



Op herhaling: De beslissing centraal

MAR advies inzake compliance

**“De Maatschappelijke Adviesraad IND
is een onafhankelijke adviesraad die
de IND op haar strategische doelen
van gevraagd en ongevraagd advies
voorziet.”**

Datum 25 mei 2022
Status Definitief

Inleiding

De brede maatschappelijke discussie naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagenaffaire wordt, net als bij vele uitvoeringsorganisaties, ook binnen de IND gevoerd. De dilemma's rond de menselijke maat, de beperkte capaciteit, en het belang van rechtseenheid worden niet alleen intern gevoerd. De IND gaat de discussie aan met de ketenpartners en ook schuwt de IND de openbare discussie niet, zoals in het programma *Pointer* van 17 april jongstleden. In dit programma, waaraan de IND-leiding en enkele IND beslis-ambtenaren hebben meegewerkt, wordt gesproken over beslissingen van de IND die volgens advocaten te streng en soms onmenselijk waren. Ook het onderwerp van een geïnstitutionaliseerd wantrouwen wordt daarbij niet geschuwd. Het door de IND in de media uitspreken en ook erkennen van ervaren problematiek biedt ruimte om het interne en maatschappelijke debat hierover als organisatie aan te gaan en tevens zicht te bieden op werkelijke beperkingen en wenselijke oplossingsrichtingen.

Het is ook daarom dat de IND de zo genoemde 'buikpijndossiers' (dat zijn dossiers die –indien strikt volgens de wet- en regelgeving beoordeeld – een onevenredig nadelige en onwenselijke beoordelingsuitkomst betekenen voor de aanvrager) snel en adequaat onder de aandacht van meer seniormedewerkers en zo nodig van het MT te brengen. Daartoe is recent besloten tot het aantrekken van een compliance officer alsook het inrichten van het genoemde 'ventieloverleg'. Op deze manier wordt geborgd dat er binnen de organisatie voor medewerkers en managers een duidelijke route algemeen bekend wordt om casuïstiek te bespreken en daarbij te verkennen welke professionele ruimte er is om eventueel af te wijken van vast beleid. Ook biedt het de mogelijkheid steeds terugkerende dilemma's en patronen te onderkennen en daar op systemische wijze op te interveniëren. Beide initiatieven steunt de MAR van harte.

De vraagstelling aan de MAR weerspiegelt deze behoefte. Naast het verzoek aan de MAR is ook intern een gelijksoortige vraag uitgezet die geresulteerd heeft in het advies tot het instellen van het zogenoemde 'ventieloverleg'¹. Ook de Inspectie Justitie en Veiligheid heeft onderzoek² gedaan naar de wijze waarop de IND de Algemene Asielaanvraag behandelt. De resultaten van dat onderzoek, dat van juni 2020 tot juni 2021 heeft plaatsgevonden, werden 3 mei 2022 gepubliceerd. Zo heeft de IND van drie kanten een perspectief op het verbeteren van de procedure en de maatschappelijke discussie daarbij te incorporeren. De MAR verwijst ook, zoals uit de titel van dit advies moge blijken, nadrukkelijk op haar eerder uitgebrachte advies 'De Beslissing Centraal'³, waarvan de aanbevelingen niet alleen naadloos aansluiten bij dit advies, maar ook handvatten biedt om het advies van Inspectie te volgen.

¹ Het ventieloverleg heeft tot doel zaken, waarbij de uitkomst van de toepassing van de wet- en regelgeving niet goed uit te leggen is, te bespreken met een diverse afvaardiging vanuit de IND met het oog op het creëren van een betere uitkomst voor de aanvrager

² Tijd voor kwaliteit; een onderzoek naar de Algemene Asielprocedure, Inspectie Justitie en Veiligheid, 3 mei 2022

³ Advies Maatschappelijke Adviesraad 'de Beslissing Centraal' 31 maart 2020

Toelichting en vragen vanuit het managementteam IND

Aan de MAR is gevraagd te reflecteren op de door de IND ontwikkelde visie op compliance en meer specifiek zich te buigen over een tweetal vragen die daarmee samenhangen.

De visie van de IND op compliance is als volgt verwoord⁴.

