



**ONDERZOEK DOORLOOPTIJDEN IND
DEFINITIEVE RAPPORTAGE**
SPOOR 4, ALGEMENE EN VERLENGDE ASIELPROCEDURE

OPDRACHTGEVER	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KENMERK	001946
AUTEUR(S)	Barend Huitink, Jeroen van Alphen, Tehseen Khandwalla en Frederik Pluut
DATUM	21 februari 2020
VERSIE	Definitief

Inhoudsopgave

	Voorwoord	6
1	Inleiding en vraagstelling	7
1.1	Achtergrond en aanleiding	7
1.2	Vraagstelling en scope van het onderzoek	8
1.3	Leeswijzer	9
2	Context en aanpak onderzoek	10
2.1	Inleiding	10
2.2	Context van het onderzoek	10
2.3	Beschrijving uitvoeringsprocessen asielprocedure op hoofdlijnen	11
2.3.1	<i>Het aanmeldproces</i>	11
2.3.2	<i>De Algemene Asielprocedure (AA)</i>	11
2.3.3	<i>De Verlengde Asielprocedure (VA)</i>	12
2.4	Beschrijving interne wijze van sturing	13
2.4.1	<i>Sturing op de behandeling van asielaanvragen</i>	13
2.4.2	<i>Tactische sturing op uitvoering projecten, pilots en verbetermaatregelen</i>	13
2.5	Aanpak	14
2.5.1	<i>Opmerkingen over de scope van het onderzoek</i>	14
2.5.2	<i>Werkwijze en uitgevoerde activiteiten in het onderzoek</i>	14
3	Probleemanalyse	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Structuur en processen	19
3.2.1	<i>In het asielproces zitten inefficiënties die mogelijk tot VA-zending leiden</i>	19
3.2.2	<i>In het asielproces zitten knelpunten die het first-time-right principe hinderen</i>	20
3.2.3	<i>De wachttijd is lang en wordt niet in positieve zin benut</i>	20
3.2.4	<i>Er wordt in de planning in beperkte mate rekening gehouden met reservecapaciteit</i>	21

3.3	Sturing	21
3.3.1	<i>Operationele sturing schiet op diverse facetten te kort</i>	21
3.3.2	<i>Tactische sturing op projecten, pilots en verbetermaatregelen kan beter</i>	24
3.4	Technologie en informatie	25
3.4.1	<i>Relatief weinig gestructureerde data beschikbaar over de processen en de (kenmerken van) asielaanvragen</i>	25
3.4.2	<i>Rapportages kijken vooral terug, zijn nog niet voorspellend en realtime</i>	26
3.4.3	<i>Veel kennis zit in hoofden, effectmeting van projecten en pilots ontbreekt</i>	27
3.4.4	<i>Verskillende systemen en informatie-overzichten zijn niet aan elkaar gekoppeld en bieden niet de gewenste functionaliteiten</i>	27
3.5	Cultuur en leidinggeven	28
3.5.1	<i>Het is lastig om het gesprek te voeren over kwaliteit, te behalen resultaten en normen</i>	28
3.5.2	<i>De IND staat onder druk en lijkt weinig 'ruimte' te hebben of te kunnen creëren voor reflectie, leren en verbeteren</i>	28
3.5.3	<i>Een cultuur van één IND is in beperkte mate aanwezig</i>	28
3.5.4	<i>IND ervaart zichzelf als klantgericht richting opdrachtgever, ketenpartners en klanten</i>	28
3.6	Werk en competenties	29
3.6.1	<i>Grote werkvoorraad heeft implicaties voor de workload en doorlooptijd</i>	29
3.6.2	<i>De juiste mensen worden niet altijd op de juiste plek ingezet</i>	29
3.6.3	<i>Risico op overbelasting, morele fitheid en absorptievermogen van medewerkers</i>	30
3.6.4	<i>Uitvoeringskracht, projectmanagementcapaciteit en -competentie schiet tekort</i>	30
3.7	Doelen en strategie	31
3.7.1	<i>Doorlooptijd kan op gespannen voet staan met andere doelen in de keten</i>	31
3.7.2	<i>Langetermijnvisie IND wordt als thema en verbeterpunt genoemd</i>	31
4	Validatie prognose werkvoorraad	32
4.1	Inleiding	32
4.2	Validatie noodzakelijkerwijs op hoofdlijnen	32
4.3	Productienormen spoor 4 niet allemaal congruent	32
4.4	Nieuwe capaciteit vertraagd inzetbaar	33
4.5	Asielaanvragen in werkvoorraad worden complexer	34
4.6	Verwachte ontwikkeling van de werkvoorraad spoor 4	35
4.7	Instroom in 2020 blijft groter dan afhandeling	36
4.8	Kanttekening	37

5	Verbetermaatregelen	39
5.1	Inleiding	39
5.2	Verbetermaatregelen die het huidige proces ondersteunen en optimaliseren	40
5.2.1	<i>Operationele sturing verbeteren</i>	40
5.2.2	<i>Kritische behandelcapaciteit zo goed mogelijk benutten in spoor 4</i>	44
5.2.3	<i>Procesregie op compleetheid dossier</i>	44
5.2.4	<i>Inzet en beheer organiseren op de 450-bak</i>	45
5.2.5	<i>Verdeelstation op locatie voor planning én ondersteuning van AA-zaken en VA-zaken</i>	46
5.2.6	<i>Zaken eerder buiten behandeling stellen</i>	47
5.2.7	<i>Reservecapaciteit in de planning organiseren (overflow)</i>	47
5.2.8	<i>Terugdringen overdrachtmomenten in behandeling AA en VA-zaken</i>	48
5.2.9	<i>Terugdringen overdrachtmomenten in documentenonderzoek</i>	48
5.2.10	<i>Verbeteren kwaliteit minuut</i>	49
5.2.11	<i>Bewerkingstijden opstellen voor VA</i>	49
5.3	Verbetermaatregelen die het huidige proces veranderen	50
5.3.1	<i>Versterken informatiepositie aan het begin van het proces</i>	51
5.3.2	<i>Verdeelstation op locatie mogelijkheid bieden tot gedifferentieerde procesrouting</i>	51
5.3.3	<i>Procesdifferentiatie AA/AA+/VA</i>	52
5.3.4	<i>Inrichten van gespecialiseerde teams</i>	53
5.4	Maatregelen gericht op situaties van een te hoge werkvoorraad	53
5.4.1	<i>Projectmatige afhandeling werkvoorraad</i>	53
5.4.2	<i>Inrichten tijdelijke 'crisisorganisatie' voor snelle capaciteitsvergroting</i>	54
6	Conclusies en aanbevelingen	56
6.1	Inleiding	56
6.2	Uitdagingen binnen de organisatie van de IND	56
6.2.1	<i>Informatievoorziening is onvolledig en kijkt vooral terug</i>	57
6.2.2	<i>Operationele sturing schiet tekort door gebrek aan informatie, normstelling en het goede gesprek</i>	57
6.2.3	<i>Project- en programmamanagement krijgen onvoldoende aandacht</i>	58
6.3	Maatregelen om de doorlooptijd te verkorten	59
6.4	Aanbevelingen voor vervolg	62

INHOUDSOPGAVE

Bijlage 1: Procesuitwerkingen	64
Bijlage 2: Beschrijving ontvangen dataset	74
Bijlage 3: Betrokkenen onderzoek	78

Voorwoord

Dit rapport heeft als doel om een set aan maatregelen te beschrijven om de doorlooptijd van de afhandeling van asielaanvragen voor zowel de Algemene Asielprocedure (AA) als de Verlengde Asielprocedure (VA) in spoor 4 te verkorten en de huidige interne sturing binnen de IND te verbeteren. Voorliggend rapport geeft antwoord op de vraag welke maatregelen de IND in de uitvoeringspraktijk en in de wijze van sturing op de korte termijn (2020) en op de middellange termijn (2021 en verder) kan implementeren.

Een centrale boodschap van dit rapport is dat de doorlooptijdenproblematiek vele facetten kent en complex is. Het meest kritisch is een tekort aan capaciteit van medewerkers horen en beslissen. De IND ervaart dagelijks de problemen die samenhangen met een (te) grote werkvoorraad en lange doorlooptijden. De doorlooptijdenproblematiek is ook niet met één duidelijke maatregel op korte termijn op te lossen. Het gaat om een combinatie van maatregelen die deels op elkaar ingrijpen en verschillende termijnen kennen waarop ze te implementeren zijn en effecten zullen opleveren.

De IND heeft al diverse maatregelen genomen om de doorlooptijd te verkorten of heeft deze in voorbereiding. We hebben tijdens ons onderzoek ervaren hoezeer deze problematiek leeft binnen de IND, zowel bij het management als bij de medewerkers in de uitvoering van spoor 4. Het lijkt wat ons betreft geen twijfel dat het verkorten van de doorlooptijden hoge prioriteit geniet bij de IND. Aan besef van urgentie is bij de IND wat ons betreft geen gebrek. Ook zien we dat de medewerkers horen en beslissen die dagelijks bezig zijn met de uitvoering van de asielprocedure met grote betrokkenheid en verantwoordelijkheid zich uiterst inspinnen om snel tot kwalitatief hoogwaardige asielbeslissingen te komen.

Tegelijkertijd laat dit rapport zien dat er binnen de IND verschillende aandachtspunten zijn binnen de informatievoorziening, de operationele sturing en de programmamanagementcapaciteit en -competentie die nu niet helpend zijn bij het terugdringen van de doorlooptijd van asielaanvragen in spoor 4. Dit zijn verklarende factoren voor de constatering dat de effecten van de door de IND genomen maatregelen langer op zich laten wachten dan wenselijk is. Met het verder verbeteren van deze aandachtspunten, draagt de IND bij aan het versnellen van de verkorting van de doorlooptijden.

In het rapport laten we zien dat er genoeg aangrijpingspunten zijn voor het verkorten van de doorlooptijden door de uitvoering van de asielprocedure en de wijze van sturing binnen de IND te verbeteren. Onze validatie van de prognose van de werkvoorraad van de IND wijst uit dat deze vanaf augustus 2020 gaat afnemen en de op 1-1-2020 aanwezige voorraad eind december 2020 kan zijn weggewerkt. Per december 2021 verwachten we, bij een gelijkblijvende instroom, een werkvoorraad van circa 4.300 aanvragen, wat aansluit bij de prognoses van de IND.

We willen dit voorwoord gebruiken om alle betrokkenen binnen de IND te danken voor hun medewerking aan dit onderzoek. De bereidheid om mee te denken, de flexibiliteit om in de krappe onderzoeksperiode deel te nemen aan interviews, procesworkshops en expertbijeenkomsten en de openheid van medewerkers is erg waardevol gebleken. Specifiek willen we onze contactpersonen bij de IND bedanken voor de manier waarop ze ons hebben ondersteund in de uitvoering van het onderzoek. Zonder deze ondersteuning was een goede uitvoering van het onderzoek niet mogelijk geweest. Verder willen we de Galan Groep bedanken voor de plezierige samenwerking in deze opdracht en de inhoudelijke bijdrage die zij hebben geleverd aan het onderzoek.

1 Inleiding en vraagstelling

1.1 Achtergrond en aanleiding

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) draagt als onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV) zorg voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. De IND beoordeelt alle verzoeken van mensen die in Nederland verblijf willen aanvragen of die Nederlander willen worden. De wettelijke termijn voor de IND om te beslissen op een asielaanvraag bedraagt maximaal zes maanden, startend vanaf de ondertekening van de asielaanvraag. In de huidige situatie beslist de IND voor een steeds groter deel van de asielzaken in spoor 4 buiten de wettelijke termijn. De IND wordt hierdoor in toenemende mate geconfronteerd met ingebrekestellingen en dwangsommen door ingediende beroepen bij niet tijdig beslissen.

Oplopende werkvoorraad en doorlooptijden

De overschrijding van de wettelijke termijnen is een gevolg van het oplopen van de doorlooptijden van de algemene asielprocedure (hierna: AA) en de verlengde asielprocedure (hierna: VA). In de jaren 2015 en 2016 had de IND te maken met een uitzonderlijk hoge instroom. In 2017 heeft bestuurlijke besluitvorming – in een context van brede bezuinigingen binnen de Rijksoverheid en neerwaarts bijgestelde instroomprognoses – ertoe geleid dat de IND afscheid heeft genomen van een groot aantal goed opgeleide medewerkers horen en beslissen. Dit is een bepalend moment geweest in de doorlooptijdenproblematiek, waar de asielketen vandaag de dag nog steeds de nadelige effecten van ervaart.

De instroom is sinds 2017 hoger uitgevallen dan geprognoseerd en de samenstelling van de instroom is gewijzigd: minder Syriërs, meer verschillende nationaliteiten en

minder evident kansrijke aanvragen waardoor de IND langer bezig is met beslissen. Hierdoor beschikt de directie Asiel & Beschermen (hierna: directie A&B) niet over voldoende beslis- en behandelcapaciteit om de instroom bij te houden. Het gevolg hiervan is een oplopende werkvoorraad en oplopende doorlooptijden.

(Te) lange doorlooptijden zijn problematisch: asielzoekers blijven lang in onzekerheid, het leidt tot een groot beslag op de beschikbare opvangcapaciteit en het kost de IND aanzienlijke hoeveelheden geld aan verschuldigde dwangsommen. De IND schat de omvang van dit financiële risico in 2019 op circa € 5,5 miljoen. Voor 2020 wordt rekening gehouden met een bedrag van € 17 miljoen aan uit te betalen dwangsommen.

Effecten genomen maatregelen laten te lang op zich wachten

In juni 2019 heeft de door de staatssecretaris ingestelde Onderzoekscommissie 'Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht' (commissie Van Zwol) haar eindrapport gepresenteerd. De commissie stelt in haar rapport, met betrekking tot de doorlooptijden van de IND, onder andere dat de sleutel ligt bij de uitvoering en dat er tastbaar gestuurd moet worden op snelheid en tijdigheid van norm-, wacht- en doorlooptijden. Door de staatssecretaris van JenV is, mede naar aanleiding van dit rapport, al een aantal maatregelen genomen of in gang gezet. Deze maatregelen richten zich op vergroting van de capaciteit van de IND, het verbeteren van de (interne) informatievoorziening, het hanteren van een financieringssysteem die is gebaseerd op een hogere structurele financiering en het slimmer werken in verschillende processen in de asielprocedure. De effecten van de genomen maatregelen laten echter langer op zich wachten dan de staatssecretaris wenselijk acht. Daarom heeft zij in haar brief aan de Tweede Kamer van 18 november 2019 onderhavig onderzoek aangekondigd naar de uitvoering van de asielprocedure bij de

IND, met als doel op korte termijn met voorstellen te komen die moeten leiden tot verdere verbeteringen van de uitvoering van de asielprocedure.

1.2 Vraagstelling en scope van het onderzoek

De commissie Van Zwol stelt in haar rapport dat de sleutel ligt bij de uitvoering en de sturing op norm-, wacht- en doorlooptijden. Door de Directie Regie Migratieketen is daarom gevraagd om onderhavig onderzoek te richten op de uitvoeringspraktijk (bedrijfsvoering en processen) en de interne sturing binnen de IND om de doorlooptijden op korte termijn te bekorten. In ons onderzoek staat daarom de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen centraal:

- i. Welke maatregelen in de uitvoeringspraktijk dragen bij aan verdere bekorting van de doorlooptijden van de AA en VA in spoor 4? Welke maatregelen daarvan zijn mogelijk op de korte termijn (2020) en welke op de middellange termijn (2021 en verder)?
- ii. Is er goede en voldoende sturing binnen de IND om de doorlooptijden in de asielprocedure van spoor 4 op korte termijn te bekorten?
- iii. Levert de huidige interne sturing op de reeds genomen maatregelen een voldoende bijdrage aan het verkorten van de doorlooptijden?
- iv. Welke wijzigingen bij de interne sturing zijn noodzakelijk om een bijdrage te leveren aan een verkorting van de doorlooptijden?

De eerste doelstelling van het onderzoek is om maatregelen te formuleren voor de IND om de doorlooptijd van de afhandeling van asielaanvragen in spoor 4 te bekorten, voor zowel de AA als de VA. De geformuleerde maatregelen moeten aanvullend zijn op de al door de staatssecretaris aangekondigde maatregelen in haar brief aan de Tweede Kamer van 18 november 2019. De focus ligt hierbij op nieuwe maatregelen waar de IND nog niet aan heeft gedacht. De voorgestelde maatregelen moeten onderscheiden worden naar maatregelen die op korte termijn in 2020 zijn te realiseren en maatregelen die in de jaren daarna mogelijk zijn. De focus van de voor te stellen maatregelen ligt op de korte termijn.

De tweede doelstelling van het onderzoek is om voorstellen te doen hoe de huidige interne sturing binnen de IND te verbeteren. Hiermee wordt de operationele sturing op het primaire uitvoeringsproces van spoor 4 bedoeld en de tactische sturing binnen de IND op de uitvoering van projecten, pilots en verbetermaatregelen. Het onderzoek moet duidelijk maken hoe binnen de IND beslissingen worden genomen op basis van de informatievoorziening die voorhanden is, of de IND goed stuurt op de reeds genomen maatregelen om de doorlooptijden op korte termijn te bekorten en of verbetering van de bestaande monitoring en sturing van de uitvoeringsprocessen kan bijdragen aan doorlooptijdreductie.

Het onderzoek richt zich uitsluitend op de AA en de VA in spoor 4 en daarmee niet op de gehele asielprocedure. Er is echter wel samenhang tussen spoor 4 en de andere twee actieve sporen. Capaciteit die wordt ingezet voor sporen 1 en 2 is immers niet beschikbaar voor spoor 4. Ook is er samenhang met de ketenpartners aan de voorkant (COA) en de achterkant (DT&V) en andere partijen zoals Raad voor de Rechtsbijstand, de advocatuur en Vluchtelingenwerk Nederland. Gevraagd is echter het onderzoek specifiek te richten op de IND. De voorgestelde maatregelen mogen niet leiden tot verlenging van de doorlooptijden in spoor 1 en 2. Verder is gevraagd de focus van het onderzoek niet te leggen op de aanscherping van beleid en regelgeving.

De reikwijdte van het onderzoek omvat de uitvoeringsprocessen en de sturing op de afhandeling van asielaanvragen in spoor 4 en de daarbij gebruikte systemen en hulpmiddelen. De scope beperkt zich dus niet alleen tot de uitvoering van de asielprocedure, maar behelst ook de ondersteunende processen zoals HR, IT en financiën. De sturing vanuit het departement vormt geen onderdeel van het onderzoek. Het functioneren van het sturingsmodel tussen het departement en de IND met daarin de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer is niet onderzocht.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan we stil bij de context van het onderzoek. We geven een feitelijke beschrijving van de huidige opzet en uitvoering van de asielprocedure in spoor 4. Daarnaast staan we stil bij de in dit onderzoek gehanteerde aanpak en werkwijze. Samen vormt dat het referentiekader voor de bevindingen in de rest van dit rapport.

In hoofdstuk 3 staat de probleemanalyse centraal. In dit hoofdstuk hebben we alle informatie die is verzameld in het onderzoek geordend aan de hand van zes organisatiegebieden. Per organisatiegebied brengen we in beeld wat er speelt om daarmee de doorlooptijdenproblematiek beter te begrijpen en een perspectief te schetsen op 'waarom het gaat zoals het gaat bij de IND'.

In hoofdstuk 4 beschrijven we de uitkomsten van onze validatie van de prognose van de werkvoorraad. Hierin staan we stil bij de verwachte ontwikkeling van de werkvoorraad uitgaande van prognoses van de IND omtrent de beschikbare capaciteit aan medewerkers horen en beslissen (inclusief de beoogde groei als gevolg van grootschalige werving) en de gemiddelde productiviteit van deze medewerkers.

In hoofdstuk 5 hebben we maatregelen geformuleerd om de doorlooptijd in spoor 4 te verkorten. Om structuur aan te brengen, hebben we de maatregelen geordend in drie categorieën: (1) verbetermaatregelen die het huidige proces ondersteunen en optimaliseren, (2) verbetermaatregelen die het huidige proces veranderen en (3) maatregelen die specifiek gericht zijn op situaties van een (te) hoge werkvoorraad. We geven per maatregel een inschatting van de verwachte impact op doorlooptijden en de verwachte termijn waarop effecten te zien zullen zijn. Deze inschattingen zijn gemaakt in samenspraak met een expertgroep bestaande uit medewerkers van de IND en ketenpartners.

In hoofdstuk 6 presenteren we onze conclusies en aanbevelingen en beantwoorden we de onderzoeksvragen. We beschrijven drie belangrijke aandachtspunten die naar voren komen in het onderzoek en zetten de maatregelen op een rij die op korte

termijn (in 2020) resultaat opleveren en maatregelen die pas later tot resultaat leiden (vanaf 2021). Hierbij geven we een advies over de prioritering van maatregelen en beschrijven we een programmaorganisatie die de maatregelen gefaseerd kan invoeren met een minimale belasting op de uitvoerende medewerkers in spoor 4.

Bijlage 1 bevat de uitwerkingen van de processchema's van het aanmeldproces, de AA-procedure en de VA-procedure zoals opgesteld tijdens procesworkshops met medewerkers van de IND. In bijlage 2 geven we een beschrijving van de dataset die we van de IND hebben ontvangen en delen we de belangrijkste inzichten uit de data-analyse die wij als referentie hebben gebruikt voor ons onderzoek. Bijlage 3 bevat een tabel met daarin de betrokkenen bij het onderzoek vanuit de IND, het ministerie van JenV en de ketenpartners.

2 Context en aanpak onderzoek

2.1 Inleiding

Voor een goed begrip van de inhoud van deze rapportage is inzicht in de context van het onderzoek helpend. In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de (politieke) context van het onderzoek en de plek die de IND inneemt in de asielketen. Vervolgens geven we een feitelijke beschrijving van de uitvoeringsprocessen binnen de asielprocedure en de interne wijze van sturing binnen de IND op zowel de behandeling van asielaanvragen als de huidige set aan maatregelen om de doorlooptijden te verkorten. Tot slot beschrijven we de aanpak en de werkwijze die we in het onderzoek hebben gevolgd. Hierbij maken we een aantal noties die voor de lezer van belang zijn om de resultaten te interpreteren.

2.2 Context van het onderzoek

Migratie is een complex fenomeen dat zich lastig laat voorspellen. Mensen vluchten en vragen asiel aan om een veelheid aan redenen. In 2015 is het aantal asielzoekers in Nederland flink gestegen met in de drukste maand (oktober 2015) circa 10.000 asielaanvragen. Niet alleen de omvang van de instroom fluctueert sterk, maar ook de samenstelling ervan. Denk bijvoorbeeld aan de recente toename van lhbti- en bekeerlingzaken. Dit heeft effecten op het inwilligingspercentage en op de bewerkingsstijden per asielzaak.

Niet alleen maatschappelijke krachten vormen de IND, maar ook politieke krachten. Immigratie is in de loop der jaren steeds hoger op de politieke agenda gekomen. Opeenvolgende kabinetten werken hard aan het verkorten van de procedures, het verkorten van doorlooptijden en het tegengaan van 'stapelen' van procedures. De IND ontvangt naar eigen zeggen relatief vaak nieuwe opdrachten van het ministerie van JenV vanuit haar rol als opdrachtgever en eigenaar. Zo heeft het ministerie van JenV

in haar opdrachtbrief voor 2020 voor de IND als doel gesteld om in te lopen op de voorraden, uiterlijk in 2021 ten minste 90% van de zaken binnen de wettelijke termijn af te doen, aanvragen van overlast gevende asielzoekers versneld af te handelen (veelal asielzaken in spoor 1 en spoor 2) en alle zaken van Syriërs die in het bezit zijn van een asielvergunning voor bepaalde tijd te heroverwegen.

Uit het bovenstaande blijkt dat doorlooptijd niet het enige aspect is waar de IND op wordt beoordeeld. Aspecten als veiligheid (screening), zorgvuldigheid, kostenbeheersing en maatschappelijk draagvlak spelen ook een rol. Daarnaast spelen er breder in de keten andere, eveneens belangrijke doelstellingen zoals het bieden van passende huisvesting aan asielzoekers door het COA en de veiligheid binnen deze voorzieningen. De IND ervaart dat doelstellingen in de keten soms lastig verenigbaar zijn.

Een andere belangrijke factor voor de IND is wetgeving en jurisprudentie. Nieuwe EU-richtlijnen leiden bijvoorbeeld tot hogere eisen aan de motivering van een beslissing en extra vragen aan de asielzoeker, waardoor de asielprocedure de laatste jaren uitgebreider en complexer is geworden. Voorgenomen veranderingen in de Rechtsbijstand hebben eveneens impact op de IND.

Verder is het relevant om het onderzoek te plaatsen in de context van het Programma Flexibilisering Asielketen. In dit programma werken alle organisaties in de asielketen samen aan een flexibeler en effectiever asielsysteem. De staatssecretaris heeft

recent aan de Kamer¹ een toekomstbeeld geschetst waarin asielzoekers zo snel mogelijk duidelijkheid krijgen over de kansrijkheid van hun asielverzoek, het asielproces is ingericht om veranderingen in volume en samenstelling van de instroom snel te kunnen verwerken en de asielketen nauw samenwerkt met gemeenten en andere partners. In de maatregelen die we formuleren in ons onderzoek leggen we waar nodig de verbinding met dit programma.

2.3 Beschrijving uitvoeringsprocessen asielprocedure op hoofdlijnen

De IND hanteert voor de behandeling van asielaanvragen een 4-sporenbeleid. De sporen betreffen verschillende behandeltrajecten die een asielaanvraag binnen de IND kan doorlopen. Op dit moment kent de IND drie actieve asielsporen:

- a. Spoor 1: Hieronder vallen asielaanvragen die een ander Europees land moet behandelen. Bijvoorbeeld omdat iemand eerder asiel heeft aangevraagd in dat land. Deze asielzoekers maken weinig kans op asiel in Nederland;
- b. Spoor 2: Hieronder vallen asielzoekers die komen uit veilige landen van herkomst of asielzoekers die al internationale bescherming hebben gekregen in een ander Europees land. Deze asielzoekers maken weinig kans op asiel;
- c. Spoor 4: Dit is de achtdaagse AA. Hieronder vallen asielzoekers die een grotere kans maken op toelating in Nederland. Indien er meer tijd nodig is om zorgvuldig een beslissing te nemen, behandelt de IND de asielaanvraag verder in de VA.

Spoor 3 (evidente inwilligingen) is op dit moment niet actief. De opdrachtgever heeft ons gevraagd ons onderzoek te beperken tot de asielaanvragen in spoor 4 en dus sporen 1 en 2 buiten beschouwing te laten. Om die reden gaan wij niet nader in op de opzet van spoor 1 en spoor 2.

Een asielaanvraag wordt behandeld in spoor 4 wanneer deze niet in een van de andere behandeltrajecten afgedaan kan worden. Er zijn verschillende varianten, mede afhankelijk van de vraag of er al eerder een asielprocedure is doorlopen, namelijk (1) eerste aanvragen, (2) tweede of volgende asielaanvragen (HASA) en (3) hervestiging van uitgenodigde vluchtelingen. Spoor 4 wordt gezien als de standaardprocedure en de procedures in de overige sporen vormen hierop de afwijkingen. De standaardprocedure in spoor 4 wordt hieronder op hoofdlijnen toegelicht.

2.3.1 Het aanmeldproces

De asielprocedure start met de aankomst van de asielzoeker bij een Centrale opvanglocatie (COL). Vervolgens start de aanmeldprocedure die drie dagen duurt. Het doel van deze procedure is het identificeren en registreren van de asielzoeker. De eerste drie dagen van de aanmeldprocedure staan in het teken van de initiële registratie, vaststellen van de identiteit van de asielzoeker, een medische controle (TBC) en het aanmeldgehoor. Daarop volgt de rust en voorbereidingstijd (RVT) voor een periode van minimaal zes dagen. De asielzoeker verblijft tijdens de RVT op een Pre-proces opvanglocatie (pre-POL). In de RVT bereidt Vluchtelingenwerk Nederland de asielzoeker voor op de asielprocedure en krijgt de asielzoeker een advocaat aangewezen.

2.3.2 De Algemene Asielprocedure (AA)

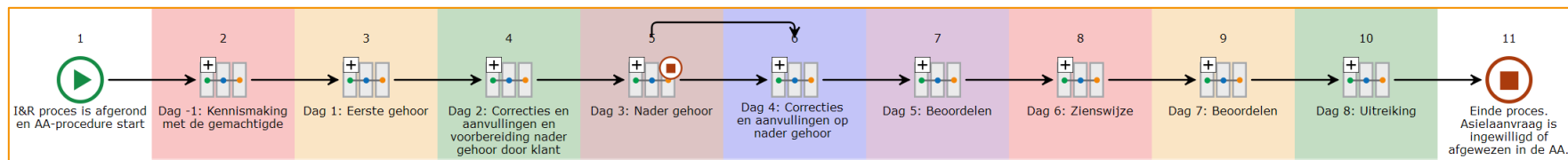
Na de RVT begint de Algemene Asielprocedure (AA), zie Figuur 1. De verblijfplaats van de asielzoeker gedurende de AA is een proces opvanglocatie (POL). De AA vindt plaats volgens een vast stramien van 8 dagen. Op dag 1 vindt het eerste gehoor of een verificatie eerste gehoor (indien er in het aanmeldproces een uitgebreid aanmeldgehoor heeft plaatsgevonden). Tijdens dit gehoor wordt er gevraagd in hoeverre er aanvullende informatie beschikbaar is ten opzichte van het aanmeldgehoor. Op dag 2 bespreekt de klant (de IND noemt asielzoekers intern

¹ Bron: Kamerbrief Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid *Voortgang Programma Flexibilisering Asielketen* d.d. 15 november 2019, kenmerk 2750970

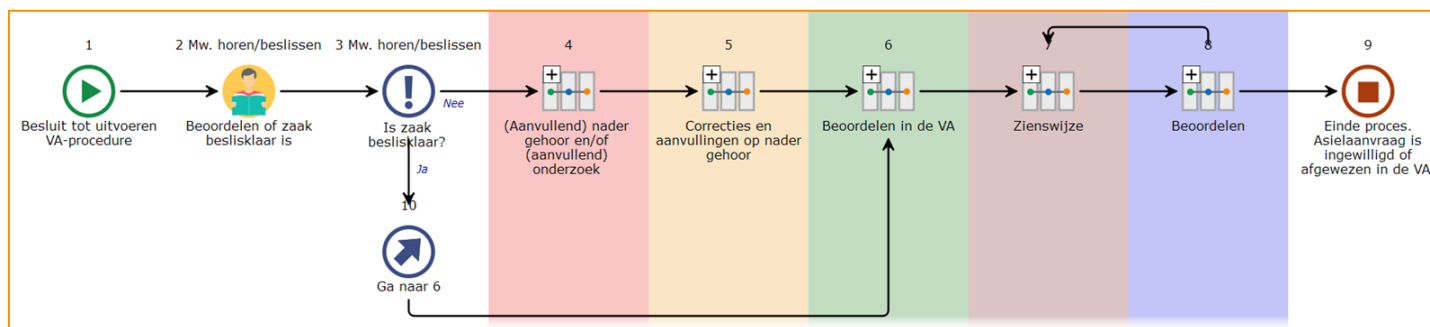
'klant') het rapport van het eerste gehoor met zijn of haar gemachtigde en dient op dezelfde dag correcties en aanvullingen in. Daarnaast bereidt de gemachtigde samen met de asielzeker het nader gehoor voor. Op dag 3 vindt vervolgens het nader gehoor plaats. Tijdens dit gehoor wordt de asielzoeker uitgebreid gehoord en wordt onder andere naar het asielmotief gevraagd. Op dag 4 hebben de asielzoeker en gemachtigde de gelegenheid om correcties en aanvullingen te geven op het uitgewerkt gehoor. Op dag 5 vindt de beoordeling plaats vanuit de IND. Dat kan zijn een voornemen tot inwilliging, een voornemen tot afwijzen of een doorverwijzing naar een Verlengde Asielprocedure (VA). Op dag 6 hebben de asielzoeker en gemachtigde de gelegenheid om namens de asielzoeker een zienswijze aan te leveren. Dag 7 staat vervolgens in het teken van de definitieve beoordeling en op dag 8 reikt de IND de beslissing uit aan de asielzoeker.

2.3.3 De Verlengde Asielprocedure (VA)

Indien het door omstandigheden niet mogelijk is om een asielprocedure in de 8-daagse AA-procedure te behandelen, wordt de behandeling vervolgd in VA. Hierbij verblijft de asielzoeker in een Asielzoekerscentrum (AZC), zie Figuur 2. Op elk moment in de AA kan de zaak tot een VA-zending leiden. In de VA-procedure kan nader onderzoek worden verricht en de te doorlopen processtappen lijken op de AA procedure. De beslistermijn op een asielaanvraag (AA en VA samen) is 6 maanden vanaf het moment van aanvraag in de aanmeldfase, waarbij er op grond van wettelijke bepalingen verschillende mogelijkheden bestaan om deze te verlengen.



Figuur 1. De processtappen binnen de Algemene Asielprocedure (AA)



Figuur 2. De processtappen binnen de Verlengde Asielprocedure (VA)

2.4 Beschrijving interne wijze van sturing

2.4.1 Sturing op de behandeling van asielaanvragen

In de sturing op de behandeling van asielaanvragen vormt het productieplan een belangrijke basis. Op basis van de opdrachtbrief vanuit het ministerie van JenV stelt de IND per kwartaal dit productieplan op. De IND vertaalt het productieplan naar locaties middels het zogenaamde OBEYA-format. Hierbij heeft het productieregieteam, als onderdeel van de staf van de directie A&B, een ondersteunende rol door te helpen bij het opstellen van de productieplannen en OBEYA-formats. Het OBEYA-format betreft een Excel-overzicht met daarin sturingsinformatie op tactisch niveau bestaande uit informatie per locatie over de verwachte instroom, daadwerkelijke instroom, realisatie en voorraad per spoor en andere werksoorten zoals herhaalde asielaanvragen (HASA), zijinstroom en nareis. Het OBEYA-format bevat (nog) geen informatie op het niveau van de teams binnen een locatie. Het OBEYA-format wordt komende maanden hierop aangepast mede op basis van de stappen die de IND nu zet om per locatie met teamdoelstellingen te gaan werken.

De MT-leden van de directie A&B vervullen hun verantwoordelijkheid voor de tactische sturing op de behandeling van asielaanvragen door aan de hand van het OBEYA-format tweewekelijks te bespreken wat de resultaten van de locaties zijn. De tactisch manager die de locatie aanstuurt bespreekt vervolgens de resultaten ook met de operationeel managers die de resultaten vervolgens bespreken met hun teams.

In het tweewekelijks Productie Overleg Asiel (POA), waarin de operationeel managers van de locaties samen met het COA zitting nemen, wordt de instroom per locatie besproken. Het uitgangspunt voor de instroom is het principe first-in-first-out (FIFO), maar in het POA is er ruimte om uitzonderingen daarop te bespreken. Het COA plaatst op basis van de samen met de IND vastgestelde normen (die iets zeggen over de samenstelling en grootte van de instroom) klanten in een POL en biedt zo klanten aan bij de decentrale planning van de locatie. Daarmee bepalen het COA (vanuit

huisvestingsoverwegingen) en de IND (vanuit de gewenste samenstelling van de instroom, planningsoverwegingen en doorlooptijd) in gezamenlijk overleg welke klanten op welke locatie instromen. Het COA en de IND sturen gezamenlijk op een passende verdeling van de instroom per locatie. Kanttekening hierbij is dat het COA, door knelpunten in de beschikbaarheid van huisvesting (volle POL's), niet altijd in staat is om op korte termijn (1 à 2 weken) te voldoen aan verzoeken vanuit de IND om bepaalde klanten in te laten stromen op een locatie. De invloed van de IND op haar instroom wordt daarmee in de praktijk beperkt.

