



Aan: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
Betreft: Reactie rapport doorlichting IND

**Immigratie- en
Naturalisatiedienst**
Directie Strategie en
Uitvoeringsadvies

Rijnstraat 8
25 15 XP Den Haag
Postbus 16275
25 00 BG Den Haag
www.ind.nl

Inleiding

Op 20 mei 2021 heeft EY de eindrapportage opgeleverd over de doorlichting van de IND. Doel van het onderzoek was om de belangrijkste knelpunten in kaart te brengen die belemmerend werken op het functioneren van de IND en om te inventariseren welke verbeteringen te realiseren zijn.

Met deze brief gaan we als IND in op de bevindingen en handelingsperspectieven uit het rapport. Het rapport is binnen onze organisatie onderwerp van reflectie en er wordt diepgaand over gesproken. We zien de urgentie en hebben daarom het rapport geïnternaliseerd waardoor het onderdeel is geworden van ons verandertraject. We zullen in deze brief allereerst kort onze maatschappelijke opgave toelichten. Vervolgens zal worden ingegaan op de veranderingopgave en hoe het verandertraject vorm zal krijgen. Ook zal als reactie op de belangrijkste bevindingen uit het rapport worden toegelicht welke concrete stappen we gaan zetten. Tot slot wordt ingegaan op onze verbinding met de maatschappij en de migratieketen. We hebben namelijk onze omgeving nodig bij de uitvoering van de veranderingopgave.

Maatschappelijke opgave

De IND is voor alle verblijfsdoelen de toelatingsorganisatie van Nederland. Dat geeft een grote verantwoordelijkheid om rechtvaardig, met oog voor de menselijke maat en tijdig te beslissen. In het *tijdig* beslissen is de IND de afgelopen jaren tekort geschoten, met name in het asieldomain. Dit heeft grote impact gehad voor de betrokken vreemdelingen die lang in onzekerheid verkeerden over de verblijfsaanspraken voor henzelf en eventuele familieleden. Ook op de medewerkers van de IND en op onze ketenpartners heeft dit impact gehad. De achterstanden van de IND maakten dat het werk in de politiek en media onder een vergrootglas kwam te liggen, terwijl jaar in jaar uit hard en onder grote druk wordt gewerkt.

We beseffen dat de beslissingen die de IND neemt grote invloed hebben op het persoonlijke leven van mensen. Daarom willen we bij de afwegingen die we maken en de beslissingen die we nemen mensgericht, betrouwbaar, rechtvaardig en professioneel handelen, zodat op aanvragen zorgvuldig, met goede argumenten en tijdig wordt beslist.

Veranderingopgave

De onderzoekers constateren dat de medewerkers van de IND zich met grote vastberadenheid en maximale toewijding inzetten en dat op vele fronten inhoudelijk goed werk wordt geleverd. Het rapport laat echter ook zien dat het organisatie- en sturingsmodel en (de wendbaarheid van) het personeelsbestand nog niet volledig passend zijn voor de taken waar de IND voor staat. De onderzoekers stellen daarbij vast dat het een uitdaging voor de IND is om de

(toenemende) complexiteit van de uitvoering en verandering een goede plaats te geven, mede gezien de politieke aandacht, de druk en de gevoeligheid van het onderwerp asiel en het absorptievermogen van de IND. De problemen in het asielproces stralen af op de IND als geheel waardoor het gegeven dat voor een groot aantal verblijfsdoelen wel tijdig wordt beslist, ondergesneeuwd raakt.

