

‘De beslissing centraal’

31 maart 2020

Geachte leden van het managementteam IND,

Het land is tot stilstand gekomen. Het coronavirus beheerst het maatschappelijk leven. Beslissingen zijn genomen om het horen van asielzoekers op te schorten en klantcontact bij de loketten tot een minimum te beperken. De bescherming van de gezondheid staat voorop. Toch gaan ook gewone dingen door en heeft de MAR de vragen met betrekking tot jaardoel drie bestudeerd en het advies ter zake ligt voor u. Die vragen gaan in belangrijke mate over integriteit en morele fitheid. Vanuit dat perspectief kan niet onvermeld blijven dat de IND begin maart van dit jaar zwaar onder vuur lag. Met name het oplopen van de verbeurde dwangsommen tot astronomische bedragen als gevolg van de achterstand in asielbeslissingen en de politieke verontwaardiging daarover trokken een zware wissel.

Bij de beantwoording van de vragen vormt de tekst van jaardoel drie het uitgangspunt, alsmede de beschrijving van dit jaardoel in het jaarplan 2020. De MAR heeft twee vergaderingen (13 januari en 16 maart 2020) besteed aan dit jaardoel en heeft op 6 februari 2020 een werkbezoek gebracht aan de locatie Den Bosch en daar gesproken met medewerkers van diverse directies binnen de IND waarbij de vraag, hoe medewerkers het onderwerp ‘moreel fit’ ervaren, centraal stond. Voorafgaand aan beide vergaderingen is door verschillende leden van het MT IND aan de MAR een toelichting gegeven op het jaardoel. Ook zijn enkele stukken zoals het meerjarenplan integriteit waaraan de IND momenteel werkt en recente medewerkers tevredenheidsonderzoeken toegelicht. De MAR heeft bij de beantwoording van de vragen ook het proefschrift ‘Zoeken naar Zekerheid’ van dr.R.W.J. Severijns betrokken¹. Zijn onderzoek gaat specifiek over de hoor- en beslismedewerkers en de wijze waarop zij tot hun beslissing komen in asielzaken. De MAR betreft de resultaten van dit onderzoek met name bij de advisering over de aanpak van werkdruk en herstelbehoefte.

Jaardoel drie luidt:

De IND is een moreel fitte organisatie waarbinnen een open en veilig werkklimaat bestaat en waar voldoende ruimte geboden wordt voor tegenspraak. Waarin met elkaar het gesprek gevoerd kan worden over de morele en ethische kant van ons werk en de spanningen die dit soms met zich meebrengt.

Door het MT IND zijn in dit kader de volgende vragen aan de MAR voorgelegd:

1. *Wat maakt volgens de maatschappij (burger, klant) de IND (medewerker) integer/moreel fit?*
2. *Hoe kunnen we als organisatie uitstralen dat we ons werk integer uitvoeren?*
3. *De IND heeft in het verleden te maken gehad met klokkenluidersmeldingen en grote integriteitszaken. Deze hebben veel aandacht gehad in de media. Dit heeft grote impact op de organisatie en betrokken medewerkers. Heeft de MAR advies omtrent klokkenluidersmeldingen zowel voor interne als externe communicatie?*

¹ Ralph Severijns, *Zoeken naar zekerheid*, proefschrift oktober 2019. Het onderzoek betreft een analyse van de zekerheden en onzekerheden waarmee IND-medewerkers te maken krijgen bij het beslissen op asielaanvragen, en hoe zij hiermee omgaan. Via INDialy te vinden: <https://nieuws.indaily.intern.ind.nl/Documents/Ralph%20Severijns%20Zoeken%20naar%20Zekerheid'.pdf#search=ralph%20Severijns>

