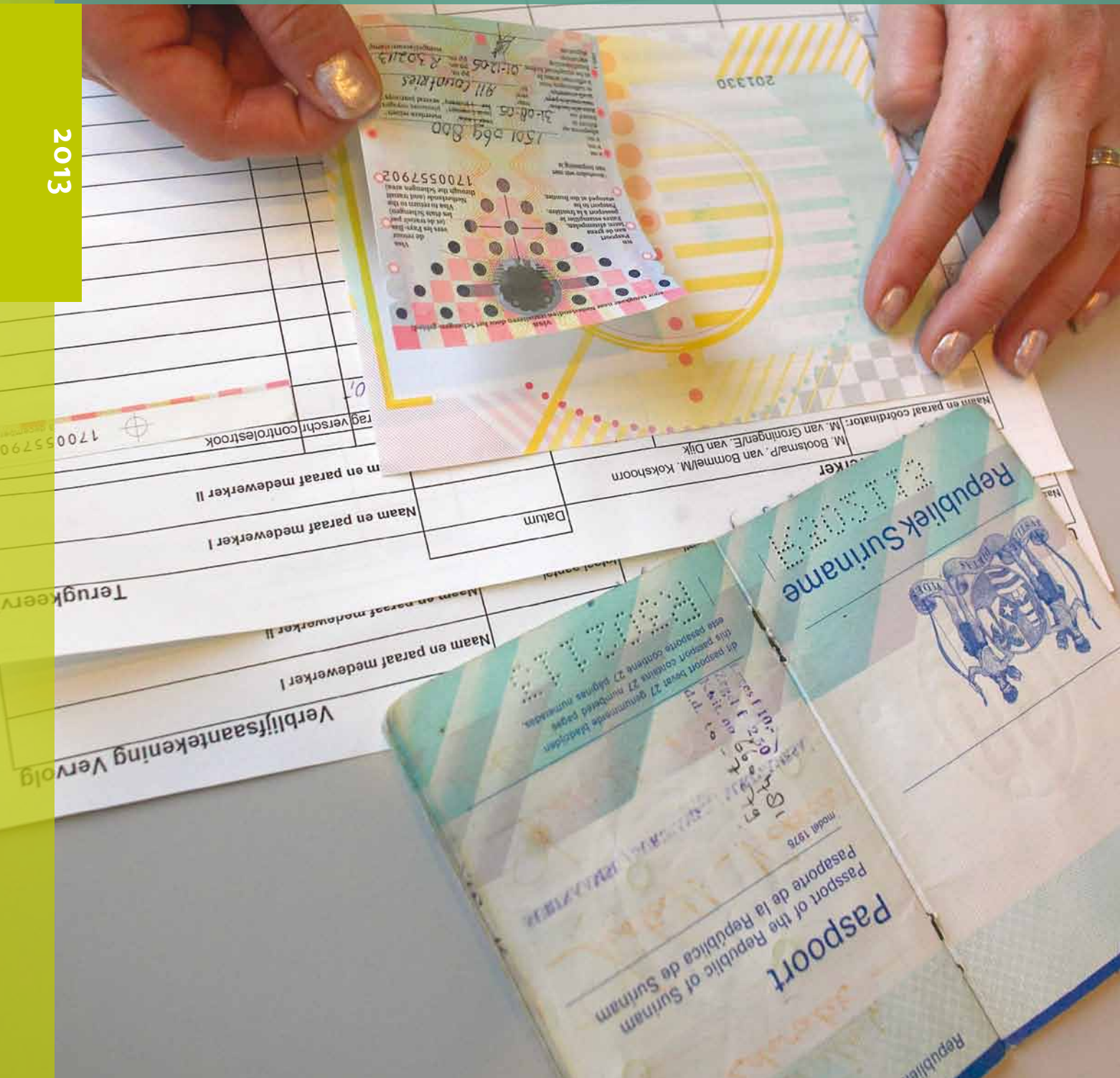




Voortgang verbeteringen Immigratie- en Naturalisatiedienst

Stand van zaken 2012

2013



Vergaderjaar 2013–2014

30 240

Immigratie- en Naturalisatiedienst

Nr. 21

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 14 november 2013

Hierbij bieden wij u het op 11 november 2013 door ons vastgestelde rapport «Voortgang verbeteringen Immigratie- en Naturalisatiedienst; Stand van zaken 2012» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Vergaderjaar 2013–2014

30 240

Immigratie- en Naturalisatiedienst

Nr. 22

RAPPORT

**Voortgang verbeteringen Immigratie- en Naturalisatiedienst;
Stand van zaken 2012**

Inhoud

Onze conclusies	3
1 Over dit onderzoek	6
1.1 De Immigratie- en Naturalisatiedienst	6
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	10
1.3 Leeswijzer	11
2 Behandeltijden en klachten	12
2.1 Ontwikkeling behandeltijden	12
2.2 Ontwikkeling aantal klachten en tijdige afhandeling	13
2.3 Mogelijke oorzaken van teruglopende prestaties	16
3 INDiGO	18
3.1 Invoering INDiGO	18
3.2 Stuur- en managementinformatie	22
3.3 Kosten INDiGO	23
4 Budget en kostprijzen	24
4.1 Ontwikkelingen budget	24
4.2 Kostendekkendheid leges	25
5 Reactie en nawoord	27
5.1 Reactie van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie	27
5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	29

Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	31
Bijlage 1 Normen en begrippen	34
Bijlage 2 Afkortingen	37
Literatuur	38

ONZE CONCLUSIES

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND – een dienst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid in Nederland. De IND behandelt drie soorten aanvragen: regulier (voor studie, beroep of om sociale redenen), asiel en naturalisatie. Aanvragen voor asiel en naturalisatie vormen een relatief klein deel (14% in 2012) van de totale werkstroom van de IND. Wij hebben daarom alleen het werkproces rondom aanvragen voor toelating regulier verblijf onderzocht. Daarnaast gaan wij kort in op de uitkomsten van twee recente onderzoeken.¹

Medio 2004 kampte de IND met een stagnatie van de uitgifte van verblijfsdocumenten aan vreemdelingen en oplopende achterstanden bij verlengingsaanvragen, zo bleek in 2005 uit ons toenmalige onderzoek (Algemene Rekenkamer, 2005). In 2009 constateerden wij in een vervolgonderzoek (Algemene Rekenkamer, 2010) dat er verbeteringen waren doorgevoerd: de behandelzeiten waren korter en bleven (gemiddeld) binnen de wettelijke termijnen. Wij hebben in 2012 opnieuw de stand van zaken opgemaakt. Daaruit blijkt dat de behandelzeiten van aanvragen tot toelating regulier verblijf weer langer zijn geworden en (gemiddeld) niet meer binnen de wettelijke termijnen blijven. Van de bezwaarschriften werd in 2012 slechts 50% tijdig afgehandeld.² Het aantal klachten en ingebrekestellingen is mede hierdoor gestegen en deze worden bovendien voor een steeds kleiner deel (respectievelijk 84% en 52% in 2012) binnen de wettelijke termijn afgedaan. De IND voldoet in opzet aan de vier voorwaarden voor het leren van klachten. Deze vier voorwaarden zijn: betrokkenheid van de leiding bij klachtafhandeling, aandacht voor achterliggende oorzaken van klachten, eenduidige registratie van klachten en een adequate klachtenherkenning (Algemene Rekenkamer, 2005). De genomen maatregelen door de IND zijn echter nog onvoldoende effectief gebleken om de hoeveelheid klachten blijvend te reduceren.

Volgens ons worden de langere doorlooptijden mede veroorzaakt door het later dan gepland invoeren van het processysteem INDiGO³. Het systeem is bedoeld om het productieproces efficiënter te laten verlopen en betere informatie daarover op te leveren. INDiGO zou aanvankelijk in de tweede helft van 2010 ingevoerd worden, maar de IND heeft de voortgang van de invoering consequent te rooskleurig ingeschat. Eind 2012 was INDiGO nog steeds niet volledig in gebruik genomen. Hierdoor werden medewerkers in 2012 nog niet zodanig ondersteund in hun werkzaamheden dat het productieproces efficiënter verliep en beschikte het management niet over de beoogde betere informatie over het productieproces. Dit laatste zal pas, zo is de verwachting van de IND medio 2013, in 2014 het geval zijn. Sinds 1 juni 2013 worden nagenoeg alle aanvragen via INDiGO afgehandeld.

De personeelsreductie die met het verbeterprogramma *IND bij de Tijd*, waarvan INDiGO deel uitmaakt, voor eind 2012 was beoogd, is echter wel doorgevoerd. Daarbij komt dat er sinds ons vorige rapport, waarin wij de stand van zaken in 2009 beschreven, sprake is van aanvullende bezuini-

¹ Het rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie «Het overlijden van Alexander Dolmatov» (VenJ, 2013d) en het rapport *Verkenning ZBO-status COA* (VenJ, 2013c) waarin onder meer de gegevens- en informatie-uitwisseling tussen ketenpartners aan bod komt.

² De wettelijke termijn voor afdoening bezwaar is per 1 juni 2013 verlengd van 12 naar 19 weken.

³ INDiGO staat voor IND informatievoorziening GO.

gingstaakstellingen, terwijl niet duidelijk is hoe de IND ervoor kan zorgen dat zij met minder middelen toch de prestaties kan leveren die van haar verwacht worden.

De in 2012 aan de Tweede Kamer gerapporteerde kosten van de invoering van INDiGO blijken inmiddels 59% hoger te zijn dan oorspronkelijk begroot. De integrale kosten zijn echter nog hoger, omdat bijvoorbeeld niet alle aanvullende investeringen en onderhoudskosten in 2011 en 2012 als kosten van INDiGO zijn geboekt. Hierdoor heeft de Tweede Kamer geen volledig inzicht in de totale kosten die met INDiGO gemoeid zijn tot het moment van feitelijke ingebruikname.

Als agentschap zou de IND kostendekkend moeten opereren. De IND berekent met behulp van een kostprijsmodel de kosten per product en op basis daarvan ontvangt zij geld van het moederdepartement.⁴ Daarnaast wordt de IND mede gefinancierd op basis van de kosten (leges) die ze bij aanvragers van vergunningen in rekening brengt. Door de legesverlagingen die voortvloeien uit uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in 2012 over te hoge leges voor bepaalde aanvragen⁵, ontvangt de IND in 2012 en in latere jaren echter veel minder leges dan verwacht. Hierdoor is de door het kabinet-Rutte/Verhagen beoogde 65% kostendekkendheid van legestarieven niet meer realiseerbaar en zal voor de mis te lopen leges een aanvullend budget gevonden moeten worden.

In 2011 realiseerde de IND een exploitatieoverschot van € 26,2 miljoen, op een oorspronkelijk ingediende begroting voor 2011 van € 354 miljoen. De IND realiseerde in 2012 een klein exploitatieoverschot van € 0,47 miljoen. De IND heeft het bekostigingsmodel naar aanleiding van de uitkomsten over 2011 verder ontwikkeld en uitgewerkt in onder andere de bekostigingsafspraken 2013. In de bekostiging 2013 staan vooral de realisatiecijfers 2011 en de aan de IND opgelegde taakstellingen centraal.

Aanbeveling

Wij bevelen de Minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) aan om inzichtelijk te maken op welke wijze en op welk moment de IND de aanvragen voor toelating regulier verblijf en bezwaarschriften weer binnen de wettelijke termijn kan afhandelen. Daarbij moet specifiek in beeld worden gebracht wanneer INDiGO volledig operationeel kan zijn en welke bijdrage dit systeem kan leveren aan de verbetering van de doorlooptijden van procedures en aan de besparingen op de IND. Tevens zal de IND zich ons inziens moeten afvragen of met name het automatisch volgen van indicaties uit INDiGO om in de toekomst beslissingen uit te voeren heroverweging verdient.

Verder bevelen wij de Minister van VenJ aan om, in lijn met ons rapport *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties* van januari 2013 (Algemene Rekenkamer, 2013a), de voornemens om te bezuinigen op de IND apart te vermelden in de begroting en verantwoording. Daarbij moet expliciet in beeld worden gebracht hoe de Minister de beoogde prestaties op het gebied van doorlooptijden en de andere prestaties van de IND gaat

⁴ Tevens ontvangt de IND nog een vast bedrag voor kosten die moeilijk aan producten te koppelen zijn (zoals huisvesting en ICT). Voor projecten wordt de IND apart gefinancierd door het moederdepartement.

⁵ Dit betreft aanvragen van langdurig ingezetene derdelanders die vanuit een andere lidstaat naar Nederland komen en aanvragen in het kader van gezinshereniging.

realiseren binnen het aan hem ter beschikking gestelde budget dan wel aangegeven worden op welke wijze hij de prestaties bijstelt. Hieruit vloeit voort dat wij ook bij de kostprijsberekening meer aandacht vragen voor maatregelen die moeten leiden tot een verdere verbetering van de efficiëntie en productie per fte en te maken keuzes over het niveau van de serviceverlening en de kosten die hiermee samenhangen. Daarnaast zullen de effecten van het in 2014 volledig gebruiken van INDiGO en het doorvoeren van Modern migratiebeleid bij de kostprijsberekening ingebracht moeten worden.

Reactie en nawoord

De Staatssecretaris van VenJ geeft in reactie op het rapport aan dat de implementatie van INDiGO in 2013 is afgerond. Hij geeft aan dat de behandelduur van verblijfsvergunningen sinds begin 2013 weer afneemt. Wij hopen dat deze lijn doorzet. Aan de feitelijke gegevens over 2013 zullen we aandacht besteden in ons verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van VenJ dat in mei 2014 verschijnt.

1 OVER DIT 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. Wij deden in ons oorspronkelijk onderzoek uit 2005 (Algemene Rekenkamer, 2005) een groot aantal aanbevelingen tot verbetering van de bedrijfsvoering, de klantgerichtheid van de IND en de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie.

In ons vervolgonderzoek dat wij in 2009 uitvoerden (Algemene Rekenkamer, 2010) stelden wij vast dat het functioneren van de IND tussen 2005 en 2009, onder andere door *twinning* met de Sociale Verzekeringsbank⁶, was verbeterd. Zo werden de aanvragen voor toelating regulier verblijf in 2009 (gemiddeld) tijdig afgehandeld en was met de komst van het nieuwe processysteem INDiGO⁷ zicht ontstaan op een efficiënter productieproces en betere informatievoorziening daarover. De klantgerichtheid was meer centraal komen te staan waardoor onder andere het aantal klachten ten opzichte van 2005 aanzienlijk was afgenomen en de klanttevredenheid was gestegen. Tegelijkertijd signaleerden wij ook een aantal risico's en knelpunten die nog niet waren opgelost:

- de meeste bezwaarschriften werden niet tijdig afgehandeld;
- de ontwikkeling van INDiGO was vertraagd;
- er waren budgettaire problemen ontstaan;
- de kostendekkendheid van leges was teruggelopen naar 37,4% in 2008.

