

Vergaderjaar 2009–2010

**30 240**

## **Immigratie- en Naturalisatiedienst**

**Nr. 18**

### **RAPPORT: TERUGBLIK 2010**

<b>Inhoud</b>	<b>blz.</b>
<b>1 Over dit onderzoek</b>	<b>5</b>
1.1 Functie van terugblikonderzoeken	5
1.2 Onze aanbevelingen uit 2005	6
1.3 Conclusies over de stand van zaken in 2009	7
1.4 Leeswijzer	8
<b>2 Behandeltijden</b>	<b>9</b>
2.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2005	9
2.2 Stand van zaken in 2009	9
<b>3 Samenwerking in de keten</b>	<b>12</b>
3.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2005	12
3.2 Stand van zaken in 2009	12
<b>4 Leges en kostprijzen</b>	<b>16</b>
4.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2005	16
4.2 Stand van zaken in 2009	16
<b>5 Managementagenda</b>	<b>20</b>
5.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2005	20
5.2 Stand van zaken in 2009	20
<b>6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>26</b>
6.1 Reactie minister	26
6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	28
<b>Bijlage 1 Gebruikte afkortingen</b>	<b>29</b>
<b>Literatuur</b>	<b>30</b>



## 1 OVER DIT ONDERZOEK

### 1.1 Functie van terugblikonderzoeken

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd. Ministers zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Zijn onze aanbevelingen opgevolgd?

Deze vragen willen we graag beantwoorden, omdat de problemen die we signaleren om een oplossing vragen.

Sinds 2004 toetst de Algemene Rekenkamer regelmatig de effecten van haar aanbevelingen. Wij monitoren over een langere periode – zo nodig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. Wij voeren daarvoor niet alleen gesprekken met ambtenaren, maar steunen ook zoveel mogelijk op de (voortgangs)informatie van de ministeries zelf.

Wij bekijken voor ieder onderzoek afzonderlijk hoe lang wij blijven toetsen en welke aanbevelingen en toezeggingen wij volgen. Sommige aanbevelingen gaan namelijk over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, andere aanbevelingen kunnen op veel kortere termijn gerealiseerd worden.

In dit rapport presenteren wij de resultaten van onze terugblik op het verzoekonderzoek Immigratie- en Naturalisatiedienst (Algemene Rekenkamer, 2005). Dit rapport werd gepubliceerd op 15 september 2005. Op verzoek van de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie voerden wij een onderzoek uit naar het primaire proces bij de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND), toegespitst op de reguliere toelating van vreemdelingen. Tevens richtte het onderzoek zich, zoals in 2005, op de relatie tussen leges en efficiëntie bij de IND.

Net als in 2005 doen wij geen onderzoek naar het volledige takenpakket van de IND en beperken wij ons tot het proces toelating regulier. Asielaanvragen en naturalisatieverzoeken<sup>1</sup> vallen derhalve buiten de scope van het onderzoek. Ook gaan wij niet in op het vertrek van vreemdelingen nadat een verblijfsvergunning niet verlengd of ingetrokken is. Visa voor kort verblijf zijn buiten het onderzoek gehouden omdat deze werkstroom, met uitzondering van de bezwaarschriften daarop, voornamelijk door de posten van het Ministerie van Buitenlandse zaken wordt afgedaan.

De reguliere toelating betreft:

- Visa voor kort verblijf. De doelgroepen zijn toeristen en zakenreizigers die niet langer dan drie maanden naar Nederland komen. In 2008 ontving de IND 7 950 aanvragen. De posten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ontvingen daarnaast een veelvoud van dit aantal aanvragen.
- Machtigingen voor Voorlopig Verblijf (MVV). De doelgroepen zijn personen die om economische redenen (studie of beroep) of om sociale redenen naar Nederland komen. In 2008 ontving de IND 49 400 aanvragen.
- Verblijfsvergunning Regulier (VVR) of verlenging daarvan. Na

---

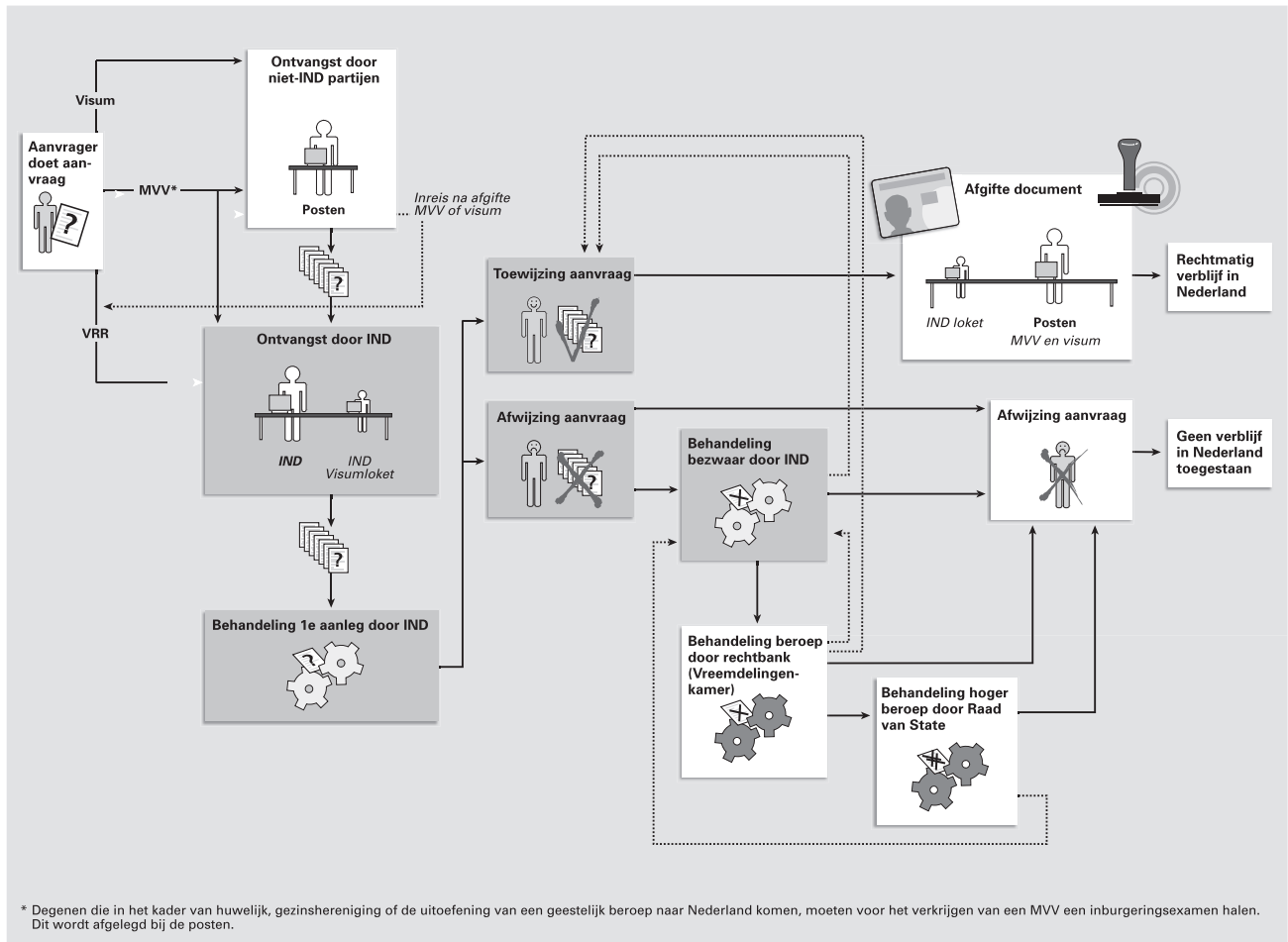
<sup>1</sup> In 2009 was de werkomvang van de IND regulier 233 050 aanvragen (2008: 241 150), 25 000 (2008: 24 500) aanvragen voor naturalisatie en 16 200 (2008: 15 300) aanvragen voor asiel.

aankomst in Nederland dienen personen met een MVV een VVR aan te vragen. In 2008 ontving de IND 60 400 initiële aanvragen en 95 800 aanvragen tot verlenging.

- VVR-intrekking, VVR-vermissing, VVR-vernieuwing en terugkeervisum. In 2008 bedroeg de werkstroom 27 600 dossiers.

In figuur 1 geven wij de processtappen bij een aanvraag tot verblijf regulier.

Figuur 1 Processtappen bij de aanvraag van reguliere inreis- en verblijfsdocumenten



## 1.2 Onze aanbevelingen uit 2005

De IND kampte met grote achterstanden in de behandeling van aanvragen voor een regulier verblijf en de verlenging daarvan in Nederland. De oorzaken waren vooral terug te voeren tot knelpunten in de bedrijfsvoering van de IND.

De belangrijkste knelpunten betroffen:

- De tijdigheid van afdoening van aanvragen en bezwaarschriften en de kwaliteit van de informatievoorziening daarover was onvoldoende.
- Een weinig klantgerichte houding van de IND die onder andere tot uiting kwam in een slechte telefonische bereikbaarheid en een groot aantal klachten.

- De inhoudelijke kwaliteit van afgehandelde dossiers was onvoldoende, hetgeen tot uiting kwam in een groot aantal toegewezen bezwaarschriften.
- De aansturing van en de samenwerking binnen de vreemdelingenketen was niet op orde.
- De informatievoorziening vanuit ICT-systemen vertoonde gebreken.
- Doordat het de IND ontbrak aan een eenduidig inzicht in de kostprijzen die ten grondslag lagen aan de legestarieven was het niet mogelijk om gericht naar kostprijsverlagingen te zoeken die leiden tot lagere legestarieven.

In ons rapport uit 2005 deden we een groot aantal aanbevelingen tot verbetering van de bedrijfsvoering, de klantgerichtheid van de IND en de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie.

