



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Plan van Aanpak Programma 'Vernieuwen Asiel'

Versie 1.0

Datum 1 februari 2021
Status Definitief

Colofon

Programmanaam	Vernieuwen Asiel
Versienummer	1.0
Directie	Asiel & Bescherming
Datum	1-2-2021

Inhoud

Colofon—3	
Achtergrond	7
Programma Vernieuwen asiel	9
Toelichting programmaliijn 1	10
Toelichting programmaliijn 2	11
Toelichting programmaliijn 3	12
Werkwijze	13
Aanpak	13
Looptijd	13
Tijdpad	14
Verwachte resultaten	14
Inzet & begroting	14

Achtergrond

Op 18 november 2019 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid besloten om een onafhankelijke externe partij opdracht te geven om de uitvoering van de asielprocedure bij de IND door te lichten en met voorstellen te komen die moeten leiden tot verdere verbetering van de uitvoering van de asielprocedure. Aanleiding hiervan was de forse groei van de omvang van de dwangsommen bij de IND naar aanleiding van beslissingen op asielverzoeken buiten de wettelijke termijn.

Het onderzoeksbureau Significant heeft het onderzoek uitgevoerd. Op 14 februari 2020 zijn de resultaten van het onderzoek gepresenteerd aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Vervolgens is het onderzoeksrapport op 3 maart 2020 (1) aan de Tweede Kamer aangeboden. Het rapport laat zien dat de doorlooptijdenproblematiek complex is, vele facetten kent en daardoor niet met één duidelijke maatregel op korte termijn is op te lossen. Naast de noodzakelijke opschaling van de beslis capaciteit bij de IND hebben de onderzoekers geconstateerd dat binnen de IND verbeteringen noodzakelijk zijn op drie gebieden:

1. Informatievoorziening in brede zin;
2. Operationele sturing;
3. Tactische sturing op de uitvoering van projecten, pilots en verbetermaatregelen.

In het onderzoeksrapport wordt een set van versnellingsmaatregelen beschreven en maatregelen om de bestaande werkvoorraad te verminderen. Deze maatregelen zijn een combinatie van procesoptimalisatie, verbeterde operationele en tactische sturing en passende informatievoorziening die het geheel aan maatregelen ondersteunt.

Hoewel alle aanbevelingen en maatregelen die in het Significant rapport beschreven zijn relevant geacht worden, is ook duidelijk dat ze niet allemaal tegelijk uitgevoerd kunnen worden. Om die reden heeft Significant ook aanbevelingen gedaan over de wijze van implementatie.

Direct na oplevering van het rapport is de IND aan de slag gegaan met de maatregelen en aanbevelingen. Een belangrijke ontwikkeling was de inrichting van de Taskforce die de opdracht heeft gekregen om op een projectmatige wijze de ontstane voorraden weg te werken.

Daarnaast is de leiding van de IND per 1 mei 2020 uitgebreid met een plaatsvervangend hoofddirecteur die de opdracht heeft om de maatregelen zoals die zijn voorgesteld door het bureau Significant te implementeren. Het voorliggende plan van aanpak ziet op deze maatregelen.

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 19 637, nr. 2585

Het heeft de voorkeur om de maatregelen gefaseerd en met behulp van een programma-organisatie te realiseren. De toegevoegde waarde van een programma-organisatie binnen de IND ligt in het versterken van de uitvoeringskracht, in het hebben van een scherpe focus op de aansprekende resultaten met een duidelijke tijdshorizon en in een gecoördineerde sturing op én verbinding met lopende ontwikkelingen binnen en buiten de IND.

De programma-organisatie staat onder leiding van een programmamanager.

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 betrekken. Dit resulteert in een fasering met per fase heldere resultaten die samen bijdragen aan de doelstellingen van het programma. Om deze redenen is gekozen om het **Programma Vernieuwen Asiel** in te richten.

Programma Vernieuwen Asiel

Beschrijving programma Vernieuwen Asiel

Een programma is in de kern een samenhangende set projecten die gezamenlijk bijdragen aan een specifiek doel. Het doel beperkt zich niet alleen tot het verkorte van de doorlooptijden. Het algemene doel is dan ook breder en meer toekomstgericht voor de IND geformuleerd: *'een informatiegestuurde, wendbare en slagvaardige uitvoeringsorganisatie voor de asielprocedure'*. Dit algemene doel is geconcretiseerd in een aantal subdoelstellingen die het programma gaat realiseren in verschillende programmalijnen.

