
Vergaderjaar 2011–2012

30 573

Migratiebeleid

Nr. 102

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 1 mei 2012

De Algemene commissie voor Immigratie, Integratie en Asiel heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel over de brief van 31 januari 2012 inzake de opbouw van de kostprijzen van de IND (Kamerstuk 30 573, nr. 94).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 27 april 2012. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Kortenoeven

De adjunct-griffier van de commissie,
Hessing-Puts

1

Kan een overzicht worden gegeven van het verloop van de kosten in de afgelopen vijf jaar? Welke trend is hierbij waarneembaar?

De totale lasten (inclusief externe projecten, bezwaar, beroep en handhaving) over de jaren 2007–2010 van de IND bedragen¹.

Jaar	2007	2008	2009	2010	2011 ¹
Lasten € x 1 mln.	327,5	360,5	370,1	362,4	357

¹ De definitieve kosten over 2011 worden opgenomen in de departementale verantwoording die binnenkort aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

De lasten over de afgelopen jaren laten een stijging zien van 2007 naar 2009, gevolgd door een daling in 2010 en 2011.

De stijging ten opzichte van 2007 wordt vooral verklaard door lokettaken die vanaf 2008 structureel zijn overgenomen van de gemeenten. In 2008 en 2009 vielen de lasten hoger uit door investeringen in de ontwikkeling van INDIGO en de kosten van de projecten RANOV (Regeling Afwikkeling Nalatenschap Oude Vreemdelingenwet), PIVA (Programma implementatie verbeterde asielprocedure), PVGM (Programma vernieuwing grensmanagement) en de gevolgen van de gemeentelijke status voor Bonaire, St. Eustatius en Saba).

Tot slot kan vermeld worden dat er sprake is van schommelingen in het aantal aanvragen tot verblijf in Nederland. Voorbeelden zijn de afhandeling van de Regeling Afwikkeling Nalatenschap Oude Vreemdelingenwet in 2008, een hogere afdoening van asielzaken in 2008 en 2009 en extra Dublin beoordelingen in 2011. Hierdoor zijn meer middelen nodig geweest om de productie af te doen.

Vanaf 2009 is er sprake van een daling in de lasten door het afstoten van een aantal locaties, het scherper inkopen van ondersteunende diensten en het beperken van de personele inzet.

2

Welke mogelijkheden zijn er om de kosten naar beneden te brengen?

De kostprijzen van de IND dalen de komende jaren als gevolg van de taakstellingen die vanuit het Regeerakkoord zijn opgelegd. Voor de IND lopen deze taakstellingen op tot een bedrag van ca. € 17 mln. structureel, waarbij de maatregelen vooral gericht zijn op het bereiken van meer efficiency binnen de IND. Deze besparingen komen bovenop de € 45 miljoen die in de businesscase INDIGO als structurele besparing is voorzien. De besparingen kunnen volledig worden gerealiseerd zodra INDIGO volledig functioneel is en het huidige systeem (INDIS) heeft vervangen in alle taken.

3

Waarom worden de kostprijzen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) driejaarlijks vastgesteld en niet bijvoorbeeld tweejaarlijks?

Het uitgangspunt is om de afspraken over de bekostiging van de IND een stabiele basis te geven. In de bekostigingsafspraken is daarom gekozen voor een periode van drie jaar. Een kortere periode zou leiden tot een onduidelijke financiële situatie voor de IND.

¹ Zie <http://rijksbegroting.minfin.nl>.

4

Waarom worden alleen in Nederland de kostprijzen driejaarlijks berekend, terwijl in het buitenland ook met het kostendekkendheid model wordt gewerkt en een kostprijsberekening daar niet wordt gemaakt?

Uit navraag bij andere EU-lidstaten blijkt dat niet alle lidstaten een kostendekkend model hanteren. In Duitsland geldt voor leges in het kader van aanvragen om verblijfsvergunningen een systeem waarin de leges gekoppeld zijn aan het profijt dat de vreemdeling van de vergunning heeft, los van de kostprijs. De tarieven voor vergunningen voor een economisch verblijfsdoel zijn dan ook hoger dan die voor gezinsmigratie.