Wij gaven hierbij aan dat door *twinning* gebruik gemaakt kon worden van oplossingen die andere organisaties hebben gevonden voor vergelijkbare knelpunten in hun organisatie.

### 1.3 Conclusies over de stand van zaken in 2009

In het nu voorliggende rapport gaan we in op onze aanbevelingen uit 2005: in hoeverre heeft de IND deze opgevolgd en wat is het effect ervan?

We concluderen dat de IND gebruik heeft gemaakt van alle aanbevelingen die in ons rapport in 2005 zijn opgenomen en invulling heeft gegeven aan alle in de kabinetsreactie op ons onderzoek aangekondigde maatregelen.

Het functioneren van de IND is hierdoor verbeterd, maar nog niet alle door de IND met de maatregelen beoogde doelstellingen zijn bereikt.

De IND heeft sinds 2005 onder andere door *twinning* met de Sociale Verzekeringsbank (SVB) veel in gang gezet en verbeteringen in de bedrijfsvoering doorgevoerd.

De belangrijkste gerealiseerde verbeteringen zijn:

- De behandeltijden van de aanvragen voor reguliere verblijfsvergunningen blijven binnen de wettelijke termijn.
- Het aantal schakels in de keten is teruggebracht en er is een besturingsmodel voor de keten ontwikkeld.
- Met het nieuwe processysteem INDIGO is zicht ontstaan op een efficiënter productieproces en betere informatievoorziening daarover.
- De klantgerichtheid is meer centraal komen te staan waardoor de telefonische bereikbaarheid verbeterd is, het aantal klachten aanzienlijk is afgenomen en de klanttevredenheid is gestegen.

Tegelijkertijd signaleren wij ook een aantal risico's en knelpunten dat nog niet is opgelost:

- De IND handelde in 2009 de meeste bezwaarschriften niet binnen de wettelijke termijn af.
- De afspraken met de ketenpartners zijn nog niet voldoende geconcretiseerd en uitgewerkt om ongewenste toelating of voortgezet verblijf, zoveel mogelijk te voorkomen.
- Door beleidsintensivering en kwaliteitsverbeteringen zijn budgettaire problemen bij de IND ontstaan. Tevens is de kostendekkendheid van de leges voor een MVV of VVR teruggelopen van 69 naar 37,4%.
- Hoewel de IND, ondanks een stagnatie bij de ontwikkeling van het nieuwe proces- en informatiesysteem INDIGO<sup>2</sup> in 2009, aangeeft de

---

<sup>2</sup> INDIGO staat voor IND go!

planning voor het doorvoeren van INDIGO te zullen halen zal dit naar onze mening nog een grote inspanning vergen. Pas na volledige realisatie van INDIGO kunnen de met het systeem beoogde efficiencyverbetering en de verbetering van de informatievoorziening gerealiseerd worden.

#### **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2, Behandeltijden, kijken we naar de stappen die de IND heeft gezet om de lange doorlooptijden terug te dringen en te waarborgen dat de wettelijke en de door de Minister van Justitie verkorte en wenselijk geachte behandeltermijnen worden gehaald. Hierbij gaat het om de behandeling van een aanvraag van een MVV, een VVR of de verlenging daarvan en om bezwaarprocedures.

In hoofdstuk 3, Samenwerking in de keten, gaan we in op de aansturing van deze keten en het verbeteren van de samenwerking tussen de partners in deze keten.

In hoofdstuk 4, Leges en kostprijzen, bekijken we de bekostigings-systematiek van de IND in relatie tot het jaarlijks groeiend exploitatietekort en de kostendekkendheid van de leges.

In hoofdstuk 5, Managementagenda, gaan wij in op de overige knelpunten in de bedrijfsvoering die in ons rapport uit 2005 aan de orde kwamen zoals de ICT-ondersteuning van het primaire proces, signalering en voorkoming van fraude en klantgericht werken.

In hoofdstuk 6 zijn de reactie van de minister en het nawoord van de Algemene Rekenkamer opgenomen.

## 2 BEHANDELTIJDEN

### 2.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2005

In ons rapport uit 2005 stelden wij vast dat het de IND en zijn ketenpartners al langere tijd niet lukte om alle aanvragen voor een regulier verblijf in Nederland binnen de gestelde termijnen af te handelen. Ook waren er problemen met de registratie van de doorlooptijd van wettelijke beslistermijnen en met de verdeling van de beschikbare wettelijke termijnen over de organisaties die in de keten samenwerken. Gevolg van deze problemen was dat vreemdelingen vanaf de aanvraagdatum gemiddeld ruim veertig weken op de beslissing over een VVR moesten wachten, tegenover een wettelijke termijn van zes maanden. Vreemdelingen die een bezwaarschrift indienden, kregen te maken met een twee tot vier keer langere wachttijd dan de wettelijke termijn van maximaal 13 weken.

### 2.2 Stand van zaken in 2009

In het kader van dit terugblikonderzoek zijn we nagegaan welke stappen de IND heeft genomen om in het werkproces te waarborgen dat de wenselijk geachte of wettelijke behandeltermijnen worden gehaald en tot welke resultaten dit heeft geleid.

#### *Verbetering systemen*

Als onderdeel van het verbeterprogramma IND bij de Tijd, is de IND in 2007 het project Sturen op Tijdigheid gestart. Dit verbetertraject heeft geleid tot een nieuw tijdregistratiesysteem, dat in april 2008 is ingevoerd. In het IND Informatie Systeem (INDIS), waarin alle werkprocessen vastgelegd worden, is tevens het programma beslistermijnen doorgevoerd. Daarin zijn onder meer de streeftermijnen voor de behandeling van aanvragen opgenomen. Het systeem maakt na de ontvangst van een aanvraag automatisch een ontvangstbevestiging aan met daarin de vermelding van de beslistermijn.

Met ingang van 2009 hanteert de IND voor de interne sturing kritische prestatie-indicatoren. Voor de vergunningaanvraag geldt als kritische indicator het aantal beslissingen binnen de door de IND geformuleerde *wenselijke*<sup>3</sup> termijn. De kritische prestatie-indicatoren worden periodiek ververst in de Maandelijkse Management Monitor en vormen voor de klantdirecties een instrument tot bijsturing voor het halen van de wenselijke en wettelijke termijnen voor het afhandelen van verblijfsaanvragen, klachten en bezwaarschriften.

Per 1 januari 2009 is, tegelijkertijd met de opheffing van het programma-bureau IND bij de Tijd, het project Sturen op Tijdigheid afgerond.

#### *Kortere behandeltermijnen*

Op grond van de beschikbare managementinformatie stellen we vast dat de IND de behandeltijd voor de aanvragen Machtiging Voorlopig Verblijf (MVV), Verblijfsvergunning Regulier (VVR) en de verlenging daarvan over 2009 ten opzichte van 2004 flink verbeterde en voor deze aanvragen zelfs ruim onder de wettelijke termijn blijft, zoals blijkt uit het volgende overzicht. Voor de MVV geldt een wenselijke termijn; de overige termijnen zijn wettelijk bepaald.

---

<sup>3</sup> De wenselijke termijn wordt met de aanvrager van een vergunning gecommuniceerd en is korter dan de wettelijke termijn.

**Tabel 1. Gemiddelde doorlooptijden 2009<sup>1</sup> ten opzichte van 2004**

Product	Wettelijke/ wenselijke termijn	Realisatie 2004 <sup>2</sup> in weken <sup>3</sup>	Realisatie 2009 in weken
MVV	13 weken <sup>4</sup>	13	9
VVR	6 maanden <sup>5</sup>	43	9
Verlengingen VVR	6 maanden	28	7
Bezwaar MVV	12 weken <sup>6</sup>	53	24
Bezwaar VVR en verlenging	12 weken	67	30

<sup>1</sup> Opgave IND.

<sup>2</sup> De cijfers uit deze kolom komen overeen met de door de Algemene Rekenkamer gehanteerde cijfers in het onderzoek uit 2005.

<sup>3</sup> De IND registreerde de behandeltermijnen tot en met 2008 in weken.

<sup>4</sup> Artikel 4:13 Algemene Wet Bestuursrecht, 8 weken plus een door de IND bepaalde redelijke termijn.

<sup>5</sup> Artikel 25 lid 1 Vreemdelingenwet 2000.

<sup>6</sup> Artikel 7:10 Algemene Bestuurswet, tot 1 oktober 2009: 6 weken na ontvangst van het bezwaar met een door de IND standaard gehanteerde verdaagmogelijkheid van 4 weken. Per 1 oktober 2009: 6 weken na de dag waarop de termijn voor het indienen van bezwaar is verstreken met een, eveneens door de IND standaard gehanteerde, verdaagmogelijkheid van 6 weken.

Uit dit overzicht blijkt ook dat de IND bezwaarprocedures gemiddeld genomen in 2009 niet tijdig afhandelde. Weliswaar zijn ten opzichte van 2004 de behandelzeiten van de bezwaarprocedures drastisch bekort, maar deze overschrijden niettemin ruimschoots de wettelijk toegestane termijn tot het dubbele aantal weken of meer.

Omdat de IND de bestuurlijke informatievoorziening over de tijdige afdoening van dossiers anders heeft ingericht en de termijnoverschrijding niet langer in weken, maar als een percentage van de werkstroom, bijhoudt is een apart overzicht opgenomen in tabel 2.

**Tabel 2. Tijdigheid termijnen van afhandeling 2009<sup>1</sup>**

Product	Wettelijke/ wenselijke termijn	% tijdig afgehandeld 2009
MVV	13 weken	99
VVR eerste aanvraag	6 maanden	99
VVR vervolg, o.a. verlenging <sup>2</sup>	6 maanden	96
Bezwaar MVV	6 weken <sup>3</sup>	32
Bezwaar VVR en verlenging	6 weken	15

<sup>1</sup> Opgave IND

<sup>2</sup> De producten in tabel 1 en 2 komen weliswaar grotendeels, maar niet volledig overeen.

