



# Eindrapportage doorlichting IND

Verbetermogelijkheden IND met  
specifieke aandacht voor het  
asielproces

## INHOUDSOPGAVE

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1. Inleiding, achtergrond onderzoek</b>	<b>21</b>
<b>2. Context: De IND in perspectief</b>	<b>26</b>
<b>3. Sturing op en binnen de IND in relatie tot de sturing en planning van de taken waar de dienst voor staat</b>	<b>35</b>
<b>4. Samenstelling en wendbaarheid personeelsbestand IND in relatie tot de opdracht van de dienst</b>	<b>62</b>
<b>5. Andere factoren die van invloed zijn op het goed functioneren van de dienst</b>	<b>88</b>
<b>6. Volgordelijkheid van handelingsperspectieven</b>	<b>90</b>
<b>7. Opgvolging conclusies en aanbevelingen eerdere onderzoeken</b>	<b>107</b>
<b>Bijlage</b>	<b>122</b>

Eindrapportage doorlichting IND:  
Verbetermogelijkheden IND met specifieke aandacht voor het asielproces

# Management samenvatting



## Afkortingen

IND: Immigratie- en Naturalisatiedienst

COA: Centraal Orgaan opvang Asielzoekers

DT&V: Dienst Terugkeer en Vertrek

MJenV: Ministerie van Justitie en Veiligheid

A&B: De IND Directie 'Asiel en Bescherming'

RVN: De IND Directie 'Regulier Verblijf en  
Nederlanderschap'

<sup>1</sup>IND dienstverleningsconcept 2025, IND, 20 november 2017 waarin wordt verwezen naar 'MJP IND'.

<sup>2</sup>Begroting IND 2021.

# Management samenvatting

## Inleiding

De maatschappelijke opgave van de IND omschrijft dat 'de IND verantwoordelijk is voor het uitvoeren van een rechtvaardig en kostenefficiënt toelatingsbeleid met oog voor de menselijke maat en gericht op een veilig en welvarend Nederland. Zorgvuldig, gelegitimeerd en met oog voor individuele omstandigheden'<sup>1</sup>. In essentie heeft de IND voor zowel asiel als regulier als primaire taak haar processen zo in te regelen dat op een kostenefficiënte wijze binnen een zo kort mogelijke tijd (maar in ieder geval binnen de daarvoor geldende wettelijke termijnen) een kwalitatief zo goed mogelijke beslissing wordt geleverd.

De IND handelt maandelijks tienduizenden aanvragen af. Zo verwacht de IND in 2021 bijvoorbeeld ca. 25.000 asielaanvragen te verwerken, ruim 40.000 asielverlengingen en herbeoordelingen en ruim 55.000 naturalisatieaanvragen. Daarnaast worden ruim 65.000 Toegang en Verblijfsprocedures afgewikkeld (bijvoorbeeld in het kader van gezinshereniging) en vertegenwoordigt de Directie Juridische Zaken (JZ) de IND in ruim 50.000 beroepszaken<sup>2</sup>.

De werksoort asiel wijkt op tal van onderdelen af van andere werksoorten bij de IND. Factoren die juist bij asiel een grote rol spelen zijn de onvoorspelbaarheid (hoogte en samenstelling) van de instroom, de bewerkelijkheid en

complexiteit van aanvragen, het specifieke afwegingskader en het politieke speelveld.

De inhoudelijke professionaliteit en aandacht voor zorgvuldige, gelegitimeerde afhandeling van aanvragen vertalen zich jaar in jaar uit in hoge percentages 'instandhoudingen' in gerechtelijke uitspraken in beroepsprocedures tegen beslissingen van de IND. In het kader van de Brexit is de IND er via een gericht programma en Directie-overstijgende inspanning in geslaagd om tot en met december 2020, ondanks de uitdagingen van COVID-19, ca. 33.000 nieuwe verblijfsaanvragen te verwerken (van een kleine 35.000 aanvragen). Gelijktijdig aan de lopende productie, werkt de IND aan verbeterprogramma's voor onder meer de besturing, risicomangement, operationele planning en de informatievoorziening. Het is een uitdaging voor de IND om de complexiteit van de uitvoering en verandering een goede plaats te geven, mede gezien de politieke aandacht, de druk en de gevoeligheid van het onderwerp asiel en het absorptievermogen van de IND.

De laatste jaren hebben achterstanden bij de verwerking van asielaanvragen en daaruit voortvloeiende dwangsommen de perceptie over het functioneren van de IND geen goed gedaan.

Qua doorlooptijd en kostprijs geldt de afgelopen jaren voor zowel Asiel en Bescherming (A&B) als Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN) dat de begroting niet wordt gehaald en de belangrijkste kengetallen weinig positieve trends tonen. Het idee dat de operationele slagvaardigheid van de IND voor verbetering vatbaar zou zijn, bestaat overigens al langer. Al in 2005 constateerde de Algemene Rekenkamer dat het proces van reguliere toelating bij de IND problemen oplevert, doorlooptijden lang zijn en beslistermijnen niet altijd gehaald worden<sup>1</sup>.

Mede gezien de aanhoudende problematiek binnen de IND, in het bijzonder de beeldbepalende achterstanden in het asieldomain en ook vanwege de mede daaruit voortvloeiende problematiek bij het COA (hoge bezetting door achterstanden bij de IND en achterblijvende uitstroom naar gemeenten), heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) tijdens de begrotingsbehandeling (november 2020) aan de Tweede Kamer een onafhankelijke externe doorlichting van het functioneren van de asiel-/migratieketen toegezegd.

De onderzoekers hebben geconstateerd dat het management en de medewerkers van de IND zich met grote vasthoudendheid en maximale toewijding inzetten en dat op vele fronten inhoudelijk goed werk wordt gerealiseerd. Tegelijkertijd werd echter geconstateerd dat om te voldoen aan de actuele politiek-maatschappelijke wensen en verwachtingen er is nog een belangrijke ontwikkeling nodig is die zowel op korte als langere termijn

tot kwalitatieve en kwantitatieve verbeteringen moet leiden. De ontwikkeling betreft voor een deel ook de sturing op de IND.

Op basis van deze doorlichting is onder meer geconcludeerd dat het organisatie- en sturingsmodel en (de wendbaarheid van) het personeelsbestand nog niet volledig passend zijn voor de taken waar de IND voor staat. Op hoofdlijnen zijn verschillende interne en externe onderzoeken de afgelopen jaren direct of indirect tot vergelijkbare conclusies gekomen.

Een aantal knelpunten in dit verband is reeds onder de aandacht van de IND en de ambtelijke sturingsdriehoek en/of wordt (deels) al opgepakt. Waar dat van toepassing is, is dit in de hiernavolgende uitwerkingen zoveel mogelijk benoemd. Dit rapport van de doorlichting IND en het parallel uitgebrachte rapport van de doorlichting van de Migratieketen bevatten adviezen en overwegingen, alsmede een gefaseerde benadering waarmee het realiseren van verbetering uitvoerbaar zou moeten en kunnen zijn.

Hierna worden eerst de belangrijkste knelpunten samengevat, daarna wordt op aanbevelingen en handelingsperspectieven ingegaan.

<sup>1</sup> Algemene Rekenkamer, 2005 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 240, nrs. 1-2, [https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvg5kkg27kof\\_j9vvij5epmj1ey0/vi3ao5tw7jsr/t=/kst89142\\_2.pdf](https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvg5kkg27kof_j9vvij5epmj1ey0/vi3ao5tw7jsr/t=/kst89142_2.pdf)).

**Het huidige organisatie- en sturingsmodel op de IND is slechts gedeeltelijk passend voor de sturing en planning van de taken waar de IND voor staat.**

De ambtelijke sturingsdriehoek wordt qua opzet en bestaan weliswaar als goed ervaren maar de werking is nog in ontwikkeling waardoor de beoogde voordelen van het driehoeksmodel nog niet volledig worden gerealiseerd. In dit verband zien de onderzoekers vier belangrijke knelpunten:

**1. Realiteitsgehalte doelen:** De doelen waarop op (maar ook binnen) de IND wordt gestuurd zijn onvoldoende realistisch, mede omdat de IND zich te snel aan niet-realistische doelen committeert terwijl in een aantal gevallen op voorhand duidelijk lijkt dat deze niet kunnen worden gerealiseerd. Het niet realiseren van de afgesproken doelen leidt tot vragen en interventies in de ambtelijke sturingsdriehoek en ondermijnt het vertrouwen in de IND. Uit interviews en de documentanalyse van de doorlichting komen drie mogelijke oorzaken naar voren. De mate waarin deze oorzaken zich in bepaalde situaties voordoen kan verschillen. Een eerste oorzaak is dat de leiding van de IND niet de ruimte krijgt en/of er niet in slaagt tegenspel te bieden zodra er van buitenaf druk op de organisatie wordt uitgeoefend om bepaalde doelen te behalen, bijvoorbeeld indien al bepaalde politieke toezeggingen zijn gedaan. Een tweede oorzaak is dat het de IND in bepaalde situaties aan voldoende zicht op de interne realiteit en mogelijkheden ontbreekt, bijvoorbeeld of er ruimte is om op een bepaald moment en binnen een bepaald tijdsbestek aan een

bepaald verzoek te voldoen, gegeven andere prioriteiten. Een derde oorzaak zou kunnen liggen in de hogere bekostiging die binnen de bekostigingssystematiek zou kunnen worden verkregen als een hogere productie wordt geprognoseerd, waarmee er een onbedoelde prikkel zou kunnen bestaan een hoge prognose af te geven.

- 2. Omgang met tussentijds veranderende prioriteiten:** Een knelpunt dat met het knelpunt 'realiteitsgehalte van doelen' samenhangt, is dat ad-hoc problematiek een te grote rol speelt in de sturing op de IND. Het gelijktijdig moeten besturen van de organisatie en operatie en het moeten verzorgen van de parlementaire verantwoording is daarbij een grote opgave. Er is nog geen goed proces voor het opvangen/herzien van prioriteiten naar aanleiding van urgente, onvoorziene kwesties die volgen uit bijvoorbeeld maatschappelijke of politieke ontwikkelingen of ontwikkelingen in de keten en die buiten de reguliere (jaarlijkse) opdrachtverlening vallen. Een 'u vraagt, wij draaien' oriëntatie bij de IND in combinatie met een 'wij vragen, u draait' oriëntatie bij de Opdrachtgever kan ertoe leiden dat er meer doelen worden geformuleerd waarvan er uiteindelijk minder (op tijd) worden gerealiseerd.
- 3. Wisselwerking binnen de ambtelijke sturingsdriehoek:** De wisselwerking tussen Eigenaar, Opdrachtgever en uitvoering is nog niet op het niveau dat nodig is om de ambtelijke sturingsdriehoek optimaal te laten functioneren.

De verhoudingen binnen de ambtelijke sturingsdriehoek staan onder druk doordat de IND de afgesproken doelen niet haalt en de Opdrachtgever onvoldoende transparantie ervaart om zicht en grip te krijgen op de achterliggende oorzaken, een situatie die heeft geleid tot verzoeken voor steeds gedetailleerdere rapportage en verantwoording. Dit heeft bij de IND weer tot een perceptie geleid dat de Opdrachtgever op de stoel van de uitvoering neigt te gaan zitten. Een ander punt dat tijdens de doorlichting naar voren werd gebracht, is dat de invulling van de rollen in de driehoek zich nog verder moet ontwikkelen, waarbij met name de afbakening van de invulling van de rollen 'Opdrachtgever' en 'Eigenaar' als aandachtspunt geldt.

4. **Financieringsmodel:** De oorspronkelijke toepassing van het financieringsmodel (waarbij de organisatie al moet op- of afschalen bij *verwachte* stijging/daling van het werkaanbod) ondermijnt de continuïteit indien een verwachte daling van het werkaanbod zich in de praktijk niet in die mate voordoet en de organisatie dus onder-gedimensioneerd is om het feitelijke werkaanbod aan te kunnen.

**Het huidige organisatie- en sturingsmodel *binnen de IND is slechts gedeeltelijk passend voor de sturing en planning van de taken waar de IND voor staat***

Onder de noemer 'op weg naar een nieuwe IND' is in 2014/2015 de huidige organisatiestructuur van de IND ontworpen. Het primaire ordeningsprincipe voor de

inrichting en besturing is het centraal stellen van de klant (bijvoorbeeld een vreemdeling die een asielaanvraag doet, een werkstudent die een tijdelijk visum nodig heeft of een persoon in een naturalisatieprocedure). Hiertoe is beoogd de organisatie zo in te richten en te besturen dat de doorstroming van de klant door de organisatie en keten optimaal verloopt. De primaire processen zijn ingericht in één beslisdirectie 'voor meer objectiveerbare en/of automatiseerbare zaken', te weten 'Regulier Verblijf en Nederlanderschap' (RVN), en één voor de niet/minder objectiveerbare zaken, te weten Asiel en Bescherming (A&B). Dienstverlenende activiteiten en juridische expertise die in de primaire processen een belangrijke rol spelen zijn in twee aparte directies geclusterd.

De onderzoekers zijn van mening dat de gekozen organisatiestructuur passend kan zijn gegeven het primaire ordeningsprincipe voor de inrichting (zie boven) en andere principes die ten grondslag liggen aan het model (denk hierbij aan 'mobiliteit, deskundigheid en regelruimte van medewerkers', kosten-efficiëntie, flexibiliteit, ketensamenwerking en heldere verantwoordelijkheidsverdeling). Deze principes zijn passend bij de maatschappelijke opgave van de IND.

De aanhoudende problematiek binnen de IND is echter een indicatie dat de directie van de IND maatregelen moet nemen om het zicht, de grip en de controle te versterken op wat er in de organisatie gebeurt.

Men verkeert nog niet in een situatie waarin afwijkingen van de realisatie ten opzichte van doelstellingen tijdig worden gezien en (kunnen) worden verklaard waardoor het moeilijk blijkt problemen op te lossen. De belangrijkste knelpunten in het huidige organisatie- en sturingsmodel binnen de IND die de doorlichting aan het licht bracht zijn:

1. **Prioriteiten:** De IND heeft geen helder zicht op de prioriteiten voor de korte en langer(re) termijn. Het Strategisch verhaal 'Samen één IND' biedt een globale richting maar is niet specifiek gemaakt. De integrale 'stip op de horizon' ontbreekt. Het planningskader van de IND kent een grote hoeveelheid doelstellingen op die niet altijd even concreet zijn en waarvan het moeilijk is de samenhang te zien. Hierdoor ontbreekt de focus in de sturing en neemt de kans toe dat er veel wordt geïnitieerd maar weinig binnen een redelijk tijdsbestek kan worden afgemaakt.
2. **Sturingsdiscipline:** In de lijn van de IND wordt nog onvoldoende volgbaar, datagedreven en structureel gestuurd op de realisatie van doelen en plannen. Als er zich afwijkingen tussen gestelde doelen en de realisatie voordoen, bieden de rapportages hiervoor in het algemeen wel een verklaring maar worden geen duidelijke oplossingen of mitigerende acties/besluiten vastgelegd met een eigenaar en een tijdpad voor realisatie, zelfs niet als vergelijkbare knelpunten zich in de tijd bij herhaling manifesteren. De sturingsdiscipline binnen de IND laat ruimte voor verbetering waardoor wat wordt beloofd niet altijd

wordt gerealiseerd en waardoor wat wordt gerealiseerd niet altijd tijdig wordt gerealiseerd. De cirkel van 'plan, do, check, act' (PCDA) is niet rond. Verbetering hiervan is geïnitieerd (zie ook hierna) maar staat nog aan het begin.

3. **Sturen op input en output:** Meer specifiek stuurt de IND daarnaast onvoldoende op de relatie tussen input en output waardoor de voorspelbaarheid van de uitvoering afneemt. In het asieldomain wordt wel de instroom, uitstroom en doorstroom gevolgd (=output) maar wordt er bijvoorbeeld niet gericht gestuurd op het behalen van productienormen per medewerker en/of team (=input) waardoor er grote verschillen bestaan tussen het aantal vergelijkbare dossiers dat medewerkers met een vergelijkbaar ervaringsniveau in een gegeven periode afhandelen.
4. **Klant- en ketenperspectief:** In de productiesturing zijn het klant- en ketenperspectief (binnen IND en daarbuiten) nog onvoldoende geborgd waardoor vermijdbare inefficiënties en vertragingen in productieprocessen ontstaan. Binnen de IND houdt A&B bijvoorbeeld nog niet structureel rekening met de (bezetting van de) capaciteit van Directies Dienstverleners en Juridische Zaken (JZ) die ook activiteiten in het primaire proces verrichten. Directies proberen afzonderlijk hun eigen voortbrenging te optimaliseren maar optimalisatie van de gehele voortbrengingsketen is onderbelicht. Op vergelijkbare wijze neemt de IND ook effecten van het eigen handelen op de keten nog niet altijd mee.



Naarmate de planning van A&B beter voorspelbaar wordt (waaraan met name via het ontwikkelen van de 'Verkeerstoren' gewerkt wordt) zal het voor andere directies en ketenpartners waarschijnlijk gemakkelijker worden om de capaciteit af te stemmen. De afstemming zal, in lijn met de kaders en doelstellingen van de keten als geheel en met inachtneming van het gegeven dat een zekere mate van onvoorspelbaarheid inherent is aan het asielproces, wel beide kanten op moeten werken (zie verder handelingsperspectieven, hierna).

#### **Het personeelsbestand en de personeelsopbouw zijn gedeeltelijk passend voor de taken van de dienst**

De capaciteit van de IND bedroeg in 2020 4.350 fte (exclusief 215 fte die wordt ingezet op de Taskforce). De IND plant in 2021 door te groeien naar 4.484 fte eind 2021.<sup>1</sup>

Gezien de opwaartse trend in afhandelen van de instroom binnen de wettelijke termijn en de relatief gunstige waarden voor werkdruk, verzuim en verloop, concluderen de onderzoekers dat het personeelsbestand van de Directie RVN voldoende passend is voor de taken van de IND. Ook voor de Directie Dienstverlening en Bedrijfsvoering komen geen evidente knelpunten aan het licht. Inspelend op aandachtspunten die de IND begin 2020 signaleerde met betrekking tot de werkdruk in de Directies JZ, Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) en Bedrijfsvoering heeft de IND passende maatregelen getroffen.

Qua personeelsbestand en personeelsopbouw bracht de doorlichting drie knelpunten aan het licht die vooral van toepassing zijn op het asieldomain:

- 1. Productiviteit:** Bij Directie A&B besteden behandelmedewerkers 57% van de bruto beschikbare tijd aan directe taken, namelijk de behandeling van asielaanvragen. (81% van de netto beschikbare tijd, indien rekening wordt gehouden met verlof en verzuim). Een aanzienlijk deel van de beschikbare tijd wordt besteed aan indirecte taken (bijvoorbeeld het opleiden van nieuwe collega's en projectwerk) wat ruimte biedt voor verhoging van de tijdsbesteding aan directe productie. Daarnaast lijkt er nog aanzienlijke ruimte te bestaan om de output van de *directe* uren zelf te verbeteren, bijvoorbeeld door verbeterde planning en werkmethoden en scherpere sturing. De IND heeft enkele noodzakelijke verbeterinitiatieven lopen met impact op de productiviteit (bijvoorbeeld verbeterde planning). De IND heeft echter geen zicht op de impact van deze maatregelen op de productiviteit en wanneer deze worden gerealiseerd. Daarnaast blijven er nog mogelijkheden voor productiviteitsverbetering onbenut.
- 2. Tekort behandelmedewerkers:** Gegeven de huidige werkwijzen en productiviteit (en voor op basis van het werkaanbod van de afgelopen jaren gebaseerde scenario's 'gemiddeld'/'piek') zijn er onvoldoende behandelmedewerkers bij Asiel (60-70 fte) waardoor in een gelijkblijvende situatie een aanzienlijke kans bestaat dat nieuwe achterstanden ontstaan.

<sup>1</sup> Begroting IND 2021.

3. **Ervaringsniveau behandelmedewerkers en JZ:** Het ervaringsniveau van medewerkers binnen Asiel en van medewerkers binnen JZ is te beperkt waardoor de snelheid en kwaliteit waarmee complexe zaken kunnen worden behandeld achterblijft, evenals het absorptievermogen van de organisatie om nieuwe medewerkers in te werken. Er is nog geen beleidsraamwerk/sturingskader gericht op ontwikkeling en behoud van een ervaren medewerkerspopulatie.

**Er zijn nog verschillende mogelijkheden om de wendbaarheid van de dienst te vergroten**

Door de relatieve grilligheid en onvoorspelbaarheid van het werkaanbod is wendbaarheid van het personeelsbestand met name in het asieldomain een belangrijke succesfactor.

De Directie A&B heeft de afgelopen jaren stappen gezet de wendbaarheid te vergroten indien de aard van het werkaanbod verandert. Zo zijn meer medewerkers multi-inzetbaar gemaakt voor verschillende werksoorten. In het kader van het onderzoek 'Naar een robuuste IND' heeft de IND daarnaast samen met MJenV gekeken naar het vergroten van de wendbaarheid in de primaire processen naast het op- en afschalen van capaciteit vanuit IND. Per 2021 beoogt de IND in het kader van jaardoel 5 te werken aan het versterken en verbeteren van de stuur- en veranderkracht. Toch zal de wendbaarheid van de IND (verder) moeten worden vergroot. Uit de doorlichting bleek dat:

1. **Wendbaarheid korte pieken:** Er geen interne flexibele schil is ingericht die kan voorzien in het opvangen van (veelvoorkomende) korte pieken in het asieldomain. Een actueel draaiboek voor tijdelijke inzet van personeel (vanuit bijvoorbeeld andere directies) ontbreekt.
2. **Wendbaarheid extreme pieken:** De IND niet voldoende is voorbereid om goed in te kunnen spelen op extreme pieken in het aantal asielaanvragen. Een voldoende concreet en actueel draaiboek voor tijdelijke inzet van personeel (vanuit bijvoorbeeld externe bureaus) ontbreekt.

Zowel voor kleine als grote pieken geldt dat afspraken over extra inzet bij elke piek opnieuw en ad-hoc moeten worden gemaakt, wat vertragend werkt en tot een vermijdbare toename van de voorraad leidt.

**Het optimaal functioneren van de IND wordt ook belemmerd door de ontoereikende informatievoorziening en de angst voor het ontstaan van een 'afrekencultuur'**

De doorlichting bracht tot slot twee andere knelpunten aan het licht die belemmerend werken in realisatie van de taken van de IND:

1. **Informatievoorziening:** In eerder onderzoek is vastgesteld dat de IND systemen niet de capaciteit of potentie hebben om aan de informatiebehoefte van de organisatie te voldoen.

Het beeld dat de sturing binnen de IND op basis van feiten slechts gedeeltelijk mogelijk is, is in deze doorlichting bevestigd. Er is wel managementinformatie beschikbaar maar deze leent zich in het algemeen beter voor rapportage achteraf dan als basis voor stuurinterventies, bijvoorbeeld gericht op het optimaliseren van productieprocessen. Zo is er bijvoorbeeld nog onvoldoende zicht op de aard van de instroom en de voorraad (land, type) terwijl dit een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren in het goed plannen van het werk in het primaire (asiel)proces. Hiervoor is ook goed zicht op de ervaring en competenties van medewerkers (met name in Horen en Beslissen) vereist. Deze informatie wordt echter nog niet gestructureerd vastgelegd. Ook ontbreekt zowel voor het reguliere- als voor het asieldomain informatie die samenhangend inzicht biedt in de werkvoorraad per processtap versus de beschikbare capaciteit. Gartner concludeerde in 2020 dat het applicatielandschap niet toekomstbestendig is en op termijn een potentiële bedreiging vormt voor de continuïteit<sup>1</sup>.

De beschikbaarheid en kwaliteit van data wordt bepaald door:

- Een duidelijk beeld van de benodigde data(kwaliteit);
- De kwaliteit van de ingevoerde data: Welke data wordt door wie vastgelegd en hoe (goed) maar

ook:

- De mogelijkheid om datakwaliteit 'af te dwingen' in systemen;
- De mogelijkheid om benodigde data (gestructureerd) op te kunnen slaan in- of te verkrijgen uit systemen.

Er is bij de IND op deze vlakken nog aanzienlijke winst te behalen. De organisatie heeft echter nog niet altijd duidelijk wat de informatiebehoefte precies is om goed te kunnen sturen, verantwoorden en plannen. Om het zicht hierop te verbeteren wordt onder meer een informatiestrategie uitgewerkt. Een heldere Enterprise Architectuur en IND-brede routekaart met reeds lopende of te ontwikkelen initiatieven binnen de IND op het gebied van Datastrategie en Datakwaliteit ontbreken vooralsnog maar zijn in ontwikkeling. Daarnaast wordt onder meer gewerkt aan verbetering van de kwaliteit van de data-invoer, aan het ontwikkelen van een gegevensmodel en aan een register-gebaseerde informatieverwerking. De IND heeft de ambitie haar IV landschap in de komende 5-10 jaar gefaseerd te vernieuwen naar een nieuw (beslis)ondersteunend systeem.

2. **Cultuur:** De maatschappelijke opgave van de IND omvat de begrippen 'rechtvaardig', 'kostenefficiënt' en 'oog voor de menselijke maat'.

<sup>1</sup> TIME onderzoek - Inzicht in het applicatieportfolio, Gartner, 20 juli 2020

Gevraagd naar redenen waarom de IND de werkwijzen en resultaten van teams of medewerkers niet vergelijkt om er van te leren wat goed werkt en wat niet, geven medewerkers van de IND aan dat men vreest dat een 'afrekencultuur' zou kunnen ontstaan als (individuele) bijdragen doorlopend inzichtelijk zouden zijn en/of er sterker op zou worden gestuurd. Binnen de IND is het geen gemeengoed afspraken of acties vast te leggen en elkaar op (deze) verantwoordelijkheden aan te spreken. Dit bemoeilijkt de 'check en act' die nodig is voor het sluiten van de PDCA cyclus. Door meer te weten door te meten kan er een meer oplossingsgerichte houding tegenover problemen ontstaan in plaats van een houding dat men zaken overkomt en er machteloosheid ontstaat. Binnen de IND-cultuur bestaat een angst dat 'oog voor menselijke maat' moeilijk verenigbaar is met de 'bedrijfsmatigheid' die nodig is om tegelijkertijd óók binnen de daarvoor geldende termijnen op een kostenefficiënte wijze tot een rechtvaardig (gelijke situaties volgens de geldende kaders gelijk behandelen) beoordeling te komen.

#### **De IND geeft op een aantal terreinen opvolging aan aanbevelingen uit eerder onderzoek**

Er is de afgelopen jaren veel onderzoek verricht naar het functioneren van IND, meer specifiek bijvoorbeeld naar aandachtspunten en knelpunten rond:

- Processen, doorlooptijden en wachttijden (met name in het Asieldomein);

- Organisatorische en culturele aspecten zoals sturing, rolduidelijkheid, dienstverlening, welzijn, sociale veiligheid, werkdruk, leiderschap en integriteit;
- Risicomanagement, kwaliteitsborging en compliance;
- Informatievoorziening. De IND heeft een proces gedefinieerd om de realisatie van aanbevelingen uit rapportages uit eerdere interne en externe onderzoeken te monitoren. Dit is positief maar centrale sturing op de voortgang van de aanbevelingen in deze monitor is nog in ontwikkeling. Voor een aantal van de genoemde initiatieven geldt daarnaast dat ze zich nog in de beginfase bevinden en dat het de onderzoekers moeilijk bleek inzicht in de tijdlijnen en (beoogde, meetbare) impact te verkrijgen.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag 'Op welke wijze de IND tot nu toe opvolging heeft gegeven aan de conclusies en aanbevelingen die zijn gedaan bij eerdere onderzoeken en in hoeverre de effecten zichtbaar bij de taakuitvoering', zijn door de onderzoekers de belangrijkste resultaten, lopende zaken en openstaande punten samengevat (aan enkele van deze initiatieven werd ook in het voorgaande gerefereerd). Belangrijke lopende initiatieven zijn:

- 'Verbetertraject BIC' is opgestart om opvolging te geven aan de onderzoeken METIS (Auditdienst Rijk, 2018) en Sturing op Cijfers (KPMG, 2020). Voor het programma ligt er een goedgekeurd plan van aanpak met een beoogde einddatum eind 2022;

- Programma 'Vernieuwen Asiel' geeft vorm aan de aanbevelingen in onderzoek Doorlooptijden (Significant, 2020). Hiermee wordt onder meer gewerkt aan de routing van aanvragen naar teams en de operationele planning en sturing. Een pilot 'Verkeerstoren' is gerealiseerd met behulp waarvan binnenkomende aanvragen beter worden gekoppeld aan de aanwezige capaciteit in de teams en managementinformatie kan worden ontsloten. Ook loopt er een (productiviteitsverhogende) pilot 'bedrijfsbureau', waarbij een 'Verwerkingskamer' helpt met het voorbereiden van dossiers om behandelmedewerkers te ontlasten. Het programma heeft een beoogde looptijd tot eind 2021 maar een duidelijk eindresultaat per die datum moet nog worden gedefinieerd;
- Vanaf eind 2020 is het 'three lines of defense' model omarmd dat dient ter versterking van het risicomanagement, onder meer via verbeterde tweedelijnsrollen en een verbeterd kwaliteitssysteem. De uitrol van het model loopt nog. Daarnaast is er een nieuw portfolioproses ingericht dat bijdraagt aan een betere beheersing van (grote) projecten;
- Op het gebied van personeel is er onder andere een strategische personeelsplanning gemaakt die wat de onderzoekers betreft nog verder geconcretiseerd zou moeten worden (met name scenario's, personeelsopbouw), een leiderschapstraject opgestart en een voorstel goedgekeurd voor de opzet van de 'IND Academie'. De Academie beoogt de opleiding voor alle directies (meer) te standaardiseren en de opleidingsdruk

op de organisatie te verlagen. De IND beoogt hierin in september 2021 de eerste resultaten te boeken.

Aan de opvolging van enkele andere aanbevelingen zou extra aandacht moeten worden besteed:

- Door Commissie van Zwol (2019) werd onder meer geconcludeerd dat de sleutel om snel(ler) te kunnen beslissen over asielaanvragen ligt bij de uitvoering die zichtbaar dient te sturen op snelheid en norm-, wacht- en doorlooptijden en de planning dient te verbeteren met bijzondere aandacht voor complexe zaken. Dergelijke verbeteringen maken onderdeel uit van het concept plan van aanpak Programma 'Vernieuwen Asiel' (met name sturen op doorlooptijd en complexe zaken eerst) maar blijven, zoals ook uit deze doorlichting bleek, een aandachtspunt. Positief is dat de aanbevelingen rond het belang van het kind zijn verwerkt in o.a. werkinstructies. Opvolging van aanbevelingen rond de financiering van de IND is belicht vanuit het traject Robuuste IND.";
- De aanbeveling van het onderzoek Controlfunctie en kostprijsmodel (EY, 2020) om de rol van de concerncontroller en de financieel directeur binnen de IND te scheiden is nog niet opgevolgd;
- Door Internal Audit wordt een beweging gemaakt van evaluaties en adviezen (tweedelijns) naar een betere invulling van audit taken (derdelijns). Er worden per jaar 1 of 2 audits in het primair proces uitgevoerd, maar tot audits die worden voorgesteld, wordt nog niet altijd besloten.

### De IND moet verbetering realiseren in 3 fasen

Deze doorlichting laat zien dat de IND onder hoge druk opereert om aan de al bestaande beloften en verwachtingen te voldoen en daar de handen vol aan heeft. De aanbevelingen en handelingsperspectieven die wij voor de IND voorstellen, betreffen dan ook niet allemaal nieuwe 'projecten'. In de meeste gevallen betreft het eerder aanbevelingen die opvolging in de lijn verdienen en zouden moeten worden ingebed in reguliere planning- en controlprocessen. De aanbevelingen en handelingsperspectieven zijn bovendien niet gericht op organisatieverandering ('herstructurering') maar eerder op organisatieverbetering ('binnen de gegeven structuur beter werken') en organisatieontwikkeling ('leren en het oplossen van problemen, bepalen gewenste cultuur en daar naartoe bewegen'). Hierbij moet ook worden opgemerkt dat een deel van de genoemde aanbevelingen reeds onder de aandacht is van de IND en de ambtelijke sturingsdriehoek en/of bepaalde zaken zelfs al worden opgepakt. In deze gevallen zijn echter de tijdslijnen waarin lopende initiatieven worden gerealiseerd nog niet altijd duidelijk en/of zouden initiatieven moeten worden geïntensiveerd.

Mede tegen het licht van het onderzoek Werk aan Uitvoering, het onderzoek van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) en de uitkomsten van het onderzoek door de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) zijn de onderzoekers er zich van bewust dat het moeten vinden van de juiste balans tussen 'het hanteren van de

menselijke maat' en eventuele andere, mogelijk geheel of gedeeltelijk contrasterende doelstellingen (als 'het inrichten van een kostenefficiënte operatie' of 'het realiseren van een eenduidige behandeling van vergelijkbare zaken'), de uitvoering voor soms moeilijke dilemma's kan plaatsen.

De onderzoekers zijn echter van mening dat het verbeteren van de 'bedrijfsmatigheid' van de IND, bijvoorbeeld door het meer planmatig werken en het verbeteren van de sturingsdiscipline, zeker niet strijdig hoeft te zijn met het leveren van diensten die recht doen aan de 'menselijke maat'. 'Snelheid' is onderdeel van kwaliteit. Processen die worden uitgevoerd door Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN) lenen zich meer voor standaardisatie dan de processen van Asiel en Bescherming (A&B) waar meer op zich zelf staande (unieke) aanvragen worden verwerkt die bewerkelijk kunnen zijn. Toch kan ook A&B baat hebben bij het identificeren van al bestaande 'best practices' en het breder uitrollen hiervan.

Dienstverlening die snel(ler) en zonder willekeur tot een heldere en rechtvaardige uitkomst leidt, doet immers wel degelijk recht aan het centraal stellen van de klant -de kern van de visie van de IND- en het primaire ordeningsprincipe voor de beoogde inrichting en besturing. De IND is daardoor in staat om zekerheid en vertrouwen te bieden aan de klant en aan alle partners in de keten.

In interviews die gedurende deze doorlichting zijn gehouden geeft een meerderheid van de directieleden van de IND aan behoefte te hebben aan een duidelijker zicht op de werkelijke prioriteiten op korte en lange(re) termijn voor de dienst. De aanbevelingen en handelingsperspectieven die voortvloeien uit deze doorlichting zijn gerubriceerd en uitgewerkt in 3 opeenvolgende fasen:

1. Korte termijn (< 1 jaar) 'verbeteren focus en voorspelbaarheid'
2. Middellange termijn (1-2 jaar) 'basis versterken en bestendigen structurele productiviteitsverbetering'
3. Lange termijn (> 2 jaar) 'realiseren fundamentele, organisatiebrede verbetering'

#### **Fase 1: Korte termijn (< 1 jaar) 'Uit zwaar weer geraken door verbeteren focus en voorspelbaarheid'**

Doordat de IND al lang in een situatie verkeert waarin ze haar doelstellingen niet haalt, ligt de organisatie maatschappelijk en politiek onder het vergrootglas. De IND moet onder ogen zien dat het in zwaar weer verkeert en zaken snel op orde moet brengen: zowel operationeel, als qua informatievoorziening maar ook financieel (de IND houdt middelen over).

Op korte termijn (<1 jaar) is de belangrijkste prioriteit dat de IND haar focus (her)vindt en de spiraal van niet nagekomen beloften, Kamervragen, onderzoeken en (frequente, tussentijdse) stuurinterventies doorbreekt. 'Woord houden' en voorspelbaar en transparant zijn, zijn sleutelbegrippen om het vertrouwen te herwinnen, binnen

de ambtelijke sturingsdriehoek, de keten en daarbuiten. Hierbij moet de IND er op kunnen vertrouwen dat de Oprachtgever en Eigenaar open staan voor eventuele hulpvragen. Het is daarbij vanzelfsprekend dat de IND exact kan aangeven wat de organisatie wel of niet kan uitvoeren.

Doelen moeten meer realistisch en minder talrijk zijn maar wél worden gerealiseerd. Als het nakomen van afspraken, om wat voor reden dan ook, toch niet lukt, hoort daar een goede uitleg bij, inclusief een interventie om afwijkingen in de toekomst te voorkomen. Het is van belang dat de (ervaren) mensen die de primaire processen uitvoeren aan boord blijven. De belangrijkste aanbevelingen/handelingsperspectieven voor Fase 1 zijn:

#### **Sturing:**

- **IND (MT en lijnmanagement):** Verbeter gericht de sturingsdiscipline binnen de IND met name in (maar niet beperkt tot) het asieldomain. De IND moet nadrukkelijker en datagedreven gaan sturen op output- en inputnormen (bijvoorbeeld door tijdsnormen per product/dienst een belangrijkere rol te geven in de operationele sturing). Ook dient de hygiëne in de planning en control te worden verbeterd: de 'check en act' van de PCDA cyclus moeten worden versterkt door verschillen tussen planning en realisatie te verklaren (nacalculatie) en corrigerende acties en besluiten vast te leggen inclusief tijdslijnen en verantwoordelijke actiehouders. In de wekelijkse en maandelijks cyclus moet de opvolging worden bewaakt en moet men elkaar aanspreken op resultaten.

- Ondersteund door het IND Expertisecentrum Lean werkt een aantal IND directies al aan het verbeteren van de sturingsdiscipline. Dergelijke initiatieven dienen te worden versneld en geïntensiveerd en in sommige directies te worden geïnitieerd;
- **IND (Control):** Bereken de (mogelijke) impact van (lopende) productiviteit-verbeterende maatregelen over tijd. Herprioriteer op basis hiervan zo nodig (lopende) initiatieven: vergroot focus op initiatieven met de meest substantiële aantoonbare bijdrage, verlaag focus op andere initiatieven;
- **IND (Control) en DRM (validatie):** Verbeter het realisme van (nieuwe) doelstellingen waarop in de ambtelijke sturingsdriehoek en binnen de IND wordt gestuurd. Er is winst te behalen als in gesprekken over deze doelen nadrukkelijker wordt besproken welke voorwaarden moeten worden vervuld om doelen te realiseren. Het is aan de IND om het realiteitsgehalte en de haalbaarheid van belangrijke doelstellingen (zoals de productieraming) bottom-up te onderbouwen voordat het jaarplan wordt ingediend. Daarnaast dienen deze onderbouwingen door DRM te worden gevalideerd;
- **IND en Ambtelijke sturingsdriehoek:** Bestendig en verfijn op zo kort mogelijke termijn de afspraken gericht op het verbeteren van de stabiliteit van de financiering van de organisatie;
- **IND en Ambtelijke sturingsdriehoek:** Maak afspraken over (proces voor) opvangen/herzien van prioriteiten indien er zich kwesties voordoen die in de reguliere opdrachtverlening niet waren voorzien. Als onderdeel van de (tertiaire) planning en control (P&C) cyclus zou een aantal vaste momenten per jaar kunnen worden

aangemerkt waarin (prioritering in) de lopende opdracht kan worden herzien en de eventuele financiële consequenties van bijstelling kunnen worden afgehandeld. Tussentijdse opdrachten dienen zo gestructureerd en via akkoord van de Opdrachtgever naar IND te worden geleid. Het verdient aanbeveling om voorafgaand aan (politieke) keuzes met forse impact - in geval van tussentijdse opdrachten maar óók binnen de context van de jaarcyclus- een uitvoeringstoets uit te voeren waarmee vervolgens rekening wordt gehouden bij de opdrachtverstrekking.

#### Personeel:

- **IND en Ambtelijke sturingsdriehoek:** Houd (een deel van) de Taskforce medewerkers (tijdelijk of blijvend) langer aan op basis van (timing van) van verwachte productiviteitsverbeteringen (zie ook 'sturing'). Hiermee worden medewerkers die zijn opgeleid en ingewerkt behouden, wat opleidingskosten en het beslag op ervaren medewerkers om opleidingen te verzorgen beperkt. Hierdoor kan de balans directe/indirecte tijdsbesteding worden verbeterd en wordt de kans op verdere achterstanden verlaagd;
- **IND (HR):** Definieer en implementeer een beleidsraamwerk gericht op behoud en ontwikkeling van een ervaren medewerkerspopulatie, met name voor Directies A&B en JZ. Dit raamwerk, dat onder meer een duidelijk carrièrepad voor medewerkers beschrijft, vormt de basis voor sturing op ontwikkeling van (een goede van het) gewenste ervaringsniveau binnen medewerkerspopulaties.



#### Overig:

- **IND (Directie IV i.s.m. primair procesdirecties):** Maak verbeteringen gericht op het verbeteren van IV beter bestuurbaar. De IND heeft een aparte Directie IV opgezet en verschillende initiatieven voor verbetering van de informatievoorziening in gang gezet (zie hiervoor). Om deze initiatieven beter te richten en bestuurbaar te maken bevelen de onderzoekers aan de (enterprise) architectuur van de IND verder uit te werken. Deze omvat de ordening van producten en diensten, de bijbehorende processen, informatievoorziening en gegevens. De architectuur vormt de noodzakelijke basis voor de ordening van het proces- en IV-landschap van de IND, ook in perspectief van de Rijksbrede kaders hiervoor. Ten tweede dient prioriteit te worden gegeven aan het uitwerken van de initiatieven in een duidelijke, tijdgebonden routekaart (is in gang gezet) en een gedegen financiële uitwerking om budgettaire kaders (ook in de ambtelijke sturingsdriehoek) te valideren en 'beslisbaar' en bestuurbaar te maken. De Directie Informatisering en Inkoop (MJenV) moet vanuit Eigenaar een belangrijke rol spelen in het valideren van de architectuur, de routekaart en de financiële uitwerking en in het volgen en zo nodig (bij)sturen van de opvolging ervan binnen de ambtelijke sturingsdriehoek;
- **IND:** Maak in het verlengde van de kernwaarden van de IND de gewenste cultuur van de IND expliciet (de kernwaarden van de IND werden in de eindfase van deze doorlichting in het MT IND vastgesteld).

#### Fase 2: Middellange termijn (1-2 jaar) 'basis versterken en bestendigen structurele productiviteitsverbetering'

Op middellange termijn (1-2 jaar) dient de IND de basis voor de uitvoering te versterken en structurele productiviteitsverbetering te bestendigen. De werking van de ambtelijke sturingsdriehoek wordt geoptimaliseerd en intern wordt het verbeteren van de sturingsdiscipline geïntensiveerd. De focus op het gebied van personeel ligt op het verbeteren van de wendbaarheid om in te spelen op pieken in het werkaanbod. De belangrijkste aanbevelingen/handelperspectieven voor Fase 2 zijn:

#### Sturing:

- **IND (in overleg en samenwerking met driehoek):** Verbeter de helderheid en focus van het planningskader. Doelstellingen moeten meer concreet en tijdgebonden worden gemaakt. Daarnaast moeten doelen meer in samenhang worden gebracht en ook in meer nadrukkelijk in meerjarig perspectief (en zo nodig ketenperspectief) worden geplaatst;
- **IND:** Initieer verbeterde sturing vanuit klant- en ketenperspectief in lijn met de opzet die werd beoogd in 'één IND'. Het verbeteren van de sturing vanuit ketenperspectief dient ook extern te worden versterkt. De IND moet beter rekening houden met de keteneffecten van beslissingen die het nu nog eigenstandig neemt.

De deelnemers aan de verschillende ketenberaden hebben nog onvoldoende zicht op de finesses van de werking van de eigen en andere organisaties en de keten om goed op eliminatie van knelpunten te kunnen sturen. (Ook) hier kan versterking van datagedreven sturen een belangrijke bijdrage leveren. Het tempo waarin dit mogelijk is, wordt mede gedictieerd door het tempo van verbeteringen in IV;

- **IND:** Initieer sturing op continu verbeteren en laat dit zo geleidelijk onderdeel worden van het eigen DNA. Hierbij moet niet in de eerste plaats worden teruggegrepen op top-down aansturing maar juist ruimte worden gemaakt voor ('agile') stapsgewijze, bottom-up en zelfsturende verbetering, bijvoorbeeld door teams en medewerkers te stimuleren (mogelijkheden te identificeren om) werkwijzen te verbeteren en hen te helpen doorlopend van elkaar te laten leren.

#### **Personeel:**

- **IND:** Ontwikkel een draaiboek voor korte/kleine pieken in de asielinstream en richt een interne flexibele schil in die kan voorzien in het opvangen ervan. Hiertoe dient nog te worden gedefinieerd hoe groot de benodigde flexibele capaciteit zou moeten zijn. Deze zou (intern) gestalte kunnen krijgen via 'omklapunits': teams die (deels) zijn opgeleid om (op eenvoudigere taken) bij twee directies te werken;
- **IND (i.s.m. DGM/Kleine Keten):** Concretiseer en actualiseer het 'noodplan' voor het opvangen van lange/grote pieken in Asiel;

- **IND:** Onderzoek en implementeer gerichte (nieuwe) innovaties in processen en informatievoorziening die helpen de (sturing op) productiviteit te verbeteren;
- **IND:** Concretiseer de strategische personeelsplanning met behulp van scenario's.

#### **Overig:**

- **IND (Directie IV i.s.m. directies):** Scherp (sturing op realisatie) verbeterinitiatieven zo nodig aan op basis van (Enterprise) architectuur en routekaart;
- **IND:** Laat nulmeting uitvoeren om objectief de ruimte tussen huidige en (in vorige fase bepaalde) gewenste cultuur te objectiveren en mitigerende acties te definiëren.

#### **Fase 3: Lange termijn (> 2 jaar) 'realiseren fundamentele, organisatiebrede verbetering'**

De nadruk op lange termijn (>2 jaar) ligt op het realiseren van fundamentele verbetering. In deze fase wordt voortgebouwd op het grondwerk in Fasen 1 en 2 en zal ook steeds nadrukkelijker geprofiteerd kunnen worden van de verbeteringen die moeten worden gerealiseerd in de informatievoorziening. De belangrijkste aanbevelingen/handlingsperspectieven voor Fase 3 zijn:

#### **Sturing:**

- Intensiveer de verbetering van de sturing vanuit klant- en ketenperspectief (tempo wordt gedictieerd door tempo verbeteringen in IV);

- Intensiveer sturing op continu verbeteren (ondersteund door Expertisecentrum Lean) een laat dit geleidelijk onderdeel worden van het DNA van de organisatie;
- Optimaliseer verbeteringen van Fasen 1 en 2.

#### **Personeel:**

- Onderzoek en implementeer gerichte innovaties in processen en informatievoorziening die helpen de (sturing op) productiviteit te verbeteren (zie ook Fase 2);
- Optimaliseer verbeteringen van Fasen 1 en 2.

#### **Overig:**

- Voer eventuele maatregelen, in het verlengde van de opgestelde kernwaarden en nulmeting, voor de gewenste cultuur uit;

#### **Tot slot**

Mede bepalend voor het slagen van de *fundamentele* verbetering van het organisatie- en sturingsmodel en (de wendbaarheid van) het personeelsbestand is dat de IND ook een ontwikkeling doormaakt qua informatievoorziening en nagaat welke rol een verandering van de cultuur hierin dient te spelen.

Niet minder belangrijk is dat de samenstelling, kwaliteit en oriëntatie van het management past bij de opgave waar de IND voor staat. De manier waarop wordt gestuurd en de mate waarin dit effectief is, is namelijk direct terug te leiden naar het bestuur dat bepaalt hoe er wordt gestuurd (hoe gedisciplineerd en met welke prioriteit), waarop

wordt gestuurd (focus), en welke middelen (zoals stuurinformatie) hiervoor worden aangewend. De juiste oriëntatie, oftewel 'tone at the top' is cruciaal voor ontwikkeling van de gewenste cultuur binnen de IND.