In België zijn het de gemeenten die de hoogte van de leges voor aanvragen om verblijfsvergunningen vaststellen. De legeshoogte varieert dan ook, maar bedraagt meestal tussen de € 20,- en € 50,- waarbij in ieder geval de productiekosten van het document (€ 10,-) zijn gedekt. Naast de kostprijs spelen in België ook evenredigheids- en redelijkheids-overwegingen een rol.

In Zweden wordt de hoogte van de leges voor aanvragen om verblijfsvergunningen voornamelijk bepaald door politieke overwegingen, los van de kostprijs. Sinds 2001 heeft in Zweden slechts één keer (in 2011) een legesverhoging plaatsgevonden.

5

Hoe wordt rekening gehouden met tussentijdse kostprijsverhogingen of -verlagingen?

Hoewel de kostprijzen driejaarlijks vastgesteld worden, worden de kostprijzen wel aangepast op basis van tussentijdse intensiveringen en extensiveringen. Op basis van de bestaande bekostigingsafspraken gebeurt dit niet in het lopende jaar, maar wel in het daaropvolgende jaar. De intensiveringen en extensiveringen uit het Regeerakkoord worden verwerkt in de kostprijzen 2012.

6

Wat wordt bedoeld met externe aansturing?

Met externe (aan)sturing wordt bedoeld de sturing van de IND door de Directeur-Generaal Vreemdelingenzaken, in tegenstelling tot de sturing binnen de IND door het Hoofd van de IND.

7

Wat is de reactie van de minister op de conclusie van Ernst & Young in het rapport «Ministerie van Justitie DGWIAV; Eindrapportage kostprijsonderzoek IND» dat het huidige kostprijsmodel niet actueel is, maar gebaseerd op verouderde processen en normen? Gaat de minister in overleg met Ernst & Young bekijken wat verbeterd moet worden?

Het gaat feitelijk om twee kostenmodellen. Van 2005 tot en met 2008 werd gebruik gemaakt van een kostprijsmodel, waarvan Ernst & Young het advies gegeven heeft dit te vervangen. Vanaf 2009 is een door Ernst & Young ontwikkeld kostenmodel in gebruik genomen. Dit model is vanaf 2010 op onderdelen bijgesteld en vereenvoudigd en vormt het huidige kostprijsmodel. De aangehaalde passage over de verouderde normen ziet op het eerste kostprijsmodel (2005–2008). In het huidige model wordt gebruik gemaakt van de normen afkomstig uit het tijdregistratiesysteem van de IND.

Wat is de reactie van de minister op de conclusie van Ernst & Young in het rapport «Ministerie van Justitie DGWIAV; Eindrapportage kostprijsonderzoek IND» dat het huidige kostprijsmodel zelfs onwerkbaar is na invoering van onder andere het ICT-systeem INDIGO en het Modern Migratiebeleid? Welke acties gaat de minister hierop ondernemen?

Zie vraag 7, ook hier geldt dat de passage refereert aan het oude kostprijsmodel (2005–2008). In het huidige model zijn mogelijkheden ingebouwd om de verwachte veranderingen in het kader van INDIGO en het Modern Migratiebeleid te kunnen accommoderen.

Vallen de (extra) kosten voor INDIGO onder de post indirecte kosten automatisering?

De kosten van INDIGO maken geen onderdeel uit van de kostprijzen of de post indirecte kosten automatisering. De huidige legeskostprijzen zijn afgeleid van de gerealiseerde kosten over 2009. In de doorrekening over 2009 zijn de kosten van extern gefinancierde projecten, waaronder INDIGO valt, buiten de kostprijzen gehouden, omdat het tijdelijke kosten betrof waarover aparte financieringsafspraken zijn gemaakt.

Kan een opsomming worden gegeven van de oorzaken van het feit dat de categorieën verblijfsaanvragen «MvV Gezinsvorming en -hereniging» en «VvR zonder MvV overig» zoveel meer arbeidsintensief (en daardoor kostbaar) zijn dan andere soorten verblijfsaanvragen?