<sup>3</sup> Exclusief verdaagmogelijkheid van 6 weken.

Uit deze tabel blijkt dat de tijdige afdoening van initiële aanvragen nagenoeg volledig gerealiseerd wordt, maar dat de tijdige afdoening van bezwaarschriften niet wordt gehaald.

Sinds 1 oktober 2009 is de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen op een aanvraag van kracht. Dit betekent dat een aanvrager bij overschrijding van de wettelijke of redelijke beslistermijn de IND in gebreke kan stellen, waarna de IND op straffe van een dwangsom nog twee weken heeft om een beslissing te nemen. In de managementrapportages is hiervoor een zogenaamde dwangsommonitor opgenomen. Uit de monitorstand per 30 november 2009 blijkt dat op die datum nog 597 aanvragen of bezwaarschriften openstonden die niet binnen de wettelijke termijn waren afgedaan. Deze aanvragers kunnen gebruik maken van de



wet Dwangsom en beroep. Tot en met 30 november 2009 heeft de IND nog geen dwangsommen op grond van de nieuwe wet hoeven te betalen.

#### *Ontwikkelingen*

In het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen wordt de wettelijke termijn voor de verlening of een wijziging van een MVV gesteld op drie maanden met een mogelijkheid tot verlenging van deze termijn met drie maanden. Een vergelijkbare bepaling is opgenomen voor de aanvraag van een VVR of de verlenging daarvan. Tevens wordt de beslistermijn bij bezwaar verlengd tot 19 weken. Uit de cijfers over 2009 blijkt dat de IND ook die nieuwe termijn gemiddeld genomen niet haalde.

#### *Conclusies*

De getroffen maatregelen hebben er toe geleid dat de IND nu betere informatie heeft over de werkelijke behandeltijden en met behulp van deze informatie een betere sturing kan geven aan de werkprocessen voor de tijdige afhandeling van aanvragen en bezwaarschriften. Ook hebben verbetermaatregelen geleid tot meer eenduidige informatie over de tijdigheid van beslissingen voor alle soorten van aanvragen en beslissingen op bezwaarschriften. Wij constateren dat de IND veel vaker dan in 2005 het geval was tijdig beslist op aanvragen. Het binnen de wettelijke termijn afhandelen van bezwaarprocedures blijft nog een groot knelpunt. Volgens de uitkomsten van de dwangsommonitor stonden bij de IND op 30 november 2009 nog 597 dossiers en bezwaarschriften open waarvoor de wettelijke behandel- of bezwaartermijn verstreken was. We concluderen dat de IND hierdoor een risico loopt in gebreke te worden gesteld.

### 3 SAMENWERKING IN DE KETEN

#### 3.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2005

In 2005 constateerden we dat de oorzaken voor de achterblijvende prestaties waarmee de vreemdeling al jaren werd geconfronteerd ook gezocht moesten worden in de vreemdelingenketen waarvan de IND onderdeel is. Zo ontbraken een goede communicatie en samenwerking tussen de partners en was er geen sterke sturing van de keten als geheel. Ketenpartners streefden veelal hun eigen doelen na, terwijl ook de bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet goed op elkaar aansloten. De vele schakels leidden ertoe dat niemand zich meer verantwoordelijk voelde, de overdracht van aanvragen veel tijd kostte, er veel afstemming nodig was en de kans op fouten groot was.

#### 3.2 Stand van zaken in 2009

In de afgelopen jaren zijn voor een betere samenwerking diverse acties ondernomen.

Het aantal schakels in de keten is teruggebracht door onder meer de overheveling van gemeentelijke frontofficetaken naar de IND en de bundeling van taken in de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V)<sup>4</sup> wanneer vreemdelingen geen recht hebben op verblijf in Nederland. Binnen het Ministerie van Justitie zijn sinds 2009 de vormgeving van het vreemdelingenbeleid, de aansturing van de keten en de afzonderlijke ketenpartners ondergebracht bij één directie Migratiebeleid. Als gevolg van de Wet inburgering in het buitenland uit 2006, moeten personen die in het kader van huwelijk of samenleving, gezinshereniging of de uitoefening van een geestelijk beroep naar Nederland komen, voor het verkrijgen van een MVV een inburgeringsexamen afleggen bij de posten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in het buitenland.

Om de aansturing van en samenwerking binnen de vreemdelingenketen te bevorderen ontwikkelde het Ministerie van Justitie samen met de ketenpartners in 2006 en 2007 een nieuw besturingsmodel (Justitie, 2007). Het besturingsmodel bevat vijf instrumenten om de besturing van de keten te verbeteren: een beleidskader en prestatie management, risicomanagement, informatie management, financieel management en incidentenmanagement.

- Beleidskader en prestatie management

Een geïntegreerd beleidskader moet het gemakkelijker maken om te komen tot goede interdepartementale afspraken en tot eenduidige doelen voor de ketenpartners. Op basis van het beleidskader worden samenhangende (prestatie)afspraken gemaakt voor het functioneren van de keten en de ketenpartners.

Het directoraat-generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGWIAV) van het Ministerie van Justitie heeft een *Algemeen meerjarig beleidskader 2009–2013 voor de Vreemdelingenketen* opgesteld dat het uitgangspunt moet vormen voor de jaarplannen van de IND en de DT&V en als basis dient voor de gezagsafspraken met de Vreemdelingenpolitie, Koninklijke Marechaussee (KMar) en Zeehavenpolitie. In de jaarplanaansrijving die aansluit op dit meerjarenbeleidskader heeft DGWIAV specifiek aangegeven wat er in de jaarplannen over 2009 van de IND en DT&V moest staan, bijvoorbeeld dat de diensten aandacht moeten besteden aan de koppelvlakken<sup>5</sup> met de andere uitvoeringsorga-

---

<sup>4</sup> DT&V is belast met de terugkeer en het vertrek van buitenlanders zonder geldige verblijfstitel.

<sup>5</sup> Koppelvlakken zijn de verbindingspunten tussen ketenpartners, waarin de taken overgaan van de ene naar de andere partner. Een juiste en tijdige overdracht van zaken tussen ketenpartners is van groot belang voor een efficiënt lopend proces.

nisaties en aan maatregelen om de samenwerking te verbeteren. Voor 2010 heeft DGWIAV geen jaarplanaanschrijving doen uitgaan. Met de niet-justitiële partners in de vreemdelingenketen heeft de minister van Justitie nadere afspraken gemaakt in de vorm van de *Kaderbrief Zeehavenpolitie 2009–2010*, het *Convenant Uitvoering Politie Vreemdelingentaak* voor de periode 2009–2011 en het *Meerjarig Beleidskader ten behoeve van de Koninklijke Marechaussee 2010–2014*. De afspraken hebben met name betrekking op uitgangspunten, doelstellingen, prioriteiten en prestaties bij het vreemdelingen- en grenstoezicht. We stellen vast dat de IND en DT&V in hun jaarplannen nauwelijks aandacht besteden aan samenwerking met de ketenpartners. In de kaderbrief van de Zeehavenpolitie en het meerjarig beleidskader van de KMar komt samenwerking met de ketenpartners niet aan de orde; alleen in het *Convenant Uitvoering Politie Vreemdelingentaak* wordt het belang van ketengericht denken en handelen onderstreept, maar niet verder uitgewerkt. Het Ministerie van Justitie heeft met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ook partner in de keten, wel contact maar geen specifieke samenwerkingsafspraken vastgelegd,<sup>6</sup> met uitzondering van mandaatafspraken over visa voor kort verblijf.

- **Risicomanagement**

Risicomanagement richt zich op gebeurtenissen die een negatieve impact kunnen hebben op het bereiken van de doelstellingen in de vreemdelingenketen. Het doel van risicomanagement is om de kans dat deze gebeurtenissen zich voordoen te verkleinen. Ketenpartners moeten daarom in kaart brengen welke risico's er bestaan voor de verschillende processen en vervolgens prioriteiten stellen op basis van de ernst en de mate van risicobeheersing, bijvoorbeeld als het gaat om fraude. Het risicomanagement wordt momenteel nog verder uitgewerkt. De IND heeft binnen de eigen organisatie de risicoanalyse wel al ingebed in de planning en controlcyclus. Uit het jaarplan 2009 blijkt dat de IND de samenwerking en de sturing van de keten als een van de belangrijkste risico's ziet voor zijn functioneren. Ook de DT&V benoemt de relatie met de ketenpartners als risico. De DT&V onderkent als een risico dat de ketenpartners in de uitvoering van het proces eigen opvattingen, prioriteiten en belangen hebben die niet aansluiten bij die van de DT&V. De niet-justitiële ketenpartners in de vreemdelingenketen hebben tot nu toe geen analyse gemaakt van specifieke risico's in de keten.

- **Informatiemanagement**

Voor een goede aansturing van de keten is het van belang dat informatie vanuit de primaire processen beschikbaar is op verschillende niveaus binnen de keten. DGWIAV werkt met het oog op een goed informatiemanagement aan een (beperkte) set van kengetallen en prestatie-indicatoren. Deze vormen samen de input voor een al eerder ontwikkeld «dashboard». Het dashboard bevat die indicatoren en kengetallen die cruciaal zijn voor het presteren van de keten als geheel en het behalen van de ketendoelen uit het beleidskader. Het informatiemanagement is nog in ontwikkeling.

- **Financieel management**

Een belangrijk element in het besturingsmodel is het koppelen van het beleidskader aan een financieel kader, zodat overzichtelijk is welk budget binnen de keten wordt uitgezet om de doelstellingen uit het beleidskader te halen. In 2008 heeft DGWIAV een financieel kader opgesteld, in 2009 niet omdat

---

<sup>6</sup> Wel zijn er werkafspraken gemaakt tussen de minister van Wonen, Wijken en Integratie, de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Justitie ter zake van de Wet inburgering in het buitenland. Het betreft afspraken over de verdeling van de verantwoordelijkheden.