De analyse van EY geeft een (verdere) prikkel tot verandering. Het laat niet alleen zien dat er werk aan de winkel is, maar ook waar de schoen knelt. Het gevoel van urgentie bij ons is hoog. Een aantal in het rapport genoemde knelpunten en thema's zijn door ons in de afgelopen periode, mede op grond van het Significant rapport uit 2020, al onderkend en als veranderurgentie vastgesteld (het Programma Vernieuwen Asiel). Het rapport van EY laat zien dat de weg die we als IND zijn ingeslagen de goede weg is. Tegelijk volgt uit het rapport dat een stevigere veranderstrategie nodig is om de basis op orde te krijgen en dit structureel voor de langere termijn vast te houden. Het rapport geeft ons inhoudelijk richting en biedt inzichten om dit waar te gaan maken. Dit sluit aan bij het rijksbrede traject Werk aan Uitvoering waarin het kabinet breed wil investeren in wendbaarheid, continuïteit en toekomstbestendigheid bij alle uitvoeringsorganisaties. Met onze veranderopgave leveren we ook een bijdrage aan het aanpakken van de in het traject Werk aan Uitvoering en het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag geconstateerde rijksbrede knelpunten inzake politieke opdrachten, financiering en digitale systemen.

Het vergroten van de betrouwbaarheid, het responsief zijn en het beter presteren op de opdracht vormen de kern van de veranderopgave. Het vergroten van de betrouwbaarheid betekent: we zijn voorspelbaar, we zijn realistisch in wat we (aan)kunnen en we sturen op resultaat, waaronder kwaliteit. Onder invloed van maatschappelijke en politieke aandacht en keuzes is het migratiebeleid altijd in beweging. Dat vraagt tevens om een wendbare en flexibele organisatie, die haar werk efficiënt, innovatief, transparant en in verbinding met de buitenwereld (responsiviteit) uitvoert.

Leiderschap

Succesvol invulling geven aan de veranderopgave vraagt om passend leiderschap. We gaan het leiderschap binnen de IND verder ontwikkelen en verdiepen in lijn met de aanbevelingen uit het rapport, zodat het onze huidige en toekomstige managers inspireert, begeleidt en steunt.

We hanteren de volgende vier richtinggevende leiderschapsprincipes:

1. *Focus op de opgave*: onze maatschappelijke en politieke opgave zal altijd het uitgangspunt vormen. Onze klantgerichtheid, tijdigheid, aandacht voor de menselijke maat en onze betrouwbaarheid zijn daarbij belangrijke kwaliteitscriteria. Het gegeven dat we dit samen met onze ketenpartners doen is hierbij een essentieel uitgangspunt.
2. *De medewerker centraal*: oog hebben en zorg dragen voor de ontwikkeling van de medewerker zodat deze een optimale bijdrage kan blijven leveren aan het werk van de IND. Leiderschap betekent ook medewerkers stimuleren om zich te ontwikkelen, talent herkennen en coachen. Luisteren naar feedback, mogelijkheden zien en zorgpunten serieus nemen. De medewerkers zijn ons belangrijkste potentieel, dat moeten we koesteren. Leiderschap zal daarom ondersteunend moeten zijn aan de ontwikkeling van al onze medewerkers.
3. *Sturing in verbinding*: zorgen voor en bijdragen aan een heldere en begrepen sturing. Dit is nadrukkelijk een wederkerig proces. Het gaat niet

alleen om het top down 'managen' van de workload. Maar ook om het bottom up ophalen van relevante informatie zodat we als IND realistische en haalbare afspraken kunnen maken.

4. *Voorhoedespeler in verandermanagement*: de IND staat voor een grote veranderopgave. Passend leiderschap is hierin een belangrijke randvoorwaarde. Onze managers voeden het veranderproces en hebben daarmee een cruciale rol in het realiseren van onze ambitie. We zullen onze managers ondersteunen om ook verandermanager te kunnen zijn.

Het gedrag, de houding en de vaardigheden van onze managers en het leiderschap dat zij tonen, vormen een belangrijk aandeel voor de cultuur die we uiteindelijk met alle 4500 medewerkers vormgeven. De IND-organisatiewaarden (mensgericht, betrouwbaar, rechtvaardig en professioneel) die we onlangs hebben vastgesteld, vormen toetsstenen om dit gezamenlijk vorm te geven.