Ten aanzien van de mvv gezinsvorming en -hereniging geldt het volgende. Bij vreemdelingen die met een mvv inreizen ligt het zwaartepunt van de inhoudelijke toetsing bij het mvv-gedeelte. In deze procedure wordt namelijk getoetst of aan alle voorwaarden wordt voldaan. Voor het ene verblijfsdoel is dit een meer arbeidsintensieve procedure dan voor het andere verblijfsdoel. De kostprijzen verschillen dan ook per procedure. De toets bij een mvv voor gezinshereniging/-vorming is zeer arbeidsintensief vanwege de specifieke voorwaarden en het onderzoek dat moet plaatsvinden. In ieder geval moet worden getoetst of aan het middelenvereiste en aan het inburgeringsvereiste wordt voldaan.

In een voorkomend geval moet ook worden getoetst of aan die voorwaarden voorbij kan worden gegaan. Afhankelijk van het verblijfsdoel (verblijf bij echtgenoot, partner of ouder) moet onder meer ook worden vastgesteld of aan de onderstaande voorwaarden wordt voldaan:

- er is sprake van een rechtsgeldig huwelijk;
- de ongehuwde status van de vreemdeling en de referent is aangetoond;
- de familierechtelijke relatie tussen de ouder(s) en kind(eren) is aangetoond, al dan niet door middel van het instellen van identificerend onderzoek of het doen van een DNA-onderzoek.

Ten slotte moet bij een afwijzing worden beoordeeld of weigeren van het verblijf schending oplevert van artikel 8 van het EVRM. Voor de categorie «vvr zonder mvv overig» geldt het volgende. Onder de procedures «overig» vallen een aantal verblijfsdoelen met een ingewikkelde en arbeidsintensieve toets, zoals aanvragen om een medische verblijfsvergunning, aanvragen om wedertoelating of bijzondere individuele gevallen. Veel van deze procedures worden ingediend wanneer de vreemdeling al in Nederland is (bijvoorbeeld na een asielprocedure) en vallen dus onder de vvr zonder mvv procedure.

Wat wordt precies bedoeld met advisering over de uitvoering van het vastgestelde beleid en de toetsing van de uitvoerbaarheid van voorgenomen beleid? Kunnen concrete voorbeelden van dergelijke indirecte kosten worden gegeven?

In de beleidsvoorbereiding heeft de IND een adviserende rol met aandacht voor de gevolgen van de uitvoering. De IND draagt daarmee bij aan de beheersbaarheid van implementatie van nieuw beleid en adviseert over de uitvoerbaarheid van bestaand beleid. Daartoe wordt bij aanpassingen van wet- en regelgeving het instrument van de uitvoeringstoets ingezet om de impact op de bedrijfsvoering, de ICT en de dienstverlening van de IND in beeld te brengen. De uitkomsten van de uitvoeringstoets stellen de IND in staat om in te zetten op een integrale beleidsimplementatie waarbij verschillende teksten in samenhang worden opgesteld zoals uitvoeringsregels, bouwstenen voor brieven en beschikkingen en informatie en correspondentie aan klanten.

Welke kosten, die conform de Handreiking kostentoerekening «Leges en Tarieven» van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010, pagina 39) niet meegewogen mogen worden, worden toch meegenomen in de kostprijsberekening? Is het in lijn met deze Handreiking? Zo nee, waarom niet en acht de minister dit wenselijk?

De legesheffing van de IND is in lijn met de «Handreiking Kostentoerekening, leges en tarieven» van 2010. Ik ben ook niet voornemens om daarvan af te wijken.

De term «indirecte kosten», zoals deze gehanteerd wordt in deze handreiking, moet niet verward worden met de term «indirecte kosten» die in het kostprijsmodel bij de IND gehanteerd wordt. Het betreft twee verschillende begrippen.

In mijn brief van 31 januari 2012 (Kamerstukken 2011–2012, 30 573, nr. 94) heb ik uiteengezet welke kosten onder de term «indirecte kosten» in het kostprijsmodel van de IND worden verstaan en hoe deze in de leges tarieven zijn doorbelast.

