



Ministerie van Justitie

Directoraat Generaal Internationale Aangelegenheden & Vreemdelingenzaken

Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 79 11
Fax (070) 3 70 79 00
www.justitie.nl

Datum 30 augustus 2007
Ons kenmerk 5479865
Onderwerp Nieuw besturingsmodel voor de vreemdelingenketen

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

In een onderzoek naar het functioneren van het primaire proces binnen de IND heeft de Algemene Rekenkamer in 2005 ook aandacht besteed aan de samenwerking en sturing binnen de vreemdelingenketen. In haar eindrapport constateert de Algemene Rekenkamer dat zowel in de opzet als in de aansturing van de keten verbeteringen te realiseren zijn¹. Met deze brief informeer ik u over de wijze waarop invulling is gegeven aan de bevindingen en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer op het gebied van de aansturing van de vreemdelingenketen.

Noodzaak verbetering besturing binnen de vreemdelingenketen

Met de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet 2000 is door Justitie en de ketenpartners sterk ingezet op het verbeteren van de samenwerking binnen de vreemdelingenketen. Dit heeft ertoe geleid dat de vreemdelingenketen een van de meest ontwikkelde ketens binnen de overheid is. Echter, zowel door de Algemene Rekenkamer als door de partners binnen de vreemdelingenketen is geconstateerd dat er nog verbeteringen in de samenwerking en sturing mogelijk zijn.

De voornaamste bevinding van de Algemene Rekenkamer is dat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het ministerie van Justitie op het punt van sturing van de vreemdelingenketen, niet zonder meer op elkaar aansluiten. Deze discrepantie leidt onder meer tot de volgende knelpunten:

- er is niet altijd sprake van gedeelde ketendoelen;
- het ministerie van Justitie beschikt over onvoldoende stuurinstrumenten om te bevorderen dat ketenpartners de gemaakte afspraken nakomen, en

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 240, nrs. 1–2

- ketenpartners aanvaarden sturing van het gezag niet altijd.

Om effectiever te kunnen sturen beveelt de Algemene Rekenkamer aan de bevoegdheden en verantwoordelijkheden meer met elkaar in overeenstemming te brengen².

Programma Ketensturing

Op grond van het eindrapport van de Algemene Rekenkamer en de benoemde noodzaak om de besturing binnen de vreemdelingenketen te verbeteren is binnen Justitie in 2006 het Programma Ketensturing opgestart. Het Programma kreeg de opdracht mee om, in samenwerking met de ketenpartners, de sturing van de vreemdelingenketen te verbeteren door – uitgaande van een gedragen besturingsmodel voor de vreemdelingenketen – een samenhangend geheel aan instrumenten te ontwikkelen die leiden tot een resultaatgerichte besturing van de vreemdelingenketen en verdere verbeteringen in de samenwerking tussen de actoren.

In juli 2007 heeft het Programma Ketensturing een nieuw besturingsmodel voor de vreemdelingenketen gepresenteerd.

Nieuw besturingsmodel voor de vreemdelingenketen

Het nieuwe besturingsmodel beschrijft, naast de in de afgelopen jaren gegroeide werkwijzen binnen de keten, een aantal concrete instrumenten die de besturing van de vreemdelingenketen verder moet verbeteren. Met het nieuwe besturingsmodel wordt tegemoet gekomen aan de door de Rekenkamer gesignaleerde knelpunten.

1. Gedeelde ketendoelen

Beleidskader

Als oplossing voor het ontbreken van gedeelde ketendoelen wordt in de toekomst gebruik gemaakt van een gemeenschappelijk beleidskader voor de vreemdelingenketen. Het beleidskader vormt één van de centrale pijlers binnen het nieuwe besturingsmodel en wordt jaarlijks in samenwerking met de ketenpartners opgesteld en vervolgens goedgekeurd door de betrokken bewindspersonen. Het kader borgt dat alle betrokken organisaties vanuit hetzelfde punt vertrekken. De jaarplannen van de individuele organisaties worden gebaseerd op het overkoepelende beleidskader.