Gezamenlijke opgave

We stellen vast dat de scope van de verandering groter is dan alleen de IND-organisatie. In de ambtelijke sturingsdriehoek (eigenaar: pSG, opdrachtgever: DG Migratie en opdrachtnemer: Hoofddirecteur IND) zal gestuurd moeten worden op realistische doelen en focus. Om de basis op orde te krijgen en een wendbare organisatie te zijn is tijd, volharding en stabiele financiering (blijvend) nodig. Zoals volgt uit het rapport, biedt het stapelen van verandering op verandering geen oplossing. Gebrek aan overzicht en perspectief en verandermoedheid vormen dan een risico.

Uit het rapport volgt ook dat bij tussentijdse, aanvullende opdrachten de potentiële haalbaarheid en impact op de uitvoering onvoldoende in het oog worden gehouden. De veranderopgave vraagt daarom een inspanning van iedereen die bij de uitvoering van onze werkzaamheden betrokken is, zoals de ambtelijke driehoek en de politiek, om tussentijdse opdrachten die forse uitvoeringsconsequenties kennen een minder grote rol te laten spelen in de sturing op de IND. Dat is belangrijk om woord te kunnen houden, voorspelbaar en transparant te zijn, en daarmee de betrouwbaarheid te vergroten.

Handelingsperspectieven

EY komt op basis van het onderzoek tot achttien handelingsperspectieven (aanbevelingen). In deze brief gaan we in op de rode draden uit de aanbevelingen. De handelingsperspectieven laten zich clusteren in vijf thema's: sturing op de IND, sturing binnen de IND, personeel en productiviteit, cultuur en informatievoorziening (IV). De belangrijkste opgaven per thema zijn de volgende:

Sturing op de IND

EY doet de aanbeveling om de afspraken over de stabiliteit van de financiering te bestendigen en te verfijnen en om in de ambtelijke sturingsdriehoek de wisselwerking te verbeteren en om afspraken te maken over het (tussentijds) opvangen/herzien van aanvullende prioriteiten.

In de ambtelijke sturingsdriehoek gaan we aan de slag met het vergroten van de onderlinge voorspelbaarheid. Dit vereist wederkerigheid: voorspelbaar op productie, maar ook voorspelbaar op opdrachtverlening en (stabiele) financiering. Daarnaast gaat de IND een proces inrichten om de impact van onvoorziene opdrachten die buiten de reguliere (jaarlijkse) opdrachtverlening vallen in kaart te brengen. Naast het inzetten van de meer omvangrijke ex ante uitvoeringstoets (EAUT), hanteren we voor beperktere opdrachten een gestructureerde, globale impactanalyse, met een doorlooptijd van drie weken. Bij incidentele

spoedopdrachten zal in afstemming met de directie van de IND op een passende wijze afstemming worden gezocht.

Hiermee kunnen we realistische doelen stellen en in de ambtelijke driehoek het gesprek voeren over de uitvoeringsconsequenties en het zo nodig herprioriteren van opdrachten.

Bij een wendbare, resultaatgerichte organisatie past een stabiele financiering, zodat de IND de productie kan realiseren passend bij de gemiddelde instroom. Stabiele financiering is te beschouwen als een buffer, aanvullend op de p x q onderbouwde financiële raming. Met een verdere verfijning van de stabiele financiering in combinatie met een flexibele schil moet het mogelijk worden snel op te schalen en behoedzaam af te schalen als de werklast van de IND daar om vraagt. Stabiele financiering vertaalt zich op deze manier in stabiele capaciteit.

Sturing binnen de IND

De aanbevelingen die EY bij dit thema doet, komen in de kern neer op het verbeteren van de sturingsdiscipline in combinatie met het continue verbeteren.

Het is een gegeven dat we werken in een omgeving die de nodige complexiteiten en onvoorspelbaarheden kent. Met name in het asieldomain is het werk mede onder invloed van Europese wet- en regelgeving, jurisprudentie van het Hof van Justitie en de nationale jurisprudentie complexer en bewerkelijker geworden. Dit sluit aan bij de bevindingen uit het eindrapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties waaruit volgt dat de complexiteit van wet- en regelgeving voor uitvoeringsorganisaties steeds meer toeneemt en dat er veel van deze organisaties wordt gevraagd. Dat geeft ons de opdracht en uitdaging om ons juist naar die complexiteit en onvoorspelbaarheid te organiseren, zodat we voorspelbaar en transparant zijn en daarmee ook betrouwbaar in de resultaten die we behalen. De aanbevelingen omarmen we dan ook. Om de sturingsdiscipline binnen de IND te verbeteren gaan we aan de slag met de transitie naar een meer resultaatgerichte organisatie waarvan sturing op kwaliteit en daarmee input en output in alle geledingen van de organisatie onderdeel is. Het Programma Vernieuwen Asiel wordt verder uitgerold. Onderdeel van dit Programma is dat vanuit een verbeterde informatiepositie aan de voorkant van het proces de routing van aanvragen naar beslisteam en de operationele sturing en (centrale) planning worden verbeterd. Met de start van het project Versterking operationele aansturing kunnen de directies binnen de IND beter sturen op resultaat door realistische doelen te stellen, hierop te reflecteren en bij te sturen (Plan-Do-Check-Act (PDCA)-cyclus).

Personeel en productiviteit

EY doet een aantal aanbevelingen op het terrein van personeel en productiviteit. Aanbevolen wordt onder meer om in ieder geval tijdelijk een deel van het personeel van de Taskforce aan te houden, een beleidsraamwerk te ontwikkelen voor het behoud van ervaren medewerkers en interventies te plegen om het percentage directe uren voor productie te verhogen. Verder doet EY de aanbeveling om voorbereid te zijn op kleine en grote pieken in de instroom.

De aanbevelingen nemen we over. Recent is gestart met een wervingsactie die als uitkomst zal hebben dat een aanzienlijk deel van de Taskforcemedewerkers in zal dalen in de bestaande formatie. Ook worden de overige (externe) Taskforcemedewerkers tot het einde van het jaar aangehouden om de nieuwe instroom sinds 1 april 2020 binnen de wettelijke termijnen te beslissen. We gaan daarnaast aan de slag met het opstellen van een beleidsraamwerk gericht op ontwikkeling en behoud van een ervaren medewerkerspopulatie. Om het

beslisproces te ondersteunen en te ontlasten starten we de IND Academy van waaruit opleidingen en trainingen worden verzorgd. Door een andere organisatie en inrichting van de opleidingen zullen nieuwe medewerkers naar verwachting efficiënter en effectiever opgeleid worden (sneller inzetbaar zijn), terwijl gelijktijdig er minder inzet van ervaren professionals nodig is om nieuwe medewerkers op te leiden of te begeleiden. De Academy en andere maatregelen zoals procesverbeteringen dragen bij aan het verhogen van de directe uren die ingezet worden op productie en het beter benutten van productieve uren. Projecten, programma's en initiatieven die deels volgen uit compliance en innovatie, kosten ook de nodige uren aan capaciteit bij medewerkers uit het beslisproces. Ook hier is winst te behalen door enerzijds deze indirecte inzet nadrukkelijker te voorzien van een doorrekening op impact en effectiviteit en anderzijds door deze additionele inzet beter te normeren en monitoren. Daarmee kunnen we steeds bezien of taken op de juiste wijze zijn belegd en opgenomen in de opdracht.

Ook verzuim is een aandachtspunt binnen de IND. De stijging van het verzuim en verloop is mede het gevolg van de hoge werkdruk in de afgelopen jaren. De rek is er bij veel medewerkers flink uit geraakt. Het vraagt van ons een investering in de morele, mentale en fysieke fitheid van onze medewerkers, vanuit het besef dat het werk inspannend is en veel van medewerkers vraagt. Er worden reeds gerichte initiatieven ontplooid op het gebied van verzuimpreventie en welzijnsbevordering.

