

Vergaderjaar 2020–2021

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2764

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2021

Tijdens de begrotingsbehandeling op 26 november 2020 (Handelingen II 2020/21, nr. 30, items 5 en 7) heb ik uw Kamer toegezegd een externe, onafhankelijke doorlichting van de asielketen te laten uitvoeren. Ik vind het belangrijk continu kritisch te blijven kijken om verder aan een robuuste en toekomstbestendige asielketen te kunnen bouwen. De doorlichting heeft geleid tot twee rapporten. Eén rapport gaat in op de sturing op en binnen de IND. Het andere rapport gaat in op de sturing op en binnen de asielketen. Op 21 mei jl. (Bijlage bij Kamerstuk 19 637, nr. 2740) heb ik u de door EY opgestelde rapporten aangeboden en aangegeven dat ik u voor het zomerreces nader zou informeren over de waardering van de rapporten en de geplande vervolgstappen. Met deze brief voorzie ik uw Kamer hierin.

Duiding en opvolging van de doorlichting

Allereerst onderschrijf ik de constatering van EY dat de medewerkers van de ketenpartners en mijn ministerie zich met grote vasthoudendheid en toewijding inzetten en dat op vele fronten goed werk wordt geleverd. Dit geldt voor alle ketenpartners in de migratieketen. Tegelijkertijd zie ik, en deze rapporten bevestigen dat beeld, dat het beter kan. Gezamenlijk gaan we werken aan die verbetering.

Samen met de ketenpartners IND, COA, DT&V en politie heeft een duiding van de beide rapporten plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot een breed gedragen en positieve appreciatie van de gedane aanbevelingen. De aanbevelingen bieden een helder inzicht van de knelpunten en mogelijkheden om het functioneren van de keten en de IND te verstevigen. Ik hecht er grote waarde aan dat de opvolging van de doorlichting met urgentie binnen de IND, de keten en het Ministerie van Justitie en Veiligheid wordt opgepakt. Tegelijkertijd vragen de aard en omvang van de rapporten en de bevindingen om een zorgvuldige aanpak die de komende periode gefaseerd nadere invulling krijgt. Daarbij krijgen acute

zaken prioriteit en worden deze als eerste aangepakt, vervolgens volgt de verdere doorontwikkeling gericht op toekomstbestendigheid.

Ik ga eerst kort in op de doorlichting van de IND, die door de IND nader is uitgewerkt. Voor de uitgebreide toelichting verwijs ik naar de brief van de IND aan mij, die als bijlage is toegevoegd¹. Daarna ga ik in op de doorlichting van de asielketen. Uiteraard is er nauwe samenhang, samenwerking en onderlinge afhankelijkheid van vele ketenpartners. Dit betreft naast de organisaties die betrokken waren bij de onderzoeken, ook partners binnen de rijksoverheid, de advocatuur, decentrale overheden en samenwerkingsverbanden. De nauwe samenwerking zal in die brede migratieketen behouden blijven en de opvolging van de beide doorlichtingen zal in gezamenlijkheid plaatsvinden. Ook de rechtspraak zal, als partner van de keten, in het kader van de logistieke afstemming zo nodig betrokken worden.

Doorlichting IND

De onderzoekers constateren in de doorlichting van de IND dat er inhoudelijk goed werk wordt geleverd door de medewerkers van de IND. Het rapport laat ook zien dat het organisatie- en sturingsmodel en (de wendbaarheid van) het personeelsbestand aanpassing behoeven voor de taken waar de IND voor staat. Tevens is vastgesteld dat het een uitdaging voor de IND is om de (toenemende) complexiteit van de uitvoering en verandering een goede plaats te geven, mede gezien de politieke aandacht, de druk en de gevoeligheid van het onderwerp asiel en het absorptievermogen van de IND. De analyse geeft een (verdere) prikkel tot verandering.

Ik onderschrijf de analyse en zie dat een aantal in het rapport genoemde thema's door de IND zijn onderkend en al zijn opgepakt. Tegelijk volgt uit het rapport dat een stevige veranderstrategie nodig is om de basis op orde te krijgen en dit structureel voor de langere termijn vast te houden. Het rapport geeft inhoudelijk richting en biedt inzichten om dit te realiseren. Deze veranderopgave sluit aan bij de Rijksbrede inzet op het versterken van de wendbaarheid, continuïteit en toekomstbestendigheid van uitvoeringsorganisaties als benoemd in de rapporten van het traject Werk aan Uitvoering (WaU) (Kamerstuk 35 387, nr. 2) en de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) (Kamerstuk 35 510, nr. 2).

