

**Resultaten Audit ICT en  
Informatiesystemen  
OVT-IND**

386



***EINDRAPPORT***



's-Gravenhage, 4 oktober 2004

## **INHOUDSOPGAVE**

<b>Samenvatting</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>4</b>
1.1 Aanleiding voor de audit.....	4
1.2 Uitvoering van de Audit.....	4
1.3 Onderzoeksvragen.....	5
1.4 Indeling rapportage.....	6
<b>2. De ICT-systemen</b> .....	<b>7</b>
2.1 Beoordelingskader.....	7
2.2 Totaalbeeld.....	7
2.2.1 Architectuur.....	7
2.2.2 Stabiliteit en performance.....	7
2.2.3 Functionaliteit.....	8
2.2.4 Onderhoudbaarheid en beheerbaarheid.....	8
2.2.5 Overig.....	9
2.3 REGIS.....	9
2.3.1 Oordeel over REGIS.....	9
2.3.2 Algemeen.....	9
2.3.3 Specifieke beoordelingspunten REGIS.....	10
2.4 DAS.....	11
2.4.1 Oordeel over DAS.....	11
2.4.2 Algemeen.....	12
2.4.3 Specifieke beoordelingspunten DAS.....	12
2.5 BAK.....	12
2.5.1 Oordeel over BAK.....	12
2.5.2 Algemeen.....	13
2.5.3 Specifieke beoordelingspunten BAK.....	13
2.6 Koppelingen met de systemen van ketenpartners.....	14
<b>3. Ondersteuning van de werkprocessen</b> .....	<b>16</b>
3.1 Algemeen.....	16

3.2	Algemeen oordeel .....	16
3.3	Vergunningverlening/ -verlenging .....	16
3.4	Documentaanmaak .....	19
3.5	Titellevering .....	20
<b>4.</b>	<b>De gegevens .....</b>	<b>22</b>
4.1	Algemeen .....	22
4.2	Fouten in de database .....	23
4.2.1	Conversie uit VAS .....	23
4.2.2	Functionele fouten in de applicaties .....	24
4.2.3	Onjuiste synchronisatie .....	25
4.3	Kwaliteitsbeheer .....	25
<b>5.</b>	<b>Risico-analyse .....</b>	<b>26</b>
5.1	Inleiding .....	26
5.2	Het berichtenverkeer .....	26
5.3	De ICT-systemen en hun procesondersteuning .....	27
5.4	De Conversie .....	27
5.5	De Workarounds .....	28
5.6	De Herstelacties .....	28
5.7	Toetsing aan Kwaliteitscriteria IND .....	29
5.8	Verbetermogelijkheden .....	30
<b>6.</b>	<b>Advies .....</b>	<b>31</b>
6.1	4 stappen .....	31
6.2	Projectgroep Afronding OVT .....	32
6.2.1	Functioneel verantwoordelijke .....	33
6.2.2	Gegevensmanager .....	33
6.2.3	Verbindingenmanager .....	34
6.2.4	Testmanager .....	35
6.2.5	Leverancier .....	36
6.2.6	De changemanager .....	36
6.2.7	De voorzitter .....	37
6.2.8	De secretaris .....	37
6.3	Verbeteringen in de verbindingen .....	37
6.4	Verbeteringen in de applicaties .....	38

---

6.5	Verbeteringen in de kwaliteit van de gegevens .....	39
6.6	Onderlinge afhankelijkheden in de stappen.....	40
	<b>Bijlage A: Overzicht van workarounds .....</b>	<b>42</b>
	<b>Bijlage B: Lijst van geïnterviewde personen .....</b>	<b>44</b>
	<b>Bijlage C: Lijst van geraadpleegde documentatie.....</b>	<b>45</b>
	<b>Bijlage D: Beeld van de systemen .....</b>	<b>46</b>

## **Samenvatting**

In 2003/2004 heeft de IND de administratieve toelatingstaken overgenomen van de Vreemdelingendiensten. Deze overdracht is voorbereid en uitgevoerd in een apart IND-OVT-project. Samenhangend met deze taakoverdracht is een reorganisatie doorgevoerd. Voor de uitvoering van deze nieuwe taken heeft de IND haar processen en informatievoorziening aangepast. Een drietal nieuwe informatiesystemen is ontwikkeld te weten: REGIS, BAK en DAS. Voorts is het primaire systeem INDIS aangepast.

Ondanks de vele inspanningen ten behoeve van de overname van de taken is de dienstverlening nog niet op het gewenste niveau gekomen. De IND blijkt op dit moment niet in staat om aan de gestelde normen te voldoen.

Met het oog op het voorgaande heeft de hoofddirectie IND aan HEC gevraagd een audit uit te voeren op de resultaten van het IND-OVT project, met een nadruk op het functioneren van de informatievoorziening en de bijbehorende ICT-systemen en de risico's die de IND in dat verband nog loopt.

Allereerst hebben we onderzocht welke problemen de IND nu nog ondervindt met de in het kader van OVT ontwikkelde ICT-systemen, wat daarvan de gevolgen zijn in de werkprocessen en welke fouten daardoor geïntroduceerd worden in de bij de IND en bij de ketenpartners opgeslagen gegevens over vreemdelingen. Daarbij zijn we ook nagegaan of de ICT-systemen voldoende onderhoudbaar zijn om toekomstige aanpassingen in de werkprocessen te kunnen volgen.

We constateren dat de ICT-systemen voor OVT redelijk stabiel zijn en voldoende performance vertonen met uitzondering van het berichtafhandelingsysteem BAK. Dit systeem geeft nog veel fouten en vertragingen in de berichtuitwisseling met de Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV). Dit heeft een nadelige invloed op de voortgang van de werkprocessen en het bemoeilijkt het gelijk houden van gegevens met de ketenpartners. Het is mogelijk om in dit systeem op korte termijn een aantal verbeteringen aan te brengen.

Alle systemen vertonen nog functionele tekortkomingen waarvan die van het procesondersteunende systeem REGIS het meest in het oog springen. Dit systeem ondersteunt op enkele fundamentele punten de werkprocessen in de IND-vestigingen niet goed. Het primaire systeem INDIS schiet specifiek functioneel tekort in de ondersteuning van de overgedragen werkprocessen voor Asiel.

De onderhoudbaarheid en beheerbaarheid van de systemen is redelijk. Een uitzondering hierop vormt BAK. Hierin zijn de laatste tijd veel, niet altijd even goed gedocumenteerde wijzigingen aangebracht en bovendien is de kennis over het

systeem bij slechts weinig personen aanwezig. Hierdoor bestaan twijfels aan de onderhoudbaarheid op iets langere termijn.

In de werkprocessen treden, mede als gevolg van conversiefouten en functionele tekortkomingen in de ICT-systemen, relatief veel storingen en vertragingen op. Om die te repareren worden herstelacties uitgevoerd en workarounds toegepast die de dienstverlening aan de vreemdeling kunnen verbeteren, maar tevens tot vrij ernstige vervuilingen in de IND-gegevens en de titel en verblijfstatus bij GBA en BVV kunnen leiden. Deze gevolgen vragen om aparte aandacht.

Bovengenoemde tekortkomingen houden een aantal aanzienlijke risico's voor de IND in. Het betreft hier zowel het ontstaan van achterstanden in de verstrekking van verblijfsdocumenten aan vreemdelingen, verblijfstitels aan de GBA en verblijfstatussen aan BVV als het op kortere of langere termijn verstrekken van verkeerde verblijfsdocumenten, GBA titels en verblijfstatussen. Bovendien zouden de IND-helpdesks verkeerde informatie kunnen verstrekken over de status van een aanvraag. Ook de managementoverzichten en ketenrapportages kunnen gaan afwijken van de werkelijkheid.

Dit betekent dat zonder speciale maatregelen de IND-kwaliteitscriteria op het gebied van levertermijnen, juridische houdbaarheid en juistheid van verstrekte informatie niet gehaald zullen worden.

De situatie op het gebied van ICT en informatievoorziening kenschetsen wij in dat verband als ernstig, maar niet onoplosbaar.

De door ons uitgevoerde audit heeft betrekking op de situatie in de eerste weken van september 2004. Inmiddels zijn door de hoofddirectie van de IND met behulp van een crisisteam diverse korte termijn acties ingezet, die de grootste problemen op het gebied van documentverstrekking en GBA titellevering kunnen oplossen.

Alhoewel wij er alle vertrouwen in hebben dat deze acties daadwerkelijk tot verbeteringen zullen leiden, achten wij deze aanpak niet voldoende om het nagestreefde kwaliteitsniveau (blijvend) te halen. Daarvoor is een projectmatige aanpak nodig, die start met het inzicht dat in feite de door het OVT-IND project opgeleverde producten op het gebied van ICT en informatievoorziening nog lang niet af zijn. In een speciaal herstelproject moeten deze producten voltooid -en waar nodig verbeterd- worden. Ook zullen in dat project de IND-gegevens over vreemdelingen en hun toelatingsprocedures moeten worden opgeschoond.

Wij bevelen daarom de IND aan het huidige crisisteam om te vormen tot een herstelproject voor ICT en informatievoorziening OVT, dat de volgende activiteiten uitvoert:

1. Het verbeteren van het geautomatiseerde berichtenverkeer tussen IND en haar ketenpartners;
2. Het verbeteren van de functionaliteit van de systemen;
3. Het schonen van de relevante gegevensbestanden.

Dit project kan worden afgesloten als de ICT en informatievoorziening bij de IND zodanig functioneren dat deze niet meer belemmerend zijn voor het behalen van de gestelde kwaliteitsnormen op het gebied van levertermijnen, juridische houdbaarheid en juistheid van verstrekte informatie.

Het is niet aan te raden op dit moment ten koste van grote inspanningen een complete redesign van werkprocessen en bijbehorende ICT systemen uit te voeren, hoewel dit op langere termijn wel gewenst lijkt. Daarvoor is de korte termijn-problematiek te ernstig en zijn de werkprocessen nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Er dient op toegezien te worden dat eventuele voorbereidende activiteiten voor herontwerp op langere termijn geen beslag leggen op resources (personeel, ICT-voorzieningen) die nodig zijn voor de herstel en verbeteracties op korte termijn.

Wij verwachten dat de doorlooptijd van het herstelproject bij de IND minimaal een half jaar zal zijn.

Met de in deze audit gegeven adviezen kan de nu dominante korte termijn problematiek op het gebied van ICT en informatievoorziening bij de IND worden opgelost. Andere factoren die mogelijk van invloed zijn op het behalen van de door de IND gestelde kwaliteitsnormen, vallen niet binnen de scope van deze audit

## **1. Inleiding**

### **1.1 Aanleiding voor de audit**

In 2003/2004 heeft de IND de administratieve toelatingstaken overgenomen van de Vreemdelingendiensten. Vanaf 1 april 2003 zijn de taken met betrekking tot de aanvraag MVV overgedragen, vanaf 1 september de behandeling van nieuwe aanvragen VVR-verlening en bijbehorende documentbestelling en vanaf 1 december 2003 ook de aanvragen tot VVR verlenging of wijziging van de vergunning en visa alsmede de verblijfstitellevering aan de GBA. Per 13 april 2004 is tevens het beslissen op aanvragen voor verlenging van verblijfsvergunningen asiel voor bepaalde tijd en voor omzettingen van deze vergunningen van bepaalde naar onbepaalde tijd een IND-taak geworden. Deze overdracht is voorbereid en uitgevoerd in een apart IND-OVT-project. Samenhangend met deze taakoverdracht is een reorganisatie doorgevoerd.

Voor de uitvoering van deze nieuwe taken heeft de IND haar processen en informatievoorziening aangepast. Een drietal nieuwe informatiesystemen is ontwikkeld te weten: REGIS, BAK en DAS. Voorts is het primaire systeem INDIS aangepast.

Na de overname van de taken is de dienstverlening nog niet op het gewenste niveau gekomen. De IND blijkt op dit moment niet in staat om aan gestelde normen te voldoen. De nieuw ontwikkelde informatiesystemen werken (nog) niet optimaal. Een conversie van de VAS-bestanden in mei 2004 bleek te leiden tot een sterk toegenomen aantal problemen. Een (snelle) definitieve oplossing van de problemen blijkt meestal niet mogelijk. Het is daarom noodzakelijk om workarounds te ontwikkelen. De vraag leeft of deze workarounds geen risico's in zich dragen van steeds verdergaande procesverstoringen. Door het voorgaande is een gevoel ontstaan dat er geen sprake is van volledig in control zijn en dat er risico is voor verdere verslechtering.

Met het oog op het voorgaande heeft de hoofddirectie IND aan HEC gevraagd een audit uit te voeren op de resultaten van het IND-OVT project, met een nadruk op het functioneren van de ICT-systemen en de risico's van de toegepaste workarounds om problemen met de ICT-systemen de omzeilen.

### **1.2 Uitvoering van de Audit**

De audit is in drie fasen uitgevoerd:



In fase 1 is een heeft een gedetailleerde inventarisatie van de knelpunten plaatsgevonden. Na afsluiting van deze fase is een tussenrapportage uitgebracht. De inhoud van deze rapportage is integraal in het dit eindrapport verwerkt.

In fase 2 heeft een analyse van deze knelpunten en de risico's die daaraan verbonden zijn plaatsgevonden. Vervolgens heeft op 17 september een workshop plaatsgevonden om te kijken naar de verbetermogelijkheden (fase 3). Na deze workshop is een concept-eindrapportage opgeleverd, en besproken in de begeleidings-groep, waarna de voorliggende eindrapportage is opgesteld.

De audit heeft betrekking op de situatie in de eerste weken van september 2004. Inmiddels zijn door de hoofddirectie van de IND met behulp van een crisisteam diverse korte termijn acties ingezet, die de grootste problemen op het gebied van documentverstrekking en GBA-titellevering zouden kunnen oplossen.