Focus en afspraken op de koppelvlakken

Ook het feit dat in het nieuwe besturingsmodel de focus op de zogenaamde koppelvlakken ligt, moet borgen dat ketendoelen niet uit het oog worden verloren. Het behalen van ketendoelen is in belangrijke mate afhankelijk van het goed verlopen van de overdracht van de ene ketenpartner naar de andere ketenpartner. Dat lijkt evident, maar in de huidige besturing vormt de verbinding tussen de koppelvlakken een risico voor het ketenproces.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 240, nrs. 1–2, p. 56

Om de focus op de koppelvlakken te versterken zijn zogenaamde referentiemodellen opgesteld. Deze brengen de diverse koppelvlakken tussen de zes centrale werkprocessen (Toegang, Toelating, Toezicht, Terugkeer, Opvang en Bewaring) in beeld. Het functioneren van de ketenpartners op de koppelvlakken wordt met behulp van afspraken tussen de ketenpartners en de instrumenten prestatie management en informatie management gemonitord. Nauwkeurige (naleving van de) afspraken – kwalitatief en kwantitatief – op de koppelvlakken bepalen in vergaande mate de kwaliteit van het ketenproces.

2. Sturingsinstrumenten

Het nieuwe besturingsmodel benoemt prestatie management, financieel management, informatie management en incident management als instrumenten om te bevorderen dat ketenpartners hun afspraken beter nakomen. Ook in het verleden werden deze instrumenten reeds gebruikt om het nakomen van afspraken te bevorderen. Echter, binnen het nieuwe besturingsmodel worden de instrumenten op enkele punten verzaamd en, meer dan voorheen, vanuit een integrale visie ingezet. Het verbeterde gebruik van de instrumenten moet resulteren in meer samenhang tussen de ketenprocessen en een minder vrijblijvend functioneren van de ketenpartners.

Prestatiemanagement

Prestatiemanagement moet borgen dat de keten(partners) worden aangestuurd op het daadwerkelijk behalen van prestaties. Er moet gericht worden gestuurd met het gezamenlijke kader als uitgangspunt. In het beleidskader komen de politieke prioriteiten van de verantwoordelijke bewindspersonen en de ketenprocessen bij elkaar, zodat de bevindingen daaruit kunnen worden omgezet in gecoördineerde actie binnen de keten. Op basis van het beleidskader worden – gezamenlijke dan wel bilaterale, maar in elk geval – samenhangende (prestatie)afspraken gemaakt voor het functioneren van de keten en de ketenpartners, met focus op de koppelvlakken van de zes kernprocessen. Prestatiemanagement omvat ook risicomanagement. De samenhangende prestatieafspraken moeten borgen dat de belangrijkste risico's voor het behalen van ketendoelen worden afgedekt. Dit maakt de keten ook risicogestuurd.

Naast gerichte sturing vanuit een gezamenlijk kader en risicomanagement houdt de verbetering van prestatie management in dat er meer aandacht komt voor de zogenaamde plan-do-check-act cyclus. Deze cyclus wordt in de toekomst strakker ingericht vanuit Justitie. De realisatie van de gemaakte afspraken en de 'signalen' die uit de belangrijkste informatieprocessen naar boven komen in het ene jaar zijn richtinggevend voor het beleidskader van het volgende jaar en daarmee voor de accenten die in de besturing worden gelegd. Aldus ontstaat een dynamisch en cyclisch proces, waarin snel en flexibel kan worden ingespeeld op ontwikkelingen in de keten die actie en (bij)sturing vergen.

Informatie management

Prestatiemanagement is niet mogelijk zonder informatie management. Nieuw in het sturen van de keten is het gebruik van een zogenaamd 'dashboard'. Om de vreemdelingenketen informatie gestuurd in te richten, wordt een beperkte set van kengetallen en prestatie-indicatoren voor

de besturing van de keten vastgesteld. Deze gegevens vormen tezamen het 'dashboard'. Het dashboard bevat die indicatoren en kengetallen die cruciaal zijn voor het presteren van de keten als geheel en het behalen van de geformuleerde ketendoelen in het beleidskader. Op basis van het dashboard worden in de toekomst door Justitie en de ketenpartners besturingsbeslissingen genomen en (nieuwe) prestatieafspraken gemaakt. Het 'dashboard' staat ook centraal in de politieke verantwoording over het functioneren van de keten. De Rapportage Vreemdelingenketen wordt dan ook (her)ingericht langs de lijnen van deze set van indicatoren.

