



Knelpuntenanalyse herstel verzuim  
*Oorzaken, knelpunten en verbetermogelijkheden*

Status: Definitief  
Datum: November 2024

## Colofon

Titel	Knelpuntenanalyse herstel verzuim
Status	Definitief
Contact	INDOA@ind.nl
	Ministerie van Asiel en Migratie Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling Onderzoek en Analyse Turfmarkt 147   2511 DP   Den Haag Postbus 16275   2500 BG   Den Haag

## Inhoudsopgave

1	Herstel verzuim als knelpunt .....	8
1.1	Aanleiding en doelstelling onderzoek .....	8
1.2	Vraagstelling .....	9
1.3	Reikwijdte en onderzoeksmethode .....	9
1.4	Klankbordgroep .....	10
1.5	Opbouw van het rapport .....	10
2	Juridische grondslag en herstel verzuim-proces .....	11
2.1	Juridische grondslag .....	11
2.2	Proces herstel verzuim.....	11
3	Infographic cijfermatige analyse herstel verzuim .....	14
4	Knelpunten, oorzaken en verbeterpunten.....	17
4.1	Knelpunt gebrek aan overzicht (ruis) .....	17
4.1.1	Oorzaken van een gebrek aan overzicht (ruis) .....	18
4.1.2	Verbetermogelijkheden om ruis te voorkomen .....	19
4.2	Knelpunt registratie in INDiGO.....	19
4.2.1	Oorzaken van knelpunt INDiGO.....	20
4.2.2	Verbetermogelijkheden INDiGO.....	21
4.3	Knelpunt gegevensuitwisseling.....	21
4.3.1	Oorzaken van knelpunt gegevensuitwisseling.....	22
4.3.2	De verbetermogelijkheid gegevensuitwisseling tussen (keten)partners	23
4.4	Knelpunt ex nunc-toetsing.....	23
4.4.1	Oorzaak van knelpunt ex nunc-toetsing .....	24
4.4.2	Verbetermogelijkheid ex nunc-toetsing .....	24
4.5	Knelpunt bewust gebruik maken van herstel verzuim.....	24
4.5.1	Oorzaken van knelpunt bewust gebruik maken van herstel verzuim....	25
4.5.2	Verbetermogelijkheden tegengaan bewust gebruik herstel verzuim ....	27
4.6	Knelpunt communicatiewijze.....	27
4.6.1	Oorzaken van knelpunt communicatiewijze.....	28
4.6.2	Verbetermogelijkheden voor communicatiewijze .....	28
4.7	Knelpunt doorlooptijd .....	28
4.7.1	Oorzaken van knelpunt doorlooptijd.....	30
4.7.2	Verbetermogelijkheden tegen oplopende doorlooptijd .....	30
5	Registratiebereidheid .....	31
6	Verbetermogelijkheden en verantwoordelijken .....	34
6.1	Aanvraagprocedure verbeteren .....	34

6.1.1	Aanvraagformulier en informatievoorziening .....	34
6.1.2	Digitalisering van de (aanvraag)procedure .....	35
6.1.3	Aanvrager sturen/zaakgerichte aanpak .....	37
6.2	Behandelen van de aanvraag.....	38
6.2.1	Durven af te wijzen .....	38
6.2.2	Beslis capaciteit uitbreiden .....	38
6.2.3	Moment waarop herstel verzuim geboden wordt.....	39
6.3	IT-systemen .....	40
6.3.1	Communiceren systemen tussen IND en andere overheidsorganisaties.....	40
6.3.2	Update INDiGO of nieuw informatiesysteem.....	41
6.4	Samenwerking met de advocatuur .....	42
6.5	Wetgeving en beleid .....	45
7	Conclusie.....	47
	Bijlage 1: Methodebeschrijving kwantitatief onderzoek.....	49
	Bijlage 2: Methodebeschrijving kwalitatief onderzoek.....	52

## Factsheet knelpuntenanalyse herstel verzuim



Oktober 2024 – IND/SUA/O&amp;A

Deze knelpuntenanalyse biedt inzicht in hoe herstel verzuim (HV) wordt ingezet door de IND en is uitgevoerd door de afdeling O&A. Het onderzoek richt zich op de omvang van herstel verzuim, de oorzaken van herstel verzuim, verklaart waarom herstel verzuim een knelpunt is voor de IND als organisatie, voor de IND-medewerkers en voor de aanvrager, en formuleert verbetermogelijkheden.

### Definitie

Herstel verzuim betekent volgens de Algemene wet bestuursrecht dat de aanvrager in de gelegenheid wordt gesteld om diens verzuim – een incomplete aanvraag of bezwaarschrift – binnen een gestelde termijn te herstellen. Omdat de definitie van herstel verzuim binnen de organisatie soms breder wordt opgevat, bijvoorbeeld het (uitblijven van het) betalen van de leges, is in dit onderzoek niet enkel de wettelijke definitie aangehouden.

### Omvang van herstel verzuim



#### HV-registratie



In **14%** van de zaken is minimaal 1 keer HV geregistreerd.



#### Doorlooptijd +4

De gemiddelde doorlooptijd van zaken waarin HV is geregistreerd is 16,7 weken. Dit is **ruim 4 weken langer** dan in zaken waarin geen HV voorkomt (12 weken).



Er is een **grotere kans op HV-registratie** als de aanvraag via de **post** binnenkomt.



Het onderzoek toont aan dat IND-medewerkers HV niet altijd registreren. Op basis van een text mining analyse van het Data Expertise Centrum bleek er in **11-24% van de zaken zonder een herstel verzuim registratie** wel een **indicatie voor herstel verzuim** te zijn. De lage registratiebereidheid kan beschouwd worden als knelpunt omdat de IND als informatiegestuurde organisatie gebaat is bij goede datakwaliteit.

### Knelpunten

Herstel verzuim wordt in dit onderzoek vanuit drie perspectieven als knelpunt benaderd:



**Voor de IND als organisatie:** omdat doelmatigheid en/of efficiënte verloren gaat in het beslisproces (verspilling).



**Voor medewerkers van de IND:** de verspilling kan voor medewerkers leiden tot irritatie, frustratie en/of demotivatie.



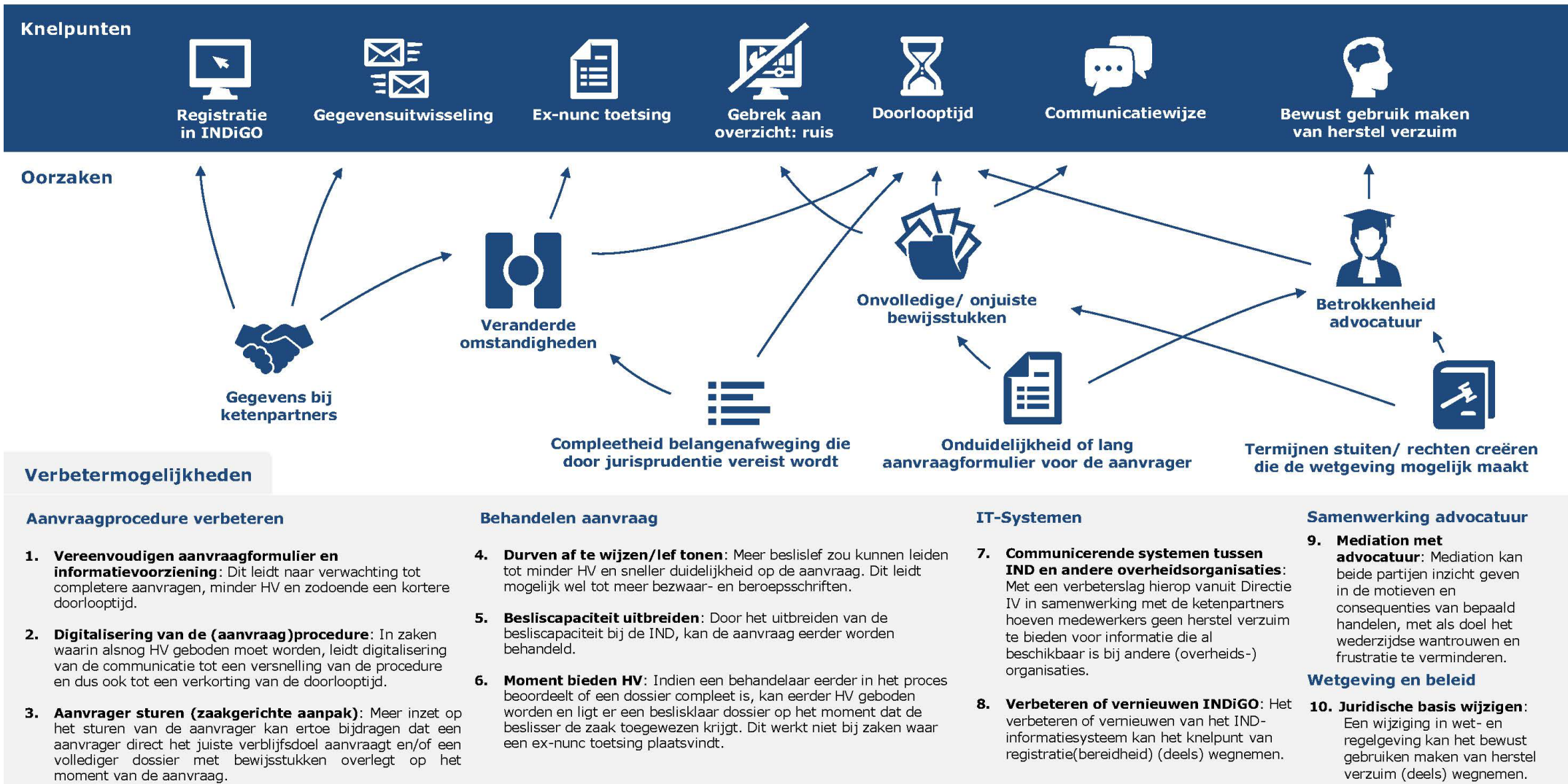
**Voor aanvragers:** de verspilling leidt tot een langere doorlooptijd van de procedure en aanvragers moeten langer wachten op een beslissing op hun aanvraag.

In dit onderzoek zijn zeven knelpunten van HV naar voren gekomen. Deze knelpunten hebben verschillende oorzaken, die worden weergegeven in de visualisatie op de volgende pagina.

- 1. Registratie in INDiGO:** Het registreren van herstel verzuim in INDiGO wordt als onnodig vertragend ervaren in plaats van beslissondersteunend.
- 2. Gegevensuitwisseling:** Het wordt als knelpunt ervaren dat de IND niet of onvoldoende gegevens met andere overheidsorganisaties uitwisselt.
- 3. Ex-nunc toetsing:** De ex-nunc toetsing wordt bij zaken die na enig tijdsverloop worden opgepakt als knelpunt ervaren omdat de bewijsstukken die op het moment van de aanvraag waren aangeleverd niet actueel genoeg zijn voor een ex-nunc toetsing.
- 4. Gebrek aan overzicht:** Het bieden van herstel verzuim leidt tot een gebrek aan overzicht (ruis) in het beslisproces en in de communicatie met de aanvrager.
- 5. Doorlooptijd:** Een langere doorlooptijd hangt samen met andere knelpunten en kan daarmee als centraal knelpunt van herstel verzuim worden beschouwd.
- 6. Communicatiewijze:** Het communiceren door middel van post of fax wordt ervaren als een knelpunt omdat er veel tijd gemoeid gaat met de postverzending en -verwerking en handschriften en/of fax niet altijd goed leesbaar zijn.
- 7. Bewust gebruik maken van herstel verzuim:** In sommige gevallen is de aanvrager zich op voorhand bewust van het recht op herstel verzuim, waardoor (vermoedelijk) bewust incomplete aanvragen worden ingediend, om zo tijd te rekken, rechten te creëren of uitzetting te voorkomen.



## Oorzaken en verbetermogelijkheden



## Afkortingenlijst

A&B	Directie Asiel en Bescherming van de IND
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BI	Afdeling Business Information van Directie BV
BIC	Het Business Information Centre van de Directie BV
BIS	Afdeling Business Information Support van de Directie RVN
BMA	Bureau Medische Advisering
BS	Business Service
BV	Directie Bedrijfsvoering van de IND
CO	Afdeling Communicatie van de Directie DV
DD	Afdeling Datadiensten van de Directie IV
DEC	Team Data Expertise Centrum van Directie IV
DG IND	Directeur-Generaal IND
DMB	Directie Migratiebeleid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid
DV	Directie Dienstverlening van de IND
DVA	Diensverleningsafspraken
ECL	Afdeling Expertise Centrum Lean van Directie BV
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GVA	Gegevensverwerkingsovereenkomsten
HV	Herstel verzuim
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IV	Directie Informatievoorziening van de IND
JZ	Directie Juridische Zaken van de IND
KBG	Klankbordgroep
KC	Afdeling Klantcommunicatie van de Directie DV
MVV	Machtiging voorlopig verblijf
RVN	Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap van de IND
SUA	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies van de IND
Vc	Vreemdelingencirculaire
VOG	Verklaring omtrent gedrag
VWN	Vluchtelingenwerk Nederland

## 1 Herstel verzuim als knelpunt

### 1.1 Aanleiding en doelstelling onderzoek

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heeft te maken met werkvoorraden, die niet weg te werken zijn met enkel een uitbreiding van het personeelsbestand. Verwacht wordt dat deze werkvoorraden (ook) verminderd kunnen worden door een doelmatigheids- ofwel efficiëntieverbetering in de dienstverlening door te voeren. Eén van de uitgangspunten van de doelmatigheidsverbetering bij IND is: "in één keer goed". Voor 2028 ambieert de IND een productieverhoging van 25%. Dit uitgangspunt geldt in brede zin: dat in één keer de juiste aanvraag wordt ingediend door de aanvrager, dat in één keer de juiste informatie aangeleverd wordt door de aanvrager en dat in één keer de juiste beslissing wordt genomen door de IND.

In deze knelpuntenanalyse wordt op de eerste twee punten ingegaan. Het is bekend dat de IND geregeld herstel verzuim biedt aan de aanvrager en/of diens referent. Herstel verzuim betekent dat de aanvrager in de gelegenheid wordt gesteld om diens verzuim – een incomplete aanvraag of bezwaarschrift – binnen een gestelde termijn te herstellen. Het uitgangspunt van dit onderzoek is dat het bieden van herstel verzuim een knelpunt is vanuit meerdere perspectieven, in het verlengde van de IND-Ambitie 2028<sup>1</sup>:

1. Voor IND als organisatie: doelmatigheid en/of efficiëntie die verloren gaat, ofwel verspilling. Dit uit zich in het (grote) aantal handelingen dat verricht moet worden en/of de hoeveelheid tijd die geïnvesteerd moet worden in een zaak. Dit leidt tot een langere doorlooptijd van de procedure en de toename van de werkvoorraad bij de IND.
2. Voor medewerkers van de IND: de verspilling kan voor medewerkers leiden tot irritatie, frustratie en/of demotivatie.
3. Voor aanvragers: de verspilling leidt tot een langere doorlooptijd van de procedure. Hierdoor moeten aanvragers langer wachten op een beslissing op hun aanvraag.

Plaatsvervangend Directeur-Generaal (DG) IND Uitvoering heeft de afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) verzocht om een analyse uit te voeren naar de aard en omvang van het bieden van herstel verzuim binnen de IND. Met dit onderzoek wordt niet enkel inzicht verkregen in de omvang van herstel verzuim, maar ook in de oorzaken van herstel verzuim, de knelpunten die worden ervaren in het proces en de verbetermogelijkheden om herstel verzuim tot een minimum te beperken. Verwacht wordt dat het verminderen van herstel verzuim leidt tot een efficiëntieslag van de dienstverlening.

De resultaten van dit onderzoek dragen bij aan het verbeteren van de juist- en tijdigheid van de dienstverlening<sup>2</sup> en vormen onderdeel van het 'Project verminderen herstel verzuim'. Dit initiatief is erop gericht om de oorzaken van herstel verzuim te analyseren en maatregelen hiertegen te implementeren. O&A heeft ook andere onderzoeken uitgevoerd die raken aan deze knelpuntenanalyse, namelijk Knelpuntenanalyse bezwaar, Impactanalyse Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer en de uitvoeringstoets op het Wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb. Daar waar resultaten van deze onderzoeken herstel verzuim raken, zal dit worden beschreven in dit onderzoek.

<sup>1</sup> Het doel van ambitie 2028 is om de productiviteit te verhogen door slimmer te werken en het werk eenvoudiger te maken.

<sup>2</sup> IND (2024). *Jaarplan*.



## 1.2

### Vraagstelling

- 1) Wat is de omvang van de zaken waarin herstel verzuim is geboden?
  - a) Wat is het absolute aantal zaken waarin herstel verzuim geboden is voor de verschillende IND-procedures?
  - b) Wat is het relatieve aantal zaken waarin herstel verzuim geboden is voor de verschillende IND-procedures?
  - c) Welke impact heeft het bieden van herstel verzuim op de doorlooptijd van de zaken gehad?
- 2) Wat is de aard van de zaken waarin herstel verzuim is geboden?
  - a) Wat zijn de oorzaken en knelpunten in zaken waarin herstel verzuim wordt geboden?
    - i. Welke knelpunten worden door medewerkers ervaren bij het proces van het bieden van herstel verzuim?
    - ii. Welke knelpunten worden door de doelgroep ervaren waardoor en wanneer hen herstel verzuim geboden wordt?
  - b) Op welk moment in het uitvoeringsproces wordt herstel verzuim geboden?
- 3) Wat zijn verbetermogelijkheden om de oorzaken en knelpunten rondom herstel verzuim weg te nemen?

## 1.3

### Reikwijdte en onderzoeksmethode

Het onderzoek bestond uit twee onderzoeksfasen. In de eerste – kwantitatieve – fase werd de aard en omvang van herstel verzuim binnen de IND in kaart gebracht. De onderzoeksperiode van het kwantitatieve deel betreft de periode 1 januari 2019 tot en met 1 november 2023.<sup>3</sup> Deze cijfermatige analyse was de basis voor de tweede – kwalitatieve – fase. Op basis van de cijfermatige analyse is, in overleg met de klankbordgroep (KBG), besloten om in het tweede deel de focus te leggen op enkele thema's.<sup>4</sup> De focus van het onderzoeksrapport ligt daarbij op aanvragen:

- 8EVRM (excl. asiel nareis)
- Nareis asiel (incl. nareis asiel o.g.v. 8 EVRM)
- Chavez - Verzorgende ouder bij Nederlands kind
- Erkenning referent
- Gezinsshereniging en -vorming met EU-burgers
- Medische aspecten
- Visumbezwaarzaken

In de tweede kwalitatieve fase werden oorzaken van herstel verzuim, knelpunten in het proces en eventuele verbeterpunten om herstel verzuim tot een minimum te beperken onderzocht. De onderzoeksperiode betreft de ervaringen van medewerkers op het moment van onderzoek. Ook zijn klantreizen op bepaalde thema's bestudeerd om zo inzicht te krijgen in de ervaringen van de aanvragers.<sup>5</sup>

Hieronder wordt de methode beschrijving van de kwalitatieve fase kort beschreven. Voor een uitgebreidere beschrijving wordt verwezen naar bijlage 2.

Hoewel in dit onderzoek het uitgangspunt van ambitie 2028 (in één keer goed) gehanteerd wordt en zodoende herstel verzuim beschouwd wordt als knelpunt, wordt dit niet altijd zo ervaren door de medewerkers. Sommige medewerkers hebben aangegeven

<sup>3</sup> Voor een uitgebreide methodebeschrijving van het kwantitatieve onderzoek wordt verwezen naar Bijlage 1.

<sup>4</sup> Richtinggevend hierbij waren de volgende aspecten: omvang herstel verzuim in absolute en in relatieve zin, soort herstel verzuim dat met name geregistreerd is, de samenhang met de doorlooptijd, afdoeningswijze, wijze van indiening aanvraag (post of digitaal), de mate waarin uitstel is geregistreerd, en waarin bepaalde thema's extra aandacht behoeven.

<sup>5</sup> Voor dit onderzoek is er niet met aanvragers zelf gesproken.

er ook een voordeel in te zien. Daar waar relevant zal dit ook worden beschreven in dit rapport.