Samenvatting handelingsperspectieven				Intensiteit inspanning per fase (Indicatief)		
Samenvattend overzicht aanbevelingen/Handelingsperspectieven		Wie	Mate waarin initiatief al loopt (indicatie)	Fase 1	Fase 2	Fase 3
Sturing binnen IND	Gericht verbeteren sturingsdiscipline (IND-breed)	IND (Lijn)	De IND heeft hiervoor een plan ('Versterking operationele Aansturing') dat wordt uitgerold via initiatieven ondersteund door Expertisecentrum Lean (ECL)	Doorlopend, lijn	Doorlopend, lijn	Doorlopend, lijn
	(Impact) lopende productiviteit-verbeterende maatregelen doorrekenen (maatregelen zo nodig herprioriteren)	IND (Control)	Niet	Enmalig		
	Initiëren/intensiveren sturing op continu verbeteren (IND-breed)	IND (Lijn + ECL)	Wordt geadresseerd in plan 'Versterking Operationele Aansturing' en verder vorm gegeven ondersteund door ECL		Initiëren	Intensiveren
	Initiëren/intensiveren verbeterde sturing vanuit klant- en ketenperspectief (IND-breed)	IND (Lijn + ECL)	Benoemd maar beperkt ingeregeld		Initiëren	Intensiveren
Sturing op- en binnen IND	Realisme (nieuwe) doelstellingen verbeteren (IND-breed)	IND (Control) en DRM (validatie)	Niet	Uitwerken en inregelen	Optimaliseren, actualiseren	Optimaliseren en actualiseren
	Verbeteren compleetheid, helderheid, focus planningskader (IND-breed)	MT IND + driehoek	Beperkt		Uitwerken en inregelen	Optimaliseren en actualiseren
Sturing op IND	Afspraken (stabiliteit) financiering bestendigen en verfijnen	MT IND + driehoek	Gevorderd (o.a. Robuuste IND), maar nog te bestendigen	Inregelen		
	Afspraken (tussentijds) opvangen/herzien prioriteiten inregelen	MT IND + driehoek	Benoemd maar niet ingeregeld	Inregelen	Optimaliseren	
Personeel en productiviteit	(Tijdelijk) deel Taskforce Asiel aanhouden	MT IND + driehoek	Gevorderd maar nog te bestendigen	Enmalig	Eventuele afbouw afhankelijk van productiviteitsverbeteringen en verloop	
	Beleidsraamwerk behoud en ontwikkeling ervaren medewerkerspopulatie (Asiel, JZ) ontwikkelen, implementeren	IND (HR)	Niet/beperkt	Raamwerk ontwikkelen	Raamwerk implementeren	
	Draaiboek kleine pieken (asielinstream) actualiseren/interne flexibele schil inrichten	IND (coproductie alle directies)	Beperkt (wel lessen uit Taskforce)		Uitwerken en inregelen	Optimaliseren en actualiseren
	Noodplan grote pieken (asielinstream) actualiseren (interne/externe flexibiliteit voorbereiden)	IND (coproductie alle directies!)	Wordt gewerkt aan actualisering maar nog niet concretisering van noodplan (behalve BV/IV).		Uitwerken en inregelen	Optimaliseren en actualiseren
	Onderzoeken en implementeren gerichte interventies om het percentage directe uren bij Asiel te verhogen	IND (Asiel)	Deels (via Academie, initiatieven gericht op verlagen verloop en verzuim)	Onderzoek indirecte uren	Intensiveer sturing op gezonde balans direct/indirect	Intensiveer sturing op gezonde balans direct/indirect
	Nieuwe, nog niet lopende innovaties in processen (en informatievoorziening) implementeren die helpen de (sturing op) productiviteit te verbeteren (Focus op maar niet beperkt tot Asieldomein)	IND (m.n. A&B, EVN, IV)	Diverse ideeën bestaan binnen de IND in aanvulling op lopende initiatieven		Prioritering/ implementatie o.b.v. impact	Prioritering/ implementatie o.b.v. impact
	Concretiseren strategische personeelsplanning, bijvoorbeeld met behulp van scenario's	IND (HR)	Niet bekend		Opzet ontwikkelen	Opzet implementeren
	Aanscherpen (sturing op basis van) IV architectuur en routekaart (Directie IV, MT IND, Driehoek)	IND (IV)	Op dit moment wordt onder meer een migratiestrategie, transformatie roadmap en applicatiestrategie ontwikkeld	Uitwerken	(Bij)sturen	(Bij)sturen
Overig	Kernwaarden/gewenste cultuur expliciet maken, 'gap' meten en uitkomsten opvolgen (IND-breed)	(Initieel) MT IND	De kernwaarden van de IND werden in de eindfase van deze doorlichting in het MT IND vastgesteld.	Definiëren	Meten en opvolgen	Opvolgen

Onderzoek 'Verbetermogelijkheden van de IND met specifieke aandacht voor het asielproces'

# 1: Introductie en achtergrond



## Afkortingen

IND: Immigratie- en Naturalisatiedienst

COA: Centraal Orgaan opvang Asielzoekers

DT&V: Dienst Terugkeer en Vertrek

MJenV: Ministerie van Justitie en Veiligheid

A&B: De IND Directie 'Asiel en Bescherming'

RVN: De IND Directie 'Regulier Verblijf en  
Nederlanderschap'

<sup>1</sup> Strategisch verhaal 'Samen één IND', IND, 2019'.

<sup>2</sup> IND dienstverleningsconcept 2025, IND, 20  
november 2017 waarin wordt verwezen naar 'MJP  
IND'.

<sup>3</sup> Begroting IND 2021.

# Introductie, achtergrond onderzoek

## 1.1 Inleiding

Op 1 januari 1994 is de Directie Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (MJenV) verzelfstandigd in het agentschap Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De IND is een uitvoeringsorganisatie die zorgdraagt voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. De IND beoordeelt en beslist op alle naturalisatieaanvragen en verblijfsaanvragen van mensen die naar Nederland komen voor werk, studie of de liefde, en van vluchtelingen die bescherming nodig hebben. De IND is niet alleen verantwoordelijk voor zorgvuldige toelating, maar ook voor een effectieve en permanente handhaving. Ook ná vergunningverlening beoordeelt de IND of mensen rechtmatig in Nederland kunnen verblijven.<sup>1</sup>

De maatschappelijke opgave van de IND luidt:  
*"De IND is verantwoordelijk voor het uitvoeren van een rechtvaardig en kostenefficiënt toelatingsbeleid met oog voor de menselijke maat en gericht op een veilig en welvarend Nederland. Anders gezegd. De IND maakt het verschil, voor mens en maatschappij, in afwegingen over verblijf in Nederland. Zorgvuldig, gelegitimeerd en met oog voor individuele omstandigheden."*<sup>2</sup>

De IND handelt maandelijks tienduizenden aanvragen af. Zo verwacht de IND in 2021 bijvoorbeeld ca. 25.000

asielaanvragen te verwerken, ruim 40.000 asielverlengingen en herbeoordelingen en ruim 55.000 naturalisatieaanvragen. Daarnaast worden (bijvoorbeeld in het kader van gezinshereniging) ruim 65.000 Toegang en Verblijfsprocedures afgewikkeld en vertegenwoordigt de Directie Juridische Zaken (JZ) de IND in ruim 50.000 (hoger) beroepszaken.<sup>3</sup>

De werksoort asiel wijkt op tal van onderdelen af van andere werksoorten bij de IND. Factoren die juist bij asiel een grote rol spelen zijn de onvoorspelbaarheid (hoogte en samenstelling) van de instroom, de bewerkelijkheid en complexiteit van aanvragen, het specifieke afwegingskader en het politieke speelveld.

De inhoudelijke professionaliteit en aandacht voor zorgvuldige, gelegitimeerde afhandeling van aanvragen vertalen zich jaar in jaar uit in hoge percentages instandhoudingen in gerechtelijke uitspraken in beroepsprocedures tegen beslissingen van de IND. In het kader van de Brexit is de IND er via een gericht programma en directieoverstijgende inspanning in geslaagd om tot en met december 2020 ondanks de uitdagingen van COVID-19 ca. 33.000 nieuwe verblijfsaanvragen te verwerken (van een kleine 35.000 aanvragen daartoe).

Gelijktijdig aan de lopende productie, werkt de IND aan verbeterprogramma's voor onder meer de besturing, risicomanagement, operationele planning (voor het asieldomain) en de informatievoorziening.

## 1.2 Aanleiding en vraagstelling

De afgelopen jaren hebben verschillende (deel-) onderzoeken plaatsgevonden naar het functioneren van de IND en de migratieketen. De onderzoeken binnen de IND hadden onder meer betrekking op de afhandeling van klokkenluidersmeldingen, de werking van het primaire proces en de sturing daarop en de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van informatie. De aanleiding van deze onderzoeken lag bijvoorbeeld in klokkenluidersmeldingen, de doorlooptijden en achterstanden bij asiel en (mede in dit licht) de vraag in hoeverre de managementinformatie voldoende is om te kunnen sturen.

Gezien de aanhoudende problematiek binnen de IND, in het bijzonder de opgelopen achterstanden in het asieldomain en ook gezien de mede daaruit voortvloeiende problematiek bij COA (hoge bezetting door achterstanden bij de IND en achterblijvende uitstroom naar gemeenten) heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) tijdens de begrotingsbehandeling (november 2020) aan de Tweede Kamer een onafhankelijke externe doorlichting van het functioneren van de asiel-/migratieketen toegezegd.

Het onderzoek kent twee onderdelen: Een doorlichting van de IND en een onderzoek naar het functioneren van de

asielketen (Politie, IND, COA, DT&V).

Het onderzoek beoogt de belangrijkste knelpunten te inventariseren die belemmerend werken op het functioneren van de IND en (de samenwerking) van de keten, én te duiden welke verbeteringen te realiseren zijn. De centrale vraag luidt: "Hoe functioneert de IND en hoe functioneert de keten, ook in onderlinge samenhang?"

Dit rapport omvat de doorlichting vanuit het perspectief van de IND en behandelt waar relevant de ketenaspecten die een rol spelen op het functioneren van deze dienst. De genoemde doorlichting vanuit het perspectief van de gehele keten is in een tweede (separate) rapportage verwerkt.

De Opdrachtgever heeft voor de doorlichting op het functioneren van de IND de volgende vier onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Is het huidige organisatie- en sturingsmodel op en binnen de gehele IND (met inbegrip van de elementen organisatie-inrichting, managementstructuur en procesmanagement) adequaat met het oog op de sturing en planning van de taken waar de dienst voor staat? Welke knelpunten en verbeteringen ziet u?
2. Is het personeelsbestand c.q. de personeelsopbouw passend voor de taken van de dienst? Welke mogelijkheden zijn er om de wendbaarheid van de dienst te vergroten daar waar het gaat om de inzet van personeel bij veranderende instroom? Wat zijn hierbij de knelpunten?

## Details onderzoeksmethodiek

Methodiek	Aantallen
Desk Research	Ca. 235 onderzoeksrapporten, kamerbrieven, databestanden etc.
Diepte-interviews	Ruim 40 diepte- en duidingsinterviews waaraan 56 directieleden en medewerkers van de IND en MJenV hebben deelgenomen.
Werksessies	<ul style="list-style-type: none"><li>Een werksessie met 8 directieleden en medewerkers van de IND voor de validatie en verdieping van de handelingsperspectieven voor Sturing</li><li>Een werksessie met 5 directieleden en medewerkers van de IND voor de validatie en verdieping van de handelingsperspectieven voor Personeel</li></ul>
Validatiesessie	Een validatiesessie met 8 directieleden en medewerkers van de IND voor het valideren van de cijfers en berekeningen in het hoofdstuk over Personeel.

3. Zijn er andere (externe) factoren in het werk van de IND en/of de interactie met de keten die van invloed zijn op een goed functioneren van de dienst in het bijzonder op een vlotte doorstroming van zaken? Wat zijn hierbij de knelpunten en verbetermogelijkheden?
4. Op welke wijze heeft de IND tot nu toe opvolging gegeven aan de conclusies en aanbevelingen die zijn gedaan bij eerdere onderzoeken? En in hoeverre zijn de effecten zichtbaar bij de taakuitvoering (Regulier en Asiel)?

Conform de wens van de Opdrachtgever worden verbetermogelijkheden voor de gehele IND geduid maar met specifieke aandacht voor het asielproces ('trechtermodel'). Daarnaast bouwen de voorliggende analyse en rapportage voort op onderzoeken die naar het functioneren van de IND (en de keten) zijn verricht. De analyses die afgelopen jaren hebben plaatsgevonden worden niet dus niet overgedaan maar als uitgangspunt genomen.

De doorlichting kent een organisatorische invalshoek. Migratie- en asielbeleid worden als gegeven beschouwd.

### 1.3 Gehanteerde onderzoeksanpak

De doorlichting is uitgevoerd in drie fasen van elk vier weken elk: 'aanbrengen van focus', 'verdiepen' en 'finaliseren rapportage'. In de werkwijze is in alle drie de fasen gebruik gemaakt van documentanalyse, interviews met medewerkers en validatie- en reflectiesessies. In totaal zijn in het kader van de doorlichting van de IND ruim

40 interviews afgenomen met 56 medewerkers werkzaam op verschillende niveaus binnen de IND en het MJenV.

Vanuit de documentanalyse en interviews is een analyse uitgevoerd ter identificatie van de knelpunten in de sturing op en binnen de IND, het personeelsbestand van de IND en overige zaken die van belang zijn voor de uitvoering van de taken waar de IND voor staat. Vanuit de knelpunten en hun oorzaken zijn handelingsperspectieven en eventuele andere aanbevelingen gedefinieerd. De handelingsperspectieven zijn verder uitgewerkt op basis van aanvullende desk research, diepte-interviews, werksessies en validatiesessies met de IND en MJenV. Hierbij is ook gebruik gemaakt van het perspectief van deskundigen (zogenaamde 'dwarskijkers').

Daarnaast is een analyse gedaan op de manier waarop de IND is omgegaan met aanbevelingen uit voorgaande onderzoeken. Deze analyse is eveneens gebaseerd op interviews en documentatie.

In de hoofdstukken van dit rapport wordt dieper ingegaan op de aanpak per deelvraag.

### Koppeling met doorlichting IND

Het onderzoeksteam heeft gelijktijdig met deze doorlichting ook een doorlichting uitgevoerd van de vreemdelingenketen. De IND is naast het COA, DT&V en Politie onderdeel van deze doorlichting. Indien resultaten in dit onderzoek verband houden met de doorlichting van de keten dan is dit expliciet aangegeven in de rapportage.



#### **1.4 Leeswijzer**

Het rapport beantwoordt de onderzoeksvragen in de volgorde waarin ze zijn gesteld:

- Hoofdstuk 2 biedt een inleidend perspectief;
- Hoofdstuk 3 gaat in op het organisatie- en sturingsmodel;
- Hoofdstuk 4 gaat in op de personeelsopbouw en de wendbaarheid hiervan;
- Hoofdstuk 5 gaat in op andere belangrijke factoren die van betekenis zijn voor het goed functioneren van de dienst;
- Hoofdstuk 6 biedt inzicht in de volgtijdelijkheid van de prioritering van de aanbevelingen/ handelingsperspectieven uit hoofdstukken 3 t/m 5;
- Hoofdstuk 7 gaat in op de opvolging die tot het moment van schrijven door de IND is gegeven aan de conclusies en aanbevelingen uit enkele belangrijke eerdere (externe) onderzoeken.

#### **Tot slot**

Op de meeste pagina's in dit rapport is aan de linkerkzijde een kolom gereserveerd voor voetnoten, eventuele verdieping op de nevenstaande tekst en/of aanvullende voorbeelden ter illustratie.

Onderzoek 'Verbetermogelijkheden van de IND met specifieke aandacht voor het asielproces'

## 2: Context: De IND in perspectief



**EY**

## Context: De IND in perspectief

### 2.1 De maatschappelijke en politieke context waarin de IND opereert

Het vreemdelingenbeleid en de uitvoering van dat beleid zijn onderwerpen die altijd politieke aandacht genieten, zeker als het gaat over asiel.

Zoals onder meer in 2015 en 2016 bleek, is de instroom van vreemdelingen sterk afhankelijk van internationale ontwikkelingen. Daarnaast kunnen over het asielbeleid uiteenlopende maatschappelijke en politieke opvattingen bestaan. Niet zelden verschijnen daarnaast vreemdelingen met hun persoonlijke verhaal in de media waardoor het debat over immigratie en het functioneren van de IND en haar ketenpartners opblaait.

Daarbij ligt de IND in toenemende mate maatschappelijk en politiek onder het vergrootglas. De laatste jaren hebben achterstanden bij de verwerking van asielaanvragen en daaruit voortvloeiende dwangsommen de perceptie over het functioneren van de dienst geen goed gedaan. Om achterstanden weg te werken en het risico van dwangsommen te beperken, is onder meer de 'Taskforce' in het leven geroepen. Deze heeft als doel om met een gerichte inspanning de 15.350 aanvragen waarvoor op 1 april 2020 een achterstand bestond (een dwangsom werd betaald of was aanstaande), te behandelen.

Het idee dat de operationele slagvaardigheid van de IND voor verbetering vatbaar zou zijn is niet alleen het gevolg van negatieve aandacht in het recente verleden. Al in 2005 constateerde de Algemene Rekenkamer dat het proces van reguliere toelating bij de IND problemen oplevert, doorlooptijden lang zijn en beslistermijnen niet altijd gehaald worden<sup>1</sup> (destijds waren problemen vooral een gevolg van de overdracht van taken aan de IND, die van de IND dé toelatingsorganisatie van Nederland moesten maken).

Meer in het algemeen kent Nederland de afgelopen jaren toenemende aandacht voor de kwaliteit van 'de uitvoering' en in het bijzonder voor de mate waarin de uitvoering 'de menselijke maat' hanteert: De overheid dient recht te doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving. Een besluit hierbij niet alleen rechtvaardig te zijn, maar ook als zodanig te worden ervaren en te zijn genomen op basis van de bedoeling van de wet.

Naar aanleiding van het onderzoek 'Werk aan Uitvoering' (WaU)<sup>2</sup>, uitgevoerd onder de vier grote uitvoeringsorganisaties (UWV, Belastingdienst, DUO en SVB), werd geconcludeerd dat sluipenderwijs de balans is verstoord tussen wat wordt verwacht en wat kan worden waargemaakt door de mensen in de uitvoering.

<sup>1</sup> Algemene Rekenkamer, 2005 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 240, nrs. 1-2, [https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof\\_j9vvij5epmj1ey0/vi3ao5tw7jsr/f=/kst89142\\_2.pdf](https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvij5epmj1ey0/vi3ao5tw7jsr/f=/kst89142_2.pdf)).

<sup>2</sup> Werk aan uitvoering, Handelingsperspectieven en samenvatting analyse (1.0), ABD Topconsult, 3 juli 2020.

Knelpunten liggen onder meer in de stapeling van beleid, de dynamiek die op uitvoeringsorganisaties afkomt, de onevenredige impact van incidenten, de verouderde ICT-systemen en bezuinigingen. WaU beveelt aan om te werken aan de ontwikkeling van toekomstbestendige dienstverlening waarbij oog is voor de menselijke maat. Daarnaast wordt onder meer het belang van versnelling van de digitale agenda en intensivering van de samenwerking en sturing in de ambtelijke sturingsdriehoek van de uitvoeringsorganisaties aanbevolen. In het licht van de bevindingen van WaU worden nieuwe bezuinigen die niet gepaard gaan met taakvermindering als 'no-go' gezien.

Het eveneens in 2020 uitgevoerde onderzoek door de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslagen (POK) bracht ook lessen voor politiek en uitvoering aan het licht<sup>1</sup>. Ook dit onderzoek benadrukte dat de menselijke maat niet uit het oog verloren moet worden. Daarnaast werd het belang onderstreept van de uitvoerbaarheid van politieke wensen en het belang van een goed zicht van de bewindspersonen op de zaken die onder hun verantwoordelijkheid worden uitgevoerd.

Zeer recent heeft ook de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) onderzoek gedaan naar de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties en het verlies van de menselijke maat daarbij. Daarbij lag de

nadruk op de wijze waarop de Kamer geïnformeerd wordt over problemen en de wijze waarop de Kamer haar controlerende taak uitvoert wanneer zich problemen voordoen. Geconstateerd werd onder meer dat gebrekkige samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties en de ambtelijke sturingsdriehoek, Tweede Kamer, en departementen problemen veroorzaakt en dat De Tweede Kamer een blinde vlek heeft voor de uitvoering die zich vertaalt in gebrekkige informatie, kennis en interesse.

Het moeten vinden van de juiste balans tussen het hanteren van de menselijke maat en eventuele andere, mogelijk geheel of gedeeltelijk contrasterende doelstellingen (als het inrichten van een kostenefficiënte operatie of het realiseren van een eenduidige behandeling van vergelijkbare zaken), kan de uitvoering soms voor moeilijke dilemma's plaatsen. Indien in de politiek plotseling nieuwe wensen ten aanzien van vreemdelingenbeleid ontstaan die via moties worden aangenomen in de Tweede Kamer, wordt daarin bovendien niet altijd in de eerste plaats acht geslagen op de potentiële haalbaarheid van en impact op de uitvoering.

<sup>1</sup> Ongekend onrecht, Verslag - Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. De Commissie 'Parlementaire ondervraging Kinderopvangtoeslag', 17 december 2020

## 2.2 De keten(s) waarbinnen de IND opereert

De IND, het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) vormen samen de zogenoemde kleine vreemdelingenketen. De kleine keten is in onderlinge samenwerking verantwoordelijk voor de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving.

Waar de IND verantwoordelijk is voor (vooral) de vraagstukken van toelating en verblijf, richt het COA zich op de opvang van asielzoekers, terwijl DT&V belast is met het uitvoeren van de vreemdelingenwetgeving ten aanzien van vertrek van vreemdelingen zonder verblijfsrecht.

Ketensturing krijgt met name vorm via het Topberaad en de deelberaden (zie volgende hoofdstuk). Tussen 2013 en 2018 werd binnen de kleine keten gewerkt met een ketenjaarplan. Hiermee werd in gezamenlijkheid invulling gegeven aan de verbeterde dienstverlening en aan een deel van de financiële taakstellingen. De laatste jaren zijn geen integrale ketenjaarplannen meer gemaakt.

De organisaties in de kleine keten maken weer onderdeel uit van de grote vreemdelingenketen. Naast IND, COA en DT&V vallen hier de volgende organisaties onder: de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Directie Migratiebeleid (DMB) en de Directie Regie van het Ministerie van JenV, de Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid (DCM) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Nationale Politie (vreemdelingen- en zeehavenpolitie) de Koninklijke Marechaussee (KMar), de

Raad van State en de Raad voor de Rechtspraak.

Daarnaast wordt samengewerkt met andere partners die geen deel zijn van de keten, maar wel van belang zijn voor het werk van de IND, zoals de gemeenten, VWN, NIDOS en IOM. De IND participeert daarnaast in de internationale context van het vreemdelingenbeleid<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Organisatie- en Formatierapport: Op weg naar een nieuwe IND (1.0), IND, 24 juni 2014.

### 2.3 Ambities, missie, visie IND

Het Organisatie- en Formatierapport 'op weg naar een nieuwe IND' uit 2014 omschrijft achtereenvolgens de meerjarige ambities, missie en visie van de IND:

#### Ambities

Een organisatie waar klantgerichtheid en een dienstverlenende instelling vanzelfsprekend zijn, die - met oog voor de menselijke maat - zo snel, goed en goedkoop mogelijk haar werk doet. Dat is de essentie van waaruit de IND zich blijvend wil ontwikkelen tot een (meer) flexibele en toekomstbestendige organisatie die in staat is tijdig en adequaat te anticiperen op zijn omgeving. Voor de IND betekent dit dat invulling wordt gegeven aan de volgende vier strategische ambities:

1. De IND is een excellente dienstverlener die tijdig en zorgvuldig beslist en daarop handhaaft;
2. De IND is een aantrekkelijke werkgever voor jong en oud talent;
3. De IND is een organisatie die samenwerkingsvormen aangaat met partijen in haar omgeving ten behoeve van zijn eigen functioneren en het functioneren van de overheid in zijn geheel;
4. De IND is een slagvaardige en proactieve organisatie die in staat is zich blijvend te ontwikkelen ten behoeve van excellente dienstverlening.

#### Missie

Slagvaardig, compact, wendbaar en mensgericht: Een krachtige, compacte en wendbare uitvoeringsorganisatie

met hoogwaardige kennis op het vreemdelingendomein die met oog voor de menselijke maat beslissingen neemt, daarop handhaaft en inspeelt op wisselende eisen en omstandigheden van de maatschappelijke dynamiek. Kwaliteit van dienstverlening staat voorop<sup>1</sup>.

#### Visie

De klant centraal: Het uitgangspunt is dat de klant centraal staat. Daarbij moet ook de Opdrachtgever worden bediend, opereert de IND binnen de vreemdelingenketen en draagt de IND zorg voor (betrokken) medewerkers<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Organisatie- en Formatierapport: Op weg naar een nieuwe IND (1.0), IND, 24 juni 2014.

<sup>2</sup> Idem.

## 2.4 Strategie IND op hoofdlijnen

In het verlengde van de in 2014 gedefinieerde ambities, missie en visie heeft de IND in 2019 het 'Strategische Verhaal, Samen één IND' ontwikkeld. Het strategisch verhaal benoemt enkele thema's die voor de (ontwikkeling van) de IND van belang zijn, waaronder:

- het op orde brengen en houden van 'de basis' (niet nader gespecificeerd);
- Het (met behulp van technologische ontwikkelingen/gebruik van data) aanzienlijk moderniseren van IV, processen en de werkwijze;
- Ontwikkelen van een lerende en wendbare organisatie die 'moreel fit' is. (open en veilig werkklimaat met ruimte voor tegenspraak en dialoog over de morele en ethische kant van het werk en de spanningen die dit soms met zich mee brengt);
- Investeren in medewerkers ('de belangrijkste succesfactor'), zodat zij goed opgeleid, gezond en vitaal zijn.

In de afwegingen die worden gemaakt beoogt de IND oog te hebben voor rechtmatigheid, rechtvaardigheid én voor de menselijke maat. De IND beoogt tevens legale migratie te bevorderen en illegale migratie tegen te gaan [...] en zo een bijdrage te leveren aan een veilige samenleving en aan een economisch welvend Nederland. De IND werkt vanuit een besef dat haar beslissingen een grote impact hebben op het persoonlijke leven van mensen. Zowel voor de aanvrager als voor de samenleving wordt een transparante, zorgvuldige en snelle beslissing van de IND

belangrijk geacht<sup>1</sup>.

Jaarlijks worden in het kader van de jaarplanning zogenaamde jaardoelen geformuleerd. Voor 2021 zijn dit:

1. Productie binnen termijn;
2. Handhaving: focus op een effectieve en efficiënte aanpak van herbeoordelingen en intrekkingen;
3. Moreel fit;
4. Externe oriëntatie;
5. Plannen, sturen, verantwoorden en het ontwikkelen van het daarvoor benodigde informatievoorzieningslandschap.

De eerste vier doelen waren ook de jaardoelen voor 2020. De 'Opdracht op korte termijn' luidt: "Het wegwerken van voorraden, het voorkomen van achterstanden en het beslissen binnen de geldende Wettelijke termijn."<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Strategisch verhaal 'Samen één IND', IND, 2019.

<sup>2</sup> Jaarplan Immigratie- en Naturalisatiedienst, IND, 2021.

## 2.5 Organisatie IND op hoofdlijnen<sup>1</sup>

Het hart van de uitvoering wordt gevormd door de Directies Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN) en Asiel en Bescherming (A&B).

De Directie RVN is verantwoordelijk voor de afhandeling van aanvragen regulier en naturalisatie. De directie is verdeeld in klantgroepen: Arbeid, EU, Familie & Gezin, Kennis & Talent, Naturalisatie, Studie & Uitwisseling en Verlengingen.

A&B is samen met de Directie RVN verantwoordelijk voor de primaire besluitvorming in bestuursrechtelijke procedures in het domein van toelating, verblijf en naturalisatie van vreemdelingen en daarmee samenhangende procedures. Per 1 april 2021 is een groot aantal producten Bescherming van Asiel en Bescherming namelijk overgeheveld naar de Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap<sup>2</sup>. Hiermee is herplaatsing van ongeveer 160 fte gemoeid.

Directie Bedrijfsvoering zorgt ervoor dat de IND als concern en de keten als geheel hun taken zo goed mogelijk uitvoeren. De directie beoogt de IND (en zo nodig ketenpartners) snel en vakkundig te bedienen op het gebied van HR, financiën, control, Lean en facilitaire voorzieningen.

De primaire doelstelling van de Directie Dienstverleners is het leveren van diensten die bijdragen aan de verbetering

van de doorstroom van werk ('snel') en de kwaliteit van het werk ('goed'), zodat de aan de klant, (keten)partner en collega geleverde diensten naar tevredenheid zijn ('prettig').

De Directie JZ heeft twee hoofddoelstellingen: het verantwoordelijk zijn voor juridische vertegenwoordiging van de IND en ketenpartners (zoals COA en DT&V) in (hoger)beroepsprocedures bij de rechtbank, Raad van State en internationale hoven en het zorg dragen voor het juridisch in controle zijn en houden van de IND opdat de IND conform de geldende (internationale)wet- en regelgeving opereert.

Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) is verantwoordelijk voor het uitzetten van een koers op de kerntaken van de IND en bij het op koers houden van de IND. Hiertoe behoort onder meer het vertalen van beleid in werkinstructies voor de operatie.

Bestuurszaken ondersteunt de Hoofddirectie van de IND en de samenwerking in de keten en verbindt de verschillende onderdelen van de IND en de keten op procesmatig, politiek inhoudelijk en organisatorisch vlak.

IV is in transitie, en is per 1 mei 2021 als aparte Directie IV georganiseerd onder de Hoofddirectie (waar IV voorheen grotendeels onder Bedrijfsvoering viel). Door het centraal positioneren van bijvoorbeeld IV beheer en IV ontwikkeling, voorziet de IND vernieuwingen op het gebied van IV beter te kunnen aansturen en realiseren.

<sup>1</sup> Organisatie-Inrichting - Addendum op 'Organisatie- en Formatierapport 'Op weg naar een nieuwe IND' (versie 2.8), BZK UBR Personeel, 10 maart 2020.

<sup>2</sup> Producten: VVR (1a en intrekking), Artikel 64, een deel van OVR/inreisverbod, Visum (bezwaar), bezwaar 'overige werksoorten' en Intrekking Nederlanderschap.



## Proces asiel op hoofdlijnen



<sup>1</sup> <https://ind.nl/Formulieren/6070.pdf>.

<sup>2</sup> Toelichting:

- Spoor 1: Dublinprocedure: Bedoeld voor asielzoekers die in een ander Europees land asiel hebben aangevraagd of dat hadden moeten doen, bijvoorbeeld als zij via dat land Nederland hebben bereikt. In zo'n geval is het andere land verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek;
- Spoor 2: Veilig land of legaal verblijf in een ander EU-land: Asielaanvragen worden in dit spoor behandeld als de aanvrager afkomstig is uit een veilig land of als hij/zij legaal verblijf heeft in een ander Europees land.

## 2.6 Taken IND, asielproces op hoofdlijnen

De IND heeft de volgende taken:

1. Regulier, aanvragen behandelen voor verblijfsvergunningen voor wonen, werken en studeren in Nederland.
2. Visa. Aanvragen behandelen voor een visum voor kort verblijf.
3. Asiel. Aanvragen behandelen van vreemdelingen die de Nederlandse overheid om bescherming vragen tegen bijvoorbeeld vervolging in hun land van herkomst.
4. Naturalisatie. Aanvragen behandelen voor de verlening van de Nederlandse nationaliteit.
5. Procesvertegenwoordiging. Uitleg geven aan de rechter over de beslissing van de IND.
6. Specialistische expertise. Kennis bezitten op het gebied van bijvoorbeeld documenten en landen.
7. Handhaving. Misbruik van procedures voorkomen en fraudesignalen analyseren.

Hieronder is een korte toelichting<sup>1</sup> opgenomen op het asielproces ('spoor 4', de algemene asielprocedure die in ongeveer de helft van de gevallen wordt gevolgd<sup>2</sup>).

### Aanmeldfase

De fase waarin de vreemdeling zich in Ter Apel meldt en een aanvraag doet tot asiel dan wel de grensprocedure voor asielzoekers die op Schiphol asiel aanvragen. In deze fase wordt de vreemdeling geregistreerd en doorloopt het identificatie en registratie proces van de Politie. Opvang wordt verzorgd door het COA in de centrale

ontvangstlocatie (col) in Ter Apel of Budel.

### Rust- en voorbereidingstijd

De fase waarin de vreemdeling instroomt in de proces opvanglocatie (pol) van het COA en zich voorbereid voor de asielprocedure. In deze fase wordt tevens een medische check uitgevoerd en voorlichting verleend over de asielprocedure door VluchtelingenWerk Nederland.

### Asielprocedure

De fase waarin de vreemdeling wordt gehoord door de IND en een besluit ontvangt over inwilliging of afwijzing van de asielaanvraag. Hierbij wordt de vreemdeling bijgestaan door een advocaat. Als de vreemdeling het niet eens is met het besluit van de IND kan er een beroep worden ingediend. Het beroep wordt behandeld door de rechtbank, Raad van State of internationale hoven waarbij de Directie JZ van de IND zorg draagt voor de vertegenwoordiging van de Staatssecretaris (of IND) ter zitting.

### Uitstroom

De uitstroom uit het asielproces waarbij de vreemdeling bij inwilliging wordt gehuisvest in een Nederlandse gemeente en bij afwijzing terugkeert naar land van herkomst (of een ander land dat verantwoordelijk blijkt te zijn voor de vreemdeling). Het uitgangspunt daarbij is vrijwillig vertrek. Indien de vreemdeling hier niet aan meewerkt wordt gedwongen vertrek in gang gezet.

Dit is alleen mogelijk indien (1) de vreemdeling juridisch uitzetbaar is, (2) beschikbaar is voor vertrek, (3) er een mogelijkheid is tot inbewaringstelling (indien mogelijk wordt een lichter middel gehanteerd) en (4) het herkomstland heeft ingestemd met de terugkeer (deze laatste voorwaarde geldt voor de gevallen waarin de vreemdeling geen paspoort heeft).

Procedures in Spoor 1 (Dublin) of spoor 2 (veilige landen) kunnen hiervan afwijken, bijvoorbeeld doordat de rust- een voorbereidingstermijn ontbreekt en/of de aanmeldfase een ander verloop kent.

Onderzoek 'Verbetermogelijkheden van de IND met specifieke aandacht voor het asielproces'

### 3: Sturing op en binnen de IND



## Sturing op en binnen de IND in relatie tot de sturing en planning van de taken waar de dienst voor staat

### 3.1 Inleiding, vraagstelling en aanpak op hoofdlijnen

In dit hoofdstuk staan twee vragen centraal:

1. Is het huidige organisatie- en sturingsmodel *op en binnen* de gehele IND (met inbegrip van de elementen organisatie-inrichting, managementstructuur en procesmanagement) adequaat met het oog op de sturing en planning van de taken waar de dienst voor staat?
2. Welke knelpunten en verbeteringen ziet u en welke (conclusies en) aanbevelingen voor de lange termijn en voor de korte termijn?

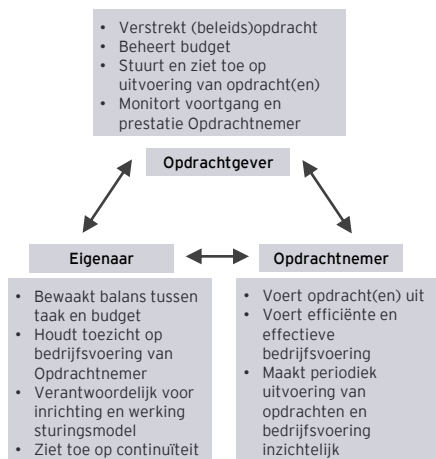
Dit hoofdstuk gaat eerst in op het huidige organisatie- en sturingsmodel *op* de IND, bijvoorbeeld de sturing die vorm krijgt binnen de kaders van de ambtelijke sturingsdriehoek. Vervolgens wordt het model *binnen* de IND belicht.

Bij de behandeling van het organisatie- en sturingsmodel *op* de IND gelden de regeling agentschappen en de daaruit voortvloeiende opzet van de ambtelijke sturingsdriehoek (waarin de rollen van Opdrachtgever, Eigenaar en Opdrachtnemer worden onderscheiden) als uitgangspunt. De onderzoekers analyseren primair de wijze waarop de sturing op de IND gegeven deze kaders is vormgegeven en functioneert.

De behandeling van het organisatie- en sturingsmodel *binnen* de IND, valt uiteen in een analyse van het organisatieontwerp/de organisatie-inrichting en een analyse van het sturingsmodel in termen van planning en control en managementprocessen (plan, do, check, act).

Dat de sturing op- en binnen de IND in aparte paragrafen wordt behandeld wil niet zeggen dat ze geheel los van elkaar kunnen worden gezien. Waar nodig wordt gerefereerd aan de wijze waarop ze op elkaar inwerken.

## Ambtelijke sturingsdriehoek



## 3.2 Sturing op de IND: inleiding

De IND is als agentschap een zelfstandig onderdeel van het ministerie dat tegen betaling producten of diensten levert en een eigen beheer voert. De Regeling agentschappen is leidend voor het te hanteren sturingsmodel en daarmee de governance van de IND. Conform deze regeling heeft een agentschap een sturingsmodel waarin drie rollen worden onderscheiden: 'Eigenaar', 'Opdrachtgever' en 'Opdrachtnemer'. Het sturingsmodel is in 2017 binnen MJenV geïmplementeerd en beoogt het evenwicht tussen de bestuurlijk politieke opdracht en de continuïteit van de uitvoerende organisaties te realiseren. De rollen zijn als volgt gedefinieerd<sup>1</sup>.

De Opdrachtgever (DG Migratie of DGM):

- is verantwoordelijk voor het verstrekken van een heldere (beleids)opdracht;
- is budgethouder;
- stuurt en houdt toezicht op de uitvoering van afzonderlijke opdrachten die worden uitgevoerd door de Opdrachtnemer;
- monitort de voortgang en beoordeelt de (beleids)prestaties van de Opdrachtnemer.

De Opdrachtnemer (De IND):

- is verantwoordelijk voor een professionele, rechtmatige en doelmatige uitvoering van de opdracht en de bestendigheid van de interne organisatie;
- voert een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering;

- zorgt voor periodieke informatievoorziening over de uitvoering van opdrachten en de bedrijfsvoering.

De Eigenaar (pSG MJenV):

- is verantwoordelijk voor de continuïteit van de taakorganisatie door een gezonde balans te realiseren tussen taken van de taakorganisatie en beschikbaar budget;
- houdt (pro)actief toezicht op de (kwaliteit van de) bedrijfsvoering van de Opdrachtnemer en het geheel functioneren;
- is verantwoordelijk voor de inrichting en werking van het sturingsmodel.

Binnen de driehoek is een formele overlegstructuur ingericht die de volgende overleggen omvat:

- 1 keer per jaar een jaarplangesprek waaraan wordt deelgenomen door de IND, de pSG, DGM, DFEZ en DEA;
- 3 keer per jaar een tertaalgesprek (zelfde deelnemers als het jaarplangesprek);
- Minimaal 4 keer per jaar een accounthoudersoverleg;
- Wekelijks een informerend overleg om over lopende zaken af te stemmen.

Naast het sturingsmodel op basis van de driehoek bestaat er een directe hiërarchische sturingslijn vanuit het kerndepartement en kan er ook sprake zijn van ketensturing.

<sup>1</sup> Sturingsmodel JenV, Directie Eigenaarsadvisering, 2019.

## Ketenstructuur

### Topberaad

#### Deelberaden

Asiel

Regulier

T&T

Keteninfo.

#### Operationele overleggen/werkgroepen

De directe sturingslijn vanuit het kerndepartement loopt via de (p)SG en DGM naar Hoofd IND ('HIND'). In 2020 is de rechtstreekse lijn (p)SG naar hoofd Taskforce (later tevens plv. HIND) gebruikt voor directe sturing op de Taskforce die was opgericht om de voorraad die tot 1 april 2020 was ontstaan met verhoogde spoed te kunnen wegwerken.

Ketensturing krijgt met name vorm via het Topberaad en de deelberaden. Het Topberaad is het hoogste afstemming- en besluitvormingsorgaan in de migratieketen. Doel van het Topberaad is coördinatie tussen ketenpartners te bevorderen om zo de integraliteit van de keten te waarborgen die noodzakelijk is om de ketendoelen te realiseren. Het Topberaad bestaat uit de IND, COA, DT&V, Politie, DJI, KMar, Raad voor de Rechtspraak, Raad van State, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en DGM (inclusief DMB en DRM).

Op de vier belangrijkste opgaven zijn deelberaden ingesteld te weten 'Asiel', 'Toegang en Toezicht'; 'Regulier' en 'Keteninformatisering'. De deelberaden werken de ketenopgaven nader uit. Zij stellen jaarlijks actieplannen aan het Topberaad voor met de prioriteiten voor dat jaar. Op operationeel niveau bestaan er verschillende vaak lokale werkgroepen.

Naast de sturing vanuit het Topberaad en deelberaden vindt sturing plaats vanuit programma's die specifiek zijn

gericht op een thema zoals het programma Flexibilisering Asielketen (inmiddels beëindigd) of het programma LVV. Tot slot vindt er sturing plaats vanuit een groot aantal gremia die voor allerlei onderwerpen binnen de keten worden opgericht. Een van deze gremia is het MT Kleine Ketten waarin de IND, COA en DT&V wekelijks onderwerpen afstemmen.

Het ambtelijke mandaat voor de verstrekking van de opdracht aan de IND ligt bij de DGM, waarvoor de Staatssecretaris politiek verantwoordelijk is. Opdrachten voortvloeiend uit de hier beschreven ketensturing zouden langs de lijn van de DGM aan de IND moeten worden gekanaliseerd en geformaliseerd. Op het volgen van deze lijn is nog ontwikkeling nodig. Hierop wordt later in dit hoofdstuk (en in het rapport dat de uitkomsten van de doorlichting van de migratieketen beschrijft) dieper ingegaan.

#### *Bekostiging*

De bekostiging van de IND stelt haar in staat om gegeven wettelijke en beleidsmatige kaders de opdracht doelmatig uit te voeren. De IND is een batenlasten agentschap. Dit houdt onder meer in dat de IND een eigen administratie voert, los van de begrotingsadministratie van MJenV en dat als boekhoudmethode het baten-lastenstelsel wordt gehanteerd.

De bekostigingsmethodiek is voor de IND grotendeels gekoppeld aan de productie. De omvang van de financiering beweegt mee met het werkaanbod: stijgt het werkaanbod dan stijgt de omvang van de financiering en andersom. Omdat de vaste kosten van de IND niet één op één meebewegen met het werkaanbod is hiermee in de bekostiging rekening gehouden door de vaste kosten van de IND lumpsum te financieren.

## 'Vorbereidend jaar' op hoofdlijnen (huidige situatie)<sup>1</sup>

- **April:** aanschrijving ontwerpbegroting (MJenV aan IND)
- **Mei/Juni:** jaarplan aanschrijving (MJenV aan IND); jaardoelen vaststellen (IND)
- **Sept:** MPP (allen) en productieplan (IND)
- **Sept/Okt:** (concept) jaarplan, begroting (IND)
- **Nov:** Indienen jaarplan, begroting (IND aan MJenV)
- **Dec:** Instemmings-/Opdrachtbrief (MJenV aan IND. In concept wordt de opdrachtbrief wel voordat het jaarplan wordt gefinaliseerd verstrekt)

<sup>1</sup> Vereenvoudigde weergave op basis van Planning en Control kalender IND en P&C cyclus MJenV.

<sup>2</sup> Agentschapsdoorlichting IND (1.0). Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Financiële Economische Zaken, 19 juni 2020.

## 3.3 Sturing op de IND: knelpunten en handelingsperspectieven

Op basis van de agentschapsdoorlichting IND werd medio 2020 met betrekking tot de governance van de IND geconcludeerd dat de actoren binnen het sturingsmodel van de ambtelijke sturingsdriehoek unaniem positief zijn over de opzet en uitgangspunten van dit model. Kritischer is men over de werking van het sturingsmodel en de sturings- en verantwoordingscyclus in de praktijk, met name waar het gaat over de rolvastheid van de actoren binnen het sturingsmodel en de sterke focus op korte termijn doelen<sup>2</sup>.

Uit de voorliggende doorlichting van de IND blijkt dat de conclusies uit de agentschapsdoorlichting begin 2021 nog herkenbaar zijn. De driehoek slaagt er nog niet altijd in een goede balans tussen de bestuurlijk politieke opdracht en de continuïteit van de IND te realiseren. Ook het proces van de opdrachtverstrekking zelf loopt nog niet vlekkeloos. Zo werd het jaarplan IND voor 2021 pas midden januari 2021 ingediend en was de opdrachtbrief pas eind maart finaal. In de opdrachtverstrekking het jaar ervoor leidden fricties ten aanzien van de bekostiging ertoe dat slechts een opdracht voor 10 maanden kon worden verstrekt in plaats van een opdracht voor het gehele kalenderjaar.

Op basis van de doorlichting en de daarin geïdentificeerde knelpunten, hebben de onderzoekers vijf handelingsperspectieven voor verbetering geïdentificeerd:

1. Verbeter het realisme van de doelstellingen waarop in de ambtelijke sturingsdriehoek op de IND wordt gestuurd;
2. Completeer de basis waarop in de ambtelijke sturingsdriehoek op de IND wordt gestuurd;
3. Investeer nadrukkelijk(er) in het verbeteren van de wisselwerking tussen Eigenaar, Opdrachtgever en uitvoering;
4. Verbeter de wijze waarop de impact van (onvoorziene) problematiek en daarmee samenhangende (ad-hoc) sturing wordt gemanaged;
5. Bestendig en verfijn op zo kort mogelijke termijn de afspraken gericht op het verbeteren van de stabiliteit van de financiering van de organisatie.

Deze handelingsperspectieven en de knelpunten die deze beogen op te lossen, worden hieronder nader toegelicht.

### 3.3.1. Verbeter het realisme van de doelstellingen waarop in de ambtelijke sturingsdriehoek op de IND wordt gestuurd

De opdracht aan de IND en het jaarplan vormen samen met informatie over de daadwerkelijke realisatie de basis waarop de ambtelijke sturingsdriehoek op de IND stuurt. Het jaarplan en productieplan vormen het uitgangspunt voor de opdracht voor de IND.

De Meerjaren Productie Prognose (MPP) is een periodiek overzicht van ambtelijke prognoses voor de uitvoeringsdiensten in de migratieketen.



De MPP wordt opgesteld om een gemeenschappelijk toekomstbeeld voor de uitvoering en de financiële cyclus in de keten te creëren en te bevorderen dat de capaciteit in de migratieketen steeds zo goed mogelijk aansluit bij de vraag. De MPP biedt onder meer scenario's van de instroom (en daarmee voor het werkaanbod) en een daaruit voortvloeiende raming op basis waarvan productieplannen worden gemaakt (door de uitvoering, dus ook door de IND) en vastgesteld (door het Topberaad)<sup>1</sup>.

Ketenpartners gaven in recent onderzoek naar de governance van de MPP aan dat er een schijn van oneigenlijke beïnvloeding kan zijn en merkten in dit kader de verzameling en verwerking van de productiegegevens als het meest kwetsbare onderdeel aan. In het onderzoek gaven respondenten aan het mogelijk te achten dat ze door politiek wensdenken worden gekleurd en hun betrouwbaarheid voor de (andere) ketenpartners moeilijk te beoordelen is<sup>2</sup>.

In ander onderzoek werd vastgesteld dat de IND bij het opstellen van de (eigen) productieraming niet uitgaat van de huidige personele bezetting en wat er binnen het huidige budgettaire kader kan worden geproduceerd, maar een productieplanning afgeeft die weergeeft wat de IND moet produceren om de instroom zoveel mogelijk bij te houden.

Na vaststelling van de raming van de instroom (door de

werkgroep MPP in overleg met de ketenpartners) stelt de IND haar productieplan en interne begroting op. Hierbij levert de IND eerder een begroting op voor 'wat er nodig is' dan een begroting voor 'wat binnen de kaders kan'. De operationele (on)mogelijkheden voor de benodigde productie (zoals de mate waarin de IND het benodigde personeel kan werven, opleiden en inwerken en de beschikbare financiële middelen) worden hierin niet voldoende in beschouwing genomen. Op het moment dat de Opdrachtgever later (op basis van de prognose en begroting) de opdracht aan de IND verstrekt, wordt er weinig ruimte ervaren om af te wijken van de in de MPP opgenomen productie, ook omdat op dat moment beperkt inzicht is in de effecten voor de rest van de keten wanneer van de vastgestelde MPP wordt afgeweken<sup>3</sup>.

Per saldo bieden het productieplan, de opdracht en de begroting van de IND een onvoldoende realistisch sturingskader. De doelen waarop op (maar ook binnen) de IND wordt gestuurd zijn onvoldoende realistisch, mede omdat de IND zich te snel aan niet-realistische doelen committeert terwijl in enkele gevallen op voorhand duidelijk lijkt dat deze niet kunnen worden gerealiseerd. Het niet realiseren van de afgesproken doelen leidt tot vragen en interventies in de ambtelijke sturingsdriehoek en ondermijnt het vertrouwen in de IND. Uit interviews en de documentanalyse van de doorlichting komen drie mogelijke oorzaken naar voren. De mate waarin deze oorzaken zich in bepaalde situaties voordoen kan verschillen.

<sup>1</sup> Governance Meerjaren Productie Prognose migratieketen, WODC, 17 december 2020.

<sup>2</sup>Idem.

<sup>3</sup> Agentschapsdoorlichting IND (1.0). Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Financieel Economische Zaken, 19 juni 2020.

- Een eerste oorzaak is dat de leiding van de IND niet de ruimte krijgt en/of er niet in slaagt tegenspel te bieden zodra er van buitenaf druk op de organisatie wordt uitgeoefend om bepaalde doelen te behalen, bijvoorbeeld indien al bepaalde politieke toezeggingen zijn gedaan;
- Een tweede oorzaak is dat het de IND in bepaalde situaties aan zicht op de interne realiteit en mogelijkheden ontbreekt, bijvoorbeeld of er ruimte is om op een bepaald moment en binnen een bepaald tijdsbestek aan een bepaald verzoek te voldoen, gegeven andere prioriteiten;
- Een derde oorzaak zou kunnen liggen in de hogere bekostiging die binnen de bekostigingssystematiek zou kunnen worden verkregen als een hogere productie wordt geprognoseerd, waarmee er een onbedoelde prikkel zou kunnen bestaan een hoge prognose af te geven.

#### Handelingsperspectief

Het realisme van de doelstellingen waarop in de ambtelijke sturingsdriehoek op de IND wordt gestuurd dient te worden verbeterd.

In het kader van de agentschapsdoorlichting werd aanbevolen om het onderscheid tussen raming en opdracht meer expliciet uit te werken in de P&C-cyclus en overige afstemmingen tussen MJenV en de IND. Hierbij werd van belang geacht om zowel rekenschap te geven van operationele als financiële beperkingen en hoe hiermee om te gaan<sup>1</sup>.

De onderzoekers onderschrijven deze aanbeveling. Bij het opstellen van de productieraming dient de IND nadrukkelijker uit te gaan van de kaders van beschikbare en eventueel te ontwikkelen capaciteit. Het is daarbij aan de IND om het realiteitsgehalte en de haalbaarheid van belangrijke doelstellingen (als de productieraming) voordat het jaarplan wordt ingediend bottom-up te onderbouwen. Daarnaast dienen deze onderbouwingen door DRM te worden gevalideerd. Randvoorwaardelijk is dat binnen DRM ook de capaciteit en competentie beschikbaar is of wordt ontwikkeld om deze validatie uit te voeren. Verdere ontwikkeling van de werking van de driehoek (bijvoorbeeld in het kader van tussentijdse 'ad hoc' sturing, zie hierna) zal de dialoog over haalbaarheid en eventuele (her)prioritering van doelen verbeteren.

Om de eventuele schijn van oneigenlijke beïnvloeding van het MPP weg te nemen, bevelen de onderzoekers aan een externe toets op de totstandkoming van de MPP uit te laten voeren op het moment dat één of meerdere ketenpartners en/of Opdrachtgever of Eigenaar aangeven dat hiervan in enig geval sprake zou kunnen zijn.

#### 3.3.2 Completeer de basis waarop in de ambtelijke sturingsdriehoek op de IND wordt gestuurd

De opdrachtbrief en het jaarplan van de IND vormen de basis waarop in de ambtelijke sturingsdriehoek op de IND wordt gestuurd. De basis is niet voldoende scherp en compleet.

<sup>1</sup> Rapport Agentschapsdoorlichting IND (1.0). Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Financieel Economische Zaken, 19 juni 2020.

In het kader van de sturing op de IND is dit een omissie die mede voortkomt uit de (gegeven de situatie de afgelopen jaren ook wel enigszins begrijpelijke) focus op productiedoelen en de korte termijn (namelijk van één kalenderjaar).

Ten eerste zijn de doelen in de opdracht (en in het jaarplan van de IND, zie later in dit rapport) slechts gedeeltelijk specifiek en tijdgebonden gemaakt. Ook zijn de prioriteiten in de opdracht niet altijd even helder. De prioriteit van het wegwerken van de voorraden en het bijhouden van de nieuwe instroom wordt in recente opdrachten duidelijk onderstreept maar de prioritering van andere beleidswensen en zaken die moeten worden gerealiseerd is moeilijker uit de opdracht af te leiden. In enkele gevallen wordt aandacht voor bepaalde thema's gevraagd maar is niet duidelijk of en hoe dit onderdeel is van de opdracht. De ambities en doelen in de opdrachtbrief aan de IND bieden daardoor onvoldoende houvast in sturingsgesprekken binnen de ambtelijke sturingsdriehoek.

Ten tweede valt het de onderzoekers op dat de opdrachtbrief sterk georiënteerd is op productiedoelen en beleidslijnen met een horizon van één jaar. Een meerjarig kader en routekaart waarop in de ambtelijke sturingsdriehoek kan worden gestuurd, ontbreekt. Hierdoor bestaat onder meer het risico dat de dialoog in de driehoek zich vooral richt op de actualiteit en de korte termijn in plaats van op de realisatie van korte en lange termijn doelen en maatregelen om daarop (bij) te sturen.

Ten derde is het ketenperspectief in de opdracht aan de IND vooral indirect geformuleerd. In de opdrachtbrief is onder 'kaders voor de uitvoering' een verwijzing opgenomen naar onder meer het ketenplan 2018 - 2022 en het jaarplan topberaad. De (jaar)opgaven voor de IND om de samenwerking in de (kleine) keten te verbeteren en de daarmee te realiseren resultaten zijn echter niet specifiek gemaakt.

Hiermee wordt een kans gemist om ketenaspecten te verankeren in het kader dat binnen de ambtelijke sturingsdriehoek het uitgangspunt vormt voor sturing op de IND. Het probleem ligt er voor een deel in dat besluiten van het Topberaad niet altijd even duidelijk zijn en/of als 'harde besluiten' met het stempel van de DG gelden waardoor ze niet noodzakelijkerwijs in de opdracht van de IND worden opgenomen.

#### **Handelingsperspectief**

De basis waarop in de ambtelijke sturingsdriehoek op de IND wordt gestuurd dient te worden gecompleteerd.

De doelen, ook de niet-productiegebonden doelen, moeten specifiek en tijdgebonden worden gemaakt. Daarnaast dienen (ook) jaardoelen in perspectief van een meerjarig strategisch kader in de opdracht te worden opgenomen.

Ook dienen ketendoelstellingen specifiek en tijdgebonden te worden gemaakt voor de IND en dienen deze te worden opgenomen in de opdracht (zoals dan ook voor andere ketenpartners zou moeten worden gedaan. DRM zou een centrale rol dienen te spelen in het definiëren en bewaken van de consistentie van deze doelstellingen).

De verantwoordingslast voor de IND is al groot. Er moet voor worden gewaakt dat 'completering van de basis waarop wordt gestuurd' niet tot een verdere toename leidt. De verantwoording zou zich moeten richten op de belangrijkste doelstellingen, met name waar afwijkingen, knelpunten of risico's in de realisatie bestaan. Daarin dienen door de uitvoering de werkelijke kernproblemen en mitigerende maatregelen te worden benoemd voor de dialoog en sturing in de ambtelijke sturingsdriehoek.

### **3.3.3 Investeer nadrukkelijk(er) in het verbeteren van de wisselwerking tussen Eigenaar, Opdrachtgever en uitvoering**

Een van de uitgangspunten van het sturingsmodel voor de sturing op taakorganisaties die vallen onder het ministerie van JenV luidt<sup>1</sup>: *'Er is een solide basis voor vertrouwen en verbinding binnen de driehoek Eigenaar, Opdrachtgever en Opdrachtnemer.'* Andere uitgangspunten in het model die hier mee samenhangen zijn onder meer:

- 'Opdrachtgever en Opdrachtnemer gaan op basis van gelijkwaardigheid met elkaar om en de Eigenaar ziet daarop toe';
- 'De informatie-uitwisseling tussen Eigenaar, Opdrachtgever en Opdrachtnemer is periodiek,

eenduidig en transparant';

- 'De uitvoering is rechtmatig, doelmatig en professioneel';
- 'Partijen in het sturingsmodel handelen transparant en integer'.

De wisselwerking tussen Eigenaar, Opdrachtgever en uitvoering is echter nog niet op het niveau dat nodig is om de driehoek optimaal te laten functioneren. Zeker de afgelopen jaren zijn de verhoudingen binnen de sturingsrelatie onder druk komen te staan.

Vooraf de resultaten in het asiëldomein bleven achter bij de productiedoelen. Het kost de IND veel moeite om te voorzien in de behoefte van de Opdrachtgever zicht en grip te krijgen op de achterliggende oorzaken. De gebrekkige transparantie die de Opdrachtgever ervaart, heeft geleid tot verzoeken voor steeds gedetailleerdere rapportage en verantwoording. Gelijktijdig heeft dit bij de IND de perceptie versterkt in een ongelijkwaardige relatie te functioneren waarin de Opdrachtgever op de stoel van de uitvoering neigt te gaan zitten.

Een ander punt dat tijdens de doorlichting naar voren werd gebracht, is dat de invulling van de rollen in de driehoek zich nog scherper moet ontwikkelen. Uit interviews bleek dat er de afgelopen jaren situaties zijn ontstaan waarin de Opdrachtgever zich genoodzaakt zag de IND te bevragen over de bedrijfsvoering, een aandachtsgebied dat in de opzet van het ambtelijk sturingsmodel tot de reikwijdte van de Eigenaar behoort.

<sup>1</sup> Sturingsmodel JenV, Directie Eigenaarsadvisering, 2019.

Doordat het contact tussen Opdrachtgever en Opdrachtnemer gegeven de rolverdeling intensiever is dan met de Eigenaar, wordt er in de lijn soms informatie uitgewisseld die de Eigenaar nog niet kent. Binnen DGM vulde men tot 2017 bovendien de eigenaarskolom ook in. Hierdoor worden kwesties die de bedrijfsvoering en continuïteit betreffen door de Opdrachtgever ter tafel gebracht en heeft de Eigenaarsrol, onder meer gericht op het bewaken van een gezonde balans tussen taken en budget en het houden van toezicht op de bedrijfsvoering, zich vooralsnog minder sterk ontwikkeld.

In interviews die gedurende deze doorlichting hebben plaats gevonden, hebben belanghebbenden werkzaam in diverse functies binnen de IND als MJenV benadrukt dat men elkaar binnen de ambtelijke sturingsdriehoek informeel goed weet te vinden. Binnen DGM zijn verschillende mensen werkzaam met een arbeidsverleden binnen de IND en andersom. Toch geeft men op verschillende niveaus ook aan dat men door de hierboven geschetste dynamiek de ‘solide basis voor vertrouwen en verbinding binnen de driehoek’ onvoldoende ervaart.

Verschillende vrij kort op elkaar volgende wisselingen in de ambtelijke top hebben niet geholpen de persoonlijke vertrouwensrelaties die nodig zijn om de driehoek optimaal te laten functioneren te ontwikkelen. Zo hebben vanaf de invoering van het sturingsmodel (in 2017) vijf verschillende personen de rol van Opdrachtgever (DGM of

wnd. DGM) vervuld en hebben ook aan de kant van de Eigenaar en uitvoering verschillende positiewisselingen plaatsgevonden.

Eén van de handelingsperspectieven in het eindrapport van Werk aan Uitvoering luidt: “Hanteer voor de inrichting van de sturingsrelaties tussen Eigenaar, Opdrachtgever(s) en uitvoeringsorganisatie en voor de samenwerking in de keten het zogenoemde stewardshipsmodel in plaats van het principaal-agentmodel. Het stewardshipsmodel gaat uit van een vertrouwensrelatie, resultaatafspraken en een open gesprek over de verschillende belangen”<sup>1</sup>. Desgevraagd geven personen die in het kader van deze doorlichting zijn geïnterviewd in het algemeen aan dat de verhoudingen in de driehoek zich vooralsnog kenmerken als ‘principaal-agent’.

#### **Handelingsperspectief**

Korte termijn (< 1 jaar): Om het vertrouwen te doen toenemen, binnen de ambtelijke sturingsdriehoek maar ook binnen de keten en daarbuiten dient de IND allereerst de afgesproken doelen te realiseren en hierin meer voorspelbaar en transparant te zijn. Doelen moeten hiervoor meer realistisch zijn (zie eerder) maar ook de sturing en informatievoorziening dienen te worden verbeterd (zie hierna). Als afspraken nakomen om wat voor reden dan ook toch niet lukt, hoort daar een goede uitleg bij inclusief een specifieke, tijdgebonden interventie om afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

<sup>1</sup> ABDTopconsult, Werk aan Uitvoering, Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse, versie 1.0, juli 2020.

Andersom hoort daar wel bij dat indien de uitvoering (hulp)vragen heeft, er ook ruimte is die te adresseren en er door de Opdrachtgever en Eigenaar ook op wordt geacteerd. Er moet een duidelijke structuur komen hoe om te gaan met risico's en mensen moeten het leiderschap ontwikkelen om hier ook op de juiste manier mee om te gaan.

Daarnaast is het van belang dat de wijze waarop door de driehoek de impact van (onvoorziene, 'tussentijdse') kwesties wordt gemanaged, op korte termijn wordt verbeterd (zie volgende paragraaf).

Wederzijdse verrassingen moeten worden uitgebannen en men moet elkaar kunnen aanspreken op rolvastheid in de vervulling van de drie rollen die zijn gedefinieerd in het sturingsmodel van MJenV. In lijn met de evaluatie van het sturingsmodel in 2019/2020 - waarin wordt geadviseerd veelvuldiger te reflecteren op de werking van het model per taakorganisatie en te bezien binnen bestaande kaders waar maatwerk nodig is - wordt in het voorjaar 2021 een relatiestatuuut voor de driehoek IND gemaakt waarin de rolverdeling en afspraken in de driehoek zijn vastgelegd. De taken en verantwoordelijkheden voor het werken met het sturingsmodel JenV zijn op hoofdlijnen reeds beschreven.

(Middel)lange termijn (>1 jaar): Als de realisatie, de voorspelbaarheid en transparantie zijn verbeterd kunnen elementen uit het 'Stewardshipmodel' (in het kader van

het onderzoek Werk aan Uitvoering nader geduid) helpen de wisselwerking in de ambtelijke sturingsdriehoek verder te verbeteren. De instrumenten in die bij dit model passen zijn onder meer een gedragscode, resultaatgerichte begroting en verantwoording, volledige betrokkenheid bij nieuw beleid en de uitwisseling van personeel en leidinggeevenden en dergelijke<sup>1</sup>. Hieraan zou kunnen worden toegevoegd dat het sturen op eliminatie van knelpunten in de realisatie van doelen verder aan belang zou moeten winnen ten opzichte van de focus op rapportage en verantwoording.

### **3.3.4 Verbeter de wijze waarop de impact van (onvoorziene) problematiek en daarmee samenhangende (ad-hoc) sturing wordt gemanaged**

Indien in de politiek plotseling nieuwe wensen ten aanzien van vreemdelingenbeleid ontstaan die via moties worden aangenomen in de Tweede Kamer, wordt daarin zelden in de eerste plaats acht geslagen op de potentiële impact op de uitvoering.

De agentschapsdoorlichting van 2020 bracht bovendien aan het licht dat de rolvastheid van de verschillende actoren in het sturingsmodel onder spanning komt te staan in situaties met veel politieke en/of maatschappelijke aandacht. Dit, in combinatie met het feit dat zowel de Opdrachtgever als de Opdrachtnemer vooral sturen op korte termijn doelen, maakt de aansturing van de IND in de praktijk diffuus<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> ABDTopconsult, Werk aan Uitvoering, Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse, versie 1.0, juli 2020.

<sup>2</sup> Rapport Agentschapsdoorlichting IND (1.0). Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Financieel Economische Zaken, 19 juni 2020.

Gedurende het jaar kan de politieke agenda de overhand krijgen in sturingsgesprekken binnen de driehoek. Het gelijktijdig besturen van de organisatie en operatie versus het moeten verzorgen van de parlementaire verantwoording houdt daarbij het risico in dat het één ten koste gaat van het ander en andersom.

Plotselinge politieke opdrachten of financiële kwesties dringen de aandacht voor de oorspronkelijke afspraken vanuit het jaarplan en meerjarige organisatieontwikkeling naar de achtergrond. Het komt voor dat nieuwe prioriteiten die bijvoorbeeld voortkomen uit de Kamer of het Topberaad gedurende het jaar met de IND worden gedeeld via overleg met de Staatssecretaris van JenV en/of MJenV (bijvoorbeeld DRM/DMB).

Er is echter nog geen goed proces voor het opvangen/herzien van prioriteiten naar aanleiding van urgente, onvoorziene kwesties die volgen uit bijvoorbeeld maatschappelijke of politieke ontwikkelingen of ontwikkelingen in de keten en die buiten de reguliere (jaarlijkse) opdrachtverlening vallen. Ad-hoc problematiek speelt dan al snel een te grote rol in de sturing op de IND. Er worden nieuwe prioriteiten gesteld zonder dat oude prioriteiten worden herzien en waarvoor ook niet altijd extra financiering bestaat.

'Een u vraagt wij draaien' oriëntatie bij de IND in combinatie met een 'wij vragen u draait' oriëntatie bij de Opdrachtgever kan ertoe leiden dat er meer doelen worden geformuleerd waarvan er minder worden gerealiseerd.

### **Handelingsperspectief**

De wijze waarop de impact van (onvoorziene) problematiek en daarmee samenhangende sturing wordt gemitigeerd moet worden verbeterd. 'Tussentijdse' sturing, bijvoorbeeld vanuit de politiek, dient waar nodig een plaats te krijgen in het ketenproces en in ieder geval te worden verwerkt in de opdracht van de uitvoering.

Binnen de ambtelijke sturingsdriehoek dienen afspraken te worden gemaakt over het (proces voor het) opvangen/herzien van prioriteiten indien er zich kwesties voordoen die in de reguliere opdrachtverlening niet waren voorzien.

Ingebed in de P&C cyclus zou een aantal vaste momenten per jaar moeten worden aangemerkt waarin (prioritering in) de lopende opdracht kan worden herzien en de eventuele financiële consequenties van bijstelling kunnen worden afgehandeld. Tussentijdse opdrachten dienen zo gestructureerd en via akkoord van de Opdrachtgever naar de IND te worden geleid waardoor de balans in prioriteiten (oorspronkelijke opdrachten/nieuwe opdrachten, korte termijn/lange termijn) beter wordt geborgd.

Het proces moet zo zijn ingeregeld dat een realistische uitwerking van de impact van de gewijzigde opdracht kan worden gemaakt en hierover een constructief gesprek wordt gevoerd. Zo wordt voorkomen dat ongedekte toezeggingen worden gedaan in de Kamer waardoor er overspannen situatie ontstaat op de relatie tussen Opdrachtgever en Opdrachtnemer ontstaat.

Het verdient aanbeveling om *voorafgaand* aan (politieke) keuzes met forse impact –in geval van tussentijdse opdrachten maar óók binnen de context van de jaarcyclus– een uitvoeringstoets uit te voeren waarmee vervolgens rekening wordt gehouden bij de opdrachtverstrekking.

### **3.3.5 Bestendig en verfijn op zo kort mogelijke termijn de afspraken gericht op het verbeteren van de stabiliteit van de financiering van de IND**

De huidige problemen bij de IND zijn gedeeltelijk in 2017 ontstaan. In lijn met de geldende bekostigingssystematiek zette de IND op basis van een verwachte daling van de asielinstroom een afslankingsoperatie in. In de Rijksbegroting van 2017 daalde het totale budget van de IND van €451M (in 2016) naar €396M in (in 2017) naar €332M (in 2018).

De daling van de instroom deed zich in werkelijkheid echter niet voor in de mate die was verwacht. Hierdoor ontstonden achterstanden, die gedurende langere tijd konden oplopen doordat eerst nieuwe medewerkers moesten worden geworven en de opleidingstijd van nieuwe medewerkers voor Asiel 5 tot 18 maanden bedraagt. De oorspronkelijke toepassing van het financieringsmodel (met aanpassing vooraf) ondermijnt de continuïteit indien een verwachte daling van het werkaanbod zich in de praktijk niet in die mate voordoet. In 2017 werd dit effect bovendien nog versterkt doordat geen rekening werd gehouden met de nog bestaande werkvoorraad<sup>1</sup>.

De Tweede Kamerleden Van Ojik en Van Dijk hebben eind 2018 een motie ingediend om de impact van dergelijke effecten van de financieringssystematiek te dempen. Men verzocht een aanpassing van de financiering voor de IND, om de stabiliteit van de capaciteit voor het tijdig beslissen op aanvragen te verbeteren. In de voorjaarsbesluitvorming 2019 is de IND naar aanleiding van deze motie een stabiele financiering verleend voor de periode tot en met 2021<sup>2</sup>. Het uitgangspunt voor deze afspraak, was een gemiddelde eerste asielinstroom van 22.500 (de ondergrens voor de financiering werd vastgezet op een bedrag van ca. €360M. De huidige begroting van de IND ligt de laatste jaren ruim boven de €500M).

De wijze van financiering is een beleidskeuze binnen het perspectief van het bredere beleid rond de besturing van agentschappen. Een perspectief op de wijze van financiering is in concept uitgewerkt door de werkgroep 'Naar een robuuste IND'. Het is voor iedere vorm van financiering van belang dat de Opdrachtgever, Opdrachtnemer en de Eigenaar vooraf inzichtelijk hebben wat de consequenties zijn van de gekozen financieringsvorm.

#### **Handelingsperspectief**

Om de continuïteit van de bedrijfsvoering te borgen, dienen afspraken gericht op het verbeteren van stabiliteit te worden verlengd en verfijnd. De onderzoekers zien stabiele financiering in dit kader als 'financiering zonder grote schokken'.

<sup>1</sup> Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht, Rijksoverheid, juni 2019.

<sup>2</sup> Voorjaarsnota 2019, Ministerie van Financiën, 27 mei 2019, <https://www.rijksbegroting.nl/2019/uitvoering/voorjaarsnota>.



Dit betekent dat indien de werklast daalt en met inachtneming van een eventueel nog bestaande werkvoorraad, ook de financiering geleidelijk daalt mits (op basis van MPP) verwacht wordt dat de daling van de werklast structureel is. De IND vertaalt deze daling ook pas in een capaciteitsreductie als de werklast ook feitelijk daalt, en niet al direct (vooraf) bij een *verwachte* daling. De financiering daalt dan geleidelijk mee. Het is wel belangrijk dat deze daling ook al gedurende het jaar kan worden ingezet.

Idealiter wordt in deze opzet niet alleen ingespeeld op een daling of stijging van het aantal aanvragen als zodanig maar wordt ook het type aanvraag meegewogen. De bewerkelijkheid van verschillende typen kan immers behoorlijk uiteen lopen (zie ook elders in dit rapport).

Om deze werkwijze mogelijk te maken dient de IND altijd te beschikken over een plan van aanpak voor dergelijke situaties. Dit is nodig om direct en slagvaardig capaciteit te kunnen aanpassen als wordt geconstateerd dat de werklast hoger/lager ligt dan waarvoor de IND personele bezetting heeft en de verwachting bestaat dat de verandering van de werklast structureel is. In beginsel zouden de mensen die binnen het variabele deel van de financiering worden aangetrokken wanneer er zich daadwerkelijk een werkaanbod boven het basisniveau voordoet ook een flexibel contract moeten hebben.

Het besluit om capaciteit te doen toe- of afnemen dient altijd te worden afgestemd met de Opdrachtgever en de Eigenaar. Indien een afschaling of opschaling noodzakelijk is, dient de IND aan te geven welke aanpassing ook daadwerkelijk haalbaar is en dient de Opdrachtgever hiermee rekening te houden bij het verstrekken van de opdracht.

## Doelmatigheidsindicatoren IND<sup>1</sup>

### Bijlage 3 Doelmatigheidsindicatoren

Overzicht doelmatigheidsindicatoren per 31 december 2020

Omschrijving generiek deel	2017	2018	2019	2020	Oorspronkelijke
					begroting
					2020
<b>IND-totaal</b>					
FTE-totaal (excl. externe inhuur) (aantallen)	3.054	2.937	3.258	3.821	3.585
Saldo van baten en lasten (%)	7	5,8	-5,1	-9,7	0
Aantal klachten in %	0,1	0,1	0,1	0,15	
<b>Asiel:</b>					
Doorlooptijd (wettelijke termijn) in %	86	87	81	79	90
Standhouden van beslissingen in %	90	90	92	90	85
Gemiddelde kostprijs (x € 1)	2.620	2.405	2.410	2.700	2.298
Omzet (P*Q) (x € mln.)	169	157	199	224	254
<b>Regulier:</b>					
Doorlooptijd (wettelijke termijn) in %	82	83	86	88	95
Standhouden van beslissingen in %	86	84	82	84	80
Gemiddelde kostprijs (x € 1)	797	811	689	743	650
Omzet (P*Q) (x € mln.)	219	235	225	203	220
<b>Naturalisatie:</b>					
Doorlooptijd (wettelijke termijn) in %	93	68	54	53	95
Gemiddelde kostprijs (x € 1)	714	616	638	625	583
Omzet (P*Q) (x € mln.)	15	15	23	32	33

<sup>1</sup> Jaarverslag/jaarrekening 2020, IND, 15 maart 2021.

<sup>2</sup> Kamerbrief 'Voortgang Taskforce, onderzoek Significant maatregelen en aanbevelingen en tijdspad'; Directoraat-Generaal Migratie, 9 april 2020.

<sup>3</sup> Kadernota Tactische Tafels, IND Bestuurszaken, 4 maart 2021.

<sup>4</sup> Portfolio Governance IND, IND 10 november 2020.

### 3.4 Sturing binnen de IND: inleiding

De maatschappelijke opgave van de IND is het uitvoeren van een rechtvaardig en kostenefficiënt toelatingsbeleid met oog voor de menselijke maat en gericht op een veilig en welvarend Nederland.

In essentie heeft de IND voor zowel asiel als regulier als primaire taak de productie zo in te regelen dat binnen een zo kort mogelijke tijd (maar in ieder geval binnen de daarvoor geldende wettelijke termijnen) een kwalitatief zo goed mogelijke beslissing wordt gemaakt. Een indicator voor kwaliteit van afgewezen aanvragen is de mate waarin beslissingen voor asiel en regulier standhouden in beroepsprocedures. De doorlooptijd van de doorstroom kan echter ook als kwaliteitsindicator worden gezien. Men mag immers veronderstellen dat iedere migrant gebaat is bij snelle duidelijkheid over de status van de aanvraag en het eigen perspectief.

Positief in de doelmatigheidsindicatoren die de IND de afgelopen jaren publiceerde (hiernaast afgebeeld) is dat de beslissingen van de IND in zowel asiel als regulier ruim boven norm standhouden in beroepsprocedures. Qua doorlooptijd en kostprijs (die een indicatie kan zijn voor de richting waarin de productiviteit zich ontwikkelt) geldt voor zowel asiel als regulier en naturalisatie echter dat de begroting niet wordt gehaald en de kengetallen weinig positieve trends tonen. Voor 2020 dient hierbij wel te worden opgemerkt dat de productie sterk beïnvloed is door COVID-19. Daarnaast zijn de doorlooptijden voor naturalisatie de afgelopen jaren ook onder druk komen te

staan door keten-effecten.

Door de achterstanden en doorlooptijden is de IND maatschappelijk en politiek onder en vergrootglas komen te liggen. Hierdoor is er ook voor de sturing binnen de IND veel aandacht geweest. Onder meer naar aanleiding van het onderzoek naar de achterstanden in asiel door Significant, werd in april 2020 aangekondigd dat de besturing van de IND zou worden versterkt. Hiertoe werd de leiding van de IND uitgebreid met een plaatsvervangend hoofd-directeur die zich in de eerste plaats zou richten op de implementatie van de realisatie van de vernieuwing van het asielproces<sup>2</sup>.

Lijnsturing vanuit MT IND naar directies en de operatie is de dominante sturingsvorm binnen de IND. Daarnaast zijn er zes 'tactische tafels' (waaronder voor 'Integrale Productie', 'Datakwaliteit en standaardisatie' en 'Handhaving') die een adviesfunctie hebben richting het MT IND met een voorbereidende rol op strategische onderwerpen inzake beleidsvorming. Omdat er onduidelijkheden bestonden over de rol en het functioneren van de tactische tafels is recentelijk is tot enkele optimalisaties besloten<sup>3</sup>.

In de loop van 2020 heeft de IND de governance en processen voor portfoliomanagement herzien. Het doel is nadrukkelijker te sturen op een optimale samenstelling van programma's en projecten in relatie tot de strategie en de realisatie van (de baten van) het vastgestelde portfolio te bewaken<sup>4</sup>.

## EY Model voor planning en sturing



Een aantal grotere programma's worden uitgevoerd onder leiding van Stuurgroepen die via de portfolioboard rapporteren. Daarnaast investeert de IND in het versterken van het risicomanagement en heeft hiertoe het 'three lines of defense model' omarmd.

De doorlichting van de sturing binnen de IND richt zich in de eerste plaats op de opzet en het functioneren van het sturingsmodel dat binnen de IND is ingeregeld. Voor deze analyse hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van een evaluatiekader (hiernaast vereenvoudigd afgebeeld en opgenomen/toegelicht in de bijlage) dat op hoofdlijnen de volgende vragen omvat:

- Hoe robuust is het planningskader van de IND?
  - Is voldoende duidelijk op welke strategische, tactische en operationele doelen wordt gestuurd?
  - Is de samenhang tussen deze doelen voldoende duidelijk en consistent?
  - Bieden de doelen voldoende focus?
- Hoe robuust is het realisatiekader van de IND?
  - Is voldoende duidelijk hoe, wanneer en door wie de realisatie van strategische, tactische en operationele doelen worden bewaakt en (bij)gestuurd?

Daarnaast is beoordeeld in hoeverre de oorspronkelijke aannames/uitgangspunten die ten grondslag liggen/lagen aan het ontwerp van de organisatie nog geldig zijn (het model dateert uit 2015). Als deze aannames niet meer geldig zijn of als een alternatieve organisatieopzet bijvoorbeeld met behulp van nieuwe technologieën tot een

structureel hoger niveau van efficiëntie zou kunnen leiden, kan dat betekenen dat een organisatieontwerp rijp is voor verandering.

### **3.5 Planning en sturing binnen de IND: knelpunten en handelingsperspectieven**

Onder de noemer 'op weg naar een nieuwe IND' is de huidige organisatiestructuur ontworpen in 2014/2015. Het primaire ordeningsprincipe voor de inrichting en besturing is het centraal stellen van de klant (bijvoorbeeld een vreemdeling die een asielaanvraag doet, een werkstudent die een tijdelijk visum nodig heeft of een persoon in een naturalisatieprocedure). Hiertoe is beoogd de organisatie zo in te richten en te besturen dat de doorstroming van de klant door de organisatie en keten zo optimaal mogelijk verloopt. De primaire processen zijn ingericht in één beslisdirectie 'voor meer objectiveerbare/automatiseerbare zaken', 'Regulier Verblijf en Nederlanderschap' (RVN) en één voor de niet objectiveerbare zaken, Asiel en Bescherming (A&B). Dienstverlenende activiteiten en juridische expertise die in de primaire processen een belangrijke rol spelen zijn in twee aparte directies geclusterd.

De onderzoekers zijn van mening dat de gekozen organisatiestructuur passend kan zijn gegeven het primaire ordeningsprincipe voor de inrichting (zie boven) en andere principes die ten grondslag liggen aan het model (denk hierbij aan 'mobiliteit, deskundigheid en regelruimte van medewerkers', kosten-efficiëntie, flexibiliteit, ketensamenwerking en heldere verantwoordelijkheidsverdeling). Deze principes zijn passend bij de maatschappelijke opgave van de IND.

De aanhoudende problematiek binnen de IND wijst er echter op dat de directie van de IND geen grip en controle heeft op wat er in de organisatie gebeurt. Men heeft moeite afwijkingen van de realisatie ten opzichte van doelstellingen te verklaren, waardoor het moeilijk blijkt problemen op te lossen.

Op basis van de doorlichting en de daarin geïdentificeerde knelpunten, hebben de onderzoekers vier handelingsperspectieven voor verbetering geïdentificeerd:

1. Verbeter de helderheid en focus van het planningskader van de IND;
2. Verbeter gericht de sturingsdiscipline in de sturing binnen de IND;
3. Verbeter het klant- en ketenperspectief in de planning en realisatie zoals in het in 2014 ontworpen organisatiemodel werd beoogd;
4. Stuur nadrukkelijk(er) op continu verbeteren en laat dit zo geleidelijk onderdeel worden van het DNA van de organisatie.

#### **3.5.1 Verbeter de helderheid en focus van het planningskader van de IND**

Om te beoordelen of voldoende helder is waar de IND op stuurt, hebben de onderzoekers het planningskader van waaruit (het management van) de IND opereert in kaart gebracht en op hoofdlijnen beoordeeld in termen van samenhang en helderheid (zie daarvoor ook het overzicht in de bijlage).

Daarnaast is beoordeeld of het kader een voldoende duidelijke focus biedt voor de uitvoering en het bewaken en sturen ervan. De conclusie is dat het planningskader van de IND nog onvoldoende helderheid, samenhang en focus biedt.

Het is slechts ten dele duidelijk wat de IND meerjarig wil realiseren en wat daarvoor de tijdslijnen zijn. Het strategisch verhaal 'Samen één IND' biedt een globale richting maar is niet specifiek gemaakt. De integrale 'stip op de horizon' ontbreekt. Daarnaast heeft de IND geen meerjarig investeringsplan. De IND heeft op dit moment alleen een investeringsplan voor de korte termijn dat jaarlijks wordt geactualiseerd. In het kader van de agentschapsdoorlichting werd opgemerkt dat het bij investeringen van belang is deze meerjarig te plannen zodat het destabiliserende effect van investeringsuitgaven op de tarieven voorkomen kan worden. Hierbij is het van belang dat er een koppeling wordt gemaakt met de visie en strategische doelen van de organisatie en dat wordt aangegeven voor welke termijn het plan wordt opgesteld<sup>1</sup>.

Als meerjarig kader op specifieke strategische terreinen gelden onder andere het 'IND dienstverleningsconcept 2025', een document uit 2017 dat de visie op de ontwikkeling van dienstverlening goed omschrijft en hiervoor ook een plateauplanning bevat en de IV-Opgave 2020-2024, een beschrijving van de inrichting, besturing en werkwijze van de informatievoorziening van de IND in het kader van de IV-opgave 2020-2024.

Het jaarplan biedt een inzichtelijk overzicht van de belangrijkste doelen die deels zijn uitgewerkt in enkele meetbare (maar niet tijdgebonden) indicatoren. De doelen en indicatoren kennen echter weinig gelaagdheid (output/input of doel/middel - zie ook volgende paragraaf). Daarnaast is de samenhang tussen strategische meerjarige doelen en tactische (jaar)doelen moeilijk vast te stellen.

De samenhang tussen de doelen van de Opdrachtgever, de IND en directies is onscherp omdat de doelen in de opdrachtbrief en het jaarplan niet allen een heldere koppeling kennen.

De jaardoelen van de IND worden binnen een aantal directies (bijvoorbeeld A&B en RVN) beter dan voorheen vertaald in teamdoelen maar de opdrachten in de opdrachtbrief worden nog niet altijd goed vertaald naar de uitvoering. De doorvertaling van doelen naar de werkvloer is nog redelijk 'top-down' georiënteerd. Er is winst te behalen als in gesprekken over deze doelen nadrukkelijker wordt besproken welke voorwaarden moeten worden vervuld om doelen te realiseren.

Per saldo levert een analyse van het planningskader een grote hoeveelheid doelstellingen op waarvan het moeilijk is de samenhang te zien en die zeker niet altijd even concreet zijn. Dit planningskader is moeilijk bestuurbaar.

<sup>1</sup> Rapport Agentschapsdoorlichting IND (1.0). Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Financieel Economische Zaken, 19 juni 2020.

De besturing wordt extra bemoeilijkt doordat de opgestelde KPI's niet volledig aansluiten bij de (strategische) doelstellingen zoals in 2020 ook door KPMG werd vastgesteld<sup>1</sup>. Definitie van een samenhangende set KPI's (en bijbehorende informatie) is vorig jaar ingezet maar nog niet gerealiseerd.

In interviews die gedurende deze doorlichting zijn gehouden geeft een meerderheid van de directieleden van de IND aan behoefte te hebben aan een duidelijker zicht op de werkelijke prioriteiten op korte en lange(re) termijn voor de dienst. Deze behoefte wordt versterkt door de aanzienlijke hoeveelheid onderzoeken die binnen de IND zijn verricht en de verscheidenheid aan verbetertrajecten die naar aanleiding hiervan worden gepland of uitgevoerd.

### Handelingsperspectief

Vanuit het IND Expertisecentrum Lean (ECL) worden enkele leidinggevenden binnen IND (MT IND, Dienstverleners, RVN, JZ) gericht begeleid in het beter bestuurbaar maken van het jaarplan. Er ligt een plan dat beoogt ook andere directies (ook A&B, waar men zich eerst richt op het ontwikkelen van de Verkeerstoren gericht op verbetering van de planning) hierop te laten aanhaken.

Zo beoogt de IND op een aantal plekken te starten met het versterken van de operationele aansturing en verbeteringen van daaruit verder implementeren. De IND heeft aangegeven ten tijde van deze doorlichting te blijven werken aan een vertaling van de IND-brede jaardoelen

naar teamdoelstellingen en binnen het team naar individuele (maatwerk)doelstellingen.

De IND dient dergelijke initiatieven om de helderheid en focus van het planningskader te verbeteren voort te zetten en te intensiveren. De top en directies moeten nadrukkelijker sturen vanuit een vast raamwerk van strategische kerndoelen<sup>2</sup> vertaald in vaste KPI's die zijn vertaald in de organisatie. Men moet zich alleen committeren aan zaken die ook kunnen worden waargemaakt. Er moet worden gewaakt voor stapeling van prioriteiten en verbetermaatregelen. Hiervoor bevelen de onderzoekers de volgende activiteiten aan:

- Plaats de doelen nadrukkelijk(er) in perspectief van de maatschappelijke opgave ('rechtvaardig en kostenefficiënt toelatingsbeleid met oog voor de menselijke maat'), missie ('slagvaardig, compact, wendbaar en mensgericht') visie ('klant centraal') en de ketendoelen;
- Werk (bijvoorbeeld op basis van het 'Strategisch verhaal Samen één IND') de meerjarenvisie verder uit in een aansprekend document. Concretiseer deze visie ook in termen van specifieke, tijdgebonden doelen en een meerjarig investeringsplan;
- Verbeter de cascadering tussen deze visie en jaardoelen en maak ook deze meer specifiek en tijdgebonden;
- Vertaal deze jaarlijks en in een gestandaardiseerd format in een compact maar concreet jaarplan per directie en vertaal doelen door naar teams en bij voorkeur ook naar de bijdrage per individu;

<sup>1</sup> Rapportage Review Sturing op cijfers (versie 1.0). KPMG, 23 januari 2020.

<sup>2</sup> Gezien de opgave/missie van de IND ('rechtvaardig en kostenefficiënt toelatingsbeleid met oog voor de menselijke maat'/Slagvaardig, compact, wendbaar en mensgericht) en de visie ('klant centraal') en de mate waarin de IND er nog al dan niet in slaagt dit waar te maken, ligt het voor de hand naast productiedoelen ook doelen te definiëren die de 'gap' verkleinen (en hierin meer in control/voorspelbaar te geraken).

- Breng duidelijker gelaagdheid (oorzaak, gevolg) en prioriteit (tijdgebondenheid) aan in de doelen die moeten worden gerealiseerd.

### **3.5.2 Verbeter gericht de sturingsdiscipline in de sturing binnen de IND**

De IND is er de afgelopen jaren niet in geslaagd de belangrijkste doelmatigheidsdoelstellingen structureel te realiseren. Dit kan niet los worden gezien van de noodgedwongen afbouw in 2017 en de daarmee samenhangende voorraadvorming. De onderzoekers constateren echter dat ook het realisatiekader van de IND, de wijze waarop intern wordt gestuurd, onvoldoende vorm en inhoud geeft aan de vereiste sturingsdiscipline.

Om doelen in het planningskader ('plan') te realiseren en ervoor te zorgen dat wat wordt begonnen ook wordt afgerond, dienen consistente en voortdurende bewaking en bijsturing van de realisatie te zijn ingericht volgens een vaststaande realisatiesystematiek: 'do, check, act'. Doel van de PDCA cyclus is het definiëren en initiëren van correctieve maatregelen als er afwijkingen zijn ten opzichte van het plan. Het doorlopen van de realisatiesystematiek kan aanleiding vormen de focus/prioriteiten voor de realisatie aan te passen.

Op basis van de beschikbaar gestelde rapportages en duiding uit de interviews concluderen de onderzoekers dat er in de lijn van de IND onvoldoende navolgbaar en structureel wordt gestuurd op de realisatie van de

belangrijkste doelen uit het planningskader. De sturingsdiscipline moet worden verbeterd.

De beschikbare documentatie rond de tertiaire en maandelijkse planning & control-cycli is meer rapporterend en beschrijvend van aard dan sturend. Als er zich afwijkingen tussen gestelde doelen en de realisatie voordoen bieden de rapportages hiervoor in het algemeen wel een verklaring. Doorgaans worden er echter geen duidelijke oplossingen of mitigerende acties/besluiten vastgelegd met een eigenaar en een tijdspad voor realisatie, zelfs niet als vergelijkbare knelpunten zich in de tijd bij herhaling manifesteren (een uitzondering hierop is de statusupdate van de realisatie van maatregelen in het kader van risicobeheer).

In geval van afwijkingen van realisatie ten opzichte van doelen dienen stuurinterventies ter voorbereiding op rapportage- en sturingsgesprekken eigenlijk al te zijn geïdentificeerd. Binnen- of zo nodig tussen directies (of zelfs tussen ketenpartners) worden maatregelen voor bijvoorbeeld proactief ingrijpen, correctief management, (her)prioritering en stopzetten van activiteiten geduid zodat hierop kan worden besloten en vervolgens gestuurd.

Ondanks de voortdurende uitdaging die de IND (zeker in het asiëldomein) heeft de productiedoelstellingen ('hoge kwaliteit binnen de daarvoor gestelde tijd') te realiseren, blijkt uit de rapportages niet dat de stand van zaken in de uitvoering steeds het hoofdonderwerp van gesprek is.

Het MT IND overlegt wekelijks op dinsdag op basis van 'weekstartbord'. De IND heeft de onderzoekers aangegeven dat daarvan geen verslagen en/of actieoverzichten zijn op basis waarvan sturingsmaatregelen worden opgevolgd en/of opvolging wordt bewaakt.

Er zijn wel dashboards en weekrapportages op basis waarvan productie wordt gevolgd (voor 'Asiel en Nareis' ter beschikking gesteld aan onderzoekers). Deze rapportages beschrijven met name instroom, doorstroom en uitstroom (omvang, karakteristieken) maar zijn minder gericht op duiding of sturing binnen de IND of vanuit ketenperspectief. Hoe besluiten en corrigerende acties uit de wekelijkse cycli eenduidig en gestructureerd worden vastgelegd en vertaald naar de directies en operatie is de onderzoekers onvoldoende gebleken. De cirkel van 'plan, do, check, act' is niet rond.

Meer specifiek stuurt de IND daarnaast onvoldoende op de relatie tussen input en output. In het asieldomain wordt bijvoorbeeld wel de instroom, uitstroom en doorstroom gevolgd (=output) maar wordt er bijvoorbeeld niet gericht gestuurd op het behalen van productienormen per medewerker en/of team (=input) waardoor er grote verschillen bestaan tussen het aantal vergelijkbare dossiers dat medewerkers met een vergelijkbaar ervaringsniveau in een gegeven periode afhandelen. Hierdoor neemt de voorspelbaarheid van de uitvoering af.

Het handhaven van sturingsdiscipline vereist een voldoende robuust planningskader en een goed zicht op de realiteit (zie hierna) maar vergt ook een robuust realisatiekader. Dit draagt bij aan het stimuleren van doelgericht gedrag en het ontwikkelen van een op realisatie van doelen gerichte cultuur.

#### **Handelingsperspectieven**

De IND dient gericht de sturingsdiscipline in de sturing binnen de IND te versterken, met name in (maar niet beperkt tot) het asieldomain.

De IND moet nadrukkelijker en datagedreven gaan sturen op output- en inputnormen (bijvoorbeeld door tijdsnormen per product/dienst een belangrijker rol te geven in de operationele sturing).

Daarnaast dient de hygiëne in de planning en control te worden versterkt. De 'check' en 'act' van de PDCA cyclus moeten worden verbeterd door verschillen tussen planning en realisatie te verklaren en corrigerende acties en besluiten vast te leggen inclusief tijdslijnen en verantwoordelijke actiehouders. In de wekelijkse en maandelijks cyclus moet de opvolging worden bewaakt en moet men elkaar aanspreken op resultaten. Er moet een belangrijker rol worden toegekend aan nacalculaties en verschillenanalyses op de belangrijkste KPI's als basis voor bijsturing.



Een eerste goede stap om de aandacht en focus op tussentijdse bijsturing te vergroten is het voornemen van de IND om de jaarlijkse P&C cyclus uit te breiden met drie periodieke managementgesprekken.

Het doel van deze gesprekken is onder meer om de uitvoering van de jaardoelen en ambities te bespreken, invulling te geven aan de resultaatgerichtheid en afspraken te maken<sup>1</sup>.

Daarnaast wordt op dit moment een aantal IND directies gecoacht om de sturingsdiscipline te verbeteren in een traject dat wordt ondersteund door het IND Expertisecentrum Lean (ECL). Dergelijke initiatieven dienen te worden versneld en geïntensiveerd. De Directie A&B neemt bijvoorbeeld nog geen deel aan laatstgenoemd initiatief.

### **3.5.3 Verbeter het klant- en ketenperspectief in de planning en realisatie zoals in het in 2014 ontworpen organisatiemodel werd beoogd**

Het centrale uitgangspunt van de organisatie inrichting die de IND definieerde in 2014 is 'focus op dienstverlening aan de klant'<sup>2</sup>. Het principe 'de klant centraal' vertaalt zich in het voorgestelde model onder meer in een belangrijke rol voor 'klant- en zaakverantwoordelijkheid' met als uitgangspunt dat er binnen de IND altijd iemand verantwoordelijk is voor de klant en voor (de doorstroming van) diens zaak of zaken.

De onderzoekers zijn van mening dat een centrale rol voor klant- en zaakverantwoordelijkheid in het organisatiemodel goed past bij de maatschappelijke opgave van de IND om een rechtvaardig en kostenefficiënt toelatingsbeleid met oog voor de menselijke maat te organiseren.

Eén van de bevindingen van een interne evaluatie van de implementatie van het beoogde besturingsmodel in 2018 was echter dat er gedurende de ingrijpende reorganisatie zeker aandacht is besteed aan 'structuur en bemensing' maar dat processen en overdrachtsmomenten niet volledig zijn ingeregeld. Mogelijk ook door de aandacht die de hoge asielinstream in de tweede helft van 2015 vereiste, is de reorganisatie niet afgemaakt. De conclusie van de evaluatie was dat het doel van de reorganisatie om klantprocessen soepel(er) door de organisatie te laten stromen eind 2018 nog niet was behaald<sup>3</sup>.

Uit de interviews en documentanalyse in het kader van deze doorlichting blijkt dat de IND sinds 2018 wel stappen heeft gezet hierin verbetering te realiseren maar dat verkokering binnen de organisatie nog steeds een knelpunt vormt. Het in 2014 beoogde organisatiemodel is niet volledig geïmplementeerd: het klant- en ketenperspectief speelt de planning en realisatie nog niet de beoogde rol.

Afzonderlijke Directies proberen de eigen voortbrenging te optimaliseren maar optimalisatie van de gehele voortbrengingsketen is onderbelicht. Een intern en extern ketenperspectief speelt in het planningskader, noch in het realisatiekader een voldoende prominente rol.

<sup>1</sup> Nota 'Managementgesprek als onderdeel P&C cyclus', Concern Control aan MT IND, 16 maart 2021.

<sup>2</sup> Organisatie- en Formatierapport: Op weg naar een nieuwe IND (1.0), IND, 24 juni 2014.

<sup>3</sup> Eindrapportage Evaluatie nieuwe organisatie - De IND in 2018, IND 30 november 2018.

RVN heeft klantgroepen gedefinieerd en slaagt erin vanuit een hulpstructuur over de lijn heen vormen van procesgericht werken te realiseren. Binnen de Directie A&B is de sturing op locaties dominant en is optimalisatie vanuit het perspectief van de keten minder ver ontwikkeld. In het asioldomein bestaan er wel portefeuillehouders per spoor en heeft men zicht op waar een persoon zich in het proces bevindt. De integrale verantwoordelijkheid voor de doorstroom en kwaliteit van ketens en de sturing daarop zijn echter nog beperkt ontwikkeld. Doordat het perspectief van de keten (zowel binnen de IND als het bredere ketenperspectief) nog een bescheiden rol speelt, kunnen vertragingen en fricties in één processtap te snel tot voorraadvorming in een hele procesketen leiden.

#### **Handelingsperspectief**

Op basis van deze doorlichting concluderen de onderzoekers dat de IND gericht het klant- en ketenperspectief in de planning en realisatie dient te verbeteren zoals in het in 2014 ontworpen organisatiemodel werd beoogd. In het jaarplan voor 2021 geeft de IND aan dat vanaf eind 2020 de mogelijkheden voor 'end-to-end sturing' worden onderzocht. Daarmee wordt een hernieuwde intentie geuit om invulling te geven aan de ambitie die in 2014 werd geformuleerd.

Het realiseren van de 'één IND gedachte' vergt eerder verbetering van managementprocessen, werkwijzen en de informatievoorziening dan aanpassingen in de structuur. Door de ontwikkeling van de verkeerstoren is een stap gezet in het verbeteren van het zicht op instroom,

doorstroom en uitstroom. Het optimaliseren van ketens vergt echter ook meer fundamentele oplossingen.

Ten eerste dient de IND in lijn met de principes van 'één IND' en 'op weg naar een nieuwe IND' de Klant en zaakverantwoordelijkheid beter te verankeren. Dit hoeft niet per sé te betekenen dat elke klant of zaak is gekoppeld aan één medewerker maar wel dat de status van zaken en klanten in het gehele proces volgbaar is en wordt gevolgd. Aangenomen dat 'klant centraal' het uitgangspunt is in de visie van de IND, zou de IND ook nadrukkelijker moeten acteren vanuit de beleving van de aanvrager. Dit betekent niet dat alles moet worden gedaan wat de klant vraagt maar wel dat processen zo zijn georganiseerd en aangestuurd dat ze binnen zo kort mogelijke tijd tot een rechtvaardige uitkomst leiden en de klant gedurende het proces is geïnformeerd over de status en het verloop.

Ten tweede dient de verankering van het interne én brede keten perspectief te worden verbeterd door keuzes in de productieplanning en de prioritering daarin nadrukkelijker over de keten heen te maken. In dit kader moet de IND onderzoeken hoe productieprocessen meer vraaggestuurd ('pull') kunnen worden ingericht. Voorraden worden dan niet geforceerd ('push') de productieprocessen ingebracht (waardoor een vertraging in één stap snel tot vertragingen in de hele keten leiden). Zo kan het kritieke pad in de productie beter worden gemanaged.

Binnen de IND zou dat inhouden dat bijvoorbeeld A&B rekening houdt met de (bezetting van de) capaciteit van Directies Dienstverleners en JZ die ook activiteiten in het primaire proces verrichten. In 'pull' productie geeft elke 'volgende' processtap aan elke 'vorige' stap aan wanneer er wat voor ruimte ontstaat en er dus kan worden 'geproduceerd'. Mits dat kan binnen de kaders van geldend beleid, handelt A&B dan bijvoorbeeld een andere 'mix' van AA en VA zaken af als het 'ziet' dat Directie JZ nog een grote voorraad VA beroepsdossiers dient af te wikkelen. Een vergelijkbare redenering geldt bijvoorbeeld voor activiteiten op het gebied van documentonderzoek (een activiteit uitgevoerd door de Directie Dienstverleners). Breder zou de IND ook rekening moeten houden met de impact van het eigen handelen op andere ketenpartners, zoals bijvoorbeeld de (onder)bezetting van DT&V en de 'mix' van (minder) kansrijke zaken die wordt afgehandeld.

Naar aanleiding van het onderzoek doorlooptijden IND van Significant, werkt de IND aan verbetering van de forecasting en planning, met name door verder vooruit te plannen met een horizon van 3 à 4 weken ('Verkeerstoren'). In hetzelfde onderzoek zijn aanbevelingen gedaan om te voorzien in centrale planning op basis van inzicht in hoe de voorraad er kwalitatief uitziet. Ten aanzien van de 'Verkeerstoren' bevelen de onderzoekers aan ook de 'toeleverende' Directies Dienstverleners en JZ mee te nemen alsook de ketenpartners.

Naarmate de planning van Directie A&B via de

Verkeerstoren beter voorspelbaar wordt, zal het voor andere directies en ketenpartners gemakkelijker worden om de capaciteit af te stemmen. De afstemming zal, in lijn met de kaders en doelstellingen van de keten als geheel en met inachtneming van het gegeven dat een zekere mate van onvoorspelbaarheid inherent is aan het asielproces, wel beide kanten op moeten werken.

#### **3.5.4 Stuur nadrukkelijk(er) op continu verbeteren en laat dit zo geleidelijk onderdeel worden van het DNA van de organisatie**

Aan het begin van dit hoofdstuk over sturen binnen de IND werd benadrukt dat de beslissingen van de IND in zowel asiel als regulier ruim boven norm standhouden in beroepsprocedures. Daarnaast volgt de IND nadrukkelijk de geregistreerde klachten, wordt de inhoudelijke en datakwaliteit gemeten, vindt er regulier kwaliteitsoverleg tussen managers plaats en wordt in opleidingen en interviews veel over kwaliteit gesproken.

Ondanks deze kwaliteiten, concluderen de onderzoekers dat de IND nog geen routines en cultuur gericht op continu verbeteren heeft en kansen onbenut laat om de kwaliteit doorlopend te verbeteren.

Organisaties die succesvol zijn in het inrichten van productieprocessen streven continue verbetering na. (Doorlopende) proces- en productiviteitsanalyse vormt de basis voor gerichte verbeteringen in processen, werkwijzen en informatievoorziening.

Er wordt binnen de IND nog niet sterk op standaardisatie en doorlopende verbetering van proceskwaliteit gestuurd. Het komt voor dat teams die identieke producten leveren, de ruimte hebben om de eigen prestatieindicatoren te bepalen en het productieproces naar eigen inzicht in te richten.

De IND laat ook op een andere wijze kansen onbenut om teams en medewerkers doorlopend van elkaar te laten leren en handvatten te bieden om de werkwijze continu te verbeteren. Zo zou de doorlopende analyse van verschillen tussen de productiviteit van teams en het gesprek daarover inzicht kunnen bieden in werkwijzen die goed en minder goed werken. Op basis daarvan kunnen teams en medewerkers van elkaar leren waarvan uiteindelijk de klant profiteert.

Inzicht in verschillen tussen de gerealiseerde productiviteit per medewerker en/of per team en analyses van de achterliggende oorzaken ontbreekt op dit moment. Uit interviews met medewerkers van de IND blijkt dat er qua productiviteit weliswaar aanzienlijke verschillen tussen teams en medewerkers kunnen bestaan maar verschillen niet structureel (bijvoorbeeld op basis van tijdschrijven) inzichtelijk worden gemaakt of worden geanalyseerd. Suggesties om dit te veranderen zijn in het verleden op bezwaren vanuit de medezeggenschap gestuit.

#### **Handelingsperspectieven**

De IND moet sterker sturen op 'continu verbeteren' en dit zo geleidelijk onderdeel laten worden van het eigen DNA.

Hierbij moet niet in de eerste plaats worden teruggegrepen op traditionele top-down aansturing maar juist, zij het binnen de kaders van de doelstellingen van de IND, ruimte worden gemaakt voor (agile) stapsgewijze, bottom-up en zelfsturende verbetering.

#### *Continu verbeteren door teams en medewerkers doorlopend van elkaar te laten leren*

De IND dient het inzicht te verbeteren in de productiviteit van medewerkers en (in ieder geval) teams. Dit is een belangrijke basis voor continu verbeteren omdat het helpt medewerkers en teams van elkaar te laten leren en medewerkers die dat nodig hebben gericht(er) te helpen. Mede op basis van dergelijke inzichten kunnen verbeteringen worden geïdentificeerd, bijvoorbeeld met betrekking tot een betere verdeling/clustering van primaire en ondersteunende taken, vermindering van tijd die nodig is voor afstemming/coördinatie, meer gerichte dossiervorming, etc.

Dergelijk inzicht kan worden verschaft door de productiviteit van teams (meer) doorlopend (bijvoorbeeld maandelijks, wekelijks) te volgen, te vergelijken en verschillen te analyseren.

Meer vergaand en in een later stadium zouden de wenselijkheid en haalbaarheid van het volgen van dossiers door het proces incl. behandeltime (per processtap) op basis van 'process mining' kunnen worden onderzocht (binnen de IND is met betrekking tot process mining reeds een verkenning geïnitieerd).

### *Continu verbeteren via lean management*

Al in 2014 uitte de IND de wens om Lean management te laten bijdragen aan de organisatieontwikkeling: “Lean is erop gericht om maximale waarde voor de klant te realiseren met zo min mogelijk verspilling. Door ‘slanke productie’ gaan de kosten omlaag, wat leidt tot een verbetering van het bedrijfsresultaat. Daarbij is Lean bovenal een methode die organisaties in staat stelt om bottom up de werkwijze te verbeteren door medewerkers een eenduidige manier van analyseren en benoemen van verbetermogelijkheden aan te leren. Op deze wijze kunnen medewerkers in onderlinge dialoog gezamenlijk verbetermogelijkheden uitwerken om tot oplossingen te komen”<sup>1</sup>.

In interviews die in het kader van deze doorlichting zijn verricht, geven medewerkers van de IND aan dat de IND tussen 2014 en 2021 maar beperkt opvolging heeft kunnen geven aan bovenstaande ambitie. Er wordt nog weinig gedacht en gewerkt vanuit zogenaamde ‘waardestromen’ waarin wordt gedefinieerd welke processen en activiteiten daadwerkelijk ‘waarde voor de klant’ opleveren (bijvoorbeeld in termen van het in zo kort mogelijke tijd verkrijgen van een kwalitatief zo goed mogelijke beslissing).

Per april 2020 is binnen de IND echter het Expertisecentrum Lean (ECL) geformaliseerd dat sindsdien een belangrijke ontwikkeling heeft doorgemaakt en in april 2021 een formatie van 19 en bezetting van 13 fte kent.

Het ECL zou in de rol van aanjager, facilitator en coach (eerder dan als ‘eigenaar’, behoudens eventuele specifieke lean projecten) het management en medewerkers van de IND in staat moeten stellen continu verbeteren deel te laten worden van de ‘mindset’ en dagelijkse routines. Dit is geen ‘project’ met een begin en een eind maar een doorlopend proces. De IND werkt tevens aan het opstarten van een initiatief op het gebied van process mining dat input zou kunnen leveren voor het werken vanuit waardestromen.

### **Tot slot**

In het kader van de analyse van en handelingsperspectieven voor (verbetering van) sturing zijn ook aandachtspunten rond de keten, de informatievoorziening en cultuur benoemd. Deze aandachtspunten kunnen oorzaken vormen voor knelpunten in de sturing, verbetering ervan is dus ook voorwaardelijk voor verbetering van de sturing.

In hoofdstuk 5 wordt op de belangrijkste aspecten van de informatievoorziening, de cultuur en de keten dieper ingegaan.

<sup>1</sup> Organisatie- en Formatierapport: Op weg naar een nieuwe IND (1.0), IND, 24 juni 2014.

Onderzoek 'Verbetermogelijkheden van de IND met specifieke aandacht voor het asielproces'

## 4: Opbouw en wendbaarheid personeelsbestand



## Inleiding, vraagstelling en aanpak op hoofdlijnen

### 4.1 Achtergrond en ontwikkeling personeelsbestand IND

In 2015 werd de IND (mede naar aanleiding van het O&F-rapport 'Op weg naar een nieuwe IND' uit 2014) gereorganiseerd onder de naam 'Voor mensen - Over grenzen'. De organisatiestructuur en personeelssamenstelling werd veranderd met als doel een 'plattere' organisatie te creëren. Er werd extra personeel aangenomen, de capaciteit op de asiellooties werd vergroot en nieuwe locaties werden geopend<sup>1</sup>.

#### Werkaanbod

Vanaf mei dat jaar kreeg de IND te maken met een grote piek in het aantal eerste asielaanvragen uit Syrië. In het totaal kwam het aantal eerste aanvragen dat jaar op ruim 43.000, waarvan 27.710 vanuit Syrië, met een totale asieliinstroom<sup>2</sup> van ongeveer 58.900<sup>3</sup>.

Het jaar erna halveerde de asieliinstroom tot ongeveer 31.600 waarvan 34% met een Syrische nationaliteit. Een groot deel van deze instroom betrof nareizigers in het verlengde van de piek in eerste aanvragen het jaar daarvoor<sup>3</sup>.

De verwachting was dat de asieliinstroom na deze piek zou afnemen. Dat gebeurde echter niet. De totale

asieliinstroom was in 2017 vrijwel gelijk aan die van het jaar daarvoor (ongeveer 31.300)<sup>3</sup>. Vanwege de geanticiperde daling en in lijn met de bekostigingssystematiek moest de IND begin 2017 echter ca. 300 fte laten afvloeien<sup>4</sup>. Doordat de geanticiperde daling niet inzette, liepen de achterstanden in het asieli domein snel op en het gekrompen personeelsbestand kon het werkaanbod niet aan. Dit effect werd bovendien nog versterkt doordat geen rekening was gehouden met de nog bestaande werkvoorraad<sup>5</sup>. Het aannemen van ca. 50 fte later dat jaar kon het oplopen van de achterstanden niet stoppen, mede door de opleidingstijd van nieuwe medewerkers bij Directie Asiel en Bescherming (A&B). Na 2017 bleef de gemiddelde asieliinstroom rond de 30.000 aanvragen per jaar<sup>6</sup>.

Het aantal aanvragen regulier en naturalisatie neemt jaarlijks gestaag toe. Van 75.000 aanvragen in 2014 naar 130.300 aanvragen in 2019<sup>7</sup>.

#### Personeelsbestand

Tussen 2016 en 2018 telde het totale personeelsbestand van de IND ca. 3.000 medewerkers. Van 2018 tot 2020 nam de omvang van het personeelsbestand in reactie op het hogere werkaanbod fors toe (30%)<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Jaarverslag 2015, IND, maart 2016.

<sup>2</sup> Met totale asieliinstroom wordt hier verwezen naar het totaal eerste en herhaalde asielaanvragen, en nareizigers.

<sup>3</sup> Asielrends, IND.nl, [www.ind.nl/over-ind/Cijfers-publicaties/Paginas/Asielrends.aspx](http://www.ind.nl/over-ind/Cijfers-publicaties/Paginas/Asielrends.aspx).

<sup>4</sup> Interviews.

<sup>5</sup> Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht, Rijksoverheid, juni 2019

<sup>6</sup> Jaarverslagen 2018 en 2019, verschillende data. En Obeya format 2021, IND.

<sup>7</sup> Jaarverslagen 2014 - 2019, IND, verschillende data.

<sup>8</sup> Van 2.937 fte in 2018 naar 3.821 in 2020. Dit zijn cijfers excl. externe bezetting.

Jaarverslag/jaarrekening 2020, IND, 15 maart 2021.

In maart 2020 is er daarnaast een Taskforce opgezet om ruim 15.350 (voorraad op peildatum 1 april 2020) asieltaken af te handelen waarbij sprake was van een dwangsom of risico op een dwangsom op korte termijn<sup>1</sup>. De laatst bekende Taskforce voorraad is gemeten op 1 februari 2021 en bestond toen nog uit 5.760 openstaande asielaanvragen<sup>2</sup>. De Taskforce rondt naar verwachting medio 2021 de afhandeling van deze achterstanden af<sup>3</sup>.

De capaciteit van de IND bedroeg in 2020 4.350 fte (exclusief de 215 fte die wordt ingezet voor de Taskforce). De IND plant in 2021 door te groeien naar 4.484 fte eind 2021<sup>4</sup>.

### Hoofdpijnen Strategisch Personeelsplan IND

In haar Strategisch Personeelsplan voor 2022-2024<sup>5</sup> schrijft de IND dat zij onder andere streeft naar:

- Stabiliteit in de personele omvang;
- Beschikbaarheid van voldoende mensen om pieken op te kunnen vangen;
- Het inrichten van continu werven en selecteren;
- Het terugdringen van doorlooptijden door meer datagedreven te gaan sturen, en;
- Het versterken van de integrale productieplanning van de beslisdirecties.

De IND wenst toe te groeien naar een meer wendbare en continu lerende organisatie door het inrichten van Strategisch Personeelsplan (SPP) als een doorlopend proces, continue en goede personeelszorg met aandacht

voor de persoonlijke ontwikkeling van medewerkers en de ontwikkeling van een betere directie-brede regie op de productie en inzet van capaciteit. De focuspunten van het HR beleid zijn hierbij meer inzicht en grip op het personeelsbestand, invulling van aantrekkelijk werkgeverschap, een transparante en veilige werkomgeving, versterking van de duurzame inzetbaarheid en morele fitheid.

### Vraagstelling en leeswijzer voor dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk staan twee vragen centraal:

1. "Is het personeelsbestand c.q. de personeelsopbouw passend voor de taken van de dienst?"
2. "Welke mogelijkheden zijn er om de wendbaarheid van de dienst te vergroten daar waar het gaat om de inzet van personeel bij veranderende instroom? Wat zijn hierbij de knelpunten?"

Dit hoofdstuk beschrijft eerst de analyse die diende ter afbakening van de analysereikwijdte voor de beantwoording van de eerste vraag. De beantwoording spitst zich vervolgens toe op de omvang van het personeelsbestand in relatie tot de taken van de dienst en de productiviteit. Daarna wordt ingegaan op de samenstelling van het personeelsbestand in termen van ervaringsniveau.

In de daarop volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op de wendbaarheid in termen van de interne en externe flexibiliteit om pieken in het werkaanbod op te vangen.

<sup>1</sup> Website IND.nl: <https://ind.nl/asiel/Paginas/Taskforce.aspx#Oprachvoorhetjaar2021>.

<sup>2</sup> Website IND.nl, <https://ind.nl/Paginas/Overzicht-in-cijfers.aspx>, laatst bijgewerkt op 10 maart 2021.

<sup>3</sup> Kamerbrief Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 19 637, nr. 2682, IND, 18 november 2020.

<sup>4</sup> Begroting IND 2021.

<sup>5</sup> Strategisch Personeelsplan, IND, februari 2020.



**Tabel 1: Verloopcijfers**

2020	fte	Uitstroom in #	Doorstroom in #	Totaal verloop in #	Verloop %
A&B	1494	61	95	156	10,4%
DV	1072	34	83	117	10,9%
RVN	916	18	38	56	6,1%
BV	615	23	29	52	8,5%
JZ	315	16	10	26	8,3%
SUA	105	8	16	24	22,9%
<b>Totaal</b>	<b>4517</b>	<b>160</b>	<b>271</b>	<b>431</b>	<b>9,5%</b>

<sup>1</sup> Verschillende rapporten en interviews.

<sup>2</sup> Medewerkersonderzoek, Effectory, januari 2020. Geen recentere data beschikbaar.

<sup>3</sup> Door IND aangeleverde verzuimdata, gemiddelden over april 2020 - maart 2021.

<sup>4</sup> Door IND aangeleverde in- door en uitstroomgegevens 2018-2021 en 2020-2021.

<sup>5</sup> In dit onderzoek zijn de resultaten 'omgepoold' zodat deze goed vergelijkbaar zijn. Dit 'rapportcijfer' moet daarom worden gelezen als een cijfer op de schaal 1 (slecht) - 10 (goed).

<sup>6</sup> Onder het verloop van een directie wordt de uitstroom én interne doorstroom van medewerkers naar andere functies gerekend. Het verlooppercentage wijkt mogelijk iets af en is in werkelijkheid mogelijk iets lager omdat in deze berekening fte bezetting met aantallen medewerkers verloop zijn vergeleken. Zie bijlage voor berekening.

<sup>7</sup> Dashboard doorlooptijden asiel op ind.nl, percentages van maart 2021: <https://ind.nl/Paginas/Doorlooptijden-asielprocedure.aspx>

<sup>8</sup> Vastgesteld in interviews.

<sup>9</sup> Rapportage Vreemdelingenketen januari-juni 2020, Rijksoverheid, 23 november 2020.

<sup>10</sup> Directie Bedrijfsvoering bevat(te) ten tijde van het onderzoek nog huidige Directie IV.

## 4.2 Afbakening analyse: Achterstanden, werkdruk, verzuim en verloop als indicatoren voor de mate waarin het personeelsbestand passend is

Om focus aan te brengen in de beantwoording van de vraag of het personeelsbestand c.q. de personeelsopbouw passend is voor de taken van de dienst, is geanalyseerd in welke directies knelpunten optreden die te maken zouden kunnen hebben met de omvang en/of samenstelling het personeelsbestand.

Voor deze analyse zijn voor de directies van de IND vier indicatoren tegen het licht gehouden:

1. Mate waarin er zich achterstanden en/of olopende voorraden voordoen<sup>1</sup>;
2. Gepercipieerde werkdruk<sup>2</sup>;
3. Feitelijk verzuim<sup>3</sup>;
4. Feitelijk verloop<sup>4</sup>.

De data per directie is tussen in onderstaande tabel samengevat.

	Bezetting in fte jan. 2021 (Intern/+extern)	De mate waarin zich achterstanden/oplopende voorraden voordoen	Gepercipieerde werkdruk in januari 2020 (IND: 5,7 <sup>5</sup> )	Feitelijk verzuim (IND: 5,6%. Streven: 4,5%. Landelijk gem. 2020 CBS: 4,5%)	Feitelijk verloop (uitstroom & doorstroom) in 2020. (IND: 7,5% <sup>6</sup> . Landelijk gem. 2020 CBS: 15-18%)
A&B	i: 1.447 +e: 1.494	33% VA binnen termijn <sup>7</sup> . 55% AA binnen termijn. 95% Spoor 2 binnen termijn. Spoor 1 nvt.	5,2 - Hoger dan gemiddeld.	5,9% - Marginaal hoger dan gemiddeld. Opvallend hoog verzuim onder leiding; werd niet herkend tijdens interviews.	8,0% - Hoger dan gemiddeld. Relatief veel interne doorstroom naar RVN. In absolute aantallen (115) hoger dan gewent i.v.m. lange opleidingstijd.
DV	i: 884 +e: 1.072	Vormt geen 'knelpunt' in primair proces <sup>8</sup> . Daarnaast onvoldoende inzicht in status/voorraden of prestatie <sup>8</sup> .	6,4 - Lager dan gemiddeld.	5,7% - Gemiddeld.	8,2% - Hoger dan gemiddeld. Relatief veel interne doorstroom naar RVN.
RVN	i: 733 +e: 916	Net onder norm: 88%-93% binnen wettelijke termijn <sup>9</sup> , opwaartse trend.	6,2 - Lager dan gemiddeld.	5,5% - Gemiddeld.	4,9% - Lager dan gemiddeld. Relatief veel interne instroom.
BV <sup>10</sup>	i: 428 +e: 615	Behoeft van directies aan meer ondersteuning <sup>9</sup> .	5,5 - Gemiddeld.	5,4% - Marginaal lager dan gemiddeld.	8,5% - Hoger dan gemiddeld.
JZ	i: 306 +e: 315	Geen achterstanden.	4,7 - Hoger dan gemiddeld.	6,0% - Gemiddeld marginaal hoger, maar stevige toename van 3,9% in april 2020 naar 8,2% in maart 2021, en een relatief hoog verzuim in Den Haag olopend tot 11,4% in april 2021.	7,0% - Gemiddeld lager dan gemiddeld. Echter erg hoog in locatie Den Haag (13%) t.o.v. andere locaties (6%).
SUA	i: 108 +e: 110	Vormt geen 'knelpunt' in primair proces <sup>8</sup> .	4,8 - Hoger dan gemiddeld.	2,6% - Lager dan gemiddeld. Enige directie onder streefpercentage.	14,8% - Veel hoger dan gemiddeld.
IND	i: 3.948,5 +e: 4.749				

Op basis van deze analyse lijkt het personeelsbestand van de IND voor de taak Asiel echter, gegeven de huidige werkwijze en productiviteit, niet passend. De achterstanden zijn groot, voorraden hebben de neiging snel op te lopen en het verloop is relatief hoog.

Voor Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) geldt dat er volgens het Medewerkersonderzoek<sup>1</sup> in januari 2020 sprake van een hoge werkdruk en er in 2020 sprake was van een relatief hoog verloop (14,8%).

Bij Directie JZ duiden de hoge ervaren werkdruk, het hoge verloop op locatie Den Haag en bij tijden hoge verzuim er op dat ook hier het personeelsbestand, gegeven de huidige werkwijze en productiviteit mogelijk niet passend zijn voor de taken.

De oorzaken van de werkdruk bij SUA en JZ zijn na het medewerkersonderzoek nader onderzocht in een onderzoek door OenA. Door JZ en SUA zijn dialoogsessies met medewerkers gehouden over werkplezier en werkdruk. Op basis van de resultaten zijn concrete acties geformuleerd en opgepakt in de teams. Deze dialoogsessies zijn nu een vast punt op de agenda en worden elk kwartaal herhaald in beide directies.

Daarnaast is de formatie van SUA uitgebreid met 20 fte voor een verlichting van de werkdruk, is er een 'Directiebarometer' ingevoerd en loopt er een traject op sturen en prioriteren volgens de Lean systematiek. Deze interventies zorgen ervoor dat de werkdruk goed wordt gemitigeerd.

De aanleiding van het relatief hoge verloop bij SUA is hoofdzakelijk dat men een beter passende functie heeft gevonden. Het verloop wordt daarom niet als zorgelijk ervaren en levert weinig problemen op, mede vanwege het lage verzuim binnen de directie<sup>2</sup>. Op basis van de verklaring bij de indicaties is vastgesteld dat het huidige personeelsbestand bij SUA volstaat voor de taken van de dienst.

JZ heeft op basis van het Medewerkersonderzoek en werkdruk onderzoek ook nog een eigen plan van aanpak geschreven en uitgevoerd. Doorzaken waar binnen de afdeling iets aan kon worden gedaan zijn weggenomen.

Bij JZ is ten tijde van het huidige onderzoek echter wel nog sprake van:

- Een te hoge werklast door de samenstelling van de procedures die zijn ingepland door de rechtbanken (die mede voortkomt uit de volgorde van behandeling door Directie A&B);
- Een toenemend verzuim veroorzaakt door de hogere werklast: 8,2% in april, met een gemiddeld verzuim in de 'generieke teams' van 10,7% en een verzuim van 11,4% gemiddeld in Den Haag;
- Opleidingsdruk door een forse groei van de directie in 2019 en 2020 en een, met name op locatie in Den Haag, hoog verloop;
- Een te lage gemiddelde ervaringsgraad in de Generieke Teams om het werk goed aan te kunnen, mede veroorzaakt door het hoge verloop.

<sup>1</sup> Medewerkersonderzoek IND, Effectory, januari 2020.

<sup>2</sup> Interviews.

Sommige, maar niet alle genoemde knelpunten en oorzaken hangen samen met de opbouw van het personeelsbestand. In het hoofdstuk over sturing binnen de IND werd bijvoorbeeld aangegeven dat een meer integrale planning van werk over directies heen aan een meer gelijkmatige verdeling van de werklust in de tijd kan bijdragen.

Het personeelsbestand van RVN lijkt gegeven de taken goed te zijn samengesteld, gezien de opwaartse trend richting het afhandelen van de instroom binnen de wettelijke termijn en de relatief gunstige waarden voor gepercipieerde werkdruk, verzuim en verloop. Ook voor de Directie Bedrijfsvoering komen in dit opzicht geen evidente knelpunten aan het licht<sup>1</sup>.

Het verloop bij Directie Dienstverleners is iets hoger dan gemiddeld. Dit verloop bestaat met name uit interne doorstroom naar RVN. Dienstverleners vormt hiermee een 'opstap' naar andere functies. De directie lijkt hier echter niet onder te lijden

Op basis van deze analyse kan worden gesteld dat het personeelsbestand van de IND nog niet (geheel) passend is voor de taken van de dienst. De verdieping van het onderzoek naar de mate waarin het personeelsbestand en de personeelsopbouw passend zijn voor de taken van de IND richt zich, gegeven de uitkomsten van deze analyse, met name op de Directies A&B en JZ.

<sup>1</sup> Het verloop is iets hoger, maar hier lijken de taken van de dienst niet onder te lijden.

<sup>1</sup> Interviews. Data niet beschikbaar.

<sup>2</sup> Interviews.

<sup>3</sup> Deze schattingen zijn berekend op basis van de (samenstelling van de) vraag in 2019 en eerste drie maanden van 2020, vermenigvuldigd met de normtijden, afkomstig uit het Calculatiemodel Kostprijs IND 2021. Zie bijlage voor berekening.

<sup>4</sup> Met 'vraag' wordt in dit rapport niet alleen verwezen naar instroom (spoor 1, 2, 4 incl. AMV) maar ook naar bijvoorbeeld zij-instroom, relocatie/hervestiging, herbeoordelingen, nareis, opvolgende aanvragen, bezwaren etc. Hiermee wordt verwezen naar de vraag voor Asiel (en Bescherming) ná 1 April 2021, exclusief de 'B-producten' die zijn overgeheveld naar RVN.

<sup>5</sup> De schattingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op data uit het Obeya format van jan 2019 - maart 2021, gecombineerd met de normtijden uit het Calculatiemodel kostprijzen IND 2021. Zie bijlage voor berekening.

Er is besloten de bandbreedte uit te drukken in behandelminuten per 4 weken, omdat de samenstelling van de aanvragen (sterk) kan verschillen, net als de productiviteit per fte en het aantal werkdagen per maand. Deze berekening zegt niks over de indirecte uren, managementtijd of tijd die wordt besteed aan andere activiteiten dan het behandelen van dossiers, maar is bedoeld als een 'eerlijke meting' van de vraag.

<sup>6</sup> Deze inschatting is door de onderzoekers gemaakt op basis van historische 'kleine pieken' in de instroom en nareis van het CBS (<https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-asielzoekers-komen-naar-nederland>). Deze inschatting is gemaakt door de onderzoekers om een reële inschatting te kunnen doen van de maximaal benodigde flexcapaciteit voor het opvangen van korte pieken en representeert geen harde 'grens' die wordt gehanteerd door MJeV of IND.

### 4.3 De mate waarin het personeelsbestand/de personeelsopbouw passend is, is sterk afhankelijk van (fluctuaties in) het werkaanbod

Door de grote fluctuaties in- en de relatieve onvoorspelbaarheid van het werkaanbod, geldt met name voor het asieldomijn dat de mate waarin het personeelsbestand/de personeelsopbouw passend is, afhangt van (fluctuaties in) de omvang en samenstelling van het werkaanbod.

Op jaarbasis lijkt het aantal asielaanvragen redelijk te zijn gestabiliseerd sinds 2017, met uitzondering van de COVID-crisis die inreizen verhindert. Wel doen zich op maandbasis relatief grote schommelingen voor met van maand tot maand uitslagen tot wel 100%. Daarnaast is het werkaanbod van A&B de afgelopen jaren toegenomen qua diversiteit, bijvoorbeeld qua land van oorsprong van de aanvragers. Ook is het werkaanbod meer complex geworden, vanwege de toename van het aantal aanvragen op basis van een LHBTI of bekeerling achtergrond<sup>1</sup>, en neemt het Nederlandse beleid toe in complexiteit wat de behandeling van aanvragen ingewikkelder maakt<sup>2</sup>.

De fluctuaties en onvoorspelbaarheid in het aantal, en de samenstelling van de asielaanvragen, vereist een doorlopend en betrouwbaar inzicht in de verhouding tussen het (verwachte) werkaanbod (totale asieliinstroom per type) en het (verwachte) aanbod van behandelmedewerkers (in termen van hoeveelheid en ervaringsniveau). Dit vereist onder meer adequate, doorlopende personeelsplanning op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

#### Drie scenario's voor asieliinstroom

Om recht te doen aan de onvoorspelbaarheid in het werkaanbod in het asieldomijn wordt in dit onderzoek de mate waarin het personeelsbestand/de personeelsopbouw passend is voor de taken van de dienst beoordeeld tegen het licht van drie generieke scenario's, te weten een scenario van 'normale asieliinstroom', van een 'korte/kleine piek', en van een 'lange/grote piek'. Dergelijke scenario's hebben zich in het recente verleden daadwerkelijk voorgedaan. De bandbreedtes die qua werkaanbod voor deze scenario's zijn gehanteerd, zijn gebaseerd op historische data van 2016 tot 2021. Hierbij is gekeken naar de gemiddelde vraag, de 'normale schommelingen' die hierin plaatsvinden, en de pieken in de vraag die deze schommelingen gedurende de genoemde periode (iets) overstegen.<sup>3</sup> De scenario's zijn als volgt gedefinieerd:

- *'Normale asieliinstroom'*<sup>4</sup> - gemiddeld 83k behandeluren per 4 weken, met een bandbreedte van 76k tot 93k behandeluren<sup>5</sup>. De aanname is dat schommelingen binnen deze bandbreedte, met een behandelcapaciteit die past bij het gemiddelde aantal behandeluren, moet kunnen worden opgevangen. Bij een werklust hoger dan 83k behandeluren loopt de voorraad iets op, die bij een werklust lager dan 83k behandeluren weer kan worden bijgewerkt;
- *Korte/kleine pieken bovenop de normale/voorspelde instroom* - Komen af en toe voor. Pieken in de instroom die na maximaal 3 maanden weer tenderen naar 'normaal', die de bandbreedte met maximaal 10k 'extra' behandeluren per maand overschrijden<sup>6</sup>;
- *Lange/grote pieken* - Komen niet vaak voor. Pieken die niet na 3 maanden verdwijnen en/of de 10k 'extra' behandeluren per maand (ruim) overschrijden.

<sup>1</sup> Zie bijlage voor berekening. De berekeningen zijn excl. Taskforce, management en ondersteuning.

<sup>2</sup> Hiermee wordt de situatie na 1 april 2021 bedoeld, waarin de 'B-producten' zijn overgeheveld naar RVN.

<sup>3</sup> Memo Netto productiviteit bij A&B, 4 mei 2021. Betreft een berekening over de periode van periode van 1 januari tot 30 april 2021. De Taskforce, management en speciale teams zijn hierbij buiten beschouwing gelaten. In de indirecte uren zijn neventaken, verlof, en verzuim verrekend. Zonder afwezigheid mee te rekenen is de productiviteit van het 'netto' personeelsbestand 81%.

De (onderbouwing/validatie van) dit percentage was moeilijk te verkrijgen. Het percentage ligt daarnaast ver af van het percentage dat wordt gebruikt om de kostprijzen te berekenen. Het is van belang dat de IND in staat wordt om een uniform, eenduidig en betrouwbaar inzicht te verkrijgen in de besteding van uren. Dit vereist een goed inzicht in de daadwerkelijke urenbesteding van medewerkers.

Het verdient daarnaast aanbeveling om na te gaan hoe(veel) de daadwerkelijke indirecte tijdsbesteding afwijkt van het Calculatiemodel, en waar dit leidt tot een wens om de tijdsbesteding anders in te richten of het Calculatiemodel (waar mogelijk) aan te passen, dan wel de verschillen te verklaren maar te laten bestaan. Idealiter wordt hierbij een expliciet onderscheid gemaakt tussen neventaken en afwezigheid (verlof en verzuim). In het Calculatiemodel kostprijzen IND 2021 wordt gerekend met 74,7% directe uren. Het verschil in berekende versus daadwerkelijke directe uren zit met name in opleiden - het Calculatiemodel houdt enkel rekening met 1,9% opleidingstijd en 1,9% begeleidingstijd. Dit representeert standaard opleidingsuren die elke medewerker in de overheid krijgt om zijn/haar vak bij te houden en de normale dagelijkse begeleiding, maar houdt geen rekening met de benodigde opleiding(stijd) voor nieuwe medewerkers. Daarnaast zijn indirect productieve taken zoals coördinatie wat lager begroot en zijn projecten helemaal niet begroot. Daarnaast ligt het ziekteverzuim en verlosaldo ongeveer 6% hoger dan de 'HOT-norm', onder andere doordat bijzondere verloven als zwangerschapsverlof, PAS verlof en ouderschapsverlof niet worden meegenomen (Begroting IND 2021).

<sup>4</sup> In- door en uitstroomgegevens IND.

<sup>5</sup> Zie bijlage voor berekening.

<sup>6</sup> Interviews.

<sup>7</sup> Onderzoek doorlooptijden IND, Significant, 21 februari 2020.

<sup>8</sup> Dit is ook in overeenstemming met de benchmark van EY van 10-15% flexcapaciteit voor hoogopgeleide professionele organisaties.

### Scenario 'normale asielinstroom'

De onderzoekers hebben berekend dat in het scenario 'normale vraag' (en bij gelijkblijvende productiviteit) een minimaal benodigde stabiele bezetting van ongeveer 1.116 fte behandelmedewerkers<sup>1</sup> A&B<sup>2</sup> nodig is gegeven:

- De normtijden voor bepaalde typen dossiers uit het calculatiemodel (die gebaseerd op tijdschrijfonderzoeken en niet altijd een accuraat beeld vormen);
- De gemiddelde samenstelling van de vraag;
- Gemiddeld 57%<sup>3</sup> directe uren;
- Een natuurlijk verloop van 115 medewerkers (in 2020<sup>4</sup>).

Op het moment van onderzoek zijn er bij A&B 1.050 fte behandelmedewerkers in dienst (intern en extern)<sup>3</sup>. Op basis van de huidige normtijden en productiviteit is er dus een tekort van 66 fte<sup>5</sup> behandelmedewerkers. Dit tekort is met name voelbaar in de behandelteams die spoor 4 zaken en herbeoordelingen behandelen. Voor spoor 1 en 2 en de aanmeldbalies is er voldoende vaste capaciteit en wordt er conform verwachting gepresteerd<sup>6</sup>.

Significant constateerde in 2020<sup>7</sup> dat nog een aanzienlijke verbetering te behalen valt qua productiviteit. In lijn hiermee, constateren de onderzoekers van deze doorlichting dat zowel het percentage directe uren (versus indirecte uren) als de effectiviteit waarmee directe uren worden besteed kunnen worden verbeterd. Dit wordt in de volgende paragrafen verder uitgewerkt.

### Scenario 'korte pieken'

Bij korte pieken moet er snel en tijdelijk op- en af kunnen worden geschaald, bijvoorbeeld vanuit een interne flexibele schil. Deze moet een maximale piekhoogte boven

de bandbreedte van 10k behandeluren in een maand aankunnen. Dit betekent dat er bij gelijkblijvende productiviteit rekening moet worden gehouden worden met een te creëren interne flexcapaciteit tot maximaal 120 fte (11%<sup>8</sup>). Knelpunten en handelingsperspectieven ten aanzien van de opbouw van het personeelsbestand bij korte pieken worden in paragraaf 4.8 verder uitgewerkt.

### Scenario 'lange pieken'

Bij lange pieken moet er snel en effectief kunnen worden opgeschaald vanuit de opzet van een noodorganisatie zodat er geen of alleen beheersbare achterstanden ontstaan en geen langdurig beroep hoeft te worden gedaan op interne flexibiliteit. Knelpunten en handelingsperspectieven ten aanzien van de opbouw van het personeelsbestand bij lange pieken worden in paragraaf 4.9 verder uitgewerkt.

### Robuuste basis

Voor alle situaties geldt dat er een voldoende robuuste en ervaren basis van personeel nodig is om aanvragen te kunnen behandelen en opleiding en begeleiding te kunnen faciliteren. Een stabiele basis van medewerkers die voldoende zelfstandig de verschillende typen dossiers van begin tot eind kunnen behandelen opdat er bij pieken voldoende ruimte is om complexe vraag te behandelen en gelijktijdig voldoende 'absorptievermogen' vormen om nieuwe medewerkers op te leiden en begeleiden.

#### 4.4 Onderzoek en implementeer gerichte interventies om het percentage directe uren bij A&B te verhogen

Behandelmedewerkers bij Directie A&B besteden 57%<sup>1</sup> van de inzetbare tijd aan het behandelen van dossiers ('directe taken') en 43% aan andere, 'indirecte' taken en afwezigheid door verlof en verzuim. Zonder deze afwezigheid mee te rekenen is de productiviteit van het 'netto' personeelsbestand ongeveer 81%.

*Van de indirecte uren, wordt het grootste deel besteed aan opleiden. Wanneer als gevolg van toename van de (verwachte) werkvoorraad of om verloop op te vangen nieuwe medewerkers worden aangenomen, moeten deze worden opgeleid. De opleidingstijd is over het algemeen 5 tot 18 maanden, en in sommige gevallen langer<sup>2</sup>. Gedurende deze periode worden nieuwe medewerkers opgeleid en begeleid door meer ervaren medewerkers. Een van de belangrijkste indirecte taken binnen A&B betreft derhalve het opleiden/inwerken van nieuwe collega's.*

Volgens het regenboogoverzicht van maart 2021<sup>3</sup> was 23,8% van de medewerkers op het moment van onderzoek in opleiding, met een opleidingstijd variërend van 1 tot 36 uur in de week. De gemiddelde opleidingstijd is 13,4 uur per week, wat optelt tot bijna 4000 opleidingsuren in de week (111 fte). Hiertegenover staat 4870 uur (135 fte) opleid- en begeleidingstijd van 249 ervaren medewerkers. Dit is bij elkaar opgeteld ruim 20% van de capaciteit van de op dat moment aangestelde behandelmedewerkers<sup>4</sup>.

Daarnaast besteden medewerkers indirecte uren aan bijvoorbeeld overleggen, coördinerende taken<sup>5</sup> (expertise,

handhaving, aanspreekpunt) en verandertrajecten.

#### Handelingsperspectieven

Om te zorgen dat A&B met de huidige medewerkerspopulatie de vraag aan kan, moet het percentage directe uren worden verhoogd.

#### Maatregelen in uitvoering

De IND Academie heeft mede als doel om het beslag dat wordt gelegd op senior capaciteit voor opleiden van nieuwe medewerkers te beperken. De mate waarin een beroep wordt gedaan op behandelmedewerkers zal afnemen. In welke mate digitalisering van opleidingen of het veralgemeniseren van bepaalde opleidingsonderdelen voor de Basis Opleiding Asiel mogelijk is, hoeveel medewerkers tegelijkertijd kunnen worden opgeleid en wat de Academie zal opleveren in termen van opleidingsnelheid en 'capaciteitswinst' is nog niet bekend.

Er loopt ten tijde van schrijven een tijdschrijfonderzoek van totaal 3 maanden dat onder andere inzicht zal bieden in de daadwerkelijke besteding van indirecte uren (op dat moment).

Ook wordt er binnen en tussen de teams steeds vaker het gesprek gevoerd over prestatie (voor zover deze inzichtelijk is) met de komst van de Verkeerstoren en teamdoelstellingen.

#### Aanvullende handelingsperspectieven

In het kader van deze analyse bleek het erg moeilijk een eenduidig beeld te verkrijgen van de verhouding directe/indirecte uren van behandelmedewerkers.

<sup>1</sup> Memo Netto productiviteit bij A&B, 4 mei 2021. De Taskforce, management en speciale teams zijn hierbij buiten beschouwing gelaten. In de indirecte uren zijn neventaken, verlof, bijzonder verlof en verzuim verrekend.

<sup>2</sup> Bronbestand leren en ontwikkelen vastgesteld ism de medezeggenschap in 2018, bijgesteld na CWO in 2019/2020.

<sup>3</sup> Dit is een momentopname van een planningsoverzicht dat soms iets afwijkt van de werkelijkheid.

<sup>4</sup> Zie bijlage voor berekening.

<sup>5</sup> Dit zijn wel uren die bijdragen aan de productie, maar zijn geen uren die direct aan het behandelen van ('nieuwe') dossiers worden besteed.

De IND zou hierop een betere, doorlopende analyse moeten (kunnen) doen om beter inzicht te verkrijgen in de verhouding (in)directe uren en de feitelijke indirecte tijdsbesteding (opleidingen, projecten, etc.).

Duidelijk is wel dat het grootste deel van de indirecte uren bestaat uit opleiden en opgeleid worden. De IND Academie zal hieraan een nog nader te bepalen bijdrage moeten leveren.

Om deze reden wordt aanbevolen het personeelsbestand niet al direct af te schalen bij lagere prognoses voor de instroom, maar pas zodra een vermindering van de instroom zich ook daadwerkelijk voordoet en met inachtneming van een eventueel nog bestaande historische werkvoorraad (zie ook hoofdstuk 3) en van de mate waarin natuurlijk verloop naar waarschijnlijkheid het overschot aan medewerkers binnen redelijke marges en afzienbare tijd zal 'inhalen'.

Om dezelfde reden is het van belang om te werken aan het behoud van medewerkers, zodat er minder nieuwe medewerkers zijn die moeten worden opgeleid. Handelingsperspectieven voor het behoud van medewerkers zijn uitgewerkt in paragraaf 4.7.

## Streeftermijnen opleidingstijd<sup>1</sup>

Functie	Streeftermijn opleiding
MVV Nareis/bezwaar	5-7 maanden
MVV Nareis/1A	6-9 maanden
Asiel horen en beslissen spoor 2	6-9 maanden
Asiel claimen en beslissen spoor 1 • Alleen beslissen 6-9 mnd • Alleen claimen 3 mnd	9-12 maanden
Asiel horen en beslissen spoor 4 (incl. AA/VA/HASA/zij-instroom/EDT)	9-12 maanden
Herboordelen Asiel	15-18 maanden

<sup>1</sup> Bronbestand leren en ontwikkelen vastgesteld ism de medezeggenschap in 2018, bijgesteld na CWO in 2019/2020.

## 4.5 Onderzoek en implementeer gerichte innovaties in processen en IV die helpen de effectiviteit te verhogen

Naast het percentage directe uren (hoeveel productieve tijd heeft men), wordt de productiviteit van een medewerker of team bepaald door de manier waarop beschikbare uren worden ingezet ('hoe effectief besteedt men productieve tijd'). Zoals in het hoofdstuk over sturing werd aangegeven, ontbreekt inzicht in (de oorzaken voor) verschillen tussen de productiviteit per medewerker en/of per team, en is dit inzicht moeilijk te verkrijgen. Dit geldt niet alleen voor Directie A&B maar, in verschillende mate, voor alle directies. Het uitvoeren van een doorlopende analyse van verschillen tussen de productiviteit van medewerkers en teams, en het gesprek daarover zijn binnen de IND niet gebruikelijk omdat men vreest dat er een "afrekencultuur" zou kunnen ontstaan. Naar de mening van de onderzoekers blijft hiermee een kans onbenut om teams en medewerkers van elkaar te laten leren, en qua planning en werkwijze doorlopend te verbeteren.

### Handelingsperspectieven

Naast de mogelijkheden die kunnen worden verkend om de tijdsbesteding aan indirect werk (in geval van pieken) te reduceren bestaat er ruimte voor verbetering qua procesinrichting en informatievoorziening, zoals beschreven in het onderzoek doorlooptijden<sup>2</sup>, bijvoorbeeld:

- Verhogen efficiënte planning van gehoren;
- Verbeteren kwaliteit aanmeldformulieren als input voor hoor- en beslismedewerkers;
- Reduceren hand-overs in spoor 4 zaken.

Zoals onder meer ook door Significant aangegeven, kan het effectiever plannen en koppelen van vraag en aanbod (zoals bijvoorbeeld ook de 'Verkeerstoren' beoogt) een belangrijke bijdrage aan de productiviteit leveren<sup>1</sup>. Uiteindelijk moet de informatievoorziening erin voorzien dat informatie van 'vraag' en 'aanbod' op elkaar aansluiten, zodat de planning geautomatiseerd en verder vooruit kan worden gemaakt.

De verwachte 'winst' van lopende initiatieven om de werkdruk te verlagen en output te vergroten is door de IND nog niet doorgerekend. Ook in eerder onderzoek zijn nog geen uitspraken gedaan over de ruimte om de productiviteit van de IND/Directie A&B te verbeteren.

Op basis van ervaringscijfers uit ('operational excellence') trajecten in andere organisaties die aan het begin staan van structurele verbeteringen in bijvoorbeeld de voorspelbaarheid in de planning en informatievoorziening voor complexe productieprocessen, maar ook de ruimte die er nog is voor automatisering, procesoptimalisatie (minder handelingen/stappen) en in het specifieke geval van de IND het mogelijke verval van het eerste gehoor, schatten de onderzoekers echter in dat over een periode van enkele jaren een productiviteitswinst van minimaal 20% haalbaar zou kunnen zijn in termen van effectieve besteding van beschikbare tijd.

Het verdient nadruk dat het doorvoeren van deze verbeteringen tijd kost en het behaalde effect moet worden gemeten, voordat op de beoogde 20% verbetering kan worden geanticipeerd door aanpassingen van budget en dimensionering.



Verbeteringen in productiviteit zouden allereerst als doel moeten hebben de mate waarin binnen wettelijke termijn wordt geproduceerd te verhogen (zie hierna).

*Het verbeteren van productiviteit, verlagen van de werkdruk en verbeteren van de dienstverlening kunnen hand in hand gaan.* Deze winst wordt behaald door het verbeteren van de doelmatigheid van werkwijzen, en niet door het opvoeren van de werkdruk voor medewerkers of het verlagen van de kwaliteit van het werk. Sterker nog: Het verbeteren van de productiviteit door bijvoorbeeld automatisering en de eliminatie van onnodige stappen in het proces gaat regelmatig hand in hand met het verlagen van de werkdruk.

Effectiviteitsverbeterende interventies zullen daarnaast bijdragen aan de doelstelling om 'snel duidelijkheid' te verkrijgen voor aanvragers, wanneer bij een hogere productiviteit met een gelijkblijvende bezetting meer aanvragen per week kunnen worden behandeld.

#### **Maatregelen in uitvoering**

De IND heeft al een aantal initiatieven lopen die de potentie hebben tot een hogere productiviteit te leiden. Zo heeft de IND mede in het verlengde van eerder onderzoek (bijvoorbeeld het onderzoek van Significant naar de doorlooptijden in A&B<sup>3</sup>) een aantal maatregelen in ontwikkeling die gelijktijdig een positieve bijdrage kunnen leveren aan de verlaging van de werkdruk en verhoging van de productiviteit binnen A&B, waaronder het Programma Vernieuwen Asiel, dat beoogt op ten minste twee manieren een positieve bijdrage te leveren aan de

productiviteit. Het programma ontwerpt op het moment de 'future/SOLL state'. Onderwijl zijn twee pilots gestart:

- Pilot Bedrijfsbureau: draagt bij aan een betere ondersteuning van behandelmedewerkers (zorgen dat informatie compleet is) en operationeel managers (hulp bij onder andere operationele planning);
- Pilot Verkeerstoren/Vertio: beoogt te zorgen dat de werkverdeling beter aansluit op de beschikbare (samenstelling van de) capaciteit, op basis van reeds beschikbare informatie en systemen.

#### **Aanvullende handelingsperspectieven**

*Focus op de meest impactvolle verbeteringen.* Reken de impact door (ook in de tijd) van (lopende) productiviteitsverbeterende maatregelen. Prioriteer zo nodig (lopende) initiatieven opnieuw: vergroot focus op initiatieven met de meest substantiële aantoonbare bijdrage, verlaag focus op andere initiatieven.

*Verbeter productiviteit niet eenmalig maar doorlopend.* In aanvulling op initiatieven die al lopen dient de IND niet eenmalig maar doorlopend gerichte innovaties in processen en informatievoorziening te onderzoeken en te implementeren die helpen de (sturing op) productiviteit te verbeteren. Hieronder is een aantal richtingen uitgewerkt dat hieraan een bijdrage kan leveren.

*Vergelijk teams en/of medewerkers onderling zodat zij van elkaar kunnen leren en kunnen worden gecoacht.* In het hoofdstuk over sturing binnen de IND is aangegeven dat verbeterd inzicht in de productiviteit van medewerkers en (in ieder geval) teams als basis kan dienen voor continu verbeteren.

<sup>1</sup> Medewerkersonderzoek IND, Effectory, januari 2020 en Tertaalrapportage IND, april 2020.

<sup>2</sup> Onderzoek doorlooptijden IND, Significant, 21 februari 2020.

<sup>3</sup> Idem.

Op basis daarvan kunnen gerichte innovaties in processen en informatievoorziening worden onderzocht en geïmplementeerd die helpen de (sturing op) productiviteit te verbeteren.

*Verbeter de informatie instroom/aanmeldgehoor en medewerkersprofiel.* Aanvullend op de aanbevelingen van Significant en Vernieuwen Asiel, zou de IND ervoor moeten zorgen dat gegevens over medewerkers actueler en meer gestructureerd inzichtelijk worden gemaakt:

- Zorg dat van medewerkers bekend is welk functieniveau zij hebben, welke handelingen en expertise(s) zij beheersen en wat hun beschikbaarheid is. Zorg dat dit gestructureerd wordt vastgelegd;
- Onderzoek in lijn hiermee of en hoe P-Direkt en het toekomstige Rijksroosteren (voldoende) zou kunnen voorzien in de informatiebehoefte voor een goede strategische, tactische en operationele personeelsplanning.

*Verbeter de relatie tussen input en output van processen.*

Een relatief eenvoudige analyse die kan worden gedaan voor het vergroten van de efficiëntie is om de input (aanmeldformulier) naast de output (beslissingsrapport) te leggen en te beoordelen hoe de input beter zou kunnen aansluiten op de beoogde output. In veel gevallen zit hier korte termijn voordelen voor de verhoging van de efficiëntie (deze waarschijnlijkheid is ook op te maken uit het rapport Doorlooptijden IND<sup>1</sup>).

*Verdiep kwaliteitsnormering voor het behandelproces van asielaanvragen.* Een belangrijke norm voor kwaliteit is het

aantal beslissingen dat stand houdt in gerechtelijke procedures. Op basis van deze indicator behaalt A&B jaar in jaar uit de gestelde norm van 85%.

Op basis van een diepere kwaliteitsnormering zou echter objectiever kunnen worden beoordeeld of er voldoende is gedaan om klanten te voorzien van een beoordeling die recht doet aan de situatie, maar ook niet onnodig meer dan dat. Ook 'tijd is kwaliteit' en overvraging en over kwalificatie dienen waar mogelijk te worden voorkomen.

Kwaliteitsmetingen op asioldossiers zijn er vooral op gericht te beoordelen of het proces goed is uitgevoerd door de medewerker maar niet of er teveel is gedaan om tot een besluit te komen. Een normering die meet of er niet meer informatie is opgevraagd/handelingen zijn gedaan dan nodig bestaat wel voor RVN omdat daar heel duidelijk is welke informatie nodig is om tot een beslissing te komen. Voor asielaanvragen is dit door de aard van de aanvragen en het onderzoek tot nu toe minder 'zwart/wit' vast te stellen.

Uitkomsten van onderzoek naar de kwaliteit van de output van de Taskforce zouden onder andere kunnen worden benut om te beoordelen of voor bepaalde aanvragen kan worden volstaan met minder intensieve informatieverwerking en kortere behandeltijd zonder dat dit af zou doen aan de kwaliteit van de beoordeling.

<sup>1</sup> Onderzoek doorlooptijden IND, Significant, februari 2020.

#### **4.6 Houd tot de productiviteit is verbeterd (een deel van) de Taskforce medewerkers langer/blijvend aan**

Totdat productiviteitswinst zou zijn gerealiseerd, is er in afnemende mate, namelijk naarmate de productiviteit toeneemt, onvoldoende personeel bij A&B om het werkaanbod aan te kunnen. Gegeven de huidige productiviteit en het bestaande werkaanbod zou dit tekort 60 à 70 fte bedragen (zie paragraaf 4.3).

Het werven van (een deel van) deze medewerkers levert echter op de korte/middellange termijn geen extra productiviteit op maar boet eerst in op de productiviteit, vanwege de (nu nog) lange en intensieve opleiding die nieuwe medewerkers doorlopen en de capaciteit die deze opleiding vraagt (dit is ook gebleken bij de oprichting van de Taskforce).

##### **Handelingsperspectieven**

Hiervoor werd gesteld dat de impact van (lopende) productiviteitsverbeterende maatregelen moet worden doorgerekend om de te bepalen welke initiatieven de grootste bijdrage leveren aan verbetering van de productiviteit.

Dit vraagt tevens het uitvoeren van nulmetingen en metingen na het doorvoeren van de maatregelen, om zo vast te kunnen stellen hoe de productiviteit met het invoeren van de maatregelen verbetert, en wat dit betekent voor de benodigde populatie behandelmedewerkers.

Houd daarnaast eventueel (een deel van) de Taskforce medewerkers langer/blijvend aan. Taskforce medewerkers zijn immers al ingewerkt en inmiddels onderdeel van A&B. Het aanhouden van deze medewerkers voorkomt dat opnieuw de opleidingsinvestering moet worden gedaan en draagt direct bij aan de productiviteit van A&B.

Een deel van deze medewerkers (100 fte<sup>1</sup>) kan binnen de Formatie worden aangenomen. Daarnaast kan worden overwogen om (een selectie van) het overige deel de rest van de Taskforce vast te nemen na zomer 2021. De hoeveelheid en duur van de extra aan te houden medewerkers hangt mede af van het verloop, de instroom, de snelheid waarmee (nieuwe) voorraden worden afgebouwd en de snelheid waarmee de beoogde productiviteitsverbetering kan worden gerealiseerd.

<sup>1</sup> Interviews.

#### 4.7 Definieer en implementeer een beleidsraamwerk gericht op ontwikkeling van meer ervaren medewerkerspopulaties bij Directies A&B en JZ

Het gemiddelde ervaringsniveau van medewerkers A&B en JZ is onvoldoende om het werkaanbod aan te kunnen en in benodigde flexibiliteit te kunnen helpen voorzien. De ervaringsgraad van het personeelsbestand van A&B en JZ ligt lager dan benodigd om de vraag en flexibiliteit te kunnen absorberen.

##### *Ervaringsniveau A&B*

A&B kent een verjonging van het personeelsbestand<sup>1</sup> waardoor er onvoldoende medewerkers zijn met een toereikende kennis en ervaring om alle complexe zaken en daarnaast de opleiding en begeleiding van nieuwe medewerkers aan te kunnen.

Op het moment van onderzoek zijn ongeveer 20% van de medewerkers is nog in opleiding<sup>2</sup> en heeft 15% de titel Senior medewerker<sup>3</sup>. Van de overige populatie ('tekenbevoegd') is niet eenduidig vastgelegd welke medewerkers recent tekenbevoegd zijn, of juist al meer ervaren. Wel is vastgesteld dat 35% van de medewerkers minder dan 2 jaar in dienst is<sup>1</sup>. En in de meeste interviews die in het kader van deze doorlichting met betrekking tot dit onderwerp zijn gehouden, wordt aangegeven dat het aantal ervaren medewerkers en het ervaringsniveau van de populatie A&B te beperkt zijn.

De aanwezige ervaring en expertise bepalen mede de snelheid en kwaliteit waarmee complexe zaken kunnen

worden behandeld. Daarnaast zijn ze van grote invloed op het absorptievermogen van de organisatie om nieuwe medewerkers in te werken.

Het gebrek aan senioriteit bij Directie A&B is deels te wijten aan het verloop van ongeveer 115 fte per jaar. De redenen voor vertrek bij A&B zijn niet structureel inzichtelijk gemaakt. Op basis van het medewerkersonderzoek van 2020<sup>4</sup> en interviews hebben de medewerkers echter vastgesteld dat medewerkers A&B veelal *binnen de IND* overstappen naar vergelijkbaar gecompenseerde functies met een lagere werkdruk (bij bijvoorbeeld RVN) of hoger gecompenseerde functies met een vergelijkbare werkdruk (zoals bij JZ).

De werkdruk wordt bij A&B als bovengemiddeld hoog ervaren. De meest genoemde redenen zijn de korte streefdoorlooptijden van het AA proces waardoor men het gevoel krijgt dat 'gejaagd' moet worden gewerkt, de regelmaat waarmee moet worden overgewerkt om plannen te halen die onrealistisch zijn, een tekort aan ondersteuning en begeleiding, de (politieke) druk die de voortdurende achterstanden met zich meebrengen, de toenemende complexiteit van het werk, het verschijnsel dat zwaardere werkzaamheden vaak bij één groep medewerkers komt te liggen, het ad-hoc karakter van de sturing en de beperkte ruimte die men ervaart om de werkdruk bespreekbaar te maken.

<sup>1</sup> MI HR data maart 2021.

<sup>2</sup> Regenboogoverzichten.

<sup>3</sup> Personeelsbestand maart 2021.

<sup>3</sup> Dashboard SPP maart 2021.

<sup>4</sup> Medewerkersonderzoek, Effactory, januari 2020.

Naast werkdruk, lijken de redenen dat medewerkers uit- of doorstromen op basis van het medewerkersonderzoek te liggen in het gebrek aan ruimte voor (persoonlijke) ontwikkeling en het gebrek aan kansen om door te groeien naar een senior rol omdat medewerkers teveel tijd kwijt zijn aan begeleiden en opleiden om hun eigen inhoudelijke groei te kunnen realiseren. Er wordt volgens medewerkers niet goed gekeken naar persoonlijke talenten en ontwikkeling van medewerkers.

Tot slot heeft iedereen bij A&B, behalve senior medewerkers, dezelfde functietitel en groeit de compensatie van medewerkers niet mee met de opbouwende complexiteit en verantwoordelijkheden in het werk.

Het vertrek van A&B medewerkers leidt een vicieuze cirkel in: Als medewerkers vertrekken moeten er nieuwe medewerkers worden geworven die moeten worden opgeleid en begeleid, wat opnieuw hogere werkdruk oplevert voor bestaande medewerkers en minder kansen biedt tot ontwikkeling, enzovoorts.

Uit interviews blijkt ook dat onvoldoende wordt gestuurd op de (door)ontwikkeling van medewerkers, waardoor kansen gemist worden de ervaringsgraad van de medewerkerspopulatie te ontwikkelen.

#### ***Ervaringsniveau Directie JZ***

Ook bij JZ is er sprake van een tekort aan ervaren medewerkers, mede veroorzaakt door hoog verloop, met name in Den Haag (13%)<sup>1</sup>. Dit zorgt voor een hoge opleidingsdruk. In april was 35% van deze vestiging in opleiding<sup>1</sup> (door een combinatie van het hoge verloop en

een nieuw aangetrokken generiek team). In Zwolle en Den Bosch ligt dit percentage op respectievelijk 9% en 8%<sup>1</sup>.

De reden dat men vooral in Den Haag relatief snel JZ verlaat lijkt te zijn dat de functie bij JZ, met name in Den Haag, voor velen een goede 'opstapfunctie' biedt voor andere functies buiten de IND.

Omdat de opleidingstijd ongeveer zes maanden bedraagt, om een medewerker op te leiden voor schrijven, en nog langer tot een medewerker kan pleiten, kan er bij JZ niet gemakkelijk worden op- en afgeschaald. Dit in combinatie met de dalende ervaringsgraad, maakt dat JZ, met name in tijden dat er veel VA zaken worden ingepland, een uitdaging heeft om met het huidige personeelsbestand goed te kunnen voldoen aan de vraag en opleidingsvraag.

#### **Handelingsperspectieven**

De IND moet gericht en meer planmatig gaan werken aan het behoud van opgeleide medewerkers opdat het verloop daalt, er minder medewerkers hoeven te worden geworven en opgeleid en de populatie (senior) medewerkers zich kan ontwikkelen.

#### ***Maatregelen in uitvoering***

Hiervoor is kort beschreven dat initiatieven als 'Vernieuwen Asiel' en 'de IND Academie' de werkdruk voor medewerkers binnen A&B kunnen helpen verminderen. In het geval van de IND Academie geldt dit ook voor JZ. Daarnaast wordt bijvoorbeeld via de Coronamonitor en de (her)introdactie van exitgesprekken inzicht verkregen op basis waarvan maatregelen kunnen worden gedefinieerd om het verloop te verminderen.

<sup>1</sup> Data verstrekt door Directie JZ.

### ***Aanvullende handelingsperspectieven Directie A&B***

Effectief behoud en ontwikkeling van medewerkers heeft ook een zichzelf versterkend effect: Er hoeven minder werknemers te worden opgeleid en begeleid, de kennis en expertise nemen toe en de collectieve werkdruk neemt af. Handelingsperspectieven om meer gericht en planmatig te werken aan het vergroten van de aantrekkelijkheid om bij A&B te (blijven) werken zijn hieronder uitgewerkt (en zijn in principe ook voor andere directies toepasbaar).

*Stuur actief op (een goede verdeling van) ervaringsniveau binnen A&B en bied een duidelijk carrièrepad. Idealiter zou de samenstelling van de medewerkerspopulatie van A&B ongeveer als volgt zijn<sup>1</sup>:*

- 10 - 15% In opleiding.
- 50 - 30% Tekenbevoegd: Heeft opleiding afgerond voor 1 werksoort. Kan alle type zaken binnen deze werksoort zelfstandig behandelen, maar in sommige gevallen nog met consultatie, met name bij complexere zaken.
- 30 - 50% Allround: Kan alle type zaken zelfstandig afhandelen en is opleidings- en begeleidingsbevoegd. Beheerst bij voorkeur naast de eigen werksoort ook deelproducten van een andere werksoort.
- 10-15% Senior: Kan werk zelfstandig doen, begeleidt collega's, heeft expertrol en coördinerende taken uit.

Een dergelijke functieopbouw biedt op zichzelf een duidelijker 'carrièrepad' voor medewerkers, met functietitels die waardering uitdrukken voor het

ervaringsniveau van de medewerker. Dit draagt naar verwachting bij aan het behoud van medewerkers.

Het is daarnaast van belang dat er actief wordt gewerkt aan het bewerkstelligen van deze samenstelling, om te zorgen dat A&B goed in staat is om de vraag aan te kunnen. Dit kan onder andere worden bewerkstelligd door:

- Te zorgen dat er duidelijke functie-eisen zijn waar medewerkers 'naartoe kunnen groeien';
- De (persoonlijke) ontwikkeling van medewerkers te benadrukken en actief groei te stimuleren, bijvoorbeeld door middel van jaargesprekken en coachingsgesprekken.

*Zorg dat de compensatie meegroeit met functieniveaus.* De compensatie van deze functieniveaus zou, meer dan nu, in lijn moeten zijn met het ervaringsniveau, de werkzaamheden en verantwoordelijkheden van de medewerker op dat moment. Een betere balans tussen functieniveau en compensatie/schaal zal waarschijnlijk ook bijdragen aan behoud. Allround medewerker zoals beschreven worden op dit moment ingeschaald op schaal 10. De aanbeveling is om te onderzoeken of deze zouden moeten worden ingeschaald op schaal 11. Hetzelfde geldt voor Senior medewerkers bij A&B die nu worden ingeschaald in schaal 11, waarvoor zou kunnen worden onderzocht of schaal 12 niet beter bij de gevraagde expertise verantwoordelijkheden zou passen.

<sup>1</sup> Deze verdeling is een voorstel, gebaseerd op data over het aantal (kansrijke) inwillingen en afwijzingen per subspoor, aangeleverd door de IND. Er is rekening gehouden met:

- Het percentage 'complexe' dossiers en het percentage van de werklust die dit ongeveer representeert;
- De benodigde coördinatie, begeleiding en opleiding;
- Het beroep dat opleiden op dit moment doet op de medewerkerspopulatie en hoe hoog het percentage in opleiding gegeven de 'druk op de productiviteit' idealiter maximaal zou zijn.

### ***Aanvullende handelingsperspectieven A&B en JZ***

*Zorg dat de IND Academie aansluit op de opleidingsbehoefte van Directies A&B en JZ (en alle directies in het algemeen). Hoewel de IND Academie potentieel veel bijdraagt aan het standaardiseren en professionaliseren van het opleidingsaanbod binnen IND, hebben de onderzoekers vastgesteld dat dit nog niet altijd in (nauwe) samenwerking gebeurt met de directies. Voor het ontwikkelen van de opleidingsinhoud wordt aanbevolen dat er nauw(er) wordt samengewerkt met de directies om het opleidingsaanbod met de vraag en de behoefte van de organisatie af te stemmen. Gedacht kan worden aan het uitvoeren van een learning needs analyse. Dit is een analyse van de opleidingsbehoefte in termen van:*

- Doel: Sterkere integratie met de uitkomsten van het SPP, de opleidingsvraag;
- Structuur: Opbouw van curriculum, bijvoorbeeld een meer modulaire opbouw ten behoeve van wendbaarheid;
- Inhoud: Een duidelijk beeld van de opleidingsbehoefte per functie binnen elke directie.

Voor A&B is het bijvoorbeeld van belang dat er een opleidingsprogramma wordt ontwikkeld dat past bij het geschetste carrièrepad, zoals een 'competentietoets' voor opleidings- en begeleidingsbevoegdheid. Niet alleen bij binnenkomst, maar ook per niveau biedt het programma gerichte verdiepings- en vervolgopleidingen. Een dergelijk programma wordt idealiter vormgegeven binnen de IND Academie.

*Maak structureel de redenen van verzuim en (potentieel) verloop inzichtelijk, analyseer deze doorlopend en stem beleid af op de uitkomsten binnen heel IND. Maak de redenen van verzuim en (potentieel) verloop (niet alleen voor de Directies A&B en JZ maar bij voorkeur binnen heel de IND) beter inzichtelijk door:*

- Frequenter voortgangsgesprekken te voeren, waarbij niet resultaat en werk-inhoudelijke zaken worden besproken, maar nadrukkelijk ook hoe medewerkers het werk ervaren en waar zij tegenaan lopen, zodat hierop (individueel of collectief) tijdig kan worden ingespeeld. NB. Dit vereist dat managers hier voldoende tijd voor hebben naast hun leidinggevende en administratieve taken;
- Structureel de redenen van verzuim inzichtelijk te maken, analyseer deze doorlopend en stem beleid af op de uitkomsten;
- (HR) exitgesprekken altijd te plannen in geval van door- of uitstroom: Leg de redenen van uitstroom en doorstroom gestructureerd vast en analyseer deze regelmatig opdat beleid gericht op behoud van medewerkers kan worden aangepast;

#### 4.8 Richt een interne flexibele schil in die kan voorzien in het opvangen van korte/kleine pieken in de Asielinstroom

Hoewel in het kader van één IND vaak wordt gesproken over meer gedeelde verantwoordelijkheid over directies heen, worden in de praktijk problemen toch nog vaak als een probleem van een specifieke directie gezien, in plaats van een probleem van heel IND<sup>1</sup>.

*Er is geen interne flexibele schil ingericht die kan voorzien in het opvangen van korte pieken in het asieldomain.* Er zijn de onderzoekers gedurende deze doorlichting geen afspraken of plannen over directieoverstijgende oplossingen bij pieken bekend geworden. Bij pieken in het werkaanbod bestaat er geen draaiboek om snel tijdelijk extra personeel (vanuit bijvoorbeeld andere directies) te alloceren om de piek op te vangen. Afspraken over extra externe en interne inzet en financiering moeten telkens opnieuw en ad-hoc worden gemaakt, wat vertragend werkt en tot vermijdbare toename van de voorraad leidt.

##### Handelingsperspectieven

Het past bij de 'één IND gedachte' dat eventuele druk op een van de directies/de IND wordt gezien als een gezamenlijk probleem van alle directies. Eerder in dit hoofdstuk werd geconcludeerd dat de flexcapaciteit voor korte/kleine pieken uit ca. 120 fte (10%) moet bestaan.

##### Maatregelen in uitvoering

- Robuuste IND biedt (tot nu toe) alleen de aanbeveling tot het uitwerken van plannen voor (behoedzame) krimp en groei, maar biedt hiervoor (nog) weinig concrete kaders of handvatten<sup>2</sup>.

- De IND Academie zou kunnen faciliteren in het breder of modulair opleiden van medewerkers, maar het plan dat er op het moment van onderzoek ligt is nog niet voldoende ontwikkeld om te kunnen schatten hoe de Academie hier een bijdrage zal leveren.
- RVN heeft twee teams gevormd met in totaal 14 ervaren RVN Familie en Gezin medewerkers, die 36 externe medewerkers hebben opgeleid voor de behandeling van nareis dossiers. Hiermee ving RVN een deel van de werklast, maar ook opleidingsdruk af voor A&B. De opgeleide 36 medewerkers blijven waarschijnlijk bij A&B;
- Een flexteam in Den Bosch is opgeleid in (deelproducten van) een tweede werksoort, zodat binnen A&B flexibeler kan worden geschoven tussen twee werksoorten;
- Het herbeoordelingsteam in Zwolle kan deels worden 'omgeklapt' naar andere werksoorten;
- Er wordt geëxperimenteerd met de versnelde inzet van externe juridisch medewerkers bij JZ, voor het schrijven van verweerschriften voor Beroepen niet tijdig, visum kort verblijf en nareis, om de werkdruk te verlagen.

##### Aanvullende handelingsperspectieven

*Definieer hoe groot de benodigde flexcapaciteit zou moeten zijn.* Het is allereerst van belang dat wordt bepaald wat de maximaal benodigde flexcapaciteit zou moeten zijn bij een korte/kleine piek.

*Definieer/creëer interne flexcapaciteit, bijvoorbeeld in de vorm van 'omklapunits'.* Identificeer medewerkers die onderdeel uit zouden kunnen maken van 'omklapunits': teams die (deels) zijn opgeleid om bij twee directies te werken. Medewerkers zouden, al dan niet tegen een aanvullende beloning, op vrijwillige basis deel van deze pools kunnen deelnemen.

<sup>1</sup> Interviews.

<sup>2</sup> Eindrapport Naar een robuuste IND, MJenV, 18 december 2020.



Daarnaast zou aan een overstap van Directie A&B naar andere directies de voorwaarde kunnen worden gesteld dat medewerkers in geval van nood beschikbaar blijven om tijdelijk bij te springen in het asieldomain.

Te denken valt aan de volgende 'omklapunits':

- Multi-inzetbare medewerkers **binnen de eigen directie**, zoals het herbeoordelingsteam in Zwolle en het flexteam in Den Bosch, die een tweede werksoort beheersen zodat zij flexibeler kunnen worden ingezet afhankelijk van de samenstelling van de instroom of politieke besluiten;
- **Een omklapunit RVN/A&B**: Een groep medewerkers bij RVN en A&B zou breder kunnen worden opgeleid zodat zij de basis beheersen om bij te kunnen springen op elkaars 'product'. RVN heeft in het verleden al eerder bijgesprongen op de behandeling van nareis dossiers, maar zou mogelijk ook kunnen ondersteunen in de vorm van een (tijdelijke) verwerkingskamer of de behandeling van spoor 1 zaken.
- **Een omklapunit JZ/A&B**: Een groep medewerkers bij JZ en A&B zou breder kunnen worden opgeleid zodat zij de basis beheersen om bij te kunnen springen op elkaars 'product'. Bij JZ werken relatief veel oud-A&B medewerkers die zouden kunnen bijspringen bij een piek in de aanvragen bij A&B. Andersom zouden juridisch geschoolde medewerkers A&B op het moment dat deze piek zich voordoet kunnen worden ingezet bij JZ. Twee belangrijke aandachtspunten zijn hierbij wel dat het bijhouden van de actuele kennis om inzetbaarheid te kunnen garanderen veel tijd vraagt en dat er in de huidige situatie weinig momenten zijn (geweest) dat JZ het rustiger had dan A&B of andersom.

- Omklapunits die kunnen worden opgezet in samenwerking met **ketenpartners**<sup>1</sup>, zoals bijvoorbeeld tussen DT&V (regie voeren en in bewaring stellen) en A&B (horen en beslissen).

De oprichting van dergelijke units en hun personele implicaties zouden moeten worden verwerkt in het strategisch personeelsplan.

Een kanttekening bij dergelijke omklapunits is dat deze alleen werken als er geen sprake is van achterstanden; in dat geval is er namelijk per definitie geen ruimte om te 'schuiven' als het rustiger wordt: Voorraden moeten dan eerst nog worden weggewerkt voordat doorschuiven wenselijk is, zoals ook nu het geval is. Als er op dit moment geen achterstanden waren geweest bij A&B, had de omklapunit A&B/JZ een verlichting kunnen bieden voor JZ in de grote hoeveelheid VA zaken die zij op dit moment te behandelen hebben.

Een andere factor waarmee rekening moet worden gehouden, is dat dergelijke units vaak (nog) een beroep doen op meer ervaren medewerkers. Deze vallen bij het 'omklappen' dus weg op de afdeling waar ze vandaan komen. De mogelijkheid tot omklappen wordt hierdoor beperkt en zorgt er ook voor dat er moet worden gezorgd dat het team waar de ervaren medewerkers vandaan komen, voldoende ondersteuning hebben. Dit beperkt eveneens de mogelijkheid tot het inhuren van externe medewerkers om het tekort dat ontstaat 'aan de andere kant' op te vangen.

<sup>1</sup> DT&V heeft ook medewerkers ingezet in de Taskforce.

Belangrijke randvoorwaarden voor het inzetten van dergelijke units is dat het ervaringsniveau en de competenties die medewerkers beheersen goed in kaart worden gebracht, en dat voldoende ervaring is in de medewerkerspopulatie is om de flexbewegingen te kunnen maken en op te vangen in zowel het ontvangende, als het verlenende team (zie paragraaf 4.7).

*Ontwikkel draaiboek voor de inzet van interne flexcapaciteit voor korte/kleine pieken.* Intern en in overleg met MJenV dient de IND een draaiboek te worden ontwikkeld waarin scenario's en praktische afspraken zijn uitgewerkt.

Het draaiboek moet bijvoorbeeld ingaan op de aard van de inzet, de voorwaarden voor- en verantwoordelijkheden rond de inzet en de begeleiding ervan, maar ook hoe er wordt bepaald dat er gebruik wordt gemaakt van de flexcapaciteit en hoe wordt bepaald welke flexcapaciteit er als eerst wordt ingezet. Hiervoor moet duidelijk zijn welke flexgroepen welke taken uit kunnen voeren.

De flexcapaciteit zal op eenvoudiger taken worden ingezet. Vaste/volledig opgeleide medewerkers 'schuiven door' naar moeilijkere taken, wat op zijn beurt vraagt om een breder opgeleide 'vaste basis' A&B personeel.

In bepaalde situaties zal mogelijk de keuze moeten worden gemaakt om een vertraging in de ene directie op te laten wegen tegen de mogelijk nog grotere vertraging in de andere directie, of er alsnog worden gekozen voor de inzet van externe flexkrachten op eenvoudige taken van de directie waar een omklapunit van afkomstig is (bijvoorbeeld RVN). Er zullen ook afspraken moeten omen over hoe deze afweging (snel) kan worden gemaakt.

Een gezamenlijk gedragen, IND-brede verantwoordelijkheid voor de resultaten van alle directies is hiervoor randvoorwaardelijk. Het is daarnaast van belang dat ook de effecten van flexibele opschaling in het asieldomain op directies als Dienstverleners en Bedrijfsvoering worden bepaald opdat zij adequaat kunnen 'meegroeien' tijdens een piek.

*Verken de inzet van een IND-brede of asielketen-brede flexpool.* Een IND-brede of ketenbrede flexpool is daarbij ook iets wat zou kunnen worden overwogen, omdat het voorkomen van achterstanden een positief effect heeft op de gehele organisatie en keten, bijvoorbeeld in de vorm van een 'talentenprogramma'. Een veelgenoemde uitdaging hierbij is de manier waarop een dergelijke flexpool zou moeten worden gefinancierd. Dit zou echter geen reden mogen zijn om de verkenning niet te doen. Reken de business case voor een dergelijke flexpool door en bepaal in welke mate en met welke omvang deze eventueel wenselijk zou zijn en welke eigenschappen deze zou moeten hebben.

*Zorg ervoor dat flexcapaciteit inzetbaar is en blijft*  
In het kader van de Takforce is veel ervaring opgedaan met het organiseren van flexibele productiecapaciteit. Toch dient de IND dient de organisatie qua voorbereiding meer te doen dan het uitwerken van een draaiboek.

Ten eerste dient de Directie A&B ervoor te zorgen dat vaste medewerkers in de 'normale situatie' zoveel mogelijk breed inzetbaar zijn op alle soorten vraag (sporen, procedures, nationaliteiten, motieven) en alle onderdelen van het proces beheersen (aanmelden, horen, beslissen).

Dit zorgt ervoor dat er in het vaste personeelbestand kan worden 'geschoven' tussen activiteiten (bijvoorbeeld eerst aanmelden en daarna horen en beslissen, of een piek van spoor 4 instroom waarbij spoor 1 en 2 medewerkers kunnen bijspringen). Daarnaast kunnen nieuwe medewerkers 'modulair' worden opgeleid opdat ze als het nodig is tijdelijk inzetbaar zijn op specifieke procesonderdelen (zoals bijvoorbeeld ook voor de Taskforce is gedaan).

Ten tweede dient de Directie A&B ervoor te zorgen dat er voldoende absorptievermogen is om flexmedewerkers te kunnen coördineren en begeleiden, en om de flexcapaciteit te kunnen inzetten op specifieke onderdelen en de vaste medewerkers 'door te kunnen schuiven' naar complexere taken.

Ten derde dient de IND er voor te zorgen dat een omklapunit en/of flexpool inzetbaar blijft, bijvoorbeeld door leden regelmatig te laten meelopen bij de verschillende afdelingen en bijscholing om gevoel met de materie en praktijk te houden.

#### 4.9 Formuleer een 'noodplan' voor het opvangen van lange/grote pieken in het asieldomain

(Soms grote) fluctuaties in de asielinstroom zijn een vast onderdeel van de context waarin de IND opereert. De IND is echter niet voldoende voorbereid om goed in te kunnen spelen op extreme pieken in het aantal asielaanvragen. Ook worden scenario's voor dergelijke extreme pieken door de IND, de keten en MJenV nog niet altijd structureel vastgelegd of doorgerekend<sup>1</sup>. Een scenario als 'gewijzigd landenbeleid' zou bijvoorbeeld niet ondenkbaar zijn nu de situatie in Syrië verbetert maar tot een aanzienlijke toename van de werklust leiden.

Er liggen op dit moment drie 'draaiboeken' voor 'grote onvoorzene pieken':

- Er is in juni 2016 door DG Vreemdelingenzaken een 'Draaiboek hoge instroom asielzoekers' geformuleerd. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen vier 'instroomniveaus', waarvoor knelpunten, effecten, risico's en oplossingen beschreven staan;
- Ook is er in juli 2017 een draaiboek hoge asiel instroom IND (Algemene Asielprocedure) gemaakt door IND;
- Er is een draaiboek BV & IV hoge asielinstroom IND (Algemene Asielprocedure), opgesteld op 16 september 2020 (na de opzet van de Taskforce) door het MT BV/IV van de IND. Dit draaiboek is beter praktisch uitvoerbaar en is redelijk recent gemaakt, maar dekt alleen een specifiek organisatieonderdeel af.

Deze 'draaiboeken' voor de keten en Asiel bevatten goede elementen maar zijn niet compleet en niet altijd even praktisch uitvoerbaar. Daarnaast is het bestaan ervan niet breed bekend. Zo werd er bijvoorbeeld geen gebruik

gemaakt van deze plannen voor het opzetten van de Taskforce en zijn de draaiboeken sinds de publicatiedatum niet meer bijgewerkt.

#### Handelingsperspectieven

##### *Maatregelen in uitvoering*

- Er staat een evaluatie van de Taskforce gepland die kan dienen als waardevolle input voor een 'noodplan';
- Er is in januari 2020 een (eenmalige) impactanalyse gedaan door DMB, DRM, IND, COA, RvR, DT&V en RvS voor de mogelijke herbeoordeling van de vergunningen van Syrische inwoners, indien de veiligheidssituatie in Syrië verbetert.

##### *Aanvullende handelingsperspectieven*

*Breng doorlopend mogelijke noodscenario's in kaart en ontwikkel een generiek noodplan dat specifiek kan worden gemaakt voor eventuele noodscenario's. Zorg dat de (impact van) verschillende scenario's systematisch in kaart worden gebracht, worden doorgerekend en bijgewerkt wanneer nodig. De impactanalyse gedaan voor de mogelijke herbeoordeling van Syrische vergunningen dient hiervoor als goed voorbeeld. Hiervoor dient een duidelijke taakverdeling te worden afgestemd tussen DRM en de IND.*

*Formuleer een noodplan voor lange/hoge pieken in de instroom. Het ontwikkelen van het generieke noodplan en eventuele verbijzonderingen daarop voor specifieke scenario's is een taak van de IND, die dit in samenwerking met MJenV en in afstemming met de ketenpartners zou moeten opstellen. Zo hoeven er minder afspraken en afwegingen te worden gemaakt indien er zich een noodsituatie voordoet.*

<sup>1</sup> Interviews.

Dit noodplan behelst niet alleen de inzet van A&B, maar ook de bij het asieldomain betrokken directies als Dienstverleners, Bedrijfsvoering, JZ en eventueel de effecten voor of benodigde samenwerking met ketenpartners.

In een dergelijk 'noodplan' worden in elk geval de volgende zaken vastgelegd:

- Hoe de identificatie van de piek plaatsvindt en wanneer hierop wordt geacteerd (de 'trigger' en voorwaarden die bepalen wanneer van het noodplan in werking treedt);
- Een blauwdruk voor de crisisorganisatie;
  - Of en hoe het werk van de 'reguliere organisatie' wordt gescheiden van de noodorganisatie;
  - Rollen en verantwoordelijkheden (met naam en toenaam);
  - (Mogelijke) locaties en voorzieningen;
- Inrichting noodprocessen:
  - Het tijdelijk 'opknippen' van het proces zodat er sneller kan worden opgeleid voor specifieke taken<sup>1</sup>;
  - Het installeren van een tijdelijke verwerkingskamer<sup>2</sup>;
  - Het maken van onderscheid in eenvoudigere, kansrijke zaken en complexere zaken zodat eenvoudigere zaken kunnen worden toegewezen aan de 'Taskforce' en de complexere zaken aan de vaste medewerkerspopulatie<sup>3</sup>;
- Een draaiboek, protocollen en hulpmiddelen voor het opschalen van de benodigde capaciteit:
  - Een register van oud-medewerkers die vooraf zijn benaderd en hebben aangegeven bereid te zijn te helpen in het geval van crisis;
  - Een overeenkomst met arbeidsmarktdienstverleners waarop een beroep wordt kan worden gedaan.

- Een noodopleidingsplan met hierin een draaiboek/protocol voor verkorte, modulaire opleidingstrajecten die met een zo laag mogelijke investering zoveel mogelijk bijdragen<sup>1</sup>;
- Een draaiboek/protocol voor het vrijmaken van de vereiste noodfinanciering;
- Eventuele andere uitgangspunten voor besluit- en beleidsvorming, bijvoorbeeld:
  - Aangepaste protocollen/verantwoordingslijnen;
  - Aanpassingen/vereenvoudigingen in het behandelproces.
  - Aanpassingen/vereenvoudigingen in de wijze waarop besluitvorming plaats vindt of zelfs (deels) wordt geautomatiseerd;
- Overzicht van afhankelijkheden van en afspraken met ketenpartners (waaronder ook de rechtspraak).

Concretiseer op basis van deze 'blauwdruk' de reeds beschikbare 'draaiboeken', in combinatie met impactanalyses voor verschillende scenario's voor 'lange/hoge pieken' (zoals gedaan voor de mogelijke herbeoordelingen).

Zorg daarnaast dat het plan regelmatig wordt herzien naarmate de situatie verandert (omgeving, rollen, verantwoordelijkheden) en zorg dat het noodplan wordt geaudit door interne en/of externe auditors.

Net als bij korte/kleine pieken zijn de 'één IND gedachte' en het snel in kaart kunnen brengen van de samenstelling van de vraag randvoorwaardelijk. Een stabiele personeelsbasis bepaalt mede het absorptievermogen en daarmee de kwaliteit van de crisisorganisatie.

<sup>1</sup> Hiervoor zijn best practices opgedaan in de huidige Taskforce.

<sup>2</sup> De verwerkingskamer is een concept dat al bestond op locatie Den Bosch en is gebruikt door de Taskforce om dossiers 'behandelklaar' te maken zodat deze zo effectief mogelijk kunnen worden opgepakt door behandelaren.

<sup>3</sup> Dit vraagt een vroegtijdige indicatie van de 'inhoud' van de instroom. Voor het maken van het onderscheid tussen eenvoudigere, kansrijke zaken en complexere zaken is eveneens een best practice opgedaan in de huidige Taskforce.

#### 4.10 Concretiseer de SPP verder, bijvoorbeeld met behulp van scenario's

*De IND is op dit moment niet goed in staat om het personeelsbestand te verbinden aan de aanvragen die binnenkomen.* De huidige strategische personeelsplanning (SPP) van de IND vormt weliswaar een goede basis om de gewenste strategische organisatieontwikkeling door te vertalen naar een passend, stabiel en wendbaar personeelsbestand. Het plan is echter nog onvoldoende praktisch toepasbaar.

Een goed strategisch personeelsplan bevat zes bouwstenen:

1. **Blik naar de toekomst**
  - De missie, visie, strategie en externe omgeving van de organisatie (ook: toenemende complexiteit van werk);
  - (Strategische) toekomstscenario's - in het geval van de IND bijv. (een definitie van) lage, gemiddelde of hoge instroom;
2. **Beschrijving huidig personeelsbestand**
  - Kenmerken van het huidige personeelsbestand (sekse, leeftijd, diensttijd, loonkosten, salarispositie, arbeidsrelatie, deeltijdumfang etc.) alsmede de huidige kwaliteit (ook: ervaringsniveau) van personeel;
  - Een analyse van de instroom, doorstroom en uitstroom in het verleden;
3. **Beschrijving van wat nodig is/zal zijn**
  - Voorspelling van de mogelijke toekomstige bezetting (aanbodzijde) op basis van vooronderstellingen door- en uitstroom;
  - Toekomstige noodzakelijke formatie (vraagzijde)

door de strategische consequenties van de strategische scenario's te vertalen naar de gewenste formatie;

4. **De overbrugging tussen huidig en benodigd**
  - Een analyse van de ruimte tussen huidig en verwacht;
5. **Een scenarioplanning**
  - Per (strategisch) scenario de benodigde personeelssamenstelling;
6. **Interventies**
  - (Concrete) acties om geconstateerde ruimte te overbruggen.

Een aantal van deze bouwstenen is goed ingevuld, zoals het strategisch perspectief en kenmerken van het personeelsbestand, maar een aantal ontbreekt ook (zoals de strategische scenario's/scenario's in de vraag en een scenarioplanning). Aan andere bouwstenen is nog te algemeen en daarmee onvoldoende toepasbaar invulling gegeven, zoals de benodigde personeelssamenstelling. Het benodigde ervaringsniveau bij A&B en JZ, het probleem met een hoog verloop in een aantal organisatieonderdelen en de benodigde interventies om hier iets aan te doen zijn goede voorbeelden van elementen die in het SPP zouden worden verwacht, maar nog ontbreken.

De basis voor een dergelijk SPP is een goed datamodel. De onderzoekers hebben vastgesteld dat de benodigde data voor een goed SPP nog op verschillende vlakken ontbreekt:

- Data wordt niet altijd gestructureerd vastgelegd (bijv. tekenbevoegdheid), maar ligt vaak vast in PDF's of Excelbestanden;

- Personeelsdata is niet altijd even accuraat (bijvoorbeeld hoe lang medewerkers bij de IND werken);
- Data is verspreid door de organisatie te vinden, op verschillend detailniveau (HR en A&B hebben niet altijd hetzelfde beeld);
- Data is niet altijd eenduidig is (Excel bestand worden niet door alle teams hetzelfde ingevuld);
- Data is niet altijd onderscheidend genoeg is (bijv. functietitels);
- Het bronsysteem P-Direkt kan niet altijd aan de voor SPP benodigde databehoeftte voldoen en er is geen centraal eigenaarschap voor data aangaande medewerkers.

#### Handelingsperspectieven

De IND heeft te maken heeft met een sterk fluctuerende vraag. Dit maakt scenario plannen lastig, maar ook des te belangrijker. Het advies is om te starten met de definitie van een aantal scenario's als basis voor het SPP (bijvoorbeeld voor een toenemende, gelijkblijvende of afnemende vraag), zodat kan worden geanticipeerd op verschillende situaties en kan worden geëxperimenteerd met de geformuleerde scenario's en hun uitkomsten.

Deze scenario's moeten worden vertaald naar de benodigde capaciteit en expertise. Hierbij kan worden gedacht aan een duidelijke visie op de ontwikkeling (ook: aannamebeleid) die het personeelsbestand de komende jaren concreet door zal moeten maken qua bijvoorbeeld ervaringsgraad, flexibilisering (anders dan externe inhuur) en samenwerking en hoe dit zal worden gerealiseerd.

De SPP dient handvatten te bieden voor tactische en operationele personeelsplanning. Het is daarom van belang dat de planning met een vaste frequentie wordt

bijgewerkt zodat deze actueel en toepasbaar blijft.

Daarnaast moet aandacht (blijven) worden besteed aan het op orde brengen van de beschikbaarheid en kwaliteit van HR-data. Veel verbeterinitiatieven op het gebied van data focussen zich tot nu toe nog met name op data over de vraag/aanvragen en minder op personeels(gelateerde) data.

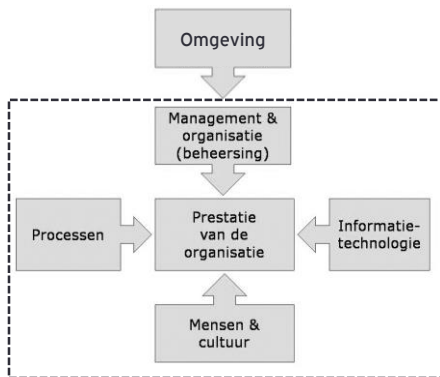
Onderzoek 'Verbetermogelijkheden van de IND met specifieke aandacht voor het asielproces'

## 5: Andere factoren van invloed op een goed functioneren van de dienst





### Klaverbladmodel



## Andere factoren van invloed op een goed functioneren van de dienst

### 5.1 Inleiding

Deelvraag 3 van deze doorlichting luidt: "Zijn er andere (externe) factoren in het werk van de IND en/of de interactie met de keten die van invloed zijn op een goed functioneren van de dienst in het bijzonder op een vlotte doorstroming van zaken?"

De onderzoekers hebben bij beantwoording van deze vraag gebruik gemaakt van het zogenaamde 'Klaverbladmodel' (zie afbeelding) en aan de hand daarvan zaken gerubriceerd die nog niet (volledig) zijn uitgewerkt bij de beantwoording van deelvragen 1 en 2.

Met name Management & organisatie (beheersing) en 'Mensen' (met name opbouw en wendbaarheid personeelsbestand) waren centrale thema's in de beantwoording van de deelvragen 1 en 2. Hierbij zijn enkele aandachtspunten rond processen, de informatievoorziening en cultuur benoemd die een relatie hebben tot bijvoorbeeld de (kwaliteit van de) sturing.

In dit hoofdstuk wordt op de belangrijkste aspecten van de informatievoorziening, de cultuur en de keten dieper ingegaan.

## **5.2. Zet lopende verbetering (stuur-) informatievoorziening voort vanuit aangescherpte architectuur en versterk de sturing op realisatie**

*Beschikbaarheid management en stuurinformatie is een vaak onderzocht en voortdurend knelpunt binnen de IND: De Informatievoorziening ondersteunt de organisatie onvoldoende.* Voorwaardelijk voor het verbeteren van de sturing, de sturingsdiscipline/prestatiedialoog en het versterken van het klant- en ketenperspectief in het plannings- en realisatiekader is dat er voldoende zicht op de realiteit bestaat om het plannen, bewaken en managen van de uitvoering te faciliteren. Het zicht op de werkelijkheid is binnen de IND vooralsnog echter onvoldoende.

De beschikbaarheid en kwaliteit van data binnen de IND vormt een in verschillende onderzoeksrapporten en rapportages beschreven knelpunt. Dit knelpunt betreft zowel informatie met betrekking tot operationele processen, als HR en overige data en belemmert de productie sturing en verantwoording, in het bijzonder (maar niet alleen) in het asieldomain.

In eerder onderzoek is aan de kwaliteit van de stuurinformatie van de IND al veel aandacht besteed. De algemene conclusie van het onderzoek 'Review Sturing op cijfers' dat KPMG in 2020 verrichtte was 'dat niet op alle vlakken aan de informatiebehoefte kan worden voldaan omdat niet alle data (op de juiste manier) beschikbaar is'<sup>1</sup>.

Het beeld dat de sturing binnen de IND op basis van feiten slechts gedeeltelijk mogelijk is, is in deze doorlichting bevestigd. Er is wel managementinformatie beschikbaar maar deze leent zich in het algemeen beter voor rapportage achteraf dan als basis voor stuurinterventies, bijvoorbeeld gericht op het optimaliseren van productieprocessen. Zo is er bijvoorbeeld onvoldoende zicht op de aard van de instroom en de voorraad (land, type) terwijl dit een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren in het goed plannen van het werk in het primaire (asiel)proces. Hiervoor is ook goed zicht op de ervaring en competenties van medewerkers (met name in Horen en Beslissen) vereist. Deze informatie wordt echter nog niet gestructureerd vastgelegd. Ook ontbreekt zowel voor het reguliere- als voor het asieldomain informatie die samenhangend inzicht biedt in de werkvoorraad per processtap versus de beschikbare capaciteit. Dit bemoeilijkt een vraag-gestuurde ('pull') inrichting van productieprocessen (zie voorgaande paragraaf) en eventuele versterking van de regie van processen over ketenpartners heen.

De beschikbaarheid en kwaliteit van data wordt bepaald door:

- Een duidelijk beeld van de benodigde data(kwaliteit);
- De kwaliteit van de ingevoerde data: Welke data wordt door wie vastgelegd en hoe (goed);
- De mogelijkheid om datakwaliteit 'af te dwingen' in systemen;
- De mogelijkheid om benodigde data (gestructureerd) op te kunnen slaan in- of te verkrijgen uit systemen.

<sup>1</sup> Review Sturing op cijfers (versie 1.0). KPMG, 23 januari 2020.

Er is bij de IND op deze vlakken nog veel winst te behalen. De organisatie heeft echter nog niet altijd duidelijk wat de informatiebehoefte precies is om goed te kunnen sturen, verantwoorden en plannen. Om het zicht hierop te verbeteren wordt onder meer een informatiestrategie uitgewerkt (zie ook hierna).

Applicatielandschap is niet toekomstvast en op termijn potentiële bedreiging voor de continuïteit. De informatievoorziening van de IND verloopt via een datawarehouse omgeving (METIS) die aangesloten is op het primaire bronsysteem INDiGO (Siebel CRM applicatie). METIS wordt gebruikt bij de totstandkoming van de interne- en externe informatievoorziening die mede bepalend is voor de bekostiging van de IND<sup>1</sup>.

Medio 2020 is op verzoek van de IND door Gartner onderzoek verricht naar de toekomstbestedingheid, business waarde en kwaliteit van het applicatielandschap (huidige informatievoorziening) van de IND. Gartner concludeerde dat de IND zonder ingrijpende maatregelen niet in haar de toekomstige informatiebehoefte kan voorzien<sup>2</sup>.

Hoewel de functionaliteit van de generieke INDiGO business services over het algemeen als voldoende tot goed werd beoordeeld, werd vastgesteld dat processen van de Directies A&B en JZ minder goed worden ondersteund. Daarnaast concludeerde Gartner onder meer dat INDiGO onvoldoende in de huidige informatiebehoefte voorziet en het behalen van de toekomstige ambitie (om

een moderne dienstverlener te zijn, die informatie- en data-gestuurd werkt) niet kan ondersteunen en dat hiervoor zowel herontwerp van het datamodel als de functionaliteit noodzakelijk is. Een andere conclusie is luidt dat de twee kernapplicaties binnen INDiGO (Siebel en BelInformed) dusdanige problemen kennen dat bij ongewijzigd beleid de continuïteit van de bedrijfsvoering van de IND binnen 5 tot 10 jaar gevaar loopt.

Lopende ontwikkelingen  
'Plannen, sturen, verantwoorden en het ontwikkelen van het daarvoor benodigde informatievoorzieningslandschap' is toegevoegd als 5e jaardoel voor 2021. De focus ligt daarin nu in eerste instantie op het verbeteren van het zicht op de actualiteit. Zo wordt in het verlengde van eerder onderzoek vanuit BIC gewerkt aan het verbeteren van de informatievoorziening vanuit INDiGO. Daarnaast wordt gewerkt aan verbetering van de kwaliteit van de data-invoer, aan het ontwikkelen van een gegevensmodel gedefinieerd vanuit het perspectief van de business (ter verbetering data voor plannings-, sturings- en verantwoordingsinformatie) en aan een register-gebaseerde informatieverwerking het realiseren van een data laag en een gemeenschappelijk koppelvlak. Ook werkt de IND de informatiestrategie uit.

De IV organisatie van de IND is in transitie en is per 1 mei als aparte Directie IV georganiseerd onder de Hoofddirectie, waar IV tot voor kort nog onder Bedrijfsvoering viel.

<sup>1</sup> Onderzoeksrapport Onderzoek METIS, Auditdienst Rijk, 17 juli 2018.

<sup>2</sup> TIME onderzoek - Inzicht in het applicatieportfolio, eindrapport. Gartner, 20 juli 2020.

De nieuwe directie beoogt er door middel van een professionaliseringsslag en een nauwere samenwerking met 'de business' voor te gaan zorgen dat IV in de toekomst beter aansluit op de behoeften van de organisatie. Een belangrijk onderdeel van Directie IV is de afdeling datadiensten. Deze afdeling richt zich specifiek op beheer van IND breed toepasbare modellen (begrippen, regels, gegevens, metadata), data-analyse(diensten), dataontsluiting en kwaliteitsmanagement. De nieuwe directie beoogt er door middel van een professionaliseringsslag en een nauwere samenwerking met 'de business' voor te zorgen dat de informatievoorziening in de toekomst beter aansluit op de behoeften van de organisatie.

De IND voorziet haar IV landschap in de komende 5-10 jaar gefaseerd te vernieuwen naar een nieuw (beslis)ondersteunend systeem. Hiermee beoogt de IND stapsgewijs de capaciteit en potentie te vergroten om aan de informatiebehoefte van de organisatie te voldoen. Een migratiestrategie, transformatie roadmap en applicatiestrategie hiervoor worden op dit moment uitgewerkt. De Enterprise Architectuur zal daarop worden herzien<sup>1</sup>.

In 2021 wordt begonnen met het asielproces omdat daar de meeste winst te boeken is. Eerst voor asiel (nieuwe aanvragen) implementeert de IND in 2021 een nieuw gegevensmodel en registers dat de IND in staat stelt om makkelijker data te generen voor plannings-, sturings- en verantwoordingsinformatie. Bij de ontwikkeling van het

nieuwe gegevensmodel wordt rekening gehouden met de andere processen, zodat het daar later ook uitgerold kan worden.

De basis voor deze ontwikkelingen ligt onder meer in de data- en registerstrategie en in de nieuwe strategische I agenda voor 2021-2023. De IND beoogt een iteratieve (agile) werkwijze waarbij huidige landschap in 'bouwblokken' is opgedeeld. Deze worden in nauwe samenwerking met de primair procesdirecties geprioriteerd om zo de toegevoegde waarde van innovaties te kunnen optimaliseren.

Gartner adviseerde onder meer een aantal scenario's voor de Toekomstige Informatievoorziening (TIV) en de migratie daarnaartoe te ontwikkelen en daarbij onderscheid te maken tussen generieke en specifieke functionaliteit om gebruikers optimaal te ondersteunen<sup>2</sup>. In dit verband dient te worden geanalyseerd wat de specifieke verschillen zijn tussen de directies inzake processen, persona's en het gebruik van INDiGO, om zodoende de oorzaken van de lagere gebruikerstevredenheid in specifieke directies te bepalen.

Daarnaast werd aanbevolen het huidige (concept) business capability model een niveau dieper uit te werken om verdere analyses en keuzes rondom businesswaarde en passende applicaties in TIV nog gerichter te kunnen maken, en ervoor te zorgen dat de capabilities herkenbaar zijn voor de business.

<sup>1</sup> Interview, validatie conceptrapportage 2.  
<sup>2</sup> TIME onderzoek - Inzicht in het applicatieportfolio, eindrapport. Gartner, 20 juli 2020.

Een proces van verdere uitwerking van het concept BCM zal leiden tot verdere aanscherping van de definitie van de capabilities, alsook een gesprek initiëren over de capabilities die in de toekomst nodig zijn, het écht benodigde tempo van verandering per capability en de prioriteit die de business eraan geeft.

Ook de hiervoor aangehaalde rapporten van KPMG de Auditdienst Rijk<sup>1</sup> bieden handelingsperspectieven voor verbetering. Deze handelingsperspectieven worden in verschillende trajecten opgepakt, maar vormen ook, samen met de verbeterslag die de IND zelf voor ogen heeft, de basis voor de 'Opgave IV'.

#### **Aanvullende handelingsperspectieven**

De IND heeft in de huidige situatie slechts gedeeltelijk zicht op de werkelijkheid en heeft nog niet altijd duidelijk wat de informatiebehoefte precies is om goed te kunnen sturen. Onder meer op basis van de 'IV-Opgave 2020-2024', 'de datastrategie 2019-2023' en de 'i Strategie 2021-2023' werkt de IND aan de noodzakelijke verbetering van de informatievoorziening. Met de lopende verbeteringen lijkt de IND op de goede weg. De onderzoekers hebben echter moeilijk kunnen vaststellen in welke mate verbeteringen vanuit een duidelijk, fundamenteel kader (strategie; architectuur, business capability model) worden geïnitieerd. De huidige Enterprise architectuur van de IND is betrekkelijk globaal van aard. Een goede definitie van wat de (stuur)informatiebehoefte precies is, ontbreekt vooralsnog.

Dit in combinatie met het nog in ontwikkeling zijn van een (integrale) routekaart voor de IV transitie maakt het moeilijk binnen de kaders van deze doorlichting te beoordelen of de juiste dingen in de juiste volgorde worden gedaan en maakt de transformatie van de informatievoorziening naar de mening van de onderzoekers moeilijk bestuurbaar voor de IND en voor de ambtelijke sturingsdriehoek. De bovengenoemde plannen bieden goede handvatten voor de transformatie van IV maar ook daarin lijken tijdslijnen voor bepaalde activiteiten (bijvoorbeeld uitwerking datamodel, realisatie datalaag) telkens op te schuiven.

De onderzoekers bevelen aan prioriteit te geven aan het bestuurbaar maken van de IV transformatie van de IND. Om initiatieven beter te richten en bestuurbaar te maken en een voldoende robuuste, toekomstvast en wendbare aansluiting van de informatievoorziening op de business te garanderen, bevelen de onderzoekers aan om prioriteit te geven aan de aanscherping van de (enterprise) architectuur en business capability model (aanbeveling Gartner) van de IND. Deze definiëren de ordening van producten en diensten, de bijbehorende processen, informatievoorziening en gegevens van de IND. Rijksbrede kaders en IND-brede kaders ('klant- en zaakverantwoordelijkheid' en 'ketenoriëntatie/ ketensturing') dienen in de architectuur expliciet te worden ingebed.

<sup>1</sup> Sturing op cijfers, KPMG, januari 2020 en Onderzoek METIS, Auditdienst Rijk, juli 2018.

Daarnaast dient prioriteit te worden verleend aan de al in gang gezette ontwikkeling van de routekaart. Hierbij hoort een gedegen financiële uitwerking om budgettaire kaders (ook in de ambtelijke sturingsdriehoek) te valideren en 'besluitbaar' en bestuurbaar te maken. Gegeven de grote ambitie van de IND rond informatievoorziening en de omvang en impact van de transformatie die de IND voorziet om van de huidige naar de toekomstige informatievoorziening te geraken, zijn de budgettaire risico's van deze transitie aanzienlijk.

De Directie Informatisering en Inkoop (MJenV) moet vanuit Eigenaar een belangrijke rol spelen in het valideren van de architectuur, de routekaart en de financiële uitwerking en in het volgen en zo nodig (bij)sturen van de opvolging ervan binnen de ambtelijke sturingsdriehoek.

### 5.3 Cultuur

Voor zover uit deze doorlichting is gebleken, is naar de cultuur van de IND de afgelopen jaren geen gericht onderzoek gedaan.

Een diepgaande analyse van de cultuur van de IND viel buiten de reikwijdte van de doorlichting. De mate waarin bovengenoemde en andere aspecten deel uitmaken van de leiderschapscultuur en/of organisatiecultuur zou wel gericht moeten worden onderzocht (zie handelingsperspectief aan het eind van deze paragraaf). Ze kunnen initiatieven om de sturing binnen de organisatie te veranderen namelijk maken of breken. Deze paragraaf vat een aantal cultuur-gerelateerde thema's samen die zijn benoemd in de gesprekken die in het kader van deze doorlichting zijn gevoerd.

#### Betrokken

Medewerkers en management benadrukken ten eerste de hoge mate van betrokkenheid en bevoegenheid van de medewerkers bij de IND. Men is trots op het vak. Medewerkers zijn gedreven om het beste te doen voor de klant waarbij veel waarde wordt gehecht aan professionaliteit en handelen vanuit 'de menselijke maat'.

#### Angst voor ontstaan van een 'afrekencultuur'

De maatschappelijke opgave van de IND omvat de begrippen 'rechtvaardig', 'kostenefficiënt' en 'oog voor de menselijke maat'. Gevraagd naar redenen waarom de IND de werkwijzen en resultaten van teams of medewerkers

niet vergelijkt om te leren wat tegen het licht van deze begrippen goed werkt en wat niet, geven medewerkers van de IND aan dat men vreest dat een 'afrekencultuur' zou kunnen ontstaan als (individuele) bijdragen doorlopend inzichtelijk zouden zijn.

#### Een zekere aversie tegen 'bedrijfsmatigheid'

In deze doorlichting is geconstateerd dat, indien er binnen de IND voor het realiseren van bepaalde doelen plannen bestaan, deze meestal niet voorzien zijn van concrete routekaarten, tijdslijnen/mijlpalen, eigenaren van mijlpalen, etc. Er zit daardoor een zekere vrijblijvendheid in.

Binnen de IND is het geen gemeengoed acties vast te leggen en elkaar daar op aan te spreken. Men spreekt elkaar niet makkelijk aan op afspraken en verantwoordelijkheden. Dit bemoeilijkt de 'check en act' die nodig is voor het sluiten van de PDCA cyclus. Binnen de IND-cultuur bestaat een angst dat 'oog voor menselijke maat' moeilijk verenigbaar is met de 'bedrijfsmatigheid' die nodig is om binnen de daarvoor geldende termijnen op een kostenefficiënte wijze tot een rechtvaardig (gelijke situaties volgens de geldende kaders gelijk behandelen) beoordeling te komen.

#### Plannen maken of realiseren?

Acties om zaken te verbeteren beginnen met het maken van een plan. Het valt de onderzoekers op dat de totstandkoming van plannen en ook de realisatie ervan lang kan duren.

Elders in dit rapport is benoemd dat de IND bijvoorbeeld nog steeds werkt aan de implementatie van het in 2014 ontworpen organisatiemodel en veel tijd nodig heeft voor het maken van een concreet plan voor de opvolging van aanbevelingen van de rapporten die in de eerste helft van 2020 zijn verschenen. Tegelijkertijd geven medewerkers van de IND in interviews aan dat men ervaart indien er zich onverwachte ontwikkelingen of crisissituaties voordoen en dan snel kan schakelen.

#### **Overleg en consensus**

'Je gaat er over of niet' was een van de uitgangspunten van het organisatie- en besturingsmodel 'op weg naar een nieuwe IND' (2014). Besluitvorming lijkt echter nog niet altijd even slagvaardig en mensen nemen (en geven elkaar) veel ruimte om het eigen "stukje van de werkelijkheid" in te brengen om tot consensus te komen.

#### **Naar binnen gekeerde organisatie**

IND'ers steunen elkaar in het zware weer waarin de IND zich van tijd tot tijd in bevindt. Een aantal personen die in het kader van deze doorlichting zijn geïnterviewd, geeft aan dat de organisatie, mede door alle aandacht in de politiek en media, 'naar binnen is gekeerd'. Men houdt graag wat buiten is buiten, en gaat niet van nature proactief het gesprek aan met de buitenwereld. Eén van de vijf jaardoelen van de IND ('Externe oriëntatie') is er opgericht dit te doorbreken.

#### **Handelingsperspectief**

Er lopen binnen de IND initiatieven die van invloed zijn op enkele van de hier benoemde cultuuraspecten, zoals 'Het goede gesprek' bij Asiel ('elkaar aanspreken'), en de recent opgerichte maatschappelijke adviesraad ('externe oriëntatie'). In het kader van het jaardoel 'Moreel fit' is de gewenste cultuur gedefinieerd als 'Het hebben van een klimaat waarin je jezelf kunt zijn (veiligheid, diversiteit en inclusiviteit). Een klimaat waarin je zaken bespreekbaar kunt maken en van elkaar kunt leren; een cultuur van Bespreekbaarheid'<sup>1</sup>.

In het hoofdstuk over sturing is een aantal handelingsperspectieven aangereikt dat zou kunnen bijdragen aan een betere sturingsdiscipline en een focus op continu verbeteren, bijvoorbeeld door medewerkers elkaar en hun managers uit te nodigen elkaar meer te inspireren om van elkaar en elkaars successen te laten leren.

In het verlengde van de kernwaarden van de IND (deze werden in de eindfase van deze doorlichting in het MT IND vastgesteld) zou de IND tot slot de gewenste organisatie- en leiderschapscultuur explicieter moeten maken. Op basis daarvan dient een nulmeting te worden uitgevoerd om objectief de ruimte tussen huidige en gewenste cultuur te bepalen en mitigerende acties te definiëren en te implementeren. Dit kan een meerjarige inspanning vergen.

<sup>1</sup> Jaarplan IND, 2021.



# Overige bevindingen: Keten

## 5.4 Keten

Momenteel is er beperkte aandacht voor resultaatgericht werken in de keten. Vanuit de interviews is vanuit verschillende niveaus aangegeven dat men het gebrek aan sturing op resultaat óók voor de keten als geheel als een gemis ervaart. De doorlichting van de asielketen bracht enkele specifieke aandachtspunten aan het licht (zie voor handelingsperspectieven de rapportage doorlichting Asielketen).

### **Er is binnen de keten geen cultuur gericht op de ketensamenwerking**

Op het bestuursniveau binnen de keten wordt het belang van ketensamenwerking onderschreven maar dit komt niet voldoende terug in het handelen. Ketenpartners zijn gericht op het nastreven van de eigen doelen in plaats van de ketendoelen. Dit leidt tot discussies en suboptimalisatie binnen de keten.

Vanuit de heersende cultuur wordt onvoldoende proactief gedacht vanuit het belang van de keten en andere ketenpartners. Onderling wordt elkaar onvoldoende gegund. Zo redeneert men onvoldoende welke invloed de eigen beslissingen hebben op de keten of ketenpartners. Zo wordt bijvoorbeeld de vraag 'Wat zijn de gevolgen voor

de keten?' (zowel bij het departement als binnen de keten) niet gesteld. Dit komt soms door een gebrek van kennis van de processen van de keten. Daarnaast worden strategische keuzes of knelpunten vaak via de eigen lijn met Oprachtgever of Eigenaar behandeld en stellen de ketenpartners elkaar pas na afloop op de hoogte.

De Oprachtgever lijkt in de positie te komen om problemen naar de keten naar zich toe te (moeten) trekken. Dit omdat ketenpartners naar elkaar wijzen als oorzaak van knelpunten in de keten in plaats van naar de eigen organisatie te kijken. Men verschuilt zich als het ware achter de keten. Hierdoor worden vraagstukken binnen de keten niet altijd op de juiste of meest effectieve manier opgepakt maar missen ketenpartners ook zelf kansen om in de spiegel te kijken en het eigen handelen te verbeteren.

MJenV heeft in het verleden problemen naar zich toe zoals door het aanstellen van een operationeel ketenregisseur in Ter Apel. Dit heeft geleid tot een cultuur waarbij 'ketenproblemen' die in de uitvoering dienen te worden opgelost kunnen worden overgedragen aan de Oprachtgever.

### **Overdracht van informatie op de koppelvlakken in het primair proces is niet effectief en efficiënt**

Koppelvlakken in het primair proces zijn in feite momenten van overdracht van de ene ketenpartner naar de andere. Op die koppelvlakken is overdracht van informatie van cruciaal belang om de ketenpartners onderling in staat te stellen om haar werkzaamheden in het primair proces zo goed mogelijk uit te voeren.

Uit de analyse is gebleken dat de overdracht van informatie op de koppelvlakken in het primair proces niet effectief en efficiënt verloopt. Hierdoor beschikken de medewerkers in het primair proces op operationeel niveau niet altijd over de noodzakelijke informatie (een compleet en real-time vreemdelingenbeeld) om hun taak effectief uit te voeren. Dit heeft uiteindelijk ook een nadelig effect op de effectiviteit en efficiëntie van het resultaat van het primair proces van de individuele ketenpartners en de keten als geheel

Een knelpunt in het proces van planning voor de IND is dat zij alleen zaken kunnen inplannen op het moment dat de vreemdeling zich in de pol bevindt. Door lange doorlooptijden bij nota bene IND zelf is de bezetting van de pol momenteel dusdanig hoog dat vreemdelingen eerst in de pre-pol worden geplaatst. Op deze locaties is geen organisatie rondom de medische checks en voorlichting vanuit VluchtelingenWerk Nederland. Dit moet echter eerst georganiseerd zijn alvorens IND een zaak kan inplannen. Zo komt het in de praktijk voor dat wanneer men een zaak naar voren wilt halen dit in de praktijk niet

mogelijk blijkt omdat een vreemdeling nog niet aan een pol is gekoppeld, maar nog in de pre-pol verblijft.

### **IND en DT&V voelen de noodzaak vanwege kwaliteit en volledigheid om buiten identiteitsonderzoek van de Politie ook eigen identiteitsonderzoek uit te voeren**

De Politie heeft de formele taak om de identiteit vast te stellen van de vreemdeling in het identificatie- en registratieproces. Daarnaast voert de Politie indien nodig aanvullend identiteitsonderzoek uit ter ondersteuning van het proces van vertrek. Toch voeren IND en DT&V ook nog zelfstandig identiteitsonderzoek uit ter aanvulling van de activiteiten van de Politie. Kwaliteit en tijdigheid van het identiteitsonderzoek van de Politie zijn genoemd als belangrijkste redenen. IND doet dit als aanvullend inzicht op het identiteitsonderzoek van de Politie. DT&V heeft ook een eigen projectgroep die zich specialiseert in identiteitsonderzoek om vertrek te bevorderen.

### **Handelingsperspectief**

In het kader van de doorlichting migratieketen is aanbevolen de gewenste ketencultuur te definiëren en op basis daarvan een nulmeting uit te voeren om objectief de ruimte tussen huidige en gewenste cultuur te bepalen en mitigerende acties te definiëren en te implementeren.

Onderzoek 'Verbetermogelijkheden van de IND met specifieke aandacht voor het asielproces'

## 6: Volgordelijkheid van handelingsperspectieven



## Volgordelijkheid van handelingsperspectieven

### 6.1 De IND moet verbetering realiseren in 3 fasen

Deze doorlichting laat zien dat de IND onder hoge druk opereert om aan de al bestaande beloften en verwachten te voldoen en daaraan de handen vol heeft. De aanbevelingen en handelingsperspectieven die wij voor de IND voorstellen, betreffen dan ook zeker niet allemaal nieuwe 'projecten'. In de meeste gevallen betreft het eerder aanbevelingen die opvolging in de lijn verdienen en zouden moeten worden ingebed in reguliere planning- en control-processen. De aanbevelingen en handelingsperspectieven zijn bovendien niet gericht op organisatieverandering ('herstructurering') maar eerder op organisatieverbetering ('binnen de gegeven structuur beter werken') en organisatieontwikkeling ('leren en het oplossen van problemen, bepalen gewenste cultuur en daar naartoe bewegen'). Zoals uit het voorgaande bleek, is een deel van de aanbevelingen reeds onder de aandacht van de IND en de ambtelijke sturingsdriehoek en/of worden bepaalde zaken zelfs al opgepakt. In deze gevallen zijn echter de tijdslijnen waarin initiatieven worden gerealiseerd nog niet altijd duidelijk en/of zouden initiatieven moeten worden geïntensiveerd.

Mede tegen het licht van het onderzoek Werk aan Uitvoering, het onderzoek van de Tijdelijke commissie

Uitvoeringsorganisaties (TCU) en de uitkomsten van het Parlementair Onderzoek Kinderopvangtoeslagen (POK) zijn de onderzoekers er zich van bewust dat het moeten vinden van de juiste balans tussen 'het hanteren van de menselijke maat' en eventuele andere, mogelijk geheel of gedeeltelijk contrasterende doelstellingen (als 'het inrichten van een kostenefficiënte operatie' of 'het realiseren van een eenduidige behandeling van vergelijkbare zaken'), de uitvoering voor soms moeilijke dilemma's kan plaatsen.

De onderzoekers zijn echter van mening dat het verbeteren van de 'bedrijfsmatigheid' van de IND, bijvoorbeeld door het meer planmatig werken en het verbeteren van de sturingsdiscipline, zeker niet strijdig hoeft te zijn met het leveren van diensten die recht doen aan de 'menselijke maat'. 'Snelheid' is onderdeel van kwaliteit. Processen die worden uitgevoerd door Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN) lenen zich meer voor standaardisatie dan de processen van Asiel en Bescherming (A&B) waar meer op zich zelf staande (unieke) aanvragen worden verwerkt die bewerkelijk kunnen zijn. Toch kan ook A&B baat hebben bij het identificeren van al bestaande 'best practices' en het breder uitrollen hiervan.

Dienstverlening die snel(ler) en zonder willekeur tot een heldere en rechtvaardige uitkomst leidt, doet immers wel degelijk recht aan 'het centraal stellen van de klant', en daarmee aan de kern van de visie van de IND en het primaire ordeningsprincipe voor de beoogde inrichting en besturing. De IND is daardoor in staat om zekerheid en vertrouwen te bieden aan de klant en aan alle partners in de keten.

In interviews die gedurende deze doorlichting zijn gehouden geeft een meerderheid van de directieleden van de IND aan behoefte te hebben aan een duidelijker zicht op de werkelijke prioriteiten op korte en lange(re) termijn voor de dienst.

De aanbevelingen en handelingsperspectieven die voortvloeien uit deze doorlichting hebben we gerubriceerd en uitgewerkt in 3 opeenvolgende fasen:

1. Korte termijn (< 1 jaar) 'verbeteren focus en voorspelbaarheid'
2. Middellange termijn (1-2 jaar) 'basis versterken en bestendigen structurele productiviteitsverbetering'
3. Lange termijn (> 2 jaar) 'realiseren fundamentele, organisatiebrede verbetering'

#### **Korte termijn (< 1 jaar) 'Uit zwaar weer geraken door verbeteren focus en voorspelbaarheid'**

Doordat de IND al lang in een situatie verkeert waarin ze haar doelstellingen niet haalt, ligt de organisatie maatschappelijk en politiek onder het vergrootglas. De IND

moet onder ogen zien dat het in zwaar weer verkeert en zaken snel op orde moet brengen: zowel operationeel, als qua informatievoorziening maar ook financieel (de IND houdt middelen over).

Op korte termijn (<1 jaar) is de belangrijkste prioriteit dat de IND haar focus (her)vindt en de spiraal van niet nagekomen beloften, Kamervragen, onderzoeken en (frequente, tussentijdse) stuurinterventies doorbreekt. 'Woord houden' en voorspelbaar en transparant zijn, zijn sleutelbegrippen om het vertrouwen te herwinnen, binnen de ambtelijke sturingsdriehoek, de keten en daarbuiten. Hierbij moet de IND er op kunnen vertrouwen dat de Opdrachtgever en Eigenaar open staan voor eventuele hulpvragen. Het is daarbij vanzelfsprekend dat de IND exact kan aangeven wat de organisatie wel of niet kan uitvoeren.

Doelen moeten meer realistisch en minder talrijk zijn maar wél worden gerealiseerd. Als het nakomen van afspraken, om wat voor reden dan ook, toch niet lukt, hoort daar een goede uitleg bij, inclusief een interventie om afwijkingen in de toekomst te voorkomen. Het is van belang dat de (ervaren) mensen die de primaire processen uitvoeren aan boord blijven. De belangrijkste aanbevelingen/handelingsperspectieven voor Fase 1 zijn als volgt.

### Sturing:

- **IND (MT en lijnmanagement):** Verbeter gericht de sturingsdiscipline binnen de IND met name in (maar niet beperkt tot) het asieldomain. De IND moet nadrukkelijker en datagedreven gaan sturen op output- én inputnormen (bijvoorbeeld door tijdsnormen per product/dienst een belangrijker rol te geven in de operationele sturing). Ook dient de hygiëne in de planning en control te worden verbeterd: de 'check' en 'act' moeten worden versterkt door verschillen tussen planning en realisatie te verklaren (nacalculatie) en corrigerende acties en besluiten vast te leggen inclusief tijdslijnen en verantwoordelijke actiehouders. In de wekelijkse en maandelijks cyclus moet de opvolging worden bewaakt en moet men elkaar aanspreken op resultaten. Ondersteund door het IND Expertisecentrum Lean wordt een aantal IND directies geholpen de sturingsdiscipline te verbeteren. Dergelijke initiatieven dienen te worden versneld en geïntensiveerd;
- **IND (Control):** Reken de impact door (ook in de tijd!) van (lopende) productiviteit-verbeterende maatregelen. Herprioriteer zo nodig (lopende) initiatieven: vergroot focus op initiatieven met de meest substantiële aantoonbare bijdrage, verlaag focus op andere initiatieven;
- **IND (Control) en DRM (validatie):** Verbeter het realisme van (nieuwe) doelstellingen waarop in de ambtelijke sturingsdriehoek en binnen de IND wordt gestuurd. Er is winst te behalen als in gesprekken over deze doelen nadrukkelijker wordt besproken welke voorwaarden moeten worden vervuld om doelen te realiseren. Het is

aan de IND om het realiteitsgehalte en de haalbaarheid van belangrijke doelstellingen (zoals de productieraming) bottom-up te onderbouwen voordat het jaarplan wordt ingediend. Daarnaast dienen deze onderbouwingen door DRM te worden gevalideerd;

- **IND en Ambtelijke sturingsdriehoek:** Bestendig en verfijn op zo kort mogelijke termijn de afspraken gericht op het verbeteren van de stabiliteit van de financiering van de organisatie;
- **IND en Ambtelijke sturingsdriehoek:** Maak afspraken over (proces voor) opvangen/herzien van prioriteiten indien er zich kwesties voordoen die in de reguliere opdrachtverlening niet waren voorzien. Als onderdeel van de (tertiaire) P&C-cyclus zou een aantal vaste momenten per jaar kunnen worden aangemerkt waarin (prioritering in) de lopende opdracht kan worden herzien en de eventuele financiële consequenties van bijstelling kunnen worden afgehandeld. Tussentijdse opdrachten dienen zo gestructureerd en via akkoord van de Opdrachtgever naar IND te worden geleid. Het verdient aanbeveling om voorafgaand aan (politieke) keuzes met forse impact - in geval van tussentijdse opdrachten maar óók binnen de context van de jaarcyclus- een uitvoeringstoets uit te voeren waarmee vervolgens rekening wordt gehouden bij de opdrachtverstrekking.

### Personeel:

- **IND en Ambtelijke sturingsdriehoek:** Houd (een deel van) de Taskforce medewerkers (tijdelijk of blijvend) langer aan op basis van (timing van) van verwachte productiviteitsverbeteringen (zie ook 'sturing'). Hiermee worden medewerkers die zijn opgeleid en ingewerkt behouden, wat opleidingskosten en het beslag op ervaren medewerkers om opleidingen te verzorgen beperkt. Hierdoor kan de balans directe/indirecte tijdsbesteding worden verbeterd;
- **IND (HR):** Definieer en implementeer een beleidsraamwerk gericht op behoud en ontwikkeling van een ervaren medewerkerspopulatie, met name voor Directies A&B en JZ. Dit raamwerk dat onder meer een duidelijk carrièrepad voor medewerkers beschrijft vormt te basis voor sturing op ontwikkeling van (een goede van het) gewenste ervaringsniveau binnen medewerkerpopulaties.

### Overig:

- **IND (Directie IV i.s.m. primair procesdirecties):** De IND heeft een aparte Directie IV opgezet en verschillende initiatieven voor verbetering van de informatievoorziening in gang gezet. Om deze initiatieven beter te richten en bestuurbaar te maken bevelen de onderzoekers aan de (enterprise) architectuur van de IND verder uit te werken. Deze omvat de ordening van producten en diensten, de bijbehorende processen, informatievoorziening en gegevens. De architectuur vormt de noodzakelijke basis

voor de ordening van het proces- en IV-landschap van de IND, ook in perspectief van de Rijksbrede kaders hiervoor. Ten tweede dient prioriteit te worden gegeven aan het uitwerken van de initiatieven in een duidelijke, tijdgebonden routekaart (is in gang gezet) en een gedegen financiële uitwerking om budgettaire kaders (ook in de ambtelijke sturingsdriehoek) te valideren en 'besluitbaar' en bestuurbaar te maken. De Directie Informatisering en Inkoop (MJenV) moet vanuit Eigenaar een belangrijke rol spelen in het valideren van de architectuur, de routekaart en de financiële uitwerking en in het volgen en zo nodig (bij)sturen van de opvolging ervan binnen de ambtelijke sturingsdriehoek.

- **IND:** Maak (in het verlengde van de kernwaarden van de IND) de gewenste cultuur van de IND expliciet. (De kernwaarden van de IND werden in de eindfase van deze doorlichting in het MT IND vastgesteld).

### **Middellange termijn (1-2 jaar) 'basis versterken en bestendigen structurele productiviteitsverbetering'**

Op middellange termijn (1-2 jaar) dient de IND de basis voor de uitvoering te versterken en structurele productiviteitsverbetering te bestendigen. De werking van de ambtelijke sturingsdriehoek wordt geoptimaliseerd en intern wordt het verbeteren van de sturingsdiscipline geïntensiveerd. De focus op het gebied van personeel, ligt op het verbeteren van de wendbaarheid om in te spelen op pieken in het werkaanbod. De belangrijkste aanbevelingen/handelingperspectieven voor Fase 2 zijn als volgt.

### Sturing:

- IND (in overleg en samenwerking met driehoek): Verbeter de helderheid en focus van het planningskader. Doelstellingen moeten meer concreet en tijdgebonden worden gemaakt. Daarnaast moeten doelen meer in samenhang worden gebracht en ook in meer nadrukkelijk in meerjarig perspectief (en zo nodig ketenperspectief) worden geplaatst;
- IND: Initieer verbeterde sturing vanuit klant- en ketenperspectief in lijn met de opzet die werd beoogd in 'Eén IND'. Het verbeteren van de sturing vanuit ketenperspectief dient ook extern te worden versterkt. De IND moet beter rekening houden met de keteneffecten van beslissingen die het nu nog eigenstandig neemt. De deelnemers aan de verschillende ketenberaden hebben nog onvoldoende zicht op de finesses van de werking van de eigen en andere organisaties en de keten om goed op eliminatie van knelpunten te kunnen sturen. (Ook) hier kan versterking van datagedreven sturen een belangrijke bijdrage leveren (bijvoorbeeld met behulp van APM data). Het tempo waarin dit mogelijk is, wordt mede gedicteerd door tempo verbeteringen in IV;
- IND: Initieer sturing op continu verbeteren en laat dit zo geleidelijk onderdeel worden van het eigen DNA. Hierbij moet niet in de eerste plaats worden teruggegrepen op top-down aansturing maar juist ruimte worden gemaakt voor ('agile') stapsgewijze, bottom-up en zelfsturende verbetering, bijvoorbeeld door teams en medewerkers te stimuleren en te helpen doorlopend van elkaar te laten leren.

### Personeel:

- IND: Ontwikkel een draaiboek voor korte/kleine pieken in de asielinstream en richt een interne flexibele schil in die kan voorzien in het opvangen ervan. Hiertoe dient nog te worden gedefinieerd hoe groot de benodigde flexibele capaciteit zou moeten zijn. Deze zou (intern) gestalte kunnen krijgen via 'omklapunits': teams die (deels) zijn opgeleid om (op eenvoudiger taken) bij twee directies te werken;
- IND: (i.s.m. DGM/Kleine Keten): Formuleer/actualiseer een/het 'noodplan' voor het opvangen van lange/grote pieken in Asiel;
- IND: Onderzoek en implementeer gerichte (nieuwe) innovaties in processen en informatievoorziening die helpen de (sturing op) productiviteit te verbeteren;
- IND: concretiseer strategische personeelsplanning, bijvoorbeeld met behulp van scenario's.

### Overig:

- IND (Directie IV i.s.m. andere directies): Scherp (sturing op realisatie) verbeterinitiatieven zo nodig aan op basis van ('Enterprise') architectuur en routekaart.
- IND: Laat nulmeting uitvoeren om objectief de ruimte tussen huidige en (in vorige fase bepaalde) gewenste cultuur te objectiveren en mitigerende acties te definiëren.



### **Lange termijn (> 2 jaar) 'realiseren fundamentele, organisatiebrede verbetering'**

De nadruk op lange termijn (>2 jaar) ligt op het realiseren van fundamentele verbetering. In deze fase wordt voortgebouwd op het grondwerk in Fasen 1 en 2 en zal ook steeds nadrukkelijker geprofiteerd kunnen worden van de verbeteringen die moeten worden gerealiseerd in de informatievoorziening. De belangrijkste aanbevelingen/handelingperspectieven voor Fase 3 zijn als volgt.

#### **Sturing:**

- Intensiveer verbeterde sturing vanuit klant- en ketenperspectief (tempo wordt gedictieerd door tempo verbeteringen in IV);
- Intensiveer sturing op continu verbeteren (ondersteund door Expertisecentrum Lean) een laat dit zo geleidelijk onderdeel worden van het DNA van de organisatie;
- Optimaliseer verbeteringen in Fasen 1 en 2.

#### **Personeel:**

- Onderzoek en implementeer gerichte innovaties in processen en informatievoorziening die helpen de (sturing op) productiviteit te verbeteren (zie ook Fase 2);
- Optimaliseer verbeteringen Fasen 1 en 2.

#### **Overig:**

- Uitvoeren van eventuele maatregelen in verlengde van kernwaarden en nulmeting gewenste cultuur.

### **Tot slot**

Mede bepalend voor het slagen van de fundamentele verbetering van het organisatie- en sturingsmodel en (de wendbaarheid van) het personeelsbestand is dat de IND ook een ontwikkeling doormaakt qua informatievoorziening en nagaat welke rol een verandering van de cultuur hierin dient te spelen.

Niet minder belangrijk is dat de samenstelling, kwaliteit en oriëntatie van het management past bij de opgave waar de IND voor staat. De manier waarop wordt gestuurd en de mate waarin dit effectief is, is namelijk direct terug te leiden naar het bestuur dat bepaalt hoe er wordt gestuurd (hoe gedisciplineerd en met welke prioriteit), waarop wordt gestuurd (focus), en welke middelen (zoals stuurinformatie) hiervoor worden aangewend. De juiste oriëntatie, oftewel 'tone at the top' is cruciaal voor ontwikkeling van de gewenste cultuur binnen de IND.

Samenvatting handelingsperspectieven				Intensiteit inspanning per fase (Indicatief)		
Samenvattend overzicht aanbevelingen/Handelingsperspectieven		Wie	Mate waarin initiatief al loopt (indicatie)	Fase 1	Fase 2	Fase 3
Sturing binnen IND	Gericht verbeteren sturingsdiscipline (IND-breed)	IND (Lijn)	De IND heeft hiervoor een plan ('Versterking operationele Aansturing') dat wordt uitgerold via initiatieven ondersteund door Expertisecentrum Lean (ECL)	Doorlopend, lijn	Doorlopend, lijn	Doorlopend, lijn
	(Impact) lopende productiviteit-verbeterende maatregelen doorrekenen (maatregelen zo nodig herprioriteren)	IND (Control)	Niet	Enmalig		
	Initiëren/intensiveren sturing op continu verbeteren (IND-breed)	IND (Lijn + ECL)	Wordt geadresseerd in plan 'Versterking Operationele Aansturing' en verder vorm gegeven ondersteund door ECL		Initiëren	Intensiveren
	Initiëren/intensiveren verbeterde sturing vanuit klant- en ketenperspectief (IND-breed)	IND (Lijn + ECL)	Benoemd maar beperkt ingeregeld		Initiëren	Intensiveren
Sturing op- en binnen IND	Realisme (nieuwe) doelstellingen verbeteren (IND-breed)	IND (Control) en DRM (validatie)	Niet	Uitwerken en inregelen	Optimaliseren, actualiseren	Optimaliseren en actualiseren
	Verbeteren compleetheid, helderheid, focus planningskader (IND-breed)	MT IND + driehoek	Beperkt		Uitwerken en inregelen	Optimaliseren en actualiseren
Sturing op IND	Afspraken (stabiliteit) financiering bestendigen en verfijnen	MT IND + driehoek	Gevorderd (o.a. Robuuste IND), maar nog te bestendigen	Inregelen		
	Afspraken (tussentijds) opvangen/herzien prioriteiten inregelen	MT IND + driehoek	Benoemd maar niet ingeregeld	Inregelen	Optimaliseren	
Personeel en productiviteit	(Tijdelijk) deel Taskforce Asiel aanhouden	MT IND + driehoek	Gevorderd maar nog te bestendigen	Enmalig	Eventuele afbouw afhankelijk van productiviteitsverbeteringen en verloop	
	Beleidsraamwerk behoud en ontwikkeling ervaren medewerkerspopulatie (Asiel, JZ) ontwikkelen, implementeren	IND (HR)	Niet/beperkt	Raamwerk ontwikkelen	Raamwerk implementeren	
	Draaiboek kleine pieken (asielinstream) actualiseren/interne flexibele schil inrichten	IND (coproductie alle directies)	Beperkt (wel lessen uit Taskforce)		Uitwerken en inregelen	Optimaliseren en actualiseren
	Noodplan grote pieken (asielinstream) actualiseren (interne/externe flexibiliteit voorbereiden)	IND (coproductie alle directies!)	Wordt gewerkt aan actualisering maar nog niet concretisering van noodplan (behalve BV/IV).		Uitwerken en inregelen	Optimaliseren en actualiseren
	Onderzoeken en implementeren gerichte interventies om het percentage directe uren bij Asiel te verhogen	IND (Asiel)	Deels (via Academie, initiatieven gericht op verlagen verloop en verzuim)	Onderzoek indirecte uren	Intensiveer sturing op gezonde balans direct/indirect	Intensiveer sturing op gezonde balans direct/indirect
	Nieuwe, nog niet lopende innovaties in processen (en informatievoorziening) implementeren die helpen de (sturing op) productiviteit te verbeteren (Focus op maar niet beperkt tot Asieldomein)	IND (m.n. A&B, EVN, IV)	Diverse ideeën bestaan binnen de IND in aanvulling op lopende initiatieven		Prioritering/ implementatie o.b.v. impact	Prioritering/ implementatie o.b.v. impact
	Concretiseren strategische personeelsplanning, bijvoorbeeld met behulp van scenario's	IND (HR)	Niet bekend		Opzet ontwikkelen	Opzet implementeren
Overig	Aanscherpen (sturing op basis van) IV architectuur en routekaart (Directie IV, MT IND, Driehoek)	IND (IV)	Op dit moment wordt onder meer een migratiestrategie, transformatie roadmap en applicatiestrategie ontwikkeld	Uitwerken	(Bij)sturen	(Bij)sturen
	Kernwaarden/gewenste cultuur expliciet maken, 'gap' meten en uitkomsten opvolgen (IND-breed)	(Initieel) MT IND	De kernwaarden van de IND werden in de eindfase van deze doorlichting in het MT IND vastgesteld.	Definiëren	Meten en opvolgen	Opvolgen

Onderzoek 'Verbetermogelijkheden van de IND met specifieke aandacht voor het asielproces'

## 7: Opvolging eerdere onderzoeken

A vertical stack of several old, worn books with yellowed pages and various colored spines (blue, red, grey). The books are stacked on a surface, and the background is a plain, light-colored wall.

  
**EY**

## Opvolging conclusies en aanbevelingen eerdere onderzoeken

### 7.1 Inleiding

Er zijn de afgelopen jaren veel onderzoeken gedaan naar het functioneren van IND. Over een tijdspanne van 3 jaar, van juli 2017 tot juni 2020, zijn er 10 externe onderzoeken geweest naar aandachtspunten en knelpunten rond:

- Processen, doorlooptijden en wachttijden;
- Organisatorische en culturele aspecten zoals sturing, rolduidelijkheid, dienstverlening, welzijn, sociale veiligheid, werkdruk, leiderschap en integriteit;
- Risicomanagement, kwaliteitsborging en compliance;
- Informatievoorziening.

Uit elk van deze onderzoeksrapporten volgen conclusies en adviezen waarvan verwacht wordt dat de IND er opvolging aan geeft om de organisatie te versterken.

### 7.2 De IND heeft een duidelijk proces ingericht voor de monitoring van de voortgang

De IND heeft een proces gedefinieerd om de realisatie van aanbevelingen uit rapportages uit eerdere interne en externe onderzoeken te monitoren: "In november 2020 heeft het MT-IND ingestemd met het proces 'sturen op aanbevelingen uit rapportages en periodieke monitor'. Alle recente rapporten worden met de actuele status van de implementatie van de adviezen opgenomen in een

totaalrapportage 'Monitor Rapporten' die elk tertaal geactualiseerd wordt. In november is volgens de nieuwe werkwijze over de stand van zaken van de aanbevelingen uit externe rapportages per tertaal 2 gerapporteerd. Eind 2020 is op verzoek van het MT-IND door SUA/OenA en FBI/Concern een analyse uitgevoerd over de uitgevoerde inspectie-onderzoeken in de periode 2017-heden, deze zullen vanaf tertaal 3 opgenomen worden in de periodieke monitor. Team Concern is voornemens om ook de stand van zaken van de opvolging van aanbevelingen van de Auditdienst Rijk, Interne Audit en Verbijzonderde Interne Controle & Innovatie op te nemen vanaf de tertaal 1 rapportage 2021."<sup>1</sup>

De kern van het proces is dat de aanbevelingen in een overzicht zijn opgenomen, met elk een actiehouder (een MT-IND lid), waarop de voortgang wordt opgevraagd op de tertiaire peildatum door FBI/Concern. Dit overzicht wordt vertaald naar een monitor met de stand van zaken per rapport<sup>2</sup>.

FBI/Concern toetst waar mogelijk de informatie over de voortgang. De rapportage wordt ter bespreking aan het MT-IND aangeboden, Concern/FBI is bij deze bespreking aanwezig voor een toelichting.

<sup>1</sup> Jaarverslag/jaarrekening 2020, IND, 15 maart

<sup>2</sup> Procesbeschrijving sturen op aanbevelingen uit rapportages en periodieke monitor, MT IND, 10 november 2020

Ten tijde van dit onderzoek was deze cyclus binnen de IND één keer doorlopen en was één rapportage op basis van deze monitor beschikbaar<sup>1</sup>. Het bestaan van deze methodiek hebben de onderzoekers derhalve kunnen vaststellen, maar de werking ervan nog niet volledig.

### **7.3 De sturing op voortgang van de implementatie van aanbevelingen kent een aantal aandachtspunten**

Het is positief dat de IND een duidelijk proces heeft ingericht voor de monitoring van de voortgang. Wel kent de sturing op de voortgang van de implementatie van aanbevelingen (met behulp van deze monitor) een aantal aandachtspunten:

- De monitor biedt geen inzicht in de start- en einddata van verbetermaatregelen en deze zijn gedurende de doorlichting in het algemeen ook niet in alle gevallen duidelijk geworden. De gerapporteerde status of de aanbevelingen 'volgens planning' zijn opgepakt is hierdoor voor de onderzoekers moeilijk objectief vast te stellen;
- De aanbevelingen uit de rapporten<sup>2</sup> worden nog niet geheel door de monitor afgedekt;
- De samenhang met aanbevelingen en initiatieven die in eerder (intern of extern onderzoek) al waren gedefinieerd is (nog) niet goed inzichtelijk gemaakt. Het is goed om inzicht te kunnen bieden aan de opvolging van initiatieven, maar de gekozen opzet heeft als risico dat parallelle weergaven van dezelfde werkelijkheid ontstaan;

- De verantwoordelijkheid voor de sturing op voortgang en opvolging van acties/aanbevelingen berust bij verschillende actiehouders (rapport-eigenaar) en in verschillende trajecten. In een aantal gevallen betreft dit meer dan één eigenaar wat sturen op 'het geheel' zou kunnen bemoeilijken<sup>3</sup>. Er lijkt niet centraal te worden gestuurd op de voortgang van de aanbevelingen in deze monitor<sup>2</sup>;
- De monitor toont niet de inschatting van de benodigde mankracht en middelen om de aanbevelingen door te voeren, wat de beoordeling van de haalbaarheid van projecten bemoeilijkt<sup>2</sup>.

Een algemene observatie is dat de IND in een aantal gevallen veel tijd nodig heeft om aanbevelingen uit rapporten te vertalen in een plan van aanpak en een routekaart. Dit kan enkele maanden tot soms wel een jaar duren.

### **7.4 Status externe onderzoeksrapporten**

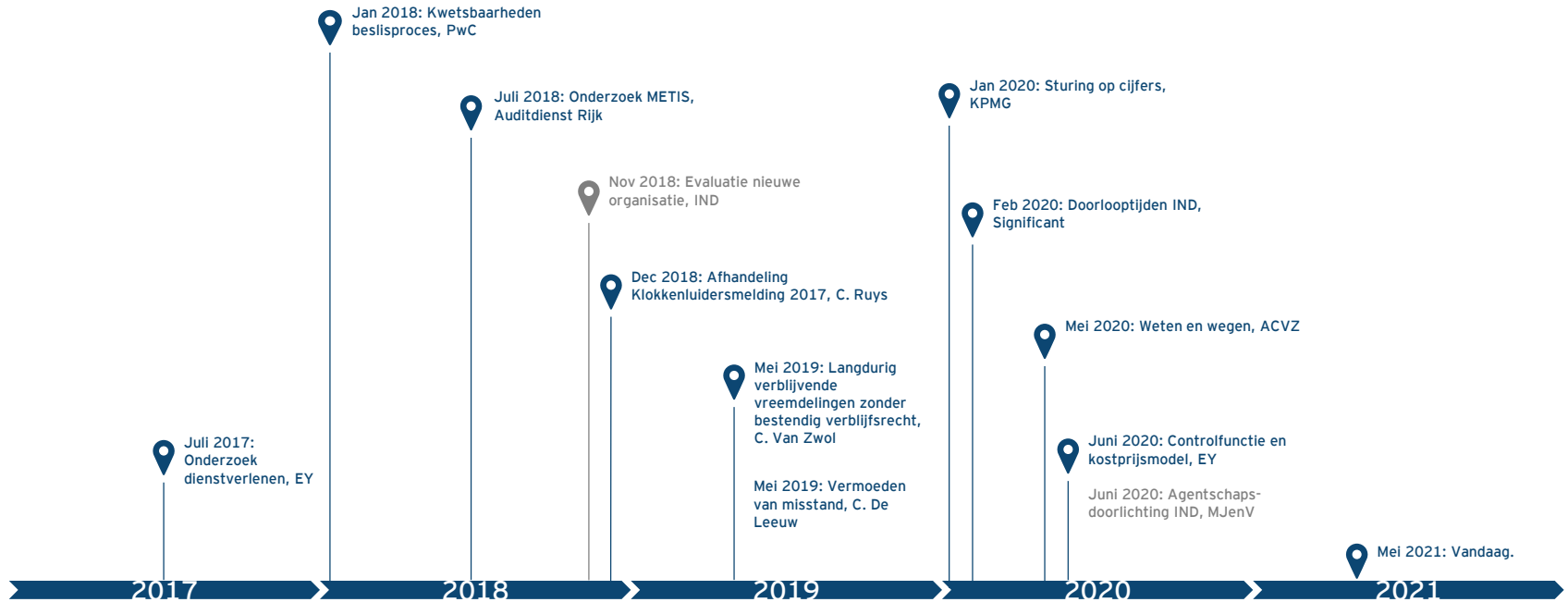
De hoofdlijnen van enkele belangrijke onderzoeken die de afgelopen jaren naar de organisatie, processen en/of bedrijfsvoering van de IND zijn uitgevoerd, zijn hieronder in chronologische volgorde samengevat (Deze samenvatting is gemaakt op basis van interviews en ter beschikking gestelde documenten en is niet het resultaat van een audit).

<sup>1</sup> Memo monitor rapportages - tertaal 3 2020, IND, december 2020.

<sup>2</sup> Er is voor dit onderzoek een overzicht gemaakt van alle conclusies en aanbevelingen van elk extern rapport uit de monitor. Zie bijlage. Deze overzichten zijn gebruikt om te toetsen of de monitor volledig is, en kan waar nodig worden gebruikt voor het eventuele completeren van de onderliggende analyse.

<sup>3</sup> Interviews en maand- en tertaalrapportages 2020.

# Tijdslijn onderzoeken (niet limitatief)



#### **7.4.1 Onderzoek Dienstverleners. EY, juli 2017**

EY heeft in opdracht van de Directie Dienstverleners een onderzoek gedaan naar knelpunten bij de dienstverlening via de klantkanalen aan particulieren, naar aanleiding van de slechte bereikbaarheid van de particuliere klantkanalen van de IND. Door de onderzoekers is destijds geconcludeerd dat het dienstverleningsconcept moest worden herijkt, en dat dit niet werd doorleefd door medewerkers en operationeel managers van de teams Dienstverleners Particulier. Tevens werden er knelpunten vastgesteld met betrekking tot de interactie(kanalen), klantgerichtheid van de operatie, interne organisatie, prestatiemeting, verbetering en innovatie.

#### **Status volgens dashboard IND T3 2020 - 1 dec 2020**

De status is, volgens de monitor van IND, per 1 december 2020: "Volgens planning. De acties rond de aanbeveling over de implementatie van WMF zijn zo goed als afgerond. Het proces voor inbedding van het WFM team is gestart en zal spoedig een feit zijn." [Dit is nog het enige openstaande punt voor dit rapport volgens de monitor]

#### **Status vastgesteld door onderzoekers**

In november 2017 is een nieuw dienstverleningsconcept ontwikkeld voor 2017-2025 waarin alle aanbevelingen voor het dienstverleningsconcept lijken te zijn meegenomen en duidelijke KPI's geformuleerd zijn.