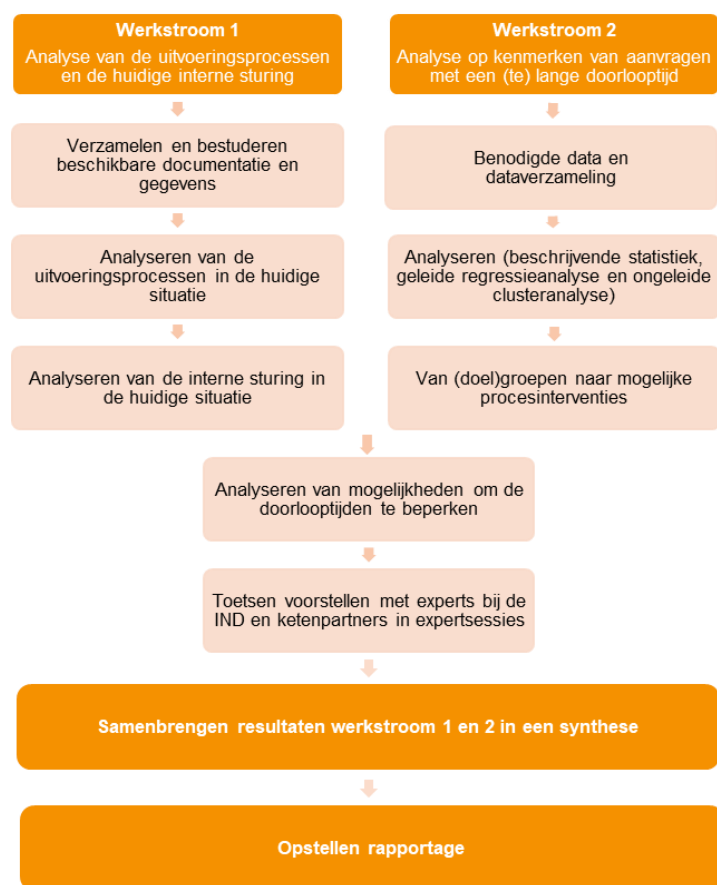
2.4.2 Tactische sturing op uitvoering projecten, pilots en verbetermaatregelen

Om de werkvoorraad te beheersen en de doorlooptijden te verkorten, heeft de IND een aantal onderzoeken en verbetertrajecten in gang gezet en een aantal maatregelen geformuleerd. Er bestaat binnen de IND een overzicht van 40 maatregelen om doorlooptijden te verkorten en snelle doorstroom in het proces te bevorderen. De 40 maatregelen zijn thematisch gecategoriseerd op (1) mogelijke beleidsmatige aanpassingen (die deels nog nader onderzoek en politieke besluitvorming vergen), (2) maatregelen rondom capaciteit en (3) maatregelen rondom slimmer werken. Een deel van de maatregelen ligt bij de directie Strategie en Uitvoeringsadvies (de maatregelen op het gebied van beleid) en een deel van de maatregelen ligt bij de directie A&B. De lijst bestaat uit maatregelen in verschillende fasen van ontwikkeling, toepasbaarheid en prioritering.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de maatregelen is binnen de directie A&B voor het grootste gedeelte lokaal bij medewerkers en managers belegd. De lijst met 40 maatregelen wordt op dit moment doorgaand gemonitord door één medewerker binnen de IND met als opdracht om de uitvoering van maatregelen blijvend te monitoren en aan te jagen. De lijst met maatregelen is in portefeuille belegd bij één van de MT-leden van de directie A&B en er is een stuurgroep bestaande uit de directies A&B, Juridische Zaken en SUA.

2.5 Aanpak

Het onderzoek en de rapportage zijn binnen zeven weken – 2 januari 2020 tot en met 14 februari 2020 – uitgevoerd en opgeleverd. Het onderzoek heeft daarmee een beperkte doorlooptijd gekend. In deze onderzoeksperiode hebben we via twee werkstromen het onderzoek uitgevoerd. Figuur 3 vat onze aanpak samen:



Figuur 3. Aanpak onderzoek

2.5.1 Opmerkingen over de scope van het onderzoek

De scope van het onderzoek is beperkt tot de AA en VA in spoor 4 en gericht op het functioneren van de IND. Hierbij is gevraagd de focus te leggen op het formuleren van verbetermaatregelen in de uitvoeringsprocessen en de interne sturing binnen de IND en niet op het aanscherpen van beleid en regelgeving.

De scope en de beperkte onderzoeksperiode zijn bepalend geweest voor de reikwijdte en diepgang van het onderzoek. Wij zijn ons er terdege van bewust dat de IND niet op zichzelf staat en dat het functioneren van de IND impact heeft op ketenpartners als COA en DT&V. Sommige van de maatregelen die we formuleren om de doorlooptijden te verkorten, hebben effecten op ketenpartners. Hoewel COA en DT&V via de klankbordgroep in het onderzoek betrokken zijn, is het betrekken van deze ketenpartners bij het nader prioriteren van verbetermaatregelen zinvol. Hier staan we in hoofdstuk 6 verder bij stil.

Verder hebben we in het onderzoek geconstateerd dat aanpassingen in beleid en regelgeving soms nodig zijn om verbetermaatregelen die het asielproces kunnen versnellen te realiseren. Dit speelt bijvoorbeeld bij maatregelen die het asielproces veranderen, bijvoorbeeld door procesdifferentiatie met een flexibele AA en afschaffen van het eerste gehoor. Daar waar (aanpassing van) beleid en regelgeving relevant is, hebben we dit als aandachtspunt benoemd bij de maatregelen.

2.5.2 Werkwijze en uitgevoerde activiteiten in het onderzoek

Bij de start van het onderzoek hebben we een documentenanalyse uitgevoerd. De IND heeft ons voorzien van een uitgebreide set van documenten variërend van procesbeschrijvingen, O&F-rapporten, jaarplannen, rapportages over instroom/doorstroom/uitstroom tot programma- en projectplannen en interne en externe rapportages over de IND. Deze uitgebreide set van documenten heeft samen met een werkbezoek aan het aanmeldcentrum in Ter Apel voor ons een belangrijke kennisbasis gelegd voor het onderzoek.

In de opstartfase hebben we met de IND en onze opdrachtgever JenV afspraken gemaakt over de organisatie van het project en de voortgangsgesprekken. Wekelijks hebben we met zowel de IND als JenV afzonderlijk overleg gehad om de voortgang van het onderzoek te bespreken. Daarnaast hebben we tweemaal overlegd met een klankbordgroep (zie bijlage 3 voor de samenstelling van de klankbordgroep); in de beginfase van het project om mede richting te geven aan het onderzoek en in de eindfase van het project om de resultaten te voorzien van feedback.

Na de opstartfase zijn we parallel aan de slag gegaan met de twee werkstromen. Binnen werkstroom 1 hebben we ten eerste de uitvoeringsprocessen van het aanmeldproces, de AA-procedure en de VA-procedure in kaart gebracht. Dit hebben we gedaan in procesworkshops met de medewerkers die direct bij de uitvoering betrokken zijn. Zij weten als geen ander tegen welke problemen zij aanlopen, wat werkt, wat hindert en welke maatregelen hen gaan helpen. We hebben samen met de IND de volgende activiteiten uitgevoerd:

- i. Toetsen van concept processchema's - opgesteld op basis van reeds beschikbare documentatie bij de IND - in een sessie met 4 operationeel managers binnen de IND;
- ii. Uitvoeren van 4 procesworkshops met medewerkers horen en beslissen om de uitvoeringsprocessen in kaart te brengen, bewerkingstijden en doorlooptijden te berekenen, overdrachtmomenten te beschrijven, knelpunten in de uitvoering te benoemen en gezamenlijk verbetermaatregelen te formuleren om die knelpunten te adresseren.

Binnen werkstroom 1 hebben we ten tweede de interne sturing geanalyseerd. Hiertoe hebben we drie interviews uitgevoerd en een uitgebreide analyse gedaan van relevante documentatie binnen de IND. Als bijzonder aandachtspunt hebben we in aparte interviews stil gestaan bij de mate waarin reeds ingezette maatregelen de gewenste effecten sorteren en welke rol ondersteunende diensten zoals bedrijfsvoering en HR (kunnen) spelen in de doorlooptijdreductie. Bijlage 3 bevat een overzicht naar functie van de medewerkers die we in het kader van het onderzoek hebben gesproken.

Binnen werkstroom 2 hebben we onderzocht welke kenmerken van zaken of personen de IND registreert, in welke fase deze registratie plaatsvindt en in hoeverre deze informatie wordt ontsloten in een datawarehouse omgeving. In samenspraak met medewerkers van de IND is de beschikbare informatie geïnventariseerd en vervolgens geanonimiseerd aan ons beschikbaar gesteld in de vorm van een dataset. De dataset omvat de instroom, uitstroom en werkvoorraad in spoor 4 voor de jaren 2018 en 2019.

Met behulp van de dataset zijn beschrijvende statistieken opgesteld die een beeld geven van de ontwikkeling van de instroom, uitstroom, werkvoorraad en doorlooptijden in de periode 2018-2019. Deze informatie heeft gediend als referentiekader voor de onderzoekers en is samen met de data-definities verwerkt in bijlage 2. In vervolg op de beschrijvende statistieken hebben we met behulp van regressieanalyse onderzocht in hoeverre specifieke kenmerken van zaken, zoals nationaliteit, leeftijd en geslacht, voorspellend zijn voor de doorlooptijd van een asielaanvraag. De focus lag op informatie die de IND direct bij de start van het asielp proces registreert, bijvoorbeeld tijdens het aanmeldgehoor. Wanneer die informatie voorspellend is voor de doorlooptijd van een asielaanvraag, kan deze kennis worden benut om zaken te differentiëren (bijvoorbeeld naar verwachte bewerkelijkheid of complexiteit) en te routeren naar een passend vervolg.

De resultaten van beide werkstromen hebben de basis gevormd voor onze analyse van de mogelijkheden om de doorlooptijden te verkorten. Alvorens we deze maatregelen hebben geformuleerd, hebben we eerst de grote hoeveelheid verzamelde informatie geordend aan de hand van een organisatie-model met zes organisatiegebieden (zie Figuur 4). Het resultaat hiervan is een probleemanalyse die zowel de harde (processen, organisatiestructuur, systemen) als de meer zachte (cultuuraspecten, gedrag) aspecten raakt.

De probleemanalyse vormt de basis voor de geformuleerde maatregelen. Deze maatregelen hebben we bij medewerkers van de IND en ketenpartners (COA en DT&V) getoetst in twee expertsessies. Het doel van de expertsessies was om de

geformuleerde maatregelen te verdiepen, te toetsen en te prioriteren. Dit om uiteindelijk te komen tot concrete maatregelen die op de korte (2020) en middellange termijn (2021 en verder) bijdragen aan verdere verkorting aan doorlooptijden en die gedragen zijn door de IND én ketenpartners. Samen met de deelnemers van de expertsessies hebben we per maatregel de haalbaarheid en wenselijkheid besproken, de impact op doorlooptijden en termijn waarop effecten te zien zijn bepaald, de samenhang met bestaande maatregelen beschreven en de aandachtspunten voor implementatie vastgesteld.

De expertsessies hebben een belangrijke rol gespeeld in onze werkwijze. Het betrekken van de medewerkers en managers van de IND en ketenpartners is volgens ons een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle implementatie van de geformuleerde maatregelen. Deze werkwijze vergroot niet alleen de kans dat de geformuleerde maatregelen recht doen aan de uitvoeringspraktijk, maar zorgt er ook voor dat de maatregelen gedragen worden door de IND.

Op basis van de uitkomsten van de expertsessies is een conceptrapportage opgesteld. Deze is op dinsdag 11 februari gedeeld met de IND en de leden van de klankbordgroep. De conceptrapportage hebben we op donderdag 13 februari besproken met de klankbordgroep, met ons aanspreekpunt binnen de IND en met onze opdrachtgever. De feedback hebben we verwerkt in een definitieve rapportage die op vrijdag 14 februari 2020 is aangeboden aan onze opdrachtgever, die deze rapportage direct heeft doorgestuurd aan de IND.

3 Probleemanalyse

3.1 Inleiding

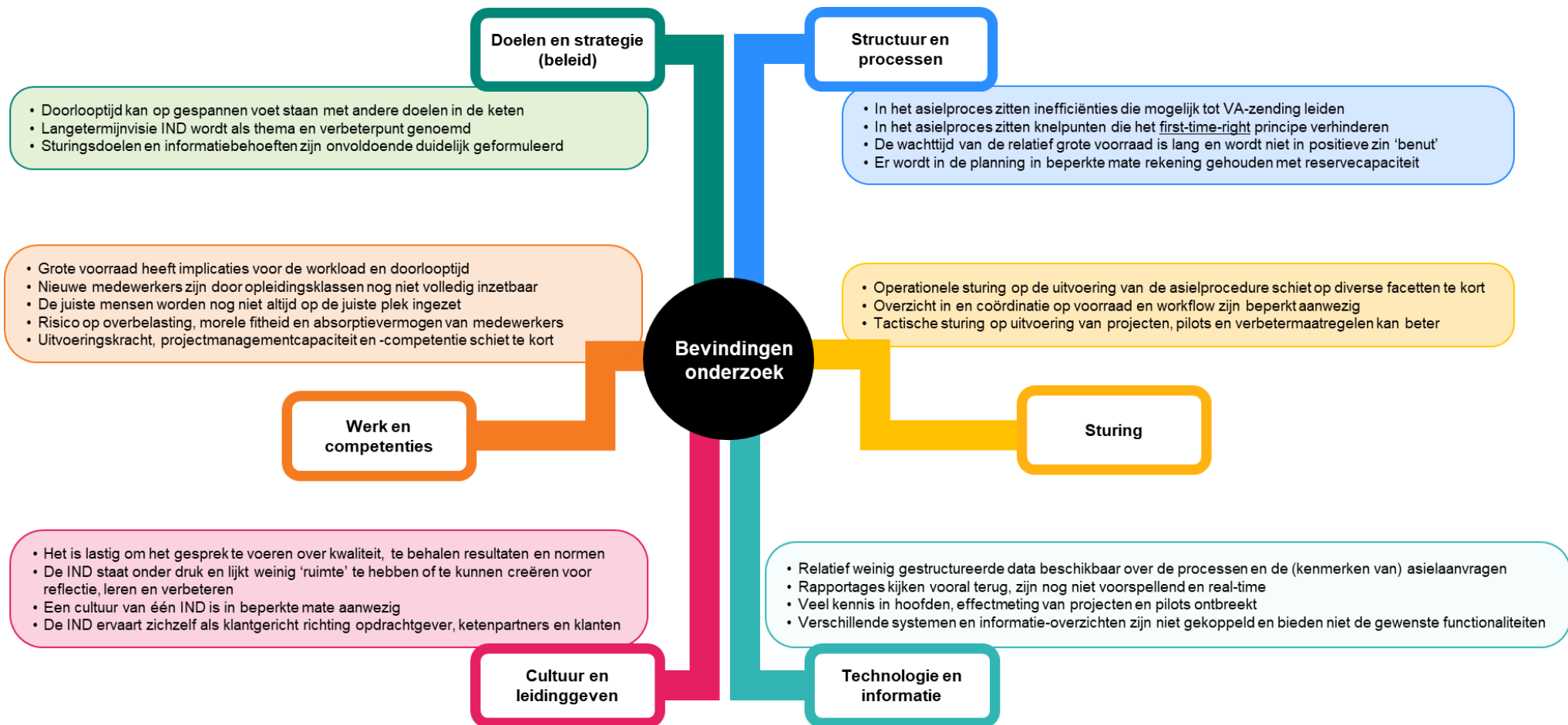
In de diverse interviews, workshops en documenten hebben we een grote hoeveelheid informatie verzameld die relevant is voor de vraagstelling van dit onderzoek. Om die informatie overzichtelijk te presenteren hanteren we een organisatiemodel met zes organisatiegebieden (Figuur 4). De focus van ons onderzoek ligt op de organisatiegebieden 'structuur en processen' en 'sturing', maar ook op de andere organisatiegebieden hebben we aspecten geconstateerd die een relatie hebben met de doorlooptijdenproblematiek binnen de IND. Goed in beeld brengen wat er op de verschillende organisatiegebieden speelt, helpt om de doorlooptijdenproblematiek te begrijpen en een perspectief te schetsen op 'waarom het gaat zoals het gaat bij de IND'. Hiermee leggen we de basis voor het inventariseren van maatregelen die de doorlooptijd kunnen verkorten, zoals gepresenteerd in hoofdstuk 5.

Per organisatiegebied zijn de belangrijkste bevindingen samengevat in Figuur 4 op de volgende pagina. Daarbij is het geenszins de bedoeling geweest om ieder organisatiegebied afzonderlijk te evalueren, maar enkel om de aandachtspunten vanuit doorlooptijd geordend te benoemen. Gegeven de bestaande problemen met doorlooptijden en de specifiek hierop gerichte vraagstelling ontstaat mogelijk onbedoeld een 'problem bias'. De bevindingen moeten daarom worden gelezen in het licht van de doorlooptijdenproblematiek en niet als een algemene evaluatie van de IND of van spoor 4.

Ieder van de organisatiegebieden en de daarin benoemde bevindingen wordt in het vervolg van dit hoofdstuk nader toelicht.



Figuur 4. Organisatiemodel als variant op de Leidse octaëder



Figuur 5. Belangrijkste bevindingen probleemanalyse geclusterd naar zes organisatiegebieden

Structuur en processen

3.2 Structuur en processen

We zien binnen het deelgebied structuur en processen een viertal knelpunten in de uitvoeringsprocessen van de asielprocedure: (1) in het asielproces zitten inefficiënties die ervoor zorgen dat een zaak mogelijk tot een VA leidt, (2) in het asielproces zitten knelpunten die het first-time-right principe hinderen, (3) de wachttijd is relatief lang en wordt niet in positieve zin benut en (4) er wordt in beperkte mate rekening gehouden met reservecapaciteit in de planning. Hieronder gaan we dieper in op elk van deze knelpunten. Hiermee benoemen we de meest significante zaken die wij hebben opgehaald in de procesworkshops.

3.2.1 In het asielproces zitten inefficiënties die mogelijk tot VA-zending leiden

Om te beginnen zitten er in het asielproces inefficiënties die er soms voor zorgen dat een AA-zaak leidt tot een VA-zending. Dat kan komen door verschillende oorzaken:

- a. *Er zijn verschillende knelpunten omtrent het aanmeldformulier.* Het uitgangspunt van het aanmeldformulier is dat een klant voorafgaand aan het aanmeldgehoor informatie verstrekt bij de aanmeldbalie, waardoor het aanmeldgehoor efficiënter kan verlopen. Nu zijn er regelmatig technische problemen met het digitaal aanmeldformulier (DAF) en worden niet altijd de juiste (of juist onnodige) vragen gesteld. Ook is het aanmeldformulier in sommige gevallen niet inhoudelijk ingevuld.. Dit komt doordat er in het formulier regelmatig wordt verwezen naar het aanmeldrelaas, waardoor de medewerker horen en beslissen meer tijd kwijt is en niet de voordelen ervaart van het gebruik van het aanmeldformulier. Belangrijk om te vermelden is dat door de lange wachttijden het aanmeldgehoor aan waarde inboet doordat de zaak lange tijd stil heeft gelegen;
- b. *Het gehoor loopt niet zoals gepland.* Bijvoorbeeld doordat een klant onverwacht kort voor het gehoor een flink aantal (nog niet vertaalde) documenten en/of media aanlevert. Dat kan fysiek, maar ook digitaal via een USB-stick of een telefoon. Deze documenten moeten dan aan het begin van het gehoor worden geïnterpreteerd in samenspraak met de tolk. Voor de USB-

sticks of telefoons geldt dat de medewerkers horen en beslissen deze niet tijdens het gehoor kunnen uitlezen. Soms zijn ook documenten zoals het digitaal aanmeldformulier (DAF) niet beschikbaar door technische problemen. Een andere reden waardoor het gehoor niet loopt zoals gepland is dat de medewerker horen en beslissen van tevoren niet op de hoogte is van het motief van de klant, waardoor een gehoor in sommige gevallen (veel) langer uitvalt dan van tevoren mee rekening gehouden is. Ook loopt het gehoor soms niet zoals gepland doordat tolken of klanten niet of te laat komen opdagen. Ook blijken medewerkers horen en beslissen soms ingepland te zijn op een verificatie eerste gehoor dat uiteindelijk een uitgebreid eerste gehoor blijkt te zijn. Omdat een uitgebreide eerste gehoor meer tijd in beslag neemt, loopt het gehoor niet volgens de planning van de medewerker en komt de medewerker in de knel met andere gehoren die zijn gepland op die dag;

- c. *Er zijn relatief veel overdrachtsmomenten in het proces.* Een belangrijk inrichtingsprincipe voor doorlooptijdreductie is de vermindering van overdrachtsmomenten in processen. Het uitvoeren van een proces met meerdere overdrachten leidt tot wachttijd, vertraging en maakt het proces ook gevoeliger voor fouten. Hoewel het uitgangspunt is dat een medewerker een spoor 4-zaak in zijn volledigheid behandelt (zaakverantwoordelijkheid), blijkt dat er in ongeveer de helft van alle spoor 4-zaken meerdere (soms tot wel 4) medewerkers betrokken zijn bij een zaak. Dat komt doordat medewerkers maar voor een deel van het proces zijn opgeleid of omdat vanuit het vierogen-principe de hoorder en beslisser bewust andere personen zijn;
- d. *De invulling van de zaakverantwoordelijkheid schiet soms tekort.* De zaakverantwoordelijkheid is systeemtechnisch weliswaar ingeregeld, maar in de praktijk is een zaak niet altijd gekoppeld aan de juiste medewerker. Zo komt het voor dat een medewerker die zaakverantwoordelijk is voor een zaak gecontacteerd wordt door bijvoorbeeld een gemachtigde, terwijl de medewerker niet op de hoogte is van de zaak, omdat deze de zaak niet daadwerkelijk in behandeling heeft. De medewerker die de notificatie eigenlijk had moeten ontvangen, ontvangt deze niet of te laat waardoor deze

-
- medewerker onvoldoende tijd heeft om de actie op te pakken. Dit punt hangt nauw samen met het vorige knelpunt van vele overdrachtmomenten;
- e. *Het niet op tijd af kunnen ronden van een beoordeling.* Medewerkers in de procesworkshops geven aan dat het geregeld gebeurt dat een beoordeling op dag 5 of dag 7 (inwilliging of afwijzingen van de zaak) niet binnen de beschikbare tijd kan worden afgerond, omdat bij de planning vooraf niet bekend is hoe complex de asielaanvraag is. Dit zorgt ervoor dat een AA-zaak soms (exacte cijfers ontbreken) leidt tot een VA-zending, terwijl dit met een relatief beperkte extra tijdsinvestering kan worden voorkomen.

3.2.2 *In het asielproces zitten knelpunten die het first-time-right principe hinderen*

Het first-time-right principe houdt in dat een asielzaak die het proces instroomt ook direct het proces kan doorlopen zonder onnodige verstoringen of correcties. In de uitvoeringsprocessen van spoor 4 kwamen wij zaken tegen die het first-time-right principe hinderen:

- a. *De 'minuut' wordt niet goed gevuld.* De minuut is een belangrijk overdrachtsdocument dat informatie bevat over de status en bijzonderheden van een asielaanvraag. Dat dit document niet (goed) wordt bijgewerkt of onduidelijkheden bevat, heeft als gevolg dat medewerkers die met een zaak aan de slag willen gaan onvolledig worden geïnformeerd. Zij moeten dan eerst de medewerker die eerder betrokken was op de zaak benaderen. Dit knelpunt speelt bijvoorbeeld bij de situatie waarbij een AA-zaak heeft geleid tot VA-zending en de overdracht bij een (aanvullend) nader gehoor tekort schiet. Een onvolledige minuut zorgt op dat moment voor onnodig werk, kwaliteitsverlies en de zaak loopt mogelijk vertraging op;
- b. *De kwaliteit van het gehoor is niet altijd op het gewenste niveau.* Onder deze noemer horen we knelpunten van verschillende aard. Medewerkers horen en beslissen geven aan dat vragen vanuit het eerste gehoor nu soms

doorgeschoven worden naar het nader gehoor door tijdgebrek. Ook begrijpen we dat er diversiteit is in de uitvoering en verslaglegging van het gehoor. De omvangrijke nieuwe instroom speelt ook een rol, waarbij medewerkers in opleiding nog niet volledig gekwalificeerd zijn. Sommige medewerkers zijn opgeleid om te horen, maar nog niet om te beslissen en andersom. Ook geldt dat complexe zaken niet altijd goed te behandelen zijn door iemand die nog weinig ervaring heeft als medewerker horen en beslissen. Individueel of in samenhang zorgen deze knelpunten ervoor dat het proces in een volgende stap correctie of aanvulling behoeft en daardoor vertraging oploopt.

3.2.3 *De wachttijd is lang en wordt niet in positieve zin benut*

Een belangrijk knelpunt voor de uitvoeringsprocessen is dat de voorraad op dit moment te groot is om met de beschikbare capaciteit binnen de daarvoor geldende normdoorlooptijd te worden verwerkt. Eind 2019 was de gemiddelde wachttijd van een asielaanvraag in spoor 4 opgelopen tot gemiddeld 7 maanden². Een grote voorraad en lange wachttijd pakt vanzelfsprekend negatief uit voor de doorlooptijd en is daarmee onwenselijk. Dat neemt niet weg dat de wachttijd ook in positieve zin benut kan worden, bijvoorbeeld door te zorgen dat het dossier op orde is en de zaak bij de start van de AA klaar is om inhoudelijk te worden behandeld. Op dit moment is er weinig zicht op de zaken die in de voorraad zitten en wordt de wachttijd niet benut om de verdere procesdoorgang te bevorderen. In aanmeldcentrum Zevenaar loopt sinds begin 2020 een pilot die ertoe moet leiden dat de benodigde documenten voorafgaand aan de start van de AA aanwezig en gecontroleerd zijn. Dit is een goed voorbeeld van het benutten van de wachttijd.

² Gebaseerd op de aan ons verstrekte dataset uit 2018/2019 en berekend als de tijd tussen de juridische startdatum en de datum van het eerste gehoor.

3.2.4 Er wordt in de planning in beperkte mate rekening gehouden met reservecapaciteit

Reservecapaciteit in de planning is nuttig wanneer je rekening wenst te houden met onverwachte gebeurtenissen zoals ziekte van medewerkers en het niet op komen dagen van klanten of gemachtigden. Wanneer je dit doet, verminder je het aantal procesverstoringen en vergroot je de kans op 'flow' in het proces. Op dit moment gebeurt het regelmatig dat de klant, tolk of gemachtigde niet of te laat op komt dagen of dat er een medewerker ziek is. Wanneer een gehoor dan opnieuw ingepland moet worden, kan dit een aantal weken duren. Dit komt omdat de plancapaciteit volledig is volgeboekt en er geen ruimte meer is om onverwachte gebeurtenissen op te vangen. Dit leidt tot een verlenging van de doorlooptijd.



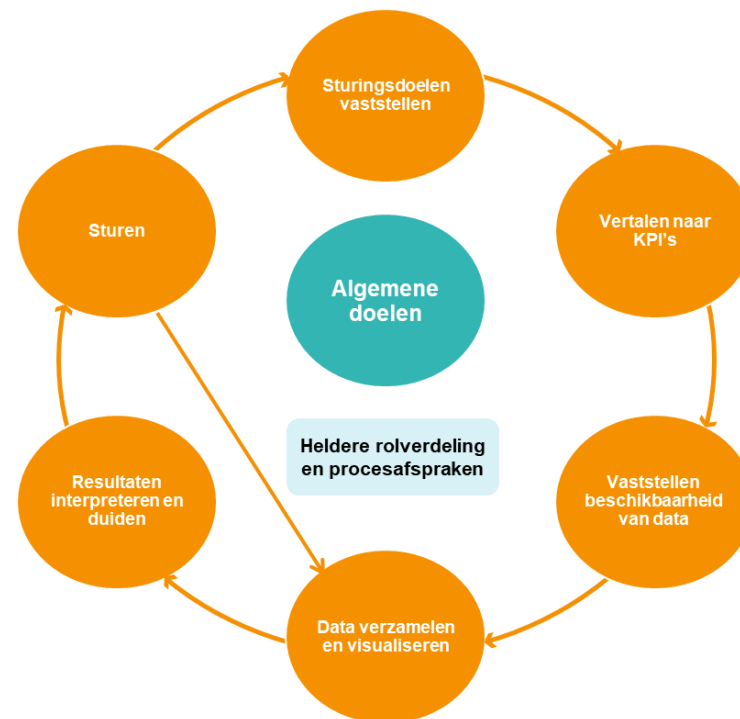
3.3 Sturing

Bij het analyseren van de interne wijze van sturing binnen de IND, hebben we twee niveaus van sturing in ogenschouw genomen. We hebben ten eerste gekeken naar de operationele sturing: de sturing binnen de IND op de dagelijkse uitvoering van de AA- en VA-procedure in spoor 4. Hierbij hebben we ook aandacht gegeven aan de sturing op de instroom van asielzaken en op de voorraad (zowel de AA-voorraad als de VA-voorraad). Ten tweede hebben we gekeken naar de tactische sturing: de sturing binnen de IND op de uitvoering van projecten, pilots en verbetermaatregelen.

In ons onderzoek is duidelijk naar voren gekomen dat de sturing op beide niveaus op diverse facetten tekort schiet. In deze paragraaf zoomen we in op de diverse tekortkomingen in de interne wijze van sturing binnen de IND op achtereenvolgens operationeel en tactisch niveau en laten daarbij zien welke stappen de IND daarin al onderneemt. Hierin betrekken we ook de belangrijkste inzichten van de rapportage van KPMG 'Review sturing op cijfers' van 23 januari 2020.

In onze analyse van de operationele sturing maken we gebruik van de sturingsloop (zie Figuur 6). Goede inrichting van sturing vraagt om een integrale en structurele aanpak en de sturingsloop is een goed toetsingskader om vast te stellen in welke

mate de IND deze integrale en structurele aanpak realiseert. De sturingsloop beschrijft de stappen die de IND moet nemen om de interne sturing goed in te richten. Aan de hand van de verschillende onderdelen van de sturingsloop beschrijven we de verbeterpunten in de operationele sturing.



Figuur 6. De sturingsloop

3.3.1 Operationele sturing schiet op diverse facetten te kort

Een belangrijke bevinding van ons onderzoek is dat de operationele sturing op de uitvoering van de asielprocedure op diverse facetten tekort schiet onder andere omdat het benodigd instrumentarium (zoals operationele sturingsinformatie) voor operationeel managers ontbreekt. Kortgezegd kunnen we stellen dat de operationele sturing binnen de IND op dit moment beperkt is ingericht. We zien echter ook dat de

IND druk bezig is om de operationele sturing op een aantal onderdelen te verbeteren. Zo loopt er sinds eind 2019 een project om te komen tot een 'realtime IND-dashboard' vanuit INDiGO (het centrale informatiesysteem van de IND) op zaakniveau. Komende maanden wordt het dashboard geïmplementeerd en beschikbaar gesteld voor operationeel managers en medewerkers.

Er liggen verschillende oorzaken ten grondslag aan de beperkte operationele sturing. Deze hebben betrekking op verschillende onderdelen van de sturingsloop en lichten we naar volgorde van de stappen binnen de sturingsloop toe.



3.3.1.1 Sturingsdoelen en informatiebehoeften zijn onvoldoende duidelijk geformuleerd

Het doorlopen van de sturingsloop start bij het vaststellen van de algemene doelen zoals het afdoen van de asielaanvragen binnen de wettelijke termijnen. Hieruit volgt waarop de IND wil gaan sturen (de sturingsdoelen) zoals de doorlooptijden per asielspoor. Uit verschillende gesprekken blijkt dat het binnen de directie A&B onvoldoende duidelijk is gemaakt wat de informatiebehoefte ten behoeve van de sturing is. Het is op operationeel niveau onduidelijk wat de sturingsdoelen zijn en welke informatie managers structureel willen ontvangen om deze sturing mogelijk te maken. Nu worden er binnen de directie vaak losse informatieverzoeken uitgevraagd en zijn er veel losse Excel-overzichten en dashboards die periodiek op diverse niveaus worden gedeeld en deels overlappend zijn.

Deze analyse is in lijn met de bevinding van KPMG dat directies moeite hebben om hun behoefte aan stuurinformatie duidelijk te formuleren en dat er een gefragmenteerd landschap is van management- en stuurinformatie als gevolg van een gebrek aan interne coherentie omtrent de benodigde stuurinformatie.

3.3.1.2 Belangrijke sturingsinformatie op operationeel niveau ontbreekt

De volgende stap in de sturingsloop na het vaststellen van sturingsdoelen is het vertalen van de sturingsdoelen naar KPI's (key performance indicators die iets zeggen over de prestaties van de IND) waarover informatie te verzamelen zoals bijvoorbeeld het gemiddeld aantal weken doorlooptijd per asielspoor, het gemiddelde

bestede aantal uur per dossier en het aantal dossiers per medewerker. Deze set van KPI's noemen wij sturingsinformatie. Uit ons onderzoek blijkt dat er belangrijke sturingsinformatie op operationeel niveau ontbreekt op verschillende onderdelen:

1. Ten eerste ontbreekt informatie over (prestaties van) locaties, teams en de medewerkers daarin. Er is nu geen informatie beschikbaar voor managers en medewerkers over KPI's als het gemiddelde bestede aantal uur per AA-zaak en VA-zaak (uitgesplitst naar onderdelen van een AA-zaak en VA-zaak zoals een eerste gehoor of nader gehoor) per medewerker, het aantal lopende zaken per medewerker en team (caseload) en het aantal afgeronde zaken per medewerker en per team per periode. Het is hierdoor voor tactisch en operationeel managers niet zichtbaar genoeg wat de productie en caseload van teams en individuele medewerkers is. Als 10 medewerkers 125% productie leveren en 10 medewerkers 75% productie leveren valt dat niet op. Daarnaast kijkt de IND bij productie nu alleen naar het aantal zaken dat een medewerker afrondt (beschikking, afwijzing), terwijl een zaak bestaat uit meerdere deelproducten zoals een eerste gehoor, nader gehoor of een beoordeling. Omdat sommige medewerkers - door hun lopende opleiding - alleen maar gehoren uitvoeren, komt dat nu niet terug in de cijfers over hun productie. Door het voorgaande is de operationele sturing beperkt. De IND verzamelt deze informatie wel, maar moet deze nog ontsluiten. In het 'realtime IND-dashboard' dat de komende maanden wordt geïmplementeerd zal deze informatie zichtbaar worden;
2. Ten tweede ontbreekt informatie over het aantal medewerkers spoor 4 en de productiecapaciteit per medewerker, per team en per locatie. Tijdens verschillende gesprekken is duidelijk geworden dat de IND moeite heeft om hierover juiste en actuele cijfers op te leveren. De IND heeft nu enkel losse Excel-overzichten (het zogenaamde 'regenboogoverzicht') met daarin informatie over de (normatieve) productiecapaciteit, competenties en specialismen van elke medewerker. Door het ontbreken van een koppeling met INDiGO is het voor de IND lastig om, op basis van de (verwachte) instroom, de ontwikkeling in de voorraad te voorspellen;
3. Ten derde ontbreekt informatie over de precieze bewerkingstijden en normen binnen de AA en VA per 'product'. Jaarlijks vindt een extern tijdschrijfonderzoek



plaats op (onder andere) spoor 4 en de daaronder vallende onderdelen zoals het eerste gehoor en het nader gehoor. De normen voor de verschillende onderdelen binnen de AA worden echter niet gedifferentieerd naar bijvoorbeeld nationaliteit en asielmotief, waardoor de normen een gemiddelde vormen voor alle zaken binnen spoor 4. Dit terwijl de complexiteit en bewerkelijkheid per zaak - vooral door nationaliteit en asielmotief - sterk van elkaar verschillen. Ook voor VA-zaken constateren we dat er beperkt inzicht is in de benodigde tijd om een VA-procedure af te ronden. De normen worden eenmaal per jaar vastgesteld, waardoor ze ook 'gevoelig' zijn voor de mix van nationaliteiten en asielmotieven op het moment van de meting. Een maand na de meting kan deze mix anders zijn met andere normtijden tot gevolg. Verder gebruikt de IND de normtijden nu enkel voor het opstellen van het kostprijsmodel en niet voor operationele sturing en de planning;

4. Ten vierde ontbreekt informatie over het aantal verstoringen en de redenen waarom een AA-zaak leidt tot VA-zending. Nu registreert de medewerker in de 'minuut' een wachttreden of reden voor VA-zending, maar dit is niet terug te zien in INDiGO. De IND kent het aantal zaken dat blijft liggen of VA wordt gestuurd, maar gevraagd naar de redenen moet de IND dit per zaak uit het dossier onderzoeken. Op sommige locaties wordt een werkwijze gehanteerd waarbij de medewerker, zodra een AA-zaak leidt tot VA-zending, de zaak aanmeldt bij de VA-coördinatoren van de betreffende locatie en daarbij de reden VA-zending opgeeft. Deze werkwijze wordt niet op alle locaties gehanteerd en is geen standaardwerkwijze binnen de IND. Doordat deze informatie wordt gemist, is er beperkt inzicht in de knelpunten in de uitvoering van de AA-procedure en is onvoldoende duidelijk waarop de IND in de uitvoering van de AA-procedure moet focussen om VA-zendingen te voorkomen.

