



# Eindrapportage doorlichting Vreemdelingenketen

Verbetermogelijkheden ter  
bevordering van effectiviteit en  
efficiëntie van de  
vreemdelingenketen

Eindrapportage doorlichting Vreemdelingenketen: Verbetermogelijkheden ter bevordering van effectiviteit en efficiëntie van de vreemdelingenketen

# Management samenvatting



## Afkortingen

KMar: Koninklijke Marechaussee

IND: Immigratie- en Naturalisatiedienst

COA: Centraal Orgaan opvang Asielzoekers

DT&V: Dienst Terugkeer en Vertrek

MJenV: Ministerie van Justitie en Veiligheid

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

<sup>2</sup> Uit KMI+, peildatum januari 2021, aangeleverd door APM

<sup>3</sup> DT&V, aangeleverd door APM, peildatum 31 december 2020

# Managementsamenvatting

## Achtergrond, aanleiding en context

Vreemdelingen die in hun land van herkomst gevaar lopen kunnen in Nederland bescherming krijgen in de vorm van asiel. Zij doen dit door het indienen van een asielaanvraag op Schiphol of Ter Apel. Op Schiphol wordt de vreemdeling hierbij geregistreerd door de KMar (vanuit de grensstaak) en in Ter Apel door de IND. Indien de registratie in Ter Apel een eerste aanvraag betreft, doorloopt de vreemdeling het identificatie- en registratieproces van de Politie. De IND beoordeelt vervolgens deze aanvraag en in afwachting van een besluit verblijft de vreemdeling op een locatie van het COA. Bij een positief besluit krijgt de vreemdeling een verblijfsvergunning en wordt de vreemdeling toegewezen aan een gemeente. De gemeente is verantwoordelijk voor de huisvesting en integratie van de vreemdeling. Bij een negatief besluit dient de vreemdeling Nederland te verlaten waarbij de DT&V het vertrek regisseert. De DT&V zet in op zelfstandig vertrek vanuit Nederland en ondersteunt de vreemdeling waar nodig. Indien de vreemdeling Nederland niet uit eigen beweging verlaat, kan de DT&V een gedwongen vertrek organiseren. Tienduizenden vreemdelingen per jaar komen in aanraking met de IND, COA en DT&V. Zo verwacht de IND in 2021 ca. 25.000 asielaanvragen te behandelen<sup>1</sup>, bedroeg de bezetting van het COA begin 2021 ruim 27.000<sup>2</sup> vreemdelingen en was de caseload van de DT&V aan het begin van het jaar ruim 8.600 vreemdelingen<sup>3</sup>. De basis waarop vreemdelingen bescherming krijgen, is

vastgelegd in internationale verdragen, waarvan het vluchtelingenverdrag van Genève en het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens de belangrijkste zijn, en richtlijnen en verordeningen vanuit de Europese Commissie, waar de zogenaamde Dublinverordening een van de belangrijkste van is (in de Dublinverordening is vastgelegd welk land binnen de EU verantwoordelijk is voor een asielaanvraag). Het Nederlandse asielbeleid dient binnen deze verdragen, richtlijnen en verordeningen te worden vormgegeven. De ruimte hiervoor is echter beperkt.

De vreemdelingenketen heeft doorlopende de maatschappelijke en politieke aandacht. Zo lag de IND de afgelopen jaren onder een vergrootglas vanwege de achterstanden bij de verwerking van asielaanvragen en daaruit voortvloeiende dwangsommen. Andere terugkerende thema's zijn de overlast van vreemdelingen, de terugkeer van (minderjarige) vreemdelingen naar het land van herkomst na langdurig verblijf in Nederland of knelpunten in de plaatsing van statushouders in woningen gegeven een krappe woningmarkt.

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) heeft de Staatssecretaris van JenV tijdens de

begrotingsbehandeling (nov 2020) aan de Tweede Kamer toegezegd om een onafhankelijke externe doorlichting te laten uitvoeren van het functioneren van de asiel-/migratieketen (in dit rapport 'vreemdelingenketen' genoemd). Dit rapport is de uitkomst van deze doorlichting.

### **Vraagstelling en scope**

Het onderzoek kent twee onderdelen: een doorlichting van de IND en een onderzoek naar het functioneren van de vreemdelingenketen (IND, COA, DT&V en Politie). Het onderzoek beoogt de belangrijkste knelpunten te inventariseren die belemmerend werken op het functioneren van de IND en de keten, én te duiden welke verbeteringen te realiseren zijn. Dit rapport richt zich op het tweede onderdeel, het functioneren van de vreemdelingenketen, en geeft antwoord op de volgende, door de opdrachtgever geformuleerde, onderzoeksvragen:

1. Op welke manier hangen de processen en vraagstukken van de ketenpartners, COA, DT&V, IND en AVIM samen? En, wat zijn de belangrijkste koppelvlakken? Welke knelpunten zijn hierin zichtbaar en welke verbeteringen zijn wenselijk?
2. Hoe beïnvloedt de manier van werken, de logistiek, het tempo en capaciteit van een ketenpartner het functioneren van de andere partners?
3. Hoe vindt aansturing plaats op en van alle betrokken partners? En op welke manier wordt op het niveau van de hele keten gestuurd? Welke knelpunten zijn zichtbaar op de manier waarop deze sturing is

ingericht en welke verbetering zijn mogelijk?

De scope van dit onderzoek betreft de onderstaande organisaties, ook aangeduid als ketenpartners van de kleine keten:

- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
- Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)
- Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)
- Nationale Politie, Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (Politie genoemd)

Beleidsvraagstukken en de doelmatigheid van de ketenprocessen op het niveau van de individuele ketenpartners vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

### **Onderzoeksmethode**

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 (ruim 300 documenten), interviews met medewerkers van de afzonderlijke organisaties en validatie- en reflectiesessies met opdrachtgever en begeleidingscommissie van de ketenpartners. In totaal zijn in het kader van de doorlichting van de vreemdelingenketen 57 interviews (inclusief werksessies) afgenomen met 78 medewerkers werkzaam op verschillende niveaus binnen de IND, COA, DT&V, Politie en het MJenV. Vanuit de documentanalyse en interviews is een analyse uitgevoerd ter identificatie

## Kader voor ketensamenwerking<sup>4</sup>

1. Organisatie overstijgende ketenstructuur	3. Kennis van de keten
2. Transparantie over resultaten	4. Eenduidige en inspirerende ketendoelstelling
Procedure	Inhoud
Cultuur	Relatie
7. Mindset gericht op ketensamenwerking	5. Vertrouwen tussen ketenpartners
8. Doelgebonden speelruimte	6. Organisatie overstijgende dialoog

<sup>4</sup> NORA, Ketens de baas

van de knelpunten in de sturing op de keten en het primair proces. De kaders die gebruikt zijn voor de analyse zijn het kader voor ketensamenwerking van NORA, Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (zie kader) en het EY model voor multidisciplinaire processen. Vanuit de knelpunten en hun oorzaken zijn integrale handelingsperspectieven gedefinieerd.

### Koppeling met doorlichting IND

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

### Beeld van de vreemdelingenketen

De onderzoekers hebben geconstateerd dat het management en de medewerkers in de (asiel)keten zich met grote vasthoudendheid en maximale toewijding inzetten en dat op vele fronten inhoudelijk goed werk wordt geleverd. Tegelijkertijd werd echter geconstateerd dat om te voldoen aan de actuele politiek-maatschappelijke wensen en verwachtingen er nog een belangrijke ontwikkeling nodig is die zowel op korte als langere termijn tot kwalitatieve en kwantitatieve verbetering moet leiden. Dit rapport en het rapport van de doorlichting van de IND bevatten adviezen en overwegingen, alsmede een gefaseerde benadering

waarmee die aanpak uitvoerbaar zou moeten en kunnen zijn.

Het onderzoek is een momentopname op basis van kaders zoals het kader voor ketensamenwerking van NORA (zie afbeelding) en is geen benchmark met andere overheidsketens. De focus ligt op het identificeren van knelpunten en het aanreiken van handelingsperspectieven. Tegelijkertijd constateren de onderzoekers dat een basis van positieve elementen in de ketenprocessen en sturing binnen de vreemdelingenketen aanwezig is. Zo beschikt de vreemdelingenketen over ketenstructuren op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Het opdrachtgeverschap van de kleine keten is belegd binnen één DG wat de mogelijkheden voor regievoering versterkt. In het onderzoek komt daarnaast naar voren dat medewerkers op alle niveaus elkaar regelmatig spreken en dat zeker op het operationele niveau de samenwerking als plezierig wordt ervaren. Bijzonder is ook dat de keten beschikt over een overkoepelend systeem om informatie uit te wisselen (BVV). De handelingsperspectieven die naar aanleiding van dit onderzoek worden aangereikt, zijn er op gericht de basis verder te versterken en de ketensturing en processen verder te ontwikkelen. Hierdoor kan een volgend niveau van volwassenheid worden bereikt.

## Proces op hoofdlijnen



Aanmeldfase

Rust- en voorbereidingstijd

Asielprocedure

Uitstroom

### Beschrijving van de manier waarop processen en vraagstukken van de ketenpartners samenhangen en de onderlinge koppelvlakken

Binnen het primair proces van de vreemdelingenketen worden verschillende activiteiten vervuld door de ketenpartners die binnen scope van dit onderzoek vallen. Zo is de Politie onder meer verantwoordelijk voor de identificatie- en registratie van vreemdelingen, Het COA is verantwoordelijk voor hun opvang en begeleiding. De IND is onder meer verantwoordelijk voor de afwikkeling van de asielprocedure en de DT&V is aan het einde van de keten verantwoordelijk voor uitvoering van het terugkeerbeleid. Binnen dit onderzoek zijn in het primair proces vier stappen onderscheiden (de stappen van de 'vreemdelingenreis'): aanmeldfase, rust- en voorbereidingstijd, asielprocedure en uitstroom (zie figuur in het kader). Binnen deze activiteiten wordt de vreemdeling in verschillende modaliteiten van het COA opgevangen. Onderstaande uitwerking geeft antwoord op de onderzoeksvraag: *'Op welke manier hangen de processen en vraagstukken van de ketenpartners, COA, DT&V, IND en AVIM samen? En, wat zijn de belangrijkste koppelvlakken?'*

#### Aanmeldfase

De fase waarin de vreemdeling zich in Ter Apel of Schiphol (grensprocedure) meldt en een asielaanvraag indient. In deze fase wordt de vreemdeling door de IND geregistreerd en doorloopt de vreemdeling het identificatie en registratieproces (I&R) van de Politie. Opvang wordt

verzorgd door het COA in de centrale ontvangstlocatie (col) in Ter Apel of Budel. In de col vindt ook een medische check plaats (o.a. voor tbc).

#### Rust- en voorbereidingstijd

De fase waarin de vreemdeling doorstroomt in de pol (proces opvanglocatie) van het COA en zich voorbereidt voor de asielprocedure. In deze fase wordt tevens een medische check uitgevoerd (is iemand fit genoeg om de procedure te starten), voorlichting gegeven over de asielprocedure door VluchtelingenWerk Nederland en is het eerste contactmoment met een advocaat die de vreemdeling bijstaat in de asielprocedure.

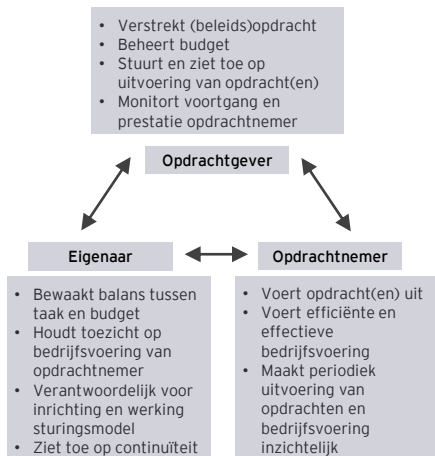
#### Asielprocedure

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 rechtbanken waarbij de afdeling Juridische Zaken van de IND de Staat vertegenwoordigt.

#### Uitstroom

De fase van uitstroom uit het proces van asiel. De vreemdeling wordt bij inwilliging gehuisvest in een Nederlandse gemeente. Bij afwijzing volgt vertrek uit Nederland (terugkeer naar het land van herkomst, vertrek naar derde land of overdracht andere lidstaat i.v.m.

## Sturing via de driehoek



Dublinverordening). Het uitgangspunt hierbij is vrijwillig vertrek. Indien de vreemdeling hier niet aan meewerkt, kan gedwongen terugkeer in gang worden gezet. Een gedwongen vertrek 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).

### Koppelvlakken

De keten kent verschillende onderlinge afhankelijkheden, goed functionerende koppelvlakken zijn daarom essentieel. Het gaat hierbij over afstemming van prioriteiten in de keten, inzicht in elkaars planning en realisatie, de mate van samenwerking in de uitvoering en het effectief uitwisselen van informatie. De belangrijkste koppelvlakken binnen de scope van dit onderzoek zijn:

- De afhandeling in het identificatie en registratieproces waarbij een wisselwerking bestaat tussen Politie en IND. Dit is van invloed op de doorstroom in het begin van het proces;
- De doorlooptijden van de overige ketenpartners is in hoge mate leidend voor de druk op de opvang van het COA;
- De instroom van vertrekdoossiers, en dus ook de caseload van DT&V, is in hoge mate afhankelijk van de prioriteiten en doorlooptijden van de IND;
- In het proces van uitstroom heeft DT&V een belangrijk

koppelvlak met de Politie voor inbewaringstellingen (en andere organisaties buiten de scope van dit onderzoek);

- Gedurende uitvoering van het primair proces is er op alle koppelvlakken doorlopend behoefte aan informatie-uitwisseling. Zo is identiteitsonderzoek door de Politie essentieel voor de operatie van de IND en de DT&V later in het proces. De signaalfunctie van het COA over gedrag van de vreemdeling is van waarde in de werkzaamheden van de IND en de DT&V.

### Beschrijving van de ketensturing

Onderstaande geeft antwoord op de onderzoeksvraag: *'Hoe vindt aansturing plaats op- en van alle betrokken partners? En op welke manier wordt op het niveau van de hele keten gestuurd?'*

De aansturing op en van de keten vindt plaats via vier lijnen. De *verticale* sturing op de IND, COA en DT&V vindt plaats in de ambtelijke sturingsdriehoek volgens het sturingsmodel van MJenV dat de rollen 'opdrachtgever', 'opdrachtnemer' en 'eigenaar' onderscheidt. Verticale sturing is eenzijdige sturing op een ketenpartner via beleid, middelen en wetgeving. De opdrachtgever, DGM, is daarin verantwoordelijk voor het jaarlijks verstrekken van de opdracht en bijbehorende middelen. De opdracht geeft aan 'WAT' wordt verwacht. DGM bestaat uit twee directies, de Directie Migratiebeleid (DMB) en Directie Regie Migratieketen (DRM). DMB richt zich op het beleid en DRM is de ketenregisseur en ondersteunt de opdrachtgever bij de opdrachtverstrekking en de monitoring daarvan.

## Ketensturing

### Topberaad

### Deelberaden

Asiel

Regulier

T&T

Keteninfo.

### Operationele overleggen / werkgroepen

Ook zorgt DRM voor (verbeteringen in) keteninformatievoorzieningen, financiële middelen, actuele informatie alsmede analyses en cijfers om op processen te kunnen sturen. De opdrachtnemer (IND, COA of DT&V) voert de opdracht binnen de gestelde kaders uit. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de (wijze van) uitvoering van de opdracht (het 'HOE'). De plaatsvervangend Secretaris Generaal (pSG) van MJenV ziet als eigenaar toe op de continuïteit en doelmatigheid van de opdrachtnemer. De eigenaar wordt ondersteund door de Directie Eigenaarsadvisering (DEA) en de staven van MJenV op de verschillende bedrijfsvoeringsonderwerpen als ICT, huisvesting en personeel.

De Politie kent een andere aansturing. De Staatssecretaris van JenV stuurt als gezagsdrager (opdrachtgever) in het vreemdelingendomein op de Politie. De overige politietaken vallen niet onder het gezag van DGM.

De *horizontale* sturing heeft betrekking op de sturing vanuit de keten om de ketendoelen te realiseren. Horizontale sturing vindt op strategisch niveau plaats vanuit het Topberaad met daarin de bestuurders en directeuren van de ketenpartners (die in scope van dit onderzoek en daarbuiten) waarbij DGM de voorzitter is van het Topberaad. Op tactisch niveau zijn er op thema's, Asiel, Regulier, Toegang en Toezicht en Keteninformatisering, deelberaden ingesteld die oplossingen uitwerken en deze voor besluitvorming voorleggen aan het Topberaad. Op operationeel niveau

bestaan diverse overleggen en werkgroepen waarin de ketenpartners samenwerken. Belangrijke operationele overleggen zijn de regietafel, het LKO (lokaal keten overleg) en het RAO (regionaal afstemmingsoverleg).

Naast de horizontale en verticale sturing zijn op specifieke thema's als de flexibilisering van de asielketen of de Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV) programma's ingesteld. De vierde en laatste vorm van sturing is sturing vanuit de politiek of andere gremia waarin ketenpartners zitting hebben of samenwerken. De Staatssecretaris van JenV stuurt de ketenpartners bijvoorbeeld direct op onderwerpen die op enig moment dringend aandacht behoeven.

### Knelpunten in de ketensturing

De knelpunten in de ketensturing zijn geïdentificeerd met behulp van de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) voor ketens. Dit kader is onderverdeeld in vier dimensies: procedure, inhoud, relatie en cultuur. Aanvullend op de ketensamenwerking zijn de knelpunten van de werking van de driehoek en de bekostiging in beeld gebracht. Het overzicht van knelpunten geeft antwoord op de vraag: *'Welke knelpunten zijn zichtbaar in de aansturing op en van alle betrokken partners en de sturing van de keten als geheel?'*

### Procedure

De dimensie 'procedure' heeft betrekking op de organisatie-overstijgende ketenstructuur en transparantie



over resultaten binnen de keten. Ten aanzien van de dimensie procedure zijn de volgende knelpunten geïdentificeerd:

1. Het is in de praktijk onduidelijk of het Topberaad of de opdrachtgever het hoogste besluitvormings-orgaan is over de opdracht. De formele aansturing van de ketenpartners vindt plaats in de driehoek opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar waarbij DGM de opdrachtgever is. Het Topberaad is volgens het Ketenplan 2018 - 2022 het hoogste besluitvormingsorgaan binnen de vreemdelingenketen. Een besluit van het Topberaad kan gevolgen hebben voor de opdracht en de benodigde financiering van een ketenpartner. Dat leidt ertoe dat als het Topberaad een besluit neemt dat gevolgen heeft voor de opdracht, het onduidelijk is of dit besluit moet worden uitgevoerd. DGM is de voorzitter van het Topberaad maar kan de effecten van een besluit (zonder ambtelijke ondersteuning) niet direct in een overleg van het Topberaad doorgronden en zich daardoor niet direct committeren aan een besluit;
2. Het is onduidelijk wat de structuur, het mandaat en de samenhang is van deze verschillende gremia. Binnen de keten bestaat een groot aantal gremia. Deze gremia geven op alle niveaus sturing aan de ketenpartners. Het risico bestaat dat ketenpartners opdrachten oppakken die mogelijk niet in lijn zijn met de opdracht van de opdrachtgever en/of de besluiten van het Topberaad;
3. De rol en verantwoordelijkheden van de directies DMB en DRM in de sturing van de keten zijn onduidelijk. Onderwerpen als de sturende bevoegdheid en het parlementaire proces zijn niet helder belegd waardoor ruis kan ontstaan richting de opdrachtnemers;
4. Politieke sturing kan afwijken van eerdere opdrachten en prioriteiten binnen de keten waardoor verstoring plaatsvindt van de lopende processen en procedures;
5. Het beeld van wat de regierol van DRM inhoudt verschilt per organisatie. Het gevolg is dat ketenpartners verwachtingen hebben van DRM die niet worden waargemaakt. Ook is onduidelijk wanneer de regierol en opdrachtgeversrol van DRM eindigt en die van de uitvoering begint. Hierdoor worden taken van de uitvoering bij het departement belegd;
6. De ketenpartners laten op het niveau tussen het Topberaad en de operatie op de werkvloer kansen liggen om over de keten te optimaliseren. Voorbeelden zijn de IND-productieplanning die mede het tempo van de keten bepaalt en de invoering van nieuwe activiteiten. Dit wordt mede veroorzaakt doordat in het middenkader medewerkers instromen van buiten de keten. Zij moeten de kennis van de eigen organisatie, de keten en de departementale processen eerst nog ontwikkelen;

7. Binnen de keten geven de opdrachtgever, het Topberaad, de politiek en andere gremia opdrachten aan de ketenpartners. Deze opdrachten zijn niet specifiek en tijdgebonden waardoor onduidelijkheid ontstaat over hetgeen verwacht wordt van de ketenpartners. Dit leidt tot discussie en belemmert de verantwoording over de opdracht. Ook is het onduidelijk wanneer een 'opdracht' ook werkelijk als opdracht geldt;
8. De sturing op de IND, COA en DT&V vindt plaats via jaarlijkse opdrachten en verantwoording via rapportages. DGM heeft met de Politie resultaatsafspraken gemaakt voor de periode 2019 - 2022 waarover de Politie zich in de jaarverantwoording verantwoordt. De sturing op de Politie is derhalve minder scherp dan op de andere ketenpartners.

#### **Inhoud**

De dimensie 'inhoud' heeft betrekking op de kennis van de keten bij medewerkers en het bestaan van een eenduidige inspirerende ketendoelstelling. Voor de dimensie inhoud zijn de volgende knelpunten geïdentificeerd:

1. De ketenpartners richten zich in de eerste plaats op het behalen van de eigen organisatiedoelstellingen wat kan leiden tot suboptimale oplossingen. De oorzaak is dat de huidige ketendoelstelling een samenvoeging is van de individuele organisatiedoelstellingen. Het realiseren van de individuele organisatiedoelstellingen resulteert echter niet altijd in realisatie van het

- ketenbelang. De organisatiedoelstellingen, visies en jaarplannen van de verschillende ketenpartners benoemen weliswaar het onderwerp ketensamenwerking maar dit komt niet altijd terug in het handelen;
2. Nieuwe medewerkers van de ketenpartners en MJenV hebben onvoldoende kennis over de keten en daardoor geen inzicht in hoe hun activiteiten de keten beïnvloeden.

#### **Relatie**

De dimensie 'relatie' heeft betrekking op het vertrouwen tussen ketenpartners en het voeren van een organisatie-overstijgende dialoog. Voor de dimensie relatie zijn de volgende knelpunten geïdentificeerd:

1. De ketenpartners hebben er op basis van het verleden geen vertrouwen in dat de IND de productieplanning nakomt. Het niet behalen van de productieplanning leidt tot inefficiënties in de keten;
2. De portefeuillehouder die de Politie vertegenwoordigt in het Topberaad heeft geen mandaat over de tien teams die de vreemdelingen-taak uitvoeren. Het gevolg is dat de Politie besluiten van het Topberaad niet altijd kan nakomen;
3. Besluiten van een ketenpartner met keteneffecten worden niet of te laat gecommuniceerd aan de andere ketenpartners wat tot verrassingen leidt;
4. Ketenpartners trachten elkaar te sturen om de eigen doelstellingen te realiseren. Dit leidt tot suboptimalisatie binnen de keten.

## Cultuur

De dimensie 'cultuur' heeft betrekking op de mate waarin er een oriëntatie gericht op ketensamenwerking bestaat en doelgebonden speelruimte. Doelgebonden speelruimte heeft betrekking op de mate waarin de medewerkers op de werkvloer de ruimte hebben om binnen de kaders van de eigen organisatie de ketendoelen te realiseren. Voor de dimensie cultuur zijn de volgende knelpunten geïdentificeerd:

1. Op het bestuursniveau binnen de keten wordt het belang van ketensamenwerking onderschreven maar dit komt niet voldoende terug in het handelen;
2. De opdrachtgever lijkt in de positie te komen om problemen van 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. MJenV heeft in het verleden het oplossen van bepaalde problemen naar zich toe getrokken, bijvoorbeeld door het aanstellen van een operationeel ketenregisseur in Ter Apel. Dit heeft geleid tot een cultuur waarbij 'ketenproblemen' kunnen worden overgedragen aan de opdrachtgever.

## Driehoek

De formele aansturing op de individuele ketenpartners vindt plaats in de driehoek opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar. Ten aanzien van deze driehoek zijn de

volgende knelpunten geïdentificeerd:

1. De actoren binnen de driehoek zijn niet rolvast en voeren deels elkaar taken uit. Het goede zakelijk inhoudelijke gesprek over de opdracht kan hierdoor minder goed worden gevoerd;
2. Het is de vraag in hoeverre de capaciteit en vaardigheid van de ondersteuning van opdrachtgever en de eigenaar voldoende is om zich eigenstandig een oordeel te kunnen vormen over plannen en voorstellen;
3. De focus van de gesprekken binnen de driehoek ligt op de korte termijn en incidenten (ad-hoc sturing'). De focus op incidenten leidt tot korte termijn oplossingen waarbij grotere (keten)effecten niet voldoende worden meegenomen en er onvoldoende aandacht is voor de impact op lange termijn;
4. Ketenpartners gaven in recent onderzoek naar de governance van de MPP<sup>5</sup> aan dat er een schijn van oneigenlijke beïnvloeding kan zijn en merken 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.

## Bekostiging

De ketenpartners hebben ieder een eigen bekostigingsmethodiek. Ten aanzien van de bekostiging zijn de volgende knelpunten geïdentificeerd:

<sup>5</sup> WODC: Governance Meerjaren Productie Prognose Migratieketen , december 2020

1. De huidige bekostiging van de IND sluit niet aan op het tempo dat de IND kan op- of afschalen;
2. De opleidingstijd van een medewerker asiel bedraagt 5 tot 18 maanden waardoor de IND niet in staat is om één op één op te schalen als de asielinstroom stijgt. Het vertrek van medewerkers bij een afnemende werkvoorraad moet derhalve een weloverwogen beslissing zijn omdat het minimaal negen maanden duurt voordat weer kan worden opgeschaald. De huidige bekostigingssystematiek ondersteunt dit niet;
3. De huidige bekostiging van het COA is te variabel om de verhaallijn van het COA ten aanzien van 'Opvang met draagvlak' te realiseren. Het COA en DGM hebben afspraken gemaakt over de verdere uitwerking van deze verhaallijn;
4. De bekostiging van de Politie is gericht op een vaste formatie terwijl de asielinstroom fluctueert.

#### **Knelpunten in het primaire proces en op de koppelvlakken**

In dit onderzoek is geconstateerd dat er binnen het primaire proces van de vreemdelingenketen nog onvoldoende vanuit een integrale ketenopvatting wordt gewerkt en dat afstemming en samenwerking op de koppelvlakken nog ontoereikend zijn. De generieke knelpunten die in dit onderzoek zijn geïdentificeerd zijn:

1. Ketenpartners focussen zich in de operatie primair op de eigen doelstellingen en prioriteiten;
2. In de uitwerking van ketenbrede vraagstukken is 'samenwerking vanuit het ketenperspectief' niet

voldoende geborgd;

3. Medewerkers in de operatie beschikken te vaak niet over een compleet informatiebeeld vanwege gebrekkige uitwisseling van informatie.

De bovengenoemde knelpunten vormen een direct antwoord op de volgende onderzoeksvraag: *'Welke knelpunten zijn zichtbaar in de samenhang van processen en vraagstukken en koppelvlakken van de ketenpartners COA, DT&V, IND en AVIM?'*

Deze knelpunten zijn geïdentificeerd vanuit bottom-up analyse en synthese. Onderstaand zijn deze knelpunten verder uitgewerkt en geïllustreerd met behulp van concrete voorbeelden hoe de ketenpartners het onderlinge functioneren beïnvloeden. Deze illustratie vormt een antwoord op de volgende onderzoeksvraag: *'Hoe beïnvloedt de manier van werken, de logistiek, het tempo en capaciteit van een ketenpartner het functioneren van de andere partners?'*

#### **1. Ketenpartners focussen zich primair op de eigen doelstellingen en prioriteiten**

Momenteel zijn prioriteiten, belangen en opdrachten in het primaire proces nog onvoldoende met elkaar in overeenstemming. De prioriteiten van individuele ketenpartners, zijn vaak afgeleid van de eigen doelen die te herleiden zijn naar de individuele taak en onderliggende financiering van de respectievelijke organisaties. Hierdoor kunnen er tegenstellingen tussen de prioriteiten van de

verschillende organisaties bestaan waardoor de ketenpartners elkaar niet automatisch vinden. Uit de interviews blijkt dan ook dat de ketenpartners in het primair proces zich primair focussen op het eigen resultaat. Zo ontbreekt het bijvoorbeeld aan eenduidige afstemming van prioriteiten, planning en resultaat.

Indien het ketenbelang ondergeschikt raakt aan doelstellingen van individuele organisaties kan dat leiden tot een suboptimaal resultaat voor de keten, en daarmee ook voor de vreemdeling. Een belangrijke oorzaak ligt in het ontbreken van een ketenbrede doelstelling. De uitvoering van taken en verantwoordelijkheden wordt hierdoor geoptimaliseerd vanuit het belang van de individuele organisatie en niet vanuit een ketenbreed perspectief dat is gericht op het belang van de vreemdeling.

## **2. In de uitwerking van ketenbrede vraagstukken is samenwerking vanuit het ketenperspectief niet voldoende geborgd**

In het onderzoek is geconstateerd dat ook bij het uitwerken van nieuwe initiatieven en vraagstukken ('changing the business') die effect hebben op het primair proces niet voldoende vanuit het ketenperspectief wordt geredeneerd. Hierbij is in de interviews aangegeven dat samenwerking bij 'gemakkelijke onderwerpen' geen probleem is, maar zodra een initiatief of vraagstuk voor ketenbrede impact zorgt of een organisatie 'pijn ondervindt' er snel in eigen lijnen en structuren wordt

gedacht. Dit is in recente voorbeelden naar voren gekomen bij vraagstukken rondom de COVID-19 crisis:

- De IND besloot tijdens de eerste COVID-19 lockdown in overleg met de Staatssecretaris haar activiteiten te staken wat een grote impact had op de ketenpartners (zonder dat deze daar bij betrokken zijn);
- De introductie van telehoren had een grote afhankelijkheid van het COA. COA meent dat zij hier onvoldoende bij gehoord zijn. IND meent dat de afstemming op de verschillende locaties met COA moeizaam verliep;
- Bij het organiseren van de nachtopvang werd lang naar elkaar gekeken om tot oplossingen te komen, zelfs nadat een eenduidige opdracht vanuit de opdrachtgever en het Topberaad was verstrekt;
- Het organiseren van verplichte quarantaine (wat een complex proces is) verloopt moeizaam.

Het gebrek aan integraliteit in uitwerking van ketenbrede vraagstukken kent vier oorzaken:

- Het ontbreekt aan een ketenbrede doelstelling;
- Het eigenaarschap van initiatieven/vraagstukken is niet altijd duidelijk of eenduidig belegd. Hierin verschuilen ketenpartners zich soms ook achter het argument 'dit is een probleem van de keten' terwijl vanuit de wettelijke taak of individuele opdracht dit duidelijk een opdracht van één van de ketenpartners is;
- Er is geen sluitende PDCA cyclus die naziet op planning en realisatie van uitwerking van ketenbrede vraagstukken;

- Vanuit de heersende cultuur wordt onvoldoende proactief gedacht vanuit het belang van de keten en andere ketenpartners. Men vraagt zich onvoldoende af welke invloed de eigen beslissingen hebben op de keten of ketenpartners. Dit wordt deels veroorzaakt door een gebrek aan kennis van de processen van de keten. Daarnaast worden strategische keuzes of knelpunten vaak via de eigen lijn met opdrachtgever of eigenaar behandeld en stellen de ketenpartners elkaar pas na afloop op de hoogte.

### **3. Medewerkers in de operatie beschikken niet over een compleet informatiebeeld vanwege gebrekkige uitwisseling van informatie**

In dit onderzoek is geconstateerd dat informatie-uitwisseling in het primair proces niet effectief en efficiënt is. Dit betekent dat de medewerkers in de operatie niet over het complete, actuele vreemdelingenbeeld beschikken dat wenselijk en nodig zou zijn voor het uitvoeren van werkzaamheden in het primair proces. Centrale voorzieningen zijn onvoldoende up-to-date waardoor medewerkers afhankelijk zijn van informele manieren van informatie-uitwisseling. Oorzaken die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen zijn:

- Ontwikkeling van de informatievoorziening mist ketenbrede slagkracht. Centrale ketenvoorzieningen worden centraal ontwikkeld vanuit het departement (DRM). Bij de ontwikkeling van de centrale voorzieningen bestaat echter een afhankelijkheid van aanpassingen in de systemen van individuele ketenpartners. Vanwege

wisselende prioriteiten van ketenpartners en gebrek aan kennis/capaciteit laat de realisatiekracht te wensen over;

- Er is binnen de keten onvoldoende discipline in de uitwisseling van informatie ten behoeve van een ketenbreed vreemdelingenbeeld. Momenteel is de registratie door de individuele medewerkers te vrijblijvend. Zo bestaan er geen prikkels om kwalitatief goede registratie af te dwingen. De naleving van het protocol digitaal samenwerken is onvoldoende geborgd;
- Er is bij de individuele medewerkers een gebrek aan bewustzijn ten aanzien van het belang van correcte registratie. Medewerkers hebben daarmee geen duidelijk beeld bij 'welke informatie heeft de rest van de keten van mij nodig om de taak zo goed mogelijk uit te voeren?' en 'wat zijn de functionaliteiten en mogelijkheden van de centrale voorzieningen om dit mogelijk te maken?'

#### **Handelingsperspectieven**

Vanuit de knelpunten en onderliggende oorzaken zijn handelingsperspectieven voor verbetering geduid. Deze beantwoorden de onderzoeksvragen:

1. *'Welke verbetering zijn mogelijk in de samenhang van processen en vraagstukken en de koppelvlakken van ketenpartners?'*
2. *'Welke verbetering zijn mogelijk in de aansturing op en van alle ketenpartners en de aansturing op de keten als geheel?'*

Het overkoepelende advies is de integraliteit qua sturing en primair proces tussen de ketenpartners te versterken. Op deze manier kan er meer aandacht komen voor het belang van de keten en kan de keten een volgende stap maken qua volwassenheid. Randvoorwaarde hiervoor is een voorspelbare en betrouwbare productie van de IND.

De handelingsperspectieven zijn onderverdeeld in twee fasen. De eerste fase, *'versterk de basis'*, richt zich op het doel, de governance, en bekostiging van de keten. Deze fase kan direct worden opgestart en binnen twee jaar worden gerealiseerd. De handelingsperspectieven kunnen binnen een fase gelijktijdig worden opgepakt. De handelingsperspectieven voor deze fase zijn:

1. Definieer een ketendoelstelling en vertaal deze door naar opdrachten voor de keten en ketenpartners;
2. Verbeter de governance van de keten;
3. Implementeer over de gehele breedte van de keten een sluitende PDCA cyclus;
4. Sluit de bekostiging aan op de benodigde flexibiliteit van de organisaties.

Vervolgens dient de volgende stap in te worden gezet in de fase *'ontwikkel door'*. De handelingsperspectieven voor deze fase zijn:

5. Versterk de ketencultuur;
6. Investeer in de driehoek;
7. Benader de doorontwikkeling van informatie-uitwisseling (in het primair proces) meer vanuit het ketenperspectief;

8. Evalueer verantwoordelijkheden en processen aan de hand van de ketendoelstelling;
9. Herzie de aansturing van de Politie en de positie van de AVIM binnen de Politie.

#### **Randvoorwaarde: een voorspelbare en betrouwbare productie van de IND**

De IND productieplanning en realisatie zijn van grote invloed op de doorlooptijden en benodigde capaciteit vanuit haar ketenpartners. De IND bepaalt daarom met haar centrale positie in belangrijke mate de cadans van de keten. Een voorspelbare en betrouwbare productie van de IND is van groot belang voor keten-brede afstemming en realisatie van gezamenlijke doelen.

Handelingsperspectieven specifiek voor de IND zijn opgenomen in de rapportage van de doorlichting van de IND. Voor de keten is van belang dat de IND geen eigenstandige beslissingen neemt wanneer er een keteneffect kan zijn. De IND moet hierbij wel enige ruimte hebben, dit om te voorkomen dat de ketenpartners te veel sturing geven op de planning van de IND om de eigen doelen te realiseren. Indien de planning om wat voor reden dan ook dient te worden aangepast, dan wordt deze nieuwe planning terstond gemaakt en besproken binnen de keten. (bijvoorbeeld in het Topberaad of Deelberaad Asiel). Het is uiteindelijk aan de opdrachtgever of de planning op deze manier mag worden gehanteerd, en indien noodzakelijk de planning van de andere ketenpartners dient te worden aangepast.

## Fase 1: versterk de basis

### *1. Definieer een ketendoelstelling en vertaal deze door naar opdrachten voor de keten en ketenpartners*

Definieer een eenduidige ketendoelstelling en koppel de organisatiedoelstellingen van de ketenpartners aan de ketendoelstelling. Het ketendoel geeft niet zozeer aan WAT wordt verwacht van de ketenpartners maar het gezamenlijke antwoord op de vraag wat het bestaansrecht van de keten is, met andere woorden WAAROM wordt samengewerkt. Dit borgt dat alle partijen binnen de keten hetzelfde doel voor ogen houden en een handvat hebben voor de uitwerking van vraagstukken binnen de keten. Dit kan in de komende zes maanden worden gerealiseerd. Het begint met het opstellen van een gezamenlijk ketendoel door DGM (DRM) vanuit de beleidsdoelen die geformuleerd zijn door DMB. DRM koppelt vervolgens met de ketenpartner de organisatiedoelen van de ketenpartners aan dit ketendoel. Het advies is om in gezamenlijkheid met de ketenpartners tot een dergelijke doelstelling te komen. Hierbij kan worden gedacht aan een ketendoel als 'een zo snel mogelijke maar rechtmatige, humane en kostenefficiënte inburgering of vertrek van de vreemdeling'. Het is aan de opdrachtgever om regie aan het ketensturen te verbinden. De DGM is opdrachtgever in de één op één relatie met de ketenpartner en voert regie mede door de opdrachten onderling consistent te houden.

### *2. Verbeter de governance van de keten*

Breng de ketengovernance volledig in beeld waarbij alle

gremia en functies, het doel het mandaat, de deelnemers en de verwachte resultaten helder zijn. Verscherp vervolgens de inrichting aan de hand van onderstaande aandachtsgebieden:

1. Borg dat de sturing in de ambtelijke sturingsdriehoek leidend is/blijft t.o.v. sturing in de keten;
2. Scheid beleid en uitvoering;
3. Borg dat het Topberaad het hoogste afstemmingsorgaan blijft;
4. Laat de deelberaden vraagstukken op tactisch niveau uitwerken;
5. Maak een duidelijke scheiding in de rol van DMB en DRM;
6. Definieer en versterk de regierol van DRM;
7. Borg politieke sturing via de governance;
8. Borg de ketengovernance ook in de toekomst.

Onderstaand is dit advies nader toegelicht:

1. **Borg dat de sturing in de ambtelijke sturingsdriehoek leidend is/blijft t.o.v. sturing in de keten:** De formele opdrachtverstrekking aan de ketenpartners vindt conform het bestaande besturingsmodel plaats in de ambtelijke sturingsdriehoek van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar. Dit betekent dat de driehoek het hoogste besluitvormingsorgaan is ten aanzien van de opdracht van de IND, DT&V, COA en Politie. Een besluit van het Topberaad dat van invloed is op de opdracht is derhalve een advies aan de opdrachtgever voor aanpassing van de opdracht. In de driehoek vindt het zakelijk inhoudelijke gesprek



plaats over de opdracht waarbij de eigenaar de rol heeft om toe te zien op de continuïteit en doelmatigheid van de ketenpartners. Zowel de eigenaar als opdrachtgever moeten eigenstandig in staat zijn om een oordeel te vormen. De opdrachtgever besluit uiteindelijk of een voorgesteld besluit van het Topberaad, als deze raakt aan de opdracht of financiering, wordt overgenomen;

2. **Scheid beleid en uitvoering:** DGM is opdrachtgever in de één op één relatie met de ketenpartner en borgt dat de opdrachten onderling consistent blijven. De opdrachtgever formuleert het 'WAT', verstrekt de opdracht en bijbehorende middelen, monitort de realisatie van de opdracht, stuurt bij, voert regie over de keten en stuurt over de keten. IND, COA, DT&V en Politie voeren de opdrachten uit en gaan over hoe zij de opdracht uitvoeren ('HOE'). Deze scheiding is conform het sturingsmodel van MJenV maar wordt in de praktijk niet altijd zuiver toegepast. De scheiding ligt tussen strategische vraagstukken die de sturing en regie aangaan en operationele en tactische vraagstukken die de operatie oftewel de uitvoering aangaan. Dit onderscheid dient telkens opnieuw gemaakt te worden zodat DRM niet op de stoel van de ketenpartners gaat zitten. Dit betekent bijvoorbeeld dat op termijn dient te worden onderzocht of de huidige voorzieningen ten behoeve van een compleet en real-time vreemdelingenbeeld moeten worden overgebracht naar de uitvoering (zie ook handelingsperspectief 7). Deze voorzieningen hebben

het doel om *in het primaire proces* informatie over de vreemdeling tussen ketenpartners te delen en uit te wisselen en zijn derhalve onderdeel van de uitvoering. De Analyse Proeftuin Migratieketen (APM) zoals het door APM beheerde keten-brede datawarehouse KMI+ waar centrale sturingsdata ten behoeve van management-informatie wordt beheerd, zijn gericht op het verzamelen, analyseren en duiden van cijfermatige gegevens binnen de vreemdelingenketen met als doel DGM te ondersteunen bij de sturing over de keten en de ontwikkeling van beleid *op strategisch niveau*. Deze voorzieningen zijn derhalve geen onderdeel van de uitvoering en kunnen onderdeel blijven van DRM.