Financieel management

Binnen het nieuwe besturingsmodel wordt het beleidskader gekoppeld aan een financieel kader. Dit kader maakt overzichtelijk welk budget binnen de keten wordt uitgezet om de doelstellingen uit het beleidskader te behalen.

De financieringsstructuur van de vreemdelingenketen is erg pluriform en weinig transparant. Door deze structuur transparant te maken middels een overzicht, wordt het mogelijk een aantal concrete verbetermaatregelen door te voeren. Zo zal nader onderzoek worden gedaan naar de versterking van de prikkelwerking van financiële sturingsinstrumenten, met name in relatie tot de prestatiesturing. Daarnaast zal in het kader van stroomlijning van de financiële sturing worden bekeken in hoeverre op basis van het beleidskader in claimtrajecten gezamenlijk en in samenhang kan worden geopereerd.

Incidentmanagement

De vreemdelingenketen is een incidentgevoelige keten. Gebeurtenissen binnen de vreemdelingenketen hebben altijd betrekking op mensen. Mede hierdoor staat het vreemdelingendossier voortdurend in de maatschappelijke belangstelling. Binnen het nieuwe besturingsmodel zal ook incidentmanagement een belangrijke plaats innemen. De reeds geïdentificeerde hoofdlijnen voor een incidentenstrategie voor de vreemdelingenketen worden verder uitgewerkt.

3. Aanvaarden gezag

De aansturingrelaties tussen Justitie en de verschillende ketenpartners zijn divers en daardoor complex. Met sommige partners bestaat met name een subsidierelatie (COA, IOM). Andere organisaties vallen beheersmatig (KMar, Vreemdelingenpolitie, Zeehavenpolitie), danwel hiërarchisch (ambassades) onder de politieke verantwoordelijkheid van andere bewindspersonen. Dit maakt dat de verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering van het vreemdelingenbeleid, gelegen bij Justitie, niet altijd op- en samengaat met integrale sturingsbevoegdheden.

Binnen het Programma Ketensturing is in een vroeg stadium de keuze gemaakt de bestuurlijk organisatie van de keten – met inachtneming van de recente besluiten tot oprichting van de DT&V, de overheveling van de gemeentelijke frontofficetaken naar de IND en de geplande overdracht van een aantal (nader te bepalen) asielgerelateerde taken van de Vreemdelingenpolitie naar de IND – niet verder te herschikken. Een onderzoek naar verdere herschikking binnen de keten zou complex

en langdurig zijn en bovendien niet bijdragen aan de rust die niet alleen voor de IND, maar ook voor de keten als geheel wenselijk is. Binnen het Programma Ketensturing is, als oplossing voor het niet altijd aanvaarden van de uitoefening van gezag door Justitie, om die redenen niet gekeken naar mogelijkheden tot herschikking van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de vreemdelingenketen.

De bestaande gezagsrelaties tussen Justitie en de verschillende ketenpartners worden daarmee als gegeven beschouwd. Het nieuwe besturingsmodel beoogt de uitoefening van gezag verder te verbeteren met behulp van de hiervoor genoemde sturingsinstrumenten. De gezagsuitoefening wordt daarmee gemakkelijker aanvaardbaar, nu de instrumenten voorzien in en noodzaken tot intensieve en vroegtijdige samenwerking en aanzetten tot flexibel opereren binnen de keten, het maken van onderlinge (prestatie)afspraken en kwaliteitszorg. Het besturingsmodel biedt daarbij – door de eenduidige kaderstelling – ruimte om (veel) meer verantwoordelijkheden neer te leggen bij de afzonderlijke partners. Afstemming en samenwerking tussen de ketenpartners worden daarmee beter gewaarborgd. Het beleggen van verantwoordelijkheden bij de ketenpartners sluit goed aan bij het uitgangspunt van het Coalitieakkoord om het accent op de uitvoering te leggen.

Vervolgtraject

In juli 2007 hebben Justitie en de ketenpartners overeenstemming bereikt over het nieuwe besturingsmodel. De implementatie ervan vindt plaats vanaf het najaar van 2007 en loopt door in 2008. De uit het nieuwe besturingsmodel voortvloeiende financiële-, prestatie- en informatieafspraken kunnen daarmee voor het eerst in de (voorbereiding van de) begroting 2009 hun weerslag krijgen. Over het verloop en de afronding van het implementatietraject wordt u wordt te zijner tijd geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Justitie,