Wij hebben in 2012 opnieuw de stand van zaken opgemaakt en zijn nagegaan in hoeverre het functioneren van de IND is verbeterd en welke risico's en knelpunten nog openstaan.

1.1 De Immigratie- en Naturalisatiedienst

De IND is verantwoordelijk voor de uitvoering van een deel van het vreemdelingenbeleid in Nederland en valt sinds het kabinet-Rutte/Asscher weer onder het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). Onder het kabinet-Rutte/Verhagen⁸ viel de dienst onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK). De IND behandelt drie soorten aanvragen:

- regulier verblijf: verblijfsvergunningen voor studie, beroep of om sociale redenen;
- asiel: vreemdelingen die de Nederlandse overheid om bescherming vragen tegen vervolging in hun land van herkomst;
- naturalisatie: voor het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit.

Aanvragen voor asiel en naturalisatie vormen een relatief klein deel (14% in 2012) van de totale werkstroom van de IND. Wat tijdsbesteding betreft zijn de drie werkprocessen niet gelijksoortig. De behandeling van een asielaanvraag neemt veel meer tijd in beslag dan bijvoorbeeld de behandeling van een aanvraag tot (verlenging van een) toelating regulier

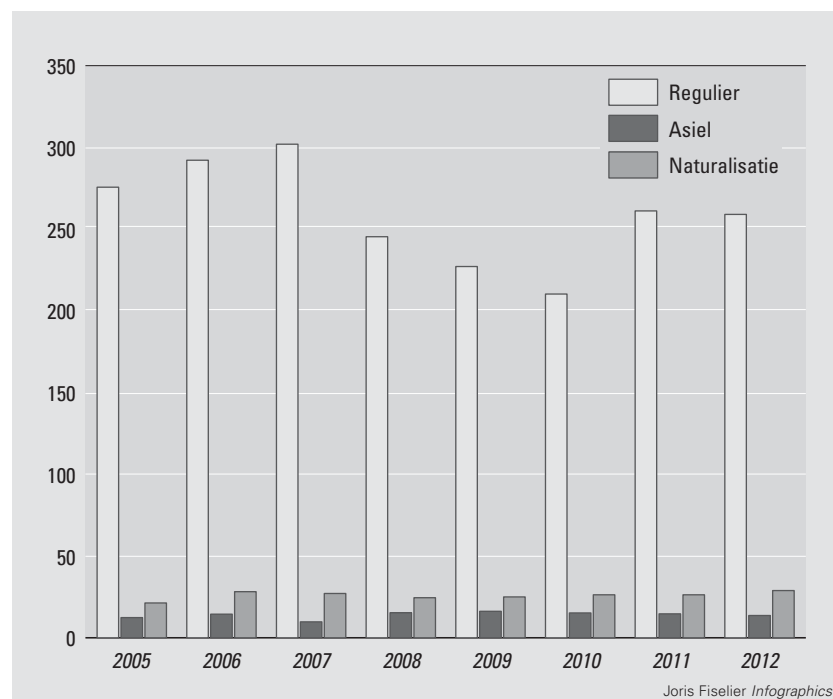
⁶ Het dienstverleningsconcept en bijbehorende criteria van de IND zijn geïnspireerd op die van de Sociale Verzekeringsbank. Dit geldt ook voor de systemen voor het sturen op tijdigheid en de kwaliteitsmetingen.

⁷ INDiGO staat voor IND informatievoorziening GO.

⁸ Dit kabinet werd beëdigd op 14 oktober 2010. Op 5 november 2012 kwam het kabinet ten einde, toen het kabinet-Rutte/Asscher beëdigd werd.

verblijf.⁹ Het aantal aanvragen tot toelating regulier verblijf is in de afgelopen jaren teruggelopen. Echter in de periode 2006/2007 en in de periode 2011/2012 is er een tijdelijke piek geweest als gevolg van een grootschalige omwisseling van het type verblijfsdocument voor onbepaalde tijd. Dit in verband met het verlopen van de vijfjarige geldigheidsduur van het document.

Figuur 1 Aantallen aanvragen voor toelating regulier verblijf, asiel en naturalisatie voor de periode 2005 t/m 2012 (x 1.000)



Voor asiel betreft dit uitsluitend asielzoekers gemeld bij het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de IND.

Bron: De jaarverslagen van de IND over de periode 2005 tot en met 2011 (IND, 2007), (IND, 2008), (IND, 2009), (IND, 2010), (IND, 2011), (IND, 2012), en bij de IND opgevraagde cijfers over 2012.

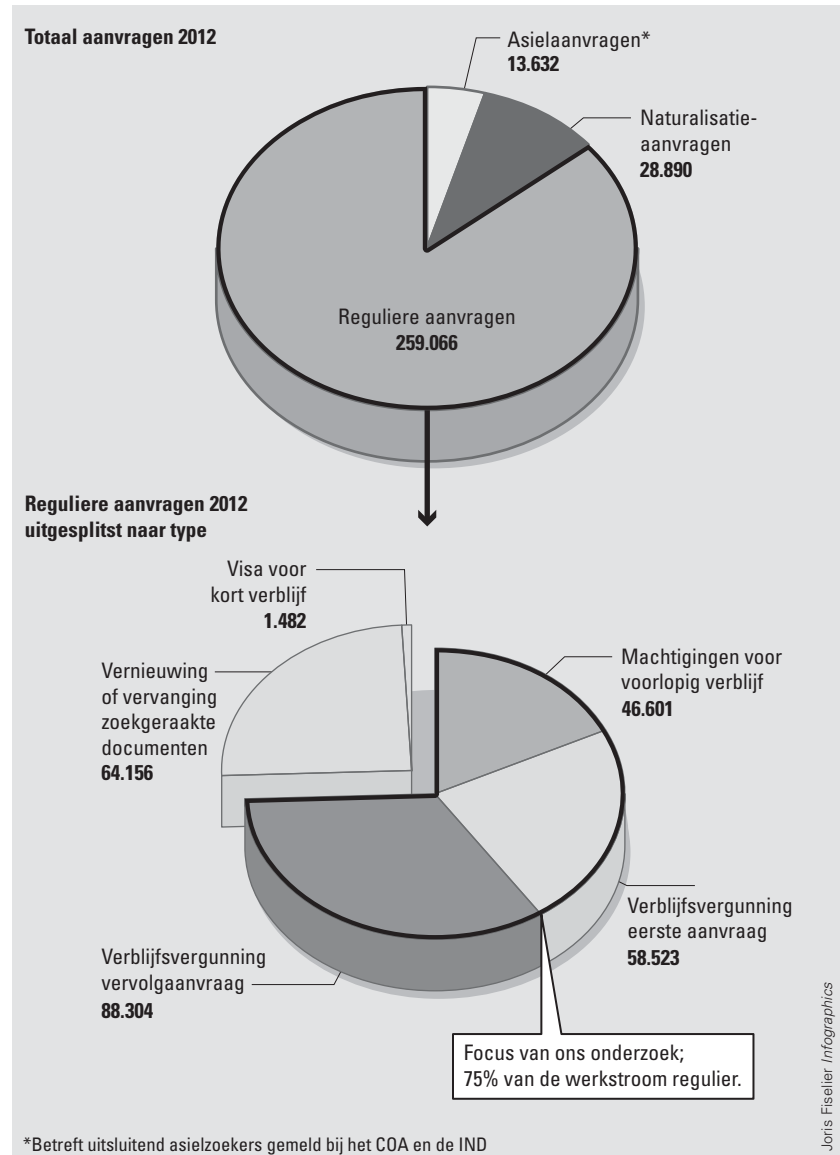
Verblijfsdocumenten die vreemdelingen nodig hebben voor regulier verblijf in Nederland zijn:

- visa voor kort verblijf, voor een verblijf korter dan drie maanden (toeristen en zakenreizigers);¹⁰
- machtigingen voor voorlopig verblijf, voor een verblijf langer dan drie maanden (voor studie, beroep of om sociale redenen);
- verblijfsvergunning regulier, die nodig is zodra een vreemdeling (al dan niet) met een machtiging voor voorlopig verblijf Nederland is ingereisd (vergunning eerste aanvraag, vervolgaanvraag en aanvraag voor vernieuwing of vervanging zoekgeraakt document).

⁹ Dit is ook te herleiden uit de kostprijs. In 2011 was de gemiddelde kostprijs voor het product asiel € 5.001 en voor het product regulier € 650.

¹⁰ Het Ministerie van Buitenlandse Zaken behandelt de meeste visa voor kort verblijf; wij gaan daarom in dit onderzoek niet in op het werkproces visa voor kort verblijf.

Figuur 2 Soorten en aantallen reguliere aanvragen in 2012¹



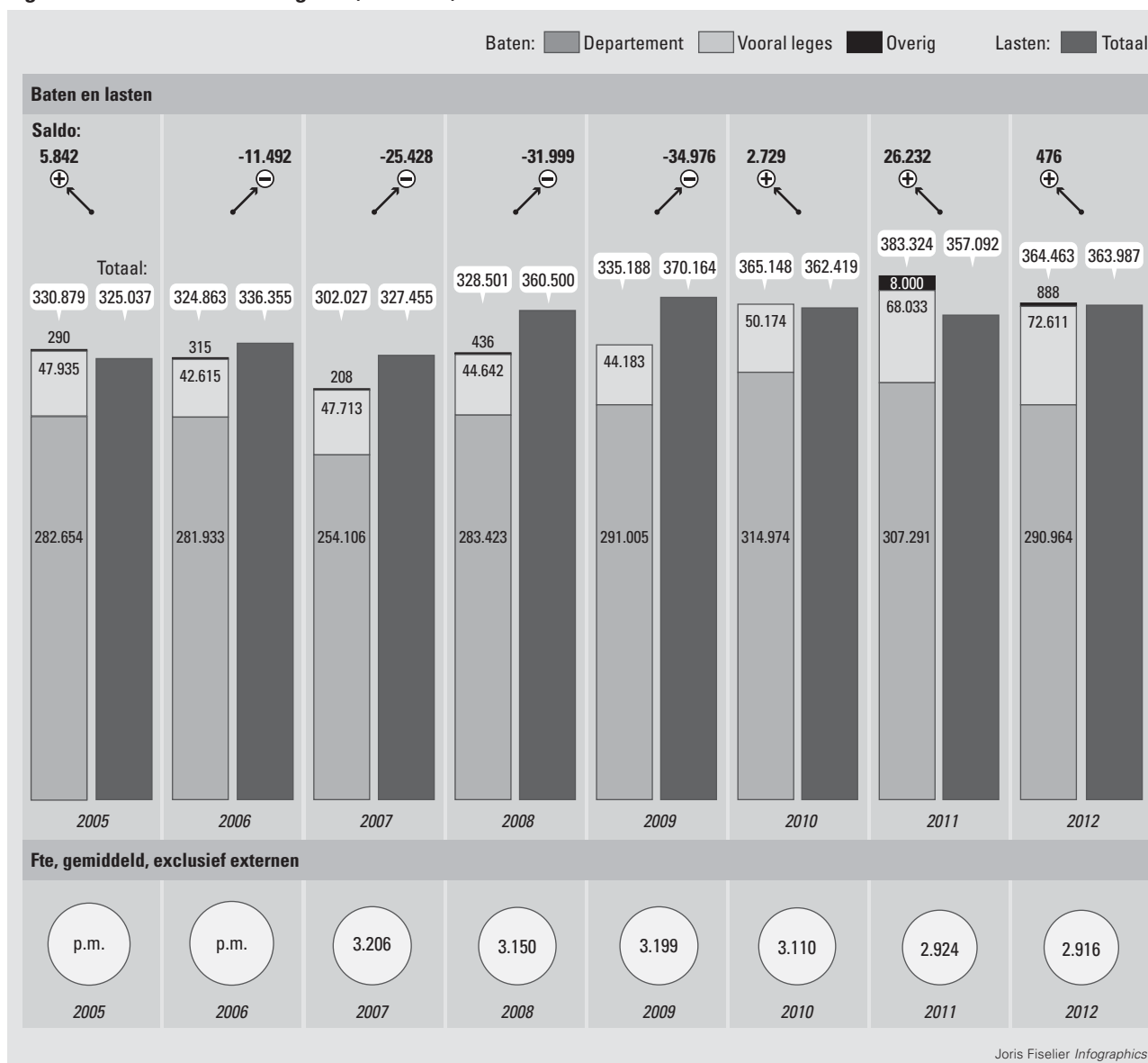
Bron: www.ind.nl/organisatie/cijfers.

In dit rapport beperken wij ons tot de aanvragen voor toelating regulier verblijf en daarbinnen tot machtigingen voor voorlopig verblijf en verblijfsvergunningen (75% van de totale werkstroom regulier verblijf in 2012). Op de werkprocessen asiel en naturalisatie gaan wij niet in en ook niet op de twee andere werkprocessen van regulier verblijf (vernieuwing of vervanging zoekgeraakte documenten en visa voor kort verblijf).

Als agentschap moet de IND kostendekkend opereren. De IND berekent, met behulp van een kostprijsmodel, de kosten per eenheid product. Dit biedt een eerste basis voor de financiering van de organisatie door het Ministerie van VenJ. Tevens ontvangt de IND van het Ministerie nog een vast bedrag voor kosten die moeilijk aan producten te koppelen zijn (zoals huisvesting en ICT). Daarnaast wordt de IND mede gefinancierd op basis

van de kosten (leges) die de IND aan aanvragers van vergunningen in rekening brengt. Voor projecten financiert het Ministerie van VenJ de IND apart.

Figuur 3 Resultaatontwikkeling IND (x € 1.000)



Bronnen: (Justitie, 2006a), (Justitie, 2007), (Justitie, 2008), (Justitie, 2009a), (Justitie, 2010), (VenJ, 2011), (BZK, 2012a), (BZK, 2013).