EY stelt vast dat de IND onvoldoende flexibiliteit kent om pieken in de (asiel)instroom te kunnen opvangen. We onderscheiden in de (asiel)instroom drie niveaus: 1) de normale, geprognoseerde instroom, 2) kleine, kortdurende pieken in de instroom, en 3) grote, extreme pieken in de instroom. Daarnaast hebben we als IND planbare instroom (bijvoorbeeld bij naturalisatie) en minder planbare instroom (het asieldomain). Waar de eerste zich redelijk laat voorspellen, is de tweede veel minder voorspelbaar. Daarom is wendbaarheid van de organisatie nodig. Om kleine, kortdurende pieken in de (asiel)instroom te kunnen opvangen is onze inzet om een (interne) flexibele schil in te richten met een omvang van 10% van de capaciteit aan medewerkers binnen de directie Asiel en Bescherming. De omvang in fte kan fluctueren door de tijd bijvoorbeeld door het efficiënter inrichten van werkprocessen. De flexibele schil kan worden ingezet daar waar nodig in het asielproces. Voor het opvangen van grote pieken in de instroom stellen we, met onze ketenpartners, een noodplan op dat ook voorziet in afschaling als de piek bedaard is. Voor significante pieken in de instroom zal inzet van additioneel extern personeel noodzakelijk zijn naast de inzet van de interne flexibele schil.

Cultuur

EY doet de aanbeveling om de gewenste cultuur expliciet te maken, te meten of er op dit moment een 'gap' is ten aanzien van de gewenste cultuur en hier zo nodig opvolging aan te geven.

Om de veranderopgave waar te kunnen maken is een passende (organisatie)cultuur nodig, een cultuur waarin gestuurd wordt op resultaat, zakelijk afspraken worden gemaakt en waarin wordt aangesproken en ondersteund op verantwoordelijkheden. Een diverse en inclusieve cultuur waarin onze medewerkers de ruimte hebben om professioneel hun werk te doen en dilemma's te bespreken. We voeren daarom, mede op basis van de aanbeveling van EY, in 2021 een cultuurscan uit om zicht te krijgen op onze huidige cultuur en de elementen hierin die ondersteunend of belemmerend werken voor onze veranderopgave. We zullen hierbij nadrukkelijk ook onze organisatiewaarden

betrekken omdat deze richtinggevend en ondersteunend zijn voor de cultuur die we samen met alle medewerkers van de IND gaan realiseren.

IV

Om beter te kunnen plannen, sturen en verantwoorden is het verbeteren van de informatievoorziening en IV-architectuur nodig, aldus EY.

Deze aanbeveling nemen we over. Een moderne dienstverlener heeft een modern IV-landschap nodig. Om beter te kunnen sturen, plannen en verantwoorden en onze klanten, de medewerker, de (keten)partners en de politiek beter van dienst te kunnen zijn en om de continuïteit van de bedrijfsvoering te borgen, zet de IND meerjarig in op het stapsgewijs toewerken naar een modern (beslis)ondersteunend systeem. Hierbij wordt het huidige IV-landschap zowel technisch vervangen als functioneel (inhoudelijk) vernieuwd. In dit proces van vernieuwing en verbetering maken we gebruik van innovaties en worden gebruikers en ketenpartners nadrukkelijk betrokken. De aanbeveling sluit dan ook aan bij het traject dat we al hebben ingezet.

Fasering en opvolging handelingsperspectieven

De handelingsperspectieven zijn door EY gerubriceerd in een drietal fases: korte termijn (< 1 jaar), middellange termijn (1-2 jaar) en de lange termijn (> 2 jaar). Deze fasering houden we aan, wat betekent dat fase 3 in 2023 onderdeel moet zijn geworden van de staande organisatie. Fase 1 is het meest urgent en daar ligt in deze brief dan ook de nadruk op. Het gaat dan om onderwerpen als het uitbreiden van de 'verkeerstoren', de IND Academy, het vergroten van de interne stuur- en plankracht en bijbehorende analyse, realistische doelstellingen, stabiliteit van de financiering, het aanhouden van medewerkers van de Taskforce, een passende cultuur, het versterken van de wisselwerking en wederkerigheid in de driehoek en het opvangen en herzien van (aanvullende) prioriteiten en opdrachten en deze vooraf toetsen op uitvoerbaarheid.

