisch gezien hebben in Denemarken de wetgevende instanties het laatste woord indien interpretatievragen rijzen met betrekking tot internationale normen die Denemarken heeft aanvaard. Wel kan de uitleg, die de Deense wetgevende instanties aan die normen geven, aan de orde komen in het kader van toezichtprocedures van internationale aard. In Nederland toetst de rechter wel aan rechtstreeks werkende internationale verdragen, en bij eventuele strijdigheid met de nationale wet gaan internationale verdragen vóór (art. 94 Grondwet).

In Nederland stuit de invoering van een ingroei-model in de bijstand, zoals Denemarken dat momenteel kent, op bezwaren. Het onderscheid tussen legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen en Nederlanders met betrekking tot het verlenen van bijstand, wordt in strijd geacht met de discriminatieverboden van verschillende mensenrechtenverdragen, zoals het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en met de tot nu toe op dit punt ontwikkelde internationale jurisprudentie. Voorts is het strijdig met het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel dat de Nederlandse Grondwet kent. Bovendien zou het invoeren van een ingroei-model in de bijstand inhouden dat voor alle bijstandsontvangers het sociaal minimumniveau in de WWB als vangnet voor de sociale zekerheid wordt losgelaten.

Op het gebied van het asiel- en migratiebeleid kan Denemarken, dat soms als voorbeeld wordt aangehaald, volgens de werkgroep maar in beperkte mate als

voorbeeld fungeren: Denemarken is aan de EU-regelgeving op het gebied van asiel, immigratie en integratie immers niet gebonden en neemt daaraan niet deel ('opt out'). Het bedingen van een uitzondering voor Nederland zoals die geldt voor Denemarken, acht de werkgroep niet realistisch. Hetzelfde geldt voor een positie vergelijkbaar met die van het Verenigd Koninkrijk of Ierland, die van geval tot geval kunnen besluiten of zij met Europese maatregelen op het gebied van asiel, immigratie en integratie meedoen ('opt in'). Het Verdrag van Lissabon, dat door een overgrote meerderheid van de Staten-Generaal is goedgekeurd, voorziet niet in de mogelijkheid van zulke uitzonderingen. Het zou dus aangepast moeten worden, een proces dat ook zeer langdurig is en daardoor buiten de scope van de heroverwegingen valt. Denemarken zal zich, net als andere lidstaten in overeenstemming met de regels voor het vrij verkeer van EU burgers moeten gedragen.

Bijlage 5 CBS onderzoek 2010 (omvang doelgroep inburgering)

De Wet inburgering maakt onderscheid tussen:

- **inburgeringsplichtigen** – vreemdelingen die permanent in Nederland (willen) verblijven en die volgens de Wet inburgering verplicht zijn tot het behalen van het inburgeringsexamen (of het staatsexamen Nederlands als Tweede Taal I of II of één van de vrijstellende diploma's). Dit zijn met name gezinsvormers/gezinsherenigers en asielgerechtigden;
- **vrijwillige inburgeraars** – mensen die volgens de Wet inburgering niet verplicht kunnen worden tot het behalen van het inburgeringsexamen maar voor wie inburgering relevant is om te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. Het gaat ook hier om mensen die permanent in Nederland (willen) verblijven, het gaat hier vooral om eerste generatie migranten die inmiddels beschikken over de Nederlandse nationaliteit en migranten uit EU-lidstaten en uit landen uit de EER.

Binnen beide categorieën – inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars – kan onderscheid worden gemaakt tussen reeds in Nederland verblijvende mensen (voorraad) en de jaarlijks nieuwe instroom migranten.

Aantallen verplichte inburgeraars zijn berekend op basis van gegevens uit het Bestand Potentieel Inburgeringsplichtigen (BPI) en ISI voor wat betreft de voorraad en gegevens van de IND voor wat betreft de te verwachten nieuwe instroom. De nieuwe instroom vrijwillige inburgeraars is berekend op basis van bestaand RISBO-onderzoek. Over de voorraad vrijwillige inburgeraars waren onvoldoende gegevens bekend. De werkgroep heeft daarom het CBS gevraagd om de omvang van deze specifieke groep (potentieel vrijwillige inburgeraars die reeds in Nederland woonachtig zijn) in beeld te brengen.

