



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd?

Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven

Colofon

Titel	Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd? Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven
Status	Definitief
Auteurs	Titia Maasland Wetenschappelijk medewerker Laura Buimer Wetenschappelijk medewerker Julia Koopmans (tot juli 2023) Wetenschappelijk medewerker
Contact	INDOA@ind.nl Ministerie van Justitie en Veiligheid Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling Onderzoek en Analyse Rijnstraat 8 2515 XP Den Haag Postbus 16275 2500 BG Den Haag

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding onderzoek.....	7
1.2	Definitie complexiteit	7
1.3	Doelstelling	8
1.4	Vraagstelling.....	8
1.5	Reikwijdte	9
1.6	Onderzoeksmethoden	9
1.7	Begeleidingscommissie en review	11
1.8	Opbouw van het rapport.....	11
2	Ervaringen met complexiteit.....	12
2.1	Algemeen beeld complexiteit	12
2.2	Categorisering ervaren oorzaken van complexiteit	14
3	Oorzaken in wet- en regelgeving, beleid en jurisprudentie.....	17
3.1	Impact wetgeving en beleid	17
3.2	Impact jurisprudentie	21
3.3	Complexe onderdelen in wetgeving, regelgeving en beleid.....	24
3.4	Wet-, regelgeving en beleidswijzigingen die complexiteit reduceren	37
4	Oorzaken in de uitvoering	39
4.1	Werkzaamheden medewerkers A&B, DV en JZ	39
4.2	Sturing.....	48
4.3	Procedurele aspecten	51
4.4	Onderdelen van de uitvoering die complexiteit reduceren	55
5	Externe invloeden	58
5.1	Algemene trends	58
5.2	Politiek.....	62
5.3	Maatschappij	65
5.4	Rechterlijke macht.....	65
5.5	Advocatuur	67
6	Aanvragers	68
6.1	Asielmotieven	68
6.2	Medische klachten	69
6.3	Handelingen van aanvragers	70
6.4	Nationaliteiten van aanvragers.....	71
7	Conclusies en handelingsperspectieven	73
7.1	Conclusies	73
7.2	Handelingsperspectieven	81

7.3 Slotwoord.....	89
Bijlage 1 Literatuurstudie	91
Bijlage 2 Methodologische verantwoording.....	96
B2.1 Methoden interviews.....	96
B2.2 Methoden registratiedata.....	102
B2.3 Methoden tekstdata	103
B2.4 Methoden media-analyse.....	107
Bijlage 3 Aanvullende figuren en tabellen	110
Kansrijke nationaliteiten nareis.....	110
Afdoening nareis zaken	110
Overzicht aanvragen IND.....	111
Behandeltrajecten asielaanvragen.....	113
Beroepsprocedures asiel	113
Bijlage 4 Case studies	114
Case study 1: Bekeerlingen en afvalligen.....	114
Case study 2: LHBTIQ+	120
Case study 3: Politieke overtuiging en verwestering	126
Case study 4: Ambtshalve toetsing op artikel 64	128
Bijlage 5 De asielprocedure.....	131

Afkortingenlijst

A&B	Directie Asiel en Bescherming
AA	Algemene Asielprocedure
AA+	Algemene Asielprocedure Plus
AAEB	Afdeling Advies Asiel en Bescherming (IND)
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
ACVZ	Adviesraad Migratie
Amv	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AO&T	Afdeling Asiel, Opvang en Terugkeer (J&V)
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
Awb	Algemene Wet bestuursrecht
AZC	Asielzoekerscentrum
BDoc	Bureau Documenten (IND)
BIC	Business Informatie Centrum (IND)
BIS	Team Business Innovation & Support (IND)
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BMA	Bureau Medische Advisering
BOA	Basisopleiding Asiel (IND)
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DEA	Directie Eigenaarsadvisering
DEC	Team Data Expertise Centrum (IND)
DG IND	Directeur Generaal van de IND
DGM	Directoraat Generaal Migratie
DMB	Directie Migratiebeleid (J&V)
DRM	Directie Regie Migratieketen (J&V)
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EUAA	European Union Agency for Asylum (EUAA)
EU-VIS	Europees Visum Informatiesysteem
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EY	Ernst & Young Global Limited
FBI	Afdeling Financiën en Business Informatie (IND)
HASA	Herhaalde asielaanvraag
HIK	Handhaving Informatie Knooppunt (IND)
HvJ-EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IB	Informatiebericht
IK-pagina	Informatie & Kennis pagina
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDiGO	IND Informatie Systeem
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
IV	Informatievoorziening
J&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid
JAZ	Afdeling Juridische en Algemene Zaken van DMB
JZ	Directie Juridische Zaken (IND)
KMar	Koninklijke Marechaussee
KS	Afdeling Ketensturing (J&V)
LHBTIQ+	Lesbisch, homoseksueel, biseksueel, transgender, intersekse, queer + andere (non cis)genders en (niet hetero)seksualiteiten
MT	Management Team

NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
Nidos	Voogdij instelling
NIFP	Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
NPD	Netwerk Publieke Dienstverleners
NSOB	De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
O&A	Afdeling Onderzoek en Analyse (IND)
PIVA	Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure
POK	Positieve Overtuigingskracht
PST	Programma Stroomlijning Toelating
RVN	Afdeling Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND)
SUA	Directie Strategie- en Uitvoeringsadvies (IND)
TCU	Tijdelijke Commissie Uitvoering
TK	Tweede Kamer
TOELT	Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (IND)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VA	Verlangende Asielprocedure
VAJN	Vereniging Asieladvocaten en –Juristen Nederland
Vb	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc	Vreemdelingencirculaire 2000
VN	Verenigde Naties
VV	Voorschrift Vreemdelingen 2000
Vw	Vreemdelingenwet
VWN	VluchtelingenWerk Nederland
WaU	Programma Werk aan Uitvoering
WBV	Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire
WI	Werkinstructie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum
WOO	Wet Open Overheid

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

“We hebben steun van de Tweede Kamer in de rol van medewetgever nodig om het werk van de uitvoering niet te complex te maken”. Dit gaf de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in 2022 aan in de Stand van de Uitvoering¹, een document waarmee de IND inzicht geeft in belangrijke knelpunten, uitdagingen en dilemma’s. Ook andere uitvoeringsorganisaties geven aan dat hun werk steeds complexer wordt.² Er is echter nog weinig onderzoek gedaan naar complexiteit bij uitvoeringsorganisaties.

Complexiteit wordt ervaren in zowel de uitvoering van het reguliere migratiebeleid als in die van het asielbeleid, maar de gevolgen voor de migratie- en integratieketen zijn het grootst voor de uitvoering van het asielbeleid. De IND heeft aangegeven tegen de grenzen aan te lopen van de uitvoerbaarheid van het asielbeleid en steeds meer moeite te hebben om tijdig te beslissen.³ De Directeur Generaal van de IND (DG IND) heeft daarom de afdeling Onderzoek & Analyse (O&A) van de IND gevraagd om onderzoek te doen naar ontwikkelingen in de mate waarin medewerkers complexiteit ervaren bij de beoordeling van asielaanvragen en de oorzaken van complexiteit. Met dit onderzoek wordt ook beoogd om een eerste stap te zetten richting handelingsperspectieven.

De IND communiceerde in haar publicatie Stand van de uitvoering over signalen van medewerkers dat de complexiteit van de werkzaamheden van de IND is toegenomen. In dit onderzoek wordt echter niet vanuit die veronderstelling gewerkt. Deze veronderstelling kan namelijk nog niet onderbouwd worden met onderzoek. Het doel van dit onderzoek is juist om vast te stellen of deze veronderstelling klopt of niet. In het onderzoek wordt dan ook met een open houding gekeken naar ontwikkelingen in complexiteit, waarbij evenveel ruimte is voor ervaringen van een toename alsook een afname dan wel geen verandering in de mate van complexiteit. Op deze manier zijn de geïnterviewden ook benaderd. Als we spreken van oorzaken voor complexiteit, doelen we dan ook op alle elementen die van invloed zijn op (een toename of afname van) complexiteit.

Als startpunt van de onderzoeksperiode is de start van het Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure (PIVA) in 2010 genomen. Sindsdien zijn er (grootschalige) veranderingen geweest in wetgeving, beleid, uitvoering en jurisprudentie op het gebied van asielmigratie. Ook zijn er wijzigingen in de asielprocedure geweest, waarvan de belangrijkste de invoering van het sporenbeleid. De manier waarop al deze wijzigingen een impact hebben gehad op de complexiteit van de beoordeling van een asielaanvraag staat centraal in dit onderzoek.

1.2 Definitie complexiteit

Voorafgaand aan de dataverzameling, is aan de hand van literatuur in beeld gebracht wat al bekend is over complexiteit. De bevindingen van de literatuurverkenning zijn te vinden in bijlage 1. Hierin is te vinden hoe complexiteit in andere bronnen wordt gedefinieerd; wat bekend is over complexiteit bij uitvoeringsorganisaties; welke oorzaken van complexiteit uit andere bronnen naar

1 IND (2022). *Stand van de uitvoering*.

2 Staat van de Uitvoering (2022).

3 IND (2022). *Stand van de uitvoering*.

voren komen; en wat bekend is over het reduceren van complexiteit. Naar aanleiding van de literatuurverkenning is besloten om in dit onderzoek een eigen definitie voor complexiteit te hanteren, die in lijn is met complexiteit zoals daarover wordt gesproken in beleidsdocumenten:

Complexiteit verwijst naar de benodigde **tijd**, **handelingen**, **afwegingen**, **kennis** en/of **samenwerking**.

In dit onderzoek vormen ervaringen van IND-medewerkers en keten-/samenwerkingspartners de leidraad. Het gaat dan ook meestal over *ervaren* complexiteit. We benoemen alleen ervaringen die betrekking hebben op een of meerdere van de vijf elementen uit de definitie (tijd, handelingen, afwegingen, kennis, samenwerking). Waar mogelijk betrekken we aanvullende bronnen om te toetsen of de ervaringen in lijn zijn met andere bronnen.

1.3

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is drieledig. Ten eerste willen we met dit onderzoek inzichtelijk maken hoe complexiteit van het beoordelen van asielaanvragen volgens de ervaringen van professionals in het migratiedomein in de periode van 2010 tot en met 2022 is ontwikkeld: is de complexiteit volgens hen afgenomen, gelijk gebleven of toegenomen?

Ten tweede is het doel om de ervaren oorzaken van een eventuele toename of afname in complexiteit in beeld te brengen. Nog niet eerder is systematisch onderzocht waardoor de complexiteit in de uitvoering verandert. Ervaren oorzaken van complexiteit kunnen een breed scala aan factoren beslaan en op verschillende niveaus spelen. Daarnaast kunnen deze oorzaken onderling samenhangen. Om dit inzichtelijk te maken presenteren we een categorisering van de oorzaken van complexiteit.

Ten derde beoogt O&A met dit onderzoek om een eerste stap te zetten richting handelingsperspectieven. Een overzicht van de mogelijke oorzaken van complexiteit biedt aanknopingspunten om deze oorzaken aan te grijpen om complexiteit te reduceren. Daarom is ook het doel om in kaart te brengen of de oorzaken binnen de invloedssfeer van de IND liggen. Als oorzaken buiten de invloedssfeer van de IND liggen, dan brengen we in kaart welke andere partij (bijvoorbeeld beleidsmakers, de nationale of EU wetgever) eventueel invloed kan uitoefenen op de desbetreffende oorzaak. Ook zetten we een eerste stap in het inventariseren wat de IND en/of een andere partij zou kunnen doen om middels deze oorzaken complexiteit te reduceren. Dit derde onderdeel is nadrukkelijk verkennend; om met de handelingsperspectieven aan de slag te kunnen is aanvullend onderzoek en beleidsmatige afstemming nodig.

1.4

Vraagstelling

De hoofdvraag van dit onderzoek is: *Ervaren professionals in het migratiedomein tussen 2010 en 2022 een verandering in de complexiteit van het beoordelen van een asielaanvraag; wat zijn oorzaken van een eventuele verandering; en hoe kan complexiteit worden gereduceerd?*⁴

⁴ De uitkomsten op het eerste onderdeel van de hoofdvraag (verandering in complexiteit) was bepalend voor in hoeverre het tweede (oorzaken complexiteit) en derde (reduceren complexiteit) onderdeel relevant waren. Als was gebleken dat de geïnterviewden over het algemeen geen verandering in de mate van complexiteit ervoeren, was het onderzoek daar gestopt. Uit de interviews bleek echter dat er wel degelijk veranderingen werden ervaren, waardoor het ook relevant bleek om oorzaken van deze verandering te onderzoeken. Omdat de meeste geïnterviewden een toename in de complexiteit ervoeren, bleek het ook relevant om te onderzoeken door hoe complexiteit gereduceerd kan worden.

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in subvragen, die vallen onder de thema's algemene ervaringen, oorzaken van complexiteit en handelingsperspectieven.

Algemene ervaringen

1. In hoeverre ervaren de professionals in de migratieketen complexiteit in de uitvoering van hun werkzaamheden?
 - a. Is de complexiteit afgenomen, gelijk gebleven of toegenomen tussen 2010 en 2022?

Oorzaken van complexiteit

2. Waardoor is het beoordelen van een asielaanvraag tussen 2010 en 2022 complex geworden volgens professionals in de migratieketen?
 - a. In hoeverre zijn de genoemde factoren in lijn met bevindingen uit andere bronnen?
3. Waardoor is het beoordelen van een asielaanvraag tussen 2010 en 2022 minder complex geworden volgens de professionals in de migratieketen?
 - a. In hoeverre zijn de genoemde factoren in lijn met bevindingen uit andere bronnen?
4. Hoe kunnen de oorzaken van de verminderde dan wel toegenomen complexiteit gecategoriseerd worden?
 - a. Hoe verhouden deze oorzaken zich tot elkaar?

Handelingsperspectieven

5. Welke van deze oorzaken liggen binnen de invloedssfeer van de IND?
 - a. Wat kan de IND doen om deze oorzaak aan te grijpen om complexiteit te reduceren?
6. Welke van deze factoren liggen buiten de invloedssfeer van de IND?
 - a. Welke andere partij kan invloed uitoefenen op deze oorzaak (of kan geen enkele partij invloed uitoefenen)?
 - b. Wat kan een eventuele andere partij doen om deze oorzaak aan te grijpen om complexiteit te reduceren?

1.5

Reikwijdte

Dit onderzoek is gericht op ervaren complexiteit bij het komen tot een (onherroepelijke) beslissing op een asielaanvraag. Er is hierbij aandacht voor alle werkzaamheden die benodigd zijn om tot een asielbesluit te komen, dus bijvoorbeeld ook het werk van procesvertegenwoordigers om besluiten te verdedigen in de rechtbank, de vertaling van beleid naar uitvoeringspraktijk door de adviesafdeling, handhaving en de werkzaamheden van ondersteunende teams. Ook nareisaanvragen vallen binnen de scope. In dit onderzoek gaan we niet in op de gevolgen van de complexiteit (zoals benodigde capaciteit, kosten en keteneffecten).

De onderzoeksperiode is van 2010 tot en met 2022. Voor sommige bronnen zijn de gegevens niet over deze hele periode beschikbaar, bijvoorbeeld omdat er tussentijds is overgestapt op een nieuw registratiesysteem. Voor deze analyses kiezen we voor het maximaal aantal beschikbare jaren.

1.6

Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek is een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden ingezet. De kern van het rapport is kwalitatief en bestaat uit de bevindingen uit interviews. Deze bevindingen vergelijken we waar mogelijk met bevindingen uit andere kwalitatieve en kwantitatieve bronnen. De volgende methoden zijn ingezet in dit onderzoek (waar nodig wordt verwezen naar een uitgebreidere toelichting in de bijlage):

- **Interviews:** Om een volledig beeld te krijgen van de ervaringen met complexiteit, hebben we vierentwintig interviews gehouden met vijftig personen. Zestien interviews zijn gehouden met diverse IND afdelingen, teams en locaties met een uitvoerende, ondersteunende of beleidsvormende rol. Daarnaast zijn acht interviews gehouden met keten- en samenwerkingspartners van de IND. Aan het eind van de interviewperiode werd duidelijk dat datasaturatie was bereikt: er zijn zoveel interviews gehouden dat er nauwelijks nog nieuwe elementen uit de laatste gesprekken naar voren kwamen. Zie bijlage 2.1 voor een uitgebreide methodologische verantwoording. Hier is ook informatie te vinden over de rol van de geïnterviewde partijen bij de totstandkoming van asielbesluiten.
- **Literatuurstudie:** Voorafgaand aan het onderzoek is een literatuurstudie uitgevoerd. De bevindingen uit de literatuurstudie zijn weergegeven in bijlage 1 en zijn bedoeld als contextschets bij het lezen van dit rapport.
- **Jurisprudentie analyse:** In de jurisprudentieanalyse zijn veranderde vereisten op basis van uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) en het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) onderzocht. De afdeling Juridische Zaken van de IND heeft hierbij een grote rol gespeeld door een overzicht samen te stellen van de belangrijkste jurisprudentie op bepaalde onderwerpen die in de interviews in verband werden gebracht met complexiteit. De onderzoekers hebben vervolgens een vertaalslag gemaakt van de jurisprudentie naar de betekenis hiervan voor de IND door de jurisprudentie naast interne werkinstructies en informatieberichten te leggen. De uitkomsten van deze analyses zijn verwerkt in de case studies (zie bijlage 4).
- **Documentanalyse:** In de documentanalyse zijn regelgeving, beleidsstukken, werkinstructies, informatieberichten⁵, de INDiGO systeembeschrijvingen en procesbeschrijvingen onderzocht. Het doel hiervan was om te onderzoeken hoe de interne processen zich hebben ontwikkeld over de tijd. Er is bijvoorbeeld onderzocht of de omvang van systeem- en procesbeschrijvingen is veranderd en voor enkele thema's is de verandering in de werkinstructies en informatieberichten gedurende de onderzoeksperiode in beeld gebracht en gerelateerd aan de jurisprudentie. De bevindingen van deze analyses zijn beschreven in kaders in hoofdstuk 3 en 4.
- **Analyse registratiedata:** Registratiedata zijn opgevraagd bij het Business Informatie Centrum (BIC) van de IND, gericht op twee onderdelen: asiel- en nareiszaken en juridische procedures. Deze gegevens zijn gebruikt om naar aanleiding van bevindingen uit interviews de bredere context te schetsen. Zodoende wordt in beeld gebracht of deze ervaring overeenkomt met een bredere trend die ook uit registratiedata blijkt. Zie bijlage 2.2 voor de methodologische verantwoording.
- **Analyse tekst data:** Omdat sommige gegevens die relevant waren voor dit onderzoek niet uit registratiedata te halen waren, heeft het Data Expertise Centrum (DEC) van de IND tekst data geanalyseerd met behulp van text mining. Op basis van deze data is een indicatief beeld gevormd van trends in aangedragen asielmotieven LHBTIQ+⁶ en bekering/afvalligheid, het geven van het voordeel van de twijfel en de omvang van gehoorverslagen en aantekeningen bij gehoren ('minuten'). Zie bijlage 2.3 voor de methodologische verantwoording.

5 Naast IND brede werkinstructies en informatieberichten maakt directie A&B zelf ook werkafspraken over logistiek. Deze documenten zijn niet meegenomen in dit onderzoek, omdat dit onderzoek meer is gericht op de hoofdlijnen, waardoor een hoger detailniveau is gekozen.

6 LHBTIQ staat voor lesbisch, homoseksueel, biseksueel, transgender, intersekse, queer. De + vertegenwoordigt alle andere manieren waarop personen hun gender of seksualiteit kunnen benoemen anders dan cis gender of heteroseksueel.

- **Media-analyse:** Ter illustratie van de bevindingen die gaan over externe invloeden (zie hoofdstuk 5) is een media-analyse uitgevoerd in Lexis Nexis (Nexis Newsdesk). Hiermee is de aandacht in online en offline nieuwsberichten voor de IND (in combinatie met de menselijke maat/LHBTIQ+/bekeerling) in beeld gebracht. Zie bijlage 2.4 voor de methodologische verantwoording.

1.7

Begeleidingscommissie en review

Dit onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie die het onderzoek op vier momenten van feedback heeft voorzien: bij aanvang van het onderzoek om het onderzoeksvoorstel te bespreken; tussentijds om het eerste concept rapport met de kwalitatieve bevindingen te bespreken; tegen het einde van de onderzoeksperiode om het tweede concept rapport met kwalitatieve en kwantitatieve bevindingen te bespreken; en in een extra expert sessie om te brainstormen over handelingsperspectieven.

Vanuit de IND zijn vertegenwoordigers van de volgende directies betrokken:

- Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA)
- Asiel en Bescherming (A&B)
- Juridische Zaken (JZ)

Van buiten de IND zijn vertegenwoordigers van de volgende partijen betrokken:

- Directie Migratiebeleid (DMB), afdelingen Asiel, Opvang en Terugkeer (AO&T) en Juridische en Algemene Zaken (JAZ)
- Directie Regie Migratieketen (DRM), afdeling Ketensturing (KS)
- Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC)

Het WODC is gevraagd om in het bijzonder mee te denken over de methodologie.

Tegen het einde van de onderzoeksperiode is De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) gevraagd om het rapport te reviewen. In een sessie hebben bestuurskundige en juridische wetenschappers met de IND onderzoekers meegedacht over de handelingsperspectieven.

1.8

Opbouw van het rapport

De rode draad in dit rapport is de ervaringen van geïnterviewde professionals uit het asieldomijn. Waar mogelijk zijn deze ervaringen naast bevindingen uit andere bronnen gelegd (zie paragraaf 1.6).

Dit rapport bestaat uit zeven hoofdstukken. Na deze inleiding beschrijven we in hoeverre geïnterviewden een verandering ervaren in de complexiteit bij het komen tot een asielbesluit en categoriseren we de oorzaken die hier volgens hen aan ten grondslag liggen (hoofdstuk 2). Deze categorisering vormt de basis voor de indeling van de volgende hoofdstukken, waarbij we ingaan op oorzaken in wetgeving en beleid (hoofdstuk 3), de uitvoering (hoofdstuk 4), door externe invloeden (hoofdstuk 5) en bij aanvragers (hoofdstuk 6). We sluiten het rapport af met de belangrijkste conclusies en een eerste aanzet tot handelingsperspectieven (hoofdstuk 7).

Dit rapport bevat vijf bijlagen. In bijlage 1 is een literatuurstudie opgenomen. In bijlage 2 is een methodologische verantwoording te vinden van de interviews, analyse van registratiedata, tekstdata en de media-analyse. Bijlage 3 bevat aanvullende figuren en tabellen. In bijlage 4 is een gedetailleerde beschrijving van de case studies opgenomen. Bijlage 5 bevat een beschrijving van de asielprocedure.

2 Ervaringen met complexiteit

In deze paragraaf beschrijven we de ervaringen van geïnterviewden met complexiteit. We schetsen eerst een algemeen beeld van hun ervaringen met complexiteit, waarbij we aangeven in hoeverre partijen een verandering in complexiteit ervaren (paragraaf 2.1). Vervolgens gaan we in op de oorzaken van een toename of afname in complexiteit die uit de interviews volgen (paragraaf 2.2). We presenteren een categorisering van alle oorzaken die in de interviews genoemd zijn. Aan de hand van deze categorisering worden de oorzaken in hoofdstuk 3 tot en met 6 per categorie verder toegelicht.

2.1 Algemeen beeld complexiteit

Elk interview begon met een open vraag of de geïnterviewden het idee hebben dat complexiteit tussen 2010 en 2022 is toegenomen, afgenomen of gelijk gebleven. Ook zijn respondenten gevraagd in hun eigen woorden (voordat wij onze definitie deelden) aan te geven waaraan zij een eventuele wijziging in complexiteit merken. Als geïnterviewden alleen kwamen met elementen die complexer zijn geworden, is ter controle gevraagd of er gelijktijdig ook elementen zijn geweest die minder complex zijn geworden en andersom. In deze paragraaf beschrijven we in hoeverre de geïnterviewden een verandering waarnemen in complexiteit bij het komen tot een asielbesluit. Een overzicht van de ervaringen is weergegeven in tabel 2.1.

Tabel 2.1 Overzicht van de algemene ervaringen met complexiteit naar geïnterviewde partij*

Geïnterviewde partij	Ervaringen met complexiteit	
	Toegenomen	Gelijk gebleven
IND afdelingen		
A&B BOA	<i>Medewerkers in BOA hebben geen zicht op toename/afname complexiteit aangezien zij recentelijk werkzaam zijn bij A&B. Wel hebben zij aangegeven het werk complex te vinden.</i>	
A&B Den Bosch	✓	
A&B Den Haag (team 1F)	✓	
A&B Dublin unit	✓	
A&B Schiphol	✓	
A&B Ter Apel	✓	
A&B Zevenaar	✓	
A&B Zwolle	✓	
A&B Zwolle (team Nareis)	✓	
BDOc	✓	
BIS	✓	
HIK	✓	
IV	✓	
JZ	✓	
SUA	✓	
TOELT		✓
Externe partijen		
DRM		✓
DMB		✓
DMB-JAZ	✓	
Rechter	✓	
Advocaat	✓	
DT&V	✓	
VWN		✓
Nidos		✓

Bron: Interviews.

*Geen van de geïnterviewden geeft aan dat complexiteit is afgenomen.

2.1.1 *Ervaringen IND-medewerkers*

Van de zestien geïnterviewde teams binnen de IND vinden alle geïnterviewde teams dat hun werkzaamheden sinds 2010 complexer zijn geworden, met uitzondering van Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (TOELT). Geïnterviewden merken met name dat zij meer *handelingen* moeten verrichten dan voorheen, waardoor het meer *tijd* kost om een asielbesluit te nemen. Ook spelen er meer *afwegingen* mee en is het werk inhoudelijk complexer geworden, ofwel vergt het meer *kennis*. Uit de definitie zoals gehanteerd in dit onderzoek komt het element *samenwerking* het minst terug.

De geïnterviewden van TOELT geven aan dat zij in hun contact met hoor- en beslismedewerkers wel merken dat hun werkzaamheden complexer zijn geworden, maar dat landeninformatie en de vragen die zij hierover krijgen in grote lijnen hetzelfde zijn gebleven. Hun werk is ook beperkt onderhevig aan het fluctuerende aantal aanvragen, omdat het aantal landen hiermee niet sterk verandert.

2.1.2 *Ervaringen (keten)partners*

De ervaringen van geïnterviewde professionals van buiten de IND zijn meer divers. De afdeling Juridische en Algemene Zaken (JAZ) van DMB, Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) en de geïnterviewde rechter en advocaat zijn van mening dat het beoordelen van asielaanvragen (juridisch) complexer is geworden.

DRM en DMB zijn minder eenduidig en vinden dat het werk op onderdelen complexer is geworden, maar dat dit niet over de gehele linie te zeggen is. DRM ziet de complexiteit met name toenemen bij de beoordeling van zaken van LHBTIQ+ aanvragers en bekeerlingen. DMB noemt hoofdzakelijk de geloofwaardigheidstoets als complexer. Deze toets komt in elke beslissing terug en vormt een belangrijk onderdeel van de beschikking. Dat deze toets complexer is geworden, levert de IND dus veel meer werk op.

Beide partijen zien echter ook verschillende elementen die het beoordelen van asielaanvragen minder complex hebben gemaakt. Het belangrijkste element is dat zij aangeven dat het aandeel kansrijke aanvragen is toegenomen sinds 2010. De zogeheten doelgroep gerichte benadering die is toegepast vanaf 2020 zorgt ervoor dat aanvragen met specifieke kansrijke nationaliteiten (Syrisch, Jemenitisch en Turks) relatief eenvoudig afgehandeld kunnen worden. Ook verschillende IND medewerkers geven aan dat dit hun werk minder complex heeft gemaakt (zie 4.4.3). Daarnaast kunnen evident kansarme zaken door de invoering van het sporenbeleid in 2016 met minder procedurestappen eenvoudiger worden afgedaan. Tezamen betreft dat een groot aandeel van de huidige instroom. In paragraaf 6.4 worden cijfers gepresenteerd over de compositie van de aanvragersgroep. Tussen 2017 en 2022 zijn de bevindingen uit registratiedata in lijn met de ervaringen uit de interviews: in deze periode neemt het aandeel kansrijke aanvragen toe. Vermoedelijk hebben deze recentere jaren een grotere invloed op de ervaringen van geïnterviewden, omdat zij deze zich nog het best kunnen herinneren. Over de gehele periode zien we echter dat het aandeel kansrijke aanvragen fluctueert.

Ook het samenvoegen van het aanmeld- en eerste gehoor en het inrichten van de HASA(herhaalde asielaanvraag)-kamer zijn volgens DMB en DRM vereenvoudigingen in het komen tot een asielbesluit (zie hoofdstuk 3.4 en 4.4). Door deze vereenvoudigingen, kunnen DMB en DRM niet stellen dat het over de gehele linie complexer is geworden om een asielbesluit te nemen.

Ten slotte geven VluchtelingenWerk (VWN) en Voogdijinstelling Nidos aan dat zij het proces om tot een asielbesluit te komen niet complexer inschatten dan in 2010.

Deze partijen geven aan dat de juridische en beleidskaders waarbinnen de aanvragen worden beoordeeld niet cruciaal zijn gewijzigd. Ze merken wel dat IND-medewerkers het werk complexer vinden, maar zien de oorzaak daarvan meer in de manier waarop de IND omgaat met veranderingen in de juridische en beleidskaders. De geïnterviewde van VWN noemde bijvoorbeeld dat het voor IND-medewerkers mogelijk door vele uitzonderingen ten aanzien van de soort procedure voor specifieke groepen moeilijk kan zijn het overzicht te houden over welk proces voor welke aanvragers geldt. Nidos vermoedt dat de IND zelf kan zorgen voor minder complexiteit door beleidswijzigingen of jurisprudentie om te zetten in duidelijkere werkinstructies. Beiden partijen geven echter aan slechts tot op zeker hoogte zicht te hebben op hoe de IND processen zijn inricht. Ook DRM en DMB denken dat het voornamelijk interne IND processen zijn die het werk hebben gecompliceerd. Zij wijzen op het grote aandeel nieuwe medewerkers, waardoor het ervaringsniveau van medewerkers (en managers) is afgenomen, in combinatie met een gebrek aan eenduidige sturing. DRM geeft aan dat ook het Directoraat Generaal Migratie (DGM) en Directie Eigenaarsadvisering (DEA) hierin een rol hebben.

2.2 **Categorisering ervaren oorzaken van complexiteit**

Het tweede onderdeel van de interviews was een uitvraag naar ervaren oorzaken van een toename dan wel afname van complexiteit. In deze paragraaf presenteren we een categorisering van de oorzaken van een toename/afname in complexiteit die uit de interviews naar voren zijn gekomen (zie paragraaf B2.2.1.2 van bijlage 2 over de methoden achter deze categorisering).

Alle genoemde oorzaken vallen te scharen onder vier hoofdcategorieën: 1) Wetgeving en beleid; 2) Uitvoering; 3) Externe invloeden; en 4) Aanvragers (zie afbeelding 3.1). In de volgende paragrafen lichten we deze categorieën kort toe. We sluiten het hoofdstuk af met een korte toelichting op de onderlinge samenhang tussen de categorieën.

2.2.1 *Wet- en regelgeving, beleid en jurisprudentie*

Onder wet- en regelgeving, beleid en jurisprudentie scharen we alle genoemde oorzaken die te maken hebben met wet- en regelgeving en beleid op zowel nationaal als Europees niveau. Hieronder vallen *niet* de genoemde oorzaken die zien op interne werkafspraken zoals werkinstructies en informatieberichten binnen de IND. Wel scharen we hieronder ook jurisprudentie. Omdat de factoren op nationaal en Europees niveau vaak nauw samenhangen (vanwege nationale implementatie van Europese uitspraken en richtlijnen), is er voor gekozen om geen aparte categorieën te maken voor deze niveaus. De drie meest genoemde oorzaken in deze categorie zijn een toename van de invloed van jurisprudentie op beleid (in 14 interviews genoemd), de invloed van de Europese Unie (EU) en haar jurisprudentie en Nederlandse wetgeving (12) en de overgang van de geloofwaardigheidsbeoordeling aan de hand van de Positieve Overtuigingskracht (POK) naar de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling (9). De genoemde oorzaken die zien op wetgeving en beleid worden verder toegelicht in hoofdstuk 3.

2.2.2 *Uitvoering*

Alle genoemde oorzaken die betrekking hebben op de werkwijze en procesinrichting van de IND delen we in bij uitvoering. Hierin komen oorzaken voor die gaan over de werkzaamheden van medewerkers in de uitvoering en oorzaken die meer zien op sturing vanuit het management. Ook komen aspecten naar voren die gaan over de manier waarop de asielprocedure is ingericht. De meest genoemde oorzaken zijn de kennis van de medewerkers (in 8 interviews genoemd), de lange doorlooptijden bij de IND (en de rechtbank) (8), de hogere eisen die gesteld worden aan de motivering van besluiten (7), de hoeveelheid en omvang van te betrekken

informatie (inclusief werkinstructies en informatieberichten) (7) en de administratieve lasten (7). De oorzaken in de uitvoering worden verder toegelicht in hoofdstuk 4.

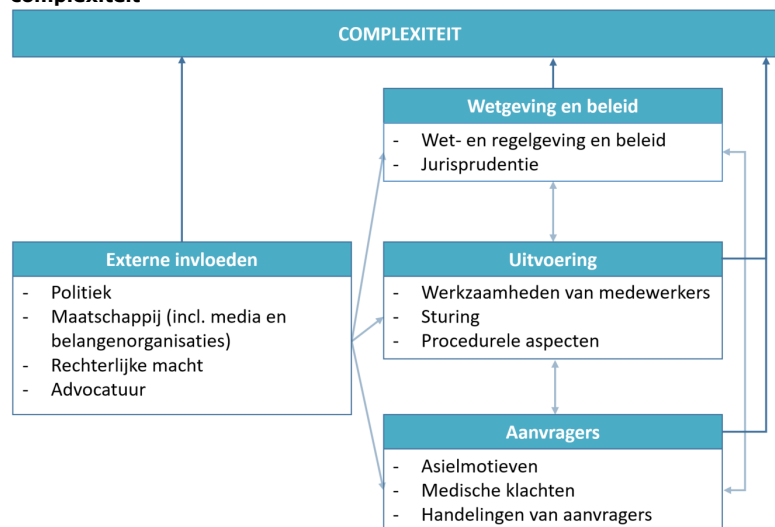
2.2.3 Externe invloeden

Externe invloeden kunnen bijdragen aan de complexiteit van het beoordelen van asielaanvragen, doordat externe partijen beleidsvorming beïnvloeden en ook direct op IND-medewerkers invloed uitoefenen. Hier zijn de meeste genoemde oorzaken invloed vanuit de politiek (in 12 interviews genoemd), maatschappij (9), rechtspraak (7) en advocatuur (6). Invloed vanuit de doelgroep, de aanvragers zelf, valt hier niet onder, omdat we voor deze groep een aparte categorie hanteren. Over de externe invloeden is meer te lezen in hoofdstuk 5.

2.2.4 Aanvragers

Onder aanvragers vallen alle genoemde oorzaken die gaan over kenmerken of handelingen van aanvragers. In deze categorie zijn de meest genoemde oorzaken het vaker voorkomen van de asielmotieven LHBTIQ+/beking/politieke overtuiging (in 8 interviews genoemd), een betere voorbereiding van aanvragers op de gehoren (7) en vaker voorkomen van medische klachten (3). Meer over kenmerken en handelingen van aanvragers is te lezen in hoofdstuk 6.

Afbeelding 3.1 Schematisch overzicht van de categorisering van ervaren oorzaken van complexiteit



2.2.5 Onderlinge samenhang en oorzaak en gevolg

In de interviews kwam telkens opnieuw naar voren hoe sterk de onderlinge samenhang tussen de verschillende genoemde oorzaken is. De verschillende oorzaken zijn niet los van elkaar te zien en versterken elkaar vaak. Als deze ervaren oorzaken aangegrepen worden om complexiteit te reduceren, is het dan ook belangrijk om uit te zoeken welke invloed deze handeling heeft op de overige oorzaken. Hierbij dient ook rekening gehouden te worden met de veranderlijke context waarin de IND opereert, bijvoorbeeld door de veranderende veiligheidssituatie in derde landen.

Daarnaast komt het voor dat een genoemde oorzaak ook een gevolg van complexiteit is. Een voorbeeld hiervan is de doorlooptijden van asielzaken. Langere doorlooptijden kunnen een *gevolg* van complexiteit zijn, omdat toegenomen complexiteit in het nemen van asielbesluiten ervoor zorgt dat er meer tijd nodig is

om tot een besluit te komen. Tegelijkertijd kunnen langere doorlooptijden ook een *oorzaak* van complexiteit zijn, omdat zaken die langer blijven liggen complexer kunnen worden als wet- en regelgeving of de situatie van de aanvrager in de tussentijd verandert. In de volgende hoofdstukken houden we de focus op de genoemde oorzaken van complexiteit, door de oorzaak telkens te relateren aan de definitie van complexiteit: beïnvloedt de oorzaak de benodigde tijd, handelingen, afwegingen, kennis en/of samenwerking om tot een definitief asielbesluit te komen?

3 Oorzaken in wet- en regelgeving, beleid en jurisprudentie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op juridische en beleidsmatige wijzigingen sinds 2010 die volgens de geïnterviewden van invloed zijn geweest op de complexiteit. Omdat het bij meerdere onderwerpen lastig is onderscheid te maken tussen wetgevings- en beleidsaspecten worden deze twee thema's samen behandeld in paragraaf 3.1. In paragraaf 3.2 worden de effecten van Europese en Nederlandse jurisprudentie besproken. In paragraaf 3.3 komen onderdelen van wet- en regelgeving en beleid aan bod die, mede onder de invloed van jurisprudentie, als complex worden ervaren. Factoren die de werkzaamheden van de IND juist minder complex maken komen aan bod in paragraaf 3.4.

De resultaten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de ervaringen van medewerkers aan de hand van interviews. Daarnaast is onderzocht of deze bevindingen in lijn zijn met uitkomsten van jurisprudentie- en beleidsanalyses.

Met wet- en regelgeving wordt bedoeld op de wetgeving in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw), en regelgeving in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV) en het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb). Met beleid wordt in dit rapport bedoeld op de beleidsregels die omschreven staan in de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc). Met instructies wordt bedoeld op de intern gerichte instructies van SUA voor medewerkers die omschreven staan in de werkinstructies (WI's) en informatieberichten (IB's). Zie kader 3.2 voor een verdere toelichting. Alhoewel de instructies onder de verantwoordelijkheid van de IND vallen (en dus in hoofdstuk 4 over de uitvoering aan bod komen), zijn ze in sommige gevallen te bezien in samenhang met wet-, regelgeving en beleid. Wanneer de instructies in dit kader relevant zijn om te benoemen zullen ze in dit hoofdstuk daarom worden meegenomen, bijvoorbeeld in de case study's die terugkomen in dit hoofdstuk.

Omdat de IND uitvoering geeft aan wetgeving en beleid in naam van de staatssecretaris wordt hieronder telkens gesproken over de IND, terwijl in rechterlijke uitspraken vaak wordt gewezen op de uitvoering door de staatssecretaris.

3.1 Impact wetgeving en beleid

3.1.1 *EU wetgeving*

In twaalf van de interviews (A&B Zwolle, Zevenaar, Den Bosch en Ter Apel, 1F afdeling, SUA, JZ, BIS, JAZ, VWN, de advocaat en de rechter) wordt de impact van EU-wetgeving genoemd als factor die de complexiteit van de asielprocedure heeft vergroot. EU-wetgeving, zoals verordeningen, heeft voorrang op de Nederlandse wetgeving. EU verordeningen hebben rechtstreekse werking en hoeven niet te worden geïmplementeerd in de nationale wetgeving. EU-richtlijnen moeten wel worden geïmplementeerd in de nationale wetgeving. EU-richtlijnen zijn vaak wat algemeen gesteld. Lidstaten kunnen hierdoor in de nationale wetgeving preciezer invulling geven aan de wetgeving.

Kader 3.1 EU-richtlijnen

De Procedurerichtlijn: 2013/32/EU van 26 juni 2013 stelt normen voor de procedure voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming. Deze richtlijn heeft de voorgaande Procedurerichtlijn (Richtlijn 2005/85/EG van 1 december 2005) vervangen. De gewijzigde Procedurerichtlijn is tegelijkertijd met de gewijzigde Opvangrichtlijn (2013/33/EU) in Nederland geïmplementeerd op 20 juli 2015.

De gewijzigde Procedurerichtlijn gaat onder andere in op een wijziging ten aanzien van de volgende onderwerpen:

- waarborgen voor de asielzoeker;
- vereisten voor de behandeling van aanvragen;
- medisch onderzoek naar steunbewijs;
- tweede of volgende aanvragen;
- de wijziging van de afdoeningsgronden.

Een aantal van de wijzigingen heeft effect gehad op de complexiteit. Zo heeft de herziene Procedurerichtlijn ten gevolgen gehad dat een groot aantal gronden om een asielaanvraag af te wijzen als kennelijk ongegrond of niet ontvankelijk zijn gewijzigd en toegevoegd. Deze afdoeningsgronden brachten nieuwe begrippen met zich mee, waaronder 'veilig land van herkomst', 'veilig derde land' en 'nieuwe elementen en bevindingen'. Bovendien bevat de Procedurerichtlijn voorwaarden voor het gebruik van de afdoeningsgronden, waaraan in besluiten moet worden getoetst. De afdoeningsgronden 'veilig land van herkomst' en 'veilig derde land' brachten ook met zich mee dat meer onderzoek noodzakelijk is naar de veiligheid in deze landen. Dit onderzoek moet regelmatig worden uitgevoerd omdat de situatie in veilige (derde) landen kan veranderen en een actueel beeld noodzakelijk is. Het bestuursdepartement is verantwoordelijk voor de beleidsweging van veilige landen van herkomst en voert die analyse ook uit. Ook bracht de invoering van nieuwe afdoeningsgronden discussies met zich mee over welke situatie zou ontstaan als de aanvraag terecht ongegrond maar ten onrechte kennelijk ongegrond was verklaard. Dit maakt het afdoen van zaken op deze gronden inhoudelijk complexer.

De Kwalificatierichtlijn: 2011/95/EU van 13 december 2011 biedt gemeenschappelijk criteria voor de beoordeling van asielaanvragen, en kent bepaalde minimumrechten aan erkende personen toe. Deze richtlijn heeft de voorgaande kwalificatierichtlijn (Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004) vervangen. De gewijzigde Kwalificatierichtlijn is op 1 oktober 2013 geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving.⁷

De richtlijn gaat onder andere in op de volgende onderwerpen:

- de geloofwaardigheidsbeoordeling;
- de beoordeling van het verzoek om internationale bescherming;
- gronden van vervolging, actoren van vervolging, binnenlands beschermingsalternatief;
- de intrekking van een verleende asielstatus;
- gronden voor subsidiaire bescherming;
- rechten en plichten na verlening van een vergunning als vluchteling of subsidiair beschermde.

Een aantal van de wijzigingen heeft effect gehad op de complexiteit. Als voorbeeld van de impact op complexiteit kan de invoering van de geloofwaardigheidsbeoordeling worden genomen. Volgens artikel 4, lid 5 van de Kwalificatierichtlijn de Kwalificatierichtlijn moet inzichtelijk gemaakt worden wat de IND meeneemt in de weging. Artikel 4, lid 5 van de Kwalificatierichtlijn is geïmplementeerd in artikel 31, zesde lid van de Vreemdelingenwet. Ook is in 2015 WI 2014/10 gepubliceerd waarmee de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling is ingevoerd. Deze kwam in de plaats kwam voor de Positieve Overtuigingskracht (POK)-toets. De integrale geloofwaardigheidsbeoordeling volgt niet letterlijk uit de Kwalificatierichtlijn, maar is, zo geeft JZ aan, wel vormgegeven op een manier die het meest recht doet aan de Kwalificatierichtlijn. Sinds de invoering ervan wordt de geloofwaardigheid van asielrelazen (integraal) beoordeeld, wat betekent dat ongeloofwaardige verklaringen over een deel van het relaas niet zonder meer doorwerken naar andere onderdelen van een relaas. Ook brengt de samenwerkingsplicht, die in de Kwalificatierichtlijn is neergelegd, en de bewijslastverdeling die hiermee samenhangt, met zich mee dat de beoordeling van de geloofwaardigheid door de IND complexer is geworden. Dit zorgt voor extra afwegingen, tijd en handelingen.

⁷ Regeling van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 24 september 2013, nummer 480838, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (honderden eenentwintigste wijziging) (Staatscourant, 2013, 27196).

In meest directe zin heeft EU-wetgeving bijgedragen aan de complexiteit van de asielprocedure door verschillende (herziene) richtlijnen en verordeningen die tijdens de onderzoeksperiode zijn ingegaan, zoals de nieuwe Procedure-, Kwalificatie- en Terugkeerrichtlijn en de Dublinverordening.⁸ Zie kader 3.1 voor een toelichting op de impact van deze richtlijnen en de verordening op de uitvoering van het asielbeleid. In paragraaf 3.3 worden de onderwerpen uit onder andere deze richtlijnen behandeld die in de interviews het meest genoemd werden als complex om uit te voeren.

Door medewerkers van A&B, JZ en SUA wordt aangegeven dat de EU wet- en regelgeving tot complexere juridische afwegingen leidt doordat die inhoudelijk complexer kan zijn. Dit komt doordat de EU wet- en regelgeving vaak een compromis is van onderhandelingen van de lidstaten en het Europees parlement, die elk andere belangen en standpunten hebben. Daarnaast geven medewerkers aan dat er bij EU wet- en regelgeving een gebrek aan flexibiliteit is, aangezien EU wet- en regelgeving minder makkelijk kan worden aangepast dan nationale wetgeving. Dit moet namelijk in samenspraak met de lidstaten en het Europees Parlement gedaan worden volgens het EU wetgevingstraject waarbij het initiatiefrecht ligt bij de Europese commissie. Knelpunten in de wet- en regelgeving kunnen hierdoor minder eenvoudig worden opgelost dan bij nationale wet- en regelgeving.

De implementatie van EU-richtlijnen in nationale wetgeving biedt uitdagingen. SUA merkt op dat doordat de EU-richtlijnen veelal algemeen zijn opgesteld en er veel ruimte is voor eigen interpretatie, er vaak prejudiciële vragen⁹ nodig zijn ter verduidelijking. Als de richtlijn wordt geïmplementeerd is het maar de vraag of de nationale implementatie ook strookt met hoe het HvJ-EU of de ABRvS er tegenaan kijkt. Vervolgens zijn uitspraken van het HvJ-EU ook niet altijd even duidelijk, waardoor er ook weer jurisprudentie ontstaat over de juiste uitleg van de uitspraken van het HvJ-EU. Zo komt er steeds meer jurisprudentie waar rekening mee gehouden moet worden. Dit zorgt ervoor dat medewerkers van de IND regelmatig te maken hebben met wijzigingen van de nationale implementatie, of uitbreiding hiervan (bijvoorbeeld de toevoeging van uitzonderingssituaties).

3.1.2

Nederlandse wetgeving

Naast EU-wetgeving is er ook nationale wetgeving waar rekening mee gehouden dient te worden (zie kader 3.2 voor een toelichting op nationale wetgeving, regelgeving en beleid). Geïnterviewden geven aan dat de nationale wetgeving niet altijd aansluit op de EU wetgeving. De geïnterviewde rechter stelt dat vaak geprobeerd wordt EU-wetgeving en jurisprudentie toe te passen binnen de huidige Nederlandse regels vanuit een politiek oogpunt. Dit komt de uitvoerbaarheid niet ten goede, waardoor de complexiteit in de uitvoering toeneemt. Uitgangspunt zou volgens de rechter veel meer de EU-regelgeving moeten zijn.

Meerdere geïnterviewden (A&B, VWN, rechter, DT&V) geven bovendien aan dat (EU- of nationale) wetgeving en jurisprudentie te nauw toegepast wordt in nationale regelgeving, beleid en instructies. Enerzijds noemen geïnterviewden (A&B Zwolle en Zevenaar, VWN en een rechter) dat in het beleidsvormingsproces jurisprudentie te nauw wordt geïnterpreteerd. Anderzijds geven andere geïnterviewden (1F afdeling en A&B Zevenaar) aan dat juist de manier waarop de IND zelf invulling geeft aan instructies te nauw is (zie ook hoofdstuk 4.1.2.1). Regelgeving, beleid of instructies worden volgens geïnterviewden enkel aangepast voor een specifieke doelgroep of

⁸ Zie voor een overzicht van relevante Europese asielregelgeving en de doorwerking daarvan in Nederland: Kamerstukken II, 2022-2023, 19637 nr. 3035.

⁹ Rechters kunnen het Hof van Justitie van de EU middels prejudiciële vragen om uitleg vragen van bepaalde bepalingen in de EU wet- en regelgeving.

uitzondering, in plaats van de uitspraak of wetgeving breed toe te passen. Een nauwe behandeling van uitspraken en wetgeving leidt ertoe dat beleid, regelgeving en instructies steeds worden uitgebreid, aangezien deze telkens enkel op onderdelen worden aangepast. SUA, JZ en DMB geven hierbij aan dat voor jurisprudentie geldt dat het vaak niet direct duidelijk is in hoeverre een rechter een uitspraak voor het grotere geheel doet en dat dit voor de IND of DMB moeilijk te bepalen is. Dit wordt volgens hen pas duidelijk naarmate jurisprudentie opstapelt. SUA en JZ zouden hier graag vanuit rechters duidelijkere uitspraken over zien. Restrictieve toepassing van jurisprudentie leidt tot veel wijzigingen in beleid en regelgeving. Ook in het rapport *Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht*¹⁰ wordt aangegeven er vele wijzigingen in beleid en regelgeving zijn die druk leggen op medewerkers.

Kader 3.2 Uitleg nationale wetgeving, regelgeving, beleid en de toepassing daarvan in IND instructies

De vreemdelingenwetgeving kent een gelaagde structuur. De basis is de Vreemdelingenwet 2000, die wordt gemaakt in samenwerking tussen regering en parlement. De Vw is nader uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit 2000 (een Algemene Maatregel van Bestuur), die geen directe inmenging kent van het parlement, maar wel nog voor advies aan de Raad van State wordt voorgelegd. Verdere uitwerking vindt plaats in het Voorschrift Vreemdelingen 2000, waarvoor de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid zelf bevoegd is zonder directe betrokkenheid van parlement of Raad van State. Beleidsregels staan in de Vreemdelingencirculaire 2000, die vastgesteld wordt door DG Migratie, maar waar de IND verantwoordelijk is voor het opstellen van de tekst van de Vc (in afstemming met DMB). De IND is daarmee (mede) verantwoordelijk voor ontwikkeling van beleid. Als regelgeving op een lager niveau wordt uitgewerkt, moet daar een bevoegdheid voor zijn op het hogere niveau.

Een werkinstructie (WI) is een instructie die wordt gehanteerd binnen de IND. Sommige werkinstructies zien toe op wet-, regelgeving, beleid of jurisprudentie, bijvoorbeeld wanneer de beleidsregels uit de Vc erin worden toegelicht. In een werkinstructie hoort geen nieuwe (beleids)regels te worden opgenomen, die niet in de Vc zijn opgenomen. Werkinstructies zijn in principe intern gericht. De meesten zijn echter wel openbaar, waardoor zij ook door rechter gebruikt kunnen worden om te toetsen of de IND zich bij een besluit aan zijn eigen instructies heeft gehouden. Werkinstructies bieden ruimte om beleidsonderwerpen, die in Vc en hogere wet- en regelgeving op verschillende plekken worden behandeld, overzichtelijk in één document bij elkaar te zetten. Werkinstructies bieden ook de mogelijkheid om voorbeelden te geven en om de context te schetsen waarin het beleid (in de Vc) tot stand is gekomen. In hoofdstuk 4.1.2.1 wordt toegelicht hoe de WI's in de praktijk ervaren worden.

Een informatiebericht (IB) wordt binnen de IND gebruikt om een mededeling aan de medewerkers van de IND te doen. Sommige informatieberichten zien toe op wet-, regelgeving, beleid of jurisprudentie, bijvoorbeeld wanneer wordt aangegeven dat er nieuw beleid komt (bijvoorbeeld naar aanleiding van een brief aan de Tweede Kamer). Ook kan in informatieberichten aangegeven worden hoe moet worden gehandeld in afwachting van een werkinstructie of aanpassing van de beleidsregels die in de Vc zijn opgenomen. De informatieberichten horen slechts tijdelijk van aard te zijn, en daarom is de geldigheidsduur beperkt. In de praktijk kan het wel voorkomen dat IB's herhaaldelijk worden verlengd, waardoor ze langere periode geldig kunnen zijn.

DT&V, A&B en afdeling Business Information en Support (BIS) merken op dat volgens hen bij de totstandkoming van wet- en regelgeving niet altijd rekening wordt gehouden met de uitvoeringseffecten. Dit zou zowel voor Europese als Nederlandse wet- en regelgeving gelden. Op Europees niveau kan daaraan debet zijn dat de wet- en regelgeving een resultaat is van onderhandelingen van verschillende lidstaten met andere belangen. Op nationaal niveau kan dit een resultaat zijn van externe invloeden (zie hoofdstuk 5).

10 IND (2019). *Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht*.

3.2 Impact jurisprudentie

Uit de interviews blijkt dat jurisprudentie door veel partijen als oorzaak van toegenomen complexiteit wordt gezien. In zeventien interviews (A&B Schiphol, Zwolle, Zevenaar, Den Bosch en Ter Apel, 1F afdeling, nareis afdeling, SUA, JZ, HIK, DMB AOT, JAZ, DRM, advocatuur, VWN, DT&V en NOvA) wordt bij dit thema stilgestaan. Wederom gaat het zowel om Nederlandse als Europese ontwikkelingen. Zo heeft jurisprudentie bijgedragen aan de complexiteit doordat er naar aanleiding van jurisprudentie volgens de geïnterviewden meer elementen meegenomen moeten worden in de beoordeling en er meer eisen aan de motivering van afwijzende besluiten worden gesteld (zie paragraaf 3.3.4.1). Hierbij moet de motivering soms op een lager detailniveau worden uitgewerkt en wordt er meer geëist van de onderbouwing (bijvoorbeeld op het gebied van onderzoek). Verschillende geïnterviewden ervaren hierdoor dat de bewijslast steeds meer bij de IND is komen te liggen in plaats van bij de vreemdeling. JZ stelt dat er niet daadwerkelijk sprake is van verschuiving van de bewijslast, maar dat er meer toelichting voor hetzelfde bewijs wordt geëist. Daarnaast zijn er door de jurisprudentie ook extra toetsen toegevoegd bij een potentiële afwijzing (zie 3.3.4.2). Dit alles zorgt voor meer afwegingen, tijd, kennis en handelingen.

Niet alle jurisprudentie zorgt op zichzelf voor een toename in de complexiteit, want uitspraken kunnen er ook voor zorgen dat de uitvoering minder complex wordt. Echter, is er volgens de geïnterviewden over de jaren heen steeds vaker sprake van gerechtelijke uitspraken met impact op de IND, en jurisprudentie zou steeds vaker leiden tot aanpassing of uitbreiding van regelgeving, beleid of instructies. Doordat de hoeveelheid jurisprudentie toeneemt en steeds meer toeziet op uitzonderlijke situaties, komen er in regelgeving, beleid en instructies ook specifiekere situaties vast te liggen. Dit maakt het geheel aan wet-, regelgeving, beleid en instructies complex, en zorgt ervoor dat het tijd en kennis van de medewerkers vergt om de wijzigingen en uitbreidingen bij te houden en het overzicht te bewaren. Deze ervaring is in lijn met de bevindingen uit case studies (zie bijlage 4), waar voor specifieke onderwerpen inzichtelijk is gemaakt hoe de opstapeling van jurisprudentie de uitvoeringspraktijk van de IND compliceert. Hiernaast zijn zorgen over de samenhang tussen werkwijzen die als gevolg van jurisprudentie worden aangepast.

In elf interviews (A&B Zwolle en Schiphol, nareis afdeling, SUA, BIS, advocaat, rechter, JAZ, VWN, DT&V, Nidos) wordt EU jurisprudentie genoemd als oorzaak voor toegenomen complexiteit. Doordat Nederland gebonden is aan de uitspraken van het HvJ-EU, hebben uitspraken over asielaanvragen in Nederland rechtstreekse impact op de behandeling van de asielaanvragen door de IND. Daarbij zorgt andere EU jurisprudentie ook voor aanpassingen van het Nederlandse beleid.¹¹ Zoals beschreven in hoofdstuk 3.1 zorgt de inhoudelijke complexiteit van EU wet- en regelgeving voor veel jurisprudentie, die leidt tot aanpassingen en uitbreidingen van de nationale toepassing van deze wet- en regelgeving. Dit leidt tot meer complexiteit omdat een besluit hierdoor een uitgebreidere juridische analyse vergt. Zowel DT&V als BIS merken op dat er volgens hen meer tot het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wordt doorgeprocedeerd, maar ook dat er een toename van prejudiciële vragen aan het HvJ-EU is. In kader 3.3 is een voorbeeld weergegeven van een uitspraak van het HvJ-EU.

11 Zie voor een overzicht van relevante Europese asielregelgeving en de doorwerking daarvan in Nederland: Kamerstukken II, 2022-2023, 19637 nr. 3035.

Kader 3.3 Voorbeeld uitspraak HvJ-EU: herhaalde asielaanvragen¹²

Een voorbeeld van een uitspraak van het HvJ-EU betreft een arrest van 10 juni 2021¹³ dat ziet op de beoordeling van herhaalde asielaanvragen die ziet op artikel 33, tweede lid, onder d van de Procedurerichtlijn. Ter illustratie van het belang van deze uitspraak: van de asielaanvragen die uitstroonden tussen 2013 en 2022 was acht procent een herhaalde asielaanvraag.

Uit dit arrest volgt dat als de vreemdeling bij een herhaalde asielaanvraag documenten inbrengt waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld (door de Koninklijke Marechaussee (KMar) of Bureau Documenten of op andere wijze), niet direct en enkel op die grond de conclusie kan worden getrokken dat deze documenten geen nieuwe elementen of bevindingen vormen. Ook kan voor kopie-documenten niet worden overwogen dat enkel om de reden dat het een kopie is, het document daarom niet als een nieuw element of bevinding kan worden beschouwd. Dit geldt eveneens voor niet-objectief verifieerbare bronnen. Het niet kunnen vaststellen van de authenticiteit van een document of het niet kunnen vaststellen of het document afkomstig is van een objectief verifieerbare bron, kan niet rechtvaardigen dat het document daarom wordt uitgesloten van de behandeling van de opvolgende aanvraag. Het gevolg van deze uitspraak is dat overgelegde documenten (kopieën en originelen) al snel als nieuw element moeten worden aangemerkt, en dat inhoudelijke beoordeling nodig is evenals nadere motivering waarom deze niet kunnen leiden tot een ander oordeel.

Ook uitspraken van Nederlandse rechtbanken en de ABRvS hebben volgens de geïnterviewden impact op de complexiteit. Meerdere geïnterviewden (A&B, SUA, JZ, VWN, JAZ, rechter) geven aan dat rechters zich steeds strenger opstellen en dat impactvolle uitspraken elkaar steeds sneller opvolgen. Ook Nederlandse jurisprudentie leidt volgens de geïnterviewden hiermee steeds vaker tot aanpassing en uitbreiding van beleid of tot nieuwe instructies. In sommige gevallen komt de ABRvS zelfs terug op een eerdere vaste jurisprudentielijn. In kader 3.4 is een voorbeeld weergegeven van een dergelijke uitspraak van de ABRvS.

Kader 3.4 Voorbeeld uitspraak ABRvS: bewijsnood (nareis)

In een interview met het team nareis van A&B Zwolle gaven zij aan dat als gevolg van uitspraken van de ABRvS de beoordeling van een nareisaanvraag uitvoeriger is geworden. Er is vrij veel jurisprudentie op nareiszaken over de jaren heen, die effect heeft gehad op het beleid. Hieronder volgt een voorbeeld dat specifiek gaat over aanvragen waarbij documenten ontbreken. Ter illustratie van de impact van deze uitspraak: van de asiel en nareisaanvragen die uitstroonden tussen 2013 en 2022 is 43% een nareis aanvraag.

Op 26 januari 2022 heeft de ABRvS uitspraak gedaan in een Eritrese nareiszaak.¹⁴ De ABRvS komt in deze uitspraak terug op haar eerdere vaste jurisprudentie lijn met betrekking tot documenten en bewijsnood. De bewijsnoodtoets ziet erop dat op het moment dat documenten ontbreken en hier een aannemelijke verklaring voor is, de identiteit vastgesteld wordt aan de hand van een DNA toets of interviews. Met deze uitspraak stelt de ABRvS dat de IND alle documenten die bij een aanvraag zijn overlegd door en/of de verklaringen van de vreemdelingen hiertoe integraal en in onderlinge samenhang moet worden betrokken bij het oordeel of de identiteit en de gezinsband aannemelijk zijn gemaakt. Dit gebeurt ongeacht de aard of status van de documenten. Hierbij mag de IND niet meer stellen dat bepaalde documenten officieel of indicatief zijn, maar moeten deze documenten en/of verklaringen (waaronder die voor het ontbreken van de documenten) integraal beoordeeld worden. Er mag wel een bewijswaarde worden benoemd van de documenten en verklaringen. Daarbij moeten ook alle andere relevante elementen van de desbetreffende zaak worden betrokken, waarbij de eisen aan het geleverde bewijs evenredig moet zijn aan die elementen. Het verschil tussen officiële, door de autoriteiten afgegeven stukken en ondersteunde, onofficiële documenten zal daarbij van belang blijven. Ook moet naar aanleiding van deze uitspraak gemotiveerd worden of de vreemdeling het voordeel van de twijfel kan worden gegund. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als er weliswaar slechts een begin van bewijs ligt, maar contra-indicaties ontbreken en de andere relevante elementen in het voordeel van de vreemdeling uitvallen. Deze uitspraak heeft geleid tot wijziging van het beleid in Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire (WBV) 2022/11 en de handelwijze in WI 2022/7, en heeft gezorgd voor meer handelingen, tijd en afwegingen.

¹² Met een herhaalde asielaanvraag (HASA) bedoelen we een nieuwe asielaanvraag na een eerdere afwijzing.

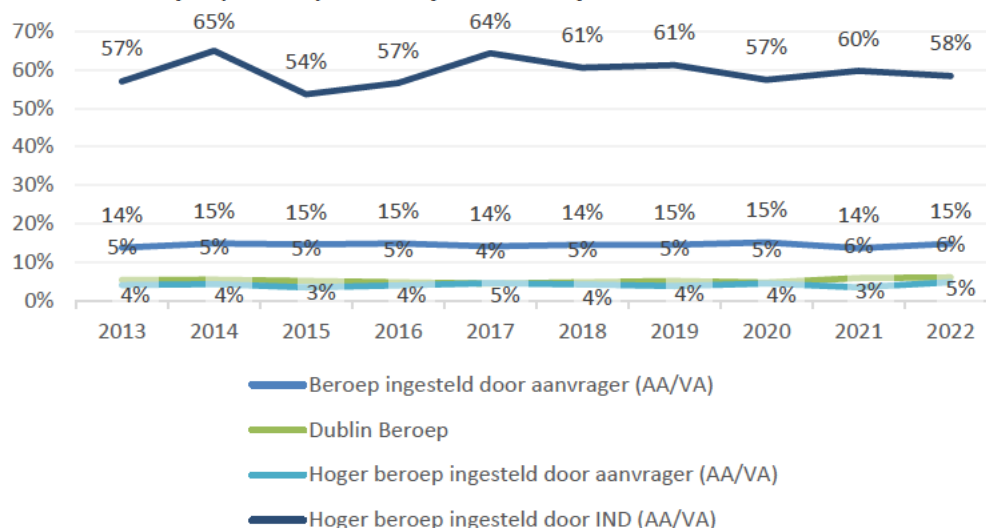
¹³ ECLI:EU:C:2021:478

¹⁴ ECLI:NL:RVS:2022:245

Om de uitspraak dat rechters strenger zijn geworden in context te plaatsen is gekeken welke percentage van de (hoger) beroepen gegrond werd verklaard (versus ongegrond en overig). In figuur 3.2 is te zien dat het percentage gegronde (Dublin) beroepen en hoger beroepen aangespannen door aanvragers vrij consistent is over de tijd. Hier is geen stijgende lijn te zien in het aandeel beroepen waarbij aanvragers in het gelijk gesteld worden (en de IND dus ongelijk krijgt). Andersom zien we bij de hoger beroepen die zijn aangespannen door de IND ook geen afname in het aandeel gegronde procedures. Er zijn enkele fluctuaties over de tijd te zien, maar geen eenduidige trend. Al met al blijkt uit registratiedata niet dat uitspraken steeds vaker in het voordeel van de aanvrager en het nadeel van de IND uitpakken.

Dat er verschillen bestaan tussen het beeld uit de interviews en de registratiedata kan verschillende oorzaken hebben. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat IND-medewerkers ervaren dat rechters hogere eisen stellen, waardoor zij uitgebreider gaan motiveren en zodoende voorkomen dat de IND (hoger) beroepsprocedures vaker verliest. Zoals in dit voorbeeld, kan het nog steeds wel zijn dat veeleisender rechters bijdragen aan complexiteit: wegens de hogere motiveringseisen vergt het meer werk om tot een definitief asielbesluit te komen. Ook komt het voor dat naar aanleiding van een uitspraak van ARBvS lopende beroepen die zien op soortgelijke zaken worden ingetrokken door de IND, en opnieuw worden beoordeeld zonder dat de beroepen voorkomen. Van de intrekkingen van beroepen is geen data beschikbaar. Dat de rechtspraak hogere eisen is gaan stellen aan de zorgvuldige voorbereiding en de motivering van een besluit, wordt ook herkend door de geïnterviewde rechter.

Figuur 3.2 Percentage gegronde (hoger) beroepen naar aanleiding van asielzaken* naar uitstroomjaar, 2013 t/m 2022 (N=131.636)



Bron: Registratiedata INDiGO, geleverd door BIC, peildatum 08-09-2023
 *Eerste asielaanvragen, herhaalde asielaanvragen en zij-instroom.

JZ geeft aan dat de ABRvS van de IND meer inzicht in de beslissystematiek heeft geëist, waardoor steeds meer wordt vastgelegd in IND instructies en andere documenten (zie ook kader 3.5). Ook DMB merkt op dat instructies steeds uitvoeriger zijn geworden (zie ook hoofdstuk 4.1.2). Die instructies worden door de rechtbank als uitgangspunt genomen om te kijken of de IND op juiste wijze heeft getoetst. Dit zou volgens JZ en DMB hebben bijgedragen aan de hoge eisen die door de rechter worden gesteld aan de beoordeling van geloofwaardigheid van het asielrelaas. Hiermee ontstaat een juridificering van het proces, doordat steeds meer van het proces wordt vastgelegd in wet- en regelgeving, beleid en instructies.

3.3 **Complexe onderdelen in wetgeving, regelgeving en beleid**

Een aantal specifieke onderdelen in de wet, regelgeving en beleid hebben, mede onder de invloed van jurisprudentie, volgens de geïnterviewden gezorgd voor een toenemende complexiteit. Het gaat om de Dublinverordening (paragraaf 3.3.1), de geloofwaardigheidsbeoordeling (paragraaf 3.3.2), complexe toetsen van bepaalde asielmotieven (paragraaf 3.3.3), de toegenomen hoeveelheid acties bij een afwijzing (paragraaf 3.3.4), en de toetsingswijze van opvolgende aanvragen (paragraaf 3.3.5) en nareisaanvragen (paragraaf 3.3.6).

Naast deze onderdelen zijn ook de beoordeling van het belang van het kind en de beoordeling surplace¹⁵ in de interviews benoemt. De afweging van het belang van het kind komt terug in dit hoofdstuk in het kader van Dublin (paragraaf 3.3.1), ambtshalve toetsen (paragraaf 3.3.3.2), het opleggen van het Terugkeerbesluit (paragraaf 3.3.3.3) en nareisaanvragen (paragraaf 3.3.6). Beoordeling surplace komt terug bij de geloofwaardigheidstoets (bijvoorbeeld als het gaat over bekering of geloofsgroei¹⁶ die heeft plaatsgevonden terwijl de vreemdeling in Nederland was) en bij politieke activiteiten die pas in Nederland worden verricht en als nieuw asielmotief worden aangevoerd bij een opvolgende aanvraag.

3.3.1 *De Dublinverordening*

De medewerkers van de Dublin-unit geven in het interview aan dat jurisprudentie en prejudiciële vragen ervoor gezorgd hebben dat de uitvoering van de Dublinverordening steeds complexer is geworden. In figuur B3.4 in bijlage 2 is te zien hoe groot het aandeel Dublinzaken is. Doordat de Dublinverordening niet altijd duidelijk is, zijn er verschillen tussen hoe lidstaten de Dublinverordening interpreteren. Er worden volgens de geïnterviewden dan ook veel prejudiciële vragen gesteld, waarvan de uitspraken telkens effect hebben op het beleid in Nederland. Zo zijn er volgens de geïnterviewden verschillende uitspraken geweest die effect hebben gehad op hoe het belang van het kind beoordeeld moet worden, waardoor bijvoorbeeld meer onderzoek uitgevoerd moet worden naar de situatie in de andere lidstaat betreffende de opvang van het kind en naar de familiesituatie.¹⁷ Deze toetsen zien op de persoonlijke situatie van de aanvrager en diens familieleden, en zijn daarmee vaak complex in de uitvoering. Uitvoering hieraan geven vergt meer tijd, handelingen en afstemming.

Daarnaast zijn er volgens de geïnterviewden steeds meer lidstaten (bijvoorbeeld Hongarije en Griekenland) waar volgens rechtelijke uitspraken niet naartoe kan worden overgedragen vanwege de eisen die aan de asielprocedure en de opvang gesteld worden. Nederland moet steeds vaker onderzoeken uitvoeren naar de procedure en de opvang in de andere lidstaat, wat veel werk kost voor de beslismedewerker. Daarbij komen er steeds meer rapporten vanuit niet-gouvernementele organisaties (NGO's) die uitspraken doen over het interstatelijke vertrouwensbeginsel¹⁸. Als dit door de NGO's in twijfel wordt getrokken moet hierop in besluiten worden gereageerd. Door voorgenoemde problemen, maar ook vanwege jurisprudentie¹⁹, worden claims ook steeds minder vaak geëffectueerd. Het kost

¹⁵ Surplace heeft betrekking op het ontstaan van problemen op het moment dat de vreemdeling het land al verlaten heeft. Men vraagt dus geen asiel aan voor problemen die er waren toen diegene vertrok, maar voor problemen die later zijn ontstaan.

¹⁶ Dit houdt in dat beoordeeld moet worden of iemand kan terugkeren zonder dat deze persoon dan terughoudend hoeft te zijn ten aanzien van het uiten van diens overtuigingen.

¹⁷ ECLI:NL:RVS:2020:1281, ECLI:NL:RVS:2020:3043; ECLI:NL:RVS:2020:3044, ECLI:NL:RVS:2021:1256, ECLI:NL:RVS:2022:586, ECLI:NL:RVS:2022:1671

¹⁸ Uitgangspunt bij Dublinoverdrachten is dat lidstaten erop mogen vertrouwen dat de andere lidstaten de vreemdeling in overeenstemming met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het Vluchtelingenverdrag en Unierecht zullen behandelen. Dit is het zogeheten 'interstatelijk vertrouwensbeginsel'.

¹⁹ Zo stelt een recente uitspraak dat als een lidstaat na twee weken geen gehoor geeft aan een verzoek tot heroverweging de vreemdeling opgenomen moet worden in de nationale procedure.

medewerkers van de Dublin-unit veel tijd, handelingen en afstemming om te proberen de overdracht te effectueren. Als de Dublin claim niet geëffectueerd wordt, moet de asielaanvraag alsnog in behandeling worden genomen in de nationale procedure. De toegenomen complexiteit van de Dublinverordening vergt daarom ook meer tijd en handelingen van hoor- en beslismedewerkers in de algemene asielprocedure, omdat zij hierdoor meer zaken moeten behandelen.

3.3.2

Geloofwaardigheid van het asielrelaas

Met de implementatie van de Procedurerichtlijn en de Kwalificatierichtlijn is de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling geïntroduceerd. Hiervoor is de Vreemdelingencirculaire gewijzigd. Alhoewel de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling met de implementatie van deze twee richtlijnen is geïntroduceerd (zie kader 3.1), volgt de toets niet rechtstreeks uit de richtlijnen. De toets is wel vormgegeven op een manier die het meest recht doet aan de Kwalificatierichtlijn. DMB geeft aan dat initiatief tot deze toets destijds vanuit de IND, in afstemming met DMB, is gekomen. De IND werkt sinds de invoering van de toets op basis van de IND werkinstructie met de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling, waarbij alle relevante omstandigheden van de zaak worden betrokken en in onderlinge samenhang worden gewogen (zie kader 3.5). Voorheen werd bij het beoordelen van de geloofwaardigheid van relevante feiten en omstandigheden uitgegaan van de zogenaamde 'positieve overtuigingskracht'.

Kader 3.5 Integrale geloofwaardigheidsbeoordeling

Het leerstuk van de positieve overtuigingskracht (POK) werd in 2015 vervangen door een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling. Er was niet zozeer sprake van een nieuw beoordelingskader, maar van een nieuwe wijze van motivering van de asielbeschikking. In geval van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling worden alle relevante omstandigheden van het geval bekeken en gewogen. Aan de hand van de inhoud van de elementen wordt bepaald in hoeverre die van invloed zijn op de geloofwaardigheid. Vóór de wijziging gold het leerstuk van de 'positieve overtuigingskracht'. Daarbij werkte de IND in bepaalde gevallen met een verzwaard bewijslastkader, waarmee op voorhand vaststond hoe bepaalde elementen gewogen moesten worden voor de beoordeling van de geloofwaardigheid. Bijzondere nadruk werd bijvoorbeeld gelegd op het ontbreken van reis- of identiteitspapieren. Als de aanvrager deze niet kon overleggen en hier geen aannemelijke verklaring voor kon geven, deed dit op voorhand afbreuk aan de geloofwaardigheid van zijn verklaringen en gold een zwaardere bewijslast voor de aanvrager. In dat geval werd van de verklaringen van de aanvrager een positieve overtuigingskracht verwacht.

De integrale geloofwaardigheidsbeoordeling is vastgelegd in de Vc en nader uitgewerkt in WI 2014/10. In de WI staat beschreven dat de ongelooftwaardigheid van één gebeurtenis er niet per definitie toe leidt dat de opvolgende gebeurtenis ook als ongelooftwaardig wordt gezien: dit moet apart worden beoordeeld. En er moet rekening worden gehouden met 'verschonende omstandigheden', zoals leeftijd, opleidingsniveau of trauma, die een gebrek aan geloofwaardigheid zouden kunnen verklaren.

De memorie van toelichting bij de wijziging van de Vreemdelingenwet (ter implementatie van de Procedurerichtlijn) geeft als belangrijkste reden voor de afschaffing van het leerstuk van de positieve overtuigingskracht, dat de motivering onder de toets voor positieve overtuigingskracht niet altijd even inzichtelijk was. Zo werden, aldus de wetgever, zeer ongelijksoortige situaties onder dezelfde verzwaarde bewijslast afgedaan en gemotiveerd. Het is inzichtelijker als alle elementen die in het nadeel van de geloofwaardigheid werken integraal worden afgewogen tegen hetgeen in het voordeel van de geloofwaardigheid spreekt. Dit leidt tot een meer afgewogen en inzichtelijke motivering van het besluit. Het grote voordeel is gelegen in de betere kenbaarheid van de afweging, waarmee ook de toetsing van de geloofwaardigheid gediend is.²⁰

Artikel 4 lid 5 van de Kwalificatierichtlijn (2011/95/EU), die op 1 oktober 2013 in Nederland is geïmplementeerd,²¹ ziet op de geloofwaardigheid. Het artikel stelt dat indien de vreemdeling zijn verklaringen of een deel van zijn verklaringen niet met documenten kan onderbouwen, deze verklaringen geloofwaardig worden geacht en de vreemdeling het voordeel van de twijfel wordt gegund, wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:

20 Kamerstuk, 2014, 34088 nr. 3

- De aanvrager heeft een oprechte inspanning geleverd het verzoek te staven.
- Alle relevante elementen waar de verzoeker wel over beschikt zijn overgelegd, en er is een bevredigende verklaring gegeven waarom andere relevante elementen ontbreken.
- De verklaringen van de verzoeker zijn samenhangend en aannemelijk. Ze zijn niet in strijd met andere informatie die bekend is.
- Het verzoek om internationale bescherming is zo snel mogelijk ingediend, of de verzoeker kan goede redenen aanvoeren waarom hij dit niet heeft gedaan.
- Het is vast komen te staan dat de verzoeker in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd.

Noemenswaardig hierbij is dat de term 'het voordeel van de twijfel' alleen zo expliciet in de Nederlandse vertaling van de richtlijn terugkomt.

Jurisprudentie

Sinds de invoering van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling is er jurisprudentie gekomen die effect heeft gehad op de toepassing ervan. Zo spreekt de ABRvS zich op 13 april 2016 uit over de intensiteit waarmee de bestuursrechter de besluitvorming van de IND dient te toetsen.²² De invoering van artikel 46 van de Procedurerichtlijn (geïmplementeerd in artikel 83a Vw), leidt er volgens haar toe dat de bestuursrechter minder terughoudend moet kijken naar de geloofwaardigheidsbeoordeling. Wanneer een asielaanvraag als ongeloofwaardig wordt beoordeeld, moet de bestuursrechter kijken of de motivering van de IND daar voldoende aanleiding voor biedt.

De uitspraak leidt ertoe dat er hogere eisen worden gesteld aan de motivering van het geloofwaardigheidsstandpunt. Dit komt tot uiting in een uitspraak van de ABRvS op 15 november 2016.²³ Daarin oordeelt de rechter dat de IND onvoldoende op 'deugdelijke en voor de bestuursrechter controleerbare wijze' in de motivering heeft voorzien door het gedrag van de vreemdeling in een specifieke situatie als ongeloofwaardig te beoordelen. Ook blijkt uit de uitspraak dat de rechter zelf aan de hand van gehoren mag oordelen of verklaringen tegenstrijdig zijn. Voorheen gebeurde dit niet, en werd alleen getoetst of de IND 'in redelijkheid' had geoordeeld dat verklaringen tegenstrijdig zijn. Het gevolg van deze jurisprudentie is dat de feitelijke motivering van waarom bepaald gedrag of bepaalde verklaringen als ongeloofwaardig worden beschouwd meer van de IND vraagt, doordat het meer afwegingen en tijd vergt.

Dat de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling heeft geleid tot meer complexiteit met name bij het *afwijzen* van een asielaanvraag of wanneer een afweging gemaakt wordt om *voordeel van de twijfel* te geven, wordt door meerdere geïnterviewden binnen de IND (A&B Schiphol, Zwolle, Zevenaar, Den Bosch, Ter Apel, 1F²⁴, SUA en JZ) en door DMB genoemd. Tussen 2013 en 2022 werd 44 procent van de asielaanvragen afgewezen (zie kader 3.6). In kader 4.5 is daarnaast te zien dat in 6 procent van de zaken in de onderzochte steekproef expliciet is aangegeven dat de zaak vanwege voordeel van de twijfel is ingewilligd.

²² ECLI:NL:RVS:2016:890

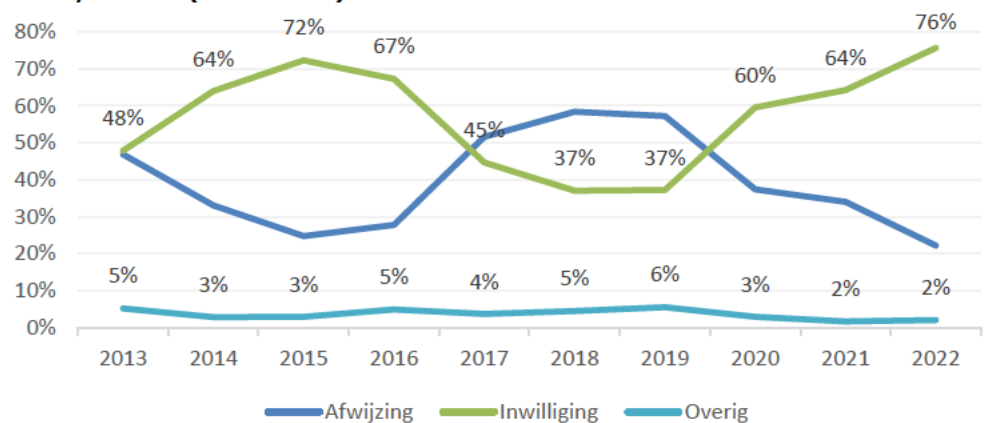
²³ ECLI:NL:RVS:2016:3009

²⁴ De 1F unit onderzoekt zaken waarin de vreemdeling mogelijk in verband gebracht kan worden met ernstige misdrijven, waardoor die op basis van artikel 1F van het VN Vluchtelingenverdrag geen recht heeft op asiel.

Kader 3.6 Percentage afwijzingen

Tussen 2013 en 2022 is 44 procent van de asielaanvragen afgewezen, maar dit percentage fluctueert sterk over de tijd (zie figuur 3.3). Hierin is geen consistente opwaartse of neerwaartse trend te zien. De trend in inwilligingspercentages komt in grote lijnen overeen met die van het percentage kansrijke nationaliteiten (zie figuur 6.2), dus al naar gelang er minder aanvragen van kansrijke nationaliteiten worden gedaan, heeft de IND meer afwijzende besluiten op te voeren. Een soortgelijk trend is te zien voor de afdoening van nareisaanvragen (zie figuur B3.2 in bijlage 3).

Figuur 3.3 Afdoening van asielzaken* (excl. Dublinprocedure) naar uitstroomjaar, 2013 t/m 2022 (N=242.109)**



Bron: Registratiedata INDiGO, geleverd door BIC, peildatum 08-09-2023

*Eerste asielaanvragen (exclusief Dublinprocedure), herhaalde asielaanvragen en zij-instroom.

**Afdoeningen intrekking (4), niet intrekking (6) en missende waarden op intrekking (11) zijn weggelaten, omdat dit administratieve fouten betreft.

Noot. De categorie overig bevat intrekkingen van de aanvraag door de klant, zaken waarbij een inhoudelijke afdoening niet langer opportuun is, zaken waarvan de aanvrager is overleden, zaken waarvan de aanvrager met onbekend bestemming (MOB) is vertrokken, buitenbehandelingstellingen en enkele administratieve fouten.

Met de huidige werkwijze moeten alle elementen van het gehele asielrelaas afzonderlijk op geloofwaardigheid worden beoordeeld, óók als van bepaalde elementen al vaststaat dat die ongeloofwaardig zijn moeten de overige elementen alsnog worden beoordeeld op geloofwaardigheid. Dit kost meer tijd en is inhoudelijk ingewikkelder doordat het meer afwegingen vergt. Omdat hoor- en beslismedewerkers hierdoor meer motiveren, vergt dit ook meer afwegingen en tijd van JZ, die de beslissing op meer onderdelen dan voorheen moet controleren als deze terugkomt in beroep. Daarnaast wordt ervaren dat er minder overeenstemming bestaat tussen rechters en de IND over wat wel en niet geloofwaardig kan worden geacht, wat het gevoel bij beslissers versterkt dat er beter en uitvoeriger moet worden gemotiveerd. In kader 3.7 zijn de conclusies van de case study van de belangrijkste ontwikkelingen rondom de beoordeling van aanvragen waar bekering of afvalligheid een rol speelt weergegeven. In deze analyse is ook terug te zien hoe de komst van de integrale beoordeling ook de uitspraken van rechters heeft doen veranderen (zie alinea met dikgedrukte tekst), in dit geval de uitspraken over zaken van bekeerlingen en afvalligen.

Kader 3.7 Case study 1: Bekeerlingen en afvalligen

In dit kader volgt een beschrijving van de belangrijkste ontwikkelingen rondom de beoordeling van aanvragen waar bekering of afvalligheid een rol speelt. Hiervoor zijn relevante jurisprudentie, wet- en regelgeving en beleid en instructies bestudeerd. Een uitgebreide beschrijving van de ontwikkelingen per jaar is te vinden in bijlage 4 (case study 1).

Belangrijkste trends

De ontwikkeling begint met een uitspraak van het HvJ-EU uit 2012, waarin het Hof oordeelt dat van een vreemdeling niet verwacht mag worden terughoudend te zijn in het uitoefenen van zijn nieuwe geloofsovertuiging, als deze uitoefening voor hem belangrijk is en het niet kunnen uitoefenen van deze overtuiging de vreemdeling in diens persoonlijke levenssfeer raakt. Het beleid en de uitvoeringspraktijk moesten op deze uitspraak worden aangepast.

In de analyse van het beleid en de jurisprudentie is zichtbaar dat in de jaren hierna de ABRvS het beleid en de daarin opgenomen wijze van onderzoek en beoordeling van bekeringszaken heeft onderschreven. De ABRvS geeft soms echter aan dat de IND²⁵ beter moet motiveren als het gaat om elementen die hij in zijn eigen beleid heeft benoemd, bijvoorbeeld als het gaat om verklaringen van derden.

Daarbij heeft de komst van de **integrale geloofwaardigheidsbeoordeling** ten gevolge dat de rechter ook meer eisen stelt aan de motivering van het standpunt dat de bekering ongeloofwaardig is. Zo lag bij de positieve overtuigingskracht de nadruk op de verklaringen van de vreemdeling en kon het relaas al ongeloofwaardig worden geacht bij één enkele tegenstrijdigheid. Met de komst van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling kan dat niet meer en moeten de verklaringen en eventueel overgelegde documenten zowel afzonderlijk als in onderlinge samenhang worden beoordeeld.

Bovendien is de toets in de loop van de tijd uitgebreid, doordat naast bekering ook atheïsme en afvalligheid als asielmotief zijn opgenomen in de werkinstructie omtrent bekering. De ABRvS heeft in dat verband geoordeeld dat als het moment van afvalligheid duidelijk te onderscheiden is van de bekering, de afvalligheid en bekering losstaand van elkaar moeten worden beoordeeld.

Daar komt nog bij dat ook als een bekering niet geloofwaardig is geacht, de vreemdeling bij terugkeer mogelijk (door de autoriteiten dan wel door diens omgeving) wel een bekering of afvalligheid kan worden toegedicht. Ook dit aspect moet getoetst worden. Hierbij spelen sociale media in toenemende mate een rol, doordat aanvragers hierop soms uitingen doen die in land van herkomst worden gezien als tekenen van bekering of afvalligheid.

En als het gaat om een opvolgende aanvraag van een vreemdeling, van wie in een eerdere procedure in rechte is vastgesteld dat de bekering ongeloofwaardig is, moet worden beoordeeld of alsnog sprake is van een geloofwaardige bekering/geloofsgroei.²⁶ De ABRvS heeft de IND hierbij een strengere motiveringsplicht opgelegd. De IND mag niet enkel kijken naar de verklaringen in de opvolgende procedure, maar moet ook de verklaringen in de eerdere procedures(s) betrekken en deze in samenhang beoordelen. Ook de beoordeling van religieuze tatoeages voldoet in de ogen van de ABRvS niet en ook hier legt de ABRvS de IND een nadere motiveringsplicht op.²⁷

Met de case study wordt ook zichtbaar dat ook de politiek en belangenorganisaties steeds meer invloed uitoefenen op het beleid. Naar aanleiding van een motie wordt het beleid soms aangepast op een manier die bijdraagt aan complexiteit, zoals met de toevoeging van de bekeringscoördinator, wat meer handelingen en afstemming vergt.

3.3.3

Complexe toetsen van bepaalde motieven

Volgens zeven geïnterviewde partijen (A&B Schiphol, Zwolle, Ter Apel, Den Bosch, 1F, SUA en DMB) is het toetsingskader voor meerdere (persoonlijke) asielmotieven uitvoeriger en inhoudelijk complexer geworden. De voorbeelden die hierbij het meeste worden genoemd, zijn zaken van gestelde LHBTIQ+ aanvragers, bekeerlingen en afvalligen, en aanvragen op grond van een politieke overtuiging. In

²⁵ In de uitspraak wordt gesproken van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. De staatssecretaris is politiek verantwoordelijk, maar de IND voert het vreemdelingenbeleid uit namens de staatssecretaris. Daarom is voor de leesbaarheid ervoor gekozen in dit rapport te spreken van de IND.

²⁶ ECLI:NL:RVS:2022:2714

²⁷ ECLI:NL:RVS:2018:1802

hoofdstuk 6.1 wordt beschreven hoe vaak deze motieven in een steekproef voorkomen. In kader 3.7, 3.8 en 3.10 wordt per motief beschreven hoe de beoordeling van aanvragen met deze motieven is veranderd over de tijd heen. Over het algemeen kan gesteld worden dat over de tijd heen bij de beoordeling van aanvragen met deze motieven steeds meer elementen betrokken moeten worden. Daarnaast blijkt uit de interviews dat de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling (zie 3.3.1) met name bij deze motieven als lastig wordt ervaren, omdat de nadruk minder op objectieve feiten ligt en meer op beweegredenen, gevoelens en gedachten. Dit alles vergt meer afwegingen, kennis en tijd van de beslismedewerker.

Ook wordt genoemd dat dit soort motieven een grotere rol zijn gaan spelen bij opvolgende asielaanvragen. Zo kan het zijn dat een bekering bij een eerdere asielaanvraag ongeloofwaardig is geacht, maar dat bij een opvolgende aanvraag naar voren wordt gebracht dat sprake is van bekering of naar voren wordt gebracht dat sprake is van geloofsgroei. Naar aanleiding van een uitspraak van de ABRvS²⁸ moeten in dat geval alle verklaringen uit de eerdere procedure worden betrokken en in samenhang beoordeeld worden met de verklaringen die in het kader van de opvolgende asielaanvraag zijn afgelegd. Zo kan worden vastgesteld of alsnog sprake is van een geloofwaardige bekering. De verklaringen in de eerste procedure staan in rechte vast, maar nieuwe verklaringen of verklaringen over geloofsgroei dienen in samenhang met de eerdere verklaringen te worden beoordeeld. Als een opvolgende aanvraag wordt afgewezen gebeurt het regelmatig dat opnieuw een opvolgende aanvraag wordt ingediend waaraan eveneens opnieuw geloofsgroei ten grondslag wordt gelegd. Ook de verklaringen die in deze procedure worden afgelegd moeten in samenhang met de verklaringen die zijn afgelegd in de vorige procedures worden beoordeeld.

Kader 3.8 Case study 2: LHBTIQ+

In dit kader volgt een beschrijving van de belangrijkste ontwikkelingen rondom de beoordeling van aanvragen waar LHBTIQ+ een rol speelt. Hiervoor zijn relevante jurisprudentie, wet- en regelgeving en beleid en instructies bestudeerd. Een uitgebreide beschrijving van de ontwikkelingen per jaar is te vinden in bijlage 4 (case study 2).

Belangrijkste trends

In 2012 ligt er nog weinig vast in instructies over de omgang met LHBTIQ+ zaken. Naar aanleiding van jurisprudentie wordt er echter steeds meer vastgelegd in instructies. De ontwikkeling van instructies geeft medewerkers handvatten in hun werk. Echter, komt na verloop van tijd de invulling van de geloofwaardigheidsbeoordeling in LHBTIQ+ zaken door de IND regelmatig ter discussie te staan, waardoor de instructies worden gewijzigd en aangevuld. In 2020 verschijnen er twee informatieberichten naar aanleiding van vragen vanuit het primaire proces van A&B, wat erop duidt dat het voor medewerkers niet altijd duidelijk is hoe zij moeten handelen.

Rechters mengen zich daarbij ook steeds meer in de wijze waarop de IND oordeelt. Vanuit rechters wordt steeds meer verlangd van de IND in de motivering als de geaardheid niet geloofwaardig wordt geacht. Dit komt dan ook steeds meer naar voren in de instructies. Aan de ene kant worden medewerkers in de instructies gevraagd creatief te zijn en bij 'standaard' antwoorden door te vragen naar persoonlijke betekenis; aan de andere kant wordt benoemd dat de vreemdeling volgens de richtlijnen zelf verantwoordelijk is voor het aannemelijk maken van zijn/haar/hen verhaal. In de werkinstructies staan twee uitersten, waartussen de medewerker zich moet begeven. Er wordt gevraagd om de vreemdeling te vragen waarom zij bepaalde zaken niet kunnen uitleggen, maar ook gevraagd rekening te houden met dat het voor sommige personen lastig is om een seksuele gerichtheid te bewijzen en dat niet altijd van de vreemdeling verwacht kan worden dat hij hier uitgebreid over kan verklaren. Er worden daarnaast door de rechter eisen gesteld aan de weging van verschillende elementen in de geloofwaardigheidsbeoordeling van LHBTIQ+ zaken en er wordt van de IND verlangd om te motiveren op welke wijze rekening is gehouden met bijvoorbeeld de jonge leeftijd of culturele achtergrond van de vreemdeling.

Ook is zichtbaar dat de rechter steeds meer inzicht wil in de wijze waarop getoetst wordt. Van de IND wordt verwacht een vaste onderzoeksysteematiek te gebruiken die inzichtelijk is voor de rechter. Te zien is dat in jurisprudentie wordt verlangd dat de IND zijn handelwijze vastlegt in instructies of beleid zodat de rechter kan toetsen of de IND zich houdt aan zijn beleid.

Daarnaast is zichtbaar dat ook de politiek en belangenorganisaties steeds meer invloed uitoefenen op het beleid. Naar aanleiding van moties wordt het beleid enkele keren aangepast, bijvoorbeeld met de toevoeging van de LHBTIQ+ coördinator. Hoe de IND toetst, staat hierbij ook ter discussie. Zo wordt kritiek geuit op dat de IND volgens belangenorganisaties kijkt naar een proces van bewustwording van de seksuele geaardheid en op hoe verklaringen van derden worden meegewogen. Inmiddels wordt door de IND niet meer gevraagd naar een bewustwordingsproces of zelfacceptatie.

3.3.4 *Meer acties bij afwijzing van de asielaanvraag*

Tussen 2013 en 2022 werd gemiddeld 44 procent van de asielaanvragen afgewezen (zie kader 3.6). Voor een afwijzende beslissing zijn er meer handelingen die uitgevoerd moeten worden. Dit komt doordat er steeds meer van de IND wordt geëist van de toelichting voor bewijs, ambtshalve toetsen zijn toegevoegd en de Terugkeerrichtlijn voor extra handelingen is gaan zorgen. Deze onderwerpen worden hieronder achtereenvolgens behandeld.

3.3.4.1 *Bewijslast*

Geïnterviewden (A&B Schiphol, SUA, JZ en TOELT) merken op dat de bewijslast bij afwijzende besluiten onder invloed van de jurisprudentie naar hun mening steeds meer bij de IND is komen te liggen. JZ nuanceert dat het niet zozeer gaat om een verschuiving van de bewijslast, maar dat er sprake is van een zwaardere bewijslast en hogere eisen aan het onderzoeken van de risico's bij terugkeer en de motivering van besluiten. Volgens Europese richtlijnen is het aan de aanvrager om diens verhaal zo volledig mogelijk te vertellen. Advocaten merken op dat medewerkers

gehoren en besluiten echter steeds meer insteken alsof deze verantwoordelijkheid bij de IND ligt. Een dergelijke verschuiving van de bewijslast is bijvoorbeeld te zien bij de toepassing van de samenwerkingsverplichting uit artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn, zoals geïllustreerd in kader 3.9. Ook TOELT ziet dat hoor- en beslismedewerkers meer willen onderbouwen en onderzoeken, doordat zij uitgebreidere vragen stellen. Naast dat dit meer afwegingen vergt, moeten er steeds vaker onderzoeken worden ingesteld, die meer handelingen en tijd kosten.

Kader 3.9 Samenwerkingsverplichting

Uit de interviews komt naar voren dat door de rechter steeds meer eisen worden gesteld aan hoe zwaar de risico's bij terugkeer worden gewogen, en de bewijslast om te motiveren dat de vreemdeling niks overkomt steeds meer bij de IND komt te liggen. De rechter verwijst hierbij naar de samenwerkingsverplichting uit artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn. De samenwerkingsverplichting stelt dat de IND de taak heeft om samen met de aanvrager de voor de asielaanvraag relevante elementen te beoordelen. De IND kan hierbij indien relevant gebruik maken van deskundigenonderzoeken. Om te illustreren hoe de samenwerkingsverplichting terugkomt in de jurisprudentie en hoe beslissers hierdoor steeds meer het gevoel krijgen dat de bewijslast en motiveringsplicht zwaar wordt gewogen, worden hieronder enkele voorbeelden gegeven van de jurisprudentie op dit onderwerp.

In twee zaken uit 2022 die betrekking hebben op Iraniërs, waar wordt gesteld dat de IND nader moet onderzoeken hoe de ondervragingen door de Iraanse autoriteiten bij terugkeer op de luchthaven in Teheran precies gaan en wat dat betekent voor de risico's die een terugkerende Iraniër zal ondervinden. Het gaat om een zaak waarbij de bekering of afvalligheid als niet geloofwaardig wordt geacht²⁹ en een zaak waarbij de vreemdeling heeft verklaard dit niet te willen uiten bij terugkeer³⁰. Het probleem is dat het voor de IND (in samenwerking met BZ) niet te onderzoeken is hoe de ondervraging precies in zijn werk gaat. Wel is het zo dat er geen signalen zijn dat terugkerende Iraniërs problemen ondervinden. De ABvRS vraagt hier dus iets van de IND waar de dienst eigenlijk niet aan kan voldoen. Met deze uitspraken legt de ABvRS de IND een onderzoeks- en motiveringsplicht op.

In een andere zaak uit 2017³¹ oordeelde de ABRvS dat het weliswaar in beginsel aan de vreemdeling is om aannemelijk te maken dat die bij terugkeer een risico loopt, maar dat niet van de vreemdeling kan worden verlangd dat die nader bewijs overlegt over de risico's die die zou lopen in een militaire gevangenis. Hierbij neemt de ABRvS onder meer in aanmerking dat de IND veelal beter in staat is landeninformatie te verkrijgen dan een vreemdeling, bijvoorbeeld door ambtsbericht te laten opstellen.

In 2021 leiden twee zaken³² van Soedanezen ertoe dat een besluit- en vertrekmoratorium afgekondigd wordt voor vreemdelingen die politieke activiteiten hebben verricht tegen de Soedanese autoriteiten. Hierna zijn zij op basis van onderzoek door BZ aangewezen als risicogroep. In de zaken wordt gesteld dat er een gebrek is aan duidelijke informatie rondom omstandigheden die van belang zijn om het terugkeerrisico voor politieke activisten die in Nederland hebben deelgenomen aan demonstraties, te bepalen. Dit geldt voor de wijze waarop de veiligheidsdiensten optreden, welke bevoegdheden zij hebben, en in welke mate zij in het buitenland nog steeds de diaspora monitoren. De ABRvS wijst de IND op de samenwerkingsplicht, volgens welke de IND dient te onderzoeken wat de houding is van de Soedanese machthebbers tegenover politieke activisten in het buitenland, en in hoeverre dat zich vertaalt in een risico bij terugkeer.

In kader 3.10 zijn de conclusies van de case study van de belangrijkste ontwikkelingen rondom de beoordeling van aanvragen waar politieke overtuiging en verwestering een rol speelt weergegeven. In deze analyse is ook terug te zien hoe de motiveringsplicht in de jurisprudentie terugkomt. Hierbij wordt over verloop van tijd de toets voor vrees bij terugkeer steeds verder uitgebreid.

29 ECLI:NL:RVS:2022:3267

30 ECLI:NL:RVS:2016:1450

31 ECLI:NL:RVS:2017:632

32 ECLI:NL:RVS:2021:2793, ECLI:NL:RVS:2021:2793

Kader 3.10 Case study 3: Politieke overtuiging en verwestering

In dit kader volgt een beschrijving van de belangrijkste ontwikkelingen rondom de beoordeling van aanvragen waar politieke overtuiging en/of verwestering een rol speelt. Hiervoor zijn relevante jurisprudentie, wet- en regelgeving en beleid en instructies bestudeerd. Een uitgebreide beschrijving van de ontwikkelingen per jaar is te vinden in bijlage 4 (case study 3).

Belangrijkste trends

Tot aan 2018 ligt de omgang van aanvragers met een politieke overtuiging voornamelijk vast in landgebonden beleid. Naar aanleiding van ontwikkelingen in de jurisprudentie is de werkwijze en de toelichting daarop – naast het bestaande beleid – aangevuld in instructies. Op basis van jurisprudentie wordt deze toetsing van vrees bij terugkeer verder uitgebreid: ook vreemdelingen met verwesterde gedragingen en vreemdelingen die politiek actief zijn geworden in Nederland kunnen te vrezen hebben bij terugkeer. Het is aan de IND om te toetsen hoe fundamenteel de verwestering en politieke overtuiging is en welke risico's daaraan verbonden zijn in het land van herkomst.

Voor medewerkers lijkt het ook onduidelijk hoe zij precies moeten toetsen. SUA ontvangt veel vragen waaruit blijkt dat de toetsing niet altijd goed wordt toegepast en/of onduidelijk is. De ABvRS oordeelt in 2019 in een zaak waarin sprake is van in Nederland ontplooid politieke activiteiten dat allereerst moet worden onderzocht en beoordeeld of deze voortkomen uit een fundamentele politieke overtuiging. Als dat zo is mag van de vreemdeling geen terughoudendheid worden verlangd bij terugkeer. Op basis van deze uitspraak van de ABvRS en de vele vragen die SUA ontvangt vanuit A&B wordt in 2020 een IB ontwikkeld waarin het toetsingskader dat uiteengezet is door de ABvRS wordt overgenomen en breder wordt getrokken dan voor de doelgroep waarvoor het toetsingskader bedoeld was. Het toetsingskader geldt niet alleen voor asielzoekers die pas in Nederland politiek actief zijn geworden, maar ook voor vreemdelingen die reeds in het land van herkomst, vóór vertrek naar Nederland, politiek actief waren. Dit brengt meer werk met zich mee: er moet meer worden uitgevraagd over de politieke overtuiging en de beoordeling vergt meer afwegingen.

Ook de ABvRS zelf lijkt te worstelen met de toetsing van politieke overtuiging als motief. Zo stelt zij in 2022 prejudiciële vragen aan het HvJ-EU over de uitleg van de beoordelingswijze van een fundamentele politieke overtuiging. Het HvJ-EU heeft op 21 september 2023 arrest gewezen (ECLI:EU:C:2023:688). Het HvJ-EU geeft aan dat sprake is van een politieke overtuiging als een vreemdeling verklaart die opvatting, gedachte of mening te hebben of te uiten. Verder moet volgens het HvJ-EU bij de beoordeling van de vrees bij terugkeer onder meer rekening worden gehouden met de sterkte van de overtuiging die de vreemdeling stelt te hebben en de activiteiten die hij heeft verricht. Niet mag echter worden vereist dat de overtuiging zo diepgeworteld moet zijn, dat de asielzoeker het uiten daarvan niet achterwege zou kunnen laten. De gevolgen van de uitspraak worden nog nader bestudeerd.

3.3.4.2 *Ambtshalve toetsen*

De geïnterviewde IND-medewerkers geven aan dat er in de onderzoeksperiode steeds meer ambtshalve (reguliere) toetsen zijn toegevoegd (zie kader 3.11), om vervolgprocedures te voorkomen. Waar voorheen alleen aan het Vluchtelingenverdrag en artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) werd getoetst, moet de aanvraag tegenwoordig bij een (voorgenomen) afwijzing op asielgronden ook worden beoordeeld op basis van artikel 8 EVRM (recht op privéleven, familie- en gezinsleven, woning en briefwisseling), Chávez (verblijf bij Nederlands kind),³³ artikel 64 Vw (medische gronden voor uitstel van vertrek), evenals of er sprake is van een schrijnende situatie of slachtofferschap van mensenhandel. Daarnaast is in 2022 de toets op artikel 8 EVRM breder geworden, doordat in alle zaken een belangenafweging moet worden gemaakt, ook als gezinsleven niet is aangenomen.³⁴ Onderdeel hiervan is het belang van het kind, een onderwerp waar in de rechtspraak steeds meer aandacht aan wordt geschonken. Deze toetsen zien op de persoonlijke situatie van de aanvrager en diens familieleden, en zijn daarmee vaak complex in de uitvoering.

33 ECLI:EU:C:2017:354, ECLI:EU:C:2022:639

34 Dit naar aanleiding van een uitspraak van de ABvRS: ECLI:NL:RVS:2022:2006.

De toevoeging van de genoemde ambtshalve toetsen kost zowel meer tijd als meer handelingen, meer afstemming en meer afwegingen bij de behandeling van de asielaanvragen. Hierbij is het goed te vermelden dat thans een ruime meerderheid van de aanvragen wordt ingewilligd en dit niet aan de orde is en ook in de veel andere gevallen het individuele dossier van de vreemdeling geen aanleiding geeft voor een nadere inhoudelijke beoordeling op deze ambtshalve toetsen en daarmee vrij makkelijk en vaak ook standaard kan worden afgedaan. Alleen als er aanleiding toe is moet de medewerker verder onderzoek doen. Dat gebeurt nu in de eerste (asiel)procedure waar dat vroeger in een vervolgpprocedure plaats zou vinden. Hoe groot dit aandeel is valt niet uit het systeem te halen.

Kader 3.11 Ambtshalve toetsen

Programma Stroomlijning Toelating (PST)³⁵ zorgt voor een invoering van ambtshalve toetsen bij asielaanvragen. Op 17/12/2013 is het Vb gewijzigd, in die zin dat er artikelen zijn toegevoegd op grond waarvan de staatssecretaris de bevoegdheid heeft om na afwijzing van een (eerste) asielaanvraag ambtshalve te toetsen aan een aantal reguliere verblijfsdoelen (aflopend in zwaarte status en te stoppen bij inwilliging), te weten:

- 8 EVRM (3.6a Vb)
- slachtoffer-aangever, het slachtoffer of de getuige-aangever van mensenhandel (3.61 Vb)
- uitstel van vertrek op grond van art. 64 Vw (om medische redenen)

De toetsen aan 8 EVRM en artikel 64 Vw worden beiden als complexe toetsen gezien, vanwege de vele afwegingen die hiervoor gemaakt worden en, in geval van art. 64 Vw, het onderzoek bij Bureau Medische Advisering (BMA) dat opgestart moet worden.

Zie voor een voorbeeld van de complexiteit van een ambtshalve toets ter illustratie de case study over de ambtshalve toetsing van art. 64 in bijlage 4 (case study 4).

3.3.4.3

Terugkeerbesluit en inreisverbod opleggen

Indien wordt overgegaan tot een afwijzing, geldt de afwijzende beschikking als een terugkeerbesluit en moet in sommige gevallen een inreisverbod worden opgelegd. Volgens een medewerker van DT&V is het afgeven van het terugkeerbesluit als gevolg van jurisprudentie toegenomen in complexiteit. Waar het voorheen bijvoorbeeld bij een terugkeerbesluit enkel ging om de vaststelling van onrechtmatig verblijf en het opleggen van een terugkeerverplichting en –termijn, is het sinds een uitspraak van de ABRvS uit 2021³⁶ ook verplicht in het terugkeerbesluit een land te noemen waarnaar wordt teruggekeerd.³⁷ Het land van terugkeer is echter niet evident bij vreemdelingen van wie de nationaliteit niet is vastgesteld, wat het opstellen van de beschikking bemoeilijkt. Daarnaast merkt een medewerker van A&B op dat het proces voor het opleggen van een inreisverbod³⁸, dat in sommige gevallen wordt opgelegd, ook complexer is geworden en meer kennis en handelingen van de beslismedewerker vergt. Zie kader 3.12 voor een verdere toelichting van de complexiteit van het opleggen van een terugkeerbesluit en een inreisverbod.

35 Programma Stroomlijning Toelating (PST) is ingesteld om maatregelen uit het Regeerakkoord van 2010 door te voeren. Het PST had voor de IND gevolgen op de volgende onderwerpen: ambtshalve toetsen, invoering AA, Wet dwangsommen, Terugkeerrichtlijn, de herijking van het AMV beleid en de Opvangrichtlijn.

36 ECLI:NL:RVS:2021:1155

37 Staatscourant 2021, nr. 41948

38 In sommige gevallen kan gelijktijdig met het opleggen van een terugkeerbesluit ook een inreisverbod worden opgelegd. Hiermee mag de vreemdeling voor een bepaalde periode niet verblijven en inreizen in Nederland en de andere landen van de EU/EER (exclusief Ierland) en Zwitserland.

Kader 3.12 Complexiteit opleggen terugkeerbesluit en inreisverbod

Na de invoering ervan zijn enkele wijzigingen in het beleid gekomen naar aanleiding van jurisprudentie, waaronder uitleg van de schorsende werking van het terugkeerbesluit, situaties waarin de vertrektermijn kan worden ingekort of ontnomen, verduidelijking van uitzonderingssituaties, uitleg over het opleggen van het inreisverbod en de verplichting van het noemen van het land van terugkeer. Vooral de laatste drie punten hebben bijgedragen aan complicering van de uitvoering van het terugkeerbesluit.

Uitzonderingen

In de Terugkeerrichtlijn worden enkele uitzonderingssituaties benoemd. In de jurisprudentie wordt dit verder gespecificeerd. Enkele uitspraken compliceren het opleggen van het terugkeerbesluit omdat er meer afwegingen en handelingen gemaakt dienen te worden. De volgende uitspraken zijn hierbij van belang:

- A. **Belang van het kind.** In 2021 doet het HvJ-EU een uitspraak³⁹ waaruit volgt dat geen terugkeerbesluit mag worden opgelegd als na het onderzoek naar adequate opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) blijkt dat deze opvang er niet is. Onderzoek doen naar deze opvangmogelijkheden wordt als complex ervaren. Het verschilt per land welke informatie beschikbaar is over opvangmogelijkheden en of er überhaupt onderzoek kan worden gedaan.
- B. **Familie- en gezinsleven.** In 2018 beoordeelt het HvJ-EU⁴⁰ dat het familie- en gezinsleven zich kan verzetten tegen de vaststelling van een terugkeerbesluit zelf. Hieronder valt ook het privéleven. Dit betekent dat A&B deze eerst belangenafweging moet maken bij het opleggen van het terugkeerbesluit.
- C. **Schending 3 EVRM.** In 2022 beoordeelt het HvJ-EU⁴¹ dat er geen terugkeerbesluit mag worden opgelegd indien sprake is van een dreigende schending van artikel 3 EVRM-medisch.

Inreisverbod

In 2012 heeft de ABRvS⁴² nadrukkelijk overwogen dat de vreemdeling voorafgaand aan het opleggen van het inreisverbod in de gelegenheid moet worden gesteld de bijzondere individuele omstandigheden aan te voeren op grond waarvan volgens hem aanleiding zou bestaan voor een (verdere) verkorting van de duur van het inreisverbod. Indien zodanige omstandigheden worden aangevoerd moet de IND het motiveren als de dienst in deze omstandigheden geen aanleiding ziet het inreisverbod verder te verkorten. Het vorenstaande vergt extra handelingen en afwegingen van de IND.

Benoemen land van terugkeer

In 2021 heeft de ABRvS⁴³ bepaald dat in een terugkeerbesluit het land waarnaar de vreemdeling moet terugkeren expliciet moet worden genoemd. Dit in navolging van arresten van het HvJ-EU.⁴⁴

De ABRvS oordeelt dat indien geen land van terugkeer wordt genoemd, er geen sprake is van een terugkeerbesluit. Dit is alleen anders indien uit de motivering van een meeromvattende beschikking ondubbelzinnig blijkt welk land wordt bedoeld waarnaar iemand moet terugkeren. In dat geval heeft de vreemdeling diens zienswijze kunnen aanvoeren omtrent de onrechtmatigheid van zijn verblijf en is diens belang daarmee niet geschaad. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan een asielbeschikking waarbij inhoudelijk is getoetst aan een land van herkomst en geoordeeld dat de vreemdeling geen gevaar voor vervolging heeft te vrezen.

Aanvullend hierop oordeelt ABRvS in 2022⁴⁵ dat de werkwijze waarbij de nationaliteit en herkomst ongeloofwaardig worden geacht en in het voornemen en/of besluit is opgenomen dat op een later tijdstip (als nationaliteit en herkomst duidelijk zijn) een aanvullend terugkeerbesluit zal worden genomen, niet mogelijk is. Dit omdat er geen uitzondering bestaat op de plicht om een land van terugkeer te benoemen. Daarbij dient de IND enig onderzoek te doen zodat hij één of meerdere landen van terugkeer kan opnemen in de beschikking. Het is evenwel niet een vereiste dat nationaliteit en herkomst vastgesteld worden en er mogen meerdere landen van terugkeer benoemd worden. Als gevolg van deze

39 ECLI:EU:C:2021:9

40 ECLI:EU:C:2018:308

41 ECLI:EU:C:2022:913

42 ECLI:NL:RBDHA:2014:13031

43 ECLI:NL:RVS:2021:1155)

44 ECLI:EU:C:2020:367 en ECLI:EU:C:2021:127

45 ECLI:NL:RVS:2022:2506

uitspraak moest IB 2022/87 worden aangepast met instructies over welke landen mogelijk genoemd kunnen worden in de situatie dat de nationaliteit ongeloofwaardig wordt geacht.

Naar aanleiding van deze jurisprudentie van het HvJ en de ABRvS (gebaseerd op de Terugkeerrichtlijn) moet in het terugkeerbesluit in het asielbesluit een land van terugkeer worden genoemd. In de meeste gevallen is het terugkeerland duidelijk en is nader onderzoek niet nodig. Als het herkomstland niet duidelijk is, zal echter wel nader onderzoek moeten worden gedaan, wat extra handelingen met zich meebrengt. Uit registratiedata blijkt dat tussen 2013 en 2022 voor 3 procent van de aanvragen bij uitstroom de nationaliteit nog onbekend was; voor eveneens 3 procent van de aanvragen was de aanvrager staatloos.

3.3.5

Opvolgende aanvraag

In figuur B3.4 in bijlage 2 is te zien hoeveel opvolgende aanvragen er per jaar worden ingediend. Voor de invoering van de Procedurerichtlijn werd het beginsel 'ne bis in idem'⁴⁶ en de toepassing van artikel 4:6 van de Awb vrij strikt gehanteerd in de Nederlandse rechtspraak. Bij een opvolgende aanvraag speelde daarom (kort gezegd) enkel de vraag of er sprake was van nieuwe feiten en omstandigheden. Als dat niet het geval was, vond geen verdere beoordeling plaats. Daarmee kon een opvolgende aanvraag eenvoudiger worden afgewezen dan voor de invoering van de Procedurerichtlijn. Wanneer asielzoekers in het kader van de eerdere asielprocedure documenten hadden kunnen overleggen, of verklaringen hadden kunnen afleggen, maar dat niet hebben gedaan, dan werden deze niet aangemerkt als nieuwe feiten of veranderde omstandigheden. Sinds de invoering van de Procedurerichtlijn in 2015 worden asielaanvragen waaraan geen zogenoemde nieuwe elementen of bevindingen ten grondslag worden gelegd, niet-ontvankelijk verklaard. Hierbij werd ook de verwijtbaarheidstoets gehanteerd, zoals voorheen gebeurde bij de toets aan artikel 4:6 Awb. Gekeken werd of de nieuwe elementen of bevindingen al in de eerdere procedure hadden kunnen worden aangevoerd/overgelegd. Deze uitleg van het betreffende artikel uit de Procedurerichtlijn werd door de ABRvS gevolgd.⁴⁷

Het HvJ-EU heeft in een uitspraak van 9 september 2021⁴⁸ bepaald dat het begrip 'nieuwe elementen of bevindingen' in de zin van artikel 40 Procedurerichtlijn niet alleen de elementen of bevindingen omvat die zich hebben voorgedaan na een eerder definitief besluit op een asielaanvraag, maar ook de elementen of bevindingen die reeds bestonden vóór de beëindiging van die asielprocedure maar waarop de verzoeker zich niet heeft beroepen.

Het HvJ-EU oordeelt in het arrest van 9 september 2021 tevens dat de Procedurerichtlijn wel ruimte geeft om het verwijtbaarheids criterium tegen te werpen, maar dat dit dan wel expliciet moet zijn geïmplementeerd in de nationale wet- en regelgeving en niet mag worden afgeleid uit het algemeen bestuursprocesrecht. Omdat Nederland het verwijtbaarheids criterium niet expliciet heeft geïmplementeerd, kan dit sinds dit arrest niet langer worden tegengeworpen. De staatssecretaris heeft er vanaf gezien dit criterium alsnog te implementeren, omdat het in de uitvoeringspraktijk in een groot aantal gevallen al niet wordt toegepast.

In een arrest van 10 juni 2021 oordeelt het HvJ-EU dat als bij een opvolgende asielaanvraag documenten worden overgelegd deze als nieuw element moeten worden aangemerkt, ook als de authenticiteit ervan niet kan worden vastgesteld. De

⁴⁶ Letterlijk: niet twee keer voor hetzelfde. Deze term refereert naar het rechtsbeginsel dat iemand niet twee keer voor hetzelfde feit kan terechtstaan en mag worden gestraft.

⁴⁷ ECLI:NL:RVS:2017:2718

⁴⁸ ECLI:EU:C:2021:710

beoordeling van deze documenten mag dus niet verschillend zijn naargelang het gaat om een eerste verzoek of een volgend verzoek.

Onder invloed van jurisprudentie van het Hof moeten bij een opvolgende aanvraag daarnaast ook de verklaringen uit de eerste procedure integraal meegenomen worden ook als deze toen ongeloofwaardig zijn geacht⁴⁹. De nieuwe elementen en bevindingen moeten worden beoordeeld in samenhang met wat in de voorgaande procedure is aangevoerd. Hiermee is het afdoen van opvolgende aanvragen een stuk bewerklijker geworden. Meer zaken moeten bekeken worden en meer moet meegenomen worden in de beoordeling (ook de ongeloofwaardig bevonden elementen uit de eerdere asielaanvraag).

Daar komt bij dat volgens SUA en JZ in een toenemend aantal gevallen asielzoekers in het kader van een *tweede* opvolgende aanvraag een verzoek om heroverweging doen. Het doel hiervan is dat de asielstatus, die in de opvolgende asielprocedure alsnog wordt verleend, wordt verleend met als ingangsdatum de datum van de eerste asielaanvraag. Op deze manier heeft de aanvrager eerder recht op naturalisatie of een vergunning voor onbepaalde tijd. Als uitgangspunt gold hierbij lange tijd dat, gelet op artikel 44 Vw, de verblijfsvergunning enkel kan worden verleend met ingang van de datum waarop de aanvraag is ontvangen. Aanvankelijk was het standpunt dat alleen als bij heroverweging blijkt dat het eerdere afwijzende besluit op grond van destijds bekende informatie evident onjuist was, de ingangsdatum van de asielstatus aangepast worden kan worden naar eerdere datum dan die van de indiening van de opvolgende aanvraag.

Uit het vorenstaande volgde dat bijvoorbeeld iMMO-rapportages⁵⁰ die in een opvolgende procedure waren ingebracht, niet konden leiden tot statusverlening met een eerdere ingangsdatum. Met de uitspraak van 7 juli 2021⁵¹ heeft de ABRvS echter met deze lijn gebroken. De ABRvS oordeelt dat een verzoek om bestuurlijke heroverweging ook als het eerdere besluit niet evident onjuist was, kan leiden tot het verlenen van een verblijfsvergunning met een ingangsdatum vóór de datum van dat verzoek. Ook later bekend geworden informatie waaruit volgt dat een vreemdeling al eerder voldeed aan de vereisten voor verlening van een verblijfsvergunning kan ertoe leiden dat de IND op een eerder besluit moet terugkomen. Na deze uitspraak dient er feitelijk een ex-nunc toetsing plaats te vinden van nieuwe feiten en omstandigheden die in een latere aanvraag of het verzoek tot heroverweging zijn ingebracht. Indien vervolgens de conclusie is dat de vreemdeling daarmee aannemelijk heeft gemaakt dat hij asielrechtelijke bescherming behoeft, moet daarnaast apart worden beoordeeld vanaf welk moment dat het geval is.

3.3.6

Nareisaanvragen

Ook de nareisafdeling van A&B in Zwolle heeft aangegeven dat hun werk complexer is geworden. In figuur B3.4 in bijlage 2 is te zien hoeveel nareis aanvragen er per jaar worden ingediend. In de periode waar dit rapport op ziet heeft de rechter uitspraken gedaan die de toetsing aan de nareisvoorwaarden complexer en/of tijdrovender maken. Zo kunnen tegenstrijdige verklaringen nog enkel worden tegengeworpen als ze op de gestelde gezinsband zien; is voor de feitelijke gezinsband samenwoning niet meer een vereiste; en dient de IND meer rekening te houden met de belangen van minderjarige kinderen, vooral als die in schrijnende omstandigheden dreigen achter te blijven. De rechter is ook strengere eisen gaan stellen aan de invulling van de samenwerkingsplicht. Hierdoor heeft de IND eerder al de eigen werkwijze aangepast naar de zogenaamde vaste gedragslijn, waarin naast

49 ECLI:NL:RVS:2022:2713

50 Rapportage waarin de bevindingen van een forensisch medisch onderzoek zijn vastgelegd.

51 ECLI:NL:RVS:2021:1432

officiële documenten ook meer naar de waarde van indicatieve bewijzen werd gekeken, die in onderlinge samenhang alsnog tot nader onderzoek of een inwilliging konden leiden. Daarna heeft de ABRvS in haar uitspraak van 26 januari 2022 een streep getrokken door deze werkwijze en de IND opgedragen voortaan alle bewijsmiddelen en verklaringen in onderlinge samenhang te beoordelen met oog voor de context waarbinnen de aanvrager deze kan geven. Vervolgens dient gemotiveerd te worden afgewogen in hoeverre het voordeel van de twijfel kan worden gegund zodat inwilliging of nader onderzoek alsnog mogelijk is (zie kader 3.4). Ook is de rechtspraak strenger gaan kijken naar hoe de IND de wettelijke hoorplicht in bezwaarzaken invult, waardoor anders dan voorheen in vrijwel elke nareiszaak een hoorzitting dient plaats te vinden.

Daarnaast heeft de nareisafdeling te maken met 8 EVRM-aanvragen. Als de aanvrager geen aanspraak maakt op nareis dan kan diegene onder bepaalde voorwaarden een aanvraag voor gezinshereniging met de asielstatushouder onder artikel 8 EVRM indienen. Verder is sprake van de zogenaamde 'combi-aanvragen': een AMV-er die nareis voor ouders aanvraagt in combinatie met 8 EVRM-aanvragen voor broers/zussen. Deze 8 EVRM-toets wordt als complex ervaren. Zo moet inmiddels altijd een belangenafweging gemaakt worden, wat voorheen alleen moest als eerst familieleden was aangetoond. Medewerkers moeten hierdoor een extra beoordeling maken, en vaak ook daarvoor horen. Onderdeel van deze belangenafweging is het belang van het kind. Medewerkers ervaren dat vanuit de rechtelijke macht hier ook meer aandacht aan geschonken wordt. Zo moet onderzocht worden onder welke omstandigheden kinderen achterblijven in het land van herkomst, iets wat lastig te onderzoeken is voor de IND. Deze toetsen zien op de persoonlijke situatie van de aanvrager en diens familieleden, en zijn daarmee vaak complex in de uitvoering. Ook het jongvolwassenbeleid wat onder deze toets valt wordt als complex ervaren. Daarnaast zijn de aanvragen voor gezinsleden die buiten het kerngezin vallen complex en tijdrovend, zoals een meerderjarige referent die geen jongvolwassene meer is om overkomst van zijn (al dan niet zieke) ouder vraagt of bijvoorbeeld een oma of tante. Vaak spelen medische en sociaaleconomische problemen een rol waardoor afwijzing van deze aanvragen voor beslismedewerkers niet sympathiek voelt. De rechtelijke macht is volgens JZ ook steeds kritischer aan het worden; er worden steeds meer eisen aan de motivering gesteld en er wordt beoordeeld of alles wel (voldoende) is meegenomen, met name als het gaat om een kwetsbare vreemdeling.

3.4

Wet-, regelgeving en beleidswijzigingen die complexiteit reduceren

Twee wetswijzigingen en één beleidswijziging worden door geïnterviewden genoemd als factoren die het minder complex hebben gemaakt om een asielbesluit te nemen.

De herschikking van de asielgronden is door vier partijen genoemd (door A&B Zwolle, JZ, DMB en VWN). In 2014 is herschikking van de asielgronden in werking getreden. Hiermee zijn de twee asielgronden aangehouden die door Europees/internationaal recht verplicht worden, terwijl de twee asielgronden die gebaseerd waren op nationaal recht kwamen te vervallen (zie kader 3.13 voor verdere toelichting). Met deze aanpassing zijn de mogelijkheden om een verblijfsvergunning te verkrijgen niet beperkt. Medische of humanitaire redenen kunnen nog steeds tot een vergunning leiden, echter enkel op reguliere gronden. Doordat er minder verschillende asielgronden zijn, is het beleid versimpeld. Dit maakt volgens JZ echter de toepassing van de huidige 2 asielgronden niet minder complex. De toets aan categoriale bescherming, die voor de wijziging werd gehanteerd, wordt als makkelijker toepasbaar beschouwd dan de nieuw geïntroduceerde subsidiaire beschermingsgrond. Deze subsidiaire beschermingsgrond bevat in feite twee verschillende onderdelen, waaraan separaat

moet worden getoetst, namelijk een individuele toets en een toets aan de veiligheidssituatie in het land van herkomst. Deze laatste toets vloeit voort uit artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn en de toepassing hiervan wordt door de uitvoering als complex ervaren.

Kader 3.13 Asielgronden

Asielgronden die nog gelden in 2014:

- **A-grond: Verdragsvluchteling**⁵² (o.b.v. Verenigde Naties (VN) Vluchtelingenverdrag)
Een vreemdeling die een gegronde reden heeft om in het land van herkomst te vrez
voor vervolging vanwege zijn ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging. Of
omdat hij behoort tot een bepaalde sociale groep.
- **B-grond: Subsidiare bescherming**⁵³ (o.b.v. Art. 3 EVRM)
Een vreemdeling die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan
te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt op ernstige schade, bestaande uit:
 - o doodstraf of executie;
 - o folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; of
 - o ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als
gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands
gewapend conflict.

Asielgronden die zijn vervallen in 2014:

- **C-grond: Medische of humanitaire redenen**⁵⁴:
Hieronder vielen drie categorieën:
 - o het traumatabeleid
 - o het nationale asielbeleid ten aanzien van aangewezen specifieke groepen; en
 - o het beleid inzake bijzondere individueel klemmende redenen van humanitaire aard.
- **D-grond: Categoriaal beschermingsbeleid.**
Tijdelijke noodmaatregel op basis van de algemene situatie in het land van herkomst.

Vier partijen (DRM, DMB en A&B Den Bosch) noemen de wijzigingen in de Vb in 2021 waarmee **de asielprocedure** in complexiteit is gereduceerd. Hierbij is namelijk het eerste gehoor komen te vervallen, waardoor de asielprocedure is ingekort. Hierdoor blijven handelingen bespaard (gehoor plannen, advocaat en tolk regelen, horen, verslag maken, terugkoppelen naar advocaat, C&A verwerken), waardoor de afhandeling van de asielaanvraag ook minder tijd kost. Kanttekening hierbij is dat het aanmeldgehoor in 2014 pas officieel is ingevoerd, wat betekent dat er in de onderzoeksperiode eerst een gehoor is bijgekomen, voordat er weer één kwam te vervallen. Daarnaast bieden de wijzigingen in de asielprocedure van 2021 de mogelijkheid om op basis van de uitvraag van het asielmotief daar desgewenst specialisme op in te zetten dan wel gerichte voorbereiding op te treffen, en om zaken af te doen in de AA+ ter voorkoming van VA zending.⁵⁵

Het **sporenbeleid** wordt door drie partijen (Informatievoorziening (IV), 1F en DMB) benoemd als iets wat de asielprocedure minder complex heeft gemaakt (in figuur B3.4 in bijlage 3 is weergegeven hoeveel zaken er per spoor gemiddeld zijn). Met name spoor 2, het spoor voor personen uit verondersteld veilige landen, heeft volgens hen bijgedragen aan het efficiënt kunnen afhandelen van dit type aanvragen. Doordat er per spoor specifieke procedures zijn ingericht, wordt voorkomen dat er handelingen worden verricht die niet relevant zijn voor de werksoort. Hierdoor vergt een aanvraag minder tijd, afwegingen en handelingen. Er zijn echter ook een aantal aspecten aan de uitvoering van het sporenbeleid die volgens de geïnterviewden bijdragen aan de complexiteit. Zie voor een toelichting hierop hoofdstuk 4.3.1.

⁵² IND (2023). *Asiel aanvragen in Nederland*.

⁵³ Artikel 29, Vw.

⁵⁴ Judex (2018). *Asiel aanvragen: wat zijn de voorwaarden?*

⁵⁵ IND (2023). *Evaluatie wijzigingen asielprocedure*.

4 Oorzaken in de uitvoering

Uit de interviews is een aantal punten naar voren gekomen dat betrekking heeft op de uitvoering binnen de IND. In dit hoofdstuk beschrijven we daarom complexiteit op het niveau van de uitvoering van de IND. Eerst lichten we toe hoe de werkzaamheden van de werknemers volgens de geïnterviewden complexer zijn geworden en hoe de medewerkers zelf hier invloed op hebben (paragraaf 4.1). Vervolgens bespreken we hoe de sturing vanuit de IND bijdraagt aan de complexiteit die door de medewerkers ervaren wordt (paragraaf 4.2). Daarna wordt toegelicht welke procedurele aspecten complexiteit bij de uitvoering van de asielprocedure vergroten (paragraaf 4.3). Ten slotte komen de factoren aan bod die de uitvoering minder complex hebben gemaakt (paragraaf 4.4).

Dit hoofdstuk focust op de genoemde oorzaken in de uitvoering van de IND. De medewerkers binnen de IND hebben hier het meest zicht op. Professionals uit het asieldomein van buiten de IND krijgen echter sommige aspecten van de uitvoering wel mee, vanuit hun rol in het geheel en de samenwerking met de IND. Vandaar dat ook ervaringen van professionals uit het asieldomein van buiten de IND betrokken zijn, net als dat bij de andere hoofdstukken is gedaan.

4.1 Werkzaamheden medewerkers A&B, DV en JZ

4.1.1 *Uitgebreidere gehoren en beslissingen*

Medewerkers van verschillende afdelingen van de IND (A&B Ter Apel, 1F, JZ, het Handhaving Informatie Knooppunt (HIK)) en DMB-JAZ en de gesproken rechter geven aan dat hoornedewerkers steeds meer informatie uitvragen en beslismedewerkers steeds meer elementen meenemen in een beslissing. Hierdoor vergt het nemen van een beslissing meer tijd en moeten meer afwegingen gemaakt worden dan in 2010. In lijn met deze ervaring, blijkt dat gehoorverslagen en aantekeningen van medewerkers over zaken steeds omvangrijker zijn geworden (zie kader 4.1). Hierbij laat de gesproken advocaat weten dat in andere lidstaten gehoren korter zijn.

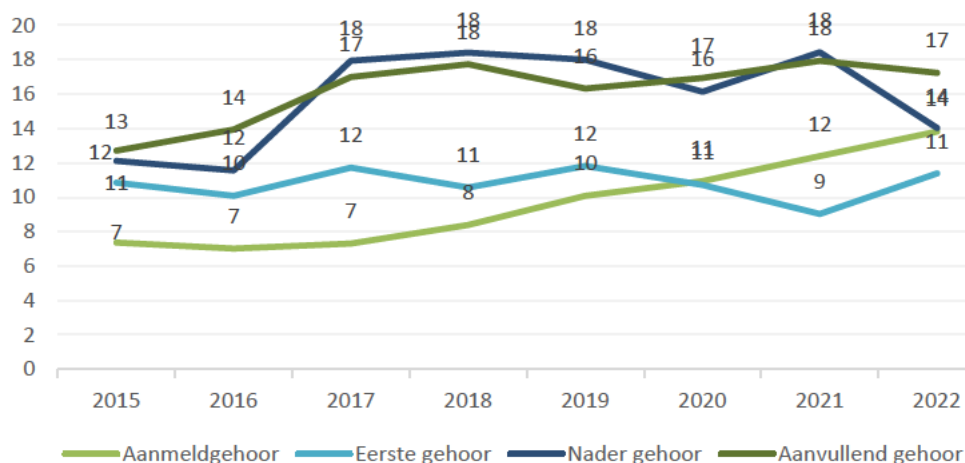
Geïnterviewden voeren verschillende redenen aan waardoor gehoren en beslissingen uitgebreider zijn geworden. Zo kunnen handelingen van aanvragers (zie hoofdstuk 6) en een uitgebreider toetsingskader en hogere eisen aan de motivering (zie hoofdstuk 3) bijdragen aan de omvang van gehoren en besluiten.

Kader 4.1 Lengte gehoren en minuten

Uit de interviews komt naar voren dat gehoren en besluiten over de jaren heen uitvoeriger zijn geworden. Deze ervaring lijkt ondersteund te worden door de resultaten van een text mining analyse. Data over gehoren en minuten waren enkel beschikbaar vanaf 2015.

In figuur 4.1 is zichtbaar dat het gemiddelde aantal pagina's van de aanmeldgehoor (+7, 100%), nader gehoren (+2, 17%) en aanvullende gehoren (+4, 31%) tussen 2015 en 2022 is toegenomen. Het aantal bladzijdes van het eerste gehoor is niet toegenomen. Dit is te verklaren doordat over de jaren heen veel vragen van het eerste gehoor zijn verschoven naar het aanmeldgehoor, waardoor het eerste gehoor diende als een verificatie van het aanmeldgehoor. In 2021 zijn het aanmeldgehoor en het eerste gehoor dan ook samengevoegd, waarmee het eerste gehoor is komen te vervallen.⁵⁶ Dit draagt ook bij aan de sterke stijging van het aantal bladzijdes van het aanmeldgehoor.

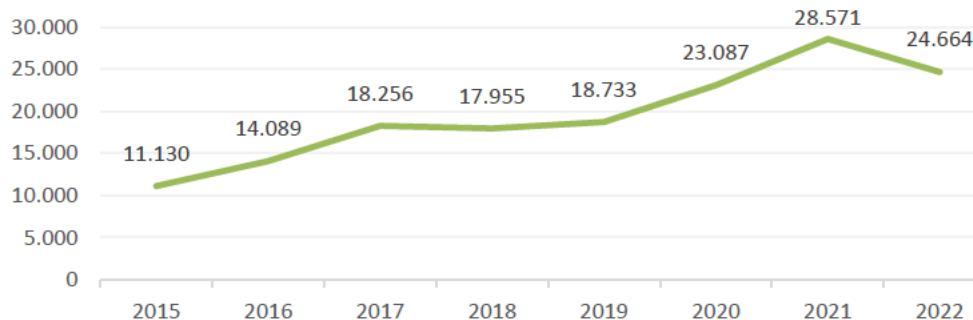
Figuur 4.1 Gemiddeld aantal pagina's van verschillende typen gehoren naar uitstroomjaar, 2015-2022 (N=40.000, 5.000 per jaar)



Bron: Resultaten van text mining analyse op een steekproef, verkregen door het DEC; zie bijlage 1.2 voor een toelichting op de methoden.

In figuur 4.2 is het aantal leestekens van de minuten weergegeven. Een minuut is een intern document waarin de IND-medewerkers de gegevens over de zaak bijhouden, zoals de motivering van de zaak, relevante informatie uit andere documenten en het aantal onderzoeken en de uitkomsten daarvan. Dit geeft dus een indicatief beeld van wat er bekeken en gewogen is voor de beslissing van een zaak. Te zien is dat het aantal leestekens sinds 2015 sterk is toegenomen (+13.534, 122%).

Figuur 4.2 Gemiddeld aantal leestekens van de minuten naar uitstroomjaar, 2015-2022 (N=40.000, 5.000 per jaar)



Bron: Resultaten van text mining analyse op een steekproef, verkregen door het DEC; zie bijlage 1.2 voor een toelichting op de methoden.

⁵⁶ Data zijn op basis van uitstroom waardoor er zaken tussen zitten die in 2022 zijn uitgestroomd, maar een eerste gehoor hebben gehad voordat de wijziging in 2021 in werking trad. Dit gemiddelde is op een kleiner aantal zaken gebaseerd dan voorgaande jaren.

Daarnaast is gebrek aan besluitvaardigheid onder de hoor- en beslismedewerkers volgens verschillende partijen (A&B afdelingen, het HIK, SUA, een advocaat en het departement) van invloed op de lengte van de gehoren en beslissingen. In de interviews wordt dit vaak genoemd als een gebrek aan *beslis-lef*. Met gebrek aan beslis-lef wordt door de geïnterviewden bedoeld dat medewerkers minder makkelijk een besluit durven te nemen, en dus minder makkelijk een knoop doorhakken. Dit komt doordat zij niet volledig durven te vertrouwen op hun vaardigheden om efficiënt een juiste en zorgvuldige vreemdelingrechtelijke analyse en een goed onderbouwd besluit te maken. Wij kiezen er daarom voor om dit rapport de term *besluitvaardigheid* aan te houden.

Hoormedewerkers vragen volgens de geïnterviewden meer uit in gehoren dan voorheen, om zo geen relevante informatie te missen. Ook bij het nemen van een beslissing hebben betrokkenen het idee dat *beslismedewerkers* vaker onnodige elementen in een beslissing meenemen uit angst om elementen te missen. Vooral voor de zaken waarbij een grotere kans op een afwijzing is (55% van de uitstroom van 2013 tot en met 2022 is een afwijzing), is een gebrek aan besluitvaardigheid een knelpunt, omdat bij een afwijzing de eisen voor motivering hoger zijn dan bij een inwilliging.

Volgens de geïnterviewde advocaat zorgt het gebrek aan besluitvaardigheid bij sommige medewerkers ervoor dat zij eerder geneigd zijn om aanvullend te horen. Dit leidt tot meer informatie, waardoor het nemen van een asielbesluit meer tijd en handelingen vergt. Twee specialistische teams van de IND (1F en TOELT) geven juist aan dat zij het idee hebben dat door versnellingsmaatregelen voor bepaalde doelgroepen minder zorgvuldig wordt gehandeld en minder snel aanvullend wordt gehoord of minder onderzoek wordt uitgezet. Voor hun taakuitvoering is juist het gebrek aan informatie complex, omdat het nemen van een besluit hierdoor meer kennis vergt. In 2020 en 2021 is de Taskforce bijvoorbeeld ingezet om achterstanden weg te werken. De Inspectie Justitie & Veiligheid (IJ&V) concludeerde over het functioneren van de taskforce dat de nadruk op snelheid ten koste ging van het waarborgen van de zorgvuldigheid van het behandelen van de asielaanvragen.⁵⁷ Ook de inzet van knopendoorhakteams sinds 2021 kan een rol hebben gespeeld bij de ervaring van de twee specialistische teams, omdat de knopendoorhakteams worden ingezet om op basis van de beschikbare informatie (dus zonder extra horen of onderzoek) te beslissen op zogenoemde 'buikepijndossiers' (zaken die moeilijk af te handelen zijn).

In de interviews worden twee oorzaken van het gebrek aan besluitvaardigheid benoemd. Ten eerste is het gebrek aan besluitvaardigheid volgens de geïnterviewden sterk gerelateerd aan het gebrek aan ervaring (zie kader 4.2). Minder ervaren medewerkers worden vaker een gebrek aan besluitvaardigheid toegedicht dan de meer ervaren medewerkers. Er zijn bijvoorbeeld standaard voorbeeldvragen voor de hoormedewerkers opgesteld. Lang niet alle vragen zijn relevant voor de desbetreffende zaak; de relevantie van de vraag hangt af van de casuïstiek. Geïnterviewden merken op dat minder ervaren medewerkers eerder de neiging hebben om veel uit te vragen, omdat zij nog onvoldoende kennis hebben van de relevantie van de vragen voor de specifieke zaak. Daarnaast kan het ook juist zijn dat de kritische vragen (die niet zijn opgenomen in de standaard vragenlijst) gemist worden. Hierdoor is vaker een aanvullend gehoor nodig, of wordt het maken van een beslissing lastig omdat relevante informatie mist. Ook in het gesprek met medewerkers die een jaar in de Basisopleiding asiel (BOA)⁵⁸ van de

57 Inspectie Justitie en Veiligheid (2021). *Brief Taskforce IND*.

58 Medewerkers die nieuw binnenkomen bij A&B volgen de eerste twee jaar de basisopleiding asiel (BOA).

IND zitten, werd aangegeven dat zij het lastig vinden om te bepalen wat zij moeten uitvragen. Gebrek aan ervaring onder hoor- en beslismedewerkers zorgt ook voor meer werk bij de ondersteunende afdelingen, zoals TOELT en Bureau Documenten (BDoc). Zij merken dat zij vaker (onnodige) vragen vanuit het primaire proces krijgen, of informatie krijgen aangeleverd die onvoldoende is.

Kader 4.2 Capaciteit en ervaring binnen de IND

Nieuwe medewerkers

Doordat de instroom van asielzaken toeneemt en het personeelsbestand niet even snel meegroeit, is er ondercapaciteit ontstaan bij de IND. Vanwege de ondercapaciteit werft de IND in korte tijd veel nieuwe medewerkers. In tabel 4.1 is zichtbaar dat van 2018 tot en met 2022 gemiddeld zo'n 20 procent van de A&B medewerkers nieuw is ingestroomd. Dit is exclusief medewerkers die van binnen de IND of J&V bij A&B instroomden; het daadwerkelijke aandeel nieuwe medewerkers ligt dus nog hoger dan dit. Van voor 2018 zijn geen cijfers beschikbaar.

Tabel 4.1 Capaciteit bij directie Asiel en Bescherming (A&B)

Jaar	Aantal A&B werknemers op 31 december van dat jaar	Nieuwe werknemers A&B ⁵⁹	Percentage nieuwe A&B medewerkers van het totaal aantal A&B medewerkers
2018	934	19	2%
2019	1426	556	39%
2020	1514	225	15%
2021	1400	210	15%
2022	1578	334	21%

Bron: HR-data van de IND

Ten tweede draagt het toenemende aantal werkinstructies (zie kader 4.3) volgens de geïnterviewden bij aan het gebrek aan besluitvaardigheid. Door de geïnterviewden wordt hier een tegenstelling benoemd: aan de ene kant geven de instructies een houvast en zorgen ze ervoor dat er minder een beroep wordt gedaan op de eigen kennis van de medewerker, aan de andere kant draagt het bij aan een gebrek aan besluitvaardigheid. Medewerkers van SUA merken op dat zij steeds vaker vragen krijgen over de uitleg van beleid of over bepaalde uitzonderingssituaties. Hierop is SUA in steeds meer informatie gaan voorzien, door voor steeds meer verschillende situaties instructies op te stellen. Door het vastleggen van de vele uitzonderingen, is volgens de geïnterviewden uiteindelijk mogelijk een overschot aan informatie ontstaan.

Alhoewel de specifieke instructies het werk voor nieuwe medewerkers wellicht vergemakkelijken, draagt het geheel aan werkinstructies volgens hen bij aan het gebrek aan besluitvaardigheid. Doordat alles vastligt in instructies durven de beslismedewerkers namelijk minder snel zelf te beslissen op uitzonderlijke specifieke situaties waarvoor geen instructies zijn. De ontwikkeling van de ervaring die nodig is om meer besluitvaardig te worden, wordt hiermee ook minder. Dit zorgt er immers voor dat hoor- en beslismedewerkers meer bezig zijn met het afvinken van de criteria in de gegeven instructies, dan met een beoordeling van de zaak op basis van professionaliteit van de medewerker zelf. Het kan voorkomen dat vinkjes worden afgetikt, maar een beslissing toch als geheel niet juist is, omdat de medewerker moeite had met het onderscheiden van hoofd- en bijzaken. Bij het afvinken wordt ook niet relevante informatie uitgevraagd en meegenomen, en relevante informatie soms juist weer gemist. Het hangt immers van de casus af wat relevant is. Medewerkers worden hiermee niet getraind om zelfstandig de weg te vinden in regelgeving en zelfstandig tot een besluit te komen.

59 Nota bene: instroom is van buiten JenV, doorstroom binnen JenV kan niet inzichtelijk gemaakt worden.

Daar komt bij dat steeds meer gevraagd wordt van medewerkers (zie paragraaf 4.1.2 en 4.1.3). Zo stellen instructies over nationale veiligheid en verzoeken van andere diensten voorts extra eisen aan beslismedewerkers, omdat zij hierdoor meer moeten vastleggen en meewegen. Door al deze extra handelingen verliezen medewerkers het overzicht en zoeken zij des te meer houvast in instructies en afvinklijstjes. De gevoelde tijdsdruk en een onoverzichtelijk geheel van beleid, wet- en regelgeving, jurisprudentie en instructies, waar een medewerker diens weg in moet zien te vinden, maakt dat het nog lastiger is voor de medewerker om ervaring op te doen.

Ook de focus op de menselijke maat (zie kader B1.2 in bijlage 1) zorgt er volgens geïnterviewden voor dat meer informatie wordt meegenomen in een beslissing (zie kader 1.1). Enerzijds wordt van een medewerker verlangd dat die nauwlettend de voor die zaak relevante instructies volgt, anderzijds wordt ook verwacht dat die in het kader van de menselijke maat rekening houdt met de persoonlijke omstandigheden van de aanvrager en indien nodig afwijkt van de instructies. Het is bovendien niet altijd duidelijk voor medewerkers hoe de menselijke maat toegepast moet worden, wat zorgt voor een grijs gebied. Een asielbeslissing is immers niet volledig te objectiveren: het gaat over een beoordeling van geloofwaardigheid, die niet altijd met objectiveerbare elementen te staven is. Er is altijd sprake van maatwerk, waarbij de individuele afweging van de beslisser een rol speelt. Uit het rapport *Eindrapportage doorlichting IND*⁶⁰ komt naar voren dat het voor medewerkers vaak tegenstrijdig voelt om aan de ene kant snel en eenduidig (op dezelfde wijze in verschillende zaken) te moeten beslissen, terwijl zij aan de andere kant rekening moeten houden met de menselijke maat.⁶¹ Dit creëert een bepaalde spanning tussen het leveren van maatwerk en tegelijk zorgen voor rechtsgelijkheid, waarbij afwijken van een vaste lijn in individueel geval als niet rechtvaardig wordt ervaren.

Ook de verplaatsing van de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris naar de IND⁶², legt meer verantwoordelijkheid bij de beslismedewerker die de eerste procedure behandelt. Voor deze verschuiving was het ook aan de beslismedewerker om zaken aan de staatssecretaris voor te leggen waar het beleid onevenredig hard uitpakt voor een aanvrager. Het was echter de staatssecretaris die uiteindelijk besloot wat er met zo'n zaak moest gebeuren.

4.1.2

Informatievoorziening

Ook de informatie die de IND aan medewerkers beschikbaar stelt is volgens geïnterviewden omvangrijker, waardoor de medewerkers meer tijd en handelingen kwijt zijn aan het vinden en raadplegen hiervan en het bovendien zorgt voor meer afwegingen. Dit punt komt ook terug in het rapport *Tijd voor kwaliteit*⁶³, waarin aangegeven wordt dat informatie op verschillende manieren gecommuniceerd wordt en daardoor lastig vindbaar is voor medewerkers. Er is volgens de geïnterviewden hierbij sprake van een veelheid aan gefragmenteerde informatie: een beslismedewerker moet (afhankelijk van de zaak) werkinstructies, informatieberichten, landenberichten, landeninformatie van TOELT voor individuele zaken, factsheets, jurisprudentie, wetgeving of ambtsberichten bekijken. Deze bronnen waren er voorheen ook, maar worden nu als uitgebreider en ingewikkelder ervaren (zie paragraaf 4.1.2.1 en 4.1.2.2).

60 EY (2021). *Eindrapportage Doorlichting IND*.

61 EY (2021). *Eindrapportage Doorlichting IND*.

62 Per 1 mei 2019 is de discretionaire bevoegdheid vervangen door een ambtshalve beoordeling tijdens de eerste aanvraagprocedure in Nederland of sprake is van een schrijnende situatie.

63 Inspectie Justitie en Veiligheid (2022). *Tijd voor kwaliteit, een onderzoek naar de algemene asielprocedure*.

Daarnaast is informatie volgens de medewerkers meer verspreid over verschillende vindplaatsen, waardoor medewerkers het overzicht verliezen. Zo is er op één onderwerp bijvoorbeeld verschillende jurisprudentie of landeninformatie beschikbaar, op verschillende vindplaatsen. Ook ontvangen medewerkers op verschillende locaties informatie middels verschillende kanalen. Bovendien is de informatie sterk veranderlijk onder de invloed van jurisprudentie (zie hoofdstuk 3) en rapporten (van bijvoorbeeld NGO's). Medewerkers in opleiding geven aan dat er zoveel veranderingen zijn dat het lastig voor hen is om alles te onthouden. Dit betekent dat zij telkens moeten opzoeken of er een wijziging in de werkwijze of jurisprudentie is geweest. Het vergt hierdoor meer kennis en tijd om de kennis bij te houden en informatie op te zoeken.

Doordat er meerdere vindplaatsen zijn, bestaat daarnaast het risico dat gebruikte informatie niet de juiste of meest actuele versie is. Ook kan het zijn dat het tussen medewerkers van verschillende locaties verschilt welke informatie zij tot hun beschikking hebben. De afgelopen twee jaar zijn er wel enkele ontwikkelingen die bijdragen aan een betere vindbaarheid van informatie (zie hoofdstuk 4.4.1), maar over de breedte genomen vinden geïnterviewde medewerkers dat de vindbaarheid van informatie verslechterd is sinds 2010.

4.1.2.1 *Uitbreiding en complicering instructies*

Volgens de geïnterviewden worden door de IND steeds meer details en uitzonderlijke situaties vastgelegd in werkinstructies en informatieberichten (hierna: instructies), waardoor een complex geheel aan instructies ontstaan is. Zoals benoemd onder paragraaf 4.1.1 draagt het gebrek aan besluitvaardigheid bij aan deze ontwikkeling. Hierin is er een verschil in behoeftes van ervaren medewerkers en minder ervaren medewerkers. Aanpassingen in werkinstructies die de medewerker meer vrijheid geven (zoals de mogelijkheid tot het stellen van open vragen in LHBTIQ+ en bekeringszaken) worden als positief ervaren door ervaren medewerkers, maar voldoen minder in de behoeften van onervaren medewerkers die vaak juist meer behoefte hebben aan een gestandaardiseerde werkwijze (zie ook hoofdstuk 4.1.1).⁶⁴

Voor het deel van de instructies dat toeziet op de toepassing van beleid geldt daarnaast dat de complexiteit in jurisprudentie, wetgeving en beleid (zie hoofdstuk 3) hier ook aan bijdraagt. Volgens enkele geïnterviewden (1F afdeling en A&B Zevenaar) interpreteert de IND jurisprudentie, wet-, regelgeving of beleid bovendien te nauw in de instructies, waardoor steeds meer details vast komen te liggen in instructies (zie ook hoofdstuk 3.1.2). DMB stelt dat instructies die toezien op beleid in sommige gevallen niet ingevuld zijn zoals het beleid bedoeld is. Werkinstructies zouden een objectieve beschrijving van de wijze waarop beleid in meer praktische zin door de uitvoering moet worden uitgeoefend. Echter, een deel van de instructies van de IND ziet volgens DMB op de beoordeling en weging van belangen en zijn daarmee soms niet langer beleidsneutraal. Dit zorgt er volgens hen enerzijds voor dat het rechtskarakter en de (juridische) binding niet altijd duidelijk is voor de uitvoering zelf, en tevens ontstaan hierdoor 'vaste gedragslijnen' die juridische binding kunnen krijgen omdat besluiten van de IND langs de gedragslijn gelegd worden en daarmee dan verworden tot beleid. Hiermee wordt volgens DMB feitelijk beleid gecreëerd zonder de gebruikelijke bestuurlijke/ politieke verantwoording. SUA geeft aan dat het beleid niet altijd een voldoende kader of handvatten biedt voor de IND-uitvoering, en dat een nadere uitleg van beleid dan nodig is in een werkinstructie. Bovendien wordt steeds vaker gevraagd om inzichtelijk te maken hoe de IND bepaalde afwegingen maakt, waardoor gedragslijnen ontstaan, waar de

64 BBSO (2021). *Geloof en liefde onder het vergrootglas van de IND*.

IND vervolgens op wordt afgerekend. Dit versterkt bovenstaande mechanisme. Verder wordt nog opgemerkt dat de meeste uitvoeringsinstructies vooraf worden afgestemd met DMB.

In kader 4.3 is te zien dat het aantal instructies is toegenomen sinds 2010. Naast een toename in het aantal, worden de instructies ook inhoudelijk als complex ervaren, waardoor het maken van een beslissing op basis van de instructies meer tijd en kennis vergt. Naast dat (zoals hierboven beschreven) het vastleggen van steeds meer details hieraan bijdraagt, zijn de instructies volgens geïnterviewden ook niet altijd helder in de interpretatie ervan. Dit is ook merkbaar in de rechtszaal: rechters geven volgens de geïnterviewden steeds vaker zaken terug omdat een werkinstructie niet goed zou zijn uitgevoerd.

Kader 4.3 Aantal werkinstructies en informatieberichten

Om inzicht te krijgen in de uitbreiding van werkinstructies en informatieberichten is op InformIND gekeken naar hoeveel werkinstructies en informatieberichten geldig waren per jaar. Hierbij is geselecteerd op de werkinstructies voor de thema's 'asiel' en 'proces overstijgend'.⁶⁵

In tabel 4.2 is te zien dat het aantal werkinstructies is toegenomen ten opzichte van 2010, maar dat er ook in 2015 een piek was in het aantal werkinstructies. Daarnaast is het aantal informatieberichten sterk toegenomen, van 54 in 2010 tot 246 in 2022.

Tabel 4.2 Aantal instructies per jaar waarin zij geldig waren

Jaar	Aantal werkinstructies	Aantal informatieberichten	Totaal
2010	44	54	98
2011	48		
2012	50		
2013	53		
2014	50		
2015	57		
2016	43		
2017	29		
2018	41	144	185
2019	47	162	209
2020	48	254	302
2021	57	268	325
2022	60	246	306

Bron: IND database InformIND

De werkinstructies geldig in 2010, 2016 en 2022 zijn handmatig bekeken op het aantal pagina's. Het gemiddelde aantal bladzijdes per werkinstructie bleek niet hoger in 2022 dan in 2010 en 2016 (zie tabel 4.3). In 2010 en 2016 waren er echter minder werkinstructies, waardoor werkinstructies met meer pagina's meer effect hebben op het gemiddelde. Het aantal werkinstructies met meer dan 5 en 10 bladzijdes ligt in 2022 wel hoger dan in 2010 en 2016. In 2016 en 2022 was de werkinstructie met de meeste bladzijdes gericht op omgang met artikel 8 EVRM. In 2010 was het onderwerp van de werkinstructie met de meeste bladzijdes de toepassing van de Wet bescherming persoonsgegevens.

Tabel 4.3 Gemiddeld aantal bladzijdes van instructies voor 2010, 2016 en 2022

Jaar	Gemiddeld aantal bladzijdes per WI	Aantal WI's met meer dan 10 bladzijdes	Aantal WI's met meer dan 5 bladzijdes
2010	13	23	34
2016	12	17	29
2022	12	29	50

Bron: IND database InformIND

⁶⁵ Voor 2018 moest het aantal werkinstructies en informatieberichten handmatig worden opgezocht, omdat alleen vanaf 2018 op geldigheidsdatum kan worden geselecteerd. Voor de werkinstructies is het aantal enkel voor 2010 handmatig bekeken.

4.1.2.2 *Omvangrijkheid procesbeschrijvingen*

Evenals de werkinstructies zijn volgens de geïnterviewden (A&B Den Bosch, SUA en BIS) ook de procesbeschrijvingen⁶⁶ omvangrijker.⁶⁷ De medewerker dient volgens de procesomschrijving meer handelingen te ondernemen dan eerst en is daarmee meer tijd kwijt bij het volgen van de vastgelegde processen. Hieraan ligt ten grondslag een steeds complexer wordend proces, met steeds meer verschillende werksoorten en werkwijzen (zie hoofdstuk 4.2), mede onder invloed van jurisprudentie, wetgeving en beleid (zie hoofdstuk 3).

4.1.3 *Meer stappen om tot asielbesluit te komen*

4.1.3.1 *Meer processtappen*

In de interviews is door IND-medewerkers aangegeven dat zij steeds meer stappen moeten zetten om tot een asielbesluit te komen. Zo zijn er onderdelen toegevoegd aan de procedure, zoals het aanmaken van een terugkeerbesluit en inreisverbod bij afwijzing van een asielaanvraag. Daarnaast wordt steeds meer van hoor- en beslismedewerkers verwacht op het gebied van signalering (oorlogsmisdaden, mensenhandel, risico's voor nationale veiligheid, fraude en misbruik), wat ook specifieke kennis en handelingen vergt. Zo moet in het kader van signalering sinds een aantal jaar een screening worden uitgevoerd, zijn er extra vragen toegevoegd aan de gehoren en wordt de medewerker geacht in sommige gevallen meldingen richting de handhavingsafdeling van de IND of andere partijen te doen. Daarnaast zijn er kwaliteitsmetingen. Om te voldoen aan de kwaliteitsmetingen ondernemen medewerkers stappen die voor hen gevoel niet relevant zijn voor de beslissing. Het gaat hierbij om informatie die vastgelegd moet worden voor andere doeleinden dan het nemen van een beslissing, bijvoorbeeld sturingsinformatie. Deze informatie moet niet vanwege de kwaliteitsmeting worden vastgelegd, maar de kwaliteit van deze informatie wordt in de kwaliteitsmeting wel ook gemeten. Ten slotte moeten medewerkers, alvorens zij een aanvraag kunnen afwijzen, doortoetsen op ambtshalve gronden (zie hoofdstuk 3.3.4.2), om vervolgpcedures te voorkomen. Al deze elementen vormen extra stappen die de hoor- en beslismedewerkers moeten zetten naast het horen en beslissen zelf.

De IND-medewerkers ervaren daarnaast dat de systeembeschrijving voor het gebruik van INDiGO steeds complexer is geworden. De systeembeschrijving is over de jaren heen gegroeid en inhoudelijk uitgebreider geworden (zie kader 4.4). Een langere systeembeschrijving hoeft niet in de regel complexer te zijn, want meer uitleg in een handleiding kan ook helpen om het systeem beter te begrijpen. Geïnterviewde medewerkers geven echter wel aan dat zij de handelingen in het systeem als complexer ervaren. De medewerkers zijn door de administratieve lasten minder bezig met de inhoud en meer tijd kwijt aan alles zorgvuldig op de juiste wijze invullen in het systeem. De uitbreiding van de systeembeschrijving, en daarmee de administratieve handelingen, is daarbij gerelateerd aan een steeds ingewikkeldere toetsing (zie hoofdstuk 3). Doordat er steeds meer komt kijken bij een beslissing, moeten ook meer verschillende administratieve handelingen verricht worden, wat meer tijd kost.

Kader 4.4 uitbreiding handelingen in systeembeschrijving

Om inzicht te krijgen in de uitbreiding van handelingen in de systemen zijn de systeembeschrijvingen van 2013, 2016 en 2019 bekeken. Van voor 2013 zijn geen systeembeschrijvingen beschikbaar.

Lengte systeembeschrijving

In tabel 4.4 is een overzicht weergegeven van de paginanummers per onderdeel van de systeembeschrijving. In 2013 was de systeembeschrijving opgedeeld in een algemeen deel en een bijzonder deel. In 2016 en 2019 bestond de systeembeschrijving uit een apart deel

⁶⁶ In de procesbeschrijving staan de processtappen die de medewerker moet nemen per werksoort uitgeschreven.

⁶⁷ In de interviews is aangegeven door medewerkers uit Den Bosch, van SUA en BIS dat de procesbeschrijvingen omvangrijker zijn geworden. Binnen de IND zijn geen oude procesbeschrijvingen beschikbaar, waardoor deze uitspraak niet geverifieerd kan worden.

voor directies A&B en Regulier Verblijf & Nederlanderschap (RVN) en een proces overstijgend deel. De onderdelen uit het 'bijzondere deel' van de systeembeschrijving uit 2013 komen terug in zowel het asiel als het proces overschrijdende deel in 2016/2019. De onderdelen die zien op RVN zijn hierin buiten beschouwing gelaten. Vooral van het algemene deel is de omvang van de instructies toegenomen, met name de laatste jaren.

Tabel 4.4 Omvang van onderdelen van de systeembeschrijving in 2013, 2016 en 2019

Onderdeel van systeembeschrijving	2013	2016	2019
Algemeen deel	56 pagina's	94 pagina's	157 pagina's
A&B	0	124	139 pagina's
Vervolgprocedures, proces overstijgend en overig	0	75 pagina's	162 pagina's
Bijzondere deel m.b.t op A&B	170 pagina's	0	0
Totaal	226 pagina's	293 pagina's	458 pagina's

Bron: Handmatige paginatelling van oude systeembeschrijvingen

Inhoudelijke uitbreiding systeembeschrijving

Als we verder uitsplitsen naar de paragrafen blijkt dat er tussen 2013 en 2016 ook veranderingen zijn in de inhoud van de systeembeschrijvingen; tussen 2016 en 2019 waren er weinig veranderingen in de onderwerpen. Thema's waarop het aantal pagina's tussen 2013 en 2019 het meest toenam, zijn behandelplannen (+64 blz.), correspondenties (+17 blz.), onderzoek (+29 blz.) en de instructies over maatregelen (+39 blz.). Tussen 2016 en 2019 namen ook de instructies over vervolgprocedures toe (+51 blz.).

De toename van het aantal stappen voor behandelplannen en correspondentie ondersteunt de uitspraak in de interviews dat het aantal administratieve handelingen sterk is toegenomen, dan wel meer is vastgelegd. De uitbreiding van de overige onderwerpen hangt meer samen met een uitbreiding van beleid en toetsing.

- A. **Onderzoek.** De omvang van de instructies over onderzoek is toegenomen, doordat er nieuwe onderwerpen zijn toegevoegd. Er zijn meer soorten onderzoek die gedaan kunnen worden. Zo is onderzoek uitzetten bij de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) of in het Europees Visum Informatiesysteem (EU-VIS) toegevoegd, wat duidt op meer Europese samenwerking op dit gebied. Ook het uitzetten van medisch onderzoek is toegevoegd, wat een gevolg is van de uitbreiding van medische toetsing. Als laatste zijn enkele onderzoeken toegevoegd die zien op handhaving. Dat er meer soorten onderzoeken zijn, duidt erop dat er meer handelingen en tijd nodig zijn. Dit is tevens in lijn met de bevinding dat er hogere eisen aan het onderzoek en de motivering worden gesteld.
- B. **Maatregelen.** De omvang van de instructie omtrent intrekkingen en maatregelen is sterk toegenomen, met name omdat de intrekkingprocedures in 2019 anders zijn voor verschillende soorten vergunningen. De beschrijvingen voor intrekkingen zijn langer geworden (+17 blz. in 2019 ten opzichte van 2013 op dezelfde onderwerpen betreffende intrekkingen) en er zijn meer onderwerpen bijgekomen. Zo is het beëindigen van de beschermingsstatus vanuit jurisprudentie toegevoegd als extra handeling. De uitbreiding van de hoofdstukken omtrent maatregelen en intrekkingen lijkt erop te duiden dat het beleid omtrent intrekkingen en maatregelen is uitgebreid en verbijzonderd en de processen daarmee complexer zijn geworden. Of dit zo is, is echter niet onderzocht.
- C. **Vervolgprocedures.** De omvang van de instructie over vervolgprocedures is sterk toegenomen, voornamelijk vanwege de toevoeging van beschrijvingen voor ambtshalve toetsen, omgang met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en omgang met interventies van de Nationale ombudsman. Zoals in hoofdstuk 3 besproken is de beschrijving voor de ambtshalve toetsing erbij gekomen vanwege jurisprudentie en wijzigingen in beleid en wetgeving, en heeft de toevoeging van deze toetsing ten gevolge dat het aantal afwegingen in een beslissing is toegenomen. De toevoeging van een procesbeschrijving door interventie van de Nationale ombudsman duidt erop dat vanuit de maatschappij steeds meer wordt meegekeken met de uitvoering van het asielbeleid (zie hoofdstuk 5).

Inhoudelijke afname systeembeschrijving

Tussen 2013 en 2019 nam alleen de omvang af van de instructies 'overige werksoorten' en 'bijzondere categorieën' bij A&B, maar dit is waarschijnlijk te wijten aan de gewijzigde

indeling, waarbij onderdelen uit deze hoofdstukken kwamen te vervallen. Verder nam tussen 2016 en 2019 ook de omvang van de Dublin instructie iets af.

Verwijzingen in systeembeschrijving

Wat opvalt, is dat ook in de systeembeschrijvingen meer verwezen wordt naar jurisprudentie, wetten, WI's en IB's. In 2013 is er 2 keer verwezen naar een WI, in 2019 is er in totaal 24 keer verwezen naar een WI of IB. In 2013 staat er geen enkele verwijzing naar een rechterlijke uitspraak in de systeembeschrijving, terwijl er in 2019 15 keer wordt verwezen naar een rechterlijke uitspraak.

4.1.3.2

Registratiesysteem

Medewerkers van A&B, SUA, BDoc en IV vinden dat het registratiesysteem van de IND hun werk compliceert. Het registratiesysteem INDiGO dat in 2011 is ingevoerd, wordt als complexer ervaren dan diens voorganger INDIS. Met de komst van INDiGO moeten ook meer administratieve handelingen door hoor- en beslismedewerkers zelf worden ingevoerd, die daarvoor door ondersteuners werden gedaan.⁶⁸ Er moeten veel stappen worden ondernomen en per zaak verschilt het welke stappen dat zijn. De systematiek met kwalificatielijsten in INDiGO sluit volgens de geïnterviewden niet goed aan op de asielprocedure. Er zijn daarnaast veel 'workarounds', omdat nog niet alles direct ingebouwd is in het systeem en er vaak wijzigingen zijn. Bovendien worden fouten niet altijd door het systeem gemeld. Het systeem bevat volgens de geïnterviewden veel kleine onhandigheden zoals een vragenlijst waarvan een deel van de vragen in dubbele ontkenningen is geformuleerd, moeilijk te vinden onderdelen of geen pop-up berichten als onderdelen vergeten zijn. Medewerkers in opleiding geven aan dat het ervaring vergt om te weten hoe alles juist ingevuld moet worden.

In juni 2023 hebben IV en A&B op Schiphol een sessie gehouden waarin geteld is hoeveel muisklikken gezet moeten worden in INDiGO op het moment dat men een inwilligende beschikking wil maken. Gemiddeld is een medewerker een uur bezig met 200 muisklikken om een inwilligende asielbeslissing te maken in INDiGO. Dit terwijl in groot deel van de asielbesluiten dezelfde handelingen verricht moeten worden, en dit dus veel meer geautomatiseerd moet kunnen. Ten tijde van het schrijven van dit rapport loopt binnen de IND het project Bespoediging Afdoening Asiel (BAA), waarin een e-afdoeningsprocedure wordt gebouwd om dit te verhelpen.

4.2

Sturing

Betrokkenen van binnen de IND (medewerkers van 1F, TOELT, BDoc, BIS, A&B locatie Schiphol, A&B locatie Zwolle en SUA) geven aan dat het management van de IND sterk stuurt op *efficiency*.⁶⁹ De focus hierop kan ervoor zorgen dat de afhandeling van een bepaald type zaken minder complex wordt, zoals bijvoorbeeld het afdoen van zaken volgens een doelgroepgerichte benadering (zie hoofdstuk 4.4.3). Echter brengt dit volgens de geïnterviewden ook een aantal aspecten met zich mee die het werk complexer maken. Hieronder worden deze aspecten toegelicht.

4.2.1

Sneller beslissen aan de hand van minder informatie

Geïnterviewden geven aan dat een focus op efficiency tot gevolg heeft dat medewerkers sneller dienen te beslissen aan de hand van minder informatie. Zij ervaren dat vanuit het management gestuurd wordt op zoveel mogelijk beslissen op informatie die binnen de Algemene Asielprocedure (AA) verzameld is. Hierbij worden medewerkers ook geacht vaker het voordeel van de twijfel te geven (zie kader 4.5).

⁶⁸ Met de komst van het bedrijfsbureau wordt getracht om de administratieve lasten weer te verminderen.

Momenteel is het bedrijfsbureau alleen nog actief in Den Bosch. De bedoeling is dat het breed uitgerol gaat worden.

⁶⁹ Met sturen op efficiency wordt bedoeld het sturen op zoveel mogelijk werk in zo kort mogelijke tijd verrichten.

In het rapport *Tijd voor Kwaliteit*⁷⁰ wordt gesteld dat medewerkers niet altijd toekomen aan een gedegen voorbereiding van gehoren en niet alle onderwerpen van complexe aanvragen adequaat kunnen uitvragen, vanwege de druk die op hen staat om snel en efficiënt te werken. Het multitasken tijdens het gehoor (verslag schrijven, gesprek met vreemdeling voeren en juiste vragen stellen en daarop doorvragen) compliceert hierbij een toegespitste vraagstelling. Hierdoor ontstaat het risico dat het volledige verhaal van de vreemdeling niet in kaart kan worden gebracht.⁷¹ Vanwege de genoemde druk bestaat volgens de geïnterviewden ook het risico dat een beroep over de zaak gegrond wordt geacht en de zaak opnieuw beoordeeld moet worden. Een focus op efficiency is daarmee wellicht efficiënter als wordt ingewilligd, maar kan (op langere termijn) minder efficiënt en meer complicerend zijn in die gevallen waarin wordt afgewezen. Deze bevinding sluit aan bij een belangrijke aanbeveling van de Commissie van Zwol, namelijk om te investeren in en zorgvuldige behandeling van asielaanvragen in eerste aanleg, omdat dit vertraging bij beroeps-, vervolg- en vertrekprocedures beperkt.⁷²

Kader 4.5 Voordeel van de twijfel

In zaken waarin de beslisser twijfelt over het nemen van een inwilligende of een afwijzende beslissing, omdat er bijvoorbeeld onvoldoende informatie is, kunnen beslissers het voordeel van de twijfel geven. Doordat er twijfel is, kan er veel gewogen en onderzocht worden, met als doel om de twijfel weg te nemen. Om dit te voorkomen is de werkinstructie binnen de IND om in zulke zaken het voordeel van de twijfel te geven. Juist zaken waarin uiteindelijk voordeel van de twijfel wordt gegeven, kunnen dus inhoudelijk complex zijn.

In maart 2021 werden nieuwe instructies ten aanzien van versnelling in het afhandelen van asielzaken in IB 2021/34 vastgelegd.⁷³ In deze instructie staat dat ten gevolge van de opgelopen asielvoorraad terughoudendheid gewenst is met aanvullende activiteiten: "Voor AA-zaken betekent dit dat terughoudend omgegaan dient te worden met het VA zenden vanwege aanvullende gehoren of aanvullende onderzoeken. Het uitgangspunt is dan ook dat er zoveel mogelijk op basis van het gehoor binnen de AA beslist dient te worden, zonder eventuele aanvullende gehoren of aanvullende onderzoeken. Er wordt dan ook zoveel mogelijk op zaken beslist op basis van de informatie zoals deze reeds binnen de AA-procedure voor handen is. (...) Bovenstaande situaties kunnen ertoe leiden dat in AA of VA-zaken eerder wordt overgegaan tot het toekennen van het voordeel van de twijfel. Dit speelt met name in zaken waarin het aanvullend onderzoek of aanvullend gehoor met name was bedoeld om de laatste twijfel weg te nemen."

In het O&A rapport over inwilligingspercentages⁷⁴ wordt genoemd dat de verhoogde aandacht voor de menselijke maat bij de IND en in de Rechtspraak tot gevolg kan hebben dat de IND sneller voordeel van de twijfel geeft.

Uit registratiedata blijkt echter niet dat het aandeel zaken waar het voordeel van de twijfel expliciet is genoemd als reden voor de inwilliging consistent is toegenomen sinds 2015 (zie figuur 4.3). Alleen in 2021 was een sterke toename, toen in 10% van de uitgestroomde zaken voordeel van de twijfel voorkwam in de minuut. Een mogelijke verklaring hiervoor is IB 2021/34 (zie kader 4.5). Ook het feit dat in 2021 door het opzetten van het knopendoorhakteam veel complexe, lang slepende zaken zijn behandeld, speelt hier mogelijk een rol. In 2022 daalde het percentage zaken waarin expliciet voordeel van de twijfel is gegeven weer naar 6%. Van voor 2015 waren geen data beschikbaar.

Figuur 4.3 Percentage van de uitgestroomde zaken waarbij de medewerker het voordeel van de twijfel heeft toegepast per jaar, 2013-2022 (N=40.000, 5.000 per jaar)

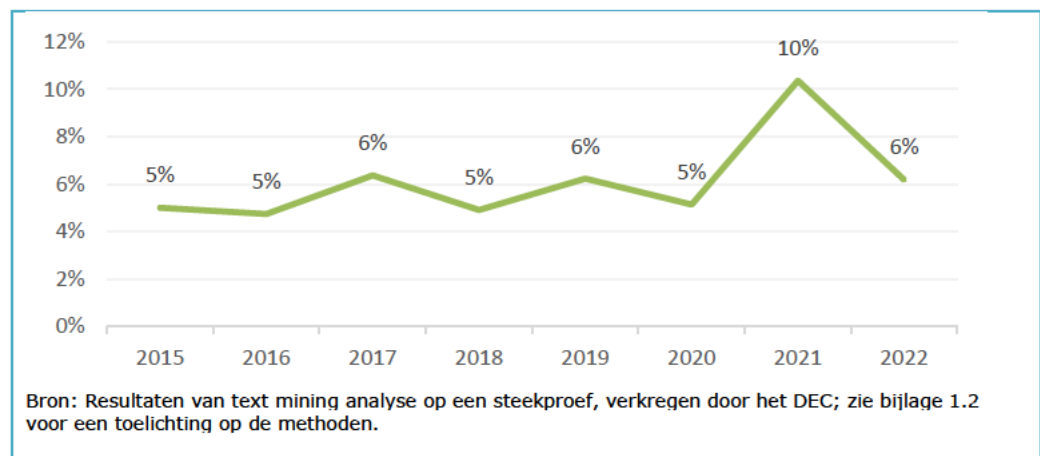
70 Inspectie Justitie en Veiligheid (2022). *Tijd voor kwaliteit, een onderzoek naar de algemene asielprocedure*.

71 Dit betekent echter niet dat in de dagelijkse uitvoeringspraktijk van de AA belangrijke randvoorwaarden en kwaliteitswaarborgen missen danwel tekort schieten. Echter, zorgt het wel voor extra afwegingen bij de medewerker.

72 Onderzoekscommissie langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht (2019).

73 IB 2021/34 Versnelling in het afhandelen van asielzaken.

74 IND (2022). *Guiding inwilligingspercentages asiel*.



4.2.2

Verschillende tijdelijke werkwijzen

Daarnaast wordt door geïnterviewden aangegeven dat zij vanwege efficiency-denken regelmatig te maken hebben met tijdelijke versnellingsmaatregelen voor bepaalde groepen aanvragers. Binnen de IND wordt continu gewerkt aan de efficiëntie van het afhandelen van asielaanvragen, waarbij binnen projecten wordt geëxperimenteerd met versnellingsmaatregelen. Als deze projecten blijken bij te dragen aan efficiënte afhandeling van aanvragen, worden deze als standaard geïmplementeerd. De opbrengsten van projecten worden echter soms onvoldoende gemonitord, waardoor aan het einde van een pilot onvoldoende zicht is op de effectiviteit ervan. Ook heeft de IND te maken met een continue veranderende groep aanvragers, waardoor steeds nieuwe werkwijzen voor nieuwe groepen aanvragers bedacht moeten worden. Hierdoor blijft standaard implementatie na pilots vaak uit.

Tijdelijke versnellingsmaatregelen vereenvoudigen de afhandeling van een bepaald type zaken. Echter, zorgen ze er ook voor dat medewerkers rekening moeten houden met steeds meer verschillende uitzonderingen voor verschillende groepen en specifieke periodes. Zij krijgen verschillende type zaken en moeten hierdoor steeds uitzoeken of voor de zaak die zij voor zich krijgen een specifieke werkwijze is en moeten zich deze werkwijze vervolgens eigen maken. Dit vergt meer expertise en kennis van de medewerkers. De tijdelijkheid van de vele maatregelen zorgt ervoor dat medewerkers de draad kwijt raken. Hier staat tegenover dat tijdelijke maatregelen, indien ze uiteindelijk standaard worden geïmplementeerd, het werk op de lange termijn minder complex kunnen maken (zie hoofdstuk 4.4.3).

Ook voor de specialistische afdelingen (1F, TOELT, BDoc, handhaving, nareis) kunnen tijdelijke maatregelen het werk compliceren. Zij merken in de interviews op dat de verschillende teams of locaties veel verschillende pilots organiseren om de efficiency te verhogen. In tabel 4.5 is zichtbaar dat het aantal teams binnen A&B de afgelopen jaren uitgebreid is. Als de specialistische afdeling centraal georganiseerd is zoals BDoc en TOELT, compliceren lokale pilots hun werk, omdat zij dan rekening moeten houden met verschillende aanpakken van verschillende locaties. In het project BAA dat momenteel loopt, wordt echter wel geëxperimenteerd met landelijke inzet van lokale initiatieven.

Tabel 4.5 Aantal teams van A&B naar jaar

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Aantal teams	59	71	75	93	80	109

Bron: HR-data van de IND

4.2.3

Centrale sturing op verschillende processen

Geïnterviewden merken op dat er te weinig centrale sturing plaatsvindt over de verschillende processen. Zo is de veelheid aan tijdelijke werkwijzen op verschillende locaties in het bijzonder complex omdat er geen centrale sturing op het geheel plaatsvindt. Bij inzet van een bepaalde efficiency maatregel wordt onvoldoende afgestemd wat dit voor effect heeft op andere locaties of afdelingen/directies. Dit kan het werk voor een specifiek onderdeel efficiënter maken, maar kan voor andere onderdelen het werk complexer maken. Er wordt hierbij teveel gefocust op de specifieke taak, en minder gekeken naar het gehele proces. Ook in het rapport *Onderzoek doorlooptijden IND*⁷⁵ wordt geconstateerd dat eenduidigheid in de sturing mist. Betere, eenduidige sturing zou volgens de onderzoekers van dat rapport de uitvoering minder complex maken en daarbij bijdragen aan een efficiënter proces. Op dit punt biedt het project BAA mogelijk een oplossing. Zoals genoemd worden verschillende lokale pilots ondergebracht binnen dit project BAA, zodat centrale sturing over de pilots kan plaatsvinden.

De specialistische afdelingen (1F, TOELT, BDoc, handhaving, nareis) ervaren bijvoorbeeld dat er minder aandacht is voor het uitvragen van de informatie die zij voor de uitvoering van hun taak nodig hebben. Vanuit het management wordt hier volgens hen onvoldoende op gestuurd. Vanwege tijdgebrek in de gehoren, maar ook door een gebrek aan ervaring onder de hoornmedewerkers (zie hoofdstuk 4.1.1), wordt informatie die voor deze afdelingen relevant is niet altijd voldoende uitgevraagd. Een verzoek vanuit de specialistische afdelingen voor een aanvullend gehoor waarin informatie extra wordt uitgevraagd, wordt volgens hen veel vaker dan voorheen afgewezen, vanwege efficiency (dit kost namelijk extra tijd). De specialistische afdelingen hebben hierdoor beperkte informatie waarop zij moeten oordelen en merken bovendien ook dat de tijdsspanne waarbinnen ze onderzoek kunnen doen korter is. Oponthoud vanwege onderzoek is immers niet wenselijk. Hierdoor is het lastiger voor deze afdelingen om onderzoeken goed uit te voeren. Dit is een element dat het uitvoeren van het werk van de specialistische afdelingen complexer maakt: zij hebben minder informatie om hun onderzoek op te baseren en minder tijd voor onderbouwing. Wanneer onderzoek niet grondig genoeg wordt uitgevoerd, of wanneer onderzoek wegens tijdsdruk helemaal niet wordt uitgevoerd, hebben beslissers ook minder informatie om gedegen op te beslissen. Dit vergt weer meer expertise vanuit de hoor- en beslismedewerkers (zie paragraaf 4.2.1).

4.3

Procedurele aspecten

In de interviews zijn een aantal procedurele aspecten naar voren gekomen die volgens de geïnterviewden bijdragen aan complexiteit. Hieronder worden deze aspecten besproken. Zie bijlage 5 voor een toelichting op de asielprocedure.

4.3.1

Uitvoering asielprocedure

In paragraaf 3.4 is besproken hoe het sporenbeleid het werk minder complex heeft gemaakt. Er zijn echter ook een aantal aspecten in de manier waarop hieraan uitvoering gegeven is die volgens de geïnterviewden het werk complexer maken. Verschillende afdelingen binnen de IND (SUA, 1F, Ter Apel) en DT&V geven aan dat het sporenbeleid en de asielprocedure in de huidige tijd te weinig flexibiliteit biedt, waardoor er teveel dossieroverdracht plaatsvindt. Ook in het rapport *Tijd voor kwaliteit*⁷⁶ wordt aangegeven dat de asielprocedure te weinig flexibiliteit biedt.⁷⁷ Dat er sprake is van teveel dossieroverdracht komt volgens de geïnterviewden doordat er gedurende de asielprocedure geen eigenaarschap is over een aanvraag, waardoor

⁷⁵ Significant Public (2020). *Onderzoek doorlooptijden IND*.

⁷⁶ Inspectie Justitie en Veiligheid (2022). *Tijd voor kwaliteit, een onderzoek naar de algemene asielprocedure*.

⁷⁷ Op het moment van dit onderzoek bestond de asielprocedure nog uit acht dagen, en bestond de mogelijkheid tot de AA+ nog niet.

een zaak door verschillende medewerkers wordt behandeld. Daarnaast komt het regelmatig voor dat een (oorspronkelijke Dublin)zaak van spoor wijzigt, vanwege de in hoofdstuk 3 beschreven problemen betreffende de uitvoering van spoor 1 (de Dublinprocedure). Wanneer de termijnen niet behaald worden, doordat er bijvoorbeeld behoefte is aan een extra dag horen of extra onderzoek, stroomt een zaak al snel de Verlengde Asielprocedure (VA) in, waar de zaak door een andere medewerker wordt opgepakt (zie paragraaf 4.3.3).⁷⁸

Het gevolg van dossieroverdracht is dat medewerker steeds weer tijd nodig hebben om zich het dossier eigen te maken. In het *Onderzoek doorlooptijden IND*⁷⁹ wordt ook het aantal momenten van dossieroverdracht als problematisch gezien.

4.3.2

Oplopen doorlooptijden

De doorlooptijden van de asielprocedures zijn sinds 2010 opgelopen (zie kader 4.6). De toename van doorlooptijden zorgt volgens verschillende geïnterviewden (Zwolle, Zevenaar, 1F, BDoc, DMB, DRM, Nova) ook voor meer complexiteit.

Als er een langere doorlooptijd is, kunnen volgens de geïnterviewden zaken complexer worden doordat de omstandigheden van de aanvrager die van belang zijn voor de beslissing ondertussen veranderen. Een aanvrager kan zich bijvoorbeeld bekeren tot een ander geloof, diens gezondheidstoestand kan veranderen of de aanvrager kan een gezin vormen. Hierdoor zijn meer afwegingen nodig. Immers moet ex nunc (volgens de op dat moment bekende feiten en omstandigheden) besloten worden. Bij een lange doorlooptijd kunnen de individuele omstandigheden van de vreemdelingen (en ook de wet- en regelgeving) veranderd zijn ten opzichte van de omstandigheden waar tijdens het eerste gehoor op is ingegaan.

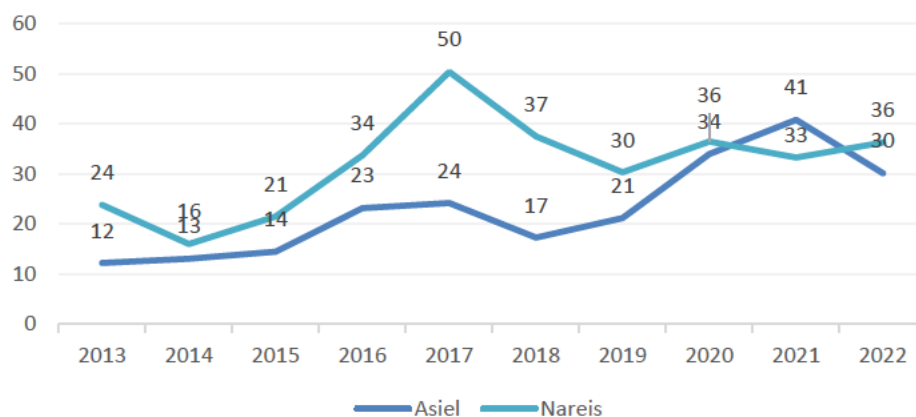
⁷⁸ Op 25 juni 2021 is om deze reden de AA+ ingevoerd, waarbij het op voorhand mogelijk is de AA met drie dagen te verlengen. In het rapport Evaluatie wijzigingen asielprocedure van O&A wordt echter naar voren gebracht dat de AA+ nog weinig is ingezet in het eerste jaar na de invoering ervan. Inmiddels zijn aanbevelingen uit dit rapport doorgevoerd met als doel dat de AA+ meer toegepast kan worden. [Zie voor een toelichting hierop: IND (2023). *Evaluatie wijzigingen Algemene Asielprocedure*.

⁷⁹ Significant Public (2020). *Onderzoek doorlooptijden IND*.

Kader 4.6 Doorlooptijden

Uit registratiedata blijkt inderdaad dat de doorlooptijden van zowel asielaanvragen als nareisaanvragen zijn opgelopen sinds 2013 (het eerste beschikbare jaar in de registratiedata; zie figuur 4.4). Er is sprake van schommelingen, die sterk beïnvloed worden door de discrepantie tussen een groot aantal aanvragen en te weinig personeel. Voor nareisaanvragen is dit met name terug te zien in de uitzonderlijk hoge doorlooptijden in 2017. Over de gehele linie is echter te zien dat de doorlooptijden aan het begin van de onderzoeksperiode het kortst waren en daarna steeds verder oplopen.

Figuur 4.4 Gemiddelde doorlooptijd (in weken) van asielzaken* en nareiszaken naar uitstroomjaar, 2013 t/m 2022 (N=399.862)**



Bron: Registratiedata INDiGO, geleverd door BIC, peildatum 08-09-2023

*Eerste asielaanvragen (inclusief Dublin), herhaalde asielaanvragen en zij-instroom.

**Nareisaanvragen in het kader van nareis asiel, nareis 8EVRM of gezinsleven 8 EVRM.

Hetzelfde geldt voor beroepszaken, waarbij de rechter ex nunc moet beoordelen of een besluit correct is. Ook bij de rechtbank is sprake van lange doorlooptijden. Als een zaak lang stil ligt bij de rechtbank bestaat het risico dat de beslissing tegen de tijd dat het bij de rechter komt al niet meer conform de huidige wet- en regelgeving is. Daarnaast zorgen vooral nieuw aangedragen feiten en asielmotieven in beroep voor extra werk. Hierover moet JZ namelijk vanwege artikel 83a Vw een standpunt innemen. Nieuwe feiten kunnen zien op individuele omstandigheden maar ook op een gewijzigde/verslechterde situatie in het land van herkomst. Als sprake is van een nieuw asielmotief in beroep kan ervoor worden gekozen om de zaak te laten aanhouden bij de rechtbank en in het kader van finale geschilbeslechting door A&B aanvullend te laten horen en een aanvullend besluit te nemen. De rechtbank kan dit aanvullende besluit dan meenemen in de beroepszaak.

Ook zorgen lange doorlooptijden voor extra werkzaamheden. Als een zaak een lange doorlooptijd heeft, is er meer kans dat er een ingebrekestelling, beroep niet tijdig beslissen, spoedverzoek en/of een verzoek om voorrang wordt ingediend (zie kader 4.7). De behandeling van een zaak kost hierdoor meer tijd en vergt meer handelingen. Zie kader 4.7 voor de invloed van de doorlooptijden en de Wet dwangsommen op complexiteit.

Kader 4.7 Wet dwangsommen

Op 1 oktober 2009 is de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (hierna: Wet dwangsom) in werking getreden. Voor de IND betekent dit dat als niet binnen de wettelijke termijn op een aanvraag wordt beslist en de vreemdeling de IND daarvoor in gebreke stelt, de IND binnen twee weken alsnog een besluit moet nemen. Gebeurt dat niet, dan gaat gedurende een periode van 42 dagen automatisch een dwangsom lopen, tot een bedrag van ten hoogste € 1.442 (de bestuurlijke dwangsom). Daarnaast kan de vreemdeling beroep instellen bij de bestuursrechter tegen het niet tijdig beslissen op de aanvraag. De rechter kan de IND een nadere beslistermijn opleggen en aan overschrijding daarvan een dwangsom verbinden (de rechterlijke dwangsom).

De invoering van de Wet dwangsom heeft het beslisproces beïnvloed voor de zaken die over de wettelijke beslistermijn gaan, doordat bij een beroep op deze Wet een ingebrekestelling moet worden opgevoerd en beoordeeld op geldigheid; (indien van toepassing) een verbeurde dwangsom moet worden berekend; een declaratieformulier moet worden aangemaakt en ingevuld; en een overweging in het besluit over de geldigheid van de ingebrekestelling en de (eventueel) verbeurde dwangsom moet worden opgenomen. Daarnaast moet de beslissers aanvullende handelingen in INDiGO verrichten om te verzekeren dat de verbeurde dwangsom aan de vreemdeling wordt uitgekeerd. Zeker wanneer de beslissers deze handelingen niet vaak verricht, zal hij zich daarin telkens opnieuw moeten verdiepen.

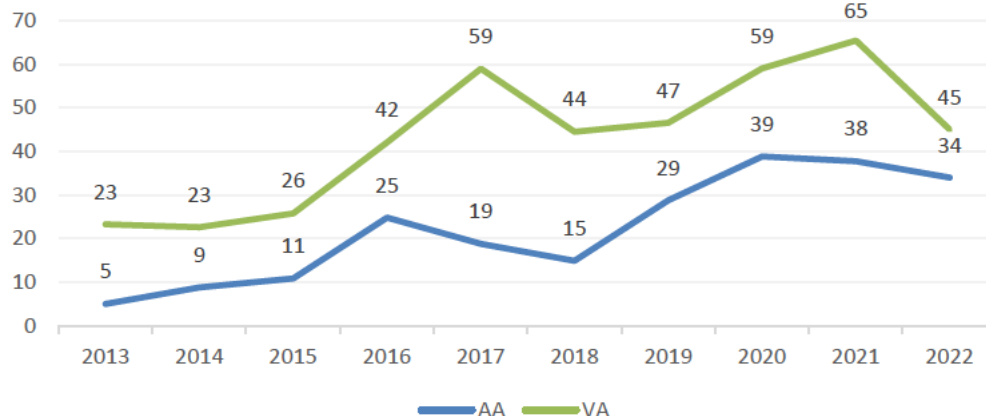
Doordat er veel meer aanvragen werden gedaan dan geprognostiseerd liepen de beslistermijnen op en namen daardoor de beroepen op de Wet dwangsom toe. Met de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND (hierna: Tijdelijke wet) op 11 juli 2020, werd beoogd de bestuurlijke en de rechterlijke dwangsom in asielzaken uit te schakelen en het onmogelijk te maken om bij de bestuursrechter beroep in te stellen tegen het niet tijdig beslissen op een asielaanvraag. Vanaf 11 juli 2021 werd met de verlenging van de Tijdelijke wet besloten om het indienen van 'beroepen niet tijdig' in asielzaken weer mogelijk te maken. De rechter mocht de IND weliswaar weer een nadere beslistermijn opleggen in asielzaken waarin niet tijdig was beslist, maar aan overschrijding daarvan geen dwangsom verbinden.

Tegen de uitschakeling van de bestuurlijke en rechterlijke dwangsom is vele malen beroep ingesteld. De verschillende zittingsplaatsen van de rechtbank Den Haag oordeelden daarover uiteenlopend. Dit maakte dat de IND in de ene zaak wel een dwangsom moest betalen en in de andere niet, afhankelijk van de vraag welke rechtbank een beroep behandelde. Uiteindelijk oordeelde de ABRvS op 30 november 2022 dat uitschakeling van de rechterlijke dwangsom in strijd is met het Unierecht.⁸⁰ De Tijdelijke wet is op dat onderdeel onverbindend verklaard. Afschaffing van de bestuurlijke dwangsom acht de ABRvS wel verenigbaar met het Unierecht.

De afschaffing van de bestuurlijke dwangsom in asielzaken komt ten goede aan het beslisproces. De beslismedewerker hoeft immers een deel van de bovengenoemde handelingen niet meer te verrichten. In gevallen waarin een rechterlijke dwangsom wordt verbeurd, moeten deze wel worden vastgesteld en uitgekeerd. Voor andere vreemdelingrechtelijke zaken is er niets gewijzigd voor het werkproces; daarin kunnen nog steeds zowel bestuurlijke als rechterlijke dwangsommen aan de orde zijn.

In de interviews kwam tot slot naar voren dat meer zaken VA gezonden werden, waar doorlooptijden langer zijn en meer dossieroverdracht plaatsvindt. Data ondersteunden deze uitspraak echter niet; het aandeel VA-zendingen vertoont geen eenduidige trend en is ongeveer even hoog in het eerste als het laatste jaar. Als we de doorlooptijden apart weergeven voor de AA en VA, blijkt dat voor beide procedures de gemiddelde doorlooptijd is toegenomen tussen 2013 en 2020 (zie figuur 4.5). Het lijkt er dus op dat niet zozeer het aandeel VA zendingen, maar toename van de doorlooptijden over de gehele linie een complicerende factor is.

Figuur 4.5 Gemiddelde doorlooptijd (in weken) van asielzaken behandeld in de algemene asielprocedure (AA) en verlengde asielprocedure (VA) naar uitstroomjaar, 2013 t/m 2022 (N=148.900)



Bron: Registratiedata INDiGO, geleverd door BIC, peildatum 08-09-2023

*Eerste asielaanvragen, herhaalde asielaanvragen en zij-instroom.

**Nareisaanvragen in het kader van nareis asiel, nareis 8EVRM of gezinsleven 8 EVRM.

4.4 Onderdelen van de uitvoering die complexiteit reduceren

Wanneer geïnterviewden factoren benoemen die het werk minder complex maken, gaat het voornamelijk over elementen van de uitvoering. Deze factoren zijn onder te verdelen in dezelfde thema's als de complicerende factoren: werkzaamheden van medewerkers, sturing en procedurele aspecten.

4.4.1 Werkzaamheden medewerkers

Over het geheel van de tijd genomen vinden medewerkers dat de vindbaarheid van informatie sinds 2010 is verslechterd (zie hoofdstuk 4.1.2). Door medewerkers van A&B Schiphol en Zwolle en BIS worden echter wel verbeteringen in de informatievoorziening genoemd die de afgelopen twee jaar zijn ingezet. Ondanks dat er nog steeds problemen zijn met de informatievoorziening, hebben met name de **Informatie & Kennis(IK)-pagina's**⁸¹ bijgedragen aan de vindbaarheid van informatie. Ook Informind⁸² en Q&A's⁸³ worden als helpend ervaren.

DMB en DRM geven aan dat de **HASA-kamer** leidt tot minder complexiteit bij het afhandelen van herhaalde aanvragen. De HASA-kamer is een plek waar herhaalde asielaanvragen (HASA's) ingediend worden. In de HASA-kamer wordt gecontroleerd of het dossier de benodigde informatie bevat voordat de aanvraag in behandeling wordt genomen. Er werd voor de komst van de HASA-kamer vaak een aanvraag ingediend waarbij veel informatie ontbrak, maar die wel beoordeeld moest worden. Het behandelen van een dergelijke zaak kon veel tijd in beslag nemen. Dit kon daarom een manier zijn voor aanvragers om de behandelduur (en het recht op opvang) te rekken. Door de check op de volledigheid van het dossier alvorens de HASA in behandeling te nemen, kunnen zaken sneller afgehandeld worden. Bij kansarme zaken waar alleen een HASA wordt ingediend om vertrek uit te stellen,

81 Op de Informatie & Kennis (IK) van het intranet van de IND is alle inhoudelijke informatie per onderwerp te vinden die van belang is voor het uitvoeren van de werkzaamheden in het primaire proces van de IND. Op deze pagina's staan per onderwerp alle relevante en actuele werkinstructies, landeninformatie, beleid, wet- en regelgeving, jurisprudentieanalyses, Q&A's, WIKI's etc. bij elkaar.

82 Op InformiIND van het intranet van de IND is alle zaakoverstijgende informatie te vinden die van belang is voor het uitvoeren van de werkzaamheden in het primaire proces van de IND. Op deze pagina staan relevante en actuele werkinstructies, landeninformatie, beleid, wet- en regelgeving, overheidspublicaties, jurisprudentie.

83 Questions and Answers (Q&A's) zijn documenten die vanuit SUA opgesteld worden met daarin alle vragen die vanuit het primaire proces over één onderwerp zijn gesteld, en diens antwoorden vanuit SUA.

kan spoedige afhandeling van HASA's een reden zijn om af te zien van het indienen hiervan.

Uit de interviews komen nog enkele voorbeelden naar voren van elementen die het werk minder complex maken, die slechts door één partij zijn genoemd:

- A&B Den Bosch benoemt de landelijke pilot waarin het bedrijfsbureau administratieve taken uit handen heeft genomen.
- Het nareis team van A&B Zwolle benoemt dat de mogelijkheid om gehoren af te nemen via Webex het werk versimpelt, aangezien dit eerst moest gebeuren door een medewerker van de ambassade die verder niet bekend is met het dossier. Er zijn hiervoor afspraken gemaakt met de UNHRC en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), die hierin faciliteren. Deze verbetering geldt voor alle nareis teams.
- Aan het begin van de onderzoeksperiode is naar aanleiding van EU⁸⁴ en Nederlandse⁸⁵ jurisprudentie de vergewisplicht⁸⁶ uitgebreid naar meerdere vormen van onderzoek. Dit leverde BDoc in eerste instantie meer werk op, maar later werden deze werkzaamheden centraal georganiseerd onder de vergewiskamer die onder TOELT valt. Dit reduceert de complexiteit van werkzaamheden van BDoc, en door een centralisatie van de werkzaamheden kunnen de zaken ook efficiënter worden afgehandeld.
- TOELT geeft aan dat het aantal individuele ambtsberichten dat zij krijgen, is afgenomen omdat het in steeds minder landen mogelijk is om onderzoek te doen. Ook kan het zijn dat A&B er vanwege de wachttijden niet voor kiest om zulke tijdrovende onderzoeken te doen, zodat zij minder handelingen hoeven te verrichten.
- A&B Zevenaar geeft aan dat er steeds minder onderzoeken opgevraagd hoeven te worden door Buitenlandse Zaken en er nog nauwelijks taalonderzoeken worden uitgevoerd (wel taalindicaties). Hierdoor hoeven zij minder handelingen te verrichten.
- Het nareis team uit Zwolle benoemt daarnaast dat de invoering van DNA onderzoek om gezinsband aan te tonen de werkzaamheden voor nareis minder complex heeft gemaakt. Ook deze wijziging is landelijk doorgevoerd. Voorheen moest de gezinsband aangetoond worden door middel van interviews, wat in de praktijk moeilijk uitvoerbaar was. DNA onderzoek biedt hier uitkomst.

4.4.2 *Sturing*

Op het gebied van sturing noemt DRM de verkeerstoren. Het idee van de verkeerstoren is dat de verkeerstoren het werkaanbod en de beschikbare netto capaciteit voorspelt, het werk over de locaties verdeelt en de realisatie monitort. Door de verkeerstoren krijgen medewerkers zaken toebedeeld die aansluiten bij hun ervaringsniveau. Of de verkeerstoren daadwerkelijk functioneert zoals hiervoor beschreven is echter nog niet geëvalueerd.

4.4.3 *Procedurele aspecten*

DMB benoemt dat sinds 2021 is ingeregeld dat in het aanmeldgehoor naar het asielmotief wordt gevraagd, wat de mogelijkheid creëert om beter te sturen op de verdere behandeling (bijvoorbeeld door meer tijd voor LHBTI-aanvragen). Ten

⁸⁴ Het *Korošec arrest* van het Europees Hof van de Rechten van de Mens

⁸⁵ ECLI:NL:RVS:2010:BO0794

⁸⁶ De vergewisplicht is een verplichting voor de staatssecretaris om zicht altijd te vergewissen of deskundigenberichten zorgvuldig tot stand zijn gekomen en de conclusies van het onderzoek kunnen worden gedragen door de bevindingen. Deze plicht geldt o.a. voor Bureau Medische Advisering (BMA) en Bureau Documenten (BDoc).

tweede noemen zij de versnellingsmaatregelen, zoals de AA+, het samenvoegen van de gehoren, schriftelijk horen en de doelgroepgerichte benadering. Schriftelijk horen is overigens sinds een motie in de Tweede Kamer in 2023 niet langer mogelijk.⁸⁷

De doelgroepgerichte benadering is volgens vijf partijen (A&B Zwolle en Den Bosch, SUA, DMB en DRM) een versimpeling van de werkzaamheden. Deze benadering is gericht op het efficiënt afhandelen van voorzienbaar inwilligbare ('kansrijke') aanvragen. Het gaat hierbij met name om aanvragen die categoriaal ingewilligd kunnen worden, zoals die van Syriërs en Jemenieten tijdens het grootste deel van de onderzoeksperiode. Het aandeel van dergelijke aanvragen is groot en de toetsing relatief eenvoudig, waardoor hiermee in relatief weinig tijd veel aanvragen behandeld kunnen worden. Zoals beschreven in paragraaf 4.2.2. zorgt de tijdelijkheid van de maatregelen wel weer voor complexiteit, doordat medewerkers het overzicht van de verschillende (tijdelijke) werkwijzen kwijtraken.

DRM, DMB en A&B Den Bosch geven ten slotte aan dat de wijzigingen in de asielprocedure in 2021 complexiteit heeft gereduceerd (zie hoofdstuk 3.4). Ook in het O&A-rapport naar de wijzigingen van de asielprocedure in 2021 wordt geconstateerd dat deze wijzigingen (mits optimaal geïmplementeerd) kunnen bijdragen aan een kortere doorlooptijd en minder VA zendingen.⁸⁸ Hiermee wordt complexiteit gereduceerd, aangezien langere doorlooptijden en meer dossieroverdracht het werk complexer maken.

87 Kamerstuk 2023, 36333, nr. 65
88 IND (2022). *Evaluatie wijzigingen algemene asielprocedure*.

5 Externe invloeden

Een belangrijk thema in de interviews met IND-medewerkers is de toegenomen druk op de IND vanuit de politiek, rechters, advocaten en de maatschappij als geheel. Ook sommige professionals uit het asieldomain van buiten de IND ervaren dat er veel politieke druk (DMB, DRM, VWN, rechter) of maatschappelijke druk (DMB, DRM) wordt uitgeoefend op het asielproces. Daarom gaan we in dit hoofdstuk in op de externe invloeden op de IND. In dit hoofdstuk gaat het veel over externe druk die professionals ervaren. Hoewel externe druk vaak moeilijk te kwantificeren is, speelt deze wel degelijk een rol bij het handelen van professionals. Externe druk kan er bijvoorbeeld toe leiden dat IND-medewerkers extra vragen stellen in gehoren of meer elementen betrekken in een besluit. Hierdoor heeft de ervaren druk van buitenaf invloed op de daadwerkelijke complexiteit (niet alleen de ervaren complexiteit). Externe invloeden zorgen namelijk dat de werkzaamheden van de IND meer handelingen, afwegingen en tijd vergen.

Om de ervaringen met externe invloeden toch enigszins te kwantificeren, worden in dit hoofdstuk ook de bevindingen uit een media-analyse gepresenteerd (zie kaders 5.1 t/m 5.3). Deze resultaten onderbouwen de bevindingen op verschillende punten. Ten eerste tonen de absolute aantallen aan dat er, in lijn met de ervaringen van medewerkers, continu aandacht is voor de IND in de media. Daarnaast laten deze analyses zien welke trends er over de tijd plaatsvinden. Ten slotte is bij de pieken in de media-aandacht een duiding weergegeven van de nieuwsberichten die die piek veroorzaken. Dit schetst een beeld van de onderwerpen die leiden tot veel media-aandacht voor de IND. De methoden van de media-analyse zijn beschreven in bijlage 1.3.

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de algemene trends, waarbij we ook toelichten hoe externe invloeden bijdragen aan complexiteit van de werkzaamheden van de IND (paragraaf 5.1). In de volgende paragrafen beschrijven we voor de politiek (paragraaf 5.2), maatschappij (paragraaf 5.3), rechterlijke macht (paragraaf 5.4) en advocatuur (paragraaf 5.5) hoe hun invloed doorwerkt op de IND. We houden hierbij de volgorde aan van meest genoemde externe invloed (politiek) naar minst genoemde (advocatuur). Het gaat hierbij om de antwoorden die geïnterviewden uit zichzelf geven. Er zijn in de interviews geen externe invloeden genoemd die de werkzaamheden van de IND minder complex maken.

5.1 Algemene trends

Veel van de geïnterviewde IND-medewerkers hebben het gevoel dat de IND steeds vaker negatief in het nieuws is en dat hun werk onder een vergrootglas ligt. Dit draagt volgens hen bij aan de complexiteit van hun werk, omdat het ervoor zorgt dat medewerkers meer gaan afwegen. Twee afwegingen worden in het bijzonder genoemd. Ten eerste hebben hoor- en beslismedewerkers het idee dat veel besluiten worden teruggedraaid door rechters. Op dit punt wijkt de ervaring af van registratiedata, aangezien we in figuur 3.2 zagen dat rechtszaken niet vaker in het nadeel van de IND uitpakken. Ten tweede is men bang met een individuele zaak in de media te komen. In kader 5.2 en 5.3 is te zien dat er in de media aandacht is voor individuele zaken. De combinatie van naar hun idee strenge rechters en de mogelijkheid dat een zaak in de media komt, zorgt voor nog minder besluitvaardigheid. Om fouten te voorkomen stellen ze daarom een zeer uitgebreide juridische motivering op. Dit leidt tot lange gehoren en zienswijzen met veel overbodige informatie (zie paragraaf 4.1.1).

Het algemene beeld uit de media-analyse is dat over de afgelopen vijf jaar veel aandacht voor de IND is in de media. In lijn met de ervaringen van sommige IND-medewerkers speelt er altijd wel iets rondom de IND in de media, aangezien de aandacht in deze hele periode van vijf jaar nooit geheel wegvalt (zie kader 5.1). De media-aandacht is bovendien toegenomen, in het bijzonder in de afgelopen twee

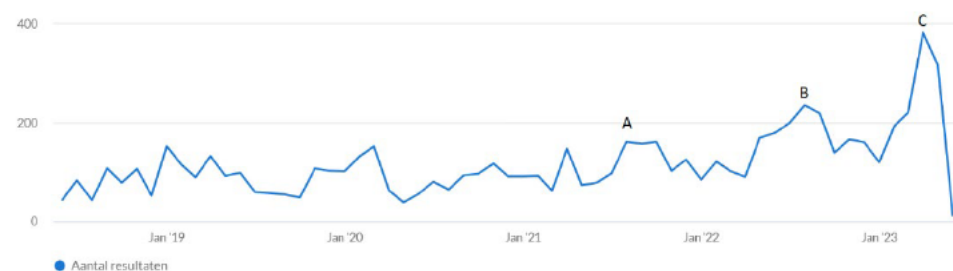
jaar vanwege de opvangcrisis⁸⁹. IND-Medewerkers geven aan dat dergelijke berichtgeving druk op hen zet. Zij kunnen in hun privé omgeving worden aangesproken op berichtgeving over hun werkgever en zijn zich sterk bewust van de lange doorlooptijden. Dit vormt een extra afweging: ze worden bang om fouten te maken waardoor aanvragers mogelijk nog langer moeten wachten. Daarom verzetten zij mogelijk extra handelingen om te verzekeren dat hun zaak correct is afgehandeld, zoals een aanvullend onderzoek. Dit kost ook extra tijd. In het algemeen geldt dat medewerkers in tijden van grote maatschappelijke druk een stap extra willen zetten om hun zaak af te ronden. Uit de interviews blijkt bijvoorbeeld dat medewerkers wanneer de doorlooptijden oplopen geregeld overwerken om te voorkomen dat een zaak naar de VA gezonden moet worden.

Hoewel we de media-aandacht hier beschouwen als indicatie van een maatschappelijke tendens, is het van belang om op te merken dat de media hier zelf ook een rol in spelen. Zij sturen de maatschappelijke discussie met keuzes zoals welk verhaal zij een platform bieden en hoe zij een verhaal framen.

Kader 5.1 Media-aandacht voor de IND in het algemeen

In de afgelopen vijf jaar heeft de IND veel aandacht in de media gekregen.⁹⁰ De media aandacht fluctueert sterk over de tijd, maar over de gehele linie is een opwaartse trend zichtbaar (zie figuur 5.1). Met name vanaf halverwege 2021 is de media-aandacht blijvend hoog, met grote uitschieters in augustus 2022 en april 2023.

Figuur 5.1 Media-aandacht voor de IND in het algemeen, van 1 juni 2018 t/m 1 juni 2023



Bron: Media-analyse in Lexis Nexis (Nexis Newsdesk); zie bijlage 1.3 voor een toelichting op de zoekactie.

Bij de hoogste pieken zijn de meest besproken onderwerpen in de media:

- A. **Evacuatie Afghanistan en gezinshereniging AMV's (augustus 2021):** In augustus 2021 speelden twee verschillende onderwerpen tegelijkertijd. Ten eerste zet Nederland zich in om Afghanen te evacueren die wegens betrokkenheid bij Nederlandse missies in Afghanistan niet langer veilig zijn in hun land na de machtsovername van de Taliban. Om de Afghaanse evacuees op te vangen moeten er snel opvangplekken gecreëerd worden. Dit leidt tot protesten bij de lokale bevolking, zoals in Harskamp. Ten tweede is er ophef over de wijze van de werkwijze van de IND waardoor het recht op gezinshereniging van AMV's wordt ingeperkt.
- B. **Opvangcrisis en asieldeal (augustus 2022):** Er blijft veel aandacht gevestigd op het aanmeldcentrum Ter Apel dat het aantal vluchtelingen dat zich dagelijks meldt niet aan kan. De koning komt op bezoek in Ter Apel en VWN spant een kort geding aan tegen het Rijk en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) om met een oplossing voor de opvangcrisis te komen. Ondertussen discussiëren politici met hun achterban over het voorgestelde asielakkoord dat een oplossing beoogt te bieden.

⁸⁹ Hierbij dient opgemerkt te worden dat niet de IND, maar het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers verantwoordelijk is voor de opvang van asielzoekers. De IND wordt echter wel vaak genoemd in relatie tot de opvangcrisis, omdat de opvangcapaciteit van het COA samenhangt met het vermogen van de IND om de aanvragen binnen de termijnen af te handelen, evenals het vermogen van de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie om voldoende capaciteit te vinden voor de Identificatie en Registratie. Dit voorbeeld illustreert de onderlinge afhankelijkheid van de partijen in de vreemdelingenketen: als zich bij de ene partij een knelpunt voordoet, worden ook de andere partijen hierop aangekeken.

⁹⁰ In totaal werd de IND in deze periode genoemd in 13.839 artikelen met een potentieel bereik van 5,4 miljard lezers. Het potentieel bereik wordt uitgedrukt in het gemiddeld aantal bezoekers per artikel per maand.

- C. **Meer asielaanvragen dan eerder verwacht (april 2023):** Het kabinet presenteert cijfers waaruit blijkt dat het aantal asielaanvragen dat het komende jaar wordt verwacht hoger is dan eerder werd verondersteld. De IND geeft aan dit aantal aanvragen niet te kunnen verwerken en dat het verder oplopen van de wachttijden niet te voorkomen is. Ook geeft de staatssecretaris aan dat in de zomer mogelijk weer mensen op straat zullen verblijven in afwachting van hun aanmelding. Het is een blijvende uitdaging om voldoende opvangplekken te vinden.

Uit de beschrijving van de piekmomenten blijkt dat de combinatie van politieke besluitvorming (A en B), beleidswijzigingen (A) en de situatie in derde landen (A en C) ervoor zorgen dat er druk komt te staan op de IND.

Mediastrategie van de IND

De IND voert zowel reactief als proactief mediabeleid. Dit gebeurt aan de hand van de mediastrategie van de IND uit 2019. Hierin staat omschreven hoe de IND (proactiever) omgaat met de aandacht in de media voor de IND. Dit doet de IND door te monitoren hoe en wanneer de IND in de media verschijnen (on- en offline), zodat de dienst meteen op de actualiteit kan inspelen met eigen communicatie. Daarnaast zijn thema's benoemd die de IND via diverse (media)kanalen zelf actief uitdraagt. Zo wordt het werk van de IND duidelijker in beeld gebracht.

Sinds 2022 heeft de IND ook eigen woordvoerders die alle persvragen en mediaverzoeken behandelen en interviews en externe media-optredens voorbereiden en begeleiden. Hiervoor worden naast DG IND en andere leden van het management team (MT) ook IND-ambassadeurs ingezet. Dit heeft sinds 2022 geleid tot diverse artikelen en interviews in kranten en andere gedrukte media en optredens op radio en televisie.

De IND organiseert ook af en toe persbijeenkomsten. De afgelopen twee jaar is zo'n bijeenkomst georganiseerd naar aanleiding van de Stand van de uitvoering. In deze gevallen vloeiden hier ook enkele media optredens van de DG IND uit voort. Zo gaf de DG-IND in augustus 2022 een interview aan de Trouw, waarin zij aangaf dat de IND asielzoekers *wellicht* eerder het voordeel van de twijfel gaat geven. De reden hiervan is dat het de IND steeds meer tijd kost om zaken af te handelen en zij het aantal aanvragen niet kan bijbenen. Ook in mei 2023 verscheen een interview met de DG-IND. Het voorspelde aantal aanvragen voor de komende maanden was zo hoog, dat zij aangaf dat de capaciteit van de IND tekort schoot om deze aanvragen binnen de termijnen te kunnen afhandelen. Om dergelijke problemen in de toekomst te voorkomen, pleit de DG-IND voor een stabiele lange termijn financiering voor de IND.

Een belangrijke reden voor de toegenomen druk is de aandacht voor de **menselijke maat** (zie kader B1.2 in bijlage 1). Deze ontwikkeling is zichtbaar bij alle externe partijen die invloed uitoefenen op de IND. Een bepaald deel van de politiek, maatschappij, rechtbank en advocatuur oefent druk uit op de IND om meer humaan en coulant asielbeleid te voeren en meer maatwerk te bieden. IND-medewerkers zijn zich hier sterk bewust van en willen oog hebben voor de menselijke maat. Dit vormt een extra afweging. Sommige medewerkers worstelen met het toepassen van de menselijke maat door gebrek aan duidelijke instructies, wat hun besluitvaardigheid weer negatief beïnvloedt. Ook uit het rapport *Eindrapportage doorlichting IND* blijkt dat binnen de IND-cultuur angst bestaat dat oog voor de menselijke maat moeilijk verenigbaar is met de bedrijfsmatigheid die nodig is om tegelijkertijd ook binnen de termijn tot een rechtvaardige beoordeling te komen.⁹¹

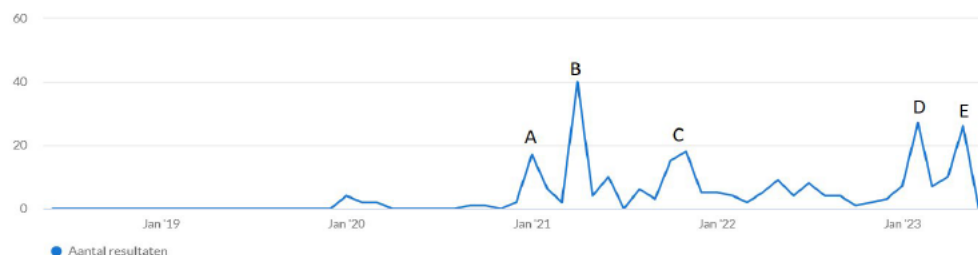
De resultaten van de media-analyse tonen inderdaad aan dat er sinds januari 2020 aandacht is voor de menselijke maat bij de IND (zie kader 5.2). Deze aandacht kent kortstondige pieken in reactie op individuele zaken of incidenten rondom de menselijke maat bij andere overheidsinstellingen. Tussen de pieken door is de media-aandacht voor de menselijke maat bij de IND beperkt.

91 EY (2021). *Eindrapportage doorlichting IND*.

Kader 5.2 Media-aandacht voor de menselijke maat bij de IND

De aandacht voor de menselijke maat bij de IND is toegenomen in de afgelopen vijf jaar (zie figuur 5.2). Onder de menselijke maat scharen we naast de term menselijke maat ook verwijzingen naar de toeslagenaffaire en het rapport Ongehoord Onrecht in het vreemdelingenrecht.⁹²

Figuur 5.2 Media-aandacht voor de menselijke maat bij de IND, van 1 juni 2018 t/m 1 juni 2023



Bron: Media-analyse in Lexis Nexis (Nexis Newsdesk); zie bijlage 1.3 voor een toelichting op de zoekactie.

In januari 2020 werd de IND voor het eerst in één adem genoemd met de toeslagenaffaire. Vanaf 2021 zien we dat er op piekmomenten vanuit de media aandacht is voor de menselijke maat bij de IND, maar de aandacht daar tussenin weer afneemt. De hoogste pieken zijn veroorzaakt door de volgende berichten:

- A. **Gezin verliest huurtoeslag na geboorte dochter (januari 2021):** In januari 2021 werd de IND in verband gebracht met de toeslagenaffaire, toen een Syrische man zijn toeslagen van de Belastingdienst verloor omdat de IND had geoordeeld dat zijn dochter illegaal in Nederland verbleef. In het licht van de toeslagenaffaire leidde dit tot ophef.
- B. **Dorp protesteert tegen uitzetting gezin en fout belastingdienst (april 2021):** Dorpsbewoners en de burgemeester van Wormer protesteren tegen de uitzetting van een Marokkaans gezin na het overlijden van de vader van het gezin. Tegelijkertijd komt in het nieuws dat de Belastingdienst opnieuw de fout in gaat doordat de dienst burgers ten onrechte liet weten dat zij toeslagen moeten terugbetalen. De oorzaak van deze fout lag in het verkeerd verwerken van gegevens van de IND over de verblijfsstatus van de betrokkenen.
- C. **Portugese man wacht al 27 jaar op paspoort, wetsvoorstel gegevensdeling bekritiseerd en asielopvang agendapunt formatietafel (november 2021):** Er worden Kamervragen gesteld over een Portugese man die al 27 jaar wacht op een paspoort. Daarnaast waarschuwt de Autoriteit Persoonsgegevens tegen het wetsvoorstel delen persoonsgegevens, dat het makkelijk moest maken om gegevens van burgers te delen tussen verschillende overheidsorganisaties. Tegelijkertijd wordt asielopvang besproken op de formatietafel, waarbij ook de IND mag aanschuiven. Deze drie gebeurtenissen zorgen gezamenlijk voor een piek in de aandacht voor de menselijke maat bij de IND.
- D. **Marechaussee mag niet etnisch profileren (februari 2023):** Het Gerechtshof oordeelt dat de marechaussee huidskleur niet mag meewegen bij de selectie van personen om te controleren. Deze uitspraak wordt in verband gebracht met de IND, omdat ook hier recentelijk signalen van etnisch profileren waren. De IND gebruikte namelijk een risicomodel om fraude met vergunningen van kennismigranten in te schatten, waarbij het geboorteland van bestuurders van de organisaties die als erkend referent wenste op te treden als risicofactor werd meegenomen.
- E. **Overheid loopt vast op betaling van dwangsommen (mei 2023):** De Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagenaffaire heeft meer tijd nodig om de gedupeerden van de toeslagenaffaire schadevergoedingen te betalen. Dit leidde tot verontwaardiging bij politici. Ook de IND heeft miljoenen aan dwangsommen te verwerken. Hierdoor wordt beslag gelegd op de capaciteit bij deze organisaties en van rechters, waardoor de achterstanden nog verder oplopen.

⁹² De IND werd gedurende deze vijf jaar in 276 artikelen in verband gebracht met de menselijke maat, waardoor 139 miljoen lezers werden bereikt. Het potentieel bereik wordt uitgedrukt in het gemiddeld aantal bezoekers per artikel per maand.

De media-aandacht voor de menselijke maat bij de IND volgt in deze gevallen vooral op individuele schrijnende zaken (A, B en C), met name wanneer hierdoor ook kinderen benadeeld worden. Daarnaast zorgen incidenten rondom de menselijke maat bij andere overheidsorganisaties of overheidsorganisaties in het algemeen voor media-aandacht (C, D en E).

5.2

Politiek

De meeste IND-teams die zijn geïnterviewd benoemen politieke druk als belangrijke oorzaak van toegenomen complexiteit. Met name bij teams binnen A&B wordt dit in bijna alle gevallen genoemd, evenals bij beleidsafdelingen van de IND (SUA) en het ministerie (DMB en DRM) en DT&V. Ook uit de Stand van de Uitvoering IND 2022 komt naar voren dat de IND in de pers en bij contacten met advocaten erop wordt aangesproken te restrictief migratiebeleid te voeren, waarvoor de politiek verantwoordelijk is. Anderzijds zijn er ook politici die van mening zijn dat de IND juist restrictiever beleid moet voeren. De IND wordt vaak gezien als beleidsmaker en uitvoerder tegelijk.

Medewerkers geven aan dat de inmenging van de politiek met asielbeleid is toegenomen. Verschillende teams geven aan dat politieke druk op beleidsvorming kan leiden tot ondoordacht en onuitvoerbaar beleid. Als er vanuit verschillende hoeken partijen meedenken over beleid, ligt de focus vooral op het vormen van beleid waar alle partijen zich in kunnen vinden, en wordt minder aandacht besteed aan uitvoerbaarheid van beleid. Doordat praktijkervaring (bijvoorbeeld over de handhaafbaarheid van bepaalde maatregelen) dan een minder grote rol speelt, komt het ook voor dat het beleid gevoeliger is voor misbruik door aanvragers. Soms is het beleid bovendien juridisch niet houdbaar, omdat het in strijd is met EU-richtlijnen. Een veelgenoemd voorbeeld hier is de nareismaatregel⁹³, waarbij experts vooraf stelden dat het beleid in strijd was met EU-richtlijnen, maar de politiek er uiteindelijk toch voor koos om dit beleid door te voeren. Uiteindelijk trok de staatssecretaris de maatregel in, kort voordat ook de Raad van State in drie uitspraken oordeelde dat de nareismaatregel in strijd is met het Nederlands en EU recht. De geïnterviewde rechter geeft aan dat de IND zich meer publiekelijk moet uitspreken tegen de invoering van juridisch niet houdbaar beleid. DMB en DRM geven aan dat de IND zich wel degelijk uitspreekt wanneer de dienst het niet eens is met beleid, maar dat het uiteindelijk aan de politiek is wat er met haar advies wordt gedaan.

Politieke druk is in het bijzonder groot op de thema's LHBTIQ+ en bekering of afvalligheid. Voor deze thema's zijn er volgens geïnterviewden belangenorganisaties die een sterke lobby voeren voor deze doelgroepen. Die organisaties hebben weer banden met politieke partijen, waardoor bijvoorbeeld door middel van Kamervragen en commissies druk wordt uitgeoefend. Zo denken veel verschillende partijen mee over het beleid. Het is voor de betrokkenen dan een uitdaging om rekening te houden met de uiteenlopende belangen in het beleid, waardoor soms niet vooraf wordt gekeken naar de uitvoerbaarheid. Een voorbeeld hiervan is het aanstellen van LHBTIQ+ coördinatoren, die betrokken moeten worden bij elke LHBTIQ+ zaak. Deze maatregel is bedoeld om tot een betere beoordeling van asielaanvragen met een

⁹³ Op vrijdag 26 augustus 2022 presenteerde het kabinet een pakket met maatregelen om uitkomst te bieden voor de zogenoemde opvangcrisis. Een van deze maatregelen betrof de 'nareismaatregel', waarmee wordt bedoeld op een tijdelijke inperking van nareis door hogere eisen te stellen aan een inreisvergunning voor nareizende familieleden van statushouders. Een belangrijke onderdeel hiervan is de huisvestingsregel, die stelt dat statushouders in de eerste 15 maanden alleen familieleden mogen laten nareizen als zij huisvesting hebben verkregen. Deze maatregel is bedoeld om de druk op de opvang te verlichten. Er kwam echter veel kritiek op de juridische houdbaarheid van deze maatregel. Verschillende lagere rechtbanken zetten een streep door besluiten van de IND op grond van deze regel. Uiteindelijk trok de staatssecretaris de maatregel in, kort voordat ook de Raad van State in drie uitspraken oordeelde dat de nareismaatregel in strijd is met het Nederlands en EU recht (zie ECLI:NL:RVS:2023:506, ECLI:NL:RVS:2023:507 en ECLI:NL:RVS:2023:508).

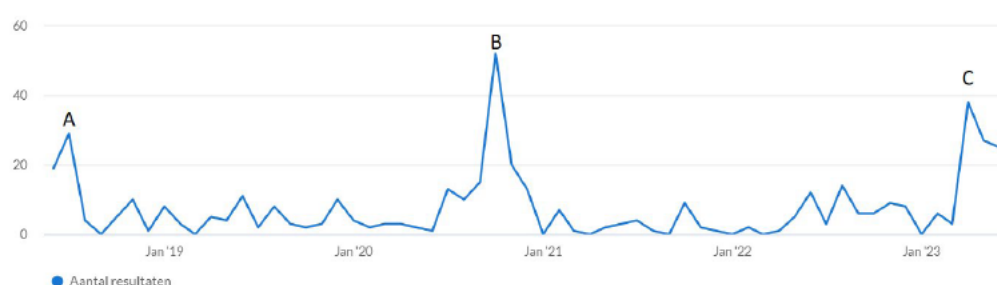
LHBTIQ+ motief te komen. Dit vormt echter wel weer een extra handeling voor beslismedewerkers wanneer zij een LHBTIQ+ zaak beoordelen, omdat er altijd afgestemd moet worden met de coördinator. Dit leidt ook tot discussies met rechters over hoe inzichtelijk gemaakt moet worden dat er is afgestemd met een LHBTIQ+ coördinator en wat de gevolgen zijn voor het besluit als dit niet het geval is. Dat zijn weer meer afwegingen voor de procesvertegenwoordigers van de IND. Ook is het LHBTIQ+ toetsingskader gevoelig gebleken voor misbruik, omdat in de openbare werkinstructies precies is vastgelegd waaraan een aanvrager moet voldoen om een aanvraag op basis van een LHBTIQ+ motief ingewilligd te krijgen. Hoor- en beslismedewerkers hebben hierdoor meer inhoudelijke kennis nodig om in te kunnen schatten of het gaat om een authentiek relaas of een verhaal dat is bedacht op basis van het beoordelingskader.

In tegenstelling tot de ervaringen van sommige medewerkers, blijkt uit de media-analyse niet dat de aandacht voor de IND in relatie tot asielmotieven LHBTIQ+ en bekering structureel zijn toegenomen over de afgelopen vijf jaar (zie kader 5.3). Wel is er sprake van grote pieken in de aandacht, die zijn terug te leiden naar de invoering van het nieuwe beoordelingskader, de daarop volgende fraude en individuele zaken.

Kader 5.3 Media-aandacht voor de beoordeling van asielmotieven LHBTIQ+ en bekering door de IND

In de media is de afgelopen vijf jaar veel aandacht besteed aan de wijze waarop de IND aanvragen van LHBTIQ+ aanvragers en bekeerlingen beoordeelt.⁹⁴ De aandacht voor de beoordeling van LHBTIQ+ en bekeringszaken fluctueert sterk over de tijd en over de gehele periode van vijf jaar is hier geen trend in te ontwaren (zie figuren 5.3 en 5.4). Tevens valt op dat de aandacht voor beide motieven een vergelijkbaar patroon vertoont. Over het algemeen is er wat meer aandacht voor de beoordeling van LHBTIQ+ aanvragen dan er is voor de beoordeling van bekeringsaanvragen. De piekmomenten komen echter grotendeels overeen, wat erop duidt dat de maatschappelijke discussie over de beoordeling van deze twee intrinsieke motieven vaak gezamenlijk gevoerd wordt.

Figuur 5.3 Media-aandacht voor beoordeling van asielaanvragen van LHBTIQ+ aanvragers door de IND, van 1 juni 2018 t/m 1 juni 2023



Bron: Media-analyse in Lexis Nexis (Nexis Newsdesk); zie bijlage 1.3 voor een toelichting op de zoekactie.

De belangrijkste piekmomenten van aandacht voor de omgang van de IND met LHBTIQ+ aanvragen (zie figuur 5.3) zijn:

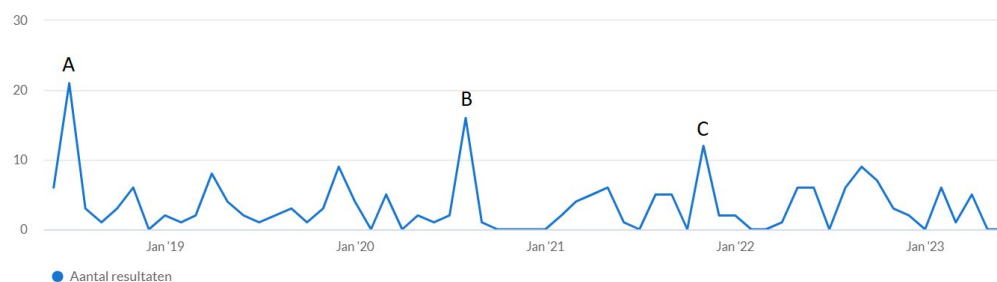
- A. **Nieuw beoordelingskader aanvragen LHBTIQ+ aanvragers en bekeerlingen en effecten op individuele zaken (juli 2018):** De staatssecretaris kondigt aan dat de asielaanvragen van LHBTIQ+ aanvragers en bekeerlingen voortaan zorgvuldiger beoordeeld zullen worden. De IND gaat medewerkers extra trainingen geven, er worden meer open vragen gesteld en bij de beoordeling van aanvragen met homoseksualiteit als motief komt de nadruk minder te liggen op het ontdekken van en uitkomen voor homoseksualiteit. In relatie tot deze aankondiging komen

⁹⁴ Er verschenen 481 artikelen over de IND en LHBTIQ+ aanvragers en 212 artikelen over de IND en bekeerlingen. Hiermee werden respectievelijk 193 miljoen en 46 miljoen lezers bereikt. Het potentieel bereik wordt uitgedrukt in het gemiddeld aantal bezoekers per artikel per maand.

ook individuele LHBTIQ+ /bekeringszaken in het nieuws waarvoor deze wijziging al dan niet een oplossing zal vormen.

- B. **Grootschalige fraude met LHBTIQ+ asielaanvragen (oktober 2020):** Honderden Oegandese aanvragers hebben zich voor gedaan als homoseksuelen (iets wat verboden is in Oeganda) en hebben zo een asielstatus verkregen in Nederland. Hierbij hebben zij gebruik gemaakt van het openbaargemaakte beoordelingskader van LHBTIQ+ aanvragen, waarin staat uitgelegd waaraan het asielrelaas moet voldoen om tot een inwilliging te leiden. Het nieuwe beleid blijkt fraude in de hand te werken.
- C. **Russische asielzoeker in hongerstaking en transvrouw krijgt toch vergunning (april 2023):** In Drachten is een Russische asielzoeker in hongerstaking gegaan. Hij voelde zich vanwege zijn journalistiek, activisme en homoseksualiteit niet meer veilig in Rusland. Daarom heeft hij asiel aangevraagd in Nederland, maar hij heeft na negen maanden nog niets gehoord van de IND. Gelijktijdig speelt de zaak van een transvrouw uit Egypte. De IND besluit voor de zitting haar hoger beroep in te trekken, waardoor zij in Nederland mag blijven.

Figuur 5.4 Media-aandacht voor beoordeling van asielaanvragen van bekeerlingen door de IND, van 1 juni 2018 t/m 1 juni 2023



Bron: Media-analyse in Lexis Nexis (Nexis Newsdesk); zie bijlage 1.3 voor een toelichting op de zoekactie.

De wijze waarop de IND omgaat met bekeringszaken kent dezelfde eerste piek in aandacht als bij LHBTIQ+ zaken (zie A hierboven). De andere twee pieken (zie figuur 5.4) zijn:

- B. **Petitie tegen uitzetting bekeerd Koerdisch gezin en aanvraag bekeerde Iraniër afgewezen (augustus 2020):** De IND heeft de aanvraag afgewezen van een Koerdisch gezin uit Turkije dat is bekeerd van de Islam naar het Christendom. Om de dreigende uitzetting te voorkomen is een petitie gestart. Gelijktijdig haalt het verhaal van een naar het Christendom bekeerde Iraniër het nieuws. Zijn aanvraag is ook afgewezen en hij vreest voor zijn veiligheid als hij moet terugkeren.
- C. **Bekeerde Iraniër verblijft illegaal in Nederland (november 2021):** Een Iraanse vrouw heeft asiel aangevraagd in Nederland omdat zij door haar bekering naar het Christendom niet meer veilig denkt te zijn in Iran. Volgens haar vindt de IND haar asielrelaas echter ongeloofwaardig, waardoor haar aanvraag is afgewezen. De afgelopen vier jaar verbleef zij illegaal in Nederland.

Bij bovenstaande nieuwsberichten valt op dat individuele zaken veel media-aandacht op de IND vestigen, zoals we ook zagen bij de aandacht voor de menselijke maat (zie kader 5.2). Individuele zaken spelen een rol bij piek A en C voor LHBTIQ+ aanvragers en B en C voor bekeerlingen. Daarnaast is er logischerwijs veel aandacht voor het nieuwe beoordelingskader (A), waarbij wel weer individuele zaken worden beschreven om de impact aan te duiden. Vervolgens zien we dat de verontwaardiging groot is als dit nieuwe beoordelingskader misbruikt wordt om te frauderen (LHBTIQ+ piek B).

Zowel uit de interviews als uit de media-analyse blijkt dat het vaak individuele zaken zijn, die aanleiding vormen voor de politici om zich over het asielbeleid uit te spreken. Dit is in lijn met de incidentregelreflex, zoals beschreven in kader 5.4. Door vooral input te leveren op individuele, vaak als schrijnend ervaren zaken, is er minder aandacht voor het evalueren en verbeteren van het algemene beleid. Veel geïnterviewden benoemen een dergelijke reflex.

Kader 5.4 Risicoregelreflex

De risicoregelreflex is de bestuurlijke neiging om risico's en incidenten onmiddellijk af te wenden door – beperkt afgewogen – nieuwe regels op te stellen, met als mogelijk gevolg negatieve resultaten en een overreactie.⁹⁵ Dit fenomeen wordt ook benoemd in de Staat van de uitvoering 2022 en door de TCU, waar het de 'incidentregelreflex' wordt genoemd. Doordat media en politiek vooral de focus leggen op individuele, vaak schrijnende zaken, wordt beleid aangepast naar aanleiding van individuele casuïstiek. Doordat er vooral focus is op individuele casuïstiek, ontstaat er minder aandacht voor het evalueren en verbeteren van het algemene beleid.

De politiek druk werkt ook twee kanten op: enerzijds zijn er partijen die meer humaan en coulant beleid willen (in het bijzonder bij schrijnende gevallen); en anderzijds zijn er politieke partijen die strenger en meer restrictief asielbeleid nastreven. Dit brengt IND-medewerkers in een lastig parket: hoe ben je coulant en streng tegelijk? Voor sommige geïnterviewde medewerkers voelt het alsof de IND het nooit goed kan doen.

5.3

Maatschappij

De meeste geïnterviewde IND-teams ervaren druk vanuit de maatschappij als geheel. De maatschappelijke druk wordt met name kenbaar door druk vanuit organisaties, bijvoorbeeld VWN, Nidos en ook de Nationale ombudsman. Maatschappelijke druk wordt genoemd door de meeste A&B teams, SUA, JZ, DMB, DRM en DT&V. Bij de ondersteunende afdelingen van de IND speelt dit minder.

De beschrijving van maatschappelijke druk kent veel overeenkomsten met die van politieke druk. Ook hier wordt de spagaat benoemd tussen burgers die vragen om humaan en coulant beleid enerzijds en burgers die vragen om strikt en restrictief beleid anderzijds. De vraag om humaan beleid wordt vaak geuit door inmenging in individuele casussen, in het bijzonder LHBTIQ+ en bekeringszaken. De media speelt hierin een belangrijke rol door deze individuele zaken bij een breed publiek onder de aandacht te brengen. Vervolgens proberen verschillende maatschappelijke organisaties invloed uit te oefenen op een individuele zaak.

JZ geeft aan dat de maatschappelijke discussie over geloofwaardigheid in Nederland uitzonderlijk is in de internationale context. In andere landen is dit minder een onderwerp van discussie. Daar is volgens hen vaak ook geen expliciete en openbare toetsingssystematiek voor geloofwaardigheid, waardoor minder kritiek is vanuit de maatschappij over de wijze van toetsing.

5.4

Rechterlijke macht

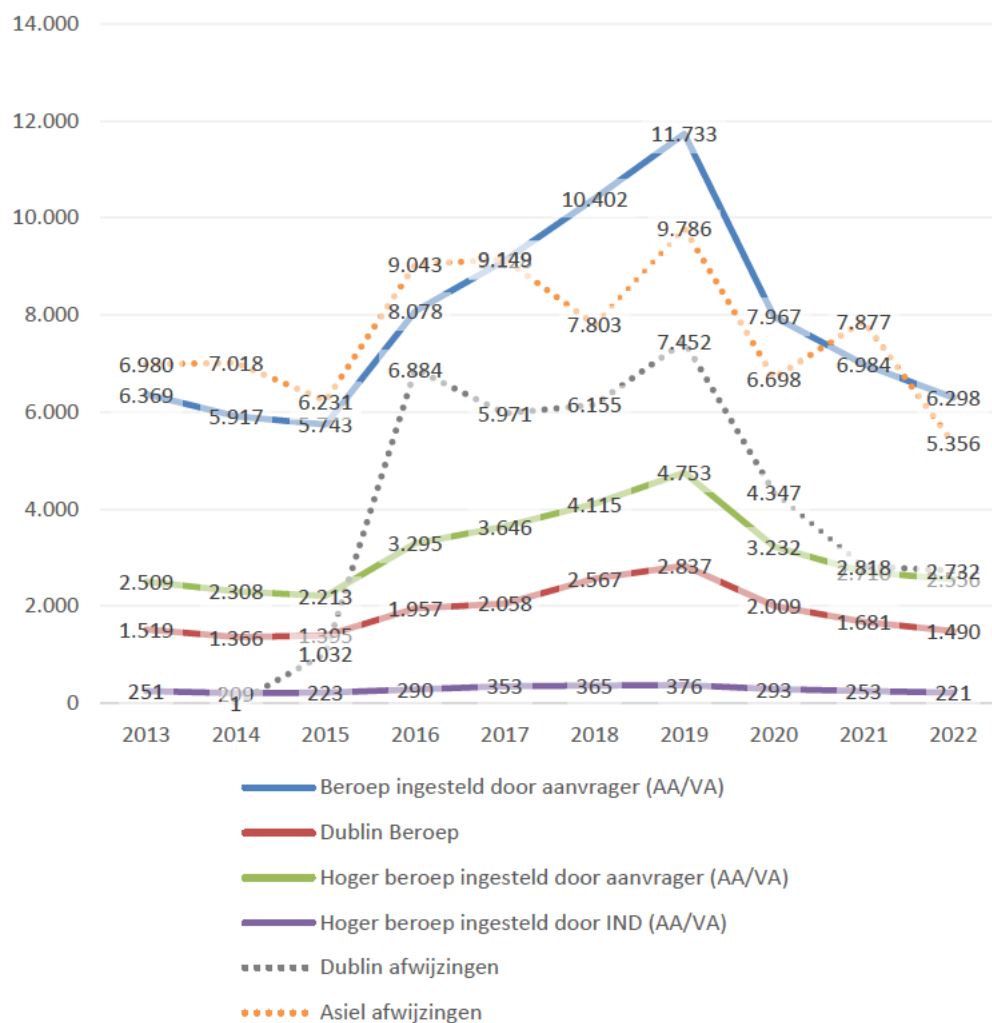
Verschillende IND-afdelingen (SUA, JZ en een deel van de A&B-teams) geven aan dat rechters strenger, kritischer, veeleisender of actiever zijn geworden. Zij hebben het idee dat de IND vaker ongelijk krijgt in de rechtbank. Zoals aangegeven blijkt echter niet uit registratiedata dat rechtszaken vaker in het nadeel van de IND uitpakken (zie figuur 3.2). Medewerkers ervaren desalniettemin dat meer veeleisende rechters de IND meer werk opleveren, al is het maar omdat beslismedewerkers in hun beoordeling al rekening houden met de hoge motiveringseisen in de rechtbank. Ook voor BDoc vergt dit meer handelingen, afwegingen en tijd. Waar hun bevindingen voorheen vaak als waarheid werden aangenomen, vragen rechters steeds vaker om verdere toelichting of aanvullend bewijs.

De belangrijkste oorzaken van de meer kritische houding van rechters tegenover de IND zijn volgens de geïnterviewden de toeslagenaffaire en toegenomen aandacht

⁹⁵ Partners en Präpper (2014). *De risicoregelreflex ontleed*.

voor de menselijke maat (zie kader B1.2 in bijlage 1). De geïnterviewde rechter erkent ook dat rechters mogelijk kritischer zijn geworden op zichzelf en ketenpartners naar aanleiding van de toeslagenaffaire en de publicatie Ongehoord Onrecht in het vreemdelingenrecht. Wel is deze rechter ook van mening dat de IND volhardender is geworden in haar besluiten en steeds vaker blijft doorprocederen op een kwalitatief slecht besluit. Registratiedata vertonen echter geen toename in het aantal hoger beroepen aangespannen door de IND. In figuur 5.5 is te zien dat het aantal hoger beroepen van de IND relatief laag is. Tussen 2019 en 2022 is een daling in het aantal hoger beroepen te zien. In deze periode zien we echter ook een sterke daling in het aantal beroepen aangespannen door aanvragers. Er waren in deze periode dus ook minder uitspraken waar de IND tegen in beroep kon gaan. Al met al blijkt uit de data niet dat de IND steeds meer doorprocedeert.

Figuur 5.5 Aantal (hoger) beroepsprocedures naar aanleiding van asielzaken* naar uitstroomjaar, uitgezet tegen afwijzingen van asielaanvragen en Dublin claims, 2013 t/m 2022 ($N_{\text{beroepen}}=131.636$; $N_{\text{afwijzingen}}=113.333$)



Bron: Registratiedata INDiGO, geleverd door BIC, peildatum 08-09-2023

*Eerste asielaanvragen (inclusief Dublin), herhaalde asielaanvragen en zij-instroom.

Er zijn ook IND'ers die het gevoel hebben dat rechters vaker op de stoel gaan zitten van beleidsmakers of de IND als uitvoerende organisatie. Dit herkent de geïnterviewde rechter niet; die geeft aan dat rechters alleen aanwijzen waar beleid en nationale wetgeving niet aansluiten bij EU-richtlijnen. Bovendien is deze rechter

van mening dat de IND meer pro-actief moet zijn in het overnemen van EU richtlijnen in het eigen beleid, zodat de rechter ook minder corrigerend hoeft op te treden. Daarnaast is benoemd dat de Raad van State een grotere rol vervult bij de invulling van het asielbeleid. Dit blijkt ook uit de toegenomen hoeveelheid jurisprudentie van de ABRvS. Dit is vermoedelijk een gevolg van de koers die de Raad van State heeft gekozen na de toeslagenaffaire, om uitgebreider te toetsen of bestuursorganen de belangen van burgers voldoende in ogenschouw nemen (de menselijke maat).⁹⁶

5.5

Advocatuur

In verschillende interviews is aangegeven dat de advocatuur scherper, strenger of actiever is geworden. Deze ervaring wordt gedeeld door juridische afdelingen van de IND (JZ) en DMB (JAZ), SUA, twee A&B teams, BIS en DT&V. Deze partijen zijn positief over de kwaliteit van de asieladvocaat. Zij beschikken volgens hen over veel kennis en bereiden zaken goed voor. Hierbij weten zij ook goed gebruik te maken van openbare werkinstructies. Daarnaast krijgen zij soms ondersteuning van VWN. VWN kan met een eigen onderzoeksafdeling uitgebreide landeninformatie samenstellen voor de advocaat. Dit zien betrokkenen in de eerste plaats als iets positiefs: aanvragers worden goed voorgelicht, begeleid en vertegenwoordigd.

Advocaten kunnen echter de uitvoering compliceren wanneer zij het IND-proces verstoren, bijvoorbeeld door druk uit te oefenen om sneller tot een beslissing te komen of door in beroep met nieuwe stukken te komen waarop dan nog moet worden gereageerd in een verweerschrift. Hierdoor moeten de betrokken IND-medewerkers telkens afwegen in hoeverre zij op verzoeken tot versnelling ingaan en wanneer dit onredelijk is naar andere aanvragers toe. Ook kan het hen extra handelingen en tijd kosten, als zij bijvoorbeeld extra onderdelen moeten behandelen in een verweerschrift. Daarnaast kunnen activistische advocaten volgens SUA beleidsvorming verstoren, doordat zij het per definitie oneens lijken te zijn met de IND, ook als de IND met goede argumenten komt.

SUA en JZ benoemen dat de actieve advocatuur in Nederland ook te maken heeft met de grote rol die advocaten krijgen in de asielprocedure. Waar in de meeste andere landen advocaten pas een rol krijgen in de beroepsfase (zoals verplicht in de EU-richtlijnen), is in Nederland al tijdens de asielprocedure gefinancierde rechtsbijstand ingeregeld. Hierdoor oefenen advocaten meer direct invloed uit op het asielproces en op de afwegingen van hoor- en beslismedewerkers tijdens de asielprocedure. Dit kan een extra afweging voor hoor- en beslismedewerkers vormen tijdens de asielprocedure en vergt meer afstemming.

⁹⁶ Het Advocatenblad (28 februari 2022). *Raad van State meet nu ook de menselijke maat*.

6 Aanvragers

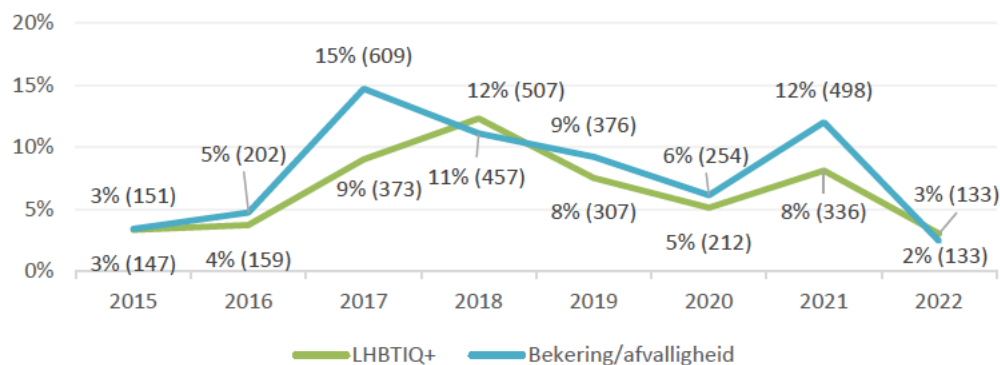
In een deel van de interviews komen kenmerken en handelingen van aanvragers naar voren als oorzaken van complexiteit. We gaan eerst in op de meest genoemde kenmerken van aanvragers die het komen tot een asielbesluit compliceren, namelijk asielmotieven (paragraaf 6.1) en medische klachten (paragraaf 6.2). Vervolgens gaan we in op handelingen van aanvragers tijdens de asielprocedure en eventuele beroepsfase (paragraaf 6.3) die bijdragen aan de complexiteit. Ten slotte komt een kenmerk van aanvragers aan bod waarvan sommige geïnterviewden stellen dat dat het werk van de IND minder complex heeft gemaakt, namelijk de nationaliteit van aanvragers (paragraaf 6.4). De bevindingen uit dit hoofdstuk zijn gebaseerd op ervaringen van een deel van de IND-medewerkers en medewerkers van DMB en DRM. Andere professionals uit het asieldomain benoemden op de open vraag naar oorzaken van complexiteit geen kenmerken of handelingen van aanvragers als oorzaken van complexiteit. Waar mogelijk worden de bevindingen vergeleken met cijfermatige bronnen.

Kenmerken van aanvragers zijn in de meeste gevallen vooral van invloed op complexiteit in interactie met complexe wet- en regelgeving, beleid of uitvoeringspraktijk. Als we bijvoorbeeld kijken naar de veronderstelde toename van het LHBTIQ+ asielmotief, dan draagt dit met name bij aan complexiteit omdat voor dit motief een complex toetsingskader geldt. Om de mechanismen achter complexiteit scherp te krijgen, benoemen we in elke paragraaf wanneer er een interactie met een andere oorzaak optreedt.

6.1 Asielmotieven

Veruit het meest genoemde kenmerk van aanvragers dat volgens geïnterviewden bijdraagt aan complexiteit is het vaker voorkomen van asielmotieven LHBTIQ+, bekering of afvalligheid en politieke overtuiging. Dit werd benoemd door een deel van de A&B teams, JZ, het HIK en BIS. Geïnterviewden noemen vaak asielmotieven LHBTIQ+ en bekering of afvalligheid en in mindere mate politieke overtuiging. Omdat voor deze asielmotieven een complex beoordelingskader geldt, betekent een toename in deze motieven dat de tijd, handelingen, kennis en afwegingen die komen kijken bij het nemen van een besluit ook toenemen.

Figuur 6.1 Percentage (absolute aantal) van uitgestroomde zaken *in de steekproef* waarbij asielmotieven LHBTIQ+ en bekering/afvalligheid speelt* (N=40.000, 5.000 per jaar)



Bron: Resultaten van text mining analyse op een steekproef, verkregen door het DEC; zie bijlage 1.2 voor een toelichting op de methoden.

*Gemeten met behulp van text mining op het verslag van het nader gehoor, dus het gaat erom of deze asielmotieven zijn genoemd in het nader gehoor.

Om zicht te krijgen op het voorkomen van deze motieven, is een steekproef van gehoorverslagen geanalyseerd met behulp van text mining (zie figuur 6.1). Er is voor deze methode gekozen omdat de asielmotieven niet systematisch worden geregistreerd door de IND. De IND registreert deze informatie niet gestructureerd om privacy van de aanvrager te waarborgen. De resultaten van deze analyse zijn indicatief.⁹⁷

Over de gehele linie is vanaf 2015 geen consistente opwaartse trend te zien, zoals de geïnterviewden ervaren. Wel is te zien dat het percentage zaken waarin deze motieven worden aangedragen tussen 2015 en 2022 sterk fluctueert. De trend vertoont dalen in 2015, 2020 en 2022, waarbij het percentage LHBTIQ+ zaken 3-6% betreft en het percentage bekeringszaken 2-5%. Daartegenover staan pieken in 2017/2018 en 2021 waarbij de LHBTIQ+ zaken 8-12% van alle zaken omvatten en bekeringszaken 12-15%. Gezien het verschil in tijdsinvestering voor dit type zaak in vergelijking met zaken met een meer algemeen asielmotief, maken deze fluctuaties het lastig voor de IND om goed in te schatten hoeveel tijd ingepland moet worden per zaak.

Een mogelijke verklaring voor de grote variaties zit in migratiebewegingen vanuit bepaalde landen. Er bestaan grote verschillen tussen nationaliteiten in de mate waarin zij LHBTIQ+ of bekering/afvalligheid als asielmotief aandragen. Bij Syriërs (1%), Jemenieten (1%), Turken (1%) en Eritreeërs (2%) speelt dit asielmotief een kleine rol. Bij Irakezen (10%), Iraniërs (10%) en in mindere mate Afghanen (6%) wordt dit motief vaker aangevoerd.

Bij bekering zien we eenzelfde tweedeling, maar nog grotere verschillen. Enerzijds zijn er nationaliteiten waar bekering/afvalligheid een kleine rol speelt: Turken (0%), Syriërs (1%), Jemenieten (2%) en Eritreeërs (2%). Anderzijds zijn er nationaliteiten waarvoor dit motief een aanzienlijk deel van de aanvragen vormt: Iran (63%), Afghanistan (22%) en Irak (15%). Als we met deze kennis kijken naar de top vijf nationaliteiten in de steekproef per jaar (zie tabel B2.4 in bijlage 2.3) valt op dat in jaren waarin relatief weinig LHBTIQ+ /bekeringszaken zijn, het percentage van de nationaliteiten waar deze motieven weinig voorkomen relatief groot is.

De rol van nationaliteit is echter niet stabiel. Ook binnen de nationaliteiten zien we fluctuaties in het percentage LHBTIQ+ /bekeringszaken. Bijvoorbeeld voor Iraniërs, de groep met veruit de meeste bekeringszaken, varieert het percentage van deze zaken van 44% in 2016 tot 70% in 2018.

6.2

Medische klachten

Betrokkenen van SUA, JZ, A&B Schiphol en DT&V vermoeden dat er steeds meer medische klachten worden opgegeven door aanvragers. Het kan hierbij zowel om psychische als fysieke klachten gaan. Mogelijke oorzaken die JZ benoemt zijn de langere reisroutes waarbij trauma's worden opgelopen of het beter kunnen bewijzen van medische klachten dan voorheen.

Een toename van medische klachten maakt het werk van de IND op twee manieren complexer. Ten eerste gelden bij bepaalde medische aandoeningen procedurele waarborgen. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat er pas een gehoor kan worden ingepland nadat een aanvrager een dokter heeft gezien, dat een gehoor over

⁹⁷ Binnen de steekproef is de methode betrouwbaar gebleken (zie tabel B2.5 in bijlage 2.3). Hierbij dient opgemerkt te worden dat de steekproef niet geheel representatief is gebleken voor de nationaliteiten in de populatie, dus kunnen de resultaten van jaren waar nationaliteiten sterk afwijken niet gegeneraliseerd worden naar de populatie (zie een toelichting over representativiteit in B2.3.1.3 en de nationaliteiten van de gehele groep in tabel B3.1 in bijlage 3).

meerdere dagen verspreid moet worden, er extra tijd voor pauzes genomen moet worden of er een specifieke medewerker voor een gehoor ingepland moet worden. Ook bij het wegen van de verklaringen kan dit een rol spelen. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat iemands geheugen slecht is of iemand slecht is met data, waardoor bepaalde feiten niet tegengeworpen kunnen worden, tenzij goed is onderbouwd waarom dit toch gebeurt. Ten tweede is in de onderzoeksperiode de ambtshalve toets van artikel 64 ingevoerd (zie paragraaf 3.3), waarbij standaard gekeken moet worden of er medische redenen zijn waardoor iemand niet kan uitreizen. Om deze twee redenen vergt een toename van medische klachten meer handelingen, afwegingen, kennis en tijd. IND kan MediFirst of het FMMU inzetten voor onderzoek naar de eventuele waarborgen waaronder een asielzoeker kan worden gehoord. Als het gaat om het onderzoeken van littekens of psychische klachten waarvan de asielzoeker beweert dat die het gevolg zijn van ondervonden geweld in diens land van herkomst, moet de IND expertise inschakelen van het NFI of het NIFP, wat tevens meer samenwerking vergt.

6.3 Handelingen van aanvragers

Verschillende A&B teams, JZ, het HIK en BDoc geven aan dat aanvragers steeds beter voorbereid zijn op de asielprocedure. Dit komt ten eerste doordat de IND-instructies openbaar zijn geworden. Zo is bijvoorbeeld de werkinstructie over de toetsing bij LHBTIQ+ zaken openbaar, waardoor aanvragers en hun advocaten kunnen opzoeken hoe de IND deze zaken behandelt. Geïnterviewden merken op dat het sindsdien voorkomt dat er letterlijke teksten uit deze werkinstructie worden verteld in gehoren. Ten tweede vermoeden SUA en JZ dat sociale media en online communicatie tussen aanvragers bijdragen aan een betere voorbereiding. Aanvragers kunnen middels deze platforms elkaar informeren en adviseren over de gang van zaken bij de IND. Tenslotte zorgen volgens het HIK ook de langere wachttijden ervoor dat aanvragers meer tijd kunnen nemen om zich voor te bereiden en er ook meer onderlinge beïnvloeding plaatsvindt tussen de aanvragers op de asielzoekerscentra (AZC's). Enerzijds is het positief als aanvragers zich goed kunnen voorbereiden op de procedure, maar anderzijds kan dit ook ten koste gaan van de authenticiteit van hun asielrelaas. Dit draagt bij aan inhoudelijke complexiteit voor de IND omdat dit een extra afweging oplevert: sluit dit verhaal goed aan bij het toetsingskader omdat er sprake is van deze grond voor bescherming, of omdat iemand instructies van internet uit diens hoofd heeft geleerd? Deze extra afweging maakt het lastiger om een oordeel te vellen over de geloofwaardigheid van het asielrelaas.

Gerelateerd hieraan *vermoeden* sommige medewerkers (A&B nareis, HIK, Bdoc) dat er meer dan voorheen sprake is van oneigenlijk gebruik of misbruik van IND procedures. Openbaarheid van werkinstructies, sociale media en lange wachttijden maken het volgens hen ook makkelijker voor vreemdelingen die geen recht hebben op bescherming om de IND om de tuin te leiden om alsnog in aanmerking te komen voor een vergunning. Ook zagen we in het vorige hoofdstuk dat politieke en maatschappelijke druk soms leidt tot invoering van beleid dat meer gevoelig is voor misbruik. In de media-analyse werd een voorbeeld genoemd waar deze oorzaken samenkomen, namelijk de grootschalige fraude waarbij een netwerk van mensensmokkelaars aanvragers trainingen gaf om de IND te overtuigen dat ze LHBTIQ+ zijn (zie kader 5.3 en de Kamerbrief hierover⁹⁸). Enkele andere voorbeelden van oneigenlijk gebruik/misbruik van procedures die in de interviews worden genoemd, zijn: in het ene land aangeven minderjarig te zijn en in het andere meerderjarig, al naar gelang wat in het geldende beleidskader beter uitkomt; alleen documenten verkrijgen of beschikbaar stellen als dat gunstig is; scheiden en

dan weer trouwen om meerdere partners te laten overkomen met een nareis vergunning; na afwijzing van een aanvraag op grond van politieke overtuiging meedoen aan een politieke demonstratie in Nederland en dit te delen via sociale media om een nieuwe omstandigheid te creëren waardoor een opvolgende aanvraag in behandeling genomen moet worden.

Het is lastig om deze vermoedens te onderbouwen met registratiecijfers. Er is in de onderzoeksperiode namelijk veel veranderd in de manier waarop handhaving binnen de IND is ingericht, waardoor de cijfers over zo'n lange periode moeilijk te vergelijken zijn. Als we bijvoorbeeld zouden kijken naar fraude- en handhavingssignalen, dan kan een stijging in het aantal signalen even goed een indicatie zijn van een verbeterde signaleringsstructuur, als van daadwerkelijk vaker voorkomen van fraude. Het is dus onduidelijk of de vermoedens van de geïnterviewden over de toename van oneigenlijk gebruik en misbruik overeenkomen met de werkelijkheid.

Een toename van (vermoedens van) oneigenlijk gebruik en misbruik van de procedures kost de IND meer handelingen en tijd van meerdere afdelingen. A&B teams moeten altijd de afweging maken of er sprake is van fraude of misbruik. Als deze fenomenen vaker voorkomen of vaker gesignaleerd worden, kost dat meer tijd in het melden van de signalen bij het HIK. Daarnaast kost dit het HIK meer tijd, omdat zij de signalen verzamelen en naar aanleiding hiervan eventueel vervolgpcedures opvoeren. Eventuele vervolgpcedures moeten de A&B teams vervolgens weer beoordelen of dit bijvoorbeeld reden is voor niet toelating of intrekking van de reeds verstrekte vergunning. Ook voor BDoc vergt dit meer afwegingen bij de beoordeling van documenten. Omdat er steeds weer nieuwe manieren worden gevonden om te frauderen, vergt dit ook continu ontwikkeling van expertise over handhaving bij deze afdelingen.