In het plan van aanpak is gekozen om in de programma-organisatie een aantal verschillende projecten in te richten. De verschillende projecten moeten ertoe leiden dat de IND:

- a. de kritische behandelcapaciteit van hoor- en beslismedewerkers maximaal benut en zoveel mogelijk zaken binnen de wettelijke termijn afrondt, ongeacht de procesroute die de zaken hebben gevolgd.
- b. een betere informatiepositie bij de start van het asielproces krijgt om de effecten van de fluctuerende instroom beter te prognosticeren en zaken beter te routeren, zodat iedere zaak de route volgt die bij de kenmerken en complexiteit van de zaak past;
- c. de operationele sturing en planning verbetert door heldere sturingsdoelen op te stellen, operationele sturingsinformatie te verzamelen en het 'goede gesprek' tussen operationeel manager en medewerkers te laten plaatsvinden over behaalde resultaten, kwaliteit en werkdruk met als sleutelwoord 'leren'.

Meer concreet kunnen de aanvragen beter gerouteerd worden waardoor de doelgroepbenadering efficiënter en effectiever kan worden ingezet. Dit leidt tot een groter percentage beslissingen binnen de wettelijke termijnen en tot minder afhandelingen in de verlengde asielprocedure (VA).

De drie bovengenoemde aandachtspunten voor versnelling van de doorlooptijden zijn vertaald in drie zogenaamde programmalijnen of deelprogramma's, te weten:

1. Informatievoorziening bij de start van het asielproces (programmalijn 1: Inrichten landelijke verkeerstoren),
2. Operationele sturing (programmalijn 2),
3. De uitvoeringsprocessen binnen de asielprocedure (programmalijn 3).

In de afgelopen periode is aandacht besteed aan het identificeren van concrete initiatieven en projecten die geclusterd zullen worden uitgevoerd binnen deze deelprogramma's. Deze projectvoorstellen zijn te beschouwen als een inhoudelijke verdieping van de eerder geformuleerde maatregelen, rekening houdend met de ontwikkelingen die sinds het verschijnen van het Significant-rapport door de IND in gang zijn gezet en de lessen die zijn geleerd, onder andere met de Taskforce.

Toelichting programmalijn 1: Inrichten landelijke verkeerstoren

Het inrichten van een verkeerstoren met een verbeterde informatiepositie die de instroom beter prognosticeert en asielzaken routeert naar een passende procedure om daarmee zoveel mogelijk asielzaken binnen de wettelijke termijn af te ronden.

Geconcludeerd is dat door een beperkte set aan gestructureerde informatie aan de start van het asielproces vrijwel alle asielzaken nagenoeg dezelfde route volgen. Dit is ongeacht de kenmerken en complexiteit van de verschillende zaken.

Het verbeteren van de informatiepositie bij de start van het proces kan helpen om zaken beter te routeren, met als gevolg een snellere en betere beslissing. Tegelijkertijd kan een versterkte informatiepositie bijdragen aan betere prognoses en daarmee aan meer grip op een fluctuerende instroom van asielaanvragen.

De set van maatregelen binnen deze programmalijn ziet daarom op het versterken van de informatiepositie aan het begin van het asielproces en het inrichten van een landelijke verkeerstoren voor gedifferentieerde procesrouting. De verkeerstoren wordt daarmee de centrale, verbindende schakel tussen het aanmeldproces en de planning van zaken op de locatie.

Op dit moment is de IND in pilotvorm van start gegaan met de verkeerstoren. In de eerste helft van 2021 komen de conceptuele en pilotfase samen. Eind 2021 zal deze verkeerstoren organisatorisch zijn ingericht.

Toelichting programmalijn 2: Verbeteren operationele sturing en planning op locatie

Het inrichten van de operationele sturing via heldere sturingsdoelen, een daarop toegespitste informatievoorziening en de effectuering hiervan in het 'goede gesprek' tussen operationeel manager en medewerkers over behaalde resultaten, kwaliteit en werkdruk om daarmee te leren, de werklust eerlijk te verdelen over teams en medewerkers en werkplezier te verhogen.