In de «Handreiking Kostentoerekening» wordt onder «indirecte kosten» iets anders begrepen, namelijk «kosten die niet rechtstreeks samenhangen met/veroorzaakt worden door de dienstverlening van het bestuursorgaan». Als voorbeelden worden genoemd «beleidsvoorbereiding, handhaving, controle en toezicht, alsmede inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures». Inspraakprocedures zijn niet van toepassing op de IND. De verantwoordelijkheid voor beleidsvoorbereiding, zoals omschreven in de Handreiking, is niet bij de IND belegd, maar bij het departement van Binnenlandse Zaken.

Voor zover de IND wel de in de handreiking bedoelde «indirecte kosten» maakt, worden deze niet doorberekend in de legeskostprijzen van de IND. Het betreft kosten van handhaving, bezwaar- en beroepsprocedures. Bij het bepalen van de kostendekkendheid van de huidige leges (65%), worden deze kosten dan ook buiten beschouwing gelaten. Daarmee wordt bedoeld dat in het bedrag op basis waarvan deze kostendekkendheid bepaald wordt, de kosten van handhaving, bezwaar- en beroepsprocedures niet zijn inbegrepen. Een verhoging tot 100% kostendekkendheid leidt dus niet tot het dekken van kosten van handhaving, bezwaar- en beroepsprocedures.

13

Kan worden aangegeven of de genoemde indirecte kosten deel uitmaken van de berekening van leges voor verblijfsvergunningen? Zo ja, welke indirecte kosten worden in welke mate en op welke wijze daarin meegenomen? Zo nee, waarom worden deze kosten buiten beschouwing gelaten en hoe verhoudt zich dat tot de nagestreefde kostendekkendheid van de leges?

Het antwoord op deze vraag is verwerkt in het antwoord op vraag 12.

14

Welke ruimte is er bij de IND om de directe en indirecte kosten terug te dringen ten behoeve van een lagere kostprijs?

Zoals aangegeven onder vraag 2 kent de IND de komende jaren al een substantiële daling in de kostprijzen, als gevolg van taakstellingen die vanuit het Regeerakkoord zijn opgelegd, oplopend tot een bedrag van ca. € 17 mln. structureel. Deze besparingen komen bovenop de € 45 miljoen die in de business case INDIGO als structurele besparing is voorzien. De besparingen ontstaan zodra INDIGO volledig functioneel is en het huidige systeem (INDIS) heeft vervangen in alle taken. Gelet op de substantiële omvang van deze besparingen zie ik geen ruimte om de kosten verder terug te dringen.

15

Kan worden toegelicht of en in hoeverre de kosten van beleidsvoorbereiding en de kosten van IND-beleid in de leges worden doorberekend?

De verantwoordelijkheid voor beleidsvoorbereiding is belegd op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De legeskostprijzen houden alleen rekening met de kosten die binnen de IND gemaakt worden.

De kosten die de IND maakt voor de werkzaamheden zoals omschreven in het antwoord op vraag 11 maken onderdeel uit van de indirecte kosten. De kosten van de stafdirectie die deze taken uitvoert zijn doorberekend over de producten Asiel, Naturalisatie en Regulier. Voor zover de kosten toegerekend zijn aan reguliere verblijfsvergunningen worden deze doorbelast in de legestarieven.

16

Welke externe projecten zijn de afgelopen drie jaar na oplevering als directe kosten op de balans van de IND terechtgekomen? In hoeverre worden deze kosten verrekend in de leges voor de verblijfsvergunningen?

De kosten van de externe projecten worden op basis van externe afspraken gefinancierd. Hiertoe worden aparte projectplannen opgesteld. In 2009 ging het om INDIGO, PIVA, PVGM en een project op de BES eilanden. Deze projectkosten zijn niet geactiveerd. De kosten van INDIGO, PIVA, PVGM en BES worden dus niet doorbelast in de legestarieven. Vanaf 2010 worden de ontwikkelkosten van INDIGO geactiveerd op de balans van de IND als immateriële activa. Deze immateriële activa worden afgeschreven over een periode van 10 jaar. In 2009 was er nog geen sprake van afschrijvingen over de ontwikkelkosten van INDIGO. Omdat de legeskostprijzen zijn gebaseerd op de kosten die gerealiseerd zijn in het jaar 2009, maken de kosten van INDIGO geen onderdeel uit van de huidige legeskostprijzen.