De audit is uitgevoerd door mevrouw. drs. I.G.E. Verschuur MIM en de heren dr. ir. K. Rijniersce en drs. A.Glass, allen als adviseur werkzaam bij Het Expertise Centrum.

### **1.3 Onderzoeksvragen**

In de audit stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Welke tekortkomingen vertonen de ICT-systemen en hun koppelingen met systemen van ketenpartners (SCV, GBA, SDU, KPMG)?
2. Wat gaat er fout of dreigt er fout te gaan met de nu gevolgde werkprocessen en de daarin aangebracht workarounds?
3. Wat kan er daardoor fout gaan met de in de betrokken ICT-systemen opgeslagen gegevens over aanvragen en aanvragers?
4. Welke risico's loopt de IND bij optredende fouten en zijn die in het licht van de gestelde kwaliteitscriteria en gemaakte afspraken aanvaardbaar?
5. Zijn de geconstateerde tekortkomingen op korte termijn oplosbaar zodanig dat de kwaliteitscriteria kunnen worden gehaald en zo ja, welke acties moeten daarvoor worden ingezet?

Naast de bovengenoemde vraagstelling betreffende de korte termijn problematiek heeft de audit zich ook gericht op een aantal vraagpunten die op iets langere termijn van belang zijn.

6. Kunnen de gebruikers op voldoende manier met de in het kader van de overdracht ontwikkelde systemen REGIS, BAK, DAS en aanpassingen INDIS uit de voeten, m.a.w. ondersteunen de systemen in voldoende mate de huidige werkprocessen?

7. Zijn de ICT-systemen voldoende toekomstvast om gewenste procesoptimalisaties in het aanvraag- en afdoeningsproces te ondersteunen?

#### **1.4 Indeling rapportage**

Het voorliggende rapport bevat een weergave van onze bevindingen, analyse van de knelpunten en de risico's voor de IND die daarvan het gevolg zijn en ons advies.

De hoofdstukken 2 tot en met 4 geven onze bevindingen weer ten aanzien van, respectievelijk, de ICT-systemen, de ondersteuning van de werkprocessen door deze ICT-systemen en de kwaliteit van de gegevensverzamelingen.

In hoofdstuk 5 staan vervolgens onze analyse van de risico's en onze visie op de verbetermogelijkheden beschreven.

Hoofdstuk 6, tenslotte, bevat ons advies.

## **2. De ICT-systemen**

### **2.1 Beoordelingskader**

Wij hanteren voor de beoordeling van de in het kader van het IND-OVT project ontwikkelde c.q. gebruikte ICT-systemen het volgende beoordelingskader:

- Is de gekozen ICT-architectuur zodanig gekozen dat er systemen kunnen worden ontwikkeld die de in het kader van OVT overgekomen werkprocessen nu en in de toekomst adequaat kunnen ondersteunen?
- Ondersteunt de functionaliteit van de gebruikte systemen in voldoende mate de werkprocessen?
- Zijn de gebruikte systemen stabiel en is de performance (responsetijden ed.) goed?
- Zijn de systemen voldoende onderhoudbaar en beheerbaar?

In de volgende paragraaf wordt eerst een totaalbeeld geschetst: de beoordeling van de systemen gezamenlijk. Daarna worden de drie systemen afzonderlijk behandeld, waarna in de laatste paragraaf aandacht wordt besteedt aan de koppeling met de systemen van de ketenpartners

### **2.2 Totaalbeeld**

#### **2.2.1 Architectuur**

De ontwikkelde systemen REGIS, BAK en DAS hebben tot taak om de ondersteuning van de werkprocessen die in het kader van de overdracht van taken van de VD naar de IND kwamen te ondersteunen. De IND maakte voor het eigen werk altijd al gebruik van het systeem INDIS. Er is gekozen om de nieuwe systemen te ontwikkelen op basis van een scheiding naar processen met een gemeenschappelijke gegevensondergrond, die ook voor INDIS dienst doet. Onderstaande schets geeft een globaal beeld van de gekozen architectuur.

Naar onze mening is op basis van deze architectuur mogelijk om systemen te ontwikkelen die de processen adequaat ondersteunen. Dat er thans problemen zijn, vloeit niet voort uit deze architectuur. In fase 2 zullen wij nog wel kanttekeningen plaatsen bij de scheiding van deelprocessen en de bijbehorende systemen.

#### **2.2.2 Stabiliteit en performance**

Alle systemen, op BAK na, zijn voldoende stabiel; zij vertonen weinig echte fouten die er toe kunnen leiden dat ze vastlopen. De performance van de systemen is voldoende, alweer op BAK na, dat een groot performanceprobleem met het berichtenverkeer naar BVV heeft.

### **2.2.3 Functionaliteit**

REGIS ondersteunt functioneel in onvoldoende mate de werkprocessen. Dit geldt vooral voor de kort cyclische processen zoals verlengingen VRR. De andere systemen DAS en BAK sluiten functioneel beter aan op de werkprocessen. INDIS ondersteunt de overgenomen taken in het asielp proces onvoldoende, de andere processen goed.

Geen van de systemen levert voldoende managementinformatie. MIRO, dat specifiek wordt ontwikkeld voor het leveren van managementinformatie, laat nog op zich wachten.

Alle systemen bevatten overigens nog storende fouten in de functionaliteit die zodanig zijn dat ze de werkprocessen verstoren en/of ophouden en tot workarounds leiden. De systemen vragen veel muishandelingen, er zijn te weinig sneltoetsen gedefinieerd en waar dat wel het geval is, is men daar niet altijd van op de hoogte.

### **2.2.4 Onderhoudbaarheid en beheerbaarheid**

De systemen zijn modulair opgebouwd, hetgeen een goede voorwaarde voor de onderhoudbaarheid is. Wel bestaat de kans dat de samenhangende modulaire indeling verwatert nu de applicaties ieder naar een aparte applicatiebeheer unit zijn overgedragen.

De onderhoudbaarheid van BAK wordt door ons duidelijk minder ingeschat dan die voor de overige systemen, met name voor de onderdelen in –en uitkomend berichtenverkeer en titel- en statusbepaling.

De systemen zijn niet ontwikkeld met moderne, zelf documenterende tools. Dat houdt in dat er voortdurend gevaar bestaat voor niet bijgewerkte of inconsistente documentatie.

Het regulier onderhoud lijdt op dit moment onder de grote inspanning die nodig is voor de noodzakelijke functionele aanpassingen van OVT, omdat dit vaak door dezelfde mensen gebeurt. Hierdoor staan nu enige honderden calls (foutmeldingen) voor OVT open en worden alleen de calls met de allerhoogste urgentie opgepakt. De wijzigingsverzoeken worden nu terzijde gelegd. De releases en patches zitten dicht op elkaar en overlappen. Risico is dat er in release 3.4.3. weer oude fouten terugkomen, omdat herstel in vorige releases niet is doorgevoerd in 3.4.3..

Vanuit de projecten zijn nu vaak keuzes voor (berichten)standaards gemaakt, die eigenlijk door de Beheerorganisatie (ICT) zou moeten zijn gemaakt. Door de grote diversiteit aan externen zijn er verschillende (ontwerp)standaards gehanteerd. De documentatie van de systemen is niet op beheer en onderhoud gericht. Dat is er door de patches niet beter op geworden. Er is inmiddels wel een aparte actie opgestart om de beheerdocumentatie in orde te krijgen. Dat gebeurt echter pas ná het

oplossen van operationele knelpunten. De documentatie is slecht, m.n. van BAK. Door de modulaire opzet, die ook is doorgezet naar het FO, is de documentatie voor de gebruikers en beheerders slecht leesbaar.

Er is bij de bouw van REGIS, BAK en DAS en aanpassingen in INDIS vooral gekeken naar de tijdige realisatie van de systemen op zich, hetgeen ten koste in gegaan van de aandacht voor de samenhang met andere systemen en met de keten.

Ook het testen van de systemen heeft onder deze prioriteit geleden. Voor elk systeem is weliswaar een technische systeemtest uitgevoerd ("doet ie het"), en gebruikersacceptatie tests uitgevoerd ("kunnen we er mee werken"), maar deze laatste stonden te weinig in het teken van de ondersteuning van de werkprocessen. Het ketentesten ("werkt alles over de gehele keten heen") is onvoldoende geweest.

### **2.2.5 Overig**

Op het moment dat de concersie is uitgesteld, is niet ook de opleidingsplanning aangepast. De cursussen voor de gebruikers zijn daardoor vaak lange tijd vóór de implementatie gegeven, zodat men bij de implementatie niet meer precies weet hoe de systemen te gebruiken. Sommige medewerkers hebben geen of nauwelijks instructies ontvangen hoe te werken met de nieuwe systemen.

## **2.3 REGIS**

### **2.3.1 Oordeel over REGIS**

Het systeem REGIS manifesteert zich als een product met relatief weinig echte fouten en met een voldoende performance. De kennis over beheer en onderhoud van het product is goed gespreid en het lijkt goed mogelijk om toekomstige aanpassingen in de werkprocessen te kunnen volgen, hoewel het product niet met moderne, zelfdocumenterende tools is gebouwd.

REGIS ondersteunt het werkproces echter onvoldoende en is te rigide. Vooral in de ondersteuning van de kort-cyclische processen schiet het functioneel tekort. De onmogelijkheid om stappen terug te gaan voor herstel van gemaakte fouten wreekt zich vooral omdat er geen preview is van aangemaakte titels en documenten.

### **2.3.2 Algemeen**

REGIS is ontwikkeld voor de ondersteuning van de processen die overgekomen zijn van de Vreemdelingendienst (VD). REGIS is een WorkFlowManagementsysteem dat de administratief ondersteuner en de beslisambtenaar door de procedure geleidt, de stappen vastlegt en de standaardbrieven genereert. Voor alle relevante procedures zijn vinklijsten ontwikkeld: lijsten van zaken die er moeten zijn/ gedaan moeten

worden om tot een beslissing te kunnen komen. REGIS levert de informatie voor titellevering aan BAK en documentbestelling aan DAS.

In REGIS zitten alleen de actuele reguliere procedures in een WFM-Databasevariant van INDIS. REGIS heeft een Progressdatabase en Visual Interdef als webontsluitingstool, en houdt vast aan de (door IND gebouwde) WFM-tool van INDIS. Het systeem bestaat uit drie lagen: Modules (alle handelingen op het object vreemdeling), GUI (schermen die de modules oproepen) en Behandelplassen (volgorde en stappen, zoals registreren en de vinklijst).

### **2.3.3 Specifieke beoordelingspunten REGIS**

#### **Architectuur**

De vraag kan gesteld worden of het verstandig is één REGIS-systeem te ontwikkelen dat verschillende typen aanvraagprocessen (zowel eerste aanvragen als kort-cyclische verlengingen e.d.) moet ondersteunen. Hopelijk is het huidige REGIS zo ingericht dat de gevraagde uiteenlopende functionaliteiten kunnen worden geboden met verschillende Workflows. Deze zijn immers tabelgestuurd. Als dit niet kan dan kunnen er beter aparte applicaties worden ontwikkeld.

#### **Functionaliteit**

Het werkproces was nog niet voldoende uitgekristalliseerd toen men met de bouw van REGIS is gestart. Naar onze mening had dit tot gevolg dat in de ontwerpfase slecht te beoordelen was of het systeem aansloot op het werkproces, welke vragen precies beantwoord moesten worden (o.a. in verband met consequenties voor achterliggende systemen) en welke documenten gemaakt moeten worden. Verder kon hierdoor het product niet voldoende goed getest worden bij de gebruikers, omdat 'echte procesexperts' onvoldoende aanwezig waren. Ook was onvoldoende tijd beschikbaar om gebruikersopmerkingen te verwerken.

Qua hoofdpzetz lijkt REGIS een mooi product en ziet het er goed uit, maar er valt op dit moment nog moeilijk mee te werken. Men begint wel steeds meer aan REGIS te wennen, maar het kost meer tijd om een aanvraag af te handelen dan men met INDIS gewend was.

Dit geldt ook in hoge mate voor het gebruik van INDIS bij de nieuwe taken van het werkproces asiel.

Een groot manco van de systemen is dat de gebruiker geen stappen terug kan doen.

In hoofdstuk 3 wordt uitgebreider ingegaan op de onvoldoende aansluiting van REGIS bij de werkprocessen en de workarounds die daar het gevolg van zijn.

### **Performance en stabiliteit**

De performance is voldoende, hoewel volgens sommige geïnterviewden een hogere snelheid wenselijk is. Het systeem REGIS is sterk afhankelijk van het goed functioneren van het berichtenverkeer met de BVV. Als dat berichtenverkeer niet functioneert kan men geen zaken opvoeren. Gebruikers blijken dit onderscheid niet altijd te maken en stellen dan dat "REGIS het niet doet". Overigens geven enkele geïnterviewde gebruikers ook aan geen/ onvoldoende instructie gehad te hebben en niet te weten hoe bepaalde functies in REGIS werken.

### **Onderhoudbaarheid en beheerbaarheid**

De REGIS-kennis is redelijk verspreid. Onduidelijk is welke organisatie, tools en methodieken voor het toekomstig beheer gehanteerd worden.

De modules zijn zwaar technisch ingestoken en complex qua ontwerp en niet begrijpelijk voor de gebruikers die het destijds moesten toetsen. De documentatie van REGIS zit alleen in Word-documenten; er is geen documentatietool gebruikt.

