

Duurzame Duidelijkheid

14 september 2020

Advies van de Maatschappelijke Adviesraad aan het MT IND ten aanzien van Jaardoel Eén.

Jaardoel Eén: De IND geeft de klant zo snel mogelijk duidelijkheid over zijn aanvraag

ADVIES

- Maak, intern en extern, duidelijk dat Jaardoel Eén niet alleen efficiëntie betreft maar ook kwaliteit.
- Zorg dat de financieringssystematiek zodanig is en blijft dat de IND bij wisselende instroom voldoende kwaliteit en capaciteit in kan zetten om zorgvuldig en snel te handelen.
- Betrek de klant, de advocatuur, Vluchtelingenwerk Nederland en tolken bij de ontwikkeling en evaluatie van gehoorinnovaties. Laat de leidraad zijn dat gehoord worden een recht van de vreemdeling is.
- Monitor het effect van gehoorinnovaties, en maak daarbij gebruik van een onafhankelijke instantie; betrek hierbij alle deelnemers.
- Ontsluit en borg het gebruikmaken van best practices.
- Onderzoek of een andere insteek voor de inhoud van het gehoor zorgvuldigheid en snelheid positief zouden kunnen beïnvloeden. Betrek hierbij onderzoek van Van Veldhuizen et al.
- Zorg voor duurzaamheid in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid.

De MAR hanteert bij zijn advies drie kernthema's: kwaliteit, innovatie en duurzaamheid.

Inleiding

De politieke druk naar aanleiding van het oplopen van opgelegde dwangsommen, het instellen van een Taskforce die de achterstand wegwerkt alsmede de teruggelopen instroom als gevolg van Covid-19 bieden de IND kansen om te innoveren. Jaardoel Eén vertegenwoordigt de essentie van het werk van de IND. Het realiseren van dit doel moet duurzaam zijn.

De aan het jaardoel verbonden KPI's betreffen het beslissen binnen de wettelijke termijn.¹ De tekst van het jaardoel ziet op snelheid. Het jaardoel betreft zo de tijdspanne, niet de inhoud. Dit is een gemis dat deels zou kunnen worden opgelost door de kwaliteit te relateren aan de mate waarin de beslissing in beroep standhoudt.

¹ De KPI's zijn nodeloos ingewikkeld geformuleerd. Als de IND bedoeld heeft om de wettelijke termijn te verkorten is dat niet duidelijk.

De door het MT IND gestelde vragen betreffen in belangrijke mate het horen van de vreemdeling. ‘Horen’ is voor de IND de manier om informatie te verkrijgen over het voorliggende verzoek. Het streven om dit zo efficiënt mogelijk te doen is terecht. Echter ‘gehoord worden’ is het recht van de vreemdeling om zijn verzoek te onderbouwen en dit recht prevaleert.² Het valt op dat bij de toelichting en de vragen niet dit recht centraal staat maar de efficiëntie. De vragen betreffen innovaties in de *vorm* waarin gehoord kan worden, niet innovaties ten aanzien van de *inhoud* van het gehoor. Het onderzoek dat voorhanden is met betrekking tot de inhoud van de vraagstelling in asielzaken zou gebruikt kunnen en moeten worden om ook op dit punt te innoveren.³

Als de duidelijkheid voor de klant negatief uitpakt dan begint, met name in asielzaken, dikwijls een traject waarop de IND veel minder invloed heeft. Ook voor Naturalisatie is de IND deels afhankelijk van de gemeente om de termijnen te halen. Er zijn meerdere onzekere factoren die van invloed zijn op de mogelijkheid voor de IND om Jaardoel Eén te halen. De onvoorspelbaarheid van de instroom in combinatie met de tot voor kort gehanteerde financieringsstructuur hebben een negatief effect op de haalbaarheid van dit jaardoel.

Voor de totstandkoming van dit advies vormt de tekst van Jaardoel Eén samen met de beschrijving van dit jaardoel in het jaarplan 2020 het uitgangspunt. In zijn vergaderingen van 11 mei en 13 juli 2020 heeft de MAR aandacht besteed aan Jaardoel Eén. Voorafgaand aan de vergadering van 13 juli heeft een digitaal werkbezoek plaatsgevonden aan IND-medewerkers belast met asiel. Bij deze gelegenheid is met 13 medewerkers over Jaardoel Eén en over innovaties met betrekking tot het asielgehoor gesproken. Directeur Asiel & Bescherming en trekker van Jaardoel Eén, heeft het jaardoel en de gestelde vragen toegelicht. De voorzitter van de MAR heeft met het plaatsvervangend Hoofd IND gesproken over de opdracht aan de TaskForce en de pilot ‘schriftelijk horen’. De afdeling Innovatie en Standaardisatie heeft enkele vragen van de MAR over telehoren beantwoord. Ook is een overzicht van doorlooptijden van verschillende werksoorten binnen de IND aan de MAR verstrekt. Tot slot zijn bij het advies betrokken: de Rapportage Evaluatie Telehoren dd 25 juni 2020 en de Rapportage Evaluatie Telehoren via thuishoren dd 9 juli 2020; het proefschrift van Van Veldhuizen; enige publicaties met betrekking tot rol en functie van horen in het bestuursrecht en asielprocedures⁴ en een recent opiniestuk van Geuijen en Nazarski in de Volkskrant.⁵