Berekening doelgroep vrijwillige inburgeraars

- Het CBS heeft op basis van het GBA een trekking gemaakt van de eerste generatie allochtonen die potentieel vrijwillige inburgeraar zouden kunnen zijn. Dit beslaat 1,134 mln mensen.
- WWI heeft op basis van een aantal criteria deze doelgroep verder gefilterd om tot een reëler schatting te komen van de doelgroep. De filter bevat mensen die zijn uitgesloten van inburgering op basis van leeftijd en opleidingsniveau.
 - Van de 1,134 mln komen mensen die 8 jaar van de leerplichtige leeftijd in NL gewoond, mensen die jonger dan 19 zijn en mensen die 65 jaar en ouder zijn, niet in aanmerking voor vrijwillige inburgering.

Totale groep potentiële vrijwillige inburgeraars (x 1000)	1.134
8 Jaar van de leerplichtige leeftijd in NL gewoond	116
Jonger dan 19 of 65 jaar en ouder	178
Groep potentieel vrijwillige inburgeraars, geschoond voor leeftijd	840

Bron: CBS (2008)

- Van de 840.000 mensen die vervolgens overblijven is de vraag: wie komt niet voor vrijwillige inburgering in aanmerking/voor wie is vrijwillige inburgering niet relevant op basis van het bezit van Nederlandse diploma's, of voldoende kennis van de Nederlandse taal/samenleving. Voor de berekening van deze groep is alleen mogelijk een zeer ruwe schatting te maken.

- Op basis van de CBS gegevens blijkt dat 62% van de 840.000 gemiddeld of hoog is opgeleid. Het is echter niet met zekerheid te zeggen dat deze mensen per definitie niet inburgeringbehoefstig zijn. Anderzijds is niet met zekerheid te stellen dat de overige 38% (laagopgeleiden + onbekend) wel inburgeringbehoefstig is. Met deze kanttekening in gedachten kunnen we de doelgroep terugbrengen tot 319.000 potentieel vrijwillige inburgeraars.

Groep potentieel vrijwillige inburgeraars, geschoond voor leeftijd (x 1000)	840
Mensen die gemiddeld en hoog zijn opgeleid	521
Groep potentieel vrijwillige inburgeraars, geschoond voor leeftijd en opleidingsniveau	319

Bron: CBS (2008)

- Van deze 319.000 potentieel vrijwillige inburgeraars zal een kleine groep om medische of psychologische niet in aanmerking komen voor inburgering. Hier is geen schatting van te maken. Vanwege de waarschijnlijk kleine omvang is dit verder niet meegenomen in de berekening.

Berekening arbeidsmarkt en uitkeringspositie

- Op basis van de cijfers aangeleverd door het CBS kunnen percentages worden berekend met betrekking tot arbeidsparticipatie van de gehele groep potentieel vrijwillige inburgeraars.
- Deze percentages zijn vervolgens gebruikt om een beeld te krijgen van de verdeling binnen de doelgroep potentieel vrijwillige inburgeraars (à 319.000).

Tabel arbeidsmarkt en uitkeringspositie

	Aantal van het totaal (1.134.000)	Percentage van het totaal (1.134.000)	Aantal van de 319.000
Werkend	544.000	48%	153.000
Niet-werkend, met een uitkering	183.000	16%	51.000
Niet-werkend en geen uitkering	407.000	36%	115.000

Totale doelgroep inburgering

Met de reeds bekend zijnde gegevens over inburgeringsplichtigen en de nieuwe instroom vrijwillige inburgeraars, en de nieuwe berekening op basis van het CBS-onderzoek, ziet het totaal plaatje er als volgt uit.

Tabel totale doelgroep inburgering

	Voorraad	Instroom
Inburgeringsplichtigen	80.000 ¹⁴	18.000
Vrijwillige inburgeraars	319.000	11.000
Totaal	399.000	29.000

Voor het onderzoek van het CBS was minder tijd beschikbaar dan voorzien. De werkgroep beveelt daarom nader onderzoek aan. Mogelijke vervolgvragen kunnen betrekking hebben gezinsvorming/hereniging (onder meer land van herkomst en al dan niet al eerder naar Nederland gemigreerd) en arbeidsmigratie (onder meer opleidingsniveau, land van herkomst, aantal migranten met werk, aantal migranten met een uitkering, volgmigratie en retournmigratie bij verlies van werk).