'Om het vreemdelingenbeleid goed en gedragen uit te voeren moet de IND handelen in overeenstemming met de specifiek op de IND van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Maar ook moet de IND acht slaan op zachtere normen en waarden, die betekenis geven aan het Samen één IND en zorgen voor het maatschappelijk draagvlak. Denk aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, maatschappelijk gedragen integriteitsnormen - zoals de menselijke maat of dienstbaarheid - en de organisatiewaarden van de IND. Kortom, de IND moet compliant zijn. Compliance is meer dan een kwestie van het volgen van regels, beheersen van risico's of het inrichten van structuren. Niet alles wat mag, moeten we ook willen en soms schuurt wat moet, met de menselijke maat. Het gaat er niet alleen om wat we doen, maar ook om hoe we het doen. Compliance is vooral een kwestie van cultuur en gedrag.'

In een eerste verkennend gesprek tussen IND en MAR op 15 november 2021 werden de dilemma's tussen rechtszekerheid en de betekenis ervan binnen het werk van de IND enerzijds en de menselijke maat anderzijds uitgediept. Aanvragers moeten er op kunnen vertrouwen dat rechtszekerheid voorop staat en willekeur bij de beoordeling wordt bestreden. Tegelijkertijd is merkbaar dat er in de samenleving een bepaalde spanning heerst tussen datgene wat de samenleving wil en verwacht en de uitvoering van het primaire proces door uitvoeringsorganisaties. De IND verwijst daarbij naar het reflectierapport van de Raad van State 'Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken'⁵. De IND hecht er aan te acteren vanuit de bedoeling van het werk waarbij de vraag voorop staat: doen we het goede?

⁴ uit 'visie op compliance'

⁵ Zie 'Lessen uit de kinderopvangtoeslagenaffaire, reflectierapport van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, november 2021

Dit heeft geleid tot de volgende vraagstelling

Welke spanning neemt u vanuit uw perspectief op de IND waar in relatie tot de lessen uit de kinderopvangtoeslagenaffaire en zou de MAR vanuit maatschappelijk oogpunt op deze spanning kunnen reflecteren?

Wat zou dat kunnen of moeten betekenen voor de compliance functie, gegeven de visie op deze functie

Met betrekking tot de visie op deze functie is in 'Visie op compliance' onder meer het volgende opgemerkt.

'Bij het realiseren van de doelen werkt de compliance officer samen met de organisatie om ervoor te zorgen dat de wettelijke taak op een effectieve, juridisch houdbare, integere en politiek en maatschappelijk gedragen wijze wordt uitgevoerd. De compliance officer stelt daartoe kaders, zorgt voor bewustwording, adviseert en monitort.'

Tijdens het gesprek op 15 november 2021 is de volgende toelichting gegeven op deze functie.

'De compliance-officer is een gids, waakhond en ambassadeur die voortdurend input geeft ten aanzien van de organisatie-integriteit. Hij of zij gaat het goede gesprek in de organisatie aan met bijvoorbeeld collega leidinggevenden en zorgt ervoor dat de ethische kant van ons werk tijdig geagendeerd wordt'.

Werkwijze MAR

Om op deze vragen in te kunnen gaan heeft de MAR kennisgenomen van de eerdergenoemde 'visie op compliance'. Daarnaast is op 15 november 2021 door onder meer de directeur Juridische Zaken een toelichting gegeven op de visie op compliance en is de vraagstelling nader toegelicht. In haar vergadering van 24 januari 2022 heeft de MAR zich verder gebogen over de vraagstelling en in maart 2022 is zij in gesprek gegaan met een afvaardiging van de IND en enkele externe deskundigen op dit onderwerp, waaronder twee rechters die deels betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het reflectierapport. Tot slot is in april 2022 gesproken met een IND collega die aan de wieg heeft gestaan van het zogenaamde 'ventieloverleg'⁶.

Advies

Het advies van de MAR luidt samengevat als volgt.