17

Worden de kosten van het externe automatiseringsproject INDIGO verrekend in de opbouw van de leges? Zo ja, voor welk deel?

Zoals aangegeven onder vraag 9 en 16 is dat nu nog niet het geval. In de toekomst zal dit naar verwachting wel gebeuren, omdat de jaarlijkse afschrijvingskosten en de kosten van het gebruik van INDIGO behoren tot de reguliere productiekosten van de IND, die kunnen worden opgenomen in de leges. Omdat INDIGO een automatiseringsproject betreft, staan hier lagere arbeidskosten tegenover.

18

Kan uiteengezet worden welke kosten precies worden gemaakt met handhaving, bezwaar en (hoger) beroep en hoe deze kosten zich verhouden tot de verhoging van de legestarieven bij aanvraag van een verblijfsvergunning of machtiging tot voorlopig verblijf (MVV)?

De kosten van handhaving, bezwaar en (hoger) beroep bestaan uit personeelskosten, huisvesting- en ICT kosten, griffiekosten en de kosten van de Landsadvocaat. De kosten van handhaving, bezwaar en (hoger) beroep worden niet meegenomen in de legeskostprijzen en worden dus niet doorbelast in de legestarieven.

19

Hoeveel procent van de kosten werd voor 1 juli 2011 gedekt door de opgebrachte reguliere leges? Welke consequenties heeft deze hogere kostendekkendheid voor de hoogte van de overheidsbijdrage?

De kosten van de IND die kunnen worden doorberekend in de legestarieven bedroegen in 2009 € 83 miljoen. Op basis daarvan zijn de legeskostprijzen vastgesteld. De verwachte legesopbrengsten van de reguliere leges in 2011, zonder de verhoging van 1 juli 2011, bedroegen € 36,1 miljoen. Op basis daarvan was de kostendekkendheid ca. 43% vóór de verhoging van 1 juli 2011. Wanneer de kostendekkendheid hoger wordt betekent dit dat de overheidsbijdrage relatief lager wordt.

20

Voorziet de minister problemen met Europese regelgeving wanneer het gaat om de hoogte van de leges? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

Eind april 2012 wordt de uitspraak van het Hof van Justitie van de EU verwacht inzake de infractieprocedure tegen Nederland vanwege de – in de ogen van de Commissie – te hoge leges die langdurig ingezetene derdelanders moeten betalen. Het gaat daarbij niet alleen over de leges die betaald moeten worden voor het verkrijgen van deze status, maar ook over leges van vreemdelingen die de status van langdurig ingezetene in een andere lidstaat hebben verkregen en die naar Nederland komen voor het verrichten van arbeid. Daarnaast gaat het ook over de leges die gelden voor gezinshereniging bij een langdurig ingezetene derdelander. Ik verwacht dat deze uitspraak duidelijkheid geeft in hoeverre de legesbedragen in Nederland in overeenstemming zijn met de Europese regelgeving.

Zie ook het antwoord op vraag 26.

21

Kan worden aangegeven waarom de legestarieven in Nederland zoveel hoger liggen dan in omliggende landen?

Niet alle lidstaten hanteren het principe dat leges kostendekkend moeten zijn. Daarnaast is het de vraag welke kosten lidstaten verrekenen in de leges en in hoeverre dit met indirecte kosten plaats vindt. Tot slot kunnen de kosten in andere lidstaten lager zijn of kan het percentage van kostendekkendheid lager liggen.

22

Kan worden toegelicht of en in hoeverre handhaving, controle en toezicht door de IND in de legesopbouw worden verrekend?

Zie vraag 18, deze kosten worden niet doorberekend in de legestarieven.

