

Vergaderjaar 2004–2005

30 240

Immigratie- en Naturalisatiedienst

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5			
1	Inleiding	13	4.3.1	Verloop van de overdrachtsfasen	46
1.1	Aanleiding eerste verzoek	13	4.3.2	Problemen na de taakoverdrachten	47
1.2	Object van onderzoek	13	4.3.3	Aanpak problemen na de taakoverdrachten	49
1.3	Doel van het rapport	15	4.4	Conclusies	51
1.4	Tijdigheid en zorgvuldigheid	15	5	Samenwerking binnen de keten	53
1.5	Aanpak onderzoek	15	5.1	Algemeen	53
1.6	Tweede verzoek	16	5.2	Knelpunten in werkprocessen	53
			5.3	Aansturing van de keten	54
			5.3.1	Verantwoordelijken voor de sturing	54
2	Verblijf in Nederland	17	5.3.2	Effectieve sturing	55
2.1	Algemeen	17	5.4	Conclusies	56
2.2	Welke organisaties?	17			
2.3	Welke documenten?	19	6	Bedrijfsvoering IND	57
2.3.1	Visum	21	6.1	Omgaan met veranderingen	57
2.3.2	Machtiging tot voorlopig verblijf	21	6.2	Personeel	58
2.3.3	Verblijfsvergunning regulier	22	6.3	ICT: systemen en organisatie	60
2.3.4	Verlenging of wijziging regulier verblijf	22	6.3.1	Te verbeteren onderdelen	60
			6.3.2	Actuele ICT-verbetertrajecten	61
3	Tijdigheid en zorgvuldigheid	24	6.4	Uniformiteit en afbakening van werkprocessen	62
3.1	Tijdigheid	24	6.5	Fraudesignalen	62
3.1.1	Lengte beslistermijn	24	6.6	Sturing en sturingsinformatie	64
3.1.2	Registratie van de beslistermijn	25	6.7	Lerend vermogen	65
3.1.3	Meten van beslistermijnen	27	6.8	Conclusies	65
3.1.4	Rapporteren over gerealiseerde beslistermijnen	27			
3.1.5	Tijdigheid: de prestaties	28	7	Managementagenda	67
3.2	Zorgvuldigheid	33	7.1	Twinning	67
3.2.1	Standhouden van beslissingen bij de rechter	33	7.2	Aandachtspunten	67
3.3	Klachten	34	7.2.1	Doelen	67
3.4	Conclusies	37	7.2.2	Werkprocessen	67
			7.2.3	Personeel	68
4	Overdracht van taken	38	7.2.4	ICT	68
4.1	Achtergrond van de herverdeling van taken	38	7.2.5	Lerende organisatie	68
4.2	Voorbereiding van de taakoverdrachten	39	7.2.6	Informatievoorziening aan minister en Tweede Kamer	68
4.2.1	Discussie over nieuwe taakverdeling	39			
4.2.2	Inschatting te verwachten efficiencywinst	44	7.3	Keten	69
4.2.3	Problemen binnen IND bij voorbereiding taak-overnames	44	8	Reacties en nawoord	70
4.3	Uitvoering van de taakoverdrachten	46	8.1	Inleiding	70

8.2	Reactie minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie	70	8.3.3	Minister van Defensie	77
8.3	Reacties overige ketenpartners	76	8.3.4	Vereniging Nederlandse Gemeenten	77
8.3.1	Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	76	8.3.5	Korpsbeheerdersberaad	78
8.3.2	Minister van Buitenlandse Zaken	77	8.4	Nawoord Algemene Rekenkamer	79
				Bijlage Leges en kostprijzen	81

SAMENVATTING

Aanleiding onderzoek

In de zomer van 2004 deden zich veel problemen voor bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De uitgifte van verblijfsdocumenten aan vreemdelingen stagneerde en de achterstanden bij verlengingsaanvragen liepen op. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (V&I) zag zich gedwongen noodmaatregelen te nemen. Tevens verzocht zij begin oktober 2004 de Algemene Rekenkamer een onderzoek uit te voeren naar het primaire proces bij de IND, toegespitst op de reguliere toelating. De Algemene Rekenkamer toonde zich hiertoe bereid en onderzocht de prestaties, de bedrijfsvoering en de werkprocessen van de IND in de periode 2001 tot begin 2005. In april 2005 kreeg het onderzoek een uitbreiding toen de Tweede Kamer de regering opriep tot een onderzoek naar de relatie tussen leges en efficiëntie bij de IND en de minister voor V&I vervolgens de Algemene Rekenkamer verzocht deze zaak in het reeds lopende onderzoek te betrekken, hetgeen geschiedde.

Object van onderzoek

Het huidige functioneren van de IND kan niet los gezien worden van de overdracht van taken van de voormalige Vreemdelingendienst (nu Vreemdelingenpolitie) aan de IND en de gemeenten, waartoe begin 2002 besloten werd en die in de loop van 2003 en 2004 zijn beslag kreeg. De IND kreeg er taken op het gebied van de toelating van vreemdelingen bij en de gemeenten gingen baliewerkzaamheden vervullen die voorheen door de Vreemdelingendienst verricht werden. Volgens de minister voor V&I lag deze overdracht in belangrijke mate ten grondslag aan de genoemde problemen bij de IND in 2004. In het onderzoek van de Algemene Rekenkamer heeft deze overdracht van taken dan ook een belangrijke plaats ingenomen. Bekeken is hoe dit proces in zijn werk is gegaan en in welke mate de prestaties van de IND door de overdracht beïnvloed zijn. De Algemene Rekenkamer heeft zich conform het verzoek van de minister geconcentreerd op de behandeling van reguliere aanvragen voor de toelating van vreemdelingen en niet op asielaanvragen en naturalisatieverzoeken. In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt bestaat het overgrote deel van het werk van de IND uit de behandeling van dergelijke reguliere aanvragen (bijvoorbeeld van mensen die naar Nederland komen om hier te werken of te studeren of met het oog op gezinshereniging) en niet uit de behandeling van asiel- of naturalisatieverzoeken: in 2004 ging het om ruim 316 000 aanvragen tegenover nog geen 30 000 voor asiel en naturalisatie samen. Ook voor de overdracht van taken was het aantal reguliere aanvragen bij de IND al groter dan het aantal aanvragen voor asiel en naturalisatie, zeker nadat vanaf 2000 het aantal aanvragen asiel gestaag terugliep.

De minister voor V&I hanteert als doelstelling dat een vreemdeling die een verblijfsvergunning aanvraagt binnen de daarvoor gestelde termijn een besluit krijgt uitgereikt. De IND moet de aanvragen beoordelen en stelt zich ten doel dit zorgvuldig en tijdig te doen. De IND kampt echter met (te) lange doorlooptijden en het niet halen van beslistermijnen, mede doordat de IND afhankelijk is van de werkzaamheden van andere actoren in de zogenoemde vreemdelingenketen, zoals diplomatieke posten in het buitenland waar sommige aanvragen binnenkomen, of gemeenten waar vreemdelingen naar toe moeten om weer andere typen aanvragen in te dienen en om verblijfsdocumenten op te halen. De samenwerking met

ketenpartners vormde daarom eveneens een belangrijk onderdeel van het onderzoek.

Tijdigheid en zorgvuldigheid

De «tijdigheid» waarmee reguliere aanvragen voor verblijf en bezwaarschriften moeten worden afgehandeld, is in de Algemene wet bestuursrecht, de Vreemdelingenwet 2000 en andere specifieke regelgeving vastgelegd. In algemene zin geldt dat de beslistermijn begint op het moment dat het bestuursorgaan (in casu IND, gemeente of diplomatieke post) de aanvraag ontvangt en eindigt op het moment waarop het besluit wordt bekendgemaakt aan de betrokkene. Dit moet gebeuren binnen de wettelijk voorgeschreven termijn en bij ontbreken daarvan binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag. Voor reguliere aanvragen gelden de volgende termijnen:

- visum: acht weken (redelijke termijn);
- machtiging tot voorlopig verblijf: drie maanden (redelijke termijn);
- verblijfsvergunning: zes maanden (wettelijke termijn).

De IND hanteert naast de wettelijke termijnen ook «wenselijke termijnen». Die zijn voor de behandeling in eerste aanleg over het algemeen strakker geformuleerd dan de wettelijke termijnen. Voor bezwaarzaken hanteert de IND daarentegen wenselijke termijnen die ruimer zijn dan de wettelijke termijn. Dit betekent dat men er op voorhand al vanuit gaat dat het niet mogelijk is om binnen de wettelijke termijn tot afhandeling te komen. Als de beslistermijn niet gehaald kan worden, moet dit gemeld worden aan de vreemdeling binnen de termijn die voor het besluit geldt en met vermelding van de termijn waarbinnen de vreemdeling het besluit wél tegemoet kan zien.

De bevindingen van de Algemene Rekenkamer bevestigen dat de vreemdeling die Nederland om een regulier verblijf verzoekt het risico loopt niet tijdig een beslissing te krijgen op zijn of haar aanvraag. Het lukt de IND en zijn ketenpartners al langere tijd niet om alle aanvragen binnen de gestelde termijnen af te handelen, zij het dat in de gerealiseerde doorlooptijden over het algemeen wel een verbetering is te zien. Dit feit gaat gepaard met problemen rond de registratie van de looptijd van wettelijke beslistermijnen en problemen met de verdeling van de termijnen over de organisaties die in de keten samenwerken. Voor de IND is de opvoerdatum in het eigen registratiesysteem het beginpunt van het eigen beslisproces. De tijd die daarna verstrijkt tussen het beslissen en het uitreiken wordt niet systematisch geregistreerd. Voor een goed beeld van de gerealiseerde termijnen, zeker vanuit het belang van de vreemdeling geredeneerd, zou dit wel geregistreerd en beheerst moeten worden. Uit het onderzoek kwam naar voren dat vreemdelingen die een verblijfsvergunning aanvragen vanaf de aanvraagdatum gemiddeld ruim veertig weken moeten wachten, tegenover een wettelijke termijn van zes maanden.

Voorals vreemdelingen die een bezwaarschrift hebben ingediend, moeten erg lang wachten op een antwoord. Zij moeten gemiddeld twee tot vier keer langer wachten dan wettelijk is toegestaan (6 tot 10, maximaal 14 weken).

In welke mate vreemdelingen de dupe zijn van het niet tijdig beslissen over aanvragen, klachten of bezwaarschriften heeft de Algemene Rekenkamer niet precies vast kunnen stellen. Dit komt door onduidelijkheid in de registratie van de handelingen, het meten van de tijd en het rapporteren over de tijd. De betrouwbaarheid van de gegevens die de IND en de minister gebruiken is naar het oordeel van de Algemene Reken-

kamer niet gegarandeerd. Zij vindt de genoemde onduidelijkheid ongewenst. Ook acht zij het ongewenst dat de ketenpartners onderling onvoldoende afspraken hebben gemaakt over ieders aandeel in de tijd die er staat voor het behandelen van een aanvraag.

Naast tijdigheid is ook zorgvuldigheid van beslissingen van groot belang. Wat deze laatste doelstelling betreft meent de Algemene Rekenkamer dat de indicator die de IND hanteert, te weten het aantal beroepszaken dat standhoudt voor de rechter, niet alle aspecten van zorgvuldigheid belicht. Zo is het onduidelijk hoe de IND de zorgvuldigheid van de beslissingen kan meten aangaande vreemdelingen die ten onrechte wel zijn toegelaten – zij zullen namelijk nooit in beroep gaan of een klacht indienen. Ook dit risico van onzorgvuldige beslissingen dient onder ogen te worden gezien.

Overdracht van taken

In hoeverre hangt het presteren van de IND samen met het overnemen van taken van de voormalige Vreemdelingendienst? Uit de reconstructie van dit complexe overdrachtsproces blijkt dat de regie hierop gebrekkig is geweest, met name waar het ging om de toedeling en afbakening van taken tussen de betrokken organisaties en de benodigde ICT-aanpassingen. De overdracht van taken heeft geleid tot problemen die het goed functioneren van de IND tot op de dag van vandaag belemmeren. Het gaat hierbij met name om de taakverdeling tussen politie en de IND bij het toezicht in het kader van de toelating en om het vervullen van de loketfunctie door de gemeenten. Aanname bij de overdracht was dat werkprocessen rond de reguliere toelating efficiënter verlopen als de hierbij betrokken organisaties zich concentreren op hun kerntaken. Daarom werd een onderscheid gemaakt tussen toezichtstaken en toelatingstaken, en binnen deze laatste categorie tussen zogenoemde frontoffice- en backofficetaken. Over belangrijke discussiepunten werden pas in een laat stadium knopen doorgesneden en uiteindelijk werd voor een opzet gekozen die niet heeft geleid tot vermindering van het aantal contactmomenten voor de vreemdeling na binnenkomst in Nederland. De argumentatie op basis waarvan personele capaciteit werd ingeschat mist op essentiële punten onderbouwing. Van een goede voorbereiding en implementatie van het overdrachtsproces was geen sprake. Aan de kant van de IND ging veel mis. Zo werden taken onderschat en bleken plannings niet haalbaar. Complexiteit en invoering van nieuwe ICT-systemen werden onderschat. Dit resulteerde in 2004 in een reeks van uitvoeringsproblemen die om noodoplossingen vroegen. Deze veroorzaakten negatieve neveneffecten bij aanvragers van vergunningen. De beoogde efficiencywinst van de overdracht van taken is volgens de Algemene Rekenkamer nog niet gebleken, ook niet voor de vreemdeling die een verblijfsaanvraag indient.

Samenwerking binnen de vreemdelingenketen

Bij het behandelen van reguliere aanvragen zijn verschillende organisaties betrokken waarvan de werkzaamheden tezamen een keten vormen. De IND beoordeelt aanvragen die (ook) bij andere actoren (gemeenten, diplomatieke posten) binnen kunnen komen, terwijl het uitreiken van de beslissingen, al dan niet in de vorm van verblijfsdocumenten, ook via andere actoren gebeurt. In geval van beroepsprocedures kijkt de rechterlijke macht of de Raad van State naar aanvragen. Voor het toezicht is de Vreemdelingenpolitie operationeel en voor eventuele uitzettingen is de Koninklijke Marechaussee de aangewezen actor. De Algemene Rekenkamer constateert dat er in de werkprocessen binnen deze keten diverse praktische knelpunten bestaan. Zowel in de opzet als in de

aansturing van de keten zijn volgens haar verbeteringen te realiseren. Onduidelijkheden en onvolkomenheden in de werkprocessen hebben als consequentie dat niet alleen vreemdelingen niet altijd goed geholpen worden, maar ook dat er ongewenste vreemdelingen het land binnenkomen. Het risico van ongewenste vreemdelingen wordt vergroot door gebrek aan expertise voor het onderkennen van fraude en een te klein beroep op de Vreemdelingenpolitie voor het uitvoeren van fraudeonderzoeken. Het onderkennen van fraude is als taak nog onvoldoende uitgewerkt tussen de ketenpartners.

Op dit moment schort het aan een goede communicatie en samenwerking tussen de ketenpartners. Het grote aantal schakels tussen ketenpartners en binnen de IND is hier volgens de actoren zelf debet aan. De vele schakels in de keten worden ook als een probleem gezien omdat hierdoor niemand zich meer verantwoordelijk voelt, de overdracht van aanvragen veel tijd kost, er veel afstemming nodig is en de kans op fouten wordt vergroot. Problemen worden ook veroorzaakt door het feit dat de instantie die het functioneren van de vreemdelingenketen dient te coördineren geen mogelijkheden heeft het begin en eind van het proces dat door andere ketenpartners wordt uitgevoerd te sturen. De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het punt van sturing van de vreemdelingenketen niet zonder meer op elkaar aansluiten en meer met elkaar in overeenstemming gebracht zouden moeten worden.

Bedrijfsvoering IND

De IND heeft – al dan niet onder druk van buiten – veel veranderingsprocessen doorgemaakt die niet allemaal even succesvol zijn verlopen. Op het vlak van de bedrijfsvoering waren de afgelopen jaren veel problemen te constateren. Lang niet al deze problemen waren bij afsluiting van het Rekenkameronderzoek opgelost. Wat de personele inzet betreft moet de IND zijn capaciteit voor de behandeling van dossiers beter afstemmen op daarvoor benodigde tijd. De benodigde tijd voor afdoening binnen de verschillende processen was niet bekend. Verder vertoont de ICT-ondersteuning van het primaire proces ondanks verbeteringen nog gebreken. Zo zijn afzonderlijke systemen niet op elkaar afgestemd, wat een efficiënt functioneren van de organisatie in de weg staat. Ook zijn gegevensbestanden vervuild. Gezien de vele tekortkomingen en complicaties rond planning en uitvoering van verbetertrajecten op de korte termijn zijn de opbrengsten van deze trajecten onzeker.

Het project dat oplossingen moet bieden voor de korte termijn wordt door de IND grootschalig aangepakt. De planning ervan is echter op onderdelen onzeker en het is niet duidelijk welke doelen daadwerkelijk gerealiseerd gaan worden. Voor een meer structurele oplossing is een langetermijnvisie op de ICT-voorziening van de IND en haar omgeving onontbeerlijk. Er zal voldoende aandacht moeten zijn voor ketenproblematiek en voor nieuwe ontwikkelingen zoals digitale dossiers. Een zorgvuldige kosten-batenanalyse dient hierin eveneens een belangrijke plaats in te nemen.

De uniformiteit van werkprocessen, waar de invoering van processturing aan bij moest dragen, is nog niet gerealiseerd. Er moet nog het nodige uitgewerkt worden op het punt van taakafbakening en toedeling van verantwoordelijkheden. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer zou waar mogelijk gebruik gemaakt moeten worden van risicoprofielen teneinde te komen tot efficiëntere werkprocessen.

Een ander probleem betreft het signaleren en voorkomen van fraude. Dit heeft binnen het proces Regulier onvoldoende vorm gekregen. Dit brengt risico's met zich mee voor de zorgvuldigheid van het beslissen over de

aanvragen. Omdat deze problematiek niet alleen het functioneren van de IND betreft, moet de oplossing gevonden worden in afspraken voor de hele keten. De Algemene Rekenkamer acht dit een urgent punt van aandacht.

De manier waarop de IND omgaat met klachten vertoont eveneens tekortkomingen. Klachten bieden de mogelijkheid onvolkomenheden in de organisatie op het spoor te komen en aan te pakken. De Algemene Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat de IND daadwerkelijk leert van klachten, ook al zijn er verbeteringen waar te nemen. Aan de analyse van klachten dient meer aandacht besteed te worden.

Tenslotte is een belangrijk probleem dat de betrouwbaarheid van de informatie van de minister aan de Tweede Kamer over de werkprocessen en prestaties van de IND niet gegarandeerd is. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door de gebrekkige management- en sturingsinformatie die binnen de IND gegenereerd wordt en anderzijds door de vervlochtenheid van IND-verrichtingen met die van andere ketenpartners, waarover informatie ontbreekt. De verwachting bestaat dat de reeds door de IND ingezette verbetertrajecten veel van de gebreken zullen wegnemen. Volgens de Algemene Rekenkamer zijn naast een betere regie op deze trajecten in dit verband ook afspraken over de informatievoorziening door ketenpartners onderling noodzakelijk.

Leges en kostprijzen

De vraag naar de mogelijkheden om via efficiencyvergroting de kosten (kostprijzen) en daarmee de legestarieven naar beneden te brengen, kan niet worden beantwoord door het ontbreken van een goed inzicht in de kostprijzen. In principe leidt elke kostenbesparing tot een kostprijsverlaging, maar doordat het de IND ontbreekt aan een eenduidig inzicht in de kostprijzen die ten grondslag liggen aan de nieuwe legestarieven, is het niet mogelijk om gericht naar kostenbesparingen te zoeken die leiden tot lagere legestarieven. Het ontbreekt ook aan kostenvergelijkingen door de jaren heen.

Hierbij moet bovendien bedacht worden dat een kostenbesparing niet «automatisch» tot verlaging van de leges leidt omdat de kostendekking ruim onder de 100% ligt (namelijk gemiddeld 69%).

De Algemene Rekenkamer plaatst verschillende vraagtekens bij de manier waarop de leges tot stand zijn gekomen. Dit betreft onder meer de periode waarin tijdgeschreven is (vlak voor de overdracht) en het gebruikte uurtarief.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om een systematische aanpak voor de nacalculatie van kosten op verblijfsdoelniveau op te stellen en zo spoedig mogelijk het tijdschrijven voor beroep- en bezwaarwerkzaamheden in te voeren.

Managementagenda

Om de kansen op succes voor het verbeteren van het functioneren van de IND te vergroten, beveelt de Algemene Rekenkamer aan dat de IND op de kortst mogelijke termijn voor de duur van twee à drie jaar een binnenlandse twinning-partner zoekt. De Algemene Rekenkamer denkt daarbij aan de Sociale Verzekeringsbank, die als kernactiviteit vergelijkbare processen uitvoert. De IND kan in de ogen van de Algemene Rekenkamer – als voorbeeld – leren van de wijze waarop de SVB op tijdigheid stuur en deze over het algemeen ook realiseert. De aanbevolen managementagenda betreft met name het uitwerken van klantgerichtheid als doelstelling, het verbeteren van de ICT-ondersteuning en van werkproces-

sen, onder meer door gebruik te maken van risicoprofielen, het opleiden van personeel en het vergroten van de betrouwbaarheid en volledigheid van de informatievoorziening aan de minister voor V&I en dientengevolge aan de Tweede Kamer, waarvan de betrouwbaarheid en volledigheid nu niet gegarandeerd zijn.

De IND vormt de ruggengraat van de uitvoering van de verstrekking van verblijfstitels in Nederland in het kader van het vreemdelingenbeleid, maar de IND kan dat niet alleen. De IND is onderdeel van een keten met ongelijksoortige partners van wie Buitenlandse Zaken (de posten), de Vreemdelingenpolitie, de gemeenten en de Koninklijke Marechaussee de belangrijkste zijn. Die onderlinge afhankelijkheid behoeft uitwerking en regie.

Minister(s) en ministerie(s) zullen nadrukkelijker hun verantwoordelijkheid voor de prestaties van de keten als geheel moeten nemen dan tot nu toe praktisch is geweest. Inrichting van de frontoffice-taken, invulling van fraudeherkenning en -opsporing, opdelen van de wettelijke termijnen over en toedeling aan de ketenpartners, de manier waarop en de mate waarin ICT de gehele keten ondersteunt, zijn voorbeelden van agendapunten die uitgewerkt én opgelost moeten worden.

Reactie bewindspersonen, VNG en Korpsbeheerdersberaad en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft op 23 augustus 2005 gereageerd op het onderzoek. Ook de overige partners in de vreemdelingenketen hebben op het rapport gereageerd: de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Buitenlandse Zaken op 22 augustus 2005, de minister van Defensie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op 25 augustus 2005 en het Korpsbeheerdersberaad op 5 september 2005.

De minister voor V&I ziet de noodzaak tot een onderzoek bevestigd met het rapport. Uit haar reactie blijkt dat zij de conclusies van de Algemene Rekenkamer op hoofdlijnen onderschrijft en dat zij de meeste aanbevelingen overneemt. Op enkele aanbevelingen reageert zij in de kabinetreactie die zij aankondigt naar de Tweede Kamer te sturen zo snel mogelijk na publicatie van het rapport.

Een van de hoofdpunten van de reactie van de minister is de overdracht van taken. Zij noemt deze de oorsprong van de problemen van zomer 2004. De minister constateert dat de Algemene Rekenkamer (de aanleiding voor) de overdracht van taken niet principieel ter discussie stelt. De minister gaat in haar reactie uitgebreid in op de tijdigheid en zorgvuldigheid van beslissingen op aanvragen. Zij geeft aan dat de wettelijke termijnen uit de Vreemdelingenwet 2000 nader worden bezien. De minister sluit zich aan bij het uitgangspunt van de Algemene Rekenkamer dat de beslistermijnen moeten worden bezien vanuit het perspectief van de aanvrager.

Ten aanzien van de zorgvuldigheid schrijft de minister dat het eerste half jaar van 2005 een belangrijk herstel laat zien, zowel in de percentages instandhoudingen als in het aantal tijdig afgehandelde klachten. Ook het aantal klachten ten opzichte van het aantal zaken neemt af.

Bij de samenwerking in de keten is de minister het eens met de Algemene Rekenkamer dat ketenpartners veelal hun eigen doelen nastreven zonder aandacht voor hetgeen de minister in de vreemdelingenketen beoogt. De minister heeft met verschillende ketenpartners aanvullende afspraken gemaakt, bijvoorbeeld met de politie en de VNG. Het is echter bestuurlijk

complex om de ketenpartners vervolgens aan die gemaakte afspraken te houden. De mogelijkheden om de partners aan te sturen zijn volgens de minister divers en begrensd. De conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de verschillende ministers nadrukkelijker hun verantwoordelijkheid voor de prestaties van de keten als geheel moeten nemen, zal in het kabinet besproken worden.

De verschillende aspecten van de bedrijfsvoering komen in de brief van de minister aan de orde. Op het punt van de fraudebestrijding zijn al enkele maatregelen genomen. Het voorstel om IND-medewerkers toegang te geven tot de politieregisters ligt bij de Raad van State. Een brief van de minister aan de Tweede Kamer d.d. 12 juli 2005 bevat de maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik effectiever tegen te gaan. Verder is een project Fraudebestrijding gestart. Hierin nemen ook de relevante ketenpartners deel.

Op de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de betrouwbaarheid van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer niet gegarandeerd is, reageert de minister dat ze zich van dat risico bewust is. Ze stelt wel vast dat de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek geen concrete gevallen van verkeerde informatie heeft geconstateerd.

De minister sluit zich aan bij het deel over leges en kostprijzen en neemt de aanbevelingen over om de producten periodiek na te calculeren en om zo spoedig mogelijk tijdschrijven in te voeren voor bezwaar en beroepswerkzaamheden. Conform de agentschapsvoorwaarden zal minimaal eenmaal per drie jaar een herijking van de kostprijzen per verblijfsdoel plaatsvinden en wordt bezien of de legessystematiek nog consistent is met de kostprijsontwikkeling.

De minister voor V&I zegt toe dat in de kabinetsreactie op het rapport uitgebreid zal worden ingegaan op de managementagenda. De minister neemt de suggestie over om daarbij gebruik te maken van de expertise van de SVB.

De aanbeveling om meer klantgericht te gaan werken, zal worden ingepast in het werken met risicoprofielen.

Ook de ministers van Binnenlandse Zaken, van Buitenlandse Zaken en van Defensie, de VNG en het Korpsbeheerdersberaad delen over het algemeen de conclusies van de Algemene Rekenkamer. De meeste ketenpartners gaan met name in op de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de aansturing van de vreemdelingenketen een probleem is. Uit de reacties blijkt dat over de manier waarop de ketensturing kan worden verbeterd, verschillend wordt gedacht. Zo ziet de VNG constructief overleg met gemeenten en betere communicatie van de ketendoelen als oplossing. De korpsbeheerders zien een oplossing in het vooraf definiëren van gezamenlijke ketendoelen. De minister voor V&I wijst op de complicatie een individuele gemeente aan de gemaakte afspraken op bestuurlijk niveau – VNG – te houden. De minister van Buitenlandse Zaken geeft als oplossing afstemming binnen het kabinet en is van mening dat het kabinet daartoe voldoende mogelijkheden heeft.

De minister van Binnenlandse zaken stelt in zijn reactie het niet eens te zijn met de regierol die de Algemene Rekenkamer hem toeschrijft ten tijde van het project Reguliere Toelating en Intensivering Toezicht (RTIT).

De Algemene Rekenkamer constateert in haar nawoord dat er geen eenheid van opvatting bestond en bestaat rond de regie, sturing en

organisatie van de vreemdelingenketen. Zij is dan ook verheugd dat de minister voor V&I in kabinetsverband na zal gaan of de effectiviteit van de sturing van de keten kan worden verbeterd mede gezien het feit dat de minister onderschrijft dat de beslistermijnen moeten worden gezien vanuit het perspectief van de aanvrager.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de vreemdeling mag rekenen op het organiserend vermogen van de eenheidstaat, ook als delen van de werkzaamheden toegedeeld zijn aan decentrale organisaties. Dat vergt hooguit bijzondere aandacht binnen het organiserend vermogen, maar mag geen excuus zijn voor achterblijvende prestaties. De gevolgen van de naar haar aard aanwezige spanning tussen eenheidstaat en decentralisatie mogen niet op de vreemdeling worden afgewenteld en moeten in goed onderling overleg met alle ketenpartners worden opgelost.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding eerste verzoek

In de zomer van 2004 dreigden vreemdelingen die een aanvraag tot verblijf in Nederland hadden ingediend ernstig gedupeerd te raken. Drie maanden lang leverde de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid in Nederland, bijna geen verblijfsdocumenten aan. Vreemdelingen konden daardoor (tijdelijk) niet aantonen dat zij recht hadden op bijvoorbeeld huursubsidie of studiefinanciering. Sommige werkgevers durfden vreemdelingen zonder geldig verblijfsdocument niet in dienst te houden. En vreemdelingen met een niet op tijd verlengd verblijfsdocument die naar het buitenland wilden, bijvoorbeeld voor vakantie, konden het land niet uit zonder het risico te lopen bij terugkeer niet meer toegelaten te worden.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (V&I), onder wie de IND ressorteert, kondigde aan dat gedupeerde vreemdelingen schadevergoeding konden eisen. Tevens verzocht zij de Algemene Rekenkamer een toekomstgericht onderzoek uit te voeren naar het primair proces, toegespitst op het terrein van reguliere toelating, en de onderliggende bedrijfsvoering en werkprocessen bij de IND.¹ De Algemene Rekenkamer toonde zich bereid een onderzoek uit te voeren.

1.2 Object van onderzoek

De IND wordt doorgaans geassocieerd met asielzoekers en -procedures. De meeste vreemdelingen komen echter niet als asielzoeker naar Nederland, maar komen om (een periode) te werken of te studeren, of komen in het kader van gezinshereniging. Deze vormen van verblijf zijn gebaseerd op andere gronden dan asiel. De wet maakt dan ook een onderscheid tussen reguliere vreemdelingen en asielzoekers.²

De Algemene Rekenkamer richt zich in haar onderzoek, conform het verzoek van de minister, op de *toelating* van *reguliere* vreemdelingen, de grootste groep belanghebbenden. Het onderzoek is dus niet gericht op asielzoekers, en evenmin op het verblijf en de terugkeer van vreemdelingen en de naturalisatieverzoeken.

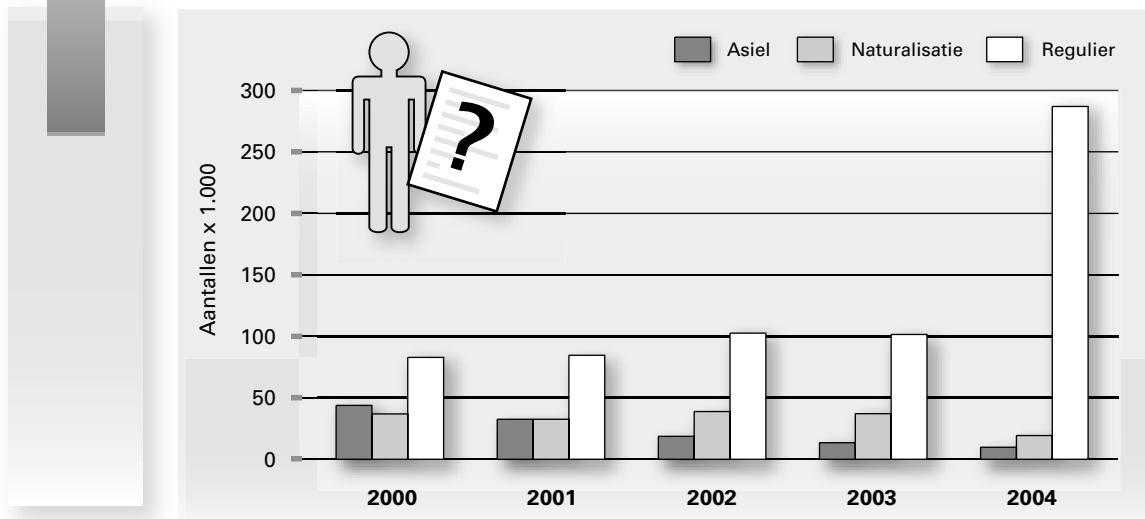
Zoals uit figuur 1 blijkt, is het aantal reguliere aanvragen dat bij de IND wordt ingediend de afgelopen jaren veel groter dan het aantal asiel-aanvragen.

¹ Brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de president van de Algemene Rekenkamer d.d. 8 oktober 2004, kenmerk 5311225/04/DVB.

² In de Vreemdelingenwet 2000 is een scherpe scheiding aangebracht tussen toelating op asielgronden en toelating op grond van het reguliere vreemdelingenbeleid. Er zijn twee hoofdcategorieën verblijfstitels waarvoor verschillende procedures gelden. Kortweg wordt een asieltitel verleend op grond van de situatie in het land van herkomst van de vreemdeling, en een reguliere vergunning op gronden die niet met de situatie van het land van herkomst te maken hebben, zoals verblijf voor arbeid, studie of verblijf bij partner [Zie M. van den Bosch, *Gescheiden gronden: een onderzoek naar de samenloop van een reguliere aanvraag om toelating en een asiel-aanvraag*. Utrecht, Forum, 2002.

Aantal door de IND ontvangen aanvragen asiel, naturalisatie en reguliere verblijfstitels

Figuur 1



Bron: Paarse boeken IND 2000 t/m 2004

De sterke toename in 2004 hangt samen met de feitelijke overdracht van taken van de Vreemdelingendienst (VD)³, ressorterend onder de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan de IND. Tot die overdracht was in principe in februari 2002 besloten.

Het Ministerie van Justitie verwacht dat het totale aantal aanvragen bij de IND de komende jaren ongeveer gelijk blijft en dat er weinig verandering komt in de nu ontstane globale verdeling tussen reguliere aanvragen (86%), verzoeken tot naturalisatie (9%) en asielaanvragen (5%).

De problemen in de zomer van 2004 zijn volgens de minister voor V&I ontstaan door de overdracht van taken van de VD aan de IND en gemeenten.⁴ In een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer schreef zij dat zij moest constateren dat – met name de ICT-problematiek is onderschat, hetgeen geleid heeft tot de huidige problemen in de uitvoering.⁵

Bij de IND doet zich echter al langer het probleem voor van (te lange) doorlooptijden en het niet halen van de beslistermijnen, mede waardoor voorraden zijn ontstaan. Ook is het aantal klachten de afgelopen jaren sterk toegenomen. Daarom heeft de Algemene Rekenkamer zich niet beperkt tot onderzoek naar de problemen in de zomer van 2004, maar haar onderzoek breder gericht op tekortkomingen in en verbetermogelijkheden voor de verstrekking van reguliere verblijfsdocumenten.

³ De VD worden op dit moment aangeduid met Vreemdelingenpolitie (VP). In deze nota van bevindingen zal dan ook in het algemeen gesproken worden van VP. Als het daarentegen specifiek over de taakoverdracht gaat of een periode vóór de taakoverdracht zal gesproken worden over VD.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 19 637, nr. 872, p. 9–11 (Verslag van een algemeen overleg op 11 oktober 2004).

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 19 637, nr. 868, p. 6.