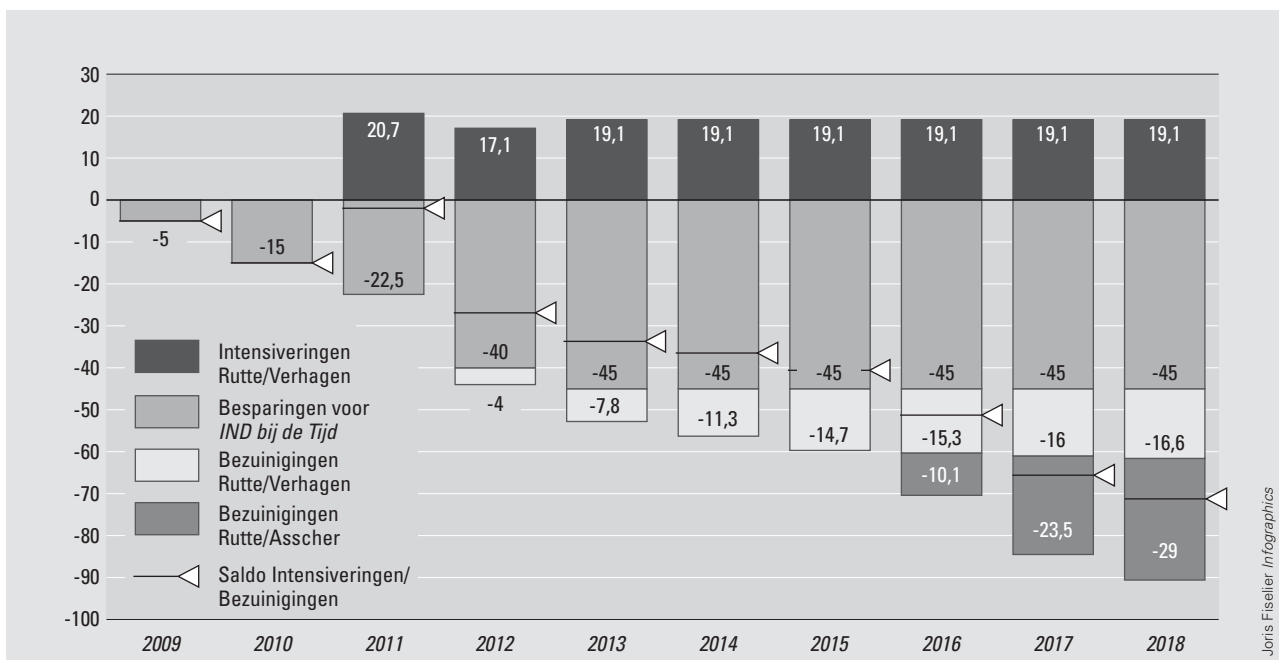
De lasten van de IND laten over de afgelopen jaren een stijging zien van 2007 naar 2009, gevolgd door een daling in 2010 en 2011. In 2012 was er sprake van een lichte stijging. De stijging ten opzichte van 2007 wordt vooral verklaard door lokettaken die vanaf 2008 structureel zijn overgenomen van de gemeenten. In 2008 en 2009 vielen de lasten hoger uit door investeringen in de ontwikkeling van INDiGO, de kosten van overige projecten¹¹ en het verwerven van de gemeentelijke status door Bonaire, St. Eustatius en Saba. Vanaf 2010 is er sprake van een daling in de lasten

¹¹ Regeling Afwikkeling Nalatenschap Oude Vreemdelingenwet, Programma implementatie verbeterde asielprocedure, Programma vernieuwing grensmanagement.

door het afstoten van een aantal locaties, het scherper inkopen van ondersteunende diensten en besparingen op personeelskosten (II&A, 2012a). De controle op de jaarrekening 2012 door de Auditdienst Rijk (ADR) laat zien dat de lasten vanaf 2012 weer toenemen als gevolg van met name hogere personele kosten (€ 12 miljoen) voor additionele inhuur om de werkvoorraden te reduceren, de ontwikkeling en het beheer van INDiGO en het beheer van het oude IND Informatie Systeem (INDIS). In de periode 2007 tot en met 2012 loopt het gemiddeld aantal fte ambtelijk personeel terug met 290 fte. Het Ministerie van Justitie heeft over de jaren 2005 en 2006 hierover geen informatie opgenomen in haar jaarverslagen.

De IND moet tussen 2009 en 2018 flinke besparingen en bezuinigingen realiseren. Daarnaast krijgt de IND extra middelen in verband met beleidsintensivering. De besparingen, bezuinigingen en intensiveringen zijn mede bepalend voor het presteren van de IND. In hoofdstuk 2 gaan we dieper in op de al lopende besparingenreeks voor het verbeterprogramma IND bij de Tijd, die oploopt tot jaarlijks € 45 miljoen vanaf 2013.

Figuur 4 Besparingen, bezuinigingen en intensiveringen bij de IND voor 2009 tot en met 2018 (x € 1 miljoen)



Bron: Voor een deel zijn het uitwerkingen van taakstellingen van kabinet-Rutte/Asscher voor het Ministerie van VenJ, die het Ministerie vervolgens heeft doorvertaald naar de IND. Deze staat betreft een van de IND ontvangen intern overzicht voor het totaal.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

«In hoeverre hebben de verantwoordelijke bewindspersonen, naar aanleiding van ons vervolgonderzoek uit 2010 maatregelen genomen om de door ons gesignaleerde resterende risico's en knelpunten bij de IND op te lossen en de al eerder gerealiseerde verbeteringen vast te houden?»

Deze probleemstelling valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

1. Blijven de behandelingsduren van aanvragen tot toelating regulier verblijf en bezwaren binnen de wettelijke termijn? En wordt voldaan onze vier randvoorwaarden om te kunnen leren van klachten? (zie bijlage 1)

2. Is het processysteem INDiGO inmiddels zodanig ingericht dat sprake is van een efficiënter productieproces en betere informatievoorziening daarover? En zo nee, hoe wordt er in voorzien dat dit in de nabije toekomst wel gebeurt?
3. Is het toegekende budget aan de IND toereikend? En is er eenduidig inzicht in de kostprijzen die ten grondslag liggen aan de legestarieven?

1.3 Leeswijzer

Wij hanteren in dit rapport zoveel mogelijk dezelfde begrippen en normen als in het oorspronkelijke verzoekonderzoek uit 2005 en in ons vervolgonderzoek uit 2010. In bijlage 1 geven wij per onderzoeksvraag aan welke relevante begrippen en normen wij hanteren bij het beantwoorden ervan. In hoofdstuk 2 gaan wij in op de afhandeling van aanvragen en klachten, waarbij wij een relatie leggen tussen het budget en de prestaties van IND. In hoofdstuk 3 gaan wij in op het processysteem INDiGO. In hoofdstuk 4 gaan wij in op de berekening van het budget van de IND en op de legesopbrengsten.

2 BEHANDELTIJDEN EN KLACHTEN

In dit hoofdstuk gaan wij in op de ontwikkeling van behandeltermijnen van aanvragen voor toelating regulier verblijf. Ook gaan wij in op de ontwikkeling van het aantal klachten en op de tijdige afhandeling daarvan. Ten slotte hebben wij gezocht naar mogelijke oorzaken voor het niet halen van wettelijke behandeltermijnen en de toename van het aantal klachten.

2.1 Ontwikkeling behandeltermijnen

De Minister hanteert als doelstelling dat een vreemdeling die een verblijfsvergunning aanvraagt binnen de daarvoor gestelde termijn in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een besluit krijgt uitgereikt.¹² De IND moet de aanvragen beoordelen en stelt zich ten doel dit *zorgvuldig en tijdig* te doen.¹³

Tabel 1 Wettelijke termijnen voor reguliere toelatingsaanvragen en ingebrekestellingen

Product	Wettelijke termijn
Machtiging voorlopig verblijf	3 maanden ¹
Verblijfsvergunning	6 maanden ²
Bezwaar machtiging voorlopig verblijf	12 weken ³
Bezwaar verblijfsvergunning	12 weken
Ingebrekestellingen	14 dagen ⁴

¹ Artikel 4:13 Awb, 8 weken plus een door de IND bepaalde redelijke termijn.

² Artikel 25:1 Vreemdelingenwet 2000.

³ Artikel 7:10 Awb, per 1 oktober 2009: 6 weken na de dag waarop de termijn voor het indienen van bezwaar is verstreken met een, eveneens door de IND standaard gehanteerde, verdagingsmogelijkheid van 6 weken. Per 1 juni 2013 is de beslistermijn bij bezwaar op 19 weken gesteld.

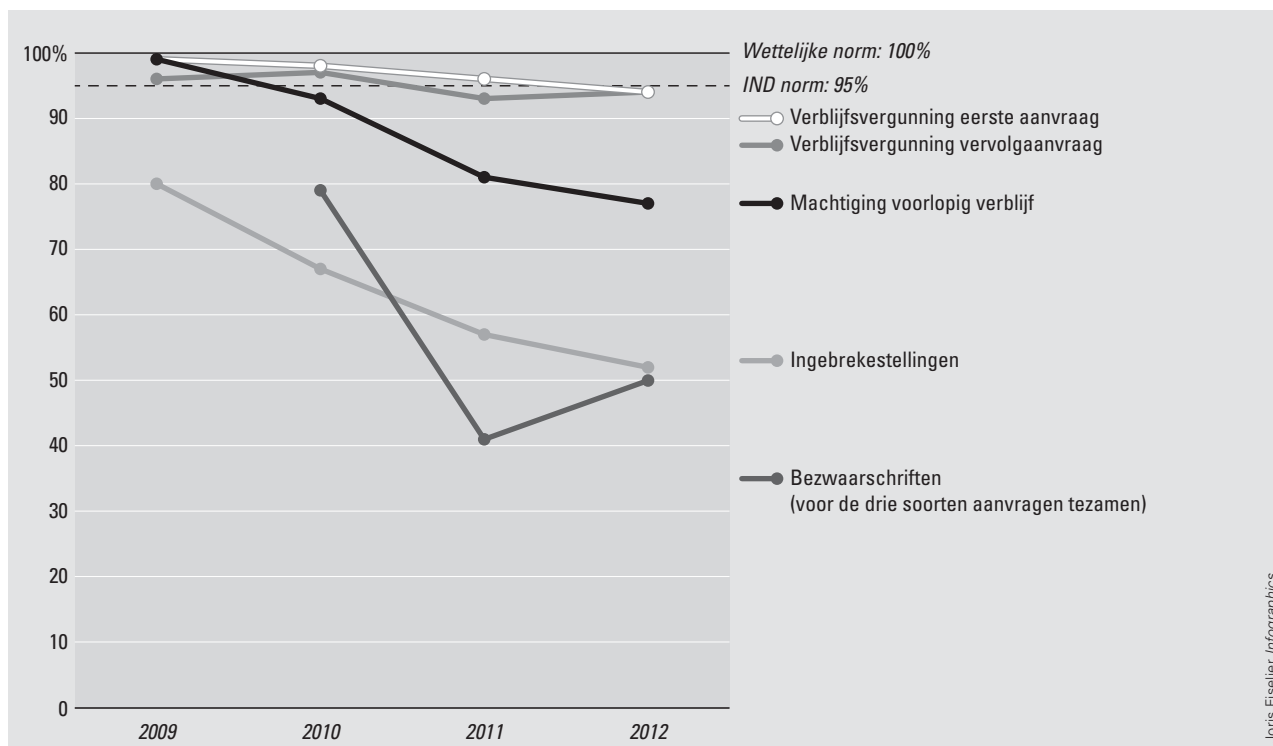
⁴ Artikel 4:18 Awb.

De IND hanteert als norm dat 95% van de aanvragen tot toelating regulier verblijf en bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn moeten zijn afgehandeld. Sommige zaken vergen volgens de IND meer tijd (en onderzoek) dan de wettelijke termijn om tot een zorgvuldige beslissing te kunnen komen. Sinds 1 oktober 2009 is echter de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen voor vreemdelingenzaken van kracht. Overschrijdt de IND de wettelijke of redelijke beslistermijn dan kan de aanvrager de IND in gebreke stellen en recht hebben op een vergoeding. Vanaf 1 oktober 2012 bevat de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen ook een automatische dwangsom.

¹² Zie bijlage 1 voor een nadere uitleg over deze termijn.

¹³ Zie bijlage 1 voor een nadere uitleg van de normen «zorgvuldigheid» en «tijdigheid».

Figuur 5 Tijdige afhandeling van aanvragen tot toelating regulier verblijf, bezwaren en ingebrekestellingen, 1 januari 2009 tot en met 31 december 2012



Bron: De jaarlijkse klachtenrapportages van de IND over de periode 2006 tot en met 2012. De categorie «ingebrekestellingen» begint pas in 2010 omdat de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen pas per 1 oktober 2009 in werking trad.

De percentages voor de tijdige afhandeling van eerste en vervolgaanvragen voor een verblijfsvergunning¹⁴ voldoen net niet aan de interne IND-norm van 95%. Het percentage tijdig afgehandelde aanvragen voor machtigingen voor voorlopig verblijf is sinds 2009 afgenomen (van 99% naar 77%). Het aantal ingediende ingebrekestellingen blijkt sterk te stijgen¹⁵ en deze ingebrekestellingen worden voor een steeds kleiner deel (80% in 2009, 52% in 2012), binnen de wettelijke termijn afgehandeld. De langere behandeltijd van aanvragen en de toegenomen kennis bij de aanvragers over de mogelijkheden die de Wet dwangsom en beroep biedt bij niet tijdig beslissen zijn volgens de IND de belangrijkste oorzaken voor het toegenomen aantal ingebrekestellingen. In de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2012 is een bedrag van € 73.360 aan dwangsommen uitgekeerd. De IND handelde ten slotte in 2012 50% van de bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn (van toen nog 12 weken) af.

2.2 Ontwikkeling aantal klachten en tijdige afhandeling

De IND heeft ook normen voor de klachtafhandeling vastgesteld. Zo hanteert de IND als norm dat minimaal 90% van de klachten binnen de wettelijke termijn van 42 dagen¹⁶ moet zijn afgehandeld. Het totaal aantal klachten over aanvragen voor toelating regulier verblijf is de laatste jaren

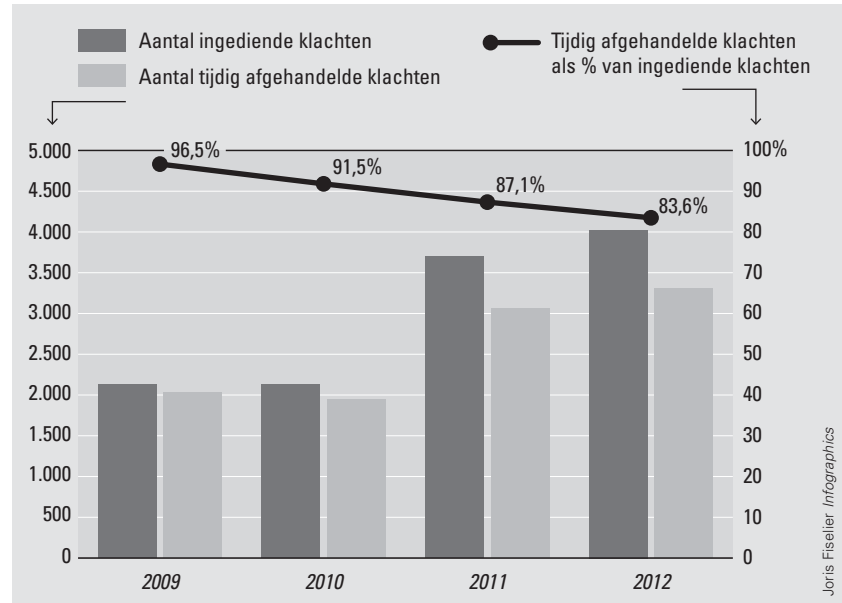
¹⁴ De eerste en vervolgaanvragen voor een verblijfsvergunning maken in 2012 gezamenlijk 64,1% van de totale reguliere werkstroom van de IND uit.