Bovenstaande analyse is in lijn met de bevinding van KPMG dat er geen operationele Proces Prestatie Indicatoren (PPI's) gedefinieerd zijn die de actuele en gewenste processituatie laten zien en dat er op operationeel niveau minder indicatoren zijn dan op strategisch niveau, terwijl men op operationeel niveau juist meer indicatoren zou verwachten.

3.3.1.3 INDiGO wordt niet goed gevuld door de medewerkers

De volgende stap in de sturingsloop na het vertalen van de sturingsdoelen naar KPI's is het verzamelen en visualiseren van de data en het vaststellen van de beschikbaarheid van de data. Nu de IND is gestart met het project om te komen tot een 'realtime IND-dashboard' vanuit INDiGO en bepaalde data voor het eerst inzichtelijk gemaakt wordt, blijkt wat de kwaliteit van de data is. Dit leidt tot het inzicht dat medewerkers niet alle velden (zoals de wachttreden) binnen INDiGO juist en volledig vullen. Hieraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag.

Ten eerste lijkt er nog weinig besef te bestaan bij medewerkers dat het foutief of onvolledig vullen van INDiGO de mogelijkheden tot sturing beperkt. Ten tweede is er weinig sturing door de operationeel managers om de medewerkers velden goed en volledig te laten vullen. Dit komt ook omdat de mate waarin medewerkers de velden goed vullen nu niet inzichtelijk is voor de operationeel managers. Ten derde is de inrichting van INDiGO als systeem een aandachtspunt. INDiGO is 'open' ingericht waardoor het mogelijk is om een proces af te ronden zonder dat alle, volgens het handboek verplichte, velden zijn ingevuld. Tegelijkertijd geven medewerkers aan dat sommige velden die niet belangrijk zijn juist blokkerend werken. Medewerkers geven in de procesworkshops ook aan dat de inrichting van INDiGO beter kan aansluiten bij de praktijk, zoals het gebruik van meer passende categorieën bij (verplichte) velden.

Bovenstaande analyse is in lijn met diverse bevindingen van KPMG zoals de bevinding dat de kennis bij gebruikers van INDiGO onvoldoende is waardoor data-invoer incorrect plaatsvindt, dat er te weinig besef is dat foutief/onvolledig invullen van de systemen leidt tot vervuilde stuurinformatie, dat operationeel managers zich niet genoeg verantwoordelijk voelen om ervoor te zorgen dat de data die wordt ingevoerd in bronsystemen correct is, dat door de keuze voor INDiGO met veel vrijheid voor gebruikers de datakwaliteit achteruit is gegaan en dat in bronsystemen weinig datakwaliteit wordt afgedwongen door de architectuurprincipes die ten grondslag liggen aan de systemen.





3.3.1.4 Monitoring op basis van operationele sturingsinformatie is beperkt

De volgende stap in de sturingsloop is het interpreteren en duiden van resultaten. We constateren dat door de ontbrekende operationele sturingsinformatie er nu weinig monitoring plaatsvindt vanuit de operationele managers. Hierbij speelt mee dat er geen doelstellingen op het niveau van medewerkers en teams zijn geformuleerd en precieze normen voor 'producten' binnen de AA en VA ontbreken. Er wordt nu gebruik gemaakt van een OBEYA-format om de resultaten van de locaties en teams te bespreken, maar deze informatie is generiek en van tactisch en niet van operationeel niveau. Een dashboard met sturingsinformatie op operationeel niveau waarop managers kunnen inloggen om 'realtime' de resultaten van medewerkers, teams en locaties te zien ontbreekt.

Naast de verbetermogelijkheden in de monitoring op het niveau van medewerkers en teams, is de monitoring op de voorraad (zowel de AA-voorraad als de VA-voorraad) ook voor verbetering vatbaar. De zaken waarvoor een aanmeldgehoor heeft plaatsgevonden en die nu in afwachting zijn van de start van de AA-procedure vormen samen de AA-voorraad. Er is enerzijds geen monitoring en beheer op deze zaken en anderzijds worden notificaties die binnenkomen op een zaak (denk aan mededelingen van de advocaat, klachten) niet opgepakt. Daarnaast is er weinig overzicht en grip op de stand van zaken en benodigde acties van VA-zaken. Zoals eerder gemeld, wordt op sommige locaties wel een werkwijze gehanteerd waarbij de medewerker, zodra een AA-zaak leidt tot VA-zending, de zaak aanmeldt (inclusief reden VA-zending) bij de VA-coördinatoren van de desbetreffende locatie. De VA-coördinatoren monitoren vervolgens met behulp van de VA-monitor de voortgang. De VA-coördinatoren proberen grip te krijgen op de VA-zaken door Excel-bestanden van alle VA-zaken bij te houden met daarin een overzicht van de stand van zaken en de benodigde actie per VA-zaak. Deze werkwijze is niet op alle locaties ingericht.

Op sommige locaties is de bezetting van de VA-coördinatie gekrompen. Hierdoor is de planning van vervolgvacatures voor de VA minder gestructureerd. De Commissie Van Zwol constateerde al dat het laten liggen van complexe zaken contraproductief werkt. Daarnaast is er binnen de IND weinig zicht op hoe VA-zaken zijn verdeeld over

de locaties waardoor sommige locaties veel beslissbare VA-zaken in de voorraad hebben, terwijl andere locaties geen beslissbare VA-zaken in de voorraad hebben.

3.3.1.5 Het "goede gesprek" tussen medewerker en operationeel manager vindt niet plaats

In de sturing is het individuele gesprek tussen medewerker en operationeel manager over behaalde resultaten, kwaliteit en werkdruk een wezenlijk onderdeel. We constateren op basis van gesprekken met medewerkers en managers dat dit goede gesprek nog niet (regelmatig) plaatsvindt. Hieraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag die eerder zijn benoemd zoals een gebrek aan operationele sturingsinformatie, geen teamdoelstellingen en persoonlijke afspraken, ontbrekende normen voor onderdelen binnen de AA en VA (zoals eerste gehoor en nader gehoor), maar ook het feit dat het binnen de IND lastig blijkt te zijn om het gesprek te voeren over te behalen resultaten en normen (zie paragraaf 3.5). Hierdoor ontbreekt op het niveau van de medewerker een leercyclus met aanknopingspunten om de productiviteit en kwaliteit te verbeteren en tijdig in te grijpen bij overbelasting van medewerkers. Dit laatste vormt in de huidige werksituatie binnen de directie A&B, met kenmerken als een grote belasting op medewerkers en een hoog ziekteverzuim, een serieuze tekortkoming.

3.3.2 Tactische sturing op projecten, pilots en verbetermaatregelen kan beter

Een andere belangrijke bevinding van ons onderzoek is dat de tactische sturing op de uitvoering van projecten, pilots en verbetermaatregelen binnen de directie A&B beter kan. Tijdens de uitvoering van ons onderzoek is ons opgevallen dat de IND al een groot aantal (en in onze ogen ook verstandige) maatregelen neemt om de doorlooptijden van de algemene en de verlengde asielpprocedure in spoor 4 te verkorten. Er bestaat binnen de directie A&B een overzicht van 40 maatregelen om doorlooptijden te verkorten en snelle doorstroom in het proces te bevorderen. Deze lijst is illustratief voor onze analyse dat de IND al veel ideeën heeft om de doorlooptijden te verkorten en dat het bij de IND niet ontbreekt aan denkkraft. Waar het bij de IND wel aan ontbreekt, lichten we hieronder in een aantal punten toe. Beperkte uitvoeringskracht en projectmanagementcapaciteit en -competentie spelen



hierin ook een rol, maar deze onderdelen behandelen we bij het organisatiegebied 'Werk en competenties' (zie paragraaf 3.6).

3.3.2.1 Weinig overzicht van en regie op uitvoering en implementatie van maatregelen

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de maatregelen binnen de directie A&B is voor het grootste gedeelte lokaal bij medewerkers en managers belegd. Hierdoor ontbreekt bij medewerkers het overzicht van alle maatregelen en de relaties tussen de maatregelen. Uit verschillende gesprekken blijkt dat medewerkers onvoldoende weet hebben van de verschillende projecten, pilots en verbetermaatregelen die lopen op andere locaties. Vaak zijn dit juist maatregelen waarvoor brede toepassing wenselijk zou zijn. Daarnaast constateren we dat per maatregel de rollen, taken en verantwoordelijkheden verschillend georganiseerd zijn. Eigenaarschap en verantwoordelijkheid omtrent verbetermaatregelen is niet altijd duidelijk belegd binnen de directie A&B.

De lijst met 40 maatregelen wordt op dit moment gemonitord door één medewerker binnen de IND met als opdracht om de uitvoering van maatregelen actief te monitoren en aan te jagen. De lijst met maatregelen is verder in portefeuille belegd bij één van de MT-leden binnen de directie A&B. Omdat er per maatregel niet altijd duidelijke doelstellingen zijn geformuleerd en een nulmeting en eindmeting vaak ontbreken, ontbreekt een overzicht van de voortgang en effecten van de maatregelen. Het daadwerkelijk regie voeren op de uitvoering en implementatie van maatregelen is daarom lastig.

3.3.2.2 Prioriteitstelling en focus van maatregelen ontbreekt

Veel maatregelen binnen de IND worden door bestuurlijke druk in gang gezet. Daarnaast komen er, mede door de lean filosofie waarvoor is gekozen, van onderaf in de organisatie veel verbeterinitiatieven op gang. Hierdoor blijft het aantal maatregelen groeien. We zien dat de IND heel ambitieus is en in haar jaarplannen veel doelstellingen formuleert. Tegelijkertijd zien we, mede door het voorgaande, dat de focus van maatregelen ontbreekt. In de lijst van maatregelen en in de gesprekken constateren we een gebrek verder aan prioriteitenstelling vanuit de IND. Hierdoor

loopt de IND het risico dat ze de beschikbare capaciteit versnipperd inzet en daarmee op de verschillende maatregelen onvoldoende vooruitgang boekt. Wat hierin niet helpend is, is dat de lijst van 40 maatregelen sterk uiteen loopt in aard en omvang. Sommige maatregelen betreffen kleine procesoptimalisaties en andere maatregelen betreffen een ingrijpend procesherontwerp en andere vragen wijzigingen in beleid en politieke besluitvorming.

3.3.2.3 Samenhang en verbinding tussen maatregelen kan beter

Mede doordat er maatregelen ontstaan van bovenaf door bestuurlijke druk en van onderaf door de lean filosofie, is aandacht nodig voor de samenhang en verbinding tussen maatregelen. De 40 maatregelen zijn thematisch gecategoriseerd op (1) beleidsmatige aanpassingen, (2) maatregelen rondom capaciteit en (3) maatregelen rondom slimmer werken. Een deel van de maatregelen ligt bij de directie SUA (de maatregelen op het gebied van beleid) en een deel van de maatregelen ligt bij de directie A&B. Daarnaast zijn er ook lokale verbeterinitiatieven die centraal niet inzichtelijk zijn. Uit de diverse gesprekken met de IND ontstaat het beeld dat de samenhang en verbinding tussen de maatregelen beperkt worden besproken en gemonitord.

Technologie en informatie

3.4 Technologie en informatie

3.4.1 *Relatief weinig gestructureerde data beschikbaar over de processen en de (kenmerken van) asielaanvragen*

Als onderdeel van ons onderzoek hebben we de IND gevraagd welke informatie - in de vorm van gestructureerde data - zij registreert en ontsluit in haar datawarehouse. Daarbij is de gedachte dat alle informatie over de asielaanvraag en de persoon achter de aanvraag (denk aan nationaliteit, asielmotiveel, alleenreizend of in gezelschap, opleidingsniveau, et cetera) relevant kan zijn in het onderzoeken naar welke kenmerken bepalend - en daarmee voorspellend - zijn voor de doorlooptijd. Met die kennis is de IND vervolgens in staat om haar processen efficiënter in te richten.

De IND heeft ons een dataset geleverd met de actuele voorraad en de in- en uitstroom van asielaanvragen in de jaren 2018 en 2019. Dit bestand heeft uitsluitend betrekking op eerste asielaanvragen in spoor 4 en bevat geen herhaalde aanvragen en geen zijinstroom. De belangrijkste conclusie is dat de IND op dit moment beperkt gestructureerde data registreert in haar datawarehouse. Naast aantallen, doorlooptijd, wettelijke termijn en procedure (AA/VA) is de registratie van specifieke kenmerken van de asielaanvraag/asielzoeker beperkt tot nationaliteit, geslacht en leeftijd (met AMV als bijzondere subcategorie). Informatie over het verloop van de procedure tussen de juridische startdatum en de beslissing is beperkt aanwezig en onvolledig. Zo is voor 30% van alle VA zaken (2.254 van de 7.454 in ons bestand) geen startdatum AA geregistreerd, terwijl deze wel de AA hebben doorlopen. Dit wijst op onzuiverheden in de registratie. Voor een beschrijving van de door de IND geleverde dataset verwijzen wij naar Bijlage 2.

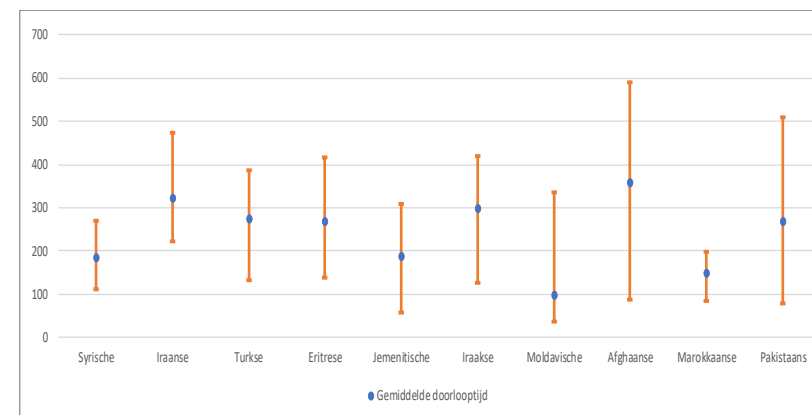
Een kanttekening bij het bovenstaande is dat de IND in het digitale dossier van de individuele asielzoeker vanzelfsprekend wel detailinformatie over de aanvraag en de persoon registreert. Deze informatie is vastgelegd in tekstvelden en daarmee ongestructureerd. Er wordt geëxperimenteerd met text mining om deze informatie te ontsluiten in het datawarehouse, maar dit staat nog in de kinderschoenen. Specifiek ten aanzien van het asielmotief gelden er ook wettelijke beperkingen. De IND mag het asielmotief pas vragen en registreren bij het nader gehoor in de AA. Dat is een gemis, aangezien het asielmotief - zeker in combinatie met de nationaliteit - naar verwachting van de IND veel zegt over het verdere verloop van het asielproces. In hoofdstuk 5 komt dit terug bij het overzicht van de verbetermaatregelen.

3.4.2 Rapportages kijken vooral terug, zijn nog niet voorspellend en realtime

In het verlengde van de constatering dat de IND beperkt gestructureerde data over het proces en de asielaanvragen registreert, kan worden geconcludeerd dat de verzamelde informatie met name 'terugkijkt'. We hebben weinig voorbeelden gevonden van informatietoepassingen die vooruit kijken en voorspellen. In het Programma Flexibilisering Asielketen wordt nu in samenwerking met de TU Delft gewerkt aan scenariomodellen waarmee toekomstige ontwikkelingen en maatregelen

kunnen worden doorgerekend. Naar ons begrip zijn deze modellen nog in ontwikkeling en richten zij zich primair op beleidsontwikkeling en niet op het ondersteunen van de operationele sturing.

Op basis van de aan ons ter beschikking gestelde dataset hebben we verkend in hoeverre deze data voorspellend zijn voor de doorlooptijd van een asielaanvraag. Dit hebben we onderzocht aan de hand van statistische modellen (regressieanalyse) en machine learning (clusteranalyse en beslisbomen). De overkoepelende bevinding is dat de beschikbare data - zoals hierboven al toegelicht - beperkt is in het aantal kenmerken en daarnaast onzuiverheden bevat. Als gevolg hiervan is de voorspellende waarde van de data ook beperkt. Dat neemt niet weg dat er een duidelijke relatie ligt tussen nationaliteit en doorlooptijd, zoals zichtbaar in Figuur 7 hierna. Daarnaast verklaren de kenmerken nationaliteit, geslacht en AMV samen circa 20% van alle variatie in het halen van de wettelijke termijn voor een beslissing. Het is aannemelijk dat een rijkere dataset, waarin meer kenmerken van de asielaanvragen worden geregistreerd, een grotere voorspellende kracht zal hebben. Dit komt terug in hoofdstuk 5 waar we onder andere ingaan op verbeteringen in de informatievoorziening.



Figuur 7. Minimum, maximum en gemiddelde doorlooptijd in dagen naar nationaliteit (gebaseerd op de uitstroom in de jaren 2018 en 2019)

Verder geven medewerkers met betrekking tot de rapportages aan dat er nog veel wordt gewerkt met losse Excel-overzichten en met dashboards in PDF-vorm. De behoefte is om mensen zelf te laten inloggen in een 'clickable dashboard' in plaats van wekelijks/maandelijks rapportages op te sturen om daarmee altijd realtime inzicht te geven en mogelijkheden te bieden om specifieke informatie zelf te bekijken. Nu bestaan er vele verschillende dashboards en overzichten die soms overlappend zijn of net een andere insteek hebben. Dit komt omdat sommige overzichten en dashboards zijn opgesteld in het verleden om een reden (bijvoorbeeld in crisistijden) en mensen er nu aan gewend zijn om deze te ontvangen.

3.4.3 Veel kennis zit in hoofden, effectmeting van projecten en pilots ontbreekt

In de diverse interviews en workshops zijn de medewerkers van de IND goed in staat gebleken om aan te geven hoe hun processen verlopen en waar ze in de praktijk tegenaan lopen. Er zit zogezegd veel ervaringskennis in de hoofden. Daarnaast bestaan er genoeg ideeën over hoe de processen verbeterd kunnen worden en wat daarin helpend of beperkend kan zijn. Waar het regelmatig aan ontbreekt zijn feiten en cijfers. Veel gehoorde uitspraken zijn 'het gebeurt steeds vaker dat' en 'het duurt steeds langer om'. Gevraagd naar hoeveel vaker en hoeveel langer dan precies, blijft de IND ons het antwoord schuldig of wordt het kwalitatief geduid. Dit maakt het lastig om bijvoorbeeld ontwikkelingen in de complexiteit van asielaanvragen, bijvoorbeeld het toenemende aantal lhtbi en bekeerlingzaken, hard te maken. Relevant hierbij te vermelden is wel dat de IND door wet- en regelgeving ook niet alles (zoals een asielmotief) mag registreren.

Dat de IND relatief data-arm is, blijkt ook bij de (vele) pilots en projecten gericht op het verkorten van de doorlooptijd. De IND voert niet structureel nulmetingen en effectmetingen uit en beschikt daarmee nauwelijks over cijfers die de effecten van de projecten aantonen. Het is daarmee moeilijk om de toegevoegde waarde van maatregelen kwantitatief te duiden. Dat is een gemis, omdat daarmee betere afwegingen kunnen worden gemaakt over de brede implementatie van deze maatregelen.

3.4.4 Verschillende systemen en informatie-overzichten zijn niet aan elkaar gekoppeld en bieden niet de gewenste functionaliteiten

Belangrijke informatie om op operationeel niveau te kunnen sturen en de uitvoeringsprocessen te kunnen uitvoeren is nu verspreid over verschillende systemen en informatie-overzichten. Zo zijn de bezettingscijfers nu nog niet in een systeem gekoppeld aan de productiecapaciteit van medewerkers waarmee de IND de verwachte productie kan inschatten en de ontwikkeling van de productiecapaciteit van medewerkers en teams kan monitoren. Daarnaast zijn de te plannen zaken in Smartflow nog niet te koppelen aan informatie over beschikbaarheid, productiecapaciteit, competenties en specialismen van elke medewerker (deze staan in een los Excel-overzicht, het zogenaamde "regenboogoverzicht"). Smartflow biedt de planners van de IND daarmee niet de gewenste functionaliteit om te bekijken welke medewerker beschikbaar is en wat die medewerker kan.

Medewerkers geven in de procesworkshops en de expertsessies ook aan dat INDiGO niet de gewenste functionaliteiten biedt. Uit diverse gesprekken blijkt dat medewerkers over het algemeen niet positief zijn over het systeem INDiGO door de vele administratieve handelingen en de beperkte gebruiksvriendelijkheid. Medewerkers voelen zich onvoldoende betrokken bij het verbeteren en doorvoeren van aanpassingen in INDiGO waardoor (de inrichting van) het systeem te weinig voorziet in de behoeften van medewerkers. Er komen regelmatig velden bij of de manier waarop informatie op te zoeken is veranderd zonder dat hier een goede instructie en voorlichting bij wordt gegeven. Voor medewerkers horen en beslissen is het daarom niet altijd even logisch waar documenten te vinden zijn. Medewerkers geven aan dat een goede zoekfunctie in INDiGO nu wordt gemist. Ook missen medewerkers binnen INDiGO functionaliteiten op het gebied van incident- en planningsmanagement om zo eenvoudig binnenkomende meldingen te beheren, inzicht te krijgen in waar een zaak ligt en proactief signalen te ontvangen als een zaak (of actie binnen een zaak) over een bepaalde streefdatum is. Daarnaast komt in meerdere gesprekken naar voren dat het doorvoeren van aanpassingen in INDiGO veel tijd kost. De gewenste snelheid in het verbeteren van de informatievoorziening ontbreekt daardoor.

Verder geven medewerkers in gesprekken aan dat er een klantvolgsysteem en planningsysteem voor de hele keten wordt gemist. Ketenpartners hebben er behoefte aan om zaken te volgen, te plannen op welke momenten de juiste (hoeveelheid) middelen in te zetten en te sturen op wanneer een zaak te starten. Het project gemeenschappelijke planning asiel (GPA) is hiervoor opgestart en beoogt verschillende instrumenten te ontwikkelen zoals een simulatiemodel voor doorstroom en capaciteitsverdeling op strategisch niveau binnen de keten, een resourcemanagementsysteem ten behoeve van capaciteitsverdeling in de keten op tactisch niveau en processtatusinformatie om realisatie, 'track and trace' en status van productie in de keten inzichtelijk te maken. Medewerkers van de IND geven aan dat dit project echter nog langzaam van de grond komt.

Cultuur en leidinggeven

3.5 Cultuur en leidinggeven

3.5.1 *Het is lastig om het gesprek te voeren over kwaliteit, te behalen resultaten en normen*

Uit verschillende gesprekken en sessies maken we op dat het binnen de IND lastig lijkt te zijn om het gesprek te voeren over kwaliteit, te behalen resultaten en normen. Hierin spelen cultuuraspecten een belangrijke rol. Uit diverse gesprekken krijgen wij de indruk dat normen en behaalde resultaten op het niveau van de medewerker een gevoelig onderwerp vormen. Medewerkers lijken het gevoel te hebben dat informatie over de productiviteit per medewerker gebruikt wordt om medewerkers op af te rekenen in plaats van het een basis te laten zijn voor het inbedden van een leercyclus.

Het is ons onvoldoende duidelijk waardoor dit gevoel van medewerkers is ontstaan. Dat het lastig is om het gesprek te voeren over kwaliteit, te behalen resultaten en normen heeft ook te maken met de hoge werkdruk. Er wordt weinig rust en ruimte ervaren door medewerkers om dergelijke gesprekken te voeren (zie ook volgende sub paragraaf).

3.5.2 *De IND staat onder druk en lijkt weinig 'ruimte' te hebben of te kunnen creëren voor reflectie, leren en verbeteren*

Medewerkers binnen de directie A&B ervaren een hoge werkdruk. Hierin spelen de oplopende dwangsommen en de continue aanwezigheid van een grote voorraad een belangrijke rol in. Ook al worden productieafspraken gehaald, is er onder medewerkers toch onrust en zelfs frustratie door de dwangsommen en voorraad. Medewerkers en operationeel managers ervaren dan ook weinig rust en ruimte voor reflectie, leren en verbeteren. Medewerkers geven in de procesworkshops en expertsessies aan dat er door de werkdruk weinig tijd is om inhoudelijk te overleggen met het team over asielzaken. Daarnaast geven medewerkers aan dat het nemen van tijd voor intervisie, coaching en feedback lastig is. Ook wordt regelmatig lean genoemd als filosofie die zeker wordt omarmd, maar moeilijk blijkt te zijn om in de praktijk toe te passen. Medewerkers op de werkvloer zien genoeg verbetermogelijkheden in werkprocessen van de uitvoering van de asielprocedure, maar ervaren niet de rust en ruimte om hiermee aan de slag te gaan.

3.5.3 *Een cultuur van één IND is in beperkte mate aanwezig*

Tijdens ons onderzoek krijgen wij het gevoel dat medewerkers zich veelal identificeren met hun eigen team en locatie. Dit lijkt versterkt te worden door het feit dat er gewerkt wordt met doelstellingen per locatie en voorraden per locatie. Een illustratief voorbeeld hiervan is de situatie waarbij er veel negatieve reacties waren van een locatie toen er als gevolg van het wegwerken van de eigen voorraad er voorraad werd ontvangen van een andere locatie. Verder zien we dat locaties vooral bezig zijn met projecten, pilots en verbeterinitiatieven voor de eigen locatie en daarin nog niet altijd andere locaties betrekken bij de werkwijze en resultaten.

3.5.4 *IND ervaart zichzelf als klantgericht richting opdrachtgever, ketenpartners en klanten*

Doordat het vreemdelingenbeleid een actueel en politiek gevoelig onderwerp is en er regelmatig nieuwe jurisprudentie is, ontvangt de IND relatief vaak nieuwe opdrachten

van het ministerie van JenV vanuit haar rol als opdrachtgever. De IND ervaart zich in dergelijke gesprekken met JenV als klantgericht en volgend. De IND geeft aan bij het ontvangen van nieuwe opdrachten te weinig zakelijk te acteren en onvoldoende het gesprek te (kunnen) voeren over wat de gevolgen zijn van een nieuwe opdracht voor de (benodigde) capaciteit en huidige werkzaamheden. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat de IND onvoldoende operationele sturingsinformatie heeft over bewerkingstijden. In verschillende gesprekken met medewerkers van de IND wordt ook genoemd dat een nadelig gevolg van de vaak nieuwe opdrachten en jurisprudentie is dat de gehele asielprocedure in de laatste jaren complex is geworden en veel is uitgedijd.

De IND ervaart zichzelf ook klantgericht richting ketenpartners en klanten. Zo wordt in de klantgerichtheid richting ketenpartners als voorbeeld een project genoemd om het aanmeldgehoor korter te maken waarin de IND zichzelf uiteindelijk volgend opstelt in de afspraken die hierover worden gemaakt met ketenpartners. In de klantgerichtheid richting klanten wordt met name de omgang met klanten genoemd die niet op komen dagen voor gehoren of de documenten niet op tijd aanleveren. Medewerkers en managers geven in de interviews en procesworkhops aan dat ze als IND strenger mogen optreden richting klanten en een groter beroep mogen doen op de verantwoordelijkheid van de klant voor hun eigen asielprocedure.

3.6 Werk en competenties



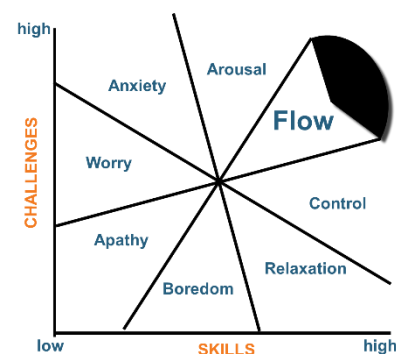
3.6.1 Grote werkvoorraad heeft implicaties voor de workload en doorlooptijd

Veel van de voorraad is op dit moment van bewerkelijke en complexe aard doordat minder bewerkelijke zaken door diverse projecten al de asielprocedure hebben doorlopen. Dit vergt medewerkers met de kennis en competenties die dit werk ook daadwerkelijk uit kunnen voeren. Doordat veel medewerkers zijn aangenomen in de afgelopen jaren wordt de spoeling van ervaren medewerkers steeds dunner. Er zijn nu veel medewerkers horen en beslissen die nog niet volledig inzetbaar zijn. De nieuwe medewerkers worden opgeleid in opleidingsklassen en dit gebeurt per product (gehoor, beslissen, et cetera). Het duurt 11 maanden voordat een medewerker

volledig productief is en daarmee inzetbaar op ieder product van een spoor 4-procedure. Daarmee is het aantal medewerkers dat een volledige spoor 4-procedure, een complexe of zeer bewerkelijke zaak (zoals een lhbt- of bekeringszaak) kan behandelen op dit moment relatief beperkt en dat zal voor de middellange termijn zo blijven. Op de lange termijn zullen medewerkers steeds meer ervaren zijn en lost dit probleem zich juist op. Zo lang onvoldoende ervaren capaciteit beschikbaar is om de huidige complexe werkvoorraad te kunnen behandelen, neemt de doorlooptijd alleen nog maar toe.

3.6.2 De juiste mensen worden niet altijd op de juiste plek ingezet

Medewerkers die intrinsiek gemotiveerd zijn leveren een productievere en duurzamere bijdrage aan een organisatie. Daniel Pink (2018) noemt een aantal zaken die belangrijk zijn voor medewerkers om intrinsiek gemotiveerd te zijn: autonomie, meesterschap, uitdaging en een zinvol doel. Met name wanneer medewerkers voldoende uitdaging hebben en de competenties hebben om het werk uit te kunnen oefenen zal er een *flow* bij de medewerkers ontstaan (zie Figuur 8).



Figuur 8. Uitdaging versus competentie matrix (D. Pink, 2018)

Van een aantal van de door Pink genoemde onderdelen horen we in onze gesprekken herkenbare dingen terug, bijvoorbeeld op het gebied van een zinvol doel. Medewerkers zijn enorm betrokken en hebben een groot eigenaarschapsgevoel bij het werk dat ze doen. Zo veel zelfs dat ze geregeld bereid zijn over te werken om een

zaak op tijd af te krijgen, zodat deze niet VA wordt gestuurd. Wanneer we kijken naar uitdaging dan blijkt dat medewerkers horen en beslissen geregeld werk doen dat administratief van aard is en daardoor weinig uitdaging biedt. Hiermee worden niet alleen hun talenten minder goed benut, maar wordt ook de beperkte kritische capaciteit van de medewerkers horen en beslissen niet volledig ingezet op de juiste werkzaamheden.

3.6.3 *Risico op overbelasting, morele fitheid en absorptievermogen van medewerkers*

In onze gesprekken met medewerkers en managers is regelmatig benoemd dat medewerkers voor hun gevoel dreigen overbelast te worden met de vele zaken die zij binnen de AA in een kort tijdsbestek moeten afronden om te voorkomen dat een AA-zaak leidt tot VA-zending. Medewerkers voelen daarom een grote werkdruk. Daarnaast ervaren medewerkers onrust en zelfs frustratie door de continue aanwezigheid van de grote voorraad en de oplopende dwangsommen. Ook al halen medewerkers persoonlijke productieafspraken, leidt dit begrijpelijkerwijs niet tot voldoening.

Een ander risico op overbelasting wordt veroorzaakt door de aard van de zaken. Daar waar er voorheen voornamelijk zaken waren die een eenduidig en goed te verifiëren motief hadden, zoals een oorlog in het land van herkomst, hebben recentere zaken juist een veel ingewikkelder te verifiëren motief zoals een bekering of een lhtbi-zaak. Een gehoor van een bekeringszaak kan bijvoorbeeld tot 3 dagen duren. Voorheen lag de bewerkingsijd van een gehoor beduidend lager, ongeveer op 6 uur.

De aard van de zaken heeft ook effect op de morele fitheid van medewerkers. Hiermee bedoelen we het werkplezier en de motivatie van medewerkers. Medewerkers zijn steeds meer bezig met zaken waarbij het van te voren al duidelijk is dat het tot een afwijzing leidt (zoals spoor 1 en spoor 2 zaken). Dat kan in conflict komen met de intrinsieke motivatie om mensen die dat nodig hebben hulp en bescherming te bieden.

3.6.4 *Uitvoeringskracht, projectmanagementcapaciteit en -competentie schieten tekort*

Er zijn op dit moment veel verbeterinitiatieven in de organisatie die het asielproces moeten optimaliseren. Zo is er binnen de directie A&B een centrale lijst van ongeveer 40 maatregelen thematisch gecategoriseerd op (1) beleidsmatige aanpassingen, (2) maatregelen rondom capaciteit en (3) maatregelen rondom slimmer werken. Eigenaarschap en verantwoordelijkheid voor de maatregelen is veelal belegd bij een tactisch manager en de uitvoering ligt vaak bij een medewerker die de inhoudelijke kennis heeft.

Vanuit onze gesprekken met managers en medewerkers valt het ons op dat er voldoende ideeën zijn vanuit de organisatie, maar dat de uitvoeringskracht binnen de directie A&B tekort schiet. Het lijkt erop dat de directie A&B de uitvoering van projecten, pilots en verbetermaatregelen niet beschouwt als iets dat een aparte competentie vereist. Hierdoor krijgen managers of medewerkers uit de lijn de verantwoordelijkheid voor het verbeteren van de organisatie. Vanuit de gesprekken wordt duidelijk dat in projecten weinig wordt gewerkt conform een projectmanagementwerkwijze met daarin een projectinitiatiedocument (PID), een implementatieplan en nul- en eindmetingen. Verder lijkt er binnen de directie A&B geen integrale aanpak te zijn van verbeterprojecten in bijvoorbeeld een programmastructuur. De IND werkt sinds een aantal jaar met een projectenportfolio waarin IND-brede projecten en programma's worden benoemd, maar de projecten, pilots en verbetermaatregelen vanuit de directie A&B zijn hier niet allemaal bij aangemeld.

Naast aandacht voor de projectmanagementcompetentie, speelt ook gebrek aan projectmanagementcapaciteit binnen de directie A&B ook een rol. Tactisch managers zijn belast met diverse verschillende strategische projecten die lastig naast hun reguliere werkzaamheden op te pakken zijn. Daarnaast geven managers aan dat ze te weinig tijd hebben om echt aan de slag te gaan met verbeterinitiatieven door de grote werkdruk. Hierdoor komen sommige initiatieven niet voldoende van de grond.

3.7 Doelen en strategie

Doelen en strategie (beleid)

3.7.1 Doorlooptijd kan op gespannen voet staan met andere doelen in de keten

In ons onderzoek richten we ons specifiek op de doorlooptijd van spoor 4. Zeker in de huidige context, met een olopende werkvoorraad en (dientengevolge) lange doorlooptijden, is dit een belangrijk onderwerp. Maar doorlooptijd is niet het enige resultaatgebied waar de IND op wordt beoordeeld. Aspecten als veiligheid (screening), zorgvuldigheid, kostenbeheersing en maatschappelijk draagvlak spelen ook een rol. Daarnaast spelen er breder in de keten andere, eveneens belangrijke doelstellingen zoals het bieden van passende huisvesting aan asielzoekers en de veiligheid binnen deze voorzieningen. De IND ervaart dat doelstellingen soms tegengesteld kunnen zijn en geeft aan dat een scherpe prioriteitstelling kan helpen: moet de IND zich volledig richten op het verkorten van de doorlooptijd en in hoeverre mag dit ten koste gaan van andere doelstellingen in de keten? Als het verkorten van de doorlooptijd voorop staat, kan dit gevolgen hebben voor de volgorde waarin de IND asielaanvragen behandelt en dat heeft weer gevolgen voor de doorstroom in de opvanglocaties van het COA. Het loslaten van het *first-in-first-out* principe kan daarbij leiden tot onrust in de opvangcentra. Hier als keten verstandige afwegingen in maken en duidelijke prioriteiten stellen wordt door de IND als verbeterpunt benoemd.