3. **Borg dat het Topberaad het hoogste afstemmingsorgaan blijft:** Het Topberaad is het hoogste afstemmingsorgaan binnen de keten. Omdat de sturing in de driehoek leidend is ten aanzien van de opdracht en middelen, neemt het Topberaad bij vraagstukken die hieraan raken enkel voorgenomen besluiten. Het Topberaad verstrekt opdrachten aan de deelberaden en dient als escalatielijn als de deelberaden er gezamenlijk niet uitkomen;
4. **Laat de deelberaden vraagstukken op tactisch niveau uitwerken:** De deelberaden werken ketenbrede vraagstukken op tactisch niveau uit en leggen de resultaten voor aan het Topberaad. De deelberaden zijn het escalatieniveau voor de ketensamenwerking in de operatie zoals het LKO en RAO;
5. **Maak een duidelijke scheiding in de rol van DMB en DRM:** Het advies is om een duidelijke scheiding tussen

de rol en verantwoordelijkheid van DMB en DRM. DGM werkt deze scheiding nader uit waarbij onderzoekers op hoofdlijnen de volgende taakverdeling zien: DMB is verantwoordelijk voor politieke taken, (waaronder de coördinatie van de beantwoording Kamervragen) beleidsmatige taken (lange en korte termijn en uitvoering) en juridische taken. DRM is verantwoordelijk voor de financiële kant en de formele opdrachtverstrekking, monitort de uitvoering van de opdracht en heeft de rol van ketenregisseur. DMB en DRM moeten elkaar versterken door samen vanuit de verschillende perspectieven de DG te adviseren. Beide zijn verantwoordelijk voor het formuleren van een heldere opdracht waarin DRM de coördinerende rol heeft vanuit de formele opdrachtverstrekking;

- 6. Definieer en versterk de regierol van DRM:** DRM zit altijd als vertegenwoordiger van de opdrachtgever en regisseur aan tafel, borgt de consistentie van de opdracht en regisseert dat de opdrachten over de keten heen worden uitgevoerd. De regierol van DRM bestaat uit:
- Het faciliteren van de samenwerking in de keten door het verbinden van ketenpartners met als doel om gezamenlijk tot afstemming over onderwerpen te komen. (Indien dat niet mogelijk gelden de volgende rollen van DRM);
  - Het fungeren als 'scheidsrechter' als ketenpartners ergens samen op directieurenniveau niet uitkomen;
  - Het in de plaats stellen indien een ketenpartner haar taak niet uitvoert. Dit betekent dat DGM in

overleg met de eigenaar een 'derde persoon' aanwijst. De derde neemt voor de betreffende taak de aansturing van de uitvoering over. Dit is een last resort waarbij DRM niet de uitvoering van de ketenpartner overneemt.

- Borg politieke sturing via de governance:** Politieke sturing wordt geborgd door opdrachten vanuit de politiek op te nemen in de formele opdracht van de uitvoering;
- Borg de ketengovernance ook in de toekomst:** Het borgen van de ketenstructuur in de toekomst door het opstellen van richtlijnen voor het oprichten/ uitfaseren van nieuwe gremia en functies binnen de keten en het aanwijzen van DRM als eigenaar van de ketenstructuur.

De eerste stap van het bereiken van de nieuwe ketenstructuur is het in kaart brengen van de alle bestaande gremia en het evalueren van de toegevoegde waarde en positie binnen de governance ervan.

### *3. Implementeer over de gehele breedte van de keten een sluitende PDCA cyclus*

Het advies is om zowel op het niveau van beleid/opdrachten als in de operatie een sluitende PDCA ('plan', 'do', 'check', 'act') cyclus in te regelen. Dit gaat over het planmatig uitwerken van beleid/opdrachten/operatie in doelen, planning en (bij beleid/opdrachten) budget. Belangrijk hierbij is dat feitelijke evaluatie plaatsvindt ('bereiken we wat we willen

bereiken') en dat deze evaluatie ook echt wordt gebruikt voor bijsturing ('we moeten hiermee stoppen', 'er op versnellen', etc.). Momenteel vinden dergelijke evaluatie en bijsturing in de keten nog onvoldoende plaats. Deze cyclus faciliteert het inhoudelijk zakelijk gesprek tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en tussen de ketenpartners onderling (bij samenwerking en afhankelijkheden).

Randvoorwaarde hierbij is het gebruik van SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) doelen. Daarnaast dient datagedreven monitoring/sturing versterkt te worden waardoor het middenkader een scherper inzicht in de operatie krijgt. Hierbij dient zowel gebruik gemaakt te worden van de centrale data die beschikbaar is via APM (om vanuit een gezamenlijk beeld te redeneren in de plan en do fase) als de informatie van de individuele ketenpartners (dit kan worden ingezet om verschillen tussen plan en realisatie voor de eigen organisatie te duiden).

#### *4. Sluit de bekostiging aan op de benodigde flexibiliteit van de organisaties*

- **IND:** Laat de bekostiging van de IND geleidelijk dalen op het moment dat het werkaanbod daadwerkelijk structureel daalt. De IND dient hiervoor ten allen tijden te beschikken over een afbouwplan zodat indien noodzakelijk op ieder moment snel kan worden gestart. Het besluit tot afbouw dient te worden afgestemd met de opdrachtgever. Vice versa dient de IND te beschikken

over een opbouwplan op het moment dat de instroom stijgt;

- **COA:** Voer de huidige afspraken uit ten aanzien van het verkrijgen van meer inzicht in de verhaallijn van het COA ten aanzien van 'Opvang met Draagvlak'.
- **Politie:** Onderzoek of het mogelijk is om voor de vreemdelingentaak de bekostiging beter aan te laten sluiten op de flexibiliteit van het werkaanbod. De Politie stelt daarnaast een plan op hoe zij haar taken binnen het asielproces te kunnen blijven uitvoeren als de asielinstroom stijgt.

Een eventuele aanpassing van de bekostiging van de Politie is onderdeel van fase 2.

#### **Fase 2: ontwikkel door**

##### *5. Versterk de ketencultuur*

In dit onderzoek is geconstateerd dat de ketenpartners, inclusief DMB/DRM nog onvoldoende vanuit het perspectief van de keten handelen. Dit speelt op verschillende niveaus. Ook verschuilen sommige ketenpartners zich bij problematiek achter de keten. Het advies is om de ketencultuur te versterken om meer integraliteit te realiseren tussen de ketenpartners onderling en binnen de keten als geheel. Hierbij worden de volgende stappen geadviseerd:

1. Definieer de gewenste waarden en cultuur;
2. Krijg inzicht in de huidige cultuur via bijvoorbeeld een cultuur assessment;

3. Maak de 'kloof' tussen huidige en gewenste cultuur inzichtelijk;
4. Lanceer en implementeer initiatieven via een cultuurprogramma.

Vragen als: 'wat zijn gewenste omgangsvormen?', 'hoe werken we als keten samen?' en hoe bereiken we bij de gewenste cultuur worden hierbij beantwoord.

Los van een programmatische aanpak dient ook doorlopend aandacht te worden besteed aan de kennis van de keten bij de medewerkers. Het advies is om bij de indienstreding van nieuwe medewerkers (meer) aandacht te besteden aan bijvoorbeeld 'werken in een keten' en 'ketenprocessen en koppelvlakken'. Dit kan via de bestaande onboarding en trainingsprogramma's van de ketenpartners (bijvoorbeeld de IND Academy). Belangrijk hierbij is dat dit ook gebeurt bij medewerkers van MJenV.

#### *6. Investeer in de driehoek*

In de driehoek vindt de formele aansturing plaats. De opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar moeten in de driehoek het zakelijk inhoudelijke gesprek voeren over de opdracht en de financiering. De opdrachtgever en eigenaar moeten hiervoor eigenstandig een oordeel kunnen vormen over voorliggende plannen en voorstellen. Het advies is om te onderzoeken of de ondersteuning van zowel de opdrachtgever en eigenaar voldoende capaciteit, kennis en kunde hebben om deze rol te kunnen vervullen en indien nodig te versterken. Aanvullend is het advies om:

- Vaste lange termijn onderwerpen op de agenda toe te voegen binnen de overlegstructuur door de eigenaar zodat de lange termijn voldoende aandacht krijgt. De eigenaar draagt deze zorg vanuit haar rol van toezicht op de continuïteit van de ketenpartner;
- Een externe toets uit te voeren op de totstandkoming van de MPP op het moment dat één of meerdere ketenpartners en/of Opdrachtgever of Eigenaar aangeven dat er sprake zou kunnen zijn van de eventuele schijn van oneigenlijke beïnvloeding van de MPP. Dit Om de eventuele schijn van oneigenlijke beïnvloeding van het MPP weg te nemen.

#### *7. Benader de doorontwikkeling van informatie-uitwisseling en informatie-uitwisseling in het primair proces meer vanuit het ketenperspectief*

De huidige centrale voorzieningen hebben nog onvoldoende gezorgd voor een compleet en real-time vreemdelingenbeeld ten behoeve van het primaire proces. Dit betreft zowel de invoer, ontsluiting als het gebruik van gegevens. Geadviseerd wordt om een evaluatie te doen of de huidige functionaliteiten voldoen, de slagkracht van doorontwikkeling van de ketenvoorzieningen te vergroten via enerzijds investering in kennis en capaciteit en anderzijds onderzoek te verrichten naar de herpositionering van taken op het gebied van informatievoorziening (als onderdeel van de uitvoeringstaak) en om medewerkers te stimuleren structurele vormen van informatie-uitwisseling te hanteren.

*8. Evalueer verantwoordelijkheden en processen aan de hand van de ketendoelstelling*

Momenteel zijn de verantwoordelijkheden en processen binnen de keten met name geoptimaliseerd vanuit het perspectief van de individuele organisaties. Hierdoor zijn enkele overlappende activiteiten ontstaan en plaatsen enkele ketenpartners vraagtekens bij de verdeling van verantwoordelijkheden en inrichting van enkele processen. Zo is door verschillende organisaties aangegeven dat tijdens de hoge instroom verschuivingen in taken hebben plaatsgevonden die in de huidige situaties nog steeds bestaan maar niet geheel logisch zijn. Geadviseerd wordt om vanuit de te definiëren ketendoelstelling en vanuit het perspectief van de vreemdeling een evaluatie te doen op verantwoordelijkheid en inrichting van processen en deze indien nodig aan te scherpen of aan te passen. Evalueer hierbij of verantwoordelijkheden logisch zijn en of processen optimaal zijn ingericht om de ketendoelstelling c.q. het belang van de vreemdeling te dienen. Mogelijke analysekaders zijn hierbij 'de reis van de vreemdeling' en de 'lean' methodiek.

*9. Herzien de aansturing van de Politie en de positie van de AVIM binnen de Politie*

Het advies is om de positie van de AVIM en organisatorische ophanging van de AVIM binnen de Politie te herzien en evenals de aansturing van de vreemdelingentaak vanuit MJenV. Dit handelingsperspectief kent drie acties:

- Maak centrale aansturing van de AVIM mogelijk binnen

de Politie;

- Verstrek de Politie een jaarlijkse opdracht voor de vreemdelingentaak en voer gezamenlijk het gezagsdragersoverleg met het OM. Dit omdat het OM gezagsdrager is voor de opsporingstaken op het gebied van mensenhandel. De combinatie tussen Staatssecretaris van JenV en OM borgt dat de gezamenlijke opdracht past binnen de beschikbare capaciteit voor de vreemdelingentaak;
- Ga om de tafel met DG Politie en Veiligheidsregio's van MJenV om te bezien of de wettelijke taak en zodoende de opdracht van de Politie in het vreemdelingendomein nog aansluit bij de huidige taken in het asielproces om zo dubbelingen en inefficiënties in de ketenprocessen te voorkomen.

Alle handelingsperspectieven zijn geplot in een impact-doorlooptijdmatrix. Dit geeft een eerste beeld van de relatieve impact die de verschillende handelingsperspectieven bieden en een geschatte doorlooptijd voor implementatie. Deze matrix is opgenomen op de volgende pagina.

## Handelingsperspectieven

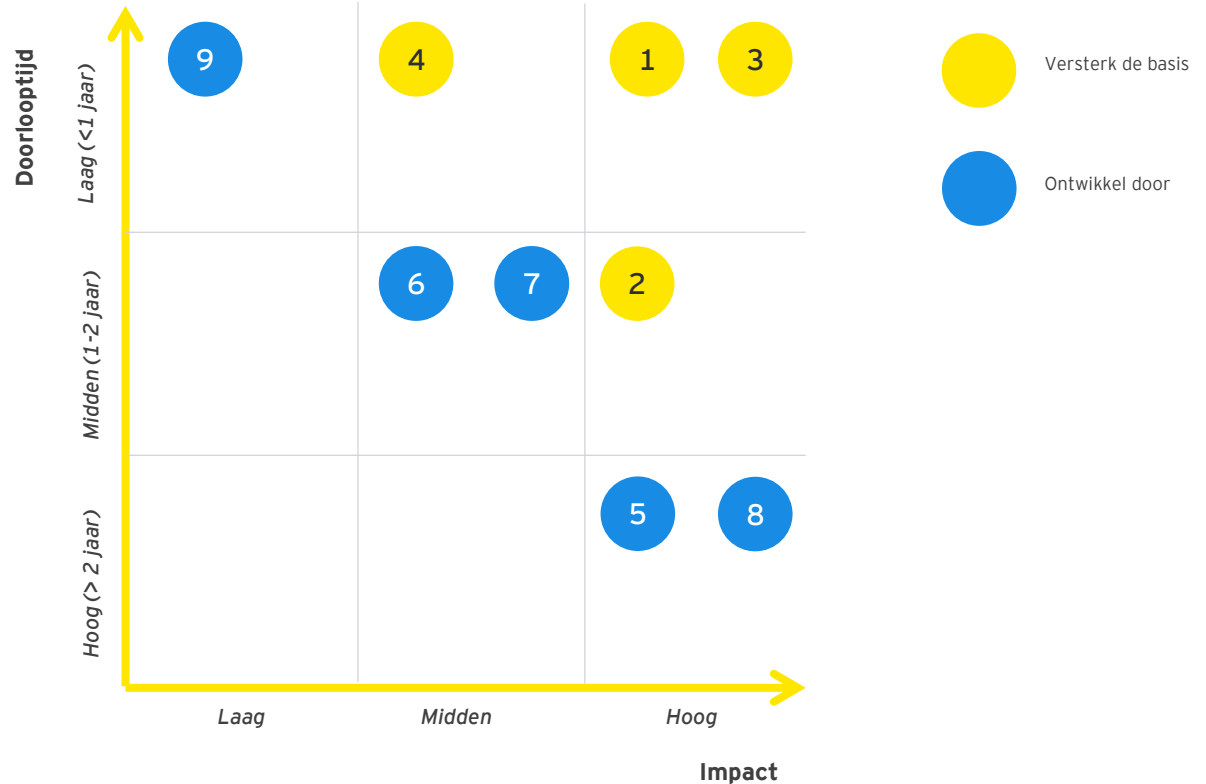
### Versterk de basis:

1. Definieer een ketendoelstelling en vertaal deze door naar opdrachten voor de keten en ketenpartners;
2. Verbeter de governance van de keten;
3. Implementeer over de gehele breedte van de keten een sluitende PDCA cyclus;
4. Sluit de bekostiging aan op de benodigde flexibiliteit van de organisatie.

### Ontwikkel door:

5. Versterk de ketencultuur;
6. Investeer in de driehoek;
7. Benader de doorontwikkeling van informatie-uitwisseling en informatie-uitwisseling in het primair proces meer vanuit het ketenperspectief;
8. Evalueer verantwoordelijkheden en processen aan de hand van de ketendoelstelling;
9. Herzie de aansturing van de Politie en de positie van de AVIM binnen de Politie.

## Handelingsperspectieven voor verbetering



## Inhoudsopgave

<b>1. Managementsamenvatting</b>	<b>2</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>24</b>
<b>2. Inleiding 'Doorlichting vreemdelingenketen'</b>	<b>26</b>
2.1 Aanleiding en vraagstelling	27
2.2 Gehanteerde onderzoeksmethodiek	28
2.3 Leeswijzer	29
2.4 Koppeling met Doorlichting IND	30
2.5 Overig	30
<b>3. Landschap van de vreemdelingenketen</b>	<b>31</b>
3.1 Context van de vreemdelingenketen	32
3.2 Ketenproces in het kort	34
3.3 Ketensturing in het kort	36
3.4 Programma Flexibilisering Asielketen	36
<b>4. Ketensturing geanalyseerd</b>	<b>38</b>
4.1 Beschrijving van sturing op de ketenpartners	39
4.2 Beschrijving van sturing op de keten	46
4.3 Knelpunten in de ketensturing	49
<b>5. Samenhang in processen en koppelvlakken</b>	<b>69</b>
5.1 De vreemdelingenketen beschreven	71
5.2 De vreemdelingenketen geanalyseerd	79
<b>6. Handelingsperspectieven voor verbetering</b>	<b>90</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>106</b>

Onderzoek 'Verbetermogelijkheden ter bevordering van effectiviteit en efficiëntie van de vreemdelingenketen'

# Voorwoord





# Voorwoord

Dit onderzoek beoogt (binnen de reikwijdte van de aan de onderzoekers gestelde vragen) inzicht te bieden in de samenhang van processen en vraagstukken van de ketenpartners, hoe deze partners elkaar beïnvloeden en hoe de sturing op respectievelijk de ketenpartners en de keten als geheel is georganiseerd. De onderzoekers hebben geconstateerd dat het management en de medewerkers in de (asiel)keten zich met grote vasthoudendheid en maximale toewijding inzetten en dat op vele fronten inhoudelijk goed werk wordt geleverd. Tegelijkertijd werd echter geconstateerd dat om te voldoen aan de actuele politiek-maatschappelijke wensen en verwachtingen er nog een belangrijke ontwikkeling nodig is die zowel op korte als langere termijn tot kwalitatieve en kwantitatieve verbetering moet leiden.

Het onderzoek is geen kwalitatieve of kwantitatieve benchmark met andere overheidsketens. Het is een momentopname ten opzichte van onder meer een 'kader voor ketensamenwerking in het publieke domein'. De focus ligt op het identificeren van knelpunten en het aanreiken van handelingsperspectieven. Tegelijkertijd constateren de onderzoekers dat er zeker een basis van positieve elementen in de ketenprocessen en sturing binnen de vreemdelingenketen aanwezig is. Zo beschikt de vreemdelingenketen met het Topberaad, de deelberaden en de lokale overleggen over ketenstructuren op strategisch, tactisch en operationeel niveau die binnen

andere ketens binnen de overheid niet altijd bestaan. Het opdrachtgeverschap van de kleine keten is belegd binnen één DG wat de mogelijkheden voor regievoering versterkt. Uit het onderzoek komt naar voren dat medewerkers elkaar op alle niveaus regelmatig spreken en zeker op het operationele niveau wordt de samenwerking als plezierig ervaren. Bijzonder is ook dat de keten beschikt over een overkoepelend systeem om informatie uit te wisselen (BVV). Ook is er het overzicht van de concrete stappen die op termijn nodig zijn om de keten nog verder te digitaliseren.

De handelingsperspectieven die dit onderzoek aanreikt ten aanzien van bijvoorbeeld het formuleren van een ketendoelstelling, verdere inrichting van de ketenstructuur en het verbeteren van de kennis over de keten bij medewerkers lijken op het oog misschien redelijk basaal. Ze kunnen de keten echter ondersteunen bij het zetten van de volgende stap qua volwassenheid, voortbouwend op de goede stappen die al zijn/worden gezet, eerst door de basis te versterken, daarna via meer structurele verbeteringen. Alle handelingsperspectieven dragen er aan bij om met de keten in een stabielere vaarwater te geraken, ongeacht de dynamiek die kan ontstaan door een fluctuerende instroom. Dit is uiteindelijk ook in het belang van de vreemdeling en draagt bij aan een snelle, humane, rechtmatige en kostenefficiënte afhandeling van asielaanvragen in de toekomst.

Onderzoek 'Verbetermogelijkheden ter bevordering van effectiviteit en efficiëntie van de vreemdelingenketen'

## 2: Inleiding



## Leeswijzer

- 2.1 Aanleiding en vraagstelling
- 2.2 Gehanteerde onderzoeksmethodiek
- 2.3 Leeswijzer
- 2.4 Koppeling met doorlichting IND
- 2.5 Overig

# Inleiding 'Doorlichting vreemdelingenketen'

## 2.1 Aanleiding en vraagstelling

De afgelopen jaren heeft de vreemdelingenketen een enorme ontwikkeling doorgemaakt. De hoge asielinstroom, snelle groei en daarop volgende krimp hebben een grote impact gehad op het functioneren van de vreemdelingenketen en een groot beroep gedaan op de flexibiliteit van betrokken organisaties COA, IND, DT&V en de Politie en hun medewerkers. Hoewel de vreemdelingenketen in staat is gebleken om tijdens de migratiecrisis alle vreemdelingen die naar Nederland kwamen op te vangen en in procedure te nemen staan de resultaten vanuit de vreemdelingenketen onder druk. Een fors aantal zaken is door de IND niet tijdig afgedaan (per 1 april 2020 zo'n 15.000 zaken) wat tot enorme wachttijden voor vreemdelingen in afwachting van hun asielaanvraag heeft geleid. Daarnaast moest de IND dwangsommen overleggen aan de vreemdelingen, staat de bezetting van de opvanglocaties en de kosten van opvang onder druk en is de uitstroom van statushouders naar gemeenten moeizaam.

De ketenpartners IND, COA, DT&V, Politie (en organisaties om hen heen zoals de Koninklijke Marechaussee, NIDOS, de rechtbanken, etc.) zijn sterk van elkaar afhankelijk voor een kwalitatief hoogwaardige en snelle afhandeling van

asielaanvragen, intrekken van vergunningen en toegangsgeweigerden. Het maakt het niet gemakkelijk dat de dynamiek van de verschillende ketenpartners sterk kan verschillen. Er zijn verschillen tussen de departementen waartoe de organisaties behoren (Justitie en Veiligheid, Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie), verschillen in de mate waarin de ketenpartners vreemdelingentaken moeten vervullen en er zijn verschillen in organisatie- en financieringsvormen, aansturing en gezagsrelaties. Of en hoe dit de doelstelling voor Asiel in de weg staat, is onvoldoende inzichtelijk. De Staatssecretaris van JenV heeft tijdens de begrotingsbehandeling (nov 2020) aan de Tweede Kamer toegezegd opdracht te geven voor een onafhankelijke externe doorlichting van het functioneren van de asiel-/migratieketen (vreemdelingenketen genoemd in dit rapport). Dit rapport is de uitkomst van deze doorlichting.

### Vraagstelling en scope

Het onderzoek kent twee onderdelen: een doorlichting van de IND en een onderzoek naar het functioneren van de vreemdelingenketen (IND, COA, DT&V en Politie). Het onderzoek beoogt de belangrijkste knelpunten te inventariseren die belemmerend werken op het functioneren van de IND en de keten, én te duiden welke verbeteringen te realiseren zijn.

## Ketenpartners



Immigratie- en Naturalisatiedienst  
Ministerie van Justitie en Veiligheid



Dienst Terugkeer en Vertrek  
Ministerie van Justitie en Veiligheid



AVIM

« wijkzaam en dienstbaar »

Dit rapport richt zich op het tweede onderdeel, het functioneren van de vreemdelingenketen, en geeft antwoord op de volgende, door de opdrachtgever geformuleerde, onderzoeksvragen:

1. Op welke manier hangen de processen en vraagstukken van de ketenpartners, COA, DT&V, IND en AVIM samen? En, wat zijn de belangrijkste koppelvlakken? Welke knelpunten zijn hierin zichtbaar en welke verbeteringen zijn wenselijk?
2. Hoe beïnvloedt de manier van werken, de logistiek, het tempo en capaciteit van een ketenpartner het functioneren van de andere partners?
3. Hoe vindt aansturing plaats op en van alle betrokken partners? En op welke manier wordt op het niveau van de hele keten gestuurd? Welke knelpunten zijn zichtbaar op de manier waarop deze sturing is ingericht en welke verbetering zijn mogelijk?

De scope van het onderzoek betreft de organisaties, ook aangeduid als ketenpartners van de kleine keten, inclusief de Politie:

- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
- Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)
- Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)
- Nationale Politie, Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (Politie genoemd in dit onderzoek)

Beleidsvraagstukken en de doelmatigheid van de ketenprocessen op het niveau van de individuele

ketenpartners vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

## 2.2 Gehanteerde onderzoeksmethodiek

De doorlichting is uitgevoerd in drie fasen van vier weken: 'aanbrengen van focus', 'verdiepen' en 'finaliseren rapportage'. Qua werkwijze is in alle drie de fasen gebruik gemaakt van documentanalyse, interviews met medewerkers en validatie- en reflectiesessies met opdrachtgever en begeleidingscommissie zoals aangesteld vanuit de verschillende ketenpartners. In totaal hadden de onderzoekers beschikking over 308 documenten die betrekking hadden op de ketting of de afzonderlijke ketenpartners (zie bijlage voor een uitgebreide lijst) De focus van de interviews lag in fase 1, fase 2 en fase 3 respectievelijk op verkenning, duiding en verdieping. In totaal zijn in het kader van de doorlichting van de vreemdelingenketen 57 interviews (inclusief werksessies) met 78 medewerkers afgenomen met medewerkers van de IND, COA, Politie, DT&V en het Ministerie van Justitie en Veiligheid (MJenV) vanuit diverse lagen van de organisaties. In de bijlage is een uitgebreide lijst opgenomen van type medewerkers die zijn geïnterviewd. Vanuit de documentanalyse en interviews is een bottom-up analyse uitgevoerd ter identificatie van de knelpunten op de koppelvlakken en sturing op de keten. Hierbij is eerst in kaart gebracht hoe de aansturing op en van alle betrokken ketenpartners plaatsvindt en wat de samenhang in processen en vraagstukken en de belangrijkste koppelvlakken van de verschillende ketenpartners zijn.

## Additie onderzoeksmethode

Dit onderzoek is uitgevoerd tijdens de geldende restricties rondom de COVID-19 lock-down. Hierdoor hadden de onderzoekers helaas geen mogelijkheid om 'op locatie' in gesprek te gaan met de medewerkers van diverse ketenpartners. Het voordeel van online interviews was echter de ervaren flexibiliteit van agenda's. Zo hebben de onderzoekers bijvoorbeeld de kans gehad om personen vanuit meerdere geografische gebieden in het land in hetzelfde gesprek te interviewen. De onderzoekers zijn van mening dat dit een meerwaarde had voor het onderzoek.

Organisatie	Aantal geïnterviewden
IND	13
COA	19
DT&V	15
Politie	8
MJenV	23
Totaal	78

Vervolgens is in de verdiepende fase geanalyseerd wat de knelpunten zijn voor respectievelijk de ketensturing en de samenhang van processen en vraagstukken (inclusief koppelvlakken). Deze analyse is verricht vanuit verdiepende interviews en verdiepende documentanalyse. Uit deze beelden zijn uiteindelijk de overkoepelende generieke knelpunten beschreven om zo ook goed het onderscheid te kunnen maken tussen knelpunten, oorzaken en gevolgen.

Voor de identificatie van deze knelpunten is gebruik gemaakt van twee onderzoekkaders. De analyse van de ketensturing is uitgevoerd aan de hand van het kader voor ketensturing dat is ontwikkeld door de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) voor ketens. Dit kader is onderverdeeld in vier dimensies, cultuur, relatie, procedure en inhoud. Aansluitend is de inrichting van de driehoek opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar geanalyseerd aan de hand van het sturingsmodel van MJenV.

De knelpunten in samenhang van processen en vraagstukken en koppelvlakken zijn in kaart gebracht aan de hand van het EY model voor multidisciplinaire processen. Dit kader wordt door EY veelvuldig gebruikt in de analyse en het ontwerp van processen in complexe omgevingen. In de analyse zijn de processen van de keten op hoofdlijnen in kaart gebracht (tot het derde procesniveau) en gekoppeld aan de verantwoordelijkheden

van organisaties middels 'swimlanes'. Bij de analyse zijn knelpunten geïdentificeerd volgens de dimensies *inputs*, *outputs*, *stuurmecanismes* en *middelen*. Vanuit synthese is dit vervolgens samengebracht in drie generieke knelpunten. In de formulering van de handelingsperspectieven is vanuit de samenhang in de knelpunten en oorzaken uit de analyse geredeneerd. Hierbij zijn in totaal negen handelingsperspectieven gedefinieerd die verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van de vreemdelingenketen beogen.

### 2.3 Leeswijzer

De rapportage is onderverdeeld in zes hoofdstukken. In hoofdstuk 1 is de managementsamenvatting opgenomen. Hoofdstuk 2 beschrijft de aanleiding, vraagstelling en aanpak van het onderzoek. In hoofdstuk 3 is de context van de vreemdelingenketen uiteengezet. In hoofdstuk 4 is de ketensturing beschreven en zijn de knelpunten en oorzaken in kaart gebracht. In hoofdstuk 5 is de samenhang van processen en vraagstukken en de belangrijkste koppelvlakken tussen ketenpartners en de manier waarop ketenpartners het functioneren van elkaar beïnvloeden en daaraan gekoppelde knelpunten in kaart gebracht. Tot slot beschrijft hoofdstuk 6 de handelingsperspectieven voor verbetering die ingaan op verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van de vreemdelingenketen en beogen om de knelpunten zoals genoemd in hoofdstuk 4 en 5 te verhelpen. Hierbij is gekozen om alle handelingsperspectieven te clusteren in

één hoofdstuk vanwege de integraliteit die bestaat in de oorzaken van de knelpunten.

#### **2.4 Koppeling met doorlichting IND**

Het onderzoeksteam heeft gelijktijdig met deze doorlichting ook een doorlichting uitgevoerd van de IND. De IND is naast het COA, DT&V en Politie het deel van de keten dat in scope is van deze doorlichting. De resultaten van het onderzoek voor wat betreft de sturing op de IND zijn meegenomen als de sturing op één van de ketenpartners als onderdeel van de ketensturing. Indien resultaten in dit onderzoek verband houden met de doorlichting van de IND dan is dit expliciet aangegeven in de rapportage.

#### **2.5 Overig**

Dit rapport betreft een adviesrapport en is tot stand gekomen op basis van interviews en de aan EY aangeleverde documentatie. Wij zijn hierin afhankelijk van de aan ons aangeleverde informatie, beschikbaar gesteld door MJenV, IND, COA, DT&V en Politie. De observaties en informatie uit de interviews zijn waar mogelijk getoetst aan de ontvangen documentatie. Indien niet alle relevante informatie met ons heeft gedeeld, dan is het mogelijk dat analyses niet compleet of incorrect zijn. Hiervoor dragen wij geen verantwoordelijkheid.

Dit rapport is adviserend van aard. Wij hebben geen enkele vorm van verslaggevingsaangelegenheden, de jaarrekening of andere financiële informatie of interne

beheersing verstrekt. Dit is geen assurancerapport of accounting opinie, noch een controle of beoordeling van financiële informatie, noch is op een andere wijze zekerheid verschaft, zoals deze termen zijn gedefinieerd zijn in de Nadere Voorschriften Controle en Overige Standaarden (NVCOS).

Onderzoek 'Verbetermogelijkheden ter bevordering van effectiviteit en efficiëntie van de vreemdelingenketen'

## 3: Landschap van de vreemdelingenketen



## Leeswijzer

- 3.1 Context van de vreemdelingenketen
- 3.2 Ketenproces in het kort
- 3.3 Ketensturing in het kort
- 3.4 Programma Flexibilisering Asielketen

## Dublinverordening

De Dublinverordening schrijft voor welk EU land verantwoordelijk is voor de afhandeling van de asielaanvraag. Dit voorkomt dat een vreemdeling in meerdere EU landen een asielprocedure kan starten. Indien bij de start van een asielprocedure naar voren komt dat een ander land binnen de EU verantwoordelijk is voor de aanvraag, dan kan Nederland een Dublinclaim indienen. Een claim is een verzoek tot overplaatsing van de vreemdeling.

<sup>6</sup> Uit IND Begroting 2021

<sup>7</sup> Uit KMI+, peildatum januari 2021, aangeleverd door DPM

<sup>8</sup> DT&V, aangeleverd door APM, peildatum 31 december 2020

# Het landschap van de vreemdelingenketen

## 3.1 Context van de vreemdelingenketen

Vreemdelingen die in hun land van herkomst gevaar lopen kunnen in Nederland bescherming krijgen in de vorm van asiel. Zij doen dit door het indienen van een asielaanvraag op Schiphol of Ter Apel. Op Schiphol wordt de vreemdeling hierbij geregistreerd door de KMar (vanuit de grenstaak) en in Ter Apel door de IND. Indien de registratie in Ter Apel een eerste aanvraag betreft, doorloopt de vreemdeling het identificatie- en registratieproces van de Politie. De IND beoordeelt vervolgens deze aanvraag en in afwachting van een besluit verblijft de vreemdeling op een locatie van het COA. Bij een positief besluit krijgt de vreemdeling een verblijfsvergunning en wordt de vreemdeling toegewezen aan een gemeente. De gemeente is verantwoordelijk voor de huisvesting en integratie van de vreemdeling. Bij een negatief besluit dient de vreemdeling Nederland te verlaten waarbij de DT&V het vertrek regisseert. De DT&V zet in op zelfstandig vertrek vanuit Nederland en ondersteunt de vreemdeling waar nodig. Indien de vreemdeling Nederland niet uit eigen beweging verlaat kan de DT&V een gedwongen vertrek organiseren. Tienduizenden vreemdelingen per jaar komen in aanraking met de IND, COA en DT&V. Zo verwacht de IND in 2021 ca. 25.000 asielaanvragen te behandelen<sup>6</sup>, bedroeg de bezetting van het COA begin 2021 ruim 27.000<sup>7</sup> vreemdelingen en was de caseload van de DT&V

aan het begin van het jaar ruim 8.600 vreemdelingen waarvan ongeveer de helft juridisch verwijderbaar was<sup>8</sup>.

De basis waarop vreemdelingen bescherming krijgen, is vastgelegd in internationale verdragen, waarvan het vluchtelingenverdrag van Genève en het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens de belangrijkste zijn, en richtlijnen en verordeningen vanuit de Europese Commissie, waar de zogenaamde Dublinverordening een van de belangrijkste van is (zie kader). Het Nederlandse asielbeleid dient binnen deze verdragen, richtlijnen en verordeningen te worden vormgegeven. De ruimte hiervoor is echter beperkt.

De vreemdelingenketen heeft doorlopend maatschappelijke en politieke aandacht. Zo lag de IND de afgelopen jaren onder een vergrootglas vanwege de achterstanden bij de verwerking van asielaanvragen en daaruit voortvloeiende dwangsommen. Andere terugkerende thema's zijn de overlast van vreemdelingen, de terugkeer van (minderjarige) vreemdelingen naar het land van herkomst na langdurig verblijf in Nederland of de plaatsing van statushouders in woningen in een krappe woningmarkt. Het Ministerie van JenV (MJenV), specifiek DG Migratie (DGM), is binnen Nederland verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van het vreemdelingenbeleid en het beleid op grond van de



## Fluctuaties instroom

Het aantal vreemdelingen dat jaarlijks asiel aanvraagt fluctueert en is sterk afhankelijk van internationale ontwikkelingen. Dit heeft een grote impact op de keten. Ter illustratie de asielinstroom bedroeg in 2015 58.880 en een jaar later daalde dit naar 31.647.

Rijkswet op het Nederlandschap. Onder DGM vallen de Directie Migratiebeleid (DMB), die verantwoordelijk is voor het migratiebeleid en de Directie Regie Migratieketen (DRM), die regie houdt op de vreemdelingenketen en namens MJenV de opdracht verstrekt aan de ketenorganisaties.

De andere organisaties (ook wel ketenpartners genoemd in dit onderzoek) in scope van dit onderzoek zijn onderstaand in het kort beschreven.

### Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is de toelatingsorganisatie van Nederland en is verantwoordelijk voor de uitvoering van het toelatingsbeleid in Nederland. Dat houdt in dat de IND alle aanvragen beoordeelt van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven, maar ook of het toegestane verblijf van vreemdelingen in Nederland moet worden beëindigd. Daarnaast besluit de IND over het toekennen of intrekken van het Nederlandschap en beoordeelt het visumaanvragen. Tot slot behandelt de IND namens de Nederlandse staat de bezwaar- en beroepsprocedures die worden gevoerd als een aanvraag voor een verblijfsvergunning of naturalisatie wordt afgewezen. Vanwege de scope van dit onderzoek ligt de focus bij de IND op de activiteiten zij uitvoert ten behoeve aan de vreemdelingenketen (asiel).

### Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)

Het COA verzorgt de opvang en begeleiding van

vreemdelingen die hebben aangegeven asiel aan te vragen. Het COA biedt asielzoekers (tijdelijke) opvang en ondersteunt hen in de voorbereiding op hun toekomst, in Nederland of elders. Het type opvang is afhankelijk van de fase waarin de vreemdeling zich in de asielprocedure bevindt.

### Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)

Als uitvoerder van het Nederlandse terugkeerbeleid heeft de DT&V de opdracht vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven te laten vertrekken. Het streven hierbij is vreemdeling zo veel mogelijk zelfstandig te laten vertrekken. Als dit niet lukt, kan een gedwongen vertrek aan de orde zijn.

### Nationale Politie, Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (Politie)

De uitvoering van de politieke vreemdelingentaak, handhaving, toezicht en identificatie is belegd bij de Politie, ondergebracht bij de Dienst Regionale Recherche. Daarnaast houdt de Politie zich ook bezig met de opsporing van migratiecriminaliteit.

Naast de vier organisaties in scope van het onderzoek zijn er nog vele andere partijen actief binnen de vreemdelingenketen. Het werkelijke speelveld is dus complexer dan het speelveld dat in scope is van dit onderzoek. De IND, COA, DT&V en Politie zijn voor het uitvoeren van hun processen deels afhankelijk van deze organisaties. Hieronder volgt een niet limitatieve

illustratie:

- De rechtbanken en de Raad van State voor de uitvoering van (hoger) beroepszaken;
- De Koninklijke Marechaussee (KMar) vanuit haar grenstaken (bewaking van zowel Nederlandse als EU grens), voor het staande houden van vreemdelingen, de begeleiding bij vertrek achter de douane en informatie over de vreemdeling;
- De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) voor de vreemdelingenbewaring en de Dienst Vervoer & Ondersteuning (onderdeel van DJI) voor het vervoer van vreemdelingen;
- Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), de Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid is verantwoordelijk voor het Schengen-visumbeleid en uitvoering daarvan. Daarnaast voeren de diplomatieke posten taken uit voor het MVV-proces (voor MJenV), waaronder ook voor nareis en taken t.b.v. de afname van inburgeringsexamens in het buitenland (voor SZW). ook stelt BZ op verzoek van MinJenV algemene, thematische en individuele ambtsberichten op;
- Gemeenten voor de huisvesting van statushouders, die daardoor de COA opvang kunnen verlaten;
- Advocaten voor de begeleiding van vreemdelingen tijdens de procedures;
- Nidos voor de begeleiding van minderjarige vreemdelingen;
- Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) ondersteunt op het gebied van terugkeerprojecten;
- VluchtelingenWerk Nederland voor de onafhankelijke

voorlichting van vreemdelingen over de asielprocedure.

### **3.2 Ketenproces in het kort**

Het ketenproces is complex en kent vele afhankelijkheden. In dit onderzoek is het ketenproces op verzoek van de opdrachtgever op hoofdlijnen onderzocht. Hierbij is de analyse gedaan aan de hand van de 'klantreis' van de vreemdeling. De processtappen die hierin zijn onderscheiden zijn de aanmeldfase, de rust- en voorbereidingstijd, de asielprocedure en uitstroom. Deze stappen zijn kort toegelicht op de volgende pagina en verder uitgewerkt in hoofdstuk 5.

# Reis van de vreemdeling op hoofdlijnen

## Aanmeldfase

De fase waarin de vreemdeling zich in Ter Apel meldt en een aanvraag doet tot asiel. In deze fase wordt de vreemdeling door de IND geregistreerd en doorloopt de vreemdeling het I&R (identificatie en registratie) proces van de Politie. Opvang wordt verzorgd in de centrale ontvangstlocatie in Ter Apel of Budel. In deze fase wordt de vreemdeling ingedeeld in een spoor dat van invloed is op het proces dat de vreemdeling doorloopt. Indien de vreemdeling zich meldt op Schiphol volgt een Grensprocedure.