4. *In het jaardoel koppelen we integriteit aan veiligheid. De door medewerkers ervaren veiligheid kan onder druk komen te staan door het beeld in de samenleving over het werk van de IND. In de huidige praktijk is intern communiceren, ook extern communiceren. In het afgelopen jaar zijn namen van medewerkers ongewild in de media opgedoken. Heeft de MAR advies omtrent de samenhang tussen integriteit en de door medewerkers ervaren veiligheid?*

ADVIEZEN:

- Bestudeer de bevindingen en adviezen uit het onderzoek van Severijns en neem deze ter harte. Gebruik de daarin beschreven inzichten in de wijze van totstandkoming van de beslissing bij de aanpak van werkdruk en herstelbehoefte.
- Zorg voor transparantie over de totstandkoming van de beslissing. Betrek ketenpartners bij het gesprek over dilemma's; dit kan het perspectief verruimen.
- Zorg voor permanente educatie en intervisie.
- Zorg voor een systeem van mobiliteit van de medewerkers.
- Onderzoek waarom intern communiceren gelijk staat aan extern communiceren en betrek daarbij de vraag of medewerkers zich voldoende gehoord voelen.
- Zorg dat de medewerker het gevoel heeft dat de leiding staat voor de medewerker, intern en extern. Van belang daarbij is dat het beeld over de IND in de samenleving vanuit de IND zelf voldoende wordt uitgelegd, geduid en zo nodig gecorrigeerd.

Hieronder volgt de onderbouwing van de adviezen en de beantwoording van de gestelde vragen.

Integriteit

De eerste vraag bestaat in feite uit meerdere vragen. Integer is niet hetzelfde als moreel fit, maar wel een onderdeel daarvan, net als een gevoel van sociale veiligheid en werkdruk. Of integriteit en morele fitheid zichtbaar zijn in de ogen van de maatschappij is een ander vraagstuk dan *of* en *hoe* deze binnen de organisatie worden ervaren. Hoewel in de tekst van jaardoel drie integriteit niet wordt genoemd is het blijkens de bijgevoegde stukken een belangrijk aspect van morele fitheid. Integriteit heeft te maken met professionele integriteit, de integriteit die van elke ambtenaar wordt verwacht. Hoewel de IND-medewerker niet dezelfde is als de medewerker die de beslissing in asielzaken neemt vereenzelvigd de maatschappij deze twee medewerkers. De MAR denkt dat de maatschappij de IND-medewerker integer acht als het besluit (zowel in asiel als regulier) integer wordt genomen. De integriteit van de IND wordt beoordeeld aan de hand van de besluiten van de medewerker.

De integere beslissing

Hoe kenmerkt zich die weg of route in het denkwerk van de IND-medewerker alvorens een besluit wordt genomen? Besluiten die voor de individuele aanvrager verstrekende gevolgen hebben. Weten managers en medewerkers dat van elkaar? Is het onderwerp van gesprek? Het viel de MAR op dat op deze vraag eigenlijk geen antwoord kon worden geformuleerd. Zo is het onbekend of er, bijvoorbeeld bij operationeel managers, enig zicht is op de aard en wijze waarop de individuele teamleden tot hun weging en besluit komen. Ook ontbreekt het zicht per medewerker op de verhouding afwijzingen en inwilligingen. Weliswaar biedt het Indigo systeem daartoe mogelijkheden, deze worden evenwel onvoldoende benut. Bij het werkbezoek in Den Bosch was het centrale thema de integriteit van de beslissing en hoe die het beste te waarborgen in een klimaat waar grote druk op snelheid wordt gevoeld, een continue stroom van nieuwe hoor- en beslismedewerkers moet worden

opgeleid, en de werkdruk hoog is². Ook de wijzigingen in beleid die nopen tot een nieuwe uitvoeringspraktijk, leiden tot onzekerheid en verhogen de ervaren werkdruk.