3.7.2 Langetermijnvisie IND wordt als thema en verbeterpunt genoemd

Een ander punt dat in meerdere gesprekken terugkomt is de behoefte aan (en daarmee het ontbreken van) een langetermijnvisie voor de IND. Dit is veelal geuit in de context van de behoefte aan een zekere rust in de organisatie en consistentie in de te behalen doelen. De IND ervaart dat doelstellingen relatief snel kunnen veranderen en dat de organisatie zich daar steeds op moet aanpassen. De IND ervaart haar eigen rol hierin als volgend en geeft aan moeite te hebben om de randvoorwaarden (in tijd, geld en competenties) voor te behalen doelen vooraf goed in te schatten. Dit vergroot de kans dat doelen niet of te laat worden gehaald. Voor ons als onderzoekers is dit onder andere zichtbaar geworden in een grote diversiteit

aan projecten en maatregelen die de IND nu neemt om de doorlooptijd te verkorten. We hebben meermalen gehoord dat projecten niet-projectmatig worden aangepakt, niet ten volle tot wasdom komen en dat effecten nauwelijks worden gemeten. Meer focus en samenhang aanbrengen in de (interne) verander- en verbetertrajecten is een breed gevoelde wens binnen de IND.

4 Validatie prognose werkvoorraad

4.1 Inleiding

De IND hanteert een productiemodel om de inzet van medewerkers en de resulterende productie te begroten en in de realisatie te volgen. Dit productiemodel is gebaseerd op de in de meerjaren productieprognose (MPP) aangegeven verwachte instroom. Het model maakt daarnaast gebruik van bezettingsgegevens en normen voor de inzet per af te handelen asielaanvraag. In het model wordt ook rekening gehouden met de ontwikkeling van de instroom in de geprioriteerde sporen 1 en 2 en de daarvoor noodzakelijke inzet. In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen samen van onze validatie van de prognose van de werkvoorraad volgens het IND-productieplan.

4.2 Validatie noodzakelijkerwijs op hoofdlijnen

Zoals in de voorgaande hoofdstukken benoemd is de beschikbare informatie over de voorraad en de differentiatie naar de verschillende aanvragen in spoor 4 beperkt. Voor een goede validatie is meer inzicht nodig in het onderscheid en de ontwikkelingen van de verschillende groepen asielzoekers in spoor 4. Wanneer bijvoorbeeld het aandeel asielaanvragen met het motief 'bekeerling' of 'lhbt' stijgt, is per aanvraag meer tijd nodig van een medewerker horen en beslissen en zullen meer zaken worden doorgestuurd naar de VA-procedure.

Een tweede beperking van de validatie is de korte doorlooptijd van dit onderzoek, waardoor het niet mogelijk is aanvullende informatie en gegevens vanuit de processen te verzamelen. Wij hebben ons bij de validatie daarom moeten baseren op globale indicatieve berekeningen.

We gebruiken bij onze validatie informatie uit het IND-productiemodel. Deze omvat de startbezetting voor medewerkers horen en beslissen in spoor 4, een aanname voor de werving van nieuwe medewerkers, de benodigde inzet voor de opleiding van nieuwe medewerkers, verloop en vervanging van dit verloop, de gemiddelde behandeltijd van een asielaanvraag in spoor 4 en de inzet voor directe overhead aan ondersteuning (planning en behandelaars) en team management. Daarnaast hebben wij uit analyse van een aangeleverd bestand met asielaanvragen in 2018/2019 karakteristieken over deze aanvragen afgeleid en gebruikt in de validatie. Wij hebben voor onze verificatie ook productienormen (inzet van een medewerker horen en beslissen) vastgesteld op basis van expertschattingen van medewerkers die een bijdrage hebben geleverd aan de procesbeschrijvingen. Deze normen komen goed overeen met de in het rapport van de commissie Van Zwol gepresenteerde gegevens.

4.3 Productienormen spoor 4 niet allemaal congruent

Wij hebben voor onze validatie het door de IND gebruikte productiemodel '2020T1 v1.2 c1' bestudeerd. In dit model wordt rekening gehouden met de instroom in alle sporen en de verdeling van de beschikbare capaciteit voor de afhandeling daarvan. Daarnaast houdt het model ook rekening met inzet bij aanmelding en screening en met indirecte inzet bijvoorbeeld voor planning. Zoals eerder opgemerkt onderscheidt het IND-model binnen spoor 4 geen gedifferentieerde normtijden voor verschillende groepen asielzoekers en wordt een gecombineerde norm toegepast voor procedures die via de AA-procedure of de VA-procedure worden afgerond. Dit kan leiden tot afwijkingen in de realisatie door ontwikkelingen binnen de populatie asielzoekers. De in het IND-model gaat uit van een inzet voor afhandeling van 44,2 uur voor een medewerker horen en beslissen gemiddeld per asielzaak.

Vanuit interviews is indicatief vanuit ervaringscijfers aangegeven dat als vuistregel voor iedere 1.000 extra asielzoekers spoor 4 twee teams van 25 fte extra moeten worden ingezet. Dit betekent een productienorm van 69 uur per asielaanvraag spoor 4. Deze norm is inclusief overhead voor teamleiding en planning die volgens onze interpretatie van het model grofweg een vijfde van de directe inzet beslaat. Dit zou betekenen dat de netto-inzet van een medewerker horen en beslissen voor de afhandeling van een asielaanvraag in spoor 4 gemiddeld 55 uur bedraagt.

Een derde invalshoek is de inschatting van de inzet in de verschillende processtappen door de deelnemers die een bijdrage leverden aan de procesanalyse. Dit is uiteraard een globale indicatieve inschatting en moet als zodanig worden geïnterpreteerd. Daarbij houdt deze inschatting ook geen rekening met verschillen in asielaanvragen, maar gaat uit van een geschatte gemiddelde inzet. Voor een afgeronde AA-procedure wordt een gemiddelde inzet van een medewerker horen en beslissen geschat van circa 28 uur voor alle stappen gezamenlijk (rekening houdend met het percentage inwilliging van 50%; zie ook Bijlage 2). Voor de afhandeling van de VA procedure (inclusief het voorafgaande AA traject) wordt een inzet van 44 uur gemiddeld geschat (rekening houdend met eenzelfde inwilligingspercentage). Het aandeel asielaanvragen dat doorgaat naar de VA procedure bedraagt over 2019 21% (zoals afgeleid uit de aangeleverde data over asielzoekers over de periode voor 1-1-2020). Dit aandeel is de tweede helft van 2019 duidelijk gedaald (zie ook paragraaf hierna: 4.5 Asielaanvragen in werkvoorraad worden complexer). De op deze wijze geraamde gemiddelde inzet voor medewerkers horen bedraagt circa 31 uur per asielaanvraag spoor 4.

Ook de commissie Van Zwol presenteert – op basis van gegevens aangeleverd door de IND – inzetnormen voor de afhandeling van asielaanvragen en komt daarbij op 30 uur voor een AA-afhandeling en 44 uur voor een VA-afhandeling (zie pagina 137 van het eindrapport).

De gemiddelde norm voor inzet van een medewerker horen en beslissen in het IND-model is beduidend hoger dan de norm op grond van de expertinschatting van het

processteam (gemiddeld 44,2 ten opzichte van 31 uur per asielaanvraag). De IND-norm blijkt aan te sluiten bij de financiële vertaling in de begroting en verantwoording en heeft daarom volgens de IND een goede betrouwbaarheidswaarde. Daarnaast is in deze norm ook de inzet meegenomen voor kwaliteitsbewaking en onderlinge inhoudelijke afstemming. We hebben de expertschatting die een groter detailniveau heeft, vertaald naar de hogere IND-norm, waardoor we het detailniveau behouden en tegelijkertijd aansluiten bij de IND-norm voor de inzet per asielaanvraag. Dit om een te optimistische inschatting van de ontwikkeling van de werkvoorraad te voorkomen.

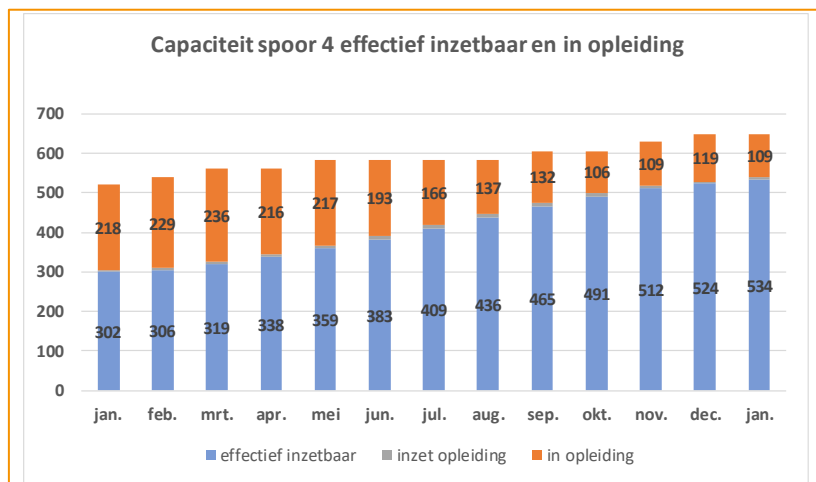
4.4 Nieuwe capaciteit vertraagd inzetbaar

Eind 2019 en begin 2020 heeft de IND een succesvolle wervingscampagne gehouden voor nieuwe medewerkers horen en beslissen. Daarnaast heeft de IND ook een centraal opleidingstraject ontwikkeld om in 8 weken nieuwe medewerkers centraal een opleiding te laten volgen. Na de opleiding worden deze medewerkers in teams geplaatst om onder begeleiding van ervaren medewerkers de afhandeling van asielaanvragen uit te voeren. Aanvankelijk is de begeleiding intensief en behandelen deze medewerkers alleen eenvoudige asielaanvragen. Vanwege de complexiteit en noodzakelijke kennis en vaardigheden (bijvoorbeeld hoortechnieken) zijn nieuwe medewerkers horen en beslissen in spoor 4 pas na een periode van 9 maanden na de centrale opleiding volledig inzetbaar. Na deze opleidingsperiode kunnen deze medewerkers zelfstandig aan de slag, waarbij reguliere kwaliteitsbewaking van de beslissingen natuurlijk aan de orde blijft. De eerste 2 maanden bestaan volledig uit opleiding. In de daarop volgende maanden neemt de productiviteit tijdens de resterende opleidingsperiode langzaam toe.

De IND geeft aan dat per 1-1-2020 1.461 fte in dienst zijn binnen de directie A&B. Het blijkt niet mogelijk de exacte beschikbaarheid van medewerkers horen en beslissen spoor 4 op grond van de personeelsadministratie vast te stellen. We nemen daarom voor onze validatie de effectieve beschikbaarheid die per 1 februari 2020 in het IND productiemodel wordt aangehouden als uitgangspunt. Volgens de gegevens uit het productiemodel van de IND is per 1 februari 2020 een effectieve capaciteit van 309 fte

medewerkers horen en beslissen voor spoor 4 beschikbaar. Op grond van deze uitgangspositie en de veronderstelling dat de voorziene werving van nieuwe medewerkers verloopt conform de ontwikkeling in het productieplan, ontstaat een beschikbare capaciteit voor horen en beslissen spoor 4 zoals aangegeven in Figuur 9. Hierbij is ook rekening gehouden met het beperkte, in de figuur daarom niet zichtbare, capaciteitsverlies van ervaren medewerkers als gevolg van hun inzet bij de opleiding van nieuwe collega's.

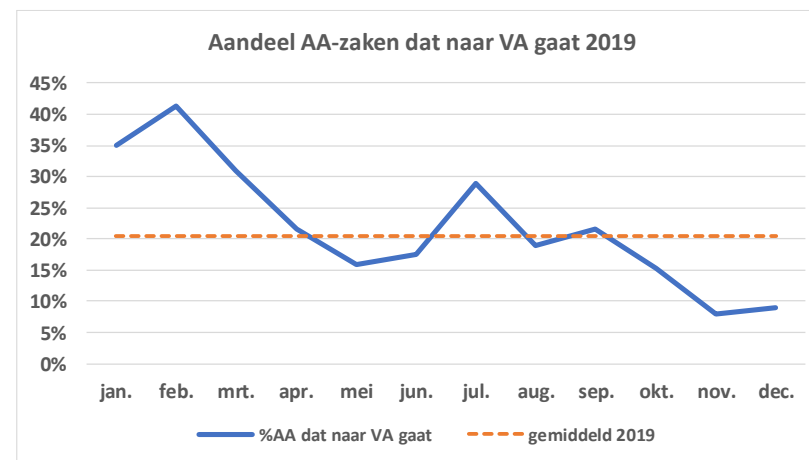
Uit Figuur 9 blijkt dat de effectief inzetbare capaciteit voor spoor 4 stijgt van 302 fte in januari 2020 tot 534 fte in januari 2021. Uit de ontwikkeling van de capaciteit in opleiding, die ook de verminderde inzetbaarheid en verminderde productiviteit in de eerste 9 maanden na afronding van de centrale interne opleiding omvat, blijkt dat gedurende het jaar voortdurend een capaciteit van tussen de 100 en 200 medewerkers niet inzetbaar is in verband met opleiding. De effectieve capaciteit neemt dus, ondanks de substantiële werving, langzaam toe en bedraagt gemiddeld 404 fte over heel 2020.



Figuur 9. Ontwikkeling capaciteit horen en beslissen spoor 4 in 2020

4.5 Asielaanvragen in werkvoorraad worden complexer

Binnen de IND-organisatie bestaat de indruk dat de asielaanvragen complexer worden doordat meer asielzoekers zich melden met asielmotieven die lastiger te beoordelen zijn en daarom meer inzet voor horen en beslissen kosten. De informatiesystemen bieden op dit moment geen mogelijkheid dit met cijfers te onderbouwen. Er is echter wel een andere indicatie die aangeeft dat de werkvoorraad steeds meer complexe gevallen bevat. Het aandeel AA-beoordelingen dat leidt tot een VA blijkt de afgelopen maanden te dalen. Deze ontwikkeling is weergegeven in Figuur 10.



Figuur 10. Ontwikkeling van het aandeel van de AA zaken dat naar VA gaat in 2019

Het verloop van het aandeel zaken dat van AA naar VA gaat is enigszins grillig, maar vertoont duidelijk wel een dalende tendens. Deze ontwikkeling kan als positief worden beschouwd omdat het direct afhandelen van AA-zaken efficiënt is en de doorlooptijd verkort. Hierbij moet echter een kanttekening worden gemaakt, omdat het effect waarschijnlijk wordt veroorzaakt door het doelgroepenbeleid waarbij bijvoorbeeld kansarme asielzoekers (bijvoorbeeld de Moldaviërs) versneld in behandeling zijn genomen. Deze relatief eenvoudige gevallen leiden zelden of nooit tot een VA-

procedure. De keerzijde van deze ontwikkeling is dat de complexe en inzet-intensieve asielaanvragen in de werkvoorraad blijven en de afhandeling van de resterende werkvoorraad dus meer dan de gemiddelde inzet vergt. Dit betekent dat de behandeling van de resterende asielaanvragen in de werkvoorraad dus ook langer gaat duren.

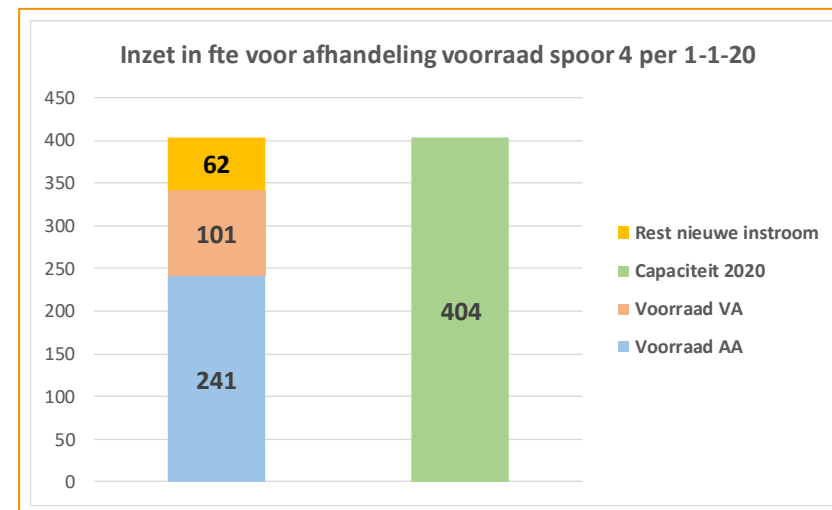
4.6 Verwachte ontwikkeling van de werkvoorraad spoor 4

Vanuit de verzamelde inzichten en gegevens hebben we een globale indicatieve raming gemaakt van de ontwikkeling van de verwachte werkvoorraad met behulp van het validatiemodel. We hebben daarbij gebruik gemaakt van het door de IND-aangeleverde bestand met asielaanvragen over de laatste 2 jaar.

Uitgangspunt voor het model is het op dit moment actuele en vastgestelde MPP met een geraamde instroom voor 2020 van 12.000 eerste asielaanvragen spoor 4 en voor 2021 10.750 eerste asielaanvragen spoor 4. De karakteristieken van de afwikkeling van de asielaanvragen (AA/VA en inwilligingspercentage) is uit het aangeleverde bestand afgeleid. Daarnaast is de hiervoor in 4.4 beschreven ontwikkeling van de effectieve capaciteit in het model als uitgangspunt genomen en is voor de inzet per AA- en VA-behandeling uitgegaan van normen die gemiddeld overeenkomen met de IND-norm in het productieplan. Op deze manier ontstaat een validatie van de door de IND geraamde ontwikkeling van de werkvoorraad. Een betrouwbare validatie vraagt een uitgebreider model en meer gedetailleerde onderliggende gegevens, maar dat kan niet worden ontwikkeld in verband met de korte doorlooptijd van dit onderzoek en de beperkte beschikbaarheid van de noodzakelijke gegevens bij de IND.

In de hierna volgende Figuur 11 is de noodzakelijke inzet weergegeven voor de voorraad die per 1-1-2020 nog moest worden behandeld. Daaruit blijkt dat daarvoor een inzet van 342 fte op jaarbasis noodzakelijk is. Uitgaande van de geprognostiseerde en ambitieuze werving is hiervoor in 2020 gemiddeld 404 fte beschikbaar, hetgeen betekent dat de werkvoorraad die per 1-1-2020 aanwezig is in

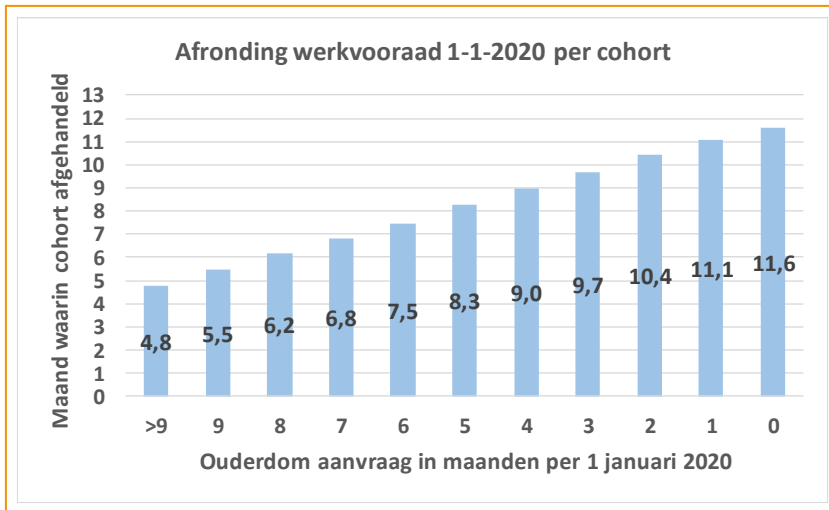
2020 kan worden afgehandeld en dat voor afhandeling van de nieuwe instroom in 2020 circa 62 fte beschikbaar is.



Figuur 11. Inzet noodzakelijk voor afhandeling van de voorraad per 1-1-2020

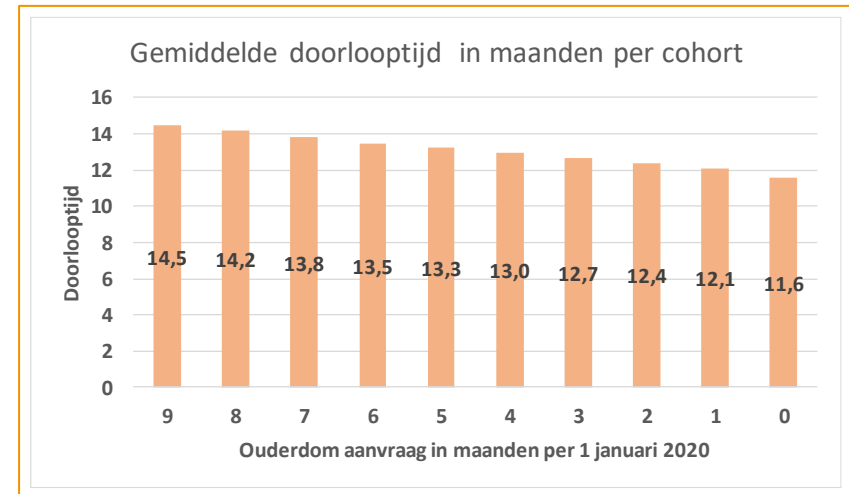
De termijn van afhandeling van de werkvoorraad per 1-1-2020 is weergegeven in Figuur 12. Daarin is af te lezen dat het cohort met de voorraad van 9 maanden of ouder pas in de loop van mei 2020 zal zijn afgehandeld. De totale voorraad per 1-1-2020 is net iets voor het einde van 2020 afgehandeld, uitgaande van de genoemde uitgangspunten.

Voor het cohort asielaanvragen dat op 1-1-2020 9 maanden oud is, verwachten we dat deze in juni 2020 zal zijn afgehandeld en dus een doorlooptijd van 15 maanden kennen.



Figuur 12. Termijn waarop de cohorten in de werkvoorraad zijn afgehandeld

In Figuur 13 is de ontwikkeling van de doorlooptijd weergegeven naar het cohort van de ouderdom per 1-1-2020. Hierbij is uitgegaan naar afhandeling in volgorde van asielaanvraag (first-in-first-out). Voor de oudste groep asielaanvragen is de doorlooptijd langer dan 15 maanden. Daarna neemt de doorlooptijd langzaam af tot circa 12 maanden voor de meest recente asielaanvragen. Bij een wettelijke termijn van 6 maanden betekent dit een potentieel groot aantal in gebreke stellingen en dwangsommen. In de beperkte doorlooptijd van dit onderzoek kan dit helaas niet nader worden gekwantificeerd.

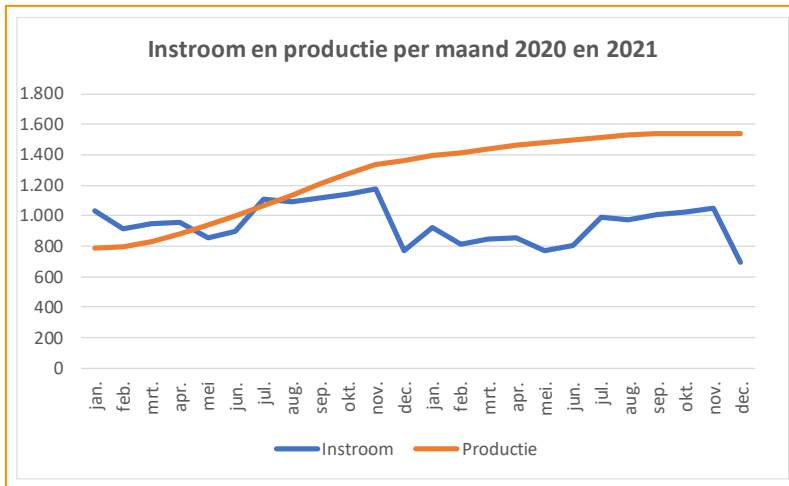


Figuur 13. Ontwikkeling van de doorlooptijd per cohort naar ouderdom

4.7 Productie per augustus 2020 pas groter dan instroom

In Figuur 14 is de ontwikkeling van de productie weergegeven in overeenstemming met de afhandelingskarakteristieken van de werkvoorraad spoor 4 per 1-1-2020 en de ontwikkeling van beschikbare capaciteit voor horen en beslissen. In de grafiek is ook de instroom van asielaanvragen weergegeven, vastgesteld met behulp van het MPP en een uit de data afgeleid seizoenspatroon. Uit deze grafiek is te zien dat de productie tot augustus 2020 lager is dan de instroom. Dit betekent dat pas vanaf augustus 2020 de werkvoorraden dalen en dat deze tot die tijd alleen maar stijgen.

In overeenstemming daarmee stijgt de werkvoorraad spoor 4 van ruim 12.000 per 1-1-2020 nog naar circa 12.500 in juli 2020. Daarna neemt de werkvoorraad gestaag af tot circa 4.300 in december 2021. Dit is weergegeven in Figuur 15. Deze prognose sluit aan bij de door de IND geraamde ontwikkeling op grond van het productieplan. Bij gelijkblijvende instroom gaat de afname van de werkvoorraad steeds sneller, omdat volgens het model de beschikbare productiecapaciteit in 2021 70% groter is dan noodzakelijk om de nieuwe instroom af te handelen.



Figuur 14. Instroom nieuwe asielaanvragen en productie spoor 4 in 2020 en 2021



Figuur 15. Ontwikkeling van de werkvoorraad spoor 4 de komende 2 jaar

De ramingen voor de ontwikkeling van de werkvoorraad uit het validatiemodel komen overeen met de door de IND geprognostiseerde ontwikkeling. Er is wel een aantal

kleine verschillen in de uitgangspunten geconstateerd, maar die blijken niet van wezenlijke invloed op de ontwikkeling. De belangrijkste verschillen zijn:

- Het IND-model houdt geen rekening met de opleidingsperiode van 2 maanden, maar gaat uit van een directe, langzaam groeiende inzet per geworven medewerker.
- De IND werkt met een gemiddelde norm en houdt geen rekening met de samenstelling van de voorraad.
- In het IND-model wordt uitgegaan van een geprognostiseerde voorraad van 11.758 asielaanvragen per 1-1-2020. De verantwoording van de IND per 1-1-2020 geeft een voorraad van 12.252 asielaanvragen, die ook in deze validatie is gebruikt.

De gepresenteerde prognoses voor de ontwikkelingen van de werkvoorraad houden geen rekening met eventuele uitvoering van in deze rapportage voorgestelde maatregelen en de daarvan te verwachten effecten.

4.8 Kanttekening

Potentiële ontwikkelingen kunnen een negatieve invloed op de berekening hebben die we hierna kort toelichten:

- In de berekening is uitgegaan van een nog niet gerealiseerde werving voor de periode maart tot en met december 2020 van in totaal 192 fte. Daar bovenop komt nog een wervingsinspanning van circa 25% extra voor medewerkers ondersteuning, planning en management. De beoogde werving vraagt een grote inspanning en is in de actuele arbeidsmarkt niet eenvoudig.
- In de validatie is aangenomen dat de extra geworven capaciteit volledig wordt ingezet voor horen en beslissen van asielaanvragen spoor 4. Het beleid dat de prioriteit bij afhandeling van spoor 1 en spoor 2

asielaanvragen legt, kan bij toename van de instroom in die sporen leiden tot minder beschikbare capaciteit voor spoor 4 dan voorzien.

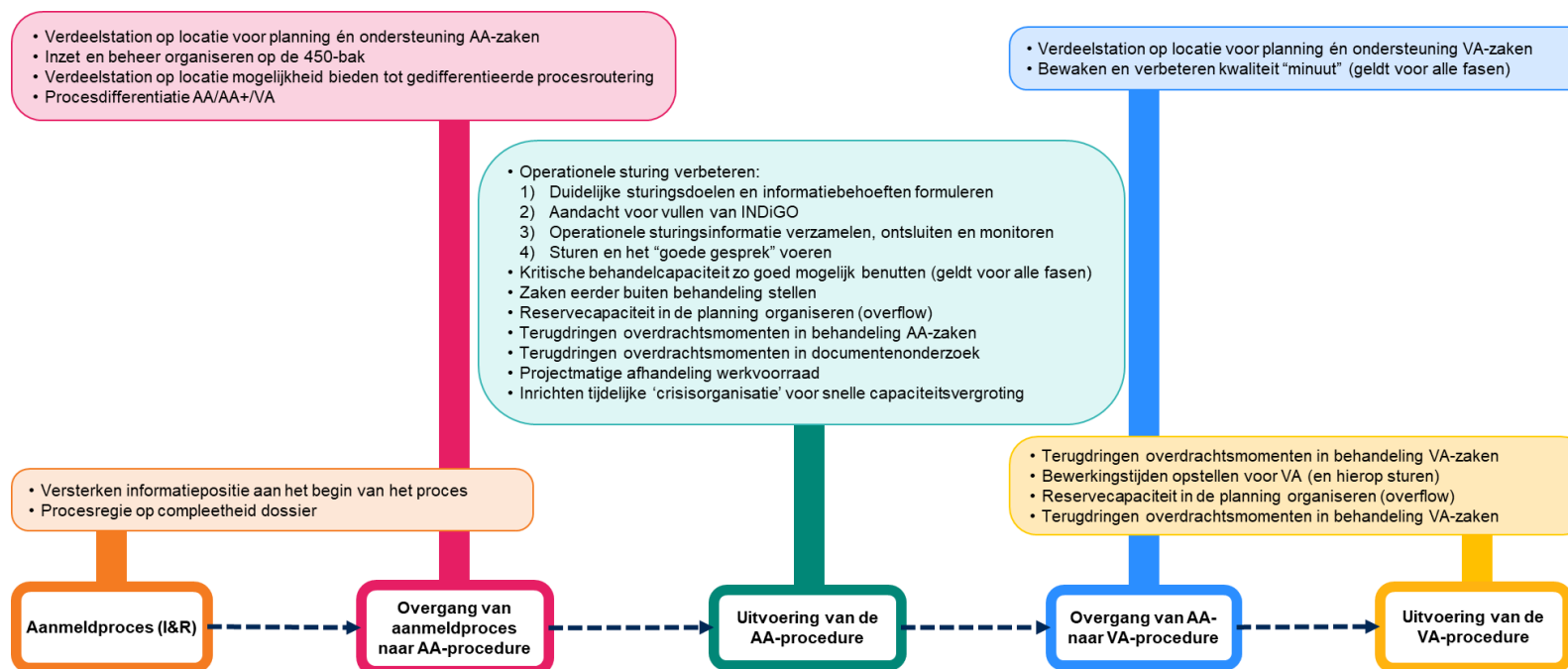
3. Bij de berekening is uitgegaan van de standaardnormen voor inzet zoals deze nu voor de gehele instroom van toepassing zijn. Door het doelgroepenbeleid is het aandeel eenvoudige gevallen gedaald waardoor de inzet bij behandeling van de bestaande werkvoorraad zal stijgen. Dit effect is niet kwantificeerbaar zonder nader onderzoek naar en differentiatie van de inzetnormen, maar leidt tot een minder gunstige ontwikkeling van de werkvoorraad.
4. Er bestaan indicaties dat ook de instroom verandert wat betreft de samenstelling. Dit betreft een verschuiving naar lastiger af te handelen aanvragen die meer inzet vragen en een hoger aandeel doorstromen naar VA kennen. Ook dit heeft een op dit moment niet kwantificeerbare negatieve invloed op de productie en de voorraadontwikkeling.
5. De berekeningen zijn gebaseerd op de actuele MPP. Indien de instroom asielzoekers spoor 4 toeneemt en daarop de MPP wordt aangepast veranderen de resultaten.
6. Het bleek voor de IND onmogelijk betrouwbare inzichten te produceren over de bestaande capaciteit aan medewerkers horen en beslissen voor spoor 4. De in de berekeningen aangehouden capaciteit is afgeleid van het productieplan dat door de IND is opgesteld. Deze raming van de nu beschikbare capaciteit, die wij niet verder kunnen verifiëren, is een bepalende factor voor de ontwikkeling van de werkvoorraad. Als bijstelling van de capaciteit noodzakelijk blijkt, heeft dit significante gevolgen voor de ontwikkeling van de werkvoorraad.

5 Verbetermaatregelen

5.1 Inleiding

In Hoofdstuk 3 hebben we aan de hand van organisatiegebieden een overzicht gepresenteerd van de belangrijkste aandachtspunten en knelpunten die een relatie hebben met de doorlooptijd van een asielaanvraag in spoor 4. Vanuit deze probleemanalyse hebben we eerst zelfstandig en vervolgens in gesprek met een expertgroep van de IND nagedacht over mogelijke maatregelen om de doorlooptijd in

spoor 4 te verkorten. Dit heeft een rijke oogst aan mogelijke maatregelen opgeleverd van diverse soort en aard die betrekking hebben op verschillende fasen van het asielproces. Onderstaande Figuur 16 geeft in een overzicht weer wat de geformuleerde verbetermaatregelen zijn, geordend naar de verschillende fasen in het asielproces.



Figuur 16. Overzicht verbetermaatregelen geordend naar de fasen in het asielproces

De maatregelen verschillen in soort en aard in de zin dat sommige verbetermaatregelen gericht zijn op procesoptimalisatie, andere verbetermaatregelen meer gaan over procesherontwerp en andere maatregelen specifiek gericht zijn op de huidige situatie waarin de IND een hoge werkvoorraad heeft. Om structuur aan te brengen, hebben we de maatregelen geordend in drie categorieën:

- a. Verbetermaatregelen die het huidige proces ondersteunen en optimaliseren;
- b. Verbetermaatregelen die het huidige proces veranderen;
- c. Maatregelen die specifiek gericht zijn op situaties van een (te) hoge werkvoorraad.

In het vervolg van dit hoofdstuk lichten we de maatregelen toe. Per maatregel is in overleg met de expertgroep van de IND een inschatting gemaakt van de verwachte impact op doorlooptijden, de verwachte termijn waarop effecten te zien zijn, de relatie met bestaande pilots en projecten van de IND en - voor zover van toepassing - de relatie met ketenpartners. De kwalificaties van impact op doorlooptijd en verwachte termijn waarop effecten te zien zijn die we in dit hoofdstuk per maatregel hebben gemaakt, is samen met de expertgroep gedaan.

5.2 Verbetermaatregelen die het huidige proces ondersteunen en optimaliseren

5.2.1 Operationele sturing verbeteren

Zoals eerder gesteld, schiet de operationele sturing op de uitvoering van de asielprocedure binnen de IND op diverse facetten tekort. Het verbeteren van de operationele sturing vraagt om een integrale en structurele aanpak. Het realiseren van een integrale en structurele aanpak in de operationele sturing is een belangrijke maatregel voor de IND om het huidige proces te ondersteunen en te optimaliseren. Een handvat voor het realiseren van een integrale en structurele aanpak is de 'sturingsloop'. Door deze sturingsloop structureel te doorlopen, realiseert de IND een integrale en structurele aanpak. In de volgende sub paragrafen beschrijven we de verschillende stappen in de sturingsloop die de IND moet inrichten.

5.2.1.1 Duidelijke sturingsdoelen en informatiebehoeften formuleren

De opdrachtbrief vanuit het ministerie van JenV bevat de algemene doelen en vormt daarmee – samen met het jaarplan van de IND – de start voor het doorlopen van de sturingsloop. In de opdrachtbrief voor 2020 staan verschillende beleidsdoelen centraal zoals het inlopen op de voorraden om uiterlijk in 2021 ten minste 90% van de zaken binnen de wettelijke termijn af te doen, het versneld afhandelen van aanvragen van overlastgevende asielzoekers en het herbeoordelen van Syriërs. Een belangrijke stap voor de IND is om vanuit deze algemene doelen duidelijke sturingsdoelen te formuleren zodat het op tactisch en operationeel niveau duidelijk is waar de IND op wil gaan sturen (zoals doorlooptijden, voorraad). Deze sturingsdoelen vormen daarmee de basis voor de volgende stap in de sturingsloop: het vertalen van de sturingsdoelen naar KPI's.