1.3 Doel van het rapport

De Algemene Rekenkamer wil met dit rapport inzicht geven in de prestaties die worden geleverd door de IND en de ketenpartners met wie deze prestaties tot stand komen. Voorts wil de Algemene Rekenkamer met dit rapport een agenda presenteren die zowel de IND als de ketenpartners kunnen gebruiken om betere prestaties voor de vreemdeling te leveren.

1.4 Tijdigheid en zorgvuldigheid

In dit onderzoek is «tijdigheid» de belangrijkste norm. De Algemene Rekenkamer heeft deze norm uitgewerkt in haar rapport *Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?*⁶ Daarin stelt zij dat de overheid de wettelijke beslistermijnen moet halen. Het kabinet heeft in reactie op dit rapport gesteld dat uitvoeringsorganisaties zo moeten worden ingericht dat zij binnen de wettelijke termijnen beslissen.⁷

De minister voor V&I heeft als operationele doelstelling in haar begroting geformuleerd dat een vreemdeling die een verblijfsvergunning aanvraagt binnen de daarvoor gestelde termijn een besluit krijgt uitgereikt.⁸ De IND heeft de ambitie⁹:

- 90% van de aanvragen binnen de wettelijke termijn af te handelen;
- elke vreemdeling een product aan te bieden dat op elke locatie aan dezelfde kwaliteitseisen voldoet;
- flexibel in te kunnen spelen op veranderingen in de vraag.

De IND stelt zich tot doel «zorgvuldig en tijdig» te beslissen.¹⁰ In zijn jaarplan 2005 staat: «Het tijdig aan onze klanten leveren is en blijft de hoogste prioriteit ook in 2005.»¹¹ En ook de partners in de vreemdelingenketen hebben tijdigheid hoog in het vaandel staan. Zij werken samen «om de doorlooptijden te verkorten en de kwaliteit van procedures te verbeteren».¹²

De zorgvuldigheid van beslissingen is geen primair object van onderzoek, maar speelt wel een belangrijke rol. Voor de omschrijving van «zorgvuldigheid» sluit de Algemene Rekenkamer aan bij de eisen die de IND daarvoor zelf heeft geformuleerd¹³:

- de werkprocessen worden voor 100% uitgevoerd conform het gestelde in de Vreemdelingenwet, de Algemene wet bestuursrecht en de daarbij door de hoofddirectie van de IND verstrekte werkinstructies;
- zodra een wijziging in de status van een vreemdeling aan de vreemdeling is meegedeeld, is deze wijziging ook doorgevoerd in de relevante informatiesystemen van de IND, de gemeenten (het GBA (Gemeentelijke Basisadministratie)) en de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV) van het Ministerie van Justitie .

De IND beschouwt het aantal klachten¹⁴ en het percentage instandhoudingen voor de rechter¹⁵ als indicatoren voor de kwaliteit van het werk.

1.5 Aanpak onderzoek

Het onderzoek had betrekking op de periode januari 2001 tot en met december 2004. Deze periode valt samen met de laatste anderhalf jaar van het kabinet Kok II, het kabinet Balkenende I en de eerste twee jaar van het huidige kabinet Balkenende II. Bewindspersonen met de IND in portefeuille waren achtereenvolgens: staatssecretaris van Justitie mevrouw mr. M. A. Kalsbeek-Jasperse (op 2 januari 2001 aangetreden als tussentijdse

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 495, nrs. 1–2, *Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?*

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 495, nrs. 1–2, p. 53. Volgens het kabinet geldt dit «met name waar sprake is van een standaardproces» en dient de doelstelling om termijnen te halen in evenwicht te zijn met een doelmatige inzet van middelen. Overschrijdingen bij piekbelasting zouden daarom volgens het kabinet niet altijd te voorkomen zijn.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 VI, nrs. 1–2, Rijksbegroting 2005 Ministerie van Justitie, p. 94–95. Het betreft beleidsartikel 15.1. In de begroting 2004 staat een vergelijkbare doelstelling; beleidsartikel 6.1.3. p. 163.

⁹ IND, *Beslisdocument Procesgestuurde IND*, deel A 1.1.

¹⁰ IND, *Jaarplan 2005*, 30 november 2004, p. 1.

¹¹ IND, *Jaarplan 2005 regulier («Eerst goed, dan beter!»)*, ongedateerd, p. 3.

¹² Project Coördinatie Vreemdelingenketen, *De vreemdelingenketen in beeld*, 28-4-2003, nummer 15, p. 1.

¹³ HEC, *Resultaten Audit ICT en Informatiesystemen OVT-IND*, Den Haag, 4 oktober 2004, p. 29.

¹⁴ IND, *Jaarplan 2004*, 26 januari 2004, p. 19. Zie ook hoofdstuk 5 en 6.

¹⁵ Bijvoorbeeld: Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 VI, nrs. 1–2, Rijksbegroting 2005 Ministerie van Justitie, p. 94–95. In het verleden werd vaker het complement, zijnde het vernietingspercentage gehanteerd als indicator. Zie ook hoofdstuk 3.

opvolger van mr. M. J. Cohen), minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie mr. H. P. A. Nawijn (sedert 22 juli 2002) en minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie mevrouw drs. M. C. F. Verdonk (sedert 27 mei 2003).

De Algemene Rekenkamer maakte een analyse van relevante documenten (wetten, regelingen, nota's, notities, notulen, rapporten, management-contracten, beschrijvingen van systemen) en data (behandelde aanvragen, formatie, normtijden voor taken, klachten). Daarnaast hebben medewerkers van de Nationale ombudsman op verzoek van de Algemene Rekenkamer onderzocht in hoeverre de IND leert van klachten.¹⁶

Voorts heeft de Algemene Rekenkamer een groot aantal IND-medewerkers geïnterviewd. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met de SCV en het directoraat-generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGIIV) van het Ministerie van Justitie, en met ketenpartners, zoals de Vreemdelingenpolitie (VP), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB), het Landelijk Stafbureau Vreemdelingenkamers (LSVK), en de Taakorganisatie Vreemdelingenzorg (TOV). Ook heeft de Algemene Rekenkamer gesproken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, waaronder de Adviescommissie Vreemdelingenzaken van de Nederlandse Orde van Advocaten, Forum en Vluchtelingenwerk Nederland. In totaal zijn meer dan 80 interviews gehouden.

Tot slot heeft de Algemene Rekenkamer twee rondetafelbijeenkomsten georganiseerd – één met de IND en één met ketenpartners – om mogelijke oplossingsrichtingen te bespreken.

1.6 Tweede verzoek

April 2005 aanvaardde de Tweede Kamer de motie-Van Fessem.¹⁷ Daarin werd de regering opgeroepen een onderzoek in te stellen naar de relatie tussen legeskosten en efficiëntie bij de IND. De minister voor V&I verzocht vervolgens de Algemene Rekenkamer deze zaak in het reeds lopende onderzoek naar het functioneren van de IND te betrekken. Ook hiertoe verklaarde de Algemene Rekenkamer zich bereid – met de aantekening dat de publicatie van dit onderzoek hierdoor wel tot na het zomerreces 2005 van de Tweede Kamer vertraagd zou worden. In dit rapport zijn derhalve ook de uitkomsten van dit tweede verzoek verwerkt.

¹⁶ Het betreft niet een onderzoek van de Nationale ombudsman, maar bevindingen en een beoordeling van de Algemene Rekenkamer op basis van onderzoek dat is uitgevoerd door enkele medewerkers die zijn ingeleend van het Bureau Nationale ombudsman. Meer gedetailleerde bevindingen en de gehanteerde normatiek zijn op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl) geplaatst onder de titel «Leren van klachten».

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 344, nr. 3.

2 VERBLIJF IN NEDERLAND

2.1 Algemeen

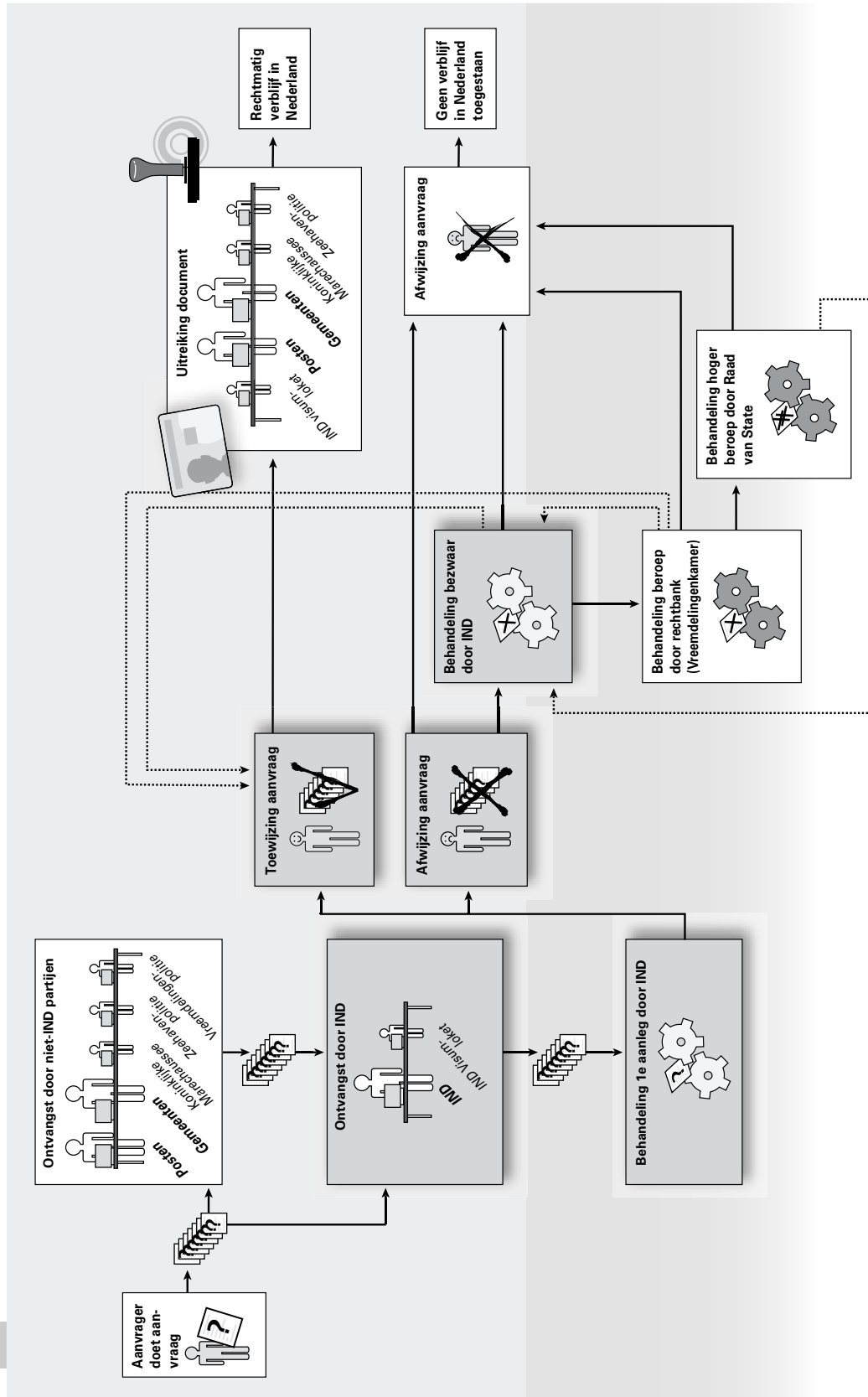
Jaarlijks vragen vele duizenden vreemdelingen een vergunning om te kunnen verblijven in Nederland – in 2004 waren dat er ruim 316 000. Een deel daarvan zijn asielaanvragen en een deel zijn reguliere aanvragen. Het verschil komt voort uit de reden om naar Nederland te komen. Bij asiel gaat het veelal om de situatie in het land van herkomst. Bij een reguliere aanvraag gaat het om het land van bestemming, bijvoorbeeld werk of studie. In dit onderzoek concentreert de Algemene Rekenkamer zich op de reguliere aanvragen.

2.2 Welke organisaties?

Om een verblijfsdocument te krijgen, moet de vreemdeling een aanvraag indienen. Hierop moet de Nederlandse overheid een beslissing nemen waarna de vreemdeling het document krijgt uitgereikt. Bij de levering van de verblijfsdocumenten zijn verschillende partijen betrokken die samenwerken in een keten. In figuur 2 wordt getoond welke stappen in dit proces gezet moeten worden en welke partijen hierbij betrokken zijn.

Figuur 2

Processtappen bij de aanvraag van reguliere inreis- en verblijfsdocumenten



De sleutelrol in de keten is weggelegd voor de IND. De belangrijkste doelstelling van de IND is: «Een vreemdeling die een verblijfsvergunning aanvraagt, krijgt binnen de daarvoor gestelde termijn een besluit uitgereikt».

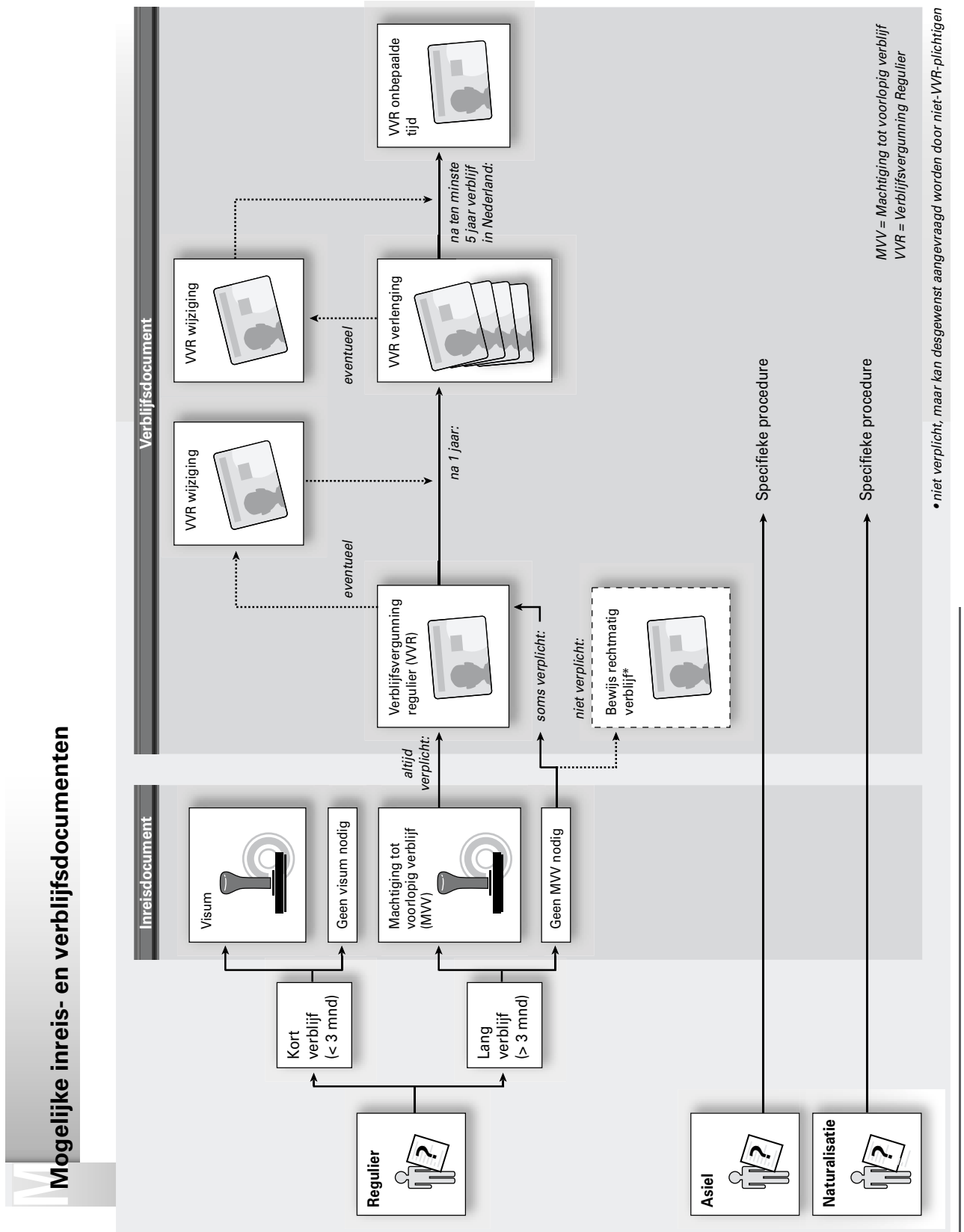
De IND behandelt in dat kader voor het proces Regulier de aanvragen Visum kort verblijf, Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV), Verblijfsvergunning Regulier (VVR) en verlenging van de Verblijfsvergunning Regulier.¹⁸ In de volgende paragraaf worden deze vormen van toelating verder toegelicht.

2.3 Welke documenten?

Welk document de vreemdeling nodig heeft om Nederland binnen te komen dan wel om rechtmatig in Nederland te kunnen verblijven, is afhankelijk van beoogde duur van het verblijf en zijn nationaliteit. Dit wordt weergegeven in figuur 3.

¹⁸ Minder vaak voorkomende «productsoorten» van de IND betreffen de omwisseling, vermissing, vervanging van documenten (VVR en EU), de verlenging en wijziging van de visa voor kort verblijf, verstrekking van terugkeervisum, ongewenstverklaringen en intrekkingen.

Figuur 3



In tabel 1 is opgenomen hoeveel reguliere aanvragen de IND in de jaren 2000 tot en met 2004 ontvangen heeft.

Tabel 1 Aanvragen regulier IND 2000–2004

	Visum	MVV	VVR	Totaal
2000	24 996	44 470	13 271	82 737
2001	22 554	50 195	11 757	84 506
2002	22 440	64 728	15 474	102 642
2003	18 449	65 038	17 957	101 444
2004	20 384	55 644	210 948	286 976

Bron: IND (Paarse boeken)

Het totaal aantal reguliere aanvragen is tot en met 2003 groter dan de totalen die in de tabel zijn weergegeven omdat in de periode tot en met 2003 vooral de VD de aanvragen VVR in behandeling nam. De exacte hoogte van die aantallen kan niet vastgesteld worden omdat de VP geen (betrouwbare) gegevens kan verstrekken over de aantallen aanvragen die de VD in die jaren ontving en afhandelde. Een andere oorzaak is dat niet alleen de IND beslist op visumaanvragen, maar ook de ambassades dan wel consulaire posten in het buitenland (2004: 311 410) en het Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004: 20 878).¹⁹

In het onderstaande wordt nader ingegaan op de verschillende vormen van reguliere toelating.

2.3.1 *Visum*

Vreemdelingen die voor een kort verblijf (maximaal drie maanden) naar Nederland willen reizen, hebben afhankelijk van hun nationaliteit een *visum* nodig om Nederland in te reizen.

De vreemdeling moet een visum persoonlijk aanvragen bij een (diplomatieke) post (Nederlandse ambassade of een Nederlands consulaat) in het buitenland.²⁰ De aanvraag wordt behandeld door de post, het Ministerie van Buitenlandse Zaken of de Visadienst van de IND. Op het overgrote deel van de visumaanvragen beslissen de posten zelfstandig. De overige visumaanvragen leggen ze voor aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken of de Visadienst IND. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken behandelt aanvragen voor bezoeken in verband met zaken, congressen, seminars, sport en culturele manifestaties, internationale organisaties, en voor bezoeken met een diplomatiek of politiek karakter, en aanvragen van personen uit de voormalige Sovjet-republieken. De Visadienst van de IND behandelt de overige aanvragen, waaronder: toerisme, familie- en privébezoek, bezoeken van artiesten, studenten, stagiaires en medische bezoeken.²¹

De post reikt na een positieve beslissing het visum persoonlijk aan de vreemdeling uit. De wettelijke dan wel redelijke beslistermijn voor een visumaanvraag is 8 weken.²²

Visa kunnen verlengd worden. Daarnaast kunnen *spoedvisa* en *terugkeer-visa* verleend worden. Deze laatste zijn bedoeld voor vreemdelingen die hangende de behandeling van hun verblijfsaanvraag een dringende reden hebben om zich buiten Nederland te begeven. Met dit document heeft de vreemdeling de garantie om ongehinderd terug te keren.

2.3.2 *Machtiging tot voorlopig verblijf*

Vreemdelingen die voor een lang verblijf (meer dan drie maanden) naar

¹⁹ Deze getallen zijn verstrekt door het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

²⁰ Daarnaast zijn in een aantal gevallen ook de Zeehavenpolitie en de KMar gemachtigd om visa te verstrekken. Zie Algemene Rekenkamer, *Visumverlening in Schengenverband*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 260, nrs. 1–2, p. 61.

²¹ Zie www.minbuza.nl en Algemene Rekenkamer, *Visumverlening in Schengenverband*, Tweede Kamer 2003–2004, 29 260, nrs. 1–2, p. 15.

²² De Vreemdelingenwet 2000 voorziet niet in wettelijke termijnen voor visa- en MVV-aanvragen; derhalve is de Awb van toepassing. Artikel 4:13 Awb noemt de algemene «redelijke termijn» van 8 weken.

Nederland willen reizen, hebben afhankelijk van hun nationaliteit een *Machtiging tot voorlopig verblijf* (MVV)²³ nodig om Nederland in te reizen. Een MVV geeft de MVV-plichtige vreemdeling vervolgens de mogelijkheid hier een verblijfsvergunning aan te vragen.

Een MVV wordt altijd persoonlijk aan de vreemdeling uitgereikt door een post in het land waar de vreemdeling woont of bestendig verblijf²⁴ heeft, maar kan op drie manieren worden aangevraagd:

- de vreemdeling vraagt zelf een MVV aan bij een post (MVV-dip);
- een verblijfgever (de referent – dat kan een persoon of organisatie zijn) dient voorafgaand aan de MVV-aanvraag bij de IND een verzoek om advies in. Met het (positieve) advies kan de vreemdeling vervolgens bij de post een MVV aanvragen (MVV-referent of MVV-advies (MVV-ref));²⁵
- bedrijven, onderwijsinstellingen en culturele uitwisselingsorganisaties die aan een aantal voorwaarden voldoen mogen gebruik maken van een verkorte procedure (MVV-kort) voor het aanvragen van een MVV voor personen die ze willen laten overkomen.

De IND behandelt de MVV-aanvragen. De post reikt na een positieve beslissing de MVV vervolgens persoonlijk aan de vreemdeling uit. De wettelijke/redelijke beslistermijn voor een MVV-aanvraag is 3 maanden.²⁶

2.3.3 *Verblijfsvergunning regulier*

Vreemdelingen die langer dan drie maanden in Nederland willen verblijven, hebben afhankelijk van hun nationaliteit, een *verblijfsvergunning regulier* (VVR) nodig.

Een eerste VVR (VVR voor bepaalde tijd) wordt voor maximaal één jaar verstrekt. Deze moet bij de gemeente waar de vreemdeling verblijft worden aangevraagd.²⁷ De gemeente neemt de aanvraag in, int de leges en stuurt de aanvraag naar de IND. De vreemdeling krijgt een verblijfssticker in zijn paspoort waarmee hij zijn rechtmatig verblijf in Nederland kan aantonen voor de duur van de beslistermijn. De IND beoordeelt de aanvraag en laat bij een positief besluit de SDU het verblijfsdocument aanmaken. De SDU levert het document af bij de gemeente, die het persoonlijk uitreikt aan de vreemdeling.

Het *bewijs van rechtmatig verblijf*, aan te vragen door onderdanen van de EU/EER-lidstaten²⁸ of Zwitserland en niet verplicht (bij vestiging in een EU-land), wordt voor maximaal vijf jaar verstrekt. Het bewijs rechtmatig verblijf moet eveneens worden aangevraagd bij de gemeente waar de vreemdeling verblijft. De procedure is vervolgens identiek aan die van een VVR.

De wettelijke beslistermijn voor een VVR-aanvraag eerste verlening en het bewijs van rechtmatig verblijf is 6 maanden.

2.3.4 *Verlenging of wijziging regulier verblijf*

Er zijn drie soorten «verlengingen» van de VVR:

- VVR-verlenging;
- VVR-wijziging (inclusief voortgezet verblijf);
- VVR onbepaalde tijd.

²³ Een MVV wordt ook wel aangeduid als D-visum.

²⁴ Een land van bestendig verblijf is een land waar de vreemdeling gerechtigd is langer dan 3 maanden te verblijven op grond van een verblijfstitel.

²⁵ Tegen een referent-procedure kan volgens een uitspraak van de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State (ABRvS, 12 januari 2004, nr. 200306128/1) geen bezwaar worden ingediend, omdat het geen aanvraag is maar een adviesaanvraag. Om tijd te besparen, worden door de vreemdeling en referent veelal tegelijk een MVV-dip en MVV-ref procedure in gang gezet.

²⁶ Vreemdelingencirculaire deel B 1.1.1. Artikel 4:14 derde lid Awb, geeft de mogelijkheid invulling te geven aan het begrip «redelijke termijn». Voor MVV-aanvragen is de redelijke termijn in de Vreemdelingencirculaire vastgesteld op 3 maanden. Het voornemen is om de beslistermijnen voor MVV in de nieuwe Visumwet te regelen.

²⁷ Daarnaast is het ook mogelijk dat een vreemdeling die in bewaring is gesteld, een verblijfsvergunning aanvraagt. In dat geval wordt de aanvraag ingediend bij de Vreemdelingenpolitie of de KMar.

²⁸ EER: Europese Economische Ruimte. Naast de EU-lidstaten zijn ook Noorwegen en IJsland hierbij aangesloten.

Aanvragen voor *verlenging van de verblijfsvergunning* of – desgewenst na 5 jaar verblijf – voor een *verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd* dienen rechtstreeks bij de IND te worden ingediend. De IND stuurt de vreemdeling drie maanden voor de beëindiging van zijn verblijfsvergunning VVR een brief met een formulier om verlenging aan te vragen. Voor het aanvragen van een VVR-onbepaalde tijd bestaat een apart formulier. De vreemdeling stuurt het aanvraagformulier naar de IND, die het beoordeelt en de leges door een extern bureau laat innen. Als de leges betaald zijn, laat de IND bij een positieve beoordeling²⁹ de SDU het verblijfsdocument aanmaken. De SDU levert het document af bij de gemeente, die het uitreikt aan de vreemdeling.

Vreemdelingen aan wie een VVR voor onbepaalde tijd of een bewijs van rechtmatig verblijf is toegekend, dienen om de 5 jaar hun verblijfsvergunning om te wisselen voor een nieuw exemplaar.

Zodra er iets verandert in de reden van het verblijf, de persoonlijke situatie van de vreemdeling of de situatie van de verblijfgever (bijvoorbeeld wisseling van werkgever), moet de vreemdeling bij de gemeente een *wijziging van de verblijfsvergunning* aanvragen. De gemeente neemt de aanvraag in, int de leges en stuurt vervolgens de aanvraag naar de IND. Deze beoordeelt de aanvraag en laat bij een positief besluit de SDU een verblijfsdocument aanmaken. De SDU levert dit document af bij de gemeente, die het persoonlijk uitreikt aan de vreemdeling.

De wettelijke beslistermijn voor een VVR-aanvraag verlenging en wijziging (inclusief voortgezet verblijf) is 6 maanden.

²⁹ Bij verlengingen maakt de IND alleen een beschikking bij afwijzingen en ingewikkelde zaken.

3 TIJDIGHEID EN ZORGVULDIGHEID

3.1 Tijdigheid

3.1.1 Lengte beslistermijn

De «tijdigheid» waarmee reguliere aanvragen voor verblijf en bezwaarschriften moeten worden afgehandeld, is in wet- en regelgeving vastgelegd.

De beslistermijn begint volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Vreemdelingenwet 2000 op het moment dat het bestuursorgaan de aanvraag ontvangt. Als bestuursorgaan worden de IND, en de gemeenten en de diplomatieke posten in het buitenland (Nederlandse ambassade of consulaat) aangemerkt.

De beslistermijn eindigt volgens de Awb op het moment waarop de beschikking aan de betrokkene wordt bekend gemaakt. Het Vreemdelingenbesluit bepaalt dat een inwilligende beschikking over een VVR-aanvraag bekend wordt gemaakt door middel van uitreiking (door de gemeente) van het document waaruit het rechtmatig verblijf van de persoon in kwestie blijkt.³⁰

De Awb schrijft voor dat een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij *wettelijk voorschrift voorgeschreven termijn* of, bij het ontbreken daarvan, binnen een *redelijke termijn* na ontvangst van de aanvraag.

Voor reguliere aanvragen gelden de volgende termijnen (voor een beschrijving, zie hoofdstuk 2):

- visum: 8 weken (redelijke termijn; wettelijke termijn ontbreekt);
- machtiging tot voorlopig verblijf (MVV): 3 maanden (redelijke termijn; wettelijke termijn ontbreekt);
- verblijfsvergunning (VVR): zes maanden (wettelijke termijn).³¹

Vreemdelingen kunnen bezwaar aantekenen tegen afgewezen aanvragen. De IND moet binnen zes weken na ontvangst een beslissing over een bezwaar- of beroepschrift nemen. Als het bezwaar door een externe adviescommissie wordt behandeld dan moet er binnen tien weken een beslissing zijn. De beslissing kan voor ten hoogste 4 weken worden verdaagd. De maximale beslistijd voor een bezwaarschrift bedraagt dus veertien weken. Verder uitstel is uitsluitend mogelijk met instemming van de indiener van het bezwaarschrift.³²

De IND hanteert naast de wettelijke termijnen ook «wenselijke termijnen», die voor eerste aanleg over het algemeen strakker zijn geformuleerd dan de wettelijke termijnen (bijvoorbeeld VVR eerste aanleg: 4 maanden in plaats van wettelijke beslistermijn van 6 maanden).

Voor bezwaarzaken hanteert de IND daarentegen «wenselijke termijnen» die ruimer zijn dan de wettelijke termijn. De IND gaat uit van een structurele benutting van de verdagingstermijn van vier weken. Dit betekent dat men er bij bezwaarzaken op voorhand al vanuit gaat dat het niet mogelijk is om de wettelijke termijn te halen (bij de IND niet en dus ook niet binnen de keten).

Als de wettelijke beslistermijn niet gehaald kan worden, moet dit gemeld worden aan de vreemdeling binnen de termijn die voor de beschikking geldt en met vermelding van de termijn waarbinnen de vreemdeling de beschikking wél tegemoet kan zien.³³ Indien geen wettelijke termijn geldt,

³⁰ Vreemdelingenbesluit 2000, artikel 3.104.

³¹ Als advies van of onderzoek door derden of het Openbaar Ministerie nodig is, kan deze termijn met maximaal zes maanden worden verlengd. Vreemdelingenwet 2000, artikel 25 eerste en tweede lid.

³² Awb artikel 7.10 eerste, derde en vierde lid.

³³ Awb artikel 4.14.

behoort een dergelijke kennisgeving binnen 8 weken na ontvangst van de aanvraag te worden gedaan. De IND kan de beslistermijn verlengen of opschorten als de aanvrager aanvullende informatie moet verstrekken. Dat gebeurt vaak voor «herstel verzuim», waarbij ontbrekende documenten worden opgevraagd bij een aanvraag. Op dat moment wordt de wettelijke toegestane doorlooptijd van de aanvraag dus langer dan de «algemene» wettelijke termijn.

De Algemene Rekenkamer constateert twee problemen rond de registratie van de beslistermijn en één probleem rond de verdeling van de beslistermijn over de organisaties die in de keten samenwerken.

1. Registratie van binnenkomst aanvraag bij de IND

De IND hanteert de opvoerdatum als begindatum van het eigen beslisproces (als onderdeel van de totale behandeltijd in de keten). Tussen het moment van binnenkomst van een aanvraag bij de IND en de datum waarop de IND de aanvraag in de systemen opvoert (de opvoerdatum) zit tijd die de IND niet als behandeltijd meerekent.

2. Registratie einde beslistermijn

Volgens Justitie eindigt de beslistermijn als de IND een besluit heeft genomen. Justitie rekent de periode van beslissing tot uitreiken aan de aanvrager niet tot de wettelijke beslistermijn. Over de tijd die verstrijkt tussen de beslissing en het uitreiken aan de vreemdeling wordt niet systematisch uitvoeringsinformatie verzameld.

3. Verdeling over de keten

Bij de behandeling van een aanvraag werken verschillende organisaties (de ketenpartners) samen (paragraaf 2.2). Dat betekent dat de wettelijke termijn verdeeld zou moeten worden over verschillende ketenpartners. Dit is op dit moment echter niet het geval, waardoor het aandeel van de wettelijke termijnen dat de individuele ketenpartners (waaronder de IND) kunnen gebruiken, niet altijd helder is.

3.1.2 Registratie van de beslistermijn

De IND laat na om sommige onderdelen van de beslistermijn te registreren. Het gaat niet alleen om de periode tussen binnenkomst van de aanvraag en invoering in het systeem maar ook om het opschorten en verlengen van beslisprocedures. Dit vertekent de uiteindelijke realisatiecijfers.

Aanvraag en invoer

Tussen het moment van binnenkomst van de aanvraag bij de IND en de datum waarop de IND de aanvraag in de systemen opvoert (de opvoerdatum) zit tijd die de IND niet als behandeltijd meerekent. De IND hanteert de opvoerdatum als begindatum van het eigen beslisproces. De IND hanteert intern een streeftermijn van vijf à tien dagen tussen ontvangst (rechtstreeks schriftelijk van de vreemdeling, dan wel van een ketenpartner) en opvoer van de aanvraag in het registratiesysteem. De wenselijke termijnen van de IND zouden dus minstens voor deze dagen naar beneden bijgesteld moeten worden, want het is «wachttijd» voor de vreemdeling. De IND registreert ook de «datum aanvraag». Voor aanvragen die door de vreemdeling rechtstreeks bij de IND worden ingediend, zoals aanvragen voor VVR-verlenging (na de overdracht van taken), geldt als aanvraagdatum de datum waarop de IND de aanvraag ontvangt. Het verschil

tussen aanvraagdatum en opvoerdatum is de tijd die de IND nodig heeft om de aanvraag te registreren.

Als het gaat om een aanvraag die de IND van een andere ketenpartner ontvangt, dan registreert de IND als «datum aanvraag» de datum waarop de andere ketenpartner de aanvraag heeft ontvangen. Het verschil tussen datum van aanvraag en datum van opvoer wordt in dat geval niet alleen bepaald door de tijd die de IND nodig heeft voor het opvoeren van de aanvraag, maar ook door de behandeltijd van de aanvraag bij de ontvangende ketenpartner. De totaal tijd tussen aanvraag- en opvoerdatum omvat dan tevens de behandeltijd van de diplomatieke diensten (visum, MVV) of de gemeenten (VVR; vóór de overdracht van taken werden deze aanvragen bij de VD ingediend).

Tabel 2 geeft een overzicht van de gemiddelde tijd tussen aanvraag- en opvoerdatum.

Tabel 2: Gemiddelde tijd tussen datum ontvangst aanvraag bij één van de ketenpartners (aanvraagdatum) en opvoerdatum (van productie), in weken, 2001–2004

Aanvraag	2001	2002	2003	2004
Visum	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend
MVV	14	16	10	4 ¹
VVR	25	31	28	27 ²
VVR-verlengingen	–	–		18 ³

Bron: Algemene Rekenkamer bewerking op paarse boeken IND

¹ Dit cijfer omvat ook de doorlooptijden van de MVV-referent-procedure. Formeel geldt een advies in de MVV-referentprocedure sinds begin 2004 als een adviesprocedure en niet als de behandeling van een aanvraag (Uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 12 januari 2004 in de zaak Seloo (200306128/1)).