- Richt de functie van de compliance officer zodanig in dat er voldoende connectie is met de uitvoering

⁶ Het ventieloverleg heeft tot doel zaken, waarbij de uitkomst van de toepassing van de wet- en regelgeving niet goed uit te leggen is, te bespreken met een diverse afvaardiging vanuit de IND met het oog op het creëren van een betere uitkomst voor de aanvrager

- Blijf investeren in permanente educatie en intervisie zoals eerder aangegeven in advies 'de Beslissing Centraal'
- Verhef het gehoor tot de belangrijkste processtap in het (asiel)proces. Introduceer gehoor-intervisie en borg een open houding
- Zorg ervoor dat *alle* medewerkers van de IND sensitief zijn of worden in het onderkennen van buikpijndossiers
- Onderzoek of het uitvoeren van verschillende processtappen (zoals horen & beslissen enerzijds en schrijven en pleiten anderzijds) door één ambtenaar de sensitiviteit voor buikpijndossiers vergroot

Toelichting op het advies

Compliance officer en ventieloverleg

De MAR onderschrijft het interne advies tot het instellen van het 'ventieloverleg' en ziet dit als een belangrijke stap in het ontsluiten van een duidelijke route om buikpijndossiers onder de aandacht te brengen. De MAR wijst erop dat reeds bestaande 'piepsystemen' daarbij ook moeten worden bekeken.

Met betrekking tot de invulling van de rol van de compliance officer - vraag twee van het gevraagde advies – wil de MAR de IND meegeven de rol van deze functionaris op zodanige wijze in te richten dat er voldoende connectie is met de uitvoering. Het is immers in de (beslis)praktijk van alle dag dat dilemma's in de uitvoering zich voordoen. Door de huidige gewenste positionering, namelijk bij voorkeur een Tactisch Manager en gesprekspartner voor het MT IND, blijft deze mogelijk te veel op afstand.

Het inrichten van een duidelijke route voor het onder de aandacht brengen van buikpijndossiers is een belangrijke en noodzakelijke weg om te bewandelen maar garandeert nog niet dat de bedoelde dossiers onder de aandacht komen van diegene die hiervan op de hoogte moet zijn. De grootste uitdaging voor de IND ziet de MAR dan ook vooral gelegen liggen in de wijze waarop geborgd kan worden dat in beginsel alle buikpijndossiers boven tafel kunnen komen. Hiervoor is meer nodig dan een duidelijke route in de vorm van een compliance officer of een ventieloverleg.

Er moet worden ingezet om alle medewerkers binnen de IND sensitief te doen zijn in het herkennen en onderkennen van deze buikpijndossiers.

Op herhaling: De Beslissing Centraal

In het in 2020 uitgebrachte advies 'de Beslissing Centraal' is aangegeven dat binnen beslistteams grotendeels onbekend blijft op welke wijze de aanvraag wordt beoordeeld door welke hoor-beslisambtenaar. Er wordt in hoge mate vertrouwd op de professionaliteit en integriteit van de professionals in de uitvoering. Ook bij de toelichting op onderhavige adviesaanvraag wordt dit door de directeur Juridische Zaken benadrukt. Het wordt niet betwist dat dit op zichzelf een goed uitgangspunt is. Het

gaat echter niet alleen om professionaliteit en integriteit. Het gaat ook om sensitiviteit en daadwerkelijke uitvoering. Het valt op dat eenmaal opgeleide en tekenbevoegde medewerkers in hoge mate verondersteld worden hun werk solistisch uit te voeren. Of collegiale feedback wordt gevraagd, hangt veelal af van een eigen behoefte en eigen initiatief⁷. Ook weten leidinggevendenden in de meeste gevallen niet of althans niet precies hoe hun medewerkers beslissen en of ze bijvoorbeeld in verhouding vaak afwijzen of inwilligen. Hier is geen structureel zicht op⁸. Dat zou er wel moeten zijn, omdat daaruit het gesprek over sensitiviteit kan en moet ontstaan.

Het belang van het gehoor & kwaliteit bij de start van het proces

Een kwalitatief goed (nader) gehoor is van cruciaal belang voor de juiste toetsing; in het gehoor worden immers de feiten, omstandigheden en de context naar voren gebracht die aan toetsing onderhevig zijn. Hoe beter de start van het proces en hoe beter het gehoor, hoe beter het begrip en hoe beter de beoordeling. En juist bij deze belangrijke fase in het beoordelingsproces ontbreekt continue training, feedback of intervisie. Eenmaal hoorbevoegd, wordt geen noodzaak meer gevoeld op regelmatige basis professionele feedback te organiseren om op het ambacht van het uitvoeren van het gehoor scherp te blijven en te kunnen verbeteren. De MAR pleit dan ook voor het introduceren van een vorm van professionele gehoor-intervisie. Dit borgt het verbeteren van de kwaliteit van het gehoor waarbij de MAR benadrukt dat het voor de kwaliteit van het gehoor van belang is altijd met een open, onbevangen en nieuwsgierige blik de aanvrager tegemoet te treden waardoor ruimte ontstaat voor begrip voor de bredere context van de aangedragen feiten en omstandigheden van de aanvrager.