### **Interviews**

Doel van de interviews was inzicht krijgen in het perspectief van de medewerkers als het gaat om oorzaken van herstel verzuim, knelpunten die zij ervaren in het proces van het bieden van herstel verzuim en de verbetermogelijkheden die zij zien om herstel verzuim terug te dringen. Ook zijn er interviews afgenomen met klantreisexperts bij Team Klantinzicht om inzicht te krijgen in het perspectief van de aanvrager als het gaat om oorzaken van herstel verzuim en de knelpunten die aanvrager ervaart.

In totaal zijn (groeps)interviews afgenomen met 24 interviewees. De interviews duurden gemiddeld 1,5 uur. Van deze interviews zijn gespreksverslagen gemaakt die ter correctie aan de respondenten zijn voorgelegd. De gespreksverslagen zijn geanalyseerd (gecodeerd) met het analyseprogramma MAXQDA. De informatie uit de interviews was input voor de enquête.

### **Enquête**

Informatie uit de interviews is omgezet in stellingen voor de enquête. Doel van de enquête was te toetsen of de inzichten uit de interviews breder werden gedeeld binnen de IND en of er nieuwe inzichten zijn. De totale doelgroep betrof ongeveer 700 medewerkers. De enquête is in een tijdsbestek van twee weken 227 keer ingevuld, wat een respons van 32% betekent.

## **1.4**

### **Klankbordgroep**

Het onderzoeksrapport is van feedback voorzien door de KBG. De volgende IND-onderdelen maken deel uit van de KBG:

- Plv. DG IND (opdrachtgever)
- A&B/Nareis
- BV/ECL
- BV/BI
- DV/Staf
- DV/KC/CO
- IV/DD/DEC
- IV/PH
- RVN/Staf
- RVN/BIS
- SUA/RVN
- SUA/A&B Nareis

## **1.5**

### **Opbouw van het rapport**

In het volgende hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op de juridische grondslag van herstel verzuim en het proces in de praktijk. In hoofdstuk 3 wordt een samenvatting gegeven van de cijfermatige analyse. In hoofdstuk 4 worden de in dit onderzoek opgehaalde knelpunten en hun oorzaken beschreven. Uitgangspunt voor dat hoofdstuk zijn de knelpunten in het proces van herstel verzuim, zowel voor de aanvrager, de medewerkers als de organisatie. In het vijfde hoofdstuk wordt een uitstap gemaakt naar registratie(bereidheid) en de mogelijkheden die in de wetenschappelijke literatuur worden besproken om dit te vergroten.

In hoofdstuk 6 worden verbetermogelijkheden voor het (deels) wegnemen van de besproken knelpunten beschreven. Daarbij wordt ook aangegeven welke partijen de verbetermogelijkheden kunnen oppakken en welke investering vereist is op welke termijn.

In het rapport staan dikgedrukte zinnen. Deze zinnen geven de kern van de alinea's weer en helpen om het rapport diagonaal te lezen.

## 2 Juridische grondslag en herstel verzuim-proces

### 2.1 Juridische grondslag

**De aanvrager of belanghebbende moet in de gelegenheid zijn gesteld om binnen de door de IND gestelde termijn de aanvraag of het bezwaar aan te vullen alvorens de IND besluit de aanvraag niet te behandelen of het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren.** De juridische grondslag voor herstel verzuim is te vinden in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Als de gestelde termijn ongebruikt is verstreken, kan de IND alsnog besluiten de aanvraag niet te behandelen.<sup>6</sup>

De IND kan het bezwaar niet-ontvankelijk verklaren indien niet is voldaan aan de bij de wet gestelde vereisten<sup>7</sup> voor het in behandeling nemen van het bezwaar.<sup>8</sup> Het gaat dan om vereisten zoals een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar gericht is en de gronden van het bezwaar.

**De Awb stelt geen vormvereiste voor de manier waarop het herstel verzuim geboden wordt. In de Vreemdelingencirculaire (Vc) wordt voor bepaalde typen aanvragen<sup>9</sup> wel een vormvereiste gesteld:** de aanvrager dient schriftelijk per brief geïnformeerd te worden over het verzuim en de gestelde termijn waarin het verzuim hersteld kan worden. Uit de jurisprudentie volgt een aantal eisen waaraan herstel verzuim moet voldoen voordat een aanvraag buiten behandeling kan worden gesteld:

1. er moet worden gewezen op het gevolg, namelijk: buitenbehandelingstelling;
2. er moet een termijn worden gegeven;
3. duidelijk moet zijn welke gegevens moeten worden aangevuld; en
4. herstel verzuim moet worden geboden voordat de beslistermijn is verstreken, anders kan de IND niet meer buitenbehandeling stellen.

### 2.2 Proces herstel verzuim

Hieronder wordt het proces van herstel verzuim op hoofdlijnen beschreven aan de hand van een fictieve casus (zie Kader 1). Daarbij dient opgemerkt te worden dat het proces van herstel verzuim bieden kan verschillen per type aanvraag. In onderstaand voorbeeld dient de aanvrager een incomplete aanvraag in. De redenen waarom de aanvraag incompleet is, zijn sterk uiteenlopend en worden in hoofdstuk 4 nader beschreven en geduid.

#### Kader 1 Proces van herstel verzuim op hoofdlijnen

Aanvrager A. wil diens partner en kinderen naar Nederland halen. A. is in het bezit van een asielstatus. Om diens familie op grond van nareis asiel naar Nederland te kunnen halen, moet A. de aanvraag voor nareis asiel binnen drie maanden bij de IND indienen, geteld vanaf het moment van het positieve besluit op diens eigen asielaanvraag. A. dient het aanvraagformulier in en vermeldt daarbij welke familieleden die wil laten overkomen: diens partner, twee biologische kinderen en een pleegkind. A. overlegt bij de aanvraag nog geen documenten van deze familieleden.

Dat de aanvraag incompleet is, wordt opgemerkt op het moment dat een beslisser of behandelaar tijd heeft om inhoudelijk naar de zaak te kijken. Hoe lang deze periode is, is afhankelijk van meerdere factoren, zoals de werkvoorraden, het personeelsbestand bij het betreffende type aanvraag en de wijze waarop het werk verdeeld is en het proces

<sup>6</sup> Art. 4:5 Awb.

<sup>7</sup> Zoals in art. 6:5 Awb.

<sup>8</sup> Art. 6:6 Awb.

<sup>9</sup> Art 3.4.1.3 Vc (B1) in het algemeen, art. 3.3.2 Vc (B1) voor MVV (incl. nareis), art. 7.2.5 Vc (A) voor medische zaken

georganiseerd is. Dit leidt ertoe dat het moment van herstel verzuim bieden sterk uiteen kan lopen, van enkele dagen tot anderhalf jaar.

**Indien stukken ontbreken die het onmogelijk maken om een beslissing te nemen op de aanvraag, wordt de aanvrager hierover geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld om diens aanvraag binnen een bepaalde termijn compleet te maken. Dit gebeurt in de regel schriftelijk via een brief** (zie Kader 2 voor een fictief voorbeeld). In de brief wordt duidelijk vermeld welke documenten nog aangeleverd dienen te worden. In uitzonderlijke gevallen wordt er telefonisch contact opgenomen of (beveiligd) gemaild.

De behandelaar of beslisser legt de zaak aan de kant en beslist op andere (inmiddels) complete aanvragen. Hierna zijn er grofweg twee opties:

1. **Als gedurende de gestelde termijn geen uitstel van de termijn wordt gevraagd, controleert de beslisser na de gestelde termijn of het dossier nu wel compleet is.**
  - Het dossier is compleet en er kan op de aanvraag worden beslist.
  - Of het dossier is niet compleet, de termijn is ongebruikt verstreken en de aanvraag wordt afgewezen of buiten behandeling gesteld<sup>10</sup>.
2. **Gedurende de gestelde termijn vraagt de aanvrager om uitstel van de termijn.**

In de regel wordt maatwerk geboden en wordt uitstel gegeven zodra hierom verzocht wordt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de situatie dat documenten wel zijn aangevraagd, maar nog niet zijn ontvangen.

**De behandelaar of beslisser dient het herstel verzuim te registreren in het informatie- en registratiesysteem van de IND (INDiGO), middels een business service (BS062.15 Afwachten klantreactie).** Bij bepaalde typen aanvragen gebeurt het opvoeren van de business service automatisch als de kwalificatielijst wordt doorlopen. Bij andere typen aanvragen moet dit handmatig worden opgevoerd door de behandelaar of beslisser. Het herstel verzuim moet apart voor elk gezinslid geregistreerd worden. In de meeste gevallen wordt een concept herstel verzuim-brief met bouwstenen<sup>11</sup> geopend op het moment dat de BS wordt opgevoerd.

**Het registreren in INDiGO heeft tot gevolg dat de beslistermijn opschuift met de gestelde termijn.** Dit gebeurt meestal automatisch, maar moet soms ook handmatig worden gecontroleerd en aangepast. Indien de aanvrager hierna verzoekt om verder uitstel, dient dit ook geregistreerd te worden in INDiGO, middels een andere BS (BS069.1 of BS079), zodat de beslistermijn verder opschuift. **Het registreren in INDiGO gebeurt niet altijd** (zie verder hoofdstuk 4.2 en hoofdstuk 5).

<sup>10</sup> Buitenbehandelingstelling zelf is ook aan een termijn van 4 weken gebonden (4:5, lid 4, Awb).

<sup>11</sup> Met 'bouwstenen' wordt bedoeld een standaard format van een herstel verzuim brief die vervolgens door de medewerker aangepast kan worden op de desbetreffende casus.

**Kader 2 Fictief voorbeeld van een herstel verzuim brief**

Geachte aanvrager A.,

U hebt op 5 januari 2023 een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aangevraagd voor uw partner en uw (pleeg)kinderen. Uw aanvraag is niet compleet. U bent de referent. U moet de volgende informatie nog opsturen.

Voor uw partner:

- Kopie paspoort
- Origineel officieel document (afgegeven door de autoriteiten) dat de familierechtelijke relatie tussen u en uw partner aantonen, zoals een huwelijksakte. Om de documenten te kunnen onderzoeken moet u de originele documenten opsturen.
- [...]

Voor uw biologische kinderen:

- Originele officiële documenten (afgegeven door de autoriteiten) die de familierechtelijke relatie tussen u en uw kinderen aantonen, zoals een geboorteakte.
- [...]

Voor uw pleegkind:

- Originele officiële documenten die bewijzen dat u pleegouder bent van [naam pleegkind]. Een officieel document is een document dat u krijgt via de overheid. Om uw aanvraag goed te kunnen beoordelen wil ik de originele documenten onderzoeken. Stuur daarom de originele documenten op.
- Kunt u niet met officiële documenten bewijzen dat u pleegouder van [naam pleegkind] bent? Stuur dan zoveel mogelijk andere (indicatieve) documenten op waaruit de (familie)band blijkt.
- Een uitleg waarom er sprake is van een meer dan gebruikelijke afhankelijkheid tussen u en [naam] pleegkind. Zorg dat de uitleg uitgebreid is. Leg bijvoorbeeld uit:
  - hoe en hoeveel [naam pleegkind] afhankelijk is van u en/of hoe en hoeveel u afhankelijk bent van [naam] pleegkind;
  - waarom [naam pleegkind] zich zonder uw hulp niet zelf kan redden.

Hebt u stukken die uw uitleg kunnen bewijzen? Stuur deze dan ook mee.

- [...]

Verklaring ontbreken documenten

Wanneer u geen officiële, door de autoriteiten afgegeven, documenten kunt overleggen, moet u verklaren wat de reden hiervan is. Dit geldt voor de volgende documenten:

- een paspoort
- documenten die de familierechtelijke relatie aantonen

Let op dat de verklaring uitgebreid, concreet, volledig en toegespitst op uw individuele situatie is. Indien u ook geen officieuze/indicatieve documenten kunt overleggen, moet u dit in uw verklaring meenemen. Betrek in uw verklaring in ieder geval de volgende punten:

- indien uw gezinsleden nooit in het bezit zijn geweest van documenten, leg gedetailleerd uit wat de reden hiervan is;
- indien uw gezinsleden nooit in het bezit zijn geweest van een identificerend document, leg gedetailleerd uit hoe uw gezinsleden desondanks hebben kunnen functioneren in het dagelijks leven in het land van herkomst;
- indien uw gezinsleden wel in het bezit zijn geweest van documenten, maar deze niet kunnen opsturen, leg gedetailleerd uit wat de reden hiervan is. U stuurt de door u opgestelde verklaring per brief naar de IND.

[...]

Wat moet u doen?

Wanneer moet u de documenten en bijlagen opsturen? U stuurt de stukken op binnen 4 weken na de datum van deze brief. De stukken kunt u zowel digitaal als per brief versturen naar de IND.

[...]

### 3 Infographic cijfermatige analyse herstel verzuim

Het eerste deel van dit onderzoek betrof een cijfermatige analyse om inzicht te geven in de aard en omvang van het herstel verzuim (in de periode 1 januari 2019 tot en met 1 november 2023). Voor de duiding van de overige informatie in dit rapport worden hieronder de resultaten op hoofdlijnen weergegeven in een infographic. Gedetailleerde informatie per thema is toegestuurd aan de betrokkenen.

**In totaal werd in 14% van de zaken die in de onderzoeksperiode waren afgedaan ten minste 1 keer herstel verzuim geregistreerd.** Dit betrof ongeveer 462.000 zaken waarbij gemiddeld 1,13 keer herstel verzuim geregistreerd werd per zaak. In de onderzoeksperiode is dus ongeveer 510.000 keer herstel verzuim geregistreerd. Om een beeld te krijgen van de mate van onderregistratie (dat wil zeggen: in sommige gevallen moeten medewerkers herstel verzuim handmatig registreren maar doen zij dat niet), is de cijfermatige analyse aangevuld met een *text mining* analyse in samenwerking met het Data Expertise Centrum (DEC). Die analyse geeft inzicht in de mate waarin er in het dossier een indicatie te vinden is voor herstel verzuim. Dit is onderzocht voor de zaken waarin geen herstel verzuim geregistreerd werd. Een voorbeeld van een indicatie is een herstel verzuim brief in het dossier, zonder dat er herstel verzuim geregistreerd is. In het figuur met de thematische clustering van kwalificaties is met 'Indicatie HV' aangegeven in hoeveel procent van de zaken waarbij geen herstel verzuim is geregistreerd wel een herstel verzuim indicatie te vinden is in de aanwezige documenten in het dossier op basis van *text mining*. **In totaal was er in 11-24% van de zaken zonder een herstel verzuim-registratie wel een indicatie voor herstel verzuim te vinden.** Een mogelijke oorzaak van onderregistratie is verminderde registratiebereidheid. Zoals beschreven gaat hoofdstuk 5 hier verder op in.

Het bieden van herstel verzuim heeft een langere doorlooptijd tot gevolg. **Gemiddeld genomen is de doorlooptijd vier weken langer in zaken waarin herstel verzuim geregistreerd is dan in zaken waarin geen herstel verzuim geregistreerd is.** De impact van herstel verzuim op de doorlooptijd verschilt sterk per type aanvraag.

## Cijfermatige analyse herstel verzuim



Gemaakt door: O&A – 27-03-2024



### HV-registratie

462.000

3.300.000  
unieke zaken

In **14%** van de zaken is minimaal 1 keer HV geregistreerd



### Afdoeningswijze

↑ **Vaker verblijfsrecht geweigerd of ingetrokken** in zaken waarin HV is geregistreerd (22%) dan in zaken waarin geen HV is geregistreerd (12%).

↓ **Minder vaak een overige afdoeningswijze** in zaken waarin HV is geregistreerd (2%) dan in zaken waarin geen HV geregistreerd is (12%)

= **Geen verschil in afdoeningswijze verblijfsrechtverlenend of -behoudend** tussen de twee groepen (beide 75%)



### Wijze binnenkomst

Er is een **grotere kans op HV-registratie** als de aanvraag via **post** binnenkomt



### Doorlooptijd

**+4** De gemiddelde doorlooptijd van zaken waarin HV geregistreerd is (16,7 weken), is **ruim 4 weken langer** dan in zaken waarin geen HV geregistreerd is (12 weken)

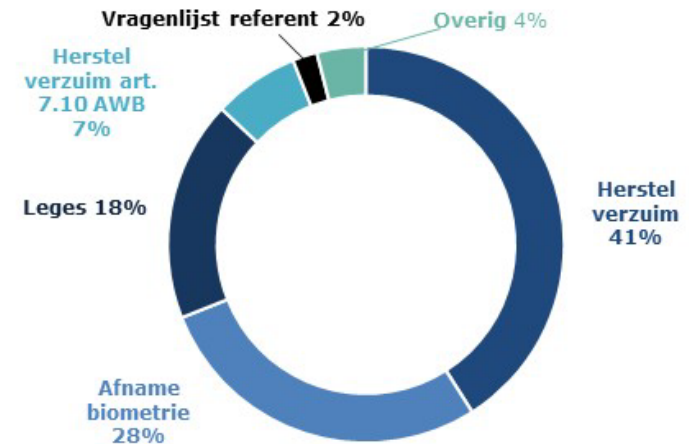


### Frequentie

Gemiddeld **1,13 keer per zaak HV** geregistreerd  
→ ongeveer 510.000 keer een HV registratie



### Soort HV



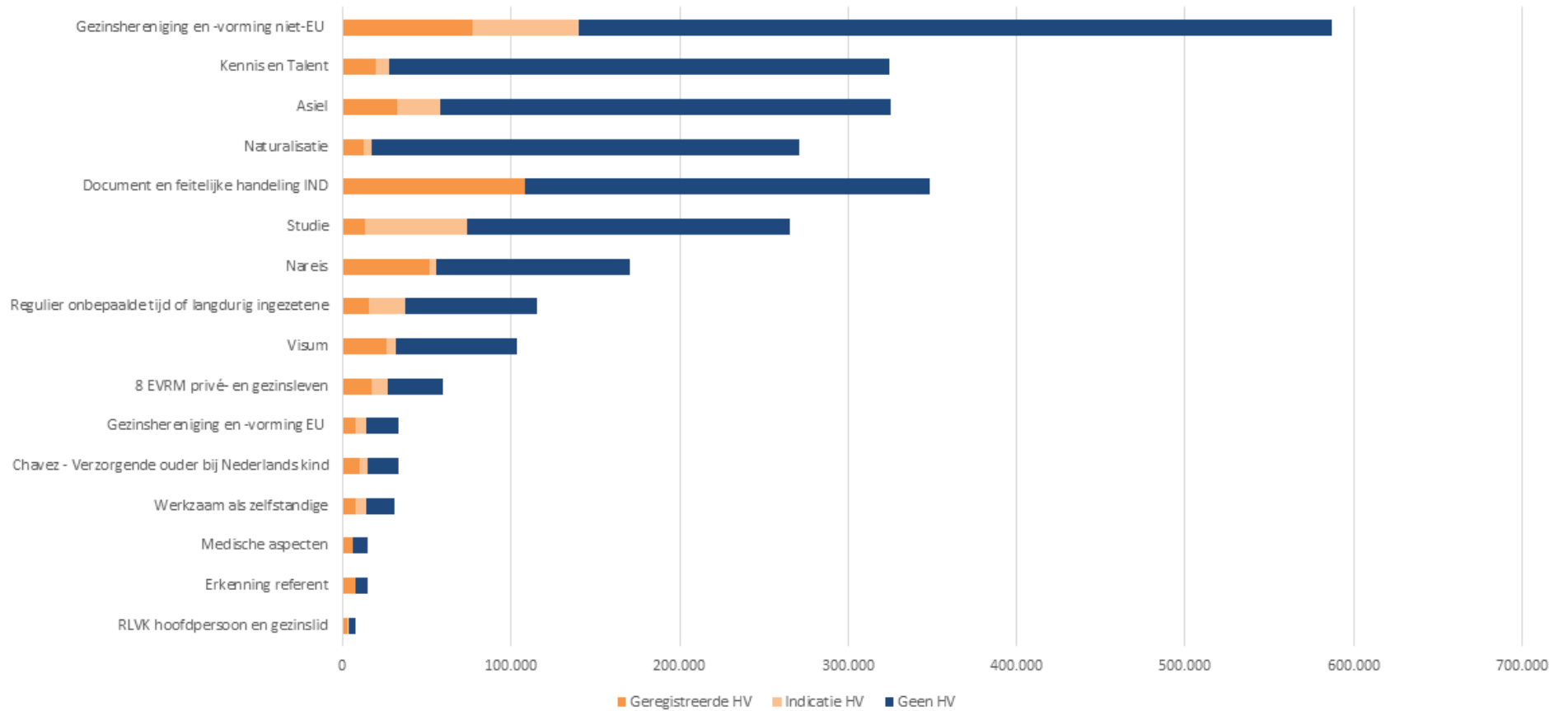
### Uitstel (niet bij leges)

In **50%** van de zaken wordt **uitstel** geregistreerd → doorlooptijd neemt met 12 weken toe



## Thematische clustering van kwalificaties

Absoluut aantal zaken met uitsplitsing wel en geen HV registratie en indicatie





## 4 Knelpunten, oorzaken en verbeterpunten

In dit hoofdstuk worden de knelpunten in het herstel verzuim-proces beschreven. Van elk knelpunt wordt aangegeven waarom dit als knelpunt gezien kan worden vanuit de driedelige definitie (organisatie, medewerkers en aanvragers) en hoe dit knelpunt veroorzaakt wordt. De volgende knelpunten worden achtereenvolgens behandeld:

- Gebrek aan overzicht (ruis)
- Registratie in INDiGO
- Gegevensuitwisseling
- Ex nunc-toetsing
- Bewust gebruik maken van herstel verzuim
- Communicatiewijze
- Doorlooptijd

De rangschikking van de knelpunten is gebaseerd op een zo logisch mogelijke opbouw van het rapport om de leesbaarheid te bevorderen. Het algemene uitgangspunt hier is om te beginnen met 'specifieke' knelpunten en te eindigen met 'generieke' knelpunten. Dat wil zeggen: de knelpunten die eerder aan bod komen, hebben oorzaken die specifiek gelden voor dat knelpunt. De knelpunten die later aan bod komen hebben – uitzonderingen daargelaten – oorzaken die ook voor andere knelpunten kunnen gelden. De rangschikking zegt niet iets over de orde van grootte van de knelpunten; maar duidelijk wordt dat het laatste knelpunt (doorlooptijd) als centraal knelpunt van herstel verzuim kan worden beschouwd.

### 4.1

#### **Knelpunt gebrek aan overzicht (ruis)**

**Het bieden van herstel verzuim leidt tot het knelpunt van een gebrek aan overzicht (ruis) in het beslisproces en in de communicatie met de aanvrager. Deze ruis heeft als gevolg dat een medewerker tijd moet investeren in het aanbrenge van overzicht, aan het opnieuw inlezen in het dossier voordat kan worden gecommuniceerd met de aanvrager of beslist kan worden op de aanvraag.**

##### *Organisatie, medewerkers*

Met ruis wordt een ongewenste vertroebeling in de *flow* of overzicht van het proces of communicatie bedoeld. Bij compleet ingediende aanvragen, kunnen behandelaars en beslismedewerkers direct door met het beslissen op een aanvraag (*happy flow*). Bij incomplete aanvragen is er een tijdsverloop tussen het beoordelen van het dossier, het bieden van herstel verzuim, het ontvangen van de benodigde stukken en het beslissen op de aanvraag. Dit tijdsverloop – in combinatie met andere (openstaande) zaken waarop beslist moet worden – leidt tot ruis in het beslisproces. Dit wordt als knelpunt gezien omdat er minder overzicht is: er moet opnieuw worden ingelezen in het dossier, er moet gecontroleerd worden of het dossier nu wel beslisbaar is en daarna moet beslist worden op de aanvraag. Dit zijn meer handelingen die verricht moeten worden en meer tijd die geïnvesteerd moet worden in een zaak, met als gevolg verspilling in het beslisproces en een toename in de werkvoorraad bij de IND.

*"Dat is vooral lastig als je veel zaken in je werkbak hebt. Als behandelaar moet je 34 zaken per week doen. In de helft daarvan moet je herstel verzuim bieden. Dat betekent dat de voorraad in je werkbak al flink kan oplopen. Daarnaast verlies je overzicht."*

In de enquête wordt ruis op het overzicht van het proces met name herkend door medewerkers die erkenning referent, nareis- en Chavez-aanvragen behandelen. Daarnaast is door de respondenten ruis in de communicatie met aanvragers als knelpunt benoemd. Dit komt met name voor bij zaken waarin per e-mail of telefoon wordt gecommuniceerd en/of het herstel verzuim niet (goed) geregistreerd wordt in INDiGO (zie paragraaf 4.2). Het kan voorkomen dat daardoor informatie over het communicatie- of herstel verzuim-proces of de bewijsstukken moeilijk zijn terug te vinden. Dit kan leiden tot frustratie onder medewerkers.

Voor beide gevallen geven medewerkers aan dat het handig is om de minuut goed bij te houden. Zeker als de zaak overgenomen wordt door een collega. Het goed bijhouden van de minuut vergt ook een tijdsinvestering. In de enquête komt ook naar voren dat de juiste registratie in INDiGO (opmerkingenveld, kwalificatielijst, criterialijst en het invullen van de logistieke informatie) bijdraagt aan overzicht houden.<sup>12</sup>

Wel geeft een deel van de medewerkers aan dat het bieden van herstel verzuim het werk minder routinematig maakt en een beroep doet op de professionaliteit van de medewerkers. Herstel verzuim kan het werk dus ook interessant maken.

#### *Aanvrager*

Voor de aanvrager is ruis een knelpunt omdat de doorlooptijd van de procedure toeneemt en herhaaldelijk gecommuniceerd moet worden met de IND, in tegenstelling tot zaken die compleet worden aangeleverd.

#### 4.1.1

##### *Oorzaken van een gebrek aan overzicht (ruis)*

Hieronder worden drie onderling samenhangende oorzaken beschreven die leiden tot herstel verzuim en samenhangen met het knelpunt van een gebrek aan overzicht (ruis).

**Onvolledige en onjuiste bewijsstukken en aanvraagformulieren kunnen als hoofdoorzaak worden aangewezen. Dit ligt enerzijds bij de IND die bijvoorbeeld onduidelijke en (te) lange aanvraagformulieren/bijlagen aanbiedt of aan de IND-informatievoorziening die op sommige plekken onvolledig, onduidelijk en/of niet consistent is. Anderzijds ligt het bij de aanvrager (of diens gemachtigde) die al dan niet bewust een beroep doet op herstel verzuim.**

#### *IND*

Zowel in de enquête als in de interviews komt naar voren dat veel aanvraagformulieren als lang en/of ingewikkeld worden gezien. Voor bijvoorbeeld de klantgroep Familie & Gezin of Nareisaanvragen is het aanvraagformulier rond de 70 pagina's, waarvan slechts een deel van toepassing is op de situatie van de aanvrager. Alleen bij visumbezwaarzaken<sup>13</sup> wordt het maar beperkt herkend als oorzaak. Het komt daardoor al snel voor dat de aanvrager een verkeerde pagina invult of een vereiste pagina overslaat. Daarnaast kan de inhoud van de formulieren ingewikkeld zijn, mede door het gebruik van juridisch jargon. Respondenten geven aan dat de formulieren ook voor hoogopgeleide aanvragers lastig te begrijpen zijn. Voor aanvragers geldt dat de aanvraag meestal een eenmalige exercitie is, en zij niet altijd juridisch onderlegd zijn. Zodoende geven ook klantreisspecialisten binnen de IND aan

<sup>12</sup> Uit de kwaliteitsmetingen van de IND komt naar voren dat de kwaliteit van data-entry op deze punten niet altijd op orde is. ([Samenwerken | Kwaliteit en Datakwaliteit - Introductiepagina \(ind.nl\)](#))

<sup>13</sup> Voor visumbezwaarzaken heeft de IND geen aanmeldformulier maar een bezwaar formulier (het gaat immers niet om het aanvragen van een verblijfsvergunning, maar het kenbaar maken van bezwaar).

dat de meeste aanvraagformulieren niet gebruikersvriendelijk zijn voor aanvragers in algemene zin.

#### *Aanvrager*

Ook zijn er oorzaken die zijn toe te schrijven aan de aanvrager. Zo is uit de interviews en enquête naar voren gekomen dat aanvragers door het indienen van een (incomplete) aanvraag de termijn proberen te stuiten, rechten te creëren (bv. verblijfsrecht, werken of sociale voorzieningen) of uitzetting te voorkomen. Zo kan het bijvoorbeeld bij sommige verblijfsdoelen nodig zijn om binnen een bepaalde termijn een aanvraag in te dienen om hiervoor in aanmerking te komen. Deze oorzaken worden ervaren bij aanvragen voor gezinshereniging en -vorming en nadrukkelijk bij medisch en Chavez (verzorgende ouder bij Nederlands kind).

Daarnaast leidt het enkel indienen van bepaalde type aanvragen tot rechten waardoor het aantrekkelijk is om deze zo snel mogelijk in te dienen. Andere voorbeelden zijn het indienen van onvolledige aanvragen om uitzetting te voorkomen of om eerder aan de beurt te komen. De gegeven voorbeelden leiden elk voor zich tot herstel verzuim en daarmee een gebrek aan overzicht in het beslisproces. Deze oorzaken worden uitgebreider behandeld in paragraaf 4.5.2 (knelpunt bewust gebruik maken van herstel verzuim).

#### 4.1.2 *Verbetermogelijkheden om ruis te voorkomen*

De oorzaken en het knelpunt kunnen (deels) worden weggenomen door het vereenvoudigen van het aanvraagformulier het verbeteren van de informatievoorziening richting de aanvrager, de digitalisering van de (aanvraag)procedure, de aanvrager meer te sturen in de richting van de juiste aanvraag en de benodigde bewijsstukken en/of bezien of het bewust een beroep op herstel verzuim ondervangen kan worden (zie hoofdstuk 6).

## 4.2 **Knelpunt registratie in INDiGO**

**Het registreren van herstel verzuim in INDiGO wordt als onnodig vertragend ervaren in plaats van beslisondersteunend.** Zoals beschreven in hoofdstuk 2.2 registreert de behandelaar of besliser herstel verzuim middels BS062.15. De knelpunten ten aanzien van INDiGO en herstel verzuim zijn divers en worden verschillend ervaren door medewerkers verdeeld over de thema's.<sup>14</sup> Hieronder volgt een opsomming van knelpunten die meermaals zijn benoemd. Deze knelpunten kunnen als zodanig worden beschouwd omdat deze gepaard gaan met (veel) handelingen en tijd<sup>15</sup>, en daarmee leiden tot (onnodige) verspilling in het beslisproces. Vanuit het perspectief van de medewerker komt daarbij dat deze knelpunten leiden tot irritatie, onbegrip en/of demotivatie ten aanzien van de werkzaamheden. Het knelpunt van INDiGO is logischerwijs niet van toepassing op de aanvrager.

#### *Lijst met knelpunten (organisatie, medewerkers)*

- De investering in handelingen en tijd ten aanzien van het opvoeren, registreren en personaliseren van BS062.15 verstoort de *happy flow* en heeft een demotiverend effect.
- Bij gezinsaanvragen moet BS062.15 per individueel gezinslid worden geregistreerd; groepsregistratie van BS'en in INDiGO was op het moment

<sup>14</sup> Opgemerkt moet worden dat medewerkers INDiGO als knelpunt in brede zin ervaren, niet enkel bij het bieden van herstel verzuim

<sup>15</sup> De interviews en enquête maken duidelijk dat dit breed wordt ervaren door medewerkers. Hoeveel extra handelingen dit precies zijn en hoeveel extra tijd dit met zich meebrengt, is niet onderzocht. Dit zal (sterk) verschillen per thema en per individuele medewerker (wordt bijv. de juist handelwijze op basis van de procesbeschrijving wel/niet gevolgd).

van onderzoek niet mogelijk. In de enquête wordt het aantal "kliks" vooral bij nareis als een (groot) knelpunt gezien.

- Het is voor sommige medewerkers onduidelijk of en wanneer de herstel verzuim brief automatisch wordt gecreëerd na het opvoeren van BS062.15.
- Het is bij sommige type aanvragen onduidelijk of en wanneer de wettelijke beslistermijn wordt opgeschort na het opvoeren van BS062.15. Sommige medewerkers prefereren momenteel om de termijnen handmatig te wijzigen. Hetzelfde geldt voor het creëren van de juiste termijn door het opvoeren van verder uitstel<sup>16</sup> op verzoek van de aanvrager (BS069.1 en BS079).
- INDiGO geeft geen toegankelijk overzicht van lopende herstel verzuim zaken. Medewerkers voelen zich genooddaakt aparte registratieoverzichten bij te houden (bijvoorbeeld met behulp van Excel); een vorm van dubbele administratie (zie ook paragraaf 4.1).
- Bij erkenning referentzaken moeten de leges worden geïnd via herstel verzuim (BS062.15). Echter, daarvoor is de business service van herstel verzuim niet bedoeld.

#### *Opschortende werking*

Zoals in hoofdstuk 2.2 staat beschreven kan het invullen van BS062.15 van de soort herstel verzuim een opschortende werking van de beslistermijn tot gevolg hebben. In het kader van knelpunten is het belangrijk om op te merken dat er een verschil bestaat tussen zaken die al over de wettelijke beslistermijn zijn ten tijde van het oppakken van de zaak (en vervolgens het bieden van herstel verzuim), en zaken waar dat niet het geval is. Medewerkers ervaren meer nut van het opvoeren van BS062.15 wanneer zaken nog binnen de wettelijke beslistermijn vallen. Immers, bij deze gevallen heeft het registreren van BS062.15 een functie: INDiGO schort de beslistermijn in de regel automatisch op (medewerkers controleren wel handmatig of de juiste termijn is opgevoerd). In zaken waar de wettelijke beslistermijn al is verstreken, wordt het registreren van BS062.15 voor het bieden van herstel verzuim als nutteloos ervaren:

*"even snel iets doen, zo werkt INDiGO niet. Dus dan ga ik er geen hele BS-toestand van maken. Zeker niet bij een rode zaak<sup>17</sup>, want dan maakt de termijn ook echt niet meer uit."*

#### 4.2.1

##### *Oorzaken van knelpunt INDiGO*

**Het vertragend en niet beslisondersteunend functioneren van INDiGO ten aanzien van het registreren van herstel verzuim heeft als oorzaak het informatie- en registratiesysteem INDiGO zelf.** Dat INDiGO door medewerkers als verouderd en niet beslisondersteunend wordt ervaren is geen nieuwe constatering. De IND is momenteel bezig met het ontwikkelen van een nieuw informatiesysteem. De wijze waarop INDiGO medewerkers wel of niet ondersteunt in het primair proces en de eventuele verbeterpunten voor een nieuw informatiesysteem vallen buiten de scope van dit onderzoek.<sup>18</sup> Echter, in het kader van herstel verzuim bieden en de aanverwante handelingen in INDiGO is het nuttig om het volgende expliciet uit te lichten.

<sup>16</sup> Het verlenen van uitstel voor herstel verzuim dient altijd handmatig te worden opgevoerd, omdat dit verzoek getoetst moet worden.

<sup>17</sup> Medewerkers hanteren het vakjargon 'rode zaak' om te verwijzen naar een zaak (aanvraag) waarop nog niet beslist is terwijl de wettelijke beslistermijn is verstreken.

<sup>18</sup> Opgemerkt moet worden dat er ook voortdurend verbeteringen plaatsvinden aan INDiGO, bijvoorbeeld het automatiseren van BS062.15 op verschillende onderdelen.

*Updaten gegevens*

Wanneer een medewerker herstel verzuim biedt wordt het dossier in INDiGO aangevuld met nieuwe stukken. Het informatiesysteem zou hierop moeten zijn ingericht; het updaten van gegevens binnen een zaak. INDiGO ondersteunt deze handelingen slecht. Medewerkers ervaren INDiGO eerder als een archiveringssysteem waarbij weinig tot geen ruimte is voor het aanbrengen van wijzigingen binnen een (lopende) zaak. Dit terwijl er met enige regelmaat wijzigingen plaatsvinden tijdens de beslisprocedure. Zodoende is INDiGO oorzakelijk voor de hierboven genoemde knelpunten. Dit kan goed uitgelegd worden aan de hand van het thema erkenning referent. DV Team Zakelijk Relatiemanagement moet contact onderhouden met erkend referenten, bijvoorbeeld tijdens de aanvraagprocedure en wanneer de referent organisatiegegevens wijzigt. INDiGO maakt het echter moeilijk deze gegevens daadwerkelijk te updaten. Het wijzigen van gegevens van een erkend referent/organisatie gebeurt via een meldingsformulier. De melding wordt gecontroleerd, eventueel wordt opnieuw aanvullende gegevens opgevraagd, en vervolgens wordt de zaak in INDiGO gewijzigd. Afsluitend wordt er een antwoordbrief aan de melder gestuurd. Aangezien de IND ongeveer 11.000 bedrijven/organisaties als erkend referenten onderhoudt, kan het updaten van gegevens leiden tot (veel) extra handelingen en tijd. Daarnaast roept de niet efficiënte werkwijze irritatie en frustratie op bij de desbetreffende medewerker.

## 4.2.2

*Verbetermogelijkheden INDiGO*

De oorzaak en knelpunten kunnen worden weggenomen door INDiGO te updaten of over te gaan op een nieuw informatie- en registratiesysteem (zie hoofdstuk 6).

## 4.3

**Knelpunt gegevensuitwisseling**

**Het wordt als knelpunt ervaren dat de IND niet of onvoldoende gegevens of andere informatie met andere overheidsorganisaties uitwisselt.**<sup>19</sup> Dit terwijl deze informatie in feite al beschikbaar is binnen de Rijksoverheid. Het is een knelpunt voor zowel de organisatie, de medewerker als de aanvrager.

*Organisatie*

Vanuit het perspectief van de organisatie leidt het gebrek aan werkafspraken en communicerende systemen met andere ketenpartners tot verspilling in de processen. Immers, de investering in handelingen en tijd van beslismedewerkers om een beslissing te nemen op een aanvraag neemt (onnodig) toe.

*Medewerkers*

Verschillende beslismedewerkers geven aan het bovenstaande zelf ook als knelpunt te ervaren: zij vinden deze (onnodige) investering in handelingen en tijd frustrerend. Voor medewerkers van DV Team Zakelijk Relatiemanagement komt daarbij dat zij het onprofessioneel vinden overkomen op erkend referenten dat de IND deze informatie niet direct bij andere diensten kan opvragen.

*Aanvragers*

Het bovenstaande leidt ertoe dat een aanvrager lang(er) moet wachten op een beslissing. Daarnaast is het vanuit het perspectief van de aanvrager niet altijd duidelijk waarom deze informatie (nogmaals) moet worden aangeleverd, hetgeen kan leiden tot onbegrip over de werkwijze van de IND. Op basis van de interviews en de enquête blijkt dat het knelpunt van (een gebrek aan) gegevensuitwisseling tussen

<sup>19</sup> Hiermee wordt niet bedoeld dat er per definitie geen gegevensuitwisseling plaatsvindt tussen de IND en andere (overheids)organisaties. Op het moment van schrijven zijn er (bijna) veertig koppelingen tussen INDiGO en andere informatiesystemen buiten de organisatie.

(keten)partners met name een rol speelt bij aanvragen voor erkenning referent en visumbezwaarzaken.

#### *Erkenning referent*

Voor het beslissen op een aanvraag om erkend referent te worden heeft de beslismedewerker bij uitstek gegevens en informatie nodig van verschillende overheidsorganisaties. Denk hierbij aan de Belastingdienst, Justis, Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO), het Uitvoeringsinstituut Werkgeversverzekeringen (UWV) en de Kamer van Koophandel (KvK). De Wet Modern Migratiebeleid (MoMi) – de Wet die erkend referentschap mogelijk heeft gemaakt – kent als uitgangspunt dat de toelatingsprocedures voor de aanvragen van de bedrijven snel, doeltreffend en beheersbaar zijn en dat de administratieve lasten voor burgers en bedrijven zo beperkt mogelijk worden gehouden.<sup>20</sup> Het (onnodig) bieden van herstel verzuim past niet bij dit uitgangspunt.

#### *Visum*

Het knelpunt speelt ook bij visumbezwaarzaken. In dit geval is er slechts een indirect verband met herstel verzuim. Voor het beslissen op een bezwaarschriftprocedure van een visumaanvraag - hetgeen gedaan wordt door de IND en niet door Buitenlandse Zaken (BZ) – heeft de IND in de regel nog geen gegevens over de procedure voorafgaand waartegen bezwaar is ingediend. Een behandelaar of beslismedewerker moet het zogeheten visumdossier eerst opvragen bij BZ, alvorens de zaak inhoudelijk kan worden behandeld. Dit wordt als knelpunt ervaren omdat medewerkers door een gebrek aan informatie onder meer niet het tijdig indienen van het bezwaarschrift kunnen beoordelen. Dit leidt ertoe dat de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift niet kan worden beoordeeld (art. 6:7 Awb). Zodoende kan de IND pas de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen, wanneer het dossier is ontvangen, met als gevolg een (onnodige) tijdsverspilling in het beslisproces indien herstel verzuim vereist is.

Het knelpunt speelt eveneens voor aanvragers (indieners van het bezwaarschrift). Ook zij hebben geen of onvoldoende informatie met betrekking tot de voorgaande procedure. Zo weten zij bijvoorbeeld niet goed waarom hun visumaanvraag is afgewezen, omdat dit aan de hand van standaardformuleringen wordt gecommuniceerd. Het ambassadedossier wordt vervolgens door de aanvrager of diens gemachtigde bij de IND opgevraagd, hetgeen weer wordt meegenomen in herstel verzuim.

#### 4.3.1

##### *Oorzaken van knelpunt gegevensuitwisseling*

**Het ontbreken van werkafspraken en/of communicerende systemen tussen de IND en overheidsorganisaties kan de oorzaak zijn van het bieden van herstel verzuim.** Immers, een behandelaar of beslismedewerker moet herstel verzuim bieden om de ontbrekende informatie rechtstreeks bij de aanvrager op te vragen.

##### *Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)*

De AVG maakt dat (overheids)organisaties die persoonsgegevens verzamelen en gebruiken meer verantwoordelijkheden hebben. Dit heeft impact op de informatie die tussen de IND en andere ketenpartners gedeeld mag worden. Zodoende kunnen AVG-regels ervoor zorgen dat herstel verzuim geboden dient te worden. Een onderscheid

<sup>20</sup> Dit uitgangspunt wordt gebruikt bij de totstandkoming van Wet MoMi waarin is opgenomen dat informatie die reeds beschikbaar is via het overheidsorgaan niet onnodig opgevraagd wordt bij de onderneming (In: Kamerstuk 32052, nr. 3 | Overheid.nl). Met andere woorden: dat de onderneming niet wordt belast wanneer de overheid informatie zelf via andere overheidsinstanties kan opvragen. Daargelaten dat de IND altijd de benodigde gegevens mag opvragen bij de onderneming indien zij dit nodig acht.

aanbrengen in of het ontbreken van werkafspraken en/of communicerende systemen als oorzaak heeft het naleven van AVG-regels of andere oorzaken is niet onderzocht.

#### *Erkenning referent*

Beslismedewerkers op erkend referent zaken beoordelen of de continuïteit en solvabiliteit van de organisatie die erkend referent wil worden voldoende is gewaarborgd. Om deze beoordeling te kunnen maken wordt onder meer gebruikt gemaakt van jaarrekeningen/verslagen en adressenoverzichten zoals gedeeld met en beoordeeld op correctheid door de KvK. Deze informatie is leidend gedurende het beslisproces. Op basis van de huidige werkafspraken en/of communicerende systemen tussen de IND en de KvK kan niet alle informatie (up-to-date) gedeeld worden. Hierdoor moeten beslismedewerkers, wanneer deze informatie ontbreekt en/of niet up-to-date is, opvragen bij de aanvrager door middel van herstel verzuim.

Hetzelfde geldt voor ontbrekende werkafspraken en communicerende systemen met de Belastingdienst. Om de aanvraag te beoordelen is een actuele verklaring betalingsgedrag vereist. Momenteel moet het bedrijf deze verklaring zelf aanvragen en dit kan soms weken duren. In sommige gevallen wacht de IND zolang dat andere bewijsstukken alweer verouderd raken (namelijk ouder dan drie maanden). Ook deze informatie moet dan opnieuw worden aangeleverd door middel van herstel verzuim.

#### 4.3.2

##### *De verbetermogelijkheid gegevensuitwisseling tussen (keten)partners*

De oorzaak en het knelpunt kunnen worden weggenomen door goede werkafspraken te maken en/of communicerende systemen tussen de IND en andere overheidsorganisaties te bewerkstelligen (zie hoofdstuk 6).

#### 4.4

##### **Knelpunt ex nunc-toetsing**

**De ex nunc-toetsing wordt als knelpunt ervaren als het gaat om zaken die na het indienen van de aanvraag pas na enig tijdsverloop worden opgepakt.** Ex nunc-toetsing houdt in dat de aanvraag beoordeeld wordt naar de situatie zoals die op het moment van beoordeling is; de huidige omstandigheden zijn leidend.

##### *Organisatie*

Het knelpunt speelt alleen bij aanvragen met een lange doorlooptijd/wachttijd, omdat in die gevallen de situatie met de tijd verandert. De ex nunc-toetsing is een knelpunt voor de organisatie. Wanneer herstel verzuim geboden moet worden omdat de situatie in de wachtperiode veranderd is, is er sprake van doelmatigheid en/of efficiëntie die verloren gaat (verspilling). Er moet namelijk (onnodig) tijd geïnvesteerd worden in een zaak omdat nieuwere stukken opgevraagd dienen te worden, waarop anders in een keer beslist had kunnen worden. Dit leidt tot een langere doorlooptijd van de procedure en een toename van de werkvoorraad bij de IND.

##### *Medewerkers*

Het is ook een knelpunt voor de behandelaren en beslismedewerkers omdat op het moment van oppakken van de aanvraag de huidige situatie moet worden uitgevraagd: deze extra handelingen kunnen als belemmerend worden ervaren.

##### *Aanvrager*

Afsluitend is het ook een knelpunt voor de aanvrager. Een langere doorlooptijd van de procedure als gevolg van herstel verzuim is immers ook nadelig voor de vreemdeling. Daarnaast kan de ex nunc-toetsing tot een minder voordelige beslissing leiden, indien de omstandigheden zodanig zijn gewijzigd dat de aanvrager niet meer in aanmerking komt voor de gevraagde verblijfsvergunning. Anderzijds kan het herstel verzuim door de ex nunc-toetsing juist ook een mogelijkheid geven aan de

vreemdelling om de huidige situatie beter toe te lichten, waardoor de aanvrager (beter) kan aantonen dat die nu wel voldoet aan de voorwaarden van de gevraagde verblijfsvergunning.

#### 4.4.1 *Oorzaak van knelpunt ex nunc-toetsing*

**De omstandigheden ten tijde van de aanvraag kunnen ten tijde van het oppakken van de zaak zodanig veranderd zijn dat dit de oorzaak is van het bieden van herstel verzuim.**

In de regel gebeurt het bieden van herstel verzuim enkel als de aanvraag incompleet was ten tijde van de aanvraag of als er indicaties zijn van sterk gewijzigde omstandigheden. Indien de aanvraag compleet werd ingediend, maar door de IND later is opgepakt, wordt de huidige situatie niet (opnieuw) uitgevraagd omdat het tijdsverloop niet aan de vreemdelling te wijten is.

In de enquête wordt deze oorzaak enigszins herkend, maar vooral bij medisch, nareis en visumbezwaarzaken. In sommige gevallen is het bieden van herstel verzuim door veranderende omstandigheden noodzakelijk. Bijvoorbeeld bij een wijziging van de gezinssituatie, door middel van scheiding, gezinsuitbreiding of andere invulling van de gezinsband. Zo verklaarde een medewerker:

*“Door achterstanden van meer dan een jaar, waarbij de leefsituatie van de gezinsleden gewijzigd is, maar niet duidelijk is, wat de nieuwe leefsituatie precies nu is, waardoor we herstel verzuim moeten bieden, zeker met aanvullende vragen.”*

Een ander voorbeeld is de bezwaarprocedure bij medische aanvragen (artikel 64 Vw). Door de achterstanden bij het afhandelen van de bezwaarschriftenprocedure is het advies van Bureau Medische Advisering (BMA) niet meer geldig wanneer er inhoudelijk naar het bezwaar wordt gekeken. Door middel van herstel verzuim moet vervolgens een nieuwe toestemmingsverklaring worden gevraagd om tot een nieuw advies te kunnen komen.

#### 4.4.2 *Verbetermogelijkheid ex nunc-toetsing*

De oorzaak en het knelpunt kunnen (deels) worden weggenomen door de beslis capaciteit bij de IND te vergroten, zodat de aanvraag eerder kan worden behandeld (zie hoofdstuk 6).

#### 4.5 **Knelpunt bewust gebruik maken van herstel verzuim**

**In sommige gevallen is de aanvrager (of diens gemachtigde) zich bewust van het ‘recht’ op herstel verzuim, waardoor (vermoedelijk) bewust incomplete aanvragen worden ingediend, om zo tijd te rekken en bewust gebruik te maken van herstel verzuim.**

##### *Onwelwillende advocatenkantoren*

Een deel van de respondenten uit de interviews geeft aan dat zij vermoeden dat op advies van of door enkele advocatenkantoren opzettelijk incomplete aanvragen of bezwaarschriften ingediend worden. Op basis van de enquête blijkt dit vooral te spelen bij medische aanvragen, bij gezinshereniging en -vorming en Chavez-aanvragen. Deze groep, zoals door de respondenten genoemd “onwelwillende” advocatenkantoren, zijn bekend bij de IND. Het is daarbij belangrijk om op te merken dat deze opstelling van advocaten beperkt ervaren wordt; het betreft een kleine groep advocaten(kantoren) bij enkele verblijfsdoelen. De betrokkenheid van de advocatuur leidt in de meeste gevallen tot completere en beter onderbouwde aanvragen. Het bewust gebruik maken van herstel verzuim door de advocatuur speelt met name bij aanvragen waarbij de aanvrager door het indienen van een (incomplete) aanvraag



probeert de termijn te stuiten, rechten te creëren of uitzetting te voorkomen (zie paragraaf 4.1.1). Voorbeeld hiervan zijn EU-aanvragen, zoals Chavez-aanvragen (verzorgende ouder bij Nederlands kind).

#### *Organisatie*

We kunnen spreken van een knelpunt omdat medewerkers als gevolg hiervan herstel verzuim moeten bieden en verspilling in het beslisproces optreedt. Op basis van de interviews is gebleken dat het beschreven knelpunt op verschillende momenten in de procedure kan voorkomen. In de meeste gevallen betreft dit tijdens de procedure in eerste aanleg. In uitzonderlijke gevallen blijken aanvragers na het indienen van een incomplete aanvraag niet te reageren op herstel verzuim tijdens de procedure in eerste aanleg, noch tijdens de bezwaarprocedure. Wanneer de hoorzitting in beroep plaatsvindt worden de ontbrekende stukken vervolgens wel aangeleverd. In dergelijke situaties ontstaat maximale verspilling in het beslisproces.

#### *Medewerkers*

Daarnaast kunnen we spreken van een knelpunt voor behandelaren en beslismedewerkers. Met name wanneer de specifieke groep van onwelwillende advocaten (bewust) een incomplete aanvraag indienen ontstaat er onbegrip en frustratie onder medewerkers. Immers, men zou verwachten dat wanneer een gemachtigde advocaat een aanvraag indient deze weet aan welke voorwaarden voldaan moet worden en welke bewijsstukken aangeleverd dienen te worden. Zo verklaarde een medewerker:

*"Ik ben verwonderd over de advocaten waarom ze niet op de proppen komen met de stukken. Ik snap het gewoon niet. Welk belang hebben ze erbij?"*

#### *Aanvragers*

Advocaten die (bewust) incomplete aanvragen indienen kunnen ook als knelpunt voor de aanvrager beschouwd worden. Aanvragers wordt mogelijk valse hoop voorgehouden door de desbetreffende advocaat over de kans van slagen van de aanvraag, en zitten daarmee (onnodig) lang in de procedure.

### 4.5.1

#### *Oorzaken van knelpunt bewust gebruik maken van herstel verzuim*

**Hoofdoorzakelijk voor het bewust indienen van incomplete aanvragen zijn het stuiten van de termijn, het creëren van rechten of het voorkomen van uitzetting. In andere situaties is het indienen van een incomplete aanvraag toe te schrijven aan dat men niet weet welke bewijsstukken overlegd moeten worden of de wens om alvast aan de beurt te komen.**

#### *Termijnen stuiten*

Het kan voorkomen dat op advies van of door advocaten aanvragers een incomplete aanvraag indienen om de mogelijkheid tot het doen van een aanvraag veilig te stellen. In een dergelijke situatie loopt de termijn om de aanvraag in te dienen (bijna) af, maar kan de aanvrager (of diens referent) de benodigde bewijsstukken nog niet volledig overleggen. Dit geldt onder meer bij de drie maanden termijn van aanvrager van asielvergunninghouders voor nareis en de 28 dagen termijn bij medische behandeling na verblijf op grond van art. 64 Vw. Het indienen van de incomplete aanvraag – en het daaropvolgende herstel verzuim – maakt dat de aanvrager de termijn veiligstelt en extra tijd heeft om de ontbrekende bewijsstukken te verzamelen:

*"Kan ook zijn (oorzaak herstel verzuim) dat het door de termijn van drie maanden komt. Het kan voorkomen dat aanvragers*

*wachten op documenten uit het buitenland en dan de termijn veiligstellen.”*

#### *Tijdelijk verblijfsrecht in Nederland*

Daarnaast leidt het enkel indienen van bepaalde type aanvragen tot rechten waardoor het aantrekkelijk is om deze zo snel (en incompleet) mogelijk in te dienen. Dit is zelfs het geval als men weet dat men uiteindelijk niet in aanmerking komt voor dit verblijfsdoel. Afhankelijk van het beoogde verblijfsdoel weten advocaten dat zolang de aanvraagprocedure loopt de aanvrager niet uitgezet kan worden naar het land van herkomst en de aanvrager recht heeft op voorzieningen. Tegelijkertijd worden advocaten vergoed voor hun diensten door de gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit kan gezien worden als een perverse prikkel in het beleid. Zoals gezegd zijn de Chavez-aanvragen hier een voorbeeld van die door enkel het indienen van deze aanvraag, leiden tot rechtmatig verblijf, mogelijkheid tot werken en sociale voorzieningen.

*“Aanvragers hebben belang bij het niet volledig indienen van een aanvraag. Bij Chavez zijn mensen direct in het bezit van rechten na het indienen van de aanvraag. Aanvragers weten van tevoren al dat ze niet helemaal voldoen, en dienen daarom een onvolledige aanvraag in, want ze weten dat er veel tijd overheen gaat.”*

Een soortgelijke oorzaak doet zich voor bij het indienen van een pro-formabezwaarschrift. Een (groot) deel van de bezwaarschriften geeft immers procedureel rechtmatig verblijf.<sup>21</sup> Aanvullende gronden volgen dan na het bieden van herstel verzuim.

#### *Gebrek aan kennis over de procedure*

Zoals beschreven in paragraaf 4.1.2. kan het voorkomen dat aanvragers incomplete aanvragen indienen omdat men niet weet wat er van hen verlangd wordt. Door middel van herstel verzuim hoopt men van de IND nadere instructies te ontvangen, waaronder welke bewijsstukken noodzakelijk zijn voor de beoordeling. Op basis van de interviews (en enquête) is gebleken dat dit met name speelt bij nareisaanvragen. Op basis van de enquête blijkt dat dit ook geregeld voorkomt bij 8 EVRM aanvragen. Vertegenwoordigers van Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) die optreden als gemachtigden zijn niet altijd juridisch onderlegd en hen ontbreekt het aan kennis van de nareisprocedure, met herstel verzuim als gevolg.

#### *Alvast aan de beurt*

Afsluitend is er de oorzaak dat aanvragers een incomplete aanvraag indienen om alvast in behandeling te worden genomen.

*“Online moeten aanvragers drie loonstroken opgeven. Echter, aanvragers hebben dat niet altijd. Dan doen mensen de aanvraag incompleet zodat hun zaak tenminste in behandeling wordt genomen. Als het dan bij een beslisser komt moet men alsnog herstel verzuim bieden.”*

Deze strategie zou met name voorkomen bij verblijfsdoelen met lange wachttijden. Vanuit het perspectief van de aanvrager beredeneerd dient deze alvast een aanvraag in en gebruikt de tijd dat de aanvraag bij de IND 'op de stapel ligt' om de overige bewijsstukken te verzamelen. Op het moment van het oppakken van de aanvraag en

<sup>21</sup> In beginsel mag een bezwaar worden afgewacht. De uitzonderingen staan in artikel 73 Vw (ontbreken MVV, gevaar voor nationale veiligheid of openbare orde aspecten, werkgever die handelt in strijd met Wav, afwijzing herhaalde aanvraag of een te laat ingediend bezwaarschrift. Als bezwaar niet mag worden afgewacht kan een vovo worden gevraagd. Wanneer de vovo mag worden afgewacht staat in B1/7.3 Vc. Daarnaast ook art. 8 sub f, g, en h Vw van belang.

het bieden van herstel verzuim, heeft de aanvrager de bewijsstukken compleet en kan na korte tijd beslist worden op de aanvraag. In deze situatie kan een advocaat een rol spelen, maar diens betrokkenheid is minder evident dan bij de eerdergenoemde oorzaken.

#### 4.5.2 *Verbetermogelijkheden tegengaan bewust gebruik herstel verzuim*

De oorzaken en knelpunten kunnen weggenomen worden als de IND onvolledige aanvragen 'durft' af te wijzen of bezwaren niet ontvankelijk te verklaren, in te zetten op *mediation* met advocatenkantoren, voorzien in goede informatievoorziening en voorlichting en/of bezien of de juridische basis voor het stuiten van termijnen/creëren van rechten kan worden gewijzigd (zie hoofdstuk 6).

#### 4.6 **Knelpunt communicatiewijze**

**In beginsel loopt alle communicatie met de aanvrager of diens gemachtigde via de post of fax. Deze wijze van communicatie is zowel voor de aanvrager als de IND-medewerker een knelpunt omdat er veel tijd gemoeid gaat met de postverzending en -verwerking en handschriften en/of fax niet altijd goed leesbaar zijn.** In de interviews wordt als nadrukkelijk knelpunt de postverwerking aangehaald. Ook in de enquête is het als één van de belangrijkste knelpunten benoemd, zeker bij medische aanvragen en gezinshereniging en -vormingszaken.

##### *Organisatie*

Medewerkers reserveren bij het bieden van herstel verzuim ruim een week de tijd voor de postverwerking (verzending, ontvangst en verwerking/uploaden van de documenten). Medewerkers beschouwen dit als verloren tijd, hetgeen doorwerkt in een (onnodig) langere doorlooptijd. Zodoende is het knelpunt van de communicatiewijze een duidelijk voorbeeld van verspilling in het proces.

##### *Medewerkers*

Een ander knelpunt komt vooral voor bij bezwaarprocedures en in mindere mate bij de eerste aanlegprocedures. Het gaat dan om de berekening die een behandelaar of beslismedewerker moet maken bij verzending van de stukken via de post. Het bestuursrecht kent de ontvangst- en verzendtheorie. In het Nederlandse bestuursrecht staat in beginsel de ontvangsttheorie centraal.<sup>22</sup> Bij verzending per post, wordt echter uitgegaan van de verzendtheorie.<sup>23</sup> Bij verzending per post is een bezwaarschrift tijdig ingediend als het voor het einde van de termijn ter post is bezorgd ren binnen een week na afloop van de bezwaartermijn is ontvangen.<sup>24</sup>

. Dit betekent dat naar de datum van de stempel van het postbezorgingsbedrijf wordt gekeken. Een dergelijke berekening wordt als frustrerend ervaren, kost een medewerker tijd en wordt nog eens extra bemoeilijkt wanneer documenten door DRV niet goed zijn gescand en in het geval van buitenlandse post (visumbezwaarzaken). Adressen zijn dan niet correct of de post komt niet aan. Concluderend verstoort de postverwerking de *happy flow* van medewerkers en kan leiden tot demotivatie.

##### *Aanvragers*

Voor de aanvragers leidt de gehanteerde communicatiewijze tot een langere doorlooptijd van de procedure dan wanneer gekozen zou worden voor een telefonische of digitale wijze van communiceren. Ook voor hen is er dus sprake van een knelpunt.

<sup>22</sup> Art 6:9 lid 1 Awb.

<sup>23</sup> Art. 6:9 lid 2 Awb.

<sup>24</sup> Art. 6:9 lid 2 Awb.

#### 4.6.1 *Oorzaken van knelpunt communicatiewijze*

Hieronder worden twee oorzaken beschreven die leiden tot het knelpunt in de communicatie.

**Het knelpunt ontstaat doordat de (aanvraag)procedure voor een groot gedeelte nog analoog is. Daarnaast ontstaat het knelpunt (ook in digitale aanvragen) omdat medewerkers in beginsel schriftelijk herstel verzuim (moeten) bieden.**

De analoge (aanvraag)procedure heeft tot gevolg dat aanvragers de aanvraagformulieren met de hand invullen of dat gemachtigden in bezwaarzaken de stukken via de fax versturen. Voor de IND-medewerkers is dit lastig omdat handschriften niet altijd goed te lezen zijn en er met de fax veel kwaliteit verloren gaat wat de leesbaarheid bemoeilijkt. Daarnaast ervaart een deel van de medewerker dat de scans van de aangeleverde documenten (bij de aanvraag of na herstel verzuim) niet altijd compleet zijn, maar dat dit (zeer waarschijnlijk) niet te wijten is aan de aanvrager.

*"[...] we zien dat slechts een pagina ontbreekt, bijvoorbeeld omdat in Ter Apel (waarschijnlijk) een scanfout is gemaakt [...]"*

Hoewel de Awb geen vormvereiste voorschrijft voor het bieden van herstel verzuim, schrijft de vreemdelingencirculaire een schriftelijke wijze voor. Op basis van de interviews is naar voren gekomen dat de herstel verzuim-brief het uitgangspunt is voor de communicatie met de vreemdeling. Voor herhaaldelijk herstel verzuim, voor een toelichting op de brief of in uitzonderlijke gevallen de eerste keer wordt soms ook telefonisch of via de e-mail gecommuniceerd.

Medewerkers ervaren de fax en post als een achterhaald systeem en geven de voorkeur aan digitale communicatie, mede vanwege de snelheid en leesbaarheid.

*"Fax is juist niet goed leesbaar, maar deze wijze van communiceren ligt echt aan ons [de IND], en niet aan de gemachtigde."*

#### 4.6.2 *Verbetermogelijkheden voor communicatiewijze*

De oorzaken en het knelpunt kunnen (deels) worden weggenomen door de digitalisering van de (aanvraag)procedure en/of goede werkafspraken te maken of communicerende systemen tussen de IND en andere overheidsorganisaties te bewerkstelligen (zie hoofdstuk 6).

### 4.7 **Knelpunt doorlooptijd**

**Het knelpunt van de langere doorlooptijd hangt samen met andere knelpunten en een groot aantal oorzaken. Het kan daarmee als centraal knelpunt van herstel verzuim worden beschouwd.**

#### *Doorlooptijd*

Zoals in hoofdstuk 3 inzichtelijk is gemaakt is de gemiddelde doorlooptijd van zaken waarin herstel verzuim geregistreerd is (16,7 weken), ruim 4 weken langer dan in zaken waarin geen herstel verzuim geregistreerd is (12 weken). Naast dit gemiddelde zijn er evidente uitschieters ten aanzien van de doorlooptijd; voor nareisaanvragen is de gemiddelde doorlooptijd van zaken waarin herstel verzuim geregistreerd maar liefst 24 weken langer dan zaken waarin geen herstel verzuim geregistreerd is. Een verklaring hiervoor zijn de vereisten die de IND stelt aan de bewijsstukken (originele stukken, vertaling, legalisering). Referenten en nareizigers komen over het algemeen uit landen met instabiele overheden, waardoor het verkrijgen van originele

documenten lastig kan zijn. Voor de organisatie heeft het oplopen van de doorlooptijd een onmiskenbare impact op de processen: de doelmatigheid en efficiëntie van de procedure komen onder druk te staan. Daarnaast kunnen we ook spreken van een knelpunt voor medewerkers, evenals voor de aanvrager.

#### *Organisatie*

Zoals in hoofdstuk 1 beschreven is er sprake van een knelpunt voor de organisatie wanneer efficiëntie verloren gaat, hetgeen het gevolg is van een (groot) aantal handelingen dat verricht moet worden en/of de hoeveelheid tijd die geïnvesteerd moet worden in een zaak. Deze verspilling wordt concreet als het gaat om de toegenomen doorlooptijd van het beslissen op een aanvraag. Op basis van de enquête wordt duidelijk dat het een groot knelpunt is voor alle type aanvragen, en het meest nadrukkelijk voor medisch.

Dit knelpunt krijgt een extra dimensie bij zaken waarin de aanvrager een beroep heeft gedaan op de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. In deze gevallen is de IND de aanvrager voor elke dag waarin de organisatie geen besluit neemt op de aanvraag een geldbedrag verschuldigd. Zodoende kan de langere doorlooptijd leiden tot (extra) hoge kosten voor de organisatie.

Hierbij is het belangrijk om het volgende in acht te nemen. Verschillende respondenten (interviews en enquête) geven aan dat een tijdsinvestering aan de 'voorkant' van het beslisproces kan doorwerken in een tijdsbesparing in de 'achterkant' van het proces. Uit de enquête blijkt dat dit met name bij de 8 EVRM en Chavez-aanvragen speelt. Dit werkt als volgt. Het bieden van herstel verzuim tijdens de procedure in eerste aanleg – ook als het een evidente afwijzing betreft – leidt tot een completer dossier en goede belangenafweging. Mocht de aanvrager besluiten om in bezwaar en/of beroep te gaan dan kan de zaak in die processtap sneller worden afgedaan.

*"Soms weet je van tevoren dat het een afwijzing wordt. In dat geval bieden we toch herstel verzuim. Onze beslissers willen het dossier zo compleet mogelijk hebben met oog op eventuele bezwaar- en beroepszaken in de toekomst. De herstel verzuim brieven die de beslisser opstelt, ongeacht of het een afwijzing wordt, zijn dan ook zo volledig mogelijk. Op deze wijze wordt de belangenafweging goed aangetoond en houdt onze afwijzing stand bij de rechtbank."*

Dat medewerkers van beslisdirecties hun collega's die bezwaar en beroepszaken afhandelen willen ontzien getuigt van collegialiteit. Echter, of deze inzet van capaciteit aan de voorkant van het proces daadwerkelijk doelmatig en efficiënt is, zou door het tactisch management in overweging genomen moeten worden. Daarbij kunnen ook de resultaten van de Knelpuntenanalyse Bezwaar worden meegenomen. Het is immers de vraag of en zo ja in hoeverre de beslissing in bezwaar en/of beroep afwijkt van het besluit in eerste aanleg en in welke mate het dossier in de eerste aanleg responsiever afgehandeld had kunnen worden.

#### *Medewerkers*

Naast de investering in handelingen en tijd geven respondenten (behandelaren en beslismedewerkers) aan dat herstel verzuim bieden en de daarbij horende oplopende doorlooptijd leidt tot een gebrek aan overzicht. Zoals in paragraaf 4.1 beschreven houdt dit verband met het knelpunt ruis; een toenemend tijdsverloop leidt tot een ongewenste vertroebeling in de *flow* of overzicht van het beslisproces. Bij compleet ingediende aanvragen kunnen medewerkers direct door met het beslissen op een

aanvraag (*happy flow*). Bij herstel verzuim ontstaat er een (lange) tijdsverloop tussen het beoordelen van het dossier, het bieden van herstel verzuim, het ontvangen van de benodigde stukken en het beslissen op de aanvraag. Het opnieuw inlezen in het dossier om tot een beoordeling te komen wordt daarbij als knelpunt ervaren. Daarnaast kan het voorkomen dat de ontvangen stukken op basis van herstel verzuim weer nieuwe vragen oproepen. De medewerker kan vervolgens besluiten tot het doen van nader onderzoek (met name bij originele documenten) en/of nóg een keer herstel verzuim bieden.<sup>25</sup> In beide gevallen wordt de medewerker gehinderd/vertraagd in het beslissen op de aanvraag en moeten daarom eveneens beschouwd worden als knelpunt.

#### *Aanvrager*

Afsluitend is een lange doorlooptijd een evident knelpunt voor de aanvrager. Het is geen nieuwe constatering dat sommige aanvragers (te) lang op een beslissing moeten wachten. Specifiek voor herstel verzuim komt daarbij dat wanneer aanvrager eindelijk aan de beurt zijn, het verzoek om ontbrekende stukken aan te leveren moeilijk te begrijpen is. Hoewel het een verantwoordelijkheid is van de aanvrager om een complete aanvraag in te dienen, zullen zij over het algemeen eerder geïnformeerd willen worden of hun aanvraag aan de vereisten voldoet.

#### 4.7.1

##### *Oorzaken van knelpunt doorlooptijd*

**Voor elk van de eerdergenoemde oorzaken van herstel verzuim geldt dat deze oorzakelijk zijn voor het knelpunt van een langere doorlooptijd. Een niet eerdergenoemde oorzaak is het verzoek om uitstel of het uitblijven van een reactie.**

Het bieden van herstel verzuim gaat per definitie gepaard met een langere doorlooptijd van de desbetreffende aanvraag of bezwaarprocedure. Zoals gezegd blijkt uit hoofdstuk 3 dat de gemiddelde doorlooptijd van zaken waarin herstel verzuim geregistreerd is aanzienlijk langer is dan in zaken waarin dat niet het geval is. In deze paragraaf wordt daarom niet nogmaals ingegaan op de verschillende oorzaken hiervan. Het is uiteraard wel belangrijk om te bekijken welke verbetermogelijkheden er zijn om het knelpunt te ondervangen.

Uit de enquête kwam naar voren dat bij een deel van de aanvragen een reactie op het herstel verzuim uitblijft of dat er verzocht wordt om uitstel. Uitstel wordt gegeven indien hier een geldige reden voor is. In de praktijk wordt deze niet altijd genoemd, waardoor de IND-medewerker eerst moet achterhalen of er een verschoonbare reden is. Dit leidt tot een langere doorlooptijd.

#### 4.7.2

##### *Verbetermogelijkheden tegen oplopende doorlooptijd*

Het knelpunt en de oorzaken van een langere doorlooptijd kunnen ondervangen worden door verschillende eerdergenoemde verbetermogelijkheden. Een nog niet eerdergenoemde verbetermogelijkheid is het eerder in het proces bieden van herstel verzuim (zie hoofdstuk 6).

<sup>25</sup> Op basis van de kwantitatieve analyse wordt duidelijk dat over alle zaken met ten minste een herstel verzuim registratie er gemiddeld 1,13 keer herstel verzuim wordt geregistreerd binnen dezelfde zaak.

## 5 Registratiebereidheid

**Tijdens het onderzoek is naar voren dat er sprake is van onderregistratie. Dat wil zeggen: behandelaren en beslismedewerkers registreren niet altijd BS062.15 wanneer herstel verzuim wordt geboden.** Dit beeld wordt bevestigd door de *text mining* analyse uitgevoerd door het DEC. Hieruit blijkt dat er indicaties zijn van herstel verzuim in zaken waarin geen herstel verzuim geregistreerd is (zie hoofdstuk 3). In dit hoofdstuk wordt met behulp van de literatuur dieper ingegaan op de bereidheid van medewerkers om herstel verzuim te registreren en gekeken naar eventuele verbetermogelijkheden.

### *Knelpunt*

**De lage registratiebereidheid kan op zichzelf weer beschouwd worden als knelpunt. De IND is een informatiegestuurde organisatie. Dit maakt datakwaliteit belangrijk voor de sturing van de organisatie, bijvoorbeeld op de werkvoorraad.** Wanneer medewerkers niet (voldoende) volgens de vastgestelde instructies in INDiGO gegevens registreren heeft dit een negatieve impact op de datakwaliteit. Zodoende is het wenselijk dat het registreren van en sturen op gegevens zo goed mogelijk functioneert.

### *Administratieve lasten*

Het verklaren waarom er sprake is van onderregistratie kan met behulp van de literatuur. Bestuurs- en organisatiewetenschappers Noordegraaf en Sterrenburg (2009) constateren dat in bedrijfsmatig gerunde publieke instellingen er veel registraties worden bijgehouden, omdat managers en 'de bureaucratie' dat nou eenmaal vragen.<sup>26</sup> Dit kan leiden tot 'administratieve lasten' voor de publieke professional (in de IND-context: behandelaren en beslismedewerkers). Administratieve lasten voor professionals zijn de door regels en standaardwerkwijzen veroorzaakte administratieve handelingen die ten behoeve van wet- en regelgeving en de eigen beroepsbeoefening moeten worden verricht, waarbij de omvang bepaald wordt door het aantal handelingen, hun tijdsbeslag en de administratieve beleving.

De terminologie 'lasten' insinueert dat deze administratieve handelingen (lees: het registreren van herstel verzuim) ook als knelpunt door medewerkers wordt ervaren. De praktijk bevestigt dit beeld. Uit de interviews is als voornaamste reden waarom er sprake is van onderregistratie naar voren gekomen dat het een investering in handelingen vergt en daarmee (kostbare) tijd verloren gaat. Met name wanneer medewerkers te maken hebben met een grote werkvoorraad speelt dit een rol:

*"Bij medewerkers kost herstel verzuim registreren te veel werk en tijd. Immers, wij moeten snel werken en productie draaien. Wat wij niet daadwerkelijk moeten doen, doen wij ook niet."*

Volgens Noordegraaf en Sterrenburg is dit een voorbeeld van 'feitelijke' administratieve lasten; lasten waarbij het gaat om het aantal administratieve handelingen en de tijd die het kost.

Daarnaast ervaren medewerkers dat het doel om herstel verzuim te registreren in sommige gevallen ontbreekt. Dit speelt met name bij zaken waarin de wettelijke beslistermijn al is overschreden en – zoals beschreven in hoofdstuk 4.2.1 – BS062.15

<sup>26</sup> Noordegraaf, M., & Sterrenburg, J. (2009). Administratieve lasten voor publieke professionals: ficties en feiten. In Th. Jansen, G. van den Brink & J. Kole (red.), *Beroepstrots, Een ongekende kracht*, 115-128.

geen opschortende werking heeft. Dit is een voorbeeld van 'ervaren' administratieve lasten; waarbij de nadruk ligt op de beleving van administratieve werkzaamheden door professionals, de 'irritaties' die door regels en administratie worden opgeroepen, en de vraag of professionals 'de zin' van verantwoording inzien.<sup>27</sup> Een gevolg van (te) hoge administratieve lasten kan zijn dat professionals gedemoraliseerd raken.<sup>28</sup> Zodoende verdient het aanbeveling om de administratieve lasten van medewerkers te verlichten.

#### *Verbetermogelijkheden*

**Het verlichten van zowel feitelijke als ervaren administratieve lasten kan leiden tot het vergroten van de registratiebereidheid van medewerkers, verbeteren van de datakwaliteit van de organisatie en heeft een positieve impact op het werkplezier.** Om dit te bewerkstelligen kunnen de volgende verbetermogelijkheden overwogen worden. Het is goed om te bezien of een informatie-manager dit op kan pakken om een verbeteringslag te kunnen maken.

- Het registreren van herstel verzuim (en breder gezien het werken in INDiGO) moet vereenvoudigd worden; het aantal handelingen en investering in tijd moet worden gereduceerd. Uit de interviews is de wens hiertoe herhaaldelijk uitgesproken. Een goed functionerend informatie- en registratiesysteem is daarvoor randvoorwaardelijk. Ook Noordegraaf en Sterrenburg (2009) stellen dat wanneer professionals de mogelijkheid hebben om hun taken digitaal uit te voeren in een goed werkend systeem, dit kan helpen de administratieve lasten te verlichten. Zoals beschreven in hoofdstuk 4.2.1 is de IND momenteel bezig met het ontwikkelen van een nieuw informatiesysteem. Daarbij dient er ook aandacht te zijn voor vereenvoudigen van het systeem, en het zoveel mogelijk voorkomen van herhaling bij het invoeren van identieke gegevens, waardoor professionals zo min mogelijk geconfronteerd worden met een gevoel van tijdsverspilling.<sup>29</sup>
- Het moet voor medewerkers 'lonen' om een BS te registreren. Denk hierbij aan het creëren van de juiste termijnen of het creëren van een goede standaard herstel verzuimbrieven. Zoals beschreven in hoofdstuk 4.2.1 leidt dit (er nu al) toe dat medewerkers herstel verzuim registreren.
- Het verdient aanbeveling om de geregistreerde gegevens voor medewerkers zelf inzichtelijk te maken, en/of medewerkers beter in te lichten over wat er gebeurt met de gegevens op basis van hun klikgedrag. Uit de interviews is naar voren gekomen dat deze behoefte met name bij medewerkers van het thema erkenning referent bestaat:

*"Beslissers weten niet wat er wel en niet wordt geregistreerd op basis van hun klikgedrag. Wij krijgen heel moeilijk data aangeleverd. Daar zitten veel lijnen tussen. Dit loopt via METIS, BIC of een andere data-analist. Het is heel moeilijk om deze cijfers uit het systeem te halen. Dat is heel kwalijk. Dus beslissers moeten veel dingen registreren, maar hebben geen toegang tot die data. Dat moet gewoon voor de medewerkers beschikbaar zijn."*

- Afsluitend - zo blijkt uit zowel de interviews als uit de literatuur - helpt het inzien van het nut van te registreren om de zwaarte van de ervaren

<sup>27</sup> Opgemerkt moet worden dat een als hoog ervaren administratieve of verantwoordingsdruk niet per definitie gelijk staat aan de daadwerkelijke eisen die aan professionals gesteld worden. Ook wanneer er weinig verantwoordingsdruk is, kan een professional wel verantwoordingsdruk ervaren.

<sup>28</sup> Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.

<sup>29</sup> Noordegraaf, M., & Sterrenburg, J. (2009). *Publieke Professionals en Verantwoordingsdruk*. Handboek Publieke Verantwoording.



administratieve lasten te verlichten.<sup>30</sup> Gebleken is dat medewerkers dit nut nu niet altijd ervaren:

*"Als je snapt waarom je iets registreert dan is het ook allemaal veel logischer om te doen."*

Volgens de literatuur heeft het management de taak om medewerkers het nut van datakwaliteit over te brengen. De IND heeft een training ontwikkeld voor zowel medewerkers als managers rondom bewustzijn over datakwaliteit.<sup>31</sup> Het verdient dan ook aanbeveling om deze training zo goed mogelijk onder de aandacht te brengen.

30 Burden, B. C., Canon, D. T., Mayer, K. R., & Moynihan, D. P. (2012). The Effect of Administrative Burden on Bureaucratic Perception of Policies: Evidence from Election Administration. *Public Administration Review*, 72(5), 741–751.

31 Deze training is voor alle IND-medewerkers te volgen. Ook is er een onderdeel voor managers om in hun team aan de slag te gaan met het thema datakwaliteit. IND Academie, Module datakwaliteit.

## 6 Verbetermogelijkheden en verantwoordelijken

In dit hoofdstuk beschrijven wij de verbetermogelijkheden om de geconstateerde knelpunten (deels) weg te nemen. Daarbij hebben wij aandacht voor de mate waarin deze verbetermogelijkheid is genoemd voor het wegnemen van de knelpunten, de investering die vereist is (tijd, geld en moeite) en of het een korte (*quick wins*) of lange termijn oplossing betreft. Ook beschrijven wij wie als primair verantwoordelijke gezien kan worden en welke partijen in ieder geval hierbij betrokken moeten worden. Aan het eind van het hoofdstuk is een schematische samenvatting te zien van dit hoofdstuk (zie Figuur 1).

Het is belangrijk om te vermelden dat het overzicht in dit hoofdstuk een versimpeling is van de werkelijkheid. Verbetermogelijkheden zijn denkrichtingen, die voor verschillende typen aanvragen specifiekere uitgewerkt kunnen worden. Het is nadrukkelijk geen *one size fits all* benadering. Ook is het overzicht van de te betrekken partijen niet uitputtend, maar een eerste aanzet. Het overzicht in dit hoofdstuk dient dan ook vooral als startpunt van verbetertrajecten, die verder uitgewerkt kunnen worden door de verantwoordelijken en de betrokken partijen. Het opzetten en/of uitwerken van de verbetervoorstellen ligt buiten de scope van dit onderzoek.

### 6.1 Aanvraagprocedure verbeteren

#### 6.1.1 *Aanvraagformulier en informatievoorziening*

**Het vereenvoudigen van het aanvraagformulier en het verbeteren van de informatievoorziening kunnen de knelpunten van ruis, het bewust gebruik maken van herstel verzuim en de doorlooptijd (deels) wegnemen. Een verbetering leidt naar verwachting tot completere aanvragen, minder herstel verzuim en zodoende een kortere doorlooptijd. Het aanpassen van het aanvraagformulier kan parallel aan en in samenhang met de zaakgerichte aanpak en digitalisering van de aanvraagprocedure plaatsvinden.**

Het voorstel tot het vereenvoudigen van de aanvraagformulieren wordt breed gedragen in de interviews en in de enquêtes. Het vereenvoudigen zit vooral in het opknippen van de formulieren, zodat er niet te veel verblijfsdoelen in hetzelfde formulier worden gevangen. Ook kunnen de formulieren voorzien in meer (en betere) uitleg en instructie voor de aanvrager en kan beter worden aangesloten bij het taalniveau van de aanvrager, dit verhoogt de zelfredzaamheid van de aanvragers. In de enquête wordt bijvoorbeeld aangegeven dat er soms informatie vereist is om te beslissen, terwijl dit niet op het aanvraagformulier vermeld staat (bijvoorbeeld inkomen en gezinsleven). Het vereenvoudigen van het aanvraagformulier kan opgepakt worden met klantreisexperts van team Klantinzicht en communicatiemedewerkers. Hierbij is het belangrijk om duidelijk te hebben wie verantwoordelijk is voor welke aanvraagformulieren en hoe dit beheervraagstuk opnieuw moet worden ingericht.

Een andere verbetermogelijkheid is om de aanvrager, gemachtigden of andere ondersteuners (zoals Vluchtelingenwerk Nederland – VWN) goed voor te lichten over de IND-procedures. Een dergelijke strategie kan herstel verzuim terugdringen daar waar incomplete aanvragen het gevolg zijn van een gebrek aan kennis. Respondenten (interviews en enquête) geven bijvoorbeeld aan dat vrijwilligers van VWN niet noodzakelijkerwijs juridisch onderlegd zijn en daardoor moeite hebben met het goed begeleiden van de aanvrager en diens referent. Deze strategie kan dus met name

herstel verzuim terugdringen daar waar incomplete aanvragen het gevolg zijn van een gebrek aan kennis. Het verbeteren van de informatievoorziening kan opgepakt worden met communicatiemedewerkers van het team Klantcommunicatie. Ook de directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) van de IND heeft aangegeven hieraan bij te willen dragen. Wederom is het hierbij belangrijk om duidelijk te hebben wie binnen de IND verantwoordelijk is voor welk onderdeel van de informatievoorziening richting de aanvrager en dat hierover goede afspraken worden gemaakt.

Met deze verbetermogelijkheid is succesvol geëxperimenteerd in de pilot 'Nareis komt naar je toe'.<sup>32</sup> In deze pilot hebben nareismedewerkers uit Leiden en Zevenaar voorlichting (in de vorm van spreekuren) gegeven aan enkele VWN-teams. Vervolgens hebben de projectteamleden een meting gedaan van de compleetheid van aanvragen door vreemdelingen die werden ondersteund door deze VWN-teams voor en na de voorlichting.<sup>33</sup> De compleetheid van ingediende aanvragen van de locaties waar een spreekuur werd gehouden was toegenomen tot ongeveer 70%. Dat betekent dat in die zaken geen herstel verzuim geboden hoefde te worden. Daardoor hoeven medewerkers ongeveer een uur minder tijd aan die zaak te besteden en scheelt het per zaak ongeveer acht weken in doorlooptijd. Inmiddels is besloten de pilot uit te breiden naar vier regio's.

#### 6.1.2

##### *Digitalisering van de (aanvraag)procedure*

**Het digitaliseren van de (aanvraag)procedure kan het knelpunt van ruis, de communicatiewijze en de doorlooptijd (deels) wegnemen. Een verbeteringslag leidt naar verwachting tot completere aanvragen, minder herstel verzuim en kortere doorlooptijden. In zaken waarin alsnog herstel verzuim geboden moet worden, leidt digitalisering van de communicatie tot een versnelling van de procedure en dus ook tot een verkorting van de doorlooptijd. Het digitaliseren van de (aanvraag)procedure kan parallel aan en in samenhang met de zaakgerichte aanpak en het vereenvoudigen van het aanvraagformulier.**

De ervaring van medewerkers is dat digitale aanvraagformulieren de aanvrager al wat meer sturen en bij de hand nemen dan papieren formulieren en dat dit leidt tot minder herstel verzuim. De cijfermatige analyse bevestigt dit beeld: in digitaal ingediende aanvragen wordt iets minder vaak herstel verzuim geboden dan per post ingediende aanvragen.<sup>34</sup> Zowel in de interviews als in de enquête wordt dit als belangrijk verbeterpunt genoemd, zeker bij de aanvragen waar familieleden bij betrokken zijn, zoals nareis, Chavez en gezinshereniging en -vorming, maar ook bij het erkennen van een referent en visumbezwaarzaken.

Bovendien kan in een digitale aanvraag – in tegenstelling tot fysieke aanvragen – een routing ingebouwd worden, waardoor de aanvrager via een soort trechterfunctie bij de juiste aanvraag en lijst met bewijsstukken (op basis van bijvoorbeeld nationaliteit, categorie gezinslid en leeftijd van het gezinslid) uitkomt (zaakgerichte aanpak). Een dergelijk geautomatiseerd aanvraagformulier inbouwen is tevens het winnende idee van de jaarlijkse IND Einstein Experience (2024).<sup>35</sup> Hoewel deze verbeteringen dus al

<sup>32</sup> Evaluatie project "Nareis komt naar je toe", april 2024.

<sup>33</sup> De IND investeerde per maand in totaal drie uur aan het spreekuur. Om te onderzoeken of de aanvragen completer waren na het geven van de spreekuren, zijn er op verschillende momenten metingen gedaan op basis van dossieronderzoek.

<sup>34</sup> Via de post ingediende zaken kent 58% geregistreerde HV, tegenover 42% geregistreerde HV bij digitaal ingediende aanvragen. De mate van dit verschil, verschilt sterk per type aanvraag.

<sup>35</sup> Tijdens de jaarlijkse IND Einstein Experience krijgen medewerkers de opdracht om in 1,5 uur een idee te bedenken die het werk van de IND'ers beter, leuker of makkelijker maakt, innovatief is, bijdraagt aan de opgave 25% productiviteitsverbetering én binnen 6 maanden uitvoerbaar is. De aanpak van herstel verzuim was één van de ideeën die werden ingebracht tijdens de afsluitende wedstrijd van de Einstein Experience.

gedeeltelijk ingezet zijn, kan dit nog verder worden uitgebouwd. Allereerst zullen de verantwoordelijke beslisdirecties hun behoeften duidelijk moeten maken, waarna het digitaliseren van de (aanvraag)procedure kan worden opgepakt met Directie IV. Er zal prioriteit en capaciteit toegekend moeten worden aan bouwteams om het aantal digitale aanvraagformulieren uit te breiden. Zo ligt er voor aanvraag Erkend Referent een concept van een digitaal aanvraagformulier, maar is er nog geen IT-capaciteit om dit uit te rollen en te testen.

Daarnaast blijkt dat de digitalisering soms beperkt is uitgewerkt. Zo is er voor Familie & Gezin wel een aantal online-vragen die beantwoord kunnen worden en er worden voorwaarden weergegeven, maar er wordt niet op de situatie toegespijst om te weten welke bijlagen en documenten vereist zijn.

*"als men de aanvraag digitaal wil doen, moet men alsnog het 70 pagina's tellende formulier downloaden om de juiste bijlagen te vinden."*

Ook zitten er bijvoorbeeld technische bestandsvereisten of een maximum aan bestanden bij het uploaden van bestanden, waardoor het niet goed lukt om de digitale aanvraag te doen. Bij de digitaliseringslag is het daarom van belang om *end to end* te kijken, vanuit het perspectief met de aanvrager. Dit kan samen met Team Klantinzicht.

In de Impactanalyse Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv)<sup>36</sup> die door O&A is uitgevoerd, wordt de verwachting uitgesproken dat er een toename zal zijn van het aantal digitale poststukken dat op de IND afkomt en een afname van het aantal fysieke poststukken. Daarbij komt dat op basis van de Wmebv eventuele onevenredige belemmeringen (zoals technische blokkades bij het uploaden van bijlagen) moeten worden weggenomen. Dit leidt er naar verwachting toe dat er meer incomplete aanvragen bij de IND worden ingediend, met meer herstel verzuim tot gevolg. Het is daarom extra van belang dat aanvraagformulieren en informatievoorziening goed aansluiten bij de aanvrager en/of dat de aanvrager beter gestuurd wordt in het indienen van de aanvraag. Bij de IND loopt inmiddels voor digitale klantkanalen een project voor het ontwerpen van een Digital Service Design (DSD). Service Design is een methode om unieke eigenschappen van de diensten aan het licht te brengen die perfect aansluiten op de leefwereld van de aanvrager. DSD zal daarom betrokken moeten worden bij het inrichten van de digitalisering van de (aanvraag)procedure.

Naast de digitalisering van de *aanvraag*procedure kan het digitaliseren van de overige communicatie in de procedure ook behulpzaam zijn om de efficiëntie te vergroten en de frustratie bij medewerkers te verminderen. Een eenvoudige, relatief snelle, oplossing is het implementeren van Zivver voor de uitvoeringsdirecties (en daarmee de fax uitfaseren).<sup>37</sup> Daarbij dient er ook aandacht uit te gaan naar de wijze waarop bewijsstukken worden ontvangen door medewerkers. In tegenstelling tot de huidige situatie, waarin medewerkers stukken apart geüpload krijgen in INDiGO, is een verbetervoorstel om meerdere stukken in één keer aangeleverd te krijgen, bijvoorbeeld binnen hetzelfde bestand. Dit geeft meer overzicht in het dossier.

Een ander voorstel was het implementeren van een digitaal portaal voor de aanvrager en/of diens gemachtigde, waarin gecommuniceerd kan worden met de beslisser. Voor sommige doelgroepen (aanvragers) zijn er al digitale portalen beschikbaar. Het verdient aanbeveling om deze bestaande portalen uit te breiden zodat deze voor

<sup>36</sup> IND (2024) *Impactanalyse Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer*.

<sup>37</sup> Gedurende de looptijd van het onderzoek is deze verbetering reeds doorgevoerd. De planning is dat eind 2024 alle directies Zivver kunnen gebruiken.

meerdere typen aanvragen toepasbaar zijn. Dit voorstel moet nog goed uitgewerkt worden, waarbij er ook aandacht moet zijn voor de voorwaarden van deze portalen en de communicatie daarin.

*"Men moet dan ook de juiste klantenservice kunnen bieden. Dat is met de huidige werkvoorraden niet realistisch."*

Het is voor de bewijslast van zowel de IND als de aanvrager essentieel dat op een navolgbare/bewijsbare manier gecommuniceerd wordt. Het moet immers duidelijk zijn wanneer de herstel verzuimperiode is ingegaan en wanneer de gevraagde bewijsstukken zijn aangeleverd. Enkel mondeling/telefonisch herstel verzuim bieden – met het oog op een snellere doorlooptijd – ligt daarom niet voor de hand en is niet in overeenstemming met wet- en regelgeving.

In de enquête wordt ook meerdere malen het voorstel gedaan om de fysieke aanvraagprocedure in het geheel af te schaffen en over te stappen op een digitaal systeem. Een digitale aanvraag zou dan alleen ingediend kunnen worden, als alle bewijsstukken geüpload zijn. Dit ligt echter niet in lijn met de wijziging van de Awb door middel van de Wmebv, waarin wordt benadrukt dat een papieren weg voor het indienen van aanvragen naast een digitale weg blijft bestaan. Voorstel van de respondenten is dan dat indien de aanvrager de aanvraag niet digitaal wil of kan indienen, de aanvrager dan naar het loket kan komen.

De loketaanvraag wordt door sommige medewerkers in de enquête ook aangehaald als het gaat om aanvragen waarbij een belangenafweging gemaakt moet worden. Indien deze in persoon worden ingediend, kan een medewerker direct terugkoppelen welke bewijsstukken vereist zijn en hier (aanvullende) uitleg over geven. Dit vereist wel een ander type loketmedewerker, die inhoudelijk meekijkt in de zaak.

### 6.1.3

#### *Aanvrager sturen/zaakgerichte aanpak*

**Het sturen van de aanvrager (zaakgerichte aanpak) kan het knelpunt van ruis en de doorlooptijd (deels) wegnemen. Indien meer wordt ingezet op het sturen van de aanvrager – met behulp van bijvoorbeeld een vereenvoudigd, digitaal aanvraagformulier – kan ertoe bijdragen dat een aanvrager direct het juiste verblijfsdoel aanvraagt en/of een vollediger dossier met bewijsstukken overlegt op het moment van de aanvraag.**

Voor de zaakgerichte aanpak is reeds een verbetertraject in gang gezet met 'Vernieuwing aanvraag gezinsmigratie' (voorheen Project Zaakgerichte Aanpak). Uit de enquête blijkt dat een zaakgerichte aanpak voor veel typen aanvragen relevant zou zijn, behalve bij medisch. De zaakgerichte aanpak dient primair opgepakt te worden door de verantwoordelijke beslisdirecties.

#### *Meldplicht*

Een andere verbetermogelijkheid is dat van aanvragers verlangd wordt veranderende omstandigheden te melden wanneer deze plaatsvinden na het indienen van de aanvraag. Mocht er bijvoorbeeld iets veranderen in de gezinssituatie, dan is de aanvrager aan zet om dit zelfstandig door te geven aan de IND. De aanvrager zou al bij het indienen van de aanvraag op de hoogte gebracht moeten worden van deze meldplicht. In hoeverre het melden van veranderende omstandigheden daadwerkelijk als 'plicht' opgelegd kan worden moet nader worden onderzocht. De Awb biedt hier naar alle waarschijnlijkheid (nog) geen concrete grondslag voor.

## 6.2 Behandelen van de aanvraag

### 6.2.1 *Durven af te wijzen*

**Om het knelpunt van het bewust gebruik maken van herstel verzuim (deels) weg te nemen is het volgens IND-medewerkers belangrijk om meer lef te tonen bij het beslissen op een aanvraag: men moet durven niet-ontvankelijk te verklaren, buiten behandeling te stellen en/of af te wijzen.**

Zowel in de enquête als in de interviews wordt als verbetermogelijkheid aangegeven dat de IND consequenties moet verbinden aan het indienen van niet-complete aanvragen. Dit verbeterpunt ondervangt zowel de oorzaak van onwelwillende advocaten als aanvragers die eerder aan de beurt willen komen. In de enquête is door verschillende medewerkers genoemd dat de IND op dit moment een verregaande zorgvuldigheid kent en men bang is om fouten te maken. Dit kan komen door uitgebreide werkinstructies en/of kan aan de medewerker zelf liggen. Het gevolg is dat medewerkers met herstel verzuim voorwerk willen verrichten voor eventuele opvolgende procedures.

Consequenties kunnen zijn het eerder niet ontvankelijk verklaren en buiten behandeling stellen (BBS) en/of afwijzen van de aanvraag. Het gebrek aan dergelijke consequenties wordt door sommige medewerkers ook als oorzakelijk van het knelpunt ervaren:

*“Op dit moment zijn er geen consequenties voor advocaten die stelselmatig incomplete aanvragen indienen en niet graag met de IND samenwerken.”*

De mate waarin dergelijke maatregelen (met name BBS) juridisch haalbaar zijn (de aanvrager heeft immers recht op herstel verzuim) moet nader onderzocht worden en valt buiten de scope van dit onderzoek. Wel valt te verwachten dat het een extra werklast zou betekenen voor de beslisdirecties en Juridische Zaken (JZ), omdat een (groot) deel van de aanvragers (met behulp van de gemachtigde) in bezwaar en beroep zal gaan, waarbij de termijnen in bezwaar korter zijn dan in eerste aanleg. Het is dan ook wenselijk om de gevolgen van de capaciteit(sverdeling) mee te nemen in de beslissing tot eerder durven afwijzen. Hierbij dient er ook aandacht uit te gaan naar wat de IND ziet als de meest wenselijke behandelroute. De verantwoordelijkheid voor deze verbetermogelijkheid ligt bij de beslisdirecties, Directie JZ en het MT Uitvoering. O&A voert op dit moment een Knelpuntenanalyse bezwaar uit (verwachte publicatie 2024). Resultaten uit dat onderzoek kunnen helpen bij de afweging van de capaciteitsverdeling: investeren in eerste aanleg (en dus onder andere meer herstel verzuim) of durven afwijzen (en dus meer bezwaar en herstel verzuim in bezwaar). Ook moet rekening gehouden worden met de voorgestelde wijzigingen uit het Wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb (zie Kader 3).

### 6.2.2 *Besliscapaciteit uitbreiden*

**Het knelpunt van ex nunc-toetsing kan (deels) worden weggenomen door de besliscapaciteit bij de IND te vergroten, zodat de aanvraag eerder kan worden behandeld.**

Bij aanvragen die tijdig worden opgepakt, wordt de ex nunc-toetsing niet als een knelpunt ervaren. De voornaamste verbetermogelijkheid is dan ook om te voorzien in meer besliscapaciteit bij de teams waar ex nunc-toetsing als knelpunt wordt ervaren. De primaire verantwoordelijkheid over het uitbreiden van de besliscapaciteit ligt bij

het Management Team IND (MT IND) in onderhandeling met het Directoraat-Generaal Migratie (DGM) en de Secretaris-Generaal (SG).

### 6.2.3

*Moment waarop herstel verzuim geboden wordt*

**Indien eerder in het proces herstel verzuim geboden wordt, wordt het knelpunt van een langere doorlooptijd (deels) weggenomen. Indien een behandelaar eerder in het proces beoordeelt of een dossier compleet is, kan eerder herstel verzuim geboden worden en ligt er een beslisklaar dossier op het moment dat de beslisser de zaak toegewezen krijgt.**

Zoals in hoofdstuk 2.2 beschreven kan een behandelaar of beslismedewerker pas vaststellen of een aanvraag incompleet is wanneer deze tijd heeft om inhoudelijk naar de zaak te kijken. Hoe lang deze periode is, is afhankelijk van de werkvoorraden en het personeelsbestand bij het betreffende type aanvraag. Dit kan zeer uiteenlopen, van enkele dagen tot anderhalf jaar. Met name wanneer de periode tussen het moment waarop een aanvraag wordt ingediend en wanneer deze wordt opgepakt door een medewerker lang is, gaat er kostbare tijd verloren. Zodoende verdient het de overweging om de volledigheid van een aanvraag eerder in het proces te beoordelen en herstel verzuim te bieden. Zowel in de interviews als de enquête wordt dit verbetervoorstel breed gedragen, behalve bij medische aanvragen.<sup>38</sup>

Een eerste inhoudelijke screening<sup>39</sup> van het dossier zou bij voorkeur gedaan worden door een behandelaar. Het eerdergenoemde winnende idee van de Einstein Experience stelt voor om bij digitale aanvragen deze screening en het versturen van de herstel verzuim brief automatisch te laten plaatsvinden.<sup>40</sup> Uit de jurisprudentie over artikel 4:5 van de Awb volgt echter wel dat je bij het bieden van herstel verzuim zo concreet mogelijk moet worden aangegeven welke informatie ontbreekt. Dit vereiste zal ook gelden voor een automatisch verzonden herstelverzuimbrieven. Indien niet concreet genoeg aangegeven kan worden welke informatie ontbreekt, kan dat in bezwaar of beroep tot de conclusie leiden dat een aanvraag ten onrechte buiten behandeling is gesteld.

Het doel van de (automatische) screening en het eventuele herstel verzuim dat hieruit volgt is om de zaak 'beslisklaar' te hebben voor wanneer deze wordt voorgelegd aan een beslismedewerker.

*"Wat ik heel jammer vind, is het moment waarop wij de zaak in behandeling nemen. Als de herstel verzuim brief meteen na de aanvraag gestuurd zou worden, dan heb je op het moment van in behandeling nemen direct een complete zaak om op te beslissen. [...] We behandelen nu (aanvrager uit) september/oktober 2022, dus (we wachten) anderhalf jaar. Als je dan een paspoort had moeten aanvragen, dan is het handiger als je dat anderhalf jaar eerder had gedaan, want dan heb je daar even tijd voor."*

38 Dit is te verklaren doordat medewerkers die medische aanvragen behandelen de aanvraag meestal binnen een of twee dagen inhoudelijk kunnen beoordelen.

39 Het is belangrijk om op te merken dat het om een inhoudelijke screening gaat. In het verleden is er bij aanvragen op basis van EU-verblijfsrecht geëxperimenteerd met een standaard herstel verzuim brief zonder dat inhoudelijk naar de zaak was gekeken. Met name in zaken waar een advocaat als gemachtigde optrad werd er geen reactie gegeven op dit verzoek.

40 Het idee is dat er in het digitale aanvraagformulier een trechterfunctie wordt ingebouwd waarbij de aanvrager de nationaliteit, categorie gezinslid en leeftijd van het gezinslid kan aanklikken. Wanneer de aanvraag incompleet wordt ingediend zou er automatisch een herstel verzuim brief verstuurd worden waarin de ontbrekende stukken worden opgevraagd.

Voor de doelmatigheid en efficiëntie van de voorgestelde verbetermogelijkheid zijn de volgende twee punten van belang:

- *Type documenten*: de behandelaar zou voornamelijk herstel verzuim bieden voor objectieve of feitelijke informatie (paspoort, huwelijksakte, geboorteakte) die niet verandert in de loop van de tijd, en in mindere mate voor subjectieve informatie die aan verandering onderhevig kan zijn (feitelijke gezinsband of feitelijke zorgtaken). Indien een origineel paspoort eerder in het proces wordt aangeleverd, kan Bureau Documenten direct onderzoek doen naar de authenticiteit daarvan en kunnen eventuele vervolgonderzoeken worden opgestart. Dit komt ten goede aan de doorlooptijd van de zaak. De feitelijke zorgtaken daarentegen kunnen in de loop van tijd toe- of afnemen. Bij een ex nunc-toetsing (zie ook paragraaf 4.4) wil men kennis hebben van de invulling van de feitelijke zorgtaken op het moment van het beslissen op de aanvraag. Het eerder uitvragen van dit type informatie heeft daarom in dit geval geen meerwaarde en leidt mogelijk zelfs tot een tweede keer herstel verzuim.
- *Type aanvraag*: het verschilt per verblijfsdoel of het (eerder) inzetten van behandelaren wenselijk is. Zo hebben medewerkers aangegeven dat onder meer 8 EVRM-aanvragen te complex zijn om (deels) door een behandelaar te laten doen. In deze gevallen zou een dergelijke werkwijze eerder leiden tot meer herstel verzuim (binnen dezelfde aanvraag) dan minder. Immers, na de eerste screening zal de beslismedewerker naar waarschijnlijkheid alsnog herstel verzuim moeten bieden voor andere bewijsstukken. Voor de minder complexe verblijfsdoelen, zoals gezinshereniging en -vorming, waar deze verbetermogelijkheid wel toegepast kan worden, is een duidelijke rolverdeling tussen de behandelaar en beslismedewerker van belang (waar screent de behandelaar wel en niet op).

De verbetermogelijkheid van het eerder in het proces herstel verzuim bieden zal, mits goed ingericht, leiden tot minder verspilling in het beslisproces, werkt bevorderlijk voor de *happy flow* van medewerkers en geeft de aanvrager het gevoel dat de IND met de zaak bezig is.<sup>41</sup> De beslissing tot en de wijze waarop ligt bij het MT Uitvoering.

## 6.3 IT-systemen

### 6.3.1 *Communiceren systemen tussen IND en andere overheidsorganisaties*

**Het verbeteren van werkafspraken en/of communiceren systemen tussen IND en andere overheidsorganisaties kan het knelpunt van gegevensuitwisseling, doorlooptijd en communicatiewijze (deels) wegnemen. Met een verbeter slag hierop vanuit Directie IV in samenwerking met de ketenpartners hoeven medewerkers geen herstel verzuim te bieden voor gegevens en andere informatie die al beschikbaar is bij andere overheidsorganisaties. Wanneer wordt onderzocht of het bewerkstelligen van werkafspraken en/of communicerende systemen mogelijk is dient er aandacht te zijn voor het correct naleven van de AVG.**

De verbetermogelijkheden kunnen uitgelegd worden aan de hand van aanvragen voor erkenning referent en de visumbezwaarschriften procedure:

*Visum*

<sup>41</sup> Een kanttekening is dat wanneer de aanvrager na het reageren op herstel verzuim alsnog lang moet wachten op een volgende reactie (beschikking of nogmaals herstel verzuim) van de IND. Dit kan vanuit het perspectief van de aanvrager juist tot (meer) onbegrip leiden.



Behandelaren en beslismedewerkers zouden sneller een beslissing kunnen maken over de ontvankelijkheid en daarmee het wel of niet bieden van herstel verzuim wanneer zij op de hoogte zijn van de voorafgaande procedure. De verwachting is dat BZ gedurende 2024 overstapt op een nieuw registratiesysteem (Kairos). Dit systeem zou mogelijk wel kunnen communiceren met het systeem van de IND.

#### *Erkenning referent*

De IND zou een aantal bevoegdheden kunnen inkopen bij de KvK om jaarrekeningen/verslagen en adressenoverzichten te kunnen raadplegen. Naast het voorkomen dat herstel verzuim geboden hoeft te worden voor het ontbreken van deze stukken, ervaren medewerkers regelmatig dat bedrijven tijdens de procedure gegevens wijzigen in de KvK. Met dergelijke werkafspraken hoeven ook voor deze wijzigingen geen herstel verzuim geboden te worden. Immers, de medewerker kan de geüpdatet stukken dan zelf inzien. Soortgelijke afspraken kunnen eveneens met de Belastingdienst gemaakt worden omtrent het verkrijgen van de verklaring betalingsgedrag.

Belangrijk is dat de voorwaarden van het uitwisselen van gegevens tussen de IND en andere overheidsorganisaties worden vastgelegd middels dienstverleningsafspraken (DVA) en aandacht is voor de juiste gegevensverwerkersovereenkomsten (GVA). Ook moet worden vastgelegd wie eigenaarschap draagt voor het controleren en naleven van de gemaakte afspraken.

Een soortgelijke oplossing kan gevonden worden in de gegevensuitwisseling met de dienst Justis. In sommige gevallen moeten erkend referent aanvragers op verzoek van de IND een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) overleggen. Een dergelijk verzoek wordt meegenomen in herstel verzuim en bevat een termijn van acht weken. Vervolgens ontstaat er een situatie waarin de beslismedewerker inzichtelijk heeft of Justis wel of geen VOG zal afgeven. Toch moet de medewerker wachten tot de aanvrager het document heeft ontvangen en heeft opgestuurd naar de IND.

*"De IND kan vanuit Justis opmaken of er wel of geen VOG gaat worden afgegeven. Toch moet de beslisser wachten tot de klant het via de 'officiële' route aanlevert. Dit is onhandig. We maken het extra moeilijk voor de klant. Dit probleem ligt bij de IND."*

In het gegeven voorbeeld is er wel sprake van een communicerend systeem. Echter, de werkafspraken tussen de IND en Justis ontbreken. Met dergelijke afspraken zou herstel verzuim voor dit type document niet meer nodig zijn. Zodoende kunnen de verbetermogelijkheden leiden tot minder verspilling in de processen, tevreden medewerkers en minder belaste aanvragers.

### 6.3.2

#### *Update INDiGO of nieuw informatiesysteem*

**Het verbeteren of vernieuwen van het IND-informatiesysteem kan het knelpunt van registratie(bereidheid) (deels) wegnemen. Directie IV is samen met andere directies bezig met het vormgeven van het nieuwe informatiesysteem voor de IND. Bij de vormgeving kan rekening gehouden worden met verbetermogelijkheden die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen.**

Ten aanzien van een nieuw informatiesysteem is het wenselijk dat deze zo wordt ingericht dat de genoemde knelpunten ondervangen worden. Het uitgangspunt moet zijn om het aantal handelingen (muiskliks) te reduceren om zo (tijd)verspilling in de processen te voorkomen. Een bijkomstig voordeel is dat met een dergelijke inrichting van het systeem de *happy flow* van medewerkers niet wordt verstoord. Aangezien het

naar verwachting enige tijd zal gaan duren voordat de IND overgaat op een nieuw informatiesysteem, worden hieronder verschillende verbetermogelijkheden opgesomd ten aanzien van INDiGO.

- Zorg ervoor dat wanneer BS062.15 wordt geregistreerd het opschorten van de wettelijke beslistermijn op de juiste wijze automatisch gebeurt.
- Medewerkers hebben de wens uitgesproken om groepsregistratie van BS062.15 mogelijk te maken, zodat niet per individueel gezinslid een BS geregistreerd hoeft te worden, maar als collectief.<sup>42</sup> Deze verbetermogelijkheid is gedurende de looptijd van dit onderzoek gerealiseerd. Mogelijk moet er nog wel aandacht zijn voor het informeren van medewerkers over deze verbetering.
- Wanneer BS062.15 wordt opgevoerd: creëer verschillende (standaard) herstel verzuim brieven met bouwstenen gedifferentieerd op basis van de top drie nationaliteiten van het desbetreffende verblijfsdoel. Dit is met name handig bij verblijfsaanvragen waar groepsgewijs wordt afgehandeld (8 EVRM, gezinshereniging en -vorming, nareis en visumbezwaarsaken). Hier is door Familie & Gezin in Zwolle al aan gewerkt. Daar wordt door een relatief simpele aanpassing aan de tekst van herstelverzuimbriev de doorlooptijd van mvv-aanvragen met 21 dagen verkort.<sup>43</sup>
- Zorg ervoor dat het inzichtelijk wordt voor medewerkers welke zaken voor herstel verzuim uitstaan, inclusief een overzicht van de termijnen. Voorkom dat medewerkers – met name diegenen met grote werkbakken – aparte registraties moeten bijhouden (bijvoorbeeld in Excel). Een mogelijkheid is het maken van een overzichtsscherm naar aanleiding van een specifieke query die men dan in INDiGO kan gebruiken.
- Maak het voor medewerkers inzichtelijk wat er gebeurt wanneer BS062.15 wordt afgesloten. Bijvoorbeeld: krijgt de aanvrager in dit geval wel of geen signaal dat de gevraagde stukken ontvangen zijn.
- Heb aandacht voor het maken en/of onder de aandacht brengen van goede en duidelijke procesafspraken omtrent het registeren van herstel verzuim en uitstel middels de daartoe bestemde BS'n. Communiceer deze afspraken duidelijk naar medewerkers zodat zij hiervan op de hoogte zijn en er geen (grote) verschillen zijn in het registeren van herstel verzuim en uitstel tussen medewerkers. Heb daarbij ook aandacht voor het duidelijk maken van de werking van deze BS'n.

#### 6.4

##### **Samenwerking met de advocatuur**

**Mediation met enkele advocatenkantoren kan het knelpunt van bewust gebruik maken van herstel verzuim en de doorlooptijd (deels) wegnemen. Een dergelijke bemiddeling kan beide partijen inzicht geven in de motieven en consequenties van bepaald handelen, met als doel het wederzijdse wantrouwen en frustratie te verminderen.**

Het is een optie om het gesprek aan te gaan met "onwelwillende" advocatenkantoren. Het doel van een dergelijk overleg is om advocaten te bevragen over hun motieven en inzichtelijk te maken welke consequenties hun handelen heeft op de IND en de aanvrager. Opgemerkt moet worden dat verschillende respondenten (interviews en enquête) aangeven dat dergelijke gesprekken (meermaals) hebben plaatsgevonden maar niet tot het gewenste resultaat hebben geleid.

<sup>42</sup> Deze verbetermaatregel zou in juni 2024 doorgevoerd worden. Dit is echter uitgesteld.

<sup>43</sup> Samenwerken | Directie RVN - aanpassing\_hvbrieven\_F&G (ind.nl)

*"Er zijn meerdere gesprekken gevoerd met 'onwelwillende' advocaten. Wij zien nog geen vooruitgang."*

In de enquête geven vooral medewerkers van Chavez en medische aanvragen aan dat mediation ondanks de eerdere gesprekken een middel kan zijn om het knelpunt weg te nemen. Het initiatief tot opstarten van een mediation met enkele advocatenkantoren ligt bij het MT IND in samenwerking met Directie JZ en SUA.

De uitvoeringstoets op het Wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb<sup>44</sup> die door O&A is uitgevoerd, beschrijft de impact van de voorgestelde wijzigingen op de IND. Er wordt een wijziging voorgesteld die naar verwachting zal leiden tot meer herstel verzuim (zie Kader 3) – zeker wanneer de aanvrager wordt bijgestaan door een advocaat – het evenredigheidsbeginsel en andere wijzigingen<sup>45</sup> kunnen ook leiden tot meer procedures bij de IND en op die manier mogelijk ook tot meer herstel verzuim. Een goede verstandhouding met de advocatuur is daarom extra van belang.

<sup>44</sup> IND (2024) *uitvoeringstoets op het Wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb*.

<sup>45</sup> Wijziging art 4:84 Awb (Afwijken beleidsregels), nieuwe afdeling 8.2.2.b Awb (Burgerlus), nieuw art. 8:80a Awb (Tussenuitspraak) en nieuwe afdeling 3.8 Awb (Correctie van kennelijke fouten).

**Kader 3 Wijzigingen uit het Wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb die mogelijk leiden tot meer herstel verzuim**

*Versterking evenredigheidsbeginsel*

Het huidige evenredigheidsbeginsel wordt met de wijziging versterkt. In relatie tot herstel verzuim zou dit kunnen betekenen dat in bezwaarprocedures ook bezwaar wordt gemaakt tegen de evenredigheid van wet- en regelgeving. Dit kan meer herstel verzuim tot gevolg hebben.

*Uitbreiding rechtsmiddelenclausule*

Daarnaast worden de rechtsmiddelenclausules uit de Awb<sup>1</sup> uitgebreid. Dit leidt tot de verplichting dat er bij besluiten vermeld moet worden dat er pro-forma bezwaar ingediend kan worden. Met het oog op deze wijziging zal het moeilijk worden om het aantal pro-forma bezwaarschriften terug te dringen. Hoewel nu met name de gemachtigden van aanvragers pro-forma bezwaar indienen, is te verwachten dat aanvragers zonder gemachtigden ook pro-forma bezwaar zullen indienen als zij hiervan op de hoogte worden gesteld.

*Verschoonbare termijnoverschrijding*

Ook wordt met het wetsvoorstel art. 6:11 Awb zodanig aangepast dat er meer wettelijke ruimte is voor verschoonbare termijnoverschrijding bij het indienen van een bezwaarschrift in geval van persoonlijke omstandigheden. De verwachting is dat ook dit leidt tot meer herstel verzuim omdat de aanvrager in de gelegenheid gesteld moet worden om verschoonbare redenen te onderbouwen. Hoewel dit artikel ziet op het indienen van bezwaar- en beroepsschriften, kan het voor de toekomst betekenen dat deze redenering wordt doorgetrokken naar ander type stukken, zeker in combinatie met het nieuwe dienstbaarheidsbeginsel uit het betreffende wetsvoorstel. Ander type stukken zouden dan mogelijk ook herstel verzuimstukken kunnen betreffen, waardoor de verwachting is dat de doorlooptijd van de zaken met herstel verzuim verder toeneemt.

*Beperking redenen afzien van horen*

Redenen tot het afzien van horen in bezwaar worden beperkt. Er zal daardoor in de praktijk minder vaak worden afgezien van horen. In de praktijk is al gebleken dat er tijdens een hoorzitting regelmatig nieuwe omstandigheden naar voren komen die nog onderbouwd moeten worden, waarvoor herstel verzuim verleend wordt aan de aanvrager. Indien er minder vaak kan worden afgezien van horen, is de verwachting dat er vaker herstel verzuim zal moeten worden verleend voor het onderbouwen van de omstandigheden die in de hoorzitting naar voren zijn gekomen.

*Introductie dienstbaarheidsbeginsel*

Het is nog onduidelijk hoe dit precies uitgelegd gaat worden, maar dit zou invloed kunnen hebben op de mate waarin aanvragers bij de hand moeten worden genomen bij het compleet maken van aanvragen en/of bezwaren.

## 6.5

### **Wetgeving en beleid**

#### **Een wijziging in wet- en regelgeving kan het knelpunt van het bewust gebruiken maken van herstel verzuim (deels) wegnemen.**

Een voorbeeld is het mogelijk maken van langere termijnen om de benodigde documenten te kunnen verzamelen (bijvoorbeeld bij nareisaanvragen) of bezien of uitzonderingen mogelijk zijn voor bepaalde rechten. Dit laatste betreft met name Chavez-aanvragen:

*“Deze aanvragen lonen om in te dienen omdat je daarvoor weinig hoeft te doen en je krijgt er veel voor terug. Je zou bijvoorbeeld gewoon een kind kunnen laten erkennen voor een zak geld. De verzorgende ouder krijgt daarmee een ticket naar Nederland en alle voorzieningen. Met het huidige beleid mag dat gewoon.”*

Geconstateerd wordt dat de huidige beleidsregels van Chavez-aanvragen leiden tot een perverse prikkel; het indienen van niet complete aanvragen. Op deze wijze ondermijnen deze aanvragen de proportionaliteit en doelmatigheid van wat medewerkers in de kern beschouwen als een goed verblijfsdoel voor uitzonderlijke gevallen, zodat een derdelands ouder die zorgtaken draagt voor een minderjarig kind deze zorgtaken in Nederland kan uitvoeren.

Het is de Directie SUA die hier het voortouw in zou moeten nemen, in samenspraak met Directie JZ en DMB en de verantwoordelijke beslisdirectie(s).

**Figuur 1** Overzicht van verbetermogelijkheden, verantwoordelijken en tijdsinvestering

Aanvraagprocedure verbeteren									
Vereenvoudigen aanvraagformulier		Verbeteren van de informatievoorziening			Digitalisering van de (aanvraag)procedure			Aanvrager sturen/zaaksgerichte aanpak	
Gebrek aan overzicht (ruis)	Doorlooptijd	Gebrek aan overzicht (ruis)	Bewust gebruik maken van herstel verzuim	Doorlooptijd	Gebrek aan overzicht (ruis)	Communicatiewijze	Doorlooptijd	Gebrek aan overzicht (ruis)	Doorlooptijd
Directie DV (Team Klantinzicht)		Directie DV (Klantcommunicatie) en Directie SUA			Directie IV			Beslisdirectie (A&B, RVN, DV)	
Verantwoordelijke beslisdirectie		Verantwoordelijke beslisdirectie			Directie DV, verantwoordelijke beslisdirectie			Directie DV (Team Klantinzicht, Directie RVN (BIS), Directie IV	

Behandelen aanvraag			
Durven af te wijzen/leef tonen	Besliscapaciteit uitbreiden		Moment bieden HV
Bewust gebruik maken van HV	Ex nunc toetsing	Doorlooptijd	Doorlooptijd
Beslisdirecties (A&B, RVN)	MT IND		MT Uitvoering
Directie JZ	DGM, SG, verantwoordelijke beslisdirectie		Verantwoordelijke beslisdirectie

IT-systemen					Samenwerking advocatuur		Wetgeving en beleid	
Verbeteren of vernieuwen informatiesysteem (INDIGO)		Communicerende systemen tussen IND en andere overheidsorganisaties			Mediation advocatuur		Juridische basis wijzigen	
Vertragende werking van INDIGO	Gebrek aan overzicht (ruis)	Communicatiewijze	Gegevensuitwisseling	Doorlooptijd	Bewust gebruik maken van HV	Doorlooptijd	Gebrek aan overzicht (ruis)	Bewust gebruik maken van HV
Verantwoordelijke beslisdirectie		Verantwoordelijke beslisdirectie			MT IND		Directie SUA	
Directie IV		Directie IV			Directie SUA, Directie JZ en verantwoordelijke beslisdirecties		DMB en verantwoordelijke beslisdirectie	

Legenda



Thema



Verbetermogelijkheid



Knelpunt



Vereiste investering



Termijn



Primair verantwoordelijke



Te betrekken directies/afdelingen

## 7 Conclusie

In deze knelpuntenanalyse stond het bieden van herstel verzuim binnen de IND centraal. Allereerst is ingegaan op de aard en omvang van herstel verzuim in brede zin. Daarna zijn knelpunten, oorzaken en verbetermogelijkheden onderzocht. Resultaten van dit onderzoek kunnen worden gebruikt om verbeteringen uit te werken om een doelmatigheidsverbetering van de dienstverlening door te voeren. Het onderzoek draagt daarmee bij aan de Ambitie 2028 en het Jaarplan 2024.

### Aard en omvang

In de periode 2019 t/m 2023 is in totaal in bijna een half miljoen zaken bij de IND herstel verzuim geregistreerd. Dit is in ongeveer 14% van de zaken die in dezelfde periode zijn afgedaan. In de zaken waarin herstel verzuim geregistreerd werd, bleek dat dit gemiddeld 1,13 keer per zaak gebeurt.

Vooraf bestond het vermoeden dat het herstel verzuim niet altijd geregistreerd wordt in het systeem. Op basis van een *text mining* analyse is gebleken dat dit inderdaad het geval is.<sup>46</sup> In zaken waarin geen herstel verzuim geregistreerd was, was in 11-24%<sup>47</sup> van de zaken wel een indicatie voor herstel verzuim te vinden.

Uit het cijfermatige onderzoek is gebleken dat de gemiddelde doorlooptijd van zaken waarin herstel verzuim geregistreerd is, ruim 4 weken langer is dan in zaken waarin geen herstel verzuim geregistreerd is. Ook is gebleken dat in zaken waarin herstel verzuim geregistreerd is, vaker het verblijfsrecht wordt geweigerd of ingetrokken en minder vaak een overige afdoeningswijze voor kwam dan in zaken waarin geen herstel verzuim geregistreerd was. Tot slot is gebleken dat in digitale zaken iets minder vaak herstel verzuim geregistreerd wordt dan in zaken die via de post worden ingediend.<sup>48</sup> Herstel verzuim komt bij allerlei soorten aanvragen voor, maar de prevalentie en (onder)registratie loopt sterk uiteen.

### Knelpunten, oorzaken en verbetermogelijkheden

In dit onderzoek is op basis van de interviews en enquête een verscheidenheid aan knelpunten in het herstel verzuim-proces naar voren gekomen. Ze zijn te clusteren tot zeven knelpunten, te weten: gebrek aan overzicht (ruis), registratie in INDiGO, gegevensuitwisseling met andere overheidsorganisaties, ex nunc-toetsing, het bewust gebruik maken van herstel verzuim, de analoge communicatiewijze en tot slot de toegenomen doorlooptijd. De knelpunten hangen gedeeltelijk samen en hebben een verscheidenheid aan – soms overlappende – oorzaken.

Uit de cijfermatige analyse blijkt dat in 14 procent van de zaken herstel verzuim geregistreerd werd. Indien de indicaties van de *text mining* analyse hierbij worden opgeteld, is in ongeveer één op de vier zaken sprake van herstel verzuim. Dit betekent dat in de meerderheid van de zaken geen herstel verzuim speelt. **Het aantal zaken waarin herstel verzuim voorkomt (de omvang) is daarmee geen goede graadmeter voor de mate waarin herstel verzuim als knelpunt kan worden beschouwd.** Een kanttekening is dat de kwantitatieve analyse van herstel verzuim

<sup>46</sup> De text mining analyse kan niet als hard gegeven beschouwd worden. Hoewel het niet als harde waarheid aangenomen kan worden, wordt wel het vermoeden van het niet goed registreren van herstel verzuim bevestigd.

<sup>47</sup> De 11% van de zaken gaat om herstel verzuim in de zin van de Awb. De 24% van de zaken gaat om herstel verzuim en legesvorderingen. Deze laatste definitie sluit beter aan bij de cijfermatige analyse, omdat is gebleken dat dit niet eenduidig geregistreerd wordt.

<sup>48</sup> Via de post ingediende zaken kent 58% geregistreerde HV, tegenover 42% geregistreerde HV bij digitaal ingediende aanvragen. De mate van dit verschil, verschilt sterk per type aanvraag.

ziet op alle thema's. Eén van de selectiecriteria om het thema in de kwalitatieve analyse mee te nemen, was of er in relatieve zin veel herstel verzuim geboden werd. Ondanks dit inzicht blijft er een discrepantie bestaan tussen het gevoelsmatige en wat de cijferanalyse laat zien. Zo wordt bij het thema nareis gevoelsmatig in elke zaak herstel verzuim geboden, terwijl de percentages uit de cijfermatige en *text mining* analyse een ander beeld geven: 68%. Een verklaring voor deze discrepantie is niet onderzocht.

Om inzicht te krijgen in de mate waarin en wijze waarop herstel verzuim als knelpunt kan worden beschouwd, is daarom kwalitatief vervolgonderzoek gedaan op enkele thema's. De driedelige definitie van herstel verzuim heeft geholpen om aan te tonen dat het herstel verzuimproces een knelpunt is voor zowel de organisatie, medewerkers als aanvragers. Dit onderzoek maakt (voor het eerst) inzichtelijk hoeveel herstel verzuim er daadwerkelijk geregistreerd wordt, in welke mate er sprake is van onderregistratie en hoe medewerkers herstel verzuim ervaren.

Tot slot zijn er in totaal tien verbetermogelijkheden geformuleerd om de geconstateerde knelpunten (deels) weg te nemen, waarbij een eerste aanzet is gedaan om relevante partijen aan te wijzen die de betreffende verbetermogelijkheid op kunnen pakken. De verbetermogelijkheden zien op vijf thema's, te weten: de aanvraagprocedure, het behandelen van de aanvraag, IT-systemen, samenwerking met de advocatuur en wijzigingen in wetgeving en beleid.

#### **Raakvlakken met wetsvoorstellen en andere onderzoeken**

O&A doet/deed ook onderzoek naar de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer, het Wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb en een onderzoek naar bezwaarprocedures bij Familie & Gezin. De (resultaten van de) onderzoeken raken aan het bieden van herstel verzuim. Geconcludeerd kan worden dat deze wetsvoorstellen enerzijds leiden tot meer herstel verzuim en anderzijds leiden tot meer procedures bij de IND en op die manier mogelijk ook tot meer herstel verzuim. Resultaten van deze drie onderzoeken dienen in samenhang met de resultaten uit dit onderzoek te worden meegenomen bij eventuele verbetertrajecten.



## Bijlage 1: Methodebeschrijving kwantitatief onderzoek

### Opgevraagde gegevens

#### *Type zaken*

Alle soorten zaken waarin de IND herstel verzuim geregistreerd heeft. Uitgangspunt is of BS62.15 (Bieden en bewaken klantreactie) of BS062.22 (Controleren leges) in een zaak is geregistreerd. Binnen BS062.15 zijn enkel de volgende BS-soorten meegenomen:

- Herstel verzuim
- Herstel verzuim art. 7.10 AWB
- Herstel verzuim art. 9.4 RWN
- Afname biometrie
- Fotokaart
- Vragenlijst referent
- Vragen informele reactie

De andere BS-soorten zien wel op het bieden en bewaken van een klantreactie, maar niet op het bieden van herstel verzuim. Een voorbeeld hiervan is het wachten op correcties en aanvullingen bij een asielgehoor.

#### *Onderzoekperiode*

Voor het inzicht in het absolute aantal zaken en keren dat het herstel verzuim geregistreerd is, zijn in dit onderzoek alle zaken die tussen 1 januari 2019 en 1 november 2023 zijn afgedaan én waarin een vorm van herstel verzuim geregistreerd is geanalyseerd (hierna: HV-bestand).

Voor het inzicht in het relatieve aantal zaken waarin minimaal één keer herstel verzuim geboden is, zijn in dit onderzoek alle werksoorten van zaken "die tussen 1 januari 2019 en 1 november 2023 zijn afgedaan én waarin minimaal één keer herstel verzuim geboden is" uit het systeem gehaald, om zo ook dezelfde type zaken te krijgen waarin geen herstel verzuim geboden is (hierna: totaalbestand). Buiten het bestek van dit onderzoek vallen het type zaken die de IND afdoet waarin in die periode geen herstel verzuim geboden is. Een voorbeeld hiervan is de werksoort "Registreren optie".

### Selectie van zaken

*Verwijderen van zaken die (zeer waarschijnlijk) onterecht in het bestand zitten.*

- Indien bij afdoeningswijze "onterechte opvoering" of "onterecht" werd geregistreerd, werden de zaken eruit gefilterd (N=1.765). Dit omdat deze zaken onterecht zijn opgevoerd in het systeem, bijvoorbeeld dubbel opgevoerd.
- Indien bij de status van de BS062.15 "vervallen" werd geregistreerd, werden de zaken eruit gefilterd (N=18.837). Dit omdat deze vorm van herstel verzuim onterecht is geregistreerd in het systeem, bijvoorbeeld dubbel opgevoerd.
- Indien de feitelijke definitief datum voor 2019 ligt (N=2).
- Indien het een werksoort betreft die op basis van voornoemde criteria niet meer in het HV-bestand voorkwam:
  - Fraude-handhavingssignaal
  - Registreren optie
- Indien het een werksoort betreft waarvan de frequentie van HV in de onderzoeksperiode zo laag lag (<10) waardoor op basis van inhoudelijk afwegingen besloten is om deze werksoorten niet meer mee te nemen (bv. als het een intern IND-onderzoek betreft, zoals het BMA-onderzoek):
  - Bijzonder onderzoek

- Document onderzoek
- Intrekking Nederlandschap
- Klacht
- Medisch onderzoek
- Onderzoek
- Oplegging terugkeer- of overdrachtsbesluit
- Schadeverzoek
- Vrijheidsbenemende maatregel
- Indien het een kwalificatie betreft die op basis van voornoemde criteria niet meer in het HV-bestand voorkwam of waarvan is aangenomen dat dit vanwege de lage frequentie (<10 zaken) een datakwaliteitsissue betreft:
  - 1600 DubVo III art 8 lid 1
  - 910 RVT
  - 976 Contra-expertise
  - 850 Documentonderzoek
  - 861 Hitmelding

#### *Ontdubbelen van zaken*

- Voor verschillende variabelen is bekeken waardoor deze dubbel in het databestand voorkomen. Steeds is ervoor gezorgd om maar één unieke variabele te maken:
  - Uniek zaaknummer
  - Unieke BS062.15 (er kan meerdere keren BS062.15 voorkomen in één zaaknummer)
  - Unieke BS062.22 (er kan meerdere keren BS062.22 voorkomen in één zaaknummer)
  - Unieke BS069.1 (soms niet te berekenen, dus dan is het alsof er geen unieke BS069 is)
  - Unieke BS079 (soms niet te berekenen, dus dan is het alsof er geen unieke BS069 is)
- Voor de meeste analyses wordt het unieke zaaknummer als uitgangspunt gebruikt, tenzij anders vermeld.

#### **Bestand klaar maken voor analyse**

##### *Numeriek maken*

Een groot aantal variabelen betrof tekstinvulling. Hiertoe zijn eerst de tekstvariabelen omgezet naar numerieke variabelen of datumvariabelen (zie codeboek). Op deze manier kunnen frequenties en beschrijvingen worden uitgedraaid.

##### *Doorlooptijden en leeftijd*

De doorlooptijden en leeftijd zijn berekend aan de hand van twee datumvelden (zie codeboek), als beide datumvelden gevuld zijn. Leeftijd boven de 110 (N=445) is als niet-betrouwbaar gedefinieerd en wordt daarmee een missing.

##### *Clustering*

Afdoeningswijze is geclusterd in 3 inhoudelijke wijzen van afdoening: verblijfsverlenend of -behoudend, verblijfsweigerend of -intrekking en overig. Indien niets ingevuld is of onbekend vermeld stond, dan is de afdoeningswijze onbekend. De 25 thema's zijn geclusterd aan de hand van de gevraagde kwalificatie (zie clustering gevraagde kwalificaties). De thematische clustering is afgestemd met de uitvoering (A&B en A&B Nareis, RVN Staf en RVN F&G, DV).

**Afronding in rapportage**

In de rapportage zijn de aantallen op de volgende wijze afgerond:

Miljoental	Dichts bijliggende honderdduizendtal	3.292.086	3.300.000
Honderdduizendtal	Dichts bijliggende tienduizendtal	461.947	460.000
Tienduizendtal	Dichts bijliggende duizendtal	10.978	11.000
Duizendtal	Dichts bijliggende honderdtal	7.940	7.900
Honderdtal	Dichts bijliggende tiental	131	130
Tiental	Dichts bijliggende tiental	18	20
Onder de tien	Geen specificatie	8	<10
Percentages	Afgerond op dicht bijliggende hele getal	11,2%	11%
Doorlooptijd	Afgerond op één decimaal achter de komma	7,423	7,4
Leeftijd	Dichts bijliggende ronde getal	25,6 jaar	26 jaar

**Indicatie herstel verzuim (HV) door DEC**

De geregistreerde gegevens zijn vermoedelijk de ondergrens van de omvang van HV bij de IND. Om inzicht te krijgen in de mate van deze ondergrens, is verder onderzoek gedaan. Er is daarom gekozen om voor de grootste thema's (in absolute en relatieve zin) ook te onderzoeken in hoeverre er indicaties zijn van HV in zaken waarin geen HV geregistreerd is.

In het totaalbestand zijn enkel de zaken geselecteerd waarin geen HV (BS062.15 of BS062.22) geregistreerd is.

De onderzoekers hebben op basis van een gestratificeerde steekproef (150 zaken) dossieronderzoek gedaan. Doel van het dossieronderzoek was inzicht krijgen in de manier waarop HV indicaties in het dossier naar voren komen. Hierbij kan gedacht worden aan de naam van een document (bijv. HV brief) of door gegevens in documenten (bijv. voordat ik uw aanvraag in behandeling kan nemen, verzoek ik u de volgende stukken op te sturen). De onderzoekers hebben een lijst opgesteld met bepaalde termen die een indicatie kunnen zijn voor HV.

Vervolgens is een gestratificeerde steekproef (11.500 zaken) voorgelegd aan het Data Expertise Centrum (DEC). DEC heeft middels simpele *text mining* onderzocht of vooraf bepaalde termen (indicatoren HV) voorkwamen in een aselechte steekproef aan data. Deze indicatoren zijn door O&A opgesteld en zijn indicatoren van herstel verzuim. DEC heeft twee onderzoeken gedaan:

1. *Documentnamen*: Voor de verkregen steekproef van O&A, meer dan 100.000 unieke zaken, is een analyse gedaan van de documentnamen. Hierbij is eerst gezocht naar alle metadata in INDiGO en daarna is gezocht naar of de termen of zinsdelen voorkwamen in de namen.
2. *Indicators in documenten*: Binnen deze steekproef is een selectie gemaakt van ongeveer 11.500 zaken (~100.000 documenten), waarbij in de documenten is gezocht naar de relevante termen en combinaties.

Het percentage zaken met een indicatie voor herstel verzuim, ofwel in de naam van een van de documenten in een zaak of in een van de documenten betreft een exercitie op basis van *text mining*. Op basis van vooraf gestelde zoektermen is gezocht in deze documenten en hun metadata. Deze zoektermen kunnen onvolledig zijn, waardoor er nog potentiële hits worden gemist. De getallen geven daarmee een inzicht/een richting, maar kunnen niet als harde waarheid worden aangenomen. Hoewel het niet als harde waarheid aangenomen kan worden, wordt wel het vermoeden van het niet goed registreren van herstel verzuim bevestigd.

Door O&A zijn de bevindingen (percentages indicatie HV) doorgetrokken naar de gehele dataset waarin geen HV geregistreerd is, om inzicht te geven in een indicatie van het herstel verzuim in zaken waarin dit niet geregistreerd is.

De **thematische clustering** kan worden opgevraagd bij de onderzoekers.

## Bijlage 2: Methodebeschrijving kwalitatief onderzoek

Het kwalitatieve onderzoek is gericht op enkele thema's, te weten:

- 8 EVRM (excl. asiel nareis);
- Nareis asiel (incl. nareis asiel o.g.v. 8 EVRM);
- Chavez - Verzorgende ouder bij Nederlands kind;
- Erkenning referent;
- Gezinshereniging en -vorming met EU-burgers;
- Medische aspecten; en
- Visumbezwaarzaken.

De keuze is gemaakt op basis van de cijfermatige analyse in overleg met de KBG. Richtinggevend hierbij waren de volgende aspecten:

- Omvang herstel verzuim: in absolute en in relatieve zin;
- Het soort HV dat met name geregistreerd is;
- De samenhang met de doorlooptijd;
- De samenhang met de afdoeningswijze;
- De samenhang met de wijze van indiening aanvraag (post of digitaal);
- De mate waarin uitstel is geregistreerd; en
- De mate waarin bepaalde thema's extra aandacht behoeven.

### **Interviews**

De onderzoekers hebben bij de staf van de directies uitgevraagd welke medewerkers mee willen werken aan onderzoek naar herstel verzuim. Daarbij is als voorwaarde gesteld dat de medewerker regelmatig werkt met één of meerdere geselecteerde thema's en daarbinnen ervaring heeft met het bieden van herstel verzuim. Doel van deze interviews was inzicht krijgen in het perspectief van de medewerkers als het gaat om oorzaken van herstel verzuim, knelpunten die zij ervaren in het proces van het bieden van herstel verzuim en de verbetermogelijkheden die zij zien om herstel verzuim terug te dringen.

Ook zijn er interviews afgenomen met klantreisexperts bij Team Klantinzicht om inzicht te krijgen in het perspectief van de aanvrager als het gaat om oorzaken van herstel verzuim en de knelpunten die aanvrager ervaart. Ook zijn er vanuit Team Klantinzicht enkele mogelijke oplossingen aangedragen.

In totaal zijn (groeps)interviews afgenomen met 24 respondenten. Door medewerkers van verschillende teams te spreken is geprobeerd de (vanzelfsprekende) bias die medewerkers meenemen op basis van een specifieke wekssoort (iemand die werkt aan nareisaanvragen kan enkel ervaringen over nareis delen) te doorbreken. De interviews duurden gemiddeld 1,5 uur en vonden zowel digitaal als fysiek plaats, afhankelijk van de mogelijkheden. Van deze interviews zijn gespreksverslagen gemaakt die ter correctie aan de respondenten zijn voorgelegd. De gespreksverslagen zijn geanalyseerd (gecodeerd) met het analyseprogramma MAXQDA. De informatie uit de interviews was input voor het opstellen van de enquête en het onderzoeksrapport zelf (rapportage).

### **Enquête**

Informatie uit de interviews is omgezet in stellingen voor de enquête. De enquête is gemaakt in een daartoe bestemd programma, te weten Questback. Doel van de enquête was te toetsen of de inzichten uit de interviews breder werden gedeeld binnen de IND en of er nieuwe inzichten zijn. De enquête is uitgezet via groepsmailadressen van een groot aantal afdelingen. Daarnaast is de enquête uitgezet via operationeel managers. De totale doelgroep betrof ongeveer 700 medewerkers. De enquête is in een tijdsbestek van twee weken 227 keer ingevuld, wat een respons van 32% betekent.