De (operationele sturing op de) kanaalstrategie wordt versterkt door de komst van 'kanaalmanagers'. Pilots

worden beter gemeten en er zijn feedbackloops ingericht voor het testen van 'producten' met klanten. Het is echter in veel gevallen nog moeilijk om inzicht te verkrijgen in de prestatie van Directie Dienstverleners op deelprocessen/KPI's, omdat data moeilijk te ontsluiten is en er weinig draagvlak is voor prestatie-indicatoren op persoonsniveau.

Het versterken van de klantgerichte operatie is een doorlopende verbeteractiviteit, die eigenlijk per definitie nooit 'af' is. Er zijn grote slagen gemaakt in de effectiviteit van de frontoffice en afstemming tussen kanalen, maar de dienstverlening is op sommige vlakken, zoals bereikbaarheid van telefonie, nog niet op het gewenste niveau.

#### **7.4.2 Onderzoek Kwetsbaarheden van het Beslisproces. PwC, januari 2018**

PwC heeft een kwetsbaarhedenanalyse verricht op het beslisproces. Aanleiding daarvoor was een individuele zaak binnen de IND waarbij er sprake was van schending van integriteit.

In verband met de gedetailleerde beschrijving van diverse kwetsbaarheden in de werkprocessen en systemen van de IND en het misbruik dat kwaadwillende personen en organisaties zouden kunnen maken van de toelatingsprocedures is het rapport niet integraal beschikbaar gemaakt.

Wel is bekend dat er aanbevelingen zijn gedaan rondom het vergroten van het integriteitsbewustzijn en het bevorderen van een betere functiescheiding<sup>1</sup>. Ook is gecommuniceerd dat de beheersmaatregelen als gevolg van de analyse rondom technische en beleidsmatige aanpassingen, gerealiseerd zouden zijn in het najaar van 2020<sup>2</sup>.

#### **Status volgens dashboard T3 2020 – status 1 dec 2020**

De status is, volgens de monitor van IND, per 1 december 2020: "Monitoren [=Niet volgens planning]. De afgelopen periode is het werken aan twee aanbevelingen vanuit de werkgroep PwC afgerond, de aanbevelingen zijn ingebed in het reguliere werkproces en doorlopen hier de PDCA. Dit betreffen onder meer de aanbevelingen over het vergroten van het bewustzijn van medewerkers over integriteit- en frauderisico's. Met de komst van de nieuwe IV Directie zal de aanbeveling over meer (meta) data analyse ook ingebed zijn."

Op twee aanbevelingen wordt nog minder voortgang geboekt dan gepland te weten 'het programma Toegang' (aanbeveling 2) en de complexiteit van het legessysteem (aanbeveling 4). Deze aanbevelingen hebben de aandacht en hier wordt actief op gestuurd."

#### **Status vastgesteld door onderzoekers**

De onderzoekers zijn op basis van de beschikbare documentatie niet in staat de voortgang op dit onderzoek vast te stellen/te evalueren. Wel kan worden

geconstateerd dat, met oog op de beoogde realisatie in najaar 2020, vertraging is opgelopen.

#### **7.4.3 Onderzoek METIS, Auditdienst Rijk, juli 2018**

METIS is het datawarehouse van IND, dat instrumenteel is in de interne- en externe informatievoorziening. In 2015 is de ADR verzocht onderzoek te doen naar het totstandkomingsproces van de verantwoordingsinformatie in METIS. Op basis van dit deelrapport is een verbeterplan opgesteld en zijn acties ondernomen voor de versterking van METIS. Het onderzoek in 2018 is bedoeld om de implementatie van de verbeteracties te onderzoeken. In het onderzoek wordt vastgesteld dat er 'nog veel onderhanden werk' is rond de implementatie van de verbeteracties en worden aanbevelingen gedaan voor verbetering.

#### **Status volgens dashboard IND T3 2020 – 1 dec 2020**

Niet van toepassing. Wordt niet over gerapporteerd.

#### **Status vastgesteld door onderzoekers**

Het rapport van KPMG en het onderzoeksrapport Metis zijn, voor zover de aanbevelingen van de onderzoeken nog niet waren opgepakt, verwerkt in het 'Verbetertraject BIC'. Hiervoor ligt een goedgekeurd plan van aanpak met een beoogde einddatum van eind 2022 voor de volgende verbeteringen:

- Techniek: Zorgen dat Metis aan gaat sluiten bij de (veranderende) informatiebehoefte van de organisatie. Metis 2.0;

<sup>1</sup> Kamerbrief Voortgang op de implementatie van de aanbevelingen Ruys, de Leeuw en PwC, IND, 19 november 2019.

<sup>2</sup> Idem.



- Governance: Hierin worden de aanbevelingen rondom het beschrijven van rollen, taken en processen voor BIC en het DWH;
- Prioriteringsproces: Het inrichten van een beter prioriteringsproces waarbij prioriteiten voor niet alleen IV maar ook data (kwaliteit) beter worden afgewogen;
- Werkwijze: Het implementeren van een Agile/Lean werkwijze;
- Integrale blik IND vanuit meerdere bronnen voor goede stuurinformatie. Financiële data is reeds ontsloten, een ontsluiting van HR data uit P-direkt staat technisch gezien klaar, maar wacht nog op een goedkeuring langs de AVG.

Een aantal onderdelen is reeds geïmplementeerd en wordt, waar nodig, doorlopend onderhouden:

- Servicelevel agreements;
- Teststrategie ligt er en wordt uitgevoerd;
- Autorisatieproces is gedocumenteerd en geïmplementeerd;
- Controledashboards voor (technische) datakwaliteit;
- Een tactische tafel datakwaliteit die kijkt naar de inhoudelijke kwaliteit van data;
- Draaiboek voor herstel DWH bij calamiteiten;
- Alle BIC-gerelateerde incidenten worden geboekt in Topdesk.

Ten aanzien van de datakwaliteit wordt er wel kwaliteit gemeten, maar kan moeilijk worden vastgesteld in welke mate er op datakwaliteit wordt gestuurd en in welke mate

hierop wordt gestuurd op de werkvloer (waar de data wordt ingevoerd). In interviews is aangegeven dat er een eigenaarsdocument zou worden opgesteld op datakwaliteit maar dat dat er nog niet is gekomen. Tevens is in interviews naar voren gebracht dat er een norm van 98% is bepaald voor cijferlevering naar externen en de keten maar er is nog geen norm is vastgesteld voor de datakwaliteit van interne data omdat deze moeilijk te hanteren zou zijn. Daarnaast is er in de organisatie nog niet voldoende aandacht voor de kwaliteit van de data-invoer door de primair procesdirecties.

#### **7.4.4 Onderzoek Afhandeling Klokkenluidersmelding 2017. Commissie Ruys, december 2018**

Commissie Ruys heeft onderzoek gedaan naar de afhandeling van een klokkenluidersmelding bij de IND. De commissie heeft vastgesteld dat op een aantal punten niet is gehandeld in overeenstemming met de Interne klokkenluidersregeling Rijk, Politie en Defensie, en werd een vijftal aanbevelingen gedaan waaruit in de toekomst lering kan worden getrokken.

#### **Status volgens dashboard IND T3 2020 - 1 dec 2020**

De status is, volgens de monitor van IND, per 1 december 2020: "Afgerond. De laatste twee aanbevelingen uit deze rapportage zijn recent geïmplementeerd en opgenomen in de lijnsturing/reguliere managementcyclus."

#### **7.4.5 Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht. Commissie van Zwol, juni 2019**

Deze onafhankelijke onderzoekscommissie heeft onderzoek gedaan naar alle aspecten die eraan bijdragen dat vreemdelingen, ondanks een afwijzing van een toelatingsaanvraag en de daaruit voortvloeiende vertrekplicht, vaak langdurig in Nederland verblijven. De analyse en aanbevelingen betreffen deels het asielbeleid. Echter werd ook geconcludeerd dat geen aanpassing van de wetgeving nodig is om snel(ler) te kunnen beslissen over asielaanvragen. De sleutel ligt bij de uitvoering die zichtbaar dient te sturen op snelheid en norm-, wacht- en doorlooptijden en de planning dient te verbeteren met bijzondere aandacht voor complexe zaken.

Uitvoerende diensten zouden meerjarige stabiele personele en financiële capaciteit met voldoende (buffer) ruimte voor pieken in het aantal asielaanvragen moeten verkrijgen.

#### **Status volgens dashboard IND T3 2020 - 1 dec 2020**

De status is, volgens de monitor van IND, per 1 december 2020: "Volgens Planning. Het Significant onderzoek bouwt deels voort op de aanbevelingen uit het rapport van Van Zwol. Veel van de genoemde verbeteringen maken onderdeel uit van het concept plan van aanpak Programma 'Vernieuwen Asiel' (met name sturen op doorlooptijd en complexe zaken eerst). Zie hiervoor de stand van zaken van Significant. De aanbevelingen rond het belang van het kind zijn door SUA verwerkt in o.a. werkinstructies. Deze zijn zo goed als afgerond. Een ander deel van de acties

betreft de financiering van de IND, dit is onderdeel van het traject Robuuste IND."

#### **Status vastgesteld door onderzoekers**

Mede naar aanleiding van de Motie Van Ojik en Van Dijk is in de voorjaarsbesluitvorming 2019 aan de IND een stabiele financiering verleend voor de periode tot en met 2021.

De sturing op doorlooptijden in de procedure blijft een aandachtspunt evenals het verbeteren van de prioritering van complexe zaken om stapeling te voorkomen. Bij het wegwerken van achterstanden van de Taskforce zijn, ter illustratie, eerst de minder complexe zaken afgehandeld en is stapeling van complexe dossiers ontstaan.

De voorspelbaarheid van proceduregedrag wordt daarbij nog onvoldoende benut. JZ is wordt nog onvoldoende in staat gesteld om mee te sturen en/of voldoende inzicht te verkrijgen in de afhandeling van de Asielinstroom, waardoor het voorspellen van de werklust nog beperkt kan worden gedaan.

Wel is inmiddels de discretionaire bevoegdheid afgeschaft, en is hier een toets op schrijnendheid voor in de plaats gekomen. Deze ambtshalve toets houdt in dat de IND in alle gevallen in de eerste aanvraag in Nederland toetst of er sprake van bijzondere omstandigheden die leiden tot een schrijnende situatie. In die gevallen kan er een vergunning worden verleend.

Voor de verbetering van de samenwerking tussen IND, DT&V en politie lopen twee initiatieven. Er is een regietafel op locaties Ter Apel en Budel geïnstalleerd met alle ketenpartners. En er is voor terugkeer een pilot waarin HASA zaken versneld door de procedure worden gehaald, zodat DT&V beter kan anticiperen op de uitstroom bij IND.

#### **7.4.6 Geen misstanden, wel verbeterpunten; Onderzoek vermoeden van misstand bij de IND. Commissie de Leeuw, mei 2019**

Deze onafhankelijke onderzoekscommissie heeft onderzoek gedaan naar mistanden bij de IND maar deze niet aangetroffen. Wel zijn incidentele administratieve misstappen gedetecteerd. Op de vraag of medewerkers van Directie JZ over het juiste mandaat beschikken om de bezwaarschriften te beslissen, concludeerde de commissie dat de IND dat mandaat heeft. Ook bij intrekkingzaken zijn weinig fouten geconstateerd.

#### **Status volgens dashboard IND T3 2020 - 1 dec 2020**

De status is, volgens de monitor van IND, per 1 december 2020: "Monitoren [=Niet volgens planning]. De nog openstaande aanbevelingen zijn onderhanden. Dit betreffen met name acties in relatie tot het opleidingsprogramma bij RVN, registratie voor tekenbevoegdheid (project VAR) en heldere codificatie consequente toepassing van wet- en regelgeving (aanbevelingen 2, 4, 5, 11), met daarbij aandacht voor de eenheid van uitvoering en de mens achter de zaak. De komende periode moet verder gewerkt worden aan het

gebruiken van de uitkomsten van IC en IA voor het verbeteren van de organisatie. Dit krijgt vorm in de plannen rondom (de verdere implementatie van) het 3-lines model (aanbevelingen 8). Daarnaast heeft dit een plek binnen het programma compliance en legal management."

#### **Status vastgesteld door onderzoekers**

- De aanbevelingen met betrekking tot de inrichting van de compliance functie worden vormgegeven in het programma compliance. Daarvoor is op 30 oktober 2020 een projectplanning afgegeven met een beoogde einddatum van 31 december 2021. In dit kader is het 'three lines of defense' model omarmd;
- Het programma legal management heeft als doel de borging en verbetering van de (juridische) kwaliteit van alle IND producten en diensten via het ontwikkelen en implementeren van een IND kwaliteitssysteem. Onderdeel hiervan is het formuleren van kwaliteitseisen op basis van onze organisatiewaarden en de bedoeling van de wet; het ontwikkelen van een PDCA cyclus voor implementatie van wet en regelgeving via beleid(skaders) en monitoring/control op juridisch en beleidsmatig gebied ( legal control en beleidscontrol). Het programma is goedgekeurd op 26 januari 2021 en loopt. Einddatum voor implementatie is niet bekend;
- Door Internal Audit wordt op dit moment een beweging gemaakt van evaluaties en adviezen (tweedelijns) naar een betere invulling van audit taken (derdelijns).

<sup>1</sup> Interviews.

De organisatie staat hier echter vaak nog niet voor open: men wil liever vooraf advies dan dat er achteraf wordt getoetst. In dit geval komt de voorgestelde audit er dan ook vaak niet. Er worden 1 of 2 audits in het primair proces gedaan per jaar, maar ook hiervoor bestaat terughoudendheid vanwege de werk- en onderzoeksdruk. Audits in het asieldomain zijn hierdoor niet of nog beperkt uitgevoerd.

- Betrokkenheid van de behandelmeeuwker bij besluitvorming op bezwaar speelde met name in kleinere teams en is aangepakt. In dit onderwerp geeft rapport Weten en wegen een uitgebreider beeld;
- Door commissie de Leeuw wordt, net als in dit onderzoek, geadviseerd een "eenduidige wijze van taakgerelateerde toekenning en registratie van de tekenbevoegdheid en voer een centrale registratie van gemandateerden en van de toegekende tekenbevoegdheden per werksoort of pakket aan taken". Dit is nog niet overal het geval. Voor Directie A&B zijn inzichten over tekenbevoegdheid enkel beschikbaar in de Regenboogoverzichten, maar niet compleet, eenduidig of gestandaardiseerd, noch analyseerbaar. Hoewel hieraan wordt gewerkt binnen programma Vernieuwen Asiel, is nog niet duidelijk of het huidige HR dergelijke registratie kan ondersteunen of dat er een andere manier zal komen om deze informatie (gestructureerd) op te slaan. Programma Vernieuwen Asiel loopt nog tot eind dit jaar. De hieraan gelieerde mandatering is voor Asiel nog niet ingeregeld en is onderdeel van programma

VAR. Bij JZ wordt ten tijde van het onderzoek invulling gegeven aan de tekenbevoegdheid en registratie van gemandateerden;

- Het advies tot een "sluitend systeem van steekproeven voor kwaliteitsborging" lijkt gewaarborgd door de periodieke kwaliteitsmetingen die worden uitgevoerd door de IND. Wel stellen de onderzoekers vast dat de dominante indicatoren zich meer richten op instandhouding (igv beroep) dan op de kwaliteit van andere zaken (vreemdelingen, migranten die zijn toegelaten). Op alle producten binnen A&B en RVN wordt vastgesteld of de instructies zijn gevolgd en of de uitkomsten 'juist' zijn ("ben je tot het juiste besluit gekomen en heb je het juist verwoord"). Dit wordt steekproefsgewijs gedaan door ervaren medewerkers. De resultaten worden kwartaalwijs verwerkt in een kwaliteitsrapportage. Ook blijft de mate waarin besluiten in stand blijven bij beroepen boven de KPI van 85%;
- De werkwijze bij reguliere procedures bij 'niet intrekken' is geharmoniseerd met die van A&B, waarbij een toelichting wordt gegeven voor het besluit.
- Er is een beleidsmonitor ingevoerd die dient om in de gaten te houden welke wets- en beleidswijzigingen er plaatsvinden en wat dit betekent voor welk onderdeel van de organisatie. Als hierin iets spaak loopt wordt dit besproken in MT SUA. Drie maanden na invoering van maatregelen wordt geëvalueerd of de maatregel daadwerkelijk is doorgevoerd;

- De vreemdelingencirculaire is gecentraliseerd en er zijn structureel 3 beleidsredacteuren aangewezen om de vertaling te maken van werkinstructies naar de vreemdelingencirculaire. Daarnaast is er een IND breed project over begrippenvorm, waarmee wordt beoogd dat in heel IND dezelfde begrippen (en definities) worden gehanteerd.

#### **7.4.7 Onderzoek Sturing op cijfers. KPMG, januari 2020**

KPMG heeft onderzoek gedaan naar de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de management- en stuurinformatie van de IND. Het doel van het onderzoek was om beter strategisch te kunnen sturen en doeltreffender beschikbare data en cijfers te gebruiken, verklaren en ermee te kunnen voorspellen. De algemene conclusie van het onderzoek was dat niet op alle vlakken aan de informatiebehoefte kan worden voldaan omdat niet alle data (op de juiste manier) beschikbaar is.

#### **Status volgens dashboard IND T3 2020 - 1 dec 2020**

De status is, volgens de monitor van IND, per 1 december 2020: "Volgens planning. Aan de hand van de roadmap wordt door de organisatie (met name bij BIC en IV-organisatie) gewerkt aan de implementatie. De gerapporteerde voortgang hiervan is in lijn met de planning."

#### **Status vastgesteld door onderzoekers**

Het rapport van KPMG en het onderzoeksrapport Metis zijn, voor zover de aanbevelingen van de onderzoeken nog niet waren opgepakt, verwerkt in een Verbetertraject BIC.

Hiervoor ligt een goedgekeurd plan van aanpak met een beoogde einddatum van eind 2022 voor de volgende verbeteringen. Zie paragraaf 7.4.3. De ontwikkeling van een moderne (toekomstvast) OTAP-straat is hier ook een onderdeel van.

De BI strategie wordt door BIC ontwikkeld als onderdeel van dit verbetertraject, hiervoor bestaat er een eerste draft. Parallel loopt er bij Directie IV de ontwikkeling van een informatiestrategie. Alle data voor sturing en verantwoording komt inmiddels wel centraal georganiseerd uit Metis en er is een BI-service ingericht. Het gebruik hiervan moet nog worden verbeterd: zowel door trainingen als regels rondom gebruik voor gebruikers (andere directies). Hiervoor is ook aandacht in het Verbetertraject BIC.

Ten aanzien van de verbetering van de data entry-kwaliteit bestaat er behoefte voor verantwoordelijken voor datakwaliteit in de organisatie. Dit is nog niet ingeregeld wat ook geldt voor het coachen van 'de business' op data-invoer om de datakwaliteit op orde te krijgen. Een belangrijk onderdeel van de nieuw gevormde Directie IV is de afdeling datadiensten. Deze afdeling richt zich specifiek op beheer van IND-breed toepasbare modellen (begrippen, regels, gegevens, metadata), data-analyse(diensten), dataontsluiting en kwaliteitsmanagement (zie eerder in dit rapport). Vanuit de afdeling datadiensten werken teams met verschillende expertises nauw samen met de rest van de organisatie. Dit in nauwe samenwerking met de nog in de uitvoering aan te stellen datastewards.

Een eerste set aan KPI's is gedefinieerd. In veel gevallen zijn de benodigde middelen (data/dashboards) wel beschikbaar, maar ontbreekt er een duidelijke sturing/sturingslijn waarin actief op de KPI's wordt gestuurd. Hieraan wordt onder begeleiding van het Expertisecentrum Lean, bijvoorbeeld met de introductie van weekstarts, aan gewerkt, maar dit krijgt nog langzaam vorm.

De ontsluiting van Financiële data naar het DWH is gedaan. Aan het ontsluiten van HR-data, maar ook data van/voor Dienstverleners voor klanten/kanalen wordt nog gewerkt.

Hiernaast is 'Plannen, sturen, verantwoorden en het ontwikkelen van het daarvoor benodigde informatievoorzieningslandschap' is toegevoegd als 5e jaardoel voor 2021. In 2021 beoogt de IND een nieuw gegevensmodel te implementeren dat haar in staat stelt om makkelijker data te generen voor plannings-, sturings- en verantwoordingsinformatie.

Tevens wordt in overleg met het departement gezien welke datapolitiek echt noodzakelijk zijn om bijvoorbeeld vragen van de Tweede Kamer en media te kunnen beantwoorden. Daarbij zal ook de afweging moeten worden gemaakt of de financiële consequenties en inzet van capaciteit die dit met zich meebrengen opwegen tegen het doel en de baten.

#### **7.4.8 Onderzoek Doorlooptijden, Significant, feb. 2020**

Significant heeft onderzoek gedaan naar maatregelen om de doorlooptijd van de afhandeling van asielaanvragen voor de algemene en verlengde asielprocedure (spoor 4) te verkorten en de interne sturing binnen den IND te verbeteren.

#### **Status volgens dashboard IND T3 2020 - 1 dec 2020**

De status is, volgens de monitor van IND, per 1 december 2020: "Aandacht vereist [=Niet volgens planning]. Een plan van aanpak voor het Programma Vernieuwen Asiel naar aanleiding van dit onderzoek is opgesteld door Significant. Dit plan van aanpak is in de afgelopen periode besproken in het MT-IND en ligt op dit moment bij het ministerie. De IND is in afwachting van bespreking van het plan met de Staatssecretaris. Parallel wordt gewerkt aan de inrichting van de programmaorganisatie."

#### **Status vastgesteld door onderzoekers**

Er is, mede door Significant, een plan van aanpak opgesteld voor Programma Vernieuwen Asiel dat in november is opgeleverd. De 'blauwdruk' voor de vernieuwing wordt nu gemaakt, binnen drie programmalijnen:

1. Inrichten Landelijke verkeerstoren: Informatiepositie (voorkant), verkeerstoren (routeer, beheer en R&D), procesdifferentiatie (in AA/AA+, VA);
2. Verbeteren operationele sturing en planning op locatie: Operationele sturingsinformatie, 'het goede gesprek', centraal planningsstelsel;

3. Verbeteren voorbereiding en ondersteuning van asielzaken: Ondersteuning locaties en complete dossiers.

Tegelijkertijd zijn er twee pilots gestart voor lijnen 1 en 3:

- Pilot Verkeerstoren (Vertio): In de Pilot verkeerstoren wordt verkend hoe, op basis van de huidig beschikbare informatie uit onder andere de Regenboog overzichten, een betere aansluiting kan worden gerealiseerd van de werkverdeling op basis van de beschikbare capaciteit per locatie.
- Pilot Bedrijfsbureau: De door de Taskforce ingerichte 'verwerkingskamer' wordt doorontwikkeld naar een eerste versie van een bedrijfsbureau.

Parallel wordt er al gewerkt aan diverse procesverbeteringen: Invoeren flexibele AA, centraal punt voor inleveren documenten, uitgebreid aanmeldgehoor (inclusief digitalisering daarvan), uitgebreid aanmeldgehoor AMV, afschaffen eerste gehoor en Advocatenportaal.

Er is vastgesteld dat het project Vernieuwen Asiel een planning heeft tot eind 2021. De vernieuwing van Asiel zou daarna verder worden vormgegeven in de lijnorganisatie. De onderzoekers zijn van mening dat dit programma bijdraagt aan een noodzakelijke en fundamentele verbetering van de sturing binnen Asiel en hebben de verwachting dat de benodigde verbeteringen nog niet zullen zijn doorgevoerd. Het advies is om niet op

voorhand te besluiten het programma stop te zetten, maar een verlenging van het programma in overweging te nemen als de inspanningen effectief blijken te zijn en een programmavorm meer geschikt blijkt te zijn om deze inspanningen voort te zetten (in verband met een bepaalde 'focus' op de ontwikkeling en/of voor bijvoorbeeld de ontwikkeling van de benodigde IV voorzieningen die in elk geval de gezette einddatum van december 2021 zullen overschrijden).

#### **7.4.9 Onderzoek Weten en wegen, ACVZ, mei 2020**

ACVZ onderzocht het gebruik van landeninformatie (bronnen) bij de beoordeling van asielaanvragen, met name bij het ontbreken van een algemeen ambtsbericht. Het gebruik van andere bronnen is niet op een transparante manier ingebed in het proces en er was niet duidelijk wanneer een bron wel of niet gebruikt kan worden. Uit het onderzoek bleek dat de IND medewerkers en advocaten over het algemeen oog hebben voor de evenwichtigheid en de actualiteit van bronnen. Echter werden de bronnen zelden expliciet op betrouwbaarheid getoetst, was het brongebruik van alle betrokken partijen vaak niet nauwkeurig en transparant en waren bronnen vaak niet of niet goed herleidbaar voor andere betrokken partijen.

#### **Status volgens dashboard IND T3 2020 - 1 dec 2020**

De status is, volgens de monitor van IND, per 1 december 2020: "Volgens planning. Door SUA en TOELT wordt in lijn met de planning gewerkt aan het implementeren van de acties die door de Staatssecretaris benoemd zijn in de beleidsreactie op deze rapportage. Op één actie is minder voortgang geboekt door capaciteitstekort bij TOELT en SUA het omzetten van interne beleidsinformatie (bijvoorbeeld landeninformatie) in voorstellen voor de Vreemdelingencirculaire."

#### **Status vastgesteld door onderzoekers**

Afdeling TOELT van Directie Dienstverlening is recent gestart met het doorvoeren van de aanbevelingen:

- Er zijn (concept)werkinstructies opgesteld over het gebruik van landeninformatie;
- Er is door SUA, JZ en DMB geïnventariseerd welke informatieberichten beleid bevatten, dit waren 10 gevallen. Deze moeten worden omgezet naar voorstellen voor de Vreemdelingencirculaire. Dit is voor 1 geval reeds gedaan, voor de overige 9 wordt door SUA en TOELT een planning gemaakt;
- Een schrijfwijzer voor TOELT en conceptrapporten TOELT zijn in de maak;
- De ingebruikname van het EASO-COI-portaal is akkoord<sup>1</sup>;
- Over aansluiting van VWN bij InformIND moet nog afstemming plaatsvinden;
- Er worden bijeenkomsten georganiseerd voor afstemming tussen DMB/JZ en SUA/OenA.

De EASO heeft daarnaast een 'Practical Guide on the Use

of COI' gepubliceerd.

#### **7.4.10 Onderzoek controlfunctie en kostprijsmodel IND, EY, juni 2020**

EY onderzocht in juni 2020 de controlfunctie van de IND en het kostprijsmodel op basis waarvan de hoogte van de vergoeding wordt bepaald die de IND van de Oprachtgever ontvangt voor de uitvoering van haar taken. De aanleiding voor dit onderzoek lag onder meer in onverwachte financiële mee- en tegenvallers en gebrekking inzicht in bijvoorbeeld doorlooptijden en oplopende voorraden. Op basis van het onderzoek concludeerde EY onder andere dat er risico's bestaan ten aanzien van de (onafhankelijke) positie van de concerncontroller en dat instrumenten van control niet voldoende zijn om zijn/haar rol in het leveren van stuurinformatie efficiënt en effectief uit te voeren.

#### **Status volgens dashboard IND T3 2020 - 1 dec 2020**

De status is, volgens de monitor van IND, per 1 december 2020: "Aandacht vereist. Vanwege rol (DFEZ is Oprachtgever) nog niet formeel vastgesteld wie in de lead is voor management reactie. Rapport is ter informatie aangeboden aan het MT-IND, maar niet uitgebreid besproken. Vanuit FBI /Concern en Control is een concreet plan van aanpak opgesteld voor het EY onderzoek en de agentschapsdoorlichting om opvolging te geven aan de aanbevelingen waarvoor de IND in de lead is. Dit plan van aanpak wordt nog geagendeerd in het MT BV en vervolgens afgestemd met het ministerie."

<sup>1</sup> Notanummers 3078862 en 3081131.



### Status vastgesteld door onderzoekers

De aanbeveling om de rol van de concerncontroller en de financieel directeur binnen de IND te scheiden is vooralsnog niet opgevolgd. De agentschapsdoorlichting constateert: de rol van concerncontroller en hoofd financiën is verenigd in dezelfde functie welke hiërarchisch onder de directeur Bedrijfsvoering is geplaatst. De onafhankelijkheid van de concerncontroller is hiermee onvoldoende gewaarborgd daar de concerncontroller control moet voeren op het eigen onderdeel (financiën) en op de eigen directeur.

Het hanteren van de tijdsnormen per productie in de operationele sturing, creëren van inzicht in de tijdsbesteding per type zaak bij A&B en het inventariseren van de directe tijdsbesteding per fte wordt (voor zover mogelijk) doorgevoerd in het Programma Vernieuwen Asiel en in het tijdschrijfonderzoek dat wordt uitgevoerd. Het programma Vernieuwen Asiel heeft een plan van aanpak, maar zit nog in de 'ontwerpfase' waardoor (nog) niet goed kan worden ingeschat welk resultaat de IND op deze vlakken voor het eind van 2021 zal proberen te behalen. Wel loopt er reeds een tijdschrijfonderzoek van in totaal 3 maanden (twee keer zo lang als voorheen) waarin de behandeling van spoor 4 specifiek wordt meegenomen, evenals indirecte uren.

Onderzoek 'Verbetermogelijkheden van de IND met specifieke aandacht voor het asielproces'

# Bijlagen





## Bijlage: Betrokkenen

## Interviews en bijeenkomsten

### Aantal geïnterviewden

Organisatie	Onderzoek 'Verbetermogelijkheden van de IND met specifieke aandacht voor het asielp proces'
IND	39
MJenV	17
<b>TOTAAL</b>	<b>56</b>

## Overzicht interviews IND

- Waarnemend HIND
- Directeur Dienstverleners
- Directeur Juridische Zaken (JZ)
- Directeur Asiel & Bescherming (A&B)
- Directeur Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA)
- Directeur Regulier Verblijf en Nederlandschap (RVN)
- CIO & Directeur Informatievoorziening
- Plv. directeur SUA
- Plv. directeur A&B, tevens plv. voorzitter Taskforce
- Plv. directeur A&B
- Plv. directeur Bedrijfsvoering
- Hoofd Bestuurszaken
- MT lid JZ
- Tactisch manager A&B (1)
- Tactisch manager A&B (2)
- Tactisch manager FBI
- Tactisch manager HR
- Tactisch Manager Expertisecentrum Lean
- Coördinerend Specialistisch Adviseur HIND
- Concerncontroller
- Risicomanagementcoördinator
- Manager Business Informatie Centrum (BIC)
- Manager team Concern
- Operationeel manager JZ
- Operationeel Manager bij RVN
- Operationeel manager HR/Beleid
- Operationeel manager A&B
- Operationeel manager Internal Audit
- Coördinerend Specialistisch Adviseur Bedrijfsvoering, team Control
- Coördinerend Specialistisch Adviseur SUA
- Portfoliomanager
- Programmamanager Vernieuwing Asiel
- Projectmanager Rijksroosteren
- Voorzitter OR
- Senior Adviseur Bedrijfsvoering, team Concern
- Senior adviseur Bedrijfsvoering (1)
- Senior adviseur Bedrijfsvoering (2)
- Senior adviseur SUA
- Adviseur A&B

## Overzicht interviews MJenV

- Staatssecretaris van JenV
- Plaatsvervangend SG van JenV
- Directeur directie regie migratieketen
- Directeur Migratiebeleid
- Directeur Directie Eigenaarsadvisering
- Accounthouder IND
- Accounthouder DT&V
- Plv. Hoofd asiel, opvang en terugkeer
- Afdelingshoofd AO&T
- Hoofd Analyse Proeftuin Migratieketen
- Plv. programmadirecteur Flexibilisering Asielketen
- Clustercoördinator DEA
- Senior Adviseurs DEA
- Senior Business Controller
- Business controller FEZ
- Adviseur DRM
- Medewerker programma flexibilisering asielketen



## Bijlage: Geraadpleegde documenten

## Geraadpleegde documenten voor het onderzoek

- 02-02-2021 Tertaal rapportage periodieke monitor aanbevelingen uit rapportages
- 100 dagen IND (A. van Berckel) def 20180511
- 2203\_DB\_Realisatie per Locatie
- 2203\_DB\_VAredenen
- 330060659 IND PRE - TIME analyse RAPPORT v1.0
- 3-lines model 20200911
- A&B - 2020 T1 v1.0
- A&B - 2020 T2 v1.1
- A&B - 2020 T3 v0.1
- A&B - PP 2021 T1 v1.1 - TF 6 mnd - TF capaciteit 12 mnd (p (aanpassing TF))
- Aanpak Versterken Operationele aansturing v21 20200924
- Addendum op OenF IND - definitief versie 10 maart 2020 20200310
- Advies IV-opgave 2020-2024 versie 1.0
- Adviesaanvraag inhuur externen AenB oktober 2018 versie 20181031
- Antwoorden A&B-PRT op vragen EY over Regenboogoverzicht
- Antwoorden Business Control op diverse vragen EY
- Antwoorden Kamervragen over het bericht Achterstanden bij IND in behandeling asielaanvragen
- Auditdienst Rijks mbt definitief onderzoeksrapport Onderzoek Metis 20180717
- Bekostigingsafspraken IND en MinJenV 2019 (definitief) 20201906
- Bijdrage Jaarrapportage T3 Ontwikkeluren (versie 1)
- Bijlage 1 Instellingsbesluit MAR
- Bijlage 1 Productie IND (asiel) (concept) v2
- Bijlage 1\_Een overzicht van de belangrijkste informatieketens en netwerksamenwerkingsverbanden
- Bijlage 2 - Tertaalrapportage IND april 2020 JenV
- Bijlage 2 overzicht MAR leden
- Bijlage 3 1ste MAR advies Beter bekend
- Bijlage bij Aanpak Versterken Operationele aansturing 20200822
- Bijlage Eindrapport\_werkgroep Naar een robuuste IND (finaal concept - ter besluitvorming) 20201218
- Bijlage Formatieoverzicht OF-rapport IND 31-12-2019 versie 10-03-2020 def 20200310
- Bijlage T2 rapportage IND augustus 2020 (def)
- Calculatiemodel kostprijzen (van urennorm naar €) IND totaal - KP 2018 (versie SG, 20-11-2017)
- Calculatiemodel kostprijzen (van urennorm naar €) IND totaal - KP 2019 (def)

- Calculatiemodel kostprijzen (van urennorm naar €) IND totaal - KP 2020 (SG)
- Calculatiemodel kostprijzen IND TOTAAL KP 2021 (SG versie 29-01-2021)
- Competenciecijfers JZ - overzicht ervaringsgraad pleiters per 10-3-21
- Competenciecijfers JZ - vestiging Den Haag
- Competenciecijfers JZ - vestiging Zwolle
- Dashboard SPP 2021-03
- Datastrategie IND 2019-2023 v1.1
- De geloofwaardigheidsbeoordeling van asielaanvragen met een LHBTI- of bekeringsmotief (WODC)
- Decharge opvolging rapport\_Ruys 20201215
- Doorontwikkeling en implementatie van het three lines model binnen de IND (vastgesteld MT-IND) 20210309
- Draaiboek BV & IV hoge asiel instroom IND 2020 v1.0 (definitief) 20200916
- Draaiboek Hoge asielinstroom IND AA (asiel) 20170719
- Draaiboek Hoge Instroom migranten (ketendraaiboek) 20160613
- DV - Productieplan-DV (2020)
- DV - Productie-plan-DV (2021)
- Eindpresentatie Robuuste IND
- Eindpresentatie Robuuste IND - toelichting voor bestuurlijke driehoek 2021019
- Eindrapport ENO versie 1.0 20181130
- Eindrapport IND 2019 tijdschrijven (MT-IND 29-10)
- Eindrapport IND 2020 tijdschrijven
- Eindrapport IND Tijdschrijven 2018 def
- Eindrapport KPMG Review Sturen op cijfers IND v1.0 20200123
- Eindrapportage Controlfunctie en kostprijsmodel IND
- Eindrapportage Onderzoek Directie Dienstverlening (EY)
- Eindrapportage-significant-onderzoek-doorlooptijden-ind (DUBBEL)
- EK Bijlage Plan van aanpak vernieuwen asiel definitief
- EK Programma Vernieuwen Asiel en gevolgen in EU-lidstaten van de tijdelijke verlenging beslistermijn
- Enterprise\_Architectuur\_IND\_definitief
- ErnstYoung - IND (data van MJenV)
- Factsheets IND-Coronamonitor weken 18-50 van 2020 en weken 4 & 7 van 2021
- Getekende JenV aan MinFin (gaat over heel JenV, zie hoofdstuk Asiel) 20190315
- Getekende opdrachtbrief IND 2020 20191219
- Getekende Opdrachtbrief IND 2021 20210325
- Impactanalyse mogelijke herbeoordeling Syriërs Definitief 202001
- IND Academie - Ontwerp en implementatieplan
- IND begroting 2019
- IND begroting 2020 (SG versie)
- IND begroting 2021 (SG versie def)
- IND Bekostigingsafspraken juni 2019
- IND dienstverleningsconcept 20171127



- IND Jaarcijfers 2019 aantal aanvragen groeit sterk
- IND Jaarplan 2019
- IND Jaarplan 2021
- IND kanalenstrategie 20191113
- IND Plan van Aanpak RIE PsA - MWO 2020\_1.0 20201215
- IND PortfolioGovernance v2.0 (vastgesteld in portfolioboard) 20201110
- In-door en uitstroom gegevens IND
- Instemmingsbrief IND 2019
- Instemmingsbrief IND 2020
- I-strategie IND 2021-2023
- Jaarplan IND 2020 201911
- Jaarrapportage/tertaal december 2019
- Jaarrekening 2020
- Jaarverslag 2020 - 9a. Management paragraaf 2020
- Jaarverslag 2020 - 9b. Jaarrekening 2020
- Kadernota tactische tafels (vastgesteld in MT-IND 9 maart 2021) 20210309
- Leeftijdsopbouw IND (peildatum 31-12-2020, opgesteld t.b.v. SPP
- Maandrapportage IND februari 2018
- Maandrapportage IND februari 2019
- Maandrapportage IND februari 2020
- Maandrapportage IND juni 2018
- Maandrapportage IND juni 2019
- Maandrapportage IND juni 2020 en TF 2020
- Maandrapportage IND maart 2018
- Maandrapportage IND maart 2019
- Maandrapportage IND maart 2020
- Maandrapportage IND mei 2018
- Maandrapportage IND mei 2019
- Maandrapportage IND mei 2020
- Maandrapportage IND oktober 2018
- Maandrapportage IND oktober 2019
- Maandrapportage IND oktober 2020
- Maandrapportage IND september 2018
- Maandrapportage IND september 2019
- Maandrapportage IND september 2020
- Management paragraaf 2020
- Managementgesprek als onderdeel P&C cyclus. 20210316
- Managementreactie op ADR-rapport Metis.docx 20180703
- Managementreactie op het KPMG onderzoeksrapport 'Review Sturing op cijfers' 20200407
- Medewerkers Welzijn Onderzoek bij de IND (IND)
- Memo Netto productiviteit bij A&B
- Memo Wettelijke beslistermijnen asielerprocedure EU lidstaten
- Monitor rapportages December\_nav bespreking met MT-IND 20210209
- Monitor rapportages December\_nav bespreking met MT-IND (Vervangt vorige versie) 20210202

- Monitor rapportages IND\_tbv EY 202012
- MT 1ste MAR advies Beter bekend aanvulling
- MT 2e MAR advies De beslissing centraal
- MT 3e MAR advies Duurzame duidelijkheid
- MT-IND - Nota Eindanalyse kostprijzen 2019 (def)
- MT-IND besluit - PID Legal Management 20210203
- MT-IND besluit - Uitkomsten Juridische en Compliance risicoanalyse 20200929
- MWO 2020 - Groepsrapport - A&B
- MWO 2020 - Groepsrapport - BV
- MWO 2020 - Groepsrapport - DV
- MWO 2020 - Groepsrapport - Hoofddirectie
- MWO 2020 - Groepsrapport - JZ
- MWO 2020 - Groepsrapport - RVN
- MWO 2020 - Groepsrapport - SUA
- MWO 2020 - Totaalrapport - IND
- Nota Onderzoek tijdschrijven 2020
- OB-1 HIL sluiting loketten 20190409
- OB-2 HIL implementatieplan 20191113
- Obeya format 2021 wk09 (Directie A&B)
- Ondernemersbesluit inhuur externen AenB november 2018 def
- Onderzoek controlfunctie en kostprijsmodel IND (EY)
- Onderzoek doorlooptijden IND (Significant)
- Onderzoek naar de afhandeling van de klokkenluidersmelding bij de IND van 2017 (Commissie Ruys)
- Onderzoek vermoeden van misstand bij de IND
- Onderzoeksrapport Onderzoek METIS
- Ontwikkeldocument BMA 20190723
- Ontwikkeldocument Bureau Documenten 20190717
- Ontwikkeldocument TOELT 20190723
- Opdrachtbrief 2019 IND incl. bijlagen 20181129
- Opleidingsbeleid en -plan IND 2019-2022 20191015
- Organisatie en Formatierapport - 'Op weg naar een nieuwe IND' v1.0 20140614
- PenC kalender 2021
- Personeelsbestand IND
- PID Compliance 20201030
- Plan van aanpak - Kostprijsonderzoek 2018, 2019 en 2020 (def)
- Plan van aanpak projecten en programma Verbeteren Asiel 20201109
- Portefeuilleverdeling MT-IND
- Procesbeschrijving Asiel 20210202
- Procesbeschrijving Nareis 20191003
- Procesbeschrijving Sturen op aanbevelingen uit rapportages en periodieke monitor v1.0 20201110
- Productcatalogus IND 2019 definitief
- Projectbrief Legal management (definitieve versie) 20200721
- Rapport Agentschapsdoorlichting IND (intern)
- Rapport audit stuurinformatie RVN def 20190924
- Rapport IND 2020 tijdschrijven

- Rapport IND Tijdstudie 2017 (finaal 18-12-2017)
- Rapportage IND Tertaal 1 2020 20200529
- Rapportage IND Tertaal 2 2020 20200929
- Rapportage IND Tertaal 3 2020 20210209
- Rapportage IND-Coronamonitor week...
- REGENBOOG (Directie A&B) 20210301
- REGENBOOG AenB 20201204
- REGENBOOG AenB 20210203
- REGENBOOG AenB 20210301
- REGENBOOG AenB 20210326
- REGENBOOG AenB 20210502
- Registerstrategie IND 2020-2024 v1.0
- Review sturing op cijfers (KPMG)
- Risicomanagement beleid IND v1.0 (vastgesteld in MT-IND) 20201013
- Roadmap IND-brede arbeidsmarktstrategie 20210126
- RVN - Productieplan 2020 T1 T2 T3 (2020)
- RVN - Productieplan 2021 T1 (2021)
- Samenvatting Operationele Aansturing voor bestuurders 20201020
- Strategisch Personeelsplan IND 2022-2024 20202002
- Strategisch verhaal 'Samen één IND' 2019
- Tertaalrapportage IND april 2018
- Tertaalrapportage IND april 2019
- Tertaalrapportage IND april 2019
- Tertaalrapportage IND april 2020
- Tertaalrapportage IND augustus 2018
- Tertaalrapportage IND augustus 2019
- Tertaalrapportage IND augustus 2020
- Tertaalrapportage IND december 2018
- Tertaalrapportage IND december 2020
- Toelichtende nota bij PenC kalender 2021 20201210
- Toelichting MAR en adviezen
- Toezicht en handhavingsplan 20191217
- Validatie Productieplan IND Asiel en Bescherming 2021 definitief 20210210
- Verdeling producten en processen over RVN en A&B na 1 april
- Verslag extra Driehoeksoverleg IND 190121
- Verzuimdata per onderdeel IND
- Voorstel IND Kostprijzen 2021
- vraag EY - subspoor per nationaliteit 20210401
- Weekrapportage Asiel & Nareis - Week 6
- Weten en Wegen: advies over het gebruik van landeninformatie in de asielpprocedure (ACVZ)
- Wijziging begrotingsstaten JenV 2019



## Bijlage H3: Sturing

## Analysekader sturingsmodel binnen IND (planning en control)



<p>A. Hoe robuust is het planningskader van de IND?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Is voldoende duidelijk op welke strategische, tactische en operationele doelen wordt gestuurd?</li> <li>Is de samenhang tussen deze doelen voldoende duidelijk en consistent?</li> <li>Bieden de doelen voldoende focus?</li> </ul>	<p>1: Missie, visie, ambitie, waarden</p>	<p>i. Missie: wat is de bestaansreden is van de IND? (In plaats van 'missie' wordt voor publieke organisaties ook wel gesproken over 'maatschappelijke opgave' of 'bedoeling'). In principe onveranderlijk</p> <p>ii. Waarden: welke leidende principes binden de mensen en werkwijzen binnen de IND?</p> <p>iii. Visie, ambitie: wat voor organisatie is de IND over 5-10 jaar wat zijn in dit verband de concrete ('SMART') lange termijn ambitie en doelen?</p>	
	<p>2: Strategische doelen, strategisch plan</p>	<p>i. Wat zijn de concrete ('SMART') doelen voor de komende 3-5 jaar en hoe verhouden deze zich tot de visie, ambitie?</p> <p>ii. Wat is het plan om deze doelen te realiseren, welk financieel kader hoort hierbij en aan de hand van welke indicatoren wordt de realisatie gevolgd?</p>	<p>1. Is de opzet duidelijk?</p> <p>2. Is het ingericht volgens deze opzet?</p>
	<p>3: Activiteiten en processen; operationele doelen, operationeel plan</p>	<p>i. Welke activiteiten en processen worden georganiseerd om de strategische doelen te realiseren?</p> <p>ii. Wat zijn de concrete ('SMART') operationele doelen voor het komende jaar en hoe verhouden deze zich tot de strategische doelen?</p> <p>iii. Wat is het plan om deze doelen te realiseren, welk financieel kader hoort hierbij en aan de hand van welke indicatoren wordt de realisatie gevolgd?</p>	<p>3. Wat werkt goed en wat kan beter?</p>
<p>B. Hoe robuust is het realisatiekader van de IND?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Is voldoende duidelijk hoe, wanneer en door wie de realisatie van strategische, tactische en operationele doelen bewaakt en (bij)gestuurd?</li> </ul>	<p>4: (Wijze van) bewaking realisatie</p>	<p>i. Hoe (Hoe (aan de hand van welke indicatoren en stuurinformatie), door wie en wanneer wordt de realisatie van het strategisch resp. operationeel plan bewaakt en hoe worden afwijkingen in de realisatie geanalyseerd?</p>	
	<p>5: (Wijze van) sturing</p>	<p>i. Hoe, door wie en wanneer wordt op de realisatie van het strategisch resp. operationeel plan (bij)gestuurd (en hoe wordt hiervan de opvolging bewaakt)?</p>	

# Planningskader IND

(Meerjarige) strategische planning (op basis van aan onderzoekers ter beschikking gestelde documenten)	
<b>Documenten</b>	<b>Opmerkingen onderzoekers</b>
<b>O&amp;F rapport: Op weg naar een nieuwe IND (2014)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Biedt onder meer een beschrijving van de ambitie, missie en visie. (zie hoofdstuk 2).</li><li>• De 4 pijlers in de ambitie algemeen geformuleerd en niet nader uitgewerkt en/of vertaald in meetbare, tijdgebonden doelstellingen, prestatie-indicatoren</li></ul>
<b>Strategisch verhaal 'Samen één IND' (2019)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Document van één pagina dat 4 'strategische 'thema's' beschrijft:<ul style="list-style-type: none"><li>• Het op orde brengen en houden van 'de basis' (niet nader gespecificeerd);</li><li>• Het (met behulp van technologische ontwikkelingen/gebruik van data) aanzienlijk moderniseren van IV, processen en de werkwijze;</li><li>• Ontwikkelen van een lerende en wendbare organisatie die 'moreel fit' is;</li><li>• Investeren in medewerkers zodat zij goed opgeleid, gezond en vitaal zijn.</li></ul></li><li>• De thema's zijn niet nader uitgewerkt en/of vertaald in meetbare, tijdgebonden doelstellingen, prestatie-indicatoren.</li><li>• De relatie met de missie, visie, ambitie is niet duidelijk</li></ul>
<b>IND dienstverlenings-concept 2025</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Document uit 2017 dat de visie op de ontwikkeling van dienstverlening goed omschrijft en hiervoor ook een plateauplanning bevat</li></ul>
<b>IV-Opgave 2020-2024</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Beschrijving van de inrichting, besturing en werkwijze van de informatievoorziening van de IND in het kader van de IV-opgave 2020-2024. Geen routekaart of planning.</li></ul>
<b>Meerjarenbegroting</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hiernaar wordt in andere documenten verwezen maar niet in bezit van onderzoekers</li></ul>
(Jaarlijkse) tactische/ operationele planning (op basis van aan onderzoekers ter beschikking gestelde documenten)	
<b>Jaardoelen, Jaarplan IND</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Jaarlijks worden in het kader van de jaarplanning zogenaamde jaardoelen geformuleerd. Voor 2021 zijn dit:<ol style="list-style-type: none"><li>1. Productie binnen termijn</li><li>2. Handhaving: focus op een effectieve en efficiënte aanpak van herbeoordelingen en intrekkingen</li><li>3. Moreel fit</li><li>4. Externe oriëntatie</li><li>5. Plannen, sturen, verantwoord en het ontwikkelen van het daarvoor benodigde informatievoorzieningslandschap</li></ol></li><li>• De eerste vier doelen waren ook de doelen voor 2020, waarmee jaardoelen een deels meerjarig karakter verkrijgen. Dit komt de stabiliteit van de ontwikkeling ten goede.</li><li>• De doelen zijn kwalitatief goed beschreven en uitgewerkt in een aantal meetbare doelstellingen die in het algemeen echter niet tijdgebonden zijn.</li><li>• 'Hoe de doelen voortvloeien uit of samenhangen met de missie, visie, ambitie en het strategisch verhaal is niet expliciet/duidelijk gemaakt.</li><li>• Geen verwijzingen naar/doorvertaling van doelstellingen (meerjarig) ketenplan</li></ul>
<b>Productieplan</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• De productie-opgave/het productieplan van de IND is leidend als basis voor sturing en wordt per tertaal geactualiseerd (Welke in stroom/productie/financiële middelen). Wordt gemaakt voor A&amp;B, RVN, Dienstverleners.</li><li>• Haalbaarheid (voor asiel) is knelpunt (zie 'sturing op IND')</li></ul>
<b>Jaarplannen Directies</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Het de jaardoelen, het jaarplan en productieplan worden niet consistent vertaald naar directies en de operatie.</li><li>• IND heeft kenbaar gemaakt dat vertaling van jaardoelen, jaarplannen en opdrachtbrief naar het niveau van directies alleen incidenteel en binnen een beperkt aantal directies plaats vindt.</li></ul>
<b>Begroting</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bevat naast de financiële kant en productiecijfers ook enkele doelen, prioriteiten/speerpunten per directie (zonder duidelijk verband met jaardoelen)</li></ul>
<b>Opdrachtbrief</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Verwijzing naar kaderstellende documenten (als meerjarig ketenplan)</li><li>• Bekostigingsafspraken (toekenning)</li><li>• Met name inputgericht, minder outputgericht. Weinig concrete, tijdgebonden doelen (2021: Spoor 1, 2 'op zelfde niveau blijven'; spoor 4 geen doel); wel verwijzing naar 'binnen wettelijke termijn'. Verzoek om op enkele parameters maandelijks te rapporteren.</li><li>• Geen relatie met jaardoelen en jaarplan.</li></ul>