Om adequaat te kunnen sturen, is het nodig de uitvoering van de asielprocedure te monitoren. Effectief monitoren is alleen mogelijk wanneer de IND weet wat ze wil/moet meten. De IND heeft daarom helder geformuleerde KPI's nodig op tactisch en operationeel niveau. Met helder geformuleerde KPI's geven tactisch en operationeel managers duidelijk aan wat hun informatiebehoeften zijn en welke informatie ze structureel willen ontvangen om te kunnen sturen. We voorzien voor het goed kunnen sturen op de uitvoering van de asielprocedure in ieder geval op de volgende onderdelen het belang van helder geformuleerde KPI's:

- i. Eenduidige bewerkingsstijden en normen binnen de AA en VA per 'product' zoals eerste gehoor, nader gehoor, zienswijze, beschikking en afwijzing. Van belang hierbij is dat deze gedifferentieerd zijn naar kenmerken van de klant en zaak (zoals nationaliteit en asielmotief). Informatie hierover biedt een belangrijke basis voor de planningssystematiek en het bepalen van de benodigde capaciteit;
- ii. Het aantal lopende en afgeronde 'producten' en zaken per medewerker, per team en per locatie en het gemiddelde bestede aantal uur per AA-zaak en VA-zaak uitgesplitst naar 'producten'. Informatie hierover geeft het tactisch en operationeel management de mogelijkheid om de prestaties van



- medewerkers, teams en locaties te monitoren en waar nodig de werklast beter te verdelen tussen medewerkers binnen teams en de werklast tussen teams;
- iii. Het aantal medewerkers, productiecapaciteit per medewerker, per team, per locatie per periode. Deze essentiële informatie voor sturing ontbreekt op dit moment. Informatie hierover geeft het tactisch en operationeel management inzicht in de beschikbare productiecapaciteit en de ontwikkeling daarin en biedt daarmee een belangrijke basis om, mede op basis van de (verwachte) instroom, de ontwikkeling in de voorraad te voorspellen;
 - iv. Het aantal verstoringen binnen een zaak en redenen waarom een AA-zaak leidt tot VA-zending inclusief first-time-right percentage. Informatie hierover geeft inzicht in de knelpunten in de uitvoering van de AA-procedure en waarop gefocust moet worden om de uitvoering van de AA-procedure te verbeteren;
 - v. Doorlooptijden, dwangsommen en de ontwikkeling daarin. Van belang hierbij is dat er niet alleen informatie wordt verzameld over de gemiddelde doorlooptijd van afgehandelde asielaanvragen per periode, maar ook over het aantal zaken met uitsplitsing naar x aantal maanden overschrijding van de maximale termijn. Wanneer de IND immers de effecten van genomen maatregelen op doorlooptijden wilt monitoren, is er bij de gemiddelde doorlooptijd sprake van een vertekend beeld omdat de in het gemiddelde mee berekende 'oude' langdurige gevallen niet zijn beïnvloed door de nieuwe maatregelen. De ontwikkeling van de berekende gemiddelde doorlooptijd loopt daarmee in feite achter bij de actuele doorlooptijdontwikkeling als gevolg van de maatregelen;
 - vi. Populatie en de ontwikkeling daarin zoals de instroom en uitstroom van klanten per periode gedifferentieerd naar kenmerken van de klant en de zaak (zoals nationaliteit en asielmotief). Informatie hierover geeft inzicht in de samenstelling van de populatie, hoe deze zich ontwikkelt en kan bijvoorbeeld trends laten zien van soorten asielaanvragen (zoals meer lhbt-zaken en bekeerlingen). Dit kan dan weer (samen met de gemiddelde bewerkingstijd per 'product') gebruikt worden voor het vaststellen van de benodigde capaciteit/formatie, de werkverdeling en het plannen van zaken in AA en VA.

De verwachte impact van deze maatregel op de doorlooptijd is lastig vast te stellen, maar kan eerder als randvoorwaardelijk voor een goede sturing worden bestempeld. De verwachte implementatietijd van deze maatregel (enkel het formuleren, niet het verzamelen) is korte termijn (in 2020). Middels een aantal sessies in een aantal maanden is het mogelijk om tot duidelijke sturingsdoelen en een set aan KPI's te komen.

Tijdens de implementatie van deze maatregel is het van belang om aandacht te hebben voor de volgende punten. Ten eerste is het van belang dat er een duidelijke verbinding is tussen de algemene doelen uit de opdrachtbrief, de sturingsdoelen en de KPI's. Hierbij kan het hanteren van een KPI-boom behulpzaam zijn. Het is ten tweede van belang dat de IND normen definieert bij de verschillende KPI's. Zo zijn operationeel managers in staat de uitvoering en de norm te vergelijken en wordt sneller duidelijk of en waar (bij)sturing nodig is. Voor de KPI's aangaande doorlooptijden en dwangsommen is geen norm nodig omdat dit sterk afhangt de instroom en niet beïnvloedbaar is door IND. Verder behoeft het vastleggen van asielmotieven aandacht. Vaak hebben asielzoekers meerdere asielmotieven en kunnen deze gedurende de procedure veranderen. Daarnaast is het van belang om in het kader van privacy aandacht te hebben voor wat de IND wel en niet mag registreren over het asielmotief. Dit dient verder uitgezocht te worden.

Deze maatregel houdt verband met het verbetertraject binnen de IND om de (interne) informatievoorziening te verbeteren en dan specifiek het project om te komen tot een 'realtime IND-dashboard' vanuit INDiGO op zaakniveau.

5.2.1.2 Aandacht voor vullen van INDiGO

Wanneer er heldere KPI's geformuleerd zijn op de in de vorige paragraaf genoemde onderdelen, is de volgende stap in de sturingsloop het vaststellen van de beschikbaarheid van data. Vanuit het project om te komen tot een 'realtime IND-dashboard' vanuit INDiGO is gebleken dat bepaalde data niet aanwezig is mede doordat medewerkers niet alle velden binnen INDiGO juist en volledig vullen. Een



belangrijke maatregel is daarom om meer aandacht te geven aan het juist en volledig vullen van INDiGO. Hierin zijn een aantal elementen van belang.

Ten eerste is het belangrijk dat operationeel managers actiever sturen op het vullen van INDiGO door medewerkers. Bij deze sturing is het van belang dat managers nut en noodzaak van het juist en volledig vullen van INDiGO aan medewerkers uitleggen. Dit heeft wat ons betreft een repeterend karakter om ervoor te zorgen dat medewerkers het vullen van INDiGO niet langer als bijzaak zien. Daarnaast is het van belang dat er bij nieuwe medewerkers in het opleidingsprogramma expliciet aandacht wordt gegeven aan de noodzaak en wijze waarop INDiGO te vullen.

Ten tweede lijkt het ons verstandig om de inrichting van INDiGO te verbeteren zodat deze minder 'open' is ingericht en beter aansluit op de werkwijze en behoeften van medewerkers. Dit zorgt ervoor dat medewerkers verplicht zijn om bepaalde velden in te voeren en ook beter hun informatie kwijt kunnen in passende categorieën. Het is aan te bevelen om bij het verbeteren van de inrichting van INDiGO in de ontwerpfase goed de medewerkers uit de uitvoering te betrekken - wel met als uitgangspunt om minimaal beroep te doen op kritische capaciteit - om de aansluiting met de werkwijze en behoeften van medewerkers te waarborgen. Daarnaast is het belangrijk om bij de oplevering van de nieuwe inrichting alle medewerkers voldoende op de hoogte te brengen van de doorgevoerde wijzigingen en hen middels duidelijke werkinstructies te ondersteunen.

De verwachte impact van deze maatregel op de doorlooptijd is lastig vast te stellen, maar kan als randvoorwaardelijk voor een goede sturing worden bestempeld. De verwachte implementatietijd van deze maatregel is middellange termijn (in 2021). Uit verschillende gesprekken is immers gebleken dat doorvoeren van aanpassingen in INDiGO veel tijd kost. We verwachten daarom dat dit in 2021 pas is gerealiseerd.

Tijdens de implementatie van deze maatregel is het van belang om aandacht te hebben voor de volgende punten. Ten eerste dient er voldoende capaciteit vrijgemaakt te worden om de benodigde aanpassingen binnen INDiGO door te

voeren. Ten tweede is het van belang om het vullen van de verschillende velden in INDiGO een structureel onderdeel te laten zijn van het werk van medewerkers en dit dus ook mee te nemen in het bepalen van de bewerkingstijden per 'product' binnen de AA en VA. Ten derde is er aandacht nodig voor de groei van de organisatie. Dit vraagt dat er bij (het opleiden van) nieuwe medewerkers voldoende aandacht wordt gegeven aan het vullen van de INDiGO-velden en de minuut.

5.2.1.3 Operationele sturingsinformatie verzamelen, ontsluiten en monitoren

Wanneer INDiGO goed wordt gevuld en er over de verschillende KPI's informatie wordt verzameld, is de volgende stap in de sturingsloop het verzamelen, ontsluiten en monitoren van de data. Over bepaalde KPI's verzamelt de IND al informatie, maar moet deze nog ontsloten worden. Van belang is dat de informatie ontsloten wordt op een manier waarop medewerkers en managers te allen tijde kunnen inloggen en beschikking hebben over een realtime overzicht in plaats van dat wordt gewerkt met losse Excel-overzichten en met dashboards in PDF-vorm. Verder is het van belang dat de sturingsinformatie beschikbaar is op het niveau van individuele medewerkers, teams en locaties. Dit maakt het mogelijk om voor managers actief de resultaten van medewerkers, teams en locaties te monitoren en bij te sturen indien nodig. Het 'realtime IND-dashboard' vanuit INDiGO op zaakniveau voor een aantal KPI's kan hier een goede invulling van zijn.



De verwachte impact van deze maatregel op de doorlooptijd is lastig vast te stellen, maar kan eerder als randvoorwaardelijk voor een goede sturing worden bestempeld. De verwachte implementatietijd van deze maatregel is korte termijn (in 2020). Voordat het 'realtime IND-dashboard' volledig op alle locaties beschikbaar is gesteld en werkend is, zijn er ongeveer 3-6 maanden verstreken. Het moment dat dit dashboard is gevuld met complete en juiste gegevens, ligt naar onze verwachting in begin 2021.

Tijdens de implementatie van deze maatregel is het van belang om aandacht te hebben voor de volgende punten. Ten eerste dienen er duidelijke doelstellingen en resultaatafspraken te zijn geformuleerd op het niveau van de medewerker, de teams

en locaties. Dit maakt het mogelijk om de gerealiseerde resultaten af te zetten tegen de geformuleerde doelstellingen en resultaatafspraken en daarmee de voortgang te beoordelen. Ten tweede zijn een heldere rolverdeling en procesafspraken nodig over wie de informatie verzamelt, bewerkt en aanlevert en wie de informatie ontvangt met welke periodiciteit. Deze maatregel houdt verband met het project om te komen tot een 'realtime IND-dashboard' vanuit INDiGO op zaakniveau.



5.2.1.4 Sturen en het 'goede gesprek' voeren

Wanneer de IND informatie over de KPI's verzamelt, ontsluit en monitort, is de volgende stap in de sturingsloop het daadwerkelijk sturen. Het individuele gesprek tussen medewerker en operationeel manager over behaalde resultaten, kwaliteit en werkdruk op basis van operationele sturingsinformatie en persoonlijke afspraken vormt het sluitstuk van een integrale en structurele aanpak van de sturing.

Hoewel operationele sturingsinformatie een meetlat vormt om de uitvoering van het werk op verschillende aspecten zichtbaar te maken, kan men niet blind varen op cijfers afkomstig van KPI's. De cijfers over de KPI's spreken nooit voor zich, vertellen niet het volledige verhaal en vragen om een zorgvuldige duiding en een verdiepend gesprek. Het advies is daarom om in de gesprekken tussen operationeel manager en medewerker op zoek te gaan naar het verhaal achter de cijfers. Op die manier vindt de IND een goede balans tussen zowel 'tellen' als 'vertellen' en is de IND in staat 'het goede gesprek' te voeren.

Het 'goede gesprek' houdt in dat de operationeel manager periodiek en frequent op basis van operationele sturingsinformatie en persoonlijke afspraken het gesprek voert met de medewerker over de behaalde resultaten, kwaliteit en werkdruk. Het doel hiervan is om te reflecteren, leren en te verbeteren en te komen tot een behapbare werklast. Zo ontstaat er een leercyclus met aanknopingspunten om de productiviteit en kwaliteit te verbeteren en wordt tijdig ingegrepen op overbelasting van medewerkers. Het is ook van belang het goede gesprek te voeren op het niveau van het team aan de hand van teamdoelstellingen. Zo wordt het eigenaarschap en gevoel

van verantwoordelijkheid vergroot en kan er bij goede behaalde resultaten gefocust worden op het teamgevoel en het vieren van successen. Daarnaast is het van belang dat het goede gesprek ook wordt gevoerd tussen operationeel managers en de managers daarboven.

Het doel van de operationele sturingsinformatie is niet om medewerkers hier op af te rekenen. Het gaat er met name om eerst ergens het gesprek over te kunnen voeren en te leren en verbeteren. De operationele sturingsinformatie maakt onderdeel uit van de kwaliteitscyclus voor zowel de operationeel manager als de medewerker. Een centrale gedachte achter het structureel verzamelen van informatie over de KPI's is dan ook continue kwaliteitsverbetering door leren en verbeteren. Leren en verbeteren zijn van cruciaal belang om verder te komen in de uitvoering van de asielprocedure. Positieve resultaten en best-practices moeten gedeeld worden met als motto 'doe meer van wat werkt'. Op deze manier ontstaat een meet- en verbeterbeweging gericht op kwaliteit.

De verwachte impact van deze maatregel op de doorlooptijd is lastig vast te stellen, maar kan eerder als randvoorwaardelijk voor een goede sturing worden bestempeld. De verwachte implementatietijd van deze maatregel is korte termijn (2020). Operationeel managers en medewerkers kunnen meteen starten met het voeren van het goede gesprek. Het moment waarop dit gesprek op basis van goed gevulde en juiste operationele sturingsinformatie plaatsvindt, ligt naar onze verwachting in begin 2021. Het duurt immers nog even voordat het 'realtime IND-dashboard' op alle locaties beschikbaar is gesteld, werkend en goed gevuld is.

Tijdens de implementatie van deze maatregel is het van belang om aandacht te hebben voor de volgende punten. Ten eerste is randvoorwaardelijk voor het goede gesprek de aanwezigheid van duidelijke teamdoelstellingen, persoonlijke afspraken en normen voor onderdelen binnen de AA en VA. Ten tweede is het van belang om aandacht te geven aan cultuuraspecten. Dat normen en behaalde resultaten op het niveau van de medewerker een gevoelig onderwerp vormen en dat medewerkers de indruk hebben dat informatie over productiviteit per medewerker wordt gebruikt om

medewerkers op af te rekenen in plaats van het een basis te laten zijn voor het inbedden van een leercyclus, vereist aandacht. Ten derde is het van belang dat medewerkers en managers voldoende ruimte krijgen en nemen voor reflectie, leren en verbeteren. Het is wat ons betreft een focuspunt voor het komende jaar om als manager en medewerker tijd vrij te maken voor het goede gesprek en voor intervisie, coaching en feedback. Managers en medewerkers kunnen hierin gefaciliteerd worden door middel van opleiding en training.

5.2.2 *Kritische behandelcapaciteit zo goed mogelijk benutten in spoor 4*

In hoofdstuk 4 hebben we beschreven met welke werkvoorraad de IND nu kampt en wat de verwachting is over de ontwikkeling van de werkvoorraad. We hebben laten zien dat hoewel volgens onze validatie de omvang van de werkvoorraad daalt, de werkvoorraad aan het eind van 2020 nog steeds fors is. De behandelcapaciteit van de medewerkers horen en beslissen blijft daarom kritisch. In de huidige situatie zien we dat deze kritische behandelcapaciteit in spoor 4 ook wordt ingezet voor het afhandelen van zaken in spoor 1 en spoor 2 die prioriteit genieten. Daarnaast worden medewerkers horen en beslissen geregeld ingezet in het kader van screening en geven deze medewerkers aan nu veel tijd te besteden aan administratieve werkzaamheden rondom hun AA-zaken en VA-zaken.

Om de doorlooptijden in spoor 4 te verkorten, lijkt het ons een verstandige maatregel om de kritische behandelcapaciteit zo goed mogelijk te benutten voor zaken in spoor 4. Deze maatregel houdt in dat er bij een hogere instroom in spoor 1 en spoor 2 en een daardoor stijgende behoefte aan capaciteit, deze extra benodigde capaciteit niet wordt ingevuld door medewerkers horen en beslissen uit spoor 4. Verder houdt deze maatregel in dat de medewerkers horen en beslissen niet langer werkzaamheden uitvoeren in het kader van screening, maar dat deze werkzaamheden uitgevoerd worden door bijvoorbeeld de AVIM of de AIVD. Deze maatregel houdt ook in dat medewerkers horen en beslissen zoveel als mogelijk administratief ondersteund worden in de behandeling van AA-zaken en VA-zaken (zie ook paragraaf 5.2.5 voor de invulling hiervan door de bedrijfsbureaufunctie).

De verwachte impact op de doorlooptijd van deze maatregel is relatief hoog. Het zoveel mogelijk inzetten van kritische behandelcapaciteit van medewerkers horen en beslissen in spoor 4 draagt direct bij aan het kunnen afhandelen van meer zaken. De verwachte implementatietijd is korte termijn (2020). De IND kan in 2020 deze maatregel toepassen.

Een aandachtspunt bij de implementatie is om bij het organiseren van de werkzaamheden in het kader van screening kritisch te kijken naar mogelijke dubbelingen die ontstaan doordat zowel in het aanmeldproces als in de AA screening plaatsvindt. Deze dubbelingen zijn in meerdere gesprekken benoemd als een mogelijke inefficiëntie.

5.2.3 *Procesregie op compleetheid dossier*

De verantwoordelijkheid voor een volledig en behandelklaar dossier bij de aanvang van de AA-procedure is in de huidige werkwijze niet belegd. Daardoor kan het voorkomen dat een medewerker horen en beslissen tijdens de voorbereiding of zelfs bij aanvang van het gehoor tot de conclusie komt dat stukken nog ontbreken of nadere documentatie en/of media zijn aangeleverd die nog niet vertaald en/of geïnterpreteerd zijn. Dit leidt tot verstoringen in het gehoor.

Het is naar onze mening verstandig om procesregie te introduceren op de compleetheid van het dossier (conform pilot AC Zevenaar). Dit betekent dat aparte medewerkers - idealiter medewerkers met de functie behandelaar - bewaken of het dossier voorafgaand aan de behandeling in de AA-procedure compleet en geschikt is om te gaan horen.

Dit vraagt om het verifiëren van dossiers voorafgaand aan het inplannen van de AA-procedure en het toewijzen van de zaak aan een medewerker. Tegelijkertijd moeten alle documenten ter onderbouwing van de asielaanvraag centraal op de locatie worden ontvangen, beoordeeld worden op de noodzaak tot vertaling of documentenonderzoek en vervolgens aan het dossier worden toegevoegd. Ook

voorafgaand aan het plannen van de AA-procedure dient bij de asielzoeker en/of diens gemachtigde gerappelleerd te worden ten aanzien van het indienen van eventuele aanvullende documenten en/of media. Een compleet dossier is belangrijk voor een ongestoorde start van de AA-procedure. Deze taken kunnen door behandelaars (schaal 8) worden verzorgd, die niet noodzakelijkerwijs gekwalificeerd hoeven te zijn als medewerker horen en beslissen (schaal 10). Op deze wijze wordt inzet van de kritische capaciteit van medewerkers horen en beslissen beperkt.

De verwachte impact op de doorlooptijd is hoog te noemen. Met deze maatregel wordt de wachttijd van een zaak benut om de procesgang en 'flow' van een zaak te bespoedigen. Dit leidt tot een verhoging van het principe first-time-right, het voorkomen van verstoringen tijdens het eerste gehoor en daarmee het verminderen van VA-zendingen. De verwachte implementatietijd van deze maatregel is korte termijn (2020). De IND kan meteen starten met deze maatregel.

Tijdens de implementatie van deze maatregel is het goed om te realiseren dat wettelijk gezien de mogelijkheid blijft bestaan om tijdens de AA-procedure nog documenten in te dienen. Met deze maatregel wordt dit echter geminimaliseerd. Daarnaast kan het zijn dat er extra capaciteit voor behandelaars geworven dient te worden. De opleiding van deze mensen zal beduidend minder tijd in beslag nemen dan een medewerker horen en beslissen. Verder dient de IND bij het implementeren van deze maatregel rekening te houden met de beschikbaarheid van een tolk (om bepaalde documenten te kunnen vertalen).

Deze maatregel houdt verband met het lopende initiatief van de IND om het eerste gehoor af te schaffen. De hier voorgestelde maatregel wordt bij het afschaffen van het eerste gehoor extra belangrijk, omdat het risico op het (te) laat ontdekken van een incompleet dossier groter wordt.

Voor het succes van deze maatregel zijn Vluchtelingenwerk, COA en de gemachtigden nodig om de klant te bewegen om alle documenten en media tijdig aan

te leveren bij IND. Het is goed dat de klant de urgentie hiervan ervaart zodat de documenten en media daadwerkelijk op tijd binnenkomen.

5.2.4 Inzet en beheer organiseren op de 450-bak

De 450-bak is een landelijke 'bak' met zaken waarvoor een aanmeldgehoor heeft plaatsgevonden en die nu in afwachting zijn van een AA. De 450-bak bestaat nu uit zaken die wel én niet zijn aangeboden bij een locatie door het COA. Hierdoor ontbreekt er het overzicht. Er vindt nu in beperkte mate monitoring plaats op zaken in de 450-bak en notificaties (denk aan mededelingen van de advocaat, klachten, klanten die vertrokken zijn uit de opvang met onbekende bestemming (MOB), relevante ontwikkelingen bij de klant zoals verandering van de fysieke en mentale gesteldheid van de klant) die binnenkomen op een zaak worden niet altijd opgepakt. Nu wordt in AC Ter Apel de landelijke 450-bak beheerd door één persoon met hulp van een aantal ondersteuners. Deze werkwijze is kwetsbaar door de afhankelijkheid van één persoon.

Onze aanbeveling is om structureel inzet op de landelijke 450-bak te organiseren. Een mogelijke invulling van deze maatregel is om een landelijk team op te zetten of een team op een bepaalde locatie bestaande uit behandelaars (schaal 8) die de taak hebben om de binnengekomen notificaties op de zaken in de 450-bak te monitoren en op te pakken. Een (senior) medewerker (schaal 10) vormt onderdeel van het team zodat hij/zij eventuele benodigde inhoudelijke beslissingen kan nemen.

De verwachte impact op de doorlooptijd is relatief laag te noemen. Door deze maatregel is de IND beter op de hoogte van de stand van zaken van deze dossiers in de 450-bak. Dit leidt ertoe dat de IND deze informatie kan gebruiken in het maken van een passende match tussen zaak, 'stroom' in de AA of VA en competenties van de behandelend medewerker. Daarnaast zorgt deze maatregel ervoor dat de 450-bak is opgeschoond met zaken waarvoor de asielaanvraag is ingetrokken of de klant uit de opvang is betrokken met onbekende bestemming (MOB). De verwachte

implementatietijd is korte termijn (2020). Het organiseren van inzet op de landelijke 450-bak kan de IND in een aantal maanden oppakken.

Aandachtspunt bij implementatie van deze maatregel is de inhoud van de 450-bak. Nu bestaat de 450-bak uit zaken die wel en niet zijn aangeboden bij een locatie door het COA. Hierdoor ontbreekt het overzicht en is het niet duidelijk welke zaken al wel een eigenaar hebben en welke zaken nog niet. Het is daarom nodig om de 450-bak op te splitsen in enerzijds een landelijke bak met daarin zaken die nog niet door het COA zijn aangeboden bij een locatie en anderzijds een planbak per locatie met daarin zaken die door het COA zijn aangeboden bij de desbetreffende locatie. Dit creëert overzicht en maakt het voor het landelijke team mogelijk om op de juiste zaken (degene zonder eigenaar) het beheer te doen.

Deze maatregel houdt verband met het lopende initiatief van de IND om een 'LEAN procesanalyse uit te voeren op de 450-bak (zaken zonder eigenaar)'.

5.2.5 Verdeelstation op locatie voor planning én ondersteuning van AA-zaken en VA-zaken

Wanneer de informatiepositie aan de voorkant is versterkt en gezamenlijk met het COA de instroom per locatie - ook op korte termijn - wordt bepaald, is het van belang dat er een goed verdeelstation per locatie wordt georganiseerd voor de planning én ondersteuning van AA-zaken. Nu ontbreekt er een aparte planbak per locatie met daarin de zaken die zijn aangeboden door het COA bij een locatie. Hierdoor ontbreekt het overzicht voor de planning. Daarnaast zijn medewerkers horen en beslissen nu veel bezig met administratieve werkzaamheden rondom hun AA-zaken.

Het is ook van belang dat er een goed verdeelstation per locatie wordt georganiseerd voor de planning én ondersteuning van VA-zaken. In de huidige situatie komt het regelmatig voor dat een AA-zaak leidt tot een VA-zending. Een duidelijke registratie van de reden waarom de AA-zaak leidt tot VA-zending ontbreekt vaak en de sturing op de afhandeling van VA-zaken is beperkt. Door beperkt inzicht in de stand van zaken rond de afhandeling van VA-zaken is het niet of slecht mogelijk te voorkomen

dat de afhandeling van asielaanvragen de wettelijke termijn overschrijdt. De planning van de vervolgvacatures voor de VA is daardoor minder gestructureerd. Ook rondom VA-zaken zijn medewerkers horen en beslissen nu veel bezig met administratieve werkzaamheden.

Wij vinden het verstandig om een verdeelstation per locatie te organiseren voor AA-zaken en VA-zaken. Het verdeelstation heeft naast de inhoudelijke taak om asielaanvragen naar een passend vervolg te routeren (zie paragraaf 5.3.2), de logistieke taak om de klant op basis van kenmerken van de zaak goed in te plannen en daarmee een passende match te maken tussen zaak en capaciteit en competenties van de behandelend medewerker. Dit is een taak die de decentrale planning op elke locatie nu ook al uitvoert. Verder heeft het verdeelstation als 'bedrijfsbureau' de taak om de (administratieve) ondersteuning van AA-zaken en VA-zaken te leveren. Dit houdt in dat het verdeelstation onder andere de eigen planbak en eventuele notificaties die binnenkomen op zaken daarin monitort en oppakt, de stand van zaken en de te nemen acties per AA-zaak bijhoudt, de ontvangst van de te ontvangen documenten en onderzoeksuitslagen van externe partijen volgt en rappelleert, de volledigheid van het dossier bewaakt en de afhandeling van de AA-zaken bewaakt.

De verwachte impact op de doorlooptijd is relatief groot te noemen. Deze maatregel helpt om de instroom per locatie qua aantallen en soort op de gewenste wijze te verdelen over teams en medewerkers en op elke locatie een passende match te maken tussen zaak, capaciteit en competenties van de behandelend medewerker. Verder leidt het bieden van (administratieve) ondersteuning ertoe dat de kritische capaciteit van medewerkers horen en beslissen zoveel mogelijk ingezet kan worden op het horen en beslissen. De verwachte implementatietijd is korte termijn (2020). Het organiseren van een verdeelstation en werven van extra capaciteit van behandelaars (schaal 8) voor de invulling van de 'bedrijfsbureau' functie kan de IND dit jaar oppakken.

Aandachtspunt bij implementatie van het organiseren van een verdeelstation voor AA-zaken is de inhoud van de 450-bak en de benodigde opsplitsing daarvan. Het is van belang dat er per locatie een aparte planbak komt met daarin zaken die door het COA zijn aangeboden bij de desbetreffende locatie. Aandachtspunt bij implementatie van het organiseren van een verdeelstation voor VA-zaken is om bij aanmelding van een VA-zending goed de registratie van de reden van VA-zending te waarborgen. Verder is het van belang om de 'bedrijfsbureau' functie voldoende te ondersteunen in de informatievoorziening door vanuit INDiGO overzichten te genereren van VA-zaken naar ouderdom en locatie. Dit kan gebruikt worden om het verdeelstation te attenderen op dreigende overschrijdingen van de wettelijke termijn. Het verdeelstation kan op die signalen maatregelen nemen om de VA-zaak toch nog op tijd af te ronden en zich met een toelichting verantwoorden wanneer dat toch niet mogelijk is. Verder is een aandachtspunt bij implementatie van het organiseren van een verdeelstation voor VA-zaken dat de VA-voorraad evenredig verdeeld is over de locaties. Nu is er geen zicht op hoe de VA-voorraad is verdeeld over de locaties. Dit vergt afstemming tussen de verdeelstations van de locaties.

5.2.6 Zaken eerder buiten behandeling stellen

In de huidige situatie komt het regelmatig voor dat een klant niet of te laat komt opdagen bij een gehoor. Dat kan verschillende oorzaken hebben, bijvoorbeeld dat de klant geen belang heeft om het gehoor doorgang te laten vinden, dat de klant ziek is of te laat komt opdagen. Binnen spoor 4 speelt dit met name bij de doelgroep alleenstaande minderjarige vluchtelingen (AMV'ers). Nu staat in de Vreemdelingenwet (30c Vw) dat klanten twee keer niet mogen op komen dagen en twee weken de tijd hebben om een verschoonbare reden van afwezigheid op te stellen.

Het zou nuttig zijn voor de IND om te onderzoeken wat de juridische mogelijkheden zijn om strenger op te treden richting de klant door bijvoorbeeld zaken sneller buiten behandeling te stellen. Wat bijvoorbeeld zou kunnen is heel expliciet aan de voorkant meegeven aan de klant dat wanneer de klant niet komt opdagen, de IND er dan

vanuit gaat dat de asielzoeker juridisch gezien niets te verklaren heeft. Op dat moment gaat de zaak verder zonder gehoor. Om er zeker van te zijn dat de klant deze boodschap meekrijgt, kan de boodschap geschreven worden op de uitnodiging en vervolgens fysiek aan de klant worden overhandigd. Binnen AC Ter Apel wordt binnen spoor 1 en spoor 2 op dit moment met deze werkwijze geëxperimenteerd.

De verwachte impact op de doorlooptijd is relatief laag te noemen. Het helpt in het verminderen van inefficiëntie door minder te hoeven herplannen en gehoren niet opnieuw te hoeven voorbereiden (door soms andere medewerkers). De verwachte implementatietijd is korte termijn (2020). Het onderzoeken van de juridische mogelijkheden kan de IND komende maanden oppakken. Het aanpassen van de wet vergt wel meer tijd. Hiermee krijgt deze maatregel weliswaar niet direct de hoogste prioriteit, maar is volgens ons belangrijk genoeg om op te pakken. De maatregel houdt verband met de door IND zelf geplande verandermaatregel: '*Uitreiken van Model 117-c op dag -1 of 1 in ACTA/Budel om no show in asielproces tegen te gaan*'.

5.2.7 Reservecapaciteit in de planning organiseren (overflow)

In de huidige situatie wordt de planning van medewerkers zo vol mogelijk gepland met AA-zaken. Hierbij wordt beperkt rekening gehouden met reservecapaciteit. Indien eerste gehoren of nader gehoren uitvallen, is het niet altijd mogelijk om deze op korte termijn en binnen de AA te herplannen. Op dit moment duurt het op de verschillende locaties een aantal weken om een zaak te herplannen.

Wij vinden het verstandig om voldoende reservecapaciteit te organiseren in de planning. Ons advies is de hoogte van de reservecapaciteit te bepalen op basis van de frequentie van het opnieuw moeten plannen van gehoren. Het zou goed zijn als deze reservecapaciteit bestaat uit allround medewerkers die volledig inzetbaar zijn en zelf voldoende werk hebben indien ze niet ingepland worden. Dit zijn bijvoorbeeld medewerkers die belast zijn met de behandeling van VA-zaken.

De verwachte impact op de doorlooptijd is relatief hoog te noemen. Het gebeurt nu regelmatig dat gehoren geen doorgang vinden en vervolgens niet herpland kunnen worden binnen de AA. Het organiseren van voldoende reservecapaciteit vermindert dus het aantal VA-zendingen. De verwachte implementatietijd is korte termijn (2020). De IND kan deze maatregel per direct op alle locaties implementeren. Op dit moment wordt er al met deze maatregel geëxperimenteerd in AC Den Bosch en AC Zevenaar.

5.2.8 *Terugdringen overdrachtmomenten in behandeling AA en VA-zaken*

In de huidige situatie is het uitgangspunt om alle onderdelen van een zaak binnen de AA en VA zoveel mogelijk door één medewerker uit te laten voeren, vanuit een bepaalde zaakverantwoordelijkheid. In het verleden lukte dit voor het grootste gedeelte van de zaken, maar nu blijkt dat er in ongeveer de helft van alle spoor 4-zaken meerdere (soms tot wel 4) medewerkers betrokken zijn bij een zaak.

Een belangrijk voorwaarde voor het verkleinen van de overdrachtmomenten is dat medewerkers in staat worden gesteld een zaak in zijn volledigheid te behandelen. Hierbij kan de planning een belangrijke rol spelen, maar zij kunnen dit alleen doen als medewerkers volledig inzetbaar zijn op zowel horen als beslissen. Het voordeel van één medewerker op een zaak is dat een medewerker zich niet volledig hoeft in te lezen wanneer deze bijvoorbeeld dient te beslissen nadat iemand anders het gehoor heeft verricht. Het nadeel zou kunnen zijn - met name bij de meer complexe zaken - dat de medewerkers in het gehoor alvast toewerken naar een beslissing. Het European Asylum Support Office (EASO) stelt dat er met open vizier beslist moet worden over het lot van een asielzoeker. Dit zou ondervangen kunnen worden door een verplicht sparringmoment met een senior medewerker of operationeel manager voor zaken van meer complexe of bewerkelijke aard.

De verwachte impact op de doorlooptijd is relatief hoog te noemen. De maatregel leidt ertoe dat medewerkers horen en beslissen minder tijd kwijt zijn aan overdracht en daarom per zaak minder tijd hoeven te besteden. De verwachte implementatietijd is middellange termijn (2021). Hoewel het percentage volledig inzetbare medewerkers

horen en beslissen dit jaar stijgt van circa 60% naar circa 80% en daarmee medewerkers vaker een zaak in volledigheid kunnen behandelen (en daarmee overdrachtmomenten verminderd worden), zal deze maatregel pas in 2021 grotendeels gerealiseerd zijn.

Tijdens de implementatie van deze maatregel is het goed om beleidsmatig een keuze te maken over het al dan niet toepassen van het vierogenprincipe. Hoewel het juridisch gezien niet verplicht is, hebben medewerkers en managers hier een uiteenlopende mening over. De maatregel zoals hier voorgesteld gaat uit van een niet verplicht vierogenprincipe, maar er enkel een sparringmoment plaatsvindt. Verder ligt er een relatie met het inbouwen van reservecapaciteit (overflow) in de planningen. Dit gaat helpen om gehoren sneller te herplannen en zo overdracht aan een andere medewerker horen en beslissen te beperken of te voorkomen.

5.2.9 *Terugdringen overdrachtmomenten in documentenonderzoek*

In de huidige situatie kan tijdens het eerste gehoor of het nader gehoor blijken dat het nodig is om een documentenonderzoek te starten dat wordt uitgevoerd door Bureau Documenten in Zwolle. In AC Ter Apel is er een documentenkamer die de documenten opstuurt naar Bureau Documenten in Zwolle. In de aanmeldcentra in Zevenaar, Den Bosch en Schiphol ontbreekt deze documentenkamer, waardoor deze aanmeldcentra hun documenten eerst naar de documentenkamer in AC Ter Apel moeten sturen. AC Ter Apel stuurt het vervolgens door naar Bureau Documenten in Zwolle. Hierdoor zijn er verschillende overdrachtmomenten die, mede door het feit dat deze documenten nog steeds per post verstuurd moeten worden, leiden tot extra dagen doorlooptijd (die er soms toe leiden dat een AA-zaak leidt tot een VA-zending).

Een manier om de overdrachtmomenten te verminderen is om op de aanmeldcentra van Zevenaar, Den Bosch en Schiphol een medewerker met functie behandelaar (schaal 8) te hebben die de documenten rechtstreeks vanuit het desbetreffende aanmeldcentrum naar Bureau Documenten in Zwolle kan sturen. Dit vermindert de doorlooptijd met minstens 1 dag en verkleint het risico dat de uitkomsten van het

documentenonderzoek niet op tijd beschikbaar zijn en de beoordeling uitgesteld moet worden (en daarmee de AA-zaak leidt tot VA-zending).

De verwachte impact op de doorlooptijd van deze maatregel wordt relatief laag geacht. Precieze informatie over het aantal keer dat een AA-zaak leidt tot VA-zending doordat de uitkomsten van het documentenonderzoek niet op tijd beschikbaar zijn, ontbreekt vooralsnog. De verwachte implementatietijd is korte termijn (2020). De IND kan op de locaties de komende maanden een medewerker behandelen voor deze taak vrijmaken of aannemen.