Ik heb waardering voor de wijze waarop de IND met de aanbevelingen van het rapport aan de slag is gegaan. De IND heeft met een brede vertegenwoordiging van de organisatie het rapport geïnternaliseerd en verbonden aan de al lopende veranderopgave op basis van eerdere rapporten. De IND is al met de aanbevelingen van deze rapporten aan de slag; de doorlichting geeft een aanvullende opdracht aan de IND en maakt duidelijk dat er een majeure veranderopgave ligt voor de IND. Het vergroten van de betrouwbaarheid, het responsief zijn en het beter presteren op de opdracht vormen de kern van de veranderopgave. De IND zal de verandering aan de hand van vijf thema's inzetten:

- *Sturing op de IND*
Het versterken van de ambtelijke sturingsdriehoek op basis van realistische en voorspelbare opdrachtverstrekking (inclusief de bekostiging) en -uitvoering.
- *Sturing binnen de IND*
Het versterken van de resultaatgerichte sturing in alle geledingen van de organisatie.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

- *Personeel en productiviteit*
De IND zet in op het ontwikkelen en behouden van de ervaren medewerkerspopulatie, het ontlasten van het beslisproces door nieuwe medewerkers op te leiden bij de IND Academy en op verzuimpreventie en welzijnsbevordering van medewerkers. De combinatie van deze maatregelen zal ertoe leiden dat de productiviteit verhoogd kan worden. Daarnaast vergroot de IND de wendbaarheid via het inzetten van een flexibele (interne) schil.
- *Cultuur*
Het aanpassen van de cultuur van de organisatie naar een cultuur waarin gestuurd wordt op resultaat (waaronder kwaliteit), waarin zakelijke afspraken en elkaar aanspreken op verantwoordelijkheden de norm is.
- *Informatievoorziening (IV)*
De IND zet in op een meerjarig traject om het IV-landschap en de bijbehorende voorzieningen technisch te vervangen en functioneel te vernieuwen. Deze veranderopgave omvat verbeteringen van verschillende aard en omvang. De grootste veranderopgave is de vervanging van het primair processysteem INDiGO.

De veranderingen binnen de IND zijn gezien de positie van de IND in de asielketen fundamenteel voor de ontwikkeling in de rest van de asielketen. Op die manier heeft de gehele keten een belang om de voorziene verbeteringen te realiseren en daarmee bij te dragen aan het overkoepelende belang om ketenbreed de daadkracht en efficiëntie door te ontwikkelen. Daarbij hoort ook dat alle betrokken spelers in de keten zich verantwoordelijk voelen, verantwoordelijkheid nemen en verantwoordelijk zijn.

Enkele thema's uit de aanbevelingen over de IND hebben ook bredere reikwijdte en raken de gehele asielketen. Het betreft onder meer de werking van de Plan-Do-Check-Act (PDCA)-sturingscyclus, de ambtelijke sturingsdriehoek en de bekostiging van de beoogde ontwikkelingen voor de hele asielketen.

Doorlichting asielketen

In de huidige inrichting van de asielketen zijn reeds veel positieve elementen aanwezig om samenwerking, processen en sturing in de asielketen succesvol te laten verlopen. Er zijn ketenstructuren voor onderlinge afstemming, er is één DG binnen JenV met een directeur Regie Migratieketen die de verantwoordelijkheid heeft regie op de keten te voeren en er is een overkoepelend systeem om gegevens uit te wisselen.

Naast deze positieve elementen is geconstateerd dat er op meerdere onderdelen kansen liggen om de keten te versterken. De handelingsperspectieven geven richting hoe dit gerealiseerd kan worden. Ik onderschrijf de richting van deze perspectieven en zie deze als een kans om de samenwerking binnen de keten verder te stroomlijnen, de efficiëntie van de uitvoering te verbeteren en de flexibiliteit van de asielketen te vergroten. De beoogde veranderingen hebben tevens betrekking op de wederkerigheid in de onderlinge verhoudingen en manier van samenwerken binnen de keten.

Opvolging van de beide rapporten betekent een stevige veranderopgave voor de IND, de gehele keten en het Ministerie van Justitie en Veiligheid. In het rapport over de doorlichting van de asielketen is deze opgave verwoord in negen handelingsperspectieven, die in het rapport nader geduid worden met verschillende onderliggende aanbevelingen. Het gaat om de volgende handelingsperspectieven:

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;
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.

De in het rapport over de doorlichting opgenomen handelingsperspectieven wil ik in het vervolgtraject verder clusteren in vier thema's. Dit biedt een meer omvattend beeld op de verschillende bouwstenen waar de keten mee aan de slag gaat.