DGWIIV twijfelde aan de meerwaarde van een afzonderlijk financieel kader ten opzichte van de begroting van het Ministerie van Justitie. Wij zijn van mening dat de begroting van het Ministerie van Justitie niet zo gedetailleerd is dat voor de ketenpartners duidelijk is welk budget voor de verschillende doelen beschikbaar is. Bovendien valt het beheer van de ketenpartners KMar en politie niet onder de begroting van het Ministerie van Justitie. Voor deze ketenpartners is er wel een claimprocedure op grond waarvan zij de omvang van door hen benodigde financiële middelen voor ketentaken bij het Ministerie van Justitie bekend maken. De claimprocedures worden momenteel herschreven. Bedoeling is dat de onlangs benoemde accounthouders van DGWIIV de beleidsmatige en financiële beoordeling van de ingediende claims gaan coördineren.

- Incidentenmanagement

Incidentenmanagement richt zich op het beperken van de gevolgen van gebeurtenissen die al hebben plaatsgevonden. Het is van belang dat in zulke gevallen snel ketenbrede actie en afstemming kan plaatsvinden en uitvoeringsinformatie snel het hoogste departementale niveau kan bereiken.

In 2008 heeft DGWIIV het document *Inrichting borging en evaluatie van incidentmanagement binnen de vreemdelingenketen* opgesteld. Het bevat een standaardprocedure voor het onderkennen, melden en afhandelen van incidenten binnen de vreemdelingenketen zodat de gevolgen van incidenten beheerst kunnen worden. Deze procedure werd in 2008 gevolgd toen er een verhoogde instroom van Chinezen was naar aanleiding van een gerucht over de pardonregeling. Hierover is een evaluatierapport gemaakt.

#### Geruchten- en vreemdelingestroom

Tussen half maart en begin april 2008 meldden zich ongeveer 850 Chinezen bij de IND als gevolg van het gerucht dat vreemdelingen die zich vóór 1 april hadden gemeld, in aanmerking zouden komen voor een nieuw generaal pardon. Normaal melden zich gemiddeld zo'n twintig Chinezen per maand. Toen op 25 maart 2008 270 Chinezen zich aanmeldden, heeft de IND de Vreemdelingenpolitie gewaarschuwd die daarop de landelijk betrokken diensten (het Centraal Orgaan Asielzoekers, IND, DT&V, DJI en het Ministerie van Justitie) bij elkaar bracht en een plan van aanpak ontwikkelde om de hoge instroom te verwerken. Er werden operationele afspraken gemaakt over geconcentreerde huisvesting, opschaling van capaciteit bij verschillende diensten, juridische kaders en de verkorting van de intakeprocedure. De verhoogde instroom van Chinese asielzoekers trok inmiddels de aandacht van de media en de Tweede Kamer en was daarmee naast een operationeel ook een politiek probleem. Op 9 april 2008 werd hierop de landelijke stuurgroep Chinezen opgericht, waarin alle betrokken ketenpartners vertegenwoordigd waren inclusief de DT&V voor de afwikkeling van vertrek.

Naast de vijf genoemde instrumenten vindt onder leiding van DGWIIV in de Coördinatie Groep Vreemdelingenketen driemaandelijks afstemming plaats tussen DGWIIV en de ketenpartners. Ook organiseert DGWIIV acht maal per jaar een brainstormbijeenkomst met de voornaamste ketenpartners. Samenwerking in de keten, met name op de koppelvlakken is een vast thema in de overlegstructuur van de vreemdelingenketen. DGWIIV werkt nog aan het SMART-C<sup>7</sup> vastleggen van hetgeen in de overleggen besproken is.

In 2008 rondde het ministerie een project voor de implementatie van het besturingsmodel af. De staatssecretaris van Justitie heeft in augustus 2007 toegezegd dat zij de Tweede Kamer te zijner tijd zou informeren over het verloop en de afronding van dit implementatietraject. Dat is tot nu toe

<sup>7</sup> SMART-C: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent.

nog niet gebeurd. DGWIAV heeft aangegeven dat begin 2010 de Tweede Kamer geïnformeerd zal worden over de implementatie van het besturingsmodel.

#### *Conclusies*

Het Ministerie van Justitie en de IND hebben de afgelopen jaren veel ondernomen om de aansturing van en de samenwerking in de vreemdelingenketen te verbeteren.

Het aantal schakels in de keten is teruggebracht, waardoor het proces overzichtelijker is geworden.

Met het ontwikkelde besturingsmodel voor de vreemdelingenketen en het beleidskader is er (in opzet) meer aandacht voor samenwerking in de vreemdelingenketen en voor afstemming van de doelen.

Samenwerking tussen de ketenpartners heeft echter nog nauwelijks aandacht in de formele afspraken die het Ministerie van Justitie met de diverse ketenpartners afzonderlijk gemaakt heeft. Met het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft het Ministerie van Justitie geen specifieke samenwerkingsafspraken gemaakt. Wel zijn er diverse overlegvormen waaraan de ketenpartners deelnemen en waarin afspraken worden gemaakt.

Wil er sprake zijn van een daadwerkelijk betere aansturing en samenwerking in de keten, dan zal het besturingsmodel verder uitgewerkt en doorgevoerd moeten worden wat betreft het risicomanagement, informatiemanagement en het financieel management. Deze elementen zijn nog niet voldoende uitgewerkt. Dit is nodig om risico's van onder meer fraude beter te kunnen onderkennen (risicomanagement), relevante informatie voor de beoordeling van aanvragen sneller en handzaam bekend te laten zijn bij de ketenpartners (informatiemanagement) en de overzichtelijkheid van de budgetten binnen de keten te vergroten (financieel management). Dit geldt met name voor de niet-justitiële ketenpartners zoals de KMar, de Vreemdelingenpolitie, de Zeehavenpolitie en het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Om vast te kunnen stellen of de in die overleggen afgesproken doelen gehaald worden is het van belang de afspraken SMART-C te formuleren. Hieraan werkt DGWIAV nog.

## 4 LEGES EN KOSTPRIJZEN

### 4.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2005

In ons onderzoek uit 2005 stelden wij vast dat wij de vraag naar de mogelijkheden om via efficiencyvergroting de kosten van de producten en daarmee de legestarieven naar beneden te brengen, niet konden beantwoorden door het ontbreken van een goed inzicht in de kostprijzen. Bovendien leidt een kostenbesparing niet automatisch tot verlaging van de leges, indien de kostendeckendheid onder de 100% ligt, zoals dit bij de IND met een kostendeckendheid van gemiddeld 69% voor het proces regulier verblijf het geval was.

We plaatsten in het rapport van 2005 verschillende vraagtekens bij de manier waarop de leges tot stand kwamen. We deden daarom de aanbeveling om een systematische aanpak voor de nacalculatie van kosten op verblijfsdoelniveau op te stellen en zo spoedig mogelijk het tijdschrijven voor beroep- en bezwaarwerkzaamheden in te voeren.

De minister zegde toe dat de IND de ontwikkeling van kostprijzen zou volgen door periodiek gebruik te maken van aanvullende gegevens uit tijdregistratie. Conform de vigerende agentschapvoorwaarden zou minimaal één maal per drie jaar een herijking van de kostprijzen per verblijfsdoel plaatsvinden en zou worden bezien of het systeem van legesheffing nog consistent is met de kostprijsontwikkeling.

### 4.2 Stand van zaken in 2009

#### *Bekostiging*

De IND kampt al enige jaren met een exploitatietekort. Dit tekort is voor een belangrijk deel veroorzaakt doordat de gegevens die ten grondslag liggen aan de in 2004 gerealiseerde bekostigingsystematiek niet meer realistisch zijn. De berekende kostprijs per productgroep, die wordt gebruikt voor de financiering van de IND, is hiermee in feite te laag.

In 2009 rapporteert de IND hierover als volgt:

*In de periode 2005 tot en met 2008 is elk jaar, in overeenstemming met de aanbeveling van de ARK (Algemene Rekenkamer), de feitelijk gerealiseerde kostprijs onderzocht. Uit het door Ernst & Young (E&Y) verrichte onderzoek zijn deze kosten als juist bevestigd, gebaseerd op tijdschrijven. Verder is vastgesteld dat er binnen de IND in deze periode geen ranginflatie is geweest. De in 2004 gerealiseerde bekostiging laat tekorten zien. E&Y heeft bepleit om de bekostiging te actualiseren en in de toekomst naar een «activity based» bekostigingsmethode te gaan. De kostenontwikkeling ten opzichte van 2004 wordt voornamelijk veroorzaakt door beleidsintensivering, kwaliteitsverbetering van de dienstverlening, budgetreducties en de preventie van de (nieuwe) achterstanden.*

De IND berekent de directe kosten per soort product aan de hand van onder meer tijdschrijfgegevens op procesniveau. Naar aanleiding van de opmerkingen in het rapport van de Algemene Rekenkamer van 2005 voerde de IND ook voor de medewerkers die bezwaar- en beroepschriften behandelen een systeem van tijdschrijven door. Daarnaast worden de indirecte kosten volgens een daartoe opgestelde verdeelsleutel toegerekend aan de verschillende producten.