## 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 de vreemdeling medisch gecontroleerd en ontvangt hij of zij voorlichting van 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. De vreemdeling verblijft in deze fase nog steeds in de pol.

## Uitstroom

De fase van uitstroom uit het proces van asiel waarbij de vreemdeling bij inwilliging gehuisvest wordt in een gemeente en bij afwijzing Nederland verlaat (terugkeer naar land van herkomst, vertrek naar derde land of overdracht naar een andere lidstaat i.v.m. Dublinverordening). De vreemdeling verblijft hier in een azc, een vrijheidsbeperkende locatie van het COA (VBL of GL), een detentiecentrum van DJI of elders.

De uiteenzetting is gebaseerd op beschikbare documentatie en interviews en werksessie met medewerkers van de Politie, IND, COA en DT&V.

### 3.3 Ketensturing in het kort

De aansturing op en van de keten vindt plaats via vier lijnen. De *verticale* sturing op de IND, COA en DT&V vindt plaats in de ambtelijke sturingsdriehoek volgens het sturingsmodel van MJenV dat de rollen 'opdrachtgever', 'opdrachtnemer' en 'eigenaar' onderscheidt. Verticale sturing is eenzijdige sturing op een ketenpartner via beleid, middelen en wetgeving. De opdrachtgever, DGM, is daarin verantwoordelijk voor het jaarlijks verstrekken van de opdracht en bijbehorende middelen. De opdracht geeft aan 'WAT' wordt verwacht. DGM bestaat uit twee directies, de Directie Migratiebeleid (DMB) en Directie Regie Migratieketen (DRM). DMB richt zich op het beleid en DRM is de ketenregisseur en ondersteunt de opdrachtgever bij de opdrachtverstrekking en de monitoring daarvan. De opdrachtnemer (IND, COA of DT&V) voert de opdracht binnen de gestelde kaders uit. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de (wijze van) uitvoering van de opdracht (het 'HOE'). De plaatsvervangend Secretaris Generaal (pSG) van MJenV ziet als eigenaar toe op de continuïteit en doelmatigheid van de opdrachtnemer. De eigenaar wordt ondersteund door de Directie Eigenaarsadvisering (DEA) en de staven van MJenV op de verschillende bedrijfsvoeringsonderwerpen als ICT, huisvesting en personeel.

De Politie kent een andere aansturing. De Staatssecretaris van JenV stuurt als gezagsdrager (opdrachtgever) in het vreemdelingendomein op de Politie. De overige politietaken vallen niet onder het gezag van DGM.

De *horizontale* sturing heeft betrekking op de sturing vanuit de keten om de ketendoelen te realiseren. Horizontale sturing vindt op strategisch niveau plaats vanuit het Topberaad met daarin de bestuurders en directeurs van de ketenpartners (die in scope van dit onderzoek en daarbuiten) waarbij DGM de voorzitter is van het Topberaad. Op tactisch niveau zijn er op thema's, Asiel, Regulier, Toegang en Toezicht en Keteninformatisering, deelberaden ingesteld die oplossingen uitwerken en deze voor besluitvorming voorleggen aan het Topberaad. Op operationeel niveau zijn er diverse overleggen en werkgroepen waarin de ketenpartners samenwerken. Belangrijke operationele overleggen zijn de regietafel, het LKO (lokaal keten overleg) en het RAO (regionaal afstemmingsoverleg).

Naast de horizontale en verticale sturing zijn op specifieke thema's als de flexibilisering van de asielketen of de Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV) programma's ingesteld. De vierde en laatste vorm van sturing is sturing vanuit de politiek of andere gremia waarin ketenpartners zitting hebben of samenwerken. De Staatssecretaris van JenV stuurt de ketenpartners bijvoorbeeld direct op onderwerpen die op enig moment dringend aandacht behoeven.

### 3.4 Programma Flexibilisering Asielketen

De vreemdelingenketen is continue in beweging om te verbeteren. Zo is de afgelopen jaren in de keten via het Programma Flexibilisering Asielketen gewerkt aan de

Volgende doelen met betrekking tot het asielstelsel:

- Een voorspelbaar, inzichtelijk en goed werkend asielproces;
- Beheersing van de tijd die een asielprocedure kost;
- Opvangcapaciteit laten aansluiten op schommelingen in de instroom;
- Aansluiten op wonen en integreren in de gemeenten. Of een goed werkend terugkeertraject.

Vanuit het programma zijn diverse initiatieven gelanceerd. De uitvoering lag daarbij in de lijn. Het programma is in augustus 2020 beëindigd. Op dat moment waren sommige projecten afgerond en andere nog in ontwikkeling. Uiteindelijk heeft het programma overdrachtsdocumenten van de afzonderlijke projecten opgeleverd en is er een uitvoeringsagenda opgesteld. De overdrachtsdocumenten bevatten overdrachtsinformatie over projecten in de programmaliijnen 'Herontwerp Asielproces', 'Gezamenlijke Planning Asiel (GPA)', 'Gemeenschappelijke Vreemdelingenlocaties (GVL)' en 'Flexibele Opvang'.

#### *Herontwerp Asielproces*

Onder deze programmaliijn vielen de projecten die verbetering van het ketenproces beogen:

- Herinrichting van het I&R proces (hier valt o.a. de implementatie van de regietafel onder);
- Doelgroepgerichte benadering;
- Samenvoegen horen en flexibele AA;
- Rechtsbijstand;
- Herhaalde Asielaanvraag (HASA);

- Terugkeerspoor;
- Geldigheidsduur verblijfsvergunning bepaalde tijd van vijf naar drie jaar.

#### *Gezamenlijke Planning Asiel (GPA)*

Vanuit de programmaliijn GPA werd gewerkt aan het verbeteren van een gezamenlijke planning op het gebied van asiel. Zo wordt momenteel een simulatiemodel ontwikkeld dat gebruikt kan worden in het doorrekenen van verschillende instroomscenario's.

#### *Gemeenschappelijke Vreemdelingenlocaties (GVL)*

De vorming van GVL's beoogt verdere integratie van het ketenproces. Een GVL is een middelgrote opvanglocatie waar alle ketenpartners onder één dak zijn gehuisvest en waar vreemdelingen verblijven tot en met de procedure.

#### *Flexibele opvang*

Flexibele opvang beoogt het ontwikkelen van oplossingen die het mogelijk maken om opvangcapaciteit tijdig op- en af te schalen.

Er is door de geïnterviewden op bestuurlijk niveau aangegeven dat de status en besluitvorming van een groot gedeelte van de projecten onduidelijk is en dat men vraagtekens stelt bij de inhoud van enkele projecten. Wel is erkend dat het programma op enkele plekken al wel concrete verbetering heeft gerealiseerd. Zo is door velen vastgesteld dat bijvoorbeeld de regietafel een positieve impact heeft op de aanmeldfase.

Onderzoek 'Verbetermogelijkheden ter bevordering van effectiviteit en efficiëntie van de vreemdelingenketen'

## 4: Ketensturing geanalyseerd



## Leeswijzer

- 4.1 Sturing op de ketenpartners
- 4.2 Sturing op de keten
- 4.3 Knelpunten in de huidige sturing

## Afkortingen

Directoraat Generaal Migratie (DGM) is verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling voor migratie.

Directie Regie Migratieketen (DRM) is onderdeel van DGM en verstrekt de opdracht aan de IND, COA en DT&V.

Directie Migratie Beleid (DMB) is onderdeel van DGM en is verantwoordelijk voor het beleid op het gebied van migratie.

<sup>9</sup> NORA, Ketens de baas

# De ketensturing geanalyseerd

Dit hoofdstuk gaat in op de onderzoeksvragen die te herleiden zijn uit de oorspronkelijke onderzoeksvraag, te weten:

1. *Hoe vindt aansturing plaats op en van alle betrokken partners (COA, DT&V, IND en Politie)?*
2. *Op welke manier wordt op het niveau van de hele keten gestuurd?*
3. *Welke knelpunten zijn zichtbaar op de manier waarop deze sturing is ingericht en welke verbetering zijn mogelijk?*

De eerste vraag is beantwoord door een beschrijving van de individuele aansturing van de betrokken ketenpartners. Vervolgens is voor de beantwoording van de tweede vraag in paragraaf 4.2 de huidige ketenstructuur beschreven. In paragraaf 4.3 zijn met behulp van een kader voor ketensturing van NORA<sup>9</sup> en de opzet van het sturingsmodel van MJenV de knelpunten en de bijbehorende oorzaken in de huidige sturing op de ketenpartners en de keten in beeld gebracht.

## 4.1 Beschrijving van sturing op de ketenpartners

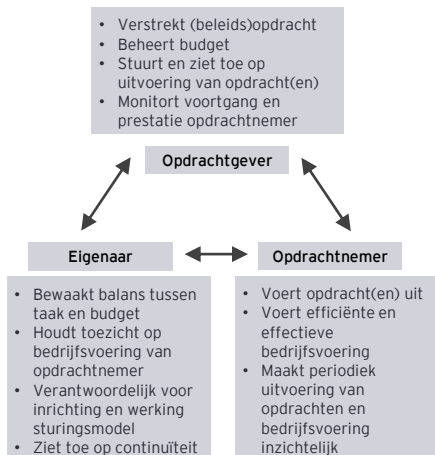
De aansturing van de IND, COA en DT&V vindt plaats via het sturingsmodel van MJenV vanuit de driehoek opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar.

De sturing van de Politie zit door de andere structuur iets anders in elkaar. Naast deze sturing vindt binnen de keten sturing plaats in diverse gremia waaraan de ketenpartners deelnemen. Voorbeelden hiervan zijn het Topberaad, de deelberaden en project- en programmasturing. In deze paragraaf wordt eerst aandacht besteed aan een beschrijving van de sturing op IND, COA en DT&V en later volgt een aparte beschrijving van de sturing op de Politie.

## Opdrachtgever

De opdrachtgever (DGM) gaat over het 'WAT' wordt verwacht van de opdrachtnemer. Hierbij verstrekt zij de opdracht en bijbehorende financiering. DGM bestaat uit twee directies, DMB en DRM. DMB is verantwoordelijk voor de formulering van het beleid en geeft de inhoudelijke kaders (bijvoorbeeld afgeleid van wet- en regelgeving en beleid) mee waarbinnen de opdracht moet worden uitgevoerd. DRM stelt de migratieketen en haar partners maximaal in staat de Vreemdelingenwet en het vreemdelingenbeleid snel en zorgvuldig uit te voeren. DRM fungeert als ketenregisseur en ondersteunt het opdrachtgeverschap in de migratieketen. Ook zorgt de directie voor (verbeteringen in) keteninformatievoorzieningen, financiële middelen, actuele informatie alsmede analyses en cijfers om op processen te kunnen sturen.

## Sturing via de driehoek



### Opdrachtnemer (IND, COA en DT&V):

De opdrachtnemers IND, COA en DT&V zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdracht binnen het gestelde kader en budget. De opdrachtnemer verantwoordt zich hierbij iedere vier maanden over de voortgang van de opdracht in de tertiaal rapportage.

### Eigenaar

De eigenaar ziet toe op de continuïteit en doelmatigheid van de opdrachtnemer en stelt daarbij jaarlijkse de tarieven vast. De rol van eigenaar is toebedeeld aan de plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG) van MJenV die hierbij wordt ondersteund door DEA en op specifieke inhoudelijke gebieden door de stafdirecties van MJenV (FEZ voor financiën, DI&I voor IT en inkoop, DP&O voor HR en DFH voor huisvesting en faciliteiten).

### Bekostigingsmethodiek

De drie ketenpartners hebben ieder een eigen manier van bekostiging. De bekostigingsmethodiek van de IND en het COA is gebaseerd op producten en volumes. Ieder product (zoals gedefinieerd in de productenklapper) wordt jaarlijks voorzien van een 'prijs'. Een gedeelte van het budget voor IND en COA wordt vervolgens vastgesteld door de prijs van de afzonderlijke producten te vermenigvuldigen met het volume.

### Planning & Controlcyclus (P&C-cyclus)

De aansturing vindt plaats via een vaste P&C-cyclus waarin is beschreven wat op welke moment binnen de driehoek

wordt verwacht (zie onderstaande tabel).

Deadline	Wat?	Wie?
1 juni (t-1)	Jaarplanaanschrijving	Eigenaar en opdrachtnemer
1 september (t-1)	Concept jaarplan en -begroting	Opdrachtnemer
6 november (t-1)	Jaarplan	Opdrachtnemer
15 december	instemming met jaarplan en begroting	Eigenaar en opdrachtnemer
1 juni (t)	1e tertiaal rapportage	Opdrachtnemer
1 oktober (t)	2e tertiaal rapportage	Opdrachtnemer
1 februari (t+1)	3e tertiaal rapportage	Opdrachtnemer
15 maart (t+1)	Jaarverslag	Opdrachtnemer
15 juni (t+1)	Vaststelling jaarverslag	Eigenaar

Vanwege de juridische organisatievorm en de dynamiek van de vreemdelingenketen zijn er enkele aanvullingen op de bovenstaande P&C-cyclus:

- De opdrachtgever vraagt voor 1 juni (t-1) een offerte op bij het COA. Het COA stelt vervolgens voor 1 september (t-1) deze offerte op. De opdrachtgever verstuurt voor 15 oktober (t-1) de beschikking. De beschikking is in feite een opdrachtbrief;
- De IND ontvangt nog een aparte opdrachtbrief;
- De IND verstuurt ook maandrapporthages.
- De DT&V stelt als onderdeel van MJenV geen apart jaarverslag op.

De P&C-cyclus is continu in ontwikkeling, zo is bijvoorbeeld



voor het jaar 2021 de opdrachtbrief afgeschikt. Deze is samengevoegd met de instemming van het jaarplan door de eigenaar. Communicatie over wijzigingen vindt kort voor de termijn waarop planning & control producten moeten worden opgeleverd plaats. Daarnaast worden de tijdslijnen in de P&C-cyclus niet altijd gehaald. Zo is de opdrachtbrief 2021 van de IND op 25 maart 2021 verstuurd.

De opdrachtgever (DRM) monitort de voortgang en realisatie van de opdracht aan de hand van de eerder genoemde rapportages. De opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar hebben gedurende het jaar diverse overleggen om de voortgang van de opdracht te bespreken. Deze overlegstructuur is in de onderstaande tabel weergegeven.

Type overleg	Frequentie	Aanwezig
Bestuurlijk	4 x per jaar	DGM, pSG, opdrachtnemer
Periodiek overleg (opdrachtnemer en eigenaar)	1x per 6 weken	Opdrachtnemer, eigenaar
Periodiek overleg (DGM en opdrachtgever)	12x per jaar	DGM en opdrachtgever
Ketengesprek	2x per jaar	Eigenaar, opdrachtgever, HIND, BvCOA en AD-DT&V
Accountteam-overleg	24x per jaar	Opdrachtgeversondersteuning, opdrachtnemer, DEA

### Meerjaren Productie Prognose (MPP)

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<sup>10</sup>. 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).

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. Het IND-productieplan heeft vervolgens weer invloed op de opdracht van het COA en DT&V. Het COA baseert de capaciteitsplanning op het MPP en andere parameters (doorstroomsnelheid naar gemeente, COA prognosebezetting, etc.). De DT&V plant op basis van de IND productieplanning de capaciteit om de binnenkomende vertrekdoziers te kunnen oppakken.

### Opdrachten

De drie ketenpartners hebben ieder een eigen opdracht en bestuigingsafspraken. Om een beeld te geven van de inrichting en de wijze waarop de opdrachtnemer deze

<sup>10</sup> WODC: Governance Meerjaren Productie Prognose Migratieketen, december 2020

## Jaardoelen IND

De IND heeft voor 2021 vijf jaardoelen vastgesteld:

- Productie binnen termijn;
- Inzet op handhaving;
- Moreel fit;
- Externe oriëntatie;
- Plannen, sturen, verantwoorden, informatievoorziening.

heeft vertaald naar de interne sturing is op de volgende pagina's de opdracht per ketenpartner nader beschreven.

### IND

In de opdrachtbrief voor 2021 wordt ingegaan op de situatie van COVID-19 en de onderwerpen in scope van de taak van de IND. Onderstaand wordt ingegaan op de specifieke opdracht op het gebied van asiel (hierbij zijn regulier, naturalisatie en dienstverlenen buiten scope gelaten).

### Financiering

De financiering bedraagt in totaal €520 mio en is opgebouwd uit drie delen.

1. Het eerste gedeelte is een outputdeel van €378 mio wat is gebaseerd op het geprognosticeerde productievolume en bijbehorende tarieven;
2. Het tweede gedeelte is een lumpsum bedrag van €128 mio voor de onderwerpen IV (met uitzondering van kantoorautomatisering), facilitaire ondersteuning, Financiën en Business Informatie (FBI) en de hoofddirectie. Deze kosten worden lumpsum gefinancierd omdat de omvang van de kosten van deze afdelingen beperkt meebewegen met het productievolume;
3. Het derde gedeelte omvat ca. €18 mio en is gereserveerd voor projecten. De financiering is voor €54 mio afhankelijk van leges en de overige €466 mio is afkomstig van DGM.

### Kaders voor de uitvoering

De kaders voor de uitvoering van de opdracht door de IND bestaan uit:

- Ketenplan 2018 - 2022;
- Migratieagenda;
- Hoofdlijnennotitie;
- Jaarplan Topberaad (hierin zijn de ketenafspraken opgenomen voor de centrale voorzieningen, APM en kleine projecten);
- Het plan van aanpak vernieuwing Asiel.

De IND wordt verzocht om binnen organisatie alles in het werk te stellen om een doelgroep gerichte benadering te kunnen doorvoeren. Ten aanzien van de doelgroepen wordt de IND verzocht om:

- De beslistermijnen van spoor 1 en 2 op minimaal hetzelfde niveau te houden als de vorige periode;
- Voor het versneld afhandelen van overlastgevers om de samenwerking met de eigenaar, opdrachtgever en de ketenpartners te blijven volgen en indien nodig de gevolgen van besluiten vorm te geven binnen het primair proces;
- Bij te dragen aan de pilot Terugkeerspoor door prioritering bij openstaande (herhaalde) procedures van betreffende vreemdelingen en indien noodzakelijk voorrang te vragen voor procedures bij rechtbanken.

Verder verzoekt de opdrachtgever dat de IND aangeeft wat de extra werklasten zijn om herbeoordeling van asielaanvragen als de veiligheidssituatie in landen als Irak

## Politiek en programma's

De IND wordt gevraagd mee te werken en inzet te leveren op de volgende programma's en politieke onderwerpen:

- Landelijke Vreemdelingen voorzieningen;
- Grenzen en veiligheid;
- Veranderopgave inburgering;
- Aruba en Curaçao;
- Rijheidspercentage.

## Hoofddoelen meerjarenstrategie COA

Het COA heeft de opdracht vertaald naar een jaarplan, dat aansluit bij de meerjarenstrategie 2020-2025. De hoofddoelen uit de meerjarenstrategie zijn:

1. Het COA biedt altijd genoeg menswaardige opvang en schaaft flexibel op en af;
2. Het COA stelt bewoners in staat en stimuleert hen om zelfredzaam te zijn;
3. Het COA is transparant en voorspelbaar en creëert samen met partners maatschappelijke meerwaarde en draagvlak.

en Syrië verandert en de activiteiten uit het programma Flexibilisering Asielketen voort te zetten. Ook wordt de IND verzocht mee te werken aan een aantal wetgevingstrajecten, programma's en politieke onderwerpen (zie kader voor een illustratie). Voor de beleidstrajecten wordt verwezen naar een levende lijst.

### COA

De opdracht van het COA is vastgelegd in een beschikking die volgt op een offerte van het COA. De beschikking gaat in op het subsidiebedrag, de offerte, een reactie op punten uit de offerte en aanvullende onderwerpen vanuit MJenV.

### Subsidiebedrag

De financiering voor 2021 vanuit MJenV bedraagt in totaal €706 mio. (inclusief middelen voor reservecapaciteit). Dit is in de Voorjaarsbesluitvorming teruggebracht naar €635 mio. Dit bedrag is gebaseerd op capaciteit per type modaliteit en een bijbehorende prijs. In de kostprijzen is door middel van een staffel rekening gehouden met de dekking van de kosten voor overhead. Naast de financiering van MJenV ontvangt het COA ook financiering vanuit het Ministerie van SZW.

Bij de eindafrekening worden de gerealiseerde aantallen van de onderliggende opvangmodaliteiten vermenigvuldigd met de kostprijs van de betreffende modaliteit. Hierbij is rekening gehouden met de minimale bestelling van het aantal vreemdelingen die in de betreffende opvangmodaliteit verblijven. Als het

totaalbedrag hoger is dan het bestelde bedrag wordt het verschil vergoed (het principe 'bestellen is betalen'). Bij een realisatie die lager is dan de bestelling dan worden de kosten voor gezondheidszorg niet vergoed. De bekostigingsafspraken bieden de opdrachtgever de mogelijkheid om tussentijds bij te bestellen of de bestelling te verminderen door middel van een aanvullende offerte. Indien er sprake is van groei of krimp maakt het COA de kosten van groei of krimp inzichtelijk en kent de opdrachtgever extra middelen toe.

### Reactie punten uit de offerte

Een reactie op de aandachtspunten vanuit de offerte van het COA ten aanzien van de impact van COVID-19 en stabiele meerjarige financiering. Daarnaast wordt het COA op een aantal onderwerpen nadere toegelicht waarvoor het ook aanvullende financiering ontvangt:

- Kosten die ontstaan op verzoek van de ketenmariniers;
- Ziektelasten nareizigers;
- Hervestiging;
- Gesloten gezinsvoorziening;
- Participatie en taal;
- Nachtopvang Ter Apel.

### Aanvullende onderwerpen vanuit MJenV

Ook verzoekt de opdrachtgever om het COA op een aantal onderwerpen acties te ondernemen zoals overlastgevers, versoberde opvang, maatregelen ter bevordering van de veiligheid, ketenvoorzieningen en vluchtelingenwerk. Dit betreffen acties op locaties of processen of het in kaart

## Prioriteitsgroepen DT&V

- Vreemdelingen in bewaring en grensdetentie;
- Vreemdelingen die overlast veroorzaken of van strafbare feiten worden verdacht en niet in bewaring zitten;
- Vreemdelingen in de strafrechtketen, 1F (oorlogsmisdadigers) en vreemdelingen met een nationale veiligheid label
- Dublinclaimanten;
- Vreemdelingen in de LVV;
- Vreemdelingen in het Terugkeerspoor;
- Specifieke groepen die de vreemdelingenketen belasten. Dit o.b.v. de actualiteit;

## Prestatie indicatoren DT&V

- Percentage vreemdelingen dat gecontroleerd vertrekt;
- Strategische samenwerking met landen van herkomst (nog in ontwikkeling);
- Het uitvoeren van driejaarlijks onderhoud van de procesprotocollen;
- Percentage aantoonbaar vertrek van VRIS;
- Verwijderbare vreemdelingen doorlopen tijdig de vertrekprocedure;
- Klachten;

brengen van de kosten. Ook wordt ingegaan op hoe het COA dient om te gaan met de activiteiten die overkomen van uit het Programma Flexibilisering Asielketen.

### DT&V

De DT&V heeft in 2021 geen opdrachtbrief ontvangen. Wel is door de eigenaar een instemmingsbrief verstuurd. De feitelijke verstrekking van de opdracht heeft derhalve plaatsgevonden in de aanschrijving die op 29 mei 2020 is verstuurd. Deze aanschrijving geeft richtlijnen mee voor de uitvoering van de opdracht en aandachtspunten voor de bedrijfsvoering vanuit de eigenaar (zie onderstaand).

### Financiering

De DT&V is een dienst van MJenV en past kasverplichtingenstelsel toe. In 2021 ontvangt het totaal €96 mio aan middelen bestaande uit een €31 mio aan programmakosten voor o.a. de DV&O en het IOM en €65 mio voor apparaatskosten. De DT&V is lumpsum gefinancierd waarbij de hoogte van de financiering is vastgesteld op basis van een capaciteitsmodel. In het capaciteitsmodel wordt op basis van de caseload en het verwachte aantal dossiers de benodigde formatie bepaald. Als het aantal dossiers stijgt, blijft de financiering van de DT&V gelijk waardoor het de DT&V moet prioriteren in de mate waarin type dossiers worden opgepakt.

### Opdracht

De DT&V is gevraagd om planvorming gereed te hebben om binnen de caseload een aantal groepen te prioriteren

(zie kader). De DT&V is verplicht om voor alle vreemdelingen in de caseload activiteiten gericht op vertrek uit te voeren (omdat bij uitblijven van inspanning op vertrek door de overheid een recht op verblijfsstatus voor de vreemdeling kan ontstaan). De DT&V wordt gevraagd dit effectief vorm te geven met de middelen die beschikbaar zijn. Verder wordt de DT&V gevraagd zich in te zetten op het behoud en de uitbouw van het internationale netwerk, ketenvoorzieningen en activiteiten die zijn afgeleid van het programma Flexibilisering Asielketen. Tot slot geeft de eigenaar aandachtspunten mee ten aanzien van onderwerpen als risicomanagement, bedrijfsvoering, wendbare organisatie, integriteit en duurzaamheid.

De DT&V heeft bovenstaande onderwerpen vertaald in een jaarplan waarin alle punten uit de aanschrijving terugkomen.

### Politie

De sturing van de Politie verschilt van die van de andere drie ketenpartners. De aansturing van het geheel van de Politie kent ook drie rollen: de gezagen, opdrachtnemer en eigenaar. De eigenaar van de Politie is de Minister van JenV. De minister stelt het budget vast en maakt afspraken over de operationele sterkte (zoals het aantal agenten). De minister ziet toe op het beheer en de continuïteit van de Politie. De opdrachtgevers van de Politie zijn, naast de minister die de kaders vaststelt voor de uitvoering van de politietaken. De lokale gezagen

(burgemeester, officier van justitie en politiechef) gaan over lokale politie. De Staatssecretaris van JenV en het OM zijn verantwoordelijk voor de vreemdelingentaak. De vreemdelingentaak bestaat uit:

- Het opsporen van mensenhandel (OM);
- Handhaving en toezicht (stas);
- Identificatie (stas);
- Grenstaak voor een deel van de Zeehavenpolitie.

De Staatssecretaris van JenV geeft sturing aan de capaciteit van de Politie door middel van gesprekken en resultaatsafspraken die zijn gemaakt voor de periode 2019 -2022. Naast de resultaatsafspraken voor de drie onderdelen van de vreemdelingentaak zijn er afspraken gemaakt over migratie- en identiteitsfraude en informatie gestuurd werken. De Politie verantwoordt zich over de vreemdelingentaak in het jaarverslag van de Politie.

De Politie bestaat uit tien eenheden. Elk van de tien eenheden heeft een Afdeling Vreemdelingenzaken, Identificatie & Mensenhandel (AVIM). Naast de AVIM voeren de overige teams ook taken in het vreemdelingendomen zoals het staande houden van vreemdelingen zonder geldig verblijfsrecht. De tien eenheden worden ieder afzonderlijk aangestuurd door een politiechef. Zij zijn dus ook verantwoordelijk voor het behalen van de operationele resultaten. Een van de politiechefs is als portefeuillehouder verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling en is vanuit deze rol lid van het Topberaad. De portefeuillehouder heeft geen

aansturingslijn naar de andere politiechefs of naar de teamchefs van de tien AVIM onderdelen. Dit bemoeilijkt de uitvoering van afspraken in bijvoorbeeld het Topberaad. De lokale gezagen gaan over de inzet van de Politie op lokaal niveau. Het kan voorkomen dat de prioriteiten op lokaal niveau (tijdelijk) anders liggen dan de prioriteiten vanuit de Staatssecretaris van JenV.

## 4.2 Beschrijving van sturing op de keten

De sturing van de keten is onder te verdelen in drie categorieën:

- De sturing zoals is vastgelegd in het ketenplan 2018 - 2022;
- Sturing vanuit programma's en projecten;
- (Politieke) sturing vanuit de reguliere overleggen en gremia binnen MJenV.

Deze categorieën zijn onderstaand nader toegelicht.

### Ketenplan 2018 - 2022

De sturing van de migratieketen is beschreven in het ketenplan voor 2018 - 2022. De basis van het ketenplan ligt in het Regeerakkoord van Rutte III, de migratieagenda en de strategische agenda van het Topberaad.

De migratieketen werkt volgens vier kernwaarden:

1. Menselijke waardigheid;
2. Zorgvuldige en effectieve dienstverlening;
3. Samenwerking en ketenbewustzijn;
4. Verantwoordelijkheid nemen.

Per thema binnen de keten waar ook deelberaden een afspiegeling van zijn (asiel, regulier, toegang, toezicht, terugkeer en keten-informatisering) zijn een of meer doelen geformuleerd:

- **Asiel:** Er voor zorgdragen dat asielzoekers snel en zorgvuldig worden geïdentificeerd en geregistreerd, worden opgevangen en begeleid en snel duidelijkheid

krijgen over de uitkomst van hun procedure: verblijf of terugkeer. Alert zijn op signalen die wijzen op bedreiging van de nationale veiligheid. Snelle terugkeer van asielzoekers bevorderen die geen recht op verblijf hebben en bijdragen aan snelle integratie van asielzoekers die recht op verblijf hebben;

- **Regulier:** Vreemdelingen die kort of lang naar Nederland willen komen of in Nederland willen blijven voor onder andere werk, studie of gezin zo snel mogelijk, goed geïnformeerd en zorgvuldig getoetst, laten weten of ze mogen komen, mogen blijven of Nederland moeten verlaten, waarbij fraude en misbruik worden bestreden;
- **Toegang:** Het voor of op de grens afwenden van bedreigingen in het kader van openbare orde en nationale veiligheid voor Nederland en het Schengengebied en het tegengaan van illegale migratie. Dit gebeurt binnen de kaders van Schengensamenwerking. Secundair belang is dat de grenspassage van de reiziger die te goeder trouw is zo min mogelijk wordt gehinderd;
- **Terugkeer:** Vreemdelingen die niet in Nederland mogen verblijven, laten we zo snel mogelijk en zoveel mogelijk zelfstandig op zorgvuldige wijze gecontroleerd vertrekken;
- **Keteninformatisering:** Digitale samenwerking en de informatiepositie van de medewerker. Doel is dat de medewerkers in de keten altijd beschikken over de volledige, tijdige en juiste informatie.

## Ketensturing

### Topberaad

#### Deelberaden

Asiel

Regulier

T&T

Keteninfo.

#### Operationele overleggen / werkgroepen

### Topberaad

Binnen de keten is het Topberaad het hoogste afstemmings- en besluitvormingsorgaan in de migratieketen. De bestuurders van IND, COA, DT&V, Politie, DJI, KMar, RvdR, RvS, BuZa en de directeurs DMB en DRM nemen deel aan het Topberaad. Het Topberaad wordt voorgezeten door DGM. Het doel van het Topberaad is om de coördinatie tussen ketenpartners te bevorderen om zo de integraliteit van de keten te waarborgen en de ketendoelen te realiseren.

### Deelberaden

De deelberaden Asiel, Regulier, Toegang en Toezicht en Keteninformatisering functioneren onder de verantwoordelijkheid van het Topberaad. De voorzitters van het deelberaad zijn afkomstig uit de deelnemende organisaties van het Topberaad. De deelberaden pakken organisatie overstijgende vraagstukken op tactisch niveau op. Een deelberaad werkt de oplossing uit in afstemming met de staven van de organisaties en legt de resultaten voor besluitvorming voor aan het Topberaad.

### Operationele overleggen/werkgroepen

De ketenpartners werken op operationeel niveau samen in diverse lokale overleggen en werkgroepen zoals de regietafels in Ter Apel en Budel, het Lokaal Keten Overleg (LKO) en het regionaal afstemmingsoverleg (RAO).

### Projecten en programma's

Binnen de keten worden via een aantal programma's

keten-brede thema's gezamenlijk opgepakt, zoals:

- Het programma LVV betreft de invulling van een landelijk dekkend netwerk in LVV-voorzieningen;
- Het programma grenzen en veiligheid betreft het aanpassen en implementeren van een aantal EU brede voorzieningen;
- Het Programma Flexibilisering Asielketen. Dit programma is inmiddels afgerond en had als doel om te komen tot een asielstelsel met een voorspelbaar, inzichtelijk en goed werkend asielproces met beheersing van de tijd die een asielprocedure kost. Het Programma Flexibilisering Asielketen bestond uit verschillende projecten die op het moment van opheffen van het programma nog niet volledig waren afgerond. De lopende projecten zijn overgedragen aan de lijnorganisaties door middel van overdrachtsdocumenten. Een van de producten is de Uitvoeringsagenda, De agenda gaat in op de vorming gemeenschappelijke vreemdelingen locaties (GVL), satellietlocaties en regionale opvanglocaties, Flexibilisering Asielketen die op 14 mei 2020 is vastgesteld door de Landelijke Regietafel (LRT). De LRT is een overleg tussen Rijk (MJenV, BZK en SZW), provincies (IPO en CvdK) en VNG waarbij, indien relevant, ook ketenpartners aansluiten. Het doel van de LRT is om als Rijk, provincies en gemeenten op bestuurlijk niveau gezamenlijk invulling te geven aan de grote uitdagingen die de verhoogde asielinstroom met zich meebracht op het terrein van de opvang van asielzoekers en huisvesting voor vergunninghouders.

### **Politieke sturing en overige overleggen en gremia**

De vreemdelingenketen staat zowel nationaal als lokaal onder continue politieke en maatschappelijke aandacht. Incidenten komen snel in het nieuws en worden bijvoorbeeld besproken in de Tweede Kamer. Door middel van mondelinge of schriftelijke vragen vanuit de Tweede Kamer en het indienen van moties of rapporten wordt sturing gegeven aan de ketenpartners. Dit kan naar aanleiding van lokale incidenten zoals de overlast van vreemdeling in een specifieke gemeente, een specifieke vreemdeling die wordt uitgezet of incidenten met grotere effecten op de keten zoals de achterstanden bij de IND. De ketenpartners hebben daarnaast in verschillende gremia regelmatig overleg met de Staatssecretaris van JenV waarin met regelmaat aanvullende opdrachten worden verstrekt op basis van deze incidenten. Deze opdrachten kunnen effect hebben op de uitvoering van de activiteiten van de ketenpartners en de doorloopsnelheid van procedures.

### **Overige overleggen en gremia**

In het onderzoek komen naast de reguliere ketenstructuur verschillende gremia en/of (tijdelijke) hulpstructuren naar voren die zijn ingericht om ketensamenwerking te bevorderen (vaak in tijden van crisis om besluitvorming te versnellen of specifieke thema's in gezamenlijkheid op te pakken). Voorbeelden zijn:

- De operationeel ketenregisseur in Ter Apel (OKTA) is aangesteld om de samenwerking op operationeel niveau te versterken. De OKTA wordt aangestuurd

door een stuurgroep waarin de ketenpartners zijn vertegenwoordigd;

- De ketenmariniers om aan te sturen op een gezamenlijke aanpak van overlastgevende asielzoekers;
- MKCT: Een coördinatieoverleg (Migratieketen Coördinatieteam) voor het opstarten van de vreemdelingenketen met en na COVID-19;
- Projectgroepen voor specifieke aandachtspunten zoals het aanpakken van grote aantallen Moldaviërs;
- Het MT van de kleine keten (MTKK) waarin wekelijks de bestuurders van IND, COA en DT&V overleggen;
- De weekstart;
- De v-staf, staf migratie;
- Afzonderlijke PO's en de bestuurlijke overleggen.



## Kader voor ketensamenwerking

1. Organisatie overstijgende ketenstructuur	3. Kennis van de keten
2. Transparantie over resultaten	4. Eenduidige en inspirerende ketendoelstelling
<b>Procedure</b>	<b>Inhoud</b>
<b>Cultuur</b>	<b>Relatie</b>
7. Mindset gericht op ketensamenwerking	5. Vertrouwen tussen ketenpartners
8. Doelgebonden speelruimte	6. Organisatie overstijgende dialoog

## 4.3 Knelpunten in de ketensturing

In deze paragraaf is de inrichting van de ketensturing geanalyseerd ter identificatie van knelpunten. De analyse van de ketensturing is uitgevoerd aan de hand van het kader voor ketensturing dat is ontwikkeld door de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) voor ketens. Het gebruik van dit kader borgt volledigheid in de analyse. De sturing van de driehoek heeft geen plek in het kader voor ketensturing en daarom is het functioneren van de driehoek geanalyseerd aan de hand van het sturingsmodel van MJenV. De bekostiging is geanalyseerd vanuit het uitgangspunt dat uitvoeringsorganisaties voldoende in staat moeten zijn om, gegeven wettelijke en beleidsmatige kaders, de opdracht doelmatig uit te voeren.

### Kader voor ketensturing

Het kader voor ketensturing is onderverdeeld in vier dimensies. Voor iedere dimensie zijn twee pijlers gedefinieerd die het fundament van een besturingsmodel in de dynamiek van een keten vormen. Ontkenning of verwaarlozing van een of meer van de pijlers verzwakt het fundament van een keten en leidt vroeg of laat tot onbegrip, nalatigheid, wantrouwen en nastreven van eigen belang en daarmee onontkoombaar tot het mislukken van de ketensamenwerking.

De vier dimensies en onderliggende pijlers zijn;

- Afspraken maken (procedure);
  1. Organisatie overstijgende ketenstructuur;

2. Transparantie over resultaten;
- Kennis delen (inhoud);
    3. Kennis van de keten;
    4. Eenduidige en inspirerende ketendoelstelling;
  - Mindset kweken (cultuur);
    5. Mindset gericht op ketensamenwerking;
    6. Doelgebonden speelruimte;
  - Vertrouwen opbouwen (relatie);
    7. Vertrouwen tussen ketenpartners;
    8. Organisatie overstijgende dialoog;

De sturing binnen de keten is afgezet tegen de bovengenoemde pijlers om inzicht te krijgen in de positieve punten en knelpunten. Voor iedere dimensie zijn voor de geïdentificeerde knelpunten de oorzaken in kaart gebracht. De analyse start met de 'harde' pijlers procedure en inhoud en richt zich daarna op de 'zachte' pijlers relatie en cultuur. Hiervoor is gekozen omdat de inrichting van de procedure en inhoud van invloed zijn op de relatie en cultuur en daardoor de oorzaken de harde pijlers ook terugkomen in de meer zachte pijlers. In hoofdstuk 6 zijn op basis van de oorzaken handelingsperspectieven geformuleerd.

## Kader voor ketensamenwerking

1. Organisatie overstijgende ketenstructuur	3. Kennis van de keten
2. Transparantie over resultaten	4. Eenduidige en inspirerende ketendoelstelling
<b>Procedure</b>	<b>Inhoud</b>
<b>Cultuur</b>	<b>Relatie</b>
7. Mindset gericht op ketensamenwerking	5. Vertrouwen tussen ketenpartners
8. Doelgebonden speelruimte	6. Organisatie overstijgende dialoog

### A. Procedure

De dimensie procedure bestaat uit de pijlers organisatie overstijgende ketenstructuur en transparantie over resultaten.

#### 1. Organisatie overstijgende ketenstructuur

De ketenstructuur verbindt de onderliggende organisatiestructuren en legt daarmee de basis voor de keten-brede governance. Een ketenstructuur bestaat meestal uit verschillende lagen met stuurgroepen, werkgroepen, overlegorganen en ketenondersteunende functies. Belangrijk is om rekening te houden met de samenstelling van personen in de groepen voor wat betreft mandaat en competenties. De zwaarte van de ketenstructuur is afhankelijk van de complexiteit van de keten. Complexe ketens vragen meer coördinatie. Het doel van een ketenstructuur is primair het voeren van regie op de activiteiten om de ketendoelstellingen te behalen. De uitvoering van de activiteiten vindt plaats in de lijn door ketenpartners zelf. De ketenstructuur kijkt mee en overlegt over de uitvoering binnen de organisaties. De bestuurders en het lijnmanagement vertalen de gezamenlijke afspraken naar de eigen organisatie.

De vreemdelingenketen beschikt over een organisatie overstijgende ketenstructuur met het Topberaad, de deelberaden en programma's en werkgroepen. Deze structuur is deels beschreven in het ketenplan 2018 - 2022. DGM is opdrachtgever van de IND, COA en DT&V en verstrekt jaarlijks een opdracht met de bijbehorende

middelen. De individuele sturing vindt plaats in de driehoek en DGM heeft door de sturing in de driehoek directe invloed op de opdracht en resultaten van de organisaties. De sturing in de driehoek vindt plaats via een vaste overlegstructuur en P&C-cyclus. DGM geeft ook sturing aan de Politie via het gezagsdragersoverleg.

Ten aanzien van de ketenstructuur zijn de volgende knelpunten geïdentificeerd.