² De IND geeft aan dat dit cijfer en dat voor VVR-verlengingen beïnvloed is door de conversie die in 2004 heeft plaatsgevonden in het kader van de overdracht van VVR-taken van de VD aan de IND. Openstaande aanvragen ingediend bij de VD zijn in mei 2004 aan de IND overgedragen met behoud van de oorspronkelijke aanvraagdatum.

³ Zie voorgaande noot.

Uit de tabel blijkt dat de tijd tussen opvoer- en aanvraagdatum vaak aanzienlijk is en dat hiermee vaak de wettelijke beslistermijn al overschreden is terwijl de inhoudelijke behandeling van de aanvraag door de IND nog moet beginnen. Omdat de IND gegevens bijhoudt over de doorlooptijden vanaf het moment van binnenkomst bij de IND van aanvragen die bij andere ketenpartners zijn ingediend, kan de Algemene Rekenkamer niet «hard» aangeven wie er nu zo lang over heeft gedaan: de ontvangende instantie of de IND.

Opschorten en verlengen

De IND registreert herstelverzuim of andere redenen voor opschorten van de beslistermijn niet. Soms zijn er redenen voor het opschorten of verlengen van de wettelijke termijn. Een vaak voorkomend geval is het ontbreken van een aantal van de benodigde documenten voor een aanvraag. De IND heeft dan de mogelijkheid om herstelverzuim te bieden – dit is het opschorten van de beslistermijn met (bijvoorbeeld) 14 dagen. Aanvragen kunnen dus een langere doorlooptijd hebben dan de wettelijke termijn en toch tijdig zijn afgegeven. Deze periode van herstel van verzuim wordt echter niet altijd geregistreerd in het informatiesysteem. De IND probeert met dit gegeven wel rekening te houden door het streefpercentage lager te stellen dan 100%. Bij realisatie van minder dan 100% is echter niet aan te geven of dat ligt aan de opschortende werking of aan andere oorzaken.

3.1.3 Meten van beslistermijnen

De IND hanteert als indicator voor tijdigheid het percentage aanvragen afgedaan binnen de wettelijke/wenselijk termijn. Dit wordt berekend per maandcohort. De Algemene Rekenkamer constateert dat de manier waarop de IND dit percentage berekent, om twee redenen een vertekend beeld kan geven van de werkelijkheid.

1. De IND gaat uit van een maandcohort. Hierdoor rekent de IND zich in zijn managementinformatie gemiddeld een halve maand te rijk. Een voorbeeld: de IND telt alle MVV-aanvragen die op 1 september zijn opgevoerd mee als «binnen de termijn van drie maanden gerealiseerd» als ze uiterlijk 31 december zijn afgesloten. In werkelijkheid zijn deze aanvragen echter binnen vier maanden gerealiseerd. Het percentage «binnen drie maanden» is dus feitelijk het percentage dat na gemiddeld drieënhalve maand is afgehandeld.
2. De cohortmethode houdt geen rekening met de overschrijdingstermijn van nog niet genomen beslissingen uit oudere cohorten. Vanuit beleidsmatig perspectief is het juist zinvol om zicht te hebben op de ontwikkeling van deze oude voorraden. In de managementrapportages van de IND wordt overigens ook over de ouderdom van de voorraad gerapporteerd.

3.1.4 Rapporteren over gerealiseerde beslistermijnen

Voor de beoordeling van de tijdigheid van de prestaties is de beschikbare informatie moeilijk te gebruiken. Dit komt doordat de gegevens uit de verschillende bronnen moeilijk vergelijkbaar en niet voldoende betrouwbaar zijn.

De Algemene Rekenkamer hanteerde in haar onderzoek de volgende bronnen:

- de Rapportage Vreemdelingenketen en de begrotingen van het Ministerie van Justitie waarmee de achtereenvolgende bewindspersonen zich verantwoorden tegenover de Tweede Kamer;³⁴
- de zogenoemde «paarse boeken» met interne managementinformatie van de IND;
- managementrapportages van de IND voor de bewindspersoon («Maraps»).

1. Gegevens zijn moeilijk vergelijkbaar

In de eerste plaats zijn de gegevens uit de verschillende documenten lastig te vergelijken doordat de reguliere processen zijn gewijzigd, en doordat de rapportages verschillende indicatoren, definities, aggregatieniveaus en termijnen gebruiken.

2. (Bron)gegevens zijn niet betrouwbaar

In de tweede plaats zet de Algemene Rekenkamer vraagtekens bij de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie. Zowel de departementale auditdienst (DAD) van het Ministerie van Justitie als de IND zelf onderkennen risico's bij de kwaliteit van de brongegevens en (verantwoordings)informatie.

Ook Het Expertise Centrum (HEC) heeft vastgesteld dat de IND-systemen onvoldoende managementinformatie leveren, dat de huidige gegevensbestanden vervuild zijn geraakt door heel verschillende oorzaken, en dat

³⁴ De Rapportage Vreemdelingenketen wordt mede namens de minister van Buitenlandse Zaken door de bewindspersoon verantwoordelijk voor het vreemdelingenbeleid aangeboden aan de Tweede Kamer.

een stappenplan nodig is om onjuiste gegevens te verwijderen dan wel te corrigeren.³⁵

De bewindspersoon is verantwoordelijk voor gerealiseerde beslistermijnen zoals gerapporteerd in de Rapportage Vreemdelingenketen. Voor deze rapportage worden veel gegevens gebruikt uit de IND-systemen. De kanttekeningen die we hiervoor bij de door de IND gehanteerde indicatoren en meetmethoden zetten, gelden mutatis mutandis ook voor de Rapportage Vreemdelingenketen.

3.1.5 Tijdigheid: de prestaties

In hoeverre is de IND (met de andere ketenpartners) er nu in geslaagd de reguliere aanvragen binnen de wettelijke termijn af te handelen? Door de problemen die in de vorige paragrafen zijn benoemd, is het de Algemene Rekenkamer niet gelukt om een eenduidig beeld te verkrijgen van de gerealiseerde beslistermijnen. Wel is duidelijk dat van het realiseren van een tijdige afhandeling van 100% van de aanvragen van de vreemdelingen geen sprake is.

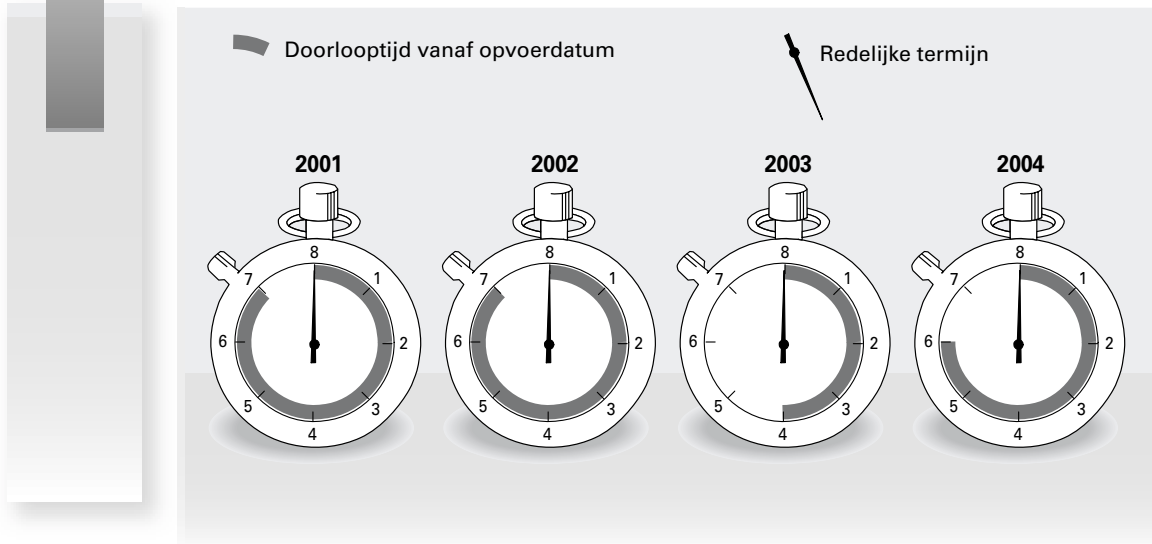
Om niettemin meer inzicht te verschaffen in de mate waarin tijdig wordt beslist, volgt hieronder een overzicht van gerealiseerde doorlooptijden per product. Deze zeggen weinig over het aantal aanvragen dat binnen de wettelijke termijn is afgehandeld, maar geven wel een indicatie. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk dat alle aanvragen binnen de wettelijke termijn zijn afgehandeld als de gemiddelde doorlooptijd langer is dan de wettelijke termijn. Het is ook onwaarschijnlijk dat alle aanvragen binnen de wettelijke termijn zijn afgehandeld als de gemiddelde doorlooptijd op of vlak bij de wettelijke termijn ligt.

³⁵ HEC, *Resultaten Audit ICT en Informatiesystemen OVT-IND (04-10-04)*, p. 8 en 39-40.

Gemiddelde doorlooptijd visum

2001-2004 in weken (productie vanaf opvoerdatum)

Figuur 4

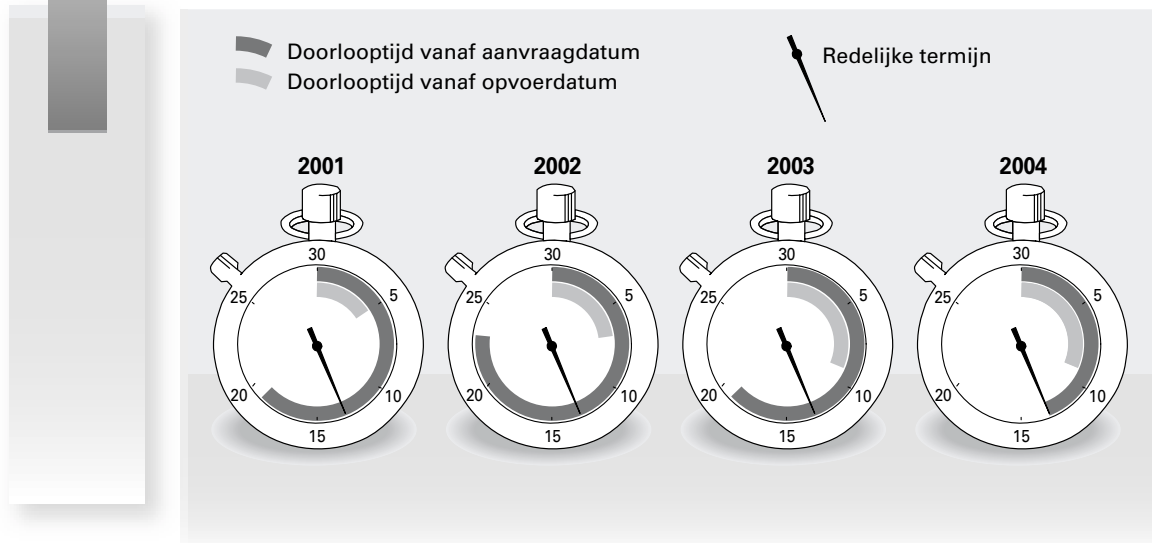


Bron: Paarse boeken IND 2001 t/m 2004

Gemiddelde doorlooptijd machtiging tot voorlopig verblijf

2001-2004 in weken (productie vanaf aanvraag- en opvoerdatum)

Figuur 5

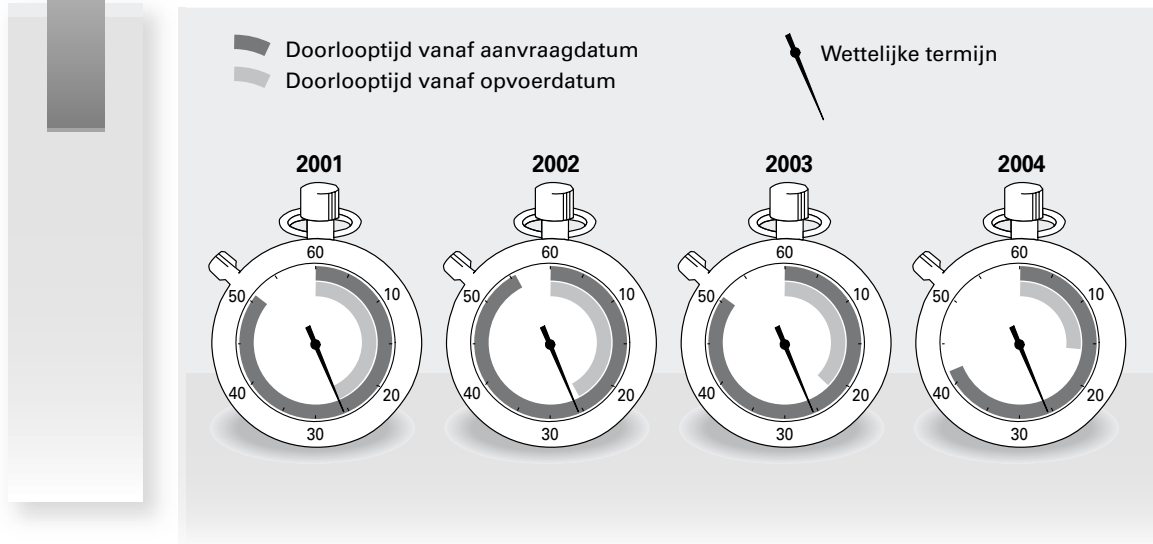


Bron: Paarse boeken IND 2001 t/m 2004

Gemiddelde doorlooptijd verblijfsvergunning regulier

2001-2004 in weken (productie vanaf aanvraag- en opvoerdatum)

Figuur 6



Bron: Paarse boeken IND 2001 t/m 2004

Uit deze overzichten kan worden afgeleid dat voor visa, met een door de IND gehanteerde redelijke termijn van acht weken, de gemiddelde doorlooptijd vanaf opvoerdatum in 2003 relatief sterk afnam van zeven naar vier weken, maar weer toenam tot zes weken in 2004. In de periode 2001–2004 was de gemiddelde doorlooptijd korter dan de redelijke termijn.

Dat geldt niet voor MVV met een door de IND gehanteerde redelijke termijn van drie maanden en VVR met een wettelijke termijn van zes maanden. Voor MVV lag de gemiddelde doorlooptijd vanaf aanvraagdatum gedurende de periode 2001–2003 fors boven de redelijke termijn. In 2004 daarentegen was de gemiddelde doorlooptijd vanaf aanvraagdatum gedaald en precies gelijk aan de redelijke termijn. Daar tegenover staat dat voor MVV de gemiddelde doorlooptijd vanaf opvoerdatum vanaf 2001 is gestegen tot 9 weken in 2004.

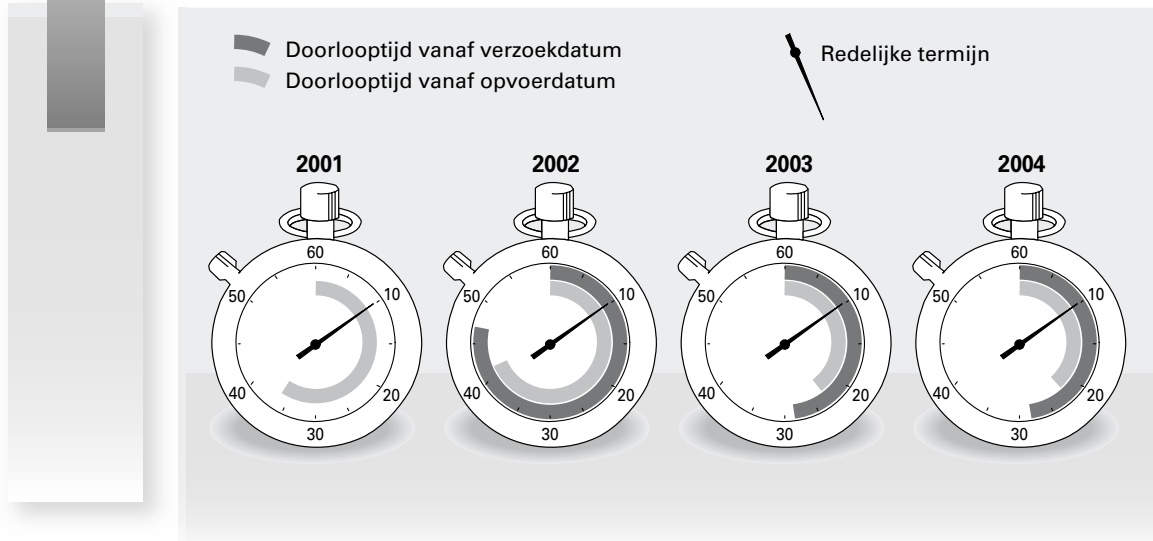
Voor VVR geldt dat gedurende de hele periode 2001–2004 de gemiddelde doorlooptijden vanaf aanvraagdatum ruim boven de wettelijke termijn liggen. Wel zijn in diezelfde periode de gemiddelde doorlooptijden vanaf aanvraagdatum, evenals de gemiddelde doorlooptijden vanaf opvoerdatum, substantieel gedaald, tot respectievelijk 43 en 16 weken.³⁶

³⁶ In de cijfers over de gemiddelde doorlooptijden voor VVR zijn ook de doorlooptijden voor VVR-verlengingen verdisconteerd (geregistreerd vanaf mei 2004). De gemiddelde doorlooptijden voor VVR-Verlenging vanaf aanvraag- en opvoerdatum bedragen voor 2004 respectievelijk 28 en 10 weken (Bron: Algemene Rekenkamer bewerking op Paars Boek 2004).

Gemiddelde doorlooptijd bezwaar visum

2001-2004 in weken (productie vanaf verzoek- en opvoerdatum)

Figuur 7

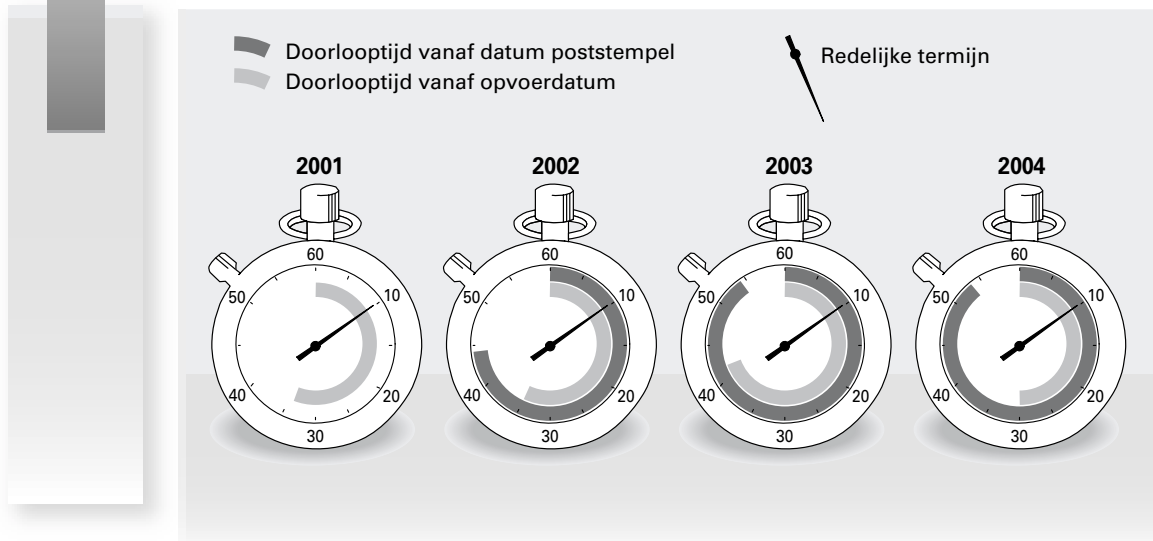


Bron: Paarse boeken IND 2001 t/m 2004

Gemiddelde doorlooptijd bezwaar machtiging tot voorlopig verblijf

2001-2004 in weken (productie vanaf datum poststempel en opvoerdatum)

Figuur 8

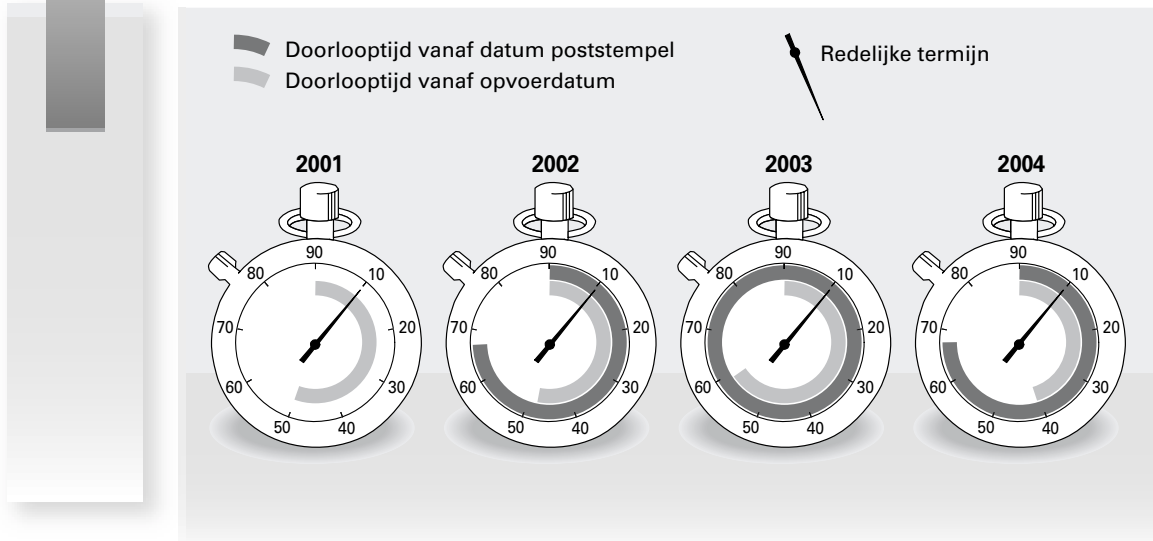


Bron: Paarse boeken IND 2001 t/m 2004

Gemiddelde doorlooptijd bezwaar verblijfsvergunning regulier

2001-2004 in weken (productie vanaf datum poststempel en opvoerdatum)

Figuur 9



Bron: Paarse boeken IND 2001 t/m 2004

Ook de gemiddelde doorlooptijden voor alle bezwaarzaken liggen in de periode 2001 tot en met 2004 fors boven de daarvoor gestelde termijnen (6 tot 10, maximaal 14 weken).³⁷ De gemiddelde doorlooptijden liggen vanaf aanvraagdatum/datum poststempel tussen de 27 en 90 weken, vanaf opvoerdatum tussen de 23 en 59 weken. Het verschil in doorlooptijd vanaf datum poststempel en vanaf opvoerdatum wordt volgens de IND bij bezwaarzaken voor een belangrijk deel verklaard door de zogenoemde zij-instroom. Dit zijn zaken die opnieuw door de IND worden opgevoerd en beslist na een uitspraak van de rechter. Deze procedures houden de oorspronkelijke datum poststempel, maar krijgen een nieuwe opvoerdatum.³⁸

³⁷ Awb-termijnen: 6 weken standaard, 10 weken bij inschakeling externe adviescommissie en maximaal 4 weken extra bij verduaring. Verder uitstel is alleen mogelijk met instemming van de aanvrager (art. 7.10, eerste, derde en vierde lid).

³⁸ De IND geeft aan dat vanaf eind 2004 in het informatiesysteem een onderscheid gemaakt kan worden tussen nieuwe bezwaren en de zij-instroom. Het is de bedoeling dit onderscheid ook op te nemen in de interne managementrapportages (Paarse boeken).

³⁹ Onder andere: Rapportage Vreemdelingenketen januari-april 2001; viermaandsrapportage over 2002.

Voor VVR-bezwaar zijn de gemiddelde doorlooptijden het hoogst, voor visum-bezwaar het laagst. Dit wordt ook zo gerapporteerd in de Jaarrapportage Vreemdelingenketen. Reeds in 2001 werd gemeld dat de prioriteit aan de voorkant van het proces lag, waardoor de productie van beslissingen op bezwaar achterbleef op de planning. Wel heeft de IND sinds die tijd verschillende projecten in gang gezet om de voorraden bezwaar weg te werken.³⁹

3.2 Zorgvuldigheid

Voor de zorgvuldigheid van de afhandeling hanteert de IND als indicator: het aantal zaken dat stand houdt voor de rechter. Hierbij kunnen twee kanttekeningen worden gemaakt. Het percentage beslissingen dat stand houdt voor de rechter is een *relatieve* kwaliteitsnorm, zoals onder meer vertegenwoordigers van de Vreemdelingenkamer benadrukken. Een beroep kan namelijk ongegrond verklaard worden om inhoudelijke redenen, zonder dat hierbij de argumentatie van IND gevolgd wordt. Voorts betekent het oordeel «gegrond» niet altijd dat de IND op grond van de feiten zoals ze op dat moment bekend waren, een verkeerde beslissing heeft genomen. En ten slotte zijn er rechterlijke uitspraken die niet eenduidig in deze dichotomie «wel/niet standgehouden» zijn in te delen. Een tweede kanttekening betreft een ander aspect van zorgvuldigheid: het ten onrechte verstrekken van een verblijfsdocument. De gebruikte indicatoren zeggen hier niets over.

3.2.1 Standhouden van beslissingen bij de rechter

In tabel 3 zijn uit de begrotingen 2003 tot en met 2005⁴⁰ van het Ministerie van Justitie en uit verschillende IND-documenten de relevante getallen samengevat over het percentage reguliere zaken waarbij de IND-beslissing standhield voor de rechter.

Tabel 3: Percentage voor de rechter standgehouden IND-beslissingen, 2000–2005

Jaar:	Begroting Justitie		Jaarplan IND	
	Streefcijfer	Realisatie	Streefcijfer	Realisatie
2000		77		
2001		75		
2002	75	77		77
2003	75	78		78
2004	80	73 ¹	80	74
2005	80		70	

Bron: Begrotingen 2003 tot en met 2005 Ministerie van Justitie en Verslag van overleg op 16 december 2004 (100%-percentage terugverwijzingen); IND jaarplan 2004 en 2005 en Paars Boek IND.

¹ In een overleg met de vaste commissie van Justitie geeft de minister aan dat het percentage terugverwijzingen door de rechtbanken in 2004 voor regulier 27% beliep. De Algemene Rekenkamer neemt aan dat dit percentage het complement is van het percentage instandhoudingen voor de rechter (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 19 637, nr. 892, p. 8).

Uit de tabel blijkt dat het percentage instandhoudingen in 2002 en 2003 hoger lag dan de streefwaarden voor die jaren, terwijl in 2004 de streefwaarde niet werd gehaald. In dat jaar ging de streefwaarde omhoog terwijl het percentage instandhoudingen daalde.⁴¹

Voor 2005 hanteert de IND in zijn jaarplan een streefwaarde van 70% standgehouden beslissingen, dat is 10% lager dan de streefwaarde (80%) voor 2005 in de begroting van Justitie.

De indicator die in de begroting van Justitie en in het jaarplan IND gehanteerd wordt, omvat alle gegrondverklaringen in beroepszaken bij de Vreemdelingenkamer, ongeacht of er aan de rechterlijke uitspraak een zitting is vooraf gegaan of niet. Een rechter kan buiten zitting beslissen als hij een zitting niet nodig acht, bijvoorbeeld omdat de IND de wettelijke termijn overschreden heeft en op basis van de stukken al in het ongelijk

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 VI, nr. 2, p. 158, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 VI, nr. 2, p. 166, en Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 VI, nr. 2, p. 94 en 95.

⁴¹ Zie ook de brief van de Nationale Ombudsman aan de minister voor V&I van 23 juni 2005, kenmerk 20050736U waarin hij met name ingaat op het niet naleven door de IND van rechterlijke uitspraken (www.nationaleombudsman.nl).

gesteld zal worden. Uit een intern onderzoek van de IND bleek dat 30% van de onderzochte zaken buiten zitting gegrond was verklaard, en dat de gegrondverklaringen in deze zaken vrijwel alle te wijten waren aan niet-tijdig beslissen.⁴²

In een tweede indicator, het percentage gegrondverklaringen van alle *inhoudelijke beslissingen*⁴³, wordt gecorrigeerd voor zaken die worden ingetrokken (door de IND of door de vreemdeling), of zaken waarin de rechtbank zich niet bevoegd acht of tot niet-ontvankelijkheid besluit. In deze tweede indicator, die de IND alleen intern hanteert, wordt het aantal gegrondverklaringen dus (alleen) gerelateerd aan de zaken die door zowel de rechtbank als de IND en de vreemdeling bepleitbaar worden geacht.⁴⁴ De realisatiecijfers aan de hand van deze tweede indicator laten een minder positief beeld zien over de instandhoudingen voor de rechter dan de begroting van het Ministerie van Justitie. In 2002 bedroeg het percentage instandhoudingen van inhoudelijke beslissingen 64%, in 2003 63% en in 2004 58%.⁴⁵

3.3 Klachten

Het aantal klachten dat de IND van vreemdelingen krijgt is van 2000 tot 2004 bijna vervijfvoudigd tot ruim 15 000. Als het alleen gaat om klachten over reguliere aanvragen dan is het aantal in diezelfde periode iets meer dan vervijfvoudigd, van ongeveer 2000 in 2000 tot bijna 12 000 klachten in 2004.⁴⁶ Het aantal aanvragen dat bij de IND wordt ingediend is in deze periode echter ook gestegen.

Afgezet tegen het aanbod (aanvragen en bezwaar) en de aanwezige voorraad is het relatieve aantal klachten over Regulier in 2000 (afgerond) 2%, in 2003 4%, en in 2004 3% (zie figuur 10). Het overgrote deel van de klachten bij de IND heeft betrekking op de behandelduur van de aanvraag.

⁴² IND (Stafdirectie uitvoeringsbeleid, IND Informatie en Analysecentrum (INDIAC), en IMO Procesvertegenwoordiging Juridische Zaken), *Vernietigingen in beroep. Een onderzoek naar oorzaken en oplossingen*, 2004, p. 1. Het onderzoek betrof een representatieve steekproef van reeds afgesloten dossiers.

⁴³ In 2002 en 2003 werd deze indicator aangeduid als «percentage vernietigingen ter zitting».

⁴⁴ De indicator wordt door de IND gehanteerd als kengetal voor de effectiviteit van de inzet van Procesvertegenwoordiging (IND) en de Landsadvocaat.

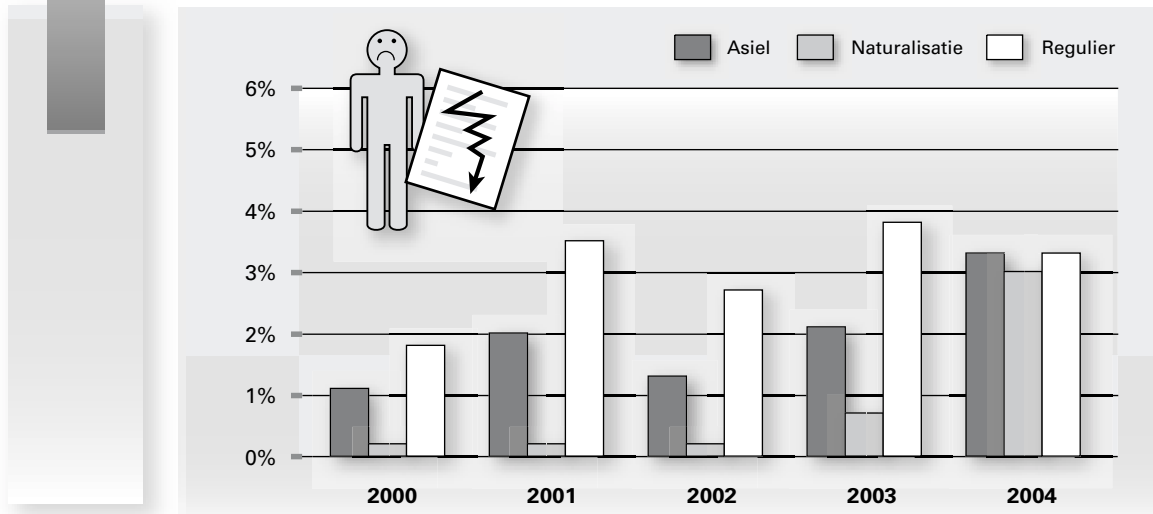
⁴⁵ Deze cijfers zijn afkomstig uit de Paarse boeken van de IND over 2002, 2003 en 2004: het percentage gegrondverklaringen inhoudelijke beslissingen (ter zitting) is in deze jaren respectievelijk 36, 37 en 42%.

⁴⁶ In de jaren 2000 tot en met 2003 werd er in de klachtenoverzichten een onderscheid gemaakt tussen klachten over «Regulier» en klachten over «Visum», in 2004 niet. In de in deze paragraaf gepresenteerde cijfers zijn de klachten uit deze beide categorieën samengevoegd tot «Regulier».

De zogenoemde «Verzoeken om voorrang» zijn in de analyses in deze paragraaf ook als klachten aangemerkt, en meer in het bijzonder als klachten over de behandelduur van de aanvraag. In 2004 heeft de IND de categorie «Afdoening verzoek om voorrang» ingesteld, die in eerste instantie niet als klacht werden meegeteld. Per 1 maart 2005 is de categorie «Verzoek om voorrang» overigens weer afgeschaft door de IND (IND werkinstructie nr. 2005/8 (BOH)).

Aantal klachten IND als percentage van het aanbod (aanvragen en bezwaar) en aanwezige voorraad 2000-2004

Figuur 10

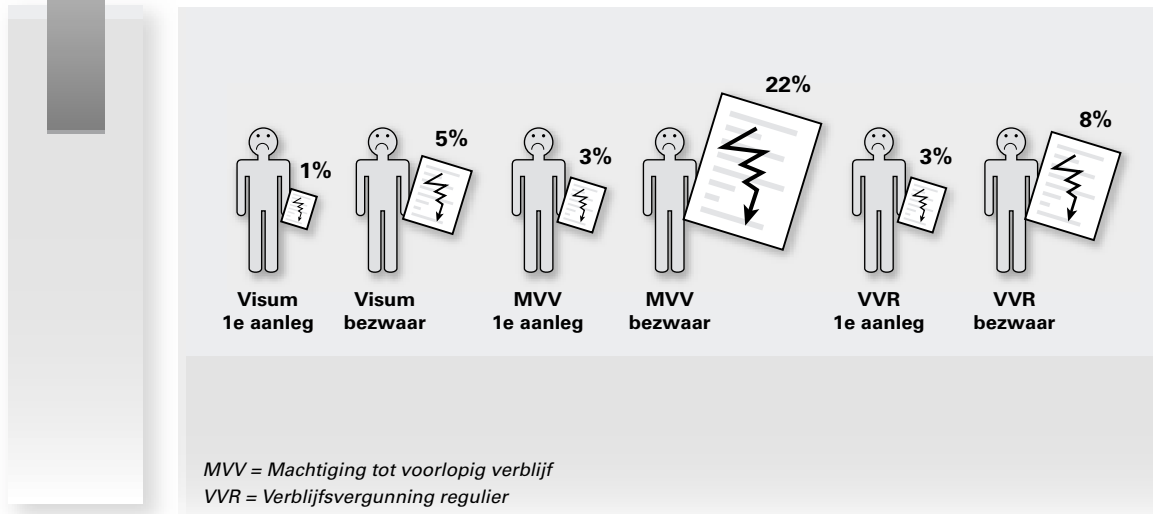


Bron: Opgave IND

Aan de hand van het Klachtenoverzicht Regulier 2004 van de IND is het mogelijk het aantal reguliere klachten uit te splitsen naar type aanvraag (Visum, MVV of VVR) en fase in het beslisproces (in eerste aanleg of bezwaar). Veruit de meeste klachten over Regulier in 2004 hebben betrekking op de behandeling (eerste aanleg) van VVR-aanvragen. Dat is echter ook veruit de omvangrijkste stroom aanvragen. Relatief gezien hebben de meeste klachten betrekking op de behandeling van MVV-Bezwaar, zoals figuur 11 laat zien.

