

Sturing en samenwerking in de vreemdelingenketen



*Scriptie Master of Public Management
Universiteit Twente
Auteur: R.P. van Hooff
E-mail: Robert.van.Hooff@casema.nl
Begeleidend docent: Prof. Dr. C.P.M. Wilderom
Maart 2006*



Inhoud

1	Samenvatting	3
2	Inleiding	4
2.1	Leeswijzer	4
3	Sturing in de vreemdelingenketen	5
3.1	Doel van de scriptie	5
3.2	Methoden van onderzoek	6
3.3	Critical incident.....	6
3.4	Het huidige sturingsmodel in de vreemdelingenketen	6
3.4.1	Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen.....	7
3.4.2	Directie Vreemdelingenbeleid	7
3.4.3	De ketenpartners	7
3.4.4	De organisatie van de sturing	8
3.4.4.1	Complexiteit van de sturing	9
3.5	Probleemstelling	9
3.6	Samenvatting hoofdstuk.....	11
4	Literatuuronderzoek.....	12
4.1	Keten, netwerk en regie	12
4.2	Maatschappelijke ontwikkelingen in relatie tot ketens	14
4.2.1	Democratische ontwikkelingen.....	14
4.2.2	Economische ontwikkelingen	15
4.3	Businessmodellen voor ketens en netwerken.....	16
4.3.1	Besluitvorming in ketens	17
4.4	Ketens en informatisering	18
4.5	Samenwerking.....	19
4.6	Visie op de literatuur.....	19
4.7	Samenvatting hoofdstuk.....	20
5	Interviews vreemdelingenketen	21
5.1	Drie visies van ketenpartners	21
5.1.1	Centraal Orgaan opvang asielzoekers.....	21
5.1.2	Immigratie- en Naturalisatiedienst.....	22
5.1.3	Vreemdelingenpolitie	24
5.2	Een visie vanuit een andere keten	25
5.3	Een visie vanuit het Ministerie van Justitie.....	27
5.4	Een visie van een wetenschapper.....	29
5.5	Samenvatting hoofdstuk.....	30
6	Analyse	31
6.1	Analysetabel.....	31
6.2	Antwoorden op de onderzoeksvragen.....	32
6.3	Samenvatting hoofdstuk.....	34
7	Conclusies en aanbevelingen	35
7.1	Conclusies	35
7.2	Aanbevelingen	37
7.3	Samenvatting hoofdstuk.....	37



Bijlage A	Literatuurlijst.....	38
Bijlage B	Volkskrant 15-09-2005: Rekenkamer hekelt vreemdelingenketen	39
Bijlage C	Onderdeel keten uit rapport Algemene Rekenkamer	40
Bijlage D	Ketenpartners in de vreemdelingenketen	43
Bijlage E	Vijf businessmodellen voor ketensamenwerking	46
Bijlage F	Vragenlijst interviews	49
Bijlage G	Organigram DGIAV, besluitvorming vreemdelingenketen en actoren.....	52
Bijlage H	Procesarchitectuur van de vreemdelingenketen	54

1 Samenvatting

Deze scriptie start met de doelstelling van deze scriptie welke zich richt op verbetering van sturing en samenwerking in de vreemdelingenketen. Vervolgens volgt een beschrijving van de partijen die een rol spelen in de vreemdelingenketen en is weergegeven hoe de vreemdelingenketen georganiseerd is en gestuurd wordt. Tevens is een probleemstelling opgenomen met onderzoeksvragen gericht op huidige tekortkomingen in de sturing en samenwerking in de vreemdelingenketen.

Hoofdstuk 4 behandelt relevante literatuur op het gebied van ketens. Allereerst wordt het begrip keten gedefinieerd en welke motieven er zijn voor ketenvorming. Vervolgens is een aantal maatschappelijke ontwikkelingen opgenomen die de aandacht voor overheidsketens verklaren. Daarop volgt relevante literatuur welke kijkt naar de besturing van overheidsketens. Diverse businessmodellen voor ketens passeren de revue. Besluitvorming in ketens is uitgewerkt en er is speciale aandacht voor informatisering in ketens welke een motor is voor ketensamenwerking. Om aan te geven hoe moeilijk samenwerking in ketens is, is een aantal tips opgenomen om te komen tot effectieve samenwerking. Tot slot is mijn bespiegeling opgenomen t.a.v. de literatuur.

Interviews vormen de inhoud van hoofdstuk 5. De keuze is gevallen op een aantal bestuurders, een manager en een wetenschapper die bekend zijn met de vreemdelingenketen. Zij vertellen ieder vanuit hun eigen invalshoek hoe zij aankijken tegen de sturing en samenwerking in de vreemdelingenketen. De een spreekt vanuit praktijkervaringen, de ander vanuit een theoretisch kader.

Dan volgt de analyse. Aan de hand van een analysetabel worden de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 3 geconfronteerd met de literatuur en resultaten uit de interviews. Dit levert een samenhangend beeld op. De vanuit de literatuur aangedragen onderwerpen als cliëntbenadering, keteninformatisering en horizontale en verticale sturing worden herkend door de geïnterviewde partijen. Er is in de vreemdelingenketen op deze terreinen nog een ontwikkeling door te maken.

Hoofdstuk 7 sluit deze scriptie af met de conclusie dat de individuele vreemdeling centraler dient te staan in de sturing en samenwerking in de vreemdelingenketen opdat dienstverlening aan vreemdeling en maatschappij verbetert. Dit heeft gevolgen voor de sturing in de vreemdelingenketen welke minder verticaal en meer horizontaal van aard wordt. Vervolgens is een aantal aanbevelingen opgenomen om tot deze gewenste situatie te komen.

2 Inleiding

Als onderdeel van de opleiding tot Master of Public Management aan de Universiteit Twente schrijft elke student een scriptie over een actueel onderwerp dat raakvlakken heeft met de gedoeerde 6 modules van de studie. Deze scriptie heeft overwegend raakvlakken met de modules organisatiemanagement en informatiemanagement.

Voor deze scriptie heb ik gekozen voor het onderwerp ketensturing en –samenwerking in de vreemdelingenketen. Deze interesse is bij mij gewekt in de uitvoering van mijn werk bij het COA. Als informatiemanager bij het Centraal Orgaan opvang asielzoekers ben ik de laatste vijf jaar verantwoordelijk geweest voor de ontwikkeling van de informatiehuishouding van het COA. Vanuit deze functie vertegenwoordigde ik COA in de zogenaamde vreemdelingenketen voor wat betreft de uitlijning van ketenbrede werkprocessen en de uitwisseling van gegevens in de vreemdelingenketen. Het organiseren van samenwerking en optimalisatie van werkprocessen over ketens heen heeft voor mij een extra dimensie ten opzichte van de organisatie van informatiehuishoudingen binnen organisaties an sich. Naar mijn mening is een ketenbenadering voor overheidsorganisaties een ontwikkeling die de effectiviteit van de overheid naar de individuele burger toe enorm kan verbeteren.

Per 1 januari 2006 ben ik als consultant gestart bij Ordina Public. Mijn scope bij Ordina zal gericht zijn op ketens. Ordina adviseert overheidsdiensten bij ketenbenaderingen

Mijn dank gaat uit naar de bestuurders en managers die ik heb mogen interviewen in het kader van deze scriptie voor de interessante en prettige gesprekken. Tevens wil ik Celeste Wilderom bedanken voor haar tips en voor het sparren om deze scriptie scherp te krijgen. Een speciaal woord van dank wil ik uitspreken aan Max Geleedst, mijn voormalige directeur bij het COA die het mogelijk gemaakt heeft dat ik de opleiding Master of Public Management kon volgen. Als laatste wil ik Jan Grijpink bedanken voor de gesprekken die ik met hem heb gehad over ketens en keteninformatisering.

Ik hoop dat deze scriptie u als lezer inzicht geeft in de werking van (een deel van) de vreemdelingenketen en dat u enthousiast wordt over ketenbenaderingen bij de overheid.

Robert van Hooff
Master of Public Management leergang 14
E-mail: Robert.van.Hooff@casema.nl

2.1 Leeswijzer

De opbouw van deze scriptie is als volgt. In hoofdstuk 3 geef ik een beschrijving van het sturingsmodel in de vreemdelingenketen zoals dat per heden (augustus 2005) wordt toegepast en de knelpunten die daar naar mijn mening in zitten. Vervolgens geef ik in hoofdstuk 4 vanuit de literatuur op het gebied van ketensturing en -samenwerking een overzicht van relevante theorieën rondom ketens met als doel nieuwe inzichten te kunnen toepassen op ketensturing en -samenwerking. Op basis van deze bevindingen heb ik vervolgens in hoofdstuk 5 diverse personen in en buiten de vreemdelingenketen geïnterviewd. De resultaten van mijn onderzoek treft u aan in hoofdstuk 6, alvorens ik mijn scriptie afsluit met een aantal conclusies en aanbevelingen aan bestuurders en andere actoren in de vreemdelingenketen in hoofdstuk 7.

3 Sturing in de vreemdelingenketen

In dit hoofdstuk treft u een beschrijving aan van de vreemdelingenketen alsmede de probleemstelling die de basis is voor deze scriptie.

De vreemdelingenketen is een samenwerkingsverband van een aantal publieke organisaties die ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben op het gebied van beleid en uitvoering van het Nederlandse vreemdelingenbeleid.

In 1995 heeft de Immigratie- en NaturalisatieDienst (IND) het initiatief genomen om met een aantal partners in de vreemdelingenketen een agenda op te stellen waarbij gezamenlijk afspraken gemaakt werden over de uitvoering van de informatievoorziening. Probleem was dat de ketenpartners het Ministerie van Justitie verschillende cijfers aanleverden op de zelfde gevraagde managementinformatie. Geconstateerd werd dat de ketenpartners verschillende definities hanteerden en geen goede afspraken hadden gemaakt over eigenaarschap en gebruik van gegevens in de keten. Dit zorgde voor problemen in de aansturing van de uitvoering van het vreemdelingenbeleid en de verantwoording hierover aan de Tweede Kamer.

In 2000 heeft het Ministerie van Justitie een coördinerende projectorganisatie opgericht. Deze Projectorganisatie Coördinatie Vreemdelingenketen (PCV) werd ondergebracht bij het Directoraat Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenbeleid (DGI/V) van het Ministerie van Justitie. In 2004 is deze projectorganisatie een reguliere directie geworden met de naam Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen.

Aanleiding hiervoor was dat het Ministerie een onafhankelijker positie kon innemen en de belangen van alle ketenpartners beter kon afstemmen op elkaar dan de IND die zelf andere belangen kon hebben dan een andere ketenpartner wat de realisatie van het beleid in de totale vreemdelingenketen niet ten goede kwam. Naast de agenda op het gebied van de informatievoorziening is toen door het Ministerie van Justitie besloten om ook een beleidsagenda te formuleren voor de vreemdelingenketen. Deze agenda is bedoeld om de implementatie van het vreemdelingenbeleid die voortvloeit uit de Vreemdelingenwet 2000 aan te sturen. Een van de beleidsdoelstellingen van deze Wet is bijvoorbeeld dat er allerlei uitvoeringsmaatregelen genomen worden om de terugkeer van uitgediende asielzoekers te kunnen realiseren.

3.1 Doel van de scriptie

Op het moment van schrijven van deze scriptie (augustus 2005 - februari 2006) ben ik vanuit mijn functie als Informatiemanager bij het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) lid van de Stuurgroep Ketenenformatisering van het Ministerie van Justitie. Sinds enkele jaren geef ik mede sturing aan de ontwikkelingen in de vreemdelingenketen op het gebied van de informatievoorziening. Vanuit deze ervaring, de relevante literatuur en de opgedane kennis tijdens de opleiding Master of Public Management, wil ik vanuit het perspectief van een ketenpartner de huidige manier van sturing en samenwerking t.a.v. de informatievoorziening in de vreemdelingenketen in beeld brengen. Vervolgens wil ik onderzoeken of er vanuit literatuur en praktijkonderzoek aan de hand van interviews conclusies te trekken zijn die leiden tot nieuwe inzichten voor sturing en samenwerking om de effectiviteit van de informatievoorziening in de vreemdelingenketen te vergroten. Doel van deze scriptie is tevens om vertegenwoordigers in andere overheidsketens op gedachten te brengen voor hun eigen keten. Daarmee wil ik middels concrete tips voor bestuurders en andere actoren in overheidsketens een bijdrage leveren aan het ontwikkelen van effectieve overheidsketens. Het begrip 'effectief' definieer ik dan als het juist en tijdig op de juiste plaats leveren van producten en diensten aan vreemdelingen conform het vreemdelingenbeleid tegen zo laag mogelijke kosten voor de maatschappij.

3.2 Methoden van onderzoek

Voor deze scriptie is een explorerend onderzoek gedaan waarbij gebruik is gemaakt van literatuuronderzoek en interviews. Op deze manier kan goed inzicht verkregen worden vanuit theorie en praktijk in de sturing en samenwerking in de huidige vreemdelingenketen. Het onderzoeksdoel van deze scriptie is dus gericht op het vergaren van meer kennis en inzichten opdat (overheid)ketens hier hun voordeel mee kunnen doen.

3.3 Critical incident

Voor onderzoeksopdrachten en scripties wordt bij de opleiding tot Master of Public Management vaak gebruik gemaakt van de “critical incidents methode” (H. Dekker, 2000). Deze methode is een manier om ervaringen van mensen op een systematische manier gezamenlijk in kaart te brengen. De methode is er dus op gericht om de individuele vermogens om ergens iets over te vinden, samen te brengen en te bundelen. Door de interactie wordt vervolgens nieuwe kennis gecreëerd. In deze scriptie wordt deze methode toegepast door middel van interviews en literatuuronderzoek welke samengebracht worden in de hoofdstukken analyse, conclusies en aanbevelingen.

Ik heb in deze scriptie gekozen voor het volgende critical incident dat in de Volkskrant van 15 september 2005 verscheen:

“Bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is al veel mis bij de aanvragen voor verblijfsvergunningen, maar het ontbreekt eigenlijk in de hele vreemdelingenketen aan sturing, samenwerking en communicatie.”
(Hoofredactie Volkskrant, 15-09-2005)

Dit artikel verscheen naar aanleiding van bespreking van het rapport van de Algemene Rekenkamer over het functioneren van de IND in de Tweede Kamer. Het is niet de eerste keer dat het vreemdelingenbeleid veel kritiek heeft te verduren. Het Nederlandse vreemdelingenbeleid kent sinds de grote toestroom van vreemdelingen in de jaren 90 veel critical incidents. Denk bijvoorbeeld aan groepen uitgeprocedeerden die niet uitgezet konden worden, ambtsberichten van Buitenlandse Zaken die door de media in twijfel worden getrokken, cijfers die niet klopten of achterbleven bij de prognoses, hongerstakingen, et cetera. Al vele jaren is er dus voortdurend veel aandacht van politiek en media voor het Nederlandse vreemdelingenbeleid. Kwesties die veel aandacht trekken zijn de effectiviteit van het beleid en de omvang en juistheid van de informatie die door het Ministerie van Justitie, uitvoeringsorganisaties, belangengroeperingen en politici verstrekt worden. Daarbij gaat het om zowel de grote getallen als individuele gevallen waarbij voortdurend de rechtmatigheid van genomen beslissingen door ketenpartners in de vreemdelingenketen ter discussie worden gesteld.

3.4 Het huidige sturingsmodel in de vreemdelingenketen

Een aantal ketenpartners komt periodiek bijeen om met elkaar afspraken te maken over uitvoering van (nieuw) beleid en ontwikkeling van de informatievoorziening met een ketenbrede werking op de primaire processen van de ketenpartners. Deze ketenpartners zijn benoemd in paragraaf 3.4.3. De meeste activiteiten worden projectmatig uitgevoerd. In overleg tussen deze ketenpartners en het Ministerie van Justitie is afgesproken dat het Ministerie een coördinerende taak vervult ten aanzien van uitvoering en informatievoorziening van en ten behoeve van het Nederlandse vreemdelingenbeleid.

De agenda van de vreemdelingenketen wordt vooral bepaald door de opdrachten die de Minister voor Vreemdelingenzaken verstrekt. Deze opdrachten zijn gericht op het realiseren van een effectief vreemdelingenbeleid. Een goede aansluiting tussen beleid en uitvoering betekent dat de ketenpartners die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid invloed moeten kunnen hebben op

deze agenda. Daarom kunnen zij voorstellen indienen om bepaalde ketenproblemen in de uitvoering op te lossen. Indien minimaal twee ketenpartners een probleem op het gebied van informatievoorziening aandragen kan er een door het Ministerie gefinancierd project op de agenda komen.

3.4.1 Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen

De SCV die bovengenoemde coördinerende taak vervult heeft in haar jaarplan 2005 haar doel en missie als volgt beschreven:

“SCV draagt er zorg voor dat de uitvoeringsorganisaties in de keten hun primaire processen zodanig inrichten en uitvoeren dat vanuit oogpunt van efficiency en effectiviteit een optimaal resultaat in de vreemdelingenketen wordt bereikt en de beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd. SCV geeft structurele invulling aan de coördinatie van de vreemdelingenketen en zorgt ervoor dat de organisaties binnen de vreemdelingenketen in staat zijn de doorlooptijden te verkorten en hun taken in de vreemdelingenketen op rechtvaardige en zorgvuldige wijze uit te voeren. SCV vervult deze rol in nauwe samenwerking met de ketenpartners en is daarbij soms afhankelijk van de input of bijdrage van ketenpartners.

De SCV vult de coördinatie in door samenwerking te bewerkstelligen, best practices te implementeren, projectmanagement te voeren, ketenbrede ICT informatiestructuur te ontwikkelen en te beheren, en door het verkrijgen van afstemming en procesoptimalisatie tussen de verschillende uitvoeringsorganisatie in de keten. Hiertoe wordt ketenbrede sturingsinformatie verzameld en geanalyseerd. SCV kenmerkt zich als een flexibele organisatie die naast het uitvoeren van reguliere taken ook veel taken projectmatig uitvoert. SCV brengt keteneffecten van voorgenomen beleid in kaart en signaleert ontwikkelingen in de uitvoering die input kunnen zijn voor bijstelling van het beleid.

Onderdeel van de missie is het zorgdragen voor een gecoördineerde uitvoering van beleid. De werkzaamheden van SCV zijn dus gedeeltelijk afhankelijk van geldende beleidsdoelstellingen van de Minister voor Vreemdelingenbeleid & Integratie. Omdat SCV zelf geen hiërarchische gezagsrelatie heeft met de ketenpartners, krijgt deze taak vorm in de ondersteuning van de Directeur Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenbeleid (DGIAB) van het Ministerie van Justitie. Hij vervult de rol van gezagsdrager in de vreemdelingenketen. Voor het aanpakken van specifieke knelpunten worden, indien nodig, projecten geformuleerd.”

3.4.2 Directie Vreemdelingenbeleid

De Directeur Generaal voor Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenbeleid beschikt naast de SCV over een Directie VreemdelingenBeleid (DVB). SCV coördineert op de uitvoering van beleid en informatievoorziening voornamelijk gebaseerd op horizontale sturing. DVB zorgt voor de ontwikkeling van nieuw vreemdelingenbeleid en vervult namens de DGIAB de eigenaarsrol (opdrachtgeverschap) naar het Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) COA en het agentschap IND op basis van verticale (hiërarchische) sturing.

3.4.3 De ketenpartners

Een aantal ketenpartners maken periodiek afspraken met elkaar over uitvoering en ontwikkeling van de informatievoorziening in de vreemdelingenketen. De volgende ketenpartners zijn ultimo 2005 vertegenwoordigd in deze samenwerking:

- Centraal Orgaan opvang asielzoekers (ZBO ressorterend onder Ministerie van Justitie)
- Immigratie en Naturalisatiedienst (Agentschap ressorterend onder Ministerie van Justitie)
- Vreemdelingenpolitie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

- Koninklijke Marechaussee (Ministerie van Defensie)
- Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Vreemdelingenkamer (onderdeel rechtbank)
- Raad van State
- Raad voor de Rechtspraak

Daarnaast zijn er enkele ketenpartners die op korte termijn een aansluiting willen hebben op de geautomatiseerde ketenvoorzieningen. Dit zijn bijvoorbeeld de gemeenten. Met gemeenten is het moeilijk om op landelijk niveau afspraken te maken aangezien de autonomie vaak lokaal ligt. Ook de AIVD heeft onlangs een verzoek gedaan om aansluiting op de keteninformatisering. Tevens vindt afstemming plaats tussen vreemdelingenketen en de strafrechtketen over geautomatiseerde uitwisseling van informatie. De SCV is verantwoordelijk voor de afstemming tussen deze ketens namens bovengenoemde partijen en dient dus goed de belangen van bovengenoemde ketenpartners te kennen en te behartigen.