## Realisatiekader IND

### 'Running the business'

Frequentie; Documenten	Toelichting, opmerkingen
3x per jaar • Tertiaire rapportages (Onderdeel P&C cyclus ambtelijke sturingsdriehoek)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De tertiaire rapportages dienen om de voortgang van jaardoelen en ambities uit de begroting/jaarplan in beeld te brengen.</li> <li>• Rapportierend, beschrijvend, verklarend</li> <li>• Geen nacalculaties, verschillenanalyses op de KPI's</li> <li>• Geen (corrigerende) acties, actiehouders, monitoring opvolging eerdere acties</li> </ul>
Maandelijks • Maandrapportages	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reguliere maandrapportages ('MaRap'): om de voortgang van jaardoelen en ambities uit de begroting/jaarplan in beeld te brengen. Verslaglegging van realisatie t.o.v. plan, verslaglegging van realisatie t.o.v. jaardoelen, verklaringen van afwijkingen;</li> <li>• Rapportierend, beschrijvend, verklarend</li> <li>• Geen nacalculaties, verschillenanalyses op de KPI's</li> <li>• Geen (corrigerende) acties, actiehouders, monitoring opvolging eerdere acties</li> <li>• In bijlage wel een statusupdate van realisatie (risico mitigerende) maatregelen</li> <li>• (Tijdelijk: Rapportage IND-Coronamonitor 'Gezond &amp; Vitaal tijdens corona')</li> </ul>
Wekelijks • Planning & Control	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MT IND overlegt wekelijks op maandag op basis van 'weekstartbord'. IND heeft de onderzoekers aangegeven dat daarvan geen verslagen zijn en/of actieoverzichten op basis waarvan sturingsmaatregelen worden opgevolgd en/of opvolging wordt bewaakt.</li> <li>• Er zijn dashboards en wekrapportages op basis waarvan productie wordt gevolgd (voor 'Asiel en Nareis' te beschikking gesteld aan onderzoekers. Deze rapportages beschrijven met name instroom, doorstroom uitstroom (omvang, karakteristieken) maar zijn minder gericht op duiding of sturing binnen de IND of vanuit ketenperspectief.</li> <li>• Integraal Productie Overleg (IPO, tafel)</li> </ul>

### 'Changing the business'

• Portfolioproces	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portfolioproces relatief recent (eind 2020) langs huidige lijn ingeregeld.</li> <li>• In bijlagen tertiaire rapportages komen projectoverzichten voor</li> </ul>
• Monitor opvolging aanbevelingen eerder onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Om de voortgang van de verbeterinitiatieven naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen in deze rapportages te monitor en, kent de IND sinds november 2020 een proces om te sturen op de realisatie van aanbevelingen uit rapportages uit eerdere interne en externe onderzoeken. ('sturen op aanbevelingen uit rapportages en periodieke monitor) De 'Monitor Rapporten' zou elk tertaal geactualiseerd moeten worden.</li> <li>• Geen (corrigerende) acties, actiehouders, monitoring opvolging eerdere acties</li> </ul>



## Bijlage H4: Personeelsbestand

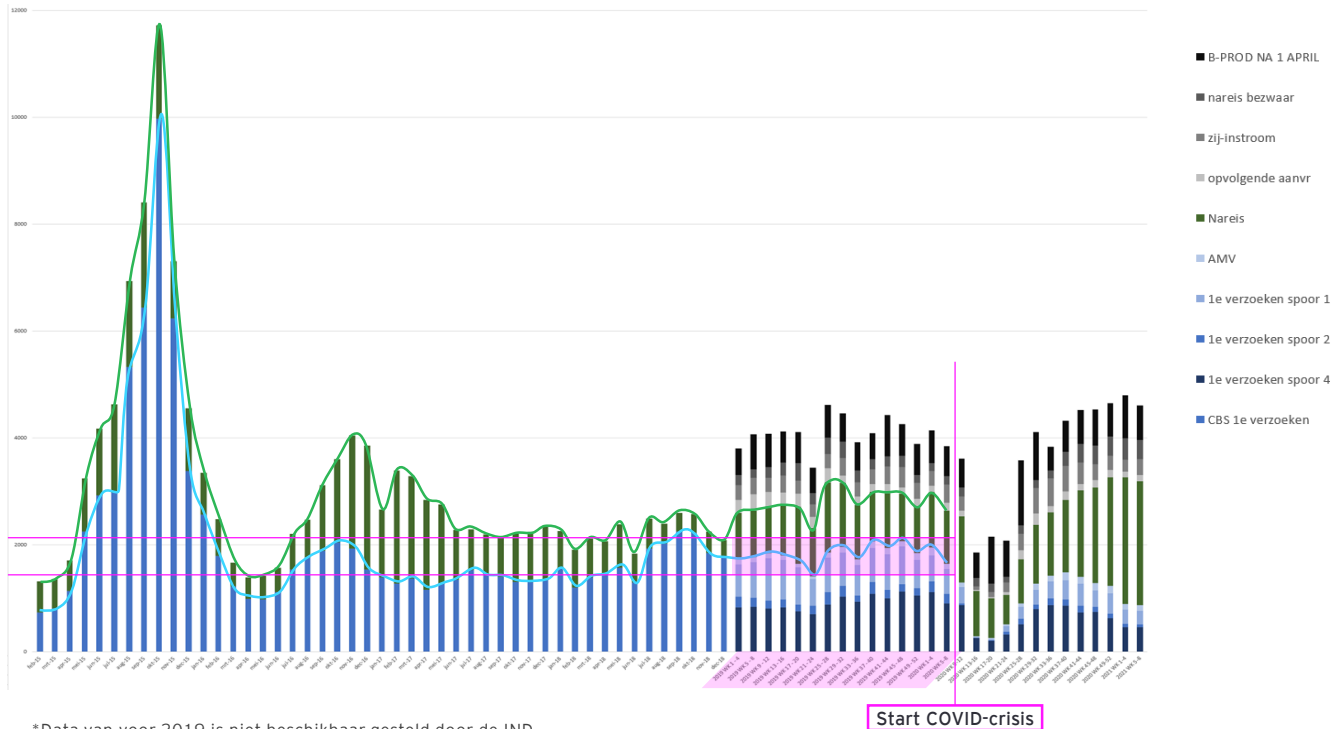


## Berekening verloop

Berekende informatie	Berekening	Uitkomst	Bron
Verloop 2020 A&B	Doorstroom binnen IND (43) + Doorstroom binnen JenV (9) + Uitstroom (63) / interne bezetting directie in fte (1439,7)	8,0%	In- door- en uitstroomgegevens verstrekt door de IND + Personeelsbestand IND
Verloop 2020 Dienstverleners	Doorstroom binnen IND (39) + Doorstroom binnen JenV (5) + Uitstroom (28) / interne bezetting directie in fte (882,3)	8,2%	In- door- en uitstroomgegevens verstrekt door de IND + Personeelsbestand IND
Verloop 2020 RVN	Doorstroom binnen IND (19) + Doorstroom binnen JenV (0) + Uitstroom (18) / interne bezetting directie in fte (747,9)	4,9%	In- door- en uitstroomgegevens verstrekt door de IND + Personeelsbestand IND
Verloop 2020 BV * Directie BV bevat(te) ten tijde van het onderzoek nog huidige directie IV	Doorstroom binnen IND (8) + Doorstroom binnen JenV (13) + Uitstroom (15) / interne bezetting directie in fte (425,3)	8,5%	In- door- en uitstroomgegevens verstrekt door de IND + Personeelsbestand IND
Verloop 2020 JZ	Doorstroom binnen IND (3) + Doorstroom binnen JenV (4) + Uitstroom (14) / interne bezetting directie in fte (301,8)	7,0%	In- door- en uitstroomgegevens verstrekt door de IND + Personeelsbestand IND
Verloop 2020 SUA	Doorstroom binnen IND (7) + Doorstroom binnen JenV (2) + Uitstroom (6) / interne bezetting directie in fte (101,5)	14,8%	In- door- en uitstroomgegevens verstrekt door de IND + Personeelsbestand IND
Gemiddeld verloop 2020 IND (Alleen ter referentie)	Doorstroom binnen IND (119) + Doorstroom binnen JenV (34) + Uitstroom (144) / interne bezetting IND in fte (3.942)	7,5%	In- door- en uitstroomgegevens verstrekt door de IND + Personeelsbestand IND

## Berekening bandbreedte 'normale totale asielinstream' 1/3

Voorafgaand aan de berekening is een check gedaan op de representativiteit van de data uit het Obeya format, met behulp van CBS data\* over 1<sup>e</sup> instroom (blauwe lijn). De data van 2019 - maart 2020 lijkt op basis van deze vergelijking (roze gebied) representatief.

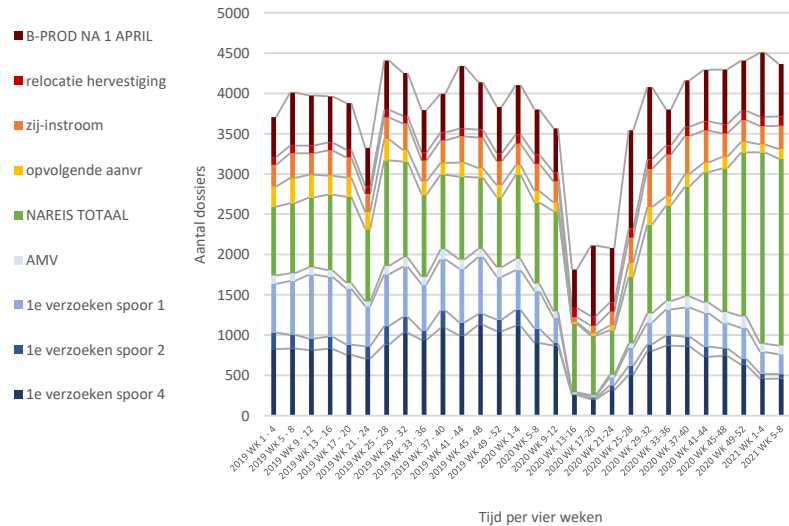


\*Data van voor 2019 is niet beschikbaar gesteld door de IND

## Berekening bandbreedte 'normale totale asielinstream' 2/3

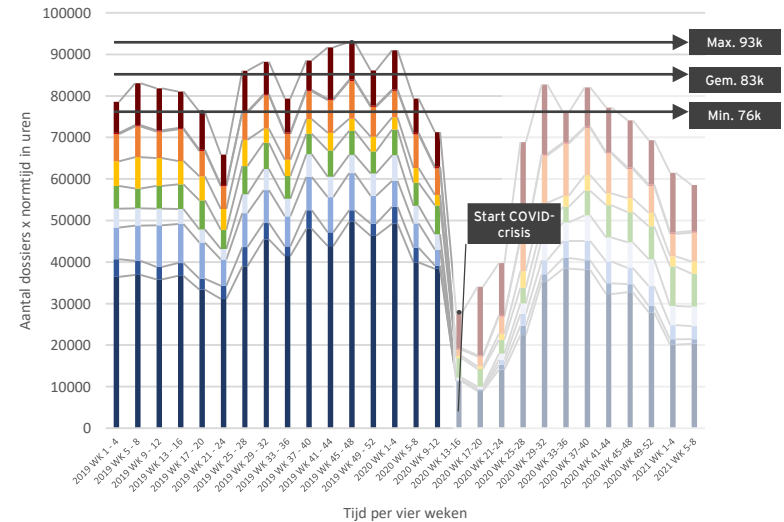
Vervolgens is gekeken naar de samenstelling van de vraag voor deze periode, op basis van het Obeya format. Elk type is vermenigvuldigd met de normtijd per type in uren. De reden voor deze 'omrekening' van het aantal dossiers naar de werklast in uren, is omdat aantallen niet altijd een goede weergave zijn van het werkaanbod dat een bepaalde vraag oplevert, zoals hier goed wordt geïllustreerd door bijvoorbeeld nareis (groen) en spoor 4 (donkerblauw).

Samenstelling van de vraag voor Asiel gebaseerd op de productsamenstelling van na 1 april 2021 (Bescherming > RVN)



X  
Normtijden

Vraag voor Asiel na 1 april, vermenigvuldigd met de normtijden per type werkaanbod\*



## Berekening bandbreedte 'normale totale asielinstream' 3/3

Berekende informatie	Berekening	Uitkomst	Bron
Werklast Asiel in aantallen per 4 weken	Aantal dossiers per type (Spoor 1, 2 en 4, AMV, zij-instroom, nareis etc.) na 1 april, per 4 weken		Obeya format, maar exclusief de B-producten die naar RVN zijn overgeheveld per 1 april
Werklast in behandelminuten per 4 weken <i>*Deze berekening berust op normtijden die mogelijk naar aanleiding van het tijdschrijfonderzoek dat op dit moment loopt zullen veranderen</i>	x Normtijden per type in minuten		Calculatiemodel 2021 + Relocatie hervestiging: afgeleid uit ca 1500 dossiers per jaar, verdeeld over 5 fte
Werklast in uren per 4 weken	/ 60 minuten per uur		-
Gemiddelde werklast in uren per 4 weken	AVG Gemiddelde van de werklast in behandeluren per 4 weken over de periode van 2019 t/m maart 2020 (excl. COVID-periode)	Ondergrens: 76k; Bovengrens: 93k; Gemiddeld: 83k behandeluren per 4 weken	-

## Berekening benodigd personeelsbestand

De berekening voor het benodigde 'vaste' personeelsbestand behandelmedewerkers voor Asiel is als volgt berekend\*

Berekende informatie	Berekening	Uitkomst	Bron
Gemiddelde werklast in uren per 4 weken	Gemiddelde werklast in behandeluren per 4 weken over de periode van 2019 t/m maart 2020	83k behandeluren per 4 weken	Zie Berekening 'normale totale asielinstream' (3/3).
Gemiddelde werklast per week	/ 4 weken	20,75k behandeluren per week	-
Aantal benodigde fte	/ 36 uur per week (1 fte)	576 fte	1 fte = 36 uur: Personeelsbestand
Aantal behandelmedewerkers benodigd voor realisatie gegeven verloop	+ 60 fte (jaarlijks verloop / 2 (verspreid over het jaar): 115/2/34,5 fte pp gem. *36u per fte = 60 fte)	636 fte	Verloop = In- door- en uitstroombdata IND + Begroting IND 2021 schrijft voor dat verloop gedurende het jaar mag niet worden vervangen
Aantal behandelmedewerkers benodigd voor realisatie gegeven directe uren	/ Directe uren (%): • 57% huidige productiviteit (0,57); • 74,73% Calculatiemodel (0,7473)	1116 fte benodigd bij <u>huidige % (in)directe uren en normtijden</u> ; 851 fte volgens Calculatiemodel	Memo Netto productiviteit bij A&B, 4 mei 2021 + Calculatiemodel 2021

\*De berekeningen zijn exclusief management en ondersteuning.

\*\*Met productiviteit wordt in het onderzoek verwezen naar zowel:

- Directe versus indirecte uren (waar besteedt men tijd aan), als;
- De hoeveelheid 'output' die kan worden gegenereerd in directe uren (hoe effectief besteedt men beschikbare tijd; normtijden)

## Berekening huidig personeelsbestand

Het huidige personeelsbestand van de populatie behandelmedewerkers bij Asiel/A&B is op de volgende manier vastgesteld

Berekende informatie	Berekening	Uitkomst	Bron
Aantal medewerkers 'primair proces' A&B	Count van alle medewerkers waarbij 'aanstelling in uren' is ingevuld	1244 medewerkers	Regenboogoverzicht 1 maart 2021
Aantal fte 'primair proces' A&B	* 34,5 uur per week gemiddeld per medewerker / 36 uur per fte	1192 fte	Regenboogoverzicht 1 maart 2021
Aantal fte 'primair proces' Asiel	- 160 fte naar RVN per 1 april	1032 medewerkers; afgerond 1030 fte	Interviews

\*De berekeningen zijn exclusief management en ondersteuning en de (externe) Taskforce.

## Berekening medewerkers in opleiding

Berekende informatie	Berekening	Uitkomst	Bron
Aantal behandelmedewerkers	Count van alle medewerkers waarbij 'aanstelling in uren' is ingevuld	1244 medewerkers	Regenboogoverzicht 1 maart 2021
Aantal fte 'primair proces' A&B	* 34,5 uur per week gemiddeld per medewerker / 36 uur per fte	1192 fte	Regenboogoverzicht 1 maart 2021
Aantal medewerkers 'primair proces' A&B die worden opgeleid	Count van alle medewerkers waarbij 'In opleiding' is ingevuld	297 medewerkers	Regenboogoverzicht 1 maart 2021
% medewerkers in opleiding	297/1244 medewerkers	23,9%	-
Gemiddelde opleidingstijd	Totale opleidingstijd / aantal medewerkers in opleiding	13,4 uur per week	Regenboogoverzicht 1 maart 2021
Totale tijd medewerkers in opleiding	Sum 'In opleiding'	3973,6 uur	Regenboogoverzicht 1 maart 2021
Fte in opleiding	/ 36 uur per fte	110 fte	-
Totale opleidings- en begeleidingstijd	Sum 'Begeleiden/opleiden van nwe mdws'	4869,6 uur	Regenboogoverzicht 1 maart 2021
Fte begeleiden en opleiden	/ 36 uur per fte	135 fte	-
Aantal medewerkers die opleiden en begeleiden	Count 'Begeleiden/opleiden van nwe mdws'	249 medewerkers	Regenboogoverzicht 1 maart 2021
% Capaciteit besteed aan opleiden	(110 fte in opleiding + 135 fte opleiden en begeleiden) / 1.192 fte A&B	20,6%	-



## Bijlage H6: Samenvattingen eerdere onderzoeken



Knelpunten	Handelingsperspectieven
<p><b>Algemeen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dienstverleningsconcept IND 2010 was nog van kracht, maar bood te weinig handvatten voor dagelijkse praktijk en werd niet door alle medewerkers en operationeel mgrs van Dienstverlening Particulier goed doorleefd. (Inmiddels is er als het goed is een nieuw dienstverleningsconcept uit 2017)</li> <li>Niet alle aanbevelingen van diverse audits en pilots die plaatsvonden in 2011-2014 zijn opgevolgd.</li> <li>Pilots werden vaak niet op tijd afgerond en hadden niet duidelijk het doel van het meten van het effect voor ogen, waardoor het landelijk uitrollen niet altijd goed kon worden onderbouwd.</li> </ul> <p><b>Kanalen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Onduidelijkheid rondom (sturing op) Click-Call-Face principe bij medewerkers en operationeel managers.</li> <li>Telefonisch kanaal is slecht bereikbaar.</li> <li>Relatief lange wachttijden voor inplannen afspraak bij loketten. Soms ook dubbele afspraken of afspraken in agenda's die niet open staan.</li> </ul> <p><b>Kwaliteitsafspraken</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Geen eenduidige en specifieke definities voor het 'goed helpen' van de klant.</li> </ul> <p><b>Klantbehoefte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Geen up-to-date klantprofielen beschikbaar; verouderd. Geen gestructureerd proces om bestaande profielen te herzien.</li> <li>Medewerkers kennen klantprofielen niet.</li> <li>Sturing van medewerkers tot het verzamelen van relevante klantinfo en verbetering dienstverlening hierdoor nagenoeg onmogelijk.</li> </ul> <p><b>Samenwerking</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dienstverlening Particulier ervaart problemen binnen de afstemming en samenwerking tussen teams DVP en de overige afdelingen.</li> <li>Kennisdeling tussen verschillende teamlocaties wordt onvoldoende gefaciliteerd.</li> <li>Operationeel management ervaart te weinig ondersteuning van stafafdelingen zoals Bedrijfsvoering. Dit hindert implementatie van verbeteringen.</li> </ul> <p><b>Systemen en informatie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Traag werkende ICT systemen</li> <li>Traag internet</li> <li>Beperkte mogelijkheden binnen INDIGO om simultaan te werken</li> <li>Beperkt gevulde systemen</li> <li>Operationeel managers hebben te weinig sturingsinformatie om werkzaamheden goed uit te kunnen voeren</li> </ul> <p><b>Personeel</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hoge werkdruk medewerkers en operationeel managers door hoger werkaanbod maar ook door planning en sturing (beschikbare capaciteit kan beter worden ingezet).</li> <li>Lage bereidheid tot verandering onder medewerkers</li> <li>Meertaligheid is uitdaging</li> <li>Capaciteit om te kunnen 'multitasken' (bellen en typen tegelijk) is te laag</li> <li>Zicht op doorgroei/ontwikkeling/verrichten van werkzaamheden beneden het functieniveau leidt tot slechter uitvoeren taken</li> <li>DVP wordt ervaren als 'afvoerputje' van de organisatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pilots worden met duidelijk doel en meetbaar effect geïnitieerd en op tijd afgerond.</li> <li>Duidelijk dienstverleningsconcept met voldoende handvatten voor de dagelijkse praktijk.</li> <li>Betere bereikbaarheid kanaal telefonie.</li> <li>Afspraken niet meer dubbel inplannen of in 'gesloten agenda's'.</li> <li>Duidelijke klantprofielen, met een proces voor herziening en mogelijkheid voor medewerkers, als basis voor het ophalen van relevante klantinformatie door medewerkers en voor het verbeteren van de dienstverlening.</li> <li>Zo spoedig mogelijk tekortkomingen in ICT structureel verhelpen.</li> <li>Randvoorwaarden voor de invoering van de 'meertaligheid' scheppen.</li> <li>Verlaging werkdruk door betere planning en sturing.</li> <li>Sturingsinformatie, KPIs en (geautomatiseerde) monitoring op deze KPIs op orde krijgen, voor operationeel managers, oa per kanaal.</li> <li>Positievare beeldvorming rondom DVPparticulieren</li> <li>Operationeel managers moeten kennisdeling binnen en tussen de locaties bevorderen door periodiek bijeenkomsten te organiseren met een vaste agenda en verschillende thema's.</li> </ul>

### Knelpunten

1. Beschikbare capaciteit BIC en METIS voldoet nog niet aan informatiebehoefte van de business
2. Datakwaliteit is niet zoals gewenst
3. Afspraken met beheerpartijen zijn niet geformaliseerd
4. Documentatie van METIS is niet volledig en niet actueel
5. Organisatie en processen bevinden zich in transitiefase
  1. Het beschrijving en het uitwerken van taken, functies en processen rond METIS is nog niet afgerond
  2. Applicatiebeheer binnen BIC/METIS is nog niet ingericht
  3. Het proces change management binnen METIS is ingericht, maar nog niet afgerond
6. Testcapaciteit is inmiddels uitgebreid maar niet alle testomgevingen zijn representatief of gereed
7. Het autorisatieproces kent weinig controlepunten en er is geen beheersing van de directe toegang tot de METIS databases en het Incident proces
8. De inrichting van METIS roept nog enkele vragen op: Het technisch beheer METIS is overgedragen aan IV-B, METIS biedt wel informatie over uitval, hier gebeurt niets mee
9. Een procedure en handboek om de METIS database in alle gevallen van calamiteiten opnieuw op te bouwen ontbreekt.
10. De METIS incidentenregistratie is niet volledig

### Handelingsperspectieven

- Onderzoek mogelijkheden om toekomstvastheid van METIS te bevorderen tav toekomstige informatiebehoefte
- Draag zorg voor betere aansluiting business ihkv verbetering datakwaliteit
- Maak inzichtelijk welke taken bij welke partijen belegd zijn
- Maak inzichtelijke beschrijving vh METIS en DWH proces
- Beschrijf rollen, taken en processen binnen BIC
- Richt een sluitend applicatiebeheer in incl. infrastructuur en procedures
- Werk een BIC testplan of -strategie uit
- Zie toe op de uitgifte van autorisaties op productie en beperk alle toegangsrechten voor de productieomgeving tot noodsituaties
- Maak de controles op datakwaliteit gedurende het METIS proces zichtbaar door rapportages of zichtbare controlestappen in het systeem
- Stel een handboek op voor herstel DWH bij calamiteiten
- Waarborg dat alle incidenten binnen topdesk geregistreerd worden en zorg ervoor dat de registratie van METIS incidenten volledig is

### Handelingsperspectieven

- Zorg dat de beslissing om naar aanleiding van een melding al dan niet een onderzoek te starten, zoals bedoeld in artikel 10 van de Interne klokkenluidersregeling, snel, transparant en door de (plv) SG of een door hem aan te stellen persoon/commissie wordt genomen. Zorg daarbij voor een deskundige en onafhankelijke advisering.
- Communiceer de beslissing en alle vervolgstappen die de organisatie wil nemen helder richting de melder. Communiceer - in geval besloten wordt tot een onderzoek - daarbij ook duidelijk de reikwijdte en de grenzen van het onderzoek dat als gevolg van de melding ingesteld wordt.
- Beleg de verantwoordelijkheid voor de melding en daarmee de verantwoordelijkheid voor de naleving van het benadelingsverbod en de zorgplicht bij voorkeur bij de (plv) SG. Zorg voor een deskundige ondersteuning door medewerkers met voldoende afstand tot het onderdeel waarop de melding betrekking heeft, zodat een duidelijke scheiding van rollen gegarandeerd wordt. Zorg verder dat:
  - de ondersteuners beschikken over kennis en expertise in de behandeling van integriteitsvraagstukken en klokkenluidersmeldingen. Voor een goede afhandeling van een (klokkenluiders)melding is kennis maar vooral ook inzicht nodig in de psychologische en sociale processen die bij melder, beklaagden en organisatie op kunnen treden;
  - de ondersteuners directe toegang hebben tot de eindverantwoordelijke voor de melding;
  - de ondersteuners met voldoende gezag richting het betrokken lijnmanagement van de melder en de beklaagden kunnen opereren;
  - de gesprekken tussen melder en organisatie schriftelijk worden vastgelegd en plaatsvinden in aanwezigheid van een persoon die het vertrouwen van de melder geniet.
- Creëer voor melder, eventuele beklaagden en het betrokken lijnmanagement voldoende steunstructuren die de door alle partijen ervaren psychische en sociale belasting kunnen verlichten. Bied daarnaast gelegenheid voor reflectie en bevorder een open communicatie tussen de betrokkenen.
- Schakel een vertrouwenspersoon in, zorg dat op alle locaties vertrouwenspersonen beschikbaar zijn, zorg dat deze voldoende kennis en ervaring hebben en dring erbij de melder nadrukkelijk op aan dat hij/zij zich laat bijstaan door een vertrouwenspersoon.

## Onderzoek: Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht (Commissie van Zwol), Rijksoverheid, juni 2019

Conclusies	Handelingsperspectieven (en een reeks, hier niet opgenomen beleidsaanbevelingen)
<p>1. De thematiek van personen die langdurig zonder verblijfstitel (zonder bestendig verblijfsrecht) in Nederland zijn, is al jaren een actueel en belangrijk onderwerp.</p> <p>2. Door opeenvolgende kabinetten is hard gewerkt aan deze thematiek. Een focus lag daarbij op het aanpassen van wet- en regelgeving om de procedures in asielzaken te verkorten, het 'stapelen' van procedures tegen te gaan en de effectiviteit van het terugkeerbeleid te verhogen.</p> <p>3. Deze maatregelen konden echter niet voorkomen dat vreemdelingen in een aantal gevallen zonder verblijfsvergunning langere tijd in Nederland verblijven. Een perfect systeem bestaat niet, voor een deel is het probleem van langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht onoplosbaar gebleken.</p> <p>4. In algemene zin verloopt de asielpraktijk in Nederland goed. Dat volgt ook uit het geringe aantal rechterlijke beslissingen waarin wordt aangegeven dat het bestuursorgaan het bij het verkeerde eind had.</p> <p>5. Om snel te kunnen beslissen op asielaanvragen is geen wetswijziging nodig. De Nederlandse asielprocedure is zo ontworpen dat iemand snel duidelijkheid kan krijgen over zijn asielverzoek. Dit geldt zowel voor eerste asielverzoeken als voor tweede en volgende. Er zijn wel lange wacht- en hangtijden binnen die procedures.</p> <p>6. Die wacht- en hangtijden zorgen voor opstopping en dragen bij aan langdurig verblijf. De uitvoerende diensten en het bestuursdepartement sturen te weinig op snelheid en tijdigheid.</p> <p>7. Nederland behoort tot de landen met het hoogste aandeel personen, dat na hun afwijzing aantoonbaar vertrekt. In vergelijking met andere landen doet Nederland het op dit punt goed. De onderzoekers hebben in de andere landen geen 'best practices' gevonden die Nederland nog niet kent of toepast.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• "Realiseer meerjarige zekerheid over personele en financiële capaciteit: meer mensen, meer geld. De komst van (asiel)migranten naar Nederland is van zoveel factoren afhankelijk dat het opstellen van prognoses en het daarop baseren van de benodigde capaciteit bij de IND, een hachelijke zaak is. Het hiermee gepaard gaande op- en weer afschalen van het personeelsbestand heeft consequenties voor de ervaring en daarmee de kwaliteit van de IND-medewerkers. Geef de uitvoerende diensten meerjarige stabiele, personele en financiële capaciteit met voldoende (buffer) ruimte voor pieken in het aantal asielaanvragen."</li><li>• Realiseer betere sturing op (door)looptijden procedures. Stuur effectief en zichtbaar op snelheid en tijdigheid van (norm-, wacht-, door-) looptijden. (Meer dan dit staat er niet)</li><li>• Handhaaf (voldoende) rechtsbijstand in de asielprocedure</li><li>• Realiseer strakke sturing op doorlooptijden tweede en volgende asielprocedures: Gezien het slagingspercentage van tweede en volgende procedures hebben deze een duidelijke waarde. Om te voorkomen dat het indienen van een tweede of volgende procedure een effectief middel voor personen is om hun vertrek uit Nederland te kunnen uitstellen (en in veel gevallen opvang te krijgen), is een strakkere en gerichtere sturing op de doorlooptijden van tweede en volgende procedures van belang. Effectieve en zichtbare sturing op snelheid en tijdigheid van (norm-, wacht-, door-)looptijden van tweede en volgende procedures is een vereiste.</li><li>• Geef complexe zaken meer prioriteit. De gecompliceerde zaken - circa 10 procent van het totaal - veroorzaken meer dan gemiddelde uitschieters in 'stapelings' van procedures en langdurig verblijf. Zaken die (dreigen) uit (te) lopen krijgen niet aantoonbaar prioriteit. Grijp in bij complexe, arbeidsintensieve asielzaken. Stel voor de begeleiding van complexe zaken een casemanager aan. Het is contraproductief om complexe asielzaken even te laten rusten om evident af te wijzen aanvragen snel te kunnen behandelen. Het informatiesturingssysteem dient zo te worden ingericht dat deze complexe zaken tijdig en daadwerkelijk gesignaleerd worden. Beleg daarbij éénduidig de verantwoordelijkheid voor de voortgang van complexe asielzaken 'over de gehele keten heen' en gedurende de gehele procedure. De informatievoorziening hierover in de halfjaarlijkse Rapportage Vreemdelingenketen kan beter. Het advies om in alle zaken op snelheid en tijdigheid te sturen en in te grijpen bij complexe, langdurende asielzaken, geldt eveneens voor de gehele keten, inclusief de rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.</li><li>• Geef meer ruimte aan de professional voor de beoordeling van schrijnendheid</li><li>• Benut de voorspelbaarheid van het proceduregedrag van asielzoekers</li><li>• Voorkom onbedoelde prikkels tot 'stapelen' van procedures</li><li>• Verbeter de samenwerking en informatie-uitwisseling van de IND de DT&amp;V en de politie op zaakniveau</li><li>• Weeg reëel of nieuwe maatregelen bewijsbaar tot beter resultaat leiden</li></ul>

## Onderzoek: Onderzoek vermoeden van misstand bij de IND, Commissie de Leeuw, mel 2019

### Conclusies

#### Conclusies op onderzoeksvragen

- *Is er bij de IND sprake (geweest) van een werkwijze of praktijk, waarbij medewerkers die een beslissing in eerste aanleg hebben genomen op aanvragen, tevens de beslissing hebben genomen op het bezwaarschrift dat is gericht op die beslissing in eerste aanleg?* Conclusie: Dit komt incidenteel voor en deze werkwijze is onjuist. Oorzaken zijn onder andere de geringe omvang van de werkeenheid - vaak vanwege gespecialiseerde werkzaamheden -, opleidingsituaties en meer als louter administratief en eenvoudig ervaren vergunningverlening.
- *Is er bij de IND sprake (geweest) van een werkwijze of praktijk, waarbij beslissingen werden genomen op bezwaarschriften door medewerkers, in dit geval van de Directie JZ, die niet over het vereiste mandaat beschikken om op deze aanvragen te beslissen en deze beslissingen door een leidinggevende c.q. leidinggevend(en) van een/de regulier(e) team(s) te laten ondertekenen?* Conclusie: Dit heeft de commissie niet aangetroffen. Er is sprake van een sluitende mandaatregeling bij de IND. Incidenteel zijn medewerkers van de Directie JZ ingezet bij de Directie A&B bij het maken van besluiten in eerste aanleg.
- *Is er bij de IND sprake (geweest) van een werkwijze of praktijk, waarbij bij de beoordeling van de intrekking van asielvergunningen van vreemdelingen die (ernstige) criminele antecedenten blijken te hebben, of onjuiste gegevens blijken te hebben verstrekt over identiteit en nationaliteit, resp. bij de beoordeling zowel in eerste aanleg als in bezwaar van de intrekking van reguliere verblijfsvergunningen, deze vergunningen in strijd met de wet en beleid en op oneigenlijke gronden uiteindelijk niet worden ingetrokken, met als doel te voorkomen dat de behandeling van deze zaken te veel tijd en inspanning gaat vergen?* Conclusie: Het systeem van beoordeling van intrekking van vergunningen is complex door (inter)nationale wet- en regelgeving. Het geheel van rechtsregels en jurisprudentie waar de IND bij mogelijke intrekkingen aan gehouden is, leidt ertoe dat weinig daadwerkelijk wordt ingetrokken. Bij een beperkt percentage van de potentiële intrekkingen van een asiel- of reguliere vergunning wordt daadwerkelijk een vergunning ingetrokken. Bij intrekkingzaken worden niet veel procedurefouten gemaakt gelet op het geringe aantal beroepszaken waarbij de IND in het ongelijk wordt gesteld en door de interne vormen van collegiale toetsing en overleg voordat besluitvorming plaatsvindt. Tevens is er individuele beoordelingsruimte binnen genoemde kaders en is het concept van proportionaliteitstoets recent geïntroduceerd en nog in ontwikkeling. Wel behoeven de beslisdocumenten bij niet-intrekkingen verbetering.

#### Verdere conclusies

- *De Commissie heeft geen werkwijze of praktijk aangetroffen met een schending van een wettelijke voorschrift, respectievelijk voor ieder kenbare beleidsregels.*
- *In incidentele gevallen wordt afgeweken van voorschriften en/of werkinstructies, maar niet structureel. Tijd en werkdruk zijn hierbij geen doorslaggevende factoren.*
- *Geen bewijs voor weloverwogen en gerichte aanwijzingen met betrekking tot te nemen beslissingen door leidinggevend(en) aan medewerkers om wettelijke voorschriften of beleidsregels te schenden.*
- *De Commissie heeft gelet op haar bevindingen geen situatie aangetroffen, die wijst op een misstand in de zin van artikel 1 onder d van de Wet Huis voor Klokkeluiders.*

### Handelingsperspectieven

- ❑ Elke vorm van betrokkenheid van medewerkers bij de besluitvorming in eerste aanleg uitsluiten bij de besluitvorming van beslissingen op bezwaar.
- ❑ Hanteer een eenduidige wijze van taakgerelateerde toekenning en registratie van de tekenbevoegdheid en voer een centrale registratie van gemandateerden en van de toegekende tekenbevoegdheden per werksort of pakket aan taken
- ❑ Impuls aan interne kwaliteitsborging en interne controle, scherper toetsen op de uitvoering van het actuele beleid en door de interne audits daarop af te stemmen
- ≈ Vervolmaak de kwaliteitsborging en de interne controles (audits) door een sterkere koppeling met de inhoud van het werk te maken en met een sluitend systeem van steekproeven
- ✓ Gebruik de uitkomsten van de kwaliteitsborging en interne controle om het lerend vermogen te voeden
- ❑ Heldere codificatie van verder ontwikkelende beleidslijnen en spelregels
- ❑ Verdere harmonisatie in de aanpak van het beoordelen van potentiële intrekkingen van verleende vergunningen voor asiel en regulier verblijf
- ✓ Tijdelijke aanstelling van Compliance Officer in MT, met als taak te borgen dat de uitvoerende werkzaamheden van de IND overeenkomstig de betrokken wet- en regelgeving en daarop gebaseerde beleidsregels, werkinstructies etc. plaatsvinden. En dat alle daarop gerichte afspraken en besluiten worden nagekomen en geïmplementeerd.

Knelpunten	Handelingsperspectieven
<ol style="list-style-type: none"><li>1. De informatiestrategie van de IND is niet voldoende uitgewerkt.</li><li>2. De opgestelde KPI's sluiten niet volledig aan bij de (strategische) doelstellingen van de IND en voorzien niet in de benodigde operationele stuurinformatie.</li><li>3. De gebruikte BI tooling van de IND is er niet op ingericht om aan de volledige rapportagebehoefte te voldoen; zo is er momenteel slechts één bronsysteem ontsloten.</li><li>4. Metis (het datawarehouse van de IND) bevat niet alle bronsystemen (Financieel, HR) om effectief informatie in rapportages voor de gehele organisatie te ontsluiten.</li><li>5. De belangrijkste KPI's worden niet consequent vanuit Metis gerapporteerd, maar worden veel overgenomen uit Excel-rapportages van andere teams.</li><li>6. De BI-strategie bevat geen duidelijke uitspraak over het gebruik van Metis binnen de organisatie.</li><li>7. De leercurve van PDCA-cyclus [voor het verbeteren van data invoer] binnen de bekeken projectteams is niet gesloten. De evaluatie en bijstelstap worden niet consequent uitgevoerd.</li><li>8. Het proces voor het controleren van de kwaliteit van de ingevoerde velden is niet effectief. Er wordt te weinig gezocht naar structurele verbeteringsmogelijkheden op strategisch niveau en is er geen eigenaarschap belegd van (master) data waardoor de kwaliteit van data beperkt is.</li><li>9. Het prioriteringsproces omtrent nieuwe rapporten is reactief. Hierdoor worden er kansen gemist voor synergie met andere rapportages en heeft het Business Informatie Centrum (BIC) geen invloed op de aansluiting van nieuwe rapportages bij de strategische doelen en het mogelijk aanbrengen van efficiency in de nieuwe rapporten.</li><li>10. Het eigenaarschap en de scope van de door ons bekeken projecten zijn onvoldoende vastgelegd.</li><li>11. Tijdens de training van personeel wordt niet benoemd hoe bepaalde data-invoer leidt tot management- en stuurinformatie.</li><li>12. Er is geen effectieve Ontwikkel, Test, Acceptatie en Productie (OTAP)-straat ingericht voor het uitvoeren van de ontwikkelwerkzaamheden rondom Metis.</li></ol>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Stel een heldere BI visie vast.</li><li>• Zorg dat het duidelijk is op welk niveau binnen de IND wordt gerapporteerd over welke KPI's.</li><li>• Ontsluit ook financiële systemen, HR-gegevens en overige bronnen in het datawarehouse. Stel hiervoor een organisatiebreed datamodel op dat al deze gegevens combineert.</li><li>• Gebruik het datawarehouse centraal voor de informatievoorziening binnen de organisatie.</li><li>• Werk aan het verhogen van de data entry-kwaliteit door de verantwoordelijkheid duidelijk te beleggen in een rol.</li><li>• Zorg dat het technisch mogelijk is in Metis de data entry-kwaliteit te meten.</li><li>• Geef een proactievare invulling aan het prioriteringsproces en het plannen van de capaciteit van BIC, zodat BIC kan zorgen voor een betere aansluiting op strategische doelen en kan zoeken naar efficiency bij het maken van nieuwe rapporten.</li><li>• Rol BI-selfservice breed uit binnen de IND. Zorgt hierbij voor goede training van de eindgebruikers.</li><li>• Train de gebruikers beter in het gebruik van de (bron)systemen waarop management- en stuurinformatie is gebaseerd.</li><li>• Richt een moderne OTAP-straat in voor Metis zodat er minder tijd van BIC opgaat aan beheerstaken.</li></ul>

Knelpunten	Handelingsperspectieven
<p><b>Structuur en processen</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. In het asielproces zitten inefficiënties die mogelijk tot VA-zending leiden</li> <li>2. In het asielproces zitten knelpunten die het first-time-right principe hinderen</li> <li>3. De wachttijd is lang en wordt niet in positieve zin benut</li> <li>4. Er wordt in de planning in beperkte mate rekening gehouden met reservecapaciteit</li> </ol> <p><b>Sturing</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Operationele sturing schiet op diverse facetten te kort</li> <li>2. Tactische sturing op projecten, pilots en verbetermaatregelen kan beter</li> </ol> <p><b>Technologie en informatie</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Relatief weinig gestructureerde data beschikbaar over de processen en de (kenmerken van) asielaanvragen</li> <li>2. Rapportages kijken vooral terug, zijn nog niet voorspellend en realtime</li> <li>3. Veel kennis zit in hoofden, effectmeting van projecten en pilots ontbreekt</li> <li>4. Verschillende systemen en informatie-overzichten zijn niet aan elkaar gekoppeld en bieden niet de gewenste functionaliteiten</li> </ol> <p><b>Cultuur en leidinggeven</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Het is lastig om het gesprek te voeren over kwaliteit, te behalen resultaten en normen</li> <li>2. De IND staat onder druk en lijkt weinig 'ruimte' te hebben of te kunnen creëren voor reflectie, leren en verbeteren</li> <li>3. Een cultuur van één IND is in beperkte mate aanwezig</li> <li>4. IND ervaart zichzelf als klantgericht richting Opdrachtgever, ketenpartners en klanten</li> </ol> <p><b>Werk en competenties</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Grote werkvoorraad heeft implicaties voor de workload en doorlooptijd</li> <li>2. De juiste mensen worden niet altijd op de juiste plek ingezet</li> <li>3. Risico op overbelasting, morele fitheid en absorptievermogen van medewerkers</li> <li>4. Uitvoeringskracht, projectmanagementcapaciteit en -competentie schiet tekort</li> </ol> <p><b>Doelen en strategie</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Doorlooptijd kan op gespannen voet staan met andere doelen in de keten</li> <li>2. Langetermijnvisie IND wordt als thema en verbeterpunt genoemd</li> </ol>	<p>Verbetermaatregelen die het huidige proces ondersteunen en optimaliseren</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Operationele sturing verbeteren</li> <li>• Kritische behandelcapaciteit zo goed mogelijk benutten in spoor 4</li> <li>• Procesregie op compleetheid dossier</li> <li>• Inzet en beheer organiseren op de 450-bak</li> <li>• Verdeelstation op locatie voor planning én ondersteuning van AA-zaken en VA-zaken</li> <li>• Zaken eerder buiten behandeling stellen</li> <li>• Reservecapaciteit in de planning organiseren (overflow)</li> <li>• Terugdringen overdrachtmomenten in behandeling AA en VA-zaken 48</li> <li>• Terugdringen overdrachtmomenten in documentenonderzoek</li> <li>• Verbeteren kwaliteit minuut</li> <li>• Bewerkingstijden opstellen voor VA</li> </ul> <p>Verbetermaatregelen die het huidige proces veranderen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Versterken informatiepositie aan het begin van het proces</li> <li>• Verdeelstation op locatie mogelijkheid bieden tot gedifferentieerde procesrouting</li> <li>• Procesdifferentiatie AA/AA+/VA</li> <li>• Inrichten van gespecialiseerde teams</li> </ul> <p>Maatregelen gericht op situaties van een te hoge werkvoorraad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projectmatige afhandeling werkvoorraad</li> <li>• Inrichten tijdelijke 'crisisorganisatie' voor snelle capaciteitsvergroting</li> </ul>

### Conclusies

- De werkwijze van de IND is niet transparant. Men moet naar een eenduidige en herleidbare verwijzing naar landeninformatie werken en inzetten op Europese samenwerking. Reactie kabinet: het advies kan bijdragen aan beter en transparanter gebruik van landeninformatie in asielprocedures.
- Het is niet mogelijk en onwenselijk om op voorhand een rangorde aan te brengen in de beschikbare bronnen. Het gaat er om dat de gebruikte bronnen voldoen aan de kwaliteitscriteria: relevantie, betrouwbaarheid, evenwichtigheid, actualiteit, nauwkeurigheid, transparantie en herleidbaarheid
- Een zorgvuldigere en consistentere manier van verzamelen, gebruiken en weergeven van bronnen van landeninformatie zal de kwaliteit van de besluitvorming in het asielproces zal verbeteren, waarmee beter dan nu zal worden voldaan aan het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het beginsel van fair play.

### Handelingsperspectieven

- Versterk de verzameling en publicatie van (thematische) landeninformatieberichten door TOELT
- Bouw voor de landeninformatieberichten van TOELT een externe kwaliteitstoets in
- Publiceer en vermeld landeninformatie in beschikkingen én in landgebonden asielbeleid op systematische wijze
- Investeer (verder) in een EU-samenwerkingsverband voor het verzamelen en inzichtelijk maken van landeninformatie



Knelpunten	Handelingsperspectief
<p><b>Aandachtspunten Controlfunctie</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Risico's bestaan ten aanzien van onafhankelijke positie van de concerncontroller</li><li>• Instrumenten van control zijn niet voldoende om haar rol in het leveren van stuurinformatie efficiënt en effectief uit te voeren</li><li>• Risicomanagement is in ontwikkeling</li><li>• Behoefte aan rolduidelijkheid en verbreding in de rol van control</li><li>• Positie en functioneren van control kent bredere afhankelijkheden</li><li>• Diverse onderzoeken en aanbevelingen hebben nog onvoldoende geleid tot borging van processen</li></ul> <p><b>Beoordeling Kostprijsmodel voor de outputbekostiging</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• De mate van betrouwbaarheid van de tijdsnormering per product is onduidelijk</li><li>• 13% van de kosten in de outputbekostiging zijn relatief vast en passen qua dynamiek beter bij de lumpsumbekostiging</li><li>• De indirecte uren per fte zijn gebaseerd op het gemiddelde van de Rijksoverheid en is niet IND specifiek</li><li>• De IND heeft geen handleiding opgesteld voor het kostprijsmodel</li></ul> <p><b>Beoordeling kostprijsmethodiek lumpsum</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• De overheadopslag van de berekening van de lumpsum is niet IND specifiek</li><li>• De IND veronderstelt een-op-een relatie tussen het outputdeel en de hoogte van de lumpsum</li></ul>	<p><b>Aanbevelingen Controlfunctie</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Vaststellen en beschrijven van een visie op de financiële functie om de controlfunctie te positioneren en invulling te geven aan de verdere behoefte aan rolduidelijkheid</li><li>• Creëer inzicht in de behoefte aan sturingsinformatie van alle relevante stakeholders</li><li>• Borging van de control- en risicomanagement processen</li><li>• Cultuur: Van incidentgericht werken, naar borging van de lange termijn</li><li>• Programmamanagement rondom borging van alle aanbevelingen rondom het functioneren van de IND</li></ul> <p><b>Aanbevelingen kostprijsmodel</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Het hanteren van de tijdsnormen per productie in de operationele sturing</li><li>• Het creëren van inzicht in de tijdsbesteding per type zaak bij A&amp;B</li><li>• Het inventariseren van de indirecte tijdsbesteding per fte</li><li>• Het opstellen van een handleiding voor het kostprijsmodel</li><li>• Het opnemen van relatief vaste kosten in de lumpsumbekostiging en kosten die een-op-een meebewegen met de productie in de outputbekostiging</li></ul>