Eind vorig jaar promoveerde dr.R.W.J. Severijns op een onderzoek naar de vaststelling van feiten door hoor- en beslismedewerkers van de IND. Zijn onderzoek geeft een belangrijke en wetenschappelijke inkijk in de wijze waarop de asielbeslissing tot stand komt, welke dilemma's de medewerker hierbij ondervindt en hoe deze dilemma's geduid en gecategoriseerd kunnen worden. Beslismedewerkers hebben nagenoeg allemaal dezelfde taakopvatting: informatie verzamelen en toetsen aan het beleid (p.119). Zij maken zich zorgen over de implementatie van nieuw beleid. Het kost immers tijd voordat er weer een duidelijke uitvoeringspraktijk ontstaat, aangezien de instructies die IND-medewerkers ontvangen bij een wijziging van beleid ruimte laten die zij in de praktijk moeten invullen (p.268). Severijns bevindingen gaan over 'de integere beslissing' en uit zijn onderzoek blijkt dat de medewerker *dat* de essentie van zijn/haar werk vindt. De resultaten van zijn onderzoek raken de kern van het beslissen in zaken waarin harde feiten vaak ontbreken en benoemen de verschillende soorten onzekerheden die dat met zich mee brengt. Daarmee kan de bron van gevoelde werkdruk gevonden en aangepakt worden. Dat maakt dat dit onderzoek meer diepgang heeft dan een medewerkers tevredenheidsonderzoek kan hebben.

Moreel fit

Moreel fit is een breder (container) begrip dan integer maar omvat dit wel. De wijze waarop medewerkers naar het begrip moreel fit kijken, bleek tijdens het werkbezoek in Den Bosch. Daarbij passeerden verschillende definities voor verschillende medewerkers de revue:

- 'moreel fit is voor mij: ik neem eigen regie zodat ik er zelf voor kan zorgen dat ik integer kan handelen'
- 'moreel fit is dat je met de juiste bedoeling je werk kan doen; als de ruimte ontbreekt dan lekt er morele fitheid weg'
- 'moreel fit is ook opkomen voor wat we goed doen als IND'
- 'moreel fit is ook voldoende rustmomenten'³
- 'er is teveel accent op kwantiteit, minder op kwaliteit'

Uit de gesprekken bleek een grote loyaliteit aan de organisatie en een grote betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor het nemen van de juiste beslissing. Opvallend daarbij was dat men zich vooral zorgen maakte over het feit dat een inwilligende beslissing niet werd getoetst, zulks in tegenstelling tot een afwijzing waar over het algemeen de rechter ook nog naar kijkt. Ook mist men de mogelijkheid van tegenwicht ten opzichte van de invloed van de politiek waarbij soms op detailniveau het toetsingskader van de beslismedewerker wordt beïnvloed.

Opleiding

Een moreel fitte medewerker voelt zich uitgerust voor zijn taak. Dat betekent goed opgeleid en een systeem van continue educatie. Dat betekent ook oog voor vastgeroeste patronen. Daar waar medewerkers lange tijd hetzelfde werk doen bestaat het gevaar dat zich een patroon aftekent van beslissers die 'goedgelovig' zijn versus de 'sceptici'. Dat is een beeld dat ook terugkomt in het onderzoek van Severijns. De primaire opleiding tot taakvolwassen medewerker is niet vrijblijvend en gedurende de opleiding is er ruimte voor het bespreken van dilemma's en feedback. Een vorm van *education permanente* is niet verplicht; dan wel wordt als onverplicht ervaren. De collegiale toets (CT) is evenmin verplicht en staat bij hoge werkdruk onder druk. Er wordt wel 'gespard' over te nemen beslissingen en dilemma's en dat is goed. Niettemin ontbreekt een ingebed en verplicht systeem van intervisie. Intervisie is ruimer dan de collegiale toets en kan ook inzicht geven in

² Zie ook de resultaten van het meest recente medewerkers tevredenheidsonderzoek waaruit blijkt dat de herstelbehoefte groot is. Zie pag 9 en 10 van de samenvatting.