We stellen vast dat het bekostigingssysteem uit 2004, dat momenteel gehanteerd wordt, uitgaat van procesbeschrijvingen die niet meer actueel

zijn. Ook houdt de bekostiging onvoldoende rekening met effecten van werkstroommutaties op de kostprijs per eenheid product. Volgens de documenten die het Ministerie van Justitie gebruikte bij het overleg met het Ministerie van Financiën over de ontstane tekorten zouden de tekorten oplopen van € 37 miljoen in 2008 naar € 51 miljoen in 2009. Dit negatieve exploitatieresultaat van de IND wordt in belangrijke mate veroorzaakt door een te laag berekende kostprijs<sup>8</sup> voor het product asiel en houdt verband met een sterke terugloop in het aantal asielaanvragen.

Het Ministerie van Financiën heeft het tekort dat over 2008 voor het Ministerie van Justitie ontstond aangevuld. Daarbij stelde de minister van Financiën de eis dat de IND het tekort in twee à drie jaar terugdringt. In overleg met het Ministerie van Financiën zijn door een externe adviseur een nieuw kostprijsmodel en nieuwe bekostigingsafspraken ontwikkeld. Aan de hand hiervan kunnen vervolgens in de aanloop naar de begrotingsvoorbereiding 2011 nieuwe kostprijzen worden bepaald en kan de outputbekostiging vorm worden gegeven. Om de door het Ministerie van Financiën geëiste terugdringing van het tekort te bereiken heeft het Ministerie van Justitie de mogelijkheid te bezuinigen op de apparaatkosten en/of de legestarieven aan te passen. De IND heeft berekend dat met de invoering van het programma INDIGO op termijn jaarlijks € 45 miljoen kan worden bespaard. Andere bezuinigingen, buiten de taakstelling die rijksbreed geldt, zijn niet bekend.

Omdat de Vreemdelingenwet nauwelijks mogelijkheden biedt om legestarieven voor het product asiel te hanteren en omdat de kosten die met het product asiel gemoeid zijn zo hoog zijn dat zij redelijkerwijs niet volledig in een legesprijs kunnen worden doorberekend, komen nagenoeg uitsluitend de producten regulier en naturalisatie voor een (eventuele) verhoging van leges in aanmerking. In november 2009 heeft de minister van Justitie een deel van de legestarieven voor het proces regulier bijgesteld. Dit moet leiden tot extra inkomsten van € 8 miljoen in 2010 en € 9 miljoen in de jaren erna. Hiermee heeft de IND zijn financieringstekort echter nog niet gedicht.

#### *Tarieven voor leges*

Bij de besluitvorming over de tariefstelling van leges ging de Tweede Kamer (Justitie, 2004a) uit van het beginsel dat leges op grond van de *Handleiding Overheidstarieven* van de minister van Financiën kostendekkend dienen te zijn; kosten van bezwaar- en beroepsprocedures worden niet doorberekend in de legestarieven. Ook de kosten voor ICT, voor grote projecten of verbetertrajecten op korte termijn waarvoor projectgelden worden ingezet, worden niet doorberekend in de legestarieven.

De Tweede Kamer ging in 2005 op basis van vooral budgettaire overwegingen akkoord met een gemiddelde kostendekkendheid (exclusief kosten voor beleidsontwikkeling en bezwaar en beroep) van het product regulier van 69% (Justitie, 2005).

In 2008 bedroegen de kosten van het proces regulier (exclusief projectgelden) € 156,8 miljoen. De kosten van bezwaar- en beroep bedroegen € 61 miljoen. De kosten die relevant zijn voor de kostendekkendheid van de leges bedroegen derhalve € 95,8 miljoen. De leges bedroegen € 35,7 miljoen. De kostendekkendheid van de leges voor het proces toelating regulier bedroeg derhalve 37,4%.

<sup>8</sup> Voor de IND geldt als uitgangspunt outputfinanciering; de IND wordt op basis van kostprijs van producten (p) maal de productie (q) via de begroting gefinancierd. Indien daar aanleiding toe is kan de departementsleiding besluiten tevens een incidentele bijdrage voor projecten toe te wijzen.

De IND stelt conform de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer sinds 2005 elk jaar een nacalculatie van de kostprijzen op, om inzicht te krijgen in de kosten die met de werkstromen gemoeid zijn.

In de kostprijscalculatie 2004 berekende de IND de kostendekkendheid van het legestartief voor het proces reguliere toelating nog op 69%; in de begroting 2005 was dit percentage al omlaag gebracht naar 66,5.

In de nacalculaties 2005 tot en met 2007 en het jaarverslag 2008 zijn de volgende gegevens opgenomen voor het proces toelating regulier.

**Tabel 3. Kostendekkendheid leges**

Jaar	Kosten x € 1000	Aantal aanvragen	Gem. prijs per product	Kostendekkendheid leges in percentage kostprijs <sup>1</sup>
2005	125 811	257 874	488	47
2006	128 371	248 003	518	39,3
2007	149 332	297 624	502	37,6
2008	156 752	228 700	685	37,4

<sup>1</sup> Exclusief kosten bezwaar en beroep

Uit deze tabel blijkt dat de kostendekkendheid van de legestartieven verblijf regulier meteen na de berekening ervan in 2004 sterk is teruggelopen naar 37,4%.

Informatie over kostendekkendheid op deelproductniveau was niet beschikbaar. Wel constateren wij aan de hand van de legeswijzer van de IND van december 2009 dat het scala aan tarieven voor verschillende producten uit de productgroep regulier breed is en varieert van € 0 (bij vrijstelling) tot € 830. Zoals gesteld in de brief van de Directie Vreemdelingenbeleid aan de voorzitter van de Tweede Kamer (Justitie, 2004b) over het legessysteem van de IND ligt er aan een groot deel van de tarieven geen actuele inhoudelijke onderbouwing van het gehanteerde legestartief ten grondslag.

Door een voorgenomen herberekening en daarmee de herverdeling van de kosten voor de producten asiel, regulier en naturalisatie, zal de kostendekkendheid van de legestartieven voor individuele producten vanaf 2011 wijzigen. Omdat de totale kosten van de IND niet zullen wijzigen en slechts herverdeeld worden over de drie productgroepen, zullen de eerder berekende kostprijzen van het product regulier – afgezien van eventuele toekomstige besparingen in verband met efficiencyverbeteringen in de bedrijfsvoering en een gewijzigde kostentoekening aan bezwaar en beroep – niet zodanig wijzigen dat deze in de buurt van de legesopbrengsten van het product regulier komen te liggen.

Tot op heden heeft de minister met de Tweede Kamer geen inhoudelijke discussie gevoerd over het uitgangspunt van kostendekkende leges in relatie tot voor de betrokkenen redelijke, ook bij toetsing door een rechter, aanvaardbare legesopbrengsten en het voor deze prijs gewenste serviceniveau. De legestartieven zijn vooral gebaseerd op historische kostprijzen en de door het Ministerie van Financiën aan het Ministerie van Justitie gegeven budgettaire ruimte, terwijl de kostprijzen per product sterk gestegen zijn door onder meer beleidsintensiveringen en kwaliteitsbevorderende maatregelen.



### *Conclusies*

Als agentschap zou de IND kostendekkend moeten zijn. De gegevens die ten grondslag liggen aan de in 2004 ontwikkelde bekostigingssystematiek houden echter geen rekening met extra kosten van beleidsintensivering en kwaliteitsverbeteringen. Hierdoor zijn de laatste jaren omvangrijke tekorten ontstaan bij de IND. Een recent ontwikkeld kostprijsmodel moet vanaf 2011 leiden tot een meer stabiele bekostigingssystematiek. De IND heeft met het doorvoeren van een systeem van tijdschrijven een belangrijke basis gelegd voor de door ons aanbevolen nacalculatie van de kostprijzen. Uit de nacalculaties komt naar voren dat, door een aanzienlijke stijging van de kosten per eenheid product, de kostendekkendheid van de leges voor het proces regulier gedaald is van 69% naar 37,4%. Nu leges veel minder kostendekkend zijn dan in 2005, is een discussie over acceptabele legestarieven in relatie tot de gewenste kwaliteit van het te leveren product en de hiervoor te maken kosten op zijn plaats.

## 5 MANAGEMENTAGENDA

### 5.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2005

In ons rapport uit 2005 stelden wij vast, dat de IND op het vlak van de bedrijfsvoering al jaren met veel problemen kampte. Wij deden de aanbeveling een twinning aan te gaan met een soortgelijke organisatie als de IND en hierbij een managementagenda te hanteren, waarin zijn opgenomen het vergroten van de betrouwbaarheid en volledigheid van de informatievoorziening, het verbeteren van de ICT-ondersteuning en van werkprocessen, het opleiden van personeel en het uitwerken van de klantgerichtheid.

We signaleerden in 2005 de volgende belangrijke tekortkomingen in de bedrijfsvoering:

- *ICT-ondersteuning van het primaire proces en de management- en sturingsinformatie* waren onvoldoende; de afzonderlijke systemen waren niet op elkaar afgestemd, gegevensbestanden waren vervuild; de aggregatie van managementinformatie en het informatiemanagement behoefde verbeteringen (de betrouwbaarheid van de informatie van de minister aan de Tweede Kamer over de werkprocessen en prestaties van de IND was niet gegarandeerd); een ICT-visie met voldoende aandacht voor ketenproblematiek en voor nieuwe ontwikkelingen zoals digitale dossiers ontbrak.
- *Uniformiteit en afbakening van werkprocessen* ontbraken, er was onduidelijkheid op het punt van taakafbakening en toedeling van verantwoordelijkheden. Waar mogelijk moest gebruik worden gemaakt van risicoprofielen om tot efficiëntere werkprocessen te komen.
- *Opleiding van het personeel en de personele inzet* dienden te verbeteren. De capaciteit voor de behandeling van dossiers moest beter worden afgestemd op daarvoor benodigde tijd. De benodigde tijd voor afdoening binnen de verschillende processen was niet bekend.
- *Klantgericht werken en lerend vermogen* waren onvoldoende; we konden niet vaststellen dat de IND daadwerkelijk leerde van klachten; aan de analyse van klachten diende meer aandacht te worden besteed.
- *Signalering en voorkoming van fraude* binnen het proces regulier had nog onvoldoende vorm; dit had consequenties voor de zorgvuldigheid waarmee over aanvragen werd besloten. Er waren wel incidentele maatregelen genomen om fraude te voorkomen, maar een samenhangend kader, waarvoor in de hele keten afspraken dienden te worden gemaakt, ontbrak.
- *Informatie over de kwaliteit van de werkzaamheden* was onvoldoende; de indicator voor zorgvuldigheid die de IND hanteerde, te weten het aantal beroepszaken dat standhoudt voor de rechter, is te beperkt.