Een tweede belangrijke constatering in het onderzoeksrapport van Significant was dat de operationele sturing op het asielproces verbeterd kan worden. Om dit te realiseren zijn de volgende maatregelen beschreven:

1. het formuleren van sturingsdoelen en informatiebehoeften;
2. het verzamelen, ontsluiten en monitoren van operationele sturingsinformatie;
3. het sturen op informatie en het 'goede gesprek' voeren;
4. het inrichten van een 'verdeelstation' op locatie dat, nadat het landelijk werkaanbod via de verkeerstoren is verdeeld over de locaties, de verdeling naar teams en gehoren voor zijn rekening neemt. (Het betreft hier de planning van zaken in de algemene asielprocedure en de verlengde asielprocedure).

Tussen de verschillende maatregelen bestaat sterke samenhang. Zo is het verzamelen van sturingsinformatie instrumenteel voor het voeren van het goede gesprek tussen manager en medewerker. De IND heeft op dit gebied al verschillende stappen gezet. Voorbeeld hiervan is het werken met teamdoelstellingen, het vaststellen én gebruiken van gezamenlijke indicatoren. Hierbij kan gedacht worden aan indicatoren voor bewerkingstijden, normen per product, aantal te plannen, lopende en afgeronde zaken per medewerker/team/ locatie en gemiddelde doorlooptijd per zaak.

Het verbeteren en verzamelen van sturingsinformatie leidt enerzijds tot een beter begrip van het verloop van het asielproces, met onderscheid naar verschillende producten of procesroutes. Daarnaast geeft het inzicht in de knelpunten in de uitvoering van de asielprocedure. Zodra deze opgelost zijn zal er sprake zijn van kortere doorlooptijden en minder dwangsommen. Degelijke operationele sturingsinformatie biedt een belangrijke basis voor de planningssystematiek en het bepalen van de benodigde capaciteit. Voor de medewerker/team/locatie moet het verzamelen van operationele sturingsinformatie leiden tot een periodiek gesprek over de behaalde resultaten, kwaliteit en werkdruk en bijdragen aan een leercyclus, een realistische en 'eerlijke' verdeling van de werklust over de teams en medewerkers en daarmee ook aan minder stress en meer werkplezier. Om te voldoen aan de behoefte van één uniform plansysteem voor alle locaties, wordt een verdeelstation op locatie ontwikkeld. Dit station heeft inzicht in de capaciteit en competenties van medewerkers, waarmee een match worden gemaakt tussen zaak en medewerker, rekening houdend met de procesroute en prioriteit die de landelijke verkeerstoren heeft geadviseerd of bepaald.

Toelichting programmalijn 3: Verbeteren voorbereiding en ondersteuning van asielzaken

Vorbereiding en ondersteuning van asielzaken om daarmee vaart te creëren in alle asielprocessen van A&B en de kritische behandelcapaciteit van de medewerkers horen en beslissen zo goed mogelijk te benutten

Om ervoor te zorgen dat bij de aanvang van de AA-procedure er een volledig en behandelklaar dossier is en de behandelcapaciteit van medewerkers goed wordt benut, zijn onder andere volgende maatregelen beschreven:

1. Inrichten van een bedrijfsbureau;
2. Beschikbaar hebben van functies op locatie voor administratieve ondersteuning van asielzaken (AA en VA);
3. Procesregie op de compleetheid van dossiers.

Deze maatregelen staan niet op zichzelf, maar dienen om een snelheid te creëren in de verschillende asielprocessen, zowel bij de voorbereiding van asielzaken, in de afhandeling en bij navolgende processen zoals de terugkeer van de asielzoeker. Door de medewerker horen en beslissen zoveel mogelijk te ontlasten in administratieve werkzaamheden kan de behandelcapaciteit optimaal benut worden.

Binnen de IND is een dergelijk 'bedrijfsbureau', in pilotvorm, al actief. De functie en activiteiten van het bureau zullen binnen het programma vernieuwing asiel verder worden doorontwikkeld en breed geïmplementeerd.