³ Zie voetnoot 2.

ingesloten patronen *tijdens* het gehoor. Dit verwondert nu veel werk solistisch wordt uitgevoerd en verstrekkende gevolgen heeft voor klanten en de maatschappij. Voor een moreel fitte organisatie zijn permanente educatie en intervisie een voorwaarde.

Mobiliteit

Veel medewerkers zitten lang op dezelfde plek. Dit is goed voor de continuïteit en kwaliteit van kennis en ervaring. Niettemin is interne mobiliteit verstandig en voorkomt dit dat een medewerker tientallen jaren achtereen voor één en dezelfde beslisdirectie en werksoort actief is. Naar het oordeel van de MAR hoort mobiliteit bij een moreel fitte organisatie en zou het MT IND er goed aandoen een systeem van niet vrijblijvende mobiliteit te onderzoeken. Mobiliteit bij het (hogere) management is ingeburgerd. Dan verbaast het dat de noodzaak hiertoe niet wordt gezien bij medewerkers die zulke belangrijke beslissingen nemen.

De uitstraling

Aan het onderwerp van de tweede vraag, hoe kunnen we als organisatie uitstralen dat we ons werk integer uitvoeren, heeft de MAR reeds in haar advies 'Beter bekend' een passage gewijd (*Wees kwetsbaar en transparant*). Het kernbegrip in die advisering is transparantie. De noodzaak tot transparantie over de totstandkoming van de asielbeslissing komt ook terug in het proefschrift van Severijns. Uiteraard volgt de uitstraling de interne werkelijkheid.

Veiligheid

Het laatste medewerkers tevredenheidsonderzoek liet een positieve score zien op sociale veiligheid. Volgens dit onderzoek voelen medewerkers zich vrij om zichzelf te zijn en feedback te geven aan collega's. Ook het tegenspraak bieden binnen de IND als organisatie scoort voldoende (een 6.5). Het streven van het MT is om deze score te verbeteren. Bij het werkbezoek in Den Bosch klonk een wat ander geluid. Men voelt zich wel veilig maar onvoldoende gehoord en de tegenspraak verstomt omdat er geen adequate opvolging is. En heel soms stapt er dan iemand naar de pers. Dit raakt de vraag ten aanzien van de klokkenluider, en ook vraag 4 waar veiligheid en integriteit worden verbonden. De premisse in die vraagstelling is dat intern communiceren ook extern communiceren is. Maar is dat zo en moet dat zo zijn? *Wie* ziet lekken als normaal? Doen medewerkers dat wellicht om aandacht te krijgen voor een (knel)punt of integriteitskwestie welke al vaker is aangekaart maar waarop niet adequaat is geacteerd? Luistert de IND goed genoeg of komen signalen niet goed genoeg door? In hoeverre is het gemis in continuïteit in zowel de ambtelijke als de politieke top hier debet aan? Voelen de medewerkers zich in de uitvoering van hun werk voldoende gesteund door de ambtelijke top? Het lijkt verstandig te onderzoeken waarom intern communiceren gelijk staat aan extern communiceren en daarbij de vraag te betrekken of medewerkers zich voldoende gehoord voelen. Het MT maakt zich blijkens de vaagstelling ook zorgen dat de veiligheid die medewerkers ervaren onder druk kan komen te staan door het beeld in de samenleving over het werk van de IND. Die indruk kreeg de MAR geenszins in Den Bosch. Het gaat niet om het beeld in de samenleving maar over de mate waarin dat beeld vanuit de IND zelf voldoende wordt uitgelegd, geduid en zo nodig gecorrigeerd. Hierover heeft de MAR in haar advies 'Beter bekend' duidelijk geadviseerd.