Van de opvolging van de aanbevelingen zal veel in de lijn kunnen worden belegd en via het jaarprogramma worden geïmplementeerd. Aan de directie van de IND zal (partieel) iemand worden toegevoegd die de uitvoering en voortgang van de IND-veranderopgave en het integrale perspectief zal bewaken. Vanaf de aanvang van het verandertraject laten we ons extern ondersteunen. De nadere operationele uitwerking en implementatie van de handelingsperspectieven wordt opgenomen in onze jaarplancyclus, zodat het integraal onderdeel wordt van de bedrijfsvoering. Bij de uitwerking van de veranderopgave zal de medezeggenschap worden betrokken en de voortgang zal worden geagendeerd in de gesprekken met de Ondernemingsraad. Verder zal per twee maanden de voortgang van de veranderopgave zoals in deze brief toegelicht in de sturingsdriehoek met de directie van de IND worden besproken.

Responsieve IND

Het werk van de IND staat onverminderd in de aandacht van de politiek en media en de opvattingen over migratie in de maatschappij zijn divers. Daarom vinden we het belangrijk om onze externe oriëntatie, de relatie met de buitenwereld, te versterken. Het is een van de jaardoelen in het jaarplan 2021. Inzetten op externe oriëntatie willen we doen door de buitenwereld naar binnen te halen, en onze binnenwereld meer naar buiten te brengen. Concreet vullen we dit in door meer in gesprek te gaan met onze klanten en (keten)partners, door ons te laten inspireren, en door ons verhaal breder uit te dragen.

Dit doen we door onze zichtbaarheid in de media en het maatschappelijk debat te vergroten door uitleg te geven over ons werk, de dialoog aan te gaan en door de

complexiteit en de dilemma's die daarbij gepaard gaan te laten zien. Daarnaast hebben we afgelopen jaren initiatieven ontplooid om tegenspraak en zelfreflectie te creëren.

Ketenpartners

We zijn ervan overtuigd dat we het verandertraject niet alleen kunnen en dat we ons werk nog beter kunnen doen als we onze partners meer betrekken bij onze vraagstukken en kunnen leren van de feedback die dat oplevert. Onze ambitie is dan ook om eerder en meer in gesprek te zijn met onze partners en stakeholders in het migratiedomein. Voor de analyse van het rapport en de bepaling van ons plan hebben we dat inmiddels ook in de praktijk gebracht door diverse partners te bevragen op hun visie op de aanbevelingen van EY. Deze input konden we meteen meenemen in onze plannen en in deze brief. Uit deze nuttige en waardevolle gesprekken kwamen als rode draden dat de IND zijn voorspelbaarheid, bijvoorbeeld in de betrouwbaarheid van de planning, moet vergroten en de samenwerking in de keten bij het plannen, prognosticeren en het omgaan met aanvullende (politieke) opdrachten moet worden versterkt. De IND is een belangrijke schakel in de vreemdelingenketen en dat geeft een verantwoordelijkheid. Met de beschreven opvolging van de handelingsperspectieven gaan we, in wederkerigheid met onze ketenpartners, hieraan werken. Dit zal tevens gebeuren in nauwe samenhang met de uitwerking van de handelingsperspectieven die volgen uit het rapport van EY over de doorlichting van de asielketen waarbij het doel is om de samenwerking binnen de keten verder te stroomlijnen, de efficiëntie van de uitvoering te verbeteren en de flexibiliteit van de asielketen te vergroten.

Tot besluit

EY stelt dat het uitvoeren van een aantal handelingsperspectieven intensief zal zijn. De veranderstrategie betreft inderdaad een majeure opdracht, die een meerjarige investering vraagt en een verandering in alle lagen van de organisatie vergt. De veranderstrategie gaat ons helpen om betrouwbaarder en voorspelbaarder te worden in onze doelen, productie en afspraken in de ambtelijke driehoek, met de politiek, onze ketenpartners en al onze klanten.

Den Haag, 12 juli 2021

Annelore Roelofs
wnd. Hoofddirecteur