Werkwijze binnen het programma

Het programma vernieuwing asiel is een aanvulling op de reeds in gang gezette activiteiten binnen de IND. Het programma heeft als belangrijke actie de reeds ingezette verbeteractiviteiten te ondersteunen om daarmee een langjarig resultaat te kunnen borgen.

Er wordt gewerkt in drie fases waarbij sprake is van een overlap in de fases. De verschillende fases zijn:

1. Conceptfase met een looptijd van 3 maanden;
2. Pilotfase met een looptijd van 6 maanden;
3. Implementatie met een looptijd van 3 maanden.

Belangrijk om te benadrukken is dat zowel de verkeerstoren als het bedrijfsbureau momenteel al actief zijn. Deze activiteiten worden vanuit het programma beschouwd als de pilotfase. Nadat het conceptuele model is uitgewerkt worden op basis daarvan verbeteringen doorgevoerd in de lopende activiteiten.

Belangrijk aanvullend aspect is de informatiepositie. Om de benodigde informatiepositie te verkrijgen is het noodzakelijk om aanpassingen te doen in het bestaande informatievoorzieningslandschap. Deze wijzigingen zijn in gang gezet en zullen ook vanuit het programma verder worden ondersteund. De rol van het programma is om de voor de toekomst benodigde informatie in beeld te brengen. Hierbij wordt uitgegaan van die informatie die nodig is om een doelgroep benadering mogelijk te maken.

Aanpak

Het programma vernieuwing asiel heeft een programmamanager en twee projectleiders. Zij worden ondersteund door een programmabureau waarin onder andere de externe expertise is opgenomen om te ondersteunen bij zowel de programma-uitvoering als bij het ontwikkelen van het conceptuele model.

Het programma maakt gebruik van een stapsgewijze aanpak door de inzet van werkgroepen die bestaan uit medewerkers uit het asielproces. De inhoudelijke expertise die zij inbrengen zal gebruikt worden bij de verdere realisatie van de maatregelen.

Deze aanpak zorgt er voor dat concrete activiteiten worden uitgevoerd om zo snel mogelijk verbeteringen te kunnen doorvoeren. Vanuit de ervaringen die zo worden opgedaan gecombineerd met de conceptuele uitwerking wordt eind 2021 een resultaat neergezet dat enerzijds een verbetering oplevert en anderzijds de mogelijkheden geeft om verder door te ontwikkelen.

Looptijd Programma Vernieuwing Asiel

Het programma Vernieuwing Asiel is eind 2021 gereed.

Tijdpad

Het programma hanteert de volgende tijdslijnen in de uitvoering van het programma in 2021:

Mei	Conceptmodel uitgewerkt
Juli	Benodigde ICT-ondersteuning in beeld
Juli	Benodigde informatiepositie in beeld
September	Personele consequenties in beeld
Oktober	Pilotfase afgerond
Eind	Implementatie afgerond

Verwachte Resultaten

Het programma moet een belangrijke bijdrage leveren aan één van de jaardoelen van de IND, het beslissen binnen wettelijke termijnen. Het moet dus vooral leiden tot een verbetering in de doorlooptijden van asielaanvragen.

Concreet doet het programma dit door:

1. De informatiepositie te verbeteren:
 - a. Aan de voorkant van het proces
 - b. Bij de stuur- en verantwoordingsinformatie
 - c. Gedurende de looptijd van de procedure
2. Het borgen (inrichten) van een verkeerstoren die de volgende functies heeft:
 - a. Het routeren en beheren van de landelijke voorraad naar de locaties
 - b. Het vervullen van een research- en development functie
3. Het verbeteren van de operationele sturing op de locaties
4. Het borgen (inrichten) van een bedrijfsbureau op locaties met de volgende functies:
 - a. Het ondersteunen van de medewerkers op locaties
 - b. Zorgdragen voor een compleet dossier

Inzet / begroting

Het programma vergt een inzet van maximaal 15 (in- en externe) fte van diverse disciplines. Het beslag op het primaire proces van de directie A&B wordt zoveel mogelijk beperkt door de beslis capaciteit zo min mogelijk te belasten.

Voor inhuur van externe expertise en aanvullende communicatie-activiteiten is een totaal budget van € 2 miljoen binnen de begroting van de IND beschikbaar.