De volgende beelden over de onderhoudbaarheid komen naar voren:

- Ondanks de slechte documentatie zit de technische structuur van REGIS goed in elkaar en zouden wijzigingen in de werkprocessen aangebracht kunnen worden.
- Er kan nog niet goed vastgesteld worden of wijzigingen in REGIS (bijvoorbeeld ten behoeve van een betere ondersteuning van het proces) ook werkelijk makkelijk aangebracht kunnen worden, omdat men nog niet is toegekomen aan dat type REGIS-wijzigingen.
- Het systeem is niet slechter aanpasbaar dan andere systemen, waarschijnlijk zijn alleen de aanpassingen via de tabellen eenvoudig.
- Het terug kunnen springen in de vinklijst zou qua ontwerp moeten kunnen. De vinklijst is tabel gestuurd (zit niet hard in de code).
- Er is onder hoge druk veel gewijzigd, waardoor er fouten of te complexe oplossingen in kunnen zitten. Door het grote aantal nieuwe meldingen is deze druk ook niet minder geworden. Dit geldt overigens ook voor INDIS in relatie tot het werkproces asiel.
- Het laten zien van de GBA-titel aan een beslisser is een zware systeemaanpassing.

## **2.4 DAS**

### **2.4.1 Oordeel over DAS**

DAS heeft een goede look-and-feel maar bevat nog wel een aantal functionele fouten. De grootste problemen met onjuiste aanmaak van documenten vloeien niet overigens niet voort uit DAS, maar uit invoerfouten in REGIS.

Hoewel voor DAS dezelfde ontwikkelsystematiek is toegepast als voor REGIS, is voor dit systeem vanwege de geringere omvang de onderhoudbaarheid goed mogelijk.

### **2.4.2 Algemeen**

Het was de bedoeling om DAS functioneel identiek te maken aan de bestelmodule in VAS. Naar de SDU gaan drie soorten informatie: foto, handtekening en gegevens. Foto, handtekening en persoonsgegevens komen uit de BVV na scanning met Edison, de beperkingen uit INDIS en REGIS.

### **2.4.3 Specifieke beoordelingspunten DAS**

#### **Functionaliteit**

Er is een aantal bekende functionele fouten in DAS die alle op korte termijn zullen worden (of reeds zijn) aangepakt, bijvoorbeeld:

- Het is niet mogelijk om in DAS 2 referenten op te voeren (bijv. adoptieouders). Evenmin kan de verblijfhouder voor het pasje ingevoerd worden.
- Problemen met verstrekking van EU-pasjes.
- DAS heeft altijd een GBA-adres nodig. Dit kan blijvend problemen geven voor asielzoekers die nog geen GBA-adres hebben (bijvoorbeeld bij aanvragen van W-documenten via Ter Apel)

#### **Onderhoudbaarheid**

DAS is op vergelijkbare wijze ontwikkeld als REGIS, en voor de onderhoudbaarheid gelden dezelfde opmerkingen als bij REGIS, met dien verstande dat DAS aanzienlijk geringer is in omvang en derhalve beter onderhoudbaar is.

#### **Performance en stabiliteit**

De performance en stabiliteit van DAS zijn voldoende.

## **2.5 BAK**

### **2.5.1 Oordeel over BAK**

Het systeem BAK (Berichten Applicatie Koppelingsbureau) is in zijn werking sterk afhankelijk van het goed functioneren van het berichtenverkeer met de BVV. BAK heeft evenals DAS een goede look-and-feel. De performance van de berichtuitwisseling met BVV is veel te laag. Bij BAK zijn nog veel functionele en technische tekortkomingen. Het uit de GBA komende verkeer wordt goed verwerkt, maar door het ontbreken van een profielenmodule is veel handmatig werk nodig om te bepalen welke mutaties actie van de IND vragen. De titelleveringsmodule, die als onderdeel van het project BAK was gebouwd, vertoonde ernstige fouten, maar met de recente aanpassing lijken deze problemen opgelost.



### 2.5.2 Algemeen

BAK is een applicatie ter ondersteuning van het "Koppelingsbureau". Via BAK gaat het berichtenverkeer rond de bepaling en levering van de verblijfstitel aan de GBA (voor regulier én asiel) en van verblijfsstatus, activiteitenmeldingen en verblijfstitel aan de BVV

Met BAK kan men het volgende:

- GBA-berichten lezen en verwerken en naar aanleiding daarvan acties uitzetten; naar GBA titelleveringen en naar BVV titelleveringen en levering verblijfstatus (een eenvoudige, van de titel afgeleide, code die van belang is voor politie en marechaussee werk) en ontvangen en afhandelen van inkomende mutatie berichten uit de GBA;
- Overzicht houden op de uitgezette acties bij units, GBA en VD en hierover rappelleren.
- Loggingfiles om te bekijken wat er met een bericht gebeurt en wat er eventueel fout gaat met een titel;
- Inzicht in INDIS en REGIS om te bezien of een bericht al dan niet verwerkt is;
- automatische verwerking: functionaliteit met betrekking tot het automatische verwerken van binnengekomen GBA-berichten;
- Overzichten ten behoeve van managementrapportage: functionaliteit met betrekking tot inhoudelijke rapportages over verwerkte berichten;
- Bij gemeentes ad-hoc gegevens opvragen van vreemdelingen met een A-nummer.

### 2.5.3 Specifieke beoordelingspunten BAK

#### Functionaliteit

Over het algemeen ondersteunt de functionaliteit van BAK het werkproces van het koppelingsbureau goed.

Binnengekomen GBA-berichten worden goed verwerkt, maar vragen in 20 tot 25% van de gevallen zeer veel uitzoekwerk door het koppelingsbureau. Dit probleem kan worden aangepakt met het invoeren van profielen in BAK (in ontwikkeling). Daarmee wordt overigens het percentage handmatige afhandeling niet veel lager, maar het werk daarbij wordt veel minder.

BAK genereert wel een aantal overzichten over berichtlevering, maar deze voldoen zeker niet aan alle daaraan te stellen eisen. Zeker niet als er discussies met SCV/ BVV moeten worden gevoerd over de problemen in de berichtuitwisseling. Er is daarom onvoldoende inzicht in de compleetheid en juistheid van uitgewisselde berichten.

De titelleveringmodule is herschreven zodat deze ook het 'sterkste titel' probleem aan kan bij het aanbieden van oudere mutaties als gevolg van de conversieproblematiek. Alhoewel deze aangepaste versie inmiddels in productie is genomen is het niet 100% zeker dat nu ook in alle gevallen de juiste titels worden afgevuurd. In feite is dat nooit

zeker zolang niet een inhoudelijke kwaliteitscheck wordt ingebouwd (zie verder hoofdstuk 3).

### **Onderhoudbaarheid**

BAK is op vergelijkbare wijze ontwikkeld als DAS, en voor de onderhoudbaarheid gelden dezelfde opmerkingen als bij DAS, met dien verstande dat BAK slechter gedocumenteerd lijkt te zijn en derhalve slechter onderhoudbaar is. De onderhoudbaarheid is nog verslechterd door de vele patches en andere herstelwerkzaamheden aan BAK de afgelopen maanden, die geen positieve gevolgen hebben gehad voor de structuur van het systeem en de correctheid van de documentatie. Bovendien is de kennis over BAK slechts belegd bij twee personen, hetgeen een extra risico voor de onderhoudbaarheid vormt.

### **Stabiliteit en performance**

Het berichtenverkeer met de BVV is erg instabiel en bij vaak uit de lucht. Omdat in de BVV gekeken moet worden of een vreemdeling al voorkomt in het systeem, kan er dan niet doorgewerkt worden. Ook kan er dan niet gescand worden (in geval van het niet beschikbaar zijn van de communicatie met EDISON) en kunnen geen documenten besteld worden.

Alle berichten naar de buitenwereld (behalve die naar KPMG) lopen via BVV. De berichtuitwisseling met BVV verloopt zeer moeizaam en is complex in verband met de keuze van de IND om drie separate berichten per mutatie te verzenden en van het complexe locking-mechanisme van BVV gebruik te maken.

Er zijn storingen, er raken incidenteel berichten weg, bij time-outs worden berichten vaak nog een keer verstuurd en omdat mutatieberichtgeving naar BVV (twee keer titel en aparte cyclus voor verblijfstatus) 20 tot 40 seconden kost zijn er grote performance-problemen.

De performance problematiek kan gedeeltelijk worden opgelost door een eenvoudiger locking-mechanisme bij BVV te gebruiken.

## **2.6 Koppelingen met de systemen van ketenpartners**

Voor REGIS, BAK en DAS zijn de BVV en de GBA zeer belangrijke uitwisselingspartners. Het oorspronkelijke idee hierin is dat er alleen een koppeling met de BVV zou zijn. Via deze koppeling vindt er dan voortdurend synchronisatie met alle partners (en dus ook de GBA) plaats. Noodzakelijk hierin is dat er exacte afspraken zijn over de hiërarchie in de juistheid van de gegevens. Deze hiërarchie is vastgelegd in de PIL (Protocol Identificatie en Labeling). De IND levert de titels en statussen van vreemdelingen aan de BVV. Vanuit de GBA komt via de BVV veel informatie die in de IND-systemen wordt opgenomen.

Op dit moment moet vastgesteld worden dat het berichtenverkeer tussen BVV en IND nog niet goed functioneert. Door het tijdelijk uitvallen van de verbinding tussen GBA en IND na overgang naar DTO, zijn berichten met GBA-mutaties langdurig in de wachtrij gezet. Voorts komen er op dit moment geregeld berichten niet aan er zijn (ongewenste) handmatige ingrepen nodig om het verkeer op gang te brengen/houden. Hierdoor vindt de synchronisatie niet c.q. niet volledig plaats, hetgeen het zoeken naar shortcuts op gang heeft gebracht. Zo is er nu een workaround van het koppelingsbureau naar de gemeenten voor de titellevering. De consequentie van deze shortcut is dat de BVV nu niet bijgewerkt is voor dit gegeven. Een technisch goed mogelijke synchronisatieoperatie is in voorbereiding

De overgang naar DTO heeft ook voor veel storingen en fouten gezorgd.

Het goed functioneren van de koppeling met BVV vereist dat alle componenten van de koppeling goed werken. Om bijvoorbeeld in REGIS, bij het opvoeren van een nieuwe aanvraag, informatie uit de BVV te kunnen gebruiken, moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

- REGIS moet communiceren met de berichtenmakelaar aan IND-zijde;
- De IND-berichtenmakelaar moet een correct bericht verzenden naar de BVV-berichtenmakelaar;
- Dit bericht moet een geslaagde opvraagactie in de BVV opleveren. Dit zal alleen het geval zijn als het bericht door de ontvanger te interpreteren is en voldoet aan de gemaakte afspraken;
- De resultaten van de opvraagactie moet dezelfde weg (via berichtenmakelaars en lijn) afleggen om bij de REGIS-gebruiker aan te komen.

Als één van de componenten het af laat weten zal de gebruiker dit interpreteren als het niet functioneren van BVV. Uit interviews en rapportages trekken wij de conclusie dat de oorzaak van een slechte communicatie voor het merendeel aan het gebrekkig functioneren van de componenten aan IND-zijde ligt.

Een centrale coördinator voor het berichtenverkeer hebben wij binnen de IND niet aangetroffen. Deze coördinator zou antwoord kunnen geven op de nu vaak onbeantwoorde vraag welke van de componenten de oorzaak is van de niet succesvolle koppelingsactie.

Het uitvoeren van ketentesten bij de introductie van nieuwe systemen en relevante wijzigingen in bestaande systemen heeft nog geen prioriteit bij de IND. Daar hoort een uiterst strakke ketentestdiscipline bij, waarvoor de coördinatie bij SCV behoort te liggen. Het is van groot belang dat ook bij de IND breed wordt onderkend dat zeer veel kan worden gewonnen bij technisch en inhoudelijk feilloos werkende vreemdelingen-keten. De IND heeft veel te halen uit het BVV (alle basisvreemdelingengegevens) tegen levering van de titels en verblijfstatussen.

### **3. Ondersteuning van de werkprocessen**

#### **3.1 Algemeen**

Voor de helderheid onderscheiden we hier de volgende IND-basisprocessen:

- Vergunningverlening/ -verlenging
- Titellevering
- Documentlevering.

De in de IND-organisatie onderscheiden werkprocessen (zoals asiel, VVR na MVV, studie en arbeid) zijn alle een combinatie van bovengenoemde basisprocessen.

In de gebouwde systemen ondersteunt REGIS in combinatie met INDIS het proces van vergunningverlening/-verlenging, BAK de titellevering en DAS de documentlevering. Als gevolg van de problemen die men ontmoet bij het gebruik van de systemen in de uitvoering zijn er workarounds ontstaan. Een totaal overzicht van deze workarounds is gegeven in bijlage A.

#### **3.2 Algemeen oordeel**

De ondersteuning van de werkprocessen door de ontwikkelde systemen behoeft verbetering. Vooral de werkprocessen, betrekking hebbend op zaken met een korte cyclustijd, lopen thans vertraging op door de problemen die de medewerkers ondervinden bij het gebruik van REGIS, BAK en DAS. De gekozen workarounds leiden zeker tot verhoging van de productie, maar de prijs die ervoor wordt betaald is verontreiniging van de gegevensbestanden. Dit zal op termijn leiden tot steeds meer nawerk en stroever lopen van de processen. De onjuistheden in de gegevens zorgen voor onbetrouwbare managementinformatie, voor zover die aanwezig is. Er komt te weinig managementinformatie uit de huidige systemen en het specifiek hiervoor ontwikkelde MIRO is nog niet beschikbaar.

#### **3.3 Vergunningverlening/ -verlenging**

Het systeem REGIS sluit niet goed aan op het proces van vergunningverlening en -verlenging. REGIS werpt drempels op waardoor de afhandeling veel langer duurt dan voorzien is in de normtijden.