¹⁵ In 2009 waren er 185 ingebrekestellingen ingediend met betrekking tot het reguliere werkproces, in 2011 2.525 ingebrekestellingen. Deze cijfers zijn afkomstig van het Centraal Klachtenregistratiebureau van de IND.

¹⁶ Artikel 4:17 Awb.

sterk toegenomen, een stijging van 89% in 2012 ten opzichte van 2009. Deze klachten worden steeds minder vaak tijdig afgehandeld (van 96,5% in 2009 naar 83,6% in 2012).

Figuur 6 Aantallen ingediende en tijdig afgehandelde klachten over het regulier productieproces, 1 januari 2009 tot en met 31 december 2012



Bron: De jaarlijkse klachtenrapportages van de IND over de periode 2006 tot en met 2012.

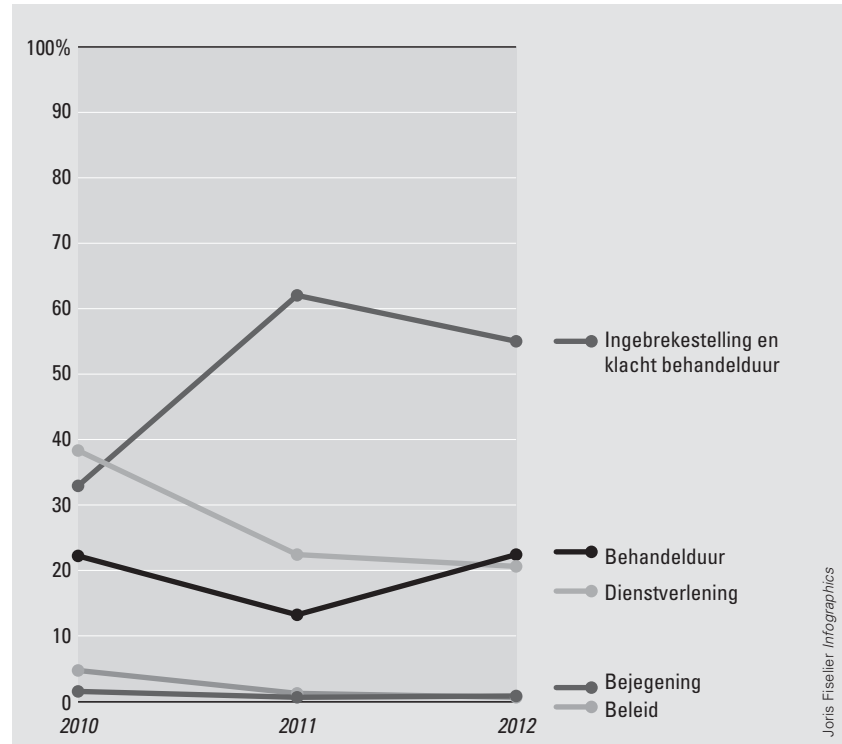
Klachten kunnen betrekking hebben op de behandelduur van een aanvraag, op bejegening, op beleid en op dienstverlening.¹⁷ Daarnaast kan ook een ingebrekestelling met daarbij inbegrepen klacht behandelduur (zie figuur 7 Klacht ingebrekestelling en klacht behandelduur) worden ingediend. In de eerste helft van 2012 gaat ongeveer 83% van het totale aantal klachten over de behandelduur.¹⁸ Dit percentage is sinds 2010 sterk gestegen, zie onderstaande figuur.¹⁹ Dat is een duidelijk signaal dat de IND aanvragen tot toelating regulier verblijf gemiddeld genomen niet tijdig afhandelt.

¹⁷ Zie bijlage 1 voor een nadere uitleg over deze vier begrippen.

¹⁸ Dit is de optelling van het percentage voor klachten behandelduur (13%) en het percentage voor ingebrekestelling en klacht behandelduur (70%).

¹⁹ De cijfers over de tweede helft van 2012 zijn in deze figuur niet opgenomen. Sinds medio juli 2012 hanteert de IND een andere zienswijze ten aanzien van de samenloop tussen klacht en ingebrekestelling. De cijfers van het eerste half jaar zijn daarom niet te vergelijken met het totaalbeeld over 2012 (en ook niet te vergelijken met percentages van 2011).

Figuur 7 Klachten nader gespecificeerd, 1 januari 2010 tot en met 30 juni 2012



Bron: De jaarlijkse klachtenrapportages van de IND over de periode 2006 tot en met 30 juni 2012.

Om het eigen functioneren te verbeteren en om het aantal klachten terug te brengen is het volgens ons van belang dat wordt voldaan aan de volgende vier randvoorwaarden²⁰:

1. betrokkenheid van de leiding bij klachtafhandeling;
2. aandacht voor achterliggende oorzaken van klachten;
3. eenduidige registratie van klachten;
4. adequate klachtenherkenning.

Het managementteam van de IND wordt uitgebreid geïnformeerd over de klachtafhandeling via wekelijkse, maandelijkse, kwartaal en jaarlijkse rapportages. Hierin wordt onder meer gerapporteerd over aantallen klachten, klachtenanalyses, resultaten van het nabellen van klagers en de kwaliteit van de klachtafhandeling. Verder is er bij de IND in opzet sprake van een eenduidige registratie van klachten en adequate klachtenherkenning. De IND geeft in diens jaarlijkse klachtenanalyses 2010 en 2011 wel aan dat onder andere de registratie in het klachtenregistratiesysteem en het schriftelijk bevestigen van informele klachtafhandeling aan de klager verbeterd moet worden. De IND constateert bovendien zelf dat de rapportages hierover nog niet hebben geleid tot structurele verbeteringen. De IND heeft vanaf 2011 extra maatregelen genomen om de belangrijkste oorzaak van klachten (te grote voorraden, waardoor aanvragen te laat worden afgedaan) weg te werken. Genomen maatregelen zijn onder andere externe juridische inhuur, inzet van overcapaciteit van andere processen, snel beslissen aan de loketten voor die procedures waar dat mogelijk is en het initiëren van projecten om zaken versneld af te kunnen doen. Met deze set aan maatregelen wilde de IND bewerkstelligen dat

²⁰ Zie bijlage 1 voor een nadere uitleg van deze vier randvoorwaarden.

procedures sneller worden doorlopen. Ook in 2012 heeft de IND bij de verschillende klantdirecties extra aandacht gevraagd voor de aanhoudende stijging van het aantal klachten. Hiermee voldoet de IND in principe aan onze vier voorwaarden voor het leren van klachten. De genomen maatregelen door de IND zijn echter nog onvoldoende effectief gebleken om de hoeveelheid klachten te reduceren. Zo is de totale werkvoorraad van de IND toegenomen van 48.539 in 2009 naar 70.330 in 2012²¹, terwijl het totaal aantal aanvragen tot toelating regulier verblijf de laatste jaren juist is afgenomen (zie figuur 1 met de toelichting daarop). Dit betekent dat aanvragen dus later afgedaan worden.

Ondanks het feit dat de behandelzeiten de laatste jaren (gemiddeld) langer zijn geworden en het aantal klachten sterk is gestegen, blijkt uit een extern klanttevredenheidsonderzoek dat de gemiddelde klanttevredenheid in 2011 in vergelijking met 2009 voor het reguliere proces licht is gestegen van 7,2 naar 7,5. Volgens het onderzoek heeft de IND een ontwikkeling doorgemaakt om meer de dialoog met de klant aan te gaan. De taal in het schriftelijk, e-mail en persoonlijk contact is verbeterd. De «menselijke kant» van de IND wordt volgens het onderzoek door klanten belangrijk gevonden, heeft veel impact op het totaaloordeel van de dienstverlening en wordt goed gewaardeerd. Ook vinden klanten de informatie die ze van de IND ontvangen ten opzichte van twee jaar geleden, makkelijker te begrijpen.

2.3 Mogelijke oorzaken van teruglopende prestaties

Wij hebben gezocht naar mogelijke oorzaken van het niet halen van de wettelijke behandeltermijnen voor machtigingen voorlopig verblijf, ingebrekestellingen, bezwaarschriften en de toename van het aantal klachten. De IND beoogde met het verbeterprogramma *IND bij de Tijd*, waarvan INDiGO deel uitmaakt, vanaf 2010 besparingen te realiseren die oplopen naar jaarlijks € 45 miljoen vanaf 2013 (zie figuur 4). Deze besparingen zouden voornamelijk worden gerealiseerd door een personeelsreductie van 850 fte. Deze personeelsreductie is mogelijk omdat INDiGO volgens het verbeterprogramma moet leiden tot een efficiënter productieproces. De voor de IND beschikbare budgetten in de begroting zijn naar aanleiding van de vertraagde invoering en ingebruikname van INDiGO echter niet aangepast. Hierdoor moest de IND de ingeboekte besparingen op andere wijze opvangen. De besparingen zijn vervolgens onder meer bereikt door lagere huisvestingskosten en het doorvoeren van personeelsreducties, nog voor de efficiëntieverbeteringen met INDiGO bereikt konden worden.²² In de periode januari 2005 tot december 2012 is het aantal fte ambtelijk personeel met ongeveer 14% teruggelopen van 3.409²³ naar 2.916 (BZK, 2013).²⁴ De toenmalige Minister voor Immigratie en Asiel (I&A)²⁵ noemde in 2011 een mogelijk besparingsverlies van € 17 miljoen bij uitstel van INDiGO tot medio 2012 (I&A, 2011a). Hiermee heeft de Tweede Kamer echter niet het volledige beeld gekregen van alle consequenties van de personeelsreductie voor de bedrijfsvoering en de prestaties van de IND. Volgens ons is de personeels-

²¹ Inclusief de werkvoorraad voor asiel en naturalisatie.

²² Hierbij plaatsen wij wel de kanttekening dat er meer externe inhuur is.

²³ Omdat realisatiecijfers in de jaarverslagen 2005 en 2006 van Justitie ontbreken hebben wij voor deze vergelijking de gemiddelde formatie in fte 2005 uit de Justitiebegroting 2006 (Justitie, 2006b) gebruikt.

²⁴ Zie ook figuur 3.

²⁵ Het kabinet-Rutte/Verhagen kende een Minister voor Immigratie en Asiel.

reductie mede oorzaak voor het (gemiddeld) niet halen van de wettelijke behandeltermijnen en het stijgend aantal klachten.

De IND gaf aan dat door de vertraagde invoering van INDiGO besparingen met dit systeem op zijn vroegst vanaf 2014 volledig gerealiseerd kunnen worden. De IND gaf tevens aan dat vanaf 2010 al een deel van de beoogde besparingen wordt gerealiseerd door de digitalisering van de IND-dossiers. De IND kon ons echter geen schatting van de omvang van deze besparingen geven. De begrotingen zijn naar aanleiding van de latere realisatie van de efficiëntievoordelen met INDiGO niet aangepast. Hierdoor moest de IND de ingeboekte besparingen op andere wijze opvangen, zonder vooraf een beeld te hebben op welke wijze en van de effecten van deze besparingen voor de prestaties van de IND. Indien ingeboekte besparingen op andere wijze opvangen moeten worden, zou de Minister volgens ons vooraf inzichtelijk moeten maken op welke wijze hij de besparingen alsnog op verantwoorde wijze wil realiseren. Nu is dit niet uit de begroting of jaarrekening te herleiden.

3 INDIGO

In dit hoofdstuk gaan wij in op het nieuwe processysteem INDiGO. Wij beschrijven de ontwikkeling en invoering van INDiGO, de risico's van de invoering en de mate waarin de oorspronkelijke doelstellingen van INDiGO zijn gerealiseerd. Daarnaast gaan wij in op de stuur- en managementinformatie die INDiGO oplevert en op de kosten van INDiGO.

3.1 Invoering INDiGO

INDiGO

Het verbeterprogramma *IND bij de Tijd*, waarvan INDiGO deel uit maakt, is in 2006 gestart om de dienstverlening van de IND te verbeteren. De ambitie is om de aanvrager centraal te stellen. INDiGO is een nieuw processysteem dat bedoeld is om het productieproces bij de IND efficiënter te laten verlopen en betere informatie daarover op te leveren. Het eerste plateau (van de invoering van INDiGO) omvat onder meer het elektronisch dossier, basisfunctionaliteit voor het registreren en bewaken van aanvragen, een systeem voor de ondersteuning van regelbeheersing, mogelijkheden voor geautomatiseerde gegevensuitwisseling en het in de volle breedte inzetten van regelbeheersing voor enkele verblijfsdoelen. Na de invoering van het eerste plateau kan INDiGO worden stopgezet. Het is de bedoeling dat na het eerste plateau INDiGO verder ontwikkeld zal worden. De basisfunctionaliteit zal uitgebreid worden, regelbeheersing zal ook voor overige verblijfsdoelen in de volle breedte worden toegepast en er zal meer gegevensuitwisseling met ketenpartners plaatsvinden. Nog niet is duidelijk of en wanneer het geautomatiseerd beslissen in INDiGO op verblijfsaanvragen gaat plaatsvinden.

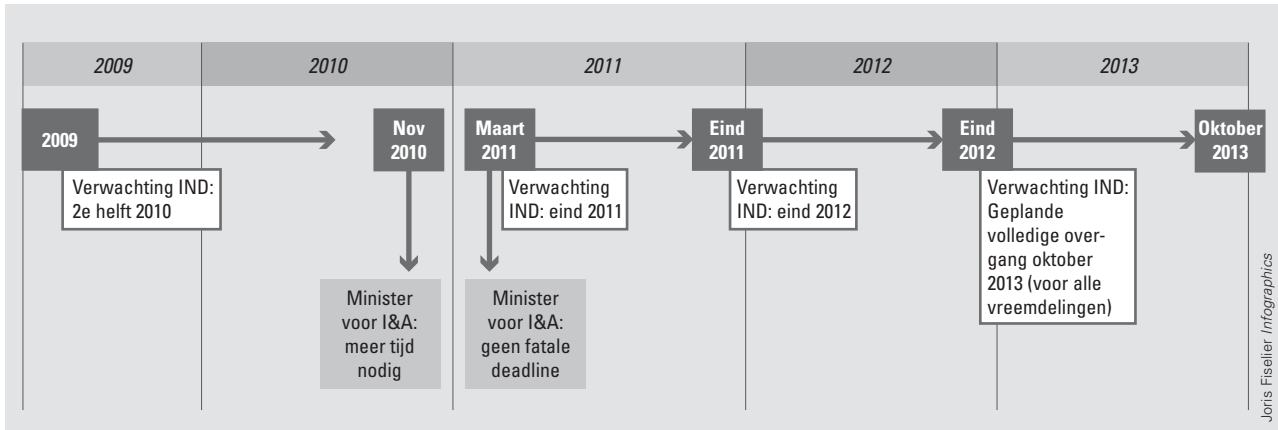
Ontwikkeling en invoering INDiGO

De IND heeft sinds de start van de ontwikkeling van INDiGO meermalen de geplande datum van volledige overgang van de dossierbehandeling naar INDiGO uitgesteld. In ons vervolgonderzoek uit 2010 verwachtte de IND nog dat INDiGO in de tweede helft van 2010 het oude systeem INDiS volledig zou vervangen. Wij verwezen destijds naar het rapport *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; Deel A* (Algemene Rekenkamer, 2008a) waarin wij pleitten voor realisme²⁶ en grip²⁷ op de ontwikkeling van een ICT-project. De toenmalige Minister voor I&A concludeerde in november 2010 dat het invoeren van INDiGO meer tijd vergt dan was ingeschat, omdat de IND bij het opschalen van het gebruik van onderdelen van INDiGO kampte met problemen op het gebied van stabiliteit en prestaties (I&A, 2010). De Minister schreef in maart 2011 dat bij de verdere invoering van INDiGO kwaliteit vóór snelheid gaat en er geen fatale *deadline* zal worden gesteld (I&A, 2011a). Uit de door ons gevoerde gesprekken blijkt dat de IND zichzelf toch als doel had gesteld voor het einde van 2011 een nieuwe versie op te leveren waarmee alle aanvragen konden worden afgehandeld. Eind 2011 realiseerde de IND zich echter dat de gestelde doelen wederom niet tijdig konden worden gerealiseerd. De doelstelling om alle aanvragen in INDiGO af te handelen werd andermaal uitgesteld naar eind 2012.