3.4.4 De organisatie van de sturing

Er is een besluitvormingsstructuur afgesproken tussen de ketenpartners. Alle voorstellen en rapportages worden goedgekeurd door de Coördinatiegroep Vreemdelingenketen (CGV). De CGV is het gremium voor besluitvorming over sturing van de vreemdelingenketen. De CGV wordt voorgezeten door de Directeur-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenbeleid. Verder nemen deel de directeuren van DVB en de SCV en de bestuurders van de ketenorganisaties. Voordat de CGV besluit heeft afstemming van informatiseringvoorstellen plaatsgevonden in de Stuurgroep Keteninformatisering (SKI). Voor informatievoorziening en analyse vindt afstemming vooraf plaats in de Voorbereidingsgroep Ketenanalyse en –onderzoek. Voor de implementatie van het terugkeerbeleid heeft afstemming plaatsgevonden in het ProjectManagementTeam Terugkeer (PMT). Voor alle andere beleidsimplementaties maakt DVB één van de ketenpartners verantwoordelijk. Een deel van beleidsimplementatie t.a.v. het vreemdelingenbeleid ligt dus bij SCV en een ander deel ligt via DVB bij de ketenpartners zelf.

De Coördinatiegroep Vreemdelingenketen (CGV) is ingesteld ten behoeve van de horizontale strategische sturing van de vreemdelingenketen. De CGV komt in principe maandelijks bijeen. De taken van de CGV zijn:

- de strategische horizontale sturing van de asielketen op basis van performancecriteria, nieuwe ontwikkelingen, beleidsmatige onderwerpen en kwalitatieve aspecten van deelprocessen van ketenpartners, die relevant zijn voor de asielketen als geheel;
- het besteden van expliciete aandacht aan die aspecten van het functioneren van ketenpartners die van invloed zijn op andere schakels in de asielketen;
- het verbeteren van de informatievoorziening in de vreemdelingenketen;
- het opstellen van de viermaandelijks Rapportage Vreemdelingenketen ten behoeve van de Tweede Kamer.

De Stuurgroep Keteninformatisering (SKI) geeft invulling aan het CGV-beleid voor de informatiseringaspecten, maar heeft daarbij ook een eigen verantwoordelijkheid voor een gezamenlijke professionalisering van het vakgebied in de keten. De unieke identificatie van vreemdelingen en de ketenbrede beschikbaarheid van gegevens komen hier via de projecten waarin deze problematieken thuishoren aan bod. Voorstellen van de SKI worden bekrachtigd in de CGV.

Op uitvoerend/operationeel niveau vindt afstemming tussen de ketenpartners plaats in de Gebruikersraad (GR). De GR rapporteert aan de Stuurgroep Keteninformatisering (SKI) en opereert binnen de kaders die door de SKI zijn aangegeven. Deze kaders betreffen de planning en functionaliteit. De GR adviseert de SKI

over het gebruik van de Basisvoorziening Vreemdelingen¹. De projectleiders/implementatiemanagers en gebruikersvertegenwoordigers van de ketenpartners zijn verenigd in dit overleg. Voor specifieke aandachtsgebieden zijn werkgroepen ingericht.

De Voorbereidingsgroep Ketenanalyse en -Onderzoek (VKAO) is het voorportaal voor de Coördinatiegroep Vreemdelingenketen op het gebied van informatievoorziening en -analyse binnen de keten. Het VKAO behandelt een aantal vaste onderwerpen, waaronder de Rapportage Vreemdelingenketen (3 keer per jaar), de herijking van de basisrekenmodellen en de meerjarenproductieprognoses. Deze producten komen tot stand dankzij input van de ketenpartners en worden vervolgens in conceptvorm aan de leden van het VKAO voorgelegd. Naast deze vaste onderwerpen worden in het VKAO de effecten van beleid- en wetswijzigingen op de vreemdelingenketen besproken. Het VKAO komt maandelijks bijeen, op de laatste woensdag van de maand.

De formele relaties tussen CGV, SKI, GR en VKAO zijn opgenomen in bijlage G. Naast de geformaliseerde vreemdelingenketenbrede afstemming is er ook sprake van bilaterale relaties met partijen die (soms nog) niet in de ketenbrede afstemming participeren.

3.4.4.1 Complexiteit van de sturing

De sturing in de vreemdelingenketen zoals hierboven weergegeven wordt beïnvloedt door een aantal factoren die de effectiviteit van ketenmanagement bemoeilijken. Op basis van mijn ervaringen zie ik bijvoorbeeld dat:

- de SCV geen hiërarchische sturingsmogelijkheden heeft;
- binnen Justitie enkele ketenpartners zoals de Dienst Justitiële Inrichtingen waarmee een koppeling is naar de strafrechtketen vallen onder een andere Directeur Generaal;
- Justitie geen zeggenschap heeft over andere Ministeries wat bij onenigheid tot langdurige discussies kan leiden;
- de SCV vanuit haar positie op eieren moet lopen wat betreft haar vertegenwoordigende rol naar andere ketens toe als het gaat om de vertegenwoordigers van de belangen van de ketenpartners in het vreemdelingendomein;
- de ketenpartners verschillende rechtsvormen kennen (zoals ZBO's, stichtingen, agentschappen, ministeries), waarbij de sturing van Justitie geen vanzelfsprekendheid is;
- ketendeelnemers in de besluitvorming vaak met verschillende mandaten acteren;
- ketendeelnemers soms vanuit het primaire proces vertegenwoordigen en soms vanuit ICT, wat de communicatie niet altijd gemakkelijk maakt;
- de ene ketenpartner de vreemdelingenketen van strategisch belang acht en daarnaar handelt, en de ander er minder belang aan hecht cq. er minder van afhankelijk is.

3.5 Probleemstelling

Op basis van bovengenoemd sturingsmodel zie ik een aantal issues, welke mijns inziens verbetering behoeven, omdat deze een effectieve uitvoering van beleid in de weg staan. In deze probleemstelling is dus duidelijk mijn mening opgenomen voorafgaand aan het onderzoek in hoofdstuk 4 en 5. Deze heb ik hieronder opgesomd:

- Het sturingsmodel gaat uit van horizontale sturing. In de praktijk zie ik echter dat zeker naar COA en IND toe via DVB de weg van hiërarchische sturing wordt aangegrepen om zaken gedaan te krijgen. Horizontale sturing vindt wel plaats bij ketenpartners die buiten de jurisdictie van Justitie vallen.

¹ De BVV is een gezamenlijke voorziening die de uitwisseling van persoons-, proces-, kaart-, en biometrische (vingerafdrukken) gegevens met de systemen van de ketenpartners in de vreemdelingenketen regelt.

- De keten beperkt zich tot sturing op de vreemdelingen- en de strafrechtketen. Dit zijn de ketens die het Ministerie van Justitie onderkent. Ketenpartners hebben ieder echter een veel breder netwerk. Het Ministerie legt geen verbanden in de sturing naar bijvoorbeeld de werk- en inkomenketen of andere ketens waar vreemdelingen ook mee te maken hebben. Netwerken die individuele ketenpartners met andere domeinen zien worden niet onderkend.
- Ministerie van Justitie en ketenpartners gaan uit van hiërarchische sturing. Daardoor ontplooiën ketenpartners (nog) weinig initiatieven om netwerken te verbreden naar andere terreinen die voor hen relevant zijn.
- Er is een vage scheidslijn tussen ketenontwikkelingen in het primaire proces en in de bedrijfsvoering. Optimalisatie van de bedrijfsvoering² die ondersteunend is aan de primaire processen kan voor de keten als geheel ook voordelen hebben, die de effectiviteit van de uitvoering van beleid kunnen verhogen.
- In de praktijk wordt nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheid van ketenpartners om eigen projecten in te brengen. De agenda wordt voornamelijk ingegeven door de opdrachten van de Minister voor Vreemdelingenbeleid en Integratie.
- De uitvoerende ketenpartners zijn nog te weinig ondernemer en hanteren een defensief beleid ten aanzien van ketenpartners en mogelijkheden die ketensamenwerking kan opleveren.
- Er bestaat grote afstand tussen wat afgesproken wordt in bovengenoemd sturingsmodel en wat op de werkvloer bij en tussen ketenpartners in de praktijk plaatsvindt.
- Ik zie een gebrek aan vertrouwen tussen ketenpartners. Er is onvoldoende inzicht in elkaars werkterrein en belangen. Transparantie is niet altijd aanwezig in de besluitvorming die SCV voorbereidt.
- De sturing van de agenda hangt erg af van de daadkracht van de individuen die deelnemen en het belang dat ketenpartners aan ketenontwikkelingen hechten.
- Uit het jaarplan van SCV en de dagelijkse praktijk blijkt dat SCV stuurt op basis van horizontale sturing, maar een sterke neiging heeft tot hiërarchische aansturing. Voorbeeld daarvan is het project biometrie waarbij SCV zich als opdrachtgever naar de gehele keten positioneert. Tevens wordt in het jaarplan in paragraaf 4.1 bij beleidsmatige risico's het volgende aangegeven:

'De daadwerkelijke uitvoering van de primaire processen in de vreemdelingenketen ligt bij de uitvoeringsorganisaties in de keten. Er bestaat geen directe sturingsrelatie tot de uitvoeringsorganisaties, waardoor de resultaten in overleg en afstemming moeten worden bereikt. Deze organisatorische setting is overigens nadrukkelijk gekozen en heeft zich ten tijde van PCV (voorloper SCV) ook bewezen.

Zolang niet is gewaarborgd, dat de managementafspraken met de organisaties in de keten mede worden gedefinieerd in termen van het bijdragen aan een optimaal ketenresultaat, bestaat het risico dat het beleid van SCV ten aanzien van het bereiken van ketenresultaat niet effectief zal zijn in situaties waarin organisatiebelang en ketenbelang niet met elkaar stroken. Immers, in dergelijke situaties mag worden verwacht, dat aan het voldoen aan de 'harde managementafspraken' voorrang zal worden gegeven.'

Hieruit blijkt m.i. dat SCV wel degelijk het instrument van hiërarchische sturing overweegt indien de huidige aanpak niet werkt.

- De financiële afspraken en methoden van onderlinge verrekening van kosten in de vreemdelingenketen bevinden zich in een pril stadium. De meeste ketenpartners willen nog niet aan afrekening op basis van geleverde resultaten. Bijvoorbeeld een afrekeningmethodiek op basis van de

² personeelszaken, inkoop, organisatie, financiën, administratieve organisatie, ICT en huisvesting

kwaliteit en tijdigheid van aangeleverde management- en operationele informatie is nog niet bespreekbaar.

Op basis van bovengenoemde probleemstelling heb ik de volgende onderzoeksvragen gedefinieerd: Welke toekomst is er weggelegd voor een effectievere sturing en samenwerking in de Nederlandse vreemdelingenketen?

Op deze vraag zal antwoord komen vanuit twee invalshoeken, namelijk vanuit de literatuur en vanuit interviews. De volgende subvragen zullen vanuit de literatuur beantwoord worden:

Welke sturingsmodellen zijn er voor ketens en netwerken bij de overheid?

- Wat zegt de theorie over modellen van ketensturing bij de overheid? Wat zijn best (effectieve) practices?
- Welke typen van samenwerking zijn er vanuit de theorie te onderkennen voor ketens?

De interviews leveren een antwoord op o.a. onderstaande subvragen:

- Hoe kijken ketenpartners en ministeries aan tegen het huidige model van ketensturing?
- Hoe effectief is het huidige sturingsmodel in de vreemdelingenketen van de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen in relatie tot de beoogde effecten van het te voeren vreemdelingenbeleid van de Minister van Vreemdelingenzaken en Internationale Aangelegenheden?
- Voldoet het huidige sturingsmodel in de vreemdelingenketen van de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen aan de behoeften en doelen van de verschillende ketenpartners?

Bovengenoemde probleemstelling en onderzoeksvragen komen aan de hand van theorie en interviews terug in de analyse die is opgenomen in hoofdstuk 6.

3.6 Samenvatting hoofdstuk

Dit hoofdstuk start met de doelstelling van deze scriptie welke zich richt op verbetering van sturing en samenwerking in de vreemdelingenketen. Vervolgens volgt een beschrijving van de partijen die een rol spelen in de vreemdelingenketen en is weergegeven hoe de vreemdelingenketen georganiseerd is en gestuurd wordt. Tot slot is een probleemstelling opgenomen met onderzoeksvragen gericht op huidige tekortkomingen in de sturing en samenwerking in de vreemdelingenketen.

4 Literatuuronderzoek

In dit hoofdstuk treft u relevante literatuur aan op het gebied van ketens. Om een goed begrip te krijgen van ketens begint dit hoofdstuk met definities van ketens, netwerken en ketenregie en waarop deze zich richt. Vervolgens kunt u zien welke maatschappelijke ontwikkelingen aanleiding zijn voor en van invloed zijn op ketens en netwerken. Een beschrijving van een aantal businessmodellen geeft u inzicht in welke mogelijkheden er zijn voor ketensturing en –samenwerking mede afhankelijk van de aard, doelstellingen van en belangen in een keten. Tot slot komt in dit hoofdstuk samenwerking in ketens aan de orde.

Ten aanzien van de literatuur valt op te merken dat literatuur op het gebied van ketensturing in overheidsketens nog niet dik gezaaid is. Dat geeft mijns inziens aan dat ketensturing binnen de rijksoverheid nog een relatief nieuw onderwerp is, waar nog veel onderzoek naar gedaan dient te worden.

4.1 Ketens, netwerk en regie

De begrippen keten en netwerk worden in veel publicaties als synoniemen gebruikt. In de publieke en non profit sector worden de volgende definities gehanteerd:

Definities keten en netwerk

Van der Aa & Konijn hanteren als definitie van ketens het volgende: “Wij zien ketens als *een specifieke vorm van interorganisatorische samenwerking*. Ketens verbinden de handelingen van organisaties die samen iets kunnen betekenen voor een cliënt. Doel daarbij is een sluitende aanpak van handelingen die de cliënt nodig heeft of wenst. Cliënten hebben vaak te maken met meerdere instanties of professionals die hun activiteiten en werkprocessen niet op elkaar hebben afgestemd. Daardoor kunnen activiteiten dubbel of juist helemaal niet worden uitgevoerd of met elkaar tegenstrijdig zijn. Het resultaat is inefficiëntie en ineffectiviteit. Ketens willen verantwoordelijkheden die over autonome organisaties versnipperd zijn, verbinden tot een sluitend en werkend geheel.”

De begrippen ketens en netwerken worden vaak door elkaar gebruikt. Toch is er een duidelijk verschil. “Ketens hebben belangrijke overeenkomsten met netwerken, maar er zijn ook verschillen. Netwerken zijn primair een verband van maatschappelijke partijen, gericht op het gemeenschappelijk formuleren van integrale visies en complexe besluitvorming. Netwerken zien wij als conditionele verbanden voor ketens en ketenontwikkeling, maar netwerken hebben een meer vrijblijvend karakter en een losse structuur. Als er in een netwerk al afspraken worden gemaakt, is dat meestal in de vorm van een samenwerkingsconvenant. Ketens zijn een poging om *ordering* aan te brengen binnen deze netwerken. Met behulp van ketens kunnen de uitkomsten van netwerken (zoals een toekomstvisie, een beleid of prioriteiten) worden vertaald naar het resultaat- en effectenniveau”(Van der Aa & Konijn, 2001).

De Bruijn en Ten Heuvelhof beschrijven het verschil tussen ketens en netwerken vanuit een andere invalshoek: “Het ketenconcept richt, in sterkere mate dan het netwerkconcept, de aandacht op de – bijvoorbeeld – door technologie of recht gestuurde interdependenties. Ligt bij netwerkanalyse vaak het primaat van de analyse bij actoren en belangen, bij ketenanalyses ligt dit primaat bij processen, die dermate ‘hard’ zijn, dat ze het gedrag van de betrokken actoren voor een deel conditioneren... In de tweede plaats heeft het ketenconcept een belangrijke communicatieve waarde. Zowel in bepaalde academische disciplines (natuurwetenschappen, technische wetenschappen) als in bepaalde maatschappelijke sectoren (verpakkingen, agrarische sector) heeft het denken in ketens sterke wortels (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1996).

Beemer & Roost maken ook nog onderscheid naar eenvoudige en complexe ketens. De nadruk ligt bij eenvoudiger ketens op het verbeteren van het primaire proces en de sturing daarvan. In complexe ketens gaat het er veel meer om politieke en bestuurlijke ruimte te creëren voor nieuwe vormen van samenwerking.

In het bedrijfsleven is de definitie van ketensturing synoniem aan supply chain management. Deze definitie is relevant aangezien het bedrijfsleven al veel ervaring heeft met ketensamenwerking en de mechanismen die spelen bij ketensamenwerking (Beemer & Roost, 2003).

Motieven voor ketenvorming

In de private sector gaat het bij ketens om het creëren van toegevoegde waarde in een bedrijfskolom. De keten bestaat daar uit een aantal organisaties, die een aantal sequentiële bewerkingen moeten doen om toegevoegde waarde te leveren bij de voortbrenging van producten of diensten (Porter, 1985). In de publieke sector wordt invulling gegeven aan het ketenconcept op basis van informatiestromen, beleidscycli, kennisketens en/of netwerken van actoren (Van Duivenboden, 2000).

Van der Aa & Konijn onderkennen vier motieven voor ketenontwikkeling in de publieke sector. Publieke organisatie doen aan ketenontwikkeling:

1. omdat er, net als in het bedrijfsleven, efficiency- en prestatievoordelen gerealiseerd kunnen worden.
2. omdat ketens de mogelijkheid bieden om publieke en private activiteiten te verbinden in een samenhangend proces.
3. omdat de samenleving haar doelen beter kan bereiken doordat organisaties worden ingericht op een overstijgend, maatschappelijk ketendoel.
4. omdat het respect voor de mensen die door de ketens gaan centraal kan staan (Van der Aa & Konijn, 2001).

In aanvulling hierop stellen Beemer & Roost dat ketenconcepten de afhankelijkheden tussen partijen blootleggen en een aantal bekende knelpunten verklaren. Zo hebben we met het ketenconcept *waterbedeffecten* leren kennen: intensivering van de repressieve aanpak van drugsverslaafden leidt bijvoorbeeld tot overbelasting van instellingen voor verslaafdenzorg.

Tevens stellen zij dat ketens kunnen leiden tot *nieuwe publiekprivate verhoudingen*. Wanneer verzekeraars bijvoorbeeld strenger selecteren bij het aangaan van brand- en andere schadeverzekeringen, zal daarvan een sterk dempend effect kunnen uitgaan op veiligheidsrisico's en daarmee op de benodigde capaciteit voor politie, brandweer en spoedeisende hulpverlening (Beemer & Roost, 2003).

Wie of wat staat centraal in de keten?

Punt vier van bovengenoemde opsomming blijft in de praktijk nogal eens een ondergeschoven kindje. In veel ketens staan de organisaties, de managers en de professionals centraal. Snijders en Suidman stellen echter dat je altijd de doelgroep en het probleem als uitgangspunt moet nemen, en niet de behoeften van de instanties (Snijder en Suidman, 2004).

Beemer & Roost spreken in dit kader van *ketenomkering*. Het ketenconcept verbindt alle relevante activiteiten in de keten met de (eind)klant zodat de wensen en omstandigheden van de cliënt kunnen doordringen in iedere schakel in de keten.

Niet in elke keten kan echter de klant centraal gezet worden. Dan is het beter om te spreken over een *maatschappelijk relevant product*. Een aangehouden verdachte is te beschouwen als een maatschappelijk halffabrikaat. Een door de rechter vrijgesproken verdachte of door het gevangeniswezen opgesloten crimineel is echter meer te karakteriseren als een maatschappelijk relevant product. Het ketenconcept brengt het uiteindelijke maatschappelijk relevante product in beeld (Beemer & Roost, 2003).

Definitie ketenregie

Bij ketenregie gaat het om “de noties om sturing of vorm te geven in een keten” (Van der Aa & Konijn, 2001).

Van der Aa & Konijn hebben een visie op ketenregie die uitgaat van een drietal kenmerken, welke een goedwerkende keten in zich moet hebben:

1. De processen kunnen op zichzelf gescheiden plaatsvinden, maar worden in een reeks verbonden door de keten en daarbinnen afgestemd;
2. De eindafnemer krijgt een bevredigend product of dienst. De eisen van de eindafnemer zijn in terugwaartse richting sturend voor de organisaties die de producten of diensten moeten verlenen;
3. De partners maken hun samenwerking operationeel en inspanningen afrekenbaar door ketenafspraken. De ketenafspraken zijn gebaseerd op alle activiteiten die nodig zijn om te komen van het startpunt in de keten tot het eindpunt van het primaire proces (Van der Aa & Konijn, 2001).

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderkent vier niveaus van ketenregie. Het betreft:

1. het trajectniveau;
2. het ketenniveau;
3. het netwerkniveau;
4. de beleidsomgeving.

Het trajectniveau betreft het niveau van de individuele cliënt waarvoor de professionals werken. Het ketenniveau betreft de organisatorische afspraken van het management over hoe de professionals samen moeten werken. Het netwerkniveau gaat om die situaties, waarbij politieke of bestuurlijke risico's moeten worden genomen. En de beleidsomgeving wordt ingezet om via stimulerende beleidscondities tot een beter functionerende keten te komen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003).