Aantal klachten IND regulier, als percentage van het aantal aanvragen en bezwaar 2004

Figuur 11



Bron: Klachtenoverzicht Regulier 2004

De IND geeft aan dat het hoge percentage klachten bij MVV Bezwaar voor 2004 toe te schrijven is aan de uitspraak van de Raad van State van 12 januari 2004 waardoor geen bezwaar meer mogelijk is tegen een advies in de MVV-referent procedure.⁴⁷ Hierover hebben veel mensen een klacht ingediend.

Grofweg geldt dat 85% of meer van de klachten over Regulier betrekking heeft op de behandeltijd (voor Visum eerste aanleg: 71%). Het aantal klachten over de behandeltijd voor de bezwaarfase ligt voor alle typen aanvragen hoger dan voor de behandeling in eerste aanleg, en is het hoogste voor de behandeling van Visum bezwaar (94%).

Met ingang van 2004 rapporteert de IND over de tijdigheid van de behandeling van klachten. In 2004 werd 80% van de klachten binnen de wettelijke termijn van zes weken afgehandeld en voor 2005 streeft de IND naar minimaal 85%.⁴⁸

Samenvattend kan worden gesteld dat vreemdelingen over de afgelopen jaren steeds meer klachten hebben ingediend over de behandeling van hun aanvraag. Het relatieve aantal klachten over regulier daalde echter in 2004. De meeste klachten hebben betrekking op de behandeltijd, zowel in eerste aanleg (regulier: circa 80%) als bij bezwaarzaken (regulier: circa 90%).

⁴⁷ Uitspraak van de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State van 12 januari 2004 in de zaak Seloo (200306128/1).

⁴⁸ De IND belicht, Jaarresultaten 2004 (april 2005; klachten inclusief verzoeken om voorrang) en IND Jaarplan 2005 (30 november 2004). Het parse boek over 2004 geeft aan dat 78% van de klachten regulier binnen de wettelijke termijn en 86% van de verzoeken om voorrang binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld. Het CKB geeft overigens aan dat in 2004 reeds 85% van de klachten binnen de wettelijke termijn wordt behandeld (Bureau Ondersteuning Hoofddirectie/Centraal Klachtenbureau, 24 januari 2005).

3.4 Conclusies

De vreemdeling die Nederland om een regulier verblijf verzoekt loopt het risico niet tijdig een beslissing te krijgen op zijn of haar aanvraag. Het aantal klachten over de behandelingsduur van de aanvraag bevestigt dit beeld. Het lukt de IND en zijn ketenpartners al langere tijd niet om alle aanvragen binnen de daarvoor gestelde termijnen af te handelen, zij het dat in de gerealiseerde doorlooptijden over het algemeen wel een verbetering is te zien. Uitgaande van de aanvraagdatum moeten vreemdelingen die een verblijfsvergunning aanvragen gemiddeld ruim veertig weken wachten tegenover een wettelijke termijn van zes maanden. Ook vreemdelingen die een bezwaarschrift hebben ingediend, moeten vaak erg lang wachten op een beslissing. Zij moeten gemiddeld twee tot vier keer zo lang wachten dan wettelijk is toegestaan. Net als de Nationale ombudsman onderstreept de Algemene Rekenkamer dat de wettelijke beslistermijn begint op de dag van ontvangst van de aanvraag en doorloopt totdat de beslissing op deze aanvraag aan de aanvrager is bekendgemaakt.⁴⁹ Zij is van mening dat beslistermijnen moeten worden gezien vanuit het perspectief van de aanvrager (de vreemdeling in dit geval) en niet vanuit de aanbieder.

In welke mate vreemdelingen hiervan de dupe zijn, valt niet vast te stellen. Ten aanzien van de beslistermijn is er onduidelijkheid over de registratie van de handelingen, het meten van de tijd en het rapporteren over de tijd. De betrouwbaarheid van de gegevens die de IND en diens gevolgde de minister gebruiken, is onvoldoende.

De Algemene Rekenkamer vindt de genoemde onduidelijkheid ongewenst. Ook acht zij het ongewenst dat de ketenpartners onderling onvoldoende afspraken hebben gemaakt over ieders aandeel in de beschikbare tijd die er staat voor het behandelen van een aanvraag.

De IND probeert inzicht te krijgen in de zorgvuldigheid van beslissingen door het meten van het aantal beroepszaken dat standhoudt voor de rechter. Opgemerkt moet worden dat deze indicator niet alle aspecten van zorgvuldigheid belicht. Zo is het onduidelijk hoe de IND de zorgvuldigheid van de beslissingen kan meten van vreemdelingen die ten onrechte wel zijn toegelaten – zij zullen namelijk nooit in beroep gaan of een klacht indienen. Ook dit risico van onzorgvuldige beslissingen dient onder ogen te worden gezien.

⁴⁹ Zie bijv. Nationale ombudsman, rapport 2005/176, Beoordeling onder D.2.

4 OVERDRACHT VAN TAKEN

In de zomer van 2004 liepen de achterstanden bij verlengingsaanvragen op en stagneerde de uitgifte van verblijfsdocumenten. Volgens de minister voor V&I waren deze problemen het gevolg van complicaties tijdens de overdracht van taken van de Vreemdelingendienst aan de IND en de gemeenten. Om die reden wordt in dit hoofdstuk deze taakoverdracht, die vanaf februari 2002 is voorbereid en in 2003 en 2004 zijn beslag kreeg, belicht.

4.1 Achtergrond van de herverdeling van taken

Sinds medio 2001 werd er van verschillende zijden bij de regering op aangedrongen dat de doorlooptijden voor aanvragen van machtigingen tot voorlopig verblijf (MVV) bekort moesten worden.⁵⁰ In een motie van Tweede-Kamerlid Dittrich c.s. van juni 2001 werd de regering gevraagd om een plan van aanpak om de behandeltermijn tot aanvaardbare proporties terug te brengen.⁵¹ Ook de Nationale ombudsman sprak in dezelfde tijd zijn zorg uit over de explosieve toename van het aantal klachten over de duur van de behandeling van aanvragen.⁵²

In juli 2001 presenteerde de staatssecretaris van Justitie een plan van aanpak. Op basis daarvan werd vervolgens een project «Bekorting doorlooptijden MVV» in het leven geroepen. Dit project had tot doel de behandeltermijn van MVV-aanvragen tot maximaal drie maanden terug te brengen. In het kader van dit project werd onder meer in pilotvorm nagegaan of een overheveling van de administratieve taken aan de IND een substantiële bekorting van de doorlooptijden kon opleveren. Uitkomst van de pilot was dat een alternatieve wijze van behandeling van MVV-aanvragen, waarbij de politie geen wezenlijke rol meer had, tot een substantiële versnelling van de procedure leidde. Deze uitkomst ondersteunde de kerntakendiscussie bij de politie die al vanaf december 1998 gevoerd werd. Uit deze kerntakendiscussie volgde de conclusie dat het verlenen van vergunningen niet tot de kerntaken van de politie behoorde, en dat de Vreemdelingendienst (thans: Vreemdelingen*politie*) in plaats daarvan de toezichtstaak op vreemdelingen sterker zou moeten invullen.⁵³ De Raad van Hoofdcommissarissen, de Bestuursraad van het Ministerie van Justitie en het Korpsbeheerdersberaad onderschreven deze conclusie,⁵⁴ waarop de staatssecretaris van Justitie instemde met uitwerken van een en ander.⁵⁵ In februari 2002 werd hiertoe het programma «Reguliere Toelating en Intensivering Toezicht» (RTIT) ingericht.

Onderdeel van het programma RTIT was dat de Vreemdelingendienst/Vreemdelingenpolitie – zijn toelatingstaken zou overdragen aan de IND, terwijl gemeenten voor de IND enkele frontofficetaken (baliewerkzaamheden) zouden gaan vervullen die voorheen door de Vreemdelingendienst werden vervuld. Hierdoor zou meer tijd en capaciteit bij de Vreemdelingendienst beschikbaar komen om het toezicht op vreemdelingen te intensiveren. Tegelijkertijd zou de behandeling van de reguliere toelatingsaanvragen door de IND sneller, beter en doelmatiger kunnen verlopen. Doel van het programma RTIT was dan ook enerzijds meer aandacht voor vreemdelingentoezicht en anderzijds een efficiënter verloop van de toelatingsprocedures.

Nadat de bewindspersonen hadden ingestemd met de taakoverdracht, ging het programma RTIT in september 2002 officieel van start. Leidraad voor het programma vormde het Beslisdocument RTIT. Hierin waren de

⁵⁰ Zie de brief van de minister voor V&I aan de Tweede Kamer, waarin het besluitvormingsproces betreffende het programma RTIT wordt beschreven (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 19 637, nr. 868).

⁵¹ Tweede Kamer 1999–2000, 27 111, nr. 5.

⁵² *Jaarverslag Nationale ombudsman 2001*, Tweede Kamer 2001–2002 28 260 nr. 2, p. 256.

⁵³ Intentionotitie Politie Vreemdelingenzorg, november 2001.

⁵⁴ Door het vaststellen van de intentionotitie op respectievelijk 12 december 2001, 14 december 2001 en 16 februari 2002.

⁵⁵ Deze uitwerking vond plaats onder leiding van de zogenoemde «Initiatiefgroep». De Initiatiefgroep bestond uit vertegenwoordigers van de politie, de IND, de KMar en de Projectdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen van het Ministerie van Justitie, onder voorzitterschap van de directeur-generaal Vreemdelingenwet 2000.

consequenties op het terrein van financiën, personeel, regelgeving en automatisering uitgewerkt, en stonden de uitgangspunten voor de implementatie geformuleerd.⁵⁶

De uitvoering van het programma RTIT was een verantwoordelijkheid van de gezamenlijke ketenpartners, waarvan de belangrijkste waren: het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de politie, de Koninklijke Marechaussee, de IND en de gemeenten, die overigens pas vanaf december 2002 formeel bij het programma betrokken werden. De officiële opdrachtgever voor het programma RTIT was de Stuurgroep RTIT, ingesteld door het Ministerie van Justitie. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was gezien zijn bestuurlijke rol ten aanzien van politie en gemeenten eveneens lid van deze stuurgroep.⁵⁷ Deze stuurgroep droeg ook de eindverantwoordelijkheid voor het programma. Uit dien hoofde diende de Stuurgroep te bewaken of de resultaten van het programma zouden beantwoorden aan de gestelde opdracht. Ook het beoordelen van problemen die zouden worden gesignaleerd, behoorde tot de verantwoordelijkheid van de stuurgroep.⁵⁸

4.2 Voorbereiding van de taakoverdrachten

4.2.1 Discussie over nieuwe taakverdeling

De gedachte achter het programma RTIT was dat de werkprocessen rond reguliere toelating efficiënter verlopen als de betrokken organisaties zich concentreren op hun kerntaken. Daarom werd een onderscheid gemaakt tussen toezichtstaken en toelatingstaken, en binnen deze laatste categorie⁵⁹ tussen frontoffice- en backofficetaken.

Scheiding tussen toelatings- en toezichtstaken

Een van de uitgangspunten van RTIT was dat de toelatingstaken zouden worden overgedragen aan de IND en de gemeenten, terwijl de toezichtstaak bij de Vreemdelingenpolitie zou blijven. Bij de uitwerking ontstond hierover echter al snel een onduidelijkheid. De grens tussen toelating en toezicht bleek niet scherp te trekken. Waar de politie aanvankelijk van mening was dat het toezicht in het kader van de toelating behoorde tot de over te dragen toelatingstaken, stelde de IND zich op het standpunt dat toezichtstaken geen deel uitmaakten van de taakoverdracht. De discussie spitste zich toe op twee taakonderdelen:

1. het verzamelen van informatie om de juistheid en rechtmatigheid van de aanvraag te kunnen beoordelen, meer in het bijzonder onderzoek bij een sterk vermoeden van fraude bij de aanvraag (schijnhuwelijken, mensenhandel, identiteitsfraude enzovoort);
2. het toezicht op de «meldplicht kort verblijf» voor vreemdelingen van buiten de EU die naar Nederland zijn gereisd (zij dienen zich op grond van het Vreemdelingenbesluit binnen drie dagen na aankomst te melden bij de korpschef, of, bij verblijf in een hotel of pension, zich daar te laten registreren).

Over het eerste discussiepunt besloot de Stuurgroep RTIT in maart 2003 dat het doen van operationeel nader onderzoek (nadat bij de IND een vermoeden van fraude is gerezen) een politietaak zou blijven. Een belangrijke overweging hierbij was dat alleen de politie een opsporingsbevoegdheid heeft en houdt in het publieke domein; de IND verricht geen opsporingstaken. Het bestuurlijk (administratief) toezicht, dat wil zeggen het verzamelen en bijhouden van informatie over de vreemdeling tijdens de toelatingsprocedure en zijn verblijf in Nederland, ging wel over van de VD naar de IND.

⁵⁶ Beslisdocument RTIT (versie 1.1, 30 september 2002), p. 3. Het Beslisdocument is de uitwerking van de nota «Taakoverdracht & intensivering toezicht» d.d. 2 september 2002 (kenmerk PCV/02/ST/372), op basis waarvan de betrokken bewindslieden hebben ingestemd met de taakoverdracht.

⁵⁷ De Stuurgroep RTIT is in februari 2002 ontstaan uit het samengaan van de Initiatiefgroep die het voornemen tot intensivering van het toezicht en de taakherschikking inhoudelijk heeft voorbereid, en de Stuurgroep Bekorting Doorlooptijden MVV. De stuurgroep bestond vanaf dat moment uit de IND, de politie, de Koninklijke Marechaussee, de Ministeries van BuiZa en van BZK, onder voorzitterschap van de directeur-generaal Vreemdelingenwet 2000. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en het agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en ReisdOCUMENTEN (BPR) traden in december 2002 toe tot de stuurgroep.

⁵⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 19 637, nr. 868, p. 2; Inrichting Programmastructuur Voorbereidingsfase RTIT, p. 3.

⁵⁹ Sinds mei 2004 zijn behalve de reguliere toelatingstaken ook een beperkt aantal toelatingsgerelateerde asieltaken opnieuw verdeeld. Omdat de overdracht van deze toelatingsgerelateerde asieltaken niet tot de kern van het programma RTIT behoorde, gaat dit hoofdstuk hierop niet afzonderlijk in.

Over het tweede discussiepunt besloot de stuurgroep in april 2003 dat het toezicht op de meldplicht kort verblijf eveneens zou blijven behoren tot het takenpakket van de politie. Doorslaggevend argument daarbij was dat de meldplicht volgens de Vreemdelingenwet gerekend dient te worden tot het toezicht.

Scheiding frontoffice en backoffice

Een tweede aannname die aan het programma RTIT ten grondslag lag, was dat toelatingstaken die door de Vreemdelingendienst werden uitgevoerd, konden worden opgesplitst in backofficetaken (waaronder het beslissen over aanvragen) en frontofficetaken (de loketfunctie).⁶⁰ In principe gingen de backofficetaken over naar de IND, de frontofficetaken naar de gemeenten.

De IND wilde de frontofficetaken niet overnemen van de Vreemdelingendienst, omdat ze dat zag als een ongewenste extra belasting van de organisatie. Een ander belangrijk argument om deze taken bij de gemeente onder te brengen was efficiëntie voor de vreemdeling. Omdat de vreemdeling die een lang verblijf beoogt zich toch al moet melden bij de gemeente voor inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie, werd het als logisch gezien dit eerste contactpunt zo veel mogelijk aan te houden – dus óók de aanvraag van een «vergunning verblijf regulier» (VVR), waarvoor de vreemdeling zich voordien bij de politie moest vervoegen.⁶¹ Bovendien voerden gemeenten al een loketfunctie voor het verstrekken van paspoort, identiteitskaart en rijbewijs; de loketfunctie voor het verstrekken van verblijfsdocumenten vertoont hiermee veel overeenkomsten.⁶²

Waar precies de «knip» tussen de IND en de gemeenten moest komen, lag echter bij de besluitvorming over het programma nog niet vast. Dit vergde tijdens de voorbereiding van de taakoverdracht nog de nodige discussie in de stuurgroep RTIT.

De discussie concentreerde zich op de *omvang* van de frontoffice bij de gemeenten: hoe ver moesten de taken van de gemeente bij de inname van aanvragen en de uitgifte van verblijfsdocumenten zich uitstrekken? Deze discussie spitte zich toe op de volgende punten:

1. de door de gemeente te verstrekken informatie aan de vreemdeling; besloten werd dat gemeenten alleen «beleidsarme» informatie zouden mogen verstrekken en vreemdelingen moeten doorverwijzen naar de informatielijn van de IND als hun vragen niet aan de hand van het brochuremateriaal te beantwoorden zijn;
2. de toets van de gemeente op de volledigheid van de ingediende aanvraag. Op grond van regelgeving is herstel van verzuim voorbehouden aan de IND. Besloten werd dat de gemeente een checklist invult die met het (eventueel onvolledige) ingediende aanvraagformulier wordt opgestuurd naar de IND en de vreemdeling wijst op de mogelijkheid om ontbrekende documenten alsnog toe te voegen;⁶³
3. het bestellen van de vreemdelingendocumenten; besloten werd dat niet de gemeente maar de IND de vreemdelingendocumenten bestelt.

Over deze punten werden pas in een laat stadium knopen doorgehakt. In de definitieve besluitvorming werd tevens besloten dat de IND wél een loketfunctie voert als het gaat om aanvragen voor visumverlenging, spoedvisum, terugkeervisum en het verkrijgen van een verlengingssticker. Uiteindelijk werd overigens voor een opzet gekozen die niet heeft geleid tot vermindering van het aantal contactmomenten voor de vreemdeling na binnenkomst in Nederland. Weliswaar kan de vreemdeling in de nieuwe situatie bij de gemeente zowel zijn VVR-aanvraag indienen als de

⁶⁰ In het programma RTIT zijn in de taakoverdracht de frontofficetaken van de diplomatieke posten ongewijzigd gebleven. Deze frontofficetaken worden wel genoemd in het Inrichtingsvoorstel Frontofficetaken, versie 0.3, 30 juni 2002.

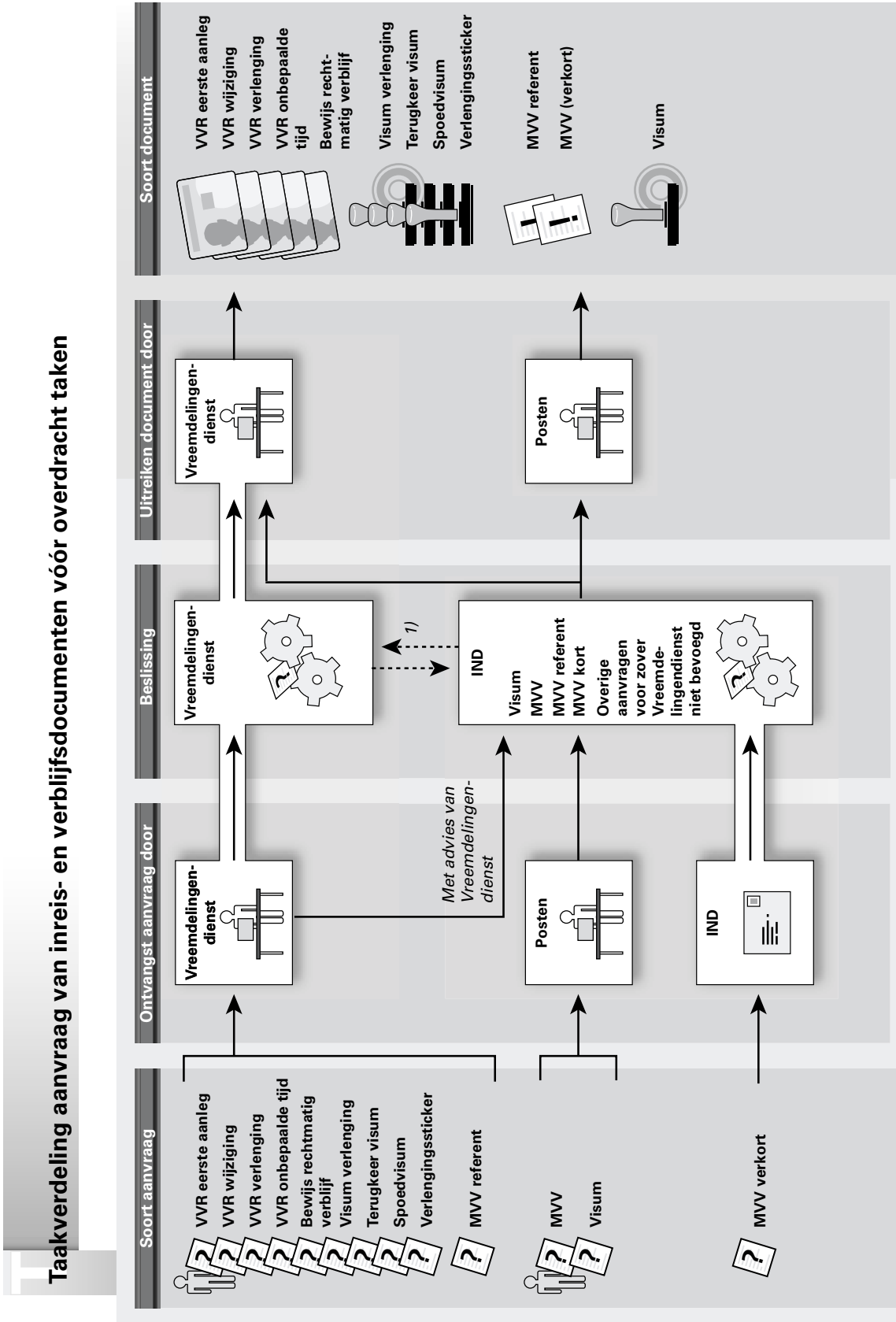
⁶¹ In de praktijk waren overigens in diverse gemeenten de loketten van de Vreemdelingendienst en de gemeenten al op één locatie samengebracht of werd gewerkt volgens de één-loket-werkwijze waarbij de gemeente de aanvraag in ontvangst nam en doorstuurde naar de Vreemdelingendienst.

⁶² Een laatste argument volgens het Beslisdocument RTIT (versie 1.1, 30 september 2002, p. 23) was dat de GBA zo is ingericht dat iedere gemeente alleen in haar eigen GBA personen kan opvoeren. Hierdoor was het bundelen van gemeenten, VD en IND op een x-aantal locaties in het land op de korte termijn niet haalbaar. Dit zou namelijk aanpassing van de GBA-wetgeving vergen.

⁶³ Met het bieden van de mogelijkheid om een eventuele onvolledige aanvraag aan te vullen is geen rekening gehouden bij het bepalen van de financiële vergoeding voor de gemeente (Rapport «Werklastbepaling frontoffice vreemdelingenprocedure», B&A Groep, Den Haag, 2 oktober 2003.)

inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie regelen, maar formeel moet hij ook naar de politie om te voldoen aan de meldplicht lang verblijf.

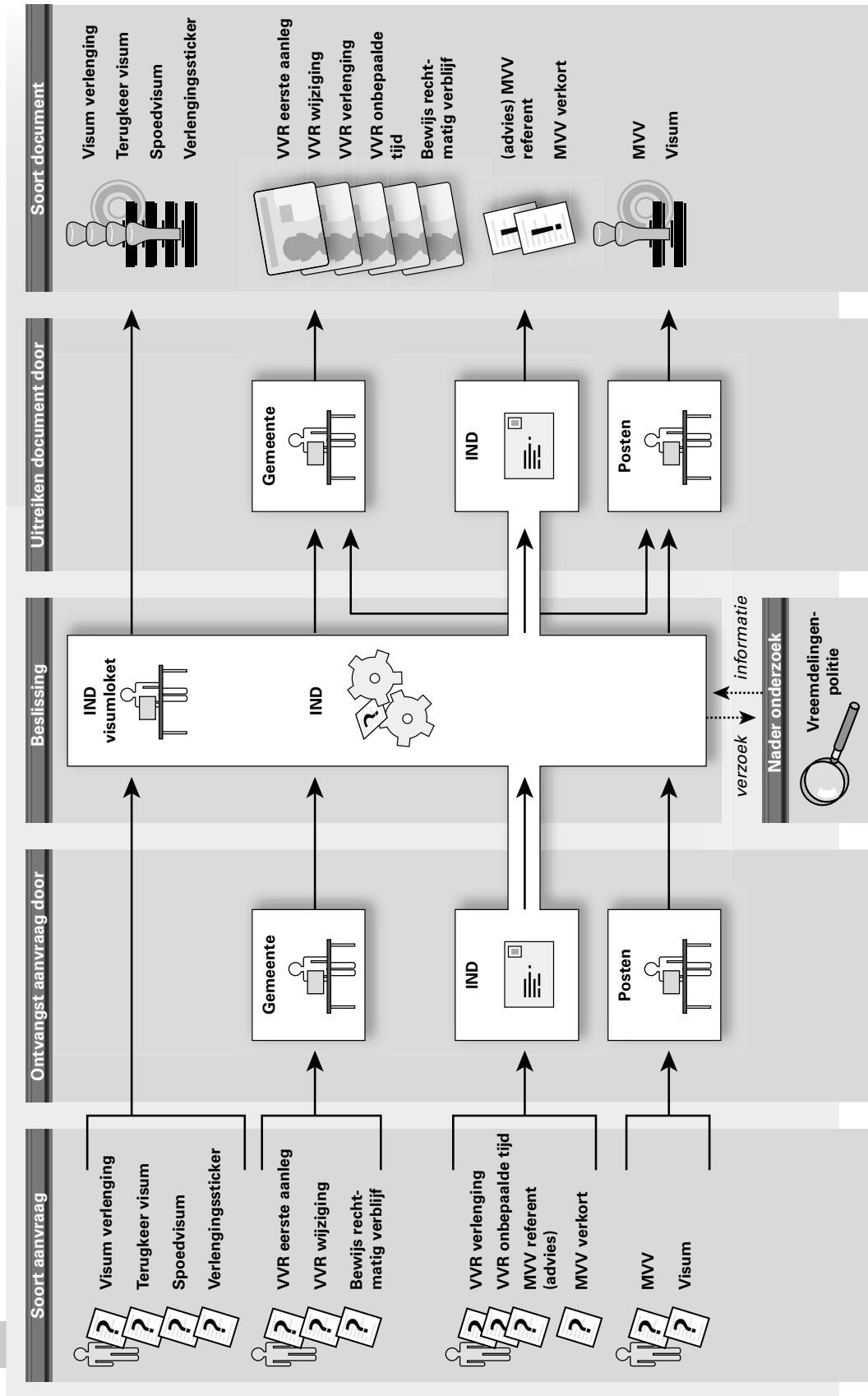
Figuur 12



1) Bij visum verzoekt IND de Vreemdelingendienst om advies
 Bij visum verlenging, terugkeer visum, spoedvisum en verlengingssticker verzoekt de Vreemdelingendienst de IND om advies
 VVR = Verblijfsvergunning regulier MVV = Machtiging tot voorlopig verblijf

Figuur 13

Taakverdeling van inreis- en verblijfsdocumenten ná overdracht taken



VVR = Verbliffsvergunning regulier MVV = Machtiging tot voorlopig verblijf

4.2.2 *Inschatting te verwachten efficiencywinst*

Aan het programma RTIT lag de aanneme ten grondslag dat de taakoverdracht tot efficiencywinst zou leiden. Om deze efficiencywinst te kunnen inschatten heeft de Stuurgroep RTIT van tevoren geprobeerd de omvang van de over te dragen taken te beschrijven in termen van de personele consequenties in fte's en in termen van de aantallen aanvragen. In mei 2002 moest de stuurgroep constateren dat het lastig was om aan deze kengetallen te komen.

Personele consequenties taakoverdracht in fte's

Voorafgaand aan de taakoverdracht zetten de verschillende *politieregio's* ruim 900 fte's in voor hun toelatingstaak.⁶⁴ In het Beslisdocument RTIT werd aangegeven dat door het wegvallen van de toelatingstaken bij de Vreemdelingendienst 900 fte's zouden vrijkomen.

De personele consequenties van de taakoverdracht voor de *IND* werden uitgewerkt in het «Inrichtingsvoorstel backoffice». Uit de berekeningen resulteerde een aantal van 495 fte's, waarbij de formatie voor de indirecte overhead⁶⁵ op PM werd gesteld. De besluitvorming van de betrokken bewindspersonen over RTIT in september 2002 was uiteindelijk gebaseerd op aanneme dat de *IND* voor de over te dragen taken 430 fte's nodig had. Een volledige onderbouwing van dit verschil tussen 495 en 430 fte's trof de Algemene Rekenkamer niet aan in de haar beschikbaar gestelde documentatie.

De te verwachten efficiencywinst door het toewijzen van de frontoffice-taken aan de *gemeenten* werd in de bestuurlijke besluitvorming over het programma RTIT niet expliciet benoemd. De benodigde personele capaciteit voor de uitvoering van de frontofficetaken werd dan ook niet berekend. Uitgangspunt was dat de kosten die de gemeenten maken om de frontofficetaken over te nemen, worden bekostigd uit de leges die vreemdelingen betalen bij het indienen van een aanvraag.

Omvang taakoverdracht in termen van aantallen aanvragen

Zowel in het Beslisdocument als in de daarbij behorende bijlagen wordt de omvang van de over te dragen taken beschreven in termen van aantallen aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV,) een vergunning verblijf regulier (VVR) of een visum. De documenten blijken op veel punten uiteenlopende inschattingen te geven van de aantallen aanvragen. Het aantal te behandelen VVR-aanvragen (inclusief Verlengingen) bijvoorbeeld, wordt in de bijlagen bij het Beslisdocument verschillend weergegeven, variërend van 173 260 tot 200 000. In de bijlagen wordt opgemerkt dat duidelijkheid over de aantallen ontbreekt. Die onduidelijkheid is gebleven, ook tijdens de implementatie van de taakoverdracht.

4.2.3 *Problemen binnen IND bij voorbereiding taakovernames*

De reguliere toelatingstaken die de *IND* van de Vreemdelingendienst moest overnemen bestonden zoals gezegd uit backofficetaken (het beslissen over aanvragen) en enkele frontofficetaken (de visumloketten en een deel van de informatievoorziening aan vreemdelingen). Voor de overdracht van deze taken werd in april 2002 het project *IND* ingericht, binnen de *IND* aangeduid als project «Overdracht van Taken» (OVT). De doelstelling van dit project was om de overname van taken binnen de *IND* zo goed mogelijk voor te bereiden en te implementeren.

⁶⁴ Visiedocument Intensivering Toezicht, versie 0.4, d.d. 26 augustus 2002, p. 86.

⁶⁵ Tot de indirecte overhead wordt onder meer de formatie ten behoeve van het berichtenverkeer met de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) gerekend.

Vertraging bij beschrijving werkprocessen

Het project OVT bestond uit tien deelprojecten, waaronder: Werkprocessen, Personeel, organisatie en opleidingen, en ICT. Tussen deze deelprojecten bestonden onderlinge afhankelijkheden. Daarom was het van belang dat de producten van het deelproject Werkprocessen (met name de procesbeschrijvingen) tijdig, dat wil zeggen een aantal maanden vóór de beoogde formele overdrachtmomenten, gereed zouden komen. Dit is evenwel niet gelukt.

Doordat pas relatief laat duidelijk werd waar de precieze grens kwam te liggen tussen het takenpakket van de gemeenten en de IND (zie hiervoor punt 4.2.1), kwamen de beschrijvingen van de werkprocessen voor VVR-aanvragen eveneens pas laat (april 2003) gereed. Noodgedwongen werd er in het deelproject ICT al met het ontwikkelen vooruitgelopen op de werkprocesbeschrijvingen. Desondanks waren de ICT-aanpassingen voor de behandeling van de VVR-aanvragen niet op tijd klaar.

De Stuurgroep RTIT besloot, geconfronteerd met dit probleem, in juli 2003 om weliswaar vast te houden aan de formele overdrachtmomenten, maar daarbij de «organisatorische variant» te kiezen. Dit hield in dat de VVR-taken formeel bij de IND kwamen te liggen, terwijl feitelijk nog gebruikgemaakt werd van de ICT-voorzieningen en de werkplekken van de Vreemdelingendienst.

In de zomer van 2003 bereidde de projectorganisatie OVT de uitplaatsing voor van ongeveer 94 IND-medewerkers naar de 25 kantoren van de Vreemdelingendienst ten behoeve van het behandelen van VVR-aanvragen per 1 september 2003.

Vorbereiding ICT-aanpassingen: race tegen de klok

Toen duidelijk was dat met de taakoverdracht van de Vreemdelingendienst naar de IND nieuwe ICT-systemen ontwikkeld moesten worden, liet de IND in januari 2003 een intern vooronderzoek uitvoeren om te bezien welke aanpassingen in de IND-informatievoorziening noodzakelijk waren om de nieuwe situatie te ondersteunen. Hieruit bleek dat de geplande einddatum van 1 september 2003 niet realistisch was. De implementatiedatum werd verschoven naar 1 januari 2004.

De voorbereiding van de ICT-aanpassingen verliep niet beheerst. Vanwege de grote tijdsdruk moest men de nieuwe ICT-systemen ontwikkelen terwijl de werkprocessen soms nog niet beschreven waren. De ontwerpers van de werkprocessen liepen slechts weinig op de systeemontwerpers vooruit. De ICT-afdeling van de IND had zelfs op een gegeven moment een leidende rol in het ontwikkelen van de werkprocessen.

Ontwikkel-, ontwerp- en documentatiestandaarden bleken tijdens het project onvoldoende te zijn uitgewerkt. Er was binnen het project aandacht voor testen, maar er werd geen integrale ketentest uitgevoerd. Voor de stuurgroep OVT stond voorop dat alles in het werk gesteld moest worden om de afgesproken einddatum te halen. Er was weinig aandacht voor overkoepelend risicomanagement en kwaliteitsbewaking.

Omdat duidelijk werd dat ook 1 januari 2004 als implementatiedatum niet haalbaar was voor de IND, besloot de stuurgroep RTIT in juli 2003 de einddatum te verschuiven naar 1 april 2004. Eind maart 2004 besloot de stuurgroep RTIT opnieuw de implementatiedatum te verschuiven, ditmaal naar 24 mei 2004. Dit besluit was gebaseerd op een ICT-audit van PriceWaterhouseCoopers, waarvan één van de belangrijkste conclusies was dat er nog aanvullende ketentesten moesten worden uitgevoerd. Begin mei 2004 overwoog de stuurgroep RTIT nogmaals of de nieuwe

systemen, na een beperkte ketentest, in productie moesten worden genomen. Het formele accoord van het agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten vormde hierbij een belangrijke factor.⁶⁶ De goedkeuring van dit agentschap ging vergezeld van een dringend verzoek om het proces van berichtafhandeling en titellevering nog eens kritisch door te lichten en simulaties in een testomgeving uit te voeren. De stuurgroep RTIT besloot de implementatie per 24 mei 2004 doorgang te laten vinden.