#### a. De koppeling tussen Topberaad en de sturing vanuit de driehoek is onduidelijk

De ketenpartners worden individueel gestuurd via de opdrachtverstrekking en vanuit de keten via de ketenstructuur. De koppeling tussen het Topberaad en de sturing in de driehoek opdrachtgever is als volgt beschreven in het ketenplan 2018 - 2022: *“afspraken die in het kader van de ketensamenwerking worden gemaakt met en tussen ketenpartners worden, voor zover relevant, vertaald in de afspraken die in het kader van de verticale sturing worden gemaakt. Het vraagt alertheid van zowel opdrachtgever als opdrachtnemer om er voor te zorgen dat dit zorgvuldig geschiedt.”*. Daartegenover staat dat conform wet- en regelgeving zoals de regeling agentschappen, kaderwet ZBO's en de circulaire ZBO's de formele aansturing via de driehoek verloopt.

In het onderzoek komt naar voren dat onduidelijk is hoe de sturing in de driehoek zich verhoudt tot het Topberaad en de deelberaden. Het beeld of de afspraken in de driehoek

## Kader voor ketensamenwerking

1. Organisatie overstijgende ketenstructuur	3. Kennis van de keten
2. Transparantie over resultaten	4. Eenduidige en inspirerende ketendoelstelling
<b>Procedure</b>	<b>Inhoud</b>
<b>Cultuur</b>	<b>Relatie</b>
7. Mindset gericht op ketensamenwerking	5. Vertrouwen tussen ketenpartners
8. Doelgebonden speelruimte	6. Organisatie overstijgende dialoog

## Voorbeelden van gremia en functies in de keten

- Ketenmarinier
- Operationeel Ketenmanager Ter Apel (OKTA)
- Stuurgroep Ter Apel
- MT Kleine Ketten
- Weekstart
- V-staf
- Regietafel
- LRT
- Lokaal Keten Overleg

of de keten leidend zijn verschilt van persoon tot persoon. DGM is zowel de voorzitter van het Topberaad als de opdrachtgever. Hierdoor ontstaat het beeld dat een besluit van het Topberaad ook vertaald wordt naar de opdracht. DGM is de voorzitter van het Topberaad maar kan de effecten van een besluit (zonder ambtelijke ondersteuning) niet direct in een overleg van het Topberaad doorgronden en zich daardoor niet direct committeren aan een besluit. De onderzoekers observeren ook dat er gedurende het jaar geen wijzigingen in de opdrachten hebben plaatsgevonden naar aanleiding van een besluit van het Topberaad of elders in de keten. Hierdoor ontstaat een lacune in de sturing wat kan leiden tot verwarring.

### b. Het is onduidelijk wat de structuur, het mandaat en de samenhang is van verschillende gremia in de keten

Besluiten in de keten moeten worden vertaald naar de verticale sturing in de driehoek. Dit vereist een volledig overzicht van alle besluiten en afspraken in de keten. Naast het Topberaad, de deelberaden en de operationele overleggen wordt in een groot aantal gremia sturing gegeven aan de keten. Het mandaat van een gremium en de ophangingen daarvan binnen de ketenstructuur is regelmatig onduidelijk. Een voorbeeld is hiervan is de Landelijke Regie Tafel (LRT). Het LRT is een overleg tussen MJenV, BZK, SZW, provincies en gemeenten. De LRT heeft de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen vastgesteld. Binnen de keten wordt verschillend gekeken naar de status van deze Uitvoeringsagenda. Enkele voorbeelden van ontstane structuren in de keten zijn in het

kader links opgenomen. Naast de onduidelijkheid over de rol en het mandaat van een gremium, sluit het mandaat van een gremium of functie ook niet altijd aan bij de opdracht. Een voorbeeld is de ketenregisseur in Ter Apel. De ketenregisseur is verantwoordelijk voor de operationele afstemming en verbetering van de samenwerking. Voor de realisatie van deze doelstelling is hij afhankelijk van de medewerking van de betrokken ketenpartners en een besluit van de stuurgroep waarin diezelfde ketenpartners zijn vertegenwoordigd.

### c. De rollen van DMB en DRM in de sturing en regie zijn onduidelijk

DGM bestaat uit de directies DMB en DRM. De rol en verantwoordelijkheden van beiden in de sturing van de keten is onduidelijk. Onderwerpen als de sturende bevoegdheid en het parlementaire proces zijn niet belegd waardoor ruis kan ontstaan richting de opdrachtnemers.

### d. Politieke sturing beïnvloedt de lopende processen

De vreemdelingenketen wordt continu geconfronteerd met politieke en maatschappelijke aandacht. Politieke sturing is dan ook een vast gegeven in de keten. De ketenpartners spreken regelmatig met de Staatssecretaris van JenV. Vanuit deze overleggen vindt sturing plaats op kleine en grote onderwerpen naar aanleiding van incidenten, nieuwsberichten of gesprekken die de Staatssecretaris van JenV heeft in het land en in de keten. Deze sturing kan afwijken van eerdere opdrachten of de prioriteiten van dat

## Kader voor ketensamenwerking

1. Organisatie overstijgende ketenstructuur	3. Kennis van de keten
2. Transparantie over resultaten	4. Eenduidige en inspirerende ketendoelstelling
<b>Procedure</b>	<b>Inhoud</b>
<b>Cultuur</b>	<b>Relatie</b>
7. Mindset gericht op ketensamenwerking	5. Vertrouwen tussen ketenpartners
8. Doelgebonden speelruimte	6. Organisatie overstijgende dialoog

## DG Migratie

- Jan Kees Goet sept. 2014- juni '18
- Kees Riezebos (wnd. DG) juni'18 - nov'18
- Anneke van Dijk dec'18 - jan'20
- Kees Riezebos (wnd. DG) feb' 20 - mei'20
- Jan Willem Beaujean juni'20 - heden

## Directeur DRM

- Joeri Kapteijns mrt'15 - nov'19
- Ronald Baarends dec'19 - dec'20
- Ewald Rijs (wnd) dec'20 - feb'21
- Karin Morren mrt'21 - heden

## Directeur DMB

- Kees Riezebos feb'16 - dec'19
- Bart-Jan ter Heerdt dec'19 - heden

moment binnen de keten.

### e. Op tactisch niveau worden kansen gemist om over de keten te optimaliseren

Het Topberaad stemt ketenonderwerpen af op strategisch niveau. Daaronder werken de deelberaden organisatie overstijgende vraagstukken uit en leggen deze voor aan het Topberaad. Op operationeel niveau werken de ketenpartners samen op de locaties van het COA, DJI en IND. De samenwerking en sturing van meer tactische vraagstukken binnen de keten biedt ruimte voor verbetering. Oplossingen of veranderingen die worden opgepakt door een ketenpartner worden niet of relatief laat gedeeld met de andere ketenpartners. Dit leidt tot suboptimale oplossingen en verrassingen bij de andere ketenpartners. Voorbeelden zijn de invoering van telehoren door de IND. De IND besloot om door COVID-19 gebruik te gaan maken van telehoren. Het COA moest ter facilitatie allerlei voorzieningen inrichten op de COA locaties. Het COA geeft aan laat te zijn betrokken bij de uitwerking van telehoren om de impact op het COA te kunnen duiden. IND geeft hierbij aan dat afstemming met COA zeer moeizaam verliep.

Een tweede voorbeeld is het huisvestingsvraagstuk van de Politie in Ter Apel. Door het gebrek aan capaciteit in de oorspronkelijke huisvesting heeft de Politie in Ter Apel nieuwe huisvesting moeten organiseren. Oorspronkelijk zat de Politie in het gebouw bij de IND, maar moest vanwege gebrek aan ruimte bij de IND continue verplaatsen. De nieuwe huisvesting voor de Politie is niet

keten-breed opgepakt waardoor de Politie zelf nieuwe huisvesting georganiseerd. De nieuwe locatie is op fysieke afstand van de ketenpartners wat een nadelig effect heeft op de logistiek van het proces van identificatie en registratie. Ook een belangrijk sturingsinstrument binnen de keten, het IND productieplan, wordt niet voor sturing op tactisch niveau gebruikt.

### f. Wisselingen in bemensing van functies leidt tot verschillen in sturing en verlies van kennis

De wijze van sturing is mede afhankelijk van de 'tone at the top'. De afgelopen jaren zijn er veel wisselingen geweest binnen MJenV en de ketenpartners in zowel in de top als de directe lagen daaronder (zie kader). Het gevolg is dat iedere keer relaties en kennis over de keten opnieuw moeten worden opgebouwd. Ook gaat historische kennis over bijvoorbeeld afspraken en inrichtingskeuzes verloren. Als laatste verschilt de sturingsfilosofie van persoon tot persoon waardoor rollen anders worden ingevuld.

### g. De rol DRM als regisseur en opdrachtgever is onduidelijk

DRM ondersteunt DGM in de rol van opdrachtgever en verantwoordelijk voor de regie op de migratieketen. Regie kan verschillend worden ingevuld: van het faciliteren van de afstemming tussen ketenpartners tot het nemen van besluiten over ketenonderwerpen (bijvoorbeeld bij crisissituaties). De huidige invulling van regie vanuit DGM is voornamelijk gericht op de opdrachtverlening aan individuele organisaties waarbij voor de keten belangrijke

## Kader voor ketensamenwerking

1. Organisatie overstijgende ketenstructuur
2. Transparantie over resultaten

3. Kennis van de keten
4. Eenduidige en inspirerende ketendoelstelling

### Procedure

### Inhoud

### Cultuur

### Relatie

7. Mindset gericht op ketensamenwerking
8. Doelgebonden speelruimte

5. Vertrouwen tussen ketenpartners
6. Organisatie overstijgende dialoog

onderwerpen en prioriteiten worden meegegeven. Het beeld van wat de regierol van DRM inhoudt verschilt per organisatie. Het gevolg is dat ketenpartners verwachtingen hebben van DRM die niet worden waargemaakt. Het is voor de ketenpartners ook onduidelijk wanneer de rol van DRM als regisseur en opdrachtgever eindigt en die van de uitvoering begint. Hierdoor worden taken van de uitvoering bij het departement belegd zoals keteninformatisering nu is neergelegd bij DRM en niet in de uitvoering.

### 2. Transparantie over resultaten

Deze pijler heeft betrekking op de mate waarin afspraken worden gemaakt of wordt gecommuniceerd over te behalen resultaten (met name voor de ketenproducten), de planmatige sturing op de resultaten en transparantie over de resultaten die worden behaald (ook bij tegenvallende resultaten). Dit draagt bij aan de mogelijkheid om afstemming te bevorderen en het onderlinge vertrouwen.

Onderstaand de knelpunten ten aanzien van transparantie over de resultaten

**h. Opdrachten vanuit MJenV zijn niet specifiek genoeg**  
DGM verstrekt jaarlijks als opdrachtgever van de IND, COA en DT&V een opdracht met daarin de productiedoelstellingen, prioriteiten en het budget. Ook zijn prestatie-indicatoren benoemd en is er een P&C-cyclus aanwezig met daarin vaste momenten voor rapportage en

is de frequentie van overleggen, de betrokkenen en de onderwerpen vastgelegd. De concreetheid van de opdrachten verschilt per ketenpartner waarbij de opdrachten ten aanzien van prioriteiten, beleid en wetgeving niet voldoende tijdgebonden en meetbaar zijn en veelal zijn gericht op een te leveren inspanning. Een voorbeeld is het gebruik van termen als 'in te zetten op', 'aandacht te vragen voor', 'het blijven volgen van de ingezette koers' of 'het zelfde niveau te houden van de vorige periode'. Ook focust de opdracht zich met name op de korte termijn (één jaar) waardoor het lange termijn perspectief vaak ontbreekt.

### i. De opdrachten bevatten te veel prioriteitsgroepen

De opdrachtbrieven bevatten voor alle ketenpartners een aantal prioriteiten voor extra inzet op specifieke doelgroepen als overlastgevers, dublinclaimanten, terugkeerspoor en vreemdelingen in de strafrechtketen. Het grote aantal prioriteiten maakt dat bijna alle vreemdelingen prioriteit hebben. De opdracht maakt geen onderscheid in de belangrijkheid van prioriteiten. Het gevolg is dat ketenpartners zich verschillend focussen op een prioriteit. Een ketenpartner focust zich op de prioriteit die op dat moment de meeste toegevoegde waarde heeft voor de eigen organisatie. Gedurende het jaar kunnen voor een ketenpartner de prioriteiten wijzigen al dan niet door politieke sturing. Het gevolg is dat de andere ketenpartners verrast worden door de wijziging in prioriteiten.

## Kader voor ketensamenwerking

1. Organisatie overstijgende ketenstructuur	3. Kennis van de keten
2. Transparantie over resultaten	4. Eenduidige en inspirerende ketendoelstelling
<b>Procedure</b>	<b>Inhoud</b>
<b>Cultuur</b>	<b>Relatie</b>
7. Mindset gericht op ketensamenwerking	5. Vertrouwen tussen ketenpartners
8. Doelgebonden speelruimte	6. Organisatie overstijgende dialoog

### j. Het onduidelijk wanneer een 'opdracht' ook werkelijk als opdracht geldt

De formele opdracht is opgenomen in de opdrachtbrief. Gedurende het jaar vindt sturing plaats vanuit de politiek, gremia maar ook in de overleggen tussen de ketenpartners met DRM en DMB. In de deze overleggen worden onderwerpen besproken, afgestemd en vindt besluitvorming plaats op het niveau van het overleg. Het is onduidelijk wanneer daadwerkelijk een opdracht wordt verstrekt. Een voorbeeld is dat als DMB een beleidsonderwerp afstemt met een ketenpartner, dit nieuwe beleid al wordt uitgerold voordat het is vastgesteld of opgenomen in de opdracht. Ook bij overleg met de politiek is het onduidelijk wanneer iets een opdracht is of bijvoorbeeld meer in de categorie van 'een goed idee' valt. Een tweede voorbeeld zijn de ketenmariniers, die ogenschijnlijke opdrachten geven aan ketenpartners (en DGM) terwijl zij hiervoor geen mandaat hebben. De onduidelijkheid over de plaats van een gremium of functie in de ketenstructuur draagt bij aan de onduidelijk over de waarde van een besluit van het betreffende gremium. Tevens vindt na een aanpassing van de opdracht geen herprioritering plaats waarbij de nieuwe opdracht wordt geplaatst in de huidige opdracht.

### k. De sturing op de Politie is minder scherp dan op de andere ketenpartners

MJenV verstrekt geen jaarlijkse opdracht aan de Politie, maar heeft resultaatsafspraken vastgelegd voor de periode 2019 - 2022. Verantwoording over de opdracht

vindt plaats in het jaarverslag van de Politie. De sturing vindt plaats via het gezagsdrageroverleg waarin de prioriteiten voor de Politie in het vreemdelingendomein worden meegegeven. De sturing van de Politie is hierdoor beperkt en minder scherp dan op de andere ketenpartners. Het gevolg is dat de Politie niet altijd dezelfde doelen nastreeft die op enig moment voor de keten belangrijk zijn en de Politie zich beperkt verantwoord over haar resultaten.

### l. Besluiten Topberaad leiden tot discussie

Het Topberaad besluit over strategische onderwerpen in de keten en verstrekt opdrachten aan het deelberaad. Uit het onderzoek komt naar voren dat besluiten van het Topberaad niet concreet genoeg zijn. De ketenpartners interpreteren het besluit hierdoor verschillend en het is onduidelijk wat van iedere ketenpartner wanneer wordt verwacht. Het gevolg is dat na een besluit van het Topberaad discussie ontstaat over de inhoud van het besluit waardoor de opvolging vertraging oploopt. De onduidelijkheid van het mandaat van het Topberaad ten opzichte van de driehoek draagt bij aan de discussie over het besluit van het Topberaad. Een laatste punt is dat bij besluiten niet altijd één eigenaar of trekker wordt benoemd waardoor onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor het besluit.

### m. Tegenvallende resultaten worden niet direct gecommuniceerd binnen de keten

De resultaten worden via vaste rapportagemomenten

## Kader voor ketensamenwerking

1. Organisatie overstijgende ketenstructuur	3. Kennis van de keten
2. Transparantie over resultaten	4. Eenduidige en inspirerende ketendoelstelling
<b>Procedure</b>	<b>Inhoud</b>
<b>Cultuur</b>	<b>Relatie</b>
7. Mindset gericht op ketensamenwerking	5. Vertrouwen tussen ketenpartners
8. Doelgebonden speelruimte	6. Organisatie overstijgende dialoog

teruggekoppeld aan de opdrachtgever en keten. Ten aanzien van de terugkoppeling over tegenvallende resultaten komt in het onderzoek de transparantie van de IND over de realisatie van de productieplanning naar voren. In 2020 heeft de IND heeft gedurende het jaar aangegeven dat de IND productieplanning zou worden gerealiseerd. De ketenpartners hadden de verwachting op basis van de beschikbare informatie dat dit niet haalbaar was. Uiteindelijk heeft de IND de planning ook niet gehaald. Het blijven vasthouden aan de een voor de ketenpartners onrealistische planning heeft een negatief effect gehad op het vertrouwen in de keten. Dit voorbeeld geeft aan dat de ketenpartners nog niet volledig transparant zijn over het delen van tegenvallende resultaten.

### Oorzaken knelpunten dimensie Procedure

Voor de dimensie Procedure komen uit de analyse in totaal twaalf knelpunten naar voren. De onderzoekers zien twee hoofdoorzaken voor deze knelpunten:

- De ketenstructuur is niet volledig in beeld en uitgewerkt;
- Opdrachten binnen de keten zijn niet SMART geformuleerd en worden niet altijd formeel verstrekt.

### De ketenstructuur is niet volledig in beeld en uitgewerkt

Het ontbreken momenteel aan een duidelijke structuur voor de totale keten. Het ontbreken van een duidelijke structuur leidt tot knelpunten zoals onduidelijkheid over de ophanging en het mandaat van gremium of functies binnen

de keten en daarmee ook wat de waarde is van sturing vanuit het betreffende gremium of politiek waaronder de regiefunctie van DRM.

De huidige structuur is deels beschreven in documenten als het ketenplan 2018 - 2022 en het sturingsmodel van MJenV. Deze documenten hebben vooral betrekking op het Topberaad, de deelberaden en programma's en de sturing in de driehoek. De koppeling tussen de ketenstructuur en de driehoek is gelegd door de notie in het ketenplan dat alle ketenafspraken en afspraken tussen ketenpartners vertaald moeten worden naar de opdracht. Naast de beschreven structuur zijn er gremia en overleggen binnen de keten waarvan het mandaat en de samenhang onduidelijk is en er vindt sturing plaats vanuit de politiek. De politieke sturing is momenteel niet voldoende geborgd in de ketenstructuur. Het ontbreken van de ketenstructuur leidt ertoe dat de ketenpartners handelen op sturing die niet afkomstig uit de driehoek en de Top- en deelberaden. De sturing is niet altijd in lijn met de doelstellingen en het beleid vanuit de opdrachtgever. De onduidelijkheid van het mandaat leidt ertoe dat besluiten niet op de juiste tafel worden genomen en onduidelijkheid bestaat over waar doorzettingmacht precies ligt.

Het ontbreken van een duidelijke structuur leidt er ook toe dat nieuwe bestuurders of medewerkers grote ruimte hebben om een rol naar eigen inzicht in te vullen. Het gevolg is dat de wijze waarop de ketensturing plaatsvindt

## Kader voor ketensamenwerking

1. Organisatie overstijgende ketenstructuur
2. Transparantie over resultaten

3. Kennis van de keten
4. Eenduidige en inspirerende ketendoelstelling

### Procedure

### Inhoud

### Cultuur

### Relatie

7. Mindset gericht op ketensamenwerking
8. Doelgebonden speelruimte

5. Vertrouwen tussen ketenpartners
6. Organisatie overstijgende dialoog

en hoe de individuele organisaties deze sturing vertalen naar de eigen organisaties per persoon verschilt en bij verandering van persoon kunnen veranderen.

### Oprachten binnen de keten zijn niet SMART geformuleerd en worden niet altijd formeel verstrekt.

De tweede hoofdoorzaak is dat de opdrachten niet specifiek en tijdgebonden zijn. De opdrachten in de opdrachtbrief zijn veelal inspanningsgericht waarbij geen deadline is opgenomen. Naast de opdrachtbrief vindt vanuit de politiek, de ketenstructuur als het Topberaad en de deelberaden en DRM en DMB sturing plaats op de ketenpartners. Deze sturing wordt niet geformaliseerd door een aanpassing van de opdrachtbrief of een andere vorm van opdracht verstrekking door DGM. Het is daardoor onduidelijk of het daadwerkelijk een opdracht betreft en hoe de nieuwe opdracht past in de bestaande opdracht omdat bijvoorbeeld herprioritering niet plaatsvindt. De onduidelijkheid over de opdracht ontstaat mede doordat het onduidelijk is wat de plaats is binnen de ketenstructuur van het gremium of functie binnen de ketenstructuur.

### B. Inhoud

De dimensie inhoud bestaat uit de pijlers kennis van de keten en eenduidige en inspirerende ketendoelstelling.

### Pijler 3. Kennis van de keten

Het beschikken over voldoende kennis van de keten, de

ketenprocessen, werkafspraken, belangen en prioriteiten bij bestuurders, managers en medewerkers die een rol spelen in de keten is een essentieel onderdeel van de ketensturing. Ketenactiviteiten kunnen alleen goed worden uitgevoerd als spelers in de keten weten wat er van ze verwacht wordt en wat de bijdrage is voor de volgende schakel van de keten en hoe dit bijdraagt aan het realiseren van de ketendoelstelling. De noodzaak van het hebben van kennis van de keten is mede afhankelijk van functie binnen de eigen organisatie. De dynamiek van de functie kan daarbij verschillen van de dynamiek in de keten. Kennis over de plaats in de keten kan dit inzicht wel geven waardoor vanuit het ketenbelang kan worden gehandeld. Voor de pijler kennis van de keten is één knelpunt geïdentificeerd.

### n. Nieuwe medewerkers hebben niet voldoende kennis van de keten

Nieuwe medewerkers hebben niet direct inzicht in hoe de eigen activiteiten passen binnen de keten en, indien van toepassing, de departementale processen. Dit geldt zowel voor medewerkers van de ketenpartners als van MJenV. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat informatie onvolledig wordt geregistreerd in systemen waardoor ketenpartners hun werk niet efficiënt kunnen uitvoeren of het nemen van besluiten die suboptimaal zijn voor de keten.



## Kader voor ketensamenwerking

1. Organisatie overstijgende ketenstructuur	3. Kennis van de keten
2. Transparantie over resultaten	4. Eenduidige en inspirerende ketendoelstelling
Procedure	Inhoud
Cultuur	Relatie
7. Mindset gericht op ketensamenwerking	5. Vertrouwen tussen ketenpartners
8. Doelgebonden speelruimte	6. Organisatie overstijgende dialoog

### Pijler 4: Eenduidige en inspirerende ketendoelstelling

Een eenduidige en aantrekkelijke ketendoelstelling en daaraan gerelateerde doelen zijn belangrijk voor een goed werkende ketensturing. Een ketendoelstelling is een doelstelling die zich richt op het grotere doel van de keten en heeft nooit betrekking op één enkele ketenpartner. Door de doelstelling inspirerend te maken dan zijn medewerkers eerder geneigd te handelen vanuit deze doelstelling. De voorkeur heeft dat de organisatiedoelstellingen afgeleid zijn van de ketendoelstellingen maar dit is niet altijd mogelijk omdat activiteiten van een organisatie geen onderdeel kunnen zijn van de keten of moeilijker te koppelen zijn aan de keten. Het risico bestaat dat organisatiedoelstelling prevaleren boven de ketendoelstelling zeker als medewerkers worden afgerekend op de doelstellingen van de eigen organisatie.

**o. De ketenpartners richten zich op het behalen van de eigen doelstellingen in plaats van de ketendoelstellingen**  
De ketenpartners focussen richten vooral zich op de eigen doelstellingen die zijn opgenomen in de individuele opdracht. Het belang van de keten is door alle geïnterviewden benoemd maar met name op momenten van druk of dat het ketenbelang nadelige gevolgen heeft voor het eigen belang ligt de focus op de eigen doelen en eigen organisatie. Voorbeelden zijn het uitwerken van nieuwe initiatieven. De organisatiedoelstellingen, visies en jaarplannen hebben gedeeltelijk betrekking op ketensamenwerking maar dit komt niet altijd terug in het

handelen.

### Oorzaken knelpunten dimensie Inhoud

Voor de dimensie Inhoud komen uit de analyse twee knelpunten naar voren. De onderzoekers zien twee hoofdoorzaken voor deze knelpunten:

- De medewerkers ontvangen geen opleiding of training over de keten;
- Een eenduidige ketendoelstelling ontbreekt.

### De medewerkers ontvangen geen opleiding of training over de keten

De medewerkers van de ketenpartners denken in hun doen en laten nog te weinig vanuit het belang van de keten. Uit de interviews komt naar voren dat de ketenpartners zich voornamelijk focussen op de doelen van de eigen organisatie en dat de keten niet of laat wordt betrokken bij veranderingen of gemaakte keuzes die wel van invloed zijn op de keten. Dit wordt veroorzaakt doordat men niet voldoende bekend (kennis van de keten) is met de processen en activiteiten van de ketenpartners of niet voldoende redeneert in welke mate de eigen activiteiten van invloed zijn op de keten.

Nieuwe medewerkers krijgen onvoldoende uitgebreid training over de keten en de ketenprocessen waardoor kennis van de keten niet op gestandaardiseerde manier wordt opgebouwd en het kennisniveau over de keten daardoor erg sterk verschilt van medewerker tot medewerker. Ten aanzien van het redeneren vanuit het

## Kader voor ketensamenwerking

1. Organisatie overstijgende ketenstructuur	3. Kennis van de keten
2. Transparantie over resultaten	4. Eenduidige en inspirerende ketendoelstelling
<b>Procedure</b>	<b>Inhoud</b>
<b>Cultuur</b>	<b>Relatie</b>
7. Mindset gericht op ketensamenwerking	5. Vertrouwen tussen ketenpartners
8. Doelgebonden speelruimte	6. Organisatie overstijgende dialoog

belang van de keten is geconstateerd vanuit de interviews dat er bij de werkzaamheden binnen het primair proces en bij veranderingen te weinig bewustzijn is voor het belang van de keten. Zo wordt bijvoorbeeld de vraag 'Wat zijn de gevolgen voor de keten?' niet standaard gesteld.

### Een eenduidige ketendoelstelling ontbreekt

De doelstelling voor het asielproces is opgenomen in het ketenplan 2018 - 2022 en is als volgt geformuleerd.

*Er voor zorgdragen dat asielzoekers snel en zorgvuldig worden geïdentificeerd en geregistreerd, worden opgevangen en begeleid en snel duidelijkheid krijgen over de uitkomst van hun procedure: verblijf of terugkeer. Alert zijn op signalen die wijzen op bedreiging van de nationale veiligheid. Snelle terugkeer van asielzoekers bevorderen die geen recht op verblijf hebben en bijdragen aan een snelle integratie van asielzoekers die wel recht op verblijf hebben.* De bovenstaande doelstelling is eigenlijk een samenvoeging van de afzonderlijke doelstellingen van de verschillende ketenpartners:

- Snel en zorgvuldig identificeren en registreren (Politie);
- Het opvangen van asielzoekers (COA);
- Snel duidelijkheid krijgen over de procedure (IND);
- Snelle terugkeer (DT&V);
- Snelle integratie (COA en gemeenten).

Het gevolg is dat de ketenpartners zich voornamelijk focussen op het deel van de doelstelling dat van toepassing is op de eigen taak en ketenprocessen

suboptimaal worden uitgevoerd. Ook valt op dat de ketendoelstelling niet terugkomt in de strategische plannen van de ketenpartners en alleen is opgenomen in de opdrachtbrief 2020 van de IND.

### C. Relatie

De dimensie Relatie bestaat uit pijlers vertrouwen tussen ketenpartners en organisatie overstijgende dialoog.

#### 5. Vertrouwen tussen ketenpartners

Binnen ketens is de totale controle over het ketenproces dat over meerdere organisaties loopt begrensd en beperkt. Zakelijk en persoonlijk vertrouwen moeten dit gebrek aan controle compenseren. Het opbouwen van vertrouwen vindt plaats door het hebben van kennis van elkaars activiteiten en processen en door elkaar regelmatig te ontmoeten. Ten aanzien van vertrouwen tussen ketenpartners zijn de onderstaande knelpunten naar voren gekomen.

#### p. De ketenpartners kunnen er niet op vertrouwen dat de IND haar productieplanning realiseert

Uit de interviews komt naar voren dat de relaties op persoonlijk vlak goed zijn maar de betrouwbaarheid ten aanzien van de productieplanning van de IND een knelpunt is. De IND is de afgelopen jaren niet in staat geweest om de eigen productieplanning te realiseren. De productie van de IND bepaald via de doorstroom bij het COA en de instroom bij de DT&V het tempo in de keten. De ketenpartners hanteren de IND productieplanning als input

## Kader voor ketensamenwerking

1. Organisatie overstijgende ketenstructuur	3. Kennis van de keten
2. Transparantie over resultaten	4. Eenduidige en inspirerende ketendoelstelling
<b>Procedure</b>	<b>Inhoud</b>
<b>Cultuur</b>	<b>Relatie</b>
7. Mindset gericht op ketensamenwerking	5. Vertrouwen tussen ketenpartners
8. Doelgebonden speelruimte	6. Organisatie overstijgende dialoog

voor de eigen planning en benodigde capaciteit. Het niet realiseren van de productieplanning door de IND leidt tot een extra capaciteitsvraag bij het COA en een lage instroom van dossiers dan verwacht bij de DT&V. Het niet kunnen realiseren van de productieplanning in de voorgaande jaren leidt ertoe dat de ketenpartners er weinig vertrouwen in hebben dat de IND dit productieplanning dit jaar wel realiseert.

### q. Ketenpartners kunnen er niet op vertrouwen dat de Politie besluiten vanuit het Topberaad nakomt

De vertegenwoordiger van de Politie in het Topberaad heeft geen directe invloed op de sturing van de Politie. De sturing vindt plaats via tien teams die ieder vallen onder een politiechef. Het gevolg is dat de vertegenwoordiger van de Politie eerst terug moet naar de eigen organisatie om te toetsen of het besluit ook uitvoerbaar is. Het gevolg is dat besluiten van het Topberaad niet altijd uitgevoerd kunnen worden. Dit heeft een negatieve invloed op het vertrouwen in de Politie. Een tweede vraag die regelmatig naar voren komt is of de Politie in staat is om bij een hogere instroom op te schalen in het I&R proces. De Politie heeft gebaseerd op een MPP van 22.000 momenteel capaciteit voor de afhandeling van 60 aanmeldingen per dag, 30 in Budel en 30 in Ter Apel. Bij de huidige lage instroom heeft de Politie derhalve overcapaciteit. Opschaling bij een stijging van de instroom vraagt een verschuiving binnen de politiecapaciteit van de teams in regio's van Budel en Ter Apel. Het is afhankelijk van de (lokale) prioriteiten of deze verschuiving mogelijk is.

### r. Medewerkers zijn niet voldoende bekend met ketenprocessen

Het opbouwen van vertrouwen vindt plaats via het regelmatig ontmoeten van elkaar en het hebben van kennis van elkaars processen. Binnen de keten vindt er op alle niveaus regelmatig overleg plaats. De kennis van de dynamiek van elkaars organisatie wordt vooral opgedaan op het moment dat daadwerkelijk wordt samengewerkt en dan vooral op het onderwerp waarop wordt samengewerkt. Zoals eerder aangegeven zijn niet alle medewerkers volledig bekend met hoe hun activiteiten van invloed zijn op de ketenprocessen.

### 6. Organisatie overstijgende dialoog

Een organisatie overstijgende dialoog betekent dat organisaties op alle niveaus open zijn naar elkaar. Zo moet duidelijk zijn waar de organisatie voor staat en wat van onderlinge samenwerking kan worden verwacht. Hierbij dienen verwachtingen regelmatig te worden besproken, waarbij feedback wordt gegeven, valkuilen worden voorzien en men bereid is elkaar te helpen. De onderzoekers constateren dat door het grote aantal gremia op alle niveaus de organisatie overstijgende dialoog aanwezig is. Op strategisch niveau hebben de bestuurders veelvuldig overleg in het Topberaad en op operationeel niveau kunnen de medewerkers elkaar vinden om oplossingen te zoeken.

## Kader voor ketensamenwerking

1. Organisatie overstijgende ketenstructuur	3. Kennis van de keten
2. Transparantie over resultaten	4. Eenduidige en inspirerende ketendoelstelling
<b>Procedure</b>	<b>Inhoud</b>
<b>Cultuur</b>	<b>Relatie</b>
7. Mindset gericht op ketensamenwerking	5. Vertrouwen tussen ketenpartners
8. Doelgebonden speelruimte	6. Organisatie overstijgende dialoog

### s. Ketenpartners trachten elkaar te sturen om de eigen doelen te realiseren

De organisatie overstijgende dialoog leidt ertoe dat ketenpartners inzicht hebben in de prestaties en doelen van de ketenpartners. Het gevolg is dat ketenpartners sturing wensen te geven aan de andere ketenpartners om eigen doelen te behalen of de eigen processen te optimaliseren. Het gevolg is dat de optimalisatie plaats vindt op de doelen van een enkele ketenpartner wat weer leidt tot suboptimalisatie (zie ook hoofdstuk 5). Voorbeelden zijn het COA invloed wil uitoefenen op de IND productieplanning of de DT&V dat afspraken wenst te maken over het aantal aan te leveren dossiers door de Politie.

### t. Het ketenperspectief wordt niet prominent genoeg meegenomen bij besluiten op tactisch niveau

Het tactische niveau in de keten ligt tussen de strategische sturing van het Topberaad en de operatie op de werkvloer. Wat opvalt is dat er bij besluiten op tactisch niveau minder aandacht is voor keteneffecten. Ketenpartners nemen vanuit de eigen organisatie een besluit en nemen daarbij de overige ketenpartners niet voldoende in mee. Voorbeelden zijn de invoering van telehoren door de IND, de huisvestingsproblematiek van de Politie in Ter Apel en sluiting van de locaties bij het COA. Het gevolg zijn suboptimale oplossingen en verrassingen bij ketenpartners (zie ook hoofdstuk 4).

### u. Besluiten met ketenimpact worden niet altijd gecommuniceerd binnen de keten

Ketenpartners besluiten over de inzet van de eigen organisatie. De keuzes van deze inzet worden vaak zelfstandig door de ketenpartners besloten. De communicatie van deze keuzes is niet altijd effectief. Besluiten van een ketenpartner die gevolgen hebben voor de andere ketenpartners wordt namelijk niet of (te) laat gecommuniceerd. Dit leidt tot verrassingen bij de andere ketenpartners en heeft ook een negatief effect op het vertrouwen.

### Oorzaken knelpunten dimensie Relatie

De oorzaken van de knelpunten in de dimensie relatie zijn deels te herleiden naar oorzaken zoals reeds benoemd zijn de pijlers Procedure en Inhoud. Het ontbreken van een ketendoelstelling leidt ertoe dat het ketenperspectief onvoldoende wordt meegenomen en medewerkers niet tijdig communiceren vanuit een ketenbelang. Dit komt voort uit een gebrek aan kennis van medewerkers over de ketenprocessen. Onbekendheid met elkaars processen zorgt ervoor dat het belang voor de andere ketenpartners niet op netvlies staat. De oorzaak is mede te vinden in het niet voldoende worden opgeleid over de keten. De oorzaken van het niet halen van de productieplanning door de IND zijn in de doorlichting van de IND benoemd: Een combinatie van onvoldoende inzicht in de productiecapaciteit van de IND, de beperkte mate waarin de IND in staat is om niet realistische opdrachten niet te accepteren en het feit dat een hoger productievolume in

## Kader voor ketensamenwerking

1. Organisatie overstijgende ketenstructuur	3. Kennis van de keten
2. Transparantie over resultaten	4. Eenduidige en inspirerende ketendoelstelling
<b>Procedure</b>	<b>Inhoud</b>
<b>Cultuur</b>	<b>Relatie</b>
7. Mindset gericht op ketensamenwerking	5. Vertrouwen tussen ketenpartners
8. Doelgebonden speelruimte	6. Organisatie overstijgende dialoog

de planning leidt tot een groter budget voor de IND. Naast de eerder benoemde oorzaken komt uit de analyse één aanvullende oorzaak naar voren welke onderstaand is toegelicht.

### De organisatiestructuur van de Politie bemoeilijkt de sturing van het vreemdelingendomein

De vreemdelingentaak is belegd bij tien teams en een portefeuillehouder die verantwoordelijk is voor de AVIM. Deze portefeuillehouder gaat zelf niet direct over de inzet van de Politie. Het gevolg is dat de uitvoering versnipperd is over Nederland. Deze versnipperde aansturing maakt dat het voor MJenV moeilijk is om sturing te geven aan de vreemdelingentaak van de Politie.

### D. Cultuur

De dimensie cultuur bestaat uit de pijler mindset gericht op ketensamenwerking en doelgebonden speelruimte.

#### 7. Mindset gericht op ketensamenwerking

Deze pijler heeft betrekking op of de mindset van de bestuurders aan de top gericht is op ketensamenwerking. Indien de 'the tone at the top' niet gericht is op ketensamenwerking, zal in de rest van de organisatie ook weinig belang aan worden gehecht aan ketensamenwerking waardoor de ketensamenwerking niet van de grond komt.

In het onderzoek is gesproken met de bestuurders van de

ketenpartners en MJenV in de rol van opdrachtgever en eigenaar. Alle bestuurders benadrukten het belang van ketensamenwerking en dit komt tot uiting in o.a. het wekelijkse MT kleinte keten. Ook in de jaarplannen komt het belang van ketensamenwerking naar voren. In de jaarplannen van het COA en de DT&V en de resultaatsafspraken 2019-2022 van de Politie met MJenV wordt uitgebreid ingegaan op ketensamenwerking. Het feit dat MJenV beschikt over een Directie Regie Migratieketen laat zien dat ook binnen MJenV dit belang wordt onderkend. Ten aanzien van de mindset bestaan volgende knelpunten.

#### v. De mindset gericht op ketensamenwerking komt niet naar voren in het handelen

De mindset gericht op ketensamenwerking komt terug in jaarplannen en de interviews met de bestuurders. Deze mindset vertaalt zich niet altijd terug naar het handelen. In de uitwerking van oplossingen binnen de keten wordt veelal nog vanuit de eigen organisatie geredeneerd. Dit komt terug in de invoering van het telehoren, de huisvestingsproblematiek van de Politie in Ter Apel en de nachtopvang in Ter Apel. De totstandkoming van de nachtopvang is door betrokken aangeduid als een moeizaam proces omdat ketenpartners dachten vanuit het organisatiebelang.

## Kader voor ketensamenwerking

1. Organisatie overstijgende ketenstructuur	3. Kennis van de keten
2. Transparantie over resultaten	4. Eenduidige en inspirerende ketendoelstelling
<b>Procedure</b>	<b>Inhoud</b>
<b>Cultuur</b>	<b>Relatie</b>
7. Mindset gericht op ketensamenwerking	5. Vertrouwen tussen ketenpartners
8. Doelgebonden speelruimte	6. Organisatie overstijgende dialoog

### w. Ketenpartners wijzen naar anderen als oorzaak van knelpunten in de keten

De opdrachtgever 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. 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' kunnen worden overgedragen aan de opdrachtgever.

### 8. Doelgebonden speelruimte

Doelgebonden speelruimte heeft betrekking op de mate waarin de medewerkers op de werkvloer de ruimte hebben om binnen de kaders van de eigen organisatie de ketendoelen te realiseren. Uit het onderzoek komt naar voren dat de medewerkers op operationeel vlak elkaar goed kunnen vinden. Op lokaal niveau zijn er lokale keten overleggen (LKO's). In het LKO bespreken de ketenpartners afhandeling van keten-brede casuïstiek (voorbeelden zijn het versnellen van procedures van vreemdelingen waarvan het reisdocument op termijn verloopt of de aanpak van overlastgevers). De medewerkers hebben de ruimte om binnen de gestelde kaders tot oplossingen te komen. Medewerkers beschikken

daarmee over doelgebonden speelruimte en constateren de onderzoekers dat er geen materiële knelpunten waar te nemen zijn m.b.t. deze pijler.

### Oorzaken knelpunten dimensie Cultuur

In de dimensie cultuur is door de onderzoekers geconcludeerd dat de ketenpartners niet altijd handelen naar het belang van de keten. Dit wordt veroorzaakt door enerzijds het ontbreken van een overkoepelende ketendoelstelling waaraan de doelstellingen van de individuele ketenpartners zijn gekoppeld en anderzijds het gebrek aan 'denken vanuit het belang van de ander'. Bij dit laatste punt gaat het bijvoorbeeld om het 'elkaar wat gunnen', ook als bijvoorbeeld een voordeel van de keten een negatieve impact heeft op de eigen organisatie.

### Bekostiging

De wijze van bekostiging moet uitvoeringsorganisaties in staat stellen om, gegeven wettelijke en beleidsmatige kaders, de opdracht doelmatig uit te kunnen voeren.

Ten aanzien van de bekostiging zijn de volgende knelpunten geïdentificeerd.

### De huidige bekostiging van de IND sluit niet aan op het tempo dat de IND kan op- of afschalen

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 daalt 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 Tweede Kamerleden Van Ojik en Van Dijk hebben eind 2018 een motie ingediend om de impact van dergelijke effecten van de financieringsystematiek 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 een periode van 2 jaar. Het uitgangspunt hiervoor was een gemiddelde eerste asielinstroom van 22.500 (de ondergrens voor de financiering werd vastgezet op een bedrag van ca. €360M). In 2022 lopen deze afspraken af. De ondergrens ligt ruim onder financiering van € 520M (opdrachtbrief 2021) waardoor zich opnieuw een sterke daling van de bekostiging kan voordoen.

**De huidige bekostiging van het COA is te variabel om de verhaallijn van het COA ten aanzien van 'Opvang met draagvlak' te realiseren**

Het COA ziet kansen om het draagvlak voor asielopvang vergroten, de samenwerking met stakeholders verder te verbeteren, bijdragen te leveren aan het oplossen van andere lokale maatschappelijke vraagstukken en het bieden van rust en regelmaat rondom de Rijksbegroting. Het COA heeft dit beschreven in een verhaallijn 'Opvang met draagvlak'<sup>11</sup> langs de volgende aspecten:

- Om het bestuurlijke draagvlak voor asielopvang te vergroten, is het belangrijk om minder vaak locaties te moeten openen en sluiten en daarmee alleen nog in extreme situaties op- en af te schalen. En als dit wel nodig is, dit zonder tijdsdruk uit te kunnen voeren. Hiervoor is het van belang de opvangcapaciteit meer stabiel te maken. Dit houdt in dat de opvangcapaciteit voldoende flexibel is om - binnen aanvaardbare bandbreedtes - snel te kunnen meebewegen met de behoefte. De inzet van noodopvang en crisisopvang wordt zoveel mogelijk voorkomen. Dat wil zeggen, nood- en crisisopvang worden alleen ingezet bij een extreme gebeurtenis. De oorlog in Syrië en de daaruit voortkomende instroom van Syriërs in 2015/2016 is een voorbeeld van een extreme gebeurtenis. Alle overige fluctuaties in de asielstroom worden geabsorbeerd in de opvangcapaciteit;
- Om dit te bereiken denkt COA dat een stabiele vastgoedportefeuille van vaste en langjarige opvanglocaties (75% van de opvangcapaciteit) beter werkt, aangevuld met een flexibel deel met kortere contracten (25%);

<sup>11</sup> COA: Opvang met draagvlak, 22 maart 2021

- Dat stelt gemeenten die een COA-locatie hebben (en willen houden) danwel nieuw willen openen, in staat meerjarig en integraal lokaal beleid te maken. Hierdoor plukken gemeenten ook de vruchten van de langjarige aanwezigheid van een opvanglocatie, via bijvoorbeeld werkgelegenheid, en kunnen in samenwerking met elkaar eventuele negatieve effecten zo goed mogelijk worden gemitigeerd. Tegelijkertijd kan het COA samen met gemeenten bijvoorbeeld anticiperen op een tijdelijke lagere bezetting op de locatie en hoe deze dan tijdelijk voor andere lokale maatschappelijke vraagstukken in te zetten (te denken valt aan tijdelijke huisvesting van doelgroepen die de gevolgen van een krappe woningmarkt ervaren, w.o studenten, arbeidsmigranten, spoedzoekers, etc);
- Door te voorkomen dat verlengen, openen- en sluiten onder tijdsdruk moet worden besloten, verwacht het COA positieve effecten voor de (huisvestings)kosten, maar ook voor het zoveel mogelijk voorkomen van aanvullende claims. Dit creëert rust voor de rijksbegroting. Dit geldt overigens ook als zodanig voor de inzet van noodopvang (lees: parken en evenementenhallen) en crisis noodopvang;
- Het COA zoekt maximale aansluiting bij reeds in gang gezette, gezamenlijke trajecten zoals programma Flexibilisering en de uitvoeringsagenda. Voor deze programma's is brede steun bij cruciale stakeholders, zoals bijvoorbeeld de leden van de landelijke regietafel.

MJenV heeft kennisgenomen van het voorstel van COA en

heeft oog voor de wensen. Tegelijkertijd heeft MJenV bij het voorstel een aantal zorgen en vragen. Het is de vraag of een COA met een grotere stabiele portefeuille op termijn net zo flexibel blijft als dat de organisatie was en is. Het met enige regelmaat openen en sluiten van locaties maakt ook dat er regelmatig wordt geoefend voor als er uitzonderlijke vraag naar opvangcapaciteit ontstaat zoals in 2015 en 2016. Daarnaast is het de vraag of alle gemeenten voordelen zien in lange termijn afspraken. Draagvlak wordt door heel veel zaken beïnvloed, bijvoorbeeld door overlast en de betrouwbaarheid van de Rijksoverheid in het algemeen. Ook ziet MJenV een reëel risico op leegstand bij het COA. Bovendien kunnen middelen die vanuit MJenV worden ingezet om een meer stabiel COA te financieren gezien het vaste karakter, niet ingezet worden om op andere plekken in de keten (bijvoorbeeld bij de IND of DT&V) mogelijke knelpunten op te lossen. COA krijgt naar verwachting vanaf de voorjaarsnota 2021 structureel middelen voor het aanhouden van reservecapaciteit.

Kortom, de verhaallijn van het COA is nog niet op alle aspecten volledig uitgewerkt en vraagt nadere concretisering. Het COA en MJenV zijn in gesprek over eventuele risico's en over de impact op de bestaande opdracht, werkwijze en de financieringsmethodiek. In deze context is in het bestuurlijk overleg van maart 2021 gesproken over de verdere uitwerking, te beginnen met de volgende afspraken:



1. DRM en het COA gaan in gesprek of de huidige vaste capaciteit onderbouwd opgehoogd kan worden en zo ja naar welk aantal;
2. Praktijkvoorbeelden vanuit het COA: zijn er concrete locaties waarbij openen en/of verlengen belemmerd wordt door gebrek aan meerjarig perspectief? Het COA levert deze aan voor bespreking in een nog te plannen driehoek;
3. Het objectiveren van de hypothese om te bepalen of lange termijn overeenkomsten de doorslaggevende factor voor gemeenten. Hierover wordt voor de zomer bij stilgestaan;
4. Niet alleen de mogelijkheid van een asielreserve inventariseren, maar ook het aanhouden van een groter eigen vermogen bij het COA. FEZ wordt gevraagd de mogelijkheden te bekijken in samenwerking met het COA.

De keuze ten aanzien van de stabiliteit van de huisvestingsportefeuille van het COA is een beleidsmatige keuze en valt derhalve buiten de scope van het onderzoek. Wel constateren wij dat er grote aandacht is voor dit onderwerp in de gesprekken tussen MJenV en het COA en richting de gemeenten.

#### **De bekostiging van de Politie is gericht op een vaste formatie terwijl het aantal vreemdelingen fluctueert**

De bekostiging van de vreemdelingentaak van de Politie is gebaseerd op een vaste formatie voor de uitvoering van de de politieke vreemdelingentaak. Een stijging van de instroom leidt tot een directe toename van de werklust

voor de activiteiten op het gebied van identificatie. Omdat de bekostiging is gebaseerd op een vaste formatie leidt dit ertoe dat er minder capaciteit beschikbaar is voor de andere taken.

#### **Oorzaken knelpunten bekostiging**

De oorzaken van de knelpunten in de huidige bekostiging zijn tweeledig. Enerzijds geven de IND en het COA aan dat de huidige wijze van bekostiging waarbij de bekostiging meebeweegt niet volledig aansluit bij de snelheid waarmee de organisatie kan op- of afschalen (IND) of de wijze waarop de organisatie wenst op- of af te schalen (COA) en de opdrachtbrief een tijdshorizon heeft van één jaar. Anderzijds beweegt de bekostiging van de vreemdelingenactiviteiten van de Politie niet mee met het flexibele deel van de opdracht. De vraag is daarbij in hoeverre de Politie in staat is om de gegeven de opleidingstijd mee te bewegen.

#### **Driehoek opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar**

De sturing van de driehoek opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar voor de IND, COA en DT&V is geanalyseerd vanuit de opzet van de driehoek conform het sturingsmodel van MJenV en de aanbevelingen vanuit het rapport Werk aan Uitvoering (WaU). De opzet van de driehoek volgens het besturingsmodel van MJenV is onderstaand opgenomen.

Binnen de driehoek zijn de rollen als volgt gedefinieerd. De **opdrachtgever** gaat over het 'wat' van de opdracht,

- is verantwoordelijk voor het verstrekken van een heldere (beleids)opdracht en is budgethouder;
- stuurt en houdt toezicht op de uitvoering van afzonderlijke opdrachten die worden uitgevoerd door de opdrachtnemer;
- monitort van de voortgang en beoordeling van de (beleids)prestaties van de opdrachtnemer;
- De opdrachtgever verwerkt eventuele ontwikkelingen en afspraken in de keten in de opdracht.

De **opdrachtnemer** gaat over het 'hoe' van de opdracht en

- 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** is verantwoordelijk voor de continuïteit van de taakorganisatie door een gezonde balans te realiseren tussen taken van de taakorganisatie en het beschikbare budget. Ook houdt (pro)actief toezicht op de (kwaliteit van de) bedrijfsvoering van de opdrachtnemer en het geheel functioneren. Vanuit WaU is aangegeven dat moet worden gewerkt vanuit vertrouwen met duidelijke resultaatsafspraken waarbij een open gesprek wordt gevoerd vanuit de verschillende belangen. De agenda van de driehoek zal meer gericht moeten zijn op duurzame continuïteit en vernieuwing van dienstverlening en het is van belang om goede ondersteuning te hebben met belang

van zaken, mede door de uitwisseling van personeel.

In de driehoek moet het inhoudelijk zakelijke gesprek worden gevoerd over de opdracht en de gevolgen voor de inzet van mensen en middelen door de opdrachtnemer en de doelmatigheid en continuïteit van de opdrachtnemer. Het kunnen voeren van dit gesprek vraagt dat de opdrachtgever en eigenaar op basis van de beschikbare informatie eigenstandig een oordeel kunnen vormen over het voorliggende vraagstuk.

#### **De spelers in de driehoek zijn niet rolvast**

Onderzoekers constateren dat de driehoek nog in ontwikkeling is. Een knelpunt is de invulling en rolvastheid van de rollen in de driehoek. De vermenging van de rollen vindt plaats vanuit goede bedoelingen om de ander te ondersteunen of omdat een rol blijft liggen. Voorbeelden zijn het opstellen van delen van de opdracht door de opdrachtnemer, aangeven hoe de opdracht moet worden uitgevoerd door de opdrachtgever of het geven van detailsturing.

#### **Capaciteit en vaardigheden van de ondersteuning van de opdrachtgever en eigenaar zijn mogelijk niet toereikend voor hun rol**

De opdrachtgever en eigenaar moeten eigenstandig in staat zijn om op basis van de beschikbare informatie te oordelen over een voorliggend vraagstuk. Deze rol wordt bij de opdrachtgever ingevuld door de accounthouder vanuit DRM en de beleidsverantwoordelijke vanuit DMB.

Ook de rol van de eigenaar en de eigenaarsondersteuning is, met name op de inhoud, in ontwikkeling. Dit komt mede doordat de afgelopen periode vele wisselingen hebben plaatsgevonden. Daarnaast vindt op de inhoudelijke dossiers ondersteuning plaats vanuit de stafdirecties. De dynamiek van de organisaties van de ketenpartners verschillen dusdanig met het departement waardoor inhoudelijke advisering lastig kan zijn omdat dit buiten het kennisveld ligt van de stafdirecties. Een voorbeeld is de verhaallijn van het COA voor 'Opvang met draagvlak'. Deze verhaallijn betekent een taakuitbreiding van het COA. Dit heeft kan gevolgen hebben voor de wijze van bekostiging van het COA en mogelijk ook de continuïteit. Dit zijn onderwerpen die bij de eigenaar liggen en de eigenaar dus zich eigenstandig een oordeel moet kunnen vormen over deze wens. Het is de vraag of de huidige capaciteit en vaardigheid van de ondersteuning van de opdrachtgever en eigenaar voldoende is om eigenstandig een oordeel te kunnen vormen.

**De focus ligt op ontwikkelingen op korte termijn waarbij de lange termijn niet prominent genoeg wordt belicht**

In de overlegstructuur zijn per overleg de frequentie en deelnemers vastgesteld. De inhoud van de overleggen richt zich met name op de actualiteit en financiering. Dit behelst slechts een klein gedeelte van de activiteiten/taak van de ketenpartners. Het gevolg is dat er (te) weinig aandacht is voor de lange termijn en de uitvoering van het deel van de activiteiten waar het goed loopt.

**De sturing op de Politie vanuit de opdrachtgever is beperkt**

De aansturing van de Politie vindt plaats in het gezagdragersoverleg en via de resultaatsafspraken. De Staatssecretaris van MJenV (Identificatie en Handhaving) is samen met het OM (mensenhandel) het gezag voor de Politie. Doel van het overleg is onder andere de inzet van de capaciteit van de Politie om de verschillende onderdelen van de vreemdelingentaak. De Politie spreekt apart met het OM en de Staatssecretaris van MJenV waardoor geen inhoudelijk gesprek plaatsvindt over de verdeling van de inzet van de Politie voor de Staatssecretaris van MJenV en het OM.

De opdracht van de Politie is vastgelegd in de resultaatsafspraken 2019 - 2022. In de resultaatsafspraken is alleen de inzet van Politie voor het I&R-proces concreet opgenomen. De overige afspraken zien vooral toe op intenties.

**De structuur van de Politie bemoeilijkt resultaatsturing**

De huidige structuur van de Politie bestaat uit tien verschillende AVIM's, die elk vallen onder de eigen regionale politiechef. De politiechef spreekt met de lokale driehoek over de inzet van het volledige regionale politieteam. De portefeuillehouder Vreemdelingenzaken en Migratiecriminaliteit heeft binnen de Politie geen mandaat over de teams die de vreemdelingentaak uitvoeren. De regionale verdeling bemoeilijkt de inzet van de Politie over

het land. Een van de drie taken is de identificatie en registratie van vreemdelingen. De identificatie en registratie vindt momenteel plaats in de col in Budel en Ter Apel waar gezamenlijk capaciteit is voor het verwerken van 60 aanvragen per dag. Deze capaciteit is gebaseerd op de verwachte instroom uit de MPP. De huidige structuur bemoeilijkt het maken, uitvoeren en verantwoorden over resultaatsafspraken.

**De huidige totstandkoming leidt tot (de schijn van) beïnvloeding van de MPP**

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>12</sup>

<sup>12</sup> WODC: Governance Meerjaren Productie Prognose Migratieketen , december 2020

Onderzoek 'Verbetermogelijkheden ter bevordering van effectiviteit en efficiëntie van de vreemdelingenketen'

## 5: Analyse knelpunten in ketenprocessen en koppelvlakken

The EY logo is positioned in the bottom right corner of the image. It consists of the letters 'EY' in a bold, white, sans-serif font, with a yellow diagonal bar above the 'Y'. The background of the entire image is a blue shipping container with a large, stylized illustration of an astronaut in a white spacesuit. The astronaut's helmet visor is a large, golden-yellow sphere that reflects the surrounding environment, including the blue container and the sky. The astronaut's suit is detailed with various straps, pockets, and a life-support system on the back. The overall composition is a mix of real-world photography and digital illustration.

### Leeswijzer

- 5.1 De vreemdelingenketen beschreven
- 5.2 De knelpunten geanalyseerd

### Vereenvoudigde weergave klantreis



## Samenhang in processen en koppelvlakken

Dit hoofdstuk gaat in op delen van onderzoeksvragen 1 en 2 van dit onderzoek:

1. Op welke manier hangen de processen en vraagstukken van de ketenpartners, COA, DT&V, IND en AVIM samen? En, wat zijn de belangrijkste koppelvlakken? Welke knelpunten zijn hierin zichtbaar en welke verbeteringen zijn wenselijk?
2. Hoe beïnvloedt de manier van werken, de logistiek, het tempo en capaciteit van een ketenpartner het functioneren van de andere partners?

In paragraaf 5.1 worden de processen en activiteiten binnen de keten op hoofdlijnen geschetst en de belangrijkste koppelvlakken in kaart gebracht (deel van het antwoord op onderzoeksvraag 1). In 5.2 worden vervolgens generieke knelpunten geschetst en oorzaken uiteengezet (deel van het antwoord op onderzoeksvraag 1). Per knelpunt is een illustratie opgenomen die verwijst naar de mate waarop ketenpartners het functioneren van andere ketenpartners beïnvloeden (antwoord op onderzoeksvraag 2). De handelingsperspectieven zijn in hoofdstuk 6 in integraliteit met de handelingsperspectieven op de sturing van de keten benoemd (deel van het antwoord op onderzoeksvraag 1).

### Analysekader

In de analyse naar de samenhang van processen en

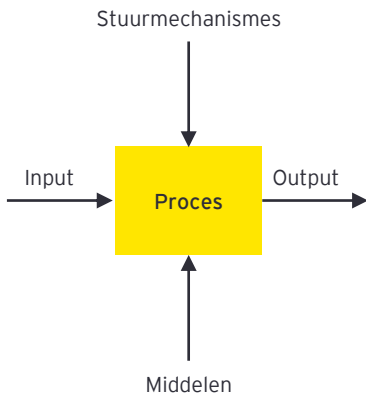
vraagstukken en de koppelvlakken van de ketenpartners en de manier waarop zij ieders functioneren beïnvloeden is gebruik gemaakt van een bottom-up analyse. Zo zijn vanuit procesanalyse en interviews beelden opgehaald hoe de keten als geheel functioneert en waar de grootste knelpunten zich bevinden. Dit is vervolgens met behulp van synthese samengebracht in generieke knelpunten op de koppelvlakken in de vreemdelingenketen.

De analyse is uitgevoerd aan de hand van de reis van de vreemdeling in het ketenproces, van de aanmeldfase, rust- en voorbereidingstijd, de asielprocedure naar uitstroom. Hierbij is de onderzoekers gevraagd, gezien de geringe doorlooptijd, te focussen op de hoofdlijnen. Gedetailleerde optimalisaties van processen of procedures, optimalisatie van het proces binnen afzonderlijke ketenpartners of verbeteringen vanuit beleid vallen daarmee buiten de scope van dit onderzoek.

Ketens, en dus ook de vreemdelingenketen, kennen parallellen met productieprocessen. Net als bij een productieproces laat de vreemdelingenketen zich kenmerken door volgordelijke processen en voorraden. Het ene proces is input voor het proces dat daar op volgt en tussen de processen in bevinden zich voorraden. In de vreemdelingenketen zijn hierbij de activiteiten zoals uitgevoerd door de Politie, IND en DT&V te vergelijken met

## EY model voor multidisciplinaire processen

Afgeleid van de modelleringstechniek IDEF-0 (van Structured Analysis and Design Technique) en de 'swimlane' techniek wordt het EY model voor multidisciplinaire processen gebruikt om activiteiten, processen en systemen van organisaties te ontwerpen en in kaart te brengen. Sequentiële processen worden op verschillende niveaus in kaart gebracht door activiteiten te koppelen aan verantwoordelijken en de dimensies van de processen, input, stuurmechanismes, middelen en output in kaart te brengen.



productieprocessen en de opvangmodaliteiten van het COA zijn te vergelijken met (buffer-) voorraden.

Het kader dat gebruikt is bij de bottom-up analyse is het EY model voor multidisciplinaire processen. Dit kader wordt door EY veelvuldig gebruikt in de analyse en ontwerp van processen in complexe omgevingen (zie kader) en kent vier dimensies, input, output, stuurmechanismes (doelstellingen, KPI's, procedures, etc.) en middelen (assets zoals informatie, mensen en systemen). In een goed lopend proces wordt de input in de verwachte output omgezet met juiste sturing vanuit de stuurmechanismes en ondersteuning door de middelen. Bij een niet goed lopend proces kunnen de dimensies van het model worden gebruikt voor een root-cause analyse, 'wat zijn de oorzaken van knelpunten?'. Bijvoorbeeld, zijn de stuurmechanismes niet voldoende helder geformuleerd, zijn de middelen niet toereikend of voldoet de input niet aan bepaalde eisen?

### 5.1 De vreemdelingenketen beschreven

In deze paragraaf zijn op hoofdlijnen de activiteiten, verantwoordelijkheden en koppelvlakken, ook wel het primair proces genoemd, beschreven. Binnen het primair proces worden vele verantwoordelijkheden en activiteiten vervuld door de ketenpartners die in scope zijn van dit onderzoek. Zo is de Politie binnen de vreemdelingenketen verantwoordelijk voor de identificatie- en registratie van de vreemdeling, het COA is onder meer verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van asielzoekers, de IND is

onder meer verantwoordelijk voor de afwikkeling van de asielprocedure en de DT&V is aan het einde van de keten verantwoordelijk voor het regisseren van vertrek. In de bijlage zijn uitgebreide procesbeschrijvingen te vinden waarin per stap de 'reis van de vreemdeling' activiteiten zijn gekoppeld aan de betreffende verantwoordelijke ketenpartners middels zogenoemde 'swimlanes'. In het vervolg van deze paragraaf worden de processtappen op hoofdlijnen beschreven. Hier zijn per processtap de belangrijkste kenmerken uitgelicht en zijn tevens de belangrijkste koppelvlakken geïdentificeerd. Belangrijke notitie bij deze toelichting is dat de beschrijvingen een gesimplificeerde weergave zijn van de werkelijkheid. Zo is het bijvoorbeeld in de praktijk mogelijk dat er verschillende 'loops' bestaan binnen het proces (bijvoorbeeld door een herhaalde asielaanvraag).

#### Aanmeldfase

Bij binnenkomst van de vreemdeling in Ter Apel start de aanmeldfase. Bij dit proces zijn direct alle ketenpartners betrokken. Zo is de IND verantwoordelijk voor een eerste registratie, stelt de Politie de identiteit van de vreemdeling vast waarna een tweede registratie volgt, de IND stelt vervolgens het spoor vast waarin de vreemdeling wordt ingedeeld, het COA is verantwoordelijk voor de opvang van de vreemdeling in de centrale ontvangstlocatie (col) in Ter Apel of Budel en in gezamenlijkheid zijn de ketenpartners verantwoordelijk voor de afhandeling van een registratie via de nieuw ingerichte regietafel. Op hoofdlijnen doorloopt de vreemdeling het proces als volgt:

## Sporenbeleid

### Spoor 1:

Vreemdelingen die reeds in een ander EU land asiel hebben aangevraagd of dat hadden moeten doen. In dit geval is een ander EU land verantwoordelijk voor de asielaanvraag.

### Spoor 2:

Vreemdelingen uit een land dat door Nederland is geclassificeerd als een veilig land van herkomst of vreemdeling die al internationale bescherming geniet in een ander land in de EU.

### Spoor 4:

Vreemdelingen die niet onder spoor 1 of spoor 2 vallen en de standaard asielpprocedure volgen. Dit is de grootste groep van vreemdelingen die in Nederland in procedure wordt behandeld.

### Spoor 3 + spoor 5 (momenteel inactief):

Deze sporen kunnen door de Staatssecretaris van MJenV voor een bepaalde periode worden aangezet. Dit betreft zaken waarin inwillig een stuk evidentier is.

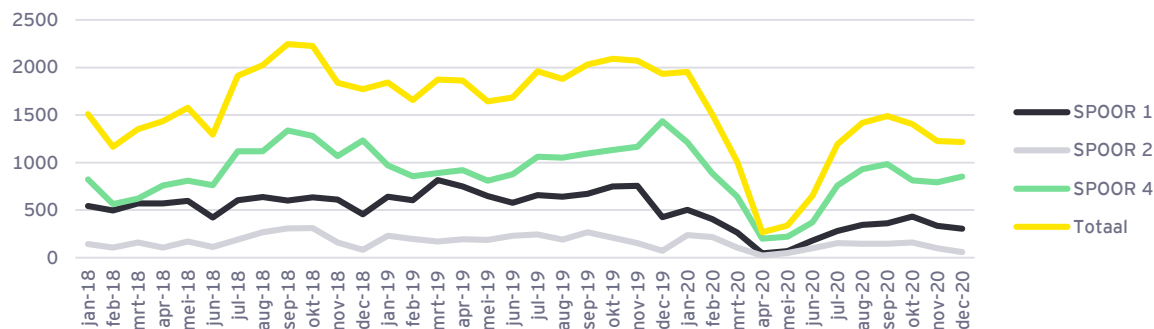
Bron grafiek: IND, aangeleverd door APM, peildatum 202101. Instroom van vreemdelingen die een eerste asielaanvraag indienen

1. Registratie door de IND;
2. Onderzoek naar identiteit door de Politie en registratie door de Politie;
3. Instroom in de col (opvang modaliteit van het COA);
4. Eerste behandelmoment op de regietafel;
5. Bepalen van spoor door de IND;
6. Afname van 'aanmeldgehoor', 'aanmeldgehoor Dublin' en 'gehoor veilig land' voor vreemdelingen in respectievelijk spoor 4, spoor 1 en spoor 2;
7. Tweede behandelmoment op de regietafel.

Een belangrijke stap is het spoor waarin de vreemdeling door de IND wordt ingedeeld. Het sporenbeleid (zie kader) is van grote invloed op de reis door de keten die een vreemdeling na de aanmeldfase maakt. De indeling is gebaseerd op basis van de persoonlijke situatie van de vreemdeling. De meeste vreemdelingen bevinden zich in het reguliere spoor, spoor 4. Zie onderstaand figuur voor een overzicht van de maandelijkse instroom van

vreemdeling per spoor vanaf 2018 tot einde jaar 2020.

Bij instroom in de COL wordt de vreemdeling gecontroleerd op TBC en gegeven de huidige situatie ook getest op COVID-19. Vanaf mei 2021 volgt ook een preventieve quarantaine. Nadat een vreemdeling in een spoor is ingedeeld wordt door de IND een gehoor ingepland. Voor de vreemdelingen in spoor 1 is dit een gehoor in het kader van de Dublin-procedure (zie processtap asielpprocedure), voor vreemdelingen in spoor 2 is dit een gehoor veilig land (zie processtap asielpprocedure) en voor vreemdelingen uit spoor 4 is dit een regulier aanmeldgehoor. In het reguliere aanmeldgehoor stelt de IND vragen over o.a. de identiteit, herkomst, familie, opleiding, levensloop en reisdocumenten/bescheiden. De vreemdeling krijgt in dit gesprek nog geen aanvullende vragen over het asielmotief. De zaak wordt in deze fase nog niet





inhoudelijk behandeld. Een dossier wordt tijdens de aanmeldfase twee maal behandeld op de regietafel, na vaststelling van de identiteit en na het aanmeldgehoor. Alle ketenpartners nemen hier aan deel en bespreken hier integraal de compleetheid van een dossier dat dient als een kwaliteitscontrole.

#### **Belangrijkste koppelvlakken**

De belangrijkste koppelvlakken in het proces van de aanmeldfase (niet limitatief) zijn:

##### *Politie <-> IND:*

De Politie en IND zijn beide betrokken in de eerste stappen van het aanmeldproces van de vreemdeling waarbij de identiteit wordt vastgesteld. Vanuit de aanmeldbalie van de IND wordt het dossier overgedragen aan de Politie waar het identiteitsonderzoek en verdere registratie plaatsvindt. Op het moment dat de vreemdeling volledig is geregistreerd kan de IND het aanmeldgehoor inplannen en afnemen.

##### *COA <-> Politie + IND:*

Het COA neemt alleen volledig geregistreerde vreemdelingen op in de reguliere opvang en is dus afhankelijk van afronding van identificatie en registratie door de IND en Politie. Bij onvolledige registratie wordt vreemdeling in de nachtopvang geplaatst.

##### *IND <-> COA:*

Het COA zorgt ervoor dat de vreemdeling op de juiste plek

is voor het aanmeldgehoor van de IND. Het COA moet dus op de hoogte zijn van de planning van de IND voor wat betreft het aanmeldgehoor.

##### *Politie <-> IND <-> COA <-> DT&V:*

Alle ketenpartners hebben zitting aan de regietafel. Hier bespreken ketenpartners de compleetheid en verdere afhandeling van de dossiers. Hier hebben alle ketenpartners de kans om sturing te geven aan het verdere proces van de asielaanvraag.

##### *Externe koppelvlakken*

De Politie heeft in het proces van identificatie- en registratie een koppelvlak met de KMar die onderzoek verricht naar de echtheid van identiteitsdocumenten ter ondersteuning van het identiteitsonderzoek van de Politie.

#### **Rust- en voorbereidingstijd (RVT)**

In de RVT verblijft de vreemdeling in de procesopvanglocatie (pol) en heeft hier de mogelijkheid om bij te komen van de gemaakte reis en voorbereidingen te treffen voor de algemene asielprocedure. Zo wordt de vreemdeling in deze fase onafhankelijk voorgelicht door VluchtelingenWerk Nederland (VWN), krijgt hij/zij onafhankelijk advies van een advocaat en vindt additioneel medisch onderzoek plaats (als toets of de vreemdeling fit genoeg is voor start van de procedure). De duur van de RVT is tenminste zes dagen. Deze zes dagen gaan in bij de start van de aanvraag en komen ten einde op het moment dat de asielprocedure van start gaat. Vreemdelingen uit

## Overige asielpcedures

### Herhaalde asielaanvraag (HASA)

De procedure voor vreemdelingen die opnieuw asiel willen aanvragen in Nederland omdat er bijvoorbeeld iets is veranderd in hun situatie. Aanvraag kan worden ingewilligd of afgewezen of de IND beoordeelt dat er meer onderzoek nodig is. Indien meer onderzoek benodigd is wordt de aanvraag verder behandeld in de Dublinprocedure, de AA of de VA.

### Grensprocedure

De procedure die start indien asiel wordt aangevraagd op een vliegveld of Nederlandse haven. Deze dossiers worden vaak afgehandeld in de AA of VA.

### Asielpcedure voor amv

De procedure voor vreemdelingen die jonger zijn dan 18 jaar en zonder ouder(s)/verzorger(s) naar Nederland zijn afgereisd. Belangrijkste verschillen met de AA zijn dat een amv een voogd krijgt aangewezen vanuit NIDOS en dat men verblijft in een speciale opvanglocatie voor amv'ers of in een pleeggezin (indien jonger dan 15 jaar).

<sup>13</sup><https://ind.nl/Paginas/Asielpcedures.aspx>

spoor 1 en spoor 2 slaan de RVT over. De behandeling van spoor 1 en spoor 2 zaken worden namelijk versneld afgedaan.

### Belangrijkste koppelvlakken

De belangrijkste koppelvlakken in de RVT (niet limitatief) zijn:

#### *IND <-> COA:*

De IND en het COA hebben meerdere koppelvlakken in de RVT. In het Productie Overleg Asiel (POA) wordt de instroom per locatie (pol) besproken. Hierin bepaalt het COA (vanuit het perspectief van bezetting) welke vreemdelingen op welke locatie instromen. Wanneer de vreemdeling is ingestroomd in de pol kan de IND dan ook de daadwerkelijke procedure van de vreemdeling plannen. Voordat een zaak definitief is gepland, dienen de activiteiten uit de RVT die op COA locatie plaatsvinden te zijn voltooid.

#### *Externe koppelvlakken*

In de RVT zijn een aantal koppelvlakken met externe partijen die activiteiten uitvoeren die moeten zijn afgerond voordat een procedure wordt gepland. Dit is de voorlichting vanuit VWN, onafhankelijk advies van een advocaat en medische checks uitgevoerd door een externe partij. Voor de planning van de gehoren van de procedure is de IND afhankelijk van de beschikbaarheid van externe tolken.

### Asielpcedure<sup>13</sup>

De vreemdeling doorloopt op basis van het type spoor een bepaalde asielpcedure. Deze procedures vinden plaats op één van de zeven aanmeldcentra van de IND in het land: Ter Apel, Budel, Schiphol, Zevenaar, Den Bosch, Utrecht of Leiden. De vreemdeling verblijft daarbij in een pol in de buurt van een van de aanmeldcentra (bij spoor 4). De vreemdelingen in spoor 4 volgen de reguliere procedure, de 8-daagse algemene asielpcedure. Andere belangrijke asielpcedures zijn de verlengde asielpcedure, de Dublinprocedure en de vereenvoudigde asielpcedure. Zie het kader links voor een korte beschrijving van overige asielpcedures.

### Algemene asielpcedure (AA)

Er wordt bij de vreemdeling in deze procedure op dag 1 een eerste gehoor (vergelijkbaar met het aanmeldgehoor) en op dag 3 een nader gehoor afgenomen. De vreemdeling en de advocaat controleren de verslaglegging na ieder gehoor en geven indien nodig correcties door (op dag 2 en 4). Op dag 5 ontvangt de vreemdeling een initieel besluit wat leidt tot een van de onderstaande mogelijkheden:

- De vreemdeling ontvangt een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd;
- De IND heeft meer tijd nodig voor een goede beslissing en het dossier van de vreemdeling wordt afgehandeld in de verlengde asielpprocedure;
- De IND is voornemens om geen verblijfsvergunning te verlenen.

Na het initiële besluit heeft de vreemdeling de kans om een zienswijze in te dienen indien hij of zij het hiermee oneens is. De zienswijze wordt door de IND doorgenomen waarna de IND met een definitieve beschikking komt:

- De beslissing verandert en de IND verleent de vreemdeling toch een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd;
- De IND heeft meer tijd nodig voor een goede beslissing en het dossier van de vreemdeling wordt afgehandeld in de verlengde asielprocedure;
- De beslissing verandert niet en de vreemdeling ontvangt geen verblijfsvergunning.

Als ook het definitieve besluit van afwijzende aard is heeft de vreemdeling nog de mogelijkheid om in beroep te gaan bij de rechtbank. Indien het beroep gegrond wordt verklaard kan de rechter de IND de opdracht geven het bezwaar opnieuw te behandelen en een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de uitspraak of zelf een nieuw besluit nemen. Wanneer het beroep ongegrond wordt verklaard heeft de vreemdeling nog de mogelijkheid om in hoger beroep te gaan. De IND kan tevens in hoger beroep gaan wanneer zij het niet eens is met de uitspraak van de rechter. Indien een afwijzing definitief is volgt een terugkeerbesluit en overdracht van het dossier aan DT&V.

#### **Verlengde asielprocedure (VA)**

Indien het voor de IND niet mogelijk is om binnen de termijn van de AA een beslissing te nemen wordt de aanvraag behandeld in de VA. De beslistermijn van de VA

is maximaal 6 maanden, maar kan mogelijk verlengd worden tot maximaal 18 maanden.

#### **Dublinprocedure**

De Dublinprocedure is een procedure voor vreemdelingen in spoor 1. Vreemdelingen in spoor 1 worden direct vanuit de col verplaatst naar een azc (zonder tussenkomst van de pol). Indien de IND concludeert dat een ander Europees land (volgens de Dublinverordening) de asielaanvraag moet behandelen, dient de vreemdeling terug te keren naar dat land. Indien de IND toch besluit dat de vreemdeling in Nederland in behandeling te nemen, stroomt deze de AA in en verhuist alsnog naar een pol.

#### **Vereenvoudigde asielprocedure**

De vereenvoudigde asielprocedure is de procedure voor vreemdelingen die zich in spoor 2 bevinden. Vreemdelingen in spoor 2 worden onder een versoerd regime opgevangen. Een deel krijgt opvang in een separate opvang voor spoor 2 (in Ter Apel en Budel) en de kwetsbaren worden opgevangen in reguliere azc's. Vreemdelingen in dit spoor hebben weinig kans op asiel. In deze procedure vindt maar één inhoudelijk gesprek plaats over de identiteit, nationaliteit, reisroute en asielmotief. Indien de IND het nodig acht om meer onderzoek te doen verplaatst het dossier zich naar de AA. Indien een zaak wordt afgewezen dient de vreemdeling het land te verlaten. Indien na beroep de rechter van mening is dat de IND geen goede beslissing heeft genomen wordt de aanvraag in de VA behandeld.

Uiteindelijk beschikt de vreemdeling aan het einde van iedere asielprocedure over een definitieve inwilliging of afwijzing.

#### **Belangrijkste koppelvlakken**

De belangrijkste koppelvlakken tijdens de asielprocedure (niet limitatief) zijn:

##### *IND <-> COA*

Het COA verzorgt tijdens de asielprocedure meestal het vervoer van de vreemdeling van de COA locatie naar het IND kantoor. Hiervoor dient het COA op de hoogte te zijn van de specifieke planning van de IND. Het COA is op haar beurt afhankelijk van de prioriteiten en doorlooptijd van de IND in de asielprocedure in de doorstroom van vreemdelingen.

##### *Externe koppelvlakken*

In de afhandeling van de asielprocedure is de IND afhankelijk van een aantal externe partijen. Namelijk, advocaten voor de begeleiding van de vreemdeling tijdens de procedure, externe tolken voor de vertaling en de rechtbank voor de afhandeling van beroep en de Raad van State voor hoger beroep.

#### **Uitstroom**

Na een definitieve inwilliging of afwijzing van de IND op de asielaanvraag komt de vreemdeling in het proces van uitstroom. Vreemdelingen waarvan de asielaanvraag is ingewilligd krijgen huisvesting in een Nederlandse

gemeente toegewezen. Vreemdelingen waarvan de asielaanvraag is afgewezen dienen Nederland te verlaten.

#### **Uitstroom naar gemeente**

Indien een inwilliging op de aanvraag van asiel is gegeven gaat de vreemdeling met verblijfsvergunning (statushouder) naar een azc in de buurt van een gemeente waar de statushouder wordt gehuisvest. Indien een inwilliging wordt toegekend vanuit de VA bevindt de statushouder zich reeds in een azc en blijft dan op dezelfde locatie. De statushouder wordt door het COA ondersteund in de inburgering via begeleidingsprogramma's (programma voorbereiding op inburgering, Nederlandse les, etc.).

#### **Uitstroom via vertrek<sup>14</sup>**

De DT&V is verantwoordelijk voor de uitvoering van het terugkeerbeleid en krijgt dossiers van vreemdelingen met een vertrekplicht vanuit andere organisaties binnen de vreemdelingenketen aangedragen:

- Door de IND vanuit afwijzing in een van de asielprocedures;
- Door Politie vanuit het toezicht en via VRIS- (vreemdeling in de strafrechtketen) dossiers;
- Door de KMar vanuit het grenstoezicht, MTV- (Mobiel Toezicht Veiligheid) controles, inkomende Dublinclaimanten en via VRIS dossiers.

Grofweg twee derde van de dossiers die instromen bij de DT&V komt bij de IND vandaan.

<sup>14</sup> Gebaseerd op interviews DT&V

## Voorwaarden gedwongen vertrek

### Juridisch uitzetbaar

Er mogen geen verblijfprocedures zijn die in Nederland afgewacht mogen worden.

### Beschikbaar voor vertrek

DT&V moet op de hoogte zijn van de fysieke verblijfslocatie van vreemdeling.

### Mogelijkheid tot inbewaring stelling

Een vorm van vrijheidsontneming om vreemdelingen beschikbaar te houden voor vertrek. Bij een inbewaringstelling (IBS) moet individueel beargumenteerd worden dat (a) de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken of niet meewerkt aan terugkeer, (b) dat een lichter middel niet effectief zal zijn, (c) dat de maatregel niet onevenredig belastend is voor de vreemdeling, en (d) dat er voldoende zicht op uitzetting bestaat. Bij vreemdelingen in de caseload die op COA-locatie verblijven worden door de DT&V in bewaring worden gesteld.

### Instemming herkomstland

Indien de vreemdeling niet beschikt over de juiste reisdocumenten dan probeert de DT&V deze documenten bij het vermoedelijke herkomstland te verkrijgen in het zogenoemde 'laissez-passer proces'

Instroom bij DT&V <sup>15</sup>	2018	2019	2020
IND	12.980	15.600	9.750
Koninklijke Marechaussee	3.160	3.080	2.350
Politie	1.070	1.250	720
Overig	1.700	2.490	1.780
<b>Totaal</b>	<b>18.910</b>	<b>22.430</b>	<b>14.600</b>

Het uitgangspunt van vertrek is altijd een zelfstandig vertrek vanuit de vreemdeling. De DT&V financiert hiervoor terugkeerprojecten van Nederlandse NGO's en het Return and Emigration Assistance from the Netherlands (REAN) dat wordt uitgevoerd door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de basisvertrekondersteuning en herintegratieondersteuning. Bij de basisvertrekondersteuning krijgt de vreemdeling voorlichting over terugkeer, assistentie bij het verkrijgen van een reisdocument, een vliegticket naar het land van herkomst/bestemming, noodzakelijke medische ondersteuning en een ondersteuningsbijdrage van €40 tot €200. De herintegratieondersteuning geldt alleen voor vreemdelingen uit een specifiek geografisch gebied en bestaat uit een geldbedrag en ondersteuning in natura gericht op herintegratie.

Indien een vreemdeling niet meewerkt aan een zelfstandig vertrek, dan kan de DT&V het gedwongen vertrek regisseren. Dit is een complex proces waarin gelijktijdig moet worden voldaan aan vier voorwaarden (zie kader):

- De vreemdeling moet juridisch uitzetbaar zijn;
- De vreemdeling moet beschikbaar zijn voor vertrek;
- De vreemdeling moet inbewaring gesteld kunnen worden (of een lichter middel kan worden opgelegd);
- Het herkomstland moet instemmen met de terugkeer.

Indien niet wordt voldaan aan één van de bovenstaande voorwaarden is het niet mogelijk om de vreemdeling uit te zetten. Strategieën en uitvoer van het proces van vertrek wordt met betreffende ketenpartners besproken in een lokaal ketenoverleg (LKO) waar de DT&V in overleg met ketenpartners regie voert op vertrekdoossiers.

### Belangrijkste koppelvlakken

De belangrijkste koppelvlakken tijdens het proces van uitstroom (niet limitatief) zijn:

#### DT&V <-> IND:

Twee derde van de caseload van de DT&V wordt bepaald door de afhandelingen van dossiers door de IND. De gelogde informatie vanuit de asielprocedure is voor de DT&V van belang in de afhandeling van vertrek. Daarnaast heeft de IND een signaalfunctie in het proces van gedwongen vertrek rondom de juridische verwijderbaarheid van een vreemdeling (zijn er nog lopende procedures of beroepen). Hiervoor levert de IND

## Gerealiseerd vertrek DT&V

Vertrekcijfers DT&V <sup>16</sup>	2018	2019	2020
Zelfstandig vertrek	3.670 (24%)	4.480 (26%)	2.660 (24%)
Gedwongen vertrek	2.690 (18%)	2.780 (16%)	1.660 (15%)
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	8.760 (58%)	9.860 (58%)	6.980 (62%)
<b>Totaal</b>	<b>15.120</b>	<b>17.120</b>	<b>11.300</b>

<sup>16</sup> aangeleverd vanuit DT&V

informatie aan via de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV). De IND vertegenwoordigt de staat bij rechterlijke procedures als een vreemdeling in beroep gaat tegen terugkeerbesluiten (al dan niet onderdeel van een afwijzing van een toelatingsaanvraag) en IBS.

### *DT&V <-> COA:*

Naast de officiële vertrekgesprekken die de DT&V met de vreemdeling voert heeft het COA een ondersteunende functie in de voorbereiding van vertrek van de vreemdeling in de gesprekken die het COA met de vreemdeling voert. Daarnaast is COA een cruciale schakel bij overplaatsing naar opvanglocaties voor vertrek, de vrijheidsbeperkende locatie of de gezinslocatie. DT&V heeft er baat bij als COA vertrekplichtige vreemdelingen zoveel mogelijk op één locatie plaatst zodat het vertrekproces efficiënt ingericht kan worden (zoals clustering van Dublinclaimanten). Dit staat echter op gespannen voet met de beheersbaarheid van het uitgangspunt van het COA (een clustering van spoor 2 vreemdelingen kan voor overmatige onrust zorgen). Het COA is op haar beurt afhankelijk van het volume van vertrek dat de DT&V kan realiseren. Hoe meer vreemdelingen in de opvang van het COA die geen recht hebben op verblijf in Nederland het land verlaten, hoe lager de druk op de opvanglocaties van het COA.

### *DT&V <-> Politie:*

Naast instroom vanuit de IND krijgt de DT&V ook instroom van dossiers in de caseload van Politie. De Politie speelt ook een cruciale rol in het identiteitsonderzoek. Het

identiteitsonderzoek dient als onderbouwing voor het indienen van een verzoek tot het verkrijgen van de benodigde reisdocumenten waarmee een vreemdeling Nederland kan verlaten. Indien nodig verzoekt de DT&V de Politie om naast het identiteitsonderzoek uit de identificatie- en registratie een additioneel identiteitsonderzoek uit te voeren. Ook heeft de Politie een rol bij IBS op COA locaties (verstrekken van machtiging) en IBS in het kader van vreemdelingtoezicht. In het recent verschenen rapport van de ACVZ ('samen werken aan terugkeer') is geconcludeerd dat samenwerking op het gebied van IBS nog niet optimaal is en het kennisniveau van medewerkers niet altijd voldoende is (voornamelijk KMar en Politie).

### *Externe koppelvlakken*

- Er is een afhankelijkheid van Nederlandse gemeente voor het doorplaatsen van statushouders;
- Vanuit haar toezichtrol stuurt de KMar dossiers naar de DT&V. Daarnaast is zij belast met begeleiding van het fysieke vertrek en bevoegd tot IBS;
- DJI is verantwoordelijk voor verblijf van vreemdelingen met een IBS in een detentiecentrum. De medewerkers van DJI beschikken over informatie die kan ondersteunen bij de vertrek door de DT&V;
- Afhangelijkheid van andere landen in verstrekken van geldige reisdocumentatie;
- DV&O ondersteunt de DT&V voor IBS en overbrenging;
- Samenwerking met NGO's en IOM bij terugkeer.

## 5.2 De vreemdelingenketen geanalyseerd

In deze paragraaf zijn de generieke knelpunten uitgewerkt en worden deze geïllustreerd aan de hand van de vraag: 'hoe beïnvloedt de manier van werken, de logistiek, het tempo en capaciteit van een ketenpartner het functioneren van de andere partners?'. Tot slot zijn per knelpunt de oorzaken geïdentificeerd.

Het algemene beeld is dat medewerkers in de operatie elkaar goed kunnen vinden. Samenwerking op de koppelvlakken op het operationeel niveau wordt door medewerkers dan ook als prettig ervaren. Bovendien zijn er lopende initiatieven die samenwerking nog verder intensiveren, zoals verdere implementatie van de regietafel en de aanstelling van de operationeel ketenregisseur in Ter Apel (de operationeel ketenregisseur is de schakel tussen de lokale operatie en het tactisch/strategisch niveau). De afstemming op de koppelvlakken op tactisch en strategisch niveau verloopt minder goed. In dit onderzoek is geconstateerd dat er op dit niveau binnen de vreemdelingenketen nog onvoldoende sprake is van het werken vanuit een keten. Belangen tussen de ketenpartners in het primair proces lopen door elkaar heen wat er toe leidt dat er geen sprake is van optimalisatie vanuit het perspectief van de keten.

De knelpunten die in dit hoofdstuk worden uitgewerkt zijn:

1. Ketenpartners focussen zich in de operatie primair op de eigen doelstellingen en prioriteiten;
2. In de uitwerking van keten-brede vraagstukken is

samenwerking vanuit het ketenperspectief niet voldoende geborgd;

3. Medewerkers in de operatie beschikken niet over een compleet informatiebeeld vanwege gebrekkige uitwisseling van informatie.

### **Ketenpartners focussen zich in de operatie primair op de eigen doelstellingen en prioriteiten**

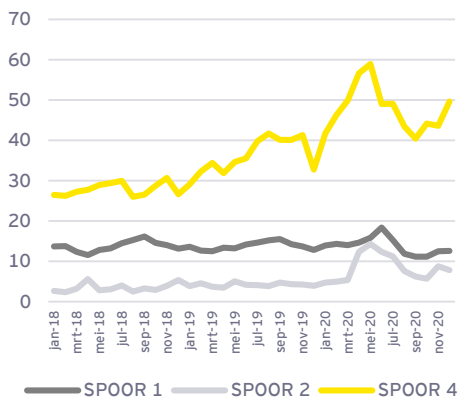
#### **Toelichting**

Zoals geschetst in de beschrijving van ketenprocessen in 5.1 bestaat er door de gehele keten heen een flink aantal afhankelijkheden tussen de ketenpartners in het primair proces. Uit dit onderzoek blijkt dat er nog winst te boeken valt in de integraliteit tussen de ketenpartners. Momenteel zijn prioriteiten, belangen en opdrachten nog onvoldoende synchroon met elkaar. Prioriteiten die ketenpartners stellen zijn vaker gestoeld op basis van optimalisatie van het eigen resultaat dan op de optimalisatie van het resultaat van de keten. Dit komt doordat ketenpartners met name redeneren vanuit de individuele taakstelling. Door de tegenstellingen die bestaan tussen ketenpartners bestaan ook tegengestelde belangen waardoor ketenpartners elkaar niet automatisch vinden. Zo blijkt uit de interviews dat dit veelvuldig tot situaties leidt waarin ketenpartners elkaar frustreren en niet dezelfde belangen nastreven. Daarnaast is er geconstateerd dat er onvoldoende inzicht bestaat bij de overige ketenpartners inzake de planning en realisatie van de IND. Planning en

## Beeld vanuit de interviews

In de interviews is aangegeven dat met name op de momenten dat de druk toeneemt, de afzonderlijke ketenpartners voor zichzelf/de eigen prioriteiten gaan. Regelmatig wordt dit veroorzaakt door politieke sturing waardoor men in de fire fighting modus schiet en het ketenbelang hierbij uit het oog verliest.

## Gem. doorlooptijd IND (in weken)



Bron grafiek: IND, aangeleverd door APM, peildatum 202101

realisatie worden op de koppelvlakken onvoldoende met elkaar afgestemd.

Concluderend kan worden gesteld dat het ketenbelang bij de ketenpartners vaak ondergeschikt is wat leidt tot een suboptimaal resultaat voor de keten en daarmee vaak ook voor de vreemdeling.

### Illustratie

In onderstaande volgen een aantal illustratieve voorbeelden waaruit blijkt dat er te weinig integraliteit bestaat in uitvoer van het primaire proces.

*Door de opgelopen achterstanden is de IND gefocust op prioriteiten van de eigen organisatie. Dit heeft een nadelig effect op de keten*

Door de achterstanden van de IND zijn er enorme wachttijden ontstaan voordat een vreemdeling kan starten met de asielprocedure (met name in spoor 4). Zo was de gemiddelde doorlooptijd van dossiers die eind 2020 zijn afgehandeld ongeveer 50 weken waarbij individuele uitschieters boven de 100 weken niet uitzonderlijk zijn. De achterstand heeft een remmend effect op de doorstroom door de gehele keten. Het remmende effect heeft vooral impact op de caseload van de DT&V en de bezetting van het COA. De bezetting in de pol vertoont een gelijke trend met de toegenomen doorlooptijden van de IND (zie kader op de volgende pagina). Dit leidt tot druk op het COA en onrust op de locaties. Een ander gevolg is dat het COA vreemdelingen niet direct kan plaatsen in de pol, maar

opvangt in de pre-pol. In de prioritering van de IND ligt met aanstelling van de Taskforce de focus volledig op het wegwerken van de achterstanden. De prioriteiten (mede bepaald aan de hand van politieke wensen) zijn enkel afgeleid om de werkvoorraden te verlagen. Hierbij is het lastig voor IND om aandacht te besteden aan de belangen/prioriteiten vanuit de keten (capaciteit van de overige ketenpartners, mogelijkheid op realiseren vertrek, etc.) of de vreemdeling. Zo is in 2020 de DT&V bijvoorbeeld geconfronteerd met een verlaagd aantal dossiers vanwege een verhoging van het aantal inwillingen door de IND (zie kader op volgende pagina).

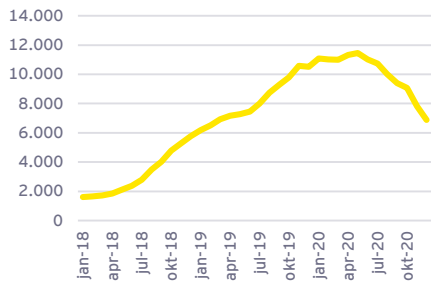
*Het ontbreekt aan afstemming op prioriteiten en planning vanuit een ketenperspectief*

Binnen de keten vindt in de operatie onvoldoende afstemming plaats op de koppelvlakken op het gebied van prioriteiten planning. Na de vaststelling van het MPP vindt geen verdere gedetailleerde afstemming plaats. Elke ketenpartner plant hierbij activiteiten/capaciteit in vanuit het eigen perspectief:

- De IND plant dossiers op een termijn van drie weken en baseert zich hier met name op capaciteit van de eigen organisatie. Planningen zijn laat inzichtelijk voor ketenpartners waardoor zij hier niet proactief op kunnen acteren. Dit heeft effect heeft op de planning van het COA (doorplaatsen van de vreemdeling) of de DT&V (welke caseload komt op ons af). Het COA wordt regelmatig verrast waardoor er niet vroegtijdig geanticipeerd kan worden op de planning van de IND

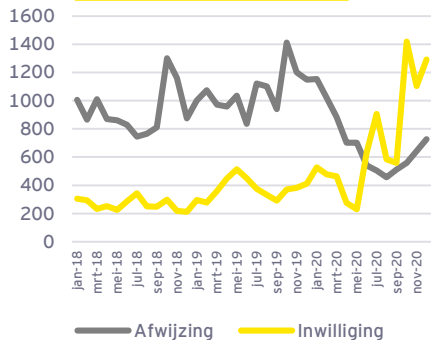


## Bezetting pol



Bron grafiek: uit KMI+, peildatum 202101, aangeleverd door APM

## Afdoening zaken door IND



Bron grafiek: IND, aangeleverd door APM, peildatum 20210. Afdoening van nieuwe instroom

voor bijvoorbeeld het vervoer naar de gehoorlocaties of optimalisatie van de bezetting op de verschillende locaties. Ook komt het voor dat er achterstanden ontstaan bij het aanmeldgehoor. Hierdoor is het niet uitzonderlijk dat vreemdelingen tot 12 dagen in de col verblijven waardoor de col een piekbelasting kan ervaren. In relatie tot het volledige proces is de impact op de doorlooptijd echter minimaal, maar het is vooral vanuit het oogpunt van de vreemdeling en management van capaciteit bij het COA niet wenselijk;

- IND geeft aan dat de opvangmodaliteiten van het COA rigide in elkaar zit waardoor er momenteel enkel gepland kan worden op het moment een vreemdeling zich in de pol bevindt;
- De Politie geeft vanwege de benodigde capaciteit nog geen volledige invulling aan de regietafel in Ter Apel waardoor deze nog niet volledig effectief is (inmiddels is wel een toezegging gedaan dat ook de Politie per 1 juni 2021 op volle sterkte meedraait);
- De DT&V doet vaak een beroep op de Politie (ook onverwachte verzoeken) ten behoeve van ondersteuning van IBS. Politie heeft niet altijd voldoende capaciteit beschikbaar voor ondersteuning van DT&V bij IBS op COA locaties of IBS vanuit de toezichtstaak;
- Het COA organiseert de plaatsing van vreemdelingen met name op basis van optimalisatie van de eigen bezetting;
- Vreemdelingen worden soms opgevangen in de nachtopvang omdat het voor komt dat in de

aanmeldfase niet de gehele instroom van een dag kan worden verwerkt.

*De productie van de IND komt niet overeen met verwachtingen vanuit het MPP*

Aan het begin van het jaar volgt uit de afgestemde MPP de ramingen voor de individuele ketenpartners. Hiermee vindt aan het begin van het jaar de afstemming plaats over wat de productie van elk van de afzonderlijke ketenpartners dient te zijn. Vanwege de grote onderlinge afhankelijkheden is het essentieel om een voorspelbaar inzicht te hebben in het resultaat van de ketenpartners. De IND zit al enkele jaren in de situatie waarin de voorziene realisatie in de praktijk achterblijft. Ketenpartners kunnen hierbij onvoldoende afgaan op afgegeven planning. In de interviews is aangegeven door de ketenpartners dat zij hierdoor vaak worden geconfronteerd met verassingen. Dit werkt reactief en incidenteel handelen in de hand. Zo is in onderzoek 1 (de doorlichting van de IND) geconstateerd dat de IND zich snel committert aan niet-realistische doelen, er geen helder zicht is op prioriteiten binnen de IND, de sturingsdiscipline van de IND onvoldoende volgbaar is, de IND onvoldoende stuurt op de relatie tussen input en output en dat de IND het ketenperspectief onvoldoende meeneemt in de productiesturing. Zo is bijvoorbeeld in de eerste MPP van 2020 de instroom vanuit de IND in de DT&V caseload vastgesteld op 20.540<sup>17</sup>, een verhoging van meer dan 30% t.o.v. 2019. Deze verhoging werd verwacht op basis van de aanstelling van de Taskforce. De uiteindelijke instroom vanuit de IND in de

DT&V caseload bedroeg slechts 8.990, 60% minder dan 2019 (deels is dit toe te wijzen door de omstandigheden rondom COVID-19). Door het achterblijven van de productie van de IND op de planning wordt de DT&V sinds begin 2020 geconfronteerd met een lager verwachte instroom. De DT&V geeft hierbij aan dat het voor hen niet inzichtelijk is wanneer de instroom weer op gang komt. Vanwege uitblijven van de instroom en hoge werkdruk bij IND heeft DT&V ongeveer 40 medewerkers tijdelijk beschikbaar gesteld aan IND.

*Samenhang in ketenprocessen is niet optimaal*  
Iedere ketenpartner is toegerust met eigen taken en verantwoordelijkheden. De keten kenmerkt zich door een grote complexiteit en een veelvoud aan processen. Vanuit de interviews is het beeld naar voren gekomen dat er dubbelingen in het proces bestaan en processen niet overall logisch zijn ingericht. Dit maakt het proces minder effectief en efficiënt dan mogelijk.

- In de aanmeldfase hebben zowel de IND als de Politie verantwoordelijkheden voor de registratie van de vreemdeling. De IND registreert de vreemdeling bij de aanmeldbalie van de IND en de Politie registreert de vreemdeling in het kader van het I&R proces. De Politie geeft hierbij aan dat het beleggen van administratieve taken bij de Politie geen logische is. Ook IND stelt dat een verscherping van de verantwoordelijkheden binnen het I&R proces wenselijk is;
- In het kader van registratie voert de Politie identiteitsonderzoek uit. Aanvullend voeren de IND en

DT&V ook identiteitsonderzoek uit in het kader van specificatie wensen ten behoeve van het eigen takenpakket. Dit zorgt ervoor dat identiteitsonderzoek nu op drie losstaande plekken wordt uitgevoerd waarbij er weinig sprake is van synergie;

- IBS wordt uitgevoerd door drie organisaties, de Politie, DT&V en de KMar. Bij IBS op COA locaties waarbij de DT&V in de lead is zijn in totaal drie organisaties betrokken, de DT&V voor het organiseren van IBS, Politie voor de machtiging tot binnentreden en DV&O voor staandehouding en overbrenging. Dit maakt afstemming complex;
- In de interviews is aangegeven dat niet alle ketenprocessen als logisch worden gezien vanuit het perspectief van de vreemdeling (verschillende type gehoren, verschillende opvanglocaties, reactieve planning).

*Door gebrek aan samenwerking worden kansen op succesvol vertrek gemist*

Zoals reeds geconstateerd in de onderzoeken van van Zwol<sup>18</sup> en de ACVZ<sup>19</sup> verhindert een gebrek aan nauwe samenwerking binnen de keten in het proces van vertrek soms de realisatie van een succesvol vertrek. Ook in dit onderzoek is naar voren gekomen dat het frequent voorkomt dat een vertrekkans niet kan worden verzilverd omdat prioriteiten binnen de keten niet op elkaar zijn afgestemd, samenwerking lastig verloopt of niet de juiste informatie voorhanden is bij de DT&V. Vanuit de pilot terugkeerspoor wordt nu geëxperimenteerd met het

<sup>18</sup> Onderzoekscommissie Langdurende verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht (mei, 2019)

<sup>19</sup> Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Samen werken aan terugkeer (April 2021)

## Pilot terugkeerspoor

De pilot terugkeerspoor is een pilot met als doelstelling om kans op succesvol vertrek te verhogen. Dit vindt invulling door bij HASA zaken waarin reeds een terugnameakkoord vanuit het herkomstland is verkregen prioriteit te geven. Dit gebeurt doordat de IND een zaak versneld afrondt en DT&V en Politie analyseren of een IBS of andere vrijheidsbeperkende maatregel kan worden opgelegd.

toekennen van prioriteit aan dossiers waarin een vertrek kans bestaat. Dit wordt door de DT&V als een positieve ontwikkeling gezien.

### Oorzaak

Momenteel ontbreekt er integraliteit in het stuurmechanisme van het primair proces. Dit is ook reeds benoemd in hoofdstuk 4 waar is in gegaan op de knelpunten op de sturing van de ketenpartners en het niveau van de keten. Prioriteiten en doelstellingen zijn nu niet voldoende synchroon met elkaar om een kader te creëren waarbij ketenpartners het ketenbelang voorop stellen. Op het moment dat er aan de 'voorkant' niet op integraliteit van de keten wordt gestuurd, kan ook niet verwacht worden deze aan de 'achterkant' wel ontstaat.

- Er ontbreekt een keten-brede doelstelling die op een SMART manier is doorvertaald naar de opdrachten van de individuele ketenpartners die optimalisatie van de keten beoogt;
- De problematiek van de IND heeft een groot effect op het functioneren van de keten. De ontstane achterstanden bemoeilijkheden samenwerking en vergroten onderling wantrouwen;
- Er ontbreekt centrale regie. Uitvoer van taken en verantwoordelijkheden worden geoptimaliseerd vanuit het belang van de individuele organisatie en niet vanuit een keten-breed perspectief. Ketenpartners zijn daardoor met name gefocust op: 'waar moeten wij aan voldoen vanuit onze taakstelling';
- Er is geen keten-brede samenhang in de sturing van

het resultaat dat de gehele keten boekt. Hierbij is ook aangegeven door de medewerkers in de operatie dat het middenkader de operatie niet altijd goed begrijpt en dat daar voor hen onlogische keuzes worden gemaakt. Tevens wordt er in deze sturing te weinig gebruik gemaakt van data, bijvoorbeeld via de centrale data die APM beheert. Nu komt het frequent voor dat ketenpartners zich berusten op van elkaar afwijkende data;

- Er wordt op het niveau van de keten in het primaire proces onvoldoende gestuurd op een integraal resultaat vanuit een evaluerend kader, bijvoorbeeld een PDCA cyclus. Hierdoor is inzicht en de mogelijkheid tot bijsturing beperkt.

### In de uitwerking van keten-brede vraagstukken is samenwerking vanuit het ketenperspectief niet voldoende geborgd

#### Toelichting

In de analyse is geconstateerd dat bij het uitwerken van nieuwe initiatieven en vraagstukken ('changing the business') deze niet voldoende vanuit het ketenperspectief worden uitgewerkt terwijl dit vaak wel een effect heeft op het primair proces van de keten. Het risico hiervan is dat er situaties ontstaan waarin voorgestelde opdrachten niet uitvoerbaar blijken, het belang van de keten niet dienen, een negatieve impact hebben op andere ketenpartners of de totstandkoming van oplossingen langzaam/moeizaam verloopt. Uit de interviews is naar voren gekomen dat:

- Er wordt onvoldoende meegedacht bij problematiek van andere ketenpartners;
- Bij keten-brede problematiek wordt veelvuldig naar elkaar gekeken voor oplossingen;
- Vraagstukken worden uitgewerkt zonder het belang van andere ketenpartners daar in te kennen.

### Illustratie

Een aantal concrete recente voorbeelden zijn:

- Huisvestingsproblematiek van de Politie in Ter Apel is onvoldoende opgepakt vanuit de keten. Door het gebrek aan capaciteit in de oorspronkelijke huisvesting heeft de Politie in Ter Apel nieuwe huisvesting moeten organiseren. In de oorspronkelijke huisvesting zat de Politie in het gebouw bij de IND, maar moest vanwege gebrek aan ruimte bij de IND verplaatsen. De huisvesting van de Politie heeft een effect op het primair proces. Binnen de verschillende overleggrema is meerdere keren vanuit de Politie gesignaleerd dat de huisvestingsproblematiek een effect heeft op het primair proces. Er vindt wel overleg plaats, maar een definitieve oplossing (er wordt nu gekeken of het Sindorfterrein voldoet) laat nog op zich wachten;
- Wisselende standpunten vanuit de ketenpartners richting de inhoud van oplossingsrichtingen uit het programma Flexibilisering Asielketen;
- De IND besloot tijdens de eerste COVID-19 lockdown in overleg met de Staatssecretaris haar activiteiten te staken. Dit had een groot effect op de doorstroom van vreemdelingen in de gehele keten. Andere

ketenpartners werden hier volledig door verrast en voelde zich ook onvoldoende gekend in de beslissing;

- Om de doorstroom van de keten weer op gang te laten komen is het telehoren geïntroduceerd (digitaal horen op afstand door de IND). De introductie van telehoren had een grote afhankelijkheid van het COA. COA meent dat zij hier onvoldoende bij gehoord zijn. IND meent dat de afstemming op de verschillende locaties met COA moeizaam verliep;
- Bij het organiseren van de nachtopvang werd lang naar elkaar gekeken wie de verantwoordelijkheid had om nachtopvang te realiseren, zelfs na eenduidige opdracht vanuit opdrachtgever en Topberaad aan COA duurde het enkele maanden voordat COA verantwoordelijkheid greep;
- Het organiseren van verplichte quarantaine (wat een complex proces is) verloopt zeer moeizaam. Er is aangegeven dat besluitvorming niet effectief en efficiënt verloopt.

### Oorzaken

Het gebrek aan integraliteit van keten-brede vraagstukken die een effect hebben op primair proces hangt óók samen met het gebrek aan de integraliteit in stuurmechanismen die eerder zijn genoemd: het gebrek aan een ketendoelstelling en het hanteren van individuele opdrachten voor de ketenpartners. Aanvullend bij dit knelpunt is het definiëren van eigenaarschap, het gebrek van een sluitende PDCA cyclus alsmede het cultuuraspect van invloed:

- Binnen het uitwerken van keten-brede vraagstukken is eigenaarschap niet altijd duidelijk. Er is onvoldoende benoemd wie nu verantwoordelijkheid draagt in de realisatie van keten-brede vraagstukken. Hierin verschuilen ketenpartners zich ook achter de keten. Zo wordt vaak benoemd dat iets een probleem is van de keten en dat dit ook keten-breed zou moeten worden opgepakt, waar dit in werkelijkheid juist een wettelijke taak of onderdeel is van de individuele opdracht van één van de ketenpartners. Dit zorgt ervoor dat ketenpartners naar elkaar kijken of 'wijzen';
- Binnen het uitwerken van keten-brede vraagstukken is door de onderzoekers geconstateerd dat er onvoldoende gebruik wordt gemaakt van een PDCA cyclus. Dit houdt verband met het gebrek aan rolduidelijkheid. Zo is ook onvoldoende duidelijk wat er in het uitwerken van keten-brede vraagstukken wordt beoogd te behalen en zijn hier onvoldoende duidelijke doelen aan verbonden (niet voldoende SMART geformuleerd). Ook vindt er onvoldoende evaluatie plaats: 'hebben we nu wel bereikt wat we wilden bereiken';
- Ten aanzien van cultuur zijn twee zaken geconstateerd: 1) men handelt onvoldoende vanuit het bewustzijn van de keten en 2) er is onvoldoende sprake van een 'guncultuur': Ten aanzien van het bewust zijn van de keten is geconstateerd dat men niet voldoende actief denkt vanuit het belang van de keten. Dit wordt veroorzaakt doordat men niet over alle linies voldoende bekend (kennis) is met de processen en

activiteiten van de ketenpartners of niet voldoende redeneert in welke mate de eigen activiteiten van invloed zijn op de keten. Zo wordt bijvoorbeeld de vraag 'Wat zijn de gevolgen voor de keten?' niet standaard gesteld. Dit geldt voor zowel de medewerkers bij de ketenpartners als de medewerkers van het departement. Een concreet voorbeeld is dat strategische keuzes of knelpunten vaak via de eigen lijn met opdrachtgever of eigenaar behandeld en stellen de ketenpartners elkaar pas na afloop op de hoogte. Ten aanzien van de 'guncultuur' is uit de interviews gebleken dat men de eigen organisatie voorop stelt. Zo is naar voren gekomen dat samenwerking bij 'gemakkelijke onderwerpen' geen probleem is, maar zodra een initiatief of vraagstuk voor keten-brede impact zorgt er snel in eigen lijnen en structuren wordt gedacht.

#### **Medewerkers in de operatie beschikken niet over een compleet informatiebeeld vanwege gebrekkige uitwisseling van informatie**

Op koppelvlakken is informatie-uitwisseling 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 uitwisseling 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

## Centrale voorzieningen

### BVV

Een voorziening waarmee ketenpartners gezamenlijke informatie delen over de vreemdelingen.

### CDD

Digitale opslag van ketendocumenten. Hierin slaan ketenpartners hun documenten op en voorzien deze van metadata. Op basis van deze metadata is het mogelijk voor de ketenpartners om documenten uit CDD op te halen.

### Sigma

Sigma bidet de ketenpartners de mogelijkheid om gegevens over de vreemdeling op te slaan en/of beschikbaar te maken via een servicelaag voor communicatie met de BVV.

### Terugmeldvoorziening vreemdelingenketen

Centraal systeem dat voorziet in de mogelijkheid om, indien er twijfel is over juistheid van informatie, de verantwoordelijke organisatie op de hoogte te stellen zodat foutieve registratie gecorrigeerd kan worden.

vreemdelingenbeeld) om hun taak effectief uit te voeren. Dit heeft een nadelig effect op de effectiviteit en efficiëntie van het resultaat van het primair proces van de individuele ketenpartners en de keten als geheel. Eerder is in een rapport van de inspectie van MJenV (augustus 2019), 'Informatieoverdracht in de asielketen', vastgesteld dat de informatie-uitwisseling binnen de asielketen niet optimaal is. De inspectie noemt hierin het volgende: "Het digitaal uitwisselen van informatie, afkomstig uit de verschillende systemen van de ketenpartners, blijkt een complexe aangelegenheid die nog niet heeft geleid tot eenduidige en informatie-uitwisseling tussen ketenpartners".

Binnen de vreemdelingenketen worden een aantal centrale voorzieningen gebruikt die uitwisselingsmogelijkheden en/of opslag voor gegevens in verschillende vorm bieden ter ondersteuning van het primair proces. Deze centrale voorzieningen (zie kader) zijn de Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV), Centraal Digitaal Depot (CDD), Sigma en de Terugmeldvoorziening Vreemdelingenketen. Het eigenaarschap van de voorzieningen ligt bij DRM. Naast deze centrale voorzieningen heeft ieder van de ketenpartners ook haar eigen primaire informatiesysteem (zoals IBIS, PSH-V, INDIGO, etc.). Het eigenaarschap van de individuele systemen ligt bij de ketenpartners. De voorzieningen tezamen faciliteren het digitaal samenwerken binnen de vreemdelingenketen om een digitaal en eenduidig beeld van de vreemdeling op te bouwen. Daarnaast bestaan ook voorzieningen vanuit

Analyse Proeftuin Migratieketen (APM) zoals het door APM beheerde keten-brede datawarehouse KMI+ waar centrale sturingsdata ten behoeve van managementinformatie wordt beheert. Voor het digitaal samenwerken binnen de keten gelden de volgende principes:

- In de keten is alle uitwisseling digitaal;
- De keten gebruikt een volledig juist en actueel integraal vreemdelingenbeeld;
- Processturing vindt digitaal plaats;
- Alle instanties en personen in een dossier zijn uniek identificeerbaar;
- Elk gegeven heeft een verantwoordelijke, de instantie die een gegeven voor het eerst registreert.

Ten aanzien van de kwaliteit van de informatie zijn ook een aantal specifieke afspraken gemaakt:

- Elke ketenpartner heeft de verantwoordelijkheid de ketengegevens te leveren volgens afgesproken kwaliteitsnormen.
- In uitwisseling van digitale informatie draagt men zorg voor tijdigheid;
- De informatie die ketenpartners onderling uitwisselen is volledig;
- De geleverde informatie is accuraat;
- Gegevens worden door een ketenpartner eenmalig vastgelegd en verzonden informatie komt uit brongegevens;
- Alle te gebruiken gegevens zijn begrijpbaar;
- Alle te gebruiken informatie zijn juist.

In dit onderzoek is geconcludeerd dat informatie in het primair proces, ondanks de gemaakte afspraken, versnipperd is (dat wil zeggen dat de informatie niet altijd in de daarvoor bedoelde centrale ketenvoorzieningen is te vinden). Dit betreft zowel de invoer, ontsluiting als het gebruik van gegevens. Dit leidt er toe dat medewerkers op het operationele niveau veelvuldig het gevoel hebben dat zij niet over een compleet informatiebeeld over de vreemdeling beschikken (unknown unknowns) ter ondersteuning van taken in het primair proces. Hierdoor zijn zij minder effectief en efficiënt.

#### Illustratie

*Centrale voorzieningen zijn niet up-to-date waardoor medewerkers niet beschikken over een (digitaal) compleet en real-time vreemdelingenbeeld*

In het onderzoek is geconstateerd dat de centrale voorzieningen door de medewerkers in het primair proces niet wordt gezien als de 'single source of truth'. Hierbij is aangegeven dat medewerkers door enkel het gebruik van de centrale voorzieningen geen compleet en real-time vreemdelingenbeeld kunnen vormen. Dit tast dit de effectiviteit en efficiëntie van het primair proces aan. Illustratief:

- Dossiers/velden zijn niet altijd volledig of summier ingevuld;
- Verblijfplaatsen zijn niet up-to-date;
- MOB vertrek wordt niet nauwkeurig ingevoerd of gesignaleerd;
- Er wordt niet altijd gebruik gemaakt van de

terugmeldvoorziening om datakwaliteit issues aan de orde te stellen (schatting vanuit de interviews is dat dit in minder dan 50% van de gevallen worden gedaan);

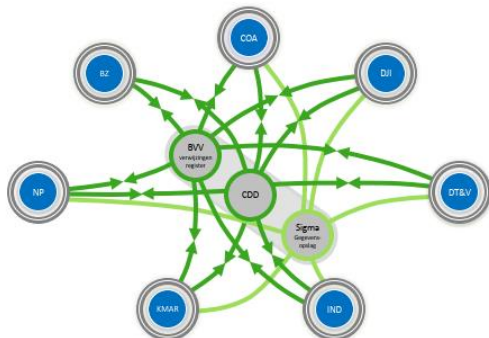
- De Politie moet informatie uit het identificatie- en registratieproces meervoudig invullen;
- Informatie ten behoeve aan het proces van vertrek ontbreekt veelvuldig wat het regisseren van vertrek door de DT&V bemoeilijkt.

*Medewerkers zijn afhankelijk van informatie-uitwisseling via informele vormen en op een ad-hoc wijze*

In de interviews is naar voren gekomen dat medewerkers in de operatie momenteel sterk afhankelijk zijn van informele structuren m.b.t. tot uitwisseling van informatie. Het kost hierdoor veel tijd en moeite om een compleet informatiebeeld te vormen. De onderzoekers constateren dat dit ook ten koste gaan van meer structurele vormen van informatie-uitwisseling. Hieronder illustratief een aantal voorbeelden uit de praktijk:

- Medewerkers bellen met hun directe collega's van andere organisaties omdat zij uit ervaring weten dat de informatie in de centrale voorzieningen niet up-to-date is (bijvoorbeeld status van beroep in BVV);
- Er is aangegeven dat contact nu sterk incident gedreven is en minder op proactieve wijze;
- Er is aangegeven dat men sterk afhankelijk is van het individuele persoonlijke netwerk om de juiste informatie te achterhalen;
- Momenteel wordt er buiten de centrale voorzieningen om veelvuldig gewerkt met lokale schaduwlijstjes in

## Schematische weergave centrale voorzieningen<sup>20</sup>



<sup>20</sup> Protocol Digitaal Samenwerken in de Vreemdelingenketen, Dki, 22 November 2016

Excel. Zo levert de Politie op verzoek van de ketenpartners informatie aan vanuit een separate query bij de regietafel terwijl deze informatie zich al in de centrale voorzieningen bevindt.

### Oorzaken

Uit de analyse blijkt dat de informatie-uitwisseling in het primair proces momenteel niet effectief en efficiënt verloopt. Vanuit de interviews is geïndiceerd dat er onvoldoende realisatiekracht ligt bij de gezamenlijke doorontwikkeling van de informatievoorziening en dat het huidige gedrag/bewustzijn van de individuele medewerker tekort schiet ten aanzien van het creëren van een real-time en compleet vreemdelingenbeeld.

### *Doorontwikkeling van de informatievoorziening mist keten-brede slagkracht*

In het kader voor ketens van NORA ('Ketens de baas') wordt gewezen op de essentie van een effectieve keteninformatie-infrastructuur als bouwsteen voor samenwerking in ketens, namelijk: 'ketensamenwerking stelt nieuwe eisen aan de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners. Gegevens moeten buiten de grenzen van de organisatie beschikbaar worden gesteld, kennen andere leveranciers en afnemers en moeten vaak gecombineerd met informatie van andere ketenpartners. Met de centrale voorzieningen is de basis gelegd voor de uitwisseling van keten-brede informatie. De voorzieningen zijn ontwikkeld vanuit een integrale architectuur over de gehele vreemdelingenketen. Tevens is er met de

digitaliseringsagenda en het jaarplan vanuit het deelberaad keteninformatisering een duidelijke koers die gevaren kan worden.

De grootste oorzaak van het niet, of niet voldoende snel, tot ontwikkeling komen van de digitaliseringsvraagstukken is een gebrek aan keten-brede realisatiekracht. Hierdoor kan de gewenste snelheid vanuit deelberaad keteninformatisering niet worden behaald. Voor de vernieuwing in de centrale voorzieningen ligt de verantwoordelijkheid bij DRM. Bij IV vernieuwing zal naast centrale aanpassingen (in de ketenvoorzieningen) ook altijd aanpassingen dienen te worden gerealiseerd in de organisatie specifieke systemen. Hier ligt de verantwoordelijkheid bij de individuele ketenpartners. Bij de ontwikkeling en release van nieuwe features is men dan ook afhankelijk van de realisatie- en implementatiesnelheid (zowel systeem als gedrag) van de ketenpartners. Daarbij is men momenteel afhankelijk van de snelheid van de meest langzame partner binnen de keten. Binnen elke ketenpartner wordt afzonderlijk de discussie gevoerd over inzet van capaciteit. Hierbij wordt de afweging gemaakt worden of capaciteit wordt ingezet voor vernieuwing die ten behoeve komt aan de keten of de eigen organisatie. Het komt hierbij regelmatig voor dat prioriteiten van de eigen organisatie leidend zijn. De ketenpartners hebben namelijk te maken met een continue vraag aan nieuwe wensen/eisen vanuit de eigen organisatie, politiek en wetgeving. Dit heeft als gevolg dat reeds geprioriteerde backlogitems vanuit de digitaliseringsagenda voor gehele



keten naar achteren verschuiven waarmee de realisatiekracht voor de digitaliseringsagenda vanuit het deelberaad keteninformatisering inboet aan snelheid.

*Gedrag/bewustzijn van de individuele medewerker*

Een andere oorzaak zit in het gedrag van de medewerkers. Er is binnen de keten niet voldoende discipline om te zorgen dat informatie compleet wordt geregistreerd ten behoeve van een compleet en real-time vreemdelingenbeeld in de centrale voorzieningen. Hierbij dient de opmerking te worden gemaakt dat medewerkers geconfronteerd worden met een hoge administratieve last.

Momenteel bestaan er geen prikkels om kwalitatief goede registratie af te dwingen ten behoeve van een compleet en real-time vreemdelingenbeeld. De naleving van het protocol digitaal samenwerken is hiermee onvoldoende geborgd. Dit werkt een grote mate van vrijblijvendheid in de hand waardoor nog onvoldoende vanuit een gestandaardiseerde werkwijze informatie wordt uitgewisseld. In de interviews is geduid dat er door de keten heen een gebrek aan bewustzijn van de individuele medewerker ten aanzien van het belang van correcte registratie bestaat. Medewerkers hebben daarmee geen duidelijk beeld bij 'welke informatie heeft de rest van de keten van mij nodig om de taak zo goed mogelijk uit te voeren?' en 'wat zijn de functionaliteiten en mogelijkheden van de centrale voorzieningen om dit mogelijk te maken?'. De behoefte tot een compleet informatiebeeld is door de gehele keten echter onverminderd groot waardoor vele

vormen van incidentele en informele manieren van uitwisseling van informatie zijn ontstaan.

Onderzoek 'Verbetermogelijkheden ter bevordering van effectiviteit en efficiëntie van de vreemdelingenketen'

## 6: Oorzaken en Handelingsperspectieven voor verbetering



## Oorzaken en handelingsperspectieven voor verbetering

In hoofdstuk 4 en 5 zijn de knelpunten in de ketensturing en ketenprocessen benoemd en onderliggende oorzaken geïdentificeerd. Om de oorzaken weg te nemen zijn negen handelingsperspectieven en één randvoorwaarde geformuleerd. Hierbij zijn de bestaande kaders in acht genomen, zoals verzocht door de opdrachtgever in de aanvraag. Het overkoepelende advies is om meer integraliteit aan te brengen tussen de ketenpartners in zowel de sturing van de keten als de uitvoering van het primaire proces. Op deze manier kan er meer aandacht komen voor het belang van de keten en wordt verwacht dat de keten een volgende stap kan maken in volwassenheid. De handelingsperspectieven zijn onderverdeeld in twee fasen, 'Versterk de basis' en 'Ontwikkel door', en één randvoorwaarde, 'Een voorspelbare IND met een betrouwbare productie'. De handelingsperspectieven kunnen binnen een fase gelijktijdig worden opgepakt.