² De hoorplicht in de Awb: EU-recht proof? Een onderzoek naar de verenigbaarheid van het Nederlandse hoorrecht in de Algemene Wet Bestuursrecht met het Unierechtelijke verdedigingsbeginsel, Eline van Slijpe, januari 2020.

³ *Where I come from and how I got here: Assessing credibility in asylum cases*, Proefschrift T.S. van Veldhuizen.

⁴ Van Slijpe; van Veldhuizen, T. S., Horselenberg, R., Landström, S., Granhag, P. A., and van Koppen, P. J. Interviewing asylum seekers: A vignette study on the questions asked to assess credibility of claims about origin and persecution, *J Investig Psych Offender Profil.* 2017;14:3–22. doi: 10.1002/jip.1472; Effectief horen in asielzaken: niet inperken maar uit laten weiden, van Veldhuizen, T., 2017, *Journaal Vreemdelingenrecht*.16, p. 48-58; Tanja S. van Veldhuizen, Rachel P. A. E. Maas, Robert Horselenberg & Peter J. van Koppen (2017): Establishing Origin: Analysing the Questions Asked in Asylum Interviews, *Psychiatry, Psychology and Law*, DOI:10.1080/13218719.2017.1376607;.

⁵ Eduard Nazarski en Karin Geuijen, Volkskrant 13 augustus 2020.

Toelichting en vragen vanuit het MT IND

Jaardoel 1 is, gelet op de huidige ontwikkelingen, de Coronamaatregelen en de grote hoeveelheid werk c.q. aanvragen, een grote uitdaging voor de IND. Er is veel (politiek) belang bij snel handelen en liefst doen we dit tegen geringe kosten. Tegelijkertijd willen we óók zorgvuldig kunnen blijven handelen richting de klant en aanvrager. Dit alles noopt tot bijvoorbeeld alternatieve vormen van horen, die mogelijk structureel kunnen zorgen voor meer snelheid en dat raakt (mogelijk) ook een spanningsveld. Een voorbeeld daarvan doet zich voor bij telehoren. Het kan een goede manier zijn om onder de huidige beperkingen in klantcontact toch voortgang te houden op de behandeling de (asiel) aanvraag. Aan de andere kant is, vooral het nader gehoor, één van de belangrijkste momenten in een aanvraag en is het misschien de vraag of de zorgvuldigheid voldoende geborgd is in de setting van telehoren.

Vragen:

1. *Hoe kunnen we snel én zorgvuldig handelen richting de klant?*
2. *Zijn telehoren en schriftelijk horen (schriftelijk horen is in ontwikkeling binnen de Taskforce) daarvan goede voorbeelden?*
3. *Overleven deze twee innovaties de Coronacrisis? Zijn het blijvers in het werkveld van de IND omdat de effectiviteit en efficiency toeneemt en de zorgvuldigheid blijvend wordt nageleefd? Of leidt het verlies van het fysieke contact tot verlies van zorgvuldigheid en kwaliteit, een verlies dat niet opweegt tegen de voordelen?*
4. *Ziet de MAR wellicht nog andere wegen die te bewandelen zijn om goed om te gaan met de spanning snelheid versus zorgvuldigheid?*

Onderbouwing van het advies

Snel en zorgvuldig

De eerste vraag omvat de kernactiviteit van de IND. Het is de opdracht aan de IND om aanvragen van klanten te behandelen. Daaraan is inherent dat dit snel en zorgvuldig gebeurt. Deze vraag overstijgt de MAR- advisering. In vraag 4 wordt de spanning tussen snel en zorgvuldig benoemd. Snelheid is een onderdeel van kwaliteit. In de vraagstelling lijkt de nadruk op snel te liggen. Maar snelheid is alleen waardevol als de kwaliteit op orde is.⁶ De IND is afhankelijk van vele factoren die de uitvoering beïnvloeden. Hierboven wordt daar kort op ingegaan. Niettemin is de IND zelf verantwoordelijk voor een duurzame uitvoering van haar kerntaak: de zorgvuldige en snelle behandeling van de aanvragen.

