



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Literatuurstudie besluitvaardigheid op de werkvloer

***Vorstudie voor het Thematisch onderzoek besluitvaardigheid:
juist en tijdig beslissen in de IND-praktijk***

Datum	Februari - 2025
Status	Eindconcept

Colofon

Titel	Literatuurstudie besluitvaardigheid op de werkvloer
Status	Eindconcept
Auteur	Wetenschappelijk medewerkers Onderzoek en Analyse
Contact	INDOA@ind.nl Ministerie van Asiel en Migratie Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling Onderzoek en Analyse Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag Postbus 16275 2500 BG Den Haag

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Vraagstelling	4
1.2	Beperkingen.....	5
1.3	Leeswijzer.....	5
2	Theoretisch kader – besluitvaardigheid op de werkvloer.....	7
2.1	Definities van besluitvaardigheid.....	7
2.2	Ontwikkeling van het concept besluitvaardigheid binnen de wetenschap Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.	
2.3	Deelconclusie	11
3	Factoren die besluitvaardigheid van IND medewerkers (mogelijk) beïnvloeden 13	
3.1	Lipsky's street-level-bureaucraten.....	13
3.2	Inzichten uit Severijns' dissertatie.....	14
3.3	Inzichten uit internationale literatuur: Noorwegen en Finland	17
3.4	Deelconclusie	19
4	Overzicht van factoren van invloed op besluitvaardigheid.....	21
4.1	Interne factoren en besluitvaardigheid.....	21
	Externe factoren en besluitvaardigheid	22
4.2	Ruis en besluitvaardigheid	23
4.3	Gevolgen voor besluitvaardigheid	23
5	Interventies	26
5.1	AI en onzekerheid	26
5.2	Kansberekening en waarschijnlijkheid.....	27
5.3	Advisering, overleg en controle.....	29
5.4	Deelconclusie	31
6	Conclusie	32
7	Bronnenlijst.....	34

1 Inleiding

Het is de ambitie van de IND om niet alleen juist maar ook steeds tijdiger te kunnen beslissen, en om aanvragers de dienstverlening te bieden die zij nodig hebben. De IND werkt aan verhoging van de productiviteit, vooral door slimmer en efficiënter te werken en het werk eenvoudiger te maken waar dat kan. Ten behoeve van een centrale coördinatie is het 'Programma Vereenvoudigen' gestart. Dit programma heeft als doel om de complexiteit binnen de IND te reduceren en daarmee (indirect) de productiviteit te verhogen en dienstverlening te verbeteren. Aangezien complexiteit in het werk van de IND deels een gegeven is, is een afgeleide doelstelling van het programma het terugbrengen van ervaren complexiteit en het verbeteren van de omgang met de gegeven complexiteit. Met het programma wordt de sturing op complexiteitsreductie duurzaam belegd.

Tijdens het IND-onderzoek uit 2023 naar de toegenomen complexiteit in de uitvoering van het besliswerk van de IND zijn signalen opgevangen dat complexiteit de besluitvaardigheid van beslismedewerkers in de weg kan staan. Een verminderde besluitvaardigheid zou vervolgens weer een negatieve invloed kunnen hebben op de productiviteit van beslismedewerkers.¹ Tegelijkertijd wordt aangenomen dat diverse andere factoren van invloed zijn op de besluitvaardigheid van medewerkers. Meer kennis is nodig om gerichte interventies te starten op het gebied van ervaren complexiteit. Zodoende kan mogelijk de besluitvaardigheid van medewerkers worden vergroot. Binnen de IND is behoefte aan meer wetenschappelijk inzicht over de oorzaken en effecten van (een mogelijk gebrek aan) besluitvaardigheid en de relatie tussen besluitvaardigheid en ervaren complexiteit.

Deze literatuurstudie is bedoeld om verdiepend inzicht te verkrijgen in de wetenschappelijke literatuur over besluitvaardigheid op de werkvloer. Daarbij wordt zowel gekeken naar snelheid als kwaliteit. Zo ondersteunt deze literatuurstudie uiteindelijk het 'Programma Vereenvoudigen' bij de identificatie van interventies om de ervaren complexiteit te verminderen. De inzichten uit deze literatuurstudie dienen bovendien als basis voor het 'Thematisch onderzoek besluitvaardigheid' dat de afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) van de IND op dit moment uitvoert. Aan de hand van het thematisch onderzoek wordt onderzocht of er sprake is van een (mogelijk) gebrek aan besluitvaardigheid onder IND-beslismedewerkers, en zo ja in welke mate. Ook wordt gekeken of dit bij bepaalde teams of werksoorten meer voorkomt. Daarbij wordt aan de hand van het in deze literatuurstudie gevonden theoretisch kader gekeken naar de mogelijke invloed van interne factoren (ervaring, persoonlijkheidskenmerken, risico-aversie) en externe factoren (management, maatschappelijke druk, werkcultuur) op de besluitvaardigheid.

1.1 Vraagstelling

Met het literatuuronderzoek worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. *Welke wetenschappelijke inzichten bestaan er al ten aanzien van factoren die van invloed zijn op de mate van besluitvaardigheid op de werkvloer?*
 - a. Wat zijn de meest voorkomende wetenschappelijk gehanteerde definities van besluitvaardigheid op de werkvloer?
 - b. Wat zijn de meest voorkomende factoren die daarbij worden geïdentificeerd?
2. *Welke instrumenten en interventies kunnen volgens deze inzichten behulpzaam zijn bij het vergroten van besluitvaardigheid op de werkvloer?*

¹ IND (2023).

- a. Welke interventies en instrumenten zijn toepasbaar om besluitvaardigheid op de werkvloer te vergroten?
- b. Welke wetenschappelijke inzichten bestaan er ten aanzien van de effectiviteit van deze interventies en instrumenten?

1.2 Beperkingen

Dit onderzoek is bedoeld als een voorstudie voor het Thematisch Onderzoek Besluitvaardigheid, dat in 2025 door O&A wordt uitgevoerd. Dit literatuuronderzoek kan gezien worden als een verkenning naar het thema besluitvaardigheid en brengt diverse factoren die in de wetenschappelijke literatuur in verband worden gebracht met het begrip besluitvaardigheid (in een werkcontext) in kaart. Het thematisch onderzoek zal verder onderzoeken welke factoren (en in welke mate) een rol spelen binnen de IND werkpraktijk. Doordat een groot deel van de gevonden literatuur over de kwaliteit van besluiten gaat, wordt in delen van het literatuuronderzoek verhoudingsgewijs meer aandacht besteed aan de kwaliteit van besluiten. In de methodesectie is beschreven hoe de selectie van artikelen tot stand is gekomen.

1.3 Methode

Voor deze literatuurstudie is schematisch gezocht naar wetenschappelijke artikelen met betrekking tot besluitvaardigheid en gerelateerde concepten in de context van de werkvloer en de publieke sector. De primaire zoekopdrachten zijn uitgevoerd via Google Scholar, waarbij gebruik is gemaakt van zoektermen *als besluitvaardigheid, besluitkwaliteit, besluitvorming, decision making, decision making competence, decision making asylum procedure, decisiveness, indecision* en *indecisiveness*. De gevonden literatuur is beoordeeld op relevantie en wetenschappelijke betrouwbaarheid, waarbij voornamelijk gratis toegankelijke artikelen en gezaghebbende publicaties zijn geselecteerd. Ook lag de focus bewust op literatuur uit West-Europa en Noord-Amerika, omdat deze regio's qua organisatiecultuur, governancestructuren en migratiebeleid het meest vergelijkbaar zijn met de context die voor deze studie relevant is. De analyse richtte zich, in lijn met de deelvragen, op vier aspecten: (1) definities van besluitvaardigheid en conceptuele kaders, (2) factoren die besluitvaardigheid beïnvloeden, (3) besluitvaardigheid in de publieke sector en het migratiedomein en (4) interventies die de besluitvaardigheid kunnen versterken/verbeteren. Ter verdieping is een Nederlandse hoogleraar beslistkunde om input gevraagd voor aanvullende, relevante literatuur. De verzamelde bronnen zijn vervolgens thematisch geanalyseerd om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Het onderzoek is vervolgens in conceptversie voorgelegd aan een gedragsexpert van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

1.4 Leeswijzer

Na de inleiding wordt in het tweede hoofdstuk besluitvaardigheid aan de hand van wetenschappelijke literatuur gedefinieerd. In dit hoofdstuk komen invloedrijke theoretische werken over besluitvaardigheid aan bod en wordt ingegaan op de invloed van interne factoren en ruis op besluitvaardigheid. Het derde hoofdstuk richt zich, mede aan de hand van verschillende *casestudies*, op de invloed van externe factoren op de besluitvaardigheid binnen het migratiedomein. Binnen de *casestudies* ligt de nadruk op de besluitvaardigheid van asielbeslismedewerkers. In hoofdstuk vier wordt vervolgens een schematisch overzicht gegeven van de relevante interne en externe factoren die van invloed zijn op besluitvaardigheid. Ook de gevolgen van verminderde besluitvorming worden weergegeven. In het vijfde hoofdstuk wordt ingegaan op (een beperkt aantal) mogelijke instrumenten en interventies waarmee besluitvaardigheid kan worden verhoogd. Het laatste hoofdstuk bevat ten slotte de conclusie van deze

literatuurstudie, waarmee antwoord wordt gegeven op bovenstaande onderzoeksvragen.

2 Theoretisch kader – besluitvaardigheid op de werkvloer

Het functioneren van veel organisaties valt of staat bij de besluitvaardigheid van haar medewerkers. Dat is bij de IND niet anders. Maar hoe wordt besluitvaardigheid eigenlijk gedefinieerd? En welke wetenschappelijke theorieën zijn er om het besluitvormingsproces te begrijpen? In dit hoofdstuk wordt ingegaan op wetenschappelijke definities van besluitvaardigheid (paragraaf 2.1). Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 ingegaan op de invloed van persoonsgebonden (interne) factoren en op de besluitvaardigheid. Het hoofdstuk sluit af met een korte deelconclusie (paragraaf 2.3). Hoofdstuk 3 gaat vervolgens verder met een uiteenzetting van externe factoren die van invloed zijn op de besluitvaardigheid van IND-medewerkers.

2.1 Definities van besluitvaardigheid

Een eenduidige definitie van besluitvaardigheid bestaat niet. Afhankelijk van welke onderzoeker je bevraagt, of vanuit welke discipline je het benadert, krijg je andere definities, modellen en theorieën. Daarbij komt nog dat in het Nederlands besluitvaardigheid meerdere betekenissen heeft, die in het dagelijks leven én in de wetenschappelijke literatuur voortdurend door elkaar worden gebruikt. Wanneer deze variaties worden geclusterd in het gebruik van de term besluitvaardigheid, komen de volgende twee verschillende betekenissen naar voren: besluitvaardigheid in termen van snelheid (2.1.1) en besluitvaardigheid in termen van kwaliteit (2.1.2).

2.1.1 De vaardigheid om tijdig een beslissing te (kunnen/durven) nemen

De Nederlandse organisatiepsycholoog Ton van Dongen definieert besluitvaardigheid als: 'Beslissingen durven nemen of acties ondernemen, ook bij niet volledige kennis van alle alternatieven, of sterk conflicterende belangen.'²

In deze definitie gaat besluitvaardigheid dus om het durven/kunnen doorhakken van knopen, in het Engels ook wel aangeduid als *decisiveness*. In de Engelstalige wetenschappelijke literatuur wordt deze praktische betekenis van het woord gedefinieerd als: '*an individual's willingness to take action at any given point in time conditional on a fixed rate of information acquisition*',³ '*a tendency to make decisions quickly, regardless of their importance*'.⁴ Aanvullend wordt de betekenis uitgelegd als '*the ability to commit to a decision quickly and efficiently; in contrast, indecision entails the repeated consideration of multiple alternative possibilities*'.⁵ Van Dongen koppelt besluitvaardigheid aan de volgende eigenschappen:

- hakt knopen door, stelt beslissingen niet onnodig uit;
- pakt zaken op en handelt ze vlot af;
- voorziet de noodzaak van besluiten en durft tijdig besluiten te nemen of keuzes te maken;
- koppelt meteen acties aan gemaakte keuzes;
- durft bij tamelijk complexe problemen in geval van tijdnood of bij ontbrekende informatie besluiten te nemen.

Besluitvaardigheid wordt in deze context dus nadrukkelijk tegenover besluiteloosheid of een gebrek aan besluitvaardigheid gezet. Besluiteloosheid wordt door Eric Rassin gedefinieerd als '*the experience of decision problems (i.e., lack of information, valuation difficulty, and outcome uncertainty) resulting in overt choice-related behaviours such as delay, tunnel vision, and post-decision dysfunctional behaviour*'.

² Dongen, van (2003), p. 20.

³ Bernheim, & Bodoh-Creed (2020), p. 148.

⁴ Wichary, Kossowska, Orzechowski, Śliwińska & Marković (2008), p. 47.

⁵ Amemiya & Redish (2016), p. 814.

(e.g., worry).⁶ Besluiteloosheid wordt zo gelinkt aan zaken als inefficiëntie, 'uitstelgedrag'⁷ en 'onproductieve besluitvorming'.⁸ Daarnaast wordt besluiteloosheid gezien als een negatieve karaktereigenschap, die ten koste kan gaan van de productiviteit.⁹ Of in de woorden van Karl Weick: '*a scourge whose costs frequently outweigh the costs of being wrong*'.¹⁰

2.1.2

De vaardigheid om de kwalitatieve beslissing te nemen

De andere definitie van besluitvaardigheid betreft de vaardigheid om 'juiste/goede' beslissingen te nemen. Leon Mann definieert besluitvaardigheid in deze normatieve zin van het woord als '*the ability to think about potential consequences of choosing actions for oneself and others*'.¹¹ Andere gevonden definities zijn: '*the ability to develop conclusions that are logically consistent with the starting premises*'¹² en '*the ability to discriminate between good options and not-so-good options*'.¹³ In deze zin van het woord worden in het Engels termen als *decision competence*, *decision-making ability* en '*decision making competence*' gebruikt. Een bekende definitie voor die laatste term komt van Wändi Bruine de Bruin et al.: '*Decision-making competence refers to the ability to make better decisions as defined by decision-making principles posited by models of rational choice*'.¹⁴ Besluitvormingscompetentie houdt zo in dat men in staat is keuzes te maken die logisch en samenhangend zijn, waarbij voordelen worden gemaximaliseerd en risico's worden geminimaliseerd op basis van beschikbare informatie.