4.2 Maatschappelijke ontwikkelingen in relatie tot ketens

Nu het helder is wat we verstaan onder ketens en netwerken en mogelijke knelpunten hebben erkend, is het zinvol om het belang van ketens te belichten vanuit een maatschappelijk perspectief. Ik tref daarbij twee soorten ontwikkelingen aan: democratische en economische.

4.2.1 Democratische ontwikkelingen

Er zijn een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die aanleiding geven tot ketenvorming. Van der Aa & Konijn onderkennen er drie:

1. Een toenemende druk op het leveren van prestaties en het afleggen van verantwoording vraagt organisaties om organisatieoverstijgende maatschappelijke onderwerpen gezamenlijk op te pakken zonder dat structuurwijzigingen nodig zijn.
2. De burger eist meer kwaliteit van dienstverlening dan in het verleden.
3. Organisaties worden platter en overheidssturing wordt minder centraal (Van der Aa & Konijn, 2001).

Frissen komt min of meer tot dezelfde conclusie. Hij spreekt van een verticale en horizontale democratie. Nogal wat auteurs, onder wie Frissen zelf, zien horizontalisering vooral als een patroon van maatschappelijke ontwikkelingen. Economisch, sociaal en cultureel leidt dat tot een netwerksamenleving, waarin niet de piramide maar de archipel de best beschrijvende metafoer is en waarin de vanzelfsprekendheid van het gezag vervangen is door de permanente onderhandeling. In dat proces van

horizontalisering raken allerlei instituties ondermijnd. Ook de instituties van politiek en democratie eroderen. Maatschappelijke ontwikkelingen staan haaks op de dominante kenmerken van de historische context waarin deze instituties zijn ontstaan. Daarom is de politieke partij zieltoegend, het parlement gemarginaliseerd en laveren bewindspersonen tussen de mythe van leiderschap en de realiteit van de terugtocht. Historisch heeft de democratie ook en misschien vooral een horizontale betekenis. Dan gaat het om democratie als een stelsel van checks and balances, van macht en tegenmacht, van meervoudigheid en variëteit. Dat begrip van democratie is nog nooit zo relevant geweest als nu. Het sluit veel beter aan bij de horizontale en pluriforme verhoudingen van onze samenleving zonder dat het de vaak naïeve en soms gevaarlijke illusie van de directe democratie koestert.

Het is een rijk alternatief voor het nostalgisch verlangen naar een politiek van het centrum en de piramide. In die zin is horizontalisering inderdaad een vervolmaking van de democratie - in alle voorlopigheid natuurlijk (Frissen, 2005).

Van der Aa en Konijn geven aan dat ketens een nieuwe bedreiging kunnen vormen voor democratische verantwoording. Ketens kunnen leiden tot een ontwikkeling waarin instellingen zich onttrekken aan de controle van hun bestuurders omdat ze horizontale verbindingen aangaan. Het is dus van groot belang in het kader van sturing en verantwoordelijkheden heldere afspraken te maken over wie waarvoor verantwoordelijk is in de ketensamenwerking (Van der Aa & Konijn, 2001).

4.2.2 Economische ontwikkelingen

Op 4 oktober 2005 gaf Frank Kalshoven, econoom en columnist van de Volkskrant, op het symposium Praktische Keteninformatisering een aantal trends aan in de samenleving aan die de noodzaak van ketensamenwerking duidelijk maken. Kalshoven ziet dat de publieke sector onder druk staat en dat de druk in de toekomst alleen nog maar toeneemt. Hij ziet de volgende trends:

- De samenleving wordt steeds heterogener. Dat betekent dat het voor de overheid steeds moeilijker wordt om effectief beleid te maken aangezien doelgroepen moeilijk zijn te identificeren;
- De vergrijzing van de samenleving tot een grotere vraag aan de publieke sector;
- Het uitvoeren van beleid wordt steeds duurder;
- Belastingheffing wordt steeds schadelijker. Nederlandse heffingen zijn voor de internationale aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsland voor bedrijven concurrentiebedreigend;

Zijn conclusie is dus dat de belastingeuro duurder wordt en dat bij uitgeven van deze euro door de staat minder rechtvaardigheid wordt gekocht.

Op basis van deze trends stelt Kalshoven dat de Nederlandse overheid moet kiezen voor 'laten' en 'doen'. Bij 'laten' gaat het om de grote efficiency die te behalen is. Deze kan paradoxaal genoeg behaald kan worden door uit te gaan van homogener beleid als reactie op een heterogenere samenleving. Denk bijvoorbeeld aan deregulering een basis ziektekostenverzekering e.d.

Wat betreft 'doen' gaat het om de kleine efficiency die te behalen is. Dit kan met beleid dat vraaggestuurd, specifiek en uitvoeringsgestuurd is. Burgers hebben namelijk de informatie, specifiek beleid is zuinig en uitvoerders hebben de kennis, informatie en kunde. Ingrijpen in productieprocessen in de publieke sector mag anno 2005 dus alleen:

- als de prijs van de publieke dienst daalt,
- of als de kwaliteit in de ogen van de burger stijgt bij gelijkblijvende kosten.

Als aan een van bovenstaande voorwaarden is voldaan kan ketenmanagement een bijdrage leveren aan de kleine efficiency.

4.3 Businessmodellen voor ketens en netwerken

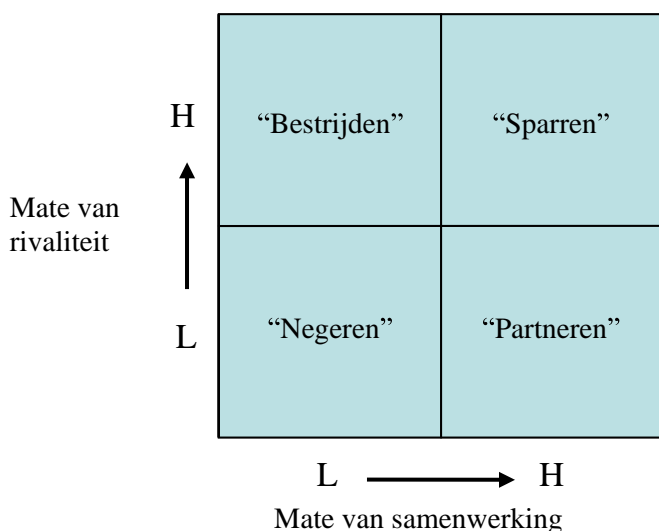
Ketens en netwerken zijn op verschillende manieren te organiseren. In de publieke sector hebben De Wit en Meijer hiernaar onderzoek gedaan. Zij komen met een aantal businessmodellen die gehanteerd kunnen worden voor sturing en samenwerking in ketens. Onder een businessmodel wordt kortweg niet een organisatiemodel verstaan, maar een manier waarop men wil werken, zaken wil doen in termen van middelen, processen, posities en relaties.

Uitvoeringsorganisaties in een keten worden geconfronteerd met het dilemma dat zij een grote mate van *zelfstandigheid* (rivaliteit) willen behouden, maar tegelijkertijd ook aangewezen zijn op een hoge mate van *verwevenheid* (samenwerking). Zij noemen dit de paradox van rivaliteit en samenwerking. De kenmerken vanuit het rivaliteits- en samenwerkingsperspectief zien er als volgt uit:

Nadruk op:	Rivaliteit boven samenwerking	Samenwerking boven rivaliteit
Succesvolle organisaties	Separate organisaties	Organisaties ingebed in netwerken
Organisatiegrenzen	Helder en scherp	Wazig en poreus
Voorkeurspositie	Onafhankelijkheid	Wederzijdse afhankelijkheid
Interacties leiden tot	Zero-sum (win/lose)	Positive-sum (win/win)
Allianties	Op tijdelijke basis	Duurzame partnerships
Samenwerkingsbasis	Macht en calculatie	Vertrouwen en wederkerigheid

(De Wit, Meijer en Breed, 2000)

Organisaties kunnen goed inzicht krijgen in de perspectieven rivaliteit en samenwerking in de keten waarin zij functioneren door de rivaliteits- / samenwerkingsmatrix in te vullen. Deze matrix die beide perspectieven met elkaar combineert, stelt een organisatie in staat om zichzelf te positioneren ten opzichte van strategisch relevante medespelers in het netwerk waarin zij zich bevindt. Een organisatie kan hiermee haar netwerkstrategie voorbereiden doordat het zich op een structurele en consistente manier een beeld kan vormen van de huidige situatie en ook wat de toekomstig gewenste positie is. Uiteraard kan de matrix verschillende resultaten opleveren t.a.v. verschillende taken van een organisatie in de keten. De matrix is opgenomen als figuur 1: de rivaliteits- / samenwerkingsmatrix.



Bij “Bestrijden” heeft de organisatie altijd (gedeeltelijk) tegenstrijdige belangen ten opzichte van de ander en zal daarom zo veel mogelijk een gepaste afstand bewaren en een assertieve houding aannemen in geval van interactie.

Bij “Partneren” daarentegen, zijn er gedeelde belangen. De betrokken organisaties stemmen daarom hun strategieën op elkaar af om een zo groot mogelijke meerwaarde door samenwerking tot stand te brengen.

Bij “Negeren” is er sprake van organisaties die wel in een netwerk aanwezig zijn, maar die noch gedeelde noch tegenstrijdige strategische belangen hebben ten opzichte van de organisatie, die de analyse uitvoert.

Een organisatie zal dan ook zo weinig mogelijk tijd en energie besteden aan dit soort relaties.

Tenslotte is er het veld “Sparren”. In deze situatie zijn organisaties op elkaar aangewezen vanwege een hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid om de eigen organisatiedoelen te bereiken. Tegelijkertijd lopen de verschillende belangen en prioriteiten van de betrokken organisaties sterk uiteen. Kortom, de betrokken organisaties zijn tot elkaar veroordeeld. Deze positie in de matrix vormt een grote uitdaging voor organisaties omdat met dezelfde medespeler zowel samengewerkt moet worden en er tegelijkertijd een assertieve houding nodig is om voor de eigen belangen op te komen.

De Wit *cs.* hebben een vijftal business modellen ontworpen welke toegepast kunnen worden op ketens. In bijlage E zijn deze businessmodellen voor samenwerking in een keten opgenomen (De Wit, Rademakers en Goedmakers, 2001).

Een aantal andere kenmerken van een business- of besturingsmodel voor ketens worden door Zuurbier (Zuurbier, 1994) belicht. Een typologie van besturingsconcepten voor ketens zou er als volgt uit kunnen zien:

1. Een eenvoudige besturing van transacties via contracten, afgedwongen door een stelsel van juridische sancties; de informatie-uitwisseling voor de besturing richt zich specifiek op die transacties die in het contract zijn overeengekomen.
2. Een besturing van transacties op basis van gemeenschappelijke beleidsuitgangspunten, vastgelegd in contracten, afdwingbaar door een stelsel van juridische sancties; de informatie-uitwisseling richt zich op de processen van beleidsvorming en –uitvoering.
3. Een besturing van transacties op basis van gemeenschappelijke uitgangspunten, met delegering van bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan delen van de keten. Het stelsel van afspraken en organisatorische regelingen is vastgelegd. Sancties en gedragsnormen vormen de basis van de relaties tussen de ketendeelnemers. Informatie-uitwisseling richt zich op processen van beleidsvorming en –uitvoering.
4. Een besturing van transacties op basis van een gemeenschappelijk beleid. Processen van beleidsvoering en –uitvoering zijn gemandateerd aan een ondersteunende organisatie, waarop ketendeelnemers toezicht houden. De ondersteunende ketenorganisatie delegeert eventueel bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar delen van de keten en richt de informatie-uitwisseling in die zin in.

De businessmodellen van De Wit & Meijer benaderen vooral de strategische positie van partijen ten opzichte van elkaar. Zuurbier benadert zijn businessmodel meer vanuit verschillende manieren van besturing van transacties.

4.3.1 Besluitvorming in ketens

Naast het kiezen van een businessmodel voor een keten zal er in een keten een vorm van besluitvorming moeten plaatsvinden. Grijpink draagt hiervoor in zijn boek *Informatiestrategie voor ketensamenwerking* een besluitvormingsmodel voor: het grabbeltonmodel van March & Olsen (Grijpink 2002). Dit model kan gebruikt worden voor complexe besluitvorming op collectief niveau als zo'n besluitvormingsproces gekenmerkt wordt door:

- onduidelijke, tegenstrijdige of instabiele doelstellingen;

- onduidelijkheid over welke aanpak een probleem kan oplossen;
- onduidelijkheid over wie aan de besluitvorming (moeten) deelnemen.

Het resultaat van de besluitvorming is dan afhankelijk van een door het toeval bepaalde combinatie van vier onderling onafhankelijke groepen elementen:

- problemen;
- oplossingen;
- deelnemers;
- beslissituaties.

Er is dus niet sprake van een rationele besluitvorming waarin probleem en oplossing een causaal verband kennen. Effectiviteit vormt evenmin een relevant criterium voor de uitkomst van groepsbesluitvorming. Tevens suggereert deze manier van besluitvorming dat een belangrijk probleem in de praktijk vaak geleidelijk wordt opgelost, door beslissingen over belangrijke deelproblemen.

4.4 Ketens en informatisering

In veel ketens is de informatie-uitwisseling tussen onderdelen van die keten een belangrijk onderwerp. In een keten wordt door meerdere organisaties samengewerkt om een ketenproduct of -dienst te realiseren. De in paragraaf 4.2 genoemde maatschappelijke ontwikkelingen leiden ertoe dat er nieuwe eisen gesteld worden aan de informatie-uitwisseling binnen een keten.

Jan Grijpink is bijzonder Hoogleraar Informatiekunde aan de Universiteit van Utrecht. Hij definieert keteninformatisering als het antwoord op de vraag hoe men op het goede moment in een werkproces de juiste gegevens van elders bij elkaar krijgt. Daarbij wordt gekozen voor een gemeenschappelijke informatie-infrastructuur voor het kanaliseren en sturen van de noodzakelijke gegevens.

Hij stelt daarbij dat het dominante ketenprobleem de keten bepaalt voor keteninformatisering. Aan de hand van dit dominante ketenprobleem kan worden nagegaan welke schakels in de keten en welke partijen echt onmisbaar zijn voor de oplossing van het ketenprobleem.

De methode keteninformatisering van Grijpink kent een managementaspect en een maatschappelijk aspect. Bij het managementaspect valt het accent op stroomlijning van de informatie-uitwisseling binnen en tussen bedrijfsketens, met de bedoeling ketenuitval en fouten structureel te voorkomen. Bij het maatschappelijke aspect valt het accent op afscherming van gegevens om structureel te voorkomen dat gegevens in onbevoegde handen vallen.

In veel informatiseringstrajecten wordt vaak gehandeld vanuit het principe 'Eerst organiseren, dan automatiseren'. Jan Grijpink stelt dat bij ketens het omgekeerde geldt. Informatisering op basis van een kale infrastructuur biedt de mogelijkheid om gegevensuitwisseling mogelijk te maken tussen ketenpartners waarbij duidelijke afspraken worden gemaakt over verantwoordelijkheden en bevoegdheden t.a.v. de gedeelde informatie (Grijpink, 1999 en 2002).

In de vreemdelingenketen wordt gebruik gemaakt van de inzichten van Grijpink voor het organiseren van een informatie-infrastructuur. Deze infrastructuur, de BasisVoorziening Vreemdelingen (BVV) betreft anno 2005 een viertal registers met gegevens die ketenpartners met elkaar uitwisselen. De BVV wordt beheerd door de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen van het Ministerie van Justitie.

4.5 Samenwerking

Samenwerking in ketens is geen sinecure. Er zijn nogal wat negatieve prikkels die overwonnen moeten worden om te kunnen spreken van effectieve ketensamenwerking. Beemer & Roost achten de belangrijkste hierin:

1. multi-ketencliënten;
2. partijen als knooppunten in diverse ketens;
3. sterke professionele culturen;
4. beperkte handelingsruimte door geformaliseerde taakverdeling;
5. veel sturende partijen met eigen sturingsprikkels.

Ad 1) Multi-ketencliënten worden vanuit verschillende publieke ketens benaderd, en het blijkt niet gemakkelijk de verschillende interventies zo op elkaar af te stemmen dat een daadwerkelijke integrale en effectieve aanpak tot stand komt.

Ad 2) Veel publieke organisaties opereren in meerdere ketens. De politie heeft bijvoorbeeld taken in de strafrechtketen, de asielketen en de keten van psychiatrische patiënten. Het is niet gemakkelijk om al die posities tegelijkertijd te optimaliseren.

Ad 3) De publieke sector is sterk functioneel georganiseerd. Alle specialisten zitten bij elkaar in één organisatie. Dit zorgt voor een sterke cultuur, en dientengevolge voor afstand met andere beroepsgroepen, ook als ze deel uitmaken van dezelfde keten.

Ad 4) In tegenstelling tot het bedrijfsleven zijn veel bevoegdheden, en ook werkprocessen voor een belangrijk deel formeel en vaak bij Wet beschreven. Wetswijzigingen hebben veel voeten in de aarde en daarom wordt er veelal gekozen om te werken binnen bestaande wettelijke kaders.

Ad 5) De integrale keten wordt bestuurd door een waar netwerk van sturingsactoren, en dat netwerk produceert een indrukwekkende hoeveelheid sturingsprikkels, waarvan de keteneffecten soms tegenstrijdig zijn, en op zijn minst onbekend (Beemer & Roost, 2003).

4.6 Visie op de literatuur

De in dit hoofdstuk opgenomen literatuur heeft mij de volgende inzichten opgeleverd:

De relevante literatuur die ik gevonden heb, geeft inzichten vanuit verschillende invalshoeken. Van der Aa & Konijn en Beemer & Roost benaderen ketens vanuit de casuïstiek van de werkvloer waarin de cliënt centraal staat. Zij zien vanuit de praktijk dat de cliënt niet altijd centraal staat en trachten vanuit het denken vanuit de cliënt het proces zo te organiseren dat de dienstverlening aan de cliënt optimaal wordt. Mijns inziens is dit een rationele benadering, die navolging verdient. Deze benadering vergt echter wel een bepaalde kwaliteit en visie op bestuurlijk niveau, zonder welke op de werkvloer de keten niet effectief georganiseerd kan worden.

Daarnaast geldt dat zeker op het bestuurlijke niveau de ratio vaak niet de doorslag geeft. Het besluitvormingsmodel van March & Olsen laat dit zien. Dit lijkt vanuit de ratio wellicht suboptimaal, maar ook bij deze aanpak worden er op de langere termijn oplossingen geïmplementeerd die een effectief antwoord zijn op het kernprobleem.

De Wit en Meijer benaderen ketens meer vanuit een organisatiekundig perspectief. Zij bieden een aantal modellen voor ketensturing en –samenwerking. Afhankelijk van de mate van rivaliteit en samenwerking tussen ketenpartners kan een passend model gekozen worden voor overleg en besluitvorming.

De negatieve prikkels die Beemer & Roost benoemen die overwonnen moeten worden voor effectieve samenwerking in een keten benadrukken des te meer dat het geen sinecure is om goed samen te werken.

Ik acht voornoemde literatuurbijdragen consistent ten aanzien van ketens. Hoewel elke auteur een andere invalshoek hanteert, zie ik geen tegenstrijdigheden in de constatering van de auteurs en ik onderschrijf de constatering van de auteurs.

Vanuit mijn praktijkervaring bij COA herken ik veel van de theorie in de praktijk. Ik zie dat de ontwikkeling van de vreemdelingenketen gestaag vorm krijgt en dat het vertrouwen tussen ketenpartners en Ministerie groeit. Het is wel een weg van lange adem. De eerste schetsen van een ketenarchitectuur voor de informatievoorziening in de vreemdelingenketen en de daadwerkelijke realisatie daarvan beslaan een periode van ca. 5 jaar. Toch zie ik dat dit soort investeringen zeker de moeite waard zijn.

Een integrale visie op ketens waarin deze literatuur tot één samenhangend geheel samenkomt ben ik niet tegengekomen. Ik hanteer hier het begrip integrale visie omdat ik vanuit de verschillende invalshoeken op zoek ben naar een totaalbeeld van ketens en haar werking. Voor een integrale visie op ketens is naar mijn mening het onderwerp nog te nieuw. Er dient nog meer onderzoek plaats te vinden. Tevens zijn er mijns inziens nog niet zo veel ervaringen opgebouwd met ketens en is het denken in ketens nog redelijk nieuw voor overheidsorganisaties. Uitwisseling van ervaringen in symposia en congressen acht ik zeer waardevol. Het platform ketens en netwerken heeft een eigen website met allerhande materialen over ketens. Dit platform stimuleert en organiseert ook regelmatig symposia en congressen op het gebied van ketens.

4.7 Samenvatting hoofdstuk

Dit hoofdstuk behandelt relevante literatuur op het gebied van ketens. Allereerst wordt het begrip keten gedefinieerd en welke motieven er zijn voor ketenvorming. Vervolgens is een aantal maatschappelijke ontwikkelingen opgenomen die de aandacht voor overheidsketens verklaren. Daarop volgt relevante literatuur welke kijkt naar de besturing van overheidsketens. Diverse businessmodellen voor ketens passeren de revue. Besluitvorming in ketens is uitgewerkt en er is speciale aandacht voor informatisering in ketens welke een motor is voor ketensamenwerking. Om aan te geven hoe moeilijk samenwerking in ketens is, is een aantal tips opgenomen om te komen tot effectieve samenwerking. Tot slot is mijn bespiegeling opgenomen t.a.v. de literatuur.

5 Interviews vreemdelingenketen

In dit hoofdstuk treft u de resultaten aan van een aantal interviews, welke gehouden zijn met relevante personen, welke iets kunnen zeggen over de sturing en samenwerking in de vreemdelingenketen. Deze personen acteren voornamelijk op bestuurlijk niveau. Er is bewust gekozen voor een beperking op het bestuurlijke niveau aangezien hier de basis ligt voor de samenwerking. Een uitwerking naar tactisch en operationeel niveau kan zeker ook interessant zijn, maar maakt geen onderdeel uit van deze scriptie.

Het praktijkonderzoek is in deze scriptie opgezet aan de hand van een zestal interviews. Deze interviews kunnen conform de critical incident methode inzicht geven in de verschillende beelden die partijen kunnen hebben t.a.v. de sturing en samenwerking in de vreemdelingenketen.

De keuze is gevallen op een aantal partijen vanuit vier invalshoeken:

1. drie visies vanuit ketenpartners in de vreemdelingenketen;
2. één visie vanuit een andere keten op de vreemdelingenketen;
3. één visie vanuit het Ministerie van Justitie;
4. één visie van een wetenschapper.

5.1 Drie visies van ketenpartners

Drie partijen die van groot belang zijn voor het asielzoekervraagstuk binnen het Nederlandse vreemdelingenbeleid zijn de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), de Vreemdelingenpolitie (VP) en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers. Hieronder zijn de verslagen opgenomen van de interviews met deze partijen.

5.1.1 Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Nurten Albayrak is Algemeen Directeur van het COA en tevens lid van de CGV. Haar visie op de samenwerking en sturing in de vreemdelingenketen is de volgende.

In veel informatiseringstrajecten wordt vaak gehandeld vanuit het principe “Eerst organiseren, dan automatiseren”. Jan Grijpink stelt in zijn boek informatiestrategie voor ketensamenwerking dat bij ketens het omgekeerde geldt.

Albayrak herkent deze aanpak. Ketensamenwerking begint bij de informatievoorziening.

Keteninformatisering is voor ketensamenwerking een instrumentele aanpak die weinig of geen bedreigingen met zich meebrengt. Daarom kan dit succesvol zijn.

COA ziet al een voorbeeld van opnieuw organiseren in de vreemdelingenketen ontstaan. Het betreft het nieuwe project Directoraat-generaal Terugkeer. Hier worden verschillende terugkeertaken van ketenorganisaties samengevoegd en als één proces uitgelijnd.

Het bestuurlijke construct dat hier gekozen is, is echter nog niet helder. Er wordt gedacht aan een detacheringconstructie. Medewerkers van verschillende ketenorganisaties (met name IND, VP en Kmar) die binnen hun eigen organisatie terugkeeractiviteiten uitvoeren worden dan opgenomen in de projectorganisatie. Wie er echter dan gaat over deze nieuwe organisatie is nog niet duidelijk. Wil je deze onduidelijkheid oplossen dan is wellicht een wetsaanpassing nodig. Zoals het er nu uitziet zal de projectorganisatie tijdelijk bestaan, aanzien het aanpassen van wetgeving minimaal twee jaar doorlooptijd heeft.

De bedoeling is om het terugkeerproces als één proces te zien en inefficiënties in de keten er nu uit te halen. De wetgeving moet daar dan waarschijnlijk op aangepast worden.

De visie van Albayrak op de huidige samenwerking in de vreemdelingenketen in relatie tot de verwachte resultaten is als volgt. De ketenpartners hebben elk een diversiteit aan eigen taken en doelstellingen, die deels ketengerelateerd en deels organisatiespecifiek zijn.

De focus van de ketenpartners ligt nu met name bij de eigen doelstellingen. Om tot goede ketenresultaten te komen moet eerst naar een gemene deler gezocht worden die niet bedreigend is en voor ketenpartners een win-win situatie opleveren.

Op dit moment ligt de focus qua sturing in de vreemdelingenketen vooral op productiecijfers (output). De focus moet echter daarnaast veel meer komen te liggen op de werkprocessen (de throughput). Verdere uitlijning van de werkprocessen, en dan met name op de schakelpunten tussen ketenpartners moet de gemene deler zijn. Hierbij is bestuurlijke veiligheid een randvoorwaarde.

De belangen (het beleid) van de Minister staan op dit moment centraal. Dit is mede ingegeven door de aard van het huidige vreemdelingenbeleid dat uitgevoerd wordt.

Wat betreft de opdrachtgevende rol van het ministerie van Justitie ziet Albayrak op dit moment teveel directies binnen het Ministerie die zich bemoeien met de sturing van de vreemdelingenketen. Daarbij zijn de rollen niet duidelijk. De kwaliteit van het opdrachtgeverschap naar de vreemdelingenketen is op dit moment onvoldoende. Vanuit hiërarchische sturing wordt veelal het principe "ik betaal, dus ik bepaal" gehanteerd. Een visie op waar de keten heen moet bewegen en hoe dit te doen ontbreekt.

COA investeert zelf ook in de vreemdelingenketen. Het COA reorganiseert op het moment haar bedrijfsvoering. In de nieuwe organisatie die per 1 januari 2006 ontstaat, is aandacht voor de keten belegd bij het Bureau Algemeen Directeur en bij de directie Beleid & Juridische Zaken. Deze laatste directie dient een groot deel van haar aandacht te besteden aan de externe omgeving van het COA.

Op bestuurlijk niveau zijn de één op één contacten tussen ketenpartners nog matig ingevuld. Alleen met de IND vindt regulier overleg plaats. Dit verdient zeker uitbreiding.

Albayrak acht het verstandig de huidige manier van samenwerking en sturing in de vreemdelingenketen voorlopig te handhaven. Het zelfsturend vermogen van ketenpartners moet wel meer ontwikkeld worden. Dilemma's in de keten zijn nu nog niet bespreekbaar. Daar moet ontwikkeling op komen (schakelpunten). De bestuurlijke arrangementen die nu gekozen zijn kunnen de komende jaren nog veranderen (ZBO-status, agentschapstatus etc.). Deze zijn echter niet van invloed op de samenwerking. Ook de komende jaren zullen de belangen van de Minister centraal staan. Alleen is de vraag waar de focus van de Minister in haar beleid op zal liggen (denk aan nieuw kabinet). Over 5 tot 10 jaar is de verwachting dat bijvoorbeeld het vreemdelingenvraagstuk veel meer vanuit het perspectief van arbeidsmigratie ingegeven wordt. Daarmee komt de beleidsfocus te liggen van 'last' naar 'lust'. Het afgelopen decennium was opvang een beleidsdoelstelling van de kabinetten. Dat is niet meer aan de orde.

5.1.2 Immigratie- en Naturalisatiedienst

Roelof Dalstra is Informatiemanager bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst en tevens lid namens de IND in de Stuurgroep KetenInformatisering. Zijn visie op de samenwerking en sturing in de vreemdelingenketen is de volgende.

In veel informatiseringstrajecten wordt vaak gehandeld vanuit het principe “Eerst organiseren, dan automatiseren”. Jan Grijpink stelt in zijn boek informatiestrategie voor ketensamenwerking dat bij ketens het omgekeerde geldt.

Dalstra deelt de mening van Jan Grijpink. In de vreemdelingenketen participeren vele onderdelen met een eigen verantwoordelijkheid met daaraan gekoppeld een eigen verantwoordelijkheidsgebied. Hierdoor is de noodzaak tot automatiseren (in dit geval op elektronische wijze informatie uitwisselen over individuele vreemdelingen) ook het grootst. Een goed functionerende informatiehuishouding kan dan de basis vormen voor verdere organisatorische samenwerking.

Dalstra ziet als belangrijkste voorbeeld van opnieuw organiseren in de vreemdelingenketen de ‘separate terugkeerorganisatie’ die in 2006 tot stand zal komen. Met name op het gebied van terugkeer spelen vele ketenpartners een rol. Door onvoldoende samenwerking is door de Minister besloten dit probleem op te lossen door er een separaat organisatieonderdeel voor in het leven te roepen. De toegevoegde waarde van dit nieuwe organisatieonderdeel zit in de eenduidige aansturing van de vele partners. Het betreft daarbij zowel de eenduidigheid in aansturende functionarissen, als de eenduidigheid in beleid en werkinstructies.

De opdrachtgevende rol van het ministerie van Justitie ziet Dalstra als volgt. De IND is een onderdeel van het Ministerie van Justitie, en als zodanig wordt de opdrachtgevende rol als natuurlijk ervaren voor het eigen organisatieonderdeel. Voor de keten is een enkelvoudige opdrachtgever een absoluut uitgangspunt om tot snelle verbeterde samenwerking tot komen.

Naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer over het functioneren van de IND en de vreemdelingenketen gaat de IND met SVB een twinningrelatie aan om te bezien of IND bepaalde best practices van de SVB kan overnemen in haar bedrijfsprocessen.

De IND ziet gelijkenis tussen de SVB filosofie en het nieuwe denken van de IND waarin de logistiek centraal staat (vroeger was dat de juridische inhoud). Op grond van dit uitgangspunt is het niet moeilijk om naar processen te kijken in termen van dejuridificering en bulkverwerking (bijvoorbeeld verlengingen) en risicoprofielen (fraude bestrijding). Hierdoor zal de IND ook in staat zijn haar taak met betrekking tot handhaving beter uit te voeren.

De afhankelijk van de vreemdelingenketen voor het behalen van haar resultaten is voor de IND beperkt. Het succes van de IND is te meten in de doorlooptijden van de beschikkingen en de snelheid en juistheid van de titels voor vreemdelingen. Dit zijn op zich redelijk autonome processen op grond waarvan ketenpartners al dan niet activiteiten zullen gaan verrichten. De IND is de grootste leverancier van gegevens aan de BVV.

De afhankelijkheid is in principe vastgelegd in het Protocol Identificatie en Labelling (een set van procesafspraken tussen ketenpartners in de vreemdelingenketen). De belangrijkste consequenties zijn:

- het feit dat de gemeenten en VP identificerende partners zijn, en de IND een registrerende partner is;
- de verblijfsgegevens van de vreemdeling (COA en gemeenten).

Wat betreft de huidige samenwerking in de vreemdelingenketen in relatie tot de verwachte resultaten merkt Dalstra op dat de samenwerking in de vreemdelingenketen van de grond begint te komen. Naar zijn idee heeft de wat minder snelle wijze waarop dit tot stand is gekomen erg te maken met de stappen die alle partners op de een of de andere wijze de afgelopen jaren hebben doorgemaakt. Het vervangen van de papieren administratie door een vorm van elektronische administratie heeft het nodige gevergd van de partners. Nu deze vormen van elektronische administratie hun end-of-life hebben bereikt en er ook een maatschappelijke druk ontstaat op betere samenwerking, kan dit de samenwerking in de vreemdelingenketen en haar automatisering slechts bevorderen.

Qua belangen staat de tijdige en juiste uitvoering van de wet- en regelgeving centraal in de vreemdelingenketen.

De IND investeert fors in de vreemdelingenketen. De afgelopen maanden is vanuit het HIP-project (IND opdrachtgever) dat ook sterk naar voren gekomen. Het project bestaat uit de volgende hoofdbestanddelen:

- herstel van fouten in de programmatuur;
- synchronisatie van persoonsgegevens in de keten van de GBA en BVV naar de IND;
- synchronisatie van titels van de IND naar de GBA en BVV.

Met betrekking tot de synchronisatie aspecten gelden de afspraken in de vreemdelingenketen. Dit betekent dat de SCV daarin de regierol uitvoert.

De investering die de IND in de vreemdelingenketen doet vindt plaats op persoonsniveau maar ook op gegevensniveau en technisch niveau. In de toekomst zal dit verder worden geïntensiveerd.

De toekomst van de huidige samenwerking en sturing in de vreemdelingenketen zal zich naar aller waarschijnlijkheid richten op duidelijker scheidslijnen tussen de taakgebieden van de partners opdat de samenwerking zich kan richten op eenduidig vormgegeven interactie vlakken.

5.1.3 Vreemdelingenpolitie

Leen Diepenhorst is Korpschef van de politie in Friesland en tevens plaatsvervangend lid van de CGV namens de Vreemdelingenpolitie. Zijn visie op de samenwerking en sturing in de vreemdelingenketen is de volgende.

Kijkend naar de samenwerking in de vreemdelingenketen triggerde Diepenhorst op het begrip samenwerking. Hij vindt samenwerking een containerbegrip. Samenwerking betekent zeker niet het mixen van verantwoordelijkheden, met als uitkomst dat niemand meer verantwoordelijk is. Het gaat juist om het samen werken aan ketenresultaten vanuit vastomlijnde verantwoordelijkheden en bevoegdheden van iedere afzonderlijke ketenpartner. Een betere keteneffectiviteit dus, op basis van toenemende kwaliteit van de werkzaamheden van de diverse ketenpartners.

De Minister van Vreemdelingenzaken & Integratie kan ingevolge de bepalingen van de Vreemdelingenwet aanwijzingen geven aan de Politie. Dit is echter geen hiërarchische bevoegdheid, waarop bij onvoldoende opvolging een sanctiemogelijkheid is gegeven.

De Minister van V&I kan ook niet rechtstreeks prestatieafspraken maken met de politie. Dit kan alleen als het Ministerie van Binnenlandse Zaken deze afspraken opneemt in de gesprekken over de prestatieconvenanten met de politiekorpsen en die afspraken ook daadwerkelijk in de convenanten worden vastgelegd. Daarnaast is het moeilijk om prestatieafspraken te maken met de politie over aantallen verwijderingen van vreemdelingen door de politiekorpsen. De afhankelijkheid van de politie in dit proces loopt op onderdelen naar verschillende ketenpartners. Een voor de politie goede prestatie-indicator is een bijdrage in het ketenproces die door de politie zelfstandig moet en kan worden verricht en wordt afgerond. Vanuit die gedachte is de identiteitsvaststelling van de vreemdeling als indicator voor de politie gekozen.

De Politie bestaat uit 25 onafhankelijke korpsen. Deze korpsen hebben in de Raad van Hoofdcommissarissen thematisch portefeuilles benoemd. Zo bestaat er dus ook een portefeuille vreemdelingenzaken.

De portefeuillehouder vanuit de Politie in de vreemdelingenketen heeft geen mandaat om afspraken te maken; hij heeft een vertegenwoordigende functie. Voor fiattering dienen alle 25 korpsen te zorgen. Dit kan soms de realisatie van ketenresultaten bemoeilijken.

Wat betreft de resultaten van de huidige samenwerking in de vreemdelingenketen merkt Diepenhorst op dat de ketengerichtheid de afgelopen vijf jaar enorm is toegenomen. Vijf jaar geleden zaten ketenpartners in de

vreemdelingenketen niet met elkaar aan tafel. Overleggen zijn nu, eigenlijk mar een paar jaar later, geïnstitutionaliseerd en niet meer weg te denken.

Qua resultaten valt daarbij te denken aan:

- inzicht in elkaars materie, problemen, sterke kanten, etc.
- de eigen afhankelijkheid ten opzichte van de keten is zichtbaar geworden;
- de onderlinge afhankelijkheid binnen de keten is zichtbaar geworden.

In veel informatiseringstrajecten wordt vaak gehandeld vanuit het principe “Eerst organiseren, dan automatiseren”. Jan Grijpink stelt in zijn boek informatiestrategie voor ketensamenwerking dat bij ketens het omgekeerde geldt. Diepenhorst merkt hierover op dat de behoefte aan structurering in de vreemdelingenketen wordt onderkend. Tevens wordt de ICT-infrastructuur als onderlegger gezien. Hij herkent dus deze aanpak en ondersteunt deze ook vanuit de VP.

Naar aanleiding van vragen over de bevindingen van de Algemene Rekenkamer in het rapport over het functioneren van de IND en de vreemdelingenketen merkt Diepenhorst het volgende op:

Op beleidsniveau dienen de bestuurders één geluid naar hun achterban te geven. Als aan deze randvoorwaarde is voldaan zijn er op operationeel niveau meestal geen belemmeringen. Hier is op dit moment echter nog onvoldoende sprake van.

Daarnaast is er vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken volop decentralisatie gepropageerd. Dit heeft zich vertaald in veel lokale autonomie voor gemeenten bijvoorbeeld. Het Ministerie van Justitie is echter traditioneel meer een ministerie dat gelooft in het model van hiërarchische sturing. Hier botsen twee “scholen” van besturingsconcepten. Als men hier niet goed afstemt en op één lijn komt blijven er twee werkelijkheden bestaan: de beleidswerkelijkheid van de ministeries en de uitvoeringswerkelijkheid van de praktijk.

Het is zaak om op bestuurlijk niveau tegenstrijdigheden in doelstellingen te verwijderen.

De focus van het vreemdelingenbeleid krijgt in de vreemdelingenketen anno 2005 echter wel een wat eenzijdig accent op verwijdering en terugkeer. Terugkeer staat centraal in de belangstelling. Vandaar ook dat dit hoog op de agenda van SCV staat. De reguliere vreemdeling komt echter niet meer, althans veel minder op de agenda van de ketenpartners.

De IND staat nu weer in de schijnwerpers als gevolg van het rapport van de Algemene Rekenkamer. De IND heeft te maken gehad met de ene reorganisatie na de andere. Enige vorm van bestending is daarmee niet of nauwelijks te realiseren.

De IND moet wel de tijd gegund worden om verbeteringen te realiseren. Vandaag de dag geeft de incidentgedreven manier van handelen van de politiek dit soort organisaties echter niet de tijd om aan een bestendige bedrijfsvoering te werken.

5.2 Een visie vanuit een andere keten

Erry Stoové is voorzitter van de Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De SVB is mede uitvoerder van de Wet structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI). De zogenaamde SUWI-keten (CWI, UWV, gemeentelijke sociale diensten en SVB) heeft een vergelijkbaar samenwerkingsverband t.a.v. ICT en informatievoorziening als de in hoofdstuk 3 genoemde samenwerking in de vreemdelingenketen. Erry Stoové kent de vreemdelingenketen van nabij. Hij is tot 2002 Algemeen Directeur van het COA geweest. In 1995 was hij overheidsmanager van het jaar. Aangezien hij beide ketens van nabij kent en hierin acteert als bestuurder is hij een interessante partij om te interviewen.

In september 2005 is het rapport van de Algemene Rekenkamer uitgekomen over het functioneren van de IND en de vreemdelingenketen. Groot probleem dat in dit rapport aangestipt wordt betreft de doorlooptijden

van dossiers en de kwaliteit van de gegevens van de dossiers bij de IND en in de vreemdelingenketen als geheel. De president van de Algemene Rekenkamer heeft naar aanleiding van dit rapport bezien of er uitvoerende overheidsdiensten zijn die met vergelijkbare processen te maken hebben. Na onderzoek bleek dat de SVB als 'best practice' aan te merken valt.

SVB is een 'best practice' als organisatie en in haar keten om de volgende redenen: SVB heeft haar dienstverlening en dus haar processen ingericht op toegevoegde waarde creëren naar de burger toe. De burger staat dus centraal. Daarbij is het belangrijk dat doorlooptijden zo kort mogelijk zijn. De SVB hanteert in haar processen naar de burger toe zo min mogelijk schakels. Wel kent de SVB veel ICT-koppelingen". (bijv. aanvraag Anw-pensioen).

Tevens werkt de SVB proactief. Als de SVB bijvoorbeeld een bericht van de GBA krijgt van overlijden van een burger, dan wordt er aan de nabestaanden een brief gestuurd met een aanvraagformulier voor de aanvraag van een Anw-pensioen.

De SVB bestaat sinds 1901 als zelfstandige organisatie. Een bedrijfsmatige oriëntatie is daarom steeds leidend geweest voor de inrichting van bedrijfsprocessen. Door de jaren heen heeft de SVB veel ervaring opgedaan en een lang ontwikkelpoor.

In de werk- en inkomenketen waar de SVB in opereert zijn afspraken gemaakt tussen ketenpartners. Partners bouwen op gegevens van anderen en leggen deze niet zelf vast indien een andere partij ze al vastlegt.

De SVB-processen en de IND-processen lijken erg op elkaar. Bij beide organisaties gaat het proces van aanvraag tot beschikking. Daarom hebben we vervolgens op verzoek van de Algemene Rekenkamer als SVB in samenwerking met de IND een actieplan opgesteld waarmee de IND haar functioneren kan verbeteren. Het is vervolgens aan de IND om vanuit de practices die de SVB aanreikt een vertaling te maken naar de IND-processen en eruit te pikken wat nuttig is voor de IND.

Stoové ziet verschillen op het gebied van sturing en samenwerking tussen de vreemdelingenketen en de werk- en inkomenketen. De horizontale keten is in de werk- en inkomenketen veel verder ontwikkeld dan in de vreemdelingenketen. De ketenpartners hebben een manifestgroep 'innovatie in uitvoering' in het leven geroepen die onderling afspraken maken om de werkprocessen over de keten uit te lijnen, met de focus op een betere dienstverlening aan de burger. Deze manifestgroep is ontstaan uit een netwerksamenwerking. De bindende factor in deze keten is de ICT-factor ten aanzien van inkomensstromen. In de manifestgroep nemen de volgende partijen deel: Belastingdienst, Informatiebeheergroep, UWV, CWI, CVZ en SVB. Deze partijen brengen zelf mensen en middelen in om de keten als geheel te verbeteren. Partijen respecteren elkaars positie, maar schromen niet om verbeteringen in elkaars domein aan te dragen en hierop actie te nemen. Ministeries nemen niet deel in de besluitvorming en samenwerking van de manifestgroep. Aangezien de uitvoering door zelfstandige organisaties wordt vormgegeven en partijen zich voor een maatschappelijke taak gesteld zien is sprake van horizontale sturing c.q. samenwerking.

Deze samenwerking werkt alleen als de politiek en ministeries de bereidheid hebben om de uitvoering van beleid over te laten aan uitvoerende partners.

In de vreemdelingenketen wordt traditioneel gebruik gemaakt van hiërarchische sturing en er wordt gedacht vanuit centrale hiërarchische aansturing. Dit levert geen vertrouwen op. Tevens wordt de vreemdeling onvoldoende centraal gezet in de vreemdelingenketen. De focus is op de politiek. Als focus op de vreemdeling komt zal het gemakkelijker zijn om de dienstverlening te verbeteren en daarmee de doorlooptijden van beslissingen te verkorten. Ook in een keten waar de nadruk meer ligt op plichten, dan op

rechten is een focus op de doelgroep, in casu de vreemdeling, essentieel voor een goede werking van de keten en organisatie daarbinnen.

Stoové geeft aan dat horizontale samenwerking aan een effectieve keten specifieke eisen stelt aan de bestuurders.

Er is een nieuw type bestuurder nodig, welke:

- zijn focus richt op de toegevoegde waarde voor de burger;
- gericht is op het totale publieke domein;
- niet gebonden is aan het pluche van de eigen organisatie;
- wars is van machtsdenken.

5.3 Een visie vanuit het Ministerie van Justitie

Binnen het Ministerie van Justitie heb ik gekozen voor een interview met een partij die vorm geeft aan de huidige manier van samenwerking op het gebied van keteninformatisering en -informatievoorziening in de vreemdelingenketen. Het betreft de SCV, de coördinerende partij zoals benoemd in hoofdstuk 3.

Martine Vis is directeur van de SCV en vertegenwoordiger inde CGV namens de SCV. Benjamin Jansen is binnen de directie SCV verantwoordelijk voor het cluster keteninformatie. Onderstaand is de visie van SCV opgenomen op de samenwerking en sturing in de vreemdelingenketen.

De sturing en regiefunctie in de vreemdelingenketen zijn wat de SCV betreft als volgt belegd: SCV is verantwoordelijk voor de coördinatie van de vreemdelingenketen op een drietal terreinen.

Dit betreft:

- Op organisatorisch niveau de verbetering van bedrijfsprocessen in de vreemdelingenketen;
- Op cijfermatig niveau het verkrijgen van transparantie en eenduidigheid in managementinformatie over de vreemdelingenketen ter sturing van de keten;
- Op informatorisch niveau verbeteringen in de uitwisseling van operationele gegevens tussen ketenpartners met behulp van ICT.

De SCV geeft geen sturing aan de vreemdelingenketen. De sturing is een verantwoordelijkheid van de ketenpartners en de SCV samen. De regie wordt vormgegeven door gezamenlijk enkele doelen aan de horizon te bepalen. Vervolgens worden activiteiten ontplooid om deze doelen te bereiken. Deze aanpak creëert ruimte voor ketenpartners om invulling te geven aan het realiseren van deze doelen en creëert tevens houvast voor de ketenpartners aangezien er kaders zijn gedefinieerd.

SCV en ketenpartners hebben verschillende rollen afhankelijk van het onderwerp. SCV kan een sturende rol hebben, maar ook een toetsende rol.

SCV past de toetsende rol bijvoorbeeld toe bij het project biometrie / meldplicht dat door COA en Vreemdelingenpolitie wordt uitgevoerd. SCV toetst daarin of de ketenpartners de ketenafspraken naleven en of de belangen van andere ketenpartners hierin ook gediend worden.

De sturende rol heeft SCV onlangs bijvoorbeeld gekregen op verzoek van de IND. De IND heeft SCV verzocht de sturing op dit project voor schoning van dossiers over te nemen gezien het ketenoverstijgende karakter.

Qua samenwerking is geen onderscheid te maken tussen ketenpartners die binnen het Justitiedomein opereren en ketenpartners van daarbuiten. De SCV benadert ketenpartners op gelijke wijze. Wel is het zo dat SCV bij de ene organisatie om zaken gedaan te krijgen alleen top down zaken moet insteken vanuit de hiërarchie en dat bij andere organisaties dit op lagere niveau kan worden ingestoken.

De Politie en de Koninklijke Marechaussee zijn bijvoorbeeld organisaties waarbij een topdown benadering het beste werkt. IND en COA zijn bijvoorbeeld organisaties waarbij op lagere echelons afspraken gemaakt kunnen worden. De afstemming tussen de echelons van een ketenpartner onderling wisselt ook sterk. De ene organisatie heeft haar interne ketenafstemming goed op orde en bij de andere speelt de SCV ook een rol.

Wat betreft afstemming die ketenoverstijgend is maakt SCV onderscheid in “partners **in** de keten” en “partners **van** de keten”. Partners in de keten nemen deel aan de besluitvormingsstructuur waarin de CGV het hoogste orgaan is. Voor partners van de keten worden waar nodig aparte koppelingen gelegd middels stuurgroepen waar SCV de vreemdelingenketen in vertegenwoordigt.

De opdrachtgever en klanten van de SCV zijn de volgende:

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is opdrachtgever voor de SCV.

De ketenpartners zijn de klanten van de SCV. De focus van de SCV ligt daarbij op een bijdrage aan de realisatie van het vreemdelingenbeleid en niet op de individuele vreemdeling. Wel kan het zo zijn dat een situatie t.a.v. een individu kan leiden tot aanpassingen op systeemniveau. Dan heeft de keten en dus de SCV hier een rol in.

De SCV heeft de volgende mening over de bevindingen van de Algemene Rekenkamer in het rapport over het functioneren van de IND en de vreemdelingenketen:

Bevindingen Algemene Rekenkamer

De SCV herkent de bevindingen van de Algemene Rekenkamer t.a.v. het functioneren van de vreemdelingenketen. De aanbevelingen die gedaan worden zijn wat SCV betreft echter nog niet concreet genoeg. Daarnaast blijft het een gegeven dat de keten complex is en moeilijk stuurbaar.

Enkele voorbeelden om de weerbarstigheid van de praktijk te duiden:

Voorbeeld 1

Als er in Rotterdam een gecoördineerde actie plaatsvindt om illegalen op te pakken wat de nodige politie-inzet vergt en tegelijkertijd vindt er een voetbalwedstrijd plaats die uit de hand loopt waardoor de politie-inzet onmiddellijk elders noodzakelijk is, worden bepaalde realisaties in het kader van het vreemdelingenbeleid niet gehaald.

Voorbeeld 2

De Minister van V&I maakt met een bepaald niet Europees land afspraken om vreemdelingen te kunnen laten terugkeren naar hun land van herkomst. Tevens is er een belangrijke handelsdelegatie vanuit Nederland met dat land in gesprek om voor het Nederlandse bedrijfsleven belangrijke contracten af te sluiten. Dit land geeft vervolgens aan wel de contracten te willen sluiten, maar dan onder de voorwaarde dat de afspraken over vreemdelingen niet worden gemaakt. Dit wordt vervolgens ook het resultaat.

Dit geeft aan dat er vanuit verschillende beleidsdoelstellingen in de uitvoering keuzes moeten worden gemaakt die kunnen leiden tot realisatie van enkele, maar niet alle beleidsdoelen. Alleen de Minister-president kan in zo'n geval maatregelen nemen, want Ministers kunnen alleen aanwijzingen geven aan ketenpartners die buiten de eigen ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Op aanwijzingen zitten geen sancties.

Project DG Terugkeer

Een concrete ontwikkeling waar vanuit Justitie aan gewerkt wordt is het oprichten van een Project Directoraat Generaal voor Terugkeer. Dit is tevens een stap die de effectiviteit van de vreemdelingenketen moet verbeteren. Deze stap is specifiek gericht op het terugkeren van vreemdelingen.

Op dit moment voeren meerder organisaties vanuit huidige wetgeving taken uit op het gebied van terugkeer van vreemdelingen. Deze taken zijn soms identiek. Daarom is besloten om een projectorganisatie op te zetten die zal beginnen met een procesanalyse om het terugkeerproces uit te lijnen. Tevens zal deze projectorganisatie voorstellen doen ten aanzien van verbetering van het bedrijfsproces en ten aanzien van taken en bevoegdheden van de organisaties. De bedoeling is dat er een projectmatige uitvoeringsorganisatie voor terugkeer van vreemdelingen ontstaat. De doorlooptijd is 1 à 2 jaar. De voorstellen kunnen leiden tot aanpassing van wetgeving.

De resultaten van de samenwerking in de vreemdelingenketen tot nu toe zijn de volgende:

- De ketenpartners zijn er zich van bewust dat ze onderdeel uitmaken van een keten;
- De ketenpartners zijn zich bewust van ketenconsequenties van eigen handelen;
- Ketenpartners informeren elkaar van ontwikkelingen binnen de eigen organisaties.

De aanpak die nu gehanteerd wordt voor samenwerking in de vreemdelingenketen ziet de SCV ook in de toekomst werken. Het is een kwestie van lange adem. De resultaten tot nu toe betreffen bovengenoemde bullits, de verwachting is dat met deze aanpak de resultaten op het vreemdelingenbeleid de komende jaren kunnen worden behaald.

5.4 Een visie van een wetenschapper

Jan Grijpink is twee keer geïnterviewd. Het eerste interview richtte zich op de theorie achter de methode keteninformatisering en de toepassing hiervan binnen de vreemdelingenketen. Het tweede gesprek heeft plaatsgevonden nadat de overige interviews plaatsgevonden hadden en richtte zich op de verschillende inzichten die de geïnterviewde ketenpartners en SCV hebben opgeleverd. In beide interviews is met name de rol van Jan Grijpink als wetenschapper belicht.

Jan Grijpink is de geestelijk vader van de huidige manier van samenwerking op het gebied van keteninformatisering in de vreemdelingenketen. Hij is raadadviseur van het Ministerie van Justitie en werkzaam bij de directie Algemene Justitiële Strategie van dit Ministerie. Jan Grijpink is sinds 2004 tevens bijzonder hoogleraar Informatiekunde aan de faculteit Wiskunde en Informatica van de Universiteit Utrecht, mede ten behoeve van de faculteit der Rechtsgeleerdheid, met als leeropdracht Keteninformatisering in de Rechtstaat.

Eerste gesprek

Grijpink stelt dat ketensamenwerking pas ontstaat als er een dominant ketenprobleem is. Voor asielzoekers geldt bijvoorbeeld een dominant ketenprobleem. Vaak is de identiteit van de vreemdeling een probleem in de vreemdelingenketen. Dit dominante ketenprobleem bepaalt wat er voor die samenwerking nodig is aan informatie-infrastructuur. Daarom wordt op dit moment in de vreemdelingenketen gewerkt aan biometrische oplossingen ter identificatie en verificatie van vreemdelingen in Nederland.

Het dominante ketenprobleem is ook bepalend voor de vereiste coördinatie, samenwerking en sturing. In de vreemdelingenketen is het begrijpelijk dat men met verticale sturingsmodellen wil werken voor sturing van de hele vreemdelingenketen. Een aantal ketenpartners zijn eigen onderdelen van Justitie. Tegelijkertijd kan dan geconstateerd worden, dat dit weerstand oproept in de rest van de keten, zodat van tevoren niet in te schatten valt wat het effect op de keten als geheel is.

Tweede gesprek

Sturingsmodel

Verschillende geïnterviewde ketenpartners geven aan dat het Ministerie van Justitie een hiërarchisch sturingsmodel kent en dat dit de sturing en samenwerking in de vreemdelingenketen in de praktijk niet ten

goede komt (zie eerdere interviews). Wel kan opgemerkt worden dat dan het fenomeen van ‘bestuurlijke ongehoorzaamheid’ in de ogen van de andere partijen zijn intrede zou kunnen doen. Dit betekent dat de betrokken ketenpartners hun eigen inzichten en prioriteiten volgen vanuit hun perceptie dat ze de cliënt en het algemeen belang het beste dienen. Dit kan de effectiviteit van het uit te voeren beleid aantasten. Een ‘baas’ het naar de zin maken is geen overweging in ketenverhoudingen, tenzij het gaat om het bestrijden van een dominant ketenprobleem.

Uit de interviews met ketenpartners blijkt dat prestatieafspraken op ketenniveau moeilijk te maken en te realiseren zijn. Prestatieafspraken zijn volgens Grijpink tussen enkele partners onderling soms wel te maken, maar ketenbrede prestatieafspraken acht hij niet mogelijk.

Best practice

Op het moment helpt SVB de IND om haar processen op orde te brengen. Op initiatief van de Algemene Rekenkamer is SVB aangemerkt als een best practice op een vergelijkbaar proces in het publieke domein.

Bedrijfsvergelijkingen kunnen goed als instrument ingezet worden om verbeteringen in de bedrijfsvoering van een organisatie door te voeren. Het is echter wel zaak goed te kijken naar zowel overeenkomsten als verschillen. Deze dienen mee te wegen in de resultaten van een bedrijfsvergelijking en de aanbevelingen die hieruit volgen voor verbetering.

5.5 Samenvatting hoofdstuk

Interviews vormen de inhoud van dit hoofdstuk. De keuze is gevallen op een aantal bestuurders, een manager en een wetenschapper die bekend zijn met de vreemdelingenketen. Zij vertellen ieder vanuit hun eigen invalshoek hoe zij aankijken tegen de sturing en samenwerking in de vreemdelingenketen. De een spreekt vanuit praktijkervaringen, de ander vanuit een theoretisch kader.

6 Analyse

De in deze scriptie gebruikte literatuur geeft vanuit verschillende invalshoeken een beeld van ketens. De gehouden interviews geven specifiek inzicht in de vreemdelingenketen. Leidraad voor de analyse zijn de onderzoeksvragen, die opgenomen zijn in een tabel. Deze tabel is niet uitputtend qua invalshoeken, maar bevat de invalshoeken die in de vorige twee hoofdstukken aan de orde zijn geweest in combinatie met de onderzoeksvragen uit paragraaf 3.5.

6.1 Analysetabel

In onderstaande tabel zijn puntsgewijs aandachtspunten opgenomen. De analyse van deze aandachtspunten is op hoofdlijnen uitgewerkt in paragraaf 6.2, die antwoord geven op de onderzoeksvragen uit paragraaf 3.5.

Onderzoeksvraag	Literatuur	Interviews
1) Trends die om ketensturing vragen	<p>Kalshoven: <i>Economische ontwikkelingen</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ samenleving steeds heterogener ➤ uitvoeren beleid duurder ➤ belastingheffing schaadt concurrentiepositie Nederland ➤ vergrijzing vergroot beroep op overheid ➤ ingrijpen in bedrijfsprocessen publieke zaak indien kosten dalen voor burger of kwaliteit dienstverlening stijgt bij gelijkblijvende kosten <p>Van der Aa & Konijn: <i>Democratische ontwikkelingen</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ publieke verantwoording en prestatiedruk overheid ➤ kwaliteitseis burger ➤ decentralisatie sturing overheid <p>Frissen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ horizontale sturing 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ roep om heldere verantwoordelijkheden en bevoegdheden ➤ prestatieafspraken door afhankelijkheden en weerbaarheid praktijk niet altijd haalbaar
2) Effectieve sturing en samenwerking	<p>Van der Aa & Konijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ horizontale sturing ➤ cliënt centraal <p>Beemer & Roost:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Maatschappelijk relevant product centraal ➤ Cliënt centraal 	<p>Justitie:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ overwegend verticale sturing <p>ketenpartners:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ verantwoordelijkheden bij horizontale sturing ➤ variant cliënt centraal ➤ variant beleid centraal
2a) Sturingsmodellen	De Wit & Meijer:	➤ vreemdelingenketen

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ strategisch positioneren <i>organisaties</i> m.b.v. businessmodellen <p>Zuurbier:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ besturing van <i>transacties</i> o.b.v. verschillende besturingsmodellen <p>Grijpink:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ grabbeltonmodel voor besluitvorming March & Olsen 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ hanteert notarismodel ➤ vooralsnog handhaven huidige sturingsmodel ➤ zelfsturend vermogen ketenpartners ontwikkelen ➤ centrale afspraken met decentraal autonome organisaties kost moeite ➤ March en Olsen wordt herkend en toegepast
2b) Samenwerking	<p>Beemer & Roost:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Negatieve prikkels voor samenwerking 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ketendilemma's bespreekbaar maken ➤ Focus op interne- verandert langzaam naar ketenaangelegenheden ➤ Partners zitten structureel aan tafel en herkennen ketenbelangen ➤ Uitvoering beleid overlaten aan uitvoerders ➤ Proactieve houding ketenpartners ontbreekt nog ➤ Centrale hiërarchische sturing versus vertrouwen ➤ Nieuw type bestuurders
3) Visie ketenpartners op toekomst vreemdelingenketen	<p>Van der Aa & Konijn en Beemer & Roost:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ cliënt centraal / ketenomkering <p>Grijpink:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ dominant ketenprobleem ➤ informatie-uitwisseling in keten ➤ Eerst automatiseren, dan organiseren 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Beleid centraal ➤ Projectorganisatie Terugkeer ➤ Noodzaak visie toekomst vreemdelingenketen ➤ Uitlijning op schakelpunten in ketenprocessen ➤ Herkenning belang informatie-uitwisseling

6.2 Antwoorden op de onderzoeksvragen

Ad 1) Voordat een antwoord kan worden gegeven op de hoofdvraag is het verstandig om eerst te kijken naar een aantal maatschappelijke ontwikkelingen en te bezien of er een relatie is met het ontstaan van ketens. De genoemde economische en democratische ontwikkelingen geven aan dat er een tijdsgewricht is ontstaan, waarin de druk op het presteren van de overheid steeds meer onder een vergrootglas is komen te liggen. Economische ontwikkelingen brengen de overheid ertoe om haar diensten en producten in een juiste prijs/kwaliteitsverhouding te leveren. In combinatie met de doorvoering van decentralisatie door de Rijksoverheid leidt dit tot een systeem van veel organisaties die vaak afhankelijk van elkaar zijn voor het realiseren van het juiste product of dienst tegen de juiste prijs. Het denken in ketens is daarbij naar mijn mening niet dé oplossing, maar wel een oplossing die past bij genoemde ontwikkelingen. Een

ketenbenadering is immers wat mij betreft een benadering die uitgaat van optimalisatie van bedrijfsprocessen over organisaties heen met als doel het product of dienst voor de eindafnemer tegen een steeds betere prijs/kwaliteitsverhouding te leveren. Het is een bedrijfsmatige benadering die onder de naam supply chain management groot geworden is in het bedrijfsleven.

Nu de overheid steeds bedrijfsmatiger moet werken, acht ik deze bedrijfsmatige ketenbenadering een oplossing die goed aansluit op voornoemde ontwikkelingen. Steeds meer uitvoerende overheidsorganisaties als ZBO's en agentschappen zijn ook in het leven geroepen door de Rijksoverheid om bedrijfsmatiger te kunnen werken als overheidsorganisaties. Het zijn vaak deze organisaties die gezamenlijk zo'n keten vormen.

Het denken in ketens brengt voor overheidsorganisaties wel enkele nieuwe problemen met zich mee. Zo is er vanuit enkele geïnterviewde partijen in de vreemdelingenketen de roep om grotere duidelijkheid wie er verantwoordelijk is voor welk deel van de keten en wie dus verantwoordelijk is voor de deelprestaties (halffabrikaten) en wie voor het eindresultaat (eindproduct). Naar mijn mening hoort dit bij de fase waar partijen in zitten in de vreemdelingenketen.

De hoofdvraag

Ad 2) De gestelde hoofdvraag was de volgende: Welke toekomst is er weggelegd voor een effectievere sturing en samenwerking in de Nederlandse vreemdelingenketen?

Vanuit de literatuur worden een aantal zaken aangedragen die een bijdrage leveren aan het antwoord op deze vraag. Het antwoord op deze vraag geldt voor overheidsketens in het algemeen.

Horizontale en verticale sturing

Vanuit de literatuur spreken alle auteurs over een horizontale sturing bij ketens. Dit wil niet zeggen dat er geen andere meningen zijn vanuit de literatuur, alleen ben ik ze niet tegen gekomen. In de vreemdelingenketen is naar mijn mening sprake van een mix van horizontale en verticale sturing. De traditionele vorm van sturing binnen de overheid, in casu het Ministerie van Justitie, was er in het verleden een van centrale hiërarchische sturing. Het Ministerie van Justitie maakt nu met haar ketenbenadering een beweging naar een horizontaal sturingsmodel voor de vreemdelingenketen.

Cliëntbenadering en dominante ketenproblemen

De cliëntbenadering wordt vanuit de literatuur volop gepredikt. Toch staat binnen de vreemdelingenketen niet de vreemdeling centraal, maar zoals een aantal geïnterviewden zeggen, de uitvoering van het beleid van de Minister. Mijns inziens hoeft een en ander elkaar niet te bijten. Ook hier ben ik ervan overtuigd dat een bedrijfsmatige benadering waarbij de cliënt centraal staat de juiste weg is om producten en diensten te leveren aan een cliënt. De aard van het uit te voeren beleid is daarbij niet relevant. Ook als het leveren van een dienst bijvoorbeeld de detentie van een veroordeelde inhoudt of de uitzetting van een vreemdeling is er sprake van de levering van een dienst die aan de juiste kwaliteit, doorlooptijd en prijs dient te voldoen. Een cliëntbenadering betekent niet dat een individuele cliënt gevraagd moet hebben om het product. Het maatschappelijke product of dienst wordt gevraagd door de maatschappij en via de politiek geleverd door overheidsorganisaties eventueel in combinatie met het bedrijfsleven.

De methode keteninformatisering van Grijpink is mijns inziens een waardevolle benadering voor ketens. Het hanteren van een cliëntbenadering legt de nadruk op toegevoegde waarde voor de cliënt, maar de methode keteninformatisering geeft specifiek zicht op wat dominante ketenproblemen zijn in een keten en biedt daarmee zicht op oplossingen voor de grote problemen in een keten. Dit levert zowel toegevoegde waarde aan individu (of deze nu om deze dienst gevraagd heeft of niet) als de maatschappij.

Besluitvorming

Het model van March & Olsen is mijns inziens van toepassing op de besluitvorming in de vreemdelingenketen anno 2005 en dit wordt ook door ketenpartners en SCV bevestigd. Met het definiëren van een aantal collectieve kaders voor besluitvorming en het beschrijven van een aantal abstracte doelen wordt stapsgewijs invulling gegeven aan de realisatie van de doelen. Dit model past in een bestuurlijke context en kan ook in de toekomst goed gehanteerd worden in combinatie met een model van horizontale sturing.

Sturingsmodellen

Ad 2a) Kijkend naar de businessmodellen van De Wit & Meijer concludeer ik dat het businessmodel voor de vreemdelingenketen het meest lijkt op het notarismodel (zie bijlage E). Kenmerkend voor het notarismodel is dat de notaris een onafhankelijke positie inneemt. Mijn waarneming is echter dat de agenda van de vreemdelingenketen voornamelijk vanuit het beleid wordt bepaald en overwegend niet vanuit initiatieven van de ketenpartners zelf.

Samenwerking

Ad 2b) Op het gebied van samenwerking zijn al goede stappen gezet in de vreemdelingenketen. De geïnterviewde partijen spreken uit dat ze het ketendenken omarmen en er vindt periodiek afstemming plaats in de keten. Toch wordt ook aangegeven dat er buiten de formele overleggen nog te weinig afstemming met ketenpartners plaatsvindt.

Visie ketenpartners op toekomst vreemdelingenketen

Ad 3) Ketenpartners herkennen allen dat in de vreemdelingenketen gekozen is voor het adagium 'eerst automatiseren, dan organiseren'. Na enkele jaren geïnvesteerd te hebben in de informatievoorziening is de eerste vorm van opnieuw organiseren aan de orde. De projectorganisatie Terugkeer zal in 2006 gestart worden.

Een van de ketenpartners stelt voor om organisatorische maatregelen op de schakelpunten in de keten te nemen onder de voorwaarde van bestuurlijke veiligheid. Dit voorbeeld geeft mijns inziens aan dat ontwikkelingen op organisatorisch vlak via kleine stappen tot stand kunnen komen conform het grabbeltonmodel van March & Olsen.

6.3 Samenvatting hoofdstuk

Aan de hand van een analysetabel worden de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 3 geconfronteerd met de literatuur en resultaten uit de interviews. Dit levert een samenhangend beeld op. De vanuit de literatuur aangedragen onderwerpen als cliëntbenadering, keteninformatisering en horizontale en verticale sturing worden herkend door de geïnterviewde partijen. Er is in de vreemdelingenketen op deze terreinen nog een ontwikkeling door te maken..

7 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk sluit deze scriptie af met een aantal conclusies en aanbevelingen die volgen op de analyse uit hoofdstuk 6.

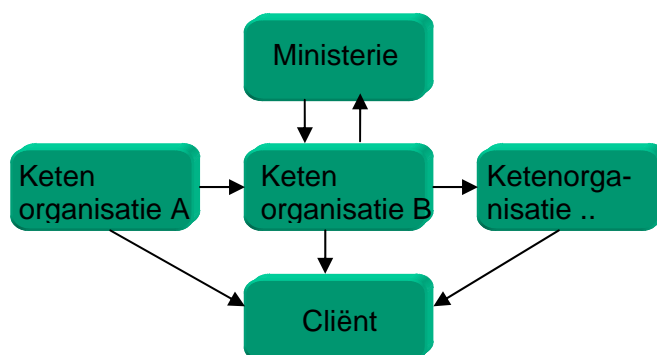
7.1 Conclusies

Voordat ik met deze scriptie begon, had ik een bepaald beeld van ketens en specifiek de vreemdelingenketen. Dat beeld is goed te lezen in de geformuleerde probleemstelling in paragraaf 3.5. Door het literatuuronderzoek en de interviews heb ik meer zicht gekregen op de verschillende aspecten van ketens en hun ontwikkeling en specifiek op het bestuurlijke element in de vreemdelingenketen.

De literatuur heeft me laten zien dat auteurs ketens vanuit verschillende invalshoeken belichten, maar dat er nog geen samenhangend geheel is van de verschillende aspecten die aan ketens kleven. Literatuur over overheidsketens is nog vrij jong. Gezien de ketenontwikkelingen in de praktijk van overheidsorganisaties mag verwacht worden dat de komende jaren hier zeker verdere invulling aan wordt gegeven.

In deze scriptie wordt gesproken over een *cliëntbenadering* en over *horizontale* en *verticale sturing*. In onderstaande figuur is een voorbeeldketen opgenomen. Aan de hand van deze figuur zijn hieronder de conclusies opgenomen die ik in deze scriptie trek n.a.v. het onderzoek en analyse in voorgaande hoofdstukken.

Duidelijk komt naar voren dat ketendenken in het primaire proces past bij een bedrijfsmatige aanpak waarbij de cliënt, in casu de individuele vreemdeling centraal hoort te staan. De keten bestaat dan bij de gratie van een dominant ketenprobleem. Vanuit deze benadering is het logisch dat er gesproken wordt over een strafrecht- en een vreemdelingenketen in het Justitiedomein. In de vreemdelingenketen is het dominante ketenprobleem bijvoorbeeld de vaststelling van de identiteit van de vreemdeling. Naast de definitie van de hierboven genoemde ketens bestaan er uiteraard ook bilaterale relaties tussen partijen in het vreemdelingendomein om te komen tot samenwerking op gedeelde issues. Deze hoeven echter geen bijdrage te hebben aan het gedefinieerde dominante ketenprobleem, en daarom is dit geen onderdeel van de keten, maar daarmee vindt verbreding plaats naar de in deze scriptie bewust niet uitgewerkte netwerkbenadering.



Gezamenlijke optimalisatie van de secundaire processen van partijen behoort dus niet tot de doelstelling van ketens zoals in deze scriptie bedoeld. Indien partijen bijvoorbeeld gezamenlijk willen inkopen of secundaire processen willen onderbrengen in een shared servicecenter, dan kan dat uiteraard, maar dat is niet hetgeen partijen bindt. Het gaat hier immers om een dominant ketenprobleem in het primaire proces. Wel kan dit uiteraard een spin off zijn van de ketensamenwerking, maar het is geen primair doel.

Overheidsketens hebben naar mijn mening overeenkomsten op het bedrijfsmatige vlak met ketens in de private sector. De overheid kent geen marktwerking die optimalisatie van ketens stimuleert. Bij de overheid geldt echter wel dat de politiek de maatschappelijke druk op overheidsketens uitoefent om de dienstverlening vanuit een overheidsketen te verbeteren, naast de individuele drives van bestuurders en management.

Horizontale sturing lijkt net als in het bedrijfsleven onlosmakelijk verbonden te zijn met overheidsketens. De ketenorganisaties moeten gezamenlijk afspraken kunnen maken om de dienstverlening aan de individuele cliënt te optimaliseren.

In de praktijk van de vreemdelingenketen wordt echter blijkens de interviews overwegend de doelen van de minister centraal gezet. Dat betekent dat de Minister min of meer de cliënt geworden is. Als de balans dus doorslaat naar een focus die overwegend gericht is op de Minister is een vorm van *verticale sturing* niet vreemd.

Een overheidsketen dient mijns inziens gestuurd te worden door een combinatie van individuele belangen van de cliënt en regelgeving die de overheid kan opleggen namens de maatschappij. De Minister zie ik als eigenaar van Wetgeving en beleid welke noodzakelijk is om gedrag van cliënten zoals burgers of vreemdelingen en ketenorganisaties te sturen. Het is daarbij van het grootste belang dat het Ministerie zich bemoeit met de kaderstelling en de uitvoering vervolgens overlaat aan de ketenorganisaties die het beleid moeten uitvoeren en tevens de individuele cliënt moeten bedienen. Dit betekent dat de ketenpartners in de vreemdelingenketen zelf ook meer initiatieven zullen moeten ontplooiën om hun dienstverlening naar de vreemdeling te optimaliseren.

Methode keteninformatisering

Om ketenorganisaties en ministerie nader tot elkaar te brengen is de methode keteninformatisering een goed te gebruiken instrument. De vreemdelingenketen heeft de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in het toepassen van de methode keteninformatisering. De ingerichte ketenvoorzieningen wordt steeds volwassener. Het adagium van Grijpink om eerst te informatiseren in een keten en dan te organiseren bewijst zich in de vreemdelingenketen. De organisatiegrenzen worden gerespecteerd door geautomatiseerde koppelingen aan te brengen tussen geautomatiseerde systemen van ketenpartners. Vervolgens wordt er bezien hoe processen beter ingericht kunnen worden en wat dit betekent voor organisatiegrenzen. Zo is de vreemdelingenketen nu toe aan het opnieuw organiseren in de keten. Daarbij is vaak een incident nodig om de verandering bestuurlijk in het juiste daglicht te plaatsen. Het rapport over het functioneren van de IND en de vreemdelingenketen is in dit geval een aanleiding daarvoor geweest. Om nieuwe organisatiegrenzen te stellen is vaak nieuwe wetgeving noodzakelijk. De nieuwe terugkeerorganisatie die anno 2006 wordt vormgegeven vanuit het Ministerie van Justitie is een voorbeeld van (re)organiseren in de vreemdelingenketen. Aangezien wetgeving nog niet is aangepast wordt voorbereidend op de nieuwe wetgeving projectmatig alvast een werkorganisatie vormgegeven die het terugkeerproces gaat uitlijnen en noodzakelijke aanpassing in wetgeving gaat voorbereiden.

Samenwerking

De interviews hebben laten zien dat het bestuurlijk geen sinecure is om een keten succesvol te krijgen. Toch is er geloof in de ketenbenadering. De meningen over hiërarchische sturing en horizontale sturing lopen wel uiteen. Zolang hier geen gedeelde visie op is zal dit de samenwerking en het vertrouwen in de keten en daarmee de effectiviteit van de keten nadelig beïnvloeden.

De ketenregie zoals deze nu is vormgegeven ten aanzien van de vreemdelingenketen zal meer in balans moeten komen. Dit betekent wat mij betreft dat de ketenregie anders zal moeten worden ingericht. Zo zou de invloed van ketenpartners op de agenda vormgegeven kunnen worden door structureel medewerkers van de ketenpartners onderdeel uit te laten maken van het ketenregieorgaan SCV. Tevens zou dan SCV niet alleen door het Ministerie moeten worden aangestuurd, maar door Ministerie en ketenpartners gezamenlijk. Dit is meer dan de rol die de CGV op dit moment vervult.

Tevens is de houding van bestuurders in ketens cruciaal. De afweging tussen organisatiebelangen en ketenbelangen is een lastige. Het vergt opoffering en goed samenspel tussen ministerie en ketenpartners om

een nieuwe balans te vinden. Voorbeeldgedrag van bestuurders t.a.v. het belang van de ketenbenadering naar hun eigen organisatie is cruciaal voor het slagen van ketensamenwerking op de werkvloer.

7.2 Aanbevelingen

Aan de hand van de analyse in de tabel van paragraaf 6.1 doe ik een aantal aanbevelingen aan de bestuurders en actoren in de vreemdelingenketen ten aanzien van besturing, samenwerking en organisatieontwikkeling:

Besturing:

1. Ontplooï activiteiten als keten om scherp te krijgen hoe de verantwoordelijkheden en resultaten van ketenpartners belegd horen te zijn opdat de ketenresultaten optimaal behaald kunnen worden (ad 1);
2. Zorg dat de bestuurders die een keten moeten trekken de cliënt in het primaire proces, in casu de individuele vreemdeling centraal zetten, hun focus op het totale publieke domein houden, niet vast zitten aan de eigen organisatie en wars zijn van machtsdenken (ad 3);
3. Pas de ontwikkeling naar horizontale sturing welke past bij ketendenken toe in de vreemdelingenketen en breng het verticale sturingselement terug tot kaderstelling en verantwoording (ad 2);
4. Optimaliseer processen over ketens heen en maak prestatieafspraken op ketenniveau (ad 1);
5. Evalueer het huidige businessmodel in de vreemdelingenketen en bezie wat dit betekent voor het model in termen als horizontale sturing en cliëntbenadering (2a). Let wel! Het hanteren van horizontale sturing waarbij de cliënt centraal staat conflicteer niet met de doelen om overheidsbeleid te realiseren;
6. Ontwikkel als ketenpartners zelf onderling initiatieven om de bijdrage als ketenpartners aan de individuele cliënt, in casu de vreemdeling te optimaliseren en breng deze initiatieven in op ketenregieniveau.

Samenwerking:

7. Organiseer meer activiteiten met deelnemers van ketenpartners op meerdere niveaus. Doel van deze activiteiten is (2b):
 - begrip te krijgen voor elkaars positie in de keten;
 - de afhankelijkheid van elkaar te zien;
 - vertrouwen in elkaar te krijgen;
 - verbetervoorstellen voor ketensamenwerking als input vanaf de werkvloer te organiseren.

Organisatieontwikkeling:

8. De geautomatiseerde gegevensuitwisseling in de vreemdelingenketen is inmiddels tot stand gekomen. Reorganiseer de keten naar een optimale dienstverlening aan cliënten binnen gestelde wettelijke kaders. Hiermee levert de keten tevens een optimale bijdrage aan de samenleving.
9. Herdefinieer de rol van de ketenregisseur SCV zodanig, dat medewerkers van de ketenpartners onderdeel gaan uitmaken van de ketenregiefunctie en laat aansturing en verantwoording van SCV gebeuren door Miniserie én ketenpartners.

7.3 Samenvatting hoofdstuk

Dit hoofdstuk sluit deze scriptie af met de conclusie dat de individuele vreemdeling centraler dient te staan in de sturing en samenwerking in de vreemdelingenketen opdat dienstverlening aan vreemdeling en maatschappij verbetert. Dit heeft gevolgen voor de sturing in de vreemdelingenketen welke minder verticaal en meer horizontaal van aard wordt. Vervolgens is een aantal aanbevelingen opgenomen om tot deze gewenste situatie te komen.

Bijlage A Literatuurlijst

Literatuur:

- Aa, Anja van der, Konijn, Theo, *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling*, Lemma, Utrecht, 2001.
- Algemene Rekenkamer, *Immigratie- en Naturalisatiedienst*, rapport aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, nr. 30 240, Sdu uitgevers, 's-Gravenhage 2005.
- Beemer, F., Roost, M. van, "Het verraderlijke ketenconcept", in *Business Process Magazine*, nr. 8, jaargang 9, 2003.
- Bruijn, Mr. Dr. J.A., Heuvelhof, prof. Dr. E.F. ten, "Strategisch gedrag in ketens, sturing door de overheid en verpakkingen van consumentenproducten", in: *Openbaar bestuur*, nr.9, 1996.
- COA, *Strategie in de vreemdelingenketen*, intern rapport COA, december 2001.
- Dekker, H., "Critical Incident Methode" in *Werken aan kennis*, nr. 6, p. 28-32, 2000.
- Duivenbode, H.P.M. van, *Diffuse domeinen; Over ICT, beleid, uitvoering en interbestuurlijke samenwerking*, Lemma, Utrecht, 2004.
- Duivenbode, H.P.M. van, *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Frissen, P., "We leven in een netwerksamenleving", in: *NRC Handelsblad*, 11 januari 2005.
- Grijpink, Mr. J.H.A.M., "Keteninformatisering", in: *Trema*, nr. 6b, 1998, p. 16-23.
- Grijpink, Mr. J.H.A.M., *Keteninformatisering*, Sdu uitgevers, 1999.
- Grijpink, Mr. J.H.A.M., *Informatiestrategie voor ketensamenwerking*, Sdu uitgevers, 2002.
- Hoofredactie Volkskrant, "Rekenkamer hekelt vreemdelingenketen", in: *De Volkskrant*, 15 september 2005.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ruimte voor regie*, Quantes, Rijswijk, 2003.
- Snijders, J., Suidman, D., "Ketenregie voor beginners", in: *O/25*, tijdschrift over jeugd, nr.6, 2004.
- Wit, de, Meijer en Breed, *Strategisch management voor publieke organisaties: de overheid in paradoxen*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Zuurbier, P.J.P., "Coördinatie, sturing en macht in ketens", in: *Tijdschrift voor sociaal wetenschappelijk onderzoek van de landbouw*, Volume 9, nr. 14, 1994, p. 322-343.

Bijlage B Volkskrant 15-09-2005: Rekenkamer hekelt vreemdelingenketen

DEN HAAG - Bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is al veel mis bij de aanvragen voor verblijfsvergunningen, maar het ontbreekt eigenlijk in de hele vreemdelingenketen aan sturing, samenwerking en communicatie.

Dat heeft de Algemene Rekenkamer geconcludeerd na onderzoek van de reguliere aanvragen tussen 2001 en begin 2005 bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Vreemdelingen moeten veel te lang wachten op een besluit over hun verblijf. Bovendien bestaat door lacunes het risico dat ongewenste vreemdelingen Nederland binnenkomen.

De Tweede Kamer reageerde geschokt op het donderdag gepresenteerde rapport. Ze wil dat verantwoordelijk minister Verdonk (Vreemdelingenzaken) snel orde op zaken stelt.

De Rekenkamer stelt dat de bedrijfsvoering binnen de IND slecht is. Er zijn verbeteringen te zien, maar er zijn nog genoeg knelpunten. Zo moet er voldoende personeel zijn om de dossiers af te handelen en zijn er computerproblemen. De afzonderlijke ICT-systemen zijn niet op elkaar afgestemd en de gegevensbestanden zijn vervuild.

De kosten die de IND in rekening brengt voor de aanvraag van een verblijfsvergunning, vindt de Rekenkamer bovendien onvoldoende onderbouwd. Ze adviseert de legestarieven zo snel mogelijk opnieuw te berekenen.

Ook kraakt de Rekenkamer de overheveling van taken van de Vreemdelingenpolitie in 2003 naar de IND. Daar was een gebrekkige regie, zodat de organisaties niet wisten wat hun taken waren. Het hele complexe overdrachtsproces was niet goed voorbereid en het is daarna ook niet goed uitgevoerd. Vooral bij de IND ging veel mis. Dat leidde in 2004 tot noodoplossingen, omdat veel vreemdelingen nog veel langer moesten wachten op hun verblijfspapieren.

Naast de IND zijn ook de gemeenten, de vreemdelingenpolitie, de marechaussee, de ambassades en de rechterlijke macht betrokken bij de toelating van de vreemdeling. Binnen de hele keten is nauwelijks samenwerking. Dat moet en dat kan beter, aldus de Rekenkamer.

De vreemdeling die een verblijfsaanvraag indient, moet gemiddeld ruim tien maanden wachten, terwijl de wettelijke termijn uitgaat van zes maanden. Vooral bij bezwaarschriften moeten mensen lang wachten: zes tot maximaal veertien weken. Dat is twee tot vier keer de termijn die daarvoor is afgesproken. Soms komen de betrokkenen daardoor in problemen.