23

Kan met het oog op ontmoediging van misbruik en/of fraude van aanvragen betreffende vervanging van verloren of gestolen verblijfsdocumenten het legestartief voor de categorie «VVR-vermissing» aanzienlijk worden verhoogd, gelet op het hoge aantal aanvragen in deze categorie?

Het tarief voor een vervangend document bij vermissing of diefstal bedraagt € 250,-. Het tarief is hoger dan de legeskostprijs van € 228,-. Ik ben op dit moment niet voornemens om dit tarief verder te verhogen.

24

Kunnen voorbeelden worden gegeven van afschrijvingskosten die in de kostprijsberekening worden meegenomen omdat ze samenhangen met investeringen binnen projecten?

Een voorbeeld is de vervanging van de verouderde standaard ICT kantoorwerkplek door een vernieuwde ICT werkplek in het kader van het programma «IND bij de Tijd», waardoor het plaatsonafhankelijk werken beter vorm gegeven kan worden tegen lagere beheerkosten. De vervanging van de oude computers, en de inrichting van het netwerk zijn de belangrijkste kosten geweest. De afschrijvingskosten voor deze vervanging zijn opgenomen in de kostprijsberekening.

25

In hoeverre kunnen de kosten voor ongewenstverklaringen worden verhaald op de ongewenstverklarde?

De aard van een ongewenstverklaring maakt legesheffing onmogelijk. Een ongewenstverklaring gebeurt immers niet op aanvraag. Bovendien mogen de kosten van handhaving niet worden doorberekend in de legestarieven. Het verhalen van de kosten via legesheffing is dus niet mogelijk. Met de invoering van het Modern Migratiebeleid wordt het wel makkelijker om de kosten van de uitzetting te verhalen op de referent. Ook onderzoek ik of het mogelijk is de kosten van terugkeer te verhalen op de vreemdeling (Terugkeer in het vreemdelingenbeleid, Kamerstukken 2010–2011, 19 637, nr. 1436). Dit geldt ook voor de kosten van terugkeer van personen die ongewenst zijn verklaard. Volledigheidshalve merk ik op dat met de inwerkingtreding van de implementatiewet van de Richtlijn Terugkeer op 31 december 2011 derdelanders veelal in het bezit worden gesteld van een inreisverbod in plaats van een ongewenstverklaring. Voor een inreisverbod is legesheffing evenmin mogelijk. Wel wordt de vreemdeling die een opgelegd inreisverbod overtreedt bestraft met het opleggen van een boete. In de toekomst zal dit ook voor illegaal verblijvende vreemdelingen het geval zijn.

26

Op grond van welke Europese regelgeving mag bij bepaalde categorieën verblijfsaanvragen slechts een deel van de kostprijs worden doorberekend bij de vaststelling van legestarieven?

In twee richtlijnen inzake legale migratie staan bepalingen inzake leges. Het betreft de richtlijn betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk (2004/114/EG), waarin

in artikel 20 wordt bepaald dat lidstaten van de aanvragers een vergoeding kunnen verlangen voor de behandeling van hun aanvraag overeenkomstig deze richtlijn.

In de richtlijn betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (2011/98/EU) is in artikel 10 bepaald dat lidstaten van de aanvragers een vergoeding kunnen verlangen. De hoogte van de leges moet in overeenstemming zijn met en in beginsel gebaseerd zijn op de feitelijke diensten die voor de verwerking van de aanvraag en de afgifte van de vergunning worden geleverd. Op grond van deze bepalingen kunnen in principe alle kosten – zowel directe als indirecte – worden doorberekend die nodig zijn voor de afhandeling van de aanvraag.

In andere richtlijnen over reguliere migratie is geen bepaling opgenomen over legesheffing. De lidstaten zijn dus vrij om hier zelf de hoogte van de leges te bepalen. Wel geldt het algemene rechtsprincipe dat een lidstaat het nuttig effect van een richtlijn niet mag ontkrachten. Dit kan gebeuren wanneer de leges dermate hoog worden vastgesteld dat het vreemdelingen in de praktijk niet meer mogelijk wordt gemaakt om een aanvraag om een verblijfsvergunning in te dienen.