2.1.3

Betekenis besluitvaardigheid binnen IND-context

De IND heeft zich als opdracht gesteld zowel juist als tijdig te beslissen. Dat om aanvragers rechtszekerheid en duidelijkheid te bieden en om wettelijke termijnen na te leven en efficiëntie te waarborgen. Bij het onderzoeken van besluitvaardigheid in het IND-werkveld is het dus van belang zowel naar de snelheid als de kwaliteit van beslissingen te kijken.

Wanneer het verhogen van de productiviteit en het verkleinen van de werkvoorraad centraal staan, dan ligt de nadruk met name op snelheid: *de vaardigheid om snelle beslissingen te nemen*. Echter, beslissingen van slechte kwaliteit kunnen uiteindelijk meer werk opleveren voor de IND, o.a. via bezwaar- en beroepsprocedures. Binnen de IND-context is de kwaliteit (juistheid) van een beslissing dus ook van belang: *de vaardigheid om kwalitatieve beslissingen te nemen*.

Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt daarnaast dat beide definities van besluitvaardigheid zo sterk met elkaar verweven zijn, dat ze binnen de context van de IND-praktijk haast niet los van elkaar kunnen worden gezien. Ter illustratie: in de wetenschappelijke literatuur is veelvuldig aangetoond dat meer ervaring leidt tot snellere besluitvorming. Tegelijkertijd blijkt dat ervaring ook juist kan leiden tot blinde vlekken, routinematig werken en zo tot kwalitatief minder goede beslissingen. Om te voorkomen dat zulke complexe verbanden over het hoofd worden gezien, is het voor dit onderzoek noodzakelijk geacht naar beide vormen van besluitvaardigheid te kijken.

Ter verduidelijking wordt waar nodig aangeduid om welke vorm van besluitvaardigheid het in een bepaalde passage gaat. In het theoretisch kader in hoofdstuk 4 wordt daarnaast schematisch uiteengezet hoe beide vormen van besluitvaardigheid worden beïnvloed door verschillende interne en externe factoren.

6 Rassin (2007), p. 2.

7 Cheek & Goebel (2020), p. 12.

8 Denis, Dompierre, Langley & Rouleau (2011), pp. 226-227.

9 Patalano, & Zachary (2011), p. 163.

10 Weick (1995), p. 159.

11 Mann (1989), p. 149.

12 Holden (2004), p. 973.

13 Byrnes (2002), p. 209.

14 Bruine de Bruin, Parker & Fischhoff (2007) p. 938.

2.2 Ontwikkeling van het concept besluitvaardigheid binnen de wetenschap

2.2.1 *Gebonden rationaliteit*

De moderne wetenschap beschouwt het beslisproces allang niet meer als een kwestie van het nemen van rationale, perfect afgewogen keuzes tussen A of B. Besluitvaardigheid wordt tegenwoordig gedefinieerd in termen als 'dynamisch', 'complex' en 'beperkt rationeel' en als een proces dat wordt beïnvloed door verschillende factoren, zoals de organisatorische omgeving, persoonlijke kennis, kunde en motivatie.

Eén van de grondleggers van deze moderne kijk op besluitvaardigheid is Herbert Simon. Met zijn concept van '*bounded rationality*' betoogde hij dat mensen niet in staat zijn om zuiver rationale beslissingen te nemen, omdat (1) de informatieverwerkingscapaciteit van individuen altijd beperkt is en (2) de omstandigheden waarbinnen zij keuzes moeten maken vaak te complex zijn om volledig te begrijpen.¹⁵ Het idee dat mensen volledig rationale beslissingen kunnen nemen is in de ogen van Simon dus wensdenken, omdat: 'the capacity of the human mind for formulating and solving complex problems is very small compared with the size of the problems whose solution is required for objectively rational behavior in the real world.'¹⁶

Simons *bounded rationality* is één van de eerste wetenschappelijke modellen over besluitvaardigheid dat rekening houdt met cognitieve beperkingen en vormde daarmee een doorbraak in de besluitvormingstheorie.¹⁷ In de opvatting van Simon zijn mensen niet zozeer irrationeel, maar is hun rationaliteit beperkt door cognitieve en informatieverwerkingslimieten; 'de innerlijke omgeving' enerzijds en marktomstandigheden en wettelijke beperkingen, 'de externe omgeving' anderzijds. Met dat gedachtegoed brak Simon met de neoklassieke benadering van veel negentiende en begin twintigste-eeuwse economen en filosofen, die besluitvaardigheid als een puur rationeel proces beschouwden.¹⁸

In de psychologie en gedragswetenschappen is dit onderscheid tussen interne en externe invloeden op besluitvorming veelvuldig overgenomen. Daarbij worden persoonlijke eigenschappen, zoals ervaring, risico-aversie en politieke opvattingen doorgaans gezien als interne factoren, terwijl zaken als organisatiestructuren, politieke druk en maatschappelijke verwachtingen tot externe factoren worden gerekend. Deze indeling helpt om de gecombineerde invloeden van persoonsgebonden factoren en omgevingsfactoren op besluitvaardigheid inzichtelijk te maken.

Hieronder wordt ingegaan op meerdere, voor dit onderzoek relevante persoonsgebonden, interne factoren en de invloed van ruis op het besluitvermogen. In het volgende hoofdstuk komen de externe factoren in de werkcontext van de IND aan bod.

2.2.2 *Invloed van persoonsgebonden factoren*

Eén van de belangrijkste wetenschappers in de besliskunde is de Amerikaanse psycholoog en Nobelprijswinnaar Daniel Kahneman. Samen met collega-psychologen als Amos Tversky heeft hij de afgelopen vijftig jaar talloze invloedrijke inzichten geleverd aan ons begrip van besluitvaardigheid. Eén van die inzichten – uiteengezet in zijn artikel *Prospect theory: An analysis of decision under risk* – is dat mensen in

¹⁵ Simon (1957).

¹⁶ Simon (1957), pp. 93-94.

¹⁷ Callebaut (2007), p. 76.

¹⁸ Callebaut (2007), p. 76.

complexe situaties geneigd kunnen zijn om irrationele keuzes te maken als ze op die manier mogelijke risico's kunnen vermijden (risico-aversie).¹⁹

Een andere bevinding van Kahneman en Tversky houdt verband met ervaring, vooroordelen en vuistregels. In *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases* toonden Kahneman en Tversky aan dat mensen bij het nemen van beslissingen vaak vertrouwen op ezelsbruggetjes, vooroordelen en vuistregels – 'heuristieken' in de woorden van Kahneman en Tversky. Hoewel deze heuristieken de besluitvorming kunnen versnellen, leiden die volgens hen regelmatig tot systematische denkfouten, zoals de overschatting of de neiging tot stereotypering.²⁰ Het werk van Kahneman en Tversky impliceert zo dat ervaring weliswaar tot meer zelfvertrouwen en snellere besluitvorming kan leiden, maar niet altijd tot betere beslissingen, omdat zelfs experts hun beslissingen baseren op intuïtieve inschattingen die kwetsbaar zijn voor *biases*.²¹

In hun onderzoek naar zelfvertrouwen, ervaring en cognitieve vaardigheden komen Jackson et al. tot vergelijkbare conclusies. Op basis van een experiment onder 364 universiteitsstudenten tonen zij aan dat (1) sterke cognitieve vaardigheden (ofwel een hoog IQ/sterke deductieve vaardigheden) een indicator is van de vaardigheid 'optimale' beslissingen te nemen, (2) sterke cognitieve vaardigheden verband houden met hoger zelfvertrouwen, en (3) zelfvertrouwen sterk verband houdt met besluitvaardigheid in praktische zin (daadkracht). Tegelijkertijd laat hun onderzoek ook een sterk verband zien tussen (4) hoog zelfvertrouwen en roekeloosheid en fouten.²² Met andere woorden: hoewel een hoog zelfvertrouwen en de daaruit voortvloeiende daadkracht gefundeerd kunnen zijn, hoeft dat lang niet altijd het geval te zijn en staat veel zelfvertrouwen niet gelijk aan kwalitatieve beslissingen. Kahneman et al. noemen, op basis van een groot aantal onderzoeken, de correlatie tussen ervaring en de vaardigheid goede beslissingen te nemen zelfs '*at best moderate and probably low*'.²³

Naast aspecten als risico-aversie en ervaring, zijn door de psychologie en cognitieve wetenschappen nog tal van verbanden gevonden tussen persoonsgebonden factoren en besluitvorming. Onder anderen Frank Schmidt & John Hunter toonden een sterk verband aan tussen de vaardigheid goede beslissingen te nemen en de zogenoemde *General Mental Ability*, ofwel een hoog IQ.²⁴ Stephanie Schneider laat zien hoe ogenschijnlijk alledaagse en routinematige aspecten van asielzaken grotendeels emotioneel beladen zijn. Denk hierbij aan emoties als medelijden, angst en afkeer. Naast een grote hoeveelheid aan geschreven regels, richtlijnen en databases worden beslismedewerkers volgens haar teruggeworpen op hun 'emotionele intelligentie' als mens. In de Duitse asielprocedure worden beslissers gevraagd een soort zelfdialoog aan te gaan, voortdurend hun eigen emoties in de gaten te houden en deze als leidraad te gebruiken in situaties van onzekerheid.²⁵ Ook het proefschrift over het IND-werkveld van Tycho Walaardt Sacré van Lummel laat zien dat zaken als medemenselijkheid, culturele opvattingen en empathie een rol kunnen spelen bij het beslisproces in de Nederlandse asielprocedure.²⁶ Specifiek gericht op besluiteloosheid is daarnaast regelmatig de negatieve invloed van eigenschappen als perfectionisme, intolerantie voor onzekerheid, spijt en angst op besluitvaardigheid aangetoond.²⁷

19 Kahneman & Tversky, (1979), p. 268.

20 Kahneman & Tversky (1974), p. 1126.

21 Kahneman & Tversky (1979), p. 268.

22 Jackson, Kleitman, Stankov, & Howie (2016), pp. 220-221.

23 Kahneman, Sibony, & Sunstein (2021), p. 103.

24 Schmidt & Hunter (2004), p. 162.

25 Schneider (2019), p. 297, p. 301.

26 Walaardt Sacré van Lummel (2012), pp. 178-179.

27 Cheek & Goebel (2020), pp. 13-14.

2.2.3 De invloed van ruis op oordeelsvorming

In *Noise: A flaw in human judgement* uit 2021 toonden Kahneman et al. aan dat willekeurige factoren ook van grote invloed kunnen zijn op het oordeelsvermogen en de besluitvaardigheid. Kahneman et al. noemen zulke willekeurige factoren *noise*, ruis in het Nederlands. Met ruis worden factoren bedoeld die niet van invloed zouden moeten zijn en leiden tot wisselvallige en willekeurige beslissingen. Ruis verschilt daarmee van bias, in de zin dat bias leidt tot consistent (min of meer) dezelfde afwijkende keuzes en ruis juist leidt tot willekeurige, zeer verschillende afwijkende keuzes. Recent publiceerde ook het Behavioural Insights Netwerk Nederland een verkenning waarin ingegaan wordt op ruis in de Nederlandse beleids- en werkcontext.²⁸

Ruis geldt zowel als interne als externe factor. Het kan worden veroorzaakt door interpretatieverschillen, recente gebeurtenissen en zelfs door iets arbitrairs als iemands gemoedstoestand of het weer. Uit een onderzoek naar 207.000 immigratiebeslissingen in de Verenigde Staten bleek dat de kans dat iemand asiel kreeg kleiner was tijdens zeer hete dagen.²⁹ Ook de volgorde waarop zaken worden behandeld kunnen van invloed zijn op iemands oordeelsvermogen. Uit een ander onderzoek bleek zo dat de kans dat een Amerikaanse asielrechter iemand asielstatus verleent 19% lager is als diezelfde rechter in de twee zaken daarvoor asielstatus al had verleend.³⁰

Ruis wordt volgens Kahneman et al. nog sterker bij groepsbeslissingen en in groepsdynamieken. Wie als eerste spreekt, wie als laatste spreekt, wie met zelfvertrouwen spreekt, wie zwart draagt, wie naast wie zit, wie op het juiste moment lacht of frons of gebaren maakt – al deze factoren en nog veel meer zijn volgens Kahneman et al. van invloed op de uitkomsten van besluiten. *'Groups can go in all sorts of directions, depending in part on factors that should be irrelevant. Every day, similar groups make very different decisions, whether the question involves hiring, promotion, office closings, communication strategies, regulations, national security, university admissions, or new product launches.'*³¹

Niet alleen bij formele groepsbeslissingen wordt de besluitvaardigheid en het oordeelsvermogen direct beïnvloed door ruis, dit gebeurt ook indirect. De sociologen Matthew Salganik et al.³² en Michael Macy et al.³³ toonden aan hoe mensen geneigd zijn de mening van de groep over te nemen, ook als daarbij geen groepsdruk komt kijken. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij peilingen of situaties waarbij mensen, voordat ze zelf stemmen of kiezen, kunnen zien wat de meest populaire keuze is. Dit kuddegedrag komt voor bij frivole zaken zoals muziekvoorkeur, maar ook bij fundamentele zaken als stemgedrag of de populariteit van bepaalde politieke standpunten.³⁴ In groepen wordt ruis op deze manier versterkt, wat volgens Kahneman et al. vaak leidt tot nog grotere afwijkingen, in plaats van correcties van de afwijking, zoals vaak wordt beweerd. *'While multiple independent opinions, properly aggregated, can be strikingly accurate, even a little social influence can produce a kind of herding that undermines the wisdom of crowds.'*³⁵

2.3 Deelconclusie

De focus van dit onderzoek ligt zowel op besluitvaardigheid in termen van snelheid en in termen van kwaliteit. Uit de studies die in dit hoofdstuk zijn behandeld blijkt dat die twee vaardigheden veel raakvlakken hebben, maar niet altijd in elkaars verlengde liggen. Zo bestaat er een sterk verband tussen ervaring en hoe snel iemand

28 Behavioural Insights Netwerk Nederland (2024).

29 Kahneman, Sibony & Sunstein (2021), p. 17.

30 Kahneman, Sibony & Sunstein (2021), p. 63.

31 Kahneman, Sibony & Sunstein (2021), p. 66.

32 Salganik & Watts (2008).

33 Macy et al. (2019).

34 Kahneman, Sibony & Sunstein (2021), p. 68.

35 Kahneman, Sibony & Sunstein (2021), p. 69.

beslissingen neemt, maar is het verband tussen ervaring en het nemen van kwalitatief goede beslissingen volgens Kahneman et al. 'matig en vermoedelijk zelfs zwak'. Een hoog IQ houdt volgens onderzoek een sterk verband met het nemen van kwalitatieve beslissingen, maar kan zowel een negatief als positief effect hebben op de snelheid van iemands beslissingen. Een hoog zelfvertrouwen gaat doorgaans gepaard met snelle besluiten, maar ook met kwalitatief minder goede besluiten. Eigenschappen als risico-aversie, perfectionisme en een lage tolerantie voor het maken van fouten leiden dan weer vaak tot langzamere besluitvorming.

Behalve op de invloed van interne factoren op de besluitvaardigheid is in dit hoofdstuk ook ingegaan op wat Kahneman et al. ruis noemen: factoren die geen invloed zouden moeten hebben op de besluitvaardigheid, maar dat wel hebben. Deze zaken kunnen het oordeelsvermogen vertroebelen en zo leiden tot minder goede, verkeerde en willekeurige beslissingen.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de werkomgeving waarbinnen medewerkers van immigratiediensten, en specifiek asielmigratie, functioneren en de manier waarop dit invloed heeft op de beslissingen die zij nemen – en juist niet nemen.

3 Omgevingsfactoren die besluitvaardigheid van IND medewerkers (mogelijk) beïnvloeden

In het vorige hoofdstuk zijn verschillende definities en theorieën over besluitvaardigheid behandeld. Dit hoofdstuk gaat in op de verschillende externe factoren die van invloed kunnen zijn op de besluitvaardigheid op de werkvloer en de gevolgen hiervan op de prestaties van uitvoeringsambtenaren. Daarbij wordt specifiek ingezoomd op beslismedewerkers van immigratiediensten. In dit hoofdstuk staan de volgende (wetenschappelijke) studies centraal:

- 1) Allereerst wordt Street-Level Bureaucracy van Michael Lipsky uiteengezet. Dit boek wordt in dit onderzoek gebruikt als basis voor de duiding van externe factoren op de besluitvaardigheid van IND-beslismedewerkers, vanwege de specifieke focus op het werk van street-level-bureaucraten (paragraaf 3.1).
- 2) In paragraaf 3.2 ligt de focus op het nemen van asielbesluiten binnen immigratiediensten. Daarvoor wordt geput uit de dissertatie van Ralph Severijns, waarin de ervaringen van hoor- en beslismedewerkers van de IND centraal staan.
- 3) Tenslotte komen in paragraaf 3.3 de inzichten uit twee recente internationale papers uit Noorwegen en Finland aan bod. Deze studies gaan in op de vraag hoe beslismedewerkers uit die landen om gaan met onzekerheid en discretionaire ruimte³⁶ binnen de asielprocedure.

Het hoofdstuk sluit af met een korte deelconclusie (paragraaf 3.4).

3.1 Lipsky's street-level-bureaucraten

Om de complexe werkomgeving van uitvoeringsambtenaren te duiden wordt in dit onderzoek geput uit de bevindingen en concepten uit *Street-Level Bureaucracy* van Michael Lipsky. Hoewel het al ruim veertig jaar oud is, geldt *Street-Level Bureaucracy* nog altijd als standaardwerk over het functioneren van street-level-bureaucraten. Lipsky beschrijft daarin hoe street-level-bureaucraten (ambtenaren die in direct contact staan met burgers, zoals sociaal werkers, politieagenten en medewerkers van uitvoeringsinstanties) tot besluiten komen. Centraal in Lipsky's theorie staat de hoge mate van discretionaire ruimte die ambtenaren tijdens dat contact hebben. Deze discretionaire ruimte stelt street-level-bureaucraten in staat om binnen de beleidskaders eigen afwegingen te maken, waarbij zij moeten balanceren tussen formele regels en de praktische uitdagingen waarmee zij dagelijks worden geconfronteerd. Hun keuzes worden dus niet alleen bepaald door beleidsregels, maar ook door beperkte middelen, hoge werkdruk en het moeten interpreteren van soms vage richtlijnen van het beleid, waardoor persoonlijke overtuigingen, vaardigheden, en ervaringen een rol kunnen spelen.³⁷

Lipsky betoogt, in lijn met Kahneman en Tversky's concept van heuristieken, dat street-level-bureaucraten vaak terugvallen op routines en copingstrategieën om hun werk overzichtelijk te maken. Deze kunnen grote invloed hebben op hun presteren en beslissingen.³⁸ Dat vloeit voort uit een inherente paradox in hun werk: enerzijds moeten ze in staat zijn om individuen of situaties op maat te benaderen, maar anderzijds zijn ze gebonden aan de plicht om iedereen gelijk te behandelen,

³⁶ Nota bene: In deze literatuurstudie bedoelen de auteurs met 'discretionaire ruimte' het professionele oordeelsvermogen van ambtenaren waar beleid de ruimte biedt voor meerdere interpretaties. Hier wordt dus niet bedoeld op de voormalige discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Deze bevoegdheid is in mei 2019 afgeschaft.

³⁷ Lipsky (1980).

³⁸ Lipsky (1980), p. xii.

waardoor ruimte voor individuele behandeling ontbreekt.³⁹ Volgens Lipsky kan de druk om efficiëntie en strikte beleidsregels na te leven bovendien leiden tot vervreemding, waarbij ambtenaren zich als raderen in een machine voelen, zonder volledige verantwoordelijkheid of invloed op de uitkomst en kwaliteit van hun werk.⁴⁰ Dit spanningsveld ondermijnt hun besluitvaardigheid, waardoor sommigen zich terugtrekken en het cliëntcontact minimaliseren, terwijl anderen zich rigide aan regels vastklampen en weinig flexibiliteit tonen.⁴¹

Street-Level Bureaucracy wordt in de wetenschap nog altijd veelvuldig gebruikt om de werkcontext van uitvoeringsambtenaren te duiden en te begrijpen. In zijn proefschrift uit 2019 maakte Ralph Severijns gebruik van Lipsky's werk om de complexiteit in het werkproces van IND-beslismedewerkers te duiden.⁴² Ook meer recent verwijst Miaz in zijn artikel naar Lipsky, waarin hij analyseert hoe interne richtlijnen voor besluitvorming ontstaan door een wisselwerking tussen het management van de State Secretariat for Migrations (SEM)⁴³, *street-level* beslismedewerkers en de rechtbanken (door jurisprudentie) in Zwitserland. Deze interne richtlijnen en werkinstructies van de SEM zorgen voor een soort overeenstemming rondom asielbeslissingen en moeten meer zekerheid bieden over wat een rechtvaardige en juiste beslissing is. Daarnaast moeten deze werkinstructies beslissers helpen sneller beslissingen te kunnen nemen. Het onderzoek laat echter ook zien dat de regels en instructies niet direct bepalen wat beslissers doen. Beslissers beschikken nog steeds over verschillende soorten discretionaire ruimte. Zoals de manier waarop zij de dossiers onderzoeken, in welke mate ze op zoek gaan naar inconsistenties en tegenstrijdigheden of welke beslissing ze zullen nemen in zaken die zich in de 'grijze zone' bevinden. Samen met andere organisatorische omstandigheden (controles door managers, rechters, institutionele socialisatie) is dit van invloed op de besluitvorming door beslissers.⁴⁴

Naast de studies van Severijns en Miaz zijn de afgelopen decennia tal van aanvullingen op het werk van Lipsky gepubliceerd. Zo kwamen Mark Bovens en Stavros Zoukidis met het concept '*screenlevel bureaucracy*', om de toenemende rol van IT bij het nemen van (gestandaardiseerde) beslissingen door uitvoeringsorganen te duiden.⁴⁵

3.2 Inzichten uit Severijns' dissertatie

"Als uitvoerders van beleid vinden de meeste hoor- en beslismedewerkers het moeilijk om met nieuwe onzekerheden om te gaan. Zij willen geen verantwoordelijkheid nemen voor het vaststellen van een nieuwe uitvoeringspraktijk, omdat er in de asielprocedures grote belangen op het spel staan en zij vooral zijn gericht op een consistente uitvoeringspraktijk. Op het moment dat het beleid verandert, gaat dit vaak gepaard met nieuwe onzekerheden. Ze moeten dan een manier vinden om nieuwe onzekerheden in hun routines te absorberen. Dit kan gepaard gaan met frustratie en ongemak, omdat zij er op dat moment nog niet op kunnen vertrouwen dat de manier waarop zij het beleid toepassen, de toets van de rechter zal doorstaan."⁴⁶

Aldus Severijns in zijn proefschrift 'Zoeken naar zekerheid: Een onderzoek naar de vaststelling van feiten door hoor- en beslismedewerkers van de Immigratie- en

39 Lipsky (1980), p. xiii.

40 Lipsky (1980), p. 76.

41 Severijns (2019), p. 268.

42 Severijns (2019).

43 De SEM reguleert onder welke voorwaarden personen Zwitserland kunnen binnenkomen.

44 Miaz (2024), pp. 25-41.

45 Bovens & Zoukidis (2002), pp. 174-183.

46 Severijns (2019), p. 280.

Naturalisatiedienst in de Nederlandse asielprocedure'.⁴⁷ In dit proefschrift verhaalt de auteur over de ervaringen van hoorders en beslissers bij de IND, waarbij een veelvoud aan uitdagingen en knelpunten in het asielproces centraal staat. Hoewel de insteek van het proefschrift breder is dan het onderwerp van deze literatuurstudie, raakt Severijns' dissertatie wel degelijk aan de factoren die invloed hebben op de besluitvaardigheid van de IND-medewerkers. Bovendien oppert Severijns enkele verbeterpunten om bewuster met de onzekerheden in het asielproces om te gaan. In hoofdstuk 5 wordt uitvoeriger bij deze verbeterpunten stilgestaan.

Zoals de quote aan het begin van dit kopje suggereert, vinden hoor- en beslismedewerkers bij de IND het vooral lastig om met (nieuwe) onzekerheden om te gaan. Severijns onderscheidt in zijn proefschrift drie hoofdtypen van onzekerheid: interpretatie-, actie- en informatieonzekerheid. Deze drie onzekerheden zijn ook met elkaar verbonden. Zo kan de ene onzekerheid voortkomen uit de andere.⁴⁸ Vooral informatieonzekerheid spant bij de IND de kroon. Dit is niet vreemd, want onzekerheid is inherent aan het werkgebied: asielrelazen moeten integraal worden getoetst, onder andere op geloofwaardigheid. Daarnaast is het vaak onduidelijk of de overlegde bewijsstukken wel echt betrouwbaar zijn. Bij immigratiediensten, zo luidt de conclusie van Severijns, heerst een 'cultuur van wantrouwen' vanwege de onvermijdbare onzekerheid waarmee medewerkers elke dag te maken krijgen.⁴⁹

Er ontstaat volgens Severijns een groot knelpunt bij de interpretatie-onzekerheid. Uit beleid, regelgeving en werkinstructies zouden logischerwijs duidelijke handelingsperspectieven moeten voortkomen. In de praktijk is dit echter vaak niet het geval. Uit zijn proefschrift blijkt dat de uitwerking van beleid en jurisprudentie soms juist leidt tot meer onduidelijkheid over de interpretatie van het beleid. Deze paradox, die overigens breder in de wetenschappelijk literatuur wordt herkend, kenmerkt de uitdagende positie van de IND-medewerkers. Voor nieuw beleid is slechts beperkte tijd beschikbaar, iedere nieuwe regel leidt tot nieuw beleid en steeds vaker kennen medewerkers niet alle regels. Daardoor kunnen ze de uitwerking van hun beslissingen niet goed peilen bij andere collega's.⁵⁰ Hier zijn factoren als een 'steeds veranderende politieke- en beleidscontext', 'ervaring' en 'beperkte middelen' herkenbaar die nauw met elkaar verband houden en de besluitvaardigheid kunnen beïnvloeden.

In lijn met de eerder genoemde studie over *Street-level Bureaucracy* stelt Severijns eveneens dat niet alleen regelgeving, maar ook de procedurele, organisatorische en sociale context van invloed zijn op het interpretatiekader van de hoor- en beslismedewerkers.⁵¹ In zijn thesis schrijft hij: 'Het zijn in de praktijk niet primair de regels die bepalen hoeveel discretionaire ruimte zij ervaren, maar eerder de verwachtingen die onder IND-medewerkers bestaan over de wijze waarop met die regels moet worden omgegaan en in hoeverre de organisatie in staat is het gedrag van IND-medewerkers te sturen en controleren.'⁵² Volgens Severijns zijn de informele contacten, cultuur en de teamsamenstellingen cruciaal voor de manier waarop medewerkers omgaan met de dagelijkse onzekerheid in het werk. Het oordeel van de collega met wie je een werkkamer deelt of de onderlinge gesprekken tijdens pauzes vormen de spreekwoordelijke klankkast waarin medewerkers de juistheid van hun eigen beslissingen laten resoneren. Dit wordt versterkt door het feit dat de beslissingen van medewerkers nauwelijks binnen de organisatie worden gecontroleerd. Naast de intercollegiale revisie (het vier-ogen-principe) worden beslissingen onvoldoende gecontroleerd vanuit het management, zeker niet de inwilligingen. Afwijzingen worden zo geformuleerd dat zij de rechterlijke toets

47 Severijns (2019).

48 Severijns (2019), p. 247.

49 Severijns (2019), p. 248.

50 Severijns (2019), p. 257.

51 Severijns (2019), p. 251.

52 Severijns (2019), p. 251.

doorstaan. De adviezen van de juridische afdeling van de IND en de corrigerende macht van de rechtspraak vormen controlemechanismen die de grootste fouten in beslissingen corrigeren.⁵³

In deze alinea komt een aantal factoren samen: de invloed van managementstructuren, de verwachtingen binnen de organisatie en risico-aversie (gaat de beslissing de rechterlijke toets doorstaan?) hebben invloed op onzekerheid en besluitvaardigheid. De factoren leiden op hun beurt eveneens tot zogenaamde copingstrategieën om met de ervaren druk en verminderde besluitvaardigheid om te gaan.

De afwezigheid van controlemechanismen kan ook leiden tot kwalitatief minder goede besluiten en dus rechtsongelijkheid. Omdat ieder IND-team in bepaalde mate een eigen beslispraktijk ontwikkelt en het volgens Severijns in bepaalde gevallen voorkomt dat medewerkers van team wisselen om zo in een omgeving van gelijkgestemden te kunnen werken, ontstaan er verschillende beslisculturen. Zo kan het ene team eerder geneigd zijn in te willigen in een bepaald geval, terwijl het andere team in een vergelijkbaar geval restrictiever beslist.⁵⁴ Dit leidt tot ongewenste inconsistentie in de dienstverlening.

Het frequent benaderen van collega's voor advies en het routinematig werken zijn de copingstrategieën die hoor- en beslismedewerkers gebruiken om met de onzekerheid van de dagelijkse werkpraktijk om te gaan. In die context argumenteert Severijns dat medewerkers het voornamelijk moeilijk vinden om nieuwe onzekerheden op te nemen in hun routine. Medewerkers willen soms geen verantwoordelijkheid nemen voor het vaststellen van een nieuwe uitvoeringspraktijk. De gevolgen van een nieuwe uitvoeringspraktijk kunnen immers groot zijn, zowel voor de IND als voor de aanvrager zelf. Het aanpassen van de routines is een ongemakkelijk en soms frustrerend proces, vooral omdat niet teruggevallen kan worden op de ervaring van de omringende collega's. Bovendien kunnen de medewerkers er wederom niet op vertrouwen dat de nieuwe uitvoeringspraktijk de rechterlijke toets zal doorstaan.⁵⁵

Op het einde van zijn dissertatie pleit Severijns voor aanpassingen in de uitvoeringspraktijk. Enerzijds stelt hij voor om IND-intern meer dialoog en meer discussie tussen teams te genereren. Zo kunnen teams kennis opdoen van elkaars omgang met de onzekerheden in het werkveld. Op zijn minst wordt zo gefaciliteerd dat de teams van elkaars uiteenlopende werkwijzen op de hoogte zijn. Anderzijds zou de IND volgens Severijns juist meer moeten inzetten op transparantie en communicatie met externe partijen. Zo zou 'de IND meer dan nu het geval is kunnen laten zien dat de organisatie zoveel mogelijk haar best doet om op een zorgvuldige wijze met onzekerheid over de feiten om te gaan. Ook zou de IND haar medewerkers meer kunnen laten leren van de inzichten die buiten de IND leven.'⁵⁶

In hoofdstuk 5 wordt dieper ingegaan op de adviezen en de mogelijke interventies die Severijns voorstelt. Voor nu is het belangrijk om te constateren dat voor de Nederlandse hoor- en beslismedewerkers verschillende factoren aan te wijzen zijn die invloed hebben op de besluitvaardigheid. Deze factoren verschillen van persoonlijke factoren als werkervaring, onzekerheid en risico-aversie tot externe factoren als werkdruk, de aanwezigheid van beperkte middelen, de inrichting van managementstructuren, publieke verwachtingen en de politieke- en beleidscontext.

53 Severijns (2019), pp. 271-272. Noot: Sinds de publicatie van de thesis van Severijns (2019), de aanbevelingen van Commissie De Leeuw in haar Onderzoek vermoeden van misstand bij de IND (2019) en de conclusies van het rapport Tijd voor kwaliteit van de Inspectie Justitie en Veiligheid (2022) heeft de IND intervisie en collegiale toetsing als kwaliteitseisen geïntroduceerd. De kwaliteitseisen dienen als reflectie op het handelen van de organisatie en worden doorlopend geoptimaliseerd.

54 Severijns (2019), pp. 257-258, 263.

55 Severijns (2019), p. 280.

56 Severijns (2019), pp. 281-282.

3.3 Inzichten uit internationale literatuur: Noorwegen en Finland

In andere landen is eveneens onderzoek verricht naar de onzekerheid en discretionaire ruimte waar hoor- en beslismedewerkers in de asielprocedure mee te maken krijgen. Twee van deze studies worden hier uitgelicht. Allereerst het artikel *'Who is a refugee? Uncertainty and discretion in asylum decisions'* over de Noorse context van Tone Maia Liodden.⁵⁷ Daarna het artikel *'Collectivized discretion: seeking explanations for decreased asylum recognition rates in Finland after Europe's 2015 "Refugee Crisis"'* van Johanna Vanto *et al.*⁵⁸ Er zijn meer casestudies verricht naar discretionaire ruimte bij immigratiediensten, maar deze twee artikelen zijn zowel recent, als van toepassing op immigratiediensten in relatief vergelijkbare Noord-Europese landen.⁵⁹

In haar artikel stelt Liodden de vraag hoe het Norwegian Directorate of Immigration (UDI) bepaalt wie 'echte' vluchtelingen zijn. Hoewel het Vluchtelingenverdrag uit 1951 een internationaal geldende basis schept om deze bepaling te maken, is de uitwerking van het vaststellingskader een nationale aangelegenheid. Dit verklaart onder andere de grote verschillen in inwilligingspercentages tussen landen. Liodden stelt al snel in haar artikel dat hier de discretionaire ruimte om de hoek komt kijken. Discretionaire ruimte is onontbeerlijk omdat in de asielprocedure hypothetische toekomstscenario's moeten worden meegewogen in de beslissing. Daarnaast is er een structureel gebrek aan bewijs om de claims van asielzoekers te kunnen bewijzen. Wet- en regelgeving en werkinstructies bieden vaak niet genoeg handvatten om de geloofwaardigheid en toepasbaarheid van het overlegde bewijs te kunnen garanderen. Liodden haalt het begrip 'radicale onzekerheid' (*radical uncertainty*, bedacht door de Canadese immigratierecht-deskundige Audrey Macklin⁶⁰) aan om de context te schetsen waarin medewerkers hun oordelen moeten vellen. Om echt inzichtelijk te maken hoe hoor- en beslismedewerkers bepalen wie de vluchtelingenstatus krijgt toebedeeld, is het dus van belang om vanuit het perspectief van de medewerker naar het gebruik van de discretionaire ruimte te kijken.⁶¹

Werken met discretionaire ruimte kan zeer lastig zijn. Er is immers binnen deze bevoegdheid geen vastgesteld kader. De handvatten om tot een discretionaire beslissing te komen ontbreken. Liodden beargumenteert in haar artikel, gebaseerd op interviews met medewerkers van het UDI, dat er een aantal manieren is waarmee medewerkers hun besluitvaardigheid verhogen binnen dit discretionaire kader. Zo stelt de auteur dat nieuwe medewerkers terecht komen in een 'institutioneel habitat' (*institutional habitus*). Het type team, en de 'cultuur' van het team, zijn allesbepalend voor de algemene koers in de omgang met onzekerheid. Het ene Noorse team is veel terughoudender en wijst sneller af, terwijl het andere team sneller geneigd is de knoop door te hakken in het voordeel van de vreemdeling. Hier komen de observaties van Severijns terug over de cultuur die per team kan verschillen. Volgens Liodden spelen tradities, conventies en routines een grote rol bij de toepassing van discretionaire ruimte.⁶² Op die manier wordt de discretionaire ruimte met concrete handvatten ingevuld en besluitvaardigheid verhoogd: *'In other words, discretion is often exercised in ways that, in turn, limit and reduce the need for discretion.'*⁶³

Om deze handvatten te creëren vergelijken Noorse beleidsmedewerkers binnen hun routines voortdurend verschillende individuele asielverzoeken. De asielverzoeken worden onderling in perspectief geplaatst. Zo ontstaat een relatief referentiekader waarbinnen opvolgende asielverzoeken kunnen worden geplaatst en

57 Liodden (2020).

58 Vanto *et al.* (2022).

59 Zie bijvoorbeeld: Dequen (2013); Bayrak (2015); Gorman (2017).

60 Macklin (2005), p. 51.

61 Liodden (2020), pp. 645-650.

62 Liodden (2020), pp. 652-657.

63 Liodden (2020), p. 653.

afgedaan. Toen Liodden vroeg hoe medewerkers hun eigen keuzes rationaliseren, was het antwoord dat medewerkers deze rationalisatie uit de weg gingen. Ook kwam het voor dat medewerkers antwoorden dat het in hun 'instinct en kennis' zit om de juiste oordelen uit te brengen.⁶⁴ Hieruit blijkt dat factoren als werkervaring en cultuur op de werkvloer in wisselwerking staan met copingstrategieën. De ervaring leidt tot een vergrote besluitvaardigheid binnen een bepaalde routine en werkcultuur. Deze cultuur leidt er op haar beurt toe dat nieuwe medewerkers een 'institutioneel' instinct en zelfvertrouwen ontwikkelen om met de onzekerheid van de discretionaire ruimte om te gaan.

Volgens Liodden is de door haar omschreven werkwijze niet opmerkelijk binnen een systeem dat wordt gedomineerd door radicale onzekerheid. Wat wel zorgwekkend is, is dat asielzoekers in essentie niet puur en alleen op hun eigen merites worden beoordeeld. De beoordeling vindt altijd plaats in het referentiekader van precedentes, waarbij de normatieve kaders van wet- en regelgeving maar beperkt in acht genomen kunnen worden. Het referentiekader kan zelfs tussen teams verschillen.⁶⁵ De besliscultuur binnen teams heeft daardoor grote invloed op de uitkomst van asielverzoeken. Dit betekent dat de kwaliteit van beslissingen sterk kan lijden onder de behoefte om de besluitvaardigheid op peil te houden. Het ontwikkelen van copingstrategieën kan dus gepaard gaan met het ontwikkelen van inconsistentie in de dienstverlening, een verlies in kwaliteit van de beslissingen en mogelijk ook rolconflicten op individueel niveau door de werkcultuur van een team.

In de Finse casus van Vanto *et al.* wordt het nadelige effect van de discretionaire ruimte goed aangetoond. Ook in Finland hebben beslismedewerkers een grote mate van discretionaire ruimte bij het maken van beslissingen op asielaanvragen. De auteurs erkennen dat beslismedewerkers niet in een vacuüm beslissingen uitschrijven, omdat ze onder druk van politiek en publieke verwachtingen iedere dag hun zaken binnen beperkte tijd dienen te behandelen. Externe factoren spelen dus een grote rol.⁶⁶ Toch is de doorslaggevende kracht van de routine en de cultuur van het team ook hier goed terug te zien.

Vanto *et al.* vragen zich in hun artikel af waarom het inwilligingspercentage van een omvangrijke groep asielaanvragers in Finland, jonge Irakezen, tussen 2015 en 2017 extreem sterk kon dalen terwijl er ogenschijnlijk geen grote verschillen in context hadden plaatsgevonden. Het percentage positieve inwilligingen daalde in een jaar van 83% naar 19%. De samenstelling van de groep was grotendeels hetzelfde gebleven. De wet- en regelgeving in Finland was praktisch niet veranderd. Hetzelfde gold voor de veiligheidssituatie in het herkomstland Irak. De daling was daardoor niet goed te verklaren.⁶⁷ Hoe kon deze daling dan wel verklaard worden?

Volgens de wetenschappers kon deze daling plaatsvinden door een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve factoren. Door de asielcrisis van 2015 nam het aantal aanvragen zeer sterk toe. Finland was één van de grootste relatieve stijgers ten opzichte van andere Europese landen. Door de toename van het aantal asielverzoeken, en het repetitieve karakter van de onderbouwing van die verzoeken, werden de individuele argumenten van asielzoekers steeds minder geloofd door de beleidsmedewerkers. Daarnaast speelde de algemene crisissfeer en externe druk een grote rol in de manier waarop beslismedewerkers omgingen met de asielverzoeken. Ogenschijnlijk gelijkwaardige aanvragen werden verschillend beoordeeld en uit de onderbouwing van afwijzende beslissingen bleek dat er een groot wantrouwen heerste onder beslismedewerkers over de waarheid van getuigenissen van asielzoekers. Dit leidt tot de conclusie van Vanto *et al.* dat beslismedewerkers als collectief een zeer grote invloed hebben op de toepassing van discretionaire ruimte. Onder druk van externe factoren en interne routines kunnen op grote schaal andere beslissingen

64 Liodden (2020), pp. 656-657.

65 Liodden (2020), pp. 660-663.

66 Vanto *et al.* (2022), p. 757.

67 Vanto *et al.* (2022), pp. 758-768.

worden genomen zonder dat hier feitelijk, per individuele casus, een aanleiding toe is. Uit deze studie blijkt eveneens dat besluitvaardigheid misschien niet afneemt door grootschalige toepassing van discretionaire bevoegdheden, maar wel de kwaliteit van de besluiten. Inconsistentie in dienstverlening kan grote gevolgen hebben voor de asielzoeker.⁶⁸

Uit bovenstaande internationale analyse kunnen kernachtig drie conclusies worden getrokken met betrekking tot besluitvaardigheid: 1) Waar Severijns in Nederland spreekt over een cultuur van wantrouwen, duiden internationale wetenschappers de werkcultuur van immigratiediensten soms met het begrip *radical uncertainty*. Individuele factoren als werkervaring en mate van zelfvertrouwen spelen hierin een grote rol, maar leiden niet per se tot betere beslissingen 2) Ook in het buitenland dienen hoor- en beslismedewerkers dagelijks om te gaan met beperkte middelen en publiek-politieke verwachtingen die snel kunnen veranderen; 3) Om het werk gedaan te krijgen en besluitvaardig te blijven, ontwikkelen Noorse en Finse collega's sterke copingstrategieën. Deze strategieën vertalen zich in de ontwikkeling van routines, instincten en werkculturen. Routines kunnen echter sterk per team verschillen. Volgens de wetenschappers komt hiermee de kwaliteit van de beslissingen in het geding.

3.4

Deelconclusie

In dit hoofdstuk zijn met name factoren aan bod gekomen die van invloed zijn op de besluitvaardigheid van asielbeslismedewerkers binnen Europese immigratiediensten. Naast individuele factoren als (werk)ervaring, risico-aversie en onzekerheid, komt de invloed van externe factoren – waaronder formele regels en praktische uitdagingen – op besluitvaardigheid nadrukkelijk naar voren. Externe factoren lijken aan de hand van de besproken casussen, in elk geval binnen het migratiedomein, grote invloed op besluitvaardigheid te hebben.

Om inzichtelijk te maken binnen welke context uitvoeringsambtenaren beslissingen moeten nemen, wordt in de wetenschappelijke literatuur veelvuldig gebruik gemaakt van de inzichten van Lipsky. Volgens Lipsky stelt een bepaalde mate van discretionaire ruimte street-level-bureaucraten (waaronder beslissers) in staat om binnen beleidskaders eigen afwegingen te maken. Hierbij balanceren zij tussen formele regels en praktische uitdagingen, zoals beperkte middelen, hoge werkdruk en steeds veranderende en vage richtlijnen van het beleid, waardoor persoonlijke overtuigingen, vaardigheden, en (werk)ervaringen een rol kunnen spelen. Het gevolg is dat street-level-bureaucraten vaak terugvallen op routines en copingstrategieën. In lijn met het gedachtegoed van Lipsky, noemt Severijns dat niet alleen regelgeving, maar ook de procedurele, organisatorische en sociale context van invloed zijn op het interpretatiekader van de hoor- en beslis- medewerkers.

Liodden heeft het daarnaast over de radicale onzekerheid waar beslismedewerkers in asielprocedures inherent mee te maken hebben. Severijns maakt zelfs onderscheid tussen drie type onzekerheden, waarbij beslismedewerkers het vooral lastig blijken te vinden om met nieuwe onzekerheden in het beleid om te gaan. Volgens Liodden, Severijns en Vanto et al. is het type team waarin een beslissers werkt van invloed op de omgang met deze onzekerheden. De werkwijze, of besliscultuur, kan per team verschillen. Deze besliscultuur is van grote invloed op de beslissingen die worden genomen. Vanto et al. tonen zelfs aan dat beslismedewerkers onder druk van externe factoren en interne routines andere beslissingen kunnen nemen zonder dat er feitelijk, per individuele casus, een aanleiding toe is.

Concluderend kan worden gesteld daast de eerder genoemde interne factoren als (werk)ervaring, ook externe factoren, zoals managementstructuren, politieke en publieke verwachtingen, de cultuur van het team en beperkte middelen, invloed

68 Vanto et al. (2022), pp. 775-777.

hebben op de onzekerheid en de besluitvaardigheid van hoor- en beslismedewerkers. Bij deze factoren kan de richting van het verband twee kanten opgaan: politieke verwachtingen kunnen ertoe leiden dat iemand minder snel beslissingen durft te nemen, maar ook juist sneller. Datzelfde geldt voor de cultuur binnen een team en de managementstructuren. De factoren leiden op hun beurt weer onder andere tot copingstrategieën om met de ervaren druk en onzekerheid tijdens het beslisproces om te gaan.

4 Overzicht van factoren van invloed op besluitvaardigheid

Op basis van de literatuurbeschuwing de vorige hoofdstukken kan een aantal factoren worden aangewezen die van invloed zijn op de besluitvaardigheid. In dit onderzoek is ervoor gekozen om de factoren die van invloed zijn op besluitvaardigheid op te splitsen in twee categorieën: interne en externe factoren. Uiteindelijk kan zo een schematisch beeld geschetst worden welke factoren van invloed zijn op de besluitvorming van beslismedewerkers. Daarbij worden zaken als ervaring, zelfvertrouwen en empathie als interne factoren gezien en werkdruk, de organisatiecultuur en maatschappelijke druk geschaard onder externe factoren. Hieronder staan deze interne (paragraaf 4.1) en externe (paragraaf 4.2) factoren onder elkaar vermeld. Daarnaast is ook het concept van ruis (paragraaf 4.3) van Kahneman et al. aan dit model toegevoegd. De gevolgen van deze factoren worden eveneens puntsgewijs genoemd (paragraaf 4.4). Ook ruis komt aan bod. Het hoofdstuk sluit af met Figuur 1 waarin een schematische weergave staat van de gevonden relevante factoren en gevolgen.

4.1 Interne factoren en besluitvaardigheid

Eerst wordt ingegaan op de interne factoren. Per factor wordt, gebaseerd op de bevindingen uit de vorige hoofdstukken, schematisch aangegeven wat de mogelijke (positieve, negatieve of gemengde) gevolgen zijn voor de besluitvaardigheid in praktische – de vaardigheid om (snel) knopen te durven doorhakken – en besluitvaardigheid in normatieve zin – de vaardigheid om kwalitatief goede beslissingen te nemen. Er is naar voren gekomen dat deze twee vaardigheden niet altijd in elkaars verlengde liggen. In de opsomming hieronder wordt daarom door middel van (+), (–) of (+/–) verduidelijkt van welk verband hier sprake is. Zo bestaat er bijvoorbeeld een sterk verband tussen ervaring en hoe snel iemand besluiten kan nemen (+), maar kan ervaring (mede door copingsmechanismen) leiden tot zowel kwalitatief betere als kwalitatief minder goede beslissingen (+/–).

Interne factoren die relevant zijn voor de IND-beslispraktijk zijn:

- **Werkervaring:** Ervaring leidt tot het ontwikkelen van intuïtieve vuistregels (heuristieken) die snelle besluitvorming mogelijk maken. Hoewel ervaring de besluitvaardigheid bevordert, laten onderzoeken van Kahneman en Tversky⁶⁹ en Jackson et al.⁷⁰ zien dat het ook kan leiden tot de vorming van vuistregels, waardoor slordigheden of blinde vlekken voor alternatieve opties kunnen optreden. *((+) snellere besluiten, (+/–) op ervaring gebaseerde besluiten, maar ook risico op verkeerde routines).*
- **Risico-aversie:** De neiging om risico's te vermijden kan leiden tot het nemen van irrationele beslissingen of besluiteloosheid, vooral in situaties waarin mogelijke negatieve uitkomsten moeilijk te overzien zijn. *((–) langzamere besluiten, (+/–) mogelijk weloverwogen of juist te voorzichtige beslissingen).*
- **Zelfvertrouwen:** Een sterk geloof in het eigen oordeel versterkt de neiging om beslissingen zonder veel twijfel te nemen. Laag zelfvertrouwen kan daarentegen leiden tot terughoudendheid en twijfel over het eigen oordeel, wat besluiteloosheid in de hand werkt. Tegelijkertijd laat het onderzoek van Jackson et al. zien dat een hoog zelfvertrouwen ook juist kan leiden tot roekeloosheid en verkeerde beslissingen. *((+) snellere besluiten, (+/–) sterk vertrouwen in eigen besluiten maar ook mogelijk overmoedige besluiten).*

⁶⁹ Kahneman & Tversky, (1979).

⁷⁰ Jackson et al. (2016).

- **Empathie:** Door de hoge mate van discretionaire ruimte die ambtenaren hebben, kan empathie invloed hebben op hun beslissingen. Een hoog empathieniveau kan ertoe leiden dat beslissers rekening willen houden met alle betrokken belangen, of een beslissing willen uitstellen die mogelijk negatieve gevolgen heeft voor een aanvrager of burger. *((+/-) afhankelijk per geval, snellere of langzamere besluiten (+/-) oog voor menselijke maat, maar ook risico op vertroebeld oordeelsvermogen).*
- **Intelligentie:** Intelligentie is volgens Kahneman et al.⁷¹ een van de sterkste voorspellers van de vaardigheid om goede besluiten te nemen. Let op: daarbij gaat het dus om het nemen van juiste beslissingen. Intelligentie kan samengaan met zelfvertrouwen en de vaardigheid snel beslissingen durven nemen, maar wordt daar evengoed in verband gebracht met overdenken en besluiteloosheid. *((+/-) snellere of langzamere besluiten, (+) beter oordeelsvermogen om goede besluiten te nemen).*
- **Culturele/politieke opvattingen:** Net als empathie, kunnen culturele en politieke overtuigingen van invloed zijn op hoe beslissingen worden genomen. Wanneer uitvoeringsambtenaren zich vervreemd voelen van de waarden of verwachtingen van de organisatie of de politiek, dan bestaat er een kans dat zij terughoudend worden om bepaalde besluiten te nemen. *((+/-), afhankelijk per type zaak, snellere of langzamere beslissingen (+/-) oog voor menselijke maat, maar ook risico op vertroebeld oordeelsvermogen).*

4.2

Externe factoren en besluitvaardigheid

Onder dit kopje wordt ingegaan op de externe factoren die besluitvaardigheid van IND-beslismedewerkers kunnen beïnvloeden. Uit de hierboven genoemde onderzoeken is gebleken dat zaken als de besliscultuur binnen teams, politieke en maatschappelijke verwachtingen en managementstructuren grote impact hebben op de besluitvorming bij Europese immigratiediensten. Per factor wordt, gebaseerd op de bevindingen uit de vorige hoofdstukken, schematisch aangegeven wat de mogelijke (positieve, negatieve of gemengde) gevolgen zijn voor de besluitvaardigheid in termen van snelheid en kwaliteit.

Onder de externe factoren die relevant zijn voor de IND-beslispraktijk, vallen:

- **Werkdruk en caseload:** Street-level-bureaucraten hebben te maken met hoge werkdruk en uitgebreide caseloads, wat hun besluitvorming versnelt en hen soms dwingt tot routinematige benaderingen.⁷² *((+) snellere besluiten om workload weg te werken, (-) routinematige, kwalitatief minder goede besluiten).*
- **Beperkte middelen:** Street-level-bureaucraten werken vaak werken met beperkte middelen, zoals tijd, personeel en budget. Volgens Lipsky leiden die beperkte middelen er vaak uiteindelijk toe dat uitvoerders of organisaties zich gedwongen voelen efficiënter te werken, of toegang tot de dienstverlening minder laagdrempelig te maken. Het risico van routinematig en met beperkte middelen werken is echter dat het ten koste gaat van de kwaliteit van besluiten.⁷³ *((+) snellere beslissingen, (-) kwalitatief minder goede beslissingen).*
- **Managementstructuren:** Managementstructuren proberen de autonomie van street-level-bureaucraten te controleren door prestatiedoelen en bureaucratische regels op te leggen, met als doel efficiëntie en consistentie in besluitvorming te bevorderen. Dit levert mogelijk conflicten op, omdat de

⁷¹ Kahneman et al. (2021).

⁷² Lipsky (1980), p. 36.

⁷³ Lipsky (1980), p. 34, 99-103.

regels beperkingen creëren die het voor street-level-bureaucraten moeilijk maken om in te spelen op de specifieke behoeften van cliënten.⁷⁴ *((+/-) afhankelijk per werkwijze, persoon of geval, snellere of langzamere besluiten, (+) afhankelijk van de manager, kan extra toezicht de kwaliteit van beslissingen bevorderen).*

- **Publieke verwachtingen en percepties:** Lipsky beschrijft dat de publieke opinie, mede beïnvloed door de media, verwachtingen schept over de rol en verantwoordelijkheid van street-level-bureaucraten. De maatschappij verwacht dat street-level-bureaucraten zowel efficiënt als empathisch zijn, wat een spanning creëert tussen snelle dienstverlening en persoonlijke aandacht (menselijke maat). Deze publieke verwachtingen hebben invloed op de manier waarop street-level-bureaucraten hun werk uitvoeren.⁷⁵ *((+/-) afhankelijk per situatie en medewerker, snellere of langzamere besluiten, (+/-) afhankelijk per situatie en medewerker, kwalitatief betere of juist minder goede besluiten).*
- **Groepsdynamieken:** Groepsnormen en informele regels kunnen volgens Lipsky invloed hebben op individuele beslissingen. Kahneman et al. tonen daarbij aan dat deze groepsdruk een bron van ruis kan zijn.⁷⁶ Dit zorgt ervoor dat beslissingen onder vergelijkbare omstandigheden sterk kunnen verschillen, afhankelijk van de invloed van de groep op dat moment. *((+/-) afhankelijk per geval of dynamiek, snellere of langzamere beslissingen (+/-) afhankelijk van de groep en dynamiek, kwalitatief betere of minder goede beslissingen).*
- **Politieke en beleidscontext:** Politieke veranderingen en beleidswijzigingen beïnvloeden de middelen en richtlijnen voor street-level-bureaucraten en bepalen daarmee de reikwijdte van hun werk. Lipsky benadrukt dat politieke prioriteiten, zoals bezuinigingen of nadruk op gelijkheid, een grote rol spelen in de mate van ondersteuning en middelen die beschikbaar zijn voor street-level-bureaucraten. Politieke beslissingen kunnen daarmee direct van invloed zijn op de manier waarop street-level-bureaucraten hun taken invullen en op de beslissingsruimte die zij hebben om in te spelen op individuele behoeften.⁷⁷ *((+/-) afhankelijk per situatie, snellere of langzamere besluiten, (+/-) afhankelijk per situatie en medewerker, kwalitatief betere of juist minder goede besluiten).*

4.3 Ruis en besluitvaardigheid

In *Noise: A flaw in human judgment* toonden Kahneman et al.⁷⁸ aan dat ook willekeurige factoren van grote invloed kunnen zijn op het oordeelsvermogen en de besluitvaardigheid. Dan gaat het bijvoorbeeld om zaken als iemands humeur of de volgorde waarin beslissingen worden genomen. Kahneman et al. lieten zo zien dat bij rechters er soms grote verschillen zitten in de hoogte van straffen die zij in de ochtend geven of in de middag. Of dat er een grotere kans is in de VS dat een beroep op asiel wordt afgewezen wanneer een asielrechter daarvoor twee zaken heeft ingewilligd. Dit soort willekeurige factoren, die eigenlijk irrelevant zouden moeten zijn, worden volgens Kahneman et al. versterkt door groepsdynamieken en leiden tot inconsistente besluitvorming.

4.4 Gevolgen voor besluitvaardigheid

Al deze factoren en ruis samen maken de weg vrij voor verschillende (soms onwenselijke) gevolgen voor besluitvaardigheid. Hieronder is een selectie relevante gevolgen uiteengezet, die op verschillende wijze en mate invloed hebben op de

⁷⁴ Lipsky (1980), p. 18.

⁷⁵ Lipsky (1980), p. 64.

⁷⁶ Kahneman et al. (2021).

⁷⁷ Lipsky (1980), p. 45.

⁷⁸ Kahneman et al. (2021).

besluitvaardigheid van uitvoeringsambtenaren. Deze gevolgen zijn grotendeels afkomstig uit Lipsky en aangevuld met bevindingen en conclusies uit andere wetenschappelijke bronnen.

- **Copingstrategieën:** Street-level-bureaucraten ontwikkelen copingstrategieën om zo om te gaan met hoge werkdruk, beperkte middelen en onduidelijkheid in beleid.⁷⁹ Ze passen bijvoorbeeld routinering toe, verminderen de aandacht voor details of passen regels selectief toe om hun werklast beheersbaar te houden. Deze aanpassingen helpen hen om snel beslissingen te nemen maar kunnen de kwaliteit van dienstverlening beïnvloeden (zie ook het volgende punt).⁸⁰
- **Inconsistentie in dienstverlening:** Door de vrijheid die discretionaire ruimte biedt en de vaagheid van beleidsregels, nemen street-level-bureaucraten vaak beslissingen die verschillen per situatie of per individuele ambtenaar, of per team. De discretionaire ruimte maakt ook baan vrij voor ruis en dus inconsistentie. Deze inconsistentie betekent dat vergelijkbare situaties anders kunnen worden afgehandeld, afhankelijk van de interpretatie van de betrokken street-level-bureaucraten, wat kan leiden tot ongelijkheid in dienstverlening.⁸¹ Bij inconsistentie van opvattingen binnen teams kan dat bovendien leiden tot meer onzekerheid bij minder ervaren werknemers.
- **Ethische spanningen:** Street-level-bureaucraten ervaren vaak spanning tussen hun plicht om aanvragers of burgers te helpen en de druk vanuit de maatschappij en de politiek.⁸² Zeker in het geval van gevoelige beleidskwesties als migratie kan maatschappelijke en politieke druk bureaucraten dwingen om sneller of anders te handelen dan ze normaal zouden doen. Zulke druk kan ambtenaren en dwingen beslissingen te nemen die niet altijd optimaal of eerlijk zijn, wat de consistentie en integriteit van de dienstverlening verder kan ondermijnen.⁸³
- **Afhankelijkheid van informele netwerken en groepsnormen:** Street-level-bureaucraten leunen volgens Lipsky vaak op informele netwerken en groepsnormen voor ondersteuning bij het nemen van beslissingen. Dit kan leiden tot beslissingen die meer aansluiten bij wat sociaal aanvaardbaar is binnen de groep dan wat het beleid formeel voorschrijft.
- **Beperkte verantwoordelijkheid en vervreemding:** Lipsky beschrijft ook hoe bureaucraten zich vervreemd kunnen voelen door hun beperkte verantwoordelijkheid in het gehele besluitvormingsproces. Ze voelen zich vaak slechts een schakel in de keten, zonder volledige controle over de uiteindelijke uitkomst, wat hun betrokkenheid en motivatie kan verminderen. Dit draagt verder bij aan de eerder genoemde copingstrategieën en een zekere mate van emotionele distantie.
- **Intuïtieve besluitvorming:** Uit de psychologie is gebleken dat mensen met meer ervaring vaak geneigd zijn om intuïtiever te beslissen door gebruik te maken van hun opgebouwde kennis en patronen. Dit wordt door Kahneman ook wel aangeduid als 'snel denken'.⁸⁴ Hoewel dit op ervaring gebaseerd denken de snelheid van besluitvorming kan bevorderen, kan het ook leiden tot een blinde vlek voor afwijkende, complexe of nieuwe situaties. Minder ervaren ambtenaren kunnen, daarentegen, terughoudender zijn en eerder de groep volgen, wat hun besluitvaardigheid inperkt door afhankelijkheid van collega's in plaats van zelfstandige afwegingen. Ervaring kan dus zowel de

79 Lipsky (1980), pp. 18-19.

80 Lipsky (1980), p. 17.

81 Lipsky (1980), p. 54.

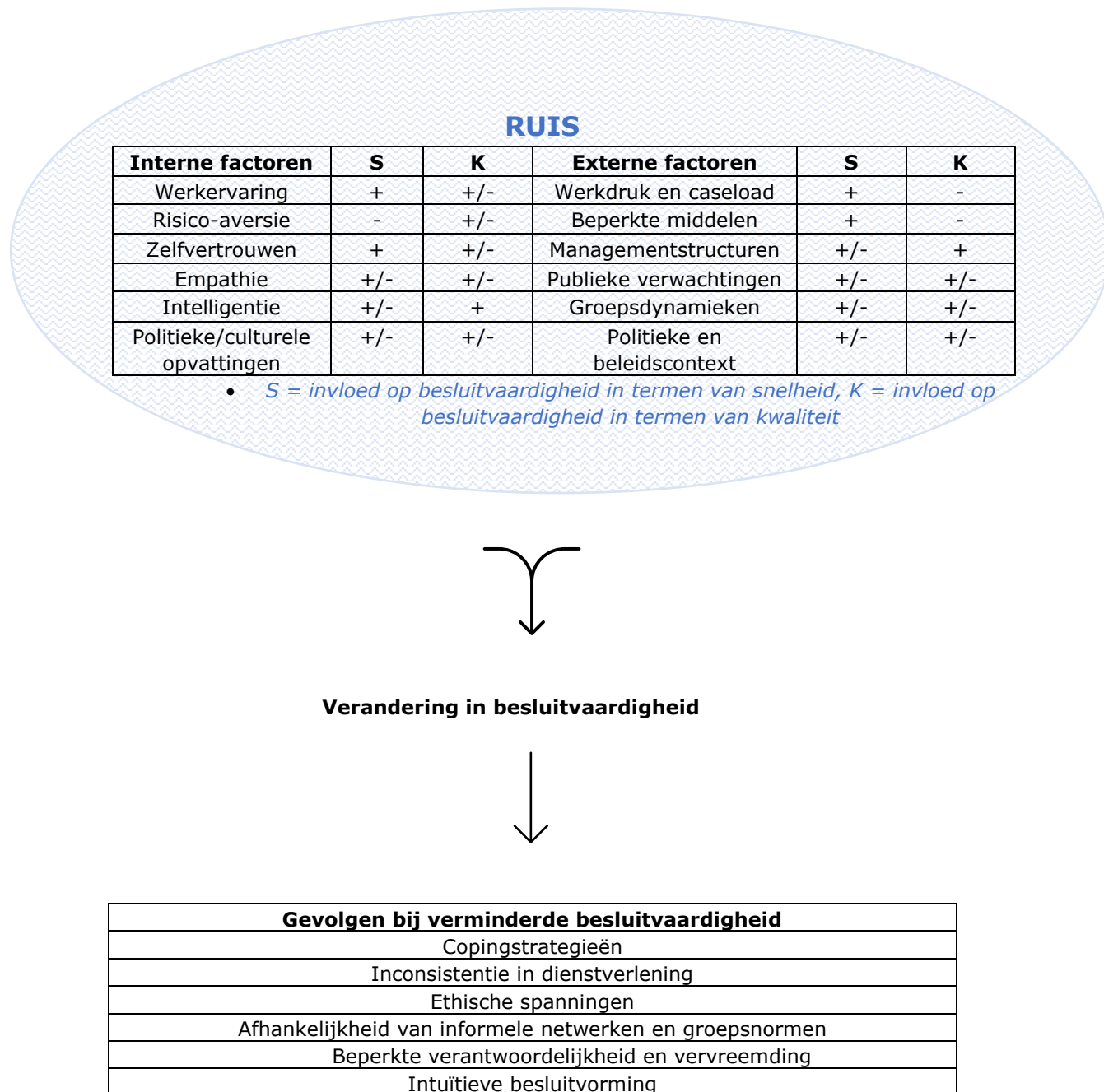
82 Lipsky (1980), p. 17, 44.

83 Lipsky (1980), p. 73.

84 Kahneman (2011).

efficiëntie als de risico's op overhaaste of stereotype-gedreven besluiten verhogen, afhankelijk van de context.

Figuur 1 – Schematische weergave van factoren en de positieve/negatieve (+/-) voor besluitvaardigheid



5 Interventies

Dit hoofdstuk gaat in op interventies en instrumenten die de besluitvaardigheid van beslismedewerkers kunnen vergroten. Het is belangrijk om te benadrukken dat hier om een eerste verkenning gaat. De wetenschappelijke literatuur waarin auteurs interventies voorstellen om de besluitvaardigheid van immigratiediensten te vergroten, is helaas schaars. Wetenschappelijke verbetervoorstellen zien vooral op een kwalitatieve verbetering van het besluit. Voorstellen (al dan niet wetenschappelijk) over sneller beslissen zijn vrijwel non-existent, omdat de kwaliteit niet wordt bevorderd. Uit de door O&A verzamelde literatuur zijn hieronder toch drie mogelijke interventies uitgewerkt. Het gaat om:

- 1) de toepassing van AI om onzekerheid zichtbaar te maken (paragraaf 5.1);
- 2) kansberekening om inzichtelijker te maken wat waarschijnlijk de beste beslissing is (paragraaf 5.2) en;
- 3) een conventionele interventie waarbij intensiever gebruik wordt gemaakt van advisering en controle, zowel met interne als externe partners (paragraaf 5.3).

Het hoofdstuk sluit af met een korte deelconclusie (paragraaf 5.4).

5.1 AI en onzekerheid

Een innovatieve maar discutabele interventie is voorgesteld door Hilary Evans Cameron, Avi Goldfarb en Leah Morris.⁸⁵ Zoals ook in voorgaande casussen is duidelijk gemaakt, stellen ook deze auteurs dat de beslissing op iemands asielverzoek een inherent onzekere beslissing is. Toch claimen veel hoor- en beslismedewerkers dat hun beslissingen met een grote mate van zekerheid en vertrouwen zijn genomen.⁸⁶

In hun artikel pleiten de drie wetenschappers voor de toepassing van *Artificial Intelligence* (AI) bij het inzichtelijk maken van de inherente onzekerheid rondom asielverzoeken. AI is een tool die in staat is een zeer grote hoeveelheid data te vergelijken, zichzelf mettertijd te verbeteren en ingewikkelde vraagstukken zichtbaar te maken. Omgekeerd geredeneerd zou AI daardoor ook ingezet kunnen worden om de inherente onzekerheid achter een asielverzoek inzichtelijk te maken voor de beslismedewerker. Dit zou in het voordeel van de asielzoeker kunnen uitpakken, omdat de beslisser zich zo bewuster wordt van het feit dat er onvoldoende bewijs is om de aanvraag simpelweg af te wijzen.

Cameron, Goldfarb en Morris nemen een positie in ten faveure van een sterkere rechtspositie van asielzoekers. Gecombineerd met de introductie van AI op de werkvloer, pleiten zij namelijk voor een herziening van het internationaal geldend juridisch kader om asielverzoeken te beoordelen. Omdat de bewijsnood nu bij de asielzoeker ligt, werkt onzekerheid per definitie in het nadeel van de verzoeker. Als deze bewijsnood bij de overheid zou komen te liggen, zou de introductie van de AI-tool tot hogere inwilligingspercentages leiden. Dit is volgens de auteurs in lijn met de oorspronkelijke gedachte van het Vreemdelingenverdrag uit 1951.⁸⁷

De grote verscheidenheid aan relevante factoren in de asielprocedure en de afwezigheid van datasets waarin individuele asielprocedures in detail met elkaar worden vergeleken, maakt het moeilijk om een perfect AI-model te trainen. Een toekomstig AI-model zou daardoor niet altijd betrouwbare voorspellingen over de uitkomsten van een procedure kunnen maken. De auteurs zien dit echter als een voordeel. Zelfs met relatief beperkte trainingsdata zal het AI-model namelijk nog steeds met een grotere waarschijnlijkheid dan een menselijke beslisser een

⁸⁵ Cameron, Goldfarb & Morris (2022), pp. 493-510.

⁸⁶ Cameron, Goldfarb & Morris (2022), p. 493.

⁸⁷ Cameron, Goldfarb & Morris (2022), pp. 493-499.

asielverzoek op onzekere factoren kunnen beoordelen. Het AI-model kan zo getraind worden dat het de onderliggende onzekerheid expliciet benoemt. Gekoppeld aan deze onzekerheid kan het model een uitspraak doen over welke definitieve beslissing op de aanvraag waarschijnlijk de juiste is. Volgens de redenering van de auteurs kan ontbrekende data dus nog steeds relevante data zijn en kan een onzeker AI-model alsnog zekerder conclusies trekken dan een onzekere beslisser.⁸⁸

Overigens pleiten ook de eerder genoemde Kahneman et al. voor de toepassing van AI om inconsistente besluitvorming tegen te gaan. Ze noemen de rechtspraak, medische diagnostiek en recruitment als voorbeelden van branches waarbij AI bij uitstek kan helpen variaties te verminderen, maar volgens hun logica zou ook het migratiedomein uiterst geschikt kunnen zijn. Voor AI is volgens Kahneman et al. namelijk een belangrijke rol weggelegd in processen waarbij op basis van grote hoeveelheden data beslissingen worden genomen en waarbij veel risico is op vooroordelen, ruis en interpretatie. Bij zulke processen is AI (in potentie) eerlijker en consistent. AI is immers veel minder ontvankelijk voor ruis en is niet geneigd om complexe, meestal ongeldige, inzichten toe te passen. Kahneman et al. benadrukken overigens wel dat AI zorgvuldig moet worden ontworpen en toegepast, met aandacht voor potentiële *biases* in de data. Aangezien AI-modellen getraind worden op menselijke input, bestaat het risico dat de AI-modellen discriminerende *biases* overnemen.⁸⁹

Voordat een AI-model getraind kan worden, moet dus goed nagedacht worden over de opzet van een dergelijk model en de nadelen van de toepassing van AI. Een model moet transparant zijn, waarbij aandacht wordt besteed aan de data die ten grondslag ligt aan het model. Toepassing van het model op de werkvloer moet daarnaast gemakkelijk en efficiënt zijn voor de beslisser. Ethische vraagstukken spelen ook op: kan een beslissing met potentieel zeer grote gevolgen voor de asielzoeker (deels) aan AI worden toevertrouwd? Op het politieke vlak kan de toepassing van een AI-model gevoelig liggen. Indien wordt besloten om met een model onzekerheid expliciet inzichtelijk te maken, zou dit namelijk tot hogere inwilligingspercentages kunnen leiden. Dit kan politiek gevoelig liggen. Hier moet goed over worden nagedacht.⁹⁰

Toepassing van een AI-model brengt veel kansen met zich mee. Op papier kan het een zeer krachtige tool zijn die recht doet aan de 'radicale onzekerheid' in asielprocedures. Het artikel van Cameron, Goldfarb en Morris is echter door idealen gekleurd: een streven om terug te keren naar de grondgedachte van het Vreemdelingenverdrag, waarin de uitgangspositie van de asielzoeker sterker is. Het is daarom de vraag hoe realistisch het is in de huidige politieke context om een AI-model in te zetten. Tegelijkertijd valt er in het kader van de efficiëntie en consistentie mogelijk veel winst te behalen. Binnen de IND wordt al op beperkte schaal gebruik gemaakt van algoritmes. Zo helpt het algoritme *Case Matcher* medewerkers om vergelijkbare asielaanvragen op een gelijke manier te behandelen. Het gebruik van het algoritme is aan voorschriften en regels gebonden.