²⁶ Realisme houdt het besef in van: ICT is geen «quick fix» voor een probleem; politieke deadlines kunnen fataal zijn voor een project; er is (ook) bij ICT-ambities een kloof tussen beleid en uitvoering; heroverwegingen onderweg zijn vaak onvermijdelijk; een exit strategie voorkomt doormodderen.

²⁷ Grip houdt het besef in van: wees een volwaardige gesprekspartner; breng fasering aan in de besluitvorming; beslis niet zonder onderbouwing; maak heroverweging mogelijk.

Figuur 8 Tijdsbalk INDiGO 2009–2013



Risico's van de invoering

Om de gestelde doelstelling voor eind 2012 te kunnen realiseren was een grootschalige invoering²⁸ van INDiGO vereist waarbij alle actieve vreemdelingendossiers zouden worden omgezet. Een actieve vreemdeling is een door de IND gehanteerde definitie van een vreemdeling met een afgeronde zaak, waarvan de IND verwacht dat deze vreemdeling op termijn een nieuwe zaak zal openen. Ter ondersteuning van de besluitvorming over de wijze van grootschalige implementatie van INDiGO heeft PricewaterhouseCoopers (PwC)²⁹ medio augustus 2012 een risicoanalyse uitgevoerd, waaruit bleek dat grootschalige invoering zeer risicovol was en het behalen van de doelstelling eind 2012 onzeker.

Daarom concludeerde PwC dat het een goede strategie van de IND is om op een geleidelijke en beheerste wijze de dossiers om te zetten naar INDiGO om daarmee de risico's te beheersen. Deze strategie behelst dat de IND per week afweegt wat een verantwoorde snelheid voor het omzetten van vreemdelingendossiers is.

Realisatie oorspronkelijke doelstellingen INDiGO

Uit de vierde voortgangsrapportage INDiGO van de Staatssecretaris van VenJ blijkt dat per januari 2013 85% van de aanvragen in INDiGO verwerkt worden (VenJ, 2013a). De in 2011 door de IND gestelde doelstelling om vanaf eind 2012 alle aanvragen in INDiGO af te handelen is daarmee niet gerealiseerd. Daarnaast blijkt uit de vierde voortgangsrapportage dat 2013 nog benut moet worden om de prestaties van INDiGO te verbeteren. Zo duren zoekopdrachten nog lang en ervaren medewerkers redelijk wat belemmeringen om dossiers vlot af te kunnen wikkelen. De IND kan pas alle aanvragen in INDiGO verwerken wanneer eerst alle actieve vreemdelingen zijn omgezet vanuit het oude ICT-systeem.

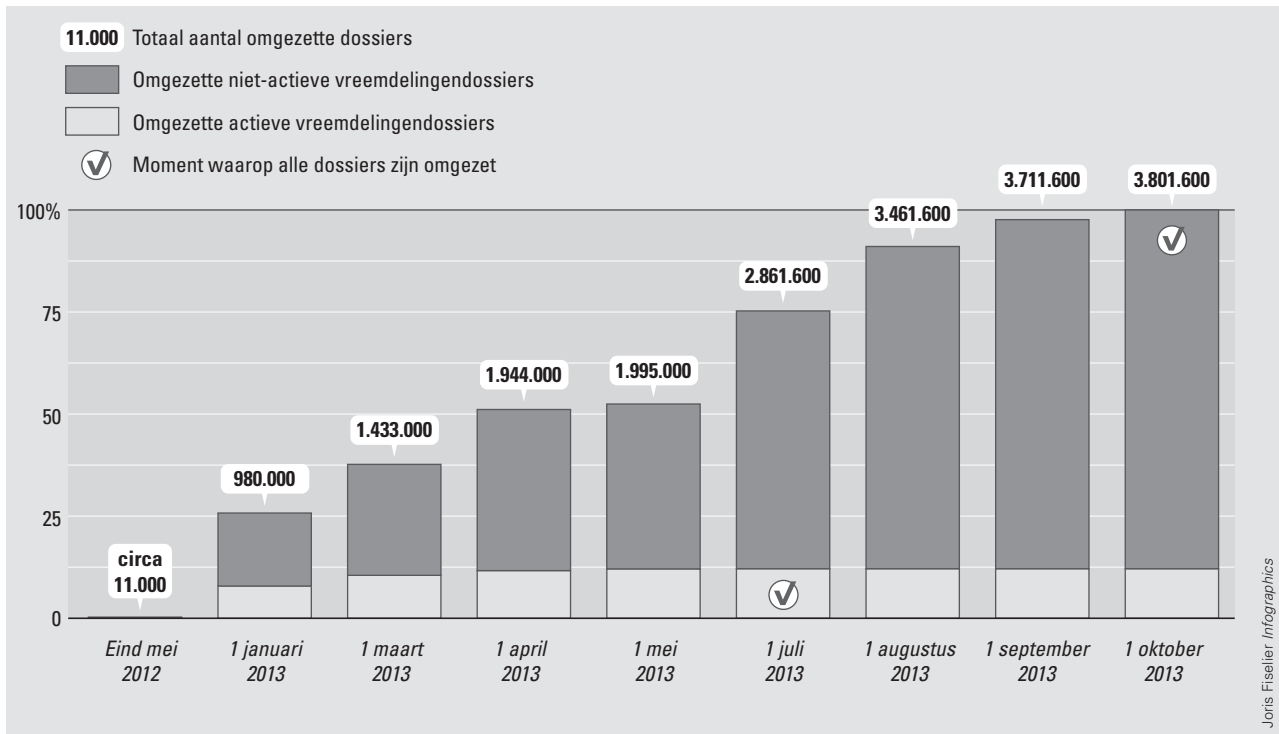
Uit de interne IND voortgangsrapportages van mei 2013 bleek dat ongeveer 99,5% van de actieve vreemdelingendossiers omgezet zijn naar INDiGO waardoor bij benadering 0,5% van alle aanvragen nog in het oude systeem INDIS verwerkt moeten worden. Dit betreft een beperkt aantal aanvragen, maar dit heeft wel tot gevolg dat er nog altijd twee systemen worden ingezet voor het verwerken van aanvragen. De IND verwacht dat vanaf 1 juni deze situatie zich niet langer voordoet en alle aanvragen via

²⁸ Wordt door IND aangeduid als «brede uitrol».

²⁹ PricewaterhouseCoopers is een organisatieadviesbureau dat sinds 2008 een adviesrol vervult bij de realisatie en invoering van INDiGO.

INDiGO worden afgehandeld. Wanneer de verdere omzetting van niet-actieve vreemdelingen volgens planning verloopt zijn alle vreemdelingendossiers per 1 oktober 2013 opgeslagen in INDiGO. Hierna zal de IND het oude systeem INDIS stopzetten. De IND plaatst hierbij wel de kanttekening dat deze doelstelling onder druk staat vanwege de recente keuze, naar aanleiding van de zaak Dolmatov (zie tekstkader verderop), om ook in het weekend INDiGO operationeel te houden. Hierdoor kan het onderhoud van INDiGO en ook het omzetten van vreemdelingendossiers in het gedrang komen, omdat deze werkzaamheden doorgaans in het weekend plaatsvinden.

Figuur 9 Planning 2013 omzetten alle dossiers INDIS naar INDiGO



Wanneer de IND volledig is overgegaan naar INDiGO zijn daarmee nog niet automatisch de oorspronkelijk doelstellingen van INDiGO, zoals alle beoogde efficiëntievoordelen, gerealiseerd. Doordat de IND zich de afgelopen periode heeft geconcentreerd op de benodigde werkzaamheden ten behoeve van de overgang, kan de IND nog niet onderbouwen in welke mate de oorspronkelijk doelstellingen van INDiGO gerealiseerd worden. De IND heeft ons gemeld dit in 2013 te onderzoeken.

Ook is in de gevoerde gesprekken aangegeven dat bepaalde beoogde voordelen van INDiGO pas enige tijd na de invoering ervan gerealiseerd kunnen worden. Zo stelt de IND dat de medewerkers eerst ervaring op moeten doen met het nieuwe systeem voordat de beoogde productiviteitswinst gerealiseerd kan worden. In 2013 worden door de IND dan ook extra opleidingen voor medewerkers en management georganiseerd en is er een zogenaamd «quick win-team» dat medewerkers onder andere ondersteunt bij een efficiënt gebruik van INDiGO. Ook heeft de IND ons in mei 2013 aangegeven dat INDiGO functioneel gereed is voor de invoering van de Wet modern migratiebeleid en het systeem voldoende stabiel is. In 2013 voert de IND nog wel werkzaamheden uit om de stabiliteit en de prestaties verder te verbeteren. Deze werkzaamheden hebben een

pro-actiever karakter dan voorheen, waardoor steeds meer energie gestoken wordt in het voorkomen van storingen en steeds minder in het verhelpen van storingen. In zijn brief van 5 maart 2013 heeft de staatssecretaris van VenJ de voorzitter van de Tweede Kamer geïnformeerd dat de Wet modern migratiebeleid per 1 juni 2013 ingaat (VenJ, 2013b). Hiermee gaat hij ervan uit dat INDiGO stabiel genoeg is om de uitvoering van deze wet te ondersteunen.

In het rapport *Verkenning ZBO status COA* (VenJ, 2013c) werd door de onderzoekers al gewezen op knelpunten in de gegevens- en informatie-uitwisseling: «De gegevens- en informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners is de achilleshiel voor een effectieve en efficiënte samenwerking in de keten. Deze is sterk voor verbetering vatbaar. Elke organisatie heeft haar eigen informatiesysteem waardoor geautomatiseerde gegevensuitwisseling beperkt mogelijk is. Regelmatig wordt de fax nog gehanteerd voor de overdracht van informatie tussen ketenpartners of worden digitale documenten uitgedraaid en opnieuw ingevoerd. Dit levert vertraging op in de overdracht van informatie waardoor de informatie bij de ketenpartners van elkaar verschilt en er kans op fouten ontstaat. Ook ontstaan er dubbelingen in registraties of kunnen registraties niet sluitend gemaakt worden tussen ketenpartners omdat er verschillende gegevensdefinitieën gehanteerd worden. Hulpstructuren zoals de keteninformatielijn van de IND waar andere ketenpartners contact mee kunnen opnemen om de actuele status van individuele dossiers te vernemen zijn het gevolg.»

Zoals wij in het begin van deze paragraaf aangaven zal INDiGO nog verder doorontwikkeld worden. Tevens gaven wij aan dat het nog onduidelijk is of en wanneer geautomatiseerd beslissen in INDiGO op verblijfsvergunningen gaat plaatsvinden. Gezien de uitkomsten van het onderzoek van de Inspectie VenJ naar aanleiding van de zaak Dolmatov zal de IND zich ons inziens moeten afvragen of dit (met name het automatisch beslissen in INDiGO) heroverweging verdient.

Uit onderstaand kader blijkt dat, hoewel de IND begin 2013 volgens de Staatssecretaris van VenJ nagenoeg gereed was voor een brede uitrol van INDiGO (VenJ, 2013b), zich in de praktijk nog knelpunten voordeden die nog niet opgelost waren en die een grote impact kunnen hebben op individuele aanvragers.

INDiGO en de zaak Dolmatov

Het rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie «Het overlijden van Alexander Dolmatov» (VenJ, 2013d) gaat onder andere in op de impact die het niet juist weergeven van de status van een vreemdeling in INDiGO heeft. Zo blijkt uit het rapport dat in INDiGO:

- het verwerken van een beroepsschrift niet leidt (al dan niet automatisch) tot het aanpassen van de verblijfstitel van een vreemdeling;
- geen verband wordt gesignaleerd tussen de ingevoerde maatregel van bewaring en het beroepsschrift in de asielprocedure (ook niet door medewerkers);
- de verwijderbaarheidstitel van een vreemdeling zonder tussenkomst van (en inhoudelijke beoordeling door) een medewerker van de IND gewijzigd kan worden.

- er in de periode medio 2011 – februari 2013 onduidelijkheid bestond over al dan niet aanvinken van de rechtsmiddelentermijn in INDiGO.

In zijn reactie op Kamervragen over het inspectierapport (VenJ, 2013f) antwoordde de Staatssecretaris hierover onder meer het volgende: «Het is juist dat asielzoekers die beroep hebben ingesteld tegen de afwijzing van hun asielaanvraag, in deze periode ten onrechte als verwijderbaar zijn geregistreerd in INDiGO. Dat is in iets minder dan 300 zaken gebeurd.» De betreffende periode betreft medio 2011 tot februari 2013. Verder gaf de staatsecretaris in zijn reactie aan dat in de toekomst een extra check zal plaatsvinden in zaken waarbij een eventueel beroepschrift de rechtmatigheid van het verblijf verlengt.

Daarnaast heeft de staatsecretaris in een brief aan de Tweede Kamer toegezegd een kwetsbaarheidsanalyse uit te zullen gaan voeren op de informatieoverdracht in het terugkeerproces en dit laat auditen door een onafhankelijke auditor. (VenJ, 2013e)

3.2 Stuur- en managementinformatie

Met de komst van INDiGO ontstond er in 2009 zicht op een betere informatievoorziening over het productieproces. De IND beschikt echter, ruim vijf jaar na de aanbesteding van het project INDiGO, niet over een processysteem dat volledig voorziet in de behoeften aan stuurinformatie van het management. In 2008 is voorafgaand aan de bouw van INDiGO globaal nagedacht over de wensen en behoeften voor INDiGO. Tijdens deze analyse is expliciet aandacht gegeven aan de specifieke wensen en behoeften voor stuurinformatie voor de directie. Om aan de gespecificeerde behoeften en wensen ten aanzien van stuurinformatie te voldoen is een datawarehouse, als onderdeel van INDiGO, ingevoerd.

