

Vergaderjaar 2021–2022

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2888

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 mei 2022

Op 18 maart jl. heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna Inspectie) het rapport «Tijd voor kwaliteit, een onderzoek naar de Algemene Asielprocedure» opgeleverd¹. Het doel van dit onderzoek was om te onderzoeken hoe de IND, asielaanvragen behandelt in de Algemene Asielprocedure (hierna AA). In het onderzoek is gekeken naar de wijze waarop relevante informatie wordt verzameld in de AA en hoe vreemdelingen hierin worden begeleid, maar ook hoe deze informatie wordt beoordeeld en uiteindelijk leidt tot een asielbesluit. Verder is onderzocht op welke wijze IND-medewerkers omgaan met de vrije ruimte die zij hebben om te beslissen op een asielaanvraag. Daarnaast is gekeken welke leer- en verbeterpunten zijn te benoemen in de wijze waarop de IND asielaanvragen behandelt. In deze brief zal ik reageren op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport.

Aanleiding

In het rapport staat dat de Inspectie onderzoek heeft gedaan naar de AA-procedure omdat zij signalen kreeg dat de behandeling van asielaanvragen onder druk stond en er zorgen bestonden over de kwaliteit van de behandeling van asielaanvragen. Hiervoor waren drie ontwikkelingen van belang volgens de Inspectie: meer complexe aanvragen, meer nieuwe IND-medewerkers met minder ervaring en toenemende achterstanden bij asielaanvragen. Deze ontwikkelingen zijn nauw met elkaar verbonden en versterken elkaar, aldus de Inspectie. Tijdens het onderzoek heeft de Inspectie 32 gehoren van de IND bijgewoond, zijn 100 door de Inspectie geselecteerde dossiers onderzocht waarop in 2019 is beslist en zijn 38 interviews gehouden met IND-medewerkers.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Conclusies

Uit het rapport van de Inspectie blijkt dat het verzamelen van relevante informatie voor het beslissen op een asielaanvraag een veeleisende taak is. IND-medewerkers hebben te maken met tijdsdruk en komen niet altijd toe aan een gedegen voorbereiding op het gehoor en kunnen niet alle onderwerpen adequaat uitvragen. Ook komt het voor dat niet kan worden voldaan aan het verzoek van de vreemdeling om een vrouwelijke tolk en/of medewerker in te zetten op een gehoor. Daarnaast is informatie over geldend beleid of informatie over landen van herkomst moeilijk vindbaar voor medewerkers waardoor medewerkers niet altijd over actuele informatie beschikken. Ook geven verschillende IND-medewerkers aan te twijfelen over de effectiviteit van de unit 1F van de IND.

Door de Inspectie wordt er verder op gewezen dat een individuele medewerker van de IND meerdere delen van het beslisproces zelfstandig kan invullen en dat verschillend omgegaan kan worden met afwegingen binnen het beslisproces waardoor het risico aanwezig is op een subjectieve invulling dan wel besluitvorming gebaseerd op onvolledige informatie. Om die reden dienen kwaliteitswaarborgen structureel aanwezig te zijn en ook door medewerkers toegepast te kunnen worden.

De Inspectie vraagt in dit rapport ook de aandacht van de opdrachtgever en eigenaar van de IND om zorgvuldig naar de kaders te kijken. Voor de eigenaar ligt daar een verantwoordelijkheid in het waarborgen van een passende toerusting van de IND en het bewaken dat aanpassingen in de opdrachten aan de IND gepaard gaan met een (eventueel) aangepaste toerusting. De Inspectie wijst daarbij op de waarborgen van voldoende capaciteit en financiële middelen al dan niet via herijking van de kostprijzen en/of de bewaking bij aanpassing van de opdracht via uitvoeringstoetsen.

De eindconclusie van de Inspectie is dat in de dagelijkse uitvoeringspraktijk van de AA belangrijke randvoorwaarden en kwaliteitswaarborgen tekort schieten en dat de kwaliteit van een asielbeslissing hierdoor in grote mate afhankelijk is van de inzet en kwaliteiten van de individuele hoor- en beslismedewerkers. Dit vergroot het risico op subjectieve of onvolledige besluitvorming ondanks dat de inzet van IND-medewerkers groot is.