De fase 'versterk de basis' en richt zich op het fundament van de inrichting van de keten. Deze fase kan direct worden opgestart en binnen twee jaar tot volledige uitvoering zijn gebracht. De handelingsperspectieven voor de 'versterk de basis' zijn:

1. Definieer een ketendoelstelling en vertaal deze door naar opdrachten voor de keten en ketenpartners;
2. Verbeter de governance van de keten;

3. Implementeer over de gehele breedte van de keten een sluitende PDCA cyclus;
4. Sluit de bekostiging aan op de benodigde flexibiliteit van de organisaties.

Vervolgens dient de volgende stap in volwassenheid te worden gezet in de fase 'ontwikkel door'. De handelingsperspectieven voor deze zijn meer gericht op structurele verbeteringen:

5. Versterk de ketencultuur;
6. Investeer in de driehoek;
7. Benader de doorontwikkeling van informatie-uitwisseling en informatie-uitwisseling in het primair proces meer vanuit het ketenperspectief;
8. Evalueer verantwoordelijkheden en processen aan de hand van de ketendoelstelling;
9. Herzie de aansturing van de Politie en de positie van de AVIM binnen de Politie.

### **Randvoorwaarde: een voorspelbare en betrouwbare productie van de IND**

De IND productieplanning en realisatie zijn van grote invloed op de doorlooptijden en benodigde capaciteit vanuit haar ketenpartners. De IND bepaalt daarom met haar centrale positie in belangrijke mate de cadans van de keten. Een voorspelbare IND met een betrouwbare

productie is van groot belang voor keten-brede afstemming en realisatie van gezamenlijke doelen. Handelingsperspectieven specifiek voor de IND zijn opgenomen in de rapportage van de doorlichting van de IND. Voor de keten is van belang dat de IND geen eigenstandige beslissingen neemt wanneer er een keteneffect kan zijn. De IND moet hierbij wel enige ruimte hebben, dit om te voorkomen dat de ketenpartners te veel sturing geven op de planning van de IND om de eigen doelen te realiseren. Indien de planning om wat voor reden dan ook dient te worden aangepast, dan wordt deze nieuwe planning terstond gemaakt en besproken binnen de keten. (bijvoorbeeld in het Topberaad of Deelberaad Asiel). Het is uiteindelijk aan de opdrachtgever of de planning op deze manier mag worden gehanteerd, en indien noodzakelijk de planning van de andere ketenpartners dient te worden aangepast.

Structurele handelingsperspectieven specifiek voor de IND zijn opgenomen in de rapportage van de doorlichting van de IND.

### **Fase 1 - Versterk de basis**

#### **Handelingsperspectief 1:**

#### **Definieer een ketendoelstelling en vertaal deze door naar opdrachten voor de keten en ketenpartners**

Het begint met het opstellen van een gezamenlijk ketendoel door DGM (DRM vanuit de beleidsdoelen die geformuleerd zijn door DMB. Het advies is om in

samenspraak met de ketenpartners deze ketendoelstelling te formuleren (ook voor de borging). Vervolgens dienen de doelen van de ketenpartners expliciet gekoppeld te worden aan het ketendoel.

De ketendoelstelling zorgt ervoor dat iedereen binnen de keten hetzelfde doel nastreeft, voorziet de keten van een handvat voor uitwerking van vraagstukken vanuit integraliteit en geeft richting aan oplossingen. Het ketendoel geeft niet zozeer aan WAT wordt verwacht van de ketenpartners ketenpartners maar het gezamenlijke antwoord op de vraag wat het bestaansrecht van de keten is, met andere woorden WAAROM wordt samengewerkt. . Een goede inspirerende en motiverende ketendoelstelling dient te borgen dat de ketenpartners meer geneigd zijn vanuit het overkoepelende ketendoel te denken en te werken dan vanuit de individuele organisatiedoelen. Redeneer daarom voor het definiëren van de ketendoel vanuit bijvoorbeeld het vreemdelingenperspectief. Dit betekent niet dat het doel uitdraagt dat volledig in lijn is met wat de vreemdeling wil, maar dat het doel uitdraagt wat de doelstelling is omtrent de invulling van de taak met het perspectief van de vreemdeling in het achterhoofd. Hierbij kan gedacht worden aan een ketendoel als 'een zo snel mogelijke maar rechtmatige, humane en kostenefficiënte inburgering of vertrek van de vreemdeling'.

Een ketendoelstelling kent een direct praktische toepassing voor de ketenpartners. In samenspraak met de

keten (en DRM) kan op basis van de ketendoelstelling continu afwegingen worden gemaakt in prioriteiten, planning en capaciteit. Zo kan het zijn dat de ene keer de keten focus heeft op het in staat stellen van een versnelde terugkeer, terwijl op een ander moment de keten pivoteert naar bijvoorbeeld specifieke doelgroepen of aandacht voor doorlooptijden. Flexibiliteit en samenwerking is hierbij essentieel. Uiteindelijk wordt de ketendoelstelling door DRM met de ketenpartner doorvertaald naar een ketenopdracht en doelstellingen voor de individuele organisaties. Bij de doorvertaling dienen de verantwoordelijkheden en activiteiten van de individuele organisatie gekoppeld te worden aan de ketenopdracht. Hierbij moet geborgd worden dat binnen de ketenopdracht de individuele opdrachten met elkaar in lijn zijn en op elkaar aansluiten. Uiteindelijk dient de som van de individuele opdrachten op te tellen tot de doelstelling die met de keten behaald dient te worden. DRM heeft vanuit de rol als opdrachtgever de centrale rol om de doorvertaling van de ketendoelstelling naar de individuele opdrachten te maken en hier ook op te monitoren, te sturen en te regisseren. Van belang hierbij is dat dit leidt tot concrete, meetbare en tijdgebonden prestatie-indicatoren die de basis vormen voor het zakelijke gesprek in de driehoek. In dit zakelijke gesprek kan op basis van de gedefinieerde doelstellingen monitoring plaatsvinden.

#### **Handelingsperspectief 2:**

##### **Verbeter de governance van de keten**

De onderzoekers adviseren om de governance van de

keten te verscherpen. In de governance dient sturing en regie te faciliteren door een eenduidige koppeling tussen de keten, de sturing in de driehoek en samenhang tussen gremia op alle niveaus waarbij het mandaat en doelstelling op elkaar aansluiten. Voor de inrichting van de ketenstructuur zijn een aantal adviezen gedefinieerd:

1. Borg dat de sturing in de driehoek leidend is/blijft t.o.v. sturing in de keten;
2. Scheid beleid en uitvoering;
3. Het Topberaad is het hoogste afstemmingsorgaan;
4. Laat de deelberaden vraagstukken op tactisch niveau uitwerken;
5. Maak een duidelijke scheiding in de rol van DMB en DRM;
6. Definieer en versterk de regierol van DRM;
7. Borg politieke sturing via de governance;
8. Borg de ketengovernance ook in de toekomst.

#### *1. Borg dat de sturing in de driehoek is leidend is/blijft t.o.v. sturing in de keten*

Het advies is om de sturing van de keten in te richten volgens de geldende regelgeving (kaderwet ZBO's, circulaire inzake governance ZBO's en regeling agentschappen). De regeling geeft aan dat de sturing dient plaats te vinden in de driehoek opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar. De formele opdracht wordt ook binnen deze driehoek verstrekt door de opdrachtgever. De opdracht gaat in op hetgeen 'WAT' wordt verwacht van de opdrachtnemer. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de invulling van 'HOE' zij deze

opdracht uitvoert. De eigenaar ziet toe op de continuïteit en doelmatigheid van de opdrachtnemer. In de driehoek vindt het zakelijk inhoudelijke gesprek plaats over de uitvoering van de opdracht, de keuzes in de invulling van de opdracht en het effect van deze keuzes op de kosten en kwaliteit. Om dit zakelijk inhoudelijk gesprek te kunnen voeren is het vereist dat:

- De opdrachtnemer is in staat de integrale effecten van een voorstel op de kosten en uitvoering inzichtelijk te maken. Het feit dat de opdrachtnemer werkzaam is binnen de keten betekent dat ook de keteneffecten onderdeel zijn van de analyse;
- De opdrachtgever in staat is om zich inhoudelijk een oordeel te kunnen vormen over het voorstel en de onderbouwing van de effecten;
- De opdrachtgever dient in staat te zijn om de keteneffecten te duiden;
- De eigenaar in staat is om de effecten van het voorstel te toetsen op de gevolgen voor de continuïteit en doelmatigheid van de uitvoering.

De organisaties in scope van het onderzoek zijn onderdeel van een ketenstructuur bestaande uit een Topberaad, deelberaden en lokale overleggen. Het feit dat de formele opdracht aan de ketenpartners via de driehoek loopt, betekent het Topberaad formeel niet kan besluiten over de opdracht van de individuele ketenpartner. Het Topberaad beschikt ook niet over middelen om een opdracht te kunnen verstrekken. Aandachtspunt hierbij is dat DGM zowel de opdrachtgever is, als de voorzitter van het

Topberaad. DGM moet om in het Topberaad te kunnen instemmen met een besluit op dat moment het volledige in- en overzicht hebben van alle effecten op de opdracht en de kosten van de ketenpartners. Om DGM als opdrachtgever de ruimte om een voorstel vanuit de Topberaad achteraf te beoordelen, neemt het Topberaad voorgenomen besluiten als het voorliggende vraagstuk van invloed is op de huidige opdracht of financiering. De opdrachtgever neemt dit voorgenomen besluit mee in het zakelijk inhoudelijk gesprek in de driehoek en bij zijn afweging over de opdracht waarbij als het besluit betrekking heeft op eigenaarsonderwerpen de eigenaar betrokken wordt en zo haar rol kan uitvoeren. Het is mogelijk dat de opdrachtgever besluit om het voorgenomen besluit niet over ten nemen. De opdrachtgever communiceert altijd naar het Topberaad of en hoe een voorgenomen besluit is verwerkt in de opdracht.

## *2. Scheid beleid en uitvoering*

Het advies is om beleid/opdracht en uitvoering van elkaar te scheiden. De opdrachtgever formuleert het 'WAT' en bijbehorende middelen, monitort de realisatie van de opdracht, stuurt bij en voert regie over de keten. De IND, COA, DT&V en Politie voeren de opdrachten uit en gaan over hoe zij de opdracht uitvoeren ('HOE'). Deze scheiding is conform het sturingsmodel van MJenV maar wordt in de praktijk niet altijd zuiver toegepast. De scheiding ligt tussen strategische vraagstukken die de sturing en regie aangaan en operationele en tactische vraagstukken die de

operatie oftewel de uitvoering aangaan. Dit onderscheid dient telkens opnieuw gemaakt te worden zodat DRM niet op de stoel van de ketenpartners gaat zitten. Dit betekent bijvoorbeeld dat op termijn dient te worden onderzocht of de huidige voorzieningen ten behoeve van een compleet en real-time vreemdelingenbeeld moeten worden overgebracht naar de uitvoering (zie ook handelingsperspectief 7). Deze voorzieningen hebben het doel om *in het primaire proces* informatie over de vreemdeling tussen ketenpartners te delen en uit te wisselen en zijn derhalve onderdeel van de uitvoering. De Analyse Proeftuin Migratieketen (APM) zoals het door APM beheerde keten-brede datawarehouse KMI+ waar centrale sturingsdata ten behoeve van management-informatie wordt beheerd, zijn gericht op het verzamelen, analyseren en duiden van cijfermatige gegevens binnen de vreemdelingenketen met als doel DGM te ondersteunen bij de sturing over de keten en de ontwikkeling van beleid op *strategisch niveau*. Deze voorzieningen zijn derhalve geen onderdeel van de uitvoering en kunnen onderdeel blijven van DRM.

### *3. Borg dat het Topberaad het hoogste afstemmingsorgaan blijft*

Het Topberaad is het hoogste afstemmingsorgaan binnen de keten. De sturing vanuit de driehoek is zoals eerder aangegeven leidend. In het Topberaad worden ketenvraagstukken binnen de huidige opdracht afgestemd. En indien een besluit over een vraagstuk raakt aan de huidige opdracht of financiering dan neemt het een

voorgenomen besluit. Het Topberaad verstrekt opdrachten aan de deelberaden en is de escalatielijn als de deelberaden er gezamenlijk niet uitkomen.

### *4. Laat de deelberaden vraagstukken op tactisch niveau uitwerken;*

De deelberaden werken keten-brede vraagstukken op tactisch niveau uit en leggen de resultaten voor aan het Topberaad. De deelberaden zijn het escalatieniveau voor de ketensamenwerking in de operatie zoals het LKO en RAO.

### *5. Maak een duidelijke scheiding in de rol van DMB en DRM*

Een duidelijke scheiding tussen de rol en verantwoordelijkheid van DMB en DRM. Een duidelijke scheiding tussen de rol en verantwoordelijkheid van DMB en DRM. DGM werkt deze scheiding nader uit waarbij de onderzoekers op hoofdlijnen de volgende taakverdeling zien:

- DMB is verantwoordelijk voor politieke- (waaronder de coördinatie van de beantwoording van Kamervragen) beleidsmatige- (lange en korte termijn en uitvoering) en juridische vraagstukken. DMB moet eigenstandig een oordeel kunnen vormen over beleidsinitiatieven (wat is het beoogde doel, hoe draagt het bij aan de (beleids)doelstellingen en wat is de politieke, beleidsmatige en juridische impact van een voorstel.

- DRM is verantwoordelijk voor de financiële en de formele opdrachtverstrekking. Beide zijn verantwoordelijk voor het formuleren van een heldere opdracht waarin DRM de coördinerende rol heeft vanuit de formele opdrachtverstrekking;
- Gezamenlijk moeten DMB en DRM in staat zijn om ieder vanuit de eigen rol initiatieven en veranderingen te prioriteren waarbij rekening wordt gehouden met de haalbaarheid van het doorvoeren van veranderingen bij ketenpartners.

#### 6. Definieer en versterk de regierol van DRM

DRM is de regisseur van de keten. DRM zit altijd als vertegenwoordiger van de opdrachtgever en regisseur aan tafel, borgt de consistentie van de opdracht en regisseert dat de opdrachten over de keten heen worden uitgevoerd. Ketenregie houdt in dat afstemming plaats vindt over de keten en de uitvoering plaats vindt in de lijn van de ketenpartners. De opdracht en het ketendoel bieden houvast voor afstemming binnen de keten. De regierol van DRM bestaat uit:

- a. Het faciliteren van de samenwerking in de keten door het verbinden van ketenpartners met als doel om gezamenlijk tot afstemming over onderwerpen te komen. Bij nieuwe onderwerpen, zoals het afgelopen jaar de nachtopvang en de quarantaineplicht, zal deze rol nadrukkelijker aanwezig zijn om te borgen dat het vraagstuk vanuit een ketenperspectief wordt opgepakt. (Het doel is om op deze wijze tot afstemming en samenwerking te komen. Indien dat

- b. Het fungeren als 'scheidsrechter' als ketenpartners ergens samen op directeureniveau niet uitkomen DRM houdt bij haar besluit rekening met de opdracht en financiering en past deze indien noodzakelijk aan;
- c. Het in de plaats stellen indien een ketenpartner haar taak niet uitvoert. Dit betekent dat DGM in overleg met de eigenaar een 'derde persoon' aanwijst. De derde neemt voor de betreffende taak de aansturing van de uitvoering over. Dit is een last resort waarbij DRM niet de uitvoering van de ketenpartner overneemt.

#### 7. Borg politieke sturing binnen de governance

Politieke sturing is van alle tijden en dient derhalve geborgd te worden. Deze borging vindt plaats door de politieke sturing op te nemen in de formele opdracht. Om dit mogelijk te maken zijn korte lijnen noodzakelijk tussen DMB, DRM en de staven van de uitvoering. Dit omdat in de huidige ketenstructuur periodieke overleggen tussen uitvoering en Staatssecretaris van JenV plaatsvinden waarbij DGM (de opdrachtgever) niet betrokken is. Eventuele opdrachten die worden verstrekt via deze overleggen dienen via de staven bij DGM te komen, zodat DGM het kan verwerken in de opdracht. Daarnaast dienen de staven van de staven van de ketenpartners als buffers voor de politieke sturing door de intern sturing te vertalen naar de uitvoering en zo de negatieve effecten van deze sturing op de lopende processen te beperken.



## SMART framework

### Specifiek

Het 'wat', 'waar' en 'hoe' wat inzichtelijk maakt wat precies bereikt beoogt te worden. Beschrijf hierbij alles wat helpt om het specifiek doel specifiek te maken. Belangrijk dat ambigue taalgebruik wordt vermeden.

### Meetbaar

Het 'waaraan'. Maak het doel meetbaar zodat men precies weet wanneer het doel bereikt is.

### Acceptabel

Het 'waarom'. Maak inzichtelijk dit doel bereikt dient te worden.

### Realistisch

Doelen zijn uitdagend maar tegelijkertijd haalbaar. Het is duidelijk welke acties moeten worden uitgevoerd om het doel te halen.

### Tijdsgebonden

Het 'wanneer'. Het is duidelijk wanneer het beoogde doel behaald moet zijn.

### 8. Borg de ketengovernance ook in de toekomst

Het inrichten van de ketengovernance is geen eenmalige exercitie. De vreemdelingenketen is continu in beweging. Dit betekent dat ook de ketengovernance continu in beweging is. Het advies is om DRM aan te wijzen als eigenaar van de ketengovernance. De ketengovernance wordt geborgd in de toekomst door het opstellen van richtlijnen voor het oprichten/ uifaseren van nieuwe gremia en functies binnen de keten.

### Stappenplan voor inrichtingen van de ketengovernance

Geadviseerd wordt om de ketengovernance verder vorm te geven via de volgende drie acties:

1. Start met het creëren van een volledig overzicht van alle huidige gremia en ketenfuncties. Hierbij dient van ieder gremium/functie het volgende inzichtelijk te maken: het doel of de opdracht, het mandaat, de deelnemers, de rapportagelijnen en de verwachte resultaten en het gebruik van deze resultaten. Het overzicht borgt dat in de toekomstige ketenstructuur gremia of functies met toegevoegde waarde opgenomen in de toekomstige structuur en dat inzichtelijk wordt welke gremia of functies dienen te worden stopgezet;
2. Toets de toegevoegde waarde van het gremium en hef gremia op zonder duidelijk doel of mandaat;
3. Richt de ketenstructuur in waarbij voor ieder gremium, de deelnemers (wat is de toegevoegde waarde van een deelnemer en hoe past dit bij het doel van het gremium), het doel, verwachte resultaten en

rapportagelijnen in samenhang wordt gebracht met de totale ketenstructuur.

### Handelingsperspectief 3:

#### Implementeer over de gehele breedte van de keten een sluitende PDCA cyclus

Het advies is om zowel op het niveau van beleid/opdrachten als in de operatie een sluitende PDCA ('plan', 'do', 'check', 'act') cyclus in te regelen. Dit gaat over het planmatig uitwerken van beleid/opdrachten/ operatie in doelen, planning en (bij beleid/opdrachten) budget. Belangrijk hierbij is dat feitelijke evaluatie plaatsvindt ('bereiken we wat we willen bereiken') en dat deze evaluatie ook echt wordt gebruikt voor bijsturing ('we moeten hiermee stoppen', 'we moeten hierop versnellen', etc.). Momenteel vindt deze evaluatie en bijsturing nog onvoldoende plaats. De PDCA cyclus faciliteert inzicht en daarmee ook het inhoudelijk zakelijk gesprek tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en tussen de ketenpartners onderling (bij samenwerking en afhankelijkheden).

Randvoorwaarde hierbij is het gebruik van SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) doelen. Daarnaast dient data gedreven monitoring/sturing versterkt te worden waardoor het middenkader een scherper inzicht in de operatie krijgt. Hierbij dient zowel gebruik gemaakt te worden van de centrale data die beschikbaar is via APM (om vanuit een gezamenlijk beeld te redeneren in de plan en do fase) als

de informatie van de individuele ketenpartners (dit kan worden ingezet om verschillen tussen plan en realisatie voor de eigen organisatie te duiden).

Belangrijk hierbij is dat de gestelde doelen binnen de planfase duidelijk af te leiden zijn vanuit de hoger gelegen doelstellingen of opdrachten zoals geformuleerd door de opdrachtgever. Cascadering van doelen zoals gepresenteerd in handelingsperspectief 1 is hierbij het uitgangspunt.

**Handelingsperspectief 4:  
Sluit de bekostiging aan op de benodigde flexibiliteit van de organisaties**

**Laat de financiering van IND dalen/stijgen op basis van feitelijke werklast**

De onderzoekers adviseren om de financiering van de IND flexibeler in te richten en deze bijvoorbeeld pas te laten dalen als de daling van de werklast van de IND zich heeft voorgedaan en structureel wordt geacht ('financiering zonder grote schokken'). Dit betekent dat indien de werklast daalt, de financiering geleidelijk daalt mits (op basis van MPP) verwacht wordt dat de daling van de werklast structureel is. De IND vertaalt deze daling pas in een capaciteitsreductie als de werklast ook feitelijk daalt, en niet al direct bij een verwachte daling. Hierbij kan de daling ook al gedurende het jaar kan worden ingezet.

Om deze werkwijze mogelijk te maken dient de IND altijd te beschikken over een plan van aanpak voor dergelijke

geleidelijke krimp. Dit is nodig om direct en slagvaardig capaciteit te kunnen afbouwen als wordt geconstateerd dat de werklast lager ligt dan waarvoor de IND personele bezetting heeft en de verwachting bestaat dat de daling van de werklast structureel is. Vice versa dient de IND ook te beschikken over een plan van aanpak voor de opbouw van capaciteit indien de instroom daarom vraagt.

Het besluit om te krimpen dient dan altijd te worden afgestemd met de opdrachtgever en de eigenaar. Indien een opschaling noodzakelijk is, dient de IND aan te geven welke opschaling ook daadwerkelijk haalbaar is en dient de opdrachtgever hiermee rekening te houden bij het verstrekken van de opdracht. In de rapportage van de doorlichting van de IND wordt ingegaan op de mogelijkheden om te flexibiliseren.

**Voer de huidige afspraken uit ten aanzien van het verkrijgen van meer inzicht in de verhaallijn van het COA ten aanzien van 'Opvang met Draagvlak'**

Het COA wenst een stabielere financiering om zo de verhaallijn 'Opvang met draagvlak' te realiseren. In recent bestuurlijk overleg medio maart in de driehoek is afgesproken dat:

1. DRM en het COA gaan in gesprek of de vaste capaciteit van 14.000 onderbouwd opgehoogd kan worden en zo ja naar welk aantal;

2. Praktijkvoorbeelden vanuit het COA: zijn er concrete locaties waarbij openen en/of verlengen belemmerd wordt door gebrek aan meerjarig perspectief? Het COA levert deze aan voor bespreking in een nog te plannen driehoek;
3. Het objectiveren van de hypothese om te bepalen of lange termijn overeenkomsten de doorslaggevende factor voor gemeenten. Hierover wordt voor de zomer bij stilgestaan;
4. Niet alleen de mogelijkheid van een asielreserve inventariseren, maar ook het aanhouden van een groter eigen vermogen bij het COA. FEZ wordt gevraagd de mogelijkheden te bekijken in samenwerking met het COA.

Geadviseerd wordt om bovenstaande afspraken uit te voeren en dit jaar een besluit te nemen over eventuele aanpassing van de bekostiging. Daarnaast zijn in het voorstel voor de voorjaarsnota van MJenV aan de Tweede Kamer extra middelen opgenomen voor reservecapaciteit bij het COA<sup>21</sup>.

#### **Onderzoek de mogelijkheid om de bekostiging van de vreemdelingentaak van de Politie te flexibiliseren**

De capaciteit voor de vreemdelingentaak is ca. 2% van de totale Politiecapaciteit. De totale politie organisatie maakt capaciteitsafspraken over de formatie van de Politie. Ook de vreemdelingentaak kent een vaste formatie. De fluctuaties in de asielinstroom sluiten niet aan bij deze vaste formatie. Het advies is om te onderzoeken of het

mogelijk is om de bekostiging voor de vreemdelingentaak beter aan te laten sluiten op de flexibiliteit van het werkaanbod. Tevens is het advies dat de Politie beschikt over een plan om haar taken binnen het asielproces te kunnen blijven uitvoeren als de asielinstroom stijgt.

Een eventuele aanpassing van de bekostiging van de Politie is onderdeel van fase 2.

<sup>21</sup> Begrotingsbesluitvorming: Follow-up Besluitvormingsmemorandum (BVM), 13 april 2021

## Voorbeeld voor creatieve methode

Om de interne strategie van UWV kracht bij te zetten ontwikkelde EY in samenwerking met Love Impact de Parels van UWV. In een zesdelige serie kwamen medewerkers van het UWV uit het gehele land aan het woord om hun parels uit te lichten en aandacht te vestigen op het strategische thema 'vertrouwen in vakmanschap'. Door dergelijke vormen van opleiden wordt de individuele medewerker gemakkelijker geactiveerd. Medewerkers acteren liever naar het goede gedrag van een ander mens dan naar iets wat op papier is genoemd. Goed voorbeeld doet goed volgen.

## Fase 2 - Ontwikkel door

### Handelingsperspectief 5:

#### Versterk de ketencultuur

In dit onderzoek is geconstateerd dat er binnen de verschillende ketenpartners nog onvoldoende vanuit het perspectief van de keten wordt gehandeld. Dit speelt op verschillende niveaus. Ook verschuilen sommige ketenpartners zich bij problematiek achter de keten. Het advies is om inzicht te krijgen in de bestaande ketencultuur en waar mogelijk deze te versterken om meer integraliteit aan te brengen tussen de ketenpartners onderling en binnen de keten als geheel. Vanuit ervaring van eerdere cultuurtrajecten die EY heeft begeleid zijn de volgende stappen onderkend:

- 1. Definieer de gewenste waarden en cultuur.** Neem hierbij de ketendoelstelling als startpunt. Hierbij dienen overwogen keuzes te maken tussen aan de ene kant de 'zachte kant' en aan de andere kant de 'harde kant'. Waar is top-down controle nodig via KPI's en procedure vs. waar is juist ruimte voor vakmanschap van de individuele werknemer. Onderken en omarm hierbij ook de verschillen tussen de verschillende organisaties binnen de keten. Vragen als: 'wat zijn gewenste omgangsvormen?', 'hoe werken we als keten samen?' worden in deze fase geformuleerd;
- 2. Krijg inzicht** in de huidige cultuur. Dit kan met bijvoorbeeld een cultuur assessment;
- 3. Maak de kloof tussen huidige en gewenste cultuur**

inzichtelijk. Vanuit de gewenste en huidige cultuur kan een 'gapanalyse' plaats vinden om inzichtelijk te maken waar de grootste winst te boeken is. Is dit bijvoorbeeld 'kennis van de keten', 'de manier waarop binnen de keten gestuurd wordt', 'de onderlinge gunfactor', 'leiderschap', etc.;

- 4. Lanceer en implementeer initiatieven via een cultuurprogramma.** Vanuit de gapanalyse kunnen de meest impactvolle verbeteringen worden geïmplementeerd via bijvoorbeeld een cultuurprogramma. Belangrijk is om dit niet te 'blauw' aan te pakken, maar juist de mens centraal te zetten. Dit kan bijvoorbeeld via inspirerende en creatieve hedendaagse methodes waardoor de boodschap beter blijft hangen en de beoogde verbetering de grootste kans van slagen heeft. Zie het kader voor een voorbeeld van creatieve methodes waarbij EY het UWV heeft begeleid om aandacht te vestigen op het strategische thema 'vertrouwen in vakmanschap'.

Los van een programmatische aanpak dient ook aandacht te worden besteed aan de kennis van de keten bij de medewerkers. Het advies is om bij de indiensttreding van nieuwe medewerkers (meer) aandacht te besteden aan bijvoorbeeld 'werken in een keten' en 'ketenprocessen en koppelvlakken'. Dit kan via de bestaande onboarding en trainingsprogramma's van de ketenpartners (bijvoorbeeld bij de IND via de IND Academy). Belangrijk hierbij is dat dit ook gebeurt bij medewerkers van MJenV. DEA stelt momenteel relatiestatuten op. Dit moet nieuwe

bestuurders en directeuren handvatten geven bij de invulling van hun rol.

**Handelingsperspectief 6:  
Investeer in de driehoek**

De opdrachtgever en eigenaar moeten met de ondersteuning van hun directies eigenstandig in staat zijn, om ieder voor zijn eigen onderwerpen een oordeel te vormen over plannen, voorstellen en voorgenomen besluiten van het Topberaad. Voor de eigenaar heeft dit bijvoorbeeld betrekking op personeelsplannen, voorstellen voor taakuitbreiding, wijziging van de bekostiging, IT-vraagstukken en de impact van de opdracht op de continuïteit van de ketenpartner. Voor de opdrachtgever heeft dit betrekking op onderwerpen als nieuwe wetgeving en beleid, productieplannen, het vertalen van de uitvoering van ene ketenpartner naar de andere ketenpartner. Ook vervult de opdrachtgever de regierol in de keten. Het advies is om te onderzoeken of de ondersteuning van zowel de opdrachtgever en eigenaar voldoende capaciteit, kennis en kunde hebben om deze rol te kunnen vervullen.

*Zet de lange termijn op de agenda*

De focus van de overleggen binnen de driehoek ligt op de actualiteit en de korte termijn. Het advies is dat de eigenaar vanuit haar rol van continuïteit en doelmatigheid ervoor zorg draagt dat standaard lange termijn onderwerpen onderdeel worden van de agenda of dat regelmatig een overleg in het teken wordt gezet van de

lange termijn.

*Voer een externe toets op de totstandkoming van de MPP uit indien de schijn wordt gewekt dat er sprake is van oneigenlijke beïnvloeding van de MPP*

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.

**Handelingsperspectief 7:  
Beneder de doorontwikkeling van informatie-uitwisseling en informatie-uitwisseling in het primair proces meer vanuit het ketenperspectief**

De huidige centrale voorzieningen hebben nog onvoldoende gezorgd voor een compleet en real-time vreemdelingenbeeld ten behoeve van het primaire proces. Dit betreft zowel de invoer, de ontsluiting als het gebruik van gegevens. Geadviseerd wordt om een evaluatie te doen of de huidige functionaliteiten voldoen, de slagkracht van doorontwikkeling van de ketenvoorzieningen te vergroten via enerzijds investering in kennis en capaciteit en anderzijds onderzoek te verrichten naar de herpositionering van taken op het gebied van informatievoorziening (als onderdeel van de uitvoeringstaak) en om medewerkers te stimuleren structurele vormen van informatie-uitwisseling te hanteren.

### *Evaluatie huidige functionaliteiten*

Geadviseerd wordt om een evaluatie te doen van de functionaliteiten van de huidige voorzieningen. Hierbij moet in kaart worden gebracht of de huidige voorzieningen voldoende voorzien in eenvoudige informatie-uitwisseling ten behoeve van het primair proces. Belangrijk is om dit te doen vanuit het perspectief van de keten: 'in welke stap van de vreemdelingenreis hebben we welke informatie nodig'. Dit biedt tevens een kans om te identificeren waar ook de administratieve last kan worden verlaagd. Analyseer naast de functionaliteiten ook niet-functionele requirements zoals gebruiksgemak. Betrek hierbij medewerkers in het primaire proces aangezien zij degene zijn met het beste inzicht in de informatiebehoefte en over de meeste ervaring beschikken in het werken met de ketenvoorzieningen. Indien nodig kan de evaluatie input vormen voor de reeds bestaande planning voor digitaliseringsprojecten van het deelberaad Ketenenformatisering.

### *Verhoog slagkracht van doorontwikkeling*

Om de slagkracht van de doorontwikkeling van de voorzieningen te verhogen wordt geadviseerd om binnen de keten sterk te investeren in kennis en capaciteit op het gebied van IV. Dit kan gerealiseerd worden door een centrale pool van medewerkers op te richten die in het beheer komen van de ketenpartners.

Daarnaast wordt geadviseerd om op termijn onderzoek te doen naar het eigenaarschap van IV-voorzieningen ten

aanzien van het real-time vreemdelingenbeeld. De uitvoering van, regie op- en het eigenaarschap van deze voorzieningen ligt momenteel bij DRM, waarbij ketenpartners een individuele bijdrage leveren aan de realisatie. Dit maakt dat DRM direct verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van een (sleutel)proces in de migratieketen. De opdrachtgever wordt hiermee de facto ook opdrachtnemer.

De onderzoekers zijn van mening dat 'uitvoeringsactiviteiten' in de uitvoering dienen te worden belegd. Daarmee blijven de rollen zuiver en de verantwoordelijkheden eenduidig en in lijn met het sturingsmodel. Dit is bijzonder van belang op momenten dat het in de toekomst op welke manier dan ook niet goed mocht gaan met de IV voorziening. Als de opdrachtgever danwel ketenregisseur zelf een uitvoerende partij is, kan deze niet onafhankelijk ingrijpen. Met name als niet 100 % duidelijk is welke partij de problematiek veroorzaakt, is dat kwetsbaar.

Dit roept dan ook de vraag op of (of in welke gevallen) positionering van taken op het gebied van informatievoorzieningen, een sleutelfunctie voor succesvolle uitvoering, buiten de uitvoering wenselijk is. In dit kader bevelen de onderzoekers daarom aan om te onderzoeken of op termijn herpositionering van IV-taken bijvoorbeeld binnen één van de uitvoeringsorganisaties in de kleine keten, het belang van de keten en de effectiviteit van de IV dienstverlening zou kunnen dienen. Zo zouden verschillende opties moeten worden onderzocht en de de voor- en nadelen van herpositionering binnen de keten

moeten worden overwogen.

#### *Stimuleer gestandaardiseerde werkwijze*

Als laatste wordt geadviseerd om medewerkers te stimuleren aan meer structurele vormen van informatie-uitwisseling te doen. Hierbij kan worden gedacht aan het opstellen van eenduidigere werkinstructies op het gebied van uniforme registratie, het verhogen van het bewustzijn van informatie-uitwisseling via opleiding (dit kan onderdeel zijn van handelingsperspectief 5) en het meenemen van kwaliteit van registratie in de beoordeling van medewerkers. Dit heeft niet als doel om af te rekenen, maar juist ter bevordering van goed gedrag. Belangrijk hierbij is dat een werkwijze wordt gecreëerd die een balans kent tussen enerzijds een verminderde administratieve last en anderzijds een complete registratie ten behoeve van een compleet informatiebeeld.

#### **Handelingsperspectief 8:**

##### **Evalueer verantwoordelijkheden en processen aan de hand van de ketendoelstelling**

Momenteel zijn de verantwoordelijkheden en processen binnen de keten met name geoptimaliseerd vanuit het perspectief van de individuele organisaties. Daarnaast vinden de ketenpartners de verdeling van taken en verantwoordelijkheden niet altijd even scherp. Zo is door verschillende organisaties aangegeven dat tijdens de hoge instroom verschuivingen in taken hebben plaats gevonden die in de huidige situaties nog steeds gehandhaafd worden, maar niet geheel logisch zijn.

Geadviseerd wordt om vanuit de gedefinieerde ketendoelstelling en het perspectief van de vreemdeling een evaluatie te doen op verantwoordelijkheid en inrichting van processen. Evalueer hierbij of kerntaken effectief worden ingevuld, verantwoordelijkheden logisch zijn toebedeeld en of processen maximaal zijn ingericht om de ketendoelstelling c.q. het belang van de vreemdeling na te streven. Pas indien nodig hier verscherpingen op toe.

Kaders die hierbij gebruikt kunnen worden is een combinatie van het analyseren vanuit 'belang van de klant' en de 'lean' methodiek. Analyseren vanuit het belang van de klant wil niet zeggen dat het proces wordt ingericht vanuit de voorkeuren van 'de klant', maar juist wordt geredeneerd op hoe de reis van de klant zo effectief en efficiënt mogelijk gemaakt kan worden. Bij de lean methodiek gaat het om het maximaliseren van proceswaarde en het zoveel mogelijk elimineren van verspillingen (bijvoorbeeld het minimaliseren van transportbewegingen of het elimineren van procesdubbelingen).

#### **Handelingsperspectief 9:**

##### **Herzie de aansturing en positie van de Politie en de positie van de AVIM binnen de Politie**

Het advies is om de positie van de AVIM en organisatorische ophanging van de AVIM binnen de Politie te herzien en evenals de aansturing van de vreemdelingentaak vanuit MJenV. Dit handelingsperspectief kent drie acties.

#### *Maak centrale aansturing van de AVIM mogelijk*

De huidige organisatiestructuur van de AVIM met tien teams en een portefeuillehouder AVIM die geen zeggenschap heeft over de inzet van de individuele teams resulteert dat de sturing op de AVIM niet leidt tot sturing binnen de AVIM. Het advies is om de ophanging van de AVIM binnen de Politie te wijzigen zodat centrale aansturing mogelijk wordt. Opties hierin zijn de AVIM op te hangen in een meer centrale structuur als onderdeel van Landelijke Dienst of door centrale aansturing van de tien teams.

#### *Verstrek de Politie een jaarlijks een opdracht*

Het advies is om jaarlijks een opdracht te verstrekken aan de Politie met meetbare doelen voor de vreemdelingentaak waarover de Politie zich vervolgens periodiek verantwoord en welke ook onderwerp zijn van gesprek in het gezagsdragersoverleg. Aanvullend is het advies om dit gezagsdragersoverleg gezamenlijk te voeren met het OM. Dit omdat het OM gezagsdrager is voor de opsporingstaken op het gebied van mensenhandel. De combinatie tussen Staatssecretaris van JenV en OM borgt dat de gezamenlijke opdracht past binnen de beschikbare capaciteit voor de vreemdelingentaak.

#### *Evalueer wettelijke taak Politie*

Ga om de tafel met DG Politie en Veiligheidsregio's van MJenV om te bezien of de wettelijke taak en zodoende de opdracht van de Politie in het vreemdelingendomein nog aansluit bij de huidige taken in het asielproces om zo

dubbelingen en inefficiënties in de ketenprocessen te voorkomen.

#### **Impact en doorlooptijd van verschillende handelingsperspectieven**

Tot slot zijn alle handelingsperspectieven geplot in een impact-doorlooptijdmatrix. Dit geeft een gevoel in de relatieve impact die de verschillende handelingsperspectieven bieden en een geschatte doorlooptijd voor implementatie. Deze matrix is opgenomen op de volgende pagina.



## Handelingsperspectieven

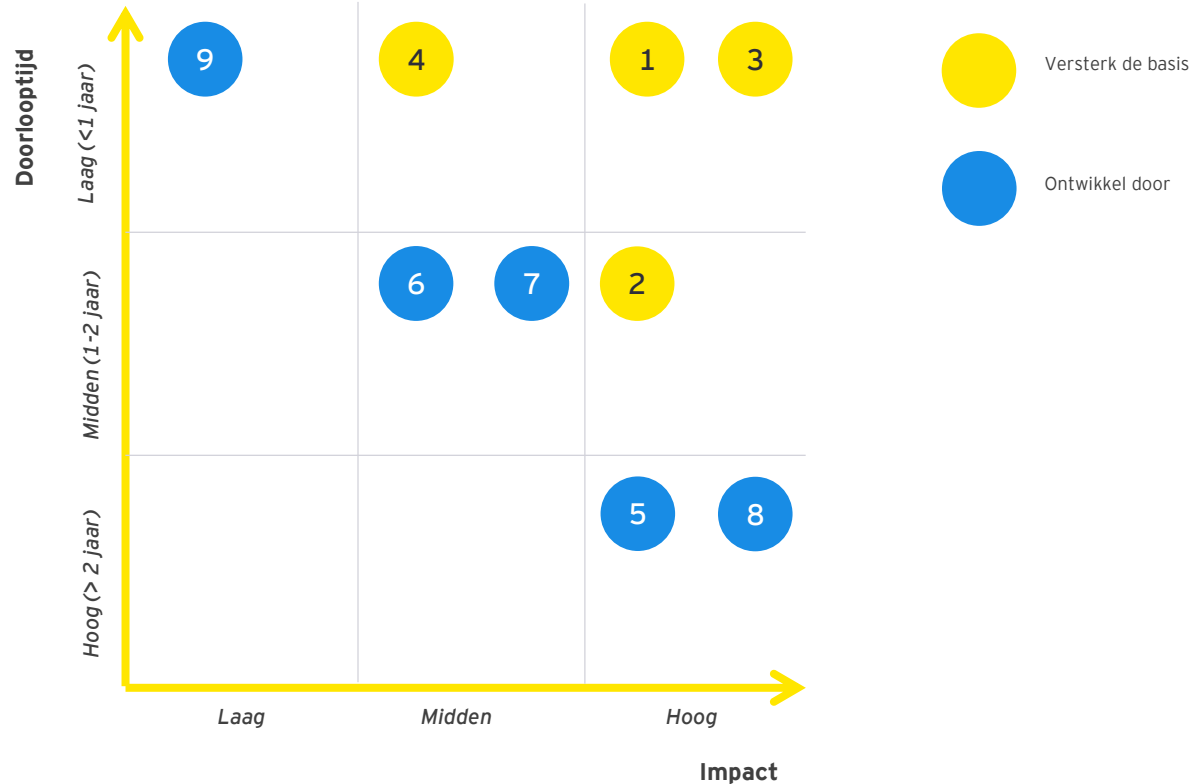
### Versterk de basis:

1. Definieer een ketendoelstelling en vertaal deze door naar opdrachten voor de keten en ketenpartners;
2. Verbeter de governance van de keten;
3. Implementeer over de gehele breedte van de keten een sluitende PDCA cyclus;
4. Sluit de bekostiging aan op de benodigde flexibiliteit van de organisatie.