Al snel bleek dat het datawarehouse niet aan alle specifieke behoeften van de IND voldeed, aangezien het systeem slechts generieke stuurinformatie leverde. Dit is het gevolg van de keuze voor een standaard datawarehouse. Daarnaast zijn er tijdens het ontwikkeltraject pragmatische keuzes gemaakt en aanpassingen aangebracht (maatwerk) ten koste van de stabiliteit, betrouwbaarheid en toekomstvastheid van het datawarehouse. Tussentijds is door de IND onvoldoende gekeken of het datawarehouse nog de beste passende oplossing bleef voor de specifieke behoeften van de IND. Hierdoor beschikt de IND ruim vijf jaar na de aanbesteding van het project INDiGO, niet over een processysteem dat volledig voorziet in de behoeften van het management aan stuurinformatie. Vanwege de geconstateerde tekortkomingen heeft de IND er in augustus 2012 alsnog voor gekozen om een nieuw datawarehouse te bouwen dat wel tegemoet komt aan de specifieke wensen en behoeften van de IND (II&A, 2012b). De opleverdatum van het nieuwe datawarehouse is uitgesteld en is nu voorzien in het vierde kwartaal van 2013. Deze opleverdatum is sinds 2012 al enkele malen vertraagd, met name omdat de hiervoor benodigde capaciteit deels is ingezet om, met behulp van het huidige datawarehouse, relevante stuur- en managementinformatie op te leveren.

3.3 Kosten INDiGO

In de *Rapportage grote en risicovolle ICT-projecten. Bijlage bij de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2011* (BZK, 2012b) gaf de IND aan dat de kosten van INDiGO, die in 2008 aanvankelijk waren geschat op € 60 miljoen (Justitie 2009b), tot en met 2011 zijn gestegen naar € 89,5 miljoen. De IND wees er tijdens ons onderzoek op dat hiervoor ook meer functionaliteit geleverd wordt dan bij de vaststelling van het budget voor INDiGO is afgesproken. Wij hebben niet kunnen verifiëren in welke mate de nieuwe functionaliteit verantwoordelijk is voor de extra kosten. Bovendien zijn de integrale kosten van INDiGO ten minste € 28,1 miljoen hoger dan de € 89,5 miljoen die in 2011 aan de Tweede Kamer zijn gerapporteerd:

- In 2011 verrichte aanvullende investeringen in immateriële activa van € 13,1 miljoen zijn niet als kosten INDiGO geboekt omdat INDiGO medio oktober 2010 «technisch gereed» is gemeld.
- De IND heeft in 2011 € 15,0 miljoen direct aan INDiGO te relateren middelen als «onderhoudskosten» aangemerkt.
- Hoewel de bouw van INDiGO volledig door externen is verricht, heeft ook het eigen personeel een directe bijdrage aan het realiseren van INDiGO geleverd. Deze kosten zijn niet separaat bijgehouden en om die reden niet op INDiGO geboekt.
- In 2011 gemaakte kosten voor inhuur extern personeel, infrastructuur en verbindingen konden niet direct aan INDiGO toegerekend worden en zijn daarom niet op INDiGO geboekt.

In het rapport *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; Deel B* (Algemene Rekenkamer, 2008b) constateerden wij eerder dat overheidsorganisaties alleen directe kosten op een project boekten en hun administratie er niet op toegerust was om ook kosten van eigen personeel en overhead aan projecten toe te rekenen, waardoor de basis ontbreekt om later een uitspraak te kunnen doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het project.

Ook in de vierde voortgangsrapportage van de Staatssecretaris van VenJ wordt niet over alle kosten van INDiGO gerapporteerd. De kosten zouden in 2012 zijn opgelopen tot € 95,5 miljoen, een stijging van 59% ten opzichte van aanvankelijk ingeschatte kosten van € 60 miljoen (VenJ, 2013a). Zeker is echter dat de integrale kosten ook in 2012 hoger liggen.³⁰ Zo zijn in 2012 de «onderhoudskosten» wederom niet geboekt op INDiGO. Om een goed beeld te krijgen van de totale kosten die gemoeid zijn met een nieuw systeem is het nodig ook deze «onderhoudskosten» en een benadering van de kosten eigen personeel mee te nemen. Daarna kan worden beoordeeld in welke mate de totale kosten opwegen tegen de baten die behaald kunnen worden met het systeem en of en in welke mate de beoogde efficiencyvoordelen gerealiseerd worden.

³⁰ Deze hogere kosten worden volgens de systematiek voor de opbouw van legeskostprijzen doorberekend in het tarief.

4 BUDGET EN KOSTPRIJZEN

In dit hoofdstuk gaan wij allereerst in op de ontwikkelingen van het budget van de IND. Daarnaast gaan wij in op de kostendekkendheid van leges. Zoals uitgelegd in § 1.1 wordt de IND mede gefinancierd op basis van de kosten (leges) die de IND bij aanvragers van vergunningen in rekening brengt.

4.1 Ontwikkelingen budget

In ons vervolgonderzoek uit 2010 constateerden wij dat de IND tegen forse budgettaire tekorten aanliep (zie figuur 3). In 2011 heeft de IND voor het eerst het nieuwe kostprijsmodel volledig gebruikt. In 2011 realiseerde de IND een exploitatieoverschot van € 26,2 miljoen, op een oorspronkelijk ingediende begroting voor 2011 van € 354 miljoen. De IND realiseerde in 2012 een klein exploitatieoverschot van € 0,47 miljoen. In het samenvattend auditrapport over de wettelijke controle 2011 zet de ADR, vanwege het exploitatieoverschot in 2011, vraagtekens bij het nieuwe bekostigingsmodel IND. De ADR wees op het belang dat de bekostiging meer in lijn moet liggen met de werkelijke kosten en dat bij substantiële afwijkingen al gedurende het jaar moet worden bijgestuurd. De ADR geeft hierbij aan dat een hoog positief resultaat betekent dat de bekostiging te ruim is geweest en/of dat niet conform de uitgangspunten van de bekostiging is gepresteerd (minder productie, mindere kwaliteit). Wij onderschrijven dit en signaleren dan ook dat het aantal aanvragen omlaag is gegaan, de voorraden zijn toegenomen, de aanvragen tot toelating regulier verblijf (gemiddeld) niet meer binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld en het aantal klachten sterk is gestegen.

De IND heeft, na het jaar praktijkervaring met het nieuwe bekostigingsmodel in 2011, het model in de tweede helft van 2012 en de eerste helft van 2013 aangepast. Zo verscheen op 22 november 2012 de prijsstelling 2013 van de IND. In deze brief is een berekening opgenomen van de bijdrage van het moederdepartement aan de IND. Deze prijsstelling is vooral gebaseerd op de nacalculatie 2011 en de taakstelling van de IND.

Voor 1 juli 2013 zal de productcatalogus van de IND verschijnen. Hierin wordt een verband gelegd tussen het beleid, de producten die de IND levert, de kosten daarvan en de daarbij behorende prestatie-indicatoren en normen. Tenminste een maal per jaar zal er een update plaatsvinden. De opdrachtbrief IND 2014 zal ingaan op de overeengekomen productieafspraken, zowel in aantallen als prestatienormen en de daarbij behorende financiële kaders. In het meerjarenplan 2013 tot en met 2015, dat eind juni 2013 zou verschijnen, zou de IND de kaders en productramingen vertalen naar activiteiten en kosten door de IND voor het jaar 2013 tot en met 2015. Het betreft een jaarlijks vast te stellen voortschrijdend meerjarenplan.

Het Ministerie van VenJ en de IND hebben hiermee een flink aantal nieuwe instrumenten ontwikkeld om de budgetten beter te kunnen plannen en beheersen. Hiermee is ook naar onze mening een betere basis gelegd voor de budgettering. Deze set zal aan de hand van de praktijkervaringen hiermee in 2013 en later nog verder ontwikkeld moeten worden. In de bekostiging 2013 stonden vooral de realisatiecijfers 2011 centraal en de aan de IND opgelegde taakstellingen. Voor de toekomst vragen wij in het verlengde daarvan aandacht voor maatregelen die moeten leiden tot een verdere verbetering van de efficiëntie en productie per fte. Daarnaast zal de IND continue een goede balans moeten zoeken tussen het niveau

van de serviceverlening en de kosten die daarmee gemoeid zijn. Tevens zullen de effecten van het in 2014 volledig gebruiken van INDiGO en het doorvoeren van de wet Modern migratiebeleid bij de kostprijsberekening ingebracht moeten worden.

4.2 Kostendekkendheid leges

In ons vervolgonderzoek uit 2010 constateerden wij dat de IND met het destijds doorvoeren van een systeem van tijdschrijven een belangrijke basis had gelegd voor de door ons in 2005 aanbevolen nacalculatie van kostprijzen. Waar tot en met 2009 tijdschrijven nog een belangrijke basis vormde voor het bepalen van de prijs (p-factor) is dat in de periode waarin het kostprijsmodel is doorgevoerd en in de praktijk is getoetst (2011 en 2012) geleidelijk losgelaten. De voor 2013 geldende prijs is vooral op basis van de nacalculatie 2011 bepaald.

De Tweede Kamer ging in 2005 akkoord met een gemiddelde kostendekkendheid (exclusief kosten voor beleidsontwikkeling en bezwaar en beroep) van het IND product regulier verblijf van 69% (Justitie, 2005). Dit betekent dat gemiddeld genomen in beginsel 69% van alle kosten die gemoeid zijn met een aanvraag door de indiener moet worden betaald. De kostendekkendheid van leges was in de periode 2004 tot en met 2008 echter teruggelopen van 69% naar 37,4%.³¹ In het kabinet-Rutte/Verhagen is afgesproken leges zoveel mogelijk kostendekkend te maken. In een brief van 27 juni 2011 heeft de toenmalige Minister van I&A de Tweede Kamer geïnformeerd over de nieuwe legestarieven, die per 1 juli 2011 zijn ingegaan (I&A, 2011b). De kostendekkendheid van de leges regulier verblijf zou, rekening houdend met de legesverhoging van 1 juli 2011, 65% gaan bedragen.

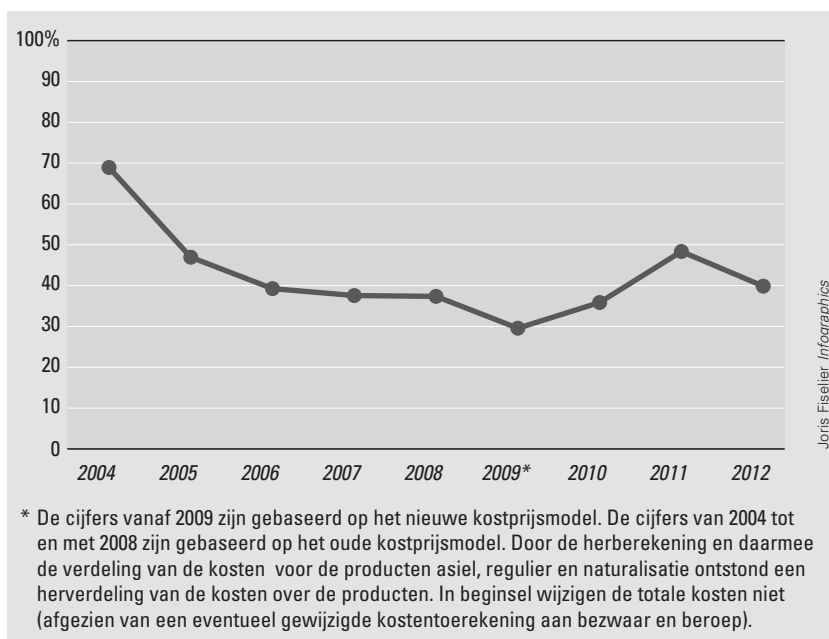
Het Hof van Justitie van de Europese Unie en de afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State hebben in 2012 uitspraken gedaan over de hoogte van leges voor aanvragen van langdurig ingezeten derdelanders die vanuit een andere lidstaat naar Nederland komen³² en voor aanvragen in het kader van gezinshereniging³³. Door de legesverlagingen die voortvloeien uit de uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ontvangt de IND in 2012 en latere jaren veel minder leges dan verwacht. De legesopbrengsten kunnen volgens voorlopige schattingen van de IND hierdoor vanaf 2015 met minstens € 30 miljoen per jaar afnemen. De beoogde 65% kostendekkendheid is hierdoor niet meer realiseerbaar en er zal voor de verminderde legesopbrengsten een budgettaire oplossing gevonden moeten worden. In verband met de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn de legesopbrengsten in de begroting van 2013 met € 1,6 miljoen teruggebracht.

³¹ In ons vervolgonderzoek uit 2010 concludeerden wij dat de legestarieven vooral gebaseerd waren op historische kostprijzen en de door het Ministerie van Financiën aan het Ministerie van Justitie gegeven budgettaire ruimte, terwijl de kostprijzen per product sterk zijn gestegen door onder meer beleidsintensiveringen en kwaliteitsbevorderende maatregelen.

³² Hof van Justitie van de Europese Commissie, Arrest van 26 april 2012 in zaak C-508/10.

³³ Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak Uitspraak LJN BY0145, 201008782/1/V1 van 9 oktober 2012.

Figuur 10 Kostendeckendheid van de leges voor aanvragen voor toelating regulier verblijf voor 2004 tot en met 2012



Bron: de cijfers voor 2004 tot en met 2008 komen uit ons vervolgonderzoek uit 2010 (Algemene Rekenkamer, 2010). De cijfers voor 2009, 2010, 2011 en 2012 komen uit een opgave van de IND zelf.

5 REACTIE EN NAWOORD

Op 17 oktober 2013 heeft de Staatssecretaris van VenJ gereageerd op de conceptversie van dit rapport. De volledige reactie is te vinden op onze website www.rekenkamer.nl. In § 5.1 vatten wij de reactie samen. In § 5.2 volgt ons nawoord.

Aan het eind van dit hoofdstuk staat een overzicht van onze belangrijkste conclusies, aanbevelingen en de toezeggingen van de Staatssecretaris van VenJ.

5.1 Reactie van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Algemeen

De Staatssecretaris geeft aan zich in het merendeel van onze bevindingen te kunnen vinden en neemt onze aanbevelingen grotendeels over.

Behandeltijden en klachten

De Staatssecretaris herkent de beschreven situatie met betrekking tot de toename van de behandeltermijnen van reguliere verblijfsaanvragen in de periode 2010 tot eind 2012. De Staatssecretaris is het met ons eens dat dit te maken heeft met de invoering van het nieuwe processysteem INDiGO van de IND en de forse personeelsreductie die tegelijkertijd is ingezet als gevolg van de taakstellingen.