De kritiek op de IND is niet nieuw. Eerder waarschuwde ook de Nationale Ombudsman voor organisatorische problemen. Minister Verdonk (Vreemdelingenzaken) onderschreef donderdag in een eerste reactie de conclusies van de Rekenkamer. Ze komt binnenkort met een pakket maatregelen, onder meer een herziening van de wettelijke termijnen voor aanvragen bij de IND.

Oppositiepartijen GroenLinks en SP willen behalve daadkracht van de VVD-bewindsvrouw ook een parlementair onderzoek naar de 'puinhoop' bij de IND.

Bijlage C Onderdeel keten uit rapport Algemene Rekenkamer

5 SAMENWERKING BINNEN DE KETEN

5.1 Algemeen

In de reguliere toelatingsketen werken verschillende organisaties samen om de aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning in te nemen en te beoordelen een beslissing te nemen en deze kenbaar te maken aan de vreemdeling. In dit hoofdstuk worden twee soorten knelpunten besproken die zich voordoen bij de samenwerking in de keten, te weten de knelpunten in de werkprocessen en de knelpunten in de aansturing van de keten.

5.2 Knelpunten in werkprocessen

De achterblijvende prestaties waarmee de vreemdeling al jaren wordt geconfronteerd, worden geleverd door een keten van partijen waarvan de IND onderdeel is. Bij het behandelen van reguliere aanvragen zijn verschillende organisaties betrokken (zie hoofdstuk 2). De Algemene Rekenkamer constateert dat er in de werkprocessen diverse praktische knelpunten binnen deze keten bestaan.

Voor de vreemdeling, maar ook voor de kwaliteit van de aanvraag is de strikte scheiding tussen front- en backoffice door het ontbreken van fysiek klantcontact een probleem. In deze opzet kunnen gemeenten de vreemdeling geen advies geven, dat het verloop van de aanvraag kan bespoedigen. Dit levert risico's op voor de tijdigheid.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is naar voren gekomen dat de samenwerking en communicatie tussen de IND, ketenpartners en vreemdelingen én binnen de IND voor verbetering vatbaar is. Op dit moment wordt niet voldoende helder, tijdig en/of breed met alle betrokkenen gecommuniceerd. Algemeen gaven gesprekspartners aan dat het grote aantal schakels tussen ketenpartners én binnen de IND niet bevorderlijk is voor een vlotte en goede communicatie en samenwerking. De vele schakels in de keten worden ook als een probleem gezien omdat hierdoor niemand zich meer verantwoordelijk voelt, de overdracht van de ene ketenpartner naar de andere veel tijd kost, er veel afstemming nodig is en de kans op fouten wordt vergroot. Ook het feit dat IND/Justitie geen mogelijkheden heeft het begin en eind van het proces dat door andere ketenpartners wordt uitgevoerd te sturen, veroorzaakt voornamelijk ten aanzien van de termijnen problemen.

Er bestaat onduidelijkheid over de inrichting van processen als de vreemdeling Nederland binnengekomen is. Dit geldt met name voor de meldplicht, maar ook voor de bereikbaarheid van de IND en op onderdelen voor het takenpakket van posten.

Ten slotte constateert de Algemene Rekenkamer dat er zich in het werkproces voor het onderkennen van fraude knelpunten voordoen, niet alleen binnen de IND, maar ook binnen de keten. Deze taak is nog onvoldoende uitgewerkt tussen de ketenpartners. Knelpunten zijn dat IND-medewerkers geen toegang hebben tot politieregisters en dat er weliswaar afspraken gemaakt zijn tussen politie en IND over onderzoek bij vermoedens van fraude bij de aanvraag, maar dat de IND weinig onderzoeken aanvraagt. De Vreemdelingenpolitie heeft behoefte aan de bevoegdheid om INDIS-REGIS (een registratiesysteem van de IND) te raadplegen om de informatie van vreemdelingen te verifiëren. De BVV bevat daartoe niet voldoende informatie en de IND is niet altijd bereikbaar. Van de zijde van de gemeenten wordt aangegeven dat gemeenten in principe dienstverlenende instanties zijn en dat deze dienstverlenende houding op gespannen voet kan staan met de meer controlerende houding die noodzakelijk is om potentiële fraude te signaleren. Sommige gemeenten rekenen op dit moment het signaleren van potentiële fraude wel tot hun verantwoordelijkheid, andere gemeenten doen dat niet. In een aantal gemeenten zijn op individuele basis afspraken gemaakt met de politie over het doen van aangifte van fraude. Met name de viergrote steden sturen sterk op fraude-indicatoren, waarbij ze gebruik maken van de bevoegdheden van de burgemeester als korpsbeheerder. De procedure rond VVR-verlengingen is volgens gemeentelijke gesprekspartners vanuit het oogpunt van het tegengaan van fraude niet optimaal vormgegeven. De verlengingsaanvraag wordt schriftelijk en rechtstreeks bij de IND ingediend, waardoor de gemeente alleen achteraf, tijdens de uitreiking van het verblijfsdocument, de mogelijkheid heeft te controleren of de foto op het document voldoende overeenkomst heeft met de vreemdeling in persoon. (Zie voor dit onderwerp verder paragraaf 6.6).

5.3 Aansturing van de keten

De ketenpartners hebben elk hun eigen taken en verantwoordelijkheden, maar zijn ook van elkaar afhankelijk om aanvragen tijdig en zorgvuldig te kunnen afdoen. Dit vereist effectieve sturing van de werkzaamheden van de ketenpartners. Gebreken in de (tijdige) sturing kunnen leiden tot knelpunten of tot oneigenlijk gebruik van regelingen (zoals bij de M50-problematiek die in paragraaf 6.5 wordt beschreven).

5.3.1 Verantwoordelijken voor de sturing

De coördinerende taken in de gehele vreemdelingenketen liggen bij de directeur-generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (IAV) van het Ministerie van Justitie. De ministervoor V&I heeft aan de directeur-generaal ook de gezagsrol in de vreemdelingenketen gemandateerd. De gezagsrol geeft hem onder andere de bevoegdheid tot het stellen van regels ten aanzien van de toelating, verblijf en vertrek, en de mogelijkheid de politie en de KMar aanwijzingen te geven voor de (wijze van) uitvoering van de taken die hun in of krachtens de Vreemdelingenwet zijn opgedragen. Voor de verstrekking van visa is de minister van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk. Hij heeft het (plaatsvervangend) hoofd van de IND (tevens hoofd Visadienst) gemandateerd namens hem besluiten te nemen en beschikkingen uit te vaardigen op het terrein van visumverlening. Als zodanig kan het hoofd van de IND ook aanwijzingen geven aan de posten.

In zijn coördinerende taken wordt de directeur-generaal IAV ondersteund door de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV) en de Directie Vreemdelingenbeleid van het Ministerie van Justitie.

De ketenpartners zijn verantwoordelijk voor het eigen primaire proces en de afstemming met andere ketenpartners op het niveau van het operationele werkproces. Wanneer gecoördineerd optreden van verschillende actoren cruciaal is, is het de taak van de SCV om het initiatief te nemen. Ook coördineert de SCV projectmatig uitgevoerde taken waarbij meerdere actoren betrokken zijn.

In het kader van de reguliere toelating heeft de directeur-generaal IAV ten opzichte van een aantal van de ketenpartners in de vreemdelingenketen sturingsmogelijkheden die verder reiken dan louter afstemmen. Zo is hij integraal verantwoordelijk voor de beleids- en bedrijfsvoering van de IND, dat een agentschap is van het Ministerie van Justitie. Daarnaast heeft hij de positie van gezagsdrager op grond van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw2000) ten opzichte van de politie en de KMar.

Gemeenten zijn door de minister voor V&I gemandateerd aan vreemdelingen een beschikking rechtmatig verblijf te verstrekken. Ten aanzien van de gemeenten is geen aanwijzingsbevoegdheid of informatieplicht neergelegd in specifieke wet- en regelgeving. Wel geldt voor de gemeenten de algemene informatieplicht op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

5.3.2 Effectieve sturing

De Algemene Rekenkamer is van mening dat met bovenstaande opzet een effectieve sturing van de gehele keten moeilijk is. Zo heeft zij geconstateerd dat geen sprake is van gedeelde ketendoelen. Afzonderlijke organisaties streven hun eigen doelen na. Deze eigen doelen zijn weliswaar niet strijdig met de doelen van de minister voor V&I, maar dragen ook niet per definitie bij aan de doelen van de minister voor V&I.

Anderzijds spelen de door de minister voor V&I gestelde doelen geen rol in het uitvoeringsproces van de ketenpartners. Een probleem met de doelen van de minister is dat deze niet zodanig zijn geformuleerd dat het bereiken ervan gemeten kan worden.

Het ministerie is van mening dat de beschikbare informatie toereikend is om de minister te informeren zodat deze in staat is op haar beurt de Tweede Kamer te informeren. De kwaliteit van de managementinformatie is echter niet gegarandeerd. Dit wordt onder andere veroorzaakt door verouderde informatiesystemen en door onjuiste informatie. De Algemene Rekenkamer vindt dat ministerie en minister op dit punt risico's lopen.

De Algemene Rekenkamer is voorts van mening dat het ministerie over onvoldoende stuurmaatregelen beschikt. Bij de meeste ketenpartners is het ministerie afhankelijk van overleg om tot consensus en afspraken te komen. Als er afspraken zijn gemaakt is het ministerie voor de realisatie afhankelijk van de prioriteiten van de ketenpartners. Doordat een aantal ketenpartners verschillende gezagsdragers (Vreemdelingenpolitie en KMar) heeft en de primaire taak van deze ketenpartners niet op het gebied van de ketentaak ligt, levert dit in de praktijk problemen op. Het niet-nakomen van afspraken door ketenpartners heeft zijn weerslag op de resultaten waar het ministerie verantwoordelijk voor is. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden sluiten niet zondermeer op elkaar aan.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de ketenpartners zich niet altijd als zodanig beschouwen, zich niet als zodanig erkend voelen en niet altijd sturing aanvaarden. Deze knelpunten hebben een negatieve invloed op het functioneren van de keten als geheel. Zo zijn de gemeenten niet vertegenwoordigd in de belangrijke overlegorganen waarin de overige ketenpartners zitting hebben, met als gevolg dat zij hun zienswijze niet in de keten naar voren kunnen brengen. Zij hebben met name eigen opvattingen over dienstverlening aan de burger.

De Vreemdelingenpolitie heeft kritiek op de tekortschietende aandacht voor toezicht en fraude. Zij signaleert een gebrek aan expertise bij gemeenten en IND, waardoor het aantal meldingen van fraude en het aantal aanvragen van onderzoeken terugloopt. Ook vindt zij dat de gemeenten te weinig participeren in het lopende fraudeproject.

Voorts hebben de ketenpartners met verschillende gezagsdragers soms problemen met prioriteitenstelling doordat de gezagsdragers tegelijkertijd activiteiten eisen. Verder zijn enkele ketenpartners van mening dat de IND zich te autoritair opstelt en te weinig oog heeft voor de specifieke situatie waarin de partners verkeren. Ten slotte geven ketenpartners aan op onderdelen binnen het proces Regulier te weinig handelingsvrijheid en eigen verantwoordelijkheid te hebben.

De hoofddirectie van de IND is zich bewust van de noodzaak tot verbeteringen in de samenwerking binnen de keten. Zij geeft dan ook aan zich te moeten heroriënteren op haar nieuwe positie ten opzichte van klanten en ketenpartners. Een goede invulling van deze positie op strategisch niveau moet vervolgens vertaald worden naar herinrichting van de werkprocessen, efficiënte bedrijfsvoering en organisatie van de informatievoorziening.

ICT in de keten

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de ketencoördinatie op het gebied van ICT in opzet op behoorlijke wijze wordt aangepakt. De directeur-generaal IAV heeft een aantal voor het functioneren van de keten zeer wezenlijke ICT-projecten in gang gezet. Dit is gebeurd vanuit een totaalvisie op de informatievoorziening in de keten. Terecht heeft men zich in 2004 de vraag gesteld of deze architectuur aan herijking toe is.

5.4 Conclusies

De Algemene Rekenkamer is van mening dat zowel in de opzet als in de aansturing van de keten verbeteringen te realiseren zijn. De regelgeving biedt de mogelijkheid tot oneigenlijk gebruik, hetgeen heeft geleid tot de zogenoemde M50-problematiek (zie paragraaf 6.5).

Onduidelijkheden en onvolkomenheden in de werkprocessen leveren het risico op dat de ketendoelen niet verwezenlijkt kunnen worden. Als praktische consequentie heeft dit niet alleen dat vreemdelingen niet altijd goed geholpen worden, maar ook dat er ongewenste vreemdelingen het land binnenkomen. Het risico van ongewenste vreemdelingen wordt vergroot door gebrek aan expertise (onder meer bij gemeenten) voor het onderkennen van fraude en een te klein beroep op de Vreemdelingenpolitie voor het uitvoeren van fraudeonderzoeken.

De doelbereiking is voor het proces Regulier niet vast te stellen: er zijn geen gedeelde ketendoelen, elke ketenpartner streeft eigen doelen na, de doelen van de minister voor V&I spelen geen rol voor de ketenpartners en de doelen van de minister voor V&I zijn niet zodanig geformuleerd dat het bereiken ervan gemeten kan worden.

Bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het ministerie op het punt van sturing van de vreemdelingenketen sluiten niet zondermeer op elkaar aan en zouden meer met elkaar in overeenstemming gebracht moeten worden.

Bijlage D Ketenpartners in de vreemdelingenketen

Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan dat valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie. Gedurende de asielprocedure is het COA verantwoordelijk voor opvang en huisvesting van asielzoekers. Het COA plaatst asielzoekers in asielzoekerscentra of huizen verspreid over heel Nederland, totdat over hun asielaanvraag is beslist.

Dienst Justitiële Inrichtingen

Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is de laatste schakel in de strafrechtketen. Iemand die de wet overtreedt, kan door de politie worden aangehouden. De rechter kan vervolgens beslissen om een vrijheidsstraf of een vrijheidsbenemende maatregel op te leggen. Als dat gebeurt, komt de veroordeelde terecht in één van de inrichtingen van DJI.

Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden

De centrale beleidsdoelstelling van het integratiebeleid is het bijdragen aan de totstandkoming van een samenleving waarin ook de leden van etnische minderheidsgroepen actief en volwaardig kunnen participeren.

Directie Handhaving

De Directie Handhaving adviseert de minister op het terrein van de handhaving in het algemeen en op het gebied van de strafrechtelijke handhaving in het bijzonder.

Directie Politie

De directie Politie is een onderdeel van het directoraat-generaal voor Openbare Orde en Veiligheid (DGOOV). Het DGOOV maakt op haar beurt deel uit van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Directie Vreemdelingenbeleid

De directie Vreemdelingenbeleid (DVB) ontwikkelt het Justitiebeleid over immigratie, naturalisatie en de opvang van asielzoekers. Zo bewaakt de DVB de Nederlandse grenzen.

Immigratie- en Naturalisatiedienst

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), onderdeel van het ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Tot de IND behoren taken m.b.t. het beoordelen van aanvragen voor gezinshereniging of werken in Nederland, maar ook het toezicht op in Nederland verblijvende vreemdelingen en het beoordelen van asielaanvragen.

Internationale Organisatie voor Migratie

De hoofddoelstelling van IOM is het wereldwijd bewerkstelligen van ordelijke migratie van personen die ondersteuning nodig hebben bij internationale migratie.

Koninklijke Marechaussee

De Koninklijke Marechaussee (KMar) laat zich het best typeren als een politieorganisatie met een militaire status. Het valt onder het Ministerie van Defensie maar werkt ook voor het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft een omvangrijk en veelzijdig takenpakket. De taken worden uitgevoerd in nauwe samenwerking met de gemeenten, de provincies en de andere ministeries.

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is de spil in de communicatie tussen de Nederlandse regering en de regeringen van andere landen en tussen de Nederlandse regering en internationale organisaties.

Ministerie van Defensie

De Nederlandse krijgsmacht bestaat uit de Koninklijke Marine, de Koninklijke Landmacht, de Koninklijke Luchtmacht en de Koninklijke Marechaussee.

Ministerie van Justitie

Individuele vrijheid vindt iedereen een groot goed. Maar er is ook een collectief belang: een samenleving waarin iedereen verzekerd is van veiligheid en gelijkwaardigheid. Soms staan die twee belangen op gespannen voet met elkaar. Waar houdt de vrijheid van de één op en begint die van de ander?

Raad van State

De Raad van State vervult een belangrijke adviserende functie en kent ook een rechtsprekende functie die wordt uitgeoefend door de Afdeling bestuursrechtspraak.

Raad voor de Rechtspraak

Op 1 januari 2002 is de Raad voor de rechtspraak opgericht. De Raad vormt een nieuw instituut in de rechterlijke organisatie en fungeert als 'buffer' tussen de minister van Justitie en de afzonderlijke gerechten.

Raden voor Rechtsbijstand

De rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen is geregeld in de Wet op de rechtsbijstand. De uitvoering hiervan is opgedragen aan de raden voor rechtsbijstand, waarvan er één is gevestigd in ieder hofressort.

Stichtingen Rechtsbijstand Asiel

Sinds 1996 bestaat de Stichting Rechtsbijstand Asiel. Deze is ontstaan door de bundeling van krachten van VluchtelingenWerk Nederland, de Bureaus voor Rechtshulp en de advocatuur.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De VNG staat voor belangenbehartiging, dienstverlening en platformfunctie voor alle gemeenten. Daarnaast voert de VNG (vaak samen met departementen of maatschappelijke organisaties) projecten uit die een gemeentelijk belang dienen.

Vereniging VluchtelingenWerk Nederland

Vereniging VluchtelingenWerk Nederland is de onafhankelijke organisatie die de belangen behartigt van vluchtelingen en asielzoekers in Nederland, vanaf het moment van binnenkomst tot en met de integratie in de Nederlandse samenleving.

Vreemdelingendiensten van de Nederlandse politie

De taken van de politie staan beschreven in de Politiewet. Kort samengevat staat er in de wet dat de politie moet zorgen voor een veilige en leefbare samenleving, en hulp moet verlenen aan mensen die dat nodig hebben.



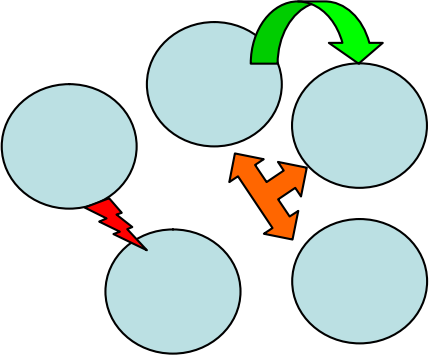
Vreemdelingenkamer van de Rechtbank Den Haag

Een vreemdelingenkamer is het onderdeel van de rechtbank dat zich uitsluitend bezighoudt met het behandelen van vreemdelingenrechtelijke geschillen.

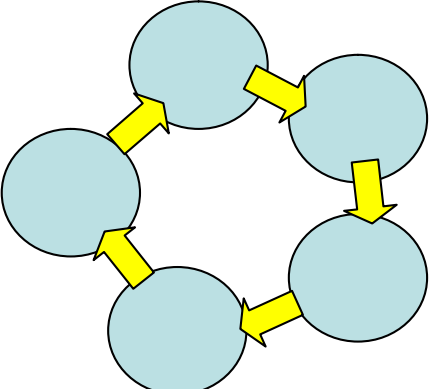
Bijlage E Vijf businessmodellen voor ketensamenwerking

Een vijftal businessmodellen om de keten te organiseren zijn het Prothesemodel, het Estafette-model, het Spinmodel, het Notarismodel en het Netwerkmodel. De kenmerken van deze modellen worden hieronder nader beschreven in relatie tot de informatievoorziening in ketens.

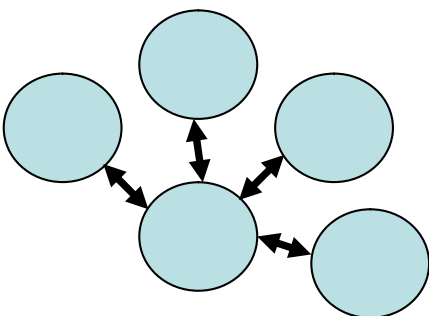
Het Prothesemodel

	<p>Principe: Iedere organisatie ontwikkelt een eigen informatiesysteem en op raakvlakken tussen organisaties worden kunstgrepen toegepast.</p> <p>Informatie-uitwisseling: Op ad hoc basis.</p> <p>Voordelen: Onafhankelijkheid en rivaliteit blijven behouden, alsmede slagvaardigheid en flexibiliteit.</p> <p>Nadelen: Hoge mate van inefficiëntie en veel informatie gaat verloren door ‘wrijving’ tussen verschillende organisatieonderdelen.</p>
--	--

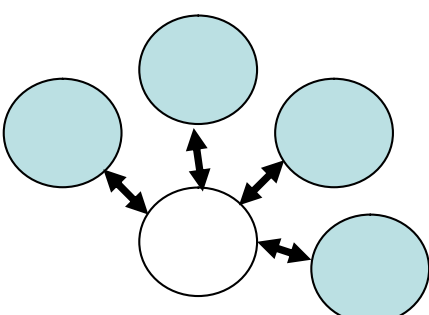
Het Estafette-model

	<p>Principe: Iedere organisatie ontwikkelt een eigen informatiesysteem, maar informatie wordt volgens een vast stramien gestructureerd.</p> <p>Informatie-uitwisseling: Dossiers worden achter cliënt aan gestuurd. Informatiestroom volgt personenstroom en iedere organisatie behoudt de eigen autonomie.</p> <p>Nadelen: Informatie raakt zoek tijdens proces en gaat naar verkeerde plek. Ook gaat veel informatie verloren door ‘wrijving’ tussen verschillende organisatieonderdelen.</p>
---	--

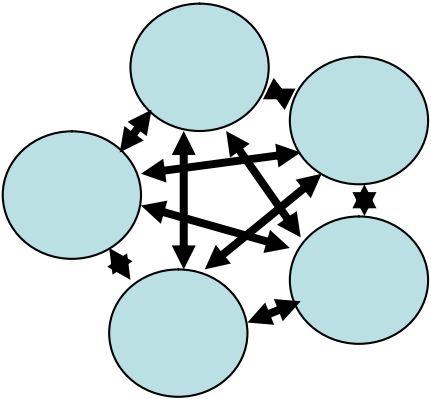
Het Spinmodel

	<p>Principe: Alle organisaties richten hun informatiesysteem in naar de wensen van één centrale speler.</p> <p>Informatie-uitwisseling: Alle informatie en dossiers worden centraal beheerd.</p> <p>Voordelen: Eenduidigheid en efficiëntie, regie van de informatiestroom in één hand.</p> <p>Nadelen: De centrale speler krijgt veel macht binnen de keten, maar niet alle verantwoordelijkheid. Het risico bestaat dat de regisseur vaak meer oog heeft voor het eigen belang dan voor algemeen belang van alle spelers in de keten.</p>
---	---

Het Notarismodel

	<p>Principe: Alle organisaties spreken een gezamenlijk stramien af voor de manier waarop zij hun informatie verwerken.</p> <p>Informatie-uitwisseling: Informatie en dossiers worden centraal beheerd door een 'trusted third party' (notaris).</p> <p>Voordelen: Eenduidigheid en efficiëntie, de 'notaris' heeft slechts een beperkt eigen belang in het spel.</p> <p>Nadelen: Een groot aantal organisaties moet op basis van gelijkwaardigheid verregaand met elkaar samenwerken. Hogere complexiteit door het inbrengen van een extra schakel in de informatieketen.</p>
---	---

Het Netwerkmodel

 <p>The diagram illustrates the Network Model with five light blue circular nodes arranged in a pentagonal pattern. Each node is connected to every other node by a double-headed black arrow, representing a fully interconnected network where information and data can be shared between any two participants.</p>	<p>Principe: Alle organisaties maken hun databases (gedeeltelijk) toegankelijk voor hun ketenpartners, die geheel op eigen initiatief alle gewenste informatie kunnen ophalen.</p> <p>Informatie-uitwisseling: Informatie en dossiers worden decentraal beheerd, maar zijn door hyperlinks aan elkaar gekoppeld.</p> <p>Voordelen: Decentraal en slagvaardig. Informatievragers kunnen zelf informatie ophalen.</p> <p>Nadelen: Iedere organisatie moet haar eigen databases overzichtelijk en toegankelijk houden. De activiteiten zijn niet geregisseerd maar behoeftegedreven (i.e.: geen behoefte, dan ook geen commitment.)</p>
--	--

Bijlage F Vragenlijst interviews

VRAGEN VANUIT PROBLEEMSTELLING

Algemeen

1. Geloof u in (horizontale) ketensturing en -samenwerking? Waarom? Wat betekent dit voor u? Welke doelen kunt u hiermee verwezenlijken?

Het belang

2. De ene ketenpartner vindt de vreemdelingenketen van strategisch belang en handelt daarnaar, de ander hecht er minder belang aan. Welk belang hecht uw organisatie eraan en waarom? Wat is het belang van uw organisatie in deze? Hoe afhankelijk bent u van de vreemdelingenketen? Wie ziet u als zwakste schakel in de vreemdelingenketen?
3. Voldoet het huidige sturingsmodel (centrale aansturing vanuit ministerie) aan de behoeften en doelen van de verschillende organisaties (ministerie, ketenpartners)?
4. Welke belangen staat voor u centraal en waarom? (Minister, eigen organisatie, vreemdeling)
5. Ketenpartners investeren zelf geen geld in projecten, alleen via Stuurgroep KetenInformatisering. Waarom is dit zo? En wat zegt dit over het belang dat ketenpartners geven aan ketensamenwerking?

De sturing

6. Hoe zijn formele verantwoordelijkheden en overdrachten in de vreemdelingenketen geregeld? Duidelijk? Welke verbeteringen ziet u hierin?
7. De SCV heeft geen formele macht om te sturen; Vindt u dit een probleem en zo ja waarom? Zo nee, vindt u de huidige aanpak een goede oplossing of ziet u liever een andere oplossing? Indien een andere oplossing, dan welke en waarom?
 - o Justitie heeft geen zeggenschap over andere Ministeries wat bij onenigheid tot langdurige discussies kan leiden. Leidt dit niet tot een ander concept van sturing?
 - o ketendeelnemers acteren in de besluitvorming vaak met verschillende mandaten. Herkent u dit? Is dit acceptabel voor u?
 - o De ketenpartners kennen verschillende rechtsvormen (zoals ZBO's, stichtingen, agentschappen, ministeries). IS dit een bottleneck voor de sturing en samenwerking?
 - o Enkele ketenpartners binnen het Justitiedomein, zoals de Dienst Justitiële Inrichtingen waarmee een koppeling is naar de strafrechtketen, zijn niet intensief betrokken bij de ketenoverleggen en hebben andere kanalen. Wat is naar uw mening de oorzaak hiervan? Is dit een probleem, en zo ja waarom?
8. Hoe liggen de verhoudingen tussen de ministeries onderling op dit moment i.r.t. de ketensamenwerking? Optimaal? Hoe is dit te verbeteren?
9. Hoe liggen de verhoudingen (macht, vertrouwen) tussen ministerie en uitvoeringsorganisaties vanuit uw perspectief? Hoe zou deze relatie te verbeteren zijn?
10. Is de agenda de juiste? (denk aan informatisering, beleidsimplementatie, lokale werkgroepen) Worden jullie belangen én alle mogelijke belangen van de vreemdelingen zelf gedekt?
11. SCV stuurt de beleidsimplementatie terugkeer aan. Andere implementaties worden in opdracht van DVB door de ketenpartners gedaan. Is dit een logische aansturing voor u? Hoe te verbeteren?
12. N.a.v. het rapport van de Algemene Rekenkamer is onlangs door Justitie besloten dat er een project DG terugkeer komt en dat er een nieuwe terugkeerorganisatie in het leven wordt geroepen. Ziet u dit als een verbetering/oplossing? Hebt u suggesties?
13. De Algemene Rekenkamer constateert in haar rapport dat er veel mis gaat in de werkprocessen in de keten (veel schakels tussen ketenpartners, overdrachten en afstemming veelvuldig en lang, scheiding

van front- en backoffice zonder klantcontact levert slechte kwaliteit aanvraagafhandeling, fraude mogelijk). Wat is uw mening hierover? Is dit de kern van het probleem?

De resultaten

14. Hoe tevreden bent u over de resultaten van de ketensamenwerking in de vreemdelingenketen?
15. Hoe effectief vindt u het huidige sturingsmodel in relatie tot het te voeren beleid en de beoogde effecten dan?
16. De meeste ketenpartners willen nog niet aan afrekening op basis van geleverde resultaten. Bijvoorbeeld een afrekeningmethodiek op basis van de kwaliteit en tijdigheid van aangeleverde management- en operationele informatie is nog niet bespreekbaar. Wat zijn uw afwegingen daarin? Waarom wel/niet?

De afstemming

17. Vertegenwoordigers van ketenpartners hebben soms een achtergrond vanuit het primaire proces en soms vanuit ICT, wat de communicatie niet altijd gemakkelijk maakt. Wat zijn uw overwegingen daarbij en hoe hebt u de interne afstemming georganiseerd?

VRAGEN VANUIT KETENLITERATUUR

Doel ketensamenwerking en sturing

18. Wordt de vreemdeling beter van de ketensamenwerking of de minister of de ambtenaar? Denk aan doorlooptijden, duidelijke beslissingen, voorzieningen e.d. i.p.v. alleen managementinformatie voor politieke doelen. Van grote getallen naar het individu.
19. Deelt u de mening van de Algemene Rekenkamer dat er geen gedeelde ketendoelen zijn en dat deze niet bijdragen aan de doelen van de minister voor V&I?

Sturing

20. De Wit en Meijer onderkennen enkele businessmodellen voor ketensamenwerking (uitleg): Welke voorkeur heeft u en waarom? Welke vooral niet? Of ziet u nog een ander model?
 - o Hoe kijkt u aan tegen het vormen van één of meerdere extern onafhankelijk orga(a)n (en) welke de ketensamenwerking ondersteunt? Voordelen / nadelen? Voorwaarden?
21. Welke partijen van de huidige partners in de vreemdelingenketen vallen in welk deel van de samenwerkings – rivaliteitsmatrix (uitleg).

Samenwerking

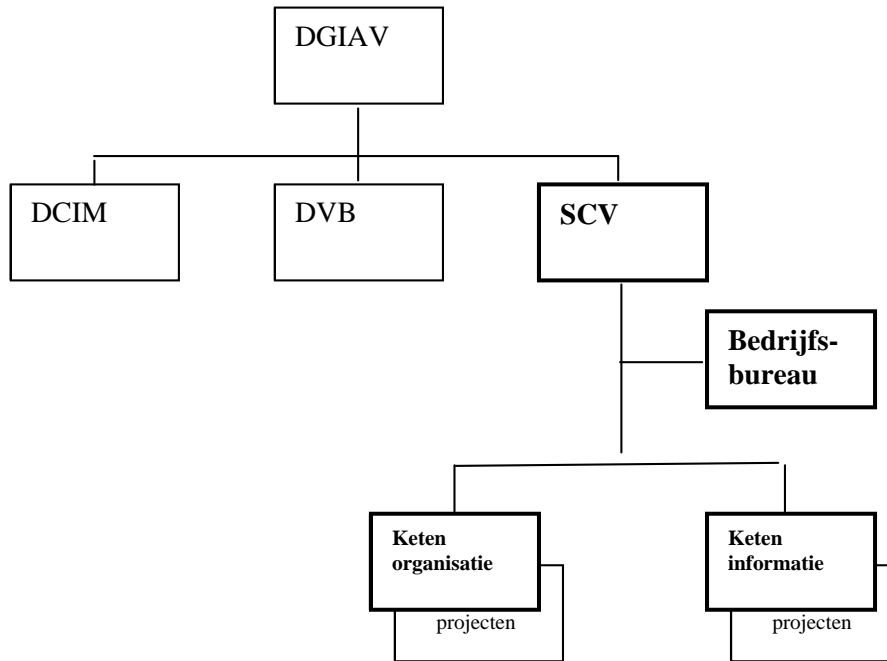
22. De sturing van de agenda hangt erg af van de daadkracht van de individuen die deelnemen en het belang dat ketenpartners aan ketenontwikkelingen hechten.
23. Waarom zijn de onderwerpen voor ketensamenwerking alleen gericht op het primair proces van de ketenpartners (beleid en informatievoorziening en geen andere onderwerpen t.a.v. ketensturing? Hebt u daar behoefte aan? Bijvoorbeeld in de middelensfeer.
24. Onderlinge samenwerkingsvormen buiten SCV om komen niet/nauwelijks tot stand. Waarom niet? Geen gezamenlijk belangen?
25. De samenwerking beperkt zich op dit moment tot de grenzen van de vreemdelingen- en strafrechtketen en diens wetten. Wat vindt u hiervan? Wordt uw belang in deze gediend? Wat kan hieraan verbeterd worden?
Zitten de juiste partijen aan tafel? Wie zouden aan tafel moeten zitten en waarom gebeurt dit niet?
Wie zouden juist niet aan tafel moeten zitten en waarom?



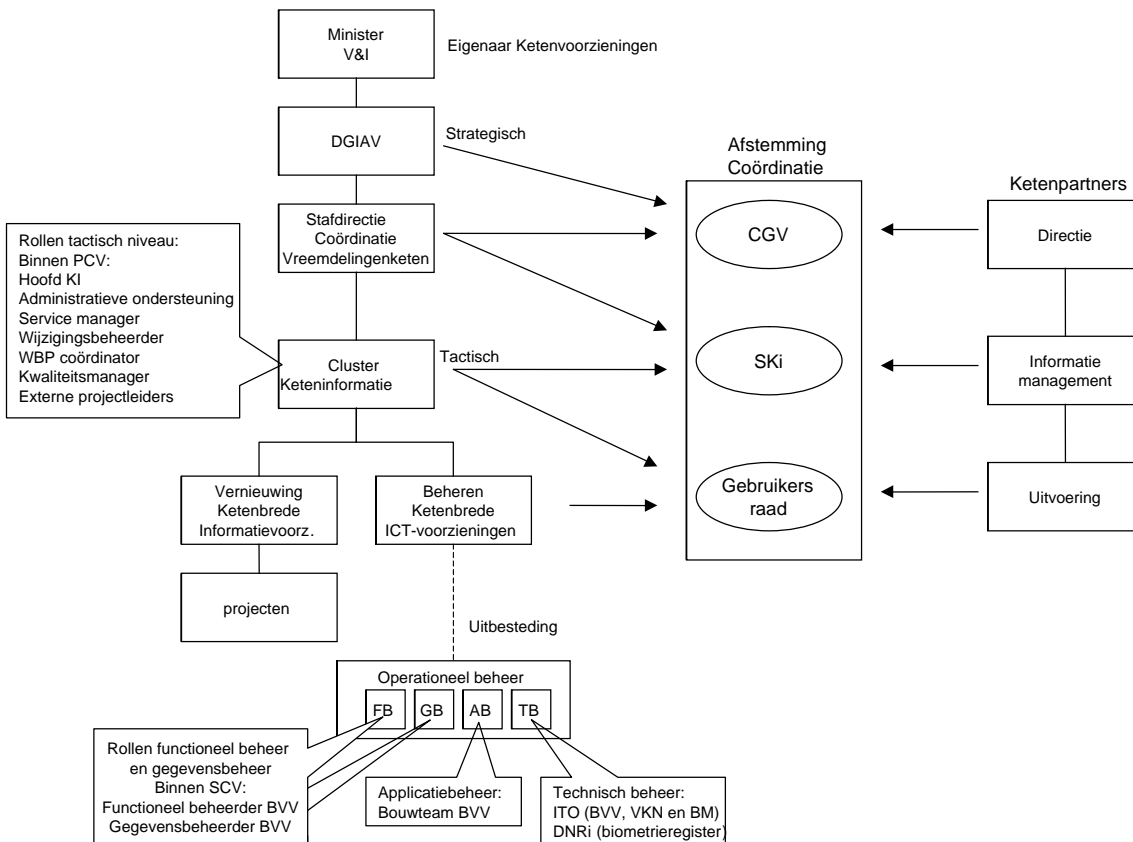
Ontwikkelingen

26. Wordt de existentiële vraag van ketenorganisaties ter discussie gesteld bij ketensamenwerking. Kan het zo zijn dat ketenpartners fuseren als gevolg van een beter ketenresultaat of kunnen er ketentaken schuiven tussen ketenpartners? Is dit wenselijk?
27. Ziet u samenwerking ontstaan tussen ketens? Welke? Waarom? Hoe is deze vorm te geven?
28. Ziet u andere ontwikkelingen ontstaan in ketens?

Bijlage G Organigram DGIAV, besluitvorming vreemdelingenketen en actoren



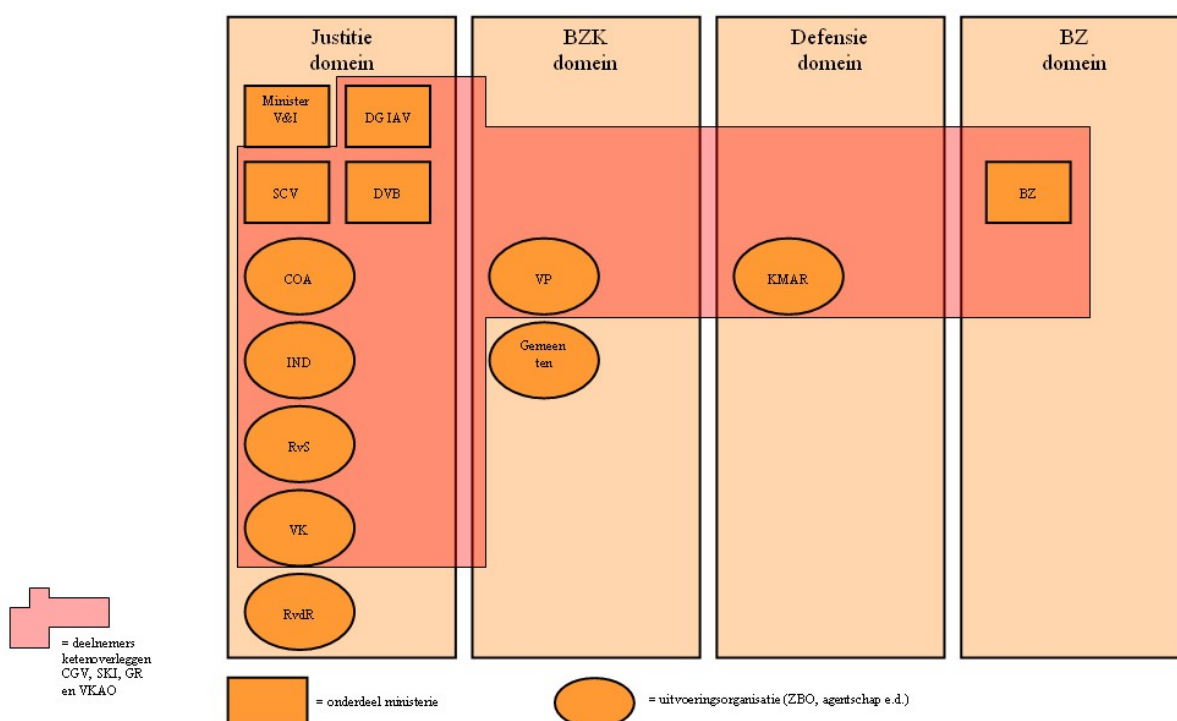
Besluitvorming t.a.v. vreemdelingenketenprojecten (uitwerking cluster keteninformatie):



- CGV:** De DGI AV is, namens de minister, eindverantwoordelijk voor de strategische taken op het gebied van keteninformatisering. De coördinatie en afstemming over de strategische taken op het gebied van Keteninformatisering met de ketenpartners vindt plaats in de Coördinatiegroep Vreemdelingenketen. De Coördinatiegroep Vreemdelingenketen (CGV) is verantwoordelijk voor de verbetering van informatievoorziening en de uitwisseling van informatie in de vreemdelingenketen. Voor wat betreft het instandhouden (beheer) van de gerealiseerde ketenbrede voorzieningen is de DGI AV eindverantwoordelijk en vindt coördinatie en afstemming met de ketenpartners plaats in de CGV.
- SKI:** De Stuurgroep Ketinformatie is verantwoordelijk voor de tactische taken op het gebied van Ketinformatisering. De SKI is de door CGV gedelegeerde opdrachtgever voor de ketenprojecten. Zij adviseert de CGV over de specificaties, acceptatie, ingebruikname en functionaliteit. De SKI krijgt door de Gebruikersraad de besluiten en acceptatie voorgedragen. SKI-leden hebben het mandaat om, na interne afstemming, afspraken te maken namens hun organisatie voor het werkingsgebied van de Stuurgroep. De SKI bepaalt zelf welke acceptaties en beslissingen expliciet aan de CGV voorgelegd dienen te worden.
- Gebruikersraad:** Op uitvoerend/operationeel niveau vindt afstemming tussen de ketenpartners plaats in de gebruikersraad. De gebruikersraad rapporteert aan de SKI en opereert binnen de kaders die door de SKI zijn aangegeven. Deze kaders betreffen de planning en functionaliteit. De gebruikersraad adviseert de SKI over het gebruik van de BVV. De projectleiders/implementatiemanagers en gebruikersvertegenwoordigers van de ketenpartners zijn verenigd in de Gebruikersraad BVV. Voor specifieke aandachtsgebieden zijn werkgroepen ingericht.

Voor de beschrijving van de strategische, tactische en operationele beheertaken wordt verwezen naar het Ontwerp BOV.

Actoren en ketenbreed georganiseerde besluitvorming in de vreemdelingenketen





Bijlage H Procesarchitectuur van de vreemdelingenketen