- Bewuster werken vanuit de ketengedachte, met als doel het verleggen van de focus op (de resultaten van) de eigen organisatie naar de focus op (de resultaten van) de keten, zonder de focus op de eigen taak uit het oog te verliezen.
- Het verbeteren van de governance en sturing, met als doel het in lijn brengen van de sturing op en binnen de keten met de sturing op de individuele opdrachten van de ketenpartners.
- Het optimaliseren van de keteninformatievoorziening, met als doel het investeren in de beschikbaarheid van eenduidige stuur- en verantwoordingsinformatie op en van de keten en het beter uitwisselen van informatie die medewerkers in de keten nodig hebben om hun werk te doen. Hierbij gaat het om het optimaliseren van bestaande voorzieningen.
- Een bekostiging die past bij de dynamiek van de asielketen, met als doel het laten aansluiten van de financiering van de ketenpartners passend bij de benodigde stabiliteit én flexibiliteit.

Bewuster werken vanuit de ketengedachte

Het eerste thema is het bewuster werken vanuit de ketengedachte en heeft betrekking op het handelen vanuit het ketenperspectief door het departement en de ketenpartners, zonder de focus op de eigen taak uit het oog te verliezen.

Onder dit thema vallen de handelingsperspectieven:

1. Definieer een ketendoelstelling en vertaal deze door naar opdrachten voor de keten en ketenpartners;
5. Versterk de ketencultuur;
8. Evalueer verantwoordelijkheden en processen aan de hand van de ketendoelstelling;

In de doorlichting is geconstateerd dat de ketenpartners zich primair richten op de eigen taakuitvoering en organisatie. Een volgende stap is om meer te handelen vanuit het ketenperspectief. Dit biedt mogelijkheden om vanuit een ander perspectief te komen tot een meer optimale werkverdeling, om zo overlappend en dubbel werk te voorkomen.

Startpunt voor het werken vanuit de ketengedachte is het formuleren van een helder ketendoel. Het huidige ketendoel, waarvan in het rapport is

beschreven dat het een opsomming is van de afzonderlijke organisatie-doelen, is als volgt geformuleerd:

Ervoor 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.

Ik wil met de ketenpartners in 2021 een nieuw ketendoel formuleren, en dat doel en de daaruit voortkomende opgaven ook laten aansluiten bij de maatschappelijke opgave. Elementen die hierin een plek zullen krijgen zijn: professioneel, efficiënt, robuust, flexibel, humaan, verantwoordelijk en betrouwbaar, waarbij we het perspectief van de vreemdeling en de Nederlandse samenleving niet uit het oog verliezen. Het nieuwe ketendoel vormt een uitgangspunt voor de taakuitvoering van alle medewerkers in de keten en zal ook de basis worden voor het ketenplan van 2022 en verder. Aan de hand van het ketendoel worden in 2022 de huidige processen, taken en verantwoordelijkheden daarop getoetst en waar nodig in lijn gebracht met het ketendoel. Het ketendoel speelt ook een belangrijke rol in het investeren in de samenwerkingscultuur in de keten en in de wisselwerking met de maatschappij en met stakeholders.

Verbeteren van de governance en sturing

Het thema governance en sturing heeft betrekking op de manier waarop samenwerking binnen en sturing op de keten is ingericht. Onder dit thema vallen de handelingsperspectieven:

2. Verbeter de governance van de keten;
3. Implementeer over de gehele breedte van de keten een sluitende Plan-Do-Check-Act (PDCA)-cyclus;
6. Investeer in de driehoek;
9. Herzie de aansturing van de politie en de positie van de AVIM binnen de politie.

Ik hecht veel waarde aan de doorontwikkeling en duurzame professionalisering van de governance en sturing. In de asielketen is nauwe samenwerking en afstemming van groot belang. Hiervoor zijn gremia zoals het Topberaad en deelberaden ingericht. EY benoemt dit als een sterk punt om te behouden en door te ontwikkelen en ik onderschrijf dat. Deze robuuste governance zorgt tegelijkertijd soms voor onduidelijkheid in de verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De komende periode worden de verschillende overleggen in de asielketen nader gedefinieerd en gestroomlijnd, zodat er eenduidiger afstemmings- en sturingslijnen ontstaan en duidelijk is waar welk besluit genomen wordt. Van deze overleggen wordt expliciet vastgelegd:

- Wat de taken en verantwoordelijkheden zijn;
- Welke organisaties met welk mandaat zijn vertegenwoordigd;
- Hoe de gremia onderling met elkaar samenhangen; en
- Op welke wijze in de keten afgestemde voorstellen ten uitvoer worden gebracht.

Voorts wil ik de opdrachten beter meetbaar en concreter maken voor de ketenpartners. Hiermee wil ik monitoren, bijsturen en verantwoorden beter mogelijk maken, een aanbeveling die eerder ook is gedaan bij de aanbevelingen van de POK en WaU. Het is van belang politieke- of beleidswensen, wetgeving en plannen tijdig gezamenlijk te beoordelen op uitvoerbaarheid voordat nieuw beleid wordt vastgesteld en ingevoerd. Dit betekent dat ik de consequenties van nieuwe of omvangrijke opdrachten

aan de organisaties vooraf laat toetsen door de uitvoering met behulp van bijvoorbeeld een uitvoeringstoets, een lichtere impactanalyse of anderszins. Hierbij volg ik het kabinetsbeleid onder meer rond het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving. De consequenties van grotere veranderingen wil ik, conform het beleid van het kabinet, in de regel na een jaar laten evalueren aan de hand van een invoeringstoets, waarbij ook gekeken wordt naar de beoogde effecten.²

In de doorlichting worden verschillende mogelijkheden benoemd om het in 2017 ingevoerde sturingsmodel met een eigenaar ((p)SG), opdrachtgever (DG) en opdrachtnemer verder te optimaliseren en te verbinden met de afstemming in de keten en het Topberaad (waar de ketenpartners en de opdrachtgever samen komen). Voor de aansturing van de individuele organisaties blijft de driehoek leidend, zoals ook geadviseerd door EY. Daarbij zal worden onderzocht op welke wijze ketensamenwerking op bestuurlijk niveau versterkt kan worden. Een nadrukkelijke opgave voor het ministerie is het investeren in de rolvastheid van de deelnemers en de capaciteiten en vaardigheden van de directies van de opdrachtgever en eigenaar. Hiermee verwacht ik de beoogde optimalisatie van de ambtelijke sturingsdriehoek en een grotere aandacht voor ontwikkelingen op langere termijn te realiseren. In de afstemming van ketenpartners met de opdrachtgever in het Topberaad, zullen onderwerpen die bijstelling van de opdracht, de begroting en/of de langetermijnstrategie vragen formeel worden vastgesteld in de driehoek. Dit moet ervoor zorgen dat werkafspraken eenduidig en helder afgestemd en vastgesteld worden.

De aanbeveling voor de AVIM (Afdeling Vreemdelingspolitie, Identificatie en Mensenhandel) binnen de politie verdient bijzondere aandacht. AVIM kent namelijk meerdere gezagen voor de taken die zij uitvoert. Voor de taken die voortvloeien uit de Vreemdelingenwet en aanverwante wet- en regelgeving, waarover ik het bevoegd gezag heb, wil ik de opdracht voor de politie meer in lijn brengen met de andere organisaties. Een goede aansluiting van AVIM op de doelstellingen van de asielketen moet leiden tot een betere uitvoering van de taken die de politie uitvoert in de migratieketen. Ik zal samen met de politie verkennen op welke manier deze aansluiting het beste kan worden bewerkstelligd. Een van de elementen daarvoor betreft de bijstelling van de prestatieafspraken met de politie.

Ten aanzien van de aanbeveling voor de MPP verwijs ik naar de brief (Kamerstuk 19 637, nr. 2765) *Beleidsreactie Governance Meerjaren Productie Prognose migratieketen*.

Optimaliseren van de informatievoorziening

Het derde thema betreft het optimaliseren van de informatievoorziening en gaat over de operationele informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners en het realiseren van ketenbrede stuurinformatie.

Onder dit thema vallen de handelingsperspectieven:

3. Implementeer over de gehele breedte van de keten een sluitende PDCA-cyclus;
7. Benader de doorontwikkeling van informatie-uitwisseling (in het primair proces) meer vanuit het ketenperspectief;

Om de taken binnen de keten goed uit te kunnen voeren is het belangrijk dat er goede stuurinformatie is om de ontwikkeling beter te monitoren en vervolgens hierop bij te sturen. Binnen de keten is veel data beschikbaar.

² Bijlage bij Kamerstuk 35 510, nr. 2.

Ik wil ervoor zorgen dat informatie nog beter beschikbaar is en ontsloten wordt, waardoor alle ketenpartners en JenV over dezelfde gevalideerde stuurinformatie beschikken en daarop kunnen monitoren, bijsturen en verantwoorden. Met deze informatie is de keten ook beter in staat om maatschappelijke en politieke vragen te beantwoorden. De beschikbaarheid van informatie is echter afhankelijk van de data die wordt vastgelegd in de administraties van de ketenpartners. Ik verwacht dat extra inzet op datakwaliteit bij de individuele ketenpartners kan bijdragen aan het versterken van de informatie over de keten.

Uit de doorlichting blijkt dat binnen de keten voldoende faciliteiten beschikbaar zijn in de informatievoorziening tussen ketenpartners voor de uitvoering van de primaire processen. Verdere verbetering is mogelijk door te investeren in de beschikbaarheid van gegevens over een vreemdeling die medewerkers voor de uitoefening van hun taken nodig hebben. De slagkracht van de keten kan vergroot worden wanneer medewerkers sneller een actueel beeld van de vreemdeling hebben en wanneer optimaal wordt ingezet op informatie gestuurd werken. De aanbevelingen uit het rapport en eerdere onderzoeken naar de informatievoorziening worden betrokken om te bezien op welke wijze deze ontwikkeling versneld kan worden.

Bekostiging die past bij de dynamiek van de asielketen

Het vierde en laatste thema betreft een passende financiering bij de benodigde flexibiliteit van de organisaties in de asielketen. Onder dit thema valt het handelingsperspectief 4: Sluit de bekostiging aan op de benodigde flexibiliteit van de organisaties.

De huidige wijze van bekostigen lijkt de robuustheid, efficiëntie en flexibiliteit van de ketenpartners soms in de weg te zitten. In 2019 zijn afspraken gemaakt over de stabiele financiering van de IND, deze waren echter tijdelijk van aard. In het rapport wordt beschreven dat een verbetering van de huidige bekostigingsafspraken gerealiseerd kan worden door deze meer aan te laten sluiten bij het tempo waarmee organisaties in de asielketen kunnen op- en afschalen. Tot slot kent de politie een vaste formatie voor de asieltaken, terwijl de asielinstroom en daarmee het werkaanbod fluctueert.

De door EY geconstateerde knelpunten qua bekostiging doen zich in de praktijk voor. Dit vraagt van de ketenpartners enerzijds een grotere operationele flexibiliteit dan nu het geval is, maar het vergt ook een serieuze bezinning op het mitigeren van de risico's die voortkomen uit deze wijze van financieren. Om dit duurzaam het hoofd te kunnen bieden zijn stabielere elementen in de bekostiging gewenst. In de *BMH14 Naar een wendbare migratieketen* in 2020 is een aantal mogelijke oplossingen benoemd voor verandering in de bekostiging van ketenpartners.³ Deze oplossingen betreffen het realiseren van een flexibele pool medewerkers, een versterkte asielreserve, het stabiel boven de MPP-raming financieren van de ketenpartners, reservecapaciteit bij het COA en/of het aanhouden van een lagere bezettingsgraad bij het COA. Het al dan niet inzetten van dergelijke oplossingen is voorbehouden aan een nieuw kabinet. In de ambtelijke sturingsdriehoek blijft onverminderd aandacht voor een optimale bekostiging van de keten. De aanbeveling over de bekostiging van de politie wordt niet overgenomen. In het recent verschenen rapport *Continuïteit in de bekostiging van politie, openbaar ministerie en*

³ Bijlage bij Kamerstuk 32 359, nr. 4.

rechtspraak wordt aanbevolen de inputbekostiging voor de politie te handhaven.⁴

Vervolg

Het vervolg op de doorlichting vereist een zorgvuldige aanpak die de komende tijd nadere invulling krijgt. Daarbij is het van groot belang dat de hele asielketen hier voortvarend en in gezamenlijkheid mee aan de slag gaat. De IND pakt de aanbevelingen uit de doorlichting IND op. Ten aanzien van de doorlichting asielketen wordt een functionaris binnen de directie Regie Migratieketen van het Directoraat-Generaal Migratie aangesteld om de benodigde versnelling te geven aan de opvolging en implementatie van de aanbevelingen. Deze functionaris zorgt ervoor dat er concrete acties uitgezet worden, met mijlpalen en legt verantwoording af. Hierbij worden zoveel mogelijk activiteiten in de lijn opgepakt. Ik zal uw Kamer op de reguliere verantwoordingsmomenten informeren over de voortgang. Het is mijn inzet om de opdracht gefaseerd aan te pakken, waarbij ik zoveel mogelijk aansluit bij de fasering die in de rapporten van EY is opgenomen.

Dit betekent dat de aanbevelingen in 2023 onderdeel zijn van de reguliere werkwijze. Vanwege de omvang en complexiteit van de aanbevelingen ten aanzien van de IND is voor specifieke aanbevelingen, waaronder de vernieuwing van de IV, een langere realisatietijd voorzien.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 29 279, nr. 649.