Financiën

Anton Molleman heeft de nieuwe financieringsstructuur toegelicht. Het is de bedoeling dat voor de duur van drie jaar een vast aantal medewerkers inzetbaar blijft, onafhankelijk van fluctuaties in de instroom van aanvragen. Daarmee wordt niet langer het aantal benodigde medewerkers vastgesteld op basis van een jaarlijkse inschatting van het aantal te verwachten aanvragen. De MAR gaat er overigens wel van uit dat bij grote toename van de instroom niettemin gezorgd wordt voor voldoende capaciteit. Dit is een belangrijke ontwikkeling om de kwaliteit en sterkte van de medewerkers op peil te houden⁷ en cruciaal om Jaardoel Eén duurzaam te realiseren.

⁶ Relatie 'Ons Verhaal' volgt een andere volgorde: Zowel voor de aanvragers als voor de samenleving is een transparante, zorgvuldige en snelle beslissing van de IND belangrijk. Jaarplan 2020, p.3.

⁷ Zie opiniestuk Volkskrant.

Innovaties

De vraag is gesteld of ‘telehoren’ en ‘schriftelijk horen’ goede voorbeelden zijn van zorgvuldig en snel handelen en of deze innovaties de Coronacrisis zullen overleven. De MAR is met betrekking tot telehoren in gesprek gegaan met medewerkers die sinds enige maanden ervaring hebben opgedaan met deze vorm van horen. Ook heeft de MAR kennisgenomen van de Rapportage Evaluatie Telehoren. Met betrekking tot schriftelijk horen bleek dat dit medio juli 2020 in de startblokken stond maar hiermee nog geen ervaringen zijn opgedaan.

Telehoren

De Evaluatie Telehoren geeft een redelijk positief beeld van de mogelijkheden van telehoren. De aanbevelingen zijn zinvol. Zij betreffen onder meer de techniek (die perfect moet zijn), de documenten en het delen van ervaringen. Het algehele beeld is dat telehoren niet het fysieke horen vervangt maar een aanvulling is op manieren van horen. Ook uit de gesprekken met de medewerkers komt naar voren dat telehoren geschikt wordt geacht voor zogenaamde kansrijke zaken: aanvragen van asielzoekers afkomstig uit landen waarvan snel kan worden aangenomen dat sprake is van Vluchtelingenschap. Telehoren is ervaren als een uitstekend alternatief op het moment dat live horen als gevolg van de Covid-19 maatregelen niet langer mogelijk was. Eén van de voordelen die genoemd werd was dat de asielzoeker en tolk niet hoeven te reizen.

Zonder uitputtend of volledig te zijn, bleek uit de gesprekken wel dat telehoren door medewerkers wordt ervaren als vermoeiender omdat er sprake is van veel en langdurig beeldschermwerk. Ook werd fysieke afwisseling gemist doordat bijvoorbeeld de tolk en asielzoeker niet meer uit een wachtkamer hoeven te worden opgehaald. Bij telehoren wordt non-verbale communicatie minder opgevangen en wordt het opbouwen van een band met de vreemdeling als moeilijk ervaren.

De Rapportage Evaluatie Telehoren is opgesteld op grond van een enquête onder medewerkers. Ook de MAR heeft alleen medewerkers gehoord. Dat is onvoldoende om een oordeel te kunnen hebben over de vraag of telehoren een voorbeeld is van zorgvuldig en snel handelen. Om te beoordelen of telehoren voldoende recht doet aan de rechtsbescherming van de klant moeten ook klanten, Vluchtelingenwerk Nederland, advocatuur en tolken bevestigd worden.

Beantwoording vragen 2 en 3

Omdat deze gehoorinnovaties nog maar net van start zijn gegaan is de vraag of deze duurzaam in te zetten zijn bij de IND nog niet te beantwoorden. Wel kan worden aangegeven dat het een goede keuze kan zijn om differentiatie aan te brengen in de manieren waarop van een aanvrager gevraagd wordt de aanvraag toe te lichten en te onderbouwen. Afhankelijk van de aard van de zaak, kan zeer wel gekozen worden voor een schriftelijke onderbouwing, een telegehoor of een live (traditioneel) gehoor om daarmee de aanvrager de aandacht (én het gehoor) te geven welke hij of zij nodig heeft.

Het kan ook van toegevoegde waarde zijn om altijd te starten met een schriftelijke onderbouwing van de aanvraag om op basis daarvan zaken verder te differentiëren of te categoriseren.⁸

Monitoring

Het MT IND heeft aangegeven dat *er veel (politiek) belang is bij snel handelen en dit het liefst te doen tegen geringe kosten*. Het risico bestaat dat bij de IND veel druk wordt gevoeld bij het benoemen van vooral de positieve effecten van gehoorinnovaties. Juist daarom is bij experimenten met nieuwe hoorwijzen onafhankelijke monitoring noodzakelijk. De MAR adviseert een wetenschappelijk verantwoorde evaluatie van het effect en de doelmatigheid van gehoorinnovaties te laten uitvoeren door een *onafhankelijke instantie* zoals bijvoorbeeld het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Op deze manier kan zorgvuldigheid in het innovatieproces worden betracht en kan het risico op wensdenken vermeden worden. De MAR adviseert bij de monitoring en evaluatie vooral ook de ervaringen van de klant zelf, Vluchtelingenwerk Nederland, de advocatuur en tolken te betrekken.