### Ontwikkel door:

5. Versterk de ketencultuur;
6. Investeer in de driehoek;
7. Benader de doorontwikkeling van informatie-uitwisseling en informatie-uitwisseling in het primair proces meer vanuit het ketenperspectief;
8. Evalueer verantwoordelijkheden en processen aan de hand van de ketendoelstelling;
9. Herzie de aansturing van de Politie en de positie van de AVIM binnen de Politie.

## Handelingsperspectieven voor verbetering



# Bijlagen

BIJLAGE 1

# Verdieping asielproces



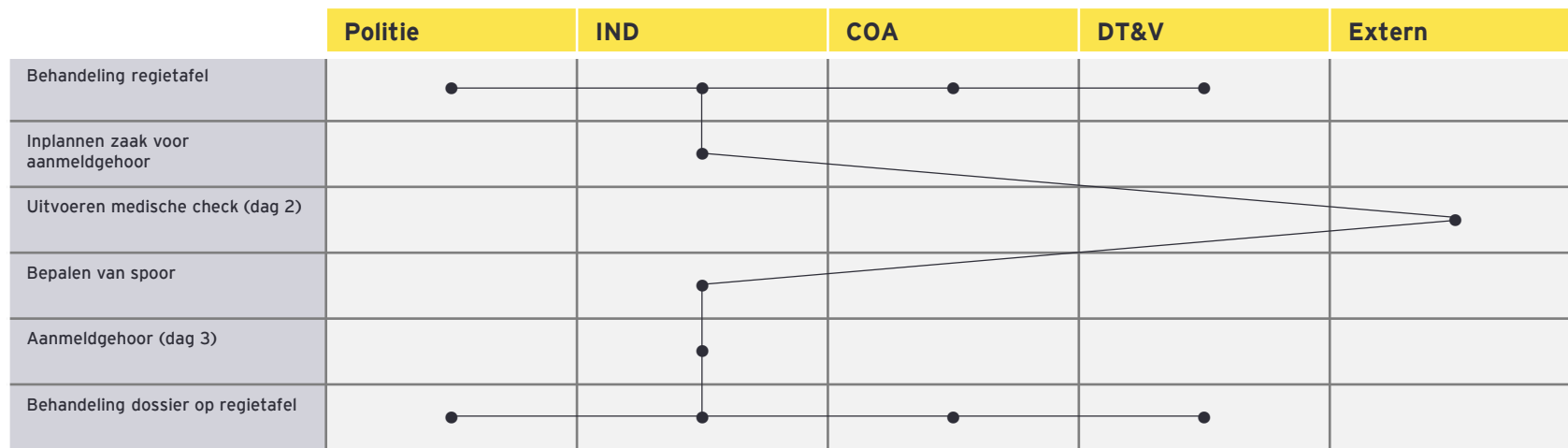
# Aanmeldfase

	Politie	IND	COA	DT&V	Extern
Registratie van persoonlijke gegevens					
Doorzoeken van bagage (start I&R proces Politie)					
Afname foto's en vingerafdrukken					
Vaststellen identiteit door intake					
Online onderzoek					
Uitlezen van gegevensdragers					
Aanvullend 1 <sup>e</sup> gehoor (optioneel)					
Afhandeling registratie					
Instream in de col					



Volgende Pagina

# Aanmeldfase



Volgende Pagina

# Aanmeldfase

Knelpunt	Oorzaak en verdere toelichting
Niet iedereen die zich aanmeldt wordt direct door de IND geregistreerd wat leidt tot nachtopvang	IND werkt op gezette tijden bij de aanmeldbalie van het identificatie en registratieproces. Voorheen werkte de IND in Ter Apel tot 21:30, maar dit is teruggebracht naar 17:00 waardoor vanaf 17:00 de binnenkomende vreemdelingen worden verwezen naar de nachtopvang.
Niet iedereen die zich meldt kan direct door het I&R proces van Politie wat leidt tot nachtopvang.	De capaciteit van Politie is gefixeerd op 60 vreemdelingen per dag wat is doorvertaald naar een aantal vreemdelingen per uur wat door de I&R straat afgehandeld kan worden. Door beperkte flexibiliteit in capaciteit bij Politie kan er onvoldoende worden ingespeeld op wisselingen in instroom waardoor dit direct kan leiden tot opvang in de nachtopvang.
Medewerker van de Politie moet informatie dubbel invullen in de registratie van vreemdelingen	Het systeem Smartflow is niet aangesloten op de centrale ketenvoorzieningen. Een medewerker van Politie moet tijdens de registratie daardoor naast invoer in het systeem PSH-V (het systeem van Politie wat is gekoppeld met BVV) ook nog een losse registratie doen in Smartflow.
Informatie-uitwisseling bij regietafel gebeurt niet via gestandaardiseerde ketenvoorzieningen maar veel ad-hoc	Er is onvoldoende bewustzijn voor gebruik van generieke ketenvoorzieningen. Politie draait afzonderlijke queries die de discussies aan de regietafel voedt.
Er is soms sprake van piekbelasting van de col	Door de achterstanden van de aanmeldgehoor gebeurt het dat vreemdelingen langer (zo'n 12 dagen) op de col verblijven dan de bedoeling (zie ook knelpunt 'aanmeldgehoor vindt niet altijd op dag 3 plaats')
Aanmeldgehoor vindt niet altijd op dag 3 plaats.	Dit komt door de beschikbare capaciteit van de IND ten behoeve van het aanmeldgehoor. Hierdoor ontstaan achterstanden bij afname van aanmeldgehoor waardoor nieuwe vreemdelingen niet altijd op dag 3 van de aanmeldfase het aanmeldgehoor hebben.
De regietafel in Ter Apel (het tweede moment) heeft nog geen volledige invulling	Een dossier wordt op twee momenten behandeld aan de regietafel in Ter Apel en Budel, na het proces van de Politie en na het aanmeldgehoor door de IND. Politie geeft in Ter Apel nog geen invulling aan de regietafel na het aanmeldgehoor. Dit wordt door Politie als arbeidsintensief ervaren wat de capaciteit op andere punten in gedrang brengt.
Planning van de procedure is niet bekend bij de regietafel wat regie/sturing bemoeilijkt	De regietafel heeft als doel om proactief sturing/regie te geven aan dossiers zoals deze binnen de keten worden afgehandeld. De planning vanuit de IND is echter voor het grootste gedeelte (met name voor spoor 4) nog niet inzichtelijk op het moment dat het dossier wordt behandeld aan de regietafel. De IND plant maar 3 weken vooruit. Regie vanaf de regietafel is daarom nu nog beperkt.

# Aanmeldfase

Knelpunt	Oorzaak en verdere toelichting
Huisvesting Politie is georganiseerd op afstand van de rest van de ketenpartners	Door het gebrek aan capaciteit in de oorspronkelijke huisvesting heeft Politie in Ter Apel nieuwe huisvesting moeten organiseren. In de oorspronkelijke huisvesting zat Politie in het gebouw bij de IND, maar moest vanwege gebrek aan ruimte bij de IND continue verplaatsen. Nieuwe huisvesting werd niet vanuit gezamenlijkheid van de keten opgepakt en daarom heeft Politie nu zelf nieuwe huisvesting georganiseerd. De nieuwe locatie is op fysieke afstand van de ketenpartners wat een nadelig effect heeft op de logistiek van het proces van identificatie en registratie.
Ketenpartners doen aanvullend identiteitsonderzoek	Politie heeft de formele taak om de identiteit vast te stellen van de vreemdeling in het identificatie- en registratieproces. Daarnaast voert 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 Politie. DT&V heeft ook een eigen projectgroep die zich specialiseert in identiteitsonderzoek om vertrek te bevorderen.

# Rust- en voorbereidingstijd

	Politie	IND	COA	DT&V	Extern
Opvoeren en afhandelen RVT in INDiGO		●			
Documentenonderzoek (Extern: KMar)					●
Bepalen start AA, plannen medewerker en tolken		●			
Instream in pol			●		
Medisch onderzoek (Extern: GZA)					●
Onafhankelijke voorlichting (Extern: VluchtelingenWerk)					●
Onafhankelijk advies (Extern: advocaat)					●
Doorgeven van planning van de asielprocedure		●	●		



Volgende Pagina



# Rust- en voorbereidingstijd

Knelpunt	Oorzaak en verdere toelichting
Vreemdelingen stromen eerst de pre-pol in omdat er nog geen plaats is in de pol.	Door de achterstanden van de IND zijn er enorme wachttijden ontstaan voordat een vreemdeling kan starten met de asielprocedure (met name in spoor 4). Zo was de gemiddelde doorlooptijd van dossiers die eind 2020 zijn afgehandeld ongeveer 50 weken waarbij uitschieters boven de 100 weken niet uitzonderlijk zijn. Door deze achterstanden kan het COA vreemdelingen niet direct kan plaatsen in de pol, maar vangt het COA deze vreemdelingen op in de pre-pol. Dit zijn geen reguliere locaties van het COA (bevinden zich vaak op het terrein van een azc) en alleen in gebruik bij een te hoge bezetting in de pol.
Planning gebeurt in isolatie en is onvoorspelbaar voor de rest van de ketenpartners	De cadans van IND bepaalt in hoge mate de cadans van de keten als geheel. Keuzes die worden gemaakt in de planning van asielprocedures is daarmee ook bepalend voor de planning van de keten. Momenteel gebeurt dit in sterke mate in isolatie door de IND. In de keuzes die gemaakt worden, wordt niet altijd voldoende aandacht besteed aan de belangen/prioritering van de overige ketenpartners (overlastgevers, mogelijkheid tot vertrek, stoppen met gehoren tijdens de eerste COVID-19 lockdown, etc.). Tevens kunnen prioriteiten sterk wisselen en dit is niet altijd inzichtelijk voor de ketenpartners.
Niet altijd duidelijk voor de ketenpartners wat de fysieke verblijfplaats is van een vreemdeling	Het is voor andere ketenpartners niet altijd duidelijk wat de fysieke verblijfplaats is van een vreemdeling. Dit zou in BVV moeten staan, maar door ketenpartners is opgemerkt dat dit niet altijd juist wordt ingevoerd door COA (of in ieder geval niet wordt ge-update)
Onrust in COA onder de bewoners vanwege onduidelijkheid over start van asielprocedure	Op COA locaties leid onduidelijkheid over start van asielprocedure veelvuldig tot onderlinge onrust. Bewoners zien onderling grote verschillen in wachttijden die afhankelijk is van de prioritering van IND. Planningen worden op een termijn van drie weken gedaan waardoor bewoners geen lange termijn perspectief hebben wanneer hun procedure exact start.
IND kan vreemdelingen die zich niet in de pol bevinden nog niet inplannen voor de asielprocedure	IND kan enkel een asielprocedure plannen op het moment dat alle activiteiten uit de rust- en voorbereidingstijd zijn voltooid (voorlichting vanuit VluchtelingenWerk Nederland, advies advocaat, etc.). Deze activiteiten vinden vaak enkel plaats in de pol locaties. Op het moment dat een vreemdeling in een pre-pol wordt geplaatst (vanwege achterstanden bij de IND en te hoge bezetting van de pol) vinden deze activiteiten nog geen doorgang en kan de IND dus een dossier ook niet 'doorplannen'.

# Algemene asielpcedure

	Politie	IND	COA	DT&V	Extern
Kennismaking tussen gemachtigde en vreemdeling					•
<b>Dag 1:</b> Eerste gehoor (extern: tolk)		•			•
<b>Dag 2:</b> gesprek vreemdeling en advocaat					•
<b>Dag 3:</b> nader gehoor (extern: tolk)		•			•
<b>Dag 4:</b> gesprek vreemdeling en advocaat					•
<b>Dag 5:</b> Initiële besluit: inwilliging, doorstroom VA of afwijzing		•			
<b>Dag 6:</b> opstellen zienswijze door advocaat (enkel bij afwijzing)					•
<b>Dag 7+ 8:</b> Definitief besluit: inwilliging, doorstroom VA of afwijzing		•			



Volgende Pagina

# Algemene asielprocedure

	Politie	IND	COA	DT&V	Extern
Optioneel (hoger) beroep (extern: advocaat en Raad voor Rechtspraak)		●			●
Doorstroom naar azc			●		

# Asielprocedure

Knelpunt	Oorzaak en verdere toelichting
Achterstanden in de asielprocedure hebben een vertragend effect op de gehele keten	De doorloop in de asielprocedure bepaalt in hoge mate de doorloop van de keten als geheel. Uit analyse (zie onderzoek 1 'doorlichting van de IND') blijkt dat gegeven de huidige productiviteit het personeelsbestand qua aard en omvang niet geheel passend is voor de afhandeling van zaken binnen asiel. Zo zijn er onvoldoende behandelmedewerkers en is er onvoldoende senioriteit aanwezig binnen de pool van medewerkers. Dit gegeven bemoeilijkt ook het plannen.
Er zijn een aantal externe koppelvakken die vertragend kunnen werken in het proces van de asielprocedure	IND is afhankelijk van de beschikbaarheid van externe tolken en de doorlooptijden van beroepzaken bij de rechtbank in afhandeling van beroepen. In de interviews is aangegeven dat dit een vertragend effect heeft op de doorlooptijden van de procedures. NB: er heeft geen wederhoor plaatsgevonden met de Raad voor de Rechtspraak.

# Proces van vertrek

	Politie	IND	COA	DT&V	Extern
Instream bij het azc				•	
Uitstroom bij inwilliging (Extern: gemeenten)					•
<b>Vertrekdoosier</b>					
Sturen overdrachtsdossier (Extern: KMar)	•	•			•
<b>Opstellen vertrekplan</b>					
Voorbereiding en planning vertrek				•	
Analyse vertrekopties				•	
Onderzoeken documentatie IND, Politie, COA en KMar				•	
Afstemming in LKO over vertrekstrategie en complementeren gegevens	•	•	•	•	
Vaststellen vertrekstrategie				•	



Volgende Pagina

# Proces van vertrek

	Politie	IND	COA	DT&V	Extern
<b>Uitvoeren vertrekplan</b>					
Uitvoeren vertrekgesprekken				•	
Aanvullend identiteitsonderzoek	•			•	
Analyse op vertrekmogelijkheden				•	
<i>Check op verwijderbaarheid:</i> juridisch verwijderbaar		•		•	
<i>Check op verwijderbaarheid:</i> Fysiek beschikbaar (Extern: DJI)	•		•	•	•
<i>Check op verwijderbaarheid:</i> Mogelijkheid tot IBS	•			•	
<i>Check op verwijderbaarheid:</i> Juiste reisdocumentatie?				•	
Laissez Passer proces (optioneel) of TNO/dublinclaim/tri-claim				•	



Volgende Pagina

# Proces van vertrek

	Politie	IND	COA	DT&V	Extern
Analyse van toetsingsmomenten (extern: KMar)	●			●	●
<b>Feitelijk vertrek</b>					
Finale toetsing verwijderbaarheid		●		●	
Vluchtboekingen				●	
Fit-to-fly				●	●
Begeleiding van vertrek (Extern: KMar)				●	●
<b>Afsluiten vertrekprocedure</b>					
Opvoeren bericht vertrek (Extern: KMar)					●
Afsluiten en fiatteren dossier				●	

# Vertrek

Knelpunt	Oorzaak en verdere toelichting
Uitstroom naar gemeenten is niet snel genoeg. Dit heeft een vertragend effect op uitstroom in de Asielzoekerscentra	Er bevinden zich momenteel zo'n 9.000 inwoners in het azc met een ingewilligde aanvraag. Bij de uitstroom van deze personen is het COA afhankelijk van gemeenten. Er is in de interviews aangegeven dat momenteel de uitstroom naar gemeenten niet van de gewenste snelheid is. Dit geeft een extra druk op de bezetting van de opvanglocaties van het COA. NB: er heeft geen wederhoor met gemeenten plaatsgevonden binnen de scope van de doorlichting
De instroom van dossiers voor DT&V verloopt grillig en niet voorspelbaar.	De input voor vertrekdoossiers voor DT&V is direct gekoppeld aan output van de IND (afgewezen aanvragen). Het tempo en keuzes van de IND zijn daarmee in hoge mate leidend voor de instroom bij DT&V. Deze instroom verloopt grillig en niet voorspelbaar. Zo is het in 2020 en begin 2021 voorgekomen dat DT&V werd geconfronteerd met een lagere instroom van dossiers als verwacht. IND houdt in haar keuzes onvoldoende rekening met het ketenbelang of de focus op 'succesvol' vertrek.
Overdrachtdossiers die direct vanuit AVIM binnenkomen bevatten vaak summier identiteitsonderzoek	Naast instroom vanuit de IND verkrijgt DT&V ook vertrekdoossiers vanuit de AVIM. In de interviews is aan het licht gekomen dat bij de overdracht van deze dossiers onvoldoende kwalitatief identiteitsonderzoek is uitgevoerd. Dit gaat specifiek om de dossiers die niet door de I&R straat van het asielproces gaan, maar vanuit de opsporing worden opgepakt.
Dossiers bevatten vaak niet de volledige informatie vanuit de ketenpartners die benodigd is voor een effectief vertrek	Voor een succesvol vertrek is DT&V afhankelijk van informatie zoals aangeleverd door overige ketenpartners. Er is aangegeven dat men vaak nog onvoldoende over een compleet vreemdelingenbeeld beschikt omdat ketenpartners onvoldoende bewust zijn van de informatie die nodig is om succesvol vertrek te realiseren.
Het verkrijgen van de juiste informatie is niet effectief en efficiënt	Er bestaat voor de keten een structuur van informatievoorziening die informatieoverdracht moet faciliteren. Buiten deze voorzieningen bestaan echter grote informele structuren om informatie te delen. Dit is tijdrovend en hierdoor is niet altijd inzichtelijk of het complete vreemdelingenbeeld bekend is. Er is veelvuldig aangegeven door ketenpartners dat de centrale voorzieningen (door het hele proces en niet alleen bij vertrek) niet goed up-to-date zijn. Bijvoorbeeld, compleet informatiebeeld vanuit het COA en IND, fysieke verblijfplaats, status van beroep in de BVV.
Doorlooptijd van aanvullend identiteitsonderzoek is wisselend	Doorlooptijd van aanvullend identiteitsonderzoek door AVIM is soms lang wat de DT&V verhindert om een snel vertrek te kunnen realiseren. Dit heeft geleid tot het oprichten van een eigen projectgroep binnen DT&V die zich richt op identiteitsonderzoek. Oorzaak is dat AVIM vanwege beperkte middelen niet altijd direct kan schakelen op het moment er een aanvraag binnenkomt.



# Vertrek

Knelpunt	Oorzaak en verdere toelichting
Uitgangspunt van COA (rust en beheersbaarheid) staat op gespannen voet met de behoefte van DT&V om vertrekplichte vreemdelingen zoveel mogelijk te clusteren.	Wanneer vertrekplichte vreemdelingen zoveel mogelijk worden geclusterd (bijvoorbeeld alle Dublinclaimanten zoveel mogelijk bij elkaar op 1 locatie) kan het proces van vertrek efficiënter worden ingericht (bijvoorbeeld minder reistijd). Een dergelijke clustering kan echter gevolgen hebben voor de beheersbaarheid van een COA locatie (zo zorgt bijvoorbeeld een clustering van spoor 2 vreemdelingen over het algemeen voor onrust op COA locaties).

BIJLAGE 2

# Interviews



## Interviews

### Aantal geïnterviewden

Organisatie	Aantal geïnterviewden
IND	13
COA	19
DT&V	15
Politie	8
MJenV	23
Totaal	78

## Overzicht geïnterviewden

### IND

- Waarnemend HIND
- Directeur A&B
- Plv. directeur A&B
- Tactisch manager A&B
- Coördinerend Specialistisch Adviseur HIND
- Coördinerend Specialistisch Adviseur SUA
- Concerncontroller & tactisch manager FBI
- Manager team Concern
- Operationeel manager A&B
- Implementatiemanager Flexibilisering Asiel
- Senior Adviseur Bedrijfsvoering, team Concern
- Adviseur A&B
- Medewerker behandelen en ontwikkelen

### COA

- Bestuursvoorzitter
- Lid van het bestuur
- Directeur Bedrijfsvoering
- Directeur Opvang & Begeleiding
- Manager SBO
- Manager concern control
- Hoofd audit
- Bestuursadviseur 1

- Bestuursadviseur 2
- Manager Bewonerslogistiek
- Adjunct manager Bewonerslogistiek
- Concerncontroller
- Teamhoofd bewonerslogistiek 1
- Teamhoofd bewonerslogistiek 2
- Senior medewerker ondersteuning bewonerslogistiek
- Locatiemanager 1
- Locatiemanager 2
- Casemanager COA 1
- Casemanager COA 2

### Politie

- Directeur Vreemdelingenzaken en Migratiecriminaliteit
- Strategisch adviseur Vreemdelingenzaken en Migratiecriminaliteit
- Teamchef Midden-Nederland
- Teamchef NVIK
- Operationeel specialist portefeuilleteam Vreemdelingenzaken en Migratiecriminaliteit
- Specialist mensenhandel (verdieping informatie)
- Operationeel specialist Ter Apel
- Operationeel specialist Budel

## Interviews

### Aantal geïnterviewden

Organisatie	Aantal geïnterviewden
IND	13
COA	19
DT&V	15
Politie	8
MJenV	23
Totaal	78

## Overzicht geïnterviewden

### DT&V

- Algemeen directeur
- Directeur Ondersteunen en Voorbereiden Terugkeer
- Directeur Toezicht en Maatregelen
- Hoofd Strategisch Advies
- Afdelingsmanager Ondersteunen en Voorbereiden Terugkeer
- Afdelingsmanager Internationale Aangelegenheden
- Coördinerend adviseur 1
- Coördinerend adviseur 2
- Concerncontroller
- Adviseur
- Senior regievoerder 1
- Senior regievoerder 2
- Senior regievoerder 3
- Strategisch relatiebeheerder
- Regievoerder

### MJenV

- Staatssecretaris van J&V
- Plaatsvervangend SG van J&V
- Directeur directie regie migratieketen
- Directeur Migratiebeleid
- Directeur Directie Eigenaarsadvisering

- Plv. directeur en hoofd ketensturing
- Plv. Hoofd asiel, opvang en terugkeer
- Afdelingshoofd AO&T
- Hoofd afdelingen ketenvoorzieningen
- Hoofd Analyse Proeftuin Migratieketen
- Plv. programmadirecteur Flexibilisering Asielketen
- Clustercoördinator DEA
- Senior Adviseur DEA 1
- Senior Adviseur DEA 2
- Adviseur DRM
- Adviseur DRM
- Accounthouder IND
- Accounthouder COA
- Accounthouder DT&V
- Accounthouder AVIM
- Operationeel ketenregisseur Ter Apel
- Medewerker programma Flexibilisering Asielketen
- Business controller FEZ

BIJLAGE 3

# Geraadpleegde documenten



**Aantal geraadpleegde documenten**

308

## Geraadpleegde documenten voor het onderzoek

- 02-02-2021 Tertaal rapportage periodieke monitor aanbevelingen uit rapportages
- 180705 TK+Flexibilisering+asielketen
- 181116 tk-stand-van-zaken-programma-flexibilisering-asielketen-en-capaciteit-voor-de-opvang-van-asielzoekers
- 190411 Stand van zaken Programma Flexibilisering Asielketen
- 191115 tk-voortgang-programma-flexibilisering-asielketen
- 19u.000554 Ministerie van JenV - Begroting 2020
- 200616 tk-voortgang-programma-flexibilisering-asielketen
- 200617 Toekomstbeeld Naar een flexibel en effectief asielsysteem
- 20140614 Organisatie en Formatierapport - 'Op weg naar een nieuwe IND' v1.0
- 20170315-IFV-Vluchtelingen-crisis-2015-lessen-uit-de-crisisnoodopvang
- 2018 T1 rapportage 1320618
- 20180703 Managementreactie op ADR-rapport Metis.docx
- 20180717 Auditdienst Rijks mbt definitief onderzoeksrapport Onderzoek Metis
- 20181130 Eindrapport ENO versie 1.0
- 2019 JenV Brochure Sturingsmodel
- 2019 Strategisch verhaal 'Samen één IND'
- 20191003 Procesbeschrijving Nareis
- 20191015 Opleidingsbeleid en -plan IND 2019-2022
- 201911 Jaarplan IND 2020
- 20191113 OB-2 HIL implementatieplan
- 20191219 Getekende opdrachtbrief IND 2020
- 20200123 Eindrapport KPMG Review Sturen op cijfers IND v1.0
- 20200310 Bijlage Formatieoverzicht OF-rapport IND 31-12-2019 versie 10-03-2020 def
- 20200407 Managementreactie op het KPMG onderzoeksrapport 'Review Sturing op cijfers'
- 20200529 Rapportage IND Tertaal 1 2020
- 20200730 - BuCa reservecapaciteit\_juli 2020\_v3.1
- 20200822 Bijlage bij Aanpak Versterken Operationele aansturing
- 20200826 Hoofdpijnennota COA eindversie
- 20200929 Rapportage IND Tertaal 2 2020
- 20201013 Risicomanagement beleid IND v1.0 (vastgesteld in MT-IND)
- 20201109 Plan van aanpak projecten en programma Verbeteren Asiel

## Documentatielijst

- 20201110 IND PortfolioGovernance v2.0 (vastgesteld in portfolioboard)
- 20201110 Procesbeschrijving Sturen op aanbevelingen uit rapportages en periodieke monitor v1.0
- 20201210 Toelichtende nota bij PenC kalender 2021
- 20201215 IND Plan van Aanpak RIE PsA - MWO 2020\_1.0
- 20201218 Bijlage Eindrapport\_werkgroep Naar een robuuste IND (finaal concept - ter besluitvorming)
- 20201906 Bekostigingsafspraken IND en MinJenV 2019 (definitief)
- 20210119\_COA\_doorrekening Stabiele Opvangcapaciteit COA
- 2021019 Eindpresentatie Robuuste IND - toelichting voor bestuurlijke driehoek
- 20210202 Monitor rapportages December\_nav bespreking met MT-IND (Vervangt vorige versie)
- 20210202 Procesbeschrijving Asiel
- 20210209 Monitor rapportages December\_nav bespreking met MT-IND
- 20210209 Rapportage IND Tertaal 3 2020
- 20210210 Validatie Productieplan IND Asiel en Bescherming 2021 definitief
- 20210211 Asieldashboard
- 20210222\_Handleiding Asieldashboard
- 20210309 Kadernota tactische tafels (vastgesteld in MT-IND 9 maart 2021)
- 20210316 Managementgesprek als onderdeel P&C cyclus.
- 20210325 Getekende Opdrachtbrief IND 2021
- 20210422\_Concept\_Visualisatie voortgang digitalisering Migratieketen
- 21081a DATASET doorstroom (aangeleverd via KMI+)
- 21081a DATASET instroom (aangeleverd via KMI+)
- 21081a DATASET instroom beroep (aangeleverd via KMI+)
- 21081a DATASET uitstroom (aangeleverd via KMI+)
- 21081a DATASET uitstroom beroep (aangeleverd via KMI+)
- 240620 verslag eerste tertaalgesprek COA 2020 + monitoringsoverleg COA
- 3. COA 2e tertaalrapportage
- 3003 Definitief Toezichtsarrangement COA
- 3160-governance-meerjaren-productie-prognose-migratieketen-volledige tekst
- A&B - 2020 T1 v1.0
- A&B - 2020 T2 v1.1
- A&B - 2020 T3 v0.1
- Aanbieding beleidsdoorlichting begrotingsartikel 37.3 (DT&V)
- Aanpak overlastgevende asielzoekers (Inspectie JenV)
- Aanschrijving 2020 (DT&V)
- aanschrijving DTV 2021
- aanvullende opdrachtbrief Dienst Terugkeer 2018 13 augustus J. Kap

## Documentatielijst

- AB14102020 PT. 10 III Bijlage 2 Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen
- ACVZ-advies Samen werken aan terugkeer
- Addendum OF Rapport DTV
- Advies IV-opgave 2020-2024 versie 1.0
- Advies over ministeriële verantwoordelijkheid (Raad van State)
- Agressie-incidenten in de asielopvang. Over de aard van incidenten en de ervaringen van medewerkers (WODC, TU Twente)
- Antwoorden Kamervragen over het bericht Achterstanden bij IND in behandeling asielaanvragen
- Asielmonitor (SAMR)
- Asielstroom 2014-2016: een cohort asielzoekers in beeld (Algemene Rekenkamer)
- Asielzoekers in het gareel? Plan-, proces en effectevaluatie werking extra begeleiding en toezichtlocaties (WODC)
- Begroting en jaarplan 2021 COA def
- Bekostigingsafspraken COA 2021 (vastgesteld bij jggesprek 2021)
- Beleidsdoorlichting artikel 37.3 (DT&V)
- Beleidsdoorlichting begrotingsartikel 37.2 (MJenV)
- Beoordeling beleidsdoorlichting beleidsartikel 37.3 Terugkeer (DT&V)
- Bewijsnood: Wanneer nationaliteit en identiteit ongelooftwaardig worden bevonden (Amnesty International)
- Bijdrage Jaarrapportage T3 Ontwikkeluren (versie 1)
- Bijlage 1 Raming spontane asielaanvragen
- Bijlage 1 MPP indicatoren
- Bijlage 1 Productie IND (asiel) (concept) v2
- bijlage 1 prognose instroom 1e asielaanvraag
- bijlage 1 rapport Gateway
- Bijlage 2 - 1e tertaalrapportage 2020 COA def
- Bijlage 2 - Tertaalrapportage IND april 2020 JenV
- Bijlage 2 MPP indicatoren
- Bijlage 2 Raming spontane asielinstroom
- Bijlage 2. 3de tertaalrapportage DTV 2018 definitief
- Bijlage 3 - Definitieve versie Implementatieplan
- Bijlage 3 - Definitieve versie Implementatieplan
- bijlage 4 sturingsafspraken 2018 DTV
- Bijlage 7 toelichting MPP-ramingen
- Bijlage T2 rapportage IND augustus 2020 (def)
- Brede maatschappelijke heroverweging: naar een wendbare migratieketen (Rijksoverheid)
- Brondocument DTV Ontwikkelt 18 feb 19
- Brondocument DTV Ontwikkelt uitgeschreven voor medewerkers
- Calculatiemodel kostprijzen (van urennorm naar €) IND totaal - KP 2018 (versie SG, 20-11-2017)
- Calculatiemodel kostprijzen (van urennorm naar €) IND totaal - KP 2019 (def)



## Documentatielijst

- Calculatiemodel kostprijzen (van urennorm naar €) IND totaal - KP 2020 (SG)
- Calculatiemodel kostprijzen IND TOTAAL KP 2021 (SG versie 29-01-2021)
- Calculatiemodel kostprijzen IND TOTAAL KP 2021 (SG versie 29-01-2021)
- Capaciteitsvraag EY (aangeleverd door COA)
- COA Productenklapper 2020
- Conceptverslag driehoek 21 januari handelingsperspectief COA
- Conceptverslag driehoek handelingsperspectief COA
- Conceptverslag driehoek monitoring COA 16 april 2020 v2
- Dashboard DG december 2019 (DT&V)
- Dashboard DG december 2020 (DT&V)
- Dashboard DT&V grafisch-december 2019
- Dashboard DT&V grafisch-december 2020
- Dashboard DT&V grafisch-januari 2021
- Dashboard TenT - jan21 - definitief
- Dashboard.Regulier.Januari.2021
- De opvang van overlastgevende asielzoekers (Inspectie JenV)
- De planning- en Control cyclus - visualisatie kalender
- Def conceptverslag strategische sessie DTV
- Definitief overdrachtsdocument herontwerp IenR-proces en doelgroepgerichte benadering\_vastgesteld 16-07-2020
- Definitief overdrachtsdocument maatregel asielvergunning van 5 naar 3 jaar\_vastgesteld 16-07-2020
- Definitief overdrachtsdocument pilot terugkeerspoor\_vastgesteld 16-07-2020
- Definitief overdrachtsdocument Programma Flexibilisering Asielketen\_vastgesteld 16-07-2020
- Definitief overdrachtsdocument programmalijn flexibele opvang\_vastgesteld 16-07-2020
- Definitief overdrachtsdocument programmalijn GVL v2.0\_vastgesteld 16-07-2020
- Definitief overdrachtsdocument samenvoegen gehoren en flexibele AA\_vastgesteld 16-07-2020
- eerste aanvullende opdrachtbrief DT&V 2020
- Eerste tussentijdse subsidieverlening COA 2020 - ondertekend
- Eindrapport BMC - Onderzoek transitielasten agentschapvorming COA
- Eindrapportage BCG Organisatiecriteria vreemdelingenketen (2014)
- Eindrapportage Controlfunctie en kostprijsmodel IND
- ErnstYoung COA (data aangeleverd vanuit KMI+)
- ErnstYoung DTenV (data aangeleverd vanuit KMI+)
- ErnstYoung IND (data aangeleverd vanuit KMI+)
- Evaluatie COA: oordeel en advies over doeltreffendheid, doelmatigheid, sturing en toezicht (ABDTOPConsult)
- Evaluatie sturingsmodel JenV eindrapport AEF

## Documentatielijst

- Factsheet Migratieketen
- Format oplegnote TB 2019
- Geactualiseerd Afwegingskader In-en Doorstroom
- Geen tijd te verliezen: Van opvang naar integratie van asielmigranten (WRR)
- goedkeuringsbrief begroting 2020
- Handout kennismaking DGM (DT&V)
- Het vertrekproces van de Armeense kinderen (Inspectie JenV)
- Hoofdlijnennota DTV 2021
- Hoofdlijnennotitie 2020 dgM (DT&V)
- IND Academie - Ontwerp en implementatieplan (excl.
- IND begroting 2019
- IND Begroting 2020 (SG versie)
- IND begroting 2021 (SG versie def)
- IND Bekostigingsafspraken juni 2019
- IND Jaarcijfers 2019 aantal aanvragen groeit sterk
- IND Jaarplan 2019
- IND Jaarplan 2021
- In-door en uitstroom gegevens IND
- Informatieoverdracht in de asielketen (Inspectie JenV)
- Informatieprotocol COA
- Initiele beschikking COA 2020
- Initiele beschikking postversie COA 2021
- Instemmingsbrief Begroting COA 2019
- Instemmingsbrief COA 2020
- Instemmingsbrief DTV jaarplan 2019
- Instemmingsbrief IND 2019
- Instemmingsbrief IND 2020
- Instemmingsbrief jaarplan en begroting DTV 2020
- Instemmingsbrief jaarplan en begroting DTV 2021
- instemmingsbrief met ondertekening JenV
- Instemmingsbriefjaarplan 2021 COA
- Jaarplan DTV 2019 concept
- Jaarplan DTV 2020
- Jaarplan DTV 2021
- Jaarplan Ketenvoorzieningen Topberaad 2021 v0.90
- Jaarrapportage/tertaal december 2019
- Jaarrekening 2020
- Jaarverslag 2020 - 9a. Management paragraaf 2020
- Jaarverslag 2020 - 9b. Jaarrekening 2020
- Kamerbrief staatsecretaris J&V "Voortgang programma flexibilisering asielketen"
- Ketenplan 2018-2022
- Kwartaalrapportage Adviesgroep Q1 2021
- lijnversie nota terugkeerspoor
- Maandrapportage DT december 2019 (DT&V)
- Maandrapportage DT december 2020 (DT&V)
- 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

## Documentatielijst

- 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
- Maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen: Analyse van beleidslogica (WODC & DSP Groep)
- MPP\_1
- MPP2019\_2 totaal v20190701
- MPP2019\_3 v20190926
- MPP2020\_2 - scenario 1 minimale variant v20200619
- MPP2020\_2 - scenario 2 maximale variant v20200619
- MPP2020\_2 - scenario 3 medio variant v20200619
- MPP2020\_3 - scenario 1 minimale variant v20200924
- MPP2020\_3 - scenario 2 maximale variant v20200924
- MPP2021\_1 - scenario 1 minimale variant v20210208
- MPP2021\_1 - scenario 2 medio variant v20210208
- MPP2021\_1 - scenario 2 medio variant v20210208 (1)
- MPP2021\_1 - scenario 3 maximum variant v20210208
- Nota aanpassing niet-vergunninghouders
- Nota MPP
- Nota MPP 20180219
- Nota MPP definitief
- Nota MPP na Topberaad
- Nota MPP Topberaad
- Nota MPP2019\_3 topberaad
- Nota MPP2020\_1 topberaad
- Nota MPP2020\_3 Topberaad definitief
- Nota MPP2020-2 Topberaad
- Nota MPP2021\_1 Topberaad v20210210
- Nota Topberaad
- Nota: Begrotingsbesluitvorming: Follow-up Besluitvormingsmemorandum (BVM)
- Notitie AVIM grenstaken, internationale ontwikkelingen en vreemdelingenzaken & migratiecriminaliteit
- Notitie avim2021 def
- Notitie opvang met draagvlak
- Notitie\_prognose\_1e\_asielinstroom\_dd20190627b
- Obeya format 2021 wk09 (directie A&B)
- Onderzoek controlfunctie en kostprijsmodel IND (EY)
- Onderzoek doorlooptijden IND (Significant)
- Onderzoek naar de Algemene Asielprocedure (Inspectie JenV)
- Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht. (Commissie van Zwol)
- Opdrachtbrief 2019 DTV

## Documentatielijst

- Opdrachtbrief DTenV 2020
- opdrachtbrief DTV 2018
- Opdrachtbrief DTV 2020
- Oplegnota 1e MPP 2021
- Oplegnota 2e MPP 2020
- Oplegnota Protocol Digitaal Samenwerken (tbv Dki)
- Oplegnota TB MPP2020\_1
- Oplegnota Topberaad
- Organigram DT&V
- Organisatie en Formatie Rapport DTV
- Overdrachts- en samenwerkingsdocument DTV
- PenC kalender 2021
- Pieken en dalen: Naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders (ACVZ)
- Plan- en procesevaluatie pilot Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (WODC & Regioplan)
- Plan van aanpak - Kostprijsonderzoek 2018, 2019 en 2020 (def)
- Plan van aanpak adviesproject vreemdelingenbewaring (ACVZ)
- Plan van aanpak terugkeerspoor
- Planning uit kwartaalrapportage los
- Procesevaluatie pilot Tynaarlo (WODS & Regioplan)
- Productcatalogus IND 2019 definitief
- Prognose 1e asielinstroom MPP2019\_3
- Prognose 1e asielinstroom MPP2020\_1
- Protocol Digitaal samenwerken versie 0.95
- Rapport Herijking COA 6 mei 2019
- Rapportage IR 2019\_12\_feb\_2020\_FIN
- relatiestatuut DTenV november 2020 def
- Relatiestatuut DTV oktober 2020 def
- Resultaatafspraken AVIM 2019 - 2022
- Resultaatafspraken AVIM 2019 - 2022 aanbieding
- Samenvatting brondocument DTV Ontwikkelt
- Systeemlandschap DTV 2021
- T1 rapportage DTenV 2019
- T1 rapportage DTenV 2020
- T2 rapportage DTenV 2019
- T2 rapportage DTenV 2020
- T3 rapportage DTenV 2019
- Tertaalrapportage IND april 2018
- 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
- TK Leidraad Terugkeer en Vertrek
- tk-bijlage-evaluatie-coa
- tk-terugkeer-van-afgewezen-asielzoekers
- Topberaad migratie 2019
- Topberaad migratie 2020

## Documentatielijst

- Tweede tertaalrapportage 2020 def incl bijlage A en B
- Verslag BO COA 29 juni 2020
- Verslag BO T2 DTenV okt. 2020
- verslag BO Tertaal 2 DTenV
- Verslag driehoeksgesprek 10 dec handelingsperspectief COA 2019
- Verslag extra Driehoeksoverleg IND 190121
- Verslag gesprek Stas-OR COA d.d. 16 januari 2020
- Verslag jaarplangesprek 2021 COA
- Verslag monitoringsoverleg COA 21 september 2020
- Verslag monitoringsoverleg COA 25 augustus 2020
- Verslag strategisch overleg COA 28062019
- Verslag strategische sessie COA Duurzaamheid
- Verslag T1 gesprek 2020 DTenVdef
- Verslag T1-gesprek COA 18 juli 2019 (2)
- Verslag T2-gesprek COA 2019
- Verslag T3 tertaalgesprek DTenV
- verslag tweede tertaalgesprek COA 2020 OUD
- Vervolgevaluatie van de Wet biometrie vreemdelingenketen (WODC, Rijksuniversiteit Groningen)
- Vreemdeling in de strafrechtketen (Inspectie JenV)
- Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse (ABDTOPConsult)
- Weten en Wegen: advies over het gebruik van landeninformatie in de asielprocedure (ACVZ)