### 5.2 Stand van zaken in 2009

#### *Algemeen*

De IND heeft in 2006 met het project IND bij de Tijd de basis gelegd voor een vernieuwings- en verbeterprogramma. Uitgangspunt van het programma is de doelstelling: een optimale dienstverlening aan zijn klanten. Het proces bestaat uit verbetering en vernieuwing op het gebied van dienstverlening, personele ontwikkeling en informatievoorziening. Het programma werd uitgevoerd onder leiding van een hiervoor opgericht programmabureau. Per 1 januari 2009 is dit programma verder opgegaan in het programma INDIGO, of belegd in de staande organisatie.

In onze terugblik zijn we nagegaan welke stappen de IND heeft genomen voor de verbetering van de in 2005 geconstateerde knelpunten; de aspecten tijdigheid, samenwerking in de keten en kostprijzen zijn in de voorgaande hoofdstukken al aan bod gekomen. In dit hoofdstuk behandelen wij de overige punten.

#### *Twinning*

Conform onze aanbeveling is de IND met de SVB een twinning aangegaan, waarbij tevens de aanbevolen managementagenda is gevolgd. De twinning werd op 21 november 2008 afgesloten.

Wij stellen vast dat de twinning met de SVB heeft bijgedragen aan een flink aantal verbeteringen binnen de IND. Het dienstverleningsconcept en ook de dienstverleningscriteria van de IND zijn geïnspireerd op die van de SVB. Ook heeft de IND van de SVB de systemen voor het sturen op tijdigheid en voor kwaliteitsmetingen overgenomen en aangepast voor de eigen organisatie. Bovendien is de IND net als de SVB lid geworden van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden. De deelnemende organisaties geven met hun lidmaatschap aan dat ze, behalve met het afleggen van verantwoording aan de minister, zich ook tegenover hun klanten en de samenleving willen verantwoorden over hun handelen en de kwaliteit van de dienstverlening.

Tevens is de IND aansluitend op de twinning, toegetreden tot de Manifestgroep, een samenwerkingsverband van uitvoeringsinstellingen van de overheid<sup>9</sup> met als doel een betere dienstverlening aan de burger. In dit kader werkte de IND bijvoorbeeld mee aan het internetportaal New To Holland, waar uitvoeringsorganisaties informatie aanreiken aan buitenlanders die zich in Nederland willen vestigen.

#### *ICT-ondersteuning van het primaire proces, management- en sturingsinformatie*

De IND heeft als eerste stap in 2006 en 2007 in het project Herstel Informatievoorziening en Performance de informatievoorziening beter op orde gebracht. Vervolgens zijn de grootste achterstanden in de behandeling van de aanvragen weggewerkt.

In 2008 en 2009 is aansluitend het *data warehouse* Management Informatie Rapportage Omgeving (MIRO) ontwikkeld. In MIRO zijn de gegevens over alle directies, het werkaanbod, de voorraad aanvragen en de leges opgeslagen. De informatie in dit *data warehouse*, dat vanaf begin december 2009 volledig werkt, wordt uit het oude systeem INDIS betrokken. Aangezien de gegevens in INDIS vervuild zijn, worden deze langs geautomatiseerde weg verrijkt om de op te leveren management- en sturingsinformatie zo betrouwbaar mogelijk te doen zijn. MIRO is een tussenoplossing in afwachting van het nieuwe informatie- en verwerkingssysteem INDIGO. Opschoning van de informatie vindt in 2010 plaats bij de overgang naar INDIGO.

De ontwikkeling van INDIGO, die in 2008 is gestart, moet in een structurele oplossing voorzien en leiden tot een efficiënt werkproces en een betere en meer betrouwbare informatievoorziening. Het systeem moet leiden tot een zoveel mogelijk geautomatiseerde afhandeling van elektronische dossiers op basis van behandelprofielen. Waar zich risico's voordoen volgt deels een handmatige afhandeling. Gegevens die afkomstig zijn van ketenpartners worden zoveel mogelijk bij deze geautomatiseerde afhandeling betrokken.

Volgens de planning dient INDIGO in de loop van 2011 volledig operationeel te zijn. Tussentijds vinden deelopleveringen plaats. Voor de

<sup>9</sup> In deze groep zijn ook vertegenwoordigd de Belastingdienst, Centraal Bureau voor de Statistiek, Centraal Justitieel Incassobureau, College voor Zorgverzekeringen, Informatie Beheer Groep, Kadaster, Kamers van Koophandel, Rijksdienst voor het Wegverkeer, Sociale Verzekeringsbank en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.

deelopleveringen gaat de IND bewust niet uit van harde opleverdata: er is gekozen voor een «organische aanpak» waarin de lijnorganisatie het tempo bepaalt van de transitie van het huidige systeem naar INDIGO.

Op hoofdlijnen onderscheidt de IND in de ontwikkeling van INDIGO drie deeltrajecten. Eén deeltraject betreft het systeem waarin de werkprocessen plaatsvinden; het tweede betreft de ontwikkeling van zogenoemde *portals* om de dienstverlening digitaal naar de ketenpartners te brengen en het derde betreft de opslag en verwerking van biometrische gegevens. Op verzoek van het programmamanagement heeft een extern bureau in december 2008, in juni 2009 en in december 2009 *second opinions* geleverd over de kwaliteit, de risico's en voortgang van de ontwikkeling van INDIGO.

Naar aanleiding van de kritische opmerkingen in de eerste twee *second opinions* en de mededeling van de bouwers van het systeem dat de geplande oplevering in december 2009 van de eerste deelproducten niet zou worden gehaald, heeft de Chief Information Officer (CIO) van de IND in augustus 2009 maatregelen genomen. Het project werd onder rechtstreekse aansturing van de hoofddirectie gebracht en de oplevering van een aantal onderdelen van het eerste deeltraject werd opgeschort. Uit een derde *second opinion* (december 2009) komt naar voren dat door deze maatregelen het programma INDIGO weliswaar meer in control is, maar dat wel extra aandacht voor het proces van documenteren en de sturing en control op de minder op productie gerichte elementen als kwaliteit, integriteit, gebruikerstesten, performance, beveiliging en continuïteit nodig is.

Belangrijke onderdelen van het eerste deeltraject, waaronder het digitaal dossier, de planningsfunctionaliteit asiel, het Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure, de ondersteuning van verblijfsdoelen en het proces regulier economisch zijn eind december 2009 in productie genomen. Voor de overige onderdelen van het eerste deeltraject is de opleverdatum nu op 15 april 2010 gesteld. In hoeverre dit een reële opleverdatum is hebben we in het kader van deze terugblik niet kunnen beoordelen. Wel wijzen we er op dat de Algemene Rekenkamer in haar rapport *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid* (Algemene Rekenkamer, 2007) pleit voor realisme in de ontwikkeling van een ICT-project. Naar verwachting van de CIO zal INDIGO het oude systeem INDIS in de tweede helft van 2010 volledig kunnen vervangen. Ook de twee resterende deeltrajecten zullen in 2010 ontwikkeld worden, zodat INDIGO volgens de CIO conform de planning in 2011 kan worden opgeleverd.

#### *Uniformiteit en afbakening werkprocessen en personeelsinzet, opleiding van personeel*

In het project Informatievoorziening en herontwerp processen heeft de IND een systeem ontwikkeld voor de verbetering van de uniformiteit en de afbakening van werkprocessen. De verdere verbetering van de informatievoorziening en de werkprocessen vindt plaats in de ontwikkeling van het programma INDIGO.

In het project Personeelsontwikkeling is onder meer een nieuw arbeidsorganisatiemodel ingevoerd. Door een herinrichting van de werkzaamheden kan de personeelsinzet in de werkprocessen efficiënter plaatsvinden. Tevens zijn medewerkers opgeleid om onder andere het klantgericht werken te bevorderen.

De IND heeft in 2007 voor de afhandeling en analyse van klachten een dienstverleningsmodel ontwikkeld op basis van een model dat de SVB

hanteert. Het trainen van personeel maakt onderdeel uit van dit programma.

• *Klantgericht werken en lerend vermogen, klachtenafhandeling*

Wij stellen vast dat de telefonische bereikbaarheid goed is, de klachtenafhandeling versneld en verbeterd is en ook de klanttevredenheid toegenomen is. In 2008 leidde 0,8% van de productie regulier tot een klacht tegenover 2,8% in 2005 (IND, 2009).

In 2009 is evenals in 2007 een klanttevredenheidsonderzoek gehouden door TNS NIPO. Dit onderzoek gaf aan dat de klanttevredenheid op een schaal van 1–10 gestegen was van 6,9 in 2007 naar 7,3 in 2009.

Ook het aantal door de Nationale ombudsman ontvangen klachten over de IND is sterk afgenomen. In de Maandelijkse Management Monitor geeft de IND een analyse van de klachten en de afhandeling daarvan.

In 2009 voldeed de IND aan de in ons rapport genoemde randvoorwaarden om lessen te kunnen trekken uit klachten voor het eigen functioneren; er is meer betrokkenheid van de leiding van de organisatie bij klachtbehandeling, de aandacht voor achterliggende oorzaken van klachten is vergroot, de eenduidige registratie van klachten is verbeterd en er is sprake van een adequate klachtherkenning.

*Signalering en voorkoming van fraude*

Naar aanleiding van onze constatering dat een samenhangend kader voor de aanpak van fraude in de vreemdelingenketen ontbrak, is bij de IND het project Fraude van start gegaan. Dit project heeft in 2006 geresulteerd in een methode voor het ontwikkelen en beheren van risicoprofielen en -indicatoren. Ook is er een blauwdruk gemaakt voor de informatie-uitwisseling en samenwerking binnen de IND en tussen de IND en de keten en een beschrijving van de handhavingstaken en mogelijke toekomstige handhavingstaken. Dit project is in 2006 afgerond, waarna de IND een visie op handhaving heeft ontwikkeld. In 2007 zijn aansluitend de handavings- en nalevingsinstrumenten en risicoprofielen nader uitgewerkt en de werkprocessen beschreven. Tevens zijn werkafspraken gemaakt met de ketenpartners waaronder de KMar, politie, arbeidsinspectie, de IB-Groep en Buitenlandse Zaken. In 2008 kwam de IND met het Openbaar Ministerie (OM) overeen in welke gevallen de IND aangifte zal doen en in welke gevallen het OM vervolging zal instellen.

In juli 2009 heeft de IND de nota *Systematisch handhaven door de IND* vastgesteld, waarin zes handavingsgebieden benoemd zijn. Voor elk van deze gebieden wordt nu een handavingsarrangement ontwikkeld. In de nota wordt aangegeven dat de IND de ketensamenwerking op dit vlak verder uit wil bouwen.

Met de werkinstructies en het gebruik van de beschikbare risicoprofielen («behandelprofielen») bij het behandelen van de aanvragen voor verblijf in Nederland beoogt de IND een structurele aanpak voor het opsporen van fraude.

Verder is de IND attent op het signaleren van tendensen, zoals een plotselinge toestroom van aanvragen uit een bepaald land (zie ook paragraaf 3.2) of gevallen van opzettelijke mutilatie door de aanvragers. Ook stationeert de IND in voorkomende gevallen medewerkers op posten in het buitenland, zodat aanvragen vooraf beter beoordeeld kunnen worden en ongewenst verblijf in Nederland kan worden voorkomen. Op deze wijze is bijvoorbeeld gereageerd op signalen dat Pakistaanse studenten die de Engelse taal in onvoldoende mate beheersten in Nederland een opleiding wilden volgen.

Aan het structureel verzamelen van data op deelterreinen is de IND nog niet toegekomen. Zo kan bijvoorbeeld informatie van opleidingsinstituten

over het daadwerkelijk volgen van de opleiding of over studieresultaten van buitenlandse studenten na analyse aanleiding geven het beleid in overleg met die opleidingsinstituten bij te stellen.

Vanuit de keten ontvangt de IND via het systeem Basisvoorziening Vreemdelingen voortdurend een grote hoeveelheid gegevens, die vooralsnog niet op een systematische en efficiënte manier kunnen worden verwerkt. Het betreft zogenaamde statusinformatie, zoals de gegevens van de gemeenten over geboorten en dergelijke, waarop de IND dient te reageren. De IND wil voor de binnenkomende stroom gegevens in het nieuwe systeem INDIGO profielen ontwikkelen, zodat de informatie efficiënt kan worden verwerkt en een betere selectie kan plaatsvinden van dossiers die extra aandacht verdienen. Dit zal de efficiëntie van de bedrijfsvoering bevorderen.

#### *Kwaliteit van de werkzaamheden, zorgvuldigheid*

De opmerkingen in ons rapport uit 2005 over onzorgvuldigheden bij de dossierafhandeling waren voor de IND aanleiding om in 2007 het project Kwaliteit Meten en Sturen bij het product regulier te starten. De IND ontwikkelde een aantal indicatoren om de kwaliteit van de diverse werkprocessen te meten. De IND heeft aan deze kwaliteitsindicatoren nog geen norm verbonden voor het bepalen van de hoogte van de kwaliteit. Uitgangspunt is dat gemeten en vervolgens verbeterd wordt, waarbij na ieder meetmoment de belangrijkste knelpunten worden opgelost. Een intern kwaliteitsbureau coördineert de (steekproefsgewijze) kwaliteitsmetingen van de directies, inventariseert de klachten en analyseert de verkregen uitkomsten.

Tot nu toe heeft de IND alleen over het eerste en het tweede kwartaal van 2009 kwaliteitsmetingen verricht voor de processen regulier sociaal en regulier economisch. Hierin komt naar voren dat de kwaliteit van het werk verder verbeterd kan worden.

Het management besloot naar aanleiding hiervan de kwaliteitsmetingen in 2009 op te schorten en prioriteit te geven aan de lopende activiteiten om de kwaliteit te verhogen. Naar aanleiding van geconstateerde knelpunten zijn extra opleidingen verzorgd om de kennis van medewerkers te verhogen op het gebied van artikel 8 van het Europees *Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens* en het horen in bezwaar. Dit project leidde tot een daling van het aantal intrekkingen van beroepen door de IND. Ook werden werkinstructies geactualiseerd. De IND heeft het voornemen om in 2010 weer kwaliteitsmetingen te gaan uitvoeren en de effecten van de verbeteracties te meten.

De IND hanteert de indicatoren tot nu toe alleen nog voor de interne sturing van zijn processen. Voor externe verantwoording over de kwaliteit van het werk, zoals in de *Rapportage Vreemdelingenketen periode januari-juni 2009* (Justitie, 2009) hanteert de IND nog steeds uitsluitend het aantal instandhoudingen van beslissingen voor de rechter als kwaliteitsindicator. Informatie over bijvoorbeeld de toetsing of beschikkingen die ten onrechte zijn afgegeven ontbreekt.

#### *Conclusies*

De twinning was een nuttig instrument waardoor de IND een aantal oplossingen voor problemen in de bedrijfsvoering die de SVB al eerder had ontwikkeld, direct zelf kon toepassen. Positief effect van de twinning is ook dat de IND aansluiting heeft gevonden bij andere organisaties

binnen de rijksoverheid, als een van de middelen om de kwaliteit van het werk te waarborgen en om de klantgerichtheid verder te verhogen.

De IND heeft op een aantal punten het klantgericht werken verbeterd, hetgeen onder meer tot uiting komt in een goede telefonische bereikbaarheid van de IND, een vermindering van het aantal klachten en een tijdige afdoening van de resterende klachten.

Ook heeft de IND methoden en instrumenten voor de aanpak van fraude ontwikkeld. Op basis van risicoanalyses voert de IND bijvoorbeeld zelf controles uit in het buitenland en maakt de IND beter gebruik van informatie die afkomstig is van ketenpartners. In hoeverre deze maatregelen tot een verbeterde fraudebestrijding hebben geleid konden wij, bij gebrek aan gestructureerde informatie hierover, niet vaststellen. Ook kunnen veel gegevens over aanvragen die vanuit de keten bij de IND binnenkomen voornamelijk niet systematisch en op een efficiënte manier door de IND worden verwerkt. Het gaat hierbij vooral over adres-, gezins- en inkomensgegevens die voor een voortgezet toegelaten verblijf in Nederland van belang zijn.

Daarnaast vragen wij meer aandacht voor de noodzaak gegevens te verzamelen op deelterreinen om het beleid waar nodig te kunnen bijstellen.

Met het doorvoeren van diverse initiatieven heeft de IND een verbetering in de bedrijfsvoering bereikt. Zo heeft de IND het aantal klachten kunnen terugdringen en hiervan geleerd om klachten te voorkomen.

Niettemin moeten diverse onderdelen van de IND nog verbeteringen in de bedrijfsvoering doorvoeren.

Zo kan van een goede ICT-ondersteuning van de werkprocessen en de informatievoorziening, inclusief betrouwbare managementinformatie eerst sprake zijn als INDIGO goed functioneert. De ontwikkeling en de invoering van INDIGO zullen nog een grote inspanning vergen.

Door in de externe verantwoordingsinformatie uitsluitend het aantal instandhoudingen van beslissingen bij de rechter op te nemen rapporteert de IND nog steeds onvoldoende over de inhoudelijke kwaliteit van de dossierbeoordelingen in brede zin en komen bijvoorbeeld kwalitatieve gebreken die ten onrechte leiden tot een vergunning nog onvoldoende aan bod. Naar onze mening dienen de meetresultaten volgens de nieuwe aanpak van kwaliteitsmeting de basis te vormen voor de verantwoording over de kwaliteit van de dossierafdoening aan de Tweede Kamer.

## 6 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De demissionaire minister van Justitie heeft op 4 maart 2010 gereageerd op ons terugblikonderzoek naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Hieronder volgt een verkorte weergave van deze reactie, gevolgd door ons nawoord. De integrale reactie van de minister staat op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

### 6.1 Reactie minister

#### *Behandeltijden*

De minister erkent dat het een knelpunt is om binnen de wettelijke termijn de bezwaarprocedures MVV, VVR en verlenging af te handelen. De IND heeft de keuze gemaakt om eerst te sturen op tijdige afhandeling van aanvragen. De IND verwacht door de maatregelen die in de laatste maanden van 2009 zijn genomen, de gemiddelde doorlooptijd van bezwaarzaken in 2010 te kunnen terugdringen om uiteindelijk binnen de nieuwe wettelijke termijn van negentien weken te komen.