5.2

Kansberekening en waarschijnlijkheid

Een wiskundig-filosofische interventie komt voort uit discussies over kansberekening in de besiskunde. De Amerikaanse professor in Strategisch Management, Brian T. McCann, heeft voorgesteld om het Bayesiaanse kansbegrip toe te passen om de kwaliteit van beslissingen te verhogen onder omstandigheden van grote onzekerheid. Dit doet hij in zijn in 2020 gepubliceerde artikel *'Using Bayesian updating to improve*

⁸⁸ Cameron, Goldfarb & Morris (2022), pp. 503-506. Het dient opgemerkt te worden dat de auteurs niet expliciet ingaan op de vraag hoe het AI-model omgaat met geloofwaardigheid (*credibility*).

⁸⁹ Kahneman et al. (2021), pp. 89-90.

⁹⁰ Cameron, Goldfarb & Morris (2022), pp. 506-507.

decisions under uncertainty'.⁹¹ Hierbij dient opgemerkt te worden dat McCann's beoogde lezerspubliek breder is dan het management van immigratiediensten.

Het Bayesiaans kansbegrip, vernoemd naar de Engelse wiskundige Thomas Bayes (1702-1761), beziet op de toepassing van kans op hypothetische uitkomsten. Hiervoor dient de beslisser van te voren de hypothetische uitkomsten van een actie te kennen. Vervolgens schat de beslisser in hoeveel kans elke hypothetische uitkomst maakt. Alle uitkomsten bij elkaar opgeteld zouden op 100% moeten uitkomen. Bayes stelde echter voor om deze hypothetische kansen te herzien op het moment dat nieuwe informatie voorhanden is die de kansen zou kunnen beïnvloeden. Kort door de bocht slaat dit op de 'Bayesian Updating' in de titel van McCanns artikel.

McCann betoogt in zijn artikel dat een structurele toepassing van *Bayesian Updating* van meerwaarde kan zijn voor managers die in een onzekere situatie beslissingen moeten nemen die van grote invloed kunnen zijn. Door structureel in kaart te brengen welke factoren van invloed zijn, kunnen hypothetische uitkomsten worden opgesteld die vervolgens een bepaalde kans worden toegedicht. Deze kansinschatting hoeft niet per definitie wetenschappelijk verdedigbaar zijn, het gaat hier om *subjectieve* kans die door de beslisser zelf wordt bedacht. Het is uiteraard wel belangrijk dat de beslisser probeert zo dicht bij een *objectieve*, waarheidsgetrouwe, kans uit te komen.⁹²

Ook een immigratiedienst zou gebruik kunnen maken van een dergelijke wiskundige aanpak. Toegepast zou het Bayesiaanse model er dan zo uitzien: In een specifieke type aanvraag is uitgewerkt welke factoren invloed hebben op de mogelijke uitkomsten van de aanvraag. De twee standaarduitkomsten zijn inwilligen of afwijzen. Uit eerdere besliservaring zou een bepaalde waarde aan de mogelijke factoren gehangen kunnen worden. Gecombineerd met de persoonlijke situatie van de aanvrager zou een bepaalde kans kunnen worden opgesteld voor beide uitkomsten. Als uit alle factoren blijkt dat de ene uitkomst, bijvoorbeeld inwilligen, een correctere beslissing zou zijn binnen het bestaande beleidskader, moet voor die optie worden gekozen. Als uit voortschrijdend inzicht blijkt dat een bepaalde factor, bijvoorbeeld het risico dat iemand loopt slachtoffer te worden van willekeurig geweld, een andere waarde zou moeten hebben, dient het interne beslissysteem te worden geüpdatet. Toekomstige kansberekeningen zouden dan gebaseerd moeten zijn op dit inzicht. Hoewel elke aanvraag door een uniek individu wordt ingediend zou tot een bepaalde mate een algemeen geldend Bayesiaans kansmodel kunnen worden opgetuigd waar de beslisser vervolgens het gewicht van de persoonlijke factoren zelf bepaalt bij elke unieke aanvraag.

Dit is uiteraard een erg theoretische interventie. Bovendien rijst de vraag of deze interventie wel inzetbaar is in de context van immigratiediensten. Is bijvoorbeeld de 'radicale onzekerheid' rond de asielaanvraag wel verenigbaar met het Bayesiaanse model? Zit hier niet, zoals sommige wiskundigen hebben betoogd, een onoverschrijdbare grens tussen kans en onzekerheid? Is het voor beslismedewerkers niet een spreekwoordelijk gebed zonder einde om in elke unieke situatie het gewicht van de persoonlijke factoren te bepalen? Bovendien rijst de vraag of beslissingen met een dergelijk persoonlijk belang wel gemaakt zouden moeten worden op basis van kansberekening. Allicht is deze kansberekening beter dan de ondoorzichtige toepassing van discretionaire ruimte, maar of een subjectief tot stand gekomen kansafweging standhoudt voor de rechter, is zeer twijfelachtig.

In algemenere zin komen Runde, Feduzi en Cabantous grofweg met dezelfde argumentatie om te bewijzen dat de door McCann voorgestelde kansberekening

91 McCann (2020). Het artikel van McCann is alleen betaald toegankelijk. Daarom is ervoor gekozen op een andere manier toegang te krijgen tot zijn hoofdconclusies en aanbevelingen. In een bij hetzelfde *journal* online gepubliceerde recensie van het artikel geven Jochen Runde, Alberto Feduzi en Laure Cabantous een kritische uiteenzetting waarom McCanns interventie beperkingen kent. Door gebruik te maken van deze recensie was het mogelijk de hoofdpunten van McCanns betoog, inclusief een kritisch tegengeluid, op te nemen in deze studie. Zie: Runde, Feduzi & Cabantous (2021).

92 Runde, Feduzi & Cabantous (2021).

moeilijk toepasbaar is op de werkvloer. Zeker niet in het geval van een werkvloer waar voortdurend de context verandert en een grote mate van onzekerheid de boventoon voert. Volgens de critici kunnen beslissers in veel situaties nooit een volledig beeld van alle uitkomsten en onderliggende factoren hebben. Daardoor zal iemand die Bayes' methodiek toepast voortdurend zijn of haar model moeten updaten. De auteurs concluderen daarom het volgende:

"And here we quickly come up against the fundamental problem that decision makers are often unable to specify in advance all conceivable states of the world and therefore, often, all conceivable outcomes of their actions, something that leaves them open to surprises surely all the more likely in situations of deep uncertainty (in fact, if they know that their list of possible outcomes may be incomplete, they shouldn't be assigning classical probabilities that sum up to 1 in the first place)." ⁹³

Wel geloven Runde, Feduzi en Cabantous dat het mogelijk is om op andere (niet nader gespecificeerde) manieren met onbekende factoren om te gaan. Daarnaast zou vooral de nadruk moeten liggen op het inzichtelijk maken van onzekerheid voor beslissers, liefst op een laagdrempelige manier die geen wiskundigen vereist. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door het ontwikkelen van visualisaties en hulpmiddelen (*tools*). Deze hulpmiddelen zouden beslissers kunnen helpen bij het volgen van een bepaalde beslislogica. Deze suggestie lijkt de lijn van de voorgaande aangehaalde interventie van Cameron, Goldfarb en Morris te volgen, waarbij nu niet AI, maar visualisaties en programma's worden voorgesteld om het beslisproces eenvoudiger te maken.⁹⁴

5.3 Advisering, overleg en controle

De afgelopen jaren zijn meerdere Nederlandse onderzoeken en rapporten geschreven waarin aanbevelingen zijn gedaan om de kwaliteit van beslissingen in de asielprocedure te vergroten. Deze adviezen bezien soms op de besluitvaardigheid, al wordt dit begrip vaak niet expliciet benoemd.

De derde interventie in dit hoofdstuk is uit deze adviezen gedestilleerd. Zij is conventioneeler van aard, zeker in vergelijking met de toepassing van AI of kansberekening. De frequente adviezen bezien namelijk op meer controle en dialoog, zowel met interne als met externe partijen. Het faciliteren van deze controle en dialoog zou de besluitvaardigheid en kwaliteit van de beslissingen ten goede kunnen komen.

In het vervolg worden drie bronnen aangehaald. Allereerst de inmiddels bekende thesis van Ralph Severijns 'Zoeken naar zekerheid'.⁹⁵ Daarna volgt een stuk van Severijns en Paul Boekhoorn: 'Geloof en liefde onder het vergrootglas van de IND. Evaluatie van de wijzigingen in de geloofwaardigheids-beoordeling van asielaanvragen met een bekerings- of lhbt-motief'.⁹⁶ Tenslotte wordt kort een eerder advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ, thans Adviesraad Migratie) aangehaald: 'De geloofwaardigheid gewogen. Een advies over het onderzoeken, integraal beoordelen en toetsen van verklaringen in de asielprocedure'.⁹⁷

Zoals in eerdere hoofdstukken beschreven, zet Severijns vraagtekens bij de praktische uitvoering van de asielprocedure door IND-beslismedewerkers. De grote onzekerheid en unieke factoren maken het beslissen in asielzaken weliswaar tot een zeer delicate en complexe klus, maar Severijns oppert in zijn slot toch enkele adviezen om het beslisproces te verbeteren. Concreet zou het bevorderlijk zijn als IND-beslismedewerkers de dialoog met elkaar en met externe partijen opzoeken. Onderling zijn de handelwijzen tussen teams vaak zo verschillend, dat

⁹³ Runde, Feduzi & Cabantous (2021).

⁹⁴ Runde, Feduzi & Cabantous (2021).

⁹⁵ Severijns (2019).

⁹⁶ Boekhoorn & Severijns (2021).

⁹⁷ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2016).

georganiseerde interne discussie ervoor kan zorgen dat er meer eenduidigheid en begrip tussen de teams ontstaat. Zo zou een bepaalde mate van onzekerheid bij individuele medewerkers weggenomen kunnen worden, zeker wanneer nieuw beleid of nieuwe werkinstructies worden geïntroduceerd.⁹⁸ Daar komt bij, zo stelt Severijns, dat het management de inhoud en de kwaliteit van het werk van beslissers nauwelijks controleert. Dit kan enerzijds bevrijdend door de medewerker worden ervaren, anderzijds ontbreekt hierdoor een intern controlemechanisme dat uiteindelijk de discretionaire ruimte zou kunnen verkleinen. Controle kan namelijk de broodnodige sturing geven aan IND-beslissers die voortdurend met onzekerheid te maken hebben.⁹⁹ En het verkleinen van de discretionaire ruimte zou uiteindelijk weer effect kunnen hebben op de snelheid waarmee besluiten worden genomen.

Severijns' tweede aanbeveling beziet op het aanwakken van externe contacten tussen beslismedewerkers en betrokken partijen. Op die manier kweek je enerzijds openheid en transparantie, anderzijds zou de IND haar medewerkers zo op een alternatieve manier kunnen trainen in de omgang met dilemma's:

"Om het vertrouwen in het functioneren van de asielpprocedure te vergroten zou de IND meer dan nu het geval is kunnen laten zien dat de organisatie zoveel mogelijk haar best doet om op een zorgvuldige wijze met onzekerheid over de feiten om te gaan. Ook zou de IND haar medewerkers meer kunnen laten leren van de inzichten die buiten de IND leven. Dat vraagt om meer dan een kijkje gunnen in de keuken, maar om een echt gesprek over de dilemma's en moeilijkheden die met het vaststellen van onzekere feiten gepaard gaan."¹⁰⁰

Uit Severijns' thesis blijkt dat hij in georganiseerde gesprekken, zowel intern als extern, de sleutel ziet tot een verstandige omgang met de discretionaire ruimte door IND-medewerkers. Het is een laagdrempelige manier om de negatieve effecten van onzekerheid te verkleinen.¹⁰¹

Beide aanbevelingen komen in een andere vorm en context naar voren in een evaluatie van wijzigingen in de geloofwaardigheidsbeoordeling door Boekhoorn en Severijns. De onderzoekers concluderen dat het moeilijk is om objectief vast te stellen of de wijzigingen in die geloofwaardigheidsbeoordeling tot een kwaliteitsverhoging in de besluitvorming hebben geleid. Wél wordt geconcludeerd dat individuele IND-medewerkers en coördinatoren nauwelijks met elkaar in gesprek gaan over de invulling van hun professionele ruimte in de geloofwaardigheidsbeoordeling van lhbt- en bekeringszaken. Intervisie tussen collega's komt maar in zeer beperkte mate voor, waarbij het argument wordt geleverd dat hier geen personele capaciteit voor is. De werkcultuur lijkt te dicteren dat het oordeel van senior beslissers niet in twijfel wordt getrokken.¹⁰² Intervisie als een mogelijke methode om het risico van 'confirmation bias' en tunnelvisie te verminderen, is derhalve nog niet structureel in het werkproces van de IND opgenomen.¹⁰³ In het kader van dit literatuuronderzoek zou intervisie daarom een nuttige manier kunnen zijn om in een professionele setting met de onzekerheid van de discretionaire ruimte om te gaan. In hun advies stellen Boekhoorn en Severijns tenslotte dat het betrekken van externe partijen de interne kennis en deskundigheid in het beslisproces, in het bijzonder bij lhbt-motieven en bekeringen, kan bevorderen.¹⁰⁴

98 Severijns (2019), p. 282.

99 Severijns (2019), p. 271.

100 Severijns (2019), p. 282.

101 Severijns (2019), p. 282.

102 Boekhoorn & Severijns (2021), p. 68, pp. 80-81.

103 Boekhoorn & Severijns (2021), p. 68.

104 Boekhoorn & Severijns (2021), p. 81.

Tenslotte adviseerde de ACVZ in 2016 ten aanzien van monitoring en intervisie: "Bij een professioneel beoordelingsproces hoort ook intercollegiale toetsing en monitoring door leidinggevenden. Investeer in intervisie om door middel van bewustwording het risico op een onbewuste subjectieve geloofwaardigheidsbeoordeling tegen te gaan."¹⁰⁵ Naast het vier-ogen-principe moeten intervisie en monitoring zo leiden tot een professionalisering, aldus de ACVZ.¹⁰⁶

5.4

Deelconclusie

Concluderend kan gesteld worden dat het moeilijk is om wetenschappelijke literatuur te vinden waarin concrete interventies ten behoeve van de besluitvaardigheid in het migratiedomein worden geopperd. Laat staan dat er onderzoeken voorhanden zijn waarin de effectiviteit van deze interventies wordt belicht. Binnen de tijd en middelen van dit onderzoek zijn ze niet gevonden. Wél is een drietal mogelijke interventies besproken. Deze interventies komen zowel uit de bredere wetenschappelijke literatuur over besluitvaardigheid, als uit de literatuur die zich richt op verbeteringen in het asielbeslisproces. De toepassing van AI om onzekerheid in het asielbeslisproces inzichtelijk te maken heeft potentie, maar er kleven wel juridische, ethische en politieke vraagtekens aan deze toepassing. Een verbetering van de besluitvaardigheid door middel van kansberekening zal in het beslisproces moeilijk verdedigbaar zijn. Ten slotte wordt uit verschillende invalshoeken gepleit voor meer intervisie, zowel intern als extern, als wel meer monitoring door managers. Dit is een laagdrempelige interventie die nader onderzocht kan worden, maar of de werkvoorraad en de huidige werkcultuur van de IND structureel meer ruimte voor intervisie overlaten, is onzeker.

¹⁰⁵ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2016), p. 62. M. Zeelen (stagiaire), R. Severijns en H. Verbaten hebben als secretarissen van de subcommissie meegewerkt aan dit advies.

¹⁰⁶ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2016). p. 62.

6 Conclusie

Omdat binnen de IND nog onvoldoende theoretische kennis voorhanden was over het fenomeen besluitvaardigheid, had deze literatuurstudie tot doel wetenschappelijke inzichten te vergaren over besluitvaardigheid op de werkvloer. Hiertoe zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

1. *Welke wetenschappelijke inzichten bestaan er al ten aanzien van factoren die van invloed zijn op de mate van besluitvaardigheid op de werkvloer?*
2. *Welke instrumenten en interventies kunnen volgens deze inzichten behulpzaam zijn bij het vergroten van besluitvaardigheid op de werkvloer?*

In antwoord op de eerste onderzoeksvraag kan gesteld worden dat er meerdere wetenschappelijke definities worden gehanteerd om besluitvaardigheid te omschrijven. Sommige wetenschappers zien besluitvaardigheid als de *vaardigheid om juiste beslissingen* te nemen, andere wetenschappers definiëren besluitvaardigheid juist als de *kwaliteit om snel beslissingen* te nemen. Omdat de IND zich als opdracht heeft gesteld zowel juist als tijdig te beslissen zijn in deze literatuurstudie beide definities van besluitvaardigheid onderzocht. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat verreweg de meeste wetenschappers, en zeker de auteurs van de geraadpleegde casestudies, zich in essentie focussen op de kwaliteit van de genomen beslissingen. Snelheid en zelfvertrouwen komen minder aan bod in deze (internationale) wetenschappelijke literatuur over besluitvorming in het migratiedomein.

Binnen de gedragswetenschappen wordt de besluitvaardigheid van het individu steeds minder gezien als een puur rationeel fenomeen waarbij een feitelijke afweging tussen factoren wordt gemaakt. Deze neoklassieke benadering is vervangen door een dynamische tegenhanger. Wetenschappers maken tegenwoordig vaker onderscheid tussen interne en externe factoren. Daarnaast kunnen ook willekeurige en onbedoelde factoren, samengevat door Kahneman als ruis, een grote rol spelen.

Deze typen factoren komen ook terug in de wetenschappelijke literatuur over besluitvaardigheid bij immigratiediensten. Uit de analyse blijkt dat interne factoren als werkervaring en zelfvertrouwen een belangrijke invloed hebben op iemands besluitvaardigheid. Een mogelijk grotere invloed echter van externe factoren. De werksoort, de werkdruk, het team waarbinnen medewerkers opereren én de politiek-maatschappelijke verwachtingen waarmee deze medewerkers worden geconfronteerd, zijn bepalend voor de besluitvaardigheid. Dit is zeker niet verrassend binnen de context van de asielprocedure. Wetenschappers schrijven immers niet voor niets over *radicale onzekerheid* die inherent is aan het beslissen op asielverzoeken. Uit de internationale literatuur blijkt daarnaast dat deze radicale onzekerheid niet alleen de besluitvaardigheid van Nederlandse asielbeslismedewerkers schaadt: ook in landen als Finland en Noorwegen hebben medewerkers moeite met hun discretionaire ruimte. Om hun besluitvaardigheid op peil te houden, ontwikkelen beslismedewerkers in de genoemde landen routines (copingstrategieën) om met onzekerheid om te gaan. De routines leiden tot de ontwikkeling van een werkcultuur waarin ervaring en instinct een belangrijke rol spelen bij het maken van een besluit. Vaak zijn er duidelijke verschillen waarneembaar in werkculturen tussen de teams.

Ten aanzien van de tweede centrale onderzoeksvraag moet worden geconcludeerd dat er helaas weinig (wetenschappelijke) literatuur beschikbaar is waarin concrete interventies worden geopperd om de besluitvaardigheid binnen het migratiedomein te vergroten. Laat staan dat er onderzoeken voorhanden zijn waarin de effectiviteit van deze interventies is bewezen. Wél is een drietal mogelijke interventies uit de grotendeels bredere literatuur besproken. Vooral de toepassing van AI zou van ondersteunende waarde in het beslisproces kunnen zijn. Wetenschappers

zien namelijk de potentie van AI om onzekerheid in kaart te brengen. Meer intervisie en overleg, zowel intern als extern, is een andere interventie waar in het verleden vaker voor is gepleit. Of de werkvoorraad en de huidige werkcultuur van de IND structureel meer ruimte voor intervisie overlaten, is echter onzeker.

Het bovenstaande in acht nemend, kan worden gesteld dat de vragen van dit literatuuronderzoek zijn beantwoord middels deze analyse. Daarbij dient te worden opgemerkt dat dit literatuuronderzoek vooral moet worden gezien als een verkenning naar het thema besluitvaardigheid. De verzamelde inzichten kunnen worden gebruikt als startpunt om het Thematisch onderzoek besluitvaardigheid vorm te geven. Het is tevens de hoop dat dit onderzoek ook in bredere zin als inspiratie zal dienen voor het 'Programma Vereenvoudigen', waarbij inzichten uit de literatuurstudie gebruikt worden om het werk van de IND simpeler te maken zonder het verlies van kwaliteit.

7 Bronnenlijst

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2016). *De geloofwaardigheid gewogen. Een advies over het onderzoeken, integraal beoordelen en toetsen van verklaringen in de asielpprocedure.*
- Amemiya, S., & Redish, A. D. (2016). Manipulating decisiveness in decision making: Effects of clonidine on hippocampal search strategies. *Journal of Neuroscience*, 36(3), 814-827.
- Bayrak, S. (2015). *Contextualizing Discretion: Micro-Dynamics of Canada's Refugee Determination System*. PhD-Thesis. Université de Montréal.
- Behavioural Insights Netwerk Nederland. (2024). *Beter beslissen: Hoe kan de overheid verschillen in oordelen verminderen?* Gedownload van www.binnl.nl.
- Bernheim, B. D., & Bodoh-Creed, A. L. (2020). A theory of decisive leadership. *Games and Economic Behavior*, 121, 146-168.
- Boekhoorn, P. & Severijns, R. (2021). *Geloof en liefde onder het vergrootglas van de IND. Evaluatie van de wijzigingen in de geloofwaardigheidsbeoordeling van asielaanvragen met een bekerings- of lhbti-motief*. Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek.
- Bovens, M. A. P., & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: How ICT is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, 62(2), 174-183.
- Bruine de Bruin, W., Parker, A. M., & Fischhoff, B. (2007). Individual differences in adult decision-making competence. *Journal of Personality and Social Psychology*, 92(5), 938-956.
- Bruine de Bruin, W., Parker, A. M., & Fischhoff, B. (2020). Decision-Making Competence: More Than Intelligence? *Current Directions in Psychological Science*, 29(2), 186-192.
- Byrnes, J. P. (2002). The development of decision-making. *Journal of Adolescent Health*, 31(6), 208-215.
- Cameron, H.E., Goldfarb, A. & Morris, L. (2022). Artificial intelligence for a reduction of false denials in refugee claims. *Journal of Refugee Studies*, 35(1), 493-510.
- Ceschi, A., Demerouti, E., Sartori, R., & Weller, J. (2017). Decision-making processes in the workplace: How exhaustion, lack of resources, and job demands impair them and affect performance. *Frontiers in Psychology*, 8.
- Cheek, N. N., & Goebel, J. (2020). What does it mean to maximize? "Decision difficulty", indecisiveness, and the jingle-jangle fallacies in the measurement of maximizing. *Judgment and Decision Making*, 15(1), 7-24.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Demerouti, E., Bakker, A. B., Nachreiner, F., & Schaufeli, W. B. (2001). The job demands-resources model of burnout. *Journal of Applied Psychology*, 86(3), 499-512.
- Denis, J. L., Dompierre, G., Langley, A., & Rouleau, L. (2011). Escalating indecision: Between reification and strategic ambiguity. *Organization Science*, 22(1), 226-227.

- Dequen, J.-P. (2013). Constructing the Refugee Figure in France: Ethno-methodology of a Decisional Process. *International Journal of Refugee Law*, 25(3), 449-469.
- Dongen, van, T. (2003) *Competentiemanagement. En Dan? Een mensgerichte visie op competentie management*. Human Capital Management. Uitgeverij Thema.
- Gorman, C. S. (2017). Redefining Refugees: Interpretive Control and the Bordering Work of Legal Categorization in U.S. Asylum Law. *Political Geography*, 58(3), 36-45.
- Holden, T. (2004). A guide to assessing decision-making capacity. *Cleveland Clinic Journal of Medicine*, 71(12), 971-975.
- IND (2023). *Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd? Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Jackson, S. A., Kleitman, S., Stankov, L., & Howie, P. (2016). Individual differences in decision making depend on cognitive abilities, monitoring, and control. *Journal of Behavioral Decision Making*, 30(2), 209-223.
- Jevons, W. S. (1871). *The theory of political economy*. Macmillan
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Farrar, Straus and Giroux.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, 185(4157), 1124-1131.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263-291.
- Kahneman, D., Sibony, O., & Sunstein, C. R. (2021). *Noise: A flaw in human judgment*. Little, Brown Spark.
- Klein, G.A., Orasanu, J., Calderwood, R. & Zsombok, C.E (eds.). 1993. *Decision making in action: Models and methods*. Ablex Publishing.
- Knight, F. H. (1921). *Risk, uncertainty, and profit*. Houghton Mifflin.
- Liodden, T.M. (2020). Who is a refugee? Uncertainty and discretion in asylum decisions. *International Refugee Law*. 32(4), 645-667.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Macklin, A. (2005). *Coming between law and the state: church sanctuary for non-citizens*. Nexus 49, University of Toronto.
- Macy, M. et al. (2019) Opinion Cascades and the Unpredictability of Partisan Polarisation. *Science Advances*, 1-8.
- Mann, L. (1989). Becoming a better decision maker. *Australian Psychologist*, 24(2), 149-162.
- McCann, B.T. 2020. Using updating to improve decisions under uncertainty. *California Management Review*, 63(1), 26-40.
- Miaz, J. (2024) Asylum Adjudication and Street-Level Discretion: Negotiating Practice Rules. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 26(1), 25-41.
- Mill, J. S. (1844). *Essays on some unsettled questions of political economy*. Parker.

- Patalano, A. & Zachary, L. (2011). The influence of group decision making on indecisiveness-related decisional confidence. *Judgment and Decision Making*, 6, 163-175.
- Rassin, E. (2007) A psychological theory of indecisiveness. *Netherlands Journal of Psychology* 63, 1-11.
- Runde, J., Feduzi, A. & Cabantous, L. (2021). Commentary on Brian T. McCann's "Bayesian Updating". *California Management Review*. Online. <https://cmr.berkeley.edu/2021/04/commentary-bayesian-updating-runde/>. Laatste geraadpleegd op 4 november 2024.
- Salganik, M. J., & Watts, D. J. (2008). Leading the herd astray: An experimental study of self-fulfilling prophecies in an artificial cultural market. *Social Psychology Quarterly*, 71(4), 338-355.
- Schmidt, F. L. & Hunter, J. (2004). 'General Mental Ability in the world of Work: Occupational Attainment and Job Performance. *Journal of Personality and Social Psychology* 86, no 1.
- Schneider, S. (2019). Becoming a Decision-Maker, or: "Don't Turn Your Heart into a Den of Thieves and Murderers". In: Gill, N., Good, A. (eds) *Asylum Determination in Europe*. Palgrave Socio-Legal Studies. Palgrave Macmillan, Cham.
- Severijns, R. (2019). *Zoeken naar zekerheid: Een onderzoek naar de vaststelling van feiten door hoor- en beslismedewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst in de Nederlandse asielprocedure* (1ste ed.). Wolters Kluwer Nederland.
- Simon, H. A. (1957). *Models of man: Social and rational; mathematical essays on rational human behavior in a social setting*. Wiley.
- Stanovich, K. E., & West, R. F. (2000). Individual differences in reasoning: Implications for the rationality debate? *Behavioral and Brain Sciences*, 23(5), 645-665.
- Vanto et al. (2022). Collectivized discretion: seeking explanations for decreased asylum recognition rates in Finland after Europe's 2015 "Refugee Crisis". *International Migration Review*. 56(3), 754-779.
- Walaardt Sacré van Lummel, T. (2012). *Geruisloos inwilligen: argumentatie en speelruimte in de Nederlandse asielprocedure, 1945-1994*.
- Wichary, S., Kossowska, M., Orzechowski, J., Śliwińska, S., & Marković, J. (2008). Individual differences in decisiveness: Pre-decisional information search and decision strategy use. *Polish Psychological Bulletin*, 39(1), 47-53.

Dit is een uitgave van de
Immigratie- en Naturalisatiedienst
www.ind.nl

Februari 2025