¹⁴ Onder deze 80.000 heeft ongeveer de helft een handhavingsbeschikking ontvangen. Dat betekent dat de gemeente heeft aangegeven op welke datum zij uiterlijk hun inburgeringsexamen behaald dienen te hebben. Veelal betreft het hier beschikkingen die zijn opgemaakt nadat de gemeente een aanbod voor een voorziening had gedaan welke echter door de inburgeringsplichtige niet werd geaccepteerd. In dat geval dient de inburgeringsplichtige zelf er voor zorg te dragen het inburgeringsexamen te behalen.

Bijlage 6 CBS notitie: Potentieel vrijwillige inburgeraars

**Potentieel vrijwillige
inburgeraars**

**In opdracht van de werkgroep brede heroverweging asiel, immigratie
en integratie**

**Ivo Gorissen, Maartje Rienstra, Karin
Hagoort**



CBS, Centrum voor Beleidsstatistiek
Februari
2010

Inhoud

Toelichting	Toelichting bij de tabellen
Tabel 1	Tabel 1 Potentieel vrijwillige inburgeraars naar herkomstgroepering en achtergrondkenmerken, 1 januari 2008
Tabel 2	Tabel 2 Potentieel vrijwillige inburgeraars naar arbeidsmarkt- en uitkeringspositie en achtergrondkenmerken, 1 januari 2008
Tabel 3	Tabel 3 Potentieel vrijwillige inburgeraars naar herkomstgroepering en opleidingsniveau, 1 januari 2008

Toelichting bij de tabellen

Inleiding

Het ministerie van VROM heeft voor de heroverwegingsoperatie behoefte aan informatie over (vrijwillige) inburgeraars. Naast de omvang van de groep vrijwillige inburgeraars gaat het ook om de samenstelling van de groep naar kenmerken als leeftijd, geslacht, nationaliteit, land van herkomst en arbeids- en uitkeringssituatie.

Populatie

De populatie is de doelgroep vrijwillige inburgeraars.

Methode en operationalisering

De populatie is de doelgroep vrijwillige inburgeraars, deze is als volgt geoperationaliseerd:

Alle eerste generatie allochtonen die:

- op 1 januari 2008 geregistreerd stonden in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) en
- op dat moment ouder waren dan 15 jaar en
- de Nederlandse nationaliteit hadden of de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie of van IJsland, Noorwegen, Liechtenstein of Zwitserland.
- In geval van naturalisatie tussen 1998 en 2007 behoren alleen de personen tot de doelgroep die zijn genaturaliseerd vóór 1 juli 2004. Reden hiervoor is dat personen die genaturaliseerd zijn na 1 juli 2004 verplichte inburgeraars zijn.

Deze doelgroep is verdeeld in twee subgroepen:

- Personen die zich vóór 1 januari 2008 voor het eerst in Nederland gevestigd hebben.
- Personen die zich tussen 1 januari 1998 en 1 januari 2008 in Nederland gevestigd hebben en 8 jaar of ouder waren op het moment van vestiging in Nederland. De reden voor deze beperking is dat kinderen die op het moment van vestiging jonger waren dan 8 jaar in Nederland onderwijs hebben gevolgd en daarom niet tot de doelgroep behoren. Ongeveer 30 duizend personen waren onder de 8 jaar (15 procent).

Voor vestigers vóór 1 januari 1998 kon de leeftijd op het moment van vestiging niet worden vastgesteld.

Onderzoeksbestand en Bronnen

Voor de berekening van de uitkomsten is gebruik gemaakt van een bestand dat gemaakt was voor een eerder onderzoek van het Centrum van Beleidsstatistiek. Dit bestand bevat informatie uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), het Basisbestand uitkering re-integratie werk en de Polisadministratie voor uitkeringen en het hebben van een baan. Dit bestand is verrijkt met gegevens uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB) voor informatie over het opleidingsniveau.