5.2.10 *Verbeteren kwaliteit minuut*

Het niet volledig en juist bijwerken van de minuut (die op verschillende momenten in de AA en VA-procedure moet worden bijgewerkt) veroorzaakt op dit moment verstoringen in het proces met als gevolg vertraging en kwaliteitsverlies. De minuut is een belangrijk document in de overdracht en in het geven van duidelijkheid over de stand van zaken van een asielaanvraag.

Een manier om de kwaliteit van de minuut te verbeteren is door de minuut onderdeel te laten zijn van het primaire systeem in plaats van een apart document. Op dit moment is de minuut een document dat na de aanmeldfase door het systeem INDiGO wordt gegenereerd. Op dat moment wordt het document gevuld met de tot dan toe bekende gegevens van de zaak. Vervolgens is het de medewerker die de minuut handmatig moet bijwerken. Wanneer de minuut - bijvoorbeeld als tabblad - onderdeel wordt gemaakt van INDiGO en voor zover mogelijk geautomatiseerd wordt bijgewerkt (bijvoorbeeld het procedureoverzicht automatisch toevoegen), zal dit de kwaliteit van de behandeling van een zaak verbeteren. Wel zal het huidige primaire systeem INDiGO de velden die met de minuut samenhangen een verplicht karakter moeten geven, zodat de medewerker wordt geholpen om niet te vergeten de minuut bij te werken.

De verwachte impact op de doorlooptijd van deze maatregel is relatief laag te noemen. De maatregel helpt om inefficiënties te verminderen doordat medewerkers niet langer met elkaar hoeven te schakelen over wat de stand van zaken is van een zaak. De verwachte implementatietijd voor het daadwerkelijk goed vullen de minuut is korte termijn (2020). Operationeel managers kunnen direct gaan sturen op het goed vullen van de minuut en medewerkers kunnen hier per direct meer aandacht aan geven. De verwachte implementatietijd voor het onderdeel maken van de minuut van INDiGO is middellange termijn (2021). Uit verschillende gesprekken is immers gebleken dat doorvoeren van aanpassingen in INDiGO veel tijd kost. We verwachten daarom dat dit in 2021 pas is gerealiseerd.

Tijdens de implementatie van deze maatregel is het goed om rekening te houden met het feit dat er in het verleden meerdere pogingen zijn gedaan om medewerkers het systeem beter te laten vullen. Dat de velden in INDiGO op dit moment geen verplicht karakter hebben, versterkt deze problematiek. Daarom houdt deze maatregel verband met de maatregelen rondom de operationele sturing (zie paragraaf 5.2.1) waarin een keuze gemaakt moet worden om sommige velden binnen INDiGO een verplicht karakter te geven. Verder is het in de implementatie van belang om de opzet van de minuut kritisch tegen het licht te houden en deze meer aan te laten sluiten op de werkwijze en behoefte van de medewerkers horen en beslissen.

5.2.11 *Bewerkingstijden opstellen voor VA*

Er bestaat op dit moment beperkt inzicht in de benodigde tijd om een VA-procedure af te ronden. Dit maakt het voor de planningsafdeling en de betreffende behandelende medewerker moeilijk de werkzaamheden te plannen. Dit leidt er tevens toe dat medewerkers versnipperd aan VA-zaken werken doordat de benodigde bewerkingstijd voor de VA-zaak onvoldoende in de agenda's van medewerkers staan en andere werkzaamheden in de AA vaak tussendoor worden gepland.

Het lijkt ons verstandig informatie te verzamelen over de inzet van medewerkers horen en beslissen bij de afhandeling van een VA-procedure. Maak daarbij

onderscheid tussen verschillende typen aanvragen (zoals land van herkomst, asielmotief) en reden VA, en stel hier bewerkingstijden voor op. Gebruik deze informatie voor een meer betrouwbare planning van de afhandeling van VA-zaken en voor het reserveren van de benodigde bewerkingstijd in de agenda's van de medewerkers.

De verwachte impact op de doorlooptijd is relatief laag te noemen. Het implementeren van deze maatregel helpt vooral om tot een beter inzicht in de werklust van de individuele medewerkers, voorkomt onvoorziene vertragingen en helpt om het versnipperd werken aan VA-zaken te verminderen. De verwachte implementatietijd is korte termijn (2020). Door het organiseren van een aantal werklustmetingssessies waarin medewerkers op basis van hun kennis en ervaring als experts via een dialoog tot een goede inschatting komen van de bewerkingstijden, kan de IND in een aantal maanden tot een eerste inschatting komen van de bewerkingstijd. Onze verwachting is dat het structureel verzamelen van informatie over de bewerkingstijden via INDiGO pas op de middellange termijn (2021) te realiseren is.

Een aandachtspunt bij implementatie is om een indeling in de VA-voorraad te maken. Hierbij is het goed om verschillende niveaus van bewerkelijkheid te onderkennen (door bijvoorbeeld een aantal categorieën te hanteren).

Deze maatregel houdt verband met het verbetertraject binnen de IND om de (interne) informatievoorziening te verbeteren en dan specifiek het project om te komen tot een 'realtime IND-dashboard' vanuit INDiGO op zaakniveau. De komende maanden wordt het dashboard geïmplementeerd en beschikbaar gesteld voor operationeel managers en medewerkers.

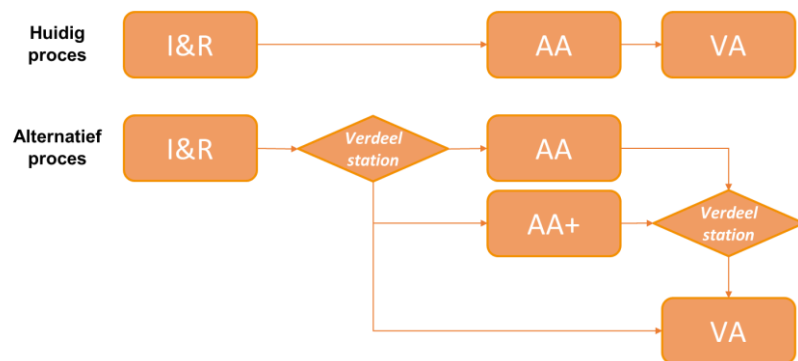
5.3 Verbetermaatregelen die het huidige proces veranderen

Naast verbetermaatregelen die in het huidige asielproces kunnen worden geïmplementeerd om het huidige proces te ondersteunen en optimaliseren (paragraaf 5.2) zijn er ook maatregelen die effect hebben op het ontwerp van proces zelf c.q.

maatregelen die het asielproces veranderen. Daarbij gaat het om een samenhangende set maatregelen die uitgaan van het principe dat processen maximaal beïnvloedbaar zijn aan de voorkant. Naarmate er bij de start van het proces meer informatie beschikbaar is die voorspellend is voor de doorlooptijd, kan het proces daarop worden ingericht en kan de doorlooptijd worden bekort. Dit gebeurt door in de uitvoering van het asielproces rekening te houden met specifieke kenmerken van een asielaanvraag, zoals nationaliteit en het asielmotief, en middels procesdifferentiatie iedere asielzoeker een passende procesuitvoering te bieden.

In de kern draait het bij deze maatregelen om het vinden van een optimale balans tussen standaardisatie en maatwerk. De huidige processen (AA en VA) geven vorm aan deze uitersten, waarbij de AA als een standaardproces kan worden gezien en de VA als maatwerk bedoeld is voor complexe en bewerkelijke asielaanvragen. Daarnaast is er het sporenbeleid, waarbij asielzoekers op doorreis uit andere Europese landen (spoor 1) en asielzoekers uit veilige landen (spoor 2) apart worden behandeld. Dit laat onverlet dat de asielaanvragen in spoor 4 een grote diversiteit kennen en dientengevolge niet allemaal in de AA kunnen worden afgedaan. Daarbij is de hypothese dat het aantal VA-zendingen kan worden teruggebracht (en daarmee de doorlooptijd kan worden bekort) als de AA meer flexibiliteit zou kennen en een verbeterde informatiepositie aan de voorkant van het proces, liefst al bij het aanmeldgehoor, ertoe leidt dat asielaanvragen direct naar een passend vervolg worden geleid (verbeterde routing).

De IND heeft in samenwerking met het Programma Flexibilisering Asielketen concrete ideeën en voorstellen ontwikkeld om het asielproces te veranderen in de hierboven geschetste richting. Concreet is een ontwerpbesluit voorbereid waarin onder andere wordt ingezet op het versterken van de informatiepositie aan de voorkant (registreren asielmotief bij aanmeldgehoor) en het differentiëren van de AA in een (verkorte) AA en een (verlengde) AA+. Dit voorstel wordt schematisch weergegeven in Figuur 17 en dient als overkoepelend kader voor de in deze paragraaf gepresenteerde verbetermaatregelen.



Figuur 17. Schematische weergave van een herontwerp van het asielproces, waarbij meer mogelijkheden worden geboden om - op basis van informatie die bij de start van het proces beschikbaar is - een passend vervolg te bieden aan een asielzoeker. Het schema is gebaseerd op (maar niet afkomstig uit) voorstellen van de IND en het Programma Flexibilisering Asielketen.

5.3.1 Versterken informatiepositie aan het begin van het proces

In het voorstel voor een alternatief proces wordt bij de start van het proces, bijvoorbeeld na het aanmeldgehoor, een keuze gemaakt voor een passend vervolg. Dit vereist dat er vroegtijdig informatie beschikbaar is op grond waarvan deze keuze onderbouwd kan worden gemaakt. In gesprek met experts van de IND worden consequent twee aspecten genoemd die bepalend zijn voor de doorlooptijd van een asielverzoek, namelijk nationaliteit en asielmotief. Onze data-analyse onderstreept het belang van nationaliteit (zie Figuur 7) en toont dit ook statistisch aan. Het asielmotief wordt in het huidige proces pas bij het nader gehoor gevraagd en niet geregistreerd in het datawarehouse. De voorspellende waarde van dit kenmerk hebben we daarom niet statistisch kunnen toetsen, maar wordt expertmatig breed bevestigd (bijvoorbeeld vanuit de ervaring dat lhbt- en bekeerlingzaken in de praktijk meer bewerkingsstijd vragen). De data-analyse toont ook aan dat geslacht en AMV een significante voorspellende waarde hebben. En naar verwachting geldt dit voor meer kenmerken

die geregistreerd zouden kunnen worden, zoals opleidingsniveau, familiesituatie, et cetera.

Vanuit effectieve routing en doorlooptijd is het aan te bevelen meer informatie te registreren en liefst zo vroeg mogelijk beschikbaar te stellen voor een optimale routing en 'flow' in het proces. Het versterken van de informatiepositie aan de voorkant is daarmee een belangrijke verbetermaatregel en naar onze mening randvoorwaardelijk voor de implementatie van een vernieuwd asielproces met meer procesdifferentiatie. Hoe beter de IND kan anticiperen op de bewerkingsstijd van een asielaanvraag, hoe minder verstoringen er in het proces zullen optreden en hoe korter de doorlooptijd zal zijn.

In combinatie met de overige verbetermaatregelen in paragraaf 5.3 wordt de impact van een versterkte informatiepositie aan de voorkant van het proces als relatief hoog ingeschat. De termijn voor implementatie wordt geschat op middellange termijn (2021). Enerzijds is een ontwerpbesluit voorbereid om beperkingen ten aanzien van het registreren van het asielmotief bij het aanmeldgehoor te versoepelen. Politiek draagvlak voor dit ontwerpbesluit is belangrijk. Dat vergt tijd. Anderzijds beperkt de maatregel zich niet tot het asielmotief. Het is wenselijk dat de IND structureel meer kenmerken registreert, onderzoek doet naar de voorspellende waarde hiervan en op basis van dit onderzoek haar proces-routing steeds verder verfijnt. Het is dus nooit 'af', maar onderdeel van het meer data-gedreven en lerend maken van (de routing van) het asielproces. Uiteraard dient daarbij steeds te worden gekeken naar doelbinding en privacy aspecten. Onze overtuiging is dat IND en asielzoeker hier een gezamenlijk belang hebben, namelijk een passend vervolg bieden en binnen de wettelijke termijn - en liefst zo snel mogelijk - komen tot een beslissing.

5.3.2 Verdeelstation op locatie mogelijkheid bieden tot gedifferentieerde procesrouting

Om asielaanvragen naar het best passende vervolg te leiden, is een 'verdeelstation' nodig. Het verdeelstation routeert asielaanvragen op basis van hun kenmerken en met behulp van beslisregels, al dan niet vastgelegd in een beslisboom. Daarbij kan de

(standaard) AA procedure als default gelden en de AA+ of (directe) VA als alternatieven die enkel op grond van duidelijke indicaties van bewerkelijkheid of complexiteit worden toegewezen.

Het verdeelstation is wat ons betreft een functie en geen apart organisatieonderdeel. De functie kan bijvoorbeeld worden ondergebracht bij het in paragraaf 5.2.5 genoemde bedrijfsbureau. De beslisregels voor de routing zijn 'lerend' en worden periodiek herijkt op basis van onderzoek naar de relatie tussen kenmerken van asielaanvragen en hun doorlooptijd. De beslisregels zijn deels te vangen in modellen en technologie, maar er is ook behoefte aan 'expert judgement'. Daarbij kan de IND gebruik maken van (of aangesloten bij) de positieve ervaringen die zijn opgedaan in een recente pilot met een regietafel. Deze pilot is in 2019 uitgevoerd onder begeleiding van de Galan Groep en in opdracht van het Programma Flexibilisering Asielketen. Aan de regietafel waren naast de IND ook de AVIM en het COA vertegenwoordigd en de regietafel had een bredere functie dan alleen routeren.

De functie van het verdeelstation is onlosmakelijk verbonden met de overige maatregelen voor vernieuwd asielproces zoals geschetst in Figuur 17. De impact van deze maatregel op de doorlooptijd wordt in samenhang met de overige maatregelen als relatief hoog ingeschat. De verwachte implementatietijd is korte termijn (2020) als het gaat om een routeringsfunctie die belegd kan worden bij een bestaand organisatieonderdeel van de IND of bij een bedrijfsbureau zoals beschreven in paragraaf 5.2.5.

5.3.3 *Procesdifferentiatie AA/AA+/VA*

De IND heeft samen met het Programma Flexibilisering Asielketen een concreet voorstel uitgewerkt voor meer differentiatie in het asielproces en dan met name in de AA. Het voorstel stelt in het kort dat de gewone AA kan worden ingekort van 8 naar 6 dagen door het eerste gehoor te schrappen. Tegelijkertijd wordt een AA+ ingevoerd die juist meer tijd biedt en een doorlooptijd kent van 9 dagen (in combinatie met een verkorte AA dus 3 dagen extra). De verwachting is dat de verkorte AA een versnelling

biedt voor de 'bulk' van de asielaanvragen en dat de AA+ gericht wordt ingezet voor aanvragen waarvan op voorhand duidelijk is of kan worden ingeschat - bijvoorbeeld door het verdeelstation - dat meer bewerkingsstijd en/of meer ruimte voor gehoor nodig is. Als voorbeelden worden aanvragen genoemd die relatief bewerkelijk zijn op grond van het asielmotief, bijvoorbeeld lhbt- of bekeerlingzaken, of waarin bijzondere procedurele waarborgen gelden dan wel er medische condities zijn die extra doorlooptijd vragen. Door hier op voorhand rekening mee te houden, is de verwachting dat het aantal VA zendingen met 30% kan worden teruggebracht. Dat levert een substantiële verkorting op van de doorlooptijd wetende dat de gemiddelde doorlooptijd van VA-zaken in 2019 bijna 20 weken langer is dan AA zaken.

Het organiseren van procesdifferentiatie in de AA-fase vinden wij een verstandige maatregel die zeker effect gaat hebben op de doorlooptijd. Om de maatregel effectief te laten zijn is de combinatie met een versterkte informatiepositie en een verdeelstation (of vergelijkbare functie) essentieel. Het succes van de maatregel staat of valt met de competentie om asielaanvragen direct naar het best passende vervolg te leiden. Daarbij zien wij naast de keuze tussen AA en AA+ ook directe VA-zending als mogelijkheid. In gevallen waar de relatief korte AA of AA+ op voorhand geen uitkomst kan bieden, is directe VA-zending waarschijnlijk efficiënter.

Een kanttekening bij het huidige voorstel voor een gedifferentieerde AA is dat moet worden opgepast dat het ene keurslijf (bestaande AA) niet wordt ingeruild voor een ander keurslijf (AA en AA+). Het is denkbaar dat voor specifieke groepen ook de AA+ niet passend blijkt te zijn en dat mogelijk een derde 'smaak' AA wenselijk is die niet alleen verschilt in doorlooptijd, maar ook in de te nemen processtappen. Het lijkt ons daarom verstandig enige flexibiliteit te behouden in het ontwerpbesluit om toekomstige wijzigingen van de AA, uiteraard binnen bepaalde grenzen, zonder uitgebreide juridische procedures door te kunnen voeren.

In combinatie met de overige verbetermaatregelen in paragraaf 5.3 wordt de impact van procesdifferentiatie in de AA als relatief hoog ingeschat. De verwachte

implementatietijd is middellange termijn (2021) vergelijkbaar met de andere maatregelen die verwerkt zijn in het ontwerpbesluit.

5.3.4 Inrichten van gespecialiseerde teams

In het verlengde van verdere procesdifferentiatie, zoals het onderscheiden van een AA en AA+, kan de specialisatie van medewerkers en teams worden overwogen. Op dit moment kent de IND geen specialisatie en behandelt een medewerker horen en beslissen alle soorten aanvragen, ongeacht nationaliteit, asielmotief en fase (AA of VA). In theorie kan specialisatie helpen om asielaanvragen die een bijzondere competentie vragen, bijvoorbeeld het onderzoeken van bekeerlingzaken, beter en efficiënter te verwerken door het opbouwen van specifieke kennis en routine bij (een beperkt aantal) medewerkers of teams. Hiermee ontstaat naast differentiatie in de procedure (AA/AA+/VA) ook differentiatie naar inhoud van een asielaanvraag.

In gesprek met de expertgroep van de IND is de mogelijkheid van gespecialiseerde medewerkers en teams besproken. Daar is aangegeven dat de IND momenteel bewust geen specialisatie toepast. De IND hanteert als uitgangspunt dat een medewerker horen en beslissen alle typen aanvragen moet kunnen behandelen. Dit draagt volgens de IND bij aan het werkplezier van de medewerkers en is volgens de IND een factor in het boeien en binden van haar medewerkers. Daarnaast wordt gesteld dat specialisatie (op complexe zaken) emotioneel belastend kan zijn, bijvoorbeeld bij specialisatie op lhbtz-zaken.

Met de kanttekening van de IND in gedachten is vergaande specialisatie van medewerkers en teams waarschijnlijk geen verstandige maatregel. De impact wordt om die reden als laag aangemerkt. Dat laat onverlet dat met verdergaande procesdifferentiatie, zoals voorgesteld in paragraaf 5.3, opnieuw moet worden bezien wat dat betekent voor het uitgangspunt 'iedere medewerker doet alles'. Naast specialisatie zijn er ook andere manieren om competenties gericht te ontwikkelen en in te zetten, bijvoorbeeld door thema-gerichte intervisie of coaching. Dit type maatregelen kan op relatief korte termijn worden ingezet (2020).

5.4 Maatregelen gericht op situaties van een te hoge werkvoorraad

5.4.1 Projectmatige afhandeling werkvoorraad

Afhandeling van de werkvoorraad aan asielaanvragen per 1-1-2020 vraagt, ondanks de voorziene capaciteitsvergroting, nog een periode van circa 11 maanden. Dit betekent dat de nieuwe instroom voorlopig nog niet binnen de wettelijke termijn van 6 maanden kan worden afgehandeld.

Daarom is te overwegen om de nieuwe instroom met een vaste afdoende capaciteit te behandelen zodat voor deze groep de afhandeling efficiënt en binnen de wettelijke termijnen kan plaatsvinden. Hiervoor is een capaciteit noodzakelijk van circa 383 fte. Deze capaciteit is per 1 juni 2020 beschikbaar en groeit daarna tot circa 590 fte per januari 2021. Vanaf 1 juni 2020 is het dus mogelijk de resterende capaciteit in te zetten voor projectmatige afhandeling van de bestaande werkvoorraad, terwijl de nieuwe instroom in 2020 volledig binnen de reguliere termijnen kan worden afgehandeld. De afhandeling van de bestaande werkvoorraad met de restcapaciteit en de voorziene capaciteitsontwikkeling is, zonder flankerende maatregelen, dan echter niet voor eind 2021 mogelijk. Een nadere analyse, die rekening houdt met eventuele flankerende maatregelen voor de projectmatig af te handelen werkvoorraad, kan hier meer inzicht in verschaffen.

Deze benadering heeft een aantal voordelen:

- Voor de nieuwe instroom kan een efficiënt proces worden toegepast, dat minder herhaalwerkzaamheden en onderbrekingen kent;
- De gemiddelde doorlooptijd voor de nieuwe instroom wordt korter dan twee maanden;
- Voor de nieuwe instroom worden geen uitkeringen gedaan op grond van ingebrekestellingen of opgelegde dwangsommen;
- Er kan positief verantwoordelijkheid worden afgelegd over de afhandeling van deze nieuwe instroom en er wordt uitgegaan van een nieuwe uitgangspositie.

Voor de aanvragen in de huidige werkvoorraad treden nadelige effecten op. Voor deze groep neemt de doorlooptijd nog verder toe en zullen ook meer uitkeringen moeten worden gedaan wegens ingebrekestelling en dwangsommen. Daarnaast moet met het COA worden overlegd hoe, bijvoorbeeld door locatiebeleid, onrust kan worden voorkomen door verschillen in behandeling van oude en nieuwe asielzoekers.

Flankerend kan worden gezocht naar maatregelen die binnen het bestaande beleid de afwikkeling voor deze groep asielzoekers versnelt, maar daarvoor zijn de mogelijkheden beperkt. De huidige binnen de IND gehanteerde beslissingsrichtlijnen bieden enige ruimte tot discretionaire beoordeling, waardoor de afhandeling van deze groep mogelijk beperkt versneld kan worden. Daarnaast kunnen andere, in deze rapportage voorgestelde, maatregelen een bijdrage leveren aan de projectmatige snellere afhandeling van deze asielaanvragen. Te denken valt daarbij aan:

- a. Specialistische teams voor specifieke groepen asielzoekers;
- b. Het mobiliseren van tijdelijk gekwalificeerde capaciteit uit andere delen van de IND-organisatie;
- c. Het mobiliseren van capaciteit van gekwalificeerde medewerkers bij een extern bureau die na een korte opleiding eenvoudige gevallen kunnen afhandelen.

De mogelijke implementatietijd is korte termijn (2020). De IND kan hier snel mee beginnen. Het is overigens niet te verwachten dat met deze maatregelen de volledige werkvoorraad aan het eind van 2020 is afgehandeld bij directe afhandeling van de nieuwe instroom.

5.4.2 *Inrichten tijdelijke 'crisisorganisatie' voor snelle capaciteitsvergroting*

De belangrijkste oorzaak van de hoge werkvoorraad en de lange doorlooptijden hangt samen met het capaciteitstekort aan gekwalificeerde medewerkers horen en beslissen. Op langere termijn is dit probleem met de beoogde werving op te lossen, maar op korte termijn blijven de doorlooptijden te lang. Daarom kan een tijdelijke 'crisisorganisatie' worden overwogen die met onorthodoxe maatregelen de capaciteit

horen en beslissen op korte termijn kan verhogen. De impact op de doorlooptijden van deze maatregel is naar verwachting hoog. Omdat hierbij maatregelen moeten worden genomen die niet in lijn zijn met het bestaande beleid moet dit als een crisis worden benaderd, inclusief een helder protocol voor het invoeren van de tijdelijke crisisorganisatie. Met de nadruk op het tijdelijke karakter kunnen maatregelen naar de medewerkers worden gerechtvaardigd en kan de Ondernemingsraad van de IND worden verzocht hiermee in te stemmen.

Maatregelen die voor een crisisorganisatie te overwegen zijn:

- a. Het tijdelijk inzetten van medewerkers die tot 2 jaar geleden een functie hadden als medewerker horen en beslissen en inmiddels een andere functie binnen de IND vervullen. Een deel van deze medewerkers heeft een opfriscursus nodig om op deze taak te worden ingezet;
- b. Het tijdelijk inzetten van medewerkers van Juridische zaken voor volledige afhandeling van asielaanvragen in de werkvoorraad. Dit betekent dat bij een deel van de beroepszaken geen verweer kan worden gevoerd;
- c. Het afsluiten van een contract met een uitzendorganisatie om structureel een capaciteit aan gekwalificeerde en opgeleide medewerkers horen en beslissen beschikbaar te houden. Hierbij kan een vaste afnameverplichting worden afgesproken voor een deel van deze capaciteit met een vergoeding voor het beschikbaar houden van de resterende capaciteit. Om kennis en ervaring van deze capaciteit op niveau te houden is het noodzakelijk deze medewerkers te laten rouleren als niet de volledige capaciteit wordt afgenomen;
- d. Het samen met andere onderdelen van JenV (directies en agentschappen) ontwikkelen van een pool van medewerkers met juridische kwaliteiten die met een korte opleiding kunnen worden gedetacheerd bij de IND voor 'eenvoudige' asielaanvragen. Dit biedt ook oplossingen voor toekomstige capaciteitsknelpunten voor deze andere onderdelen.

De mogelijke implementatietijd is ingeschat als middellange termijn (2021). Het inrichten van een crisisorganisatie vereist voorbereidingstijd en gaat niet van de een op de andere dag. De IND geeft aan dat het mobiliseren van interne capaciteit in de

huidige situatie nauwelijks mogelijk is, omdat ook andere onderdelen van de IND te kampen hebben met een hoge werkdruk en deze maatregel daarmee leidt tot het verplaatsen van problemen. De onder c. en d. genoemde maatregelen zijn van belang bij het flexibiliseren van de capaciteit voor horen en beslissen. In beide gevallen gaat het om het organiseren van een flexibel inzetbare reservecapaciteit, hetzij in de markt of in de (vreemdelingen)keten van JenV. Dit vergt een grondige voorbereiding en het sluiten van contracten met (externe) partners.

Het inrichten van een crisisorganisatie, inclusief een protocol voor het invoeren daarvan, is een effectieve maatregel om voorbereid te zijn op toekomstige situaties van hoge instroom. Voor de huidige 'crisis' gaat deze maatregel niet meer werken. Als de bestaande werkvoorraad is afgehandeld ontstaat, bij een gelijkblijvende instroom van asielzoekers, een overcapaciteit. Op data moment is het gunstig om flexibel capaciteit te kunnen afschalen, terwijl bij een toename van het aantal asielzoekers deze capaciteit weer relatief snel kan worden gemobiliseerd.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In ons onderzoek raken we een grote diversiteit aan onderwerpen die relateren aan de doorlooptijdenproblematiek bij de IND. Dit illustreert dat deze problematiek vele facetten kent, complex is en daarmee ook dat er niet één duidelijke maatregel is die het probleem op korte termijn op gaat lossen. Het gaat om een combinatie van maatregelen die deels op elkaar ingrijpen en verschillende termijnen kennen waarop ze geïmplementeerd kunnen worden en effect zullen hebben.

De IND heeft diverse maatregelen genomen om de doorlooptijd te verkorten of heeft deze in voorbereiding. Belangrijke maatregelen zijn het uitbreiden van de capaciteit door grootschalige werving en het versterken van de interne opleiding van nieuwe medewerkers met als doel deze zo snel mogelijk productief te krijgen. Een validatie van deze plannen wijst uit dat de werkvoorraad vanaf augustus 2020 gaat afnemen en de voorraad van 1-1-2020 eind december is weggewerkt en met de nieuwe instroom van 2020 kan worden begonnen. Per december 2021 verwachten we, bij een gelijkblijvende instroom, een werkvoorraad van circa 4.300 aanvragen, wat aansluit bij de prognoses van de IND. De prognose in onze validatie houdt geen rekening met uitvoering van de in deze rapportage benoemde maatregelen.

Naast deze maatregelen gericht op het versterken van het huidige asielproces in spoor 4, heeft de IND ook concrete voorstellen ontwikkeld voor het verbeteren van het asielproces. Deze voorstellen omvatten onder andere een meer flexibele AA (een verkorte AA van 6 dagen waarin het eerste gehoor wordt afgeschaft en een verlengde AA+ van 9 dagen voor bewerkelijke zaken) die beter kan worden afgestemd op de complexiteit van een asielaanvraag. Dit moet leiden tot een substantiële verlaging van de VA-zendingen en daarmee verkorting van de doorlooptijd.

Op grond van het voorgaande mag worden geconcludeerd dat de IND het probleem van de doorlooptijden afdoende onderkent en al diverse maatregelen inzet of voorbereidt om het probleem aan te pakken. Vanuit ons onderzoek hebben we bekeken of er belemmeringen zijn in de organisatie van de IND die de effectiviteit van de aanpak hindert of vermindert. Daarnaast hebben we - samen met medewerkers van de IND - bekeken of er aanvullende maatregelen zijn die de aanpak kunnen versnellen. Door onze bevindingen op deze twee punten toe te lichten, beantwoorden we de onderzoeksvragen zoals deze zijn geformuleerd door de opdrachtgever.

6.2 Uitdagingen binnen de organisatie van de IND

Als we de probleemanalyse zoals geschetst in hoofdstuk 3 bekijken, zien we drie belangrijke aandachtspunten naar voren komen die we in de volgende drie paragrafen toelichten. Deze aandachtspunten hebben betrekking op organisatiegebieden van de IND die niet helpend zijn bij het effectief terugdringen van de doorlooptijd van asielaanvragen in spoor 4. Als de IND deze organisatiegebieden weet te versterken, draagt dat naar onze mening structureel bij aan een efficiënter en effectiever asielproces, ook als de actuele problemen met voorraden en doorlooptijden verholpen zijn.

6.2.1 Informatievoorziening is onvolledig en kijkt vooral terug

Een belangrijke constatering is dat de informatievoorziening in brede zin een aandachtspunt vormt. De IND beschikt in beperkte mate over gestructureerde data³ die informatie verschaft over haar processen, de asielaanvragen en de eigen bedrijfsvoering. Procesinformatie beperkt zich in hoofdzaak tot aantallen, doorlooptijden en type procedure (AA/VA). Informatie over asielaanvragen beperkt zich in hoofdzaak tot nationaliteit, geslacht en leeftijd. Informatie over de eigen bedrijfsvoering, waaronder de actuele capaciteit aan medewerkers horen en beslissen, is niet gemakkelijk te ontsluiten.

Een belangrijke kanttekening is dat de IND in INDiGO wel gedetailleerde informatie over individuele asielaanvragen opslaat. Dit gebeurt middels ongestructureerde data (vrije tekstvelden of 'losse' tekstdocumenten), waarmee deze informatie nauwelijks toegankelijk en bruikbaar is voor dossier-overstijgende rapportages en analyses.

Ook is in ons onderzoek gebleken dat de bestaande informatiesystemen geen betrouwbaar inzicht kunnen verschaffen in de beschikbare capaciteit van medewerkers naar competentie en inzetbaarheid. Deze voor sturing essentiële inzichten, zoals het aantal gekwalificeerde medewerkers horen en beslissen per locatie, kunnen niet uit de beschikbare informatiesystemen worden verkregen.

Opvallend is verder dat de beschikbare informatie vooral 'terugkijkt'. We hebben weinig voorbeelden gevonden van informatietoepassingen die vooruit kijken en voorspellen. Daar waar die wel aanwezig zijn, is de toepassing vooral beleidsmatig (scenariomodel, MPP) en niet gericht op de sturing van de processen. Daarmee blijven kansen liggen om op basis van data-analyse het procesverloop te optimaliseren. De beperkte data-analyse die in het kader van dit onderzoek is

³ *Gestructureerde data is via een logische structuur toegankelijk in een database en daarmee eenvoudig te analyseren. Ongestructureerde data, zoals vrije tekstvelden of beeldmateriaal, kent deze logische structuur niet en is lastiger te analyseren.*

uitgevoerd, toont aan dat de doorlooptijd tot op zekere hoogte valt te voorspellen en die voorspelling wordt beter naarmate de informatiepositie aan de voorkant van het proces wordt versterkt. Hier ligt een belangrijk aanknopingspunt voor verbetermaatregelen.

De IND realiseert zich dat de informatievoorziening in brede zin een aandachtspunt vormt. De IND heeft recent door KPMG onderzoek laten uitvoeren naar de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van management- en stuurinformatie. Op basis van de rapportage van KPMG 'Review sturing op cijfers' van 23 januari 2020 wordt nu gewerkt aan het opstellen van een geïntegreerde roadmap, waarin een prioritering van de activiteiten en de samenhang tussen diverse initiatieven wordt aangegeven.

6.2.2 Operationele sturing schiet tekort door gebrek aan informatie, normstelling en het goede gesprek

De onderzoeksvraag of er goede en voldoende interne sturing binnen de IND is om de doorlooptijden in de asielprocedure van spoor 4 op korte termijn te bekorten, kunnen we niet bevestigend antwoorden. Een conclusie van ons onderzoek is dat de operationele sturing - de sturing binnen de IND op de dagelijkse uitvoering van de AA- en VA-procedure in spoor 4 - op diverse facetten tekort schiet onder andere omdat het benodigd instrumentarium (zoals operationele sturingsinformatie) voor operationeel managers ontbreekt. Het inrichten van de sturing vraagt om een integrale en structurele aanpak, maar we zien dat de IND deze op dit moment beperkt toepast.

Een integrale en structurele aanpak voor de sturing start bij het vaststellen van heldere sturingsdoelen en het op basis hiervan formuleren van de informatiebehoefte in de vorm van door KPI's. Doordat de IND onvoldoende duidelijk haar sturingsdoelen

en informatiebehoefte heeft vastgesteld en over belangrijke KPI's nog beperkt informatie verzamelt, ontbreekt er belangrijke sturingsinformatie op operationeel niveau.

Er wordt met name operationele sturingsinformatie gemist over (1) de prestaties van locaties, teams en de medewerkers daarin, (2) het aantal medewerkers en de productiecapaciteit per medewerker, per team en per locatie, (3) de bewerkingstijden en normen binnen de AA en VA gedifferentieerd naar kenmerken van de klant en zaak (zoals nationaliteit en asielmotief) en (4) het aantal verstoringen en redenen waarom een AA-zaak leidt tot VA-zending. De belangrijkste gevolgen van het ontbreken van deze operationele sturingsinformatie is dat de IND minder goed in staat is om zaken in de AA en VA te plannen, dat er weinig monitoring en grip is op zaken in de voorraad (AA en VA) en dat de IND haar benodigde capaciteit/formatie niet goed kan inschatten.

Naast het gebrek aan operationele sturingsinformatie valt op dat met medewerkers en teams weinig wordt gesproken over (hun) productie en bezetting. Het ontbreken van het goede gesprek hierover betekent niet alleen dat het sluitstuk van een integrale en structurele aanpak van de sturing mist, maar dat de IND ook geen invulling geeft aan de centrale gedachte achter het verzamelen van operationele sturingsinformatie: continue kwaliteitsverbetering door leren en verbeteren. Nu ontbreekt een leercyclus en ligt daarnaast het risico op de loer dat er niet tijdig wordt ingegrepen op overbelasting van medewerkers. Dit laatste is in de huidige situatie met een grote belasting op medewerkers een tekortkoming.

Hoewel we constateren dat de operationele sturing op diverse facetten tekort schiet, zien we ook dat de IND druk doende is om de operationele sturing op een aantal onderdelen te verbeteren. Het project dat sinds eind 2019 loopt om te komen tot een 'realtime IND-dashboard' vanuit INDiGO (dat de komende maanden beschikbaar wordt gesteld voor operationeel managers en medewerkers), vormt een belangrijke stap in het verbeteren van de operationele sturing. Daarnaast zet de IND nu stappen

om de komende maanden te komen tot teamdoelstellingen per locatie die verwerkt worden in het OBEYA-format.

6.2.3 *Project- en programmamanagement krijgen onvoldoende aandacht*

Ook op de onderzoeksvraag of de huidige interne sturing op de reeds genomen maatregelen een voldoende bijdrage levert aan het verkorten van de doorlooptijden, kunnen we niet bevestigend antwoorden. Het is duidelijk dat de IND oog heeft voor het beheersen van de werkvoorraad en het verkorten van de doorlooptijden. Daartoe is een aantal onderzoeken en verbetertrajecten in gang gezet en zijn maatregelen geformuleerd. Alleen al voor doorlooptijdverkortingen heeft IND circa 40 maatregelen in een lijst samengevat en deze lijst is niet eens volledig.

Echter, onze conclusie is ook dat de tactische sturing op de uitvoering van projecten, pilots en verbetermaatregelen beter kan. Dat de tactische sturing tekort schiet is volgens ons een belangrijke verklarende factor voor het feit dat de effecten van de door de IND genomen maatregelen langer op zich laten wachten dan wenselijk is. Een belangrijk element hierin is dat er weinig overzicht is van en regie op de uitvoering en implementatie van maatregelen. Verder zien we dat er in beperkte mate sprake is van prioriteitstelling en focus van maatregelen waardoor de IND haar beschikbare capaciteit versnipperd inzet en op de verschillende maatregelen onvoldoende vooruitgang boekt. Waar het in onze ogen ook aan ontbreekt, is het bewaken van de samenhang en verbinding tussen deze maatregelen en het sturen en bewaken van de realisatie.

Het is onze indruk dat bovenstaande mede ontstaat door een gebrek aan uitvoeringskracht, implementatiecapaciteit en projectmanagementcompetenties. Soms worden maatregelen vanuit een project uitgewerkt met een aangewezen projectverantwoordelijke, maar daarna wordt de implementatie belegd bij de lijnorganisatie. Binnen de lijnorganisatie is de noodzakelijke capaciteit voor implementatie niet beschikbaar vanwege de grote achterstanden in het primaire proces. Daarnaast sluiten de competenties van de betreffende medewerkers en de

managers minder goed aan op een implementatietaak voor nieuwe maatregelen en ontbreekt soms ook de benodigde tijd en ruimte. Daardoor dreigen op zich succesvolle initiatieven vast te lopen.






De IND kan effectiever zijn in het invoeren van maatregelen door het inrichten van project- en programmamanagement, waarbij ook de implementatie onderdeel van het projectmanagement is en vanuit het programmamanagement de samenhang tussen projecten en de voortgang van de implementatie wordt bewaakt. Daarvoor moet niet de capaciteit in de lijn worden ingezet, maar professionele, eventueel tijdelijk in te huren implementatiecapaciteit beschikbaar worden gesteld.

6.3 Maatregelen om de doorlooptijd te verkorten

Conform de opdracht onderscheiden wij maatregelen die op korte termijn (in 2020) resultaat opleveren en maatregelen die pas later tot resultaat leiden (vanaf 2021). We volstaan in dit hoofdstuk met een korte recapitulatie van de meest relevante maatregelen c.q. maatregelen die een relatief hoge impact hebben op de doorlooptijd dan wel een randvoorwaardelijk karakter hebben. In hoofdstuk 5 is de meer gedetailleerde beschrijving van deze maatregelen te vinden. Tabel 1 en tabel 2 op de volgende pagina's bevatten respectievelijk maatregelen die op korte termijn (in 2020) effect hebben en maatregelen die op middellange termijn (in 2021) effect hebben.

Maatregel	Toelichting	Opmerkingen	Impact op doorlooptijden
5.2.1. Operationele sturing verbeteren	1) Duidelijke sturingsdoelen en informatiebehoeften formuleren 2) Aandacht voor het vullen van INDIGO 3) Operationele sturingsinformatie verzamelen, ontsluiten en monitoren 4) Sturen en het "goede gesprek" voeren	Deze maatregel functioneert optimaal als ook de informatievoorziening volledig hierop is aangepast. Om te beginnen kan met een kleinere set sturingsparameters worden begonnen met lokale registratie indien nodig.	Bevoorwaardelijk
5.2.2 Kritische behandelcapaciteit zo goed mogelijk benutten	Beperk of voorkom de inzet van medewerkers horen en beslissen spoor 4 voor andere taken.	Dit kan worden gerealiseerd door het niet meer inschakelen van deze medewerkers voor screening (bijvoorbeeld door inschakeling AIVD of AVIM) en het niet meer inzetten van deze medewerkers voor spoor 1 en 2.	Hoger
5.2.3 Procesregie op compleetheid dossier	Het inrichten van een ondersteunende capaciteit behandelaars op de locaties die het dossier bijwerken met binnengekomen documenten en eventueel te ontvangen documenten of vertalingen rappelleren. Zij controleren de compleetheid van het dossier voordat de AA-procedure wordt ingepland.	Deze rol wordt in combinatie met de planning en monitoring uitgevoerd door het bedrijfsbureau van de betreffende locatie Zie ook paragraaf 5.2.5 verdeelstation AA- en VA-zaken.	Hoger
5.2.4 Inzet en beheer organiseren op de 450-bak	Het inrichten van een landelijke centrale capaciteit behandelaars, die verantwoordelijk is voor monitoring en beheer van de 450-bak. Dit betreft monitoren en oppakken van de binnengekomen notificaties op de zaken in de 450-bak die nog niet door het COA zijn aangemeld bij een locatie.	Deze centrale capaciteit voert de taken m.b.t. het beheer uit voor alle asielzaken in de pre-POL. Bij plaatsing in een POL worden die taken overgenomen door het betreffende bedrijfsbureau.	Lager
5.2.5 Verdeelstation op locatie voor plannen én ondersteuning van AA-zaken en VA-zaken	<ul style="list-style-type: none"> - Planning van de AA-zaken en toedeling aan geschikte medewerkers naar kenmerken van de asielaanvraag - Planning van de VA-zaken en toedeling aan geschikte medewerkers naar kenmerken van de asielaanvraag - Als bedrijfsbureau administratieve ondersteuning leveren in monitoring en oppakken van notificaties, initiëren vervolgcactiviteiten. - Bijstellen normen inzet 	Deze taak wordt gecombineerd met de in 5.3.2 genoemde maatregel om de routing per type afhandelingsproces naar kenmerk van de aanvraag uit te voeren.	Hoger
5.2.7 Reservecapaciteit in planning organiseren (overflow)	Het borgen dat geschikte capaciteit met op dat moment onderbreekbare taken direct kan worden ingezet als een gepland gehoor en/of een beoordeling door afwezigheid van een medewerker dreigt niet door te gaan.	In de praktijk betekent dit het aanwijzen van een aantal medewerkers belast met onderbreekbare VA-activiteiten die bij afwezigheid een taak kunnen overnemen.	Hoger
5.2.8 Terugdringen overdrachtsmomenten in behandeling AA en VA-zaken	Het zorgen dat zo veel mogelijk dezelfde medewerker een asielzaak behandelt om overdrachts- en inleestijd te beperken. Deze maatregel kan worden gecombineerd met maatregel 5.2.5.	Om de planning van minder ervaren medewerkers te vullen vindt voor complexere deeltaken overdacht aan ervaren medewerkers plaats. Bij de toename van het aandeel ervaren medewerkers, nemen de mogelijkheden voor deze maatregel toe.	Hoger
5.2.10 Verbeteren kwaliteit minuut	Het verbeteren van de kwaliteit levert bij overdracht (onder andere van AA naar VA) besparing op de inleestijd en uitzoekwerk en navraag.	Deze maatregel kan op korte termijn worden ingezet door het verbeteren van de discipline om de minuut goed en volledig in te vullen. Op langere termijn moet worden gestreefd naar het geautomatiseerd bijwerken van de minuut op grond van dossiermutaties.	Lager
5.2.11 Bewerkingstijden opstellen voor VA	Het voor de verschillende processtappen van de VA-procedure vaststellen van de noodzakelijke inzet gedifferentieerd naar type asielaanvraag voor plannings- en monitoringsdoelinden.	In aanvang is deze stap op korte termijn te realiseren door met een expertteam daar inschattingen voor te maken. Later kan door geautomatiseerde registratie en analyses bijstelling van deze normen plaatsvinden.	Lager

Tabel 1. Overzicht van maatregelen die op korte termijn (in 2020) effect hebben

Maatregel	Toelichting	Opmerkingen	Impact op doorlooptijden
5.3.1 Versterken informatiepositie aan het begin van het proces	Registreer meer kenmerken van de asielaanvraag in de aanmeldprocedure als basis voor de differentiatie en inzet van passende capaciteit in het afhandelingsproces.	Dit vraagt aanpassingen van de registratieve voorziening en heeft vooral effect in combinatie met 5.3.2 en 5.3.3 als procesdifferentiatie wettelijk mogelijk wordt en de sturing hierop wordt ingericht.	Hoger 
5.3.2 Verdeelstation op locatie mogelijkheid bieden tot gedifferentieerde procesroutering	Laat het verdeelstation de juiste routing bij de planning verzorgen.	Deze maatregel is alleen mogelijk in combinatie 5.3.1, omdat routing wettelijk mogelijk moet zijn en de informatie daarvoor bekend moet zijn.	Hoger 
5.3.3 Procesdifferentiatie AA/AA+/VA	Richt binnen de (aan te passen) wettelijke kaders afhandelingsprocessen in die door procesdifferentiatie (AA/AA+/VA) een efficiëntere afwikkeling mogelijk maken.	In een ontwerpbesluit zijn 3 processen voorgesteld (AA, AA+ en direct VA). Aanpassing van het ontwerpbesluit vraagt politiek draagvlak en doorlooptijd.	Hoger 
5.4.1 Projectmatige afhandeling werkvoorraad	Behandel alle nieuwe binnenkomende aanvragen met een voldoende daarvoor vrijgemaakte capaciteit en organiseer de behandeling van de huidige werkvoorraad als een apart project.	Dit vraagt flankerende voorzieningen die de afhandeling van de bestaande voorraad bespoedigen en maakt nadere afstemming met het COA.	Hoger 
5.4.2 Inrichten tijdelijke crisisorganisatie capaciteitsvergroting	<ul style="list-style-type: none"> - Mobiliseer capaciteit binnen de IND-organisatie met ervaring horen en beslissen, die nu wordt ingezet op andere taken. - Sluit een contract af met een uitzendorganisatie om structureel een capaciteit aan gekwalificeerde en opgeleide medewerkers horen en beslissen beschikbaar te houden. - Richt een pool in binnen de Jenv-organisatie van medewerkers met juridische kwaliteiten die met een korte opleiding kunnen worden gedetacheerd bij IND voor "eenvoudige" asielaanvragen. 	<p>Hoge werkdruk ook bij andere onderdelen van de IND beperken de mogelijkheden capaciteit binnen de IND te mobiliseren.</p> <p>Het aanduiden van deze maatregel met crisisorganisatie heeft te maken met het benadrukken van het belang voor acceptatie van OR en medewerkers.</p>	Hoger 

Tabel 2. Overzicht van maatregelen die op middellange termijn (vanaf 2021) effect hebben

6.4 Aanbevelingen voor vervolg

Ons onderzoek illustreert dat de doorlooptijdenproblematiek vele facetten kent, complex is en daarmee ook dat er niet één duidelijke maatregel is die het probleem op korte termijn op gaat lossen. Het meest kritisch is een tekort aan capaciteit van medewerkers horen en beslissen. De grootschalige wervingscampagne van de IND moet hier een oplossing voor bieden, maar de effecten zijn pas in de loop van 2020 en 2021 te verwachten.

Wij laten in dit rapport zien dat er ook andere maatregelen zijn die een bijdrage kunnen leveren aan het terugdringen van de doorlooptijden. Deze maatregelen zijn flankerend aan de in gang gezette wervingscampagne en het versterken van de interne opleiding van medewerkers horen en beslissen. Het betreft een veelheid aan maatregelen die uiteenlopend zijn in aard, maar ook in implementatiermijn. Dit brengt het risico met zich mee dat - wanneer alle maatregelen onverkort worden overgenomen en tegelijkertijd worden geïmplementeerd – de IND-organisatie hier niet op is toegerust en mogelijk verkrampd als gevolg van deze te grote opgave. Dit heeft een averechts effect op de doorlooptijden en moet worden voorkomen.

Wij bevelen aan om de aanpak van de doorlooptijdenproblematiek binnen de IND programmatisch aan te pakken. Daarbij is het van groot belang dat het programma een minimaal beroep doet op de lijnorganisatie en dan met name op de kritische capaciteit van medewerkers horen en beslissen. Het primaire proces van de asielprocedure moet op volle kracht door kunnen draaien terwijl het programma gefaseerd verbeteringen voorbereidt en als maatregelen implementeert.

Gezien het belang van de doorlooptijdenproblematiek en de keuzes die gemaakt zullen moeten worden ten aanzien van het prioriteren en implementeren van verbetermaatregelen, lijkt het ons verstandig het programma direct onder het Hoofd IND te plaatsten. De programmaorganisatie staat daarmee 'naast' de directie A&B, maar werkt daar uiteraard intensief mee samen. Het Hoofd IND is verantwoordelijk

voor dilemma's in de keuze tussen productie (A&B) en vernieuwing (programma) en bepaalt in voorkomende gevallen waar de prioriteit wordt gelegd.

Programmamanagement en projectmanagement zijn waardevolle competenties die in het programma gebord moeten worden. Indien deze competenties binnen de IND niet (afdoende) voorhanden zijn, kunnen deze extern worden ingehuurd. Dit betekent een verandering ten opzichte van de huidige praktijk, waarbij verbetermaatregelen als opdracht worden meegegeven aan lijnmanagers die daar onvoldoende tijd voor hebben en/of niet de benodigde competenties.

Kenmerkend voor een succesvol programma zijn heldere doelen op korte en langere termijn, de vertaling hiervan naar concrete projecten en het 'management' van deze projecten vanuit samenhang en synergie. Vertaald naar een IND-programma gericht op doorlooptijden is ten eerste belangrijk dat de doelen duidelijk zijn en voor de duur van het programma, bijvoorbeeld 2 jaar, ook niet veranderen. Dat vergt iets van de IND, maar ook van haar opdrachtgever en eigenaar (JenV). Het programma is in termen van doelen gebaat bij een zekere rust en heeft ook tijd nodig om de gestelde doelen te behalen. Daar waar de programmadoelstellingen conflicteren met andere doelstellingen in de keten, dient het programma toegang te hebben tot een besluitvormend orgaan waar deze afweging (snel) gemaakt kan worden. Ophanging direct onder het Hoofd IND vergroot deze mogelijkheden.

Een nieuwe programmaorganisatie binnen de IND kan voortbouwen op bestaande projecten (en deze versnellen) en samenwerken met relevante programma's in ketenverband, zoals het Programma Flexibilisering Asielketen. In onze ogen is het goed mogelijk hier een heldere afbakening in te maken. Het Programma Flexibilisering richt zich op het herontwerpen van het asielproces, waaronder het samenstel van maatregelen zoals genoemd in Tabel 2. De IND moet hier – zoals nu het geval is – een bijdrage aan blijven leveren, maar hoeft zelf niet het programmamanagement te voeren. Een nieuw in te richten IND-programma doorlooptijden heeft wat ons betreft zijn focus binnen de IND en richt zich hoofzakelijk

op verbetermaatregelen binnen de IND-organisatie. Daar waar de keten geraakt wordt kunnen de betreffende ketenpartners op projectniveau worden betrokken.

Hoewel we alle maatregelen die we in dit rapport beschrijven relevant achten, is ook duidelijk dat ze niet allemaal tegelijk uitgevoerd kunnen worden. Het is van belang dat de programmamanager duidelijke prioriteiten stelt en deze in samenspraak met het Hoofd IND vaststelt. Daar waar het stellen van prioriteiten het beleid raakt, zal het Hoofd IND de opdrachtgever/eigenaar en eventueel ook ketenpartners moeten betrekken. Dit resulteert in een fasering (ook wel plateauplanning genoemd) met per fase (of plateau) heldere resultaten die samen bijdragen aan de doelstellingen van het programma. De implementatie van de voorgestelde maatregelen wordt zo verdeeld over een periode van bijvoorbeeld 2 jaar, waarbij wel steeds concrete en meetbare tussenresultaten worden behaald, startend met relatief eenvoudig te implementeren maatregelen in 2020.

Als voorschot op de programmering van de eerste fase, zien wij de volgende maatregelen die op korte termijn zijn uit te voeren en te implementeren:

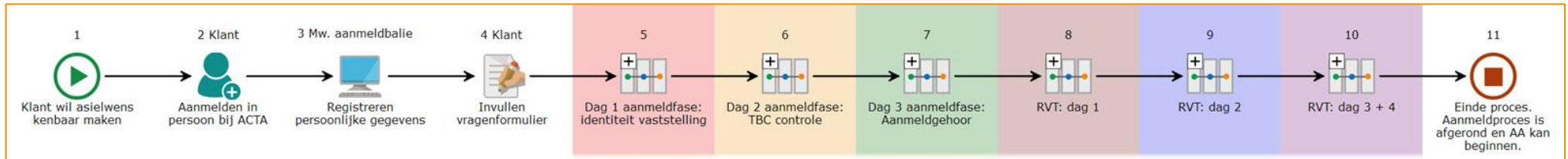
- a. Kritische behandelcapaciteit zo goed mogelijk benutten (paragraaf 5.2.2): onder deze noemer kan het programma besluitvorming voorbereiden over de minimale beschikbaarheid van kritische capaciteit van medewerkers horen en beslissen in spoor 4. Dit is deels een IND interne keuze, maar raakt ook de prioritering van de andere sporen (sporen 1 en 2);
- b. Projectmatige afhandeling werkvoorraad (paragraaf 5.4.1): in de huidige context van een oplopende werkvoorraad moeten keuzes worden gemaakt. Vanuit doorlooptijd is het effectiever om nieuwe aanvragen direct te behandelen en de opgebouwde werkvoorraad projectmatig af te doen. Vanuit dwangsommen is het effectiever om alle beschikbare capaciteit te richten op zaken waar al een dwangsom loopt of aanstaande is. Hier een keuze in maken en vervolgens tot uitvoering brengen kan onderdeel zijn van het programma;
- c. Procesregie op compleetheid van het dossier (paragraaf 5.2.3): onder deze noemer kunnen meerdere maatregelen worden geschaard die de

medewerkers horen en beslissen ontlasten waardoor ze maximaal aan hun kerntaak toekomen. Door per locatie behandelaars aan te stellen kan procesregie worden gevoerd op de compleetheid van het dossier (waardoor de AA zonder verstoringen verloopt) en kunnen medewerkers horen en beslissen worden ontlast van administratieve taken (waaronder het verwerken van notificaties). Ook kan worden bezien of de inzet van medewerkers horen en beslissen op screening kan worden voorkomen door deze taken elders te beleggen of uit te besteden, bijvoorbeeld aan de AIVD. De productiviteit van de medewerkers horen en beslissen neemt als gevolg van deze maatregelen toe;

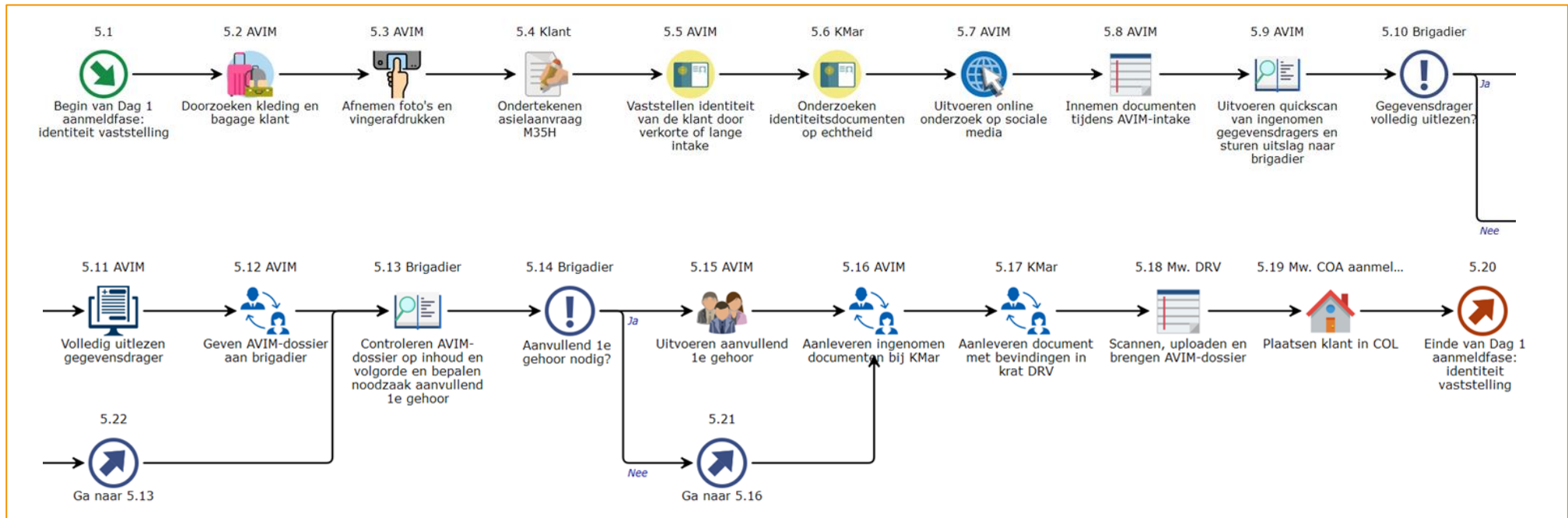
- d. Reservecapaciteit in planning organiseren (overflow) (paragraaf 5.2.7): door in de planning van de medewerkers horen en beslissen beperkt ruimte in te bouwen, wordt voorkomen dat zaken om logistieke redenen VA worden gezonden (bijvoorbeeld omdat een afspraak niet tijdig kan worden herpland). Het inplannen van ruimte voor overflow is niet inefficiënt, want de tijd kan altijd productief worden besteed aan bijvoorbeeld VA-zaken.

Andere maatregelen die in dit rapport worden benoemd, waaronder het versterken van de informatiepositie en het inrichten van de operationele sturing, kunnen in een volgende fase (maar nog wel in 2020) worden opgepakt. Voor maatregelen die raken aan herontwerp van de asielketen kan zoveel mogelijk worden aangesloten bij de bestaande activiteiten van het ketenprogramma Flexibilisering Asielketen. Belangrijke onderwerpen in het kader van herontwerp zijn procesdifferentiatie, bijvoorbeeld volgens het bestaande voorstel voor een verkorte AA (afschaffen eerste gehoor) en een verlengde AA+ voor complexere zaken, en het inrichten van een verdeelstation aan de voorkant van het proces dat zaken routeert naar het best passende vervolg (AA, AA+ of VA).

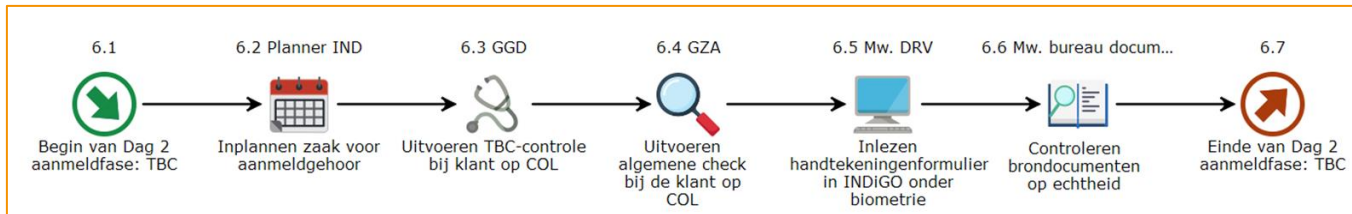
Bijlage 1: Procesuitwerkingen



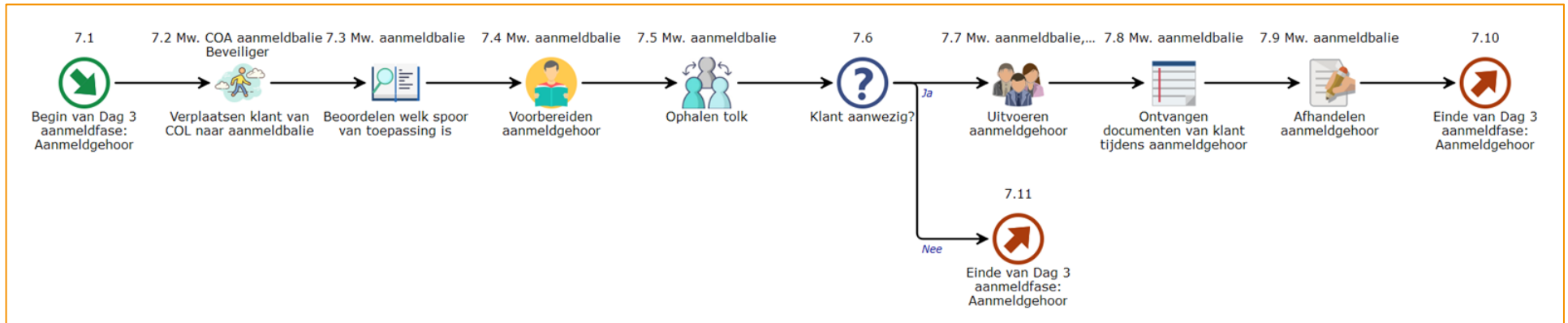
Figuur 18. Aanmeldproces, overzicht



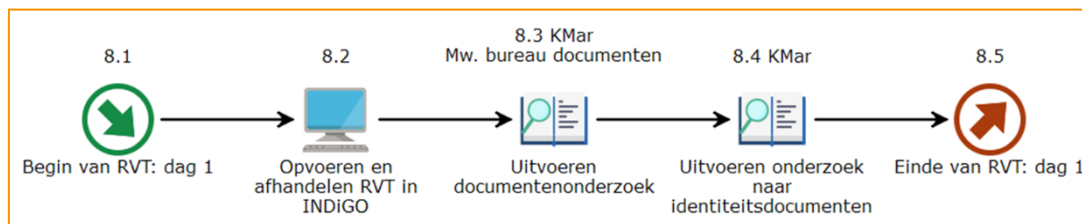
Figuur 19. Aanmeldproces, Dag 1



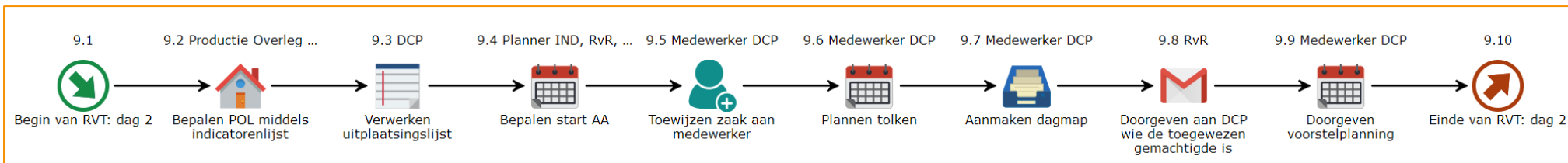
Figuur 20. Aanmeldproces, Dag 2



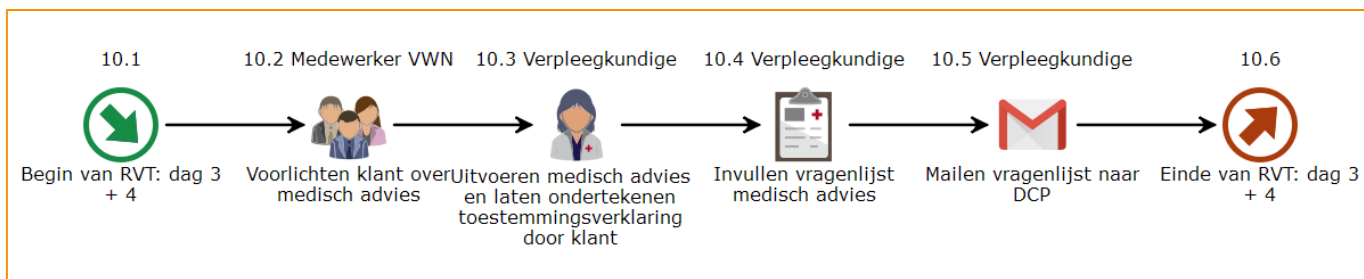
Figuur 21. Aanmeldproces, Dag 3



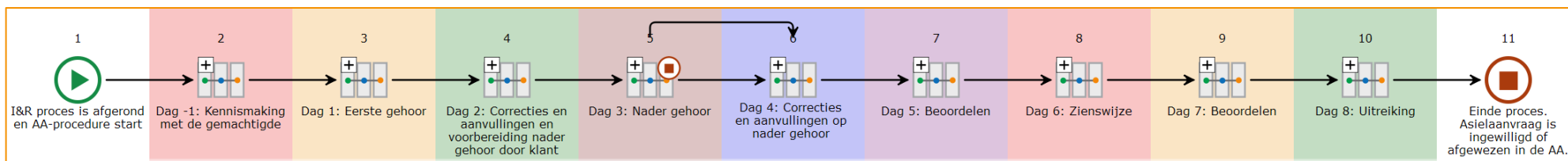
Figuur 22. Aanmeldproces, begin van RVT, dag 1



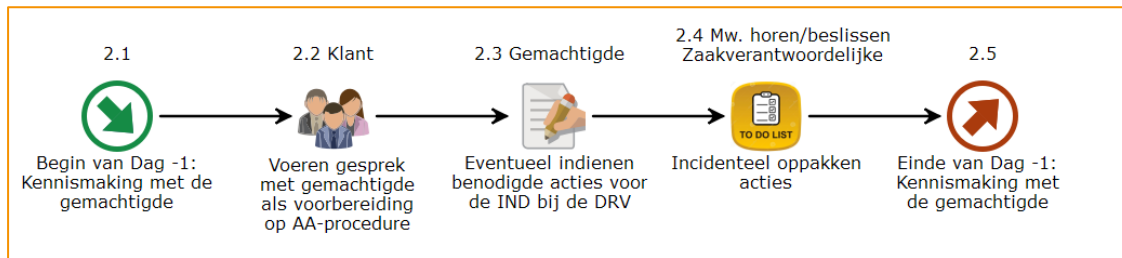
Figuur 23. Aanmeldproces, Begin van RVT, dag 2



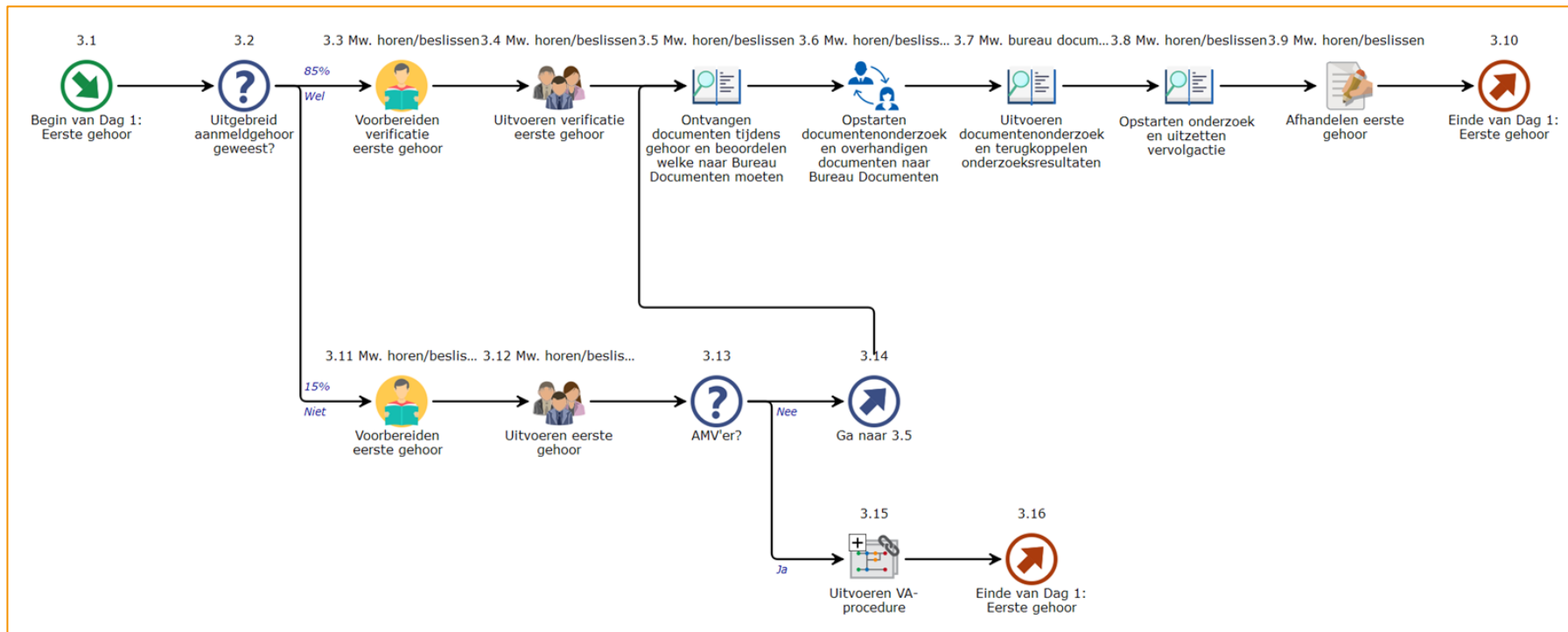
Figuur 24. Aanmeldproces, begin van RVT, dag 3 en 4



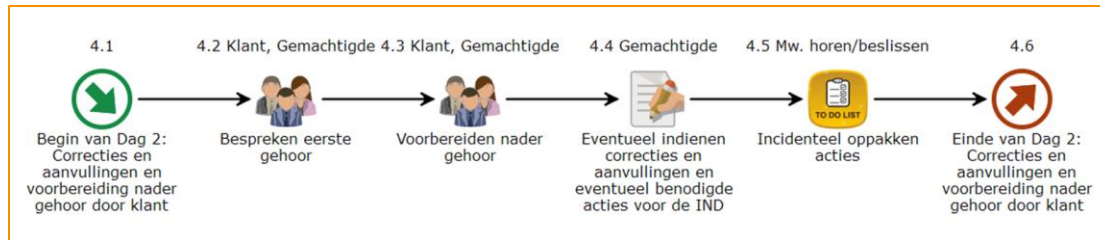
Figuur 25. AA-proces, overzicht



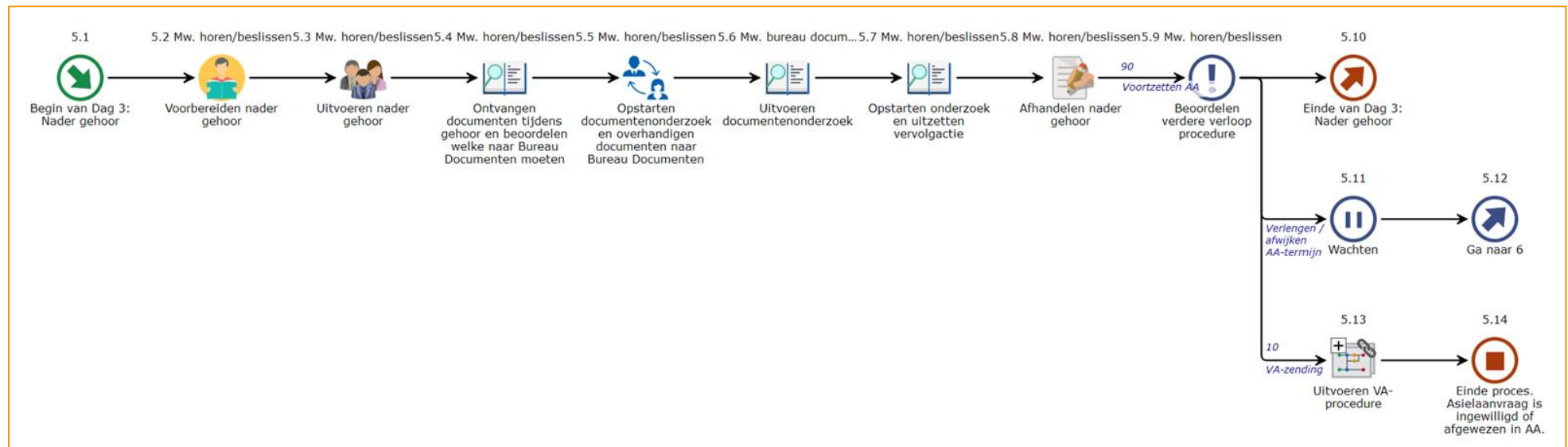
Figuur 26. AA-proces, Dag -1



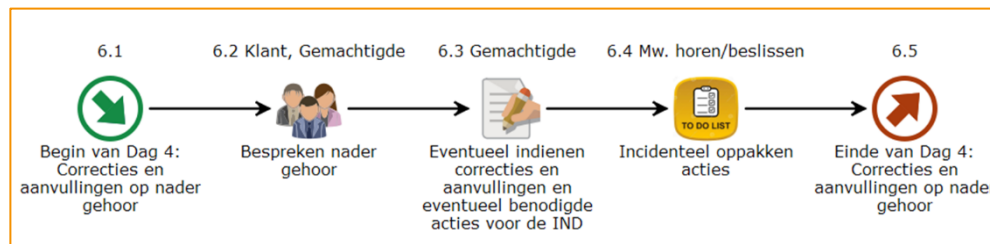
Figuur 27. AA-proces, Dag 1



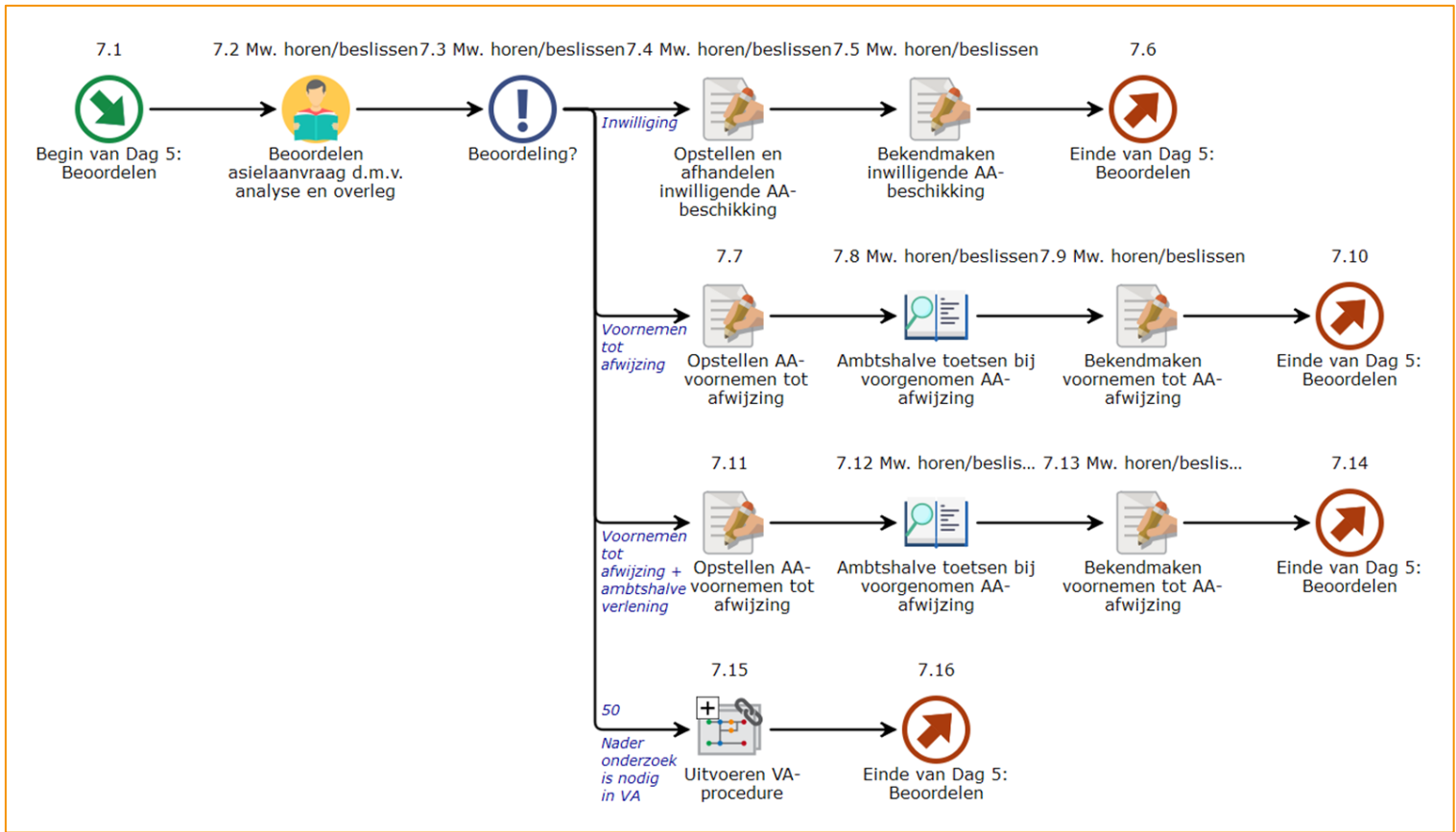
Figuur 28. A-proces, Dag 2



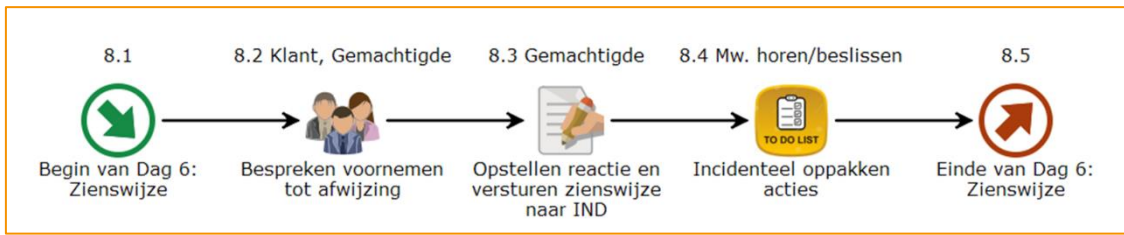
Figuur 29. AA-proces, Dag 3



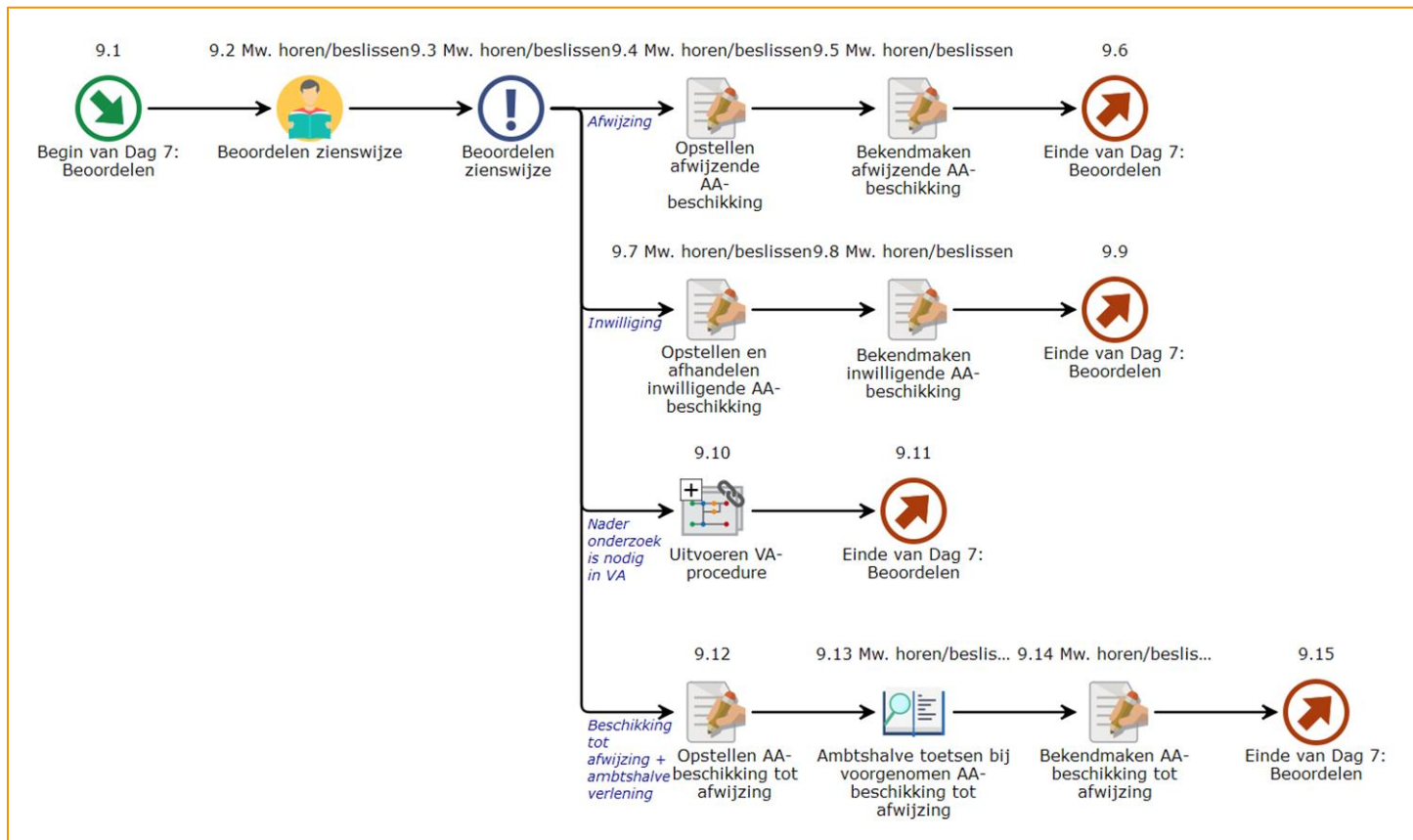
Figuur 30. AA-proces, Dag 4



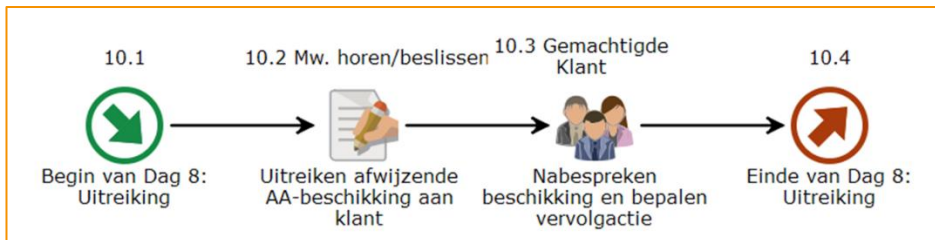
Figuur 31. AA-proces, Dag 5



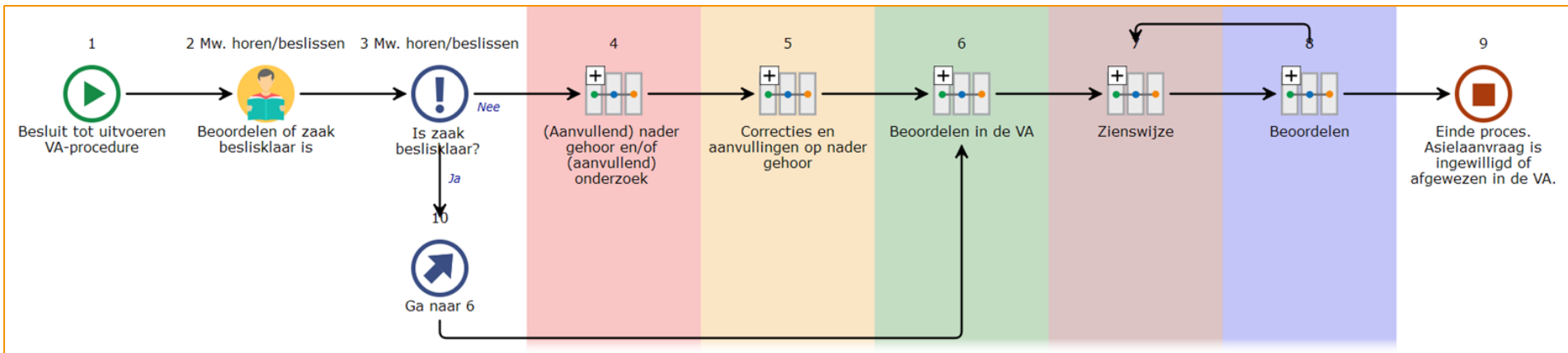
Figuur 32. AA-proces, Dag 6



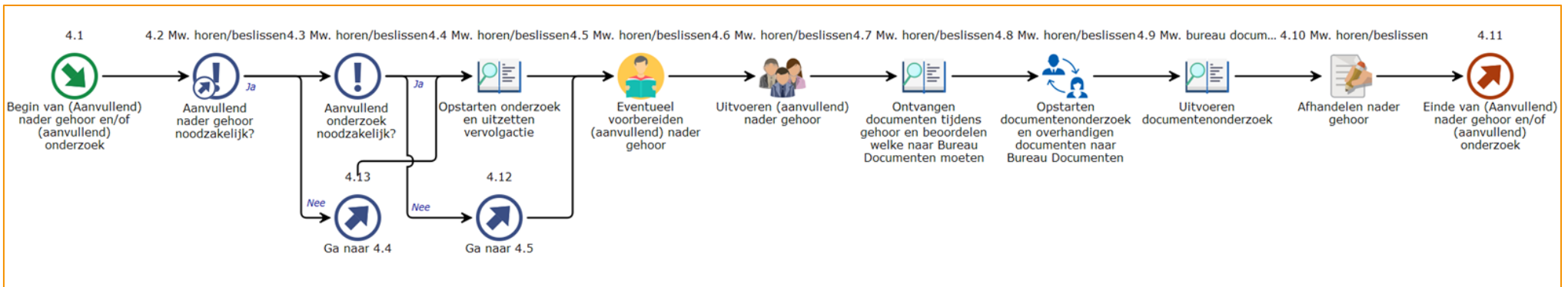
Figuur 33. AA-proces, Dag 7



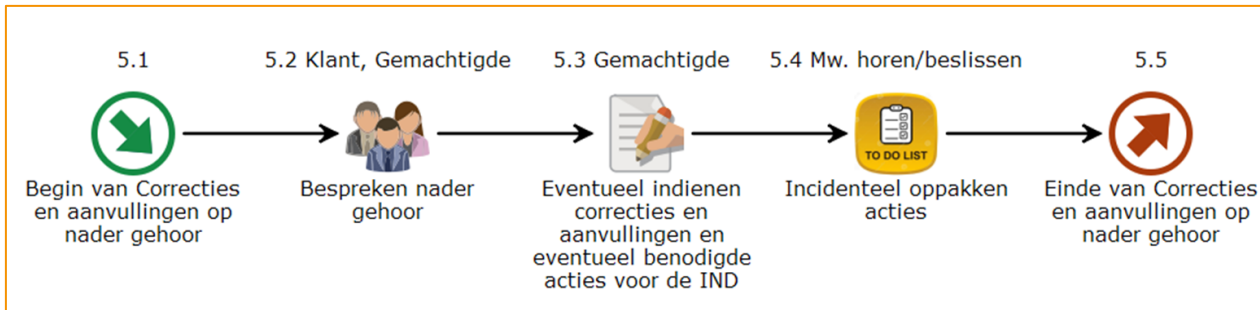
Figuur 34. AA-proces, Dag 8



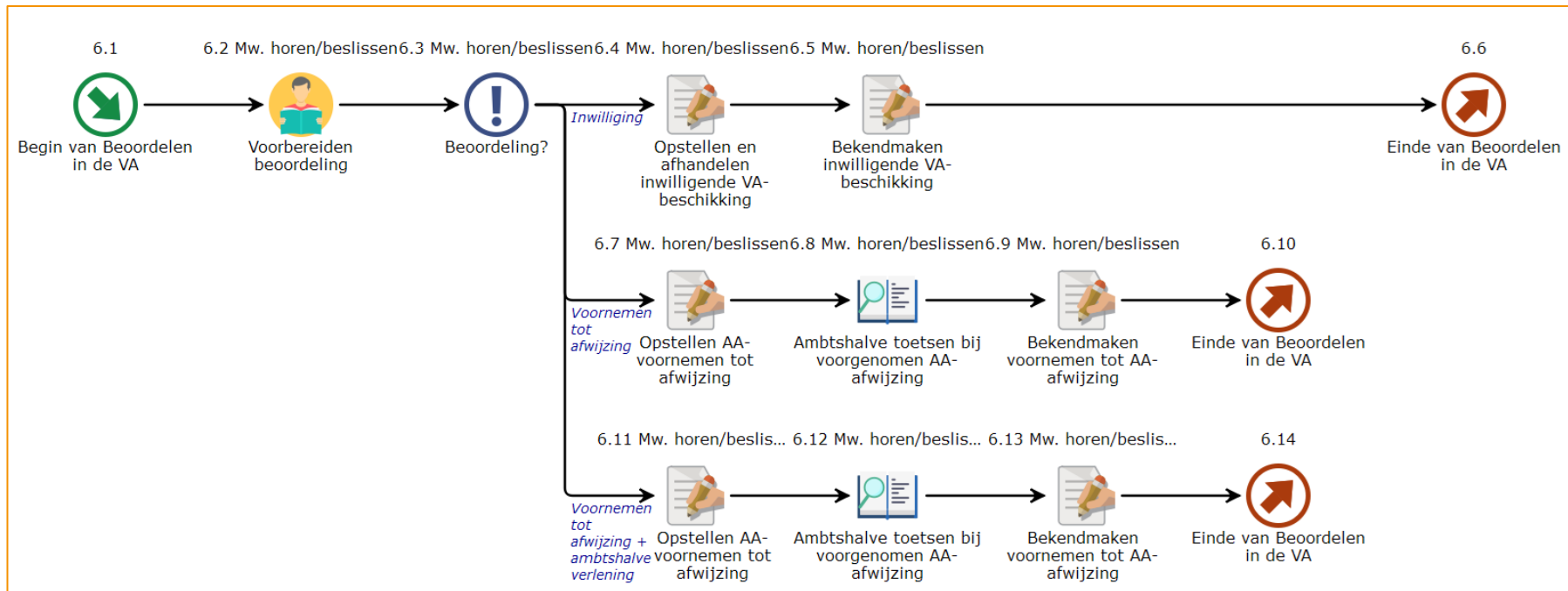
Figuur 35. VA-proces, overzicht



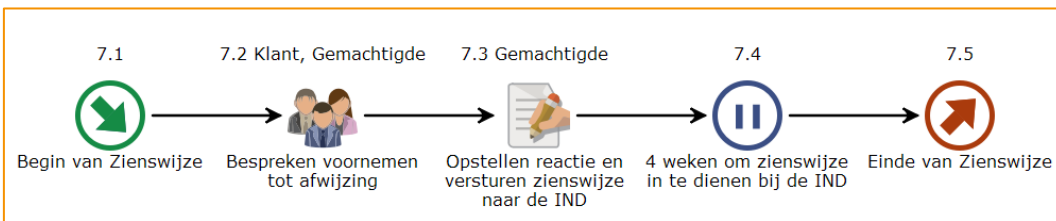
Figuur 36. VA-proces, Dag 1 (aanvullend) nader gehoor en/of (aanvullend) onderzoek



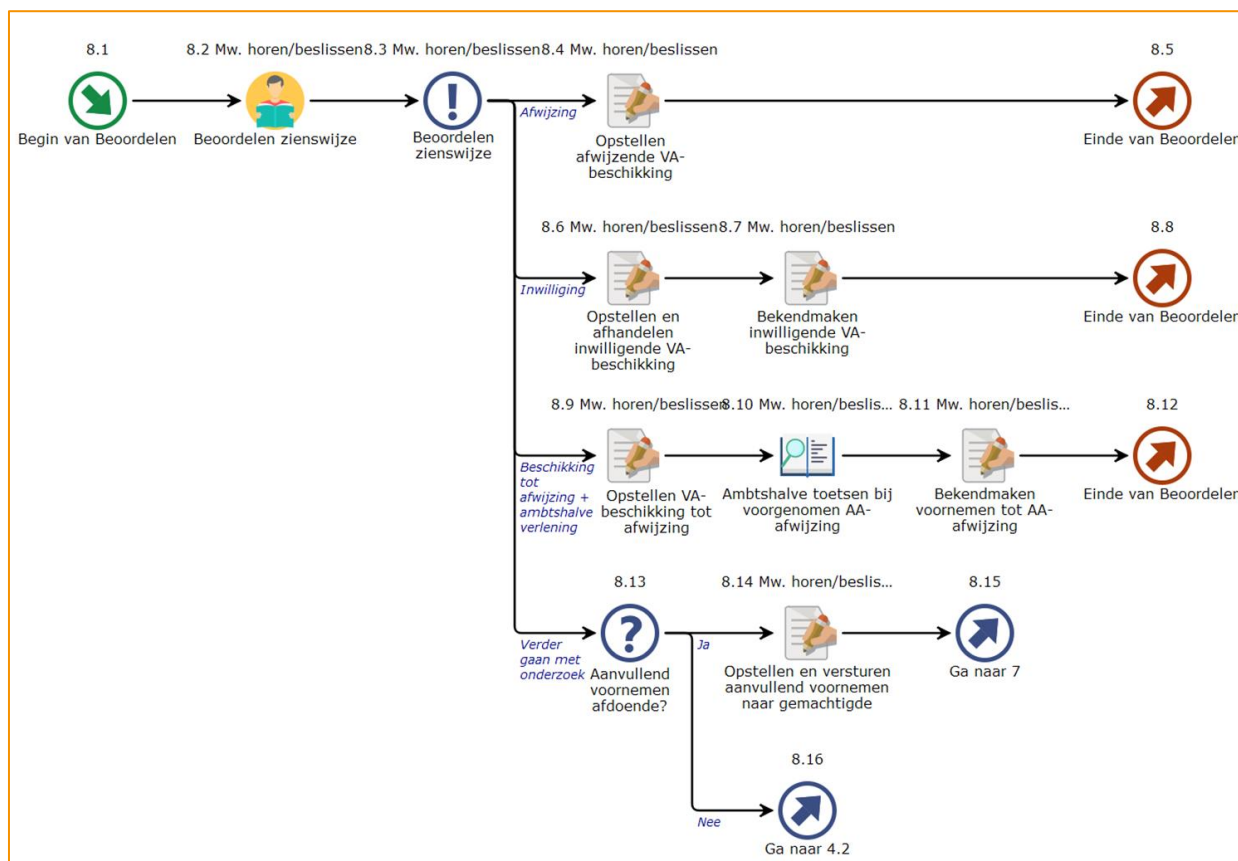
Figuur 37. VA-proces, Correcties en aanvullingen op het nader gehoor



Figuur 38. VA proces, Beoordelen in de VA



Figuur 39. VA proces, Zienswijze



Figuur 40. VA-proces, Beoordelen

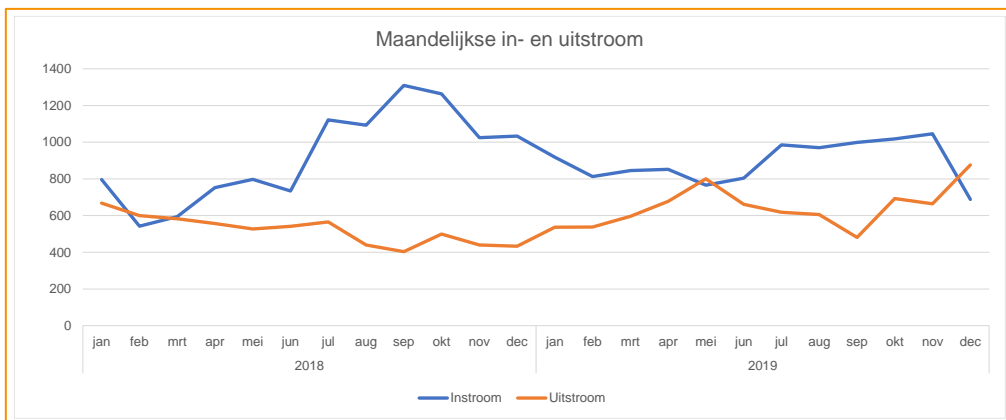
Bijlage 2: Beschrijving ontvangen dataset

Van de IND hebben we een dataset ontvangen met alle **eerste** asielaanvragen voor spoor 4 voor de jaren 2018 en 2019. In deze dataset zijn de in onderstaande tabel benoemde velden opgenomen. In deze dataset bevinden zich dus geen herhaalaanvragen (HASA) en zij-instromers.

Veld	Definitie
Regelcode	Geanonimiseerde code voor de zaak/persoon combinatie
Leeftijd	Leeftijd ten tijde van het indienen van de aanvraag
Geslacht	M, V, onbekend
Nationaliteit	Nationaliteit bij beslissing of moment van de aanvraag (als de aanvraag nog open staat)
AMV indicatie	De betrokken persoon is een alleen reizende minderjarige vreemdeling (wordt alleen gevuld als betrokken persoon een AMV-er is)
Juridische startdatum	Datum waarop de termijn voor de afhandeling van de aanvraag begint
Datum eerste gehoor	Datum waarop het eerste gehoor heeft plaatsgevonden, samenvallend met de start van de AA
Feitelijk definitief datum	Datum waarop op de aanvraag is beslist
AAVA indicatie	Behandeltraject (AA of VA) op het moment dat op de aanvraag is beslist of op 31-12-2019
Wettelijke einddatum	Datum waarop een beslissing op de aanvraag moet zijn genomen.
Geleverde kwalificatie	Indicatie van het geleverde verblijfsrecht (wordt alleen gevuld als de aanvraag is ingewilligd al dan niet op asiel)

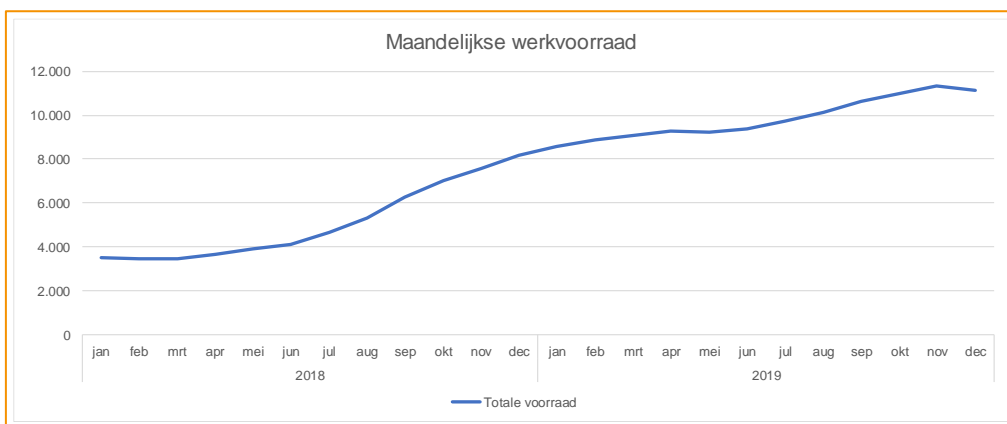
Tabel 3. Overzicht velden in aangeleverde dataset

Deze gegevens zijn gebruikt voor analyses waarvan de belangrijkste resultaten hierna in beeld worden gebracht. Deze analyses hebben voor ons onderzoek bijgedragen aan het referentiekader. Daarnaast zijn met deze gegevens parameters bepaald die van belang zijn voor de in hoofdstuk 4 beschreven validatie van de prognose van de werkvoorraad.



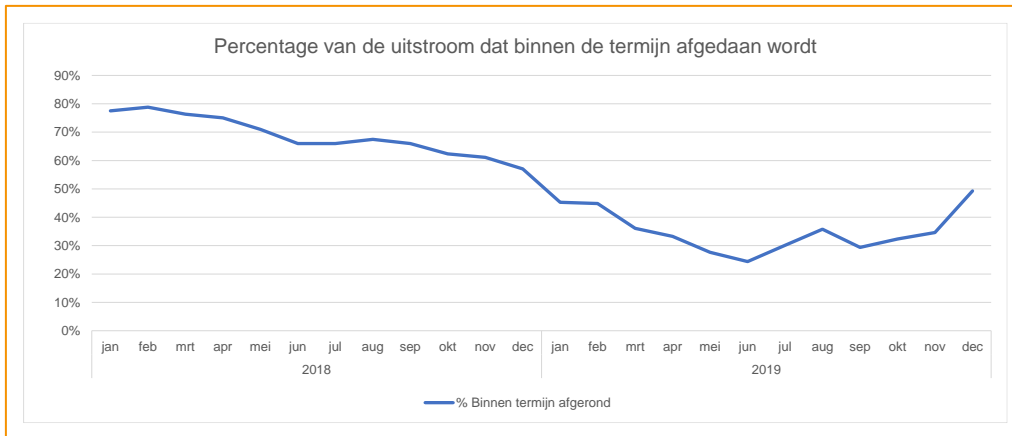
Figuur 41. Maandelijks in- en uitstroom spoor 4 voor 2018 en 2019

In Figuur 41 is de instroom van asielzoekers en het aantal afgehandelde verzoeken per maand weergegeven. Daaruit blijkt dat vanaf maart 2018 de instroom het aantal afgehandelde gevallen overstijgt. Pas in december 2019 is het aantal afgehandelde gevallen groter dan de instroom. Dit veroorzaakt de grote werkvoorraad en de lange doorlooptijden.



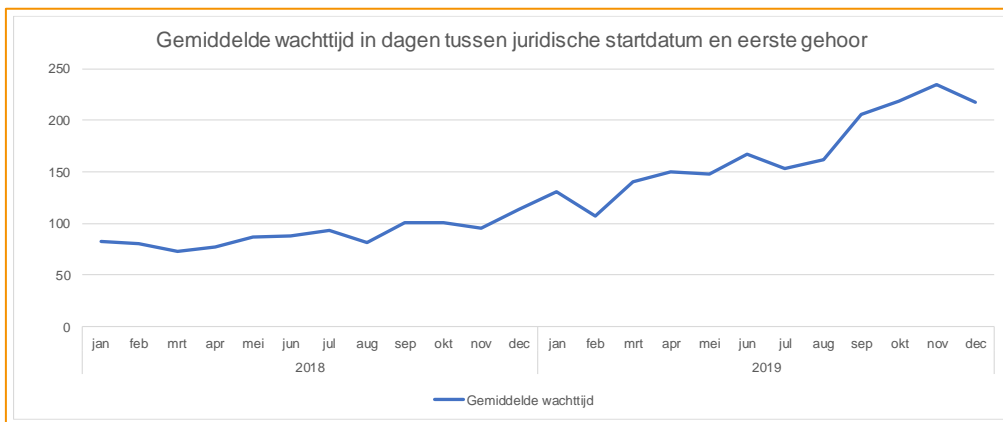
Figuur 42. Ontwikkeling van de werkvoorraad asielaanvragen spoor 4

In Figuur 42 is de met dit verschil tussen instroom en afhandeling samenhangende ontwikkeling van de werkvoorraad weergegeven. De werkvoorraad is vanaf januari 2018 tot december 2019 vervijfvoudigd.



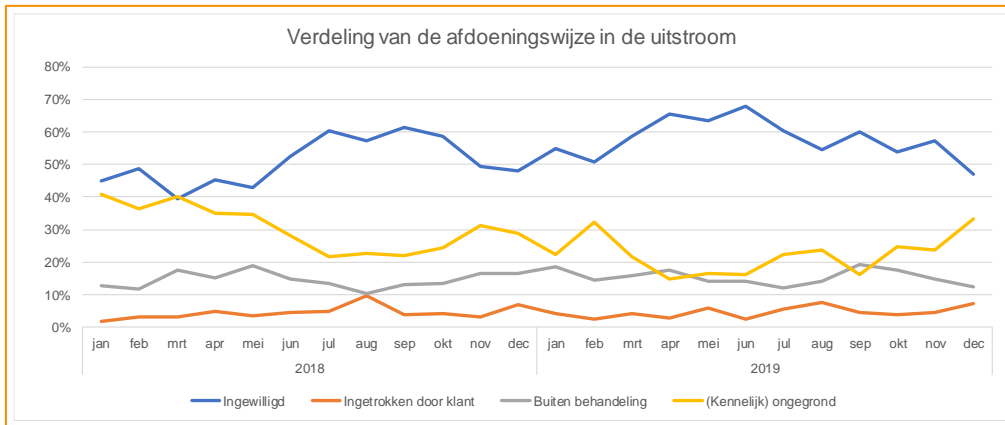
Figuur 43. Ontwikkeling percentage asielaanvragen dat binnen wettelijke termijn wordt afgewikkeld

In Figuur 43 zijn de gevolgen van de toenemende werkvoorraad voor de ontwikkeling van het percentage asielaanvragen dat binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld weergegeven. In de periode tot juni 2019 daalt dit percentage tot 25% en neemt daarna door bij de IND genomen maatregelen weer toe tot 50% in december 2019.



Figuur 44. Ontwikkeling van de wachttijd tussen aanmelding en eerste gehoor

In overeenstemming met de toenemende werkvoorraad is in Figuur 44 zichtbaar dat de wachttijd vanaf de aanmelding tot de start van de AA-procedure stijgt van circa 80 dagen in januari 2018 tot 240 dagen in november 2019.



Figuur 45. Ontwikkeling van de afdoeningswijze van de uitstroom

In Figuur 45 is de ontwikkeling van de afdoening weergegeven als percentage van de totale afdoening in de periode waarop de aangeleverde data betrekking hadden. In de periode van mei 2018 tot december 2019 is het aantal inwillingen groter dan het aantal afwijzingen (ongegrond verklaringen). Dit hangt mogelijk samen met het doelgroepenbeleid waarbij kansrijke groepen asielzoekers versneld zijn behandeld.

Bijlage 3: Betrokkenen onderzoek

Nr.	Functie	Organisatie(onderdeel)
1	Hoofddirecteur	IND, Hoofddirectie
2	CIO en Kwartiermaker nieuwe IV-organisatie	IND, Bureau CIO
3	Senior adviseur Bureau Hoofddirectie	IND, Bureau Hoofddirectie
4	Directeur directie A&B	IND, directie Asiel & Beschermen
5	Plaatsvervangend directeur A&B	IND, directie Asiel & Beschermen
6	Directiesecretaris A&B	IND, directie Asiel & Beschermen
7	Directiesecretaris A&B	IND, directie Asiel & Beschermen
8	Tactisch manager A&B	IND, directie Asiel & Beschermen
9	Tactisch manager A&B	IND, directie Asiel & Beschermen
10	Operationeel manager A&B	IND, directie Asiel & Beschermen
11	Operationeel manager A&B	IND, directie Asiel & Beschermen
12	Operationeel manager A&B	IND, directie Asiel & Beschermen
13	Operationeel manager A&B	IND, directie Asiel & Beschermen
14	Operationeel manager A&B	IND, directie Asiel & Beschermen
15	Medewerker behandelen en ontwikkelen A&B	IND, directie Asiel & Beschermen
16	Medewerker behandelen en ontwikkelen A&B	IND, directie Asiel & Beschermen
17	Medewerker behandelen en ontwikkelen A&B	IND, directie Asiel & Beschermen
18	Medewerker behandelen en ontwikkelen A&B	IND, directie Asiel & Beschermen
19	Medewerker behandelen en ontwikkelen A&B	IND, directie Asiel & Beschermen
20	Medewerker behandelen en ontwikkelen A&B	IND, directie Asiel & Beschermen
21	Adviseur bedrijfsvoering A&B (productieregie)	IND, directie Asiel & Beschermen
22	Adviseur bedrijfsvoering A&B (productieregie)	IND, directie Asiel & Beschermen
23	Directeur Bedrijfsvoering	IND, directie Bedrijfsvoering
24	Directiesecretaris Bedrijfsvoering	IND, directie Bedrijfsvoering
25	Tactisch Manager Bedrijfsvoering / FBI	IND, directie Bedrijfsvoering
27	Tactisch Manager Bedrijfsvoering / HR tevens plaatsvervangend directeur Bedrijfsvoering	IND, directie Bedrijfsvoering
28	Tactisch Manager Bedrijfsvoering / HR	IND, directie Bedrijfsvoering
29	Operationeel Manager Bedrijfsvoering / FBI / Business Informatie Centrum	IND, directie Bedrijfsvoering
30	Senior adviseur Bedrijfsvoering / Business Informatie Centrum	IND, directie Bedrijfsvoering
31	Programmamanager Flexibilisering Asielketen	Programmamanager Flexibilisering Asielketen
32	Programmamanager Logistiek	COA
33	Adviseur Afdeling Strategisch Advies	DT&V

Tabel 4. Overzicht van functies van personen binnen en buiten de IND die we in het kader van ons onderzoek hebben gesproken in interviews, procesworkshops en expertsessies.

Nr.	Functie	Organisatie
1	Daniëtte de Groot	Ministerie van Justitie en Veiligheid
2	Olga Brandts	Ministerie van Justitie en Veiligheid
3	Ronald Baarends	Ministerie van Justitie en Veiligheid
4	Bart-Jan ter Heerd	Ministerie van Justitie en Veiligheid
5		Ministerie van Justitie en Veiligheid
6	Jos Geerts	COA
7	Erwin Severein	COA
8	Nichalin Martina	DT&V
9	Monique Commelin	IND
10	Goof van Dormolen	Vluchtelingenwerk Nederland

Tabel 5. Samenstelling van de klankbordgroep