Klokkenluider

De IND heeft een grote maatschappelijke en politieke relevantie en is zeer media gevoelig. Het is begrijpelijk dat voor de medewerkers een klokkenluidersmelding grote impact heeft en ook gevoelens van onveiligheid met zich brengt. Niettemin heeft de melding geleid tot relevante verbeteringen. Er kwamen extra middelen beschikbaar voor de verbetering van de dienstverlening. Uit de interviews blijkt dat de ingezette beweging zonder de klokkenluidersmelding niet tot stand was gekomen. De "schok" van de klokkenluidersmelding werd nodig geacht om gericht de weg naar

verbetering van de dienstverlening in te slaan⁴. Uit het door de IND ingestelde onderzoek blijkt dat de IND niet goed genoeg heeft gereageerd op de melding. De betrokken leden van het MT IND hebben zich onvoldoende verdiept in de positie van de klokkenluider. Ze hadden bovendien onvoldoende oog voor de dynamiek die de melding, het onderzoek zelf en de bekendmaking van de onderzoeksresultaten in de relatie tussen melder en leidinggevendenden te weeg brachten. Daardoor zijn ook de overige direct betrokken leidinggevendenden onvoldoende begeleid bij de omgang met de melding en bij de uitkomsten van het onderzoek.

De MAR constateert dat het rapport van de commissie Ruys voldoende aanknopingspunten biedt voor het MT IND om de gevolgen van een klokkenluidersmelding in de toekomst beter te begeleiden en de impact voor de organisatie te minimaliseren. Tegelijkertijd constateert de MAR dat voor een organisatie als de IND het ook positief te duiden is dat dit de eerste melding in het 25- jarig bestaan van de IND is. De opmerkingen van MAR ten aanzien van veiligheid en tegenspraak kunnen het MT IND helpen in het vervolg een melding voor te zijn.

Medewerkerstevredenheid

De medewerkers zijn het kapitaal van de IND. Het is belangrijk met enige regelmaat te onderzoeken hoe het staat met de medewerker. Het is voor het MT IND een goed meetinstrument. Maar niet meer dan dat; het geeft geen gedifferentieerd inzicht in de achtergronden van het gemeten resultaat. Over het algemeen volgen op de uitkomsten van een dergelijk onderzoek medewerkerssessies met een begeleider, waarbij manager en team een en ander nog eens dunnetjes over kunnen doen en bekijken welke verbeteringen aan de orde zijn. Als het gaat om werkdruk en herstelbehoefte, beide onvoldoende, ligt er in het eerder besproken proefschrift van Severijns een betere handleiding voor verbetering. De MAR adviseert het MT IND bij de aanpak van werkdruk en herstelbehoefte het onderzoek van Severijns te gebruiken en hem uit te nodigen voor een toelichting. Aan de medewerkers kan deze keuze worden gecommuniceerd. Die aspecten die goed gaan hoeven dan wellicht niet in tijdrovende sessies te worden besproken. Ook dit moet uiteraard worden gecommuniceerd.

Van tegenspraak naar dialoog

Uit alle rapporten over de IND komt de medewerker als betrokken, loyaal, meedenkend en verantwoordelijk naar voren. In dat kader is het wellicht verstandig om niet te wachten op tegenspraak van die medewerker, maar in een eerder stadium de dialoog aan te gaan met de medewerker. Geef de medewerker het gevoel dat hij/zij gehoord wordt. En daarbij gaat het niet alleen om de individuele medewerker richting het management, maar ook om de collectieve medewerker richting de maatschappij. Geef de uitvoering een stem.

Hoogachtend,

Leden Maatschappelijk adviesraad:

C.E. Dettmeijer-Vermeulen, voorzitter

P. van den Boomgaard

A. Ellian

A. Heeringa

F. Landmeter

M. Spier

⁴ Rapport onderzoek afhandeling klokkenluidersmelding (commissie Ruys). Via INDaily:
<https://nieuws.indaily.intern.ind.nl/Documents/rapport%20onderzoek%20afhandeling%20klokkenluidersmelding.pdf>