Horen en beslissen bij één ambtenaar

Zoals hiervoor aangegeven is het de grootste uitdaging voor de IND om zoveel mogelijk zogenoemde buikpijndossiers boven tafel te krijgen. Dit veronderstelt dat ambtenaren de sensitiviteit hebben om dat sterke gevoel van ongemak te herkennen en onderkennen. Alleen dan fungeert een ingerichte routing naar behoren. Dit kan naar de visie van de MAR bereikt worden door voldoende tijd en aandacht voor de beoordeling van zaken te organiseren alsook permanente educatie en intervisie⁹. Investerings in een goede start van het beoordelingsproces, zal op termijn renderen in de kwaliteit en efficiëntie van het proces.

Daarnaast valt op dat – om valide redenen als effectief en efficiënt werken en logistiek¹⁰ – het horen en beslissen en het schrijven van verweer en de zaak bepleiten bij de Rechtbank, veelal door verschillende ambtenaren wordt uitgevoerd. Dit kan een voordeel zijn vanwege het zogenaamde vierogenprincipe. Evengoed kan het ervoor zorgen dat kennis en begrip voor de aanvrager en diens motieven gefragmenteerd raken, juist door de

⁷ Uitgezonderd de collegiale toets op de inwilligende beschikking bij asiel

⁸ Zie pag 2 en 3 van 'de Beslissing Centraal' (tevens als bijlage bij dit advies gevoegd)

⁹ Intervisie georganiseerd als intercollegiale feedback en gericht op professionele aanscherping met als uitkomst kwaliteitsverbetering van stappen in het beoordelingsproces

¹⁰ Door de wijze waarop bijvoorbeeld de Algemene Asielprocedure binnen de werksoort Asiel is ingericht, is het praktisch niet altijd mogelijk dezelfde ambtenaar te laten horen en beslissen in dezelfde zaak. Ook parttime werken en verlof maakt dit deels onmogelijk.

vele overdrachtsmomenten en het uit elkaar trekken van horen en beslissen. Door zoveel mogelijk stappen in het proces – bij voorkeur het gehoor en de beslissing – bij één ambtenaar te beleggen is de kans in de visie van de MAR groter dat schrijnende uitkomsten van de toepassing van wet- en regelgeving eerder worden onderkend.

Bovenstaande impliceert overigens niet dat de uitkomst van een beoordelingsproces niet alsnog door een andere ambtenaar collegiaal getoetst kan worden (vierogenprincipe).

Het is aan te raden te onderzoeken of de hiervoor veronderstelde samenhang klopt. De MAR heeft uiteraard kennisgenomen van het advies van de Inspectie alsmede het eerdere advies van de ACVZ, die beide concluderen dat het verdelen van de verantwoordelijkheid voor de beslissing zou leiden tot een beter besluit. De MAR wil deze uitkomst niet op voorhand betwisten maar handhaaft evengoed haar advies om te onderzoeken of de verantwoordelijkheid voor de beslissing te leggen bij één ambtenaar de sensitiviteit voor buikpijndossiers vergroot. Cruciaal hierbij is te zorgen dat er structureel inzicht bestaat in de wijze van beslissen van de medewerkers.

Indien -zoals in de visie staat omschreven- compliance een kwestie is van cultuur en gedrag, biedt dat voor de meeste gevallen genoeg ruimte voor de menselijke maat. Door te luisteren naar het onderbuikgevoel, elkaar op te zoeken en te bevragen, door een open houding richting de aanvrager te hebben, zal er écht en volledig begrip voor diens zaak ontstaan.

Leden Maatschappelijk adviesraad:

C.E. Dettmeijer-Vermeulen, voorzitter

P. van den Boomgaard

A. Ellian

A. Heeringa

F. Landmeter

M. Spier