Gemeentelijke Basisadministratie

De Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) is een geautomatiseerd persoonsregistratiesysteem van de gemeenten en in werking sinds 1 oktober 1994. In principe staan alle inwoners van een gemeente in de basisadministratie ingeschreven. Informatie over leeftijd, geslacht, nationaliteit, geboorteland, vestigingsjaar, huishoudenssamenstelling, woongemeente, herkomstgroepering en immigratie zijn ontleend aan de GBA.

Basisbestand uitkering re-integratie werk

Het Basisbestand is een gecombineerd bestand, samengesteld op basis van diverse bestanden op het gebied van banen, uitkeringen en re-integratie. Het doel van het Basisbestand is het creëren van een eenduidige samenhangende set van gegevens per persoon over uitkeringen, re-integratie en werk in de periode vanaf 2001. Per persoon zijn per maand indicatoren samengesteld die aangeven of er in die maand sprake was van een uitkering, een inschrijving bij het UWV-Werkbedrijf, startende of lopende re-integratie en/of werk. Uit dit bestand is de informatie over uitkeringspositie afkomstig.

Polisadministratie

In de Polisadministratie worden gegevens van inkomstenverhoudingen opgeslagen die werkgevers leveren via de Loonaangifte. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) beheert deze administratie. Op basis van dit bestand is bepaald of een persoon op het peilmoment een baan heeft.

Enquête Beroepsbevolking (EBB)

De EBB is een doorlopende enquête onder personen van 15 jaar en ouder die in Nederland wonen, met uitzondering van personen in inrichtingen, instellingen en tehuizen (institutionele bevolking). De EBB is een steekproefonderzoek, waarop elk jaar ongeveer 90 duizend personen responderen (steekproef fractie van 0,8 procent). Het doel van deze enquête is zicht te krijgen op de relatie tussen mens en arbeidsmarkt. Hiertoe wordt onder meer informatie verzameld over de positie op de arbeidsmarkt van personen en worden demografische kenmerken van huishoudens vastgelegd. Aangezien de EBB een steekproef is moeten de resultaten worden opgehoogd om uitkomsten te berekenen die representatief zijn voor de populatie. De EBB is hier gebruikt voor informatie over het opleidingsniveau.

Opmerkingen bij de tabellen

De aantallen in Tabel 3 zijn gebaseerd op de EBB. Dat is een steekproef. Zoals in ieder steekproefonderzoek hebben de opgehoogde aantallen een onnauwkeurigheidsmarge. Hierdoor zijn de uitkomsten in tabel minder betrouwbaar dan in de andere tabellen. De opleidingsgegevens moeten als indicatief worden beschouwd en daarom zijn in tabel 3 niet de absolute aantallen, maar percentages weergegeven.

Voor de eerste generatie westerse allochtonen geïmmigreerd vanaf 1998 waren de onnauwkeurigheidsmarges te groot om een verantwoorde schatting te maken van de verdeling van het opleidingsniveau binnen die groep. In de tabel 3 is de verdeling weergegeven met een puntje.

Begrippen

Allochtoon – Zie Herkomstgroepering.

Arbeidsongeschiktheidsuitkering – Een uitkering die wordt verstrekt op grond van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) of de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). Het hebben van een uitkering wordt vastgesteld volgens het betalingsconcept. Volgens het betalingsconcept heeft een persoon in een maand een uitkering als er recht is op de uitkering op de laatste vrijdag van die maand en er in die maand een uitbetaling is geweest.

Autochtoon – Zie Herkomstgroepering.

Bijstandsuitkering – Een uitkering die wordt verstrekt in het kader van de Wet werk en bijstand (WWB), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) of de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). Het hebben van een uitkering wordt vastgesteld volgens het betalingsconcept. Volgens het betalingsconcept heeft een persoon in een maand een uitkering als er recht is op de uitkering op de laatste vrijdag van die maand en er in die maand een uitbetaling is geweest.

Eerste generatie allochtoon – Persoon die in het buitenland is geboren en van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren.

G4 – De vier grootste gemeenten in Nederland (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht).

G50 (excl. G4) – Op basis van een lijst van gemeenten verstrekt door het Ministerie van VROM. De G50 (excl. G4) bestaan uit: Alkmaar, Almelo, Almere, Alphen aan den Rijn, Amersfoort, Amstelveen, Amsterdam, Apeldoorn, Arnhem, Bergen op Zoom, Breda, Capelle aan den IJssel, Delft, Deventer, Dordrecht, Ede, Eindhoven, Enschede, Gouda, Groningen, Haarlem, Haarlemmermeer, Heerlen, Helmond, Hengelo, Hilversum, Hoorn, Leeuwarden, Leiden, Leidschendam-Voorburg, Lelystad, Maastricht, Nieuwegein, Nijmegen, Oss, Purmerend, Roermond, Roosendaal, Rotterdam, Schiedam, 's-Gravenhage, 's-Hertogenbosch, Spijkenisse, Tilburg, Utrecht, Venlo, Vlaardingen, Zaanstad, Zoetermeer, Zwolle.

Herkomstgroepering – In de CBS-indeling naar herkomstgroepering worden personen ingedeeld op grond van hun geboorteland en dat van hun ouders. Autochtonen zijn personen van wie beide ouders in Nederland geboren zijn. Allochtonen zijn personen van wie minstens één ouder in het buitenland geboren is.

De volgende categorieën van herkomstgroepering worden onderscheiden:

- autochtonen;
- westerse allochtonen. Het land van herkomst is gelegen in Europa (met uitzondering van Nederland en Turkije), Noord-Amerika, Indonesië, Japan en Oceanië;
- niet-westerse allochtonen. Het land van herkomst is Turkije of een land in Afrika, Azië (met uitzondering van Indonesië en Japan) of Latijns-Amerika.

Huishouden – Particulier of institutioneel huishouden.

Immigratie – Vestiging van personen vanuit het buitenland in Nederland. Om als immigrant te kunnen worden geteld dienen personen ingeschreven te worden in de gemeentelijke bevolkingsregisters. Men wordt ingeschreven als men verwacht minimaal vier maanden in Nederland te verblijven.

Institutioneel huishouden – Eén of meer personen die samen een woonruimte bewonen en daar bedrijfsmatig worden voorzien in dagelijkse levensbehoeften. Ook de huisvesting vindt bedrijfsmatig plaats. Het gaat om personen in instellingen zoals verpleeg, verzorging- en kindertehuizen, gezinsvervangende tehuizen, revalidatiecentra en penitentiaire inrichtingen, die daar in principe voor langere tijd (zullen) verblijven.

MOE-landen – Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Hongarije, Cyprus en Malta.

Niet-westerse allochtoon – Zie herkomstgroepering.

Opleidingsniveau – De onderverdeling naar opleidingsniveau is als volgt:

- laag = basisonderwijs en vmbo
- midden = mbo havo vwo
- hoog = hbo en wo

Vestigingsjaar – Het jaar waarin de persoon voor het eerst in de GBA geregistreerd staat.

Westerse allochtoon – Zie herkomstgroepering.

WW-uitkering – Een uitkering die wordt verstrekt op grond van de Werkloosheidswet (WW). Het hebben van een uitkering wordt vastgesteld volgens het betalingsconcept. Volgens het betalingsconcept heeft een persoon in een maand een uitkering als er recht is op de uitkering op de laatste vrijdag van die maand en er in die maand een uitbetaling is geweest.

Tabel 1
Potentieel vrijwillige inburgeraars naar herkomstgroepering en achtergrondkenmerken, 1 januari 2008

	Totaal	Westers allochtoon	Niet-westers allochtoon	Geïmmigreerd, vóór 1998 ¹⁾			Geïmmigreerd, vanaf 1998		
				Totaal	Westers allochtoon	Niet-westers allochtoon	Totaal	Westers allochtoon	Niet-westers allochtoon
x 1 000									
Totaal	1 134	489	644	932	357	575	201	132	69
<i>Geslacht</i>									
Man	546	220	327	450	157	293	97	63	34
Vrouw	587	270	318	483	200	283	105	70	35
<i>Leeftijdsklasse</i>									
16-19 jaar	34	12	21	22	8	14	12	5	7
20-24 jaar	67	29	38	37	11	27	30	19	11
25-29 jaar	88	41	47	47	11	36	41	30	11
30-34 jaar	109	42	67	73	15	57	37	27	10
35-39 jaar	141	44	97	113	25	88	28	19	10
40-44 jaar	145	44	101	125	31	94	20	13	7
45-49 jaar	131	41	90	118	33	84	14	8	5
50-54 jaar	111	44	66	102	39	63	9	5	4
55-59 jaar	96	51	46	91	48	43	5	3	2
60-64 jaar	67	38	30	65	36	29	3	2	1
65-69 jaar	54	34	20	52	33	19	2	1	1
70-74 jaar	35	24	11	34	23	11	1	1	0
75 jaar en ouder	55	46	10	54	45	9	1	1	0
<i>Plaats in huishouden</i>									
Kind	60	20	40	49	17	32	11	4	7
Alleenstaande	272	136	135	204	88	116	68	49	19
Partner ¹⁾ zonder kinderen	255	157	97	210	123	88	44	35	10
Partner ¹⁾ met kinderen (gehuwd en ongehuwd)									
Jongste kind <4 jaar	108	31	77	84	16	69	24	16	8
Jongste kind >=4 jaar en <18 jaar	209	62	147	189	51	138	20	11	9
Jongste kind >=18 jaar	72	32	40	69	31	39	3	1	1
Alleenstaande ouder									
Jongste kind <4 jaar	13	2	11	10	1	9	3	1	2
Jongste kind >=4 jaar en <18 jaar	52	10	42	46	8	38	6	2	4
Jongste kind >=18 jaar	28	9	19	27	9	18	2	0	1
Overig lid huishouden	50	20	30	32	8	24	18	13	5
Institutioneel huishouden	13	8	5	11	7	4	2	1	1
<i>Geboorteland</i>									
MOE-landen	52	52	0	18	18	0	34	34	0
Bulgarije en Roemenië	14	14	0	4	4	0	10	10	0
Overige landen	1 068	424	644	911	336	575	157	88	69
<i>Top 20 geboortelands</i>									
1 Suriname	170	0	170	162	0	162	9	0	9
2 Turkije	110	0	110	107	0	107	3	0	3
3 Indonesië	106	106	0	105	105	0	1	1	0
4 Duitsland	94	94	0	71	71	0	23	23	0
5 Marokko	93	0	93	90	0	90	3	0	3
6 Nederlandse Antillen	72	0	72	47	0	47	25	0	25
7 Grootbritannië	39	39	0	24	24	0	14	14	0
8 Polen	37	37	0	11	11	0	26	26	0
9 Joegoslavië	35	35	0	34	34	0	2	2	0
10 België	33	33	0	24	24	0	9	9	0
11 Italië	17	17	0	11	11	0	5	5	0
12 Irak	16	0	16	14	0	14	3	0	3
13 Iran	16	0	16	15	0	15	2	0	2
14 Spanje	16	16	0	11	11	0	5	5	0
15 Frankrijk	15	15	0	9	9	0	7	7	0
16 China	14	0	14	12	0	12	1	0	1
17 Afghanistan	12	0	12	8	0	8	4	0	4
18 Portugal	12	12	0	7	7	0	5	5	0
19 Sovjetunie	10	10	0	7	7	0	3	3	0
20 Kaapverdië	10	0	10	9	0	9	1	0	1
Overige landen	207	76	132	156	43	113	51	33	19
<i>Nationaliteit</i>									

Tabel 2

Potentieel vrijwillige inburgeraars naar arbeidsmarkt- en uitkeringspositie en achtergrondkenmerken, 1 januari 2008

