

Vergaderjaar 2012–2013

30 573

Migratiebeleid

Nr. 118

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2013

Zoals afgesproken in het algemeen overleg¹ van 10 november 2010 wordt u driemaandelijks geïnformeerd over de voortgang van INDiGO. Ik heb uw Kamer laatstelijk op 20 februari 2013 geïnformeerd² over de voortgang. In onderhavige rapportage breng ik u op de hoogte van de ontwikkelingen aangaande INDiGO over de afgelopen maanden. Ik rapporteer daarbij over de onderwerpen genoemd in de motie-Schouw.³

1. Algemeen

1.1 Voortgang INDiGO

Sinds januari 2013 is INDiGO het primaire systeem waar de medewerkers van de IND mee werken. Inmiddels wordt 99,9% van de instroom – de nieuwe aanvragen die de IND ontvangt – in INDiGO afgehandeld. Vanwege deze voortgang kon ik u bij brief van 5 maart jl. berichten over de inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid, die inmiddels per 1 juni jl. is gerealiseerd.

In deze rapportageperiode heeft de IND de conversie voortgezet; het grootste deel van de zogenoemde actieve vreemdelingen is overgezet van INDIS naar INDiGO. In totaal zijn inmiddels ongeveer 2,8 miljoen vreemdelingen geconverteerd. Hierdoor wordt er nauwelijks nog gewerkt in het oude systeem INDIS. Daarnaast kon er een behoorlijk aantal onderdelen (applicaties) van INDIS worden uitgezet. Begin april 2013 is een nieuwe versie van INDiGO naar tevredenheid in gebruik genomen. Deze nieuwe versie bevat de functionaliteit voor de uitvoering van het asieldeel van de Richtlijn langdurig ingezetenen. Daarnaast zijn er

¹ Kamerstuk 30 573, nr. 79.

² Kamerstuk 30 573, nr. 114.

³ Kamerstuk 30 573, nr. 80.

wijzigingen doorgevoerd die de gebruiksvriendelijkheid van INDiGO vergroten.

De IND werkt sinds begin 2013 aan het optimaliseren van de systeempresaties van de hardware en software, alsook aan het optimaliseren van het gebruik van het systeem door medewerkers. Dit optimaliseren van het systeem is een traject dat normaal is bij de ingebruikname van een nieuw informatiesysteem. Onder andere hierdoor zijn in de rapportageperiode de doorlooptijden van met name reguliere aanvragen opgelopen. Daarnaast heeft dit ook te maken met een hogere instroom (o.a. meer vreemdelingen die onder de pardonregeling 2008 vielen, vragen een verlenging van de verblijfsvergunning aan dan was verwacht) en met capaciteitsverlies omdat IND medewerkers moesten leren werken met INDiGO en zijn opgeleid ten behoeve van de invoering van de Wet modern migratiebeleid. In dat verband verwijs ik u ook naar de bovengenoemde brief van 5 maart jl.

1.2 Planning en sturing

Begin 2013 zijn de taken van de INDiGO Technisch Beheer Organisatie (ITBO) in de staande organisatie van de IND ingebed.

In de tweede voortgangsrapportage INDiGO is uw Kamer bericht dat gedurende de periode van de conversie van dossiers van INDIS naar INDiGO geen management informatie kan worden geleverd⁴. Nu de conversie van de actieve vreemdelingen grotendeels is voltooid, kan ik weer informatie verstrekken, maar niet alle gegevens zullen direct beschikbaar zijn. De beschikbaarheid van de gegevens zal in een aantal stappen toenemen.

Op dit moment kan ik u over het jaar 2012 en later weer de informatie verstrekken die voor de conversie in de Rapportage Vreemdelingenketen werd vermeld. Als de conversie van vreemdelingen, die de afgelopen vijf jaren een procedure hebben doorlopen, volledig is afgerond, kan ik – tot het moment van ingebruikname van het nieuwe «datawarehouse»/ weer standaardgegevens verstrekken over de jaren 2008–2013. Het datawarehouse is de applicatie waarmee statistische gegevens uit INDiGO worden gegenereerd. Op dit moment wordt gewerkt aan de implementatie van een vernieuwd datawarehouse, dat optimaal aansluit op INDiGO en waarmee ook in de toekomst aan de informatievoorziening kan worden voldaan. De verwachting is dat de eerste versie van dit vernieuwde datawarehouse komende winter beschikbaar zal zijn.

1.3 Risico's

Ik houd voor 2013 nog steeds aandacht voor de in eerdere voortgangsrapportages genoemde risico's, te weten de technische stabiliteit van het systeem, de stapeling van eisen en het risico op mogelijk productieverlies in de organisatie.

Daarnaast houd ik door de recente gebeurtenissen in de zaak van de heer Dolmatov aandacht voor de juistheid van titels die de IND verzendt. De juistheid van deze titels is uiteraard niet alleen een ICT-vraagstuk, maar ook een vraagstuk van administratieve accuratesse. Het koppelingsbureau van de IND controleert de titels en herstelt eventuele verkeerde titels.

⁴ Kamerstuk 30 573, nr. 106.

Gebleken is dat het betrouwbaarheidspercentage ten aanzien van de verwijderbaarheidstitels naar schatting 90% bedraagt, en ten aanzien van verblijfstitels 95%. Ik vind deze percentages te laag en daarom heb ik een aantal maatregelen genomen om deze te verbeteren. Deze maatregelen zien zowel op de informatievoorziening als het menselijk handelen.

Zo heb ik alle asielprocedures waarin iemand als verwijderbaar staat geregistreerd na laten lopen en heb ik Taskforces ingesteld om de titellevering en de datakwaliteit (gegevens die in INDiGO worden geregistreerd) te verbeteren.

Verder is begin juni jl. de in mijn brief van 12 april 2013 over het onderzoek betreffende het overlijden van de heer Dolmatov in Detentiecentrum Rotterdam genoemde aanpassing van INDiGO opgeleverd. Deze aanpassing ziet erop dat een ⁵medewerker van de IND altijd een bewuste keuze moet maken met betrekking tot de opschortende werking van een besluit (of de vreemdeling al dan niet de beslissing op zijn vervolprocedure – een bezwaar- of beroepsprocedure – in Nederland mag afwachten). Deze handeling kan niet worden overgeslagen.

Naast maatregelen om het foutpercentage terug te brengen, zijn de waarborgen voor de ketenpartners om te voorkomen dat ten onrechte wordt vastgesteld dat een vreemdeling niet meer rechtmatig in Nederland zou verblijven, verder versterkt. Zo is in het debat van 18 april jl. over het rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie over het overlijden van de heer Dolmatov aan de orde geweest dat wanneer cruciale besluiten over handelingen met betrekking tot een vreemdeling aan de orde zijn, de betreffende ketenpartner de IND dient te bevragen over onder meer de actuele verblijfsstatus. Dit betreft in elk geval inbewaringstellingen en uitzettingen. Hiertoe zal de IND, zoals ik heb toegezegd, 24 uur per dag en zeven dagen in de week bereikbaar zijn. Binnen de reguliere werktijden is daarvoor INDiGO beschikbaar. Echter om te kunnen converteren, het systeem te onderhouden en om nieuwe releases in te voeren is het noodzakelijk dat INDiGO gedurende die werkzaamheden niet wordt gebruikt. Dit vindt bij voorkeur buiten de reguliere werktijden plaats. Gedurende de uren dat INDiGO niet beschikbaar is, zal de IND voor ketenpartners wel telefonisch bereikbaar zijn. Overigens tellen de uren tussen 00.00 en 09.00 uur niet mee voor de maximum ophoudtermijn van zes uren die beschikbaar is voor onderzoek voorafgaand aan de eventuele inbewaringstelling. Om die reden zal het aantal vragen om informatie over de verblijfsstatus van een vreemdeling gedurende die tijd naar verwachting minimaal zijn. Daarnaast geldt als uitgangspunt dat bij twijfel over de verblijfsrechtelijke status vreemdelingen niet in bewaring zullen worden gezet noch worden uitgezet.

Verder is de ketenservicelijn (opnieuw) geïnstrueerd om de beschikking en de daarbij behorende vertrek- en rechtsmiddelentermijnen te raadplegen.

Ook wijs ik erop dat ik in het eerdergenoemde debat van 18 april jl. heb toegezegd dat ik de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna: de Raad) zal vragen een onderzoek uit te voeren. In mijn verzoek aan de Raad in dat kader heb ik de Raad onder meer verzocht te onderzoeken hoe de informatieoverdracht binnen en tussen de ketenpartners is gewaarborgd. In een dergelijk onderzoek zal de rol van INDiGO mijns inziens niet onbelicht kunnen blijven.

Tenslotte investeer ik, zoals ik in mijn vorige voortgangsrapportage heb aangegeven, in een onderhoudbaar en toekomstvast INDiGO. Het gaat hierbij onder meer om het up-daten van de standaardsoftware naar

⁵ Kamerstuk 19 637, nr. 1648.

actuelere versies, het oplossen van functionele fouten en het meer efficiënt vormgeven van bestaande functionaliteiten. Op dit moment wordt gewerkt aan een nieuwe versie van INDiGO, waarin een aantal verbeteringen op deze gebieden zullen worden doorgevoerd. De planning is dat deze versie in de zomer van 2013 wordt uitgebracht. De keuze voor deze investering legt beperkingen op aan de momenten waarop nieuwe regelgeving kan worden ingevoerd.

2. Kosten

Uw Kamer is de afgelopen jaren met regelmaat geïnformeerd over de kosten van de ontwikkeling en invoering van INDiGO, onder meer in de rapportage grote en risicovolle ICT-projecten.⁶ Recentelijk heb ik u de nieuwe rapportage over de stand van zaken eind 2012 met de jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk aangeboden. Zoals in de vierde voortgangsrapportage is vermeld, zijn in deze rapportage directe projectkosten opgenomen die volgens de systematiek van deze jaarrapportage zijn gemaakt om INDiGO te ontwerpen, te bouwen en de infrastructuur voor INDiGO neer te zetten. De directe projectkosten van INDiGO bedroegen aan het eind van het jaar 2012 € 95,5 miljoen, waarvan € 83,5 miljoen voor de kosten gedurende de projectperiode. De resterende € 12 miljoen aan kosten is in de periode daarna gemaakt door de INDiGO Technische Beheerorganisatie (ITBO) en ten behoeve van de technische stabiliteit. Het project INDiGO is in oktober 2010 in afstemming met de departementale accountantsdienst en het ministerie van Financiën en op basis van de geldende regelgeving afgesloten, waarna kon worden begonnen met afschrijven. Overweging op dat moment om het systeem over te dragen, was dat INDiGO over voldoende functionaliteiten beschikte om aanvragen af te handelen, waarmee het in productie genomen kon worden. Pas later is gebleken, zoals u bekend, van performance- en stabiliteitsproblemen.⁷

Na afloop van de formele projectperiode zijn naast bovengenoemde kosten ook nog andere kosten gemaakt die samenhangen met INDiGO. Dit betreft kosten voor de doorontwikkeling van het systeem en voor wetgeving die in de tussenliggende periode inwerking is getreden. Hiervoor is in 2011 en 2012 circa € 22,5 miljoen geïnvesteerd. Ook de komende jaren, zal, zeker in het beleidsveld van de IND, doorontwikkeling van het systeem plaatsvinden. Daarnaast is er voor circa € 28,6 miljoen aan kosten gemaakt voor het beheer van INDiGO en ondersteuning bij nieuwe versies (releases) van INDiGO in 2011 en 2012. Deze kosten zijn opgenomen in de begroting van achtereenvolgens het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Ook zijn er nog kosten gemaakt die indirect samenhangen met INDiGO. Deze kosten betreffen onder meer de kosten die samenhangen met de vertraagde invoering van INDiGO, met name besparingen die zich later voordoen dan gepland, en het langer in beheer houden van het oude systeem. De kosten van het langer in stand houden van INDiS bedroegen over 2011 en 2012 in totaal € 20 miljoen. Andere vormen van indirecte kosten hebben te maken met het productiviteitsverlies dat optreedt bij de invoering van nieuwe grote ICT-systemen.

⁶ Kamerstuk 31 490, nr. 96.

⁷ Kamerstuk 30 573, nr. 5.

3. Gevolgen voor wetgeving

Bij brief van 5 maart 2013 heb ik uw Kamer geïnformeerd dat de Wet modern migratiebeleid op 1 juni jl. in werking zal treden. De afgelopen periode heeft de IND de medewerkers opgeleid en de klanten en ketenpartners van de IND geïnformeerd en voorgelicht over de wijzigingen die deze wet met zich meebrengt.

Zoals u eerder is bericht, stel ik voor 2013 prioriteiten en wordt afgewogen wanneer nieuwe wet- en regelgeving kan worden ingevoerd. Dit betekent dat nu voorbereidingen worden getroffen voor onder meer de implementatie van de Richtlijn inzake de gemeenschappelijke vergunning voor verblijf en arbeid, de implementatie van het wetsvoorstel biometrie en de ingebruikname van het register niet ingezetenen (RNI). Deze onderdelen van wet- en regelgeving zijn voorzien voor een eerstvolgende versie van INDiGO, die is gepland voor de herfst van 2013.

Over het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures (PST) heb ik uw Kamer bij brief van 12 april 2013⁸ geïnformeerd.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

⁸ Kamerstukken II, 2012–2013, 19 637, nr. 1654.