Beantwoording vraag 4

Ontsluiten en breed delen van innovaties en vasthouden best practices

Tijdens het digitale werkbezoek, waarbij afvaardigingen van diverse asiellocaties aanwezig waren, bleek dat in Zevenaar goede ervaringen waren opgedaan met een zogenoemde *documentenkamer*. De documentenkamer regelt dat op 'dag min één' van het nader gehoor documenten die het asielrelaas kunnen ondersteunen worden overgelegd zodat deze voor aanvang van het nader gehoor kunnen worden bestudeerd en vertaald. Tijdens het gesprek met de medewerkers op 13 juli leken niet alle asiellocaties deze 'best practice' van documentenkamer te kennen. Uit de Rapportage Evaluatie Telehoren blijkt hierover wel een IND brede afspraak te zijn en de aanbeveling in de Rapportage luidt dan ook dit initiatief overeind te houden.

Kennelijk is het ontsluiten van deze 'best practice' onvoldoende geborgd. Dit kan en moet beter. Naast het zorgvuldig monitoren van innovaties en best practices, is het advies tevens een adequate ontsluiting ervan te borgen. Daartoe dient een structuur ingericht te worden die dit mogelijk maakt.

Anders horen?

"Het doel van de asielprocedure is net als van procedures in andere juridische contexten om in zo veel mogelijk gevallen tot een juiste beslissing te komen. Een complicerende factor is dat er in asielzaken doorgaans weinig of geen documentenbewijs is om verklaringen te staven. Daarom is de geloofwaardigheid van het asielrelaas vaak doorslaggevend voor de uiteindelijke beslissing. De geloofwaardigheidsbeoordeling is dan ook een kernonderdeel van de tweefasige beslissystematiek zoals beschreven in de IND Werkinstructie 2014/10."⁹

De nadruk in de innovatie van horen zoals aangegeven door het MT IND ligt bij de vorm. Dat is te beperkt. Ook de inhoud van het gehoor, wat gevraagd wordt en op welke wijze, moet bij de innovaties worden meegenomen. Daarbij zou moeten worden onderzocht of een andere wijze van vragen stellen zorgvuldigheid en snelheid vergroot. Een begin daartoe kan gevonden worden in het

⁸ Hierbij is wel van belang dat de aanvrager voldoende ondersteuning krijgt van advocaat of Vluchtelingenwerk Nederland omdat feiten zwart op wit worden gezet en later in het proces een rol kunnen spelen.

⁹ JNVR 2017, p 27

onderzoek van Van Veldhuizen et al waarbij dossiers van de IND zijn betrokken.¹⁰ Eerdergenoemde artikelen en het proefschrift van Van Veldhuizen geven nuttige handvatten om ook op de inhoud de mogelijkheden van innovatie te onderzoeken.

Tot slot

De door het MT IND gestelde vragen zijn slechts beperkt beantwoord. Deels omdat de vraag te allesomvattend was, deels omdat er onvoldoende evaluatie voorhanden was. Niettemin hoopt de MAR met zijn advies een bijdrage te leveren aan een duurzame realisatie van Jaardoel Eén.

De werkwijze van de Taskforce en zijn inzet om een bijdrage aan Jaardoel Eén te leveren is hier buiten beschouwing gebleven. Wel wijst de MAR erop dat de ervaringen met innovaties toegepast binnen de Taskforce ook onafhankelijk gemonitord zouden moeten worden op zorgvuldigheid en snelheid alvorens deze breed binnen de IND toe te passen.

De IND is een uitvoeringsorganisatie. Dat betekent niet dat de IND een speelbal is. In de bijna 26 jaar van haar bestaan hebben wisselende instromen en bijbehorende bezuinigings- dan wel uitbreidingsacties gezorgd voor telkens weer als onverwacht bestempelde achterstanden. De moeilijke taak waar de IND voor staat behoeft stabiliteit en duurzaamheid: Politiek, financieel en qua capaciteit. Alleen dan is de IND ook werkelijk in staat om jaardoel één te halen. De IND kan wijzen naar een reeks van rapporten die deze stelling onderbouwen. De MAR adviseert het MT IND voldoende stevigheid te tonen om de duurzaamheid te waarborgen.

Leden Maatschappelijk adviesraad:

C.E. Dettmeijer-Vermeulen, voorzitter

P. van den Boomgaard

A. Ellian

A. Heeringa

F. Landmeter

M. Spier

¹⁰ DOI: 10.1080/13218719.2017.1376607