Reactie op de conclusies

De IND onderschrijft de bevindingen van de Inspectie dat het verzamelen van relevante informatie voor de beoordeling van een asielaanvraag een veeleisende taak is. Ook is de IND het met de Inspectie eens dat de onderzochte achtdaagse algemene asielprocedure niet flexibel genoeg was waardoor vooral bij complexe zaken sprake was van tijdsdruk. De IND herkent verder het in het Inspectierapport beschreven dilemma tussen snelheid in het asielproces versus zorgvuldige en kwalitatief goede besluiten. Het is daarnaast positief om te lezen dat de Inspectie speciale aandacht vraagt voor de grote inzet van de IND-medewerkers bij het beslissen op asielaanvragen en ook dat aandacht wordt gevraagd voor de kwaliteit van asielbeslissingen en hier aanbevelingen voor worden gedaan. Desondanks is de conclusie van de Inspectie stevig. Ik zal hieronder een toelichting geven op de conclusie van de Inspectie.

Zoals de Inspectie zelf ook heeft opgemerkt in haar rapport, heeft het onderzoek plaatsgevonden onder de oude achtdaagse AA-procedure. De IND heeft zelf ook geconstateerd dat deze achtdaagse AA-procedure voor complexe asielaanvragen soms te kort was omdat bij een deel van die

complexe aanvragen meer tijd nodig was om bijvoorbeeld extra te horen of nog informatie over het land van herkomst te verzamelen. Juist om die reden heeft de IND zich sterk gemaakt voor een meer flexibele AA-procedure. Op 25 juni 2021 is de AA-procedure daarom aangepast en bestaat er de mogelijkheid te kiezen tussen een zesdaagse AA-procedure en een negendaagse AA-procedure. Hierdoor kunnen meer complexe zaken of zaken die vanwege bepaalde kwetsbaarheid van de asielzoeker meer tijd vragen, in een wat uitgebreidere en flexibelere asielprocedure worden behandeld. In deze procedure heeft de IND een dag extra om te horen en ook een dag extra om te beslissen. Daarnaast heeft de advocatuur ook 1 dag extra om correcties en aanvullingen in te dienen en 1 dag extra om een zienswijze te geven. Hierdoor hebben IND-medewerkers in deze complexe zaken meer tijd om relevante informatie te verzamelen en te verstrekken binnen de AA. Medio 2022 zal gestart worden met de evaluatie van deze wijziging van de AA-procedure. Zodra deze klaar is, zal ik uw Kamer hierover informeren.

De Inspectie legt in haar onderzoek verder de nadruk op de mogelijkheid dat een IND-medewerker meerdere onderdelen in de asielprocedure voor zijn of haar rekening kan nemen en dat hier het risico op een subjectieve invulling groot is. Ik acht dit risico niet zodanig groot dat kan worden gesproken van een structureel gebrek in de kwaliteitswaarborging. Daarbij wijs ik er allereerst op dat het betrekken van meerdere IND-medewerkers bij de besluitvorming niet in alle gevallen toegevoegde waarde heeft en niet per definitie tot een betere besluitvorming leidt. Niet alle zaken zijn zodanig ingewikkeld dat het betrekken van meer medewerkers noodzakelijk is. In de uitvoeringspraktijk is gekozen voor andere methoden om de kwaliteit van de besluitvorming te bewaken en bevorderen. Een IND-medewerker die zich geconfronteerd ziet met een meer dan gebruikelijk complexe zaak, kan deze voorleggen aan collega's middels intervisie, collegiale toetsing of collegiaal overleg. Ook kunnen medewerkers zaken voorleggen aan senior medewerkers binnen hun eigen team en kunnen zogenoemde Knopen Doorhak Teams (KDT's) benaderd worden met de vraag of een zorgvuldige beslissing binnen de AA genomen kan worden. Verder is het mogelijk zaken voor te leggen aan de beleidsafdeling van de IND of aan de juridisch afdeling van de IND. Wanneer dit nodig is, kan worden overgelaten aan de professionaliteit van de medewerkers van de IND. De IND kent een uitgebreid opleidings- en scholingsprogramma en medewerkers mogen pas zelfstandig werkzaamheden uitvoeren als zij aan bepaalde eindtermen voldoen.

In de dagelijkse praktijk zijn daarom vaak meerdere medewerkers betrokken bij de behandeling van een asielaanvraag. Ook worden zaken in het kader van kwaliteitscontrole steekproefsgewijs gecontroleerd nadat een beslissing is genomen. Hierop krijgt de IND-medewerker ook feedback. De IND is op dit moment bezig met een traject om de kwaliteit van asielbeslissingen verder te verbeteren. Volledigheidshalve merk ik nog op dat wanneer sprake is van een lhbt- of bekeringsmotief raadpleging van lhbt- en bekeringscoördinatoren verplicht is gesteld.

Uit het door de Inspectie verrichte dossieronderzoek van 100 zaken blijkt niet dat er onjuiste beslissingen zijn geconstateerd maar wordt een toename van het risico op subjectieve besluitvorming geconstateerd danwel besluitvorming die is gebaseerd op onvolledige informatie vooral wanneer sprake is van tijdsgebrek. Zoals gezegd deelt de IND de conclusie dat er een spanning is tussen snelheid in het asielproces en zorgvuldige en kwalitatief goede besluiten. Dit betekent echter niet dat in de dagelijkse uitvoeringspraktijk van de AA belangrijke randvoorwaarden en kwaliteitswaarborgen missen danwel tekort schieten.

Aanbevelingen

De Inspectie komt naar aanleiding van de conclusies met aanbevelingen gericht aan de secretaris-generaal Justitie en Veiligheid als eigenaar van de IND, aan de directeur-generaal Migratie als beleidsverantwoordelijke DG en opdrachtgever van de IND en aan de IND zelf. Hieronder zal ik nader ingaan op deze aanbevelingen.

Aan de secretaris-generaal Justitie en Veiligheid, als eigenaar van de IND:

Waarborg de beschikbaarheid van voldoende capaciteit en (financiële) middelen om asielaanvragen te behandelen. Bewaak daarbij specifiek dat de voor de IND beschikbare randvoorwaarden, waaronder de beschikbare tijd voor behandeling van asielaanvragen, toereikend zijn om de vereiste informatieverzameling en het toepassen van kwaliteitswaarborgen mogelijk te maken.

Herijk waar nodig en in samenspraak met de IND en de directeur-generaal Migratie, de geldende kostprijzen voor de uitvoering van het asiel beslisproces door de IND.

Bewaak de daadwerkelijke uitvoering en doorwerking van uitvoerings-toetsen bij het beschikbaar komen van nieuwe of aangepaste beleidskaders voor het asiel beslisproces.

De aanbevelingen van de Inspectie aan de eigenaar van de IND zijn herkenbaar en omarm ik. De afgelopen jaren zijn met betrekking tot de genoemde aanbevelingen – samen met de opdrachtgever en IND – ook de nodige stappen gezet voor verbetering. De periodieke gesprekken in de bestuurlijke driehoek borgen dat er op hoogst ambtelijk niveau oog is voor de randvoorwaarden voor een uitvoerbare opdracht bij de IND. Belangrijk element daarbij is de verhouding tussen benodigde en beschikbare capaciteit en (financiële) middelen. Met behulp van een intern verbetertraject in 2021 is de meerjarig prognose van het werkaanbod versus de benodigde capaciteit bij de IND sterk verbeterd. Elementen hierin zijn onder andere het meerjarig doorvertalen van de Meerjaren Productie Prognose (MPP) in samenhang met een strategische (personeels-) planning. Daarbinnen worden jaarlijks de kostprijzen van de IND herijkt en door de eigenaar vastgesteld, na bespreking in de bestuurlijke driehoek.

Voor wat betreft de uitvoeringstoetsen wordt – zowel door de opdrachtgever als eigenaar – in 2022 toegewerkt naar een aangepaste werkwijze voor het toetsen van de uitvoerbaarheid van onder andere nieuw beleid, beleidswijzigingen of andere opdrachten. Passend bij een rijksbrede ontwikkeling wordt in dit kader voorzien in het maken van invoerings-toetsen. Deze gaan in op vragen als: Hoe pakt de regeling uit voor de uitvoering? Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten? In hoeverre is de kwaliteit van de uitvoering geborgd? Etc.

Aanbevelingen directeur-generaal Migratie als beleidsverantwoordelijke en opdrachtgever van de IND:

Ondersteun de IND bij de dialoog met de hoor- en beslismedewerkers over de vraag wanneer de situatie wordt bereikt dat zoveel mogelijk relevante informatie omtrent de asielaanvrager is verzameld, zodanig dat een beslismedewerker in staat is om tot een gefundeerd oordeel over de asielaanvraag te komen.

Waarborg dat de (beleidsmatige) inrichting van de asielprocedure het verzamelen van zoveel mogelijk relevante informatie en het toepassen van kwaliteitswaarborgen in het asiel beslisproces ondersteunt.

Verifieer bij het opstellen van nieuwe of aangepaste beleidskaders voor het asiel beslisproces dat de IND als uitvoerder over voldoende handelingsperspectief beschikt om tot een gefundeerd oordeel over de asielaanvraag te komen, onder meer door actieve deelname aan uitvoeringstoetsen.

Ik wil aangeven dat de leerpunten die de Inspectie benoemt herkenbaar zijn en deels ook naar voren komen uit eerdere onderzoeken naar het functioneren van de IND en de vreemdelingenketen. Er zijn ten aanzien van deze leerpunten stappen gezet om hierop te verbeteren. Zo werkt de IND, samen met de opdrachtgever, hard aan een veranderopgave om uitvoering te geven aan de aanbevelingen naar aanleiding van de doorlichting van de IND en de asielketen door het adviesbureau EY waarover ik uw kamer bij brief van 12 juli 2021 heb geïnformeerd. De kwaliteit van de werkprocessen bij de IND is onderdeel van de veranderopgave van de IND.

Daarnaast is de opdrachtgever continu in gesprek met de IND over mogelijke verbeteringen in het algemene asielproces. Hierbij wordt gekeken naar de juiste handelingsperspectieven om de betrouwbaarheid en het uitvoeren van de opdracht te vergroten. Het vergroten van de betrouwbaarheid betekent: we zijn voorspelbaar, we zijn realistisch in wat we (aan)kunnen en we sturen op resultaat, waaronder kwaliteit. Onder invloed van maatschappelijke en politieke aandacht en keuzes is het migratiebeleid altijd in beweging. Dat geeft een grote verantwoordelijkheid om rechtvaardig, met oog voor de menselijke maat en tijdig te beslissen.

Aanbeveling gericht aan de IND:

Voer met medewerkers continue de dialoog over de vraag wanneer de situatie wordt bereikt dat zoveel mogelijk relevante informatie omtrent de asielaanvrager is verzameld, zodanig dat een beslismedewerker in staat is om een tot een gefundeerd oordeel over de asielaanvraag te komen. Elke dag worden door asielmedewerkers afwegingen gemaakt of op basis van de beschikbare informatie zorgvuldig beslist kan worden en deze vormen ook elke dag onderwerp van gesprek tussen medewerkers. De IND stimuleert dit onderlinge gesprek, juist ook om te bepalen of voldoende informatie aanwezig is om zorgvuldig te kunnen beslissen. De vraag wanneer voldoende informatie beschikbaar is om zorgvuldig te kunnen beslissen op een asielaanvraag is sterk casusafhankelijk. Om die reden wordt hier onderling tussen IND-medewerkers veel over gesproken maar ook met het management van de IND.

Voorkom dat het multitasken tijdens het uitvoeren van asielgehoren ten koste gaat van de vraagstelling en van de bejegening en begeleiding van de vreemdeling.

Naast de taak om voldoende relevante informatie te verzamelen om zorgvuldig te kunnen beslissen, is het ook de taak van de IND-medewerker om de vreemdeling op zijn gemak te stellen, correct te bejegenen en daarmee in de gelegenheid te stellen al hetgeen van belang is in zijn asielprocedure naar voren te brengen. Voorafgaand aan een gehoor wordt informatie gegeven over de asielprocedure en ook het doel van het gehoor. IND-medewerkers zijn daarnaast getraind in het inspelen op signalen van kwetsbaarheid en het opbouwen van een vertrouwensband. Indien de vreemdeling tijdens het gehoor spreekt in de eigen taal, kan de

hoormedewerker kijken hoe het met de vreemdeling gaat. Ook kan de IND-medewerker tijdens pauzes in het gehoor nader overleg voeren met collega's of informatie opzoeken. Sinds de wijziging van de asielprocedure op 25 juni 2021 wordt in het aanmeldgehoor kort gevraagd naar het asielmotief. Desondanks weet een hoormedewerker nooit precies wat de asielmotieven zijn of wat het verhaal achter de korte opgave van asielmotief is. Welke landinhoudelijke vragen hier achter weg kunnen komen, is om die reden moeilijk van tevoren in te schatten. Indien de vreemdeling vindt dat de IND niet correct heeft gehandeld zal dit worden meegewogen in de asielprocedure. Eventueel kan hier ook een klacht over worden ingediend.

Voorkom dat de vreemdeling bij de aanvang van een nader gehoor tegenover een hoormedewerker en/of tolk zit die niet het geslacht heeft van zijn/haar voorkeur moet aangeven of hij/zij akkoord gaat met deze situatie.

De IND verricht een serieuze inspanning om in elke zaak tegemoet te komen aan de wens van de vreemdeling om gehoord te worden door een vrouwelijke/mannelijke medewerker of tolk. Dit is helaas niet altijd mogelijk bijvoorbeeld wanneer voor een bepaalde taal enkel mannelijke (register)tolken beschikbaar zijn. Indien de vreemdeling, al dan niet in samenspraak met zijn advocaat, aangeeft dat het essentieel is om asielmotieven naar voren te brengen bij een ambtenaar van bepaald geslacht, zal de IND hier altijd rekening mee houden en eventueel een nieuw gehoor inplannen.

Verbeter voor hoor- en beslismedewerkers de vindbaarheid van veranderlijke informatie die voor het horen van de vreemdeling en het nemen van een beslissing op een asielaanvraag relevant is.

De IND herkent deze bevinding en heeft de vindbaarheid van informatie reeds verbeterd met de ontwikkeling van zogenaamde IK-pagina's waarop medewerkers zich kunnen abonneren. Op deze pagina's staat alle relevante informatie over wet- en regelgeving, beleid, jurisprudentie en informatie over bijvoorbeeld bepaald land van herkomst en specifieke onderwerpen die mogelijk verband houdt met een asielmotief gebundeld.

Waarborg dat het voor hoor- en beslismedewerkers duidelijk is bij welke informatieverzoeken het TOELT of het RIC geraadpleegd moeten worden. Richt de procedure zodanig in dat dergelijke verzoeken bij eerst mogelijke gelegenheid worden uitgezet.

De IND beseft dat het zaak is om TOELT of het RIC bij de eerst mogelijk gelegenheid te raadplegen zodat landenspecialisten voldoende tijd hebben om informatie te verzamelen. Voor zover de verklaringen van de vreemdelingen daartoe aanleiding geven, wordt bij het beslissen op asielzaken gekeken naar relevante landeninformatie. Asielmedewerkers raadplegen zelf ook landeninformatie en beslissen op grond van die informatie. Voor sommige zaken is echter meer specialistische informatie nodig en daarvoor worden de landenspecialisten van TOELT benaderd. Deze verzoeken worden vaak uitgezet nadat het asielrelaas bekend is. Ik erken dat bij deze verzoeken soms tijdsdruk komt kijken. Overigens wordt dit deels ondervangen in de zaken die bij aanvang als complex zijn aangemerkt omdat, zoals reeds aangegeven is, hier ook meer tijd voor beschikbaar in de huidige negendaagse asielprocedure. Indien blijkt dat informatie niet tijdig beschikbaar is in de AA-procedure en noodzakelijk is voor een zorgvuldige beslissing, zal de IND een zaak naar de verlengde asielprocedure sturen.

Verbeter de kennis van hoor-en beslismedewerkers van de rol en mogelijkheden van unit 1F.

De IND kijkt in elke zaak of er sprake is van 1F aspecten en om die reden is er regelmatig overleg tussen hoor- en beslismedewerkers en de specialistische unit 1F. De Inspectie heeft in haar rapport gesignaleerd dat medewerkers onvoldoende zicht hebben op de juridische kaders van unit 1F en dat het soms tot onbegrip leidt als een zaak niet wordt overgenomen. De IND neemt deze aanbeveling daarom ter harte. Wel merk ik op dat dit onverlet laat dat IND-medewerkers in elke zaak oog hebben voor signalen die kunnen duiden op 1F gedragingen.

Stimuleer dat medewerkers elkaar benaderen voor collegiaal overleg dan wel collegiale toetsing, bevorder daarbij variatie bij de keuze van een collega, en waarborg dat medewerkers voldoende tijd hebben om hieraan te voldoen.

De IND stimuleert al dat medewerkers elkaar benaderen voor (collegiaal) overleg en heeft voor de meer complexe lhbti- en bekeringszaken de verplichte raadpleging van lhbti- en bekeringscoördinatoren ingesteld. Daarnaast zijn op alle locaties senioren beschikbaar voor inhoudelijke vragen en is op elke IND-locatie een KDT ingericht met daarin ervaren medewerkers om te adviseren over de vraag of nader onderzoek, bijvoorbeeld een aanvullend gehoor, noodzakelijk is.

Zet extra kwaliteitswaarborgen in om een subjectieve invulling te vermijden in gevallen waarin het nader gehoor, voornemen en de beschikking door dezelfde medewerker worden gedaan. Doe dit eveneens in de situatie waarin, bij inwilliging van de aanvraag, het nader gehoor en de beschikking door dezelfde medewerker worden gedaan.

Zoals ik hierboven reeds heb aangegeven zijn er binnen de IND verschillende mogelijkheden voor collegiaal overleg en worden in veel gevallen alle onderdelen van het beslisproces niet door één medewerker gedaan. Echter, daar waar dit wel het geval is en de asielaanvraag wordt afgewezen, betekent dit niet dat per definitie sprake is van een onzorgvuldige besluitvorming vanwege een te subjectieve invulling. Indien de IND een asielaanvraag afwijst, dient dit immers gemotiveerd in het besluit weergegeven te worden en kan de vreemdeling hierop reageren met tussenkomst van zijn advocaat. Ook kan de vreemdeling beroep instellen tegen dit besluit. Dit besluit wordt in de regel door de juridische afdeling van de IND bekeken en indien sprake is van een onzorgvuldig (te subjectief) besluit kan dit ook worden ingetrokken. Indien sprake is van een inwilligend besluit geldt ook dat in de praktijk dat bij het gehoor en besluit vaak verschillende collega's worden betrokken.

Slotbeschouwing

De Inspectie heeft met dit rapport de kwetsbaarheden en dilemma's in het asielproces zichtbaar proberen te maken. Een belangrijke constatering is dat tijdsdruk het lastig kan maken om alle relevante informatie te verzamelen die nodig is om zorgvuldig te beslissen in de AA-procedure en dat hierdoor de kwaliteit in het geding kan komen. Hier doet zich tegelijk het dilemma voor dat onbeperkte tijd en menskracht niet beschikbaar zijn in het asielproces en zowel de IND als de vreemdeling ook belang hebben bij tijdige besluitvorming op asielaanvragen. De IND ziet in het rapport van de Inspectie dan ook een kans om naast de aanbevelingen en verbeteropdrachten die andere onderzoeken reeds naar voren hebben gebracht om verdere verbeteringen aan te brengen in het asielproces en hierover indien nodig in gesprek te gaan met eigenaar en opdrachtgever.

De beslissingen die de IND neemt hebben grote invloed op het persoonlijke leven van mensen. Daarom wil de IND bij de afwegingen die worden gemaakt en de beslissingen die worden genomen mensgericht,

betrouwbaar, rechtvaardig en professioneel handelen, zodat op aanvragen zorgvuldig, met goede argumenten en tijdig wordt beslist.
Het blijft onverminderd de prioriteit van zowel eigenaar als opdrachtgever als IND om samen te werken aan verbeteringen in het asiel beslisproces.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg