



Een asielbesluit nemen: is dat complexer geworden?

Samenvatting van een onderzoek van de afdeling onderzoek en analyse van de IND

Algemene conclusies

Het is voor medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in de afgelopen twaalf jaar complexer geworden om een asielbesluit te nemen.

Het nemen van een asiel- of nareisbesluit is tussen 2010 en 2022 complexer geworden, blijkt uit een onderzoek onder veertig IND'ers en tien medewerkers van samenwerkingspartners van de IND. Van de samenwerkingspartners zijn een rechter, een advocaat, de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) en de juridische afdeling van directie Migratiebeleid (DMB) van mening dat

het werk complexer is geworden. Een aantal partijen buiten de IND vindt het werk alleen op bepaalde onderdelen complexer (DMB, directie Regie Migratiebeleid (DRM)), of over de gehele linie niet complexer (VluchtelingenWerk, Nidos). Zij benoemen enkele elementen die complexiteit hebben gereduceerd, zoals de invoering van spoor 2 voor aanvragers uit een veilig land en het samenvoegen van het aanmeld- en eerste gehoor. De factoren die het werk complexer maken wegen echter zwaarder. Uit analyses blijkt onder andere dat de jurisprudentie opstapelt, de werkinstructies steeds langer worden en de gehoren uitgebreider worden.

Complexiteit is op sommige punten onvermijdelijk en kan ook leiden tot zorgvuldigere asielbesluiten

Op sommige punten is complexiteit onvermijdelijk, omdat de wereld waarin we leven nu eenmaal complexer is geworden. De IND heeft bijvoorbeeld te maken met digitalisering en een toename van beschikbare informatie. In sommige gevallen leidt complexiteit ook tot beter gewogen en onderbouwde asielbesluiten, bijvoorbeeld bij het uitgebreide toetsingskader voor de geloofwaardigheid van het asielverhaal.

Oorzaken van complexiteit zijn onder te verdelen in:



Wet-, regelgeving en beleid

Oorzaken die te maken hebben met wet- en regelgeving en beleid op zowel nationaal als EU- en internationaal niveau. Jurisprudentie speelt hierbij een belangrijke rol.



De uitvoering

Oorzaken die betrekking hebben op de werkzaamheden, sturing, processen en werkinstructies binnen de IND.



Externe invloeden

Invloeden vanuit politiek, maatschappij, rechtspraak en advocatuur, die bijdragen aan complexiteit bij de IND.



Aanvragers

Kenmerken (asielmotieven, medische problematiek) en handelingen van aanvragers die bijdragen aan complexiteit bij de IND.

In dit onderzoek zijn oorzaken van de complexiteit onderzocht. Op basis van de bevindingen zijn handelingsperspectieven opgesteld die dienen als een beginpunt voor vermindering van, of betere omgang met, deze complexiteit.

Wat kan de IND doen?

Professionalisering hoor- en beslismedewerkers

Professionalisering van hoor- en beslismedewerkers kan hen beter toerusten voor hun steeds complexere werkzaamheden. Dit vraagt een cultuurverandering op verschillende niveaus. Hierbij is belangrijk:

- Medewerkers ervaren vertrouwen vanuit de organisatie.
- Medewerkers worden goed begeleid.
- Er is meer ruimte in instructies voor eigen oordeelsvorming.
- Medewerkers krijgen voldoende tijd voor hun werkzaamheden.
- Personeelsbeleid gericht op behoud van medewerkers optimaliseren.

Procesinrichting

De procesinrichting kan worden geoptimaliseerd om de werkzaamheden van hoor- en beslismedewerkers eenvoudiger te maken. Bijvoorbeeld door:

- Verlichting van administratieve lasten.
- Een faciliterend registratiesysteem.
- Centrale informatievoorziening.
- Kennis opgedaan in pilots optimaal te benutten.

Waar complexiteit niet te verminderen valt: erkennen en benoemen

Op sommige punten is complexiteit een gegeven waar de IND en andere partijen (vrijwel) niets aan kunnen doen. Het kan helpen om dit te benoemen in interne en externe communicatie. Zo kan de IND frustratie bij medewerkers verminderen en bijdragen aan realistische verwachtingen van externe partijen.

Wat kunnen andere partijen doen?

De uitvoering van het asielbeleid overlaten aan de IND

Waar de opdrachtgever, eigenaar en politiek zich horen te richten op wat de IND moet uitvoeren, oefenen zij ook steeds meer invloed uit op hoe de IND zijn werkzaamheden uitvoert. Door de IND meer ruimte te gunnen, kan onnodige complexiteit vermeden worden.
Actoren: Opdrachtgever, eigenaar, politiek

Differentiëren asielprocedure

De complexiteit van aanvragen verschilt en dat is sterk afhankelijk van asielmotief en nationaliteit. Door de asielprocedure hierop te differentiëren, kunnen zaken de benodigde tijd en expertise krijgen.
Actoren: Opdrachtgever, IND

In gesprek gaan over de implicaties van jurisprudentie

Het blijkt voor de IND en beleidsmakers vaak onduidelijk wat het toepassingsbereik van rechterlijke uitspraken is. Dit leidt tot een

opentapeling van kleine wijzigingen. Door met elkaar in gesprek te gaan hierover, kan worden gekeken of er meer duidelijkheid kan komen.
Actoren: Rechters, beleidsmakers, IND

Consistentie in het personeelsbestand

Met een langetermijnvisie op financiering en het personeelsbestand kan personeel langer worden behouden.
Actoren: Opdrachtgever, eigenaar, IND

Dublinverordening en Terugkeerrichtlijn

De Dublinverordening en Terugkeerrichtlijn zijn gebaseerd op EU richtlijnen. Complexiteit aankaarten, kan alleen door invloed uit te oefenen op de EU of individuele lidstaten. De invloed hierop is echter beperkt.
Actoren: Beleidsmakers, permanente vertegenwoordiging NL, politiek, IND

Complexiteit wordt door wetenschappers en ambtenaren op verschillende manieren geïnterpreteerd.
In dit onderzoek bleek dat binnen de IND vooral inhoudelijke complexiteit en de benodigde tijd relevant zijn.

Wet-, regelgeving en beleid



Dublinoverdrachten en terugkeer zijn complexer geworden, terwijl het doel van de wetgeving steeds minder behaald wordt

Uit interviews blijkt dat de Dublinverordening en het Terugkeerbesluit voor sommige zaken onuitvoerbaar zijn geworden.

De Dublinprocedure wordt gecompliceerd, bijvoorbeeld omdat andere lidstaten niet willen meewerken aan een overdracht of de asielopvang niet op orde hebben. Het effectueren van terugkeer is lastig als het land van herkomst niet bekend is of niet meewerkt aan terugkeer.

Het systeem dat het juridische en beleidsmatige kader voor de IND vormt is complex

De kaders die bepalen hoe de IND een asielbesluit neemt, bestaan uit een complex web van wetgeving, regelgeving en beleid op verschillende niveaus (internationaal, EU, Nederland, IND).

Een wijziging op één van de niveaus, speelt door op de andere niveaus. Met name jurisprudentie draagt bij aan complexiteit, omdat deze per direct geldt voor de IND. Het is echter niet altijd duidelijk of jurisprudentie ziet op een specifieke casus of algemener geïnterpreteerd moet worden.

Asielzaken waar een persoonlijk asielmotief speelt, zijn complexer dan andere zaken

Asielzaken waar persoonlijke asielmotieven spelen, zijn inhoudelijk complexer en vergen meer tijd dan andere asielzaken. Met persoonlijke asielmotieven wordt LHBTIQ+, bekering of afvalligheid of politieke overtuiging bedoeld. De complexiteit bij deze zaken zit in het uitgebreide beoordelingskader, waarmee bij deze aanvragen vastgesteld moet worden of de getuigenissen over het asielmotief geloofwaardig zijn. Bij deze motieven moet de medewerker meer dan bij andere motieven de persoonlijke belevingswereld van de aanvrager toetsen, in plaats van feitelijke informatie.

Externe invloeden



Externe invloeden zetten veel druk op IND-medewerkers

Politiek, maatschappij, rechters en advocaten oefenen, ieder vanuit hun rol, invloed uit op de IND. Dit draagt op twee manieren bij aan de complexiteit van het nemen van een asielbesluit. Ten eerste oefenen deze partijen druk uit op het beleidsvormingsproces. Dit kan leiden tot beleid dat een compromis is van verschillende standpunten, waarbij onvoldoende rekening is gehouden met uitvoerbaarheid.

Ten tweede oefenen deze partijen direct invloed uit op hoor- en beslismedewerkers. Medewerkers hebben het idee dat hun werk onder een vergrootglas ligt. Omdat enerzijds stemmen opgaan voor meer restrictief, en anderzijds voor meer humaan en coulant beleid, ervaren sommige medewerkers dat de IND het nooit goed kan doen. Door de externe druk worden medewerkers steeds voorzichtiger, waardoor hun besluitvaardigheid afneemt.

Rechters stellen hogere eisen aan de motivering van afwijzende besluiten

Meerdere IND-medewerkers ervaren dat rechters steeds hogere eisen stellen aan de motivering van de IND, met name bij afwijzende besluiten. De Toeslagenaffaire lijkt te hebben gezorgd voor meer aandacht van rechters voor de situatie van de aanvrager. Volgens registratiedata pakken beroepen echter niet vaker uit in het nadeel van de IND.

De uitvoering



Het gemiddelde ervaringsniveau van hoor- en beslismedewerkers is gedaald

Het ervaringsniveau van IND-medewerkers is gedaald. Dit komt door het grotere aandeel nieuwe medewerkers, maar ook doordat medewerkers minder de ruimte krijgen om zelfstandig de weg te vinden in regelgeving en zelfstandig tot een besluit te komen. Dit komt onder andere doordat het werk van hoor- en beslismedewerkers steeds meer wordt vastgelegd in werkinstructies. Hierdoor kunnen zij minder oefenen met hun eigen besluitvaardigheid en daardoor vragen zij ook steeds meer om instructies. Dit zelfversterkende mechanisme draagt bij aan een afname van het ervaringsniveau.

Hoor- en beslismedewerkers moeten meer stappen zetten om tot een asielbesluit te komen

Het takenpakket van hoor- en beslismedewerkers is sterk uitgebreid. De administratieve lasten zijn toegenomen; er wordt meer van hen verwacht op het gebied van signalering (bijvoorbeeld mensenhandel, fraude en misbruik); er zijn steeds meer inhoudelijke kwaliteitsmetingen; en de ambtshalve toetsen zijn ingevoerd. Hierdoor is minder tijd voor hun kerntaak: horen en beslissen.

De hoeveelheid informatie is toegenomen en het informatieaanbod is versplinterd

De hoeveelheid informatie die hoor- en beslismedewerkers moeten betrekken bij een asielaanvraag is toegenomen. Informatie is versnipperd te vinden op verschillende plaatsen. Een positieve ontwikkeling op dit gebied is de Informatie & Kennis (IK)-pagina, waarbij informatie wordt gebundeld op hoofdtaak, thema of land.

Het IND registratiesysteem werkt geregeld belemmerend in plaats van ondersteunend

Veel IND-medewerkers geven aan dat het registratiesysteem van de IND (INDiGO) hun werkzaamheden onvoldoende ondersteunt. In plaats daarvan levert het hen veel extra werk op.

Aanvragers



De complexiteit voor de IND is niet constant, maar verandert als kenmerken van aanvragers veranderen

IND-medewerkers geven aan dat zij het idee hebben dat het aandeel 'complexe' asielzaken (met persoonlijke asielmotieven) is toegenomen sinds 2010. Beleidsmedewerkers hebben juist het idee dat het aandeel relatief eenvoudige asielzaken (met 'kansrijke' nationaliteiten) is toegenomen. Het aandeel van de belangrijkste kansrijke doelgroepen is inderdaad toegenomen sinds 2017. Over een langere periode zien we echter een golfbeweging in het aandeel van zowel eenvoudige als 'complexe' asielaanvragen. Juist deze veranderingen maken het moeilijk voor de IND om zich goed voor te bereiden op zijn taak. Migratiebewegingen zijn vaak moeilijk te voorspellen, wat migratie een complex domein maakt.