De Staatssecretaris stelt dat de implementatie van INDiGO in 2013 is afgerond. Daardoor zal volgens de Staatssecretaris de aandacht meer worden gericht op het verhogen van de productiviteit. Sinds begin 2013 zijn de voorraden en behandelduur bij reguliere verblijfsaanvragen volgens de Staatssecretaris al aan het afnemen en komen deze steeds dichterbij de afgesproken normen te liggen. Hij zegt toe om, in overeenstemming met onze aanbeveling, inzichtelijk te maken op welke wijze en op welk moment de IND de aanvragen voor toelating regulier verblijf en de bezwaarschriften weer binnen de wettelijke termijn afhandelt. Ook neemt de Staatssecretaris onze aanbeveling over dat hierbij specifiek in beeld wordt gebracht welke bijdrage INDiGO levert aan de verbeteringen van de behandeltijden van procedures en aan de besparingen op de IND. Dit zal in 2014 zijn verdere concrete uitwerking krijgen.

Kosten INDiGO

De Staatssecretaris deelt onze conclusie met betrekking tot het in kaart brengen van de kosten van INDiGO en de rapportage aan de Tweede Kamer niet. De Staatssecretaris stelt dat hij de Tweede Kamer de afgelopen jaren met regelmaat heeft geïnformeerd over de kosten van de ontwikkeling en invoering van INDiGO, volgens de richtlijnen voor de *Rapportage grote en risicovolle ICT-projecten*³⁴ en in de voortgangsrapportages INDiGO. Het is volgens de Staatssecretaris ongebruikelijk bij overheidsorganisaties dat eigen personeelskosten worden meegenomen in deze financiële rapportages evenals de exploitatiekosten na afloop van een project. Ook wijst de Staatssecretaris erop dat in de *Vierde voortgangsrapportage INDiGO*³⁵ vermeld staat dat in de *Rapportage grote en risicovolle ICT-projecten* directe projectkosten zijn opgenomen die – conform de systematiek van deze jaarrapportage – zijn gemaakt om

³⁴ Kamerstukken II, 2011–2012, 31 490, nr. 96

³⁵ Kamerstukken II, 2012–2013, 30 573, nr. 114

INDiGO te ontwerpen en te bouwen en de infrastructuur voor INDiGO neer te zetten.

Het project INDiGO is volgens de Staatssecretaris in oktober 2010 in afstemming met de departementale accountantsdienst en het Ministerie van Financiën en op basis van de geldende regelgeving afgesloten, waarna kon worden begonnen met afschrijven. Op dat moment was de overweging om INDiGO over te dragen, dat het systeem over voldoende functionaliteiten beschikte om aanvragen af te handelen, waarmee het in productie genomen kon worden.³⁶

De Staatssecretaris geeft aan dat de directe projectkosten van INDiGO eind 2012 € 95,5 miljoen bedroegen. Daarvan is € 83,5 miljoen besteed aan de kosten gedurende de projectperiode (tot oktober 2010). De resterende € 12 miljoen aan kosten is in de periode daarna gemaakt door de INDiGO Technische Beheerorganisatie ten behoeve van de technische stabiliteit.

Na afloop van de formele projectperiode zijn naast bovengenoemde kosten volgens de Staatssecretaris ook nog andere kosten gemaakt die samenhangen met INDiGO. Dit betreft kosten voor de doorontwikkeling van het systeem en voor wetgeving die in de tussenliggende periode in werking is getreden. Deze kosten beschouwt de Staatssecretaris niet als kosten van het initiële project omdat INDiGO volgens de Staatssecretaris in oktober 2010 over voldoende functionaliteiten beschikte om aanvragen af te handelen, waarmee het in productie genomen kon worden. Deze kosten zijn opgenomen in de *Vijfde voortgangsrapportage INDiGO*.³⁷

Automatisch beslissen

De Staatssecretaris geeft aan dat automatisch beslissen als een volgende stap in de doorontwikkeling van INDiGO aan de orde kan komen waar het gaat om aanvragen die alleen getoetst kunnen worden aan objectieve criteria, die geautomatiseerd gecontroleerd kunnen worden op volledigheid en juistheid. Hierbij merkt hij op dat met de invoering van een kwaliteitssysteem en met actieve handhaving de juistheid van beslissingen kan worden nagegaan. Hij hecht eraan hieraan vast te houden, omdat dit een positief effect heeft op de behandeltermijnen en een kostenbesparing oplevert. Wanneer er sprake is van een belangenafweging dan wel wanneer subjectieve criteria bij de beoordeling moeten worden betrokken, zoals in het geval van een asielaanvraag, zal dit niet geautomatiseerd plaatsvinden.

Budgettaire ontwikkelingen

De Staatssecretaris geeft aan dat de bezuinigingen en taakstellingen op de IND in de begroting 2014 apart zijn vermeld. Daarbij wordt aangegeven wat deze taakstellingen betekenen voor de komende jaren en op welke wijze deze worden ingevuld. In deze begroting zijn ook de beoogde prestaties op het gebied van behandeltermijnen en de andere prestaties van de IND (standhouding, klachten, kostprijs) opgenomen. Deze doelstellingen worden verder geconcretiseerd tussen de IND en DG Vreemdelingenzaken.

³⁶ Kamerstukken II, 2012–2013, 30 573, nr. 57

³⁷ Kamerstukken II, 2012–2013, 30 573, nr. 118

Kostprijzen en leges

De Staatssecretaris zegt toe – in overeenstemming met onze aanbeveling – om bij de prijsstelling voor de komende jaren, naast de weergave van de praktijk, nadrukkelijk rekening te houden met de maatregelen die invulling geven aan de meerjarige besparingen en taakstellingen. De maatregelen tot verdere verbetering van de efficiency als gevolg van het werken met INDiGO zijn daar een belangrijk voorbeeld van. Ook effecten van beleidsaanpassingen, zoals het doorvoeren van de Wet Modern migratiebeleid, worden daarin meegenomen.

De Staatssecretaris onderschrijft onze conclusie dat de beoogde kostendeckendheid van 65% niet meer realiseerbaar is. In de begroting 2014 zijn de financiële effecten van de tariefverlaging structureel opgenomen.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Staatssecretaris kan zich vinden in het merendeel van onze bevindingen en neemt onze aanbevelingen grotendeels over. Ons rapport geeft de stand van zaken tot 31 december 2012 weer. De Staatssecretaris tekent daarop aan dat INDiGO inmiddels het primaire processysteem van de IND is en dat als gevolg daarvan de voorraden en de behandelduur bij reguliere verblijfsaanvragen sinds begin 2013 afnemen. Wij hopen dat deze lijn doorzet. De voorlopige cijfers over 2013 geven daartoe een indicatie. Aan de feitelijke gegevens over 2013 zullen wij aandacht besteden in ons verantwoordingsonderzoek naar de jaarverantwoording van het Ministerie van VenJ. Wij gaan ervan uit dat de Staatssecretaris daartoe in die verantwoording relevante gegevens opneemt.

De Staatssecretaris deelt onze conclusie met betrekking tot het in kaart brengen van alle kosten van INDiGO en de rapportage aan de Tweede Kamer hierover niet. Volgens de Staatssecretaris geschiedt de financiële rapportage over INDiGO volgens de richtlijnen voor de *Rapportage grote en risicovolle ICT-projecten*. Tevens kon in oktober 2010 volgens de Staatssecretaris met afschrijven worden begonnen omdat INDiGO over voldoende functionaliteiten beschikte om aanvragen af te handelen, waarmee het in productie genomen kon worden. Wij hebben hierbij twee kanttekeningen. Wij vinden het van belang dat het formeel gereed melden van een ICT-project en het boeken van kosten op het systeem zoveel mogelijk aansluit bij het feitelijk grootschalig in productie nemen van het systeem. INDiGO is pas in 2013 het primaire processysteem voor de IND geworden. Verder tekenen wij aan dat ook personeelskosten, conform het rapportagemodel uit het *Handboek Portfoliomanagement Rijk* dat is opgesteld door de Interdepartementale Commissie Chief Information Officers, opgenomen moeten worden in de kosten van een project.

Ook in onze rapporten, *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; Deel B* (Algemene Rekenkamer, 2008b) en *Aanpak van ICT door het Rijk 2012* (Algemene Rekenkamer, 2013b) plaatsten wij al kanttekeningen bij de wijze van rapporteren en presenteren over de grote ICT-projecten. Wij zijn van mening dat om een *business case* van een ICT-project en de ontwikkeling daarin goed te kunnen beoordelen, het rapportagemodel ook de (financiële) baten en de beheers-, exploitatie- en onderhoudskosten moet omvatten, zowel de oorspronkelijke ramingen als de eventuele latere aanpassingen daarvan. Tevens gaven wij daarbij aan dat de kosten van de inzet van eigen personeel en overhead zichtbaar gemaakt moeten worden. Bovendien moet de rapportage over deze elementen de gehele (verwachte) levensduur omvatten van de systemen die met het project

worden gerealiseerd. Het feit dat in de *Vijfde voortgangsrapportage INDiGO*, die is uitgekomen na de uitvoering van ons onderzoek, kort ingegaan wordt op niet eerder genoemde aanvullende investeringen (€ 22,5 miljoen) en onderhoudskosten (€ 28,6 miljoen) voor INDiGO zien wij dan ook als een verbetering. Wij moedigen de Staatssecretaris aan dit te continueren.

Wij hebben de Staatssecretaris tevens aanbevolen om in de begroting en verantwoording apart de voornemens om te bezuinigen op de IND te vermelden en daarbij expliciet in beeld te brengen hoe hij de beoogde prestaties op het gebied van doorlooptijden en de andere prestaties van de IND gaat realiseren binnen het aan hem ter beschikking gestelde budget, dan wel aan te geven op welke wijze hij de prestaties bijstelt.

De Staatssecretaris geeft aan dat – zoals wij ook aanbevelen – in de begroting 2014 de bezuinigen en taakstellingen op de IND apart zijn vermeld, wat deze taakstellingen betekenen voor de komende jaren en op welke wijze deze worden ingevuld. In dezelfde begroting zijn de beoogde prestaties op het gebied van behandeltijden en de andere prestaties van de IND (standhouding, klachten, kostprijs) opgenomen.

Wij constateren dat de bezuinigen en taakstellingen op de IND in de begroting 2014 apart zijn vermeld. In deze begroting staat echter niet expliciet hoe deze worden ingevuld. De in de begroting beschreven beoogde prestaties van de IND zijn summier aangeduid en verschillen niet van hetgeen hierover in voorafgaande jaren is opgenomen. Wij zien de verdere concretisering van deze doelstellingen door de IND en de DG Vreemdelingenzaken en de vertaling hiervan in de begroting en verantwoording graag tegemoet.

BELANGRIJKSTE CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN

Plaats in rapport	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 2.1	De behandelzeiten van aanvragen tot toelating regulier verblijf zijn weer langer geworden en blijven (gemiddeld) niet meer binnen de wettelijke termijnen. Van de bezwaarschriften werd in 2012 slechts 50% tijdig afgehandeld.	Maak inzichtelijk op welke wijze en op welk moment de IND de aanvragen voor toelating regulier verblijf en bezwaarschriften weer binnen de wettelijke termijn kan afhandelen. Daarbij moet specifiek in beeld worden gebracht wanneer INDiGO volledig operationeel kan zijn en welke bijdrage dit systeem kan leveren aan de verbetering van de doorlooptijden van procedures en aan de besparingen op de IND.	De Staatssecretaris neemt onze aanbeveling over en in 2014 zal een verdere concrete uitwerking daarvan volgen.
§ 2.2	Het aantal klachten en ingebrekestellingen is mede hierdoor gestegen en deze worden bovendien voor een steeds kleiner deel (resp. 84% en 52% in 2012) binnen de wettelijke termijn afgedaan. De IND voldoet in opzet aan de vier voorwaarden voor het leren van klachten. De genomen maatregelen door de IND zijn echter nog onvoldoende effectief gebleken om de hoeveelheid klachten blijvend te reduceren.		

Plaats in rapport	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 2.3	<p>Volgens ons worden de langere doorlooptijden mede veroorzaakt door het later dan gepland invoeren van het processysteem INDiGO. Het systeem is bedoeld om het productieproces efficiënter te laten verlopen en betere informatie daarover op te leveren. INDiGO zou aanvankelijk in de tweede helft van 2010 ingevoerd worden, maar de IND heeft de voortgang van de invoering consequent te rooskleurig ingeschat. Eind 2012 was INDiGO nog steeds niet volledig in gebruik genomen. Hierdoor werden medewerkers in 2012 nog niet zodanig ondersteund in hun werkzaamheden dat het productieproces efficiënter verliep en beschikte het management niet over de beoogde betere informatie over het productieproces. Dit laatste zal pas, zo is de verwachting van de IND medio 2013, in 2014 het geval zijn. Sinds 1 juni 2013 worden nagenoeg alle aanvragen via INDiGO afgehandeld.</p> <p>De personeelsreductie die met het verbeterprogramma <i>IND bij de Tijd</i>, waarvan INDiGO deel uitmaakt, voor eind 2012 was beoogd, is echter wel doorgevoerd. Daarbij komt dat er sinds ons vorige rapport, waarin wij de stand van zaken in 2009 beschreven, sprake is van aanvullende bezuinigingstaakstellingen, terwijl niet duidelijk is hoe de IND ervoor kan zorgen dat zij met minder middelen toch de prestaties kan leveren die van haar verwacht worden.</p>	<p>Vermeld in de begroting en verantwoording apart de voornemens om te bezuinigen op de IND. Daarbij moet expliciet in beeld worden gebracht hoe de Staatssecretaris de beoogde prestaties op het gebied van doorlooptijden en de andere prestaties van de IND gaat realiseren binnen het aan hem ter beschikking gestelde budget dan wel aangegeven worden op welke wijze hij de prestaties bijstelt.</p> <p>Vraag u af of met name het automatisch volgen van indicaties uit INDiGO om in de toekomst beslissingen uit te voeren heroverweging verdient.</p>	<p>In de begroting 2014 worden de bezuinigingen en taakstellingen op de IND apart vermeld. De Staatssecretaris geeft echter niet expliciet aan hoe deze worden ingevuld. De in de begroting beschreven beoogde prestaties van de IND zijn summier aangeduid en verschillen niet van hetgeen hierover in voorafgaande jaren is opgenomen. Verdere concretisering van deze doelstellingen tussen de IND en de DG Vreemdelingenzaken volgt.</p> <p>De Staatssecretaris hecht eraan hieraan vast te houden, omdat dit een positief effect heeft op de behandeltermijnen en een kostenbesparing oplevert. Hij merkt op dat met de invoering van een kwaliteitssysteem en met actieve handhaving de juistheid van beslissingen kan worden nagegaan. Wanneer er sprake is van een belangenafweging dan wel wanneer subjectieve criteria bij de beoordeling moeten worden betrokken, zoals in het geval van een asielaanvraag, zal dit niet geautomatiseerd plaatsvinden.</p>
§ 3.3	<p>De in 2012 aan de Tweede Kamer gerapporteerde kosten van de invoering van INDiGO blijken inmiddels 59% hoger dan oorspronkelijk begroot. De integrale kosten zijn echter nog hoger, omdat bijvoorbeeld niet alle aanvullende investeringen en onderhoudskosten in 2011 en 2012 als kosten van INDiGO zijn geboekt. Hierdoor heeft de Tweede Kamer geen volledig inzicht in de totale kosten die met INDiGO gemoeid zijn tot het moment van feitelijke ingebruikname.</p>	Zie aanbeveling § 2.1	

Plaats in rapport	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 4.1	<p>Het Ministerie van VenJ en de IND hebben een flink aantal nieuwe instrumenten ontwikkeld om de budgetten beter te kunnen plannen en beheersen. Hiermee is ook naar onze mening een betere basis gelegd voor de budgettering. Deze set zal aan de hand van de praktijkervaringen hiermee in 2013 en later nog verder ontwikkeld moeten worden.</p>	<p>Heb bij de kostprijsberekening meer aandacht voor maatregelen die moeten leiden tot een verdere verbetering van de efficiëntie en productie per fte en te maken keuzes over het niveau van de serviceverlening en de kosten die hiermee samenhangen. Daarnaast zullen de effecten van het in 2014 volledig gebruiken van INDiGO en het doorvoeren van de Wet Modern migratiebeleid bij de kostprijsberekening ingebracht moeten worden.</p>	<p>De Staatssecretaris neemt onze aanbeveling over.</p>

BIJLAGE 1 NORMEN EN BEGRIPPEN

Zoals eerder vermeld hanteren wij in dit rapport zoveel mogelijk dezelfde begrippen en normen als in het oorspronkelijk onderzoek uit 2005 en in het vervolgonderzoek uit 2010. In deze bijlage geven wij per onderzoeksvraag aan welke relevante begrippen en normen wij hanteren bij het beantwoorden/beoordelen ervan.

Eerste onderzoeksvraag omtrent behandelzeiten en klachten

In ons oorspronkelijk onderzoek uit 2005 hanteerden wij de subnorm dat alle onderdelen van de beslistermijn geregistreerd moeten worden, inclusief de periode tussen binnenkomst aanvraag en registratie en de perioden van opschorting en verlenging van beslisprocedures. Tevens zou bij het meten van «zorgvuldigheid» ook gekeken moeten worden naar ten onrechte verstrekte verblijfsdocumenten.

De norm «tijdigheid» hebben wij uitgewerkt in ons rapport *Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?* (Algemene Rekenkamer, 2004). Daarin stellen wij dat de overheid de wettelijke beslistermijnen moet halen. Het kabinet-Balkenende II³⁸ heeft in reactie op dit rapport gesteld dat uitvoeringsorganisaties zo moeten worden ingericht dat zij binnen de wettelijke termijnen beslissen.³⁹ De «tijdigheid» waarmee reguliere aanvragen voor verblijf en bezwaarschriften moeten worden afgehandeld, is tevens in de Awb, de Vreemdelingenwet 2000 en andere specifieke regelgeving vastgelegd. In algemene zin geldt dat de beslistermijn begint op het moment dat het bestuursorgaan 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.

Klachten kunnen betrekking hebben op de behandelduur van een aanvraag, op bejegening, op beleid en op dienstverlening. Onder *behandelduur* vallen alle klachten over de behandelduur van aanvragen of verzoeken. Telefonische klachten of schriftelijke klachten over de behandelduur van aanvragen zonder wettelijke termijn, zoals een verzoek om advies, worden aangemerkt als behandelduurklachten. Onder *bejegening* vallen klachten die zich richten tegen het handelen van een medewerker van de IND. Ook klachten over tolken worden als bejegeningklachten beschouwd. Onder *beleid* vallen klachten die gaan over het beleid of de toepassing van beleid door de IND. Deze klachten worden aangemerkt als beleidsklachten. *Dienstverlening* is een breed begrip. Hieronder vallen klachten over onder meer de service die de IND aan personen verleent (aan het IND-loket en de voorzieningen op IND-locaties), de telefonische informatievoorziening en bereikbaarheid van de informatielijn of individuele medewerkers. Ook klachten over het beantwoorden van brieven en het nakomen van afspraken vallen hieronder.

³⁸ Dit kabinet werd beëdigd op 23 mei 2003. Op 7 juli 2006 kwam het kabinet ten einde, toen het kabinet-Balkenende III beëdigd werd.

³⁹ Volgens het kabinet-Balkenende II 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.

In het oorspronkelijk onderzoek uit 2005 hanteerden wij vier randvoorwaarden (ofwel normen) waaraan voldaan moest zijn om te kunnen leren van klachten. Om het aantal klachten terug te kunnen brengen is het namelijk van belang conclusies te trekken uit de binnengekomen klachten om het eigen functioneren te verbeteren. Om lessen te kunnen trekken uit de klachten moest voldaan zijn aan vier randvoorwaarden:

1. betrokkenheid van de leiding bij klachtafhandeling;
2. aandacht voor achterliggende oorzaken van klachten;
3. eenduidige registratie van klachten;
4. adequate klachtenherkenning.

1. Betrokkenheid leiding

De leiding dient zich te laten informeren over klachten die binnenkomen en de afdoening daarvan en hierover met de medewerkers te communiceren. Dit kan bijvoorbeeld door middel van rapportages over aard en omvang van klachten, gerealiseerde afhandelingstermijnen van klachten, informatievoorziening over genomen verbetermaatregelen, klanttevredenheidsonderzoeken

2. Achterliggende oorzaken van klachten

De organisatie dient klachten te analyseren op achterliggende oorzaken (en deze oorzaken van klachten waar mogelijk weg te nemen). Hierover dient de leiding gerapporteerd te worden.

3. Eenduidige registratie klachten.

Er dient een heldere klachtdefinitie te zijn. Hierbij is het van belang dat deze definitie realistisch is en klachten niet weg gedefinieerd worden. Zo is het van belang dat niet alleen formele klachten in de beschouwing worden betrokken, maar ook klachten die bijvoorbeeld telefonisch geuit worden.

4. Adequate klachtherkenning

Een klacht dient niet uitsluitend als zodanig erkend te worden als er het label «klacht» aan is toegevoegd. Ook wanneer cliënten kritiek uiten in een andere vorm, kan deze veelal eveneens als «klacht» worden beschouwd. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan telefoongesprekken over de moeizame afdoening van dossiers.

De IND heeft sinds 2005 een aantal handvatten ontwikkeld die informatie opleveren over de klanttevredenheid. Tevens meet de IND onder meer de klanttevredenheid, de telefonische bereikbaarheid en analyseert ontwikkelingen binnen het aantal klachten en de afdoening daarvan in een maandelijks management monitor. In 2009 oordeelden wij positief over de uitkomsten van deze monitor en voldeed volgens ons de IND op hoofdlijnen aan de vier randvoorwaarden voor het leren van klachten.

Tweede onderzoeksvraag omtrent invoering INDiGO

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. In het oorspronkelijk onderzoek uit 2005 concludeerden wij dat er op verschillende punten verbeteringen noodzakelijk waren: de ondersteuning van het primair proces, de kwaliteit van de gegevensbestanden en de positionering van de ICT-afdelingen.

Voor een meer structurele oplossing was volgens ons een lange termijnvisie op de ICT-voorziening van de IND en haar omgeving onontbeerlijk. 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.

Derde onderzoeksvraag omtrent budget en kostprijzen

In het oorspronkelijk onderzoek uit 2005 wijzen wij op één van de instellingsvoorwaarden waaraan agentschappen met ingang van 1 januari 2005 moeten voldoen: de invoering van een kostprijsmodel.⁴⁰ 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.» (Financiën, 2002, blz. 17, bijlage 1)

In ons vervolgonderzoek hanteren wij het uitgangspunt dat de IND als agentschap kostendekkend zou moeten zijn. Wij waren het echter tevens met de Minister eens dat de IND zijn exploitatie niet geheel uit de leges kan bekostigen. Wel vonden wij dat de IND met het toegekende budget en de begrote legesinkomsten zou moeten uitkomen.

⁴⁰ De instellingsvoorwaarden zijn afkomstig van BZK en Financiën: 16 januari 2003, kenmerk BZ 2003-0059M.

BIJLAGE 2 AFKORTINGEN

ADR	Auditdienst Rijk
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DGVz	Directoraat Generaal Vreemdelingenzaken
I&A	Immigratie en Asiel
II&A	Immigratie, Integratie en Asiel
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDiGO	Processysteem IND: IND informatievoorziening GO!
INDIS	IND Informatie Systeem
PwC	PricewaterhouseCoopers, een organisatieadviesbureau
VenJ	Veiligheid en Justitie

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2004). *Beslistermijnen. Waar blijft de Tijd?* Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 495, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005). *Rapport Immigratie- en Naturalisatiedienst.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 240, nr. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008a). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; Deel A.* Bijlage bij de brief van de Algemene Rekenkamer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 643, nr. 100.

Algemene Rekenkamer (2008b). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; Deel B.* Bijlage bij de brief van de Algemene Rekenkamer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 643, nr. 130.

Algemene Rekenkamer (2010). *Rapport: Terugblik 2010 Immigratie- en Naturalisatiedienst.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 30 240, nr. 17–18. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013a). *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties.* Bijlage bij de brief van de Algemene Rekenkamer aan de voorzitter van de Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 31 490 nr. 104.

Algemene Rekenkamer (2013b). *Aanpak van ICT door het Rijk 2012.* Bijlage bij de brief van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 584, nr. 2.

BZK (2012a). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.* Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 240 VII, nr. 1. Den Haag: Sdu.

BZK (2012b). *Rapportage grote en risicovolle ICT projecten. Bijlage bij de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2011.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 490, nr. 96. Den Haag: Sdu.

BZK (2013). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2012.* Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 605 VII, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2002). *Evaluatie van het baten-lastenmodel.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 737, nr. 1.

I&A (2010). *Migratiebeleid. Brief van de Minister voor Immigratie en Asiel.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 30 573, nr. 57. Den Haag: Sdu.

I&A (2011a). *Migratiebeleid. Brief van de Minister voor Immigratie en Asiel.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 30 573, nr. 66. Den Haag: Sdu.

I&A (2011b). *Migratiebeleid. Brief van de Minister voor Immigratie en Asiel.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 30 573, nr. 73. Den Haag: Sdu.

(II&A, 2012a). *Migratiebeleid. Lijst van vragen en antwoorden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 30 573, nr. 102. Den Haag: Sdu.

II&A (2012b). *Tweede voortgangsrapportage van de Minister over INDiGO*. Tweede kamer, vergaderjaar 2011–2012, 30 573, nr. 106. Den Haag: Sdu.

IND (2007). *De IND belicht. Jaarresultaten 2006*. Immigratie – en naturalisatiedienst, maart 2007. Eigen beheer.

IND (2008). *De IND belicht. Jaarresultaten 2007*. Immigratie – en naturalisatiedienst, maart 2008. Eigen beheer.

IND (2009). *De IND belicht. Jaarresultaten 2008*. Immigratie – en naturalisatiedienst, maart 2009. Eigen beheer.

IND (2010). *De IND belicht. Jaarresultaten 2009*. Immigratie – en naturalisatiedienst, maart 2010. Eigen beheer.

IND (2011). *De IND belicht. Jaarresultaten 2010*. Immigratie – en naturalisatiedienst, april 2011. Eigen beheer.

IND (2012). *De IND belicht. Jaarresultaten 2011*. Immigratie – en Naturalisatiedienst, maart 2012. Eigen beheer.

IND (2013). *Klachten en Ingebrekestellingen INDiGO. Jaarrapportage 2012*. Immigratie- en naturalisatiedienst, 2013. Eigen beheer.

Justitie (2006a). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Justitie 2005*. Ministerie van Justitie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 550 VI, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Justitie (2006b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie voor het jaar 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 VI, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Justitie (2007). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Justitie 2006*. Ministerie van Justitie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031 VI, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Justitie (2008). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Justitie 2007*. Ministerie van Justitie, vergaderjaar 2007–2008, 31 444 VI, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Justitie (2009a). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Justitie 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 360 VI, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Justitie (2009b) *Kamervragen met antwoord*. Vergaderjaar 2009–2010, nr. 353, Tweede Kamer. Den Haag: Sdu.

Justitie (2010). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Justitie 2009*. Ministerie van Justitie, vergaderjaar 2009–2010, 32 360 VI, nr. 1. Den Haag: Sdu.

VenJ (2011). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Veiligheid en Justitie 2010*. Ministerie van Veiligheid en Justitie, vergaderjaar 2010–2011, 32 710 VI, nr. 1. Den Haag: Sdu.

VenJ (2013a). *Vierde voortgangsrapportage van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over INDiGO*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 30 573, nr. 114. Den Haag: Sdu.

VenJ (2013b). *Brief van de staatsecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 30 573, nr. 115. Den Haag: Sdu.

VenJ (2013c). *Verkenning ZBO status COA. Bijlage bij de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer*. Tweede Kamer 2012–2013, 33 042 nr. 21. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Eigen beheer.

VenJ (2013d). *Het overlijden van Alexander Dolmatov*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 19 637, nr. 1648. Inspectie Veiligheid en Justitie 2012: eigen beheer.

VenJ (2013e). *Brief van de staatsecretaris van Veiligheid en Justitie omtrent Vreemdelingenbeleid*. Tweede kamer, vergaderjaar 2012–2013, 19 637, nr. 1648. Den Haag: Sdu.

VenJ (2013f). *Verslag schriftelijk overleg over het overlijden van de heer Dolmatov in Detentiecentrum Rotterdam*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 19 637, nr. 1649. Den Haag: Sdu.

Wet- en regelgeving

Algemene wet bestuursrecht. Wet van 4 juni 1992, houdende algemene regels van bestuursrecht.

Vreemdelingenwet 2000. Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet.

Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. Wet van 28 augustus 2009 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met doeltreffendere rechtsmiddelen tegen niet tijdig beslissen door bestuursorganen.

Wet Modern Migratiebeleid. Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten in verband met de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht en versnelling van de vreemdelingenrechtelijke procedure.

Aangeboden aan de Voorzitter van
de Tweede Kamer der Staten-Generaal door
de Algemene Rekenkamer

Onderzoeksteam

Dhr. drs M.P.H.A. Creemers, projectleider
Dhr. H.J. Klip MSc MPIM
Dhr. mr. H.J.L. Koot

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
Telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Uitgave

Sdu Uitgevers

Drukwerk

DeltaHage Grafische Dienstverlening

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Levien Willemse