Een belangrijke tekortkoming is dat de beslissers geen zicht hebben op (en geen kennis hebben van) welke GBA-titel als gevolg van hun beslissing wordt toegekend. Gezien het buitengewoon grote belang dat deze titel heeft voor de rechten van de vreemdeling zou het zeer gewenst zijn als deze titel wordt getoond voordat de beslissing genomen wordt.

Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de precieze inhoud van het te verspreken document. REGIS biedt geen mogelijkheid om te bekijken hoe een aan te vragen document eruit gaat zien. Nu is dat pas in DAS zichtbaar en dan is de procedure in REGIS al afgesloten. Het is dan niet mogelijk in REGIS de in de database geregistreeerde ontbrekende c.q. foute gegevens aan te vullen of te verbeteren.

REGIS is voor de beslissers te rigide in de workflow en biedt geen mogelijkheid voor de beslissers om zelf (in de vinklijsten), door navigatie door de vragen, te bepalen welke vragen men beantwoordt.

Voor ondersteuners vraagt REGIS te veel overbodige handelingen (bijv. meerdere malen intypen van het adres).

Omdat de queries op INDIS nog niet goed werken kunnen voor de verlengingsprocessen geen vooringevulde formulieren worden verzonden, waardoor veel extra invoerwerk door de ondersteuning moet worden gedaan. Hierdoor ontstaat de kans op extra fouten, gegeven de niet altijd even hoge kwaliteit van de aangeleverde formulieren.

Het systeem voorziet niet in de mogelijkheid om niet-relevante vragen over te slaan. Ook moeten door de beslissers veel gegevens van de aan de vinkvragen gekoppelde blokken ingevoerd worden, terwijl die voor de beoordeling niet noodzakelijk zijn. In dat geval worden vaak fictieve gegevens ingevoerd. Als bijvoorbeeld inreisdatum en doorlaatpost niet bekend zijn, dan wordt een datum geschat en bij doorlooppst bijvoorbeeld Schiphol ingevuld. Ook worden documenten aangevinkt terwijl ze niet in het dossier zitten, beschikkingen wel aangemaakt maar niet verstuurd, fictieve procedures in eerste aanleg aangemaakt om verlengingen te kunnen verwerken, etc. Uit de interviews bleek overigens dat door deskundigen reeds was aangegeven dat een aantal blokken met verplichte gegevensinvoer, die aan de vinklijst zijn gekoppeld, verwijderd hadden kunnen worden. Dit is niet gebeurd.

Het systeem voorziet niet in een controle op de invoer van het verblijfsdoel, terwijl het verblijfsdoel de verdere workflow van REGIS en de te beantwoorden vragen bepaalt. Daar komt bij dat invoer van het verblijfsdoel erg complex is en veelal gedaan wordt door ondersteuning, waarbij veel fouten worden gemaakt. De procedure moet dan door de beslissers helemaal opnieuw opgevoerd worden.

Het ontbreken van verkorte procedures in de systemen voor speciale verblijfsdoelen, bijv. Studie en Arbeid, en de lengte van de te volgen procedures, m.n. verlengingen, levert achterstanden op. Dit kan problemen opleveren met onderwijsinstellingen en bedrijven.

Als de aanvragers niet bij de gemeente of ambassade betaald hebben, dan incasseert KPMG de leges. De betalingen van leges worden automatisch in REGIS verwerkt (gevoed door berichten van KPMG). Het duurt echter lang voordat men de informatie van KPMG krijgt, waardoor de beslisser moet wachten. Ook ontbreekt een

betalingsoverzicht om te zien of de aanvrager aangemaand moet worden. Om die informatie te krijgen moet iedere zaak apart worden geraadpleegd, wat erg veel tijd kost. Als gevolg van de gegevensoverdracht zijn er duizenden zaken (vanuit de VD) waarvan niet Regis is geregistreerd of er leges zijn betaald. Zolang dat zo blijft kunnen de zaken verder niet in REGIS behandeld worden.

In het systeem is niet de mogelijkheid onderkend dat iemand anders de leges betaalt, of dat deze voor hele groepen betaald wordt. Dit moet per vreemdeling handmatig opgevoerd worden. Voor Studie en Arbeid is vaak zeker dat de werkgever c.q. het opleidingsinstituut deze betaalt, en mist men de mogelijkheid om de betaling op een ander moment in de procedure in te voeren. In sommige gevallen vult men een niet onderbouwd antwoord in ("anders" of ja/nee), waardoor een vervuiling in REGIS ontstaat, die bij de verlengingen over twee jaar fouten kunnen opleveren.

De wenselijkheid is gesignaleerd om op korte termijn meer aandacht te besteden aan verdere procesverbeteringen. Hierbij is genoemd het mogelijk maken van legesbetalingen vooraf, in plaats van de ingewikkelde controle- en inningsprocedure door KPMG en het automatisch bestellen van documenten na de beslissing.

Om deze in INDIS openstaande bezwaarprocedures toch af te handelen en de juiste titel te kunnen aanleveren moeten omwegen worden verzonnen, zoals bijvoorbeeld het invoeren van een nieuwe procedure in eerste aanleg (als vervanging voor de bezwaarprocedures).

In meer dan 50% van de gevallen bij de verlengingen was sprake van herstelverzuim (d.w.z. dat de aanvrager aanvullende documenten moet inleveren), hetgeen voor de nodige vertraging zorgt in de behandeling, omdat REGIS daarvoor niet geoptimaliseerd is.

REGIS levert geen informatie over hoeveelheid, prioriteit en anciënniteit van te behandelen zaken, werkvoorraden, processtappen, betaalde leges, etc. Deze informatie is voor een goede besturing van het werkproces essentieel. Er zijn wel enkele standaardrapporten voor inzage in de werkvoorraden, onduidelijk is of de gebruikers deze kennen en kunnen gebruiken.

Na de conversie blijken soms spontaan dossiers door de systemen te worden heropend, waardoor deze opnieuw afgesloten moeten worden.

Bepaalde categorieën asielzoekers (waaronder AMA's en schuldloze statenlozen) krijgen, als ze als asielzoekers erkend zijn na "ambtshalve toetsing", een reguliere status. Voor reguliere vergunningen kan INDIS niet gebruikt worden en dus wordt daarvoor REGIS gebruikt. Voor het afmelden van de procedure heeft REGIS een A-nummer nodig en dat heeft deze categorie asielzoekers niet. Het gaat om circa 2000 à 3000 aanvragen per jaar die niet afgemeld kunnen worden.

NB: Inmiddels is de A-nummerblokkade in REGIS opgeheven en is dit probleem opgelost.

Het systeem voorziet niet in geautomatiseerde ontvangstbevestigingen van de aanvragen voor asielomzetting. Deze moeten handmatig aangemaakt worden.

Er is geen logische koppeling tussen de referent in de vinklijst en verblijfsdoel. Als dit niet goed ingevoerd is, gaat de bestelling van het verblijfsdocument fout.

Er is vanuit VAS informatie naar INDIS geconverteerd die met REGIS niet te bekijken is (bijvoorbeeld de datum tot wanneer iets geldig is). In VAS kon men deze informatie wel zien. Ook ontbreekt in REGIS de fysieke dossierlocatie, wat lastig is aangezien soms de dossiers nog bij de VD liggen. Sommige procedures uit INDIS (inzake vreemdelingen) zijn overigens niet geconverteerd naar REGIS, zodat men voor raadpleging in beide systemen moet kijken.

De gebruikers kennen lang nog niet alle mogelijkheden van REGIS hetgeen én tot vertragingen én tot mogelijke fouten leidt.

### **3.4 Documentaanmaak**

Vóór het OVT-traject bepaalde de VD met VAS dat er voor een vreemdeling een document moest komen. De VD maakte dat aan met de aan VAS gekoppelde bestelmodule en verzond de gegevens naar Enschede-SDU. De VD reikte het document ook uit waardoor er directe terugkoppeling was. In de module waren checks opgenomen om te voorkomen dat er onjuiste informatie op het document kwam.

Na het OVT-traject wordt vanuit REGIS de relevante informatie voor aanmaak van een document, samen met handtekening en foto uit BVV, naar DAS gestuurd. DAS maakt het document aan en biedt dit ter vervaardiging via BVV aan SDU aan. Aanvragen die de units niet kunnen verzenden worden doorgestuurd naar de afdeling Documenten in Zwolle. Het bureau verwerkt nu circa 600 vrije aanvragen per week. Deze aanvragen komen als Excel-spreadsheet per mail van een beperkt aantal contactpersonen (dit in verband met mogelijke fraude) naar Zwolle. Daar maakt men met DAS het document aan. Omdat vrijwel alle informatie al aanwezig is en de ontbrekende informatie op de spreadsheet staat, kost het aanmaken circa 1 minuut per document. Vanuit DAS gaan de vrije aanvragen via de BVV naar de SDU.

Als groot knelpunt wordt de aanvraag van pasjes via DAS ervaren. Dit gaat in meer dan de helft van de gevallen niet goed. De ondersteuning controleert de gegevens in DAS met de beschikking (naast de controle door DAS). Wanneer deze niet overeenkomen wordt de aanvraag van de pas als vrije aanvraag naar Zwolle gestuurd. Veel fouten zijn ontstaan door incorrecte invoer van beslissers.

Gescande foto's zitten soms wel in Edison, maar zijn in DAS soms onvindbaar.

Voor asielzoekers die niet in de GBA staan is het afleveradres (het betreffende politiekorps) onbekend omdat DAS daar dit GBA-adres voor nodig heeft. Het gevolg is

een vrije aanvraag naar het bureau documenten met alle risico's voor gegevensinconsisties en vertraging van het werkproces van dien.

Veel verblijfsdocumenten kunnen niet besteld worden door fouten als gevolg van conversieproblemen (geen variabelen uit verblijfsdoel beschikbaar, zoals naam echtgenoot, werkgever) en het ontbreken van een juridische ingangsdatum.

Alhoewel deze fouten inzichtelijk zijn moet dus een substantieel deel van de bestellingen naar de vrije aanvragen in Zwolle gestuurd worden omdat zij (ook de beslissers) geen veranderingen in REGIS meer kunnen doen. De unit krijgt overigens geen terugkoppeling van Zwolle van wat er met deze bestellingen gebeurt. Ook is er geen terugkoppeling of SDU de aanvragen goed ontvangt en of de verstrekte gegevens juist zijn.

Er ontstaat derhalve een discrepantie in gegevens in INDIS en op het document. De feitelijke gegevens worden wel vastgelegd in het BVV-kaartregister, doch deze informatie is voor de units niet toegankelijk.

### **3.5 Titellevering**

Op basis van de in REGIS ingevoerde informatie wordt door de module Titellevering (die in het project BAK is ontwikkeld) in een batch-proces voor alle vreemdelingen waarvoor dat van toepassing is, een nieuwe titel bepaald. Dit is door de IND gedaan vanaf 24 mei 2004. Tot 28 augustus 2004 bevatte deze module functionele fouten waardoor verkeerde titels voor vreemdelingen werden bepaald en aan de GBA geleverd. Dit heeft voor de vreemdeling tot mogelijke gevolg dat (ten onrechte) voorzieningen en uitkeringen worden stopgezet (bijstand, huursubsidie, WAO, AOW, WW) en verstrekkingen worden geweigerd (rijbewijs, ventvergunning).

Door het Koppelingsbureau zijn op verzoek van gemeenten, die als front-office met de fouten werden geconfronteerd, brieven gezonden waarin wordt gemeld dat voor een bepaalde vreemdeling een andere titel van toepassing is dan in de GBA staat. Al eerder waren door het crisisteam asielen de hen betreffende vreemdelingen zo goed en zo kwaad als mogelijk geïnformeerd.

In het weekend van 28-29 augustus is een nieuwe module getest en in exploitatie genomen met daarin een andere beslisboom. Met deze beslisboom worden de juiste titels bepaald, ondanks onjuistheden in de informatie in de INDIS-VS database die voortvloeien uit de VAS-conversie. Op dit moment zijn er nog geen aanwijzingen dat de nieuw bepaalde titels veel onjuistheden bevatten en lijkt het probleem van de onjuiste titellevering opgelost. Naar onze mening is ook hier de riskante methode gevolgd dat de praktijk in feite de test vormt.

De nieuw bepaalde titels zijn echter niet via de BVV, maar via een bypass aan de GBA toegezonden waardoor er nu een verschil is tussen de GBA- en BVV-gegevens op dit punt. Het is de bedoeling om binnenkort een synchronisatieactie te houden



waarmee de verschillen worden geëlimineerd. Dit is van belang omdat de politie bij aanhouding van iemand om te bepalen of hij legaal of illegaal in Nederland verblijft de BVV raadpleegt. De minister spreekt de politie aan op het aantal uitzettingen. Maar de politie kan zonder actuele gegevens niet tot uitzetting overgaan.

Door de gebruikers van REGIS werden in de interviews de volgende knelpunten in relatie tot de titelbepaling gemeld:

- REGIS voorziet niet in de mogelijkheid om een kwaliteitscheck uit te voeren op de relatie tussen de afdoening en de titel die naar GBA wordt verstuurd, bijv door de beslismedewerkers tijdens de beoordeling de relatie te tonen tussen de beslissing en de titel die het systeem hiervoor genereert.
- Een aantal geïnterviewden was nog niet op de hoogte van de mogelijkheden van de systemen om (afgehandelde) zaken te raadplegen en dus de toegekende titel achteraf te bekijken.
- De IND krijgt van de GBA overigens geen terugmelding of een bericht goed is ontvangen. Risico bestaat dus dat een bericht of serie berichten niet aankomen en zoekraken.
- Bezwaren kunnen niet worden afgedaan in INDIS, omdat er door het ontbreken van het veld "juridische ingangsdatum" geen titellevering (en documentbestelling) kan plaatsvinden. Bezwaren kunnen alleen worden afgesloten via een "work-around" in REGIS die veel extra tijd vergt (vinklijst doorlopen), waardoor de productiecapaciteit nog meer onder druk komt te staan.

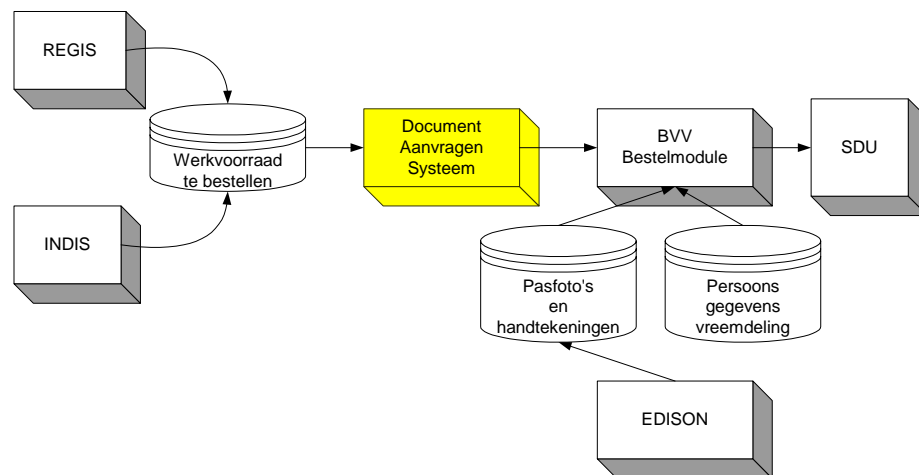
## 4. De gegevens

### 4.1 Algemeen

De in het geding zijnde systemen in het kader van OVT (REGIS, BAK en DAS) maken een gezamenlijk gebruik van een beperkt aantal databases. De belangrijkste hierin is de database van INDIS, ook wel aangeduid met VS. In deze database is de relevante, niet vluchtige, aan de persoon van de vreemdeling gekoppelde informatie opgenomen. Daarnaast hebben zowel INDIS als REGIS een eigen database met workflow-informatie: voortgangsinformatie met betrekking tot de procedures. Op dit moment zijn veel gegevens in de database niet juist.

Belangrijk is het ketenkarakter van de informatiestromen. Alle partners in het vreemdelingenproces maken gebruik van eenduidige informatie over vreemdelingen, opgenomen in de BVV. De BVV wordt gevoed vanuit de systemen van de ketenpartners. Door dagelijkse synchronisatie wordt ervoor gezorgd dat de uniformiteit in informatie gewaarborgd is. Voor het verkeer vanuit BVV naar de INDIS-VS database en omgekeerd wordt de techniek van het berichtenverkeer gebruikt. Mutaties in de GBA worden zo doorgegeven vanuit de gemeenten. INDIS levert informatie aan de BVV opdat de ketenpartners over dezelfde informatie beschikken als de IND. Onjuiste informatie in de INDIS-database houdt daardoor het gevaar in van verspreiding over de andere partners. Een gedetailleerde figuur met de verschillende systemen en hun samenhang is als bijlage D toegevoegd.

DAS benut de informatie uit de INDIS-VS database. Voor het aanmaken van de documenten met DAS wordt de met EDISON gescande foto en handtekening opgehaald uit de BVV en gecombineerd met info uit VS en vervolgens opgestuurd naar de SDU waar de aanmaak van het document plaats vindt. Onderstaande schets geeft een beeld van de aanwezige functionaliteit.



BAK verzorgt informatiestroom tussen REGIS/ INDIS en de berichtenmakelaar en verzorgt de verwerking van de mutaties vanuit de GBA in INDIS-VS. De module Titelbepaling, die in het BAK-project is ontwikkeld, maakt (als batchproces) de titels aan en levert die aan gemeenten via de BVV. Ook BAK heeft geen eigen database, maar werkt met de informatie uit INDIS-VS.

## **4.2 Fouten in de database**

In de afgelopen periode (sinds 24 mei 2004) zijn er in de INDIS-VS database vele fouten in de gegevens ontstaan. Ernstig zijn vooral de fouten in de gegevens waarvoor de IND binnen de BVV als leverancier optreedt: de titelgegevens. Fouten in informatie, waarvoor andere BVV-partners als bron fungeren, verdwijnen na synchronisatie. Succesvolle synchronisatie kan overigens alleen plaatsvinden als er ontdubbeld is in INDIS: de uit de conversie voortkomende A-nummer-V-nummer problematiek is opgelost (zie 4.2.1).

Voor het ontstaan van de fouten is een aantal (geheel gescheiden en onafhankelijke) oorzaken aan te duiden:

### **4.2.1 Conversie uit VAS**

Voor de overdracht van de informatie vanuit VAS naar INDIS-VS is een conversieprogramma geschreven dat later fouten bleek te bevatten. Maar ook waren in VAS zelf al fouten aanwezig. Het conversieprogramma is geschreven op basis van de aanname dat VAS voldoende kwaliteitschecks bevatte en dat die controles derhalve niet in het conversieprogramma opgenomen behoeften te worden. In de afgelopen maanden is er wel gewerkt aan verkleining van het aantal fouten, maar de laatste fout is zeker nog niet gecorrigeerd.

Belangrijke (nu nog voorkomende) fouten in de database zijn (zie ook het overzicht in bijlage A):

- *Afgesloten/ niet afgesloten procedures:*

Bij de conversie van VAS naar INDIS zijn circa 700.000 vreemdelingen met hun procedures overgezet. Bij die overzetting zijn de tijdaanduidingen van procedurestappen niet allemaal goed overgekomen. Daarnaast speelde het probleem dat de VD's, nadat bekend was geworden dat de taken overgebracht zouden worden naar de IND, niet alle (wel gerealiseerde) procedurestappen correct in VAS hebben geadministreerd. Er zijn dus verschillen tussen de werkelijkheid en de gegevens in VAS ontstaan. Het gaat hier vooral om afgesloten procedures die nog als open in VAS stonden.

Verder is in de periode september 2003 tot mei 2004 door IND'ers gewerkt in VAS op VD-kantoren. Deze IND'ers hebben door onbekendheid met VAS en met het uit te voeren werk invoerfouten in VAS gemaakt.

- *A-nummerproblematiek.*

Niet alle vreemdelingen zijn ingeschreven in de GBA en beschikken over een A-nummer. Ook asielzoekers die al langer dan een half jaar in Nederland verblijven blijken niet altijd in de GBA te zijn ingeschreven. In INDIS was het identificatiegegeven voor de vreemdeling het V-nummer. Bij de conversie vanuit VAS zijn problemen ontstaan met vreemdelingen die zowel in VAS als INDIS voorkwamen, maar onder verschillende V-nummers. Deze zijn daarom niet herkend als één persoon. In de GBA is het A-nummer het identificerend gegeven. Voor vreemdelingen die in INDIS voorkomen zonder A-nummer moet bij synchronisatie het A-nummer vanuit de GBA toegevoerd worden. Er zijn thans vele gevallen in de database waarin deze koppeling niet goed is gelukt.

- *Diacrieten*

INDIS gebruikt een afwijkende codering voor diacrieten dan BVV en GBA. VAS hanteerde een daar weer afwijkend systeem voor. Zowel bij conversie als bij synchronisatie zijn er verschillen in de diacrieten. Dit is wel vervelend, maar in feite niet ernstig omdat voor de vreemdeling niet de naam het identificerende kenmerk is maar het V- danwel A-nummer.

- *Timestamp-perikelen*

De timestamp geeft aan wanneer een gegeven gewijzigd is. De waarde met de meest recente timestamp behoort de juiste te zijn. Bij conversie was de veronderstelling dat data in INDIS, BVV en VAS voor personen met een gelijk V-nummer ook dezelfde informatie (en dus hetzelfde timestamp) zou bevatten. Dat bleek echter niet het geval te zijn. Er bleken circa 100.000 verschillende timestamps voor te komen.

#### **4.2.2 Functionele fouten in de applicaties**

Fouten in de applicaties REGIS, BAK en DAS hebben ervoor gezorgd dat er fouten in de gegevens zijn gekomen. De bekendste fout is de onjuiste berekening van titels in de BAK-module Titelbepaling.

De onjuiste bepaling van de titel is inmiddels naar alle waarschijnlijkheid opgelost. Of alle titels inmiddels herberekend zijn, is ons niet bekend.

De meeste fouten zijn (vermoedelijk) ontstaan door het feit dat de functionaliteit van REGIS (en voor het asielproces die van INDIS) niet spoort met de werkmethode van de IND-er en er essentiële mogelijkheden ontbreken. REGIS vereist bovendien het invullen van gegevens die door de IND-er niet als relevant worden beoordeeld. Hierom, en vanwege de functionele fouten, zijn er workarounds ontwikkeld (zie voor een volledig overzicht bijlage A). Deze workarounds houden veelal in dat de vereiste informatie niet correct wordt ingevuld. Ook het gegeven dat de overdracht van gegevens naar BAK en DAS gestart wordt zodra men de zaak in REGIS afsluit zorgt (indirect) voor vele fouten in de database. Indien men dan bemerkt dat er in REGIS een fout is gemaakt, is het niet mogelijk deze fout in REGIS te corrigeren. Dit wordt

opgelost door de oude procedure te stoppen en een nieuwe procedure te starten die de juiste gegevens voor overdracht naar BAK c.q. DAS levert. Hierdoor zijn enerzijds onjuiste gegevens in de database (achtergebleven), anderzijds is uit de database te destilleren kwantitatieve informatie over aantallen etc. niet zonder meer te vertrouwen.

Een andere groep van fouten in de database betreft overtypfouten van beschikkingen door het gebruiken van "vrije" brieven. Omdat de in REGIS opgenomen brief-templates niet altijd gebruikt worden, maar met Word-documenten worden aangemaakt, zullen er overtypfouten gemaakt worden. Voorbeelden hiervan zijn zichtbaar geworden bij de documentaanmaak in DAS, waarbij de datums (uit INDIS-VS) niet overeenstemden met de datums op de beschikking.

Het feit dat bij afsluiting in REGIS verkeerde informatie wordt aangeleverd voor DAS heeft geleid tot een forse stroom (circa 600 per week) "vrije aanmaak documenten". Voor deze documenten wordt aan de SDU informatie aangeleverd die (kan) afwijk(t)en van de informatie in de database.

#### **4.2.3 Onjuiste synchronisatie**

Op dit moment nog niet duidelijk in hoeverre er fouten in de INDIS-VS zijn geïmporteerd afkomstig van andere ketenpartners via de BVV. Vastgesteld is dat er adresverschillen voorkomen tussen INDIS-adressen en GBA-adressen. Ook is het mogelijk dat door timestamfouten nieuwe (verbeterde) gegevens overschreven worden door oudere onjuiste.

### **4.3 Kwaliteitsbeheer**

Goede terugkoppelings- en kwaliteitsmechanismen ontbreken in de ontwikkelde systemen. In het algemeen ontbreekt een controle op verstrekte gegevens naar een volgende schakel. Er zijn nu geen controlemomenten, met name na de beslissing, op de gegevens die naar GBA en SDU worden gestuurd alvorens de zaak definitief wordt afgedaan.

## **5. Risico-analyse**

### **5.1 Inleiding**

Uit de vorige hoofdstukken blijkt dat er nog tekortkomingen zijn in zowel het berichtenverkeer tussen de IND en haar ketenpartners, de voor OVT gerealiseerde ICT-systemen bij de IND, de wijze waarop die de werkprocessen ondersteunen als in de uitgevoerde conversie van gegevens uit VAS. Om die tekortkomingen op korte termijn te repareren worden op dit moment door de IND herstelacties uitgevoerd en workarounds toegepast.

De navolgende analyse richt zich op de mogelijke gevolgen die de geconstateerde tekortkomingen en de uitgevoerde workarounds en herstelacties hebben op de kwaliteit van de IND-gegevens, de aan de GBA en BVV te verzenden verblijftitels en de door de IND aan vreemdelingen af te leveren verblijfdocumenten.

Nagegaan tenslotte wordt in hoeverre deze kwaliteit aanvaardbaar is in het licht van de voor de IND gestelde kwaliteitscriteria en welke problemen in ieder geval moeten worden opgelost op het gebied van ICT en informatievoorziening om de kwaliteitscriteria te kunnen halen.

### **5.2 Het berichtenverkeer**

Uit de inventarisatie blijkt dat er de volgende fundamentele problemen in het berichtenverkeer tussen IND en haar ketenpartners SCV, GBA, SDU en KPMG zijn:

- Berichten kunnen niet verzonden worden wegens technische problemen en blijven daardoor lang liggen.
- Het duurt te lang om berichten over te zenden, waardoor grote achterstanden in met name titellevering en levering van verblijfstatussen ontstaan.
- Berichten worden dubbel verzonden.
- Berichten raken weg.

De risico's die de IND door bovenstaande problemen met het berichtenverkeer loopt zijn evident. Verblijfsdocumenten, titels en verblijfstatussen worden mogelijk niet of te laat geleverd met alle gevolgen voor de betrokken vreemdelingen van dien.

Tevens ontstaan er grote synchronisatieproblemen met de ketenpartners met op termijn ernstige gevolgen voor de kwaliteit van de informatievoorziening in de gehele vreemdelingenketen

Het wegraken van (met name inkomende) berichten kan ook negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van de IND-gegevens en voor de betrouwbaarheid van de legesbetalingen.

### **5.3 De ICT-systemen en hun procesondersteuning**

Onze conclusie tijdens de inventarisatie over de voor OVT in gebruik zijn ICT-systemen is dat deze (met uitzondering van BAK) op zich redelijk stabiel en betrouwbaar zijn. Ook vertonen zij, alweer op BAK na, voldoende performance. Zij zijn redelijk onderhoudbaar.

De problematiek bij de ICT-systemen zit met name in de functionaliteit. Alle systemen vertonen nog hinderlijke fouten, mede omdat zij niet grondig getest zijn. Gebruikers kennen niet altijd even goed de mogelijkheden van de systemen.

REGIS ondersteunt alle werkprocessen onvoldoende, INDIS schiet te kort voor de overgenomen taken bij asiel, BAK vraagt nog teveel werk bij inkomend berichtenverkeer.

Alle systemen leveren onvoldoende management informatie. De architectuur is zodanig gekozen dat de voortgang van de dagelijkse werkzaamheden afhankelijk is van de beschikbaarheid van (een verbinding) met BVV.

De bovenstaande tekortkomingen brengt een aantal risico's voor de IND met zich mee:

- Vertragingen in titel- en documentleveringen.
- Gebruik van workarounds met alle mogelijke foutenkansen van dien (zie par. 2.5)
- Door verkeerd overtypen van beschikkingen en ondeskundig gebruik worden foute gegevens (bijv. ingangs- en expiratedata) ingevoerd.
- Er kunnen foute gegevens (bijv. verblijfsdoelen) worden ingevoerd.
- Overbodige handelingen (adressen, al bekende gegevens bij verlengingen) vragen veel extra capaciteit bij de ondersteuners, waardoor mogelijk weer extra vertragingen in document- en titellevering ontstaan.
- Weinig inzicht van het management in werkvoorraden, gemiddelde doorlooptijden etc. waardoor verkeerde prioriteiten kunnen worden gesteld hetgeen weer tot vertragingen in leveringen leidt. Bovendien is er geen inzicht in de mate waarin aan de kwaliteitscriteria wordt voldaan.
- Het is niet zeker dat de vernieuwde titellevering module nu 100% juiste titels aflevert.
- Mogelijk foutieve titellevering en documentaanmaak door ontbreken van directe terugkoppeling naar beslissers.

### **5.4 De Conversie**

De conversie van VAS-gegevens naar de IND is bepaald niet feilloos verlopen.

Er waren veel fouten in VAS aanwezig en ook het conversieprogramma bevatte fouten.

Uit de inventarisatie blijkt dat de belangrijkste fouten betrekking hadden op ten onrechte openstaande procedures, A-nummer problematiek, diacrieten en timestamp-verschillen.

De nog steeds niet geheel opgeloste conversieproblematiek leidt tot de volgende risico's voor de IND:

- Synchronisatieproblemen met SCV en GBA, waardoor veel uitzoekwerk nodig is en er vertragingen zijn in titel- en documentleveringen.
- Openstaande procedures veroorzaken workarounds (zie 5.5) en veel werkvoorraden, waardoor extra achterstanden ontstaan.
- Onjuiste gegevens bij de IND, waarvan sommige alleen belemmerend voor de synchronisatie (diacrieten, timestamps) maar andere met directe negatieve gevolgen voor de juistheid van titels en documenten.

## **5.5 De Workarounds**

Met name door tekortkomingen in de procesondersteuning door REGIS en conversiefouten worden veel workarounds in de dagelijkse werkzaamheden toegepast. Voor een volledig overzicht zie bijlage A van het inventarisatierapport.

De risico's voor de IND door toepassing van die workarounds zijn:

- Vervuiling van de gegevensbestanden, o.a. overbodige procedures en -beschikkingen, ten onrechte aangevinkte documenten, verkeerde geldigheidsduur, foutieve adresinformatie, geschatte inreisdata, een onvolledig ingevuld opmerkingen veld.
- Levering van foutieve documenten
- Sommige noodzakelijke workarounds (bijvoorbeeld bij bezwaren) vragen extra inspanning van de medewerkers waardoor extra achterstanden ontstaan.
- Door het grootschalig gebruik van 'vrije' aanvragen bestaat er de kans op discrepantie tussen de IND-gegevens en die op het document. Ook bestaat de kans op het maken van dubbele documenten.

## **5.6 De Herstelacties**

In de afgelopen periode is een aantal herstelacties uitgevoerd om de meest ernstige achterstanden en fouten in de titelleveringen te kunnen wegwerken. In grote mate zijn die acties ook geslaagd.

Van twee grootschalige acties kon echter tijdens de inventarisatie worden vastgesteld dat zij een vervuiling in de IND-gegevens hebben veroorzaakt, dan wel nog niet alle gegevensvervuilingen hebben weggenomen.



- Er zijn 900 verlengingen met een geldigheidsduur van 1 jaar in de IND-systemen ingevoerd, terwijl de vreemdelingen een pasje voor 5 jaar hebben gekregen. Dit kan problemen veroorzaken bij automatische rappels.
- De synchronisatieactie GBA-BVV-INDIS heeft voor 100.000 foute timestamps in INDIS gezorgd.

De aanpassing van de titelveringmodule heeft er hopelijk voor gezorgd dat de nieuwe, aan de GBA geleverde verblijftitels, nu correct zijn en dat deze nu ook correct zijn opgeslagen in de IND-database. Maar de vraag is of dit ook geldt voor de in het verleden verstrekte foute titels en de titels van vreemdelingen die nog geen verlenging hebben aangevraagd.

## **5.7 Toetsing aan Kwaliteitscriteria IND**

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat de IND alleen al door tekortkomingen in ICT-systemen, berichtenverkeer en vervuiling in de gegevensbestanden achterstanden oploopt in de verstrekking van verblijfsdocumenten en verblijfstitels. Er zijn daarnaast ook nog procesmatige en organisatorische factoren die bijdragen aan de achterstanden. Deze achterstanden zorgen ervoor dat de in de managementcontracten 2004 gestelde kwaliteitscriteria voor de IND op het punt van verstrekkingstermijnen nog lang niet gehaald worden.

De geconstateerde vervuiling van de gegevensbestanden leidt er toe dat verkeerde verblijfsdocumenten worden verstrekt, dat op korte of langere termijn er opnieuw verkeerde verblijfstitels en verblijfstatussen kunnen worden verstuurd, dat de helpdesks verkeerde informatie verstrekken over de status van een aanvraag en dat managementoverzichten en ketenrapportages af gaan wijken van de werkelijkheid. Hierdoor zullen ook de IND-kwaliteitscriteria op het gebied van de werkprocessen en juistheid van verstrekte informatie niet gehaald worden.

Deze criteria zijn:

- De werkprocessen worden voor 100% uitgevoerd conform het gestelde in de vreemdelingenwet, de algemene wet bestuursrecht en de daarbij door de hoofddirectie verstrekte werkinstructies.
- Zodra een wijziging in de status van een vreemdeling aan de vreemdeling is meegedeeld, is deze wijziging ook doorgevoerd in de relevante informatiesystemen van IND en haar ketenpartners GBA en SCV.

Alle bovengenoemde risico's leiden ook tot voortdurende tekortkomingen in het gelijkhouden van de eigen bestanden en die van de externe ketenpartners, waarvan uiteindelijk de kwaliteit van de informatievoorziening in de gehele vreemdelingenketen ernstig te leiden zal krijgen. Dit betekent dat fouten in de IND-bestanden nog een verdere externe werking zullen krijgen.

Het behoeft geen betoog dat de externe- en interne afbreukrisico's voor de IND bij het voortduren van bovenstaande problemen aanzienlijk zijn.

## **5.8      *Verbetermogelijkheden***

De geconstateerde situatie bij de IND is ernstig, maar niet onoplosbaar.

De nu in uitvoering zijnde korte termijn herstelacties bij de IND op het gebied van ICT-systemen en informatievoorziening zijn naar onze mening echter niet voldoende om bovenstaande problemen ook op langere termijn te kunnen wegwerken en daarmee het nagestreefde kwaliteitsniveau te halen.

Daarvoor is een projectmatige aanpak nodig, die start met het inzicht dat in feite de door het OVT-IND project opgeleverde producten op het gebied van ICT en informatievoorziening nog niet af zijn. Deze producten zijn daarom nog niet geschikt om in de staande organisatie te worden beheerd. Zij moeten dus terug worden gebracht van de staande organisatie naar een projectorganisatie die zich specifiek gaat richten op voltooiing en verbetering van die producten en het opschonen van de IND gegevens.

De projectorganisatie moet zich uitsluitend richten op de optimalisatie van de bestaande producten ter ondersteuning van de huidige (eventueel voor grote knelpunten aangepaste) werkprocessen bij IND.

Het is niet aan te raden op dit moment ten koste van grote inspanningen een complete redesign van werkprocessen en bijbehorende ICT systemen uit te voeren. Daarvoor is de korte termijnproblematiek te ernstig en zijn de werkprocessen nog onvoldoende uitgekristalliseerd.

Omdat een zo'n compleet redesign een zeer lange doorlooptijd heeft is er niets tegen om nu met de voorbereidingen daarvan te beginnen, mits deze geen beslag leggen op resources (personeel, ICT-voorzieningen) die nodig zijn voor de herstel en verbeteracties op korte termijn.

## **6. Advies**

### **6.1 4 stappen**

Op basis van het voorgaande adviseren wij de IND de volgende vier stappen te zetten:

#### *1) Omvormen crisisteam tot Projectteam Afronding OVT*

Naar onze mening is de eerste stap die gezet moet worden het omvormen van het crisisteam in een team dat zich bezig houdt met het voltooien van het bouw- en implementatieproces. Onze constatering is dat het project OVT is overgedragen voordat de beoogde projectdoelstellingen waren gehaald. Ons inziens moet die overdracht voor het gedeelte ICT en informatievoorziening worden teruggedraaid. Er ontstaat dus weer een projectsituatie, waarin de functionarissen van het Projectteam de verantwoordelijken zijn voor de verder te nemen stappen. Dit project is een IND-project, met het gezicht naar buiten.

#### *2) Verbeteren berichtenverkeer*

De tweede stap is het realiseren van verbeteringen in de snelheid en betrouwbaarheid van het berichtenverkeer. Omdat vele problemen in de benutting van de systemen voor de gebruikers samenhangen met problemen in het berichtenverkeer is het noodzakelijk om aan het wegnemen van knelpunten hierin de voorrang te geven.

#### *3) Verbeteren van de functionaliteit van de systemen*

De derde stap betreft het aanbrengen van verbeteringen in de functionaliteit van de systemen REGIS, INDIS, BAK, DAS en MIRO inclusief het verbeteren van de wijze waarop de formulering en acceptatie van de wijzigingen plaatsvindt. Naar aanleiding van verbeteringen in de functionaliteit kunnen de workarounds worden geëlimineerd.

#### *4) Schoning van de relevante gegevensbestanden*

De vierde stap bestaat uit het schonen van de gegevensbestanden, en dan met name INDIS-VS. Deze stap is als laatste gedefinieerd omdat fouten in het berichtenverkeer en de functionaliteiten (inclusief de daarbij ontwikkelde workarounds) zorgdragen voor gegevensvervuiling. Deze stap moet zeer planmatig in goed gedefinieerde deelstappen worden uitgevoerd. Daarbij is er een voortdurende wisselwerking met de deelstappen in stappen 2 en 3. Die planningen moeten dus steeds onderling goed worden afgestemd.

In dit hoofdstuk worden deze vier stappen nader uitgewerkt.

## 6.2 Projectgroep Afronding OVT

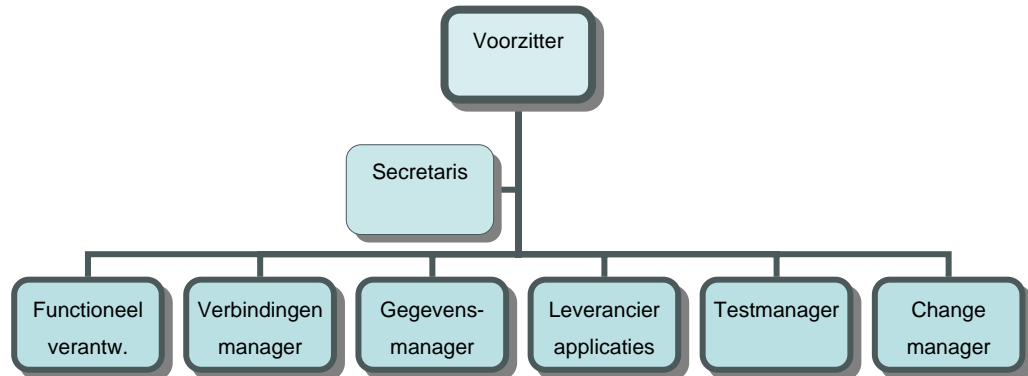
Als eerste stap wordt een nieuwe projectgroep ingericht, ter vervanging van het huidige crisisteam (maar natuurlijk wel gebruikmakend van de ervaringen en producten van dat crisisteam).

Het beoogde projectresultaat definiëren wij als volgt:

***Dusdanige kwaliteit van de gegevens en procesondersteunende systemen, dat zij niet belemmerend zijn voor het voldoen aan de wettelijke termijnen en de kwaliteitsnormen zoals door HIND gesteld.***

Wij beseffen dat dit projectresultaat vooral subjectief meetbaar is. De projectgroepleden zullen samen het moment moeten kiezen waarop zij vinden dat dit is bereikt. Met opzet is voor een negatieve formulering gekozen ('niet belemmerend werken') omdat het halen van de kwaliteitscriteria niet alleen van de gegevens en procesondersteunende systemen afhankelijk is, maar ook van procesinrichting, P&O-factoren etc.

De projectorganisatie ziet er als volgt uit:



In het organigram zijn de volgende functies weergegeven:

- Functioneel verantwoordelijke
- Gegevensmanager
- Verbindingenmanager
- Testmanager
- Leverancier
- Changemanager
- Voorzitter
- Secretaris

In de volgende subparagrafen wordt per functie de taken en verantwoordelijkheden aangegeven.

### **6.2.1 Functioneel verantwoordelijke**

De Functioneel Verantwoordelijke is degene die aangeeft welke functionele wensen gerealiseerd moeten worden in welke prioriteitsvolgorde. Het gaat hier met nadruk om functionaliteiten die nodig zijn om de projectdoelstelling te realiseren ('need to have'). Functionele wensen die niet binnen dat kader vallen, worden opgespaard tot na de afronding van het project.

De Functioneel Verantwoordelijke levert de volgende producten op:

- Beschrijvingen van de functionele wensen in termen van aard en doel van de wens, consequenties van de wens voor de functionaliteit van de systemen en voor de werkprocessen.
- Een overzicht van deze functionele wensen in volgorde van prioriteit.
- Geaccepteerde functionele wijzigingen.

Voor het opstellen van deze producten kan ons inziens goed gebruik gemaakt worden van de stafmedewerkers van FBO. Deze werken dan onder de functionele aansturing van de Functioneel Verantwoordelijke. Met hoofd PIM/voorzitter FBO worden afspraken gemaakt over de inzet (personen, uren etc.). Daarnaast zullen 'procesexperts' betrokken moeten worden bij het opstellen en beoordelen van de functionele wensen.

De functie van Functioneel Verantwoordelijke wordt ingevuld door de Procesdirecteur die op dit moment het meest last heeft van de onvolkomenheden in de ICT en werkprocessen. Dit is de procesdirecteur Regulier. In deze functie in de projectorganisatie vertegenwoordigt zij alle processen, dus ook asiel. Mocht dit door de IND als niet praktisch gezien worden, dan zou de procesdirecteur Asiel aan de projectgroep kunnen worden toegevoegd als Functioneel Verantwoordelijke voor die onderdelen van de ICT- systemen en informatievoorziening die het proces Asiel ondersteunt.

Naast de genoemde projectresultaten is de Procesmanager vanuit haar reguliere taak ook verantwoordelijk voor het opheffen van workarounds en het –waar nodig- aanpassen van de werkprocessen.

### **6.2.2 Gegevensmanager**

De gegevensmanager is verantwoordelijk voor de kwaliteit van gegevens. Het op orde hebben van de gegevensbestanden van de IND is cruciaal voor het bereiken van het projectresultaat.

De gegevensmanager levert de volgende producten op:

- Overzicht van de vervuilingen in de gegevensbestanden.
- Analyse van de vervuilingen (wat is de aard van de vervuiling, hoe zijn ze ontstaan, wat zijn de consequenties etc.)
- Plan van aanpak voor het schonen van de bestanden. (+ uitvoering)
- Plan van aanpak voor het voorkomen van (verdere) vervuiling. (+ uitvoering)
- Afspraken binnen de IND en met ketenpartners ten behoeve van schone gegevensbestanden (b.v. door mechanismen voor kwaliteitsborging en diagnostiek)
- Geschoonde gegevensbestanden.

De gegevensmanager gaat daarnaast over de functionele aspecten van de verbindingen: de inhoud van de berichten. Dit omdat de inhoud van de berichten bestaat uit gegevens en deze gegevens direct gevolg hebben voor de kwaliteit van de databestanden. De gegevensmanager onderhoudt daartoe contacten met de relevante ketenpartners.

Ook de gegevensmanager kan goed gebruik maken van de kennis en capaciteit van de FBO-staf<sup>1</sup>. Daarnaast zal voor het schonen van de gegevensbestanden gebruik gemaakt moeten worden van 'procesexperts' die zowel de handmatige als de geautomatiseerde maatregelen kunnen beoordelen. Het geautomatiseerde schonen wordt uitgevoerd door ICT-IND. Voor het handmatig schonen zal een team moeten worden samengesteld. Als de 'procesexperts' in staat zijn nauwkeurige schoningsprocedures op te stellen, dan stelt dit minder eisen aan de kwaliteit van de leden van het schoningsteam.

De gegevensmanager doet zijn werk in nauw overleg met de andere projectleden, aangezien zijn verantwoordelijkheidsgebied alle andere gebieden raakt.

De functie van gegevensmanager wordt vervuld door iemand die beschikt over voldoende kennis van de gegevenshuishouding van de IND en de werkprocessen/organisatie. Daarnaast beschikt hij over voldoende autoriteit om de benodigde maatregelen door te voeren.

### **6.2.3      *Verbindingenmanager***

De voornaamste taak van de verbindingenmanager is het waarborgen van de continuïteit en voldoende performance van het berichtenverkeer. Hij richt zich daarbij op de techniek, de messagebroker en de gebruikte protocollen. Hij richt zich niet op de inhoudelijke aspecten van het berichtenverkeer; dat doet de gegevensmanager.

De Verbindingenmanager levert de volgende producten op:

---

<sup>1</sup> Door FBO is bijvoorbeeld al een plan van aanpak opgesteld voor het wegwerken van 'oude' gegevensvervuilingen. Dit plan van aanpak kan gebruikt worden voor het opstellen van het nieuwe plan van aanpak.

- Beoordeling van de kwaliteit van de verbindingen en het berichtenverkeer (initieel en structureel via monitoring) op basis van kwaliteitsnormen.
- Analyse van de knelpunten.
- Plan van aanpak voor het verbeteren van de werking van de verbindingen en het berichtenverkeer.
- Continue berichtenstromen met voldoende performance .

De verbindingenmanager is werkzaam bij ICT-IND en beschikt over kennis van verbindingen, uitwisselingsprotocollen en BAK. Hij is binnen de IND het aanspreekpunt voor de verbindingen, ook voor de ketenpartners.

#### **6.2.4 Testmanager**

De testmanager coördineert per release de verschillende testen. Het gaat dan om vier testen:

- Systeemtest
- Connectiviteitstest
- Gebruikersacceptatietest
- Ketenacceptatietest

In de *systeemtest* wordt door de bouwer getest of de applicatie voldoet aan het gedetailleerde functioneel en technisch ontwerp. De *connectiviteitstest* geeft aan of het –aangepaste- systeem past in de technische configuratie (inclusief de verbindingen!). Deze technische configuratie overschrijdt mogelijk de grenzen van de IND. In dat geval vindt er een ketenconnectiviteitstest plaats.

Bij de *Gebruikersacceptatietest* wordt door de IND-gebruikers beoordeeld of het –aangepaste- systeem voldoet aan de geformuleerde functionele wensen.

*Let op: hierbij gaat het dus niet alleen om de vraag of het systeem volgens het gedetailleerde functioneel ontwerp is gebouwd, maar ook om de vraag of daarmee de functionele wens gerealiseerd is: m.a.w.: is het beoogde doel bereikt.*

In de *ketenacceptatietest* tenslotte wordt bekeken of de gegevens conform de daartoe gestelde eisen worden uitgewisseld.

Sommige testen worden nu al door de IND uitgevoerd, maar dat geldt nog niet voor alle testen. De eerste taak van de testmanager is dan ook ervoor te zorgen een testprocedure te ontwerpen waarin alle genoemde testen zijn opgenomen. Daarnaast is er op dit moment nog geen sprake van een stabiele (keten)testomgeving. Ook die zal door de testmanager gerealiseerd moeten worden.

De producten die de testmanager oplevert zijn:

- Testprocedure: een beschrijving van de verschillende soorten testen (doel, verantwoordelijken en betrokkenen, aanpak etc) en de verbanden tussen deze testen.
- Stabiele testomgeving.
- Testplan per wijziging.
- Testprotocollen per wijziging.

De testcoördinator stelt deze producten samen in nauw overleg met de verantwoordelijken per test.

De functie van testmanager wordt vervuld door iemand met voldoende kennis van testen en in staat tot het coördineren van de verschillende verantwoordelijken. Hij is het aanspreekpunt voor de SCV voor de ketentesten. De testmanager wordt bij voorkeur bij PIM gevonden.

### **6.2.5 Leverancier**

Onder 'leverancier' wordt bedoeld degene die de verantwoordelijkheid heeft voor het technisch- en applicatieonderhoud van de systemen. De leverancier zal de voorstellen die hierop betrekking hebben, moeten vertalen naar de technische consequenties. Daarnaast brengt hij in kaart welke capaciteit en tijd benodigd is voor het realiseren van deze wijzigingen in de systemen en welke consequenties dat heeft voor andere, buiten het project vallende, werkzaamheden. Hij beoordeelt daarmee ook haalbaarheid van alle voorstellen op de onderdelen 'techniek' en 'capaciteit'.

De leverancier levert de volgende producten op:

- gedetailleerde functionele en technische ontwerpen voor de geprioriteerde functionele wensen, inclusief de consequenties voor de systemen.
- Overzichten van de benodigde capaciteit per wijziging.
- Releaseplanningen.

De functie van leverancier wordt ingevuld door het hoofd ICT-IND. Hij wordt daarbij ondersteund door zijn applicatiemanagers.

### **6.2.6 De changemanager**

Door de projectgroep zal een groot aantal wijzigingen moeten worden doorgevoerd, zowel in de functionaliteit van de systemen, de werkprocessen, de gegevens en berichten als in de verbindingen. Een wijziging in het één, zal het ander beïnvloeden. Daarnaast is het van belang te beoordelen of een wijziging ook een daadwerkelijke verbetering betreft, en geen nieuwe problemen oproept. Het is de rol van de changemanager om deze zaken te beoordelen.

Daarbij overschrijdt hij de grenzen van de IND, aangezien veel wijzigingen ook gevolgen zullen hebben voor de keten. De changemanager onderhoudt daartoe geregeld contact met de ketenpartners, en dan met name met de SCV. Hij heeft ook zitting in de gebruikersraad BVV.

De changemanager levert de volgende producten op:

- overzicht van de samenhang tussen de verschillende wijzigingen;
- overzicht van de consequenties van de voorgenomen wijzigingen;
- adviezen over de wenselijkheid en volgorde van de wijzigingen in het licht van de consequenties;



- releasekalender.

De changemanager levert deze producten in nauwe samenwerking met de andere leden van de projectgroep (en hun medewerkers) en, zoals gezegd, de ketenpartners. De changemanager is daarbij bij uitstek een verbinder. Hij/zij moet op hoofdlijnen kennis hebben van de verschillende domeinen (werkprocessen, systemen, gegevens, berichten en verbindingen) om de informatie van de experts op deze terreinen, te koppelen en te vertalen naar de consequenties. Hij onderhoudt daartoe contact met alle betrokkenen. De changemanager verbindt dus niet alleen inhoud, maar ook personen.

In de workshop is gesproken over waar deze changemanager gevonden zou kunnen worden, en gedacht werd toen aan een medewerker PIM.

#### **6.2.7 De voorzitter**

De voorzitter is degene die uiteindelijk verantwoordelijk is voor het resultaat van het project. Hij is dan ook degene die uiteindelijk beslist over de wijze waarop de wijzigingen plaatsvinden en degene die uiteindelijk de wijzigingen accepteert. De functie van voorzitter wordt vervuld door het plaatsvervangend hoofd IND.

#### **6.2.8 De secretaris**

De secretaris ondersteunt de voorzitter en heeft daarin drie belangrijke taken:

- 1) organisatie van de vergaderingen
- 2) bewaken van de gemaakte afspraken
- 3) interne communicatie

De eerste twee onderdelen zijn van groot belang voor de *continuïteit* van de projectgroep. Het derde onderdeel is van groot belang voor het *slagen* van de projectgroep. In onze audit is namelijk gebleken dat veel gewonnen kan worden door een goede interne communicatie over de maatregelen.

Ons inziens kan de rol van secretaris daarmee het best ingevuld worden door iemand met voldoende autoriteit binnen IND en ervaring op het gebied van interne communicatie over ICT-projecten.

### **6.3 Verbeteringen in de verbindingen**

De huidige problemen met de verbindingen zijn onder verschillende noemers te brengen. Een groot deel van de problemen vloeit voort uit communicatieperikelen met de BVV. Ook hierin is een onderscheid te maken in

1. de problemen op inhoudelijk gebied (fouten en onduidelijkheden in het bericht zelve);

2. problemen in de communicatie tussen de IND-berichtenmakelaar en de BVV-berichtenmakelaar en die tussen de IND-berichtenmakelaar en die van KPMG;
3. problemen in de communicatie tussen de applicaties REGIS, BAK en DAS en de IND berichtenmakelaar.

Naar onze mening moeten de oplossingen ook in deze volgorde gevonden en geïmplementeerd worden. Uiteraard is het wel mogelijk om simultaan te werken, maar het heeft geen zin om de berichtenuitwisseling in orde te hebben als er nog geen eenduidigheid is over hetgeen uitgewisseld moet worden.

De aan te wijzen gegevensmanager moet dus eerst in overleg met SCV de exacte inhoud van dat deel van het SCV-berichtenboek dat betrekking heeft op het verkeer tussen IND en SCV bepalen. Vervolgens zullen (door de verbindingenmanager, in overleg met SCV) knopen doorgemaakt moeten worden op het terrein van de te hanteren lockingsmethodiek. Daarna zullen de applicaties achtereenvolgens bij de kop genomen moeten worden en de berichtenaanmaak verbeterd worden. Steeds zal na het aanbrengen van een verandering nauwkeurig gelogd moeten worden of de gewenste verbetering ook bereikt wordt. Permanente logging en bestudering daarvan zal nodig zijn om te waarborgen dat geen berichten meer verloren gaan, zodat het vertrouwen in dit verkeer kan groeien.

## **6.4      *Verbeteringen in de applicaties***

In de afgelopen maanden is al veel aandacht besteed aan verbetering van de functionaliteit van de systemen. Terecht is de prioriteit gegeven aan het verbeteren van echte fouten, zoals die in de titelbepaling. Na realisatie van release 3.4.3 zal bekeken moeten worden of alle, nu bekende echte fouten gerepareerd zijn. Indien dit niet het geval is moet het wegnemen van deze echte fouten prioriteit houden.

De belangrijke punten daarin naar onze mening:

- Het creëren van de mogelijkheid om de informatie die de titel- en documentlevering bepaalt te kunnen beoordelen en zonodig corrigeren.
- Het wegnemen van de noodzaak echt overbodige handelingen te verrichten.
- Het mogelijk maken van de invoer van bezwaarprocedures.

Daarna kan de verbetering van de functionaliteit, waarmee een betere aansluiting van de systemen op het werkproces kan worden verkregen, aan de orde komen. In het inventarisatierapport is al een aantal punten genoemd om de functionaliteit op dit vlak te verbeteren.

Hierbij moet steeds bekeken worden hoe de ondersteuning van het werkproces te verbeteren is en welke aanpassing dit van de systemen vergt. Naar onze mening moet hierbij prioriteit gegeven worden aan door REGIS en INDIS ondersteunde

werkprocessen, en dan vooral aan die zaken die de processen met een kort cyclisch karakter kunnen versnellen. Voor het aanpakken van deze verbeteringen onderschrijven wij de door de FBO aangegeven wenselijkheid om dit releasematig te doen. De belangrijkste verbeterpunten voor REGIS zijn:

- Een aanpassing van de vinklijsten, die ertoe leidt dat gebruik van deze lijsten het werk vergemakkelijkt en versnelt en niet –zoals nu het geval is- belemmert. Dit geldt vooral voor de werkprocessen met een kort-cyclisch karakter, voor de verkorte procedures en voor de procedures voor asielzoekers, waarvoor REGIS nu slecht is toegerust.
- Het mogelijk maken dat aan vreemdelingen, die al bij de IND bekend zijn, aanvraagformulieren kunnen worden gezonden waarop de al bekende informatie is voorgedrukt, welke dan niet opnieuw hoeft in REGIS behoeft te worden ingevoerd
- Het kunnen terugstappen in de procedures om fouten te herstellen.
- Ondersteuning van verbeterde en eenvoudiger procedures voor legesbetaling.
- De mogelijkheden om vanuit het systeem beleids- en managementinformatie te verkrijgen (eventueel door voltooiing van MIRO)

INDIS dient op korte termijn dusdanig aangepast te worden dat het de Asiel werkprocessen adequaat ondersteunt en geen workarounds meer nodig zijn.

Voor BAK gaat het om het toevoegen van de profielen en het zeker stellen van een goed verkeer van berichten, zoals behandeld in de voorgaande paragraaf. De functionele aanpassingen van DAS hebben minder prioriteit. De verbetering in de documentlevering moet vooral door verbetering van REGIS en de kwaliteit van de gegevens gerealiseerd worden.

Deze verbetering van nog voorkomende fouten en functionele aanpassingen moet gelijk op lopen met het verbeteren van de documentatie van de systemen. Zonder goede documentatie is toekomstig onderhoud lastig en kostbaar. Een laatste stap in de verbeteringsoperatie is het goed scholen van de gebruikers.

## **6.5        *Verbeteringen in de kwaliteit van de gegevens***

In ons analyserapport hebben we aangegeven dat de huidige gegevensbestanden vervuild zijn geraakt door heel verschillende oorzaken en dat de vervuiling ook verschillend van aard is. Deze verschillen moeten het op te stellen stappenplan voor het opschonen van de gegevens bepalen. Voor de prioriteitsbepaling voor dit stappenplan zijn twee lijnen van belang: de aard van de (onjuiste) gegevens en de mogelijkheid c.q. onmogelijkheid om een schoningsslag automatisch te laten verlopen.

Voor wat betreft de aard van de onjuiste gegevens:

De eerste prioriteit moet het verwijderen c.q. corrigeren van onjuiste informatie zijn die geleverd wordt aan ketenorganisaties of belanghebbenden. Dit betreft dus informatie waarvoor de IND de leverancier is. Het belangrijkste punt hierin is het eenduidig en correct maken van de informatie over de status van een procedure van een vreemdeling en de titel en status van de vreemdeling zelf.

De tweede prioriteit moet zijn het corrigeren van gegevens die tot de verstrekking van foutieve documenten kunnen leiden en tot onjuiste c.q. onterechte rappelbrieven. Te denken valt daarbij aan expiratiedata, verblijfsdoelen en dergelijke.

De derde prioriteit ligt bij herstelacties die het mogelijk maken correcte synchronisatieacties uit te voeren met BVV. Het betreft hier bijvoorbeeld de foutieve timestamps en de A- en V-nummer problematiek.

De vierde prioriteit heeft het verwijderen van informatie, die leidt tot onjuiste beleids- en managementinformatie. Dit betreft onder meer de extra procedures die in het kader van (noodzakelijke) workarounds zijn ingevoerd en het dubbel voorkomen van personen.

De vijfde prioriteit heeft het verbeteren van gegevens die weliswaar niet juist zijn, maar waaraan geen ernstige consequenties zijn verbonden. Voorbeeld hiervan zijn de veel voorkomende onjuistheden en onvolledigheden in namen. Gegevens in deze categorie zullen vaak alleen handmatig geschoond kunnen worden.

Voor wat betreft het al dan niet automatisch kunnen schonen wordt de prioriteit gegeven aan automatische schoning omdat daar met minder inspanning sneller resultaten kunnen worden bereikt.

Naar onze mening is een met veel zorg en in overleg met de ketenpartners opgesteld stappenplan voor de schoning van de informatie een investering die op termijn zijn rendement zeker oplevert. Evenals voor de verbeteringen in de applicaties behoort steeds de trits: maken ontwerp, testen, beoordelen van de consequenties van de change, besluitvorming en uiteindelijk uitvoering, te worden gevolgd.

In het kader van de keten kan het best gekozen worden van een aanpak waarin per interne schoning een synchronisatieslag in de keten plaatsvindt. Dit om te voorkomen dat ketenpartners met andere gegevens werken dan de IND beschikbaar heeft.

## **6.6 Onderlinge afhankelijkheden in de stappen**

Het oplossen van de thans voorkomende problemen zal een forse inspanning vergen. Omdat de ervoor benodigde menskracht tegelijkertijd ook nodig is voor de gewenste voortgang in de normale werkprocessen is het noodzakelijk om prioriteiten en posterioriteiten te bepalen.

Indien de volgorde in de activiteiten niet juist gekozen wordt is het mogelijk dat gemaakte stappen teniet gedaan worden door andere activiteiten. Zo kan een schoning van een database, gevolgd door een synchronisatie-operatie met ketenpartners, de net uitgevoerde schoning weer elimineren.

Volgens HEC mogen stappen dan ook pas gemaakt worden als in voldoende mate gewaarborgd is dat de stap een verbetering betekent en geen nieuwe problemen oproept. Dit vereist een beoordeling van de consequenties door de changemanager (in samenspraak met de relevante ketenpartners) alsmede een volledig afgerond testproces, gevolgd door een beslissing door het projectteam afronding OVT.

**Bijlage A: Overzicht van workarounds**

Work Around	Vervuiling gegevens	Extra inspanning	Doorlooptijd	Impact eindres.
Opvoeren nieuwe procedures in eerste aanleg omdat REGIS bezwaarprocedures niet ondersteunt en deze toch afgehandeld moeten worden.	x	x		
Invoer fictieve gegevens mdat "verplichte"gegevens irrelevant en niet bekend zijn (inreisdatum, doorlaatpost, etc)	x			
Opnieuw opvoeren van procedures. Omdat fouten niet meer hersteld kunnen worden (hierdoor staan er in het systeem onterecht open zaken).	x	x		
Procedures die spontaan weer heropend worden en niet afgesloten.	x	x	x	
Voor de beslissing niet-relevante documenten aanvinken terwijl ze niet in het dossier zitten.	x			
Opnieuw opvoeren van procedure en direct weer afsluiten. Omdat REGIS/INDIS niet het onderscheid kon maken tussen verzoekdatum en juridische ingangsdatum.	x	x		
Vrije aanvraag documenten. Gegevens in afgesloten procedures zijn niet te verbeteren. Deze zaken worden doorgestuurd naar Zwolle m.b.v. een handmatig samengestelde lijst (Excel).	x	x	x	
Uitzetten A-nummer controle. Zo zijn er bijv. 3000 asielzoekers die niet in GBA kunnen omdat er geen A-nummer beschikbaar is.	x		x	
Eigen brieven maken. Dit gebeurt wanneer standaardbrieven niet voldoen of te veel moeite kosten.	x	x		
Acties om achterstanden weg te werken. Verminderde controle, 1 jaar in systeem vs 5 jaar op pasje, afhandeling door uitzendkrachten, etc.	x	x	x	x
Beslisser bevoegdheid geven om verlengingen voor maximaal 5 jaar te geven.				x
Ontdubbelen (handmatig) wanneer procedure opgestart wordt.	x	x		
Bezwaarprocedures tijdelijk niet afsluiten.			x	

Documenten voor EU-onderdanen worden niet besteld in afwachting van instructie vanuit het management			x	
Zelf maken van overzichten van werkvoorraden, anciënniteit van de te behandelde zaken, etc.		x		
Oprichting taskforce koppelingsbureau en crisisteam Zevenaar (later DenBosch) Verbeterf foute titels volgens het piepsysteem. De IND kan de titel niet wijzigen in het systeem (GBA?) en stuurt dan een brief naar de gemeente met de juiste titel.	x	x	x	x
Overslaan vinklijst mogelijk maken. Hierdoor is vaak informatie niet geregistreerd die later wel van belang is voor het proces (bestelling doc's, titelbepaling).	x	x		
Genereren van lijst voor rappel verlengingen door ICT.		x	x	
Gebruik van opmerkingenveld in INDIS om essentiële informatie toe te voegen. Omdat er maar 1 regel beschikbaar is wordt de informatie door andere medewerkers vaak weer overschreven.	x			
Onmiddellijk verlenen van een VVA vanuit eerste aanleg procedure ivm meer dan 3 jaar rechtmatig verblijf zonder inwilliging.	x			
Niet invoeren van beschikbare gegevens om productiecapaciteit hoog te houden.	x			
Opening balies in Zwolle en Hoofddorp.			x	

**Bijlage B: Lijst van geïnterviewde personen**

Bas Groenendijk	Plv. unithoofd Ulad Regulier
Cees Meesters	Directeur Burgerzaken Rotterdam en GBA contactpersoon
Ed Scherps	Plv. unit manager ULA
Gerard Pieter Borren	Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen
Gerard Meester	Teamleider Applicatiediensten Regis, BAK en DAS.
Hans Bolscher	Plv directeur Regulier
Henri van Smirren	Unit manager regulier en wnd Hoofd Koppelingsbureau
Ingrid Vonder	Ondersteuning Unit Verlengingen Zwolle
Jan Bron	Deelprojectleider opleveringen en lid C-team
Janna Schwarz	Senior adviseur PMO Asiel
Jean Paul van Alphen	Accountmanager IND
Jeroen van Blaricum	Senior medewerker Ulad Regulier
John Baldew	Beleidsmedewerker AUB
John Luiten	Projectmanager BAK
Karin Borsboom	Beleidsmedewerker AUB
Marja Mintjes-den Dulk	Unitmanager Arbeid 1 Rijswijk
Marjoleine Keesmaat	Crisismanager Unit Verlengingen Zwolle
Martine Vis	Directeur Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen
Mascha Goeree-Berendsen	Beslisser Unit Verlengingen Zwolle
Max van Sonderen	Interimmanager ICT tbv IND-OVT
Michiel Liefink	Hoofd PMO Asiel
Monique Madlon	Sectorhoofd SVA
Outa Kumara	Titellevering (GC-IND)
Patrick Verharen	Coördinator ketenapplicaties
Richard ten Brink	Unitmanager Verlengingen Zwolle
Richard van der Sluis	Conversie (GC-IND)
Robert van Maaren	Unit VVR na MVV Den Bosch
Roelof Dalstra	Hoofd FBO
Ronald Belser	Bureau Documenten Zwolle
Ruud Wingerden	Beslisser Rijswijk
Simone Dobbelaar	AUB, Titelleveringen
Sybille de Weert	Unit VVR-Rijswijk
Tamara Borst	Sectorhoofd Koppelingsbureau
Gijs Overgaww	Superuser REGIS (Rijswijk)
Wil De Jager	Unitmanager Arbeid 2, Rijswijk
Willem Beukers	Plv directeur ICT-IND



**Bijlage C: Lijst van geraadpleegde documentatie**

Beslisdocument RTIT	Versie 30 september 2002
Plan van Aanpak Project OVT; deelproject ICT	Versie 0.3 dd 12-12-2002
Slotdocument Project OVT-IND	Concept versie 0.6 dd. juli 2004
Knelpuntenlijst Crisisberaad	
Inconsistentie gegevens INDIS-BVV-VAS-GBA	J.Bron, Versie 0.2 dd 1-7-04
Analyse knelpunt 10: diacritische tekens	J.Bron; versie 0.1 dd. 17-8-2004
Rapportage Quick Scan RTIT	PWC in opdracht van SCV; 22 maart 2004
Procesbeschrijvingen MVV; VVR; Verlengingen; Visa	R. Pols c.s.
FBO Kaderstelling en Productenboek	R. Dalstra; April 2004
Implementatieplan Release 3.4	K. Nandelall; 19 mei 2004
Migratie plan OVTII/INDIS Release 3.4	F. Stellaard; 25 juni 2004
Brief Min. Justitie aan Gemeenten ivm knelpunten	26 juli 2004
'Dienstverlening naar de vreemdeling onder druk'	Mededeling van NVVB, VNG en IND aan gemeenten.