Leerpunten

Nadat per 1 augustus 2004 de taakoverdracht formeel was afgerond, blikte de IND terug op de interne voorbereiding van de taakovernames. Er werd een notitie met leer- en aandachtspunten opgesteld⁶⁷, waaronder de volgende:

- voorafgaand aan de overname van taken of het gaan uitvoeren van nieuwe taken moet een *gedegen impactanalyse* plaatsvinden in termen van onder meer organisatie, proces, capaciteit, geld, ICT en tijd;
- overname van taken of het gaan uitvoeren van nieuwe taken dient pas plaats te vinden als de daarvoor *benodigde ondersteunende systemen gereed en geborgd* zijn. Dit veronderstelt (voldoende tijd voor) het testen van systemen, ook in ketenverband, en de aanwezigheid van alternatieve invoerscenario's;
- bij de voorbereiding van het project dient te worden uitgegaan van een *realistische planning*. In een dergelijke planning wordt rekening gehouden met het feit dat sommige activiteiten niet parallel, maar alleen volgtijdelijk kunnen plaatsvinden;
- bij de overname van taken moet goed worden nagegaan in hoeverre de nieuwe taken eenzelfde karakter hebben als de reeds bestaande. Is dat niet het geval, dan is *innovatie van werkprocessen* onontbeerlijk;
- bij de inschatting van het benodigde aantal fte's voor de uitvoering van taken moet niet meteen worden uitgegaan van de ideale eindsituatie. Door aanlooppunten zullen er *in de beginsituatie meer fte's* nodig zijn;
- er dient een realistische inschatting te worden gemaakt van de toename in beheerlast als er nieuwe ICT-systemen worden ingevoerd;
- een (ketenbreed) project met grote organisatorische consequenties moet *niet samenvallen met andere ingrijpende veranderingen*, zoals een reorganisatie. Dit met het oog op de belasting van de organisatie.

Voor de relevantie van deze leerpunten, zie ook hoofdstuk 6.

4.3 Uitvoering van de taakoverdrachten

De in de vorige paragraaf beschreven problemen die de IND ondervond bij de voorbereiding op de taakovernames, met name op het gebied van de ICT, hebben hun weerslag gehad op het verloop van de daadwerkelijke taakoverdrachten, en op de situatie die direct daarna ontstond.

4.3.1 Verloop van de overdrachtsfasen

Voor de uitvoering van het programma RTIT werd het volgende «groei-model» gehanteerd, dat de overheveling per werkproces regelt:

⁶⁶ Brief van directeur Agentschap Basisadministratie, Persoonsgegevens en Reisdocumenten aan directeur SCV, inzake «GBA Goedkeuring», kenmerk BPR2004/65 212, d.d. 18 mei 2004

⁶⁷ Concept-nota projectdirecteur OVT d.d. 14 september 2004, «Leer- en aandachtspunten naar aanleiding van het project OVT». Deze werd in oktober 2004 besproken door de directie van de IND maar niet vastgesteld.

Fase:	Overdracht van:	Wanneer:
1	MVV-taken	1 april 2003
2	VVR-eerste verlening en VVR-wijziging	1 september 2003
3	Overige taken (VVR-verlenging; verstrekken van terugkeervisum, spoedvisum en verblijfssticker; verlengen van visum kort verblijf)	1 december 2003
4	Frontofficetaken	in principe per 1 januari 2004, maar uiterlijk 31 december 2004

Overdracht MVV-taken: fase 1

De overdracht van de MVV-taken van de Vreemdelingendienst naar de IND op 1 april 2003 verliep conform de oorspronkelijke planning.

Overdracht VVR-taken (eerste verlening en wijziging): fase 2

Het overdrachtmoment voor de taken inzake de eerste verlening van VVR's, 1 september 2003, stond ter discussie omdat al vrij snel bleek dat de ICT-voorzieningen van de IND dan niet gereed zouden zijn. De IND besprak de mogelijkheid om later over te gaan meermalen met de Vreemdelingendienst, maar deze laatste wilde vasthouden aan de afgesproken overdrachtmomenten.

De IND stelde zich uiteindelijk op het standpunt dat de afgesproken overdrachtmomenten gehandhaafd konden blijven, ook al zouden de ICT-voorzieningen niet op tijd gereed zijn. De oplossing voor deze situatie werd gevonden in de al eerder aangehaalde «organisatorische variant»: formeel werden de VVR-taken overgedragen aan de IND, feitelijk werd gebruikgemaakt van de ICT-voorzieningen en de werkplekken van de Vreemdelingendienst.

Overdracht VVR-verlengingen en overige toelatingstaken: fase 3

Ook de overdracht van de taken betreffende VVR-verlengingen en de overige toelatingstaken vond formeel op het afgesproken moment (1 december 2003) plaats, waarbij de IND feitelijk gebruik maakte van de ICT-voorzieningen van de Vreemdelingendienst.

Overdracht frontofficetaken: fase 4

Het overdrachtmoment voor de frontofficetaken stond net als dat voor de taken inzake VVR-aanvragen eerste aanleg lang ter discussie.⁶⁸ Ook hier speelden de ICT-problemen bij de IND een rol; de ontwikkeling van de benodigde systemen stond onder een grote tijdsdruk, en bij het handhaven van de datum van 1 januari 2004 werden risico's voorzien.

Bovendien was er lange tijd geen duidelijkheid over welke frontofficetaken de gemeenten nu precies zouden gaan uitvoeren.

Begin juli 2003 werd overeenstemming bereikt over een Bestuursakkoord en daarmee over de frontofficetaken die de gemeenten zouden gaan uitvoeren.⁶⁹ Hierop besloot de stuurgroep RTIT de overdracht van de frontofficetaken uit te stellen van 1 januari 2004 naar 1 april 2004.

4.3.2 Problemen na de taakoverdrachten

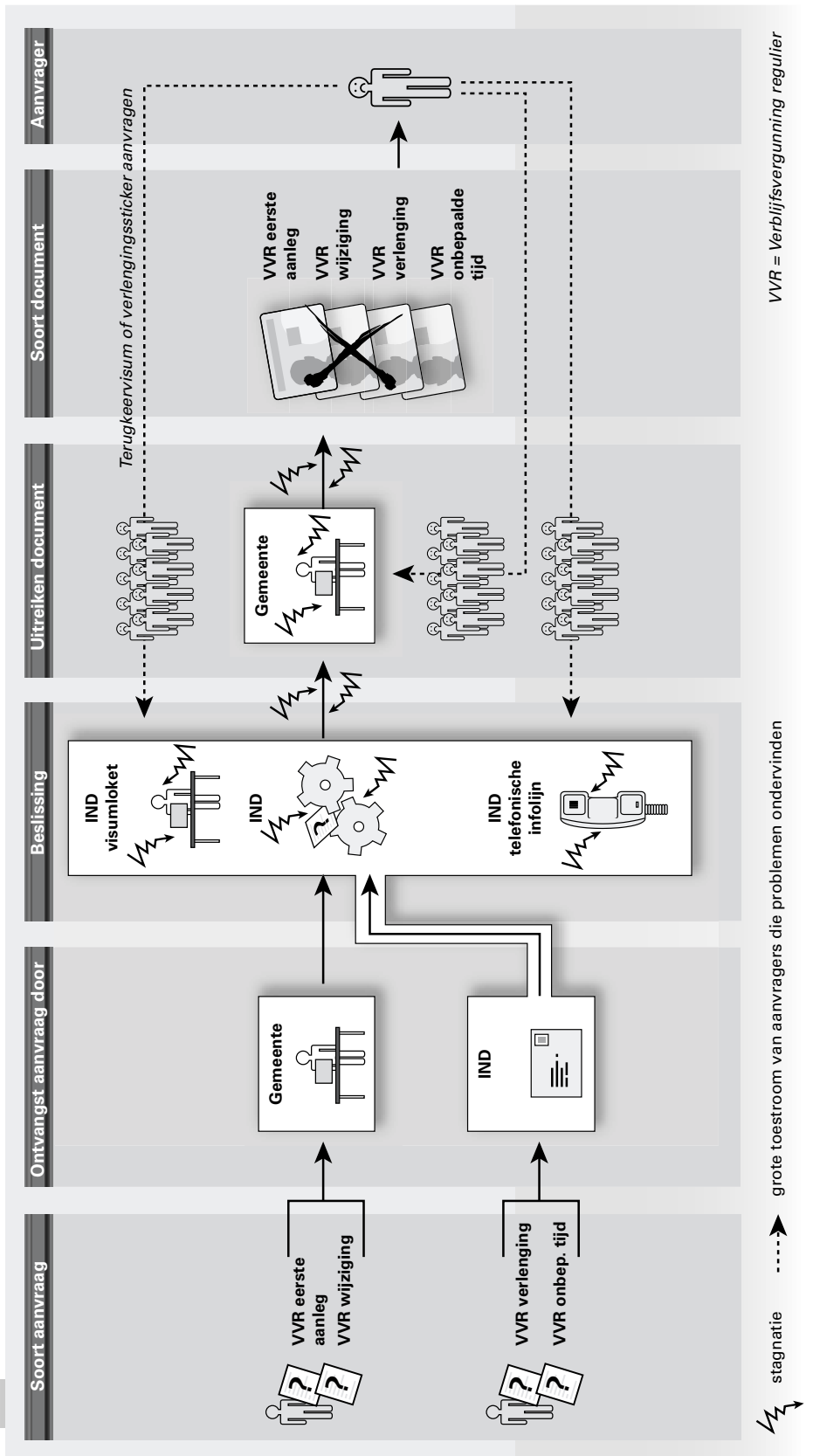
Na de uitvoering van de ICT-aanpassingen in mei 2004 ontstond een groot aantal problemen in de werkprocessen van de IND. Het betrof onder meer problemen bij het afhandelen van VVR-verlengingsaanvragen, de uitgifte van verblijfsdocumenten en de titellevering aan de gemeentelijke basisadministratie. Door de langere doorlooptijden nam de vraag naar terugkeervisa toe, waardoor de capaciteit van de aanwezige visumloketten niet toereikend was. En doordat veel vreemdelingen telefonisch om informatie verzochten over de behandeling van hun aanvraag, was ook de telefonische bereikbaarheid slecht.

⁶⁸ In het Beslisdocument RTIT wordt gesproken over «uiterlijk 1 januari 2005» (Beslisdocument RTIT versie 1.1, 30 september 2002, p. 34). De projectopdracht voor het project Gemeenten noemt als overdrachtsdatum «in principe per 1 januari 2004» (Inrichting Programmastructuur Voorbereidingsfase RTIT versie 1.1, 7 januari 2003, p. 18).

⁶⁹ Over het Bestuursakkoord werd op 9 juli 2003 overeenstemming bereikt. De daadwerkelijke ondertekening vond plaats op 7 november 2003.

Figuur 14

Stagnatie bij aanvraag van verblijfsdocumenten bij IND (zomer 2004)



De situatie rond de terugkeervisa was tekenend voor de haperingen in de IND-werkprocessen. Naarmate de IND erin slaagt de toelatingsprocedure sneller te laten verlopen is de vraag naar deze documenten geringer – hierin kan men een prestatie-indicator zien. In 2004 steeg het aantal terugkeervisa van 479 in januari tot 8742 in juli, in november was het aantal 2589 en in december 4017; in de eerste 4 maanden van 2005 lag het aantal gemiddeld rond de 1400.⁷⁰

De gevolgen hiervan voor de vreemdelingen en de gemeenten werden schriftelijk onder de aandacht van de minister voor V&I gebracht door de Nationale ombudsman en de VNG.

Problemen geconstateerd door de Nationale ombudsman

Op 13 augustus 2004 uitte de Nationale ombudsman in een brief aan de minister voor V&I zijn bezorgdheid over het functioneren van de IND.⁷¹ De Nationale ombudsman signaleerde problemen bij de behandelduur van aanvragen om een verlenging van een verblijfsvergunning, bij de telefonische bereikbaarheid van de IND en bij de behandeling van klachten door de IND. Hij constateerde dat een groot aantal rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen als gevolg van bureaucratische problematiek bij de IND in moeilijkheden waren gekomen, en werden geconfronteerd met de onmogelijkheid om daaraan iets te doen. Het baarde de Nationale ombudsman zorgen dat de IND was teruggevallen op noodmaatregelen. Ook gaf hij aan dat de IND in zijn bestaan veelvuldig geconfronteerd was met ernstige achterstandsproblematiek, dat hierin de afgelopen jaren sterke verbetering te zien was geweest, en dat hij het van groot belang achtte dat hierin geen terugval plaats zou vinden.

Problemen geconstateerd door de Vereniging Nederlandse Gemeenten

Twee maanden later, op 14 oktober 2004, vroeg ook de VNG aandacht voor het slechte functioneren van de IND.⁷² In haar brief wees de VNG met name op de problemen waarmee de gemeenten na de taakoverdracht te maken hadden gekregen: foute verblijfstitellevering door de IND, met als gevolg vervuiling van de gemeentelijke basisadministratie; vreemdelingen die door de gemaakte fouten geen recht hebben op een voorziening of er juist ten onrechte gebruik van maken; verblijfstitels en verblijfsdocumenten die te laat worden geleverd; vreemdelingen die zich door het uitblijven van een beslissing door de IND opnieuw aan het gemeenteloket melden voor een «herhalingssticker» (extra en onnodige belasting van het loket); slechte telefonische bereikbaarheid van de IND en ondermaatse telefonische dienstverlening. Ook de ICT-ondersteuning die de gemeenten van Justitie (SCV) zouden moeten krijgen bleef achter. De VNG verzocht de minister om een voortvarende aanpak van de problemen en wees erop dat gemeenten ook financieel nadeel ondervonden als gevolg van de geschetste problemen.

4.3.3 Aanpak problemen na de taakoverdrachten

Maatregelen IND

In antwoord op de gesignaleerde problemen nam de IND de volgende maatregelen:

- inrichting van een *crisisteam* dat tot taak had de problemen met de ICT-systemen en de problemen in de werkprocessen te inventariseren, te analyseren en op te lossen. De inventarisatie resulteerde in een knelpuntenlijst, aan de hand waarvan een beperkt aantal aanpassingen in de programmatuur en de werkprocessen werd aangebracht⁷³;

⁷⁰ Brief van de IND aan de Algemene Rekenkamer d.d. 23-12-2004 (bijlage 3) en opgave door IND in reactie op vragen (19 mei 2005, IND-UIT 05-1752). Tijdens een bijeenkomst in december 2003 van de Werkgroep Rechtsbijstand Vreemdelingenzaken is aangegeven dat het aantal terugkeervisa kan worden gezien als een prestatieindicator voor het sneller laten verlopen van de toelatingsprocedure.

⁷¹ Brief Nationale ombudsman aan minister voor V&I inzake «functioneren IND», kenmerk No 20040765 U, d.d. 13 augustus 2004. Van deze brief is ook een afschrift verzonden aan de Tweede Kamer.

⁷² Brief VNG aan minister voor V&I inzake «frontofficetaken IND», kenmerk BJZ/2004003227, d.d. 14 oktober 2004.

⁷³ Het crisisteam droeg in november 2004 zijn werkzaamheden over aan het project Herstel Informatievoorziening en Performance (HIP) binnen de IND.

- inschakeling van een extern *call center* om de telefonische bereikbaarheid via het 0900-informatienummer te verbeteren⁷⁴;
- inrichting van een *tijdelijk Visumloket* op de locatie Hoofddorp voor de afgifte van (uitsluitend) gratis terugkeervisa.⁷⁵ Vreemdelingen kwamen voor een gratis terugkeervisum in aanmerking als zij buiten hun schuld nog geen verblijfsdocument hadden ontvangen;
- *versnelde afhandeling* van 12 000 aanvragen voor de verlenging van hun verblijfsvergunning.⁷⁶ De desbetreffende vreemdelingen ontvingen een brief uit het geautomatiseerde systeem van de IND waarin werd meegedeeld dat hun aanvraag voorwaardelijk was ingewilligd en dat achteraf steekproefsgewijze controle zou plaatsvinden;
- de uitreiking (op verzoek) van een zogenoemde «*schriftelijke verklaring van rechtmatig verblijf* op grond van artikel 9 Vw2000» aan vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verbleven maar nog niet beschikten over een geldig vreemdelingendocument. Deze brief hield verband met de inwerkingtreding van de Wet op de Identificatieplicht op 1 januari 2005. Met deze verklaring konden vreemdelingen hun rechtmatig verblijf in Nederland aantonen.⁷⁷

Informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de problemen en de aanpak daarvan

Mede naar aanleiding van de motie-K. de Vries van 9 juni 2004,⁷⁸ waarin de regering werd verzocht met een plan van aanpak te komen voor de achterstandenproblematiek van de IND, informeerde de minister voor V&I op 12 juli 2004 de Tweede Kamer over een plan van aanpak om de voorraden en de lange doorlooptijden van reguliere aanvragen bij de IND te verbeteren.⁷⁹ De minister noemde een groot aantal tijdelijke maatregelen om het hoofd te bieden aan de achterstanden bij verlengingsaanvragen, de stagnerende uitgifte van verblijfsdocumenten en de daarmee samenhangende verhoogde vraag om terugkeervisa, en de slechte telefonische bereikbaarheid van de IND. Daarnaast gaf ze aan dat het normale proces van verlenging inmiddels op gang was gekomen. De conversie van de informatiesystemen eind mei 2004 had er volgens de minister toe geleid dat de achterstanden in de aanvragen VVR eerste aanleg en VVR-bezwaar in volle omvang zichtbaar waren geworden. Alle achterstanden zouden projectmatig worden aangepakt. De minister schatte in dat de meest acute problemen binnen twee maanden onder controle zouden zijn.

Op 4 oktober stuurde de minister voor V&I opnieuw een brief aan de Tweede Kamer. De minister gaf hierin aan dat binnen de IND een herstelproject voor ICT en informatievoorziening (projectnaam: HIP) van start was gegaan, waarvan de doorlooptijd minimaal een half jaar was. Ze kondigde tevens aan dat de Algemene Rekenkamer op haar verzoek een onderzoek zou uitvoeren.

Eind 2004 ontving de Tweede Kamer een afschrift van een brief die de minister van V&I op 13 december 2004 aan de VNG had geschreven, in antwoord op de zorgen die de VNG had geuit over de gevolgen van de taakoverdracht.⁸⁰ De minister beschreef welke maatregelen inmiddels waren genomen om de door de gemeenten geconstateerde problematiek te verminderen. De minister vroeg verder de gemeenten te inventariseren op welke taken zij aantoonbaar meerkosten hadden, met daarbij een onderbouwing. Zij gaf aan dat ook zou worden bekeken in hoeverre er een beroep was gedaan op de door de IND aangeboden ondersteuning op piekmomenten. De minister meldde dat de ICT-ondersteuning in de vorm

⁷⁴ Van ambtelijke zijde is meegedeeld dat de telefonische bereikbaarheid van de IND sinds het najaar 2004 rond de 90% ligt, waardoor dit probleem inmiddels opgelost is.

⁷⁵ Het tijdelijk visumloket in Hoofddorp heeft bestaan van 21 juni 2004 tot 21 maart 2005. Per 22 maart 2005 is in Hoofddorp een (regulier) visumloket geopend.

⁷⁶ Meer specifiek ging het om aanvragen voor VVR-Verlenging waarvan de verschuldigde leges op 4 mei 2004 betaald was.

⁷⁷ Formeel heeft deze brief dezelfde status als een vreemdelingendocument; het is geen identiteitsbewijs in de zin van de Wet op de Identificatieplicht. De «artikel 9 Vw 2000-brieven» zijn vanaf eind december 2004 verzonden, in mei 2005 werd er nog sporadisch om verzocht.

⁷⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 19 637, nr. 819.

⁷⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004 19 637 nr. 843.

⁸⁰ Brief minister voor V&I aan VNG, inzake «frontofficetaken gemeenten», kenmerk 5323007/04/DGIAV/SCV, d.d. 13 december 2004. Van deze brief is ook een afschrift verzonden aan de Tweede Kamer.

van de vreemdelingenmodule in de loop van 2005 beschikbaar zou zijn voor de gemeenten. Voorts stelde zij het in de huidige situatie verstandig te vinden om de evaluatie zoals beoogd in het bestuursakkoord uit te stellen tot 2005.

Op 24 maart 2005 meldde de minister de Tweede Kamer dat gedurende het hele jaar nog activiteiten moesten plaatsvinden om de informatievoorziening bij de IND structureel op voldoende niveau te krijgen.⁸¹ Ze gaf aan dat een algemene synchronisatie van de IND-systemen met de gemeentelijke basisadministratie en de Basisvoorziening vreemdelingen (BVV), een centraal register voor alle partners in de vreemdelingenketen, is voorzien in het najaar van 2005.

In antwoord op schriftelijke vragen liet de minister de Tweede Kamer op 23 mei 2005 weten dat de achterstanden bij de verlengingen van vergunningen inmiddels waren ingelopen.⁸² Wel was er, naar de minister meldde, nog steeds sprake van langere doorlooptijden voor het bestellen van vreemdelingendocumenten; dit zou een systeemtechnische oorzaak hebben.

Effect van de maatregelen

Een deel van de maatregelen die in de zomer van 2004 werden getroffen in antwoord op de gesignaleerde problemen na de taakoverdracht, had tot doel de negatieve gevolgen voor de vreemdelingen zoveel mogelijk te beperken. Deze maatregelen hadden echter niet altijd het beoogde effect. Zo bleek de eerder genoemde brief aan de groep van 12 000 vreemdelingen in de praktijk niet erkend te worden door een aantal instanties en werkgevers, waardoor een deel van deze vreemdelingen niet in aanmerking kwam voor voorzieningen en in sommige gevallen hun werk verloor. Volgens de Nationale ombudsman hebben de door de IND getroffen maatregelen om de schade als gevolg van het niet beschikken over een verblijfsdocument te beperken, niet kunnen voorkomen dat betrokkenen hierdoor ernstige problemen hebben ondervonden.⁸³

4.4 Conclusies

De herverdeling van de reguliere toelatingstaken tussen de VD/Vreemdelingenpolitie, de IND en de gemeenten was een complex proces. In de voorbereiding van de taakoverdracht was sprake van een gebrekkige regie (van de kant van zowel Justitie als BZK), met name daar waar het ging om de toedeling en afbakening van taken tussen de betrokken organisaties en de benodigde ICT-aanpassingen in relatie tot de afgesproken overdrachtmomenten. De overdracht van taken heeft geleid tot problemen die het functioneren van de IND tot op de dag van vandaag belemmeren. Het betreft met name de taakverdeling tussen de politie en de IND bij het toezicht in het kader van de toelating en het vervullen van de frontoffice-taken door de gemeenten. Zie daarvoor ook de aanbevelingen in hoofdstuk 7.

Van een goede voorbereiding en implementatie van het overdrachtsproces was geen sprake. Aan de kant van de IND ging veel mis. Zo werden taken onderschat en bleken plannings niet haalbaar. Complexiteit en invoering van nieuwe ICT-systemen werden onderschat. Dit resulteerde in 2004 in een reeks van uitvoeringsproblemen die om noodoplossingen vroegen. Deze veroorzaakten negatieve neveneffecten bij aanvragers van vergunningen.

⁸¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005 19 637 nr. 911.

⁸² Tweede Kamer, 2004–2005, vergaderjaar 2004–2005 19 637 nr. 940.

⁸³ Nationale ombudsman, rapport 2005/176 d.d. 21 juni 2005.

De overdracht van taken van de Vreemdelingendienst naar de IND beoogde efficiencywinst te realiseren. Deze winst is nog niet gebleken (zie ook paragraaf 6.2). Argumentaties op basis waarvan personele capaciteit werd ingeschat misten op essentiële punten onderbouwing. Evaluatie van het overdrachtsproces door of namens het Ministerie van Justitie moet nog plaatsvinden. De Algemene Rekenkamer wijst er overigens op dat voor het vaststellen van eventuele efficiencywinsten als gevolg van de overname van taken van de Vreemdelingendienst niet alleen de situatie bij de IND maar ook die bij de gemeenten en de Vreemdelingenpolitie in ogenschouw genomen moeten worden. Gezien de doelstelling van het programma RTIT zal daarbij ook de gerealiseerde intensivering van het toezicht door de Vreemdelingenpolitie geëvalueerd moeten worden. Een verhoogde efficiency voor de vreemdeling, tot uitdrukking komend in een snellere doorlooptijd met een kwalitatief (minimaal) gelijkwaardig besluitvormingsproces, is in de overeengekomen opzet nog niet waargemaakt.

Over de gang van zaken rond de overdracht van taken is de Tweede Kamer op hoofdlijnen adequaat geïnformeerd.

5 SAMENWERKING BINNEN DE KETEN

5.1 Algemeen

In de reguliere toelatingsketen werken verschillende organisaties samen om de aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning in te nemen en te beoordelen, een beslissing te nemen en deze kenbaar te maken aan de vreemdeling. In dit hoofdstuk worden twee soorten knelpunten besproken die zich voordoen bij de samenwerking in de keten, te weten de knelpunten in de werkprocessen en de knelpunten in de aansturing van de keten.

5.2 Knelpunten in werkprocessen

De achterblijvende prestaties waarmee de vreemdeling al jaren wordt geconfronteerd, worden geleverd door een keten van partijen waarvan de IND onderdeel is.

Bij het behandelen van reguliere aanvragen zijn verschillende organisaties betrokken (zie hoofdstuk 2). De Algemene Rekenkamer constateert dat er in de werkprocessen diverse praktische knelpunten binnen deze keten bestaan.

Voor de vreemdeling, maar ook voor de kwaliteit van de aanvraag is de strikte scheiding tussen front- en backoffice door het ontbreken van fysiek klantcontact een probleem. In deze opzet kunnen gemeenten de vreemdeling geen advies geven, dat het verloop van de aanvraag kan bespoedigen. Dit levert risico's op voor de tijdigheid.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is naar voren gekomen dat de samenwerking en communicatie tussen de IND, ketenpartners en vreemdelingen èn binnen de IND voor verbetering vatbaar is. Op dit moment wordt niet voldoende helder, tijdig en/of breed met alle betrokkenen gecommuniceerd. Algemeen gaven gesprekspartners aan dat het grote aantal schakels tussen ketenpartners én binnen de IND niet bevorderlijk is voor een vlotte en goede communicatie en samenwerking. De vele schakels in de keten worden ook als een probleem gezien omdat hierdoor niemand zich meer verantwoordelijk voelt, de overdracht van de ene ketenpartner naar de andere veel tijd kost, er veel afstemming nodig is en de kans op fouten wordt vergroot. Ook het feit dat IND/Justitie geen mogelijkheden heeft het begin en eind van het proces dat door andere ketenpartners wordt uitgevoerd te sturen, veroorzaakt voornamelijk ten aanzien van de termijnen problemen.

Er bestaat onduidelijkheid over de inrichting van processen als de vreemdeling Nederland binnengekomen is. Dit geldt met name voor de meldplicht, maar ook voor de bereikbaarheid van de IND en op onderdelen voor het takenpakket van posten.

Ten slotte constateert de Algemene Rekenkamer dat er zich in het werkproces voor het onderkennen van fraude knelpunten voordoen, niet alleen binnen de IND, maar ook binnen de keten. Deze taak is nog onvoldoende uitgewerkt tussen de ketenpartners. Knelpunten zijn dat IND-medewerkers geen toegang hebben tot politieregisters en dat er weliswaar afspraken gemaakt zijn tussen politie en IND over onderzoek bij vermoedens van fraude bij de aanvraag, maar dat de IND weinig onderzoeken aanvraagt. De Vreemdelingenpolitie heeft behoefte aan de bevoegdheid om INDIS-REGIS (een registratiesysteem van de IND) te

raadplegen om de informatie van vreemdelingen te verifiëren. De BVV bevat daartoe niet voldoende informatie en de IND is niet altijd bereikbaar. Van de zijde van de gemeenten wordt aangegeven dat gemeenten in principe dienstverlenende instanties zijn en dat deze dienstverlenende houding op gespannen voet kan staan met de meer controlerende houding die noodzakelijk is om potentiële fraude te signaleren. Sommige gemeenten rekenen op dit moment het signaleren van potentiële fraude wel tot hun verantwoordelijkheid, andere gemeenten doen dat niet. In een aantal gemeenten zijn op individuele basis afspraken gemaakt met de politie over het doen van aangifte van fraude. Met name de vier grote steden sturen sterk op fraude-indicatoren, waarbij ze gebruik maken van de bevoegdheden van de burgemeester als korpsbeheerder. De procedure rond VVR-verlengingen is volgens gemeentelijke gesprekspartners vanuit het oogpunt van het tegengaan van fraude niet optimaal vormgegeven. De verlengingsaanvraag wordt schriftelijk en rechtstreeks bij de IND ingediend, waardoor de gemeente alleen achteraf, tijdens de uitreiking van het verblijfsdocument, de mogelijkheid heeft te controleren of de foto op het document voldoende overeenkomst heeft met de vreemdeling in persoon. (Zie voor dit onderwerp verder paragraaf 6.6).

5.3 Aansturing van de keten

De ketenpartners hebben elk hun eigen taken en verantwoordelijkheden, maar zijn ook van elkaar afhankelijk om aanvragen tijdig en zorgvuldig te kunnen afdoen. Dit vereist effectieve sturing van de werkzaamheden van de ketenpartners. Gebreken in de (tijdige) sturing kunnen leiden tot knelpunten of tot oneigenlijk gebruik van regelingen (zoals bij de M50-problematiek die in paragraaf 6.5 wordt beschreven).

5.3.1 Verantwoordelijken voor de sturing

De coördinerende taken in de gehele vreemdelingenketen liggen bij de directeur-generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (IAV) van het Ministerie van Justitie.⁸⁴

De minister voor V&I heeft aan de directeur-generaal ook de gezagsrol in de vreemdelingenketen gemandateerd.⁸⁵ De gezagsrol geeft hem onder andere de bevoegdheid tot het stellen van regels ten aanzien van de toelating, verblijf en vertrek, en de mogelijkheid de politie en de KMar aanwijzingen te geven voor de (wijze van) uitvoering van de taken die hun in of krachtens de Vreemdelingenwet zijn opgedragen.

Voor de verstrekking van visa is de minister van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk. Hij heeft het (plaatsvervangend) hoofd van de IND (tevens hoofd Visadienst) gemandateerd namens hem besluiten te nemen en beschikkingen uit te vaardigen op het terrein van visumverlening. Als zodanig kan het hoofd van de IND ook aanwijzingen geven aan de posten.

In zijn coördinerende taken wordt de directeur-generaal IAV ondersteund door de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV) en de Directie Vreemdelingenbeleid van het Ministerie van Justitie.

De ketenpartners zijn verantwoordelijk voor het eigen primaire proces en de afstemming met andere ketenpartners op het niveau van het operationele werkproces.⁸⁶ Wanneer gecoördineerd optreden van verschillende actoren cruciaal is, is het de taak van de SCV om het initiatief te nemen. Ook coördineert de SCV projectmatig uitgevoerde taken waarbij meerdere actoren betrokken zijn.

⁸⁴ Het werkkterrein vreemdelingenzaken bestaat uit opvang, toelating, verblijf, toezicht, terugkeer, grensbewaking, visumbeleid, naturalisatiebeleid en coördinatie van het beleid tot het tegengaan van illegaal verblijf (Bureau SG, Introductiedossier Justitie 2003).

⁸⁵ Wijziging Mandaatregeling Directoraat-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken Justitie 2002, Staatscourant 20 juli 2004, nr. 136, p. 22. Deze gezagsrol lag tot 1-1-2004 bij de Hoofddirectie van de IND.

⁸⁶ Uitgangspunt geformuleerd in relatie tot de rol van de IND in de vreemdelingenketen; Organisatie- en formatierapport de directeur-generaal IAV/Directie Coördinatie Vreemdelingenketen, 4 juli 2003, p. 14.

In het kader van de reguliere toelating heeft de directeur-generaal IAV ten opzichte van een aantal van de ketenpartners in de vreemdelingenketen sturingsmogelijkheden die verder reiken dan louter afstemmen. Zo is hij integraal verantwoordelijk voor de beleids- en bedrijfsvoering van de IND, dat een agentschap is van het Ministerie van Justitie. Daarnaast heeft hij de positie van gezagsdrager op grond van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw2000) ten opzichte van de politie en de KMar.

Gemeenten zijn door de minister voor V&I gemandateerd aan vreemdelingen een beschikking rechtmatig verblijf te verstrekken. Ten aanzien van de gemeenten is geen aanwijzingsbevoegdheid of informatieplicht neergelegd in specifieke wet- en regelgeving. Wel geldt voor de gemeenten de algemene informatieplicht op grond van de Algemene wet bestuursrecht.⁸⁷

5.3.2 Effectieve sturing

De Algemene Rekenkamer is van mening dat met bovenstaande opzet een effectieve sturing van de gehele keten moeilijk is. Zo heeft zij geconstateerd dat geen sprake is van gedeelde ketendoelen. Afzonderlijke organisaties streven hun eigen doelen na. Deze eigen doelen zijn weliswaar niet strijdig met de doelen van de minister voor V&I, maar dragen ook niet per definitie bij aan de doelen van de minister voor V&I. Anderzijds spelen de door de minister voor V&I gestelde doelen geen rol in het uitvoeringsproces van de ketenpartners. Een probleem met de doelen van de minister is dat deze niet zodanig zijn geformuleerd dat het bereiken ervan gemeten kan worden.

Het ministerie is van mening dat de beschikbare informatie toereikend is om de minister te informeren zodat deze in staat is op haar beurt de Tweede Kamer te informeren. De kwaliteit van de managementinformatie is echter niet gegarandeerd. Dit wordt onder andere veroorzaakt door verouderde informatiesystemen en door onjuiste informatie. De Algemene Rekenkamer vindt dat ministerie en minister op dit punt risico's lopen.

De Algemene Rekenkamer is voorts van mening dat het ministerie over onvoldoende stuurmaatregelen beschikt. Bij de meeste ketenpartners is het ministerie afhankelijk van overleg om tot consensus en afspraken te komen. Als er afspraken zijn gemaakt is het ministerie voor de realisatie afhankelijk van de prioriteiten van de ketenpartners. Doordat een aantal ketenpartners verschillende gezagsdragers (Vreemdelingenpolitie en KMar) heeft en de primaire taak van deze ketenpartners niet op het gebied van de ketentaak ligt, levert dit in de praktijk problemen op. Het niet-nakomen van afspraken door ketenpartners heeft zijn weerslag op de resultaten waar het ministerie verantwoordelijk voor is. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden sluiten niet zonder meer op elkaar aan.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de ketenpartners zich niet altijd als zodanig beschouwen, zich niet altijd als zodanig erkend voelen en niet altijd sturing aanvaarden. Deze knelpunten hebben een negatieve invloed op het functioneren van de keten als geheel. Zo zijn de gemeenten niet vertegenwoordigd in de belangrijke overleg-gremia waarin de overige ketenpartners zitting hebben, met als gevolg dat zij hun zienswijze niet in de keten naar voren kunnen brengen. Zij hebben met name eigen opvattingen over dienstverlening aan de burger.

⁸⁷ De minister voor V&I heeft in het Vreemdelingenbesluit 2000 de burgemeesters mandaat verleend een beschikking rechtmatig verblijf te verstrekken. Volgens artikel 10.6 van de Algemene wet bestuursrecht volgt uit deze mandaatverlening dat de minister per geval of in het algemeen instructies kan geven voor de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid en dat de gemeenten hierover inlichtingen dienen te verschaffen.