	Totaal	Werkend	Niet werkend met een uitkering ²⁾	Niet werkend en geen uitkering	Geïmmigreerd, vóór 1998 ¹⁾			
					Totaal	Werkend	Niet werkend met een uitkering ²⁾	Niet werkend en geen uitkering
x 1 000								
Totaal	1134	544	183	407	932	441	170	321
<i>Geslacht</i>								
Man	546	290	80	176	450	236	76	138
Vrouw	587	255	102	230	483	205	95	183
<i>Leeftijdsklasse</i>								
16-19 jaar	34	19	1	14	22	13	0	8
20-24 jaar	67	40	2	25	37	27	2	9
25-29 jaar	88	55	5	27	47	33	4	10
30-34 jaar	109	68	11	31	73	47	9	17
35-39 jaar	141	85	18	38	113	69	16	28
40-44 jaar	145	85	22	38	125	74	20	31
45-49 jaar	131	73	25	33	118	66	24	28
50-54 jaar	111	58	25	28	102	54	24	25
55-59 jaar	96	43	27	26	91	42	26	24
60-64 jaar	67	15	25	27	65	15	24	26
65-69 jaar	54	2	10	42	52	2	9	41
70-74 jaar	35	1	6	28	34	1	6	27
75 jaar en ouder	55	0	6	49	54	0	6	48
<i>Plaats in huishouden</i>								
Kind	60	38	3	19	49	32	3	14
Alleenstaande	272	114	53	105	204	82	49	73
Partner ³⁾ zonder kinderen	255	103	34	118	210	77	33	100
Partner ³⁾ met kinderen (gehuwd en ongehuwd)								
Jongste kind <4 jaar	108	66	11	32	84	52	10	22
Jongste kind >=4 jaar en <18 jaar	209	120	28	61	189	109	27	54
Jongste kind >=18 jaar	72	34	13	26	69	32	12	25
Alleenstaande ouder								
Jongste kind <4 jaar	13	6	5	3	10	5	4	2
Jongste kind >=4 jaar en <18 jaar	52	27	18	7	46	24	16	6
Jongste kind >=18 jaar	28	13	8	7	27	12	8	7
Overig lid huishouden	50	24	7	19	32	15	6	10
Institutioneel huishouden	13	1	2	9	11	1	2	8
<i>Geboorteland</i>								
MOE-landen	52	24	2	25	18	8	2	8
Bulgarije en Roemenië	14	5	1	9	4	2	1	1
Overige landen	1068	515	179	373	911	431	168	312
<i>Top 20 geboortelanden</i>								
1 Suriname	170	102	34	35	162	95	33	33
2 Turkije	110	49	30	31	107	47	30	30
3 Indonesië	106	32	9	65	105	32	9	64
4 Duitsland	94	35	7	53	71	24	7	41
5 Marokko	93	42	27	23	90	40	27	22
6 Nederlandse Antillen	72	43	12	16	47	28	9	10
7 Groot-Brittannië	39	20	2	16	24	12	2	10
8 Polen	37	19	2	17	11	6	2	4
9 Joegoslavië	35	20	8	8	34	19	7	8
10 België	33	14	2	16	24	10	2	12
11 Italië	17	7	1	8	11	4	1	6
12 Irak	16	7	5	4	14	6	4	3
13 Iran	16	9	4	4	15	8	3	3
14 Spanje	16	7	2	7	11	5	2	5
15 Frankrijk	15	8	1	7	9	4	1	4
16 China	14	5	2	7	12	4	2	6
17 Afghanistan	12	6	3	3	8	4	2	2
18 Portugal	12	7	1	4	7	3	1	2
19 Sovjetunie	10	5	2	4	7	3	1	3
20 Kaapverdië	10	6	1	2	9	6	1	2
Overige landen	207	103	27	78	156	80	25	52

Tabel 3
Potentieel vrijwillige inburgeraars naar herkomstgroepering en opleidingsniveau, 1 januari 2008

	Totaal	Geïmmigreerd, vóór 1998 ¹⁾		Geïmmigreerd, vanaf 1998	
		Westers allochtoon	Niet-westers allochtoon	Westers allochtoon	Niet-westers allochtoon
	%				
Totaal	100	100	100	100	100
<i>Opleidingsniveau</i>					
Laag	36	29	44	.	41
Midden	39	42	37	.	37
Hoog	24	27	17	.	20
Onbekend	2	2	2	.	2

1) Geïmmigreerd, vóór 1998 is inclusief personen die jonger dan 8 jaar waren bij immigratie