#### *Samenwerking in de keten*

De minister kan zich in algemene zin vinden in onze weergave van de stand van zaken en in onze conclusies ten aanzien van de diverse sturingsinstrumenten. En hij onderschrijft de doorontwikkeling ervan. Hij herkent zich niet in de wijze waarop het niveau van de ketensamenwerking wordt gerelateerd aan de formele afspraken tussen het Ministerie van Justitie en de diverse ketenpartners. De minister benadrukt dat er juist sprake is van een verregaande mate van concrete en uitgewerkte samenwerking op verschillende niveaus en in verschillende vormen in de vreemdelingenketen, onder meer om ongewenste toelating of voortgezet verblijf zoveel mogelijk te voorkomen. De Tweede Kamer zal hierover medio 2010 geïnformeerd worden als de implementatie besturingsmodel vreemdelingenketen is afgerond. Verder geeft de minister aan dat, naast de reeds bestaande ketensamenwerking, handhaving binnen de keten zal worden geïntensiveerd in het kader van het Modern Migratiebeleid en met de komst van INDIGO.

#### *Leges en kostprijzen*

Omdat over de kosten van bezwaar en beroep van regulier en asiel geen leges geheven mogen of kunnen worden en het totaal van de legesheffingen niet hoger mag zijn dan het totaal van de kosten exclusief bezwaar en beroep, acht de minister volledige kostendekkendheid van de IND niet mogelijk. Hij zal de vaststelling van kostprijzen betrekken bij de besprekingen voor de Voorjaarsnota/Begrotingsvoorbereiding 2011. Met de invoering van het Modern Migratiebeleid (Justitie, 2008), voorzien per 1 januari 2011, wordt de lijst met producten waarvoor leges worden geheven (legesfeiten) aangepast en wordt een nieuw legesfeit ingevoerd. Bij deze wijzigingen behoort een actuele inhoudelijke onderbouwing waarin ook de kosten van de reguliere procedure een rol zullen spelen. Een voorstel hiertoe zal in de zomer van 2010 aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Daarmee zal ook worden voldaan aan onze wens om een inhoudelijke discussie te voeren over het uitgangspunt van kostendekkende leges in relatie tot voor de betrokkenen redelijke en, ook bij toetsing door een rechter, aanvaardbare legesprijzen en het voor deze prijs gewenste serviceniveau.

#### *Twinning met de Sociale Verzekeringsbank*

De minister deelt onze mening dat de door ons aanbevolen twinning met



de Sociale Verzekeringsbank heeft bijgedragen aan een flink aantal verbeteringen die binnen het programma IND bij de Tijd zijn gerealiseerd. Daarnaast heeft de twinning er mede toe geleid dat de IND lid is geworden van de Handvestgroep Publiek Verantwoord en dat de IND momenteel deelneemt aan de Manifestgroep. De twinning dient niet alleen te worden gezien als een nuttig, maar zeker ook als een succesvol instrument. De IND is in relatief korte tijd veranderd van een gesloten en dossiergerichte organisatie naar een open en klantgerichte organisatie.

#### *ICT-ondersteuning van het primaire proces, management- en sturingsinformatie*

De minister is het met ons eens dat de doorvoering van INDIGO nog een grote inspanning van de zijde van IND zal vergen.

Wel geeft hij aan dat in het ontwikkelingsproces van INDIGO en het implementatietraject een aanzienlijk deel van de efficiencywinst reeds wordt gerealiseerd met de introductie van het elektronische dossier, dat vroeg in het implementatietraject zal plaatsvinden. Verder geeft de minister aan dat de IND al voor 15 april 2010 begint met de geleidelijke ingebruikname van INDIGO.

#### *Klantgericht werken en lerend vermogen, klachtenafhandeling*

Wij constateerden dat de telefonische bereikbaarheid van de IND goed is, de klachtenafhandeling inhoudelijk is verbeterd en versneld en dat ook de klanttevredenheid is toegenomen. De minister geeft aan dat de IND nu in staat is om te leren van klachten en dat zijn dienstverlening naar de vreemdeling zichtbaar is verbeterd. Dit wordt ook duidelijk in de ontwikkeling van het aantal klachten. Het aantal klachten bij de IND is namelijk afgenomen van ruim 15 000 in 2004 tot minder dan 3 000 in 2009.

#### *Signalering en voorkoming van fraude*

In het kader van het systematisch handhaven zijn en worden er instrumenten ontwikkeld om fraude en misbruik te voorkomen. Hierover merkt de minister het volgende op:

- Door gebrek aan gestructureerde informatie kon de Algemene Rekenkamer niet vaststellen in hoeverre genomen maatregelen tot een verbeterde fraudebestrijding hebben geleid.
- De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat veel gegevens die vanuit de keten bij de IND binnenkomen vooralsnog niet op een systematische en efficiënte manier verwerkt kunnen worden.
- Er moet extra aandacht zijn voor het verzamelen van gegevens op deelterreinen, om het beleid waar nodig te kunnen bijstellen.

De invoering van het Modern Migratiebeleid, het ontsluiten van informatie van andere overheidsinstellingen (ketensystemen) en een stringenter informatieplicht (van referenten en onderwijsinstellingen), maken dat de IND zal beschikken over een betere informatiepositie (ook in relatie tot ketensystemen) ten aanzien van fraude en misbruik. Deze informatie zal met de komst van INDIGO op een meer systematische wijze en op een efficiëntere manier door de IND worden verwerkt.

#### *Kwaliteit van de werkzaamheden, zorgvuldigheid*

De minister merkt op dat de IND naar aanleiding van ons rapport uit 2005 veel verbeteringen heeft doorgevoerd in zijn bedrijfsvoering. Een belangrijk onderdeel van de verbeteringslag is de ontwikkeling van kwaliteitsinstrumenten geweest. De IND zal dan ook deze kwaliteitsinstrumenten voor de interne sturing blijven gebruiken en verder blijven doorontwikkelen in een veranderende organisatie.

De minister geeft aan te zullen nagaan in hoeverre en hoe deze informatie

over de kwaliteit van het werk van de IND aan de Tweede Kamer kan worden gerapporteerd.

#### *Afsluitend*

De minister constateert dat hij de rust en ruimte heeft gekregen om op realistische wijze gevolg te geven aan de aanbevelingen van ons rapport uit 2005; er is veel gerealiseerd, maar tegelijkertijd zijn er nog genoeg uitdagingen. Met de komst van INDIGO, het Moderne Migratiebeleid en de verbeterde asielprocedure in het vooruitzicht, is het vreemdelingenbeleid en zijn uitvoeringspraktijk volop in beweging.

Hij constateert dat onze constructieve bijdrage er mede voor gezorgd heeft dat hij deze nieuwe ontwikkelingen met vertrouwen tegemoet ziet.

### **6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

Wij zijn met de minister van mening dat de IND de afgelopen vijf jaar veel heeft bereikt. Niettemin gaan de ontwikkelingen verder en zijn er risico's die aandacht vragen.

Wij zijn van mening dat de kans dat visa ten onrechte zijn afgegeven of verlengd, verder dient te worden verkleind. We zijn het met de minister eens dat de vreemdelingenketen samenwerking op verschillende niveaus en in verschillende vormen kent. Naar onze mening dienen de ketenpartners er echter samen voor te zorgen dat bestaande risico's nog beter aan de hand van analyses in beeld worden gebracht. En ketenafspraken moeten consequent worden vastgelegd en in concrete activiteiten vertaald.

Wij zijn met de minister van mening dat de IND zijn exploitatie niet geheel uit de leges kan bekostigen. Wel vinden wij dat de IND met het toegekende budget en de begrote legesinkomsten zou moeten uitkomen.

Tot slot zijn wij met de minister van mening dat veel is bereikt en dat de IND met de doorgevoerde verbeteringen en vernieuwing een degelijke basis heeft gelegd om de organisatie en de bedrijfsvoering goed te laten functioneren. Het door de minister aangekondigde voorstel voor een aangepaste lijst van producten en te heffen leges wachten wij af.

## BIJLAGE 1

## GEBRUIKTE AFKORTINGEN

CIO	Chief Information Officer
DGWIAV	Directoraat-generaal Wetgeving Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenbeleid
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
IB-Groep	Informatie Beheer Groep
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIS	IND Informatie Systeem
KMar	Koninklijke Marechaussee
MIRO	Management Informatie Rapportage Omgeving
MVV	Machtiging Voorlopig Verblijf
OM	Openbaar Ministerie
SMART-C	Specifiek, Meetbaar, Afgestemd, Realistisch, Tijdgebonden en Consistent
SVB	Sociale Verzekeringsbank
VRR	Verblijfsvergunning Regulier

## LITERATUUR

### Publicaties

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

Algemene Rekenkamer (2007). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; Deel A*. Bijlage bij Tweede Kamer, 2007–2008, 26 643, nr. 100. Eigen beheer.

Immigratie- en Naturalisatiedienst (2008). *Programmaplan INDIGO*. Eigen beheer.

Immigratie- en Naturalisatiedienst (2009). *De IND belicht. Jaarresultaten 2008*. Eigen beheer.

Justitie (2004a). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie voor het jaar 2004*. Tweede Kamer 2003–2004, 29 200 VI, nr. 165. Den Haag: Sdu.

Justitie (2004b). *Immigratie- en Naturalisatiedienst; Brief minister met de kabinetsreactie op het Rekenkamerrapport over de IND*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 240, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Justitie (2005). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Justitie voor het jaar 2005 (VI). Verslag algemeen overleg van 30 maart 2005 over nieuw legessysteem IND*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 VI, nr. 142. Den Haag: Sdu.

Justitie (2007). *Immigratie- en Naturalisatiedienst; Brief staatssecretaris over nieuw besturingsmodel voor de Vreemdelingenketen*. Tweede Kamer 2006–2007, 30 240, nr. 16. Den Haag: Sdu.

Justitie (2008). *Blauwdruk modern migratiebeleid; Beleidsdocument*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 573, nr. 10. Eigen beheer.

Justitie (2009). *Rapportage Vreemdelingenketen periode januari–juni 2009*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 19 637, nr. 1300. Eigen beheer.

### Wet- en regelgeving

*Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden*. Rome, 4 november 1950.

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

*Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 549 nr. 2. Den Haag: Sdu.