De Vreemdelingenpolitie heeft kritiek op de tekortschietende aandacht voor toezicht en fraude. Zij signaleert een gebrek aan expertise bij gemeenten en IND, waardoor het aantal meldingen van fraude en het aantal aanvragen van onderzoeken terugloopt. Ook vindt zij dat de gemeenten te weinig participeren in het lopende fraudeproject.

Voorts hebben de ketenpartners met verschillende gezagsdragers soms problemen met prioriteitenstelling doordat de gezagsdragers tegelijkertijd activiteiten eisen. Verder zijn enkele ketenpartners van mening dat de IND zich te autoritair opstelt en te weinig oog heeft voor de specifieke situatie waarin de partners verkeren. Ten slotte geven ketenpartners aan op onderdelen binnen het proces Regulier te weinig handelingsvrijheid en eigen verantwoordelijkheid te hebben.

De hoofddirectie van de IND is zich bewust van de noodzaak tot verbeteringen in de samenwerking binnen de keten. Zij geeft dan ook aan zich te moeten heroriënteren op haar nieuwe positie ten opzichte van klanten en ketenpartners. Een goede invulling van deze positie op strategisch niveau moet vervolgens vertaald worden naar herinrichting van de werkprocessen, efficiënte bedrijfsvoering en organisatie van de informatievoorziening.

ICT in de keten

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de ketencoördinatie op het gebied van ICT in opzet op behoorlijke wijze wordt aangepakt. De directeur-generaal IAV heeft een aantal voor het functioneren van de keten zeer wezenlijke ICT-projecten in gang gezet. Dit is gebeurd vanuit een totaalvisie op de informatievoorziening in de keten. Terecht heeft men zich in 2004 de vraag gesteld of deze architectuur aan herijking toe is.

5.4 Conclusies

De Algemene Rekenkamer is van mening dat zowel in de opzet als in de aansturing van de keten verbeteringen te realiseren zijn. De regelgeving biedt de mogelijkheid tot oneigenlijk gebruik, hetgeen heeft geleid tot de zogenoemde M50-problematiek (zie paragraaf 6.5).

Onduidelijkheden en onvolkomenheden in de werkprocessen leveren het risico op dat de ketendoelen niet verwezenlijkt kunnen worden. Als praktische consequentie heeft dit niet alleen dat vreemdelingen niet altijd goed geholpen worden, maar ook dat er ongewenste vreemdelingen het land binnenkomen. Het risico van ongewenste vreemdelingen wordt vergroot door gebrek aan expertise (onder meer bij gemeenten) voor het onderkennen van fraude en een te klein beroep op de Vreemdelingenpolitie voor het uitvoeren van fraudeonderzoeken.

De doelbereiking is voor het proces Regulier niet vast te stellen: er zijn geen gedeelde ketendoelen, elke ketenpartner streeft eigen doelen na, de doelen van de minister voor V&I spelen geen rol voor de ketenpartners en de doelen van de minister voor V&I zijn niet zodanig geformuleerd dat het bereiken ervan gemeten kan worden.

Bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het ministerie op het punt van sturing van de vreemdelingenketen sluiten niet zonder meer op elkaar aan en zouden meer met elkaar in overeenstemming gebracht moeten worden.

6 BEDRIJFSVOERING IND

6.1 Omgaan met veranderingen

Uit de gesprekken die de Algemene Rekenkamer in het kader van haar onderzoek met medewerkers – hoog en laag in de organisatie – heeft gevoerd komt een beeld naar voren van een IND die de afgelopen jaren een aantal veranderingen te verwerken heeft gekregen, niet alleen veranderingen van buitenaf, zoals de overdracht van de taken van de Vreemdelingendienst, maar ook intern geïnitieerde veranderingen, zoals reorganisaties. Zo is de huidige, procesgestuurde organisatie het resultaat van een reeks van organisatieveranderingen die de IND de laatste jaren heeft doorgemaakt. In 1994 was de IND een van de eerste agentschappen.⁸⁸ In 1996 had de IND een hoofdkantoor met ondersteunende stafafdelingen en vier regionale divisies (districten). In 1998 stapte de IND over naar een nieuwe structuur: een hoofdkantoor met vijf min of meer zelfstandige regionale directies (Den Bosch, Hoofddorp, Rijswijk, Zwolle en Arnhem). Een aantal jaren later riep de IND het zogeheten «Productie- en kwaliteitsoverleg» (PKO) in het leven. Dit hield in dat er tussen de regiokantoren horizontaal overleg werd gevoerd over de processen («hoofdwerksoorten»). Uit een evaluatie van deze PKO-aanpak in 2002 kwam naar voren dat deze aanpak als aanvullend sturingsprincipe niet voldeed. De regiodirecties bleken een grote diversiteit in de uitvoering te kennen: een gedeeld procesmodel en een uniforme werkwijze ontbraken. Voorts bleek het aanbod van werk (aantallen aanvragen) per regiodirectie te verschillen en niet altijd aan te sluiten op de ter plaatse beschikbare capaciteit. Dit leidde tot een niet-efficiënte manier van werken. Deze bezwaren vormen de aanleiding tot de meest recente wijziging in de organisatie: de invoering van processturing per 1 januari 2004. In deze organisatie staan niet de locaties centraal, maar de werkprocessen. Elk werkproces wordt op alle locaties uitgevoerd en aangestuurd vanuit het hoofdkantoor door een procesdirecteur.

Al deze wijzigingen zouden het presteren van de IND ten goede hebben moeten komen. De Algemene Rekenkamer heeft echter in hoofdstuk 3 geconstateerd dat van verbeterde prestaties – los van de overdracht van taken – nog vrijwel geen sprake is geweest.

In de gesprekken die de Algemene Rekenkamer heeft gevoerd worden hiervoor enkele verklaringen genoemd die duidelijk maken dat het imago van de IND bij medewerkers zelf schade heeft opgelopen. Zo zou de IND te snel geneigd zijn door het management of door de politiek gewenste veranderingen door te voeren ook als de organisatie hiervoor niet klaar is. Ook zou het lerend vermogen te laag zijn. De IND-organisatie zou gekenmerkt worden door grote loyaliteit: zowel van de medewerkers jegens het management, als van het management jegens de politieke opdrachtgever. Deze loyaliteit is volgens respondenten ook een valkuil: veranderingen, zowel interne als externe, worden niet altijd voldoende doordacht aangepakt en consequent uitgewerkt. Signalen van de werkvloer zouden daarbij onvoldoende worden meegenomen.

Beeldbepalend voor de IND extern was tot voor kort vooral de behandeling van asielzaken, hoewel dit een relatief beperkt aantal zaken betrof in vergelijking tot het aantal reguliere toelatingsaanvragen. De omvang van het proces Regulier is sinds 2000 alleen maar verder toegenomen (zie figuur 1). Tot de overdracht van taken aan de IND waren vooral de Vreemdelingendiensten voor reguliere toelatingszaken in beeld. Sedert de

⁸⁸ Inmiddels wordt binnen de rijksoverheid de term «baten-lastendiensten» gebruikt om agentschappen aan te duiden. Hiervan zijn er ruim 30.

overdracht bepalen vooral de centrale rol én de achterblijvende prestaties van de IND bij het proces Regulier het externe imago van de IND.

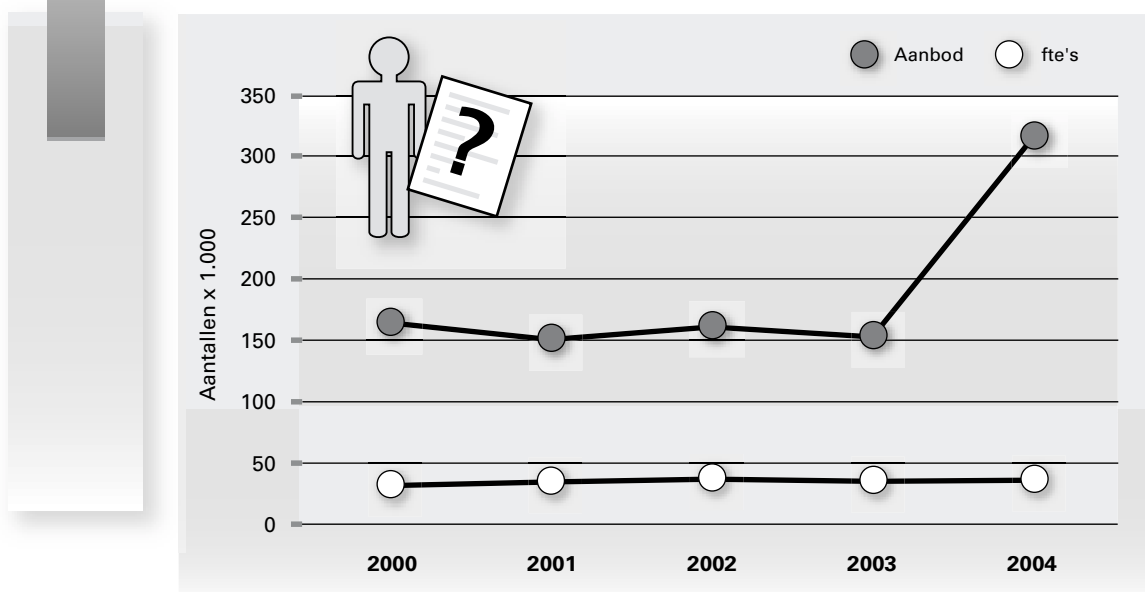
Gezien de omstandigheden is een imagoprobleem voor de IND in zekere zin onontkoombaar geweest, zowel extern als intern. Overigens laat de (tussenrapportage van) een intern tevredenheidsonderzoek zien dat de IND in vergelijking met het Rijk op onderdelen een wat positiever beeld toont.

6.2 Personeel

Uit het onderzoek is gebleken dat er problemen zijn met de factor «personeel» bij het proces Regulier van de IND, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. De capaciteitsbehoefte is onduidelijk. Op basis van de productieplanningen en normtijden berekent de IND de jaarlijkse capaciteitsbehoefte. Voor de taken die de IND van de Vreemdelingendienst heeft overgenomen, kon de IND niet beschikken over betrouwbare productiecijfers en normtijden van de Vreemdelingendienst. De IND heeft deze daarom op basis van expertschattingen vastgesteld. Wel is duidelijk dat de omvang van de formatie bij de IND de afgelopen jaren ondanks ophogingen is achtergebleven bij de hoeveelheid werk (zie figuur 15).

Aanbod reguliere, asiel- en naturalisatieaanvragen IND afgezet tegen de bezetting in aantal fte, 2000-2004

Figuur 15



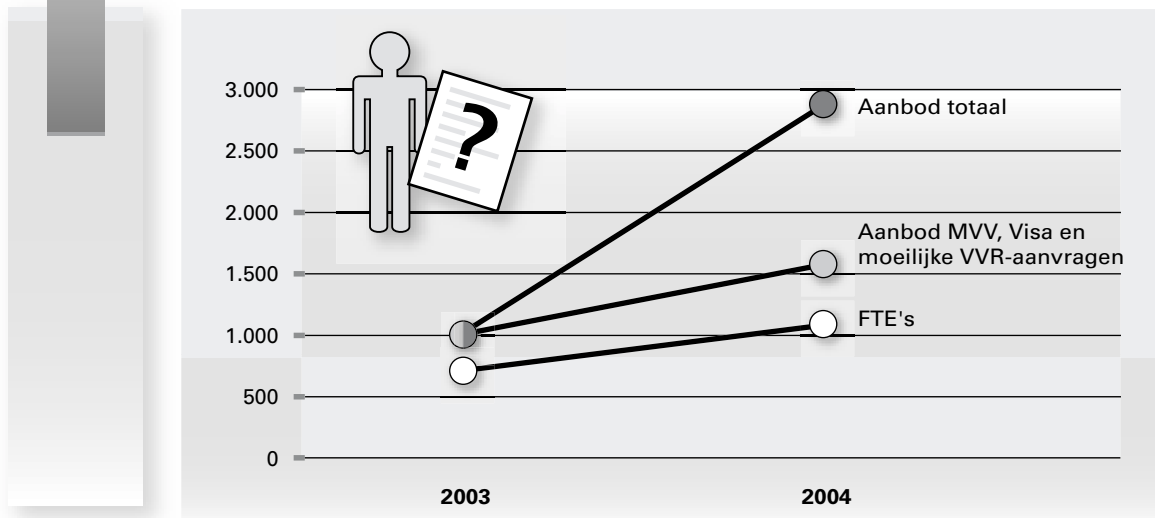
Bron: Parse boeken IND 2000-2004 (aanbod) en Derde viermaandsrapportages (tevens jaarverslag) IND 2000-2004 (fte)

De omvang van het formatie bij de IND is door de overname van taken van de Vreemdelingendienst niet substantieel gestegen, omdat in dezelfde periode een daling van de capaciteitsbehoefte in het asieldomain heeft

plaatsgevonden. Medewerkers in het asieldomain zijn in die periode overgeplaatst naar de reguliere werkzaamheden. In onderstaande figuur 16 wordt voor de jaren 2003 en 2004, dus de periode waarin de taakoverdracht plaatsvond, nader ingegaan op het aanbod reguliere aanvragen afgezet tegen het aantal ingezette fte voor Regulier. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen het aanbod van alle reguliere aanvragen en het aanbod van de aanvragen die de IND reeds voor de taakoverdracht behandelde («de moeilijke aanvragen»)⁸⁹. Uit de volgende figuur blijkt dat het aantal fte's voor regulier weliswaar is toegenomen (51%), maar achterblijft bij de relatieve toename van de hoeveelheid werk die moet worden verricht (182%), waarbij de moeilijke aanvragen toenemen met 56%. De bezetting was in 2004 overigens bovenformatief, door het inzetten van uitzendkrachten in de tweede helft van 2004.

Aanbod reguliere aanvragen IND afgezet tegen de bezetting regulier in aantal fte, 2003 en 2004

Figuur 16



Paarse boeken 2003-2004 (aanbod) en van IND op 25 maart 2005 ontvangen spreadsheet met formatie en bezettingscijfers Regulier (fte)

Het extra aantal fte's voor het overnemen van het werk van de Vreemdelingendienst/-politie is ontoereikend gebleken. Volgens het jaarplan 2005 Regulier van de IND was het de bedoeling in 2005 het aantal uitzendkrachten tot nul te reduceren. Ambtelijk is aangegeven dat de directie Regulier momenteel analyseert hoeveel en waar nog extra mensen (al dan niet tijdelijk) nodig zijn.

De IND kampt tevens met het probleem dat een deel van haar personeel voor de van de Vreemdelingendienst overgenomen taken niet het geschikte opleidingsniveau bezit (zowel onder- als overkwalificatie) en een deel nog onervaren is. Een deel van het IND-personeel werd in de periode 2003-2004 omgeschoold om de nieuwe reguliere taken uit te voeren. In

⁸⁹ Moeilijke aanvragen: MVV, Visa, VVR zonder MVV, VVR-overig. Makkelijke aanvragen: VVR met MVV, VVR-EU en Verlengingen.

2004 werden bovendien uitzendkrachten ingezet op ondersteunende werkzaamheden om de achterstanden weg te werken.

6.3 ICT: systemen en organisatie

De IND is in haar functioneren sterk afhankelijk van de informatie die zij over de vreemdelingen (en referenten) registreert in informatiesystemen. Een adequate en bedrijfszekere ICT-voorziening is voor een organisatie als de IND van strategisch belang.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat er op verschillende punten verbeteringen noodzakelijk zijn: de ondersteuning van het primair proces, de kwaliteit van de gegevensbestanden en de positionering van de ICT-afdelingen.

6.3.1 Te verbeteren onderdelen

Ondersteuning primaire proces

De ICT-systemen ondersteunen het primaire proces van de IND onvoldoende en functioneren niet optimaal. IND-medewerkers geven daarbij onder andere de volgende knelpunten aan:

- het werken met drie verschillende systemen naast elkaar (zoals INDIS, Regis en DAS) is tijd- en energierovend;
- de verschillende IND-systemen sluiten niet altijd op elkaar aan;⁹⁰
- er zijn problemen met de juistheid van gegevens en de gebruikersvriendelijkheid van het Berichten Afhandelingsstelsel Koppeling-bureau (BAK);⁹¹
- voor elke (visum)aanvraag is bij de verwerking in de verschillende systemen handmatige ondersteuning nodig.⁹²

Kwaliteit gegevensbestanden

Zowel de Departementale Auditdienst (DAD) als de IND zelf plaatsen al een aantal jaren kanttekeningen bij de kwaliteit van de brongegevens.

De gegevensbestanden zijn vervuild. Dit heeft verschillende redenen. Namen worden niet eenduidig geregistreerd. En de systemen vertonen gebreken die leiden tot noodoplossingen, die op zichzelf ook weer tot vervuiling leiden⁹³. Verder verliep de conversie van gegevens van de VAS-systemen van de Vreemdelingendienst naar de IND-systemen niet zonder problemen. Tot slot moesten in de zomer van 2004 in twee projecten 180 *onervaren* medewerkers snel aanvragen afhandelen om achterstanden bij Verlengingen weg te werken, waarbij invoerfouten zijn gemaakt.

⁹⁰ Voorbeeld: verschillende gegevens moeten zowel in INDIS als in REGIS worden ingevoerd. En: verschillende units kunnen elkaars systemen niet lezen (VVR na MVV kan bijvoorbeeld de systemen van Verlengingen niet lezen waardoor ze elkaar moeten informeren via handmatig opgestelde Excel-lijsten).

⁹¹ Zo bevat dit systeem een groot aantal verkeerde BVV-titels en moeten nultitels handmatig opgeschoond worden. Medewerkers hebben grote behoefte aan zoekprofielen in BAK, waardoor ze bij handmatige afhandeling minder hoeven uitzoeken.

⁹² Ter illustratie: inkomende visumaanvragen lopen van Buitenlandse Zaken via het programma VISIS van de IND naar INDIS. VISIS kan echter niet alles automatisch verwerken. Verder kunnen de uitgaande beschikkingen nog niet elektronisch worden verstuurd omdat de benodigde verbinding tussen INDIS en het systeem van Buitenlandse Zaken nog niet is gemaakt.

⁹³ Voorbeelden: verplichte velden worden omzeild door fictieve gegevens in te voeren (zie kader) en aanvragen worden opnieuw ingevoerd doordat fouten in de systemen niet kunnen worden gecorrigeerd. Dit leidt tot dubbele (een foute en een juiste) registratie.

Invoer fictieve gegevens

«Het systeem voorziet niet in de mogelijkheid om niet-relevante vragen over te slaan. Ook moeten door de beslissers veel gegevens van de aan de vinkvragen gekoppelde blokken ingevoerd worden, terwijl die voor de beoordeling niet noodzakelijk zijn. In dat geval worden vaak fictieve gegevens ingevoerd. Als bijvoorbeeld inreisdatum en doorlaatpost niet bekend zijn, dan wordt een datum geschat en bij doorlaatpost Schiphol ingevuld. Ook worden documenten aangevinkt terwijl ze niet in het dossier zitten, beschikkingen wel aangemaakt maar niet verstuurd, fictieve procedures in eerste aanleg aangemaakt om verlengingen te kunnen verwerken etc.»
Bron: «Audit ICT en Informatiesystemen OVT-IND» van Het Expertise Centrum (HEC) d.d. 4 oktober 2004, p. 17. Hierin wordt beschreven in welke mate het systeem REGIS het proces van vergunningverlening en -verlenging ondersteunt.

Informatiemanagement

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de afdeling die verantwoordelijk is voor informatiemanagement en de informatiestrategie haar rol niet volledig waarmaakt. De IND geeft aan dat een steviger verankering mogelijk is van de informatiemanagementfunctie in de organisatie (bedrijfsprocessen, beleidsstaf en hoofddirectie). Hiervoor wordt binnen de IND gewerkt aan een plan van aanpak.

6.3.2 Actuele ICT-verbetertrajecten

Er zijn reeds verbeteringen doorgevoerd in de nieuwe systemen. Zo verloopt de titellevering, het bestellen en leveren van documenten, inmiddels beter.

De IND werkt met twee projecten aan ICT-oplossingen voor de toekomst: het project *Herstel Informatievoorziening en Performance (HIP)* voor de korte termijn en *Da Vinci* voor de lange termijn. De Algemene Rekenkamer heeft beide projecten geëvalueerd.

Ten tijde van de afsluiting van dit onderzoek in maart 2005 werd voorzien dat het HIP-project zou lopen tot en met 2005. Het project heeft tot doel het verbeteren van het geautomatiseerde berichtenverkeer tussen de IND en haar ketenpartners, het verbeteren van de functionaliteit van de systemen en het schonen van de relevante gegevensbestanden. Hiervoor is een budget van € 8 miljoen beschikbaar gesteld. De prognose is dat de kosten voor het project HIP € 10,5 miljoen zullen gaan belopen.

De Algemene Rekenkamer zag ten tijde van afronding van haar onderzoek een aantal tekortkomingen en risico's ten aanzien van het HIP-project:

Tekortkomingen HIP

- De doelen van de deelprojecten zijn onvoldoende helder en concreet uitgewerkt.
- Het project is niet duidelijk afgebakend. Door de wijze waarop knelpunten zijn omgezet in prioriteiten is het voor de Algemene Rekenkamer niet duidelijk wat wel tot HIP behoort en wat niet. Hierdoor is het nog onzeker wat daadwerkelijk af is wanneer het HIP-project afgerond is.
- De onderbouwing van de planning is beperkt.
- De risicoanalyse en -beheersing zijn op deelprojectniveau en op projectniveau voor verbetering vatbaar.

Risico's HIP

- Door de gehanteerde planning zijn haalbaarheid en resultaten moeilijk in te schatten.
- De complexiteit en grote onderlinge afhankelijkheden tussen de diverse deelprojecten vormen een risico.
- Het grote capaciteitsbeslag van het HIP-project op de ICT-afdeling van de IND betekent dat deze afdeling mogelijk onvoldoende aandacht kan besteden aan reguliere ICT-beheertaken.
- Vanwege de hoge tijdsdruk die rust op het project bestaat de verleiding plannings te realiseren door in de loop van het project concessies te doen op het vlak van testen en kwaliteitszorg.

In februari 2005 heeft de IND naar aanleiding van een tussenaudit op het HIP-project maatregelen getroffen om gesignaleerde risico's in te perken.⁹⁴ Omdat deze maatregelen zijn getroffen na de onderzoeksperiode

⁹⁴ Rapport tussenaudit IND-HIP-project, eindrapport, HEC-rapportnr. 472, Den Haag, 16 maart 2006

heeft de Algemene Rekenkamer de werking van de maatregelen en de mate waarin de gesignaleerde risico's zijn afgenomen niet onderzocht. Ook de IND is van mening dat het HIP-project complex en risicovol blijft.

Lange termijn: Da Vinci

Op 29 oktober 2002 heeft de IND besloten een informatiestrategieplan (ISP) op te stellen. Daarvoor werd het project Da Vinci in het leven geroepen. Het doel van Da Vinci was: komen tot een blauwdruk voor een duurzame informatievoorziening voor de komende vier jaar, waarbij beheersbaarheid en onderhoudbaarheid wat betreft kwaliteit, kosten en tijd belangrijke aspecten zijn. Het eindrapport van het Da Vinci-project werd op 11 november 2003 vastgesteld.

De Algemene Rekenkamer stelt het volgende vast:

- Op basis van een strategische herbezinning is halverwege het traject besloten slechts de helft van het gevraagde budget voor de tweede fase van het project toe te kennen, omdat de nieuw aangetreden hoofd directeur van de IND het plan onvoldoende doordacht achtte en de bestrijding van de opgetreden crisissituatie prioriteit wenste te geven.
- het opgeleverde Informatie Strategie Plan is geen volledig en kwalitatief voldoende plan geworden. De IND geeft zelf aan dat de diepgang onvoldoende is (alleen het proces Naturalisatie is in detail uitgewerkt); ook het ketenperspectief is niet voldoende in het project verankerd, en het klantperspectief had meer aandacht moeten krijgen. Vragen op het gebied van standaardisatie en «make or buy» zijn niet afgedekt en de discussie over het dienstverleningsconcept, digitale dossiers en ketenproblematiek waren tevens in het plan niet of onvoldoende uitgewerkt.

De IND heeft in reactie op het onderzoek laten weten dat de IND recent een doorstart heeft gemaakt met Da Vinci.

6.4 Uniformiteit en afbakening van werkprocessen

In de praktijk blijkt het werkproces Regulier niet eenduidig te zijn. Processen zijn nog niet voldoende uitgewerkt, wat tot ad hoc-oplossingen leidt. Bovendien ervaren medewerkers de processen veelal als onnodig ingewikkeld en omslachtig.

De afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen de verschillende actoren in het proces (met name de units Logistieke en Administratieve Dienstverlening (ULAD's) en de beslisunits) is niet altijd even duidelijk en levert in de praktijk problemen op.

De IND heeft individuele werkprocessen nog niet gezien op mogelijkheden om een efficiëntere inrichting te verkrijgen, bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van risicoprofielen bij de beoordeling van aanvragen. Een dergelijke differentiatie zou tot een efficiënter presterende IND kunnen leiden.

6.5 Fraudesignalen

Voor het signaleren en voorkomen van fraude heeft IND bij het proces Regulier een aantal incidentele maatregelen genomen, zoals het vervaardigen van een werkinstructie aan de hand waarvan beslismedewerkers fraudeonderzoek kunnen starten en het inrichten van een fraudeproject in

samenwerking met de vreemdelingenpolitie en gemeenten. Een samenghangend kader ontbreekt echter, wat risico's met zich meebrengt. De Algemene Rekenkamer heeft op dit gebied ernstige tekortkomingen geconstateerd:

Toegang tot politieregisters voor IND-medewerkers

De Vreemdelingencirculaire schrijft voor dat bij de beoordeling van een reguliere aanvraag ook de criminele antecedenten van de vreemdeling betrokken worden («openbare orde toets»). Na de taakoverdracht ligt deze taak bij de IND, die daarvoor evenwel onvoldoende eigenstandige bevoegdheden heeft. In de huidige werkwijze raadpleegt de IND-beslismedewerker verschillende informatiesystemen, maar niet het Herkenningssysteem (HKS) van de Politie, waarin behalve veroordelingen ook de processen-verbaal staan geregistreerd.⁹⁵ Dit brengt risico's met zich mee. Het Ministerie van Justitie heeft een voorstel tot wijziging van het Besluit Politieregisters opgesteld, dat naar verwachting in september 2005 voor advies aan de Raad van State zal worden aangeboden. De voorgestelde wijziging houdt in dat de IND ook toegang krijgt tot het HKS. Hiermee zou het knelpunt van het ontbreken van voldoende raadpleegbevoegdheid in politiestructuren ondervangen zijn.⁹⁶

Afspraken tussen politie en de IND over onderzoek bij vermoeden van onrechtmatigheid bij de aanvraag

Na de taakoverdracht beoordeelt de IND-beslismedewerker zelfstandig en op basis van schriftelijke stukken de correctheid van de door de vreemdeling dan wel door de referent aangeleverde informatie. Gegeven de huidige taakverdeling tussen politie en IND in het reguliere toelatingsproces, is het van belang dat geregeld is in welke gevallen en op welke wijze de IND de politie kan vragen nader onderzoek te doen. Op dit moment zijn hierover weliswaar afspraken gemaakt tussen de IND en de politie, maar beide organisaties geven aan dat een gemeenschappelijk begrippenkader ontbreekt. De rechtmatigheid van het door de IND bij de politie ingediende verzoek tot nader onderzoek om te komen tot een afgewogen beslissing, wordt niet door alle korpsen onderschreven. Verschillende korpsen eisen dat de IND eerst aangifte doet, wat naar de mening van de IND verder gaat dan «ernstige twijfel».

In het kader van de Dienstverleningsovereenkomst 2004–2006 hebben de politie en de IND afgesproken het onderwerp «Verzoek fraude-onderzoek» verder uit te werken. Voorzover bekend hebben ondernomen activiteiten nog niet geleid tot nadere afspraken tussen de politie en de IND in deze kwestie.

Afspraken tussen gemeenten en IND over mogelijke fraude-indicaties bij het indienen van een aanvraag aan het loket

Na de taakoverdracht vervullen de posten en de gemeenten de loketfunctie voor reguliere aanvragen die in persoon moeten worden ingediend. Nu de «ogen- en orenfunctie» (uitsluitend) is toebedeeld aan de posten en de gemeenten, is het van belang dat tussen deze actoren en de IND afspraken bestaan over het doorgeven van fraudesignalen zodat deze betrokken kunnen worden bij de beslissing over een aanvraag. Dit ligt met name voor de hand wat betreft gemeenten, aangezien de IND de gemeentelijke processen op toelatingsgebied als integraal onderdeel van de IND-processen beschouwt.

Maar op dit moment hebben de gemeenten formeel geen taken op het punt van het signaleren van fraude en het doorgeven van die signalen aan de IND en de Vreemdelingenpolitie. Ook bestaan hierover geen werkafpra-

⁹⁵ De beschikbaarheid van HKS was als randvoorwaarde genoemd in het kader van de taakoverdracht (Beslisdocument RTIT, par. 3.3, p. 15).

⁹⁶ Na deze wijziging in wet- en regelgeving kan de IND beslissingen (zoals bijvoorbeeld over het verlengen van een verblijfsvergunning) aanhouden tot het moment dat een proces-verbaal tot een rechterlijke uitspraak heeft geleid.

ken tussen de IND, Vreemdelingenpolitie en de gemeenten. De gemeenten hebben op grond van de GBA-wetgeving wel een taak in het beoordelen van brondocumenten, maar volgens de IND-werkinstructie Fraude-indicaties beoordelen de beslismedewerkers van de IND zelf ook deze brondocumenten. De gemeenten hebben een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de taken die zij uitvoeren. Gemeenteamttenaren zijn gehouden aangifte te doen van bij hen bekend geworden vermoedens van strafbare feiten. Als zij het idee hebben dat er iets niet klopt, kunnen ze contact opnemen met de IND-ketenservicelijn.

In het project Fraude van de IND zullen vertegenwoordigers van de gemeenten in de deelprojecten participeren, om tot nadere afspraken te komen op het punt van signaleren van fraude.

Tussen de IND en de vier grote gemeenten (G4) bestaan wel specifieke werkafspraken als het gaat om de zogenoemde M50-problematiek.⁹⁷ Dit betreft vreemdelingen die een aanvraag VVR indienen zonder de vereiste geldige MVV. De aanvraag is in de meeste gevallen kansloos vanwege het ontbreken van de MVV, maar voor de duur van de procedure heeft de vreemdeling recht op een sticker in zijn paspoort en daarmee een bewijs van rechtmatig verblijf in Nederland. Onderkend wordt dat deze M50-aanvragen het risico in zich bergen van misbruik van de reguliere toelatingsprocedure. Met de G4 is afgesproken dat zij M50-aanvragen oormerken en doorsturen naar de IND, waarna de IND deze aanvragen versneld, binnen 3 maanden, zal afhandelen. Ook andere gemeenten kunnen M50-aanvragen oormerken voor een zo spoedig mogelijke afhandeling. Hoewel de IND hierover een brief aan alle gemeenten en korpschefs verzonden heeft, liet de VNG de Algemene Rekenkamer weten dat de communicatie over deze afspraken naar de niet-G4-gemeenten niet duidelijk is geweest. De IND zet sinds eind 2004 mobiele teams in (bestaande uit ervaren tekenbevoegde medewerkers) die op verzoek van de gemeente direct na het indienen van een dergelijke aanvraag een (negatieve) beschikking kunnen afgeven. Hierbij wordt ook samengewerkt met de vreemdelingenpolitie: na de beslissing wordt de vreemdeling meteen in bewaring gesteld en uitgezet.

6.6 Sturing en sturingsinformatie

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer zijn op het gebied van sturing verschillende verbeterpunten naar voren gekomen.

Zo bestaat er een spanning tussen de beleidsdoelstelling «zorgvuldigheid van beslissingen» van de minister en de managementafspraken binnen de IND, die primair gericht zijn op het realiseren van productie, het sturen op aantallen. Medewerkers maken zich hierover zorgen.

De IND-systemen leveren onvoldoende managementinformatie op.

Daarmee is de sturingsinformatie voor het management onvoldoende.

Daarnaast is er een probleem met de betrouwbaarheid van de informatie. Dit heeft gevolgen voor de juistheid van beslissingen, de kwaliteit van de verblijfsdocumenten en de realisatie van beleidsdoelstellingen. Deze gebreken werken uiteindelijk ook door in de informatie die de minister aan de Tweede Kamer ter beschikking stelt.

Uit het onderzoek naar leges (zie bijlage) is gebleken dat de IND over de jaren 2000 tot en met 2004 niet beschikt over betrouwbare en vergelijkbare informatie, afkomstig uit de financiële administratie, over de kostprijzen per product. De IND heeft in 2005 weliswaar een kostprijsmodel ingevoerd maar beschikt nog niet over betrouwbare realisatiecijfers over de kostprijzen waardoor analyses nog niet mogelijk zijn.

⁹⁷ IND Context 01/2005, p. 19 (tijdschrift voor relaties van de IND) en Burgerzaken & Recht, nr. 12, december 2004 (vakblad van de Nederlandse Vereniging Voor Burgerzaken), p. 460.

6.7 Lerend vermogen

De Algemene Rekenkamer heeft zich de vraag gesteld welke moeite de IND doet om te leren van eigen fouten. Daartoe heeft zij gekeken naar de manier waarop de IND conclusies trekt uit de klachten van de vreemdeling. Zij constateerde dat de IND onvoldoende is ingericht om binnengekomen klachten zodanig te verwerken en te behandelen dat men daaruit lessen kan trekken om het eigen functioneren te verbeteren. Om lessen te kunnen trekken moet worden voldaan aan vier randvoorwaarden: (1) betrokkenheid van de leiding van de organisatie bij klachtbehandeling, (2) aandacht voor achterliggende oorzaken van klachten, (3) eenduidige registratie van klachten, en (4) adequate klachtherkenning. Aan de eerste randvoorwaarde lijkt momenteel bij de IND te worden voldaan, aan de overige drie niet of in onvoldoende mate. In individuele klachtprocedures over afhandelingsduur wordt wel gezocht naar de oorzaak van de klacht waarbij de meestal wordt vastgesteld dat de IND nog niet aan behandeling van de zaak is toegekomen vanwege een capaciteitsprobleem. De registratie van klachten laat veel te wensen over.

Over elf van de dertig dossiers geen gegevens beschikbaar

De Algemene Rekenkamer heeft van de IND desgevraagd dertig dossiers ter inzage gekregen, waarvan haar bekend was dat daarin een klachtprocedure was doorlopen. De IND werd gevraagd per dossier een opgave te doen van de gegevens die over de betreffende klachtprocedure waren ingevoerd in *Respond*. Slechts van negentien van de dertig zaken kon de IND de geregistreerde gegevens verstrekken; elf zaken bleken niet in *Respond* terug te vinden.

De IND heeft in reactie hierop laten weten dat dit veroorzaakt werd door het feit dat oude zaken teruggezocht moesten worden in de regionale databases. De toegankelijkheid daarvan bleek bij de betrokken medewerker niet volledig bekend. Later zijn de zaken (op één na) alsnog teruggevonden.

Het registratiesysteem *Respond* blijkt over sommige klachtprocedures in het geheel geen informatie te bevatten; over andere klachten is de registratie oppervlakkig en summier. Klachtherkenning blijkt in de praktijk bij de IND eveneens een probleem te vormen, hoewel de definitie die wordt gehanteerd van het begrip «klacht» helder lijkt te zijn.

6.8 Conclusies

De IND heeft veel veranderingsprocessen doorgemaakt. Niet alle zijn even succesvol verlopen. Extern en intern heeft de IND kennelijk een imago-probleem. Rust en ruimte voor bezinning, realistisch te hanteren, zouden de IND goed doen.

Wat de personele inzet betreft is de Algemene Rekenkamer van mening dat de IND haar capaciteit voor de behandeling van dossiers beter moet afstemmen op daarvoor benodigde tijd. Dat is nu niet het geval. De benodigde tijd voor afdoening binnen de verschillende processen is nu niet bekend. Alleen als deze bekend is kan de capaciteit goed worden ingeschat en kan overschrijding van termijnen tot een minimum beperkt blijven.

De ICT-ondersteuning van het primair proces vertoont bij de IND ondanks verbeteringen nog gebreken en behoeft verbetering. Zo zijn afzonderlijke systemen niet altijd op elkaar afgestemd, wat een efficiënt functioneren van de organisatie in de weg staat. Ook zijn gegevensbestanden vervuild.

Gezien de tekortkomingen en complicaties rond planning en uitvoering van verbetertrajecten op de korte termijn zijn de opbrengsten van deze trajecten onzeker. Ook hier wreekt zich het gebrek aan rust en ruimte voor bezinning.

De IND pakt het HIP-project dat oplossingen moet bieden voor de korte termijn grootschalig aan. De planning ervan is echter op onderdelen onzeker en het is niet duidelijk welke doelen daadwerkelijk gerealiseerd gaan worden. Voor een meer structurele oplossing is een lange-termijnvisie op de ICT-voorziening van de IND en haar omgeving onontbeerlijk. Het Da Vinci-plan uit 2003 is niet volledig en kwalitatief niet voldoende. Omdat de IND prioriteit heeft gelegd bij het oplossen van de korte-termijnproblematiek is weinig vooruitgang geboekt bij het opstellen van een ICT-visie voor de toekomst. Gezien het strategisch belang hiervan zal snel moeten worden voorzien in een toekomstvisie. Hierbinnen zal voldoende aandacht moeten zijn voor ketenproblematiek en voor nieuwe ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld digitale dossiers. Een zorgvuldige kosten-batenanalyse dient hierin eveneens een belangrijke plaats in te nemen.

De uniformiteit van werkprocessen, waar de invoering van processturing aan bij moest dragen, blijkt nog niet gerealiseerd. Er moet nog het nodige uitgewerkt worden op het punt van taakafbakening en toedeling van verantwoordelijkheden. Waar mogelijk zou gebruik gemaakt moeten worden van risicoprofielen teneinde te komen tot efficiëntere werkprocessen.

Voor het signaleren en voorkomen van fraude is binnen het proces Regulier een aantal incidentele maatregelen genomen. Een samenhangend kader ontbreekt vooralsnog en dit brengt risico's met zich mee. Omdat deze problematiek niet alleen het functioneren van de IND betreft, moet de oplossing gevonden worden in afspraken voor de hele keten. De Algemene Rekenkamer acht dit een urgent punt van aandacht.

De betrouwbaarheid van de informatie van de minister aan de Tweede Kamer over de werkprocessen en prestaties van de IND is niet gegarandeerd. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door de gebrekkige management- en sturingsinformatie die binnen de IND gegenereerd wordt en anderzijds door de verwevenheid van IND-activiteiten met die van andere ketenpartners, waarover informatie ontbreekt (zie hoofdstuk 3). De verwachting bestaat dat de reeds door de IND ingezette verbetertrajecten veel van de gebreken zullen wegnemen. Zoals uiteengezet deelt de Algemene Rekenkamer deze verwachting niet volledig. Naast een betere regie op deze trajecten zijn afspraken over de informatievoorziening door ketenpartners onderling in dit verband eveneens noodzakelijk.

De Algemene Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat de IND daadwerkelijk leert van klachten. Niettemin zijn op dit terrein verbeteringen waar te nemen. Aan de analyse van klachten dient evenwel meer aandacht besteed te worden.

7 MANAGEMENTAGENDA

7.1 Twinning

De IND functioneert in een dynamische omgeving. Een omgeving waar de maatschappelijke en politieke belangstelling groot is en de (regelmatig wijzigende) wet- en regelgeving een belangrijke invloed heeft op de bedrijfsvoering(sprocessen). De IND lijkt daarin vooral op gewoonte te functioneren: de gewoonte van management en personeel om loyaal te zijn, om het werk te klaren ondanks tegenslagen, reorganisaties, haperende ICT, veel tijdelijke collega's, nieuwe taken, andere taakinvulling, ongetraindheid, achterstanden, gebrekkige dossiers, et cetera. Negatieve publiciteit over de organisatie is daarbij aan de orde van de dag. De medewerkers van de IND verdienen het om niet alleen trots op zichzelf te zijn als zij met kunst en vliegwerk nog iets voor elkaar krijgen, zij verdienen het om ook trots op hun organisatie te kunnen zijn. De rust om daarvoor een integraal plan van aanpak op te stellen dat op draagvlak kan rekenen en dat de tijd gegund wordt om operationeel te worden: de IND, de medewerkers en de klanten van de IND zullen erbij gebaat zijn. De spagaat voor de IND bestaat hierin dat onderhanden werk niet mag lijden onder vernieuwingsoperaties.

Om de kansen op succes te versterken beveelt de Algemene Rekenkamer aan dat de IND op de kortst mogelijke termijn voor de duur van twee à drie jaar een binnenlandse twinning-partner zoekt. De Algemene Rekenkamer denkt daarbij aan de Sociale Verzekeringsbank, die als kernactiviteit vergelijkbare processen uitvoert. De IND kan in de ogen van de Algemene Rekenkamer – als voorbeeld – leren van de wijze waarop de SVB op tijdigheid stuurt en deze over het algemeen ook realiseert. De volgende punten verdienen aandacht.

7.2 Aandachtspunten

7.2.1 Doelen

De IND is de toelatingsorganisatie van Nederland en heeft doelen als tijdigheid en zorgvuldigheid hoog in het vaandel. Ze ziet zichzelf als een dienstverlenende organisatie, die voor een aanvrager een voorspelbare partner is. De aanvrager moet ervan uit kunnen gaan dat zijn aanvraag binnen een bepaalde termijn (en zeker binnen de wettelijke termijn), met een bepaalde kwaliteit is afgehandeld. Dit impliceert klantgerichtheid. Indien klantgerichtheid formeel door de minister tot doel wordt verheven heeft dit belangrijke gevolgen voor de bedrijfsvoering van de IND (waaronder ICT) en de ketenpartners. Te denken valt aan de toegankelijkheid van informatie voor de klanten en de wijze waarop gemeenten vreemdelingen bijstaan bij aanvragen.

7.2.2 Werkprocessen

De uniformiteit van werkprocessen bij IND, waar de invoering van processturing aan bij moest dragen, blijkt nog niet gerealiseerd. Er moet nog het nodige uitgewerkt worden op het punt van taakafbakening en toedeling van verantwoordelijkheden. Nadat dit is gerealiseerd zullen per proces normtijden dienen te worden ontwikkeld om een verantwoorde personele bezetting per type proces te kunnen opzetten (zie hierna).

De Algemene Rekenkamer beveelt aan waar mogelijk gebruik te maken van risicoprofielen teneinde te komen tot efficiënter werkprocessen. Werken met risicoprofielen betekent dat voorafgaand aan de behandeling van een aanvraag een inschatting wordt gemaakt of er sprake is van een verhoogd frauderisico, en de intensiteit van controle op fraude bij de aanvraag vervolgens daarop wordt afgestemd. Binnen de huidige wet- en regelgeving is verandering in het controlebeleid van de IND echter maar beperkt mogelijk.

Het signaleren en voorkomen van fraude heeft binnen het proces Regulier onvoldoende vorm gekregen. Dit brengt ernstige risico's met zich mee voor de zorgvuldigheid van het beslissen over de aanvragen. Omdat deze problematiek niet alleen het functioneren van de IND betreft, moet de oplossing gevonden worden in afspraken voor de hele keten.

7.2.3 Personeel

Wat de personele inzet betreft is de Algemene Rekenkamer van mening dat de IND haar capaciteit voor de behandeling van dossiers beter in overeenstemming moet brengen met de daarvoor benodigde tijd. Dat is nu niet het geval. De benodigde tijd voor uitvoering van de verschillende processen binnen de termijnen is niet bekend. De IND heeft adequaat opgeleid personeel nodig. Investeren in mensen en trainingsprogramma's is hiervoor noodzakelijk. De bestaande opleidingsmodules van het Kennis- en Leercentrum van de IND dienen aangevuld te worden met adequate opleiding voor de van de Vreemdelingendienst overgenomen taken en voor de daarmee gemoeide veranderde logieke en administratieve opgaven.

7.2.4 ICT

Gezien het strategische belang van ICT voor de IND is het noodzakelijk een lange-termijnvisie te ontwikkelen op de ICT-voorziening. Verdere professionalisering op dit vlak is voor de IND noodzakelijk om haar doelen te bereiken. Een adequate ICT-ondersteuning van de procesgerichte IND-organisatie als onderdeel van de vreemdelingenketen moet hiervan het resultaat zijn. De IND-medewerkers zullen actief bij dit ICT-vernieuwings-traject moeten worden betrokken. Het huidige ICT-ondersteuningsniveau zal bij deze vernieuwingsinspanningen minimaal gehandhaafd moeten blijven.

7.2.5 Lerende organisatie

Een goed functionerende organisatie gebruikt klachten mede als bron voor verbeteringen. Dit leerproces is volgens de Algemene Rekenkamer momenteel bij de IND ondanks verbeteringen onvoldoende ontwikkeld. Ervaringen met het professioneel opzetten van klachtbehandeling en de positieve effecten daarvan zijn er buiten de IND te over – de IND zou die moeten gebruiken.

7.2.6 Informatievoorziening aan minister en Tweede Kamer

De betrouwbaarheid van de informatie van de minister aan de Tweede Kamer over de werkprocessen en prestaties van de IND is niet gegarandeerd. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door de gebrekkige management- en sturingsinformatie die binnen de IND gegenereerd wordt en anderzijds door de verwevenheid van IND-verrichtingen met die van andere

ketenpartners, waarover informatie ontbreekt. Naast een betere regie op deze trajecten zijn afspraken over de informatievoorziening door ketenpartners onderling volgens de Algemene Rekenkamer noodzakelijk.

7.3 Keten

De IND vormt de ruggengraat van de uitvoering van de verstrekking van verblijfstitels in Nederland in het kader van vreemdelingenbeleid, maar de IND kan dat niet alleen. De IND is onderdeel van een keten met ongelijksoortige partners van wie Buitenlandse Zaken (de posten), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/VNG (Vreemdelingenpolitie en gemeenten) en Defensie (Kmar) de belangrijkste zijn. Die onderlinge afhankelijkheid behoeft uitwerking en regie.

Minister(s) en ministerie(s) zullen nadrukkelijker hun verantwoordelijkheid voor de prestaties van de keten als geheel moeten nemen dan tot nu toe praktisch is geweest. Inrichting van de frontoffice-taken, invulling van fraudeherkenning en -opsporing, opdelen van de wettelijke termijnen, de manier waarop en de mate waarin ICT de gehele keten ondersteunt, zijn voorbeelden van agendapunten die uitgewerkt én opgelost moeten worden.

8 REACTIES EN NAWOORD

8.1 Inleiding

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft bij brief van 23 augustus 2005 gereageerd op het onderzoek. Ook de overige partners in de vreemdelingenketen hebben op het rapport gereageerd: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Buitenlandse Zaken op 22 augustus 2005, de minister van Defensie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op 25 augustus 2005 en het Korpsbeheerdersberaad op 5 september 2005. In dit hoofdstuk worden de reacties samengevat weergegeven en voorzien van een nawoord van de Algemene Rekenkamer. De volledige reacties zijn te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer: www.rekenkamer.nl.

8.2 Reactie minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie geeft aan dat de inhoud van het rapport haar heeft bevestigd dat de vraag om een onderzoek noodzakelijk was. Ze stelt dat ook het kabinet, zo snel mogelijk na de publicatie van het rapport, op de inhoud ervan zal reageren in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Algemeen

De minister stelt dat het rapport er duidelijk blijk van geeft dat de overdracht van taken binnen het reguliere toelatingsproces tot problemen heeft geleid. Ze geeft aan dat de overdracht juist was bedoeld om taken en verantwoordelijkheden bij de reguliere toelating duidelijker toe te delen en processen beter op elkaar af te stemmen. Zo zou met de taakoverdracht het zich al langer voordoende probleem van (te lange) doorlooptijden en het niet halen van beslistermijnen, worden opgelost. De minister erkent dat verbeteringen op dit punt geruime tijd zijn uitgebleven. Ze vindt het echter belangrijk te constateren dat de Algemene Rekenkamer (de aanleiding voor) de overdracht van taken niet principieel ter discussie stelt.

De minister geeft aan dat er terugkijkend aanwijsbare redenen zijn voor het niet goed verlopen van de overdracht van taken. Zo kon volgens haar het volume onvoldoende worden vastgesteld, zijn de ICT-problemen onderschat en had de IND te maken met een samenloop van organisatorische veranderingen.

Ze stelt dat de IND inmiddels inzicht heeft gekregen in het volume van de taken, dat de ICT-problematiek wordt aangepakt en dat ook de inbedding van de organisatorische wijzigingen heeft plaatsgevonden. Daarmee zijn, aldus de minister, belangrijke voorwaarden geschapen om van de IND een meer betrouwbare, meer klantgerichte en meer efficiënte organisatie te maken.

De minister stelt dat ze niet verrast is door de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de betrouwbaarheid van de informatie aan de Tweede Kamer over de werkprocessen en prestaties van de IND niet is gegarandeerd en dat zij daarmee risico loopt. Ze geeft aan dat ze dit risico eerder heeft onderkend en dat ze er ook veel aan heeft gedaan om het in te perken. Het is voor haar zelfs een belangrijke reden geweest de Algemene Rekenkamer om een onderzoek en een toekomstgerichte agenda te vragen.

De minister geeft aan dat het risico van fraude in het toelatingsproces haar al langer verontrust en dat er onder haar verantwoordelijkheid reeds een aantal maatregelen is genomen. Daarop komt zij later in haar brief terug.

Tot slot merkt zij nog op dat de Algemene Rekenkamer in haar rapport een onderscheid maakt tussen handelingen van de IND en van de minister. Zij hecht eraan erop te wijzen dat zij de politieke verantwoordelijkheid draagt voor de onder haar ressorterende diensten en dat dit onderscheid haar daarom niet juist voorkomt.

Tijdigheid

De minister deelt de conclusie dat het de IND en zijn ketenpartners al langere tijd niet lukt om alle aanvragen binnen de daarvoor gestelde termijnen af te handelen.

De constatering in het rapport vormen voor haar aanleiding de in de Vreemdelingenwet 2000 gehanteerde wettelijke termijnen nader te bezien. In de kabinetsreactie zal ze daar op ingaan. Ze is met de Algemene Rekenkamer van mening dat beslistermijnen moeten worden bezien vanuit het perspectief van de aanvrager.

Ze komt met de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat de doorlooptijden van reguliere procedures in de loop van 2004 zijn bekort ten opzichte van voorgaande jaren. Het eerste trimester van 2005 laat volgens haar zien dat het hier geen incidentele verbetering betreft. Ze stelt dat de stuurbaarheid van het proces voor MVV-aanvragen is toegenomen sinds de behandeling in zijn geheel door de IND plaatsvindt en dat dit de belangrijkste oorzaak is van de verkorting in 2003 en 2004 van de doorlooptijd op MVV-aanvragen eerste aanleg. Daarnaast werd eind 2004 een begin gemaakt met een verkorte procedure voor kennismigranten.

Zorgvuldigheid

De minister geeft aan dat het percentage reguliere zaken waarbij de IND-beslissing standhield voor de rechter zich verbeterde van 73% in 2004 tot 78% in de eerste helft van 2005.

Verder wijst ze erop dat de tweede indicator met betrekking tot het instandhoudingspercentage waarover de Algemene Rekenkamer spreekt, niet mag worden vergeleken met de cijfers uit de begroting. Het percentage uit de begroting omvat alle zaken die ter rechterlijke toetsing worden voorgelegd en maakt geen onderscheid tussen zaken die met en zaken die zonder zitting zijn afgedaan. Intern rapporteert de IND echter ook over het percentage zaken dat na zitting ongegrond wordt verklaard. Dit percentage verwijst dus naar een deelverzameling van alle behandelde beroepszaken. Het is slechts bedoeld als interne indicator van de resultaten van de Landsadvocaat en de directie procesvertegenwoordiging in zaken waarin zij daadwerkelijk ter zitting verschijnen. Daarom is alleen het kengetal voor de totale verzameling opgenomen in de ketenrapportage en in de begroting.

Naar aanleiding van de constatering van de Algemene Rekenkamer dat er verschillende percentages instandhoudingen worden gehanteerd in het jaarplan IND en de begroting, merkt de minister op dat de IND in 2005 in zijn jaarplan een instandhoudingspercentage van 70% heeft opgenomen. Deze bijstelling ten opzichte van de begroting (80%) heeft intern plaatsgevonden nadat de resultaten over 2003 en eerste half jaar 2004 waren geanalyseerd. De minister is het met de Algemene Rekenkamer eens dat de begrotingscijfers het ijkpunt voor de interne sturing blijven, totdat deze

zijn aangepast. Zij heeft inmiddels opdracht gegeven met onmiddellijke ingang dit uitgangspunt te hanteren.

De minister laat zien dat het percentage klachten afgezet tegen het aanbod en de voorraadstand per 1 januari daalde van 3,8% in 2003 tot 2,4% in 2005. Verder geeft ze aan dat waar in 2004 nog 80% van de klachten binnen de wettelijke termijn werd afgehandeld, dit in 2005 boven de 85% ligt.

Overdracht van taken

De minister herhaalt in haar brief de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de herverdeling van de reguliere toelatingstaken tussen de VD/Vreemdelingenpolitie, de IND en de gemeenten een complex proces was. Zij geeft daarbij aan dat er sprake was van een gebrekkige regie (van de kant van zowel het Ministerie van Justitie als het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

De minister stelt dat de leverantie van verblijfsdocumenten aan de gemeenten inmiddels weer grotendeels conform de gemaakte afspraken verloopt. Ze wijst op afspraken met gemeenten over de wijze waarop die een vermoeden van onjuistheid bij de IND kunnen verifiëren, waardoor voorkomen kan worden dat middels de Koppelingswet ongewenste neveneffecten (bijvoorbeeld bij uitkeringen of studiebeurzen) optreden. Ze zegt toe dat de IND de resterende problemen in het kader van het programma Herstel Informatievoorziening en Performance (HIP) voor het grootste deel aan het eind van dit jaar zal hebben opgelost. Verder is er volgens de minister gewerkt aan de klantgerichtheid. De telefonische bereikbaarheid van de IND is bijvoorbeeld inmiddels 90%. Ze geeft aan dat er in september 2005 een klantonderzoek wordt uitgevoerd om de kwaliteit van de dienstverlening nog verder aan te scherpen.

Samenwerking binnen de keten

De minister onderschrijft het tweede deel van de conclusie dat er in de reguliere toelatingketen geen gedeelde ketendoelen zijn en dat ketenpartners veelal hun eigen doelen nastreven, zonder aandacht voor datgene wat de minister in de vreemdelingenketen beoogt. Ze stelt dat ze sinds haar aantreden geïnvesteerd heeft in het formuleren en aanscherpen van ketendoelen. Deze zijn er dus wel degelijk. Ze is het echter wel met de Algemene Rekenkamer eens dat voor sommige ketenpartners deze ketendoelen ondergeschikt zijn aan de eigen doelstellingen.

De minister geeft aan dat met de verschillende ketenpartners sinds 2004 afspraken worden gemaakt over het verrichten van taken en het realiseren van doelstellingen in de vreemdelingenketen. Ter illustratie wijst zij hierbij op afspraken met de verschillende regiokorpsen van politie over de aantallen identiteits- en nationaliteitsonderzoeken, en op afspraken met de VNG over de tijd die gemeenten mogen gebruiken voor het doorsturen van de aanvraag naar de IND en de uitreiking van het vreemdelingen-document.

Ze stelt dat het bestuurlijk complex is om de ketenpartners aan de gemaakte afspraken te houden. De mogelijkheden om de ketenpartners aan te sturen, zijn divers en begrensd, aldus de minister. De vreemdelingenketen is immers een samenwerkingsverband tussen (overheids-)organisaties die ieder vanuit hun eigen, in wet- en regelgeving vastgelegde verantwoordelijkheden en bevoegdheden hun taken verrichten. Ze geeft het voorbeeld van de inzet van de politie in de vreemdelingenketen. Hiervoor is, ondanks haar in de Vreemdelingenwet vastgelegde gezagsrol, samspraak met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alsmede met de lokale driehoek noodzakelijk. Met de gemeenten

zijn de afspraken over de taakuitvoering in reguliere zaken vastgelegd in een Bestuursakkoord tussen het Ministerie van Justitie en de VNG, hetgeen directe sturing op een individuele gemeente welhaast onmogelijk maakt. Tot slot is formeel gezien de minister van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor de behandeling van aanvragen voor visa, waaronder begrepen machtigingen tot voorlopig verblijf.

De minister geeft aan dat ze in het kabinet aan de orde zal stellen dat minister(s) en ministerie(s) nadrukkelijker hun verantwoordelijkheid voor de prestaties van de keten als geheel moeten nemen. Zij wil dat het kabinet daarbij nadrukkelijk de afweging maakt of zij binnen haar bevoegdheden over voldoende sturingsmogelijkheden beschikt om betrouwbaarheid en zorgvuldigheid te kunnen garanderen ten aanzien van de taken die de gemeenten in het kader van de reguliere toelating uitvoeren.

Bedrijfsvoering IND

De minister schrijft dat op het moment van haar aantreden de politieke- en bestuurlijke aandacht lag op vreemdelingrechtelijk terrein, met name op het asiële domein, terwijl de omvang van het aantal reguliere aanvragen vele malen groter was. Zij constateerde dat juist het terrein van reguliere toelating onderbelicht was gebleven en achtte aanpassingen en verbeteringen noodzakelijk. Beleidsmatig heeft zij daartoe maatregelen getroffen door de regelgeving ten aanzien van gezinshereniging te wijzigen en de regeling kennismigranten door te voeren. De overdracht van taken liet vervolgens zien dat ook bedrijfsmatig het reguliere proces achter was gebleven. Dat is een van haar redenen geweest de Algemene Rekenkamer te vragen een toekomstgericht onderzoek te doen naar de bedrijfsvoering en werkprocessen op het terrein van reguliere toelating.

- **Personeel**
De minister reageert op de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de IND haar capaciteit voor behandeling van dossiers beter in overeenstemming moet brengen met de daarvoor benodigde tijd. Zij stelt dat de Rijksoverheid terughoudendheid betracht in de omvang van de personeelsformatie om zo de overheidsuitgaven terug te dringen. Dat gold ook voor de IND. Overtollige medewerkers zijn ingezet op het terrein van reguliere toelating en terugkeer.
- **ICT-ondersteuning**
De minister stelt dat de planning voor de uitvoering van het HIP programma is bijgesteld volgens aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en Het Expertise Centrum. Verder is er sprake van een nog striktere uitvoering van kwaliteitstoetsen op de op te leveren ontwerpen, programmatuur en releases.
Over het project Da Vinci, gericht op de modernisering en vervanging van IND-systemen, meldt ze dat het is aangehouden in verband met de prioriteit van het herstelprogramma. Ze geeft aan dat er inmiddels een bredere herbezinning met betrekking tot de gewenste modernisering van de IND is gestart, die heeft geresulteerd in een startnotitie, die ook onderdeel heeft uitgemaakt van het verkennende overleg met een eventuele twinning partner. Het project Da Vinci heeft daarbinnen zijn plaats gekregen.
- **Fraudebestrijding**
De minister schrijft dat er onder haar verantwoordelijkheid in 2004 reeds een aantal maatregelen is genomen. Zo zijn medewerkers

getraind op het herkennen van fraudesignalen en is er een werkinstructie opgesteld aan de hand waarvan fraudeonderzoek gestart kan worden. Zo spoedig mogelijk na (positief) advies van de Raad van State over de wijziging van het besluit Politierregisters, krijgen IND-medewerkers rechtstreekse toegang tot de politierregisters. De IND ondervangt het risico van onzorgvuldige beslissingen door in alle gevallen een openbare orde toets uit te voeren en door bij inwilligingen twee medewerkers de concept-beschikking te laten beoordelen. Verder wijst de minister op haar brief van 12 juli 2005 aan de Tweede Kamer. Daarin noemt ze reeds maatregelen die ze in ketenverband heeft genomen of in voorbereiding heeft om misbruik en oneigenlijk gebruik van reguliere processen effectiever tegen te gaan. Het project Fraudebestrijding, een professionaliseringsslag van de fraudebestrijding waarbij alle relevante ketenpartners betrokken zijn en die tot doel heeft samenhang aan te brengen, maakt daar deel van uit. Het gaat daarbij om het ontwikkelen van risicoprofielen, het verbeteren van de samenwerking en informatie-uitwisseling met ketenpartners en waar mogelijk het koppelen van systemen. In het project gaat de aandacht volgens de minister uit naar misbruik en oneigenlijk gebruik van procedures, gebruik van valse of vervalste documenten, criminele antecedenten in bredere zin, terrorismebestrijding en oorlogsmisdaden. Tevens zal nader worden ingegaan op de organisatorische kaders voor fraudebestrijding. De minister geeft aan dat er daarnaast enkele audits op het punt van fraudepreventie door de departementale auditdiensten worden uitgevoerd.

- **Betrouwbare en volledige informatie**
De minister stelt vast dat de Algemene Rekenkamer geen concrete gevallen heeft geconstateerd waarin zij de Tweede Kamer verkeerd heeft geïnformeerd.
Ze geeft aan dat het klopt dat geconstateerde gebreken (zoals bestandsvervuiling) in de geaggregeerde managementinformatie die wordt gebruikt voor de sturing op hoofdlijnen, ook doorwerken in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Ze geeft echter aan dat de vervuiling niet van dien aard is (geweest) dat er richting de Tweede Kamer een verkeerd beeld is geschetst van de voorraden, de achterstanden en de doorlooptijden. Dit komt omdat de gebreken volgens de minister reeds in een vroeg stadium zijn onderkend en er verbeter- en veredelingslagen hebben plaatsgevonden.
- **Lerend vermogen**
In haar rapport plaatst de Algemene Rekenkamer kanttekeningen bij het vermogen van de IND om te leren van klachten. In haar onderzoek hiernaar heeft zij bevindingen van de Nationale ombudsman betrokken.⁹⁸ De Algemene Rekenkamer noemt vier voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om te leren van klachten. Een daarvan betreft betrokkenheid van de leiding van de IND bij het klachtafhandelingsproces. Zoals de Algemene Rekenkamer aangeeft, voldoet de IND hieraan. Ten aanzien van de andere drie voorwaarden neemt de IND-leiding maatregelen. In de kabinetsreactie zal zij daar nader op in gaan.

⁹⁸ Ter vermindering van misverstanden: het betreft niet een onderzoek van de Nationale ombudsman, maar bevindingen en een beoordeling van de Algemene Rekenkamer op basis van onderzoek dat is uitgevoerd door enkele medewerkers die zijn ingeleend van het Bureau Nationale ombudsman. Meer gedetailleerde bevindingen en de gehanteerde normatiek zijn op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl) geplaatst onder de titel «Leren van klachten».

Leges en kostprijzen

De minister neemt de aanbevelingen over om de producten na te calculeren en om zo spoedig mogelijk het tijdschrijven in te voeren voor werkzaamheden voor bezwaar en beroep. Ze is het met de Algemene

Rekenkamer eens dat inzicht in de ontwikkeling van de kostprijzen een nuttig instrument is om de vraag te beantwoorden of via efficiency-verbetering de kosten en daarmee de legestarieven naar beneden gebracht kunnen worden.

De minister geeft aan dat de financiële administratie niet is ingericht op een permanente registratie van kosten per differentiatie naar regulier verblijfsdoel. Daarvan is afgezien op grond van de overweging administratieve lasten te beperken. Zij stelt dat de IND periodiek de ontwikkeling van de kostprijzen zal volgen door gebruik te maken van aanvullende gegevens uit de tijdregistratie. Conform de vigerende agentschapvoorwaarden zal minimaal éénmaal per drie jaar een herijking van de kostprijzen per verblijfsdoel plaatsvinden en wordt bezien of het systeem van legesheffing nog consistent is met de kostprijsontwikkeling. De minister geeft daarbij ook aan dat een kostenbesparing niet automatisch tot een verlaging van de leges leidt, omdat de kostendekking nog steeds ruim onder de 100% ligt.

Managementagenda

De minister geeft aan dat zij in de kabinetsreactie, die ze naar aanleiding van het Rekenkamerrapport binnenkort aan de Tweede Kamer zal sturen, uitgebreid in zal gaan op de toekomstgerichte managementagenda van de Algemene Rekenkamer.

Zij stelt dat het samenstellen van een agenda voor de toekomst en het inzetten van een stevige vernieuwingsoperatie op basis van dit rapport niet alleen de gehele organisatie van de IND en daarmee uiteindelijk ook de samenwerking met haar ketenpartners ten goede zal komen, maar dat dit vooral ook het belang van de vreemdeling zal dienen. De suggestie daarbij gebruik te maken van de expertise van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) acht de minister bijzonder waardevol en neemt zij over. Ze schrijft dat de eerste oriënterende gesprekken tussen de SVB en de IND inmiddels hebben plaatsgevonden.

Met de Algemene Rekenkamer onderschrijft zij dat klantgerichtheid een centraal uitgangspunt is en dat het hanteren van dit uitgangspunt belangrijke gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering van de IND en de ketenpartners. Het advies om op het terrein van reguliere toelating met risicoprofielen te gaan werken zal op een zorgvuldige wijze hierin dienen te worden ingepast.

Zij wijst erop dat het kabinet de afgelopen periode een begin heeft gemaakt met een meer klantgerichte aanpak door het stimuleren en vereenvoudigen van de migratie die de economie van ons land versterkt. De uitvoering van de regelgeving rond studie en arbeid alsmede kennismigranten zijn hiervan aansprekende voorbeelden. Effectief en klantgericht optreden dient volgens de minister te worden ontwikkeld onder de randvoorwaarden van efficiency. Deze kan mogelijk worden bereikt door te werken met risicoprofielen en een beter geautomatiseerd systeem. Dit vereist vooraf de nodige investeringen.

De uitdaging waar de IND volgens de minister nu voor staat, is op realistische wijze gevolg te geven aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om binnen de IND rust en ruimte te nemen voor bezinning en tegelijkertijd recht te doen aan het politieke en maatschappelijke gevoel van urgentie. Dit terwijl het vreemdelingenbeleid, dat voortdurend in de politieke en maatschappelijke schijnwerpers staat, nog altijd aan verandering onderhevig is. De minister constateert dat het voor de IND en ketenpartners inmiddels gewoonte geworden is onder druk te functio-

neren en te improviseren. Nieuwe ontwikkelingen zullen wederom een beroep doen op de veerkracht van medewerkers. Zij hecht eraan dat daarmee gepaard gaande veranderingen in de bedrijfsvoering op een beheerste manier verlopen en dat medewerkers adequate ondersteuning krijgen in hun taakuitvoering. Zij vertrouwt erop dat de medewerkers, die zich eerder in moeilijke tijden staande hebben weten te houden, zich ook de komende periode samen met haar zullen inzetten voor een goed functionerende vreemdelingenketen.

8.3 Reacties overige ketenpartners

8.3.1 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaat in zijn reactie in op de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat het van de zijde van BZK heeft ontbroken aan een duidelijke regie ten aanzien van het programma «Reguliere Toelating en Intensivering Toezicht». De minister stelt dat de Algemene Rekenkamer met deze opmerking voorbij gaat aan de in wet- en regelgeving vastgelegde sturingsrelaties. De verantwoordelijkheid van de minister voor Vreemdelingenzaken & Integratie, en de eigenstandigheid van zowel gemeenten als politiekorpsen verhoudt zich volgens de minister niet met een regierol die de Algemene Rekenkamer BZK toebedeelt. Volgens de minister van BZK is de vreemdelingenketen een samenwerkingsverband tussen organisaties die ieder vanuit hun eigen bevoegdheden de taken verrichten, gestoeld op in wet- en regelgeving vastgelegde verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

De minister stelt dat de politiekorpsen en gemeenten hun eigenstandige rol in het proces van overdracht van taken in samenspraak met en in afhankelijkheid van het functioneren van de ketenpartners invullen. Hij wijst er (in gelijke bewoordingen als de minister voor V&I) op dat in samenspraak momenteel een professionaliseringsslag van de fraudebestrijding plaatsvindt door het ontwikkelen van risicoprofielen, het verbeteren van de samenwerking en informatie-uitwisseling met ketenpartners en waar mogelijk het koppelen van systemen. De aandacht gaat vooral uit naar misbruik en oneigenlijk gebruik van procedures, gebruik van valse of vervalste documenten, criminele antecedenten in bredere zin, terrorismebestrijding en oorlogsmisdaden. Hij wijst er tevens op dat de politie met de IND op regionaal niveau dienstverleningsovereenkomsten gesloten heeft voor een geïntensiveerd vreemdelingentoezicht.

In de tweede plaats reageert de minister van BZK op het idee van de Algemene Rekenkamer om een onderzoek naar het functioneren van de Vreemdelingenpolitie te doen.

De minister stelt dat BZK binnen de vreemdelingenketen haar verantwoordelijkheid heeft genomen door overeenstemming te bereiken over de prestatie-indicatoren in het Landelijk kader politie (1e en 2e lijn identiteitsonderzoeken). De politie heeft daarnaast voor haar eigen bedrijfsvoering acht andere indicatoren benoemd die een zo compleet mogelijk beeld moeten geven van de wijze waarop en de mate waarin de politie inhoud geeft aan de intensivering van het vreemdelingentoezicht. Vanaf begin dit jaar is een aanvang gemaakt met monitoring van de indicatoren. Deze informatie zal, zo verwacht de minister, voldoende aanknopingspunten bieden voor verbeteringen. Hij ziet derhalve geen meerwaarde in het separaat evalueren van het toezicht door de Vreemdelingenpolitie.

Hij stelt ten slotte dat de hiervoor geschetste ontwikkelingen voor hem aanleiding zijn te vertrouwen op verdere verbeteringen van het toezicht op de reguliere vreemdelingen.

8.3.2 Minister van Buitenlandse Zaken

De minister van Buitenlandse Zaken gaat in op de aansturing in de vreemdelingenketen. Hij reageert daarmee op de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat het ministerie over onvoldoende stuurmaatregelen beschikt, en dat het ministerie bij de meeste ketenpartners afhankelijk is van overleg om tot consensus en afspraken te komen. De minister stelt dat het vreemdelingenbeleid onderdeel is van het breder kabinetsbeleid. Buitenlandse Zaken, partner in de vreemdelingenketen, is er mede verantwoordelijk voor dat het vreemdelingenbeleid adequaat wordt uitgevoerd. Tegelijkertijd stelt de minister vast dat het vreemdelingenbeleid onder meer consequenties heeft c.q. kan hebben voor het buitenlandse beleid (en vice versa). Dat vergt dat het vreemdelingenbeleid binnen het kabinet wordt afgestemd met de overige beleidsterreinen waarvoor het kabinet verantwoordelijk is.

De minister is van mening dat het kabinet daartoe voldoende mogelijkheden heeft. Wel is het volgens hem voor de goede uitvoering van het vreemdelingenbeleid van het grootste belang dat samenwerkingsverbanden tussen de betrokken ketenpartners worden onderhouden en waar nodig verbeterd. Buitenlandse Zaken zal daar graag aan bijdragen. De conclusie dat elke ketenpartner zijn eigen doelen nastreeft en dat de doelen van de minister voor V&I geen rol spelen voor de ketenpartners, deelt hij dan ook niet.

8.3.3 Minister van Defensie

De minister van Defensie onderschrijft het belang van een goede aansturing van de keten en de samenwerking tussen de ketenpartners. De Koninklijke Marechaussee is volgens hem tevreden over de samenwerking met de IND. Gezamenlijk worden er nieuwe mogelijkheden tot efficiëntere en effectievere samenwerking bekeken waarbij alle ontwikkelingen nauwlettend zullen worden gevolgd.

De minister van Defensie gaat in op de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de ketenpartners soms problemen hebben met prioriteitenstelling doordat de verschillende gezagsdragers concurrerende doelstellingen nastreven. De minister stelt dat de Koninklijke Marechaussee dit probleem in het proces van «toelating van reguliere vreemdelingen» niet ervaart. Hij stelt dat de interdepartementale bestuursraad KMar, daar waar nodig, voor de KMar prioriteiten stelt.

8.3.4 Vereniging Nederlandse Gemeenten

De VNG stelt het op prijs nauw betrokken te zijn geweest bij de totstandkoming van de bevindingen uit het onderzoek. De VNG hoopt dat de inzichten uit het rapport en de conclusies van de Algemene Rekenkamer zullen leiden tot daadwerkelijke verbetering in de organisatie en werkwijze van de IND en de gehele vreemdelingenketen.

De VNG stelt dat de haar voorgelegde passages uit het rapport een gedegen inzicht geven in de problemen die ontstaan zijn rond de overdracht van taken aan de IND. De VNG vindt dat de Algemene Rekenkamer terecht opmerkt dat de gemeenten pas laat betrokken zijn bij de stuurgroep van het programma «Reguliere Toelating en Intensivering

Toezicht» (RTIT). De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de taakoverdracht is bemoeilijkt, aldus de VNG, door aanvankelijke onwil om de gemeenten hierbij te betrekken, ondanks herhaaldelijk aandringen van de VNG. De VNG merkt op dat in het rapport helaas weinig aandacht bestaat voor de afzonderlijke rollen die de verschillende deelnemers binnen de stuurgroep hebben gehad. Volgens de VNG had dat wellicht meer inzicht kunnen geven in de omgang van de IND en het Rijk met de diverse ketenpartners.

De VNG deelt evenwel de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat bij de herverdeling van de reguliere toelatingstaken sprake was van een gebrekkige regie door de meest betrokken ministeries. De complexiteit van het proces, bijvoorbeeld met betrekking tot de ICT-ondersteuning, werd onderschat. Daar ondervinden gemeenten tot de dag van vandaag nadeel van. De VNG stelt dat een verhoogde efficiency voor de vreemdeling in de toekomst alleen kan worden waargemaakt als de situatie bij de gemeenten hierbij ook goed wordt geanalyseerd en in constructief overleg met hun vertegenwoordigers wordt besproken.

De VNG onderschrijft tenslotte de conclusie dat effectieve sturing van de gehele (vreemdelingen)keten moeilijk is, wat zijn effect heeft op het functioneren van de keten als geheel. Volgens de VNG zouden de ketendoelen beter gecommuniceerd moeten worden, zodat gemeenten ook gericht actie kunnen ondernemen of ondersteuning vragen wanneer zij op bepaalde terreinen – zoals de aanpak van fraude – tekort schieten.

8.3.5 Korpsbeheerdersberaad

Het Korpsbeheerdersberaad geeft in zijn reactie te kennen zich in algemene zin te kunnen vinden in de conclusies van het conceptrapport.

Over de overdracht van taken die eind 2003 en begin 2004 zijn beslag kreeg, wordt opgemerkt dat het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen reeds in juli 2003 in een brief aan de minister voor V&I hun zorgen kenbaar hebben gemaakt over de ontwikkelingen met betrekking tot de overname van de toelatingstaken en de opzet van de frontoffice taak binnen de gemeenten per 1 januari 2004.

Aangaande de overdracht van de VVR-taken wordt opgemerkt dat de tekst van het rapport een starre houding van de politie kan suggereren waar het gaat om het vasthouden aan de afgesproken overdrachtsmomenten. Aangegeven wordt dat toen de IND een verzoek om uitstel deed, de aanpassing van de bedrijfsvoering bij de politie inmiddels zover was gevorderd dat uitstel niet meer mogelijk was.

Wat betreft de onduidelijkheden die na uitvoering van het programma Reguliere Toelating en Intensivering Toezicht in taken en verantwoordelijkheden zijn blijven bestaan, hecht het Korpsbeheerdersberaad eraan de splitsing van toelating en toezicht en de rol en verantwoordelijkheden hierin van de ketenpartners tegen het licht te houden. Door het vooraf definiëren van gezamenlijke ketendoelen kan daarbij voor deze taken tot de meest efficiënte inrichting en werkwijze worden gekomen.

Het Korpsbeheerdersberaad stelt verder dat de Koninklijke Marechaussee geen partner was bij de uitvoering van het programma RTIT en hierin geen rol heeft gespeeld.

8.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer constateert dat de bewindspersonen, de VNG en het korpsbeheerdersberaad haar conclusies over het algemeen delen. De minister voor V&I neemt de meeste aanbevelingen over; op een enkele aanbeveling zal zij reageren in de kabinetsreactie welke zij aankondigt aan de Tweede Kamer te sturen kort na het verschijnen van het rapport van de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer ziet deze met belangstelling tegemoet.

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. De vreemdeling mag rekenen op het organiserend vermogen van de eenheidsstaat, ook als delen van de benodigde werkzaamheden toegedeeld zijn aan decentrale organisaties. Dat vergt hooguit bijzondere aandacht binnen het organiserend vermogen, maar mag geen excuus zijn voor achterblijvende prestaties. De gevolgen van de naar haar aard aanwezige spanning tussen eenheidsstaat en decentralisatie mogen niet op de vreemdeling worden afgewenteld maar moeten in goed overleg met alle ketenpartners worden opgelost.

Het valt de Algemene Rekenkamer, met de reacties van de verschillende ketenpartners voor ogen, echter op dat binnen die eenheidsstaat geen eenheid van opvatting bestond en bestaat rond de regie, sturing en organisatie van de vreemdelingenketen. Eenheid van opvatting is echter een noodzakelijke voorwaarde om de vreemdelingenketen als zodanig te laten functioneren.

Ketenregie gericht op samenwerking en afstemming tussen de ketenpartners is daarbij geen doel op zich, maar een instrument om de onderscheiden werkzaamheden van de ketenpartners ten behoeve van de individuele aanvragen van vreemdelingen als ware het een werkproces binnen de gegeven termijnen, klantgericht en zorgvuldig in elkaars verlengde te laten verlopen.

Uit de reacties blijkt dat over de manier waarop de ketensturing kan worden verbeterd, verschillend wordt gedacht. Zo ziet de VNG constructief overleg met gemeenten en betere communicatie van de ketendoelen als oplossing. De korpsbeheerders zien een oplossing in het vooraf definiëren van gezamenlijke ketendoelen. De minister voor V&I wijst op de complicatie een individuele gemeente aan de gemaakte afspraken op bestuurlijk niveau – VNG – te houden. De minister van Buitenlandse Zaken erkent het grote belang van de samenwerkingsverbanden tussen de ketenpartners en geeft als oplossing afstemming binnen het kabinet en is voorts van mening dat het kabinet daartoe voldoende mogelijkheden heeft.

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister voor V&I in kabinetsverband na zal gaan of de effectiviteit van de sturing van de keten kan worden verbeterd mede gezien het feit dat de minister voor V&I onderschrijft dat de beslistermijnen moeten worden gezien vanuit het perspectief van de aanvrager.

De betrouwbaarheid en volledigheid van de informatie aan de Tweede Kamer zijn niet gegarandeerd, al heeft – zoals de minister voor V&I correct vaststelt – de Algemene Rekenkamer geen concrete gevallen geconstateerd waarin zij de Tweede Kamer verkeerd heeft geïnformeerd. Het in de informatievoorziening betrokken beeld betreft vooral de productie van de IND. Zoals uit het onderzoek blijkt zijn de behandeltijden van de ketenpartners echter niet systematisch daarbij betrokken dan wel niet

beschikbaar. Een volledig beeld van de prestaties van de vreemdelingenketen regulier blijkt dan ook nog te ontbreken.

De Algemene Rekenkamer benadrukt het belang van transparante en controleerbare totstandkoming van informatie en de volledigheid daarvan zowel voor de regie en sturing van de keten als geheel, als voor het managen daarvan op onderdelen, en als gevolg daarvan voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

De kwaliteit van de informatievoorziening hangt nauw samen met de kwaliteit van de ondersteunende informatiesystemen. De Algemene Rekenkamer vindt het verstandig dat het HIP-project periodiek aan projectaudits wordt onderworpen. Het HIP-project blijft een groot, complex en risicovol project.

De Algemene Rekenkamer is positief over het feit dat de IND de visie voor de toekomst recent weer heeft opgepakt. Gezien de ICT-intensieve processen van de IND is het zaak dat deze visie op korte termijn resulteert in een concreet ICT-plan dat sturing geeft aan een beheerste modernisering van de IND-informatiesystemen.

De Algemene Rekenkamer kijkt met belangstelling uit naar de resultaten van de acties die de minister inmiddels onderneemt en in de toekomst zal ondernemen om de prestaties van de IND en de keten te verbeteren.

De VNG vindt het jammer dat de Algemene Rekenkamer in haar rapport weinig aandacht heeft besteed aan de afzonderlijke rollen die de verschillende deelnemers binnen de stuurgroep hebben gehad.

Het Korpsbeheerdersberaad schrijft destijds voor de problemen gewaarschuwd te hebben.

De minister van BZK verschilt met de Algemene Rekenkamer van mening over de hem door de Rekenkamer toebedeelde regierol voor het programma Reguliere Toelating en Intensivering Toezicht (RTIT).

De Algemene Rekenkamer heeft zich in dit onderzoek niet gericht op een volledige reconstructie van de besluitvorming van enkele jaren geleden.

De Algemene Rekenkamer heeft zich bij haar opvatting over de regierol van BZK laten leiden door de overweging dat de minister van BZK op centraal niveau zowel de politie als de gemeenten in portefeuille heeft, dat de staatssecretaris van BZK in september 2002 ingestemd heeft met de taakoverdracht(en) en dat BZK lid was van de stuurgroep RTIT, eindverantwoordelijk voor het programma. Tot die eindverantwoordelijkheid rekent de Algemene Rekenkamer ook het adequaat reageren op gesignaleerde problemen en zich ten behoeve van de kwaliteit van het programma als geheel ervan vergewissen dat de problemen op het eigen beleidsterrein afdoende zijn opgelost.

Inleiding

In december 2003 gaf de IND opdracht tot uitvoering van het onderzoek *Legessystematiek*. Doel hiervan was een nieuwe legessystematiek te ontwikkelen waarin de leges, conform de wens van de Tweede Kamer, transparanter en beter kostendekkend zouden zijn.⁹⁹ Daarnaast moest de systematiek een taakstelling van € 15 miljoen haalbaar maken. Het eindrapport verscheen in mei 2004, waarna de minister voor V&I de resultaten van het onderzoek samengevat in een brief aan de Tweede Kamer zond.¹⁰⁰ Deze brief werd behandeld en na enige aanpassingen goedgekeurd. De nieuwe legestarieven, die een forse stijging betekenden van de oude tarieven, gelden sinds 1 juli 2005.

Tijdens de kamerbehandeling van de nieuwe legessystematiek werd de «motie-Van Fessem» ingediend.¹⁰¹ Met de motie heeft de Tweede Kamer de regering gevraagd te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om «*via efficiencyvergroting bij de IND te komen tot beperking van de behandelkosten en daarmee van de leges.*» Nadat de motie was aangenomen, verzocht de minister voor V&I de Algemene Rekenkamer dit te onderzoeken. De Algemene Rekenkamer heeft dit verzoek ingewilligd en heeft dit onderwerp toegevoegd aan haar onderzoek naar aanleiding van het verzoek van de minister voor V&I van oktober 2004.

Over de jaren 2000 tot en met 2004 beschikte de IND niet over betrouwbare informatie over kostprijzen per product. Tot en met 2003 stonden de volume- en prijsindicatoren per product in de jaarverslagen van de IND. Volgens de IND werden hiervoor de totale kosten met behulp van een zeer globale analyse, grotendeels op basis van de verdeling van fte's, over de producten verdeeld en vervolgens door de productieaantallen per product gedeeld, waardoor een globale indicatie verkregen is van de kostprijs per activiteit. Deze cijfers lenen zich, ook volgens de IND, niet voor een gedegen analyse en zijn niet geschikt om onderling te vergelijken. Voor 2004 werd op basis van de begrote directe uren een uitsplitsing gemaakt van de kosten over de vier hoofdproducten: Regulier, Asiel, Naturalisatie en Terugkeer. Hierbij waren de cijfers afkomstig uit de managementcontracten, dus *voorcalculatorisch*. Omdat tot en met 2004 geen volledige tijdregistratie plaatsvond bij de IND en tijdschrijfgegevens derhalve onvolledig waren, werden andere criteria gebruikt om de kosten over de hoofdproducten te verdelen, zoals het aantal fte's werkzaam per hoofdproduct. Dit criterium is niet erg geschikt omdat medewerkers niet uitsluitend voor één hoofdproduct werken.

In 2004 voerde de IND, naast het onderzoek *Legessystematiek*, een tweede project uit dat het inzicht in kostprijzen moest verbeteren: de invoering van het kostprijsmodel 2005 (een intern planning- en control-instrument). De IND had dus tegelijkertijd twee projecten lopen over kostprijsberekening van haar producten. De projecten dienden echter andere doelen en stonden vrijwel los van elkaar. Ook hanteerden ze verschillende uitgangspunten. Het kostprijsmodel gaat bijvoorbeeld van andere normtijden (gemiddelde tijdsbesteding per product) uit dan het onderzoek *Legessystematiek*.

Een ander verschil tussen de twee trajecten is het *niveau* waarvoor de kostprijzen worden berekend. Het kostprijsmodel berekent kostprijzen voor de drie *hoofdproducten* van Regulier, te weten: MVV, VVR en bezwaar. Het onderzoek *Legessystematiek* levert kostprijzen op per

⁹⁹ Voor de producten van Regulier en Naturalisatie is per aanvraag een bedrag aan leges verschuldigd. Binnen Regulier bestaan ongeveer twintig legestarieven, die uiteenlopen van € 30,- tot € 830,-. De tarieven zijn op dit moment niet 100% kostendekkend. De legesopbrengsten van de IND bedroegen in 2004 bijna € 40 miljoen. De tarieven zijn in de afgelopen jaren fors gestegen, voor sommige verblijfsdoelen met meer dan 1300% in 5 jaar. Uit een inventarisatie van de legestarieven van andere Europese landen blijkt dat Nederland tot de top drie landen met de hoogste tarieven behoort.

¹⁰⁰ Tweede Kamer, 2004–2005, 29 800-VI, nr. 133.

¹⁰¹ Tweede Kamer, 2004–2005, 29 800-VI, nr. 127.

subproduct, dat wil zeggen op het niveau van het verblijfsdoel: MVV arbeid, MVV gezinsvorming, MVV studie, MVV uitwisseling, etc.

Onderzoek legessystematiek

Berekening kostprijs

Het onderzoek *Legessystematiek* leidde tot kostprijzen per subproduct (niveau verblijfsdoel). De kostprijzen werden berekend met:

- een voorcalculatorisch uurtarief;
- normtijden afgeleid uit een periode van vier weken tijdschrijven van directe medewerkers op verschillende subproducten;
- de gerealiseerde productie in diezelfde vier weken.

De formule voor berekening van de kostprijs luidt:

tijdsbesteding per subproduct * uurtarief = kostprijs per subproduct

Door het tijdschrijven kreeg de IND een beeld van de totale tijdsduur die medewerkers in de periode van vier weken hadden besteed aan elk subproduct. Door deze tijdsduur te delen door het aantal producten dat in die vier weken werd geproduceerd, werd de tijd berekend die het kost om één product af te handelen: de normtijd.

Tijdens de periode van vier weken waren er subproducten waarop medewerkers weinig tot geen tijd schreven of waar een zeer lage productie werd behaald. Om toch tot een normtijd te komen, maakte de IND voor deze subproducten «expertschattingen».

De kostprijs per subproduct werd berekend door de bestede tijd te vermenigvuldigen met het uurtarief. Het uurtarief dat voor de kostprijsberekening werd gebruikt, is € 118. Op het tarief wordt in de paragraaf over het kostprijsmodel en in de conclusies nader ingegaan.

Van kostprijzen naar nieuwe legestarieven

In verband met de overzichtelijkheid is het volgens de IND wenselijk dat het aantal verschillende tarieven beperkt is. Daarom werden enkele subproducten samengevoegd tot een cluster, dat één tarief moest krijgen. Voor de tariefbepaling van alle subproducten in het cluster wordt uitgegaan van de laagste kostprijs binnen het cluster, zodat kostendekkendheid van meer dan 100% wordt vermeden.

Vervolgens werd voor het voorstel voor de nieuwe legestarieven de volgende berekening gemaakt:

1. de begrote productieaantallen 2004 (subproductniveau) werden vermenigvuldigd met de nieuwe kostprijzen. Dit resulteerde in een theoretisch kostenbedrag van € 101,7 miljoen;
2. om de taakstelling van € 15 miljoen te halen was een bedrag van € 69,8 miljoen aan legesopbrengsten nodig. Op basis van een gemiddelde, gewogen met de begrote productieaantallen 2004, kwamen de tariefvoorstellen tot stand.

Deze berekeningssystematiek leidt ertoe dat de leges Regulier gemiddeld 69% kostendekkend zijn.

De gebruikte systematiek, weging naar rato van de productie, leidt er echter ook toe dat de leges van sommige subproducten 80% kostendekkend zijn en van andere 19%. Van de subproducten die met duurdere

subproducten zijn geclusterd is het logisch dat hun kostendekkendheid onder het gemiddelde ligt, maar er zijn uitzonderingen waarbij de Algemene Rekenkamer geen verklaring heeft gevonden voor de verschillen in kostendekkendheid.

De voorgestelde legestarieven staan met de kostprijzen en de kostendekkendheid in onderstaande tabel. Voor de volledigheid zijn in de rechterkolom de tarieven opgenomen, zoals die sinds 1 juli gelden.

Tabel 4: Tarieven, kostprijzen en percentage kostendekkendheid

Product	Voorstel tarief rapport	Netto tarief voor IND	Kostprijs IND	Kosten-dekkendheid IND	Uiteindelijk tarief per 1-7-2005
MVV-verkort	242	194	256	76%	250
MVV of VVR zonder MVV:					
Gezinshereniging en -vorming	803	755	1.056	72%	830
Familiebezoek		755	995	76%	830
Studie	419	371	618	60%	433
Arbeid		371	490	76%	433
Uitwisseling		371	583	64%	433
Adoptie- of Pleegkind	320	273	359	76%	331
Overig	320	272	686	40%	331
VVR na MVV	182	134	309	43%	188
VVR na MVV - gezinslid		134	216	62%	188
Verlenging		175	217	80%	188
Verlenging - AMA		174	450	39%	188
Verlenging - gezinslid	50	42	57	76%	52
Verlenging - student	50	42	217	19%	52
EU/EER ¹	30	-18	230	nvt	30
EU/EER - gezinslid	30	-18	216	nvt	30
Onbepaalde tijd	194	186	244	76%	201
Onbepaalde tijd-gezinslid		186	244	76%	201

¹ De tarieven voor EU- en EER-burgers worden in internationaal verband vastgesteld.

De eerste kolom bevat de tarieven die volgens het voorstel door de vreemdeling zouden moeten worden betaald. Na aftrek van het deel voor gemeenten dan wel het Ministerie van Buitenlandse Zaken resteert het nettotarief bestemd voor de IND. De volgende kolom geeft de netto-

kostprijs van de IND (dus exclusief de kostprijzen van gemeentes en Buitenlandse Zaken).

De nettokostprijs gerelateerd aan het nettotarief geeft het percentage kostendekkendheid van de IND weer.

De IND heeft, naast de tariefwijziging, geen nadere acties ondernomen naar aanleiding van het onderzoek *Legessystematiek*. Het gedetailleerd tijdschrijven is niet voortgezet en de administratie is niet aangepast. Sinds 1 januari 2005 schrijven directe medewerkers overigens wel tijd op verblijfsdoelniveau. Er heeft nog geen nacalculatie van de normtijden of van het uurtarief plaatsgevonden. Hierdoor zijn tot op heden geen betrouwbare realisatiecijfers over de kostprijzen van de subproducten beschikbaar.

Kostprijsmodel 2005

Instellingsvoorwaarden agentschappen

Eén van de instellingsvoorwaarden, waaraan agentschappen met ingang van 1-1-2005 moeten voldoen, betreft de invoering van een kostprijsmodel.¹⁰² Norm daarbij is onder meer: «er is een kostprijsmodel waarin de koppeling wordt gelegd tussen de geïdentificeerde producten en diensten enerzijds en de aan perioden toegerekende kosten anderzijds. Het kostprijsmodel voldoet aan de criteria van transparantie, betrouwbaarheid en is zodanig ingericht dat er een voor- en nacalculatie evenals een verschillenanalyse gemaakt kunnen worden.»¹⁰³

Het kostprijsmodel, dat de IND heeft ontwikkeld, werkt op het niveau van hoofdproducten van Regulier, te weten VVR, MVV en bezwaar. Het centrale informatiesysteem van de IND volgt het kostprijsmodel en niet de legessystematiek. Er is voor gekozen om in de financiële administratie te werken op het niveau van hoofd in plaats van subproducten. Volgens de IND zou het onevenredig veel detaillering, extra werk en dus extra kosten vergen om de kostprijzen op dit niveau te bepalen: een kosten-batenafweging.

Door deze afweging kan in de financiële administratie geen duidelijke relatie gelegd worden tussen kosten en legestarieven. De kostprijzen van de subproducten lopen dermate uiteen, dat de ene VVR niet vergelijkbaar is met de andere. Opgeteld bij sterk fluctuerende productie-aantallen is het risicovol om van een «gemiddeld product» uit te gaan. In de instellingsvoorwaarden is overigens niets bepaald rond de relatie tussen de kostprijzen en de tarieven van een agentschap. De regel is wel dat tarieven niet meer dan 100% kostendekkend zijn.

Het kostprijsmodel en het onderzoek *Legessystematiek* hebben als enige raakvlak het uurtarief. Ten behoeve van de kostprijsberekening heeft het team dat het kostprijsmodel aan het ontwikkelen was (begin 2004) een uurtarief van € 118,- berekend, dat gebruikt is voor het bepalen van de legestarieven door het projectteam *Legessystematiek*.

Berekening kostprijs en uurtarief

Kosten die een directe relatie hebben met een hoofdproduct (zoals directe medewerkers en programmakosten) worden toegerekend aan het desbetreffende product: Asiel, Regulier, Naturalisatie of Terugkeer. Voor de indirecte kosten legt het kostprijsmodel per IND-onderdeel en per kostensoort een verband met de vier hoofdproducten. Dit verband bepaalt vervolgens aan welke hoofdproducten (één of meerdere) de kosten moeten worden toegerekend. Alle indirecte kosten krijgen in het kostprijsmodel een verdeelsleutel op basis waarvan ze aan een hoofdproduct

¹⁰² De instellingsvoorwaarden zijn afkomstig van BZK en Financiën: 16 januari 2003, kenmerk BZ 2003-0059M

¹⁰³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 737, nr. 1, blz. 17 (bijlage 1).

worden toegerekend. Deze verdeelsleutel is doorgaans de IND-brede directe uren per hoofdproduct. De indirecte kosten zoals staf, automatisering, huisvesting en overhead worden dus op basis van de verhouding tussen de directe uren op Asiel, Regulier, Naturalisatie en Terugkeer toegerekend aan die vier hoofdproducten.

Na verdeling van de indirecte kosten naar de vier hoofdproducten, kan de kostprijs per hoofdproduct worden berekend door de totale kosten te delen door het aantal afgehandelde producten.

$$\frac{\text{Directe + indirecte kosten Regulier}}{\text{Totale productie Regulier}} = \text{Kostprijs Regulier}^{104}$$

Door deling van de kosten door het aantal directe uren kan het gemiddelde uurtarief per hoofdproduct worden berekend.

$$\frac{\text{Directe + indirecte kosten Regulier}}{\text{Directe uren Regulier}} = \text{Uurtarief Regulier}$$

Met behulp van het uurtarief kunnen de kostprijzen per product worden berekend volgens dezelfde formule als het onderzoek Legessystematiek: tijdsbesteding per product * uurtarief = kostprijs per product

Het kostprijsmodel berekent kostprijzen per product op het niveau van MVV, VVR en bezwaar, niet gedifferentieerd naar verblijfsdoel. In het kostprijsmodel werkt de IND met normtijden, die uit een onderzoek uit 1997 komen en die sindsdien zijn bijgesteld op basis van ervaringscijfers, *niet* met de nieuwe normtijden uit het onderzoek *Legessystematiek*. Een andere belangrijke constatering is dat het kostprijsmodel kostprijzen oplevert van een – gemiddelde MVV en geen kostprijzen die zijn gerelateerd aan leges.

Outputfinanciering

Op het moment dat de kostprijzen met behulp van het kostprijsmodel meerjarig zijn vastgesteld, kan worden gewerkt middels het stramien: kostprijs (p) * productie/hoeveelheid (q) = toegestane kosten IND

Wanneer de bijdrage vanuit het Ministerie van Justitie (de bekostiging) gebaseerd is op deze formule spreekt men van outputfinanciering. De bekostiging van de IND wordt dan afhankelijk van de prestaties, uitgedrukt in de prijs en de productie/de hoeveelheid (p*q). De nieuwe bekostigingswijze is voorzien voor 2006. Het lijkt de Algemene Rekenkamer risicovol om op outputfinanciering over te gaan zolang er nog geen betrouwbare realisatiecijfers zijn en de gebruikte aannames nog niet getoetst zijn.

Kosten van bezwaar en beroep

Het uurtarief is een gemiddeld tarief waarin alle kosten, ook de kosten van bezwaar en beroep, zijn meegenomen. In de noemer worden overigens ook de uren die aan bezwaar en beroep worden besteed, meegenomen. Door het uurtarief, dat in 2005 op € 113,- is vastgesteld, te vermenigvuldigen met de directe uren worden de lasten «Regulier» in 2005 als volgt verdeeld:

¹⁰⁴ De kostprijs Regulier is de prijs van een «gemiddeld Regulier product» dat in feite niet bestaat.

Tabel 5: Theoretische kostenverdeling «Regulier»

Soort werkzaamheden/producten Regulier	Directe uren (a)	Uurtarief (b)	Kosten (a*b)
Aanvragen MVV en VVR	572 150	113	€ 64 912 132
Visa	22 917	113	€ 2 599 967
Bezwaar en beroep	449 647	113	€ 51 013 653
Totaal Regulier	1 044 714		€ 118 525 752

Hoewel het geen realisatiecijfers zijn, geeft bovenstaande tabel enig inzicht in de verhouding tussen de kosten van bezwaar en beroep ten opzichte van de totale kosten van Regulier. Ook is opvallend dat relatief veel uren besteed worden aan bezwaar en beroep. Dit is overigens niet allemaal gebaseerd op tijdschrijven.

Directe medewerkers Regulier schrijven wel tijd op «bezwaar», maar daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naar verblijfsdoel. De kosten van bezwaar kunnen hierdoor wel aan de hoofdproducten, maar niet aan de subproducten/verblijfsdoelen worden toegerekend. Pas na invoering van gedetailleerd tijdschrijven kunnen de kosten correct worden doorbelast. Voor «beroep» ligt het anders: de afdeling die de beroepszaken behandelt gaat pas in de loop van 2005 tijdschrijven. De kosten van beroep worden nu nog globaal, op basis van bezetting, doorbelast aan Regulier, Asiel, Naturalisatie en Terugkeer.

Omdat het om een substantieel aantal uren en formatieplaatsen gaat, kunnen bezwaar en beroep flinke invloed hebben op de kostprijzen per subproduct. Gezien de wens van de Tweede Kamer om de kosten van bezwaar en beroep buiten de legestarieven te houden is het volgens de Algemene Rekenkamer gewenst dat deze kosten zo snel mogelijk inzichtelijk worden gemaakt.

Vergelijking met andere landen

De minister heeft bij een verslag van een schriftelijk overleg aan de Tweede Kamer de legestarieven van een aantal andere EU-landen en Zwitserland opgenomen.¹⁰⁵ Uit de vergelijking blijkt dat Nederland van de tien onderzochte Europese landen tot de top drie behoort met de hoogste tarieven. Het is echter onduidelijk hoe de tarieven in de landen tot stand komen. Ook maakt het overzicht geen melding van kostprijzen. De Algemene Rekenkamer constateert dat er geen bruikbare benchmark voor kostprijzen en legestarieven binnen Europa bestaat.

Conclusies en aanbevelingen

De vraag naar de mogelijkheden om via efficiencyvergroting de kosten (kostprijzen) en daarmee de legestarieven naar beneden te brengen, kan niet goed worden beantwoord. In principe leidt elke kostenbesparing tot een kostprijsverlaging, maar doordat het de IND ontbreekt aan een eenduidig inzicht in de kostprijzen die ten grondslag liggen aan de nieuwe legestarieven, is het niet mogelijk om gericht naar kostenbesparingen te zoeken die leiden tot lagere legestarieven.

In hoofdstuk 7 van dit rapport staat een aanbeveling waarvan de Algemene Rekenkamer verwacht dat zij tot efficiencyverbetering en kostenbesparing leidt, te weten het werken met risicoprofielen. Daarnaast kan gedacht worden aan betere ICT-voorzieningen.

¹⁰⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 VI, nr. 96, d.d. 12 december 2004.

Op het gebied van kostprijzen, en daarmee ook op het gebied van leges, baseert de IND zich vrijwel alleen op begrotingen en aannames. Er zijn geen vergelijkbare kostenopstellingen over de jaren heen beschikbaar en er wordt pas sinds kort gedetailleerd tijdgeschreven. Door het ontbreken van vergelijkingen en trends is het lastig te achterhalen waar efficiency-vergrotingen mogelijk zijn en waar doorgevoerde wijzigingen werkelijk lagere kostprijzen opleveren. Hierbij moet bovendien bedacht worden dat een kostenbesparing niet «automatisch» tot verlaging van de leges leidt omdat de kostendekkendheid ruim onder de 100% ligt (namelijk gemiddeld 69%).

Het feit dat het kostprijsmodel niet aansluit op de kostprijzen uit het onderzoek *Legessystematiek* bemoeilijkt een verschillenanalyse tussen de kostprijzen uit het onderzoek *Legessystematiek* en de werkelijke kostprijzen. De nacalculatie op het niveau van verblijfsdoel kan alleen extracomptabel, met gegevens uit verschillende systemen. De IND is voornemens dit periodiek te gaan doen. De Algemene Rekenkamer dringt erop aan om hiervoor zo snel mogelijk een systematische aanpak op te stellen.

De Algemene Rekenkamer plaatst kanttekeningen bij de manier waarop de nieuwe leges bij de IND tot stand zijn gekomen.

Ten eerste vindt zij de periode voor het onderzoek *Legessystematiek* niet gelukkig gekozen gezien de lopende overdracht van taken. Het is bijvoorbeeld onduidelijk hoe de taken, die per 13 april 2004 zijn overgedragen, zijn meegenomen in het onderzoek (in het tijdschrijven en in de productie). Bovendien werkten in de tijdschrijfperiode veel IND-medewerkers op de locaties van de Vreemdelingendienst, ter voorbereiding van de overdracht. Daarbij is het denkbaar dat de «nieuwe» werkzaamheden het normale werktempo negatief hebben beïnvloed. Werken op een andere locatie kan ook vertraging met zich meebrengen door een andere werkwijze of doordat de normale geautomatiseerde systemen niet beschikbaar zijn.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat het gedetailleerde tijdschrijven en het werken met expertschattingen op zichzelf een juiste aanpak was, maar vindt een periode van vier weken te kort omdat gedetailleerd tijdschrijven een periode van gewenning vergt.

Ook plaatst de Algemene Rekenkamer een kanttekening bij het gebruikte uurtarief: het is voornamelijk voorcalculatorisch en er ontbreken realisatiecijfers. De onzekerheid over de juistheid van de aannames wordt geïllustreerd door het feit dat het uurtarief volgens de huidige inzichten lager is dan het uurtarief dat is gebruikt voor de nieuwe legessystematiek. Ten tijde van het onderzoek *Legessystematiek* was het tarief € 118 terwijl voor 2005 wordt gewerkt met € 113. Het is des te opmerkelijker dat in het uurtarief van € 118 de kosten van bezwaar en beroep *niet* zijn inbegrepen en in het tarief van € 113 *wel*.

Tot slot zet de Algemene Rekenkamer vraagtekens bij de wijze waarop de IND van de kostprijzen tot de nieuwe legestarieven is gekomen. Er is toegerekend naar een bepaald bedrag aan legesopbrengsten waarmee de taakstelling van € 15 miljoen gerealiseerd kon worden en dat heeft geleid tot tarieven met zeer uiteenlopende kostendekkendheidspercentages. Omdat de IND nog niet beschikt over betrouwbare realisatiecijfers over de kostprijzen (noch op hoofdproductniveau noch op subproductniveau) zijn analyses van de verschillen tussen begroting en realisatie niet mogelijk. Uit de financiële administratie is nacalculatie op subproductniveau in elk geval niet mogelijk: ten eerste omdat de werkelijke kosten niet naar subproducten verdeeld worden en ten tweede omdat de tijdregistratie op

subproductniveau niet volledig is en niet in de administratie verwerkt wordt. De IND is wel van plan om extracomptabel de kostprijzen op subproductniveau na te calculeren.

De Algemene Rekenkamer beveelt de IND aan om zo spoedig mogelijk het tijdschrijven in te voeren voor werkzaamheden voor bezwaar en beroep. Dit gedetailleerd tijdschrijven kan tijdelijk of permanent zijn.

Verder beveelt zij de IND aan om zo spoedig mogelijk de kostprijzen van de producten met leges na te calculeren, desnoods extracomptabel. Dit zou kunnen wanneer realisatiecijfers van een redelijk lange periode beschikbaar zijn. Medio 2006 zou de IND moeten beschikken over betrouwbare realisatiegegevens op hoofdproductniveau waardoor inzicht ontstaat op het kostenniveau en werkelijk uurtarief op hoofdproductniveau. Aan de hand van de werkelijke – gedetailleerde – tijdschrijfgegevens en de werkelijke uurtarieven kunnen de nacalculatorische kostprijzen worden vastgesteld waaraan de in het onderzoek legessystematiek vastgestelde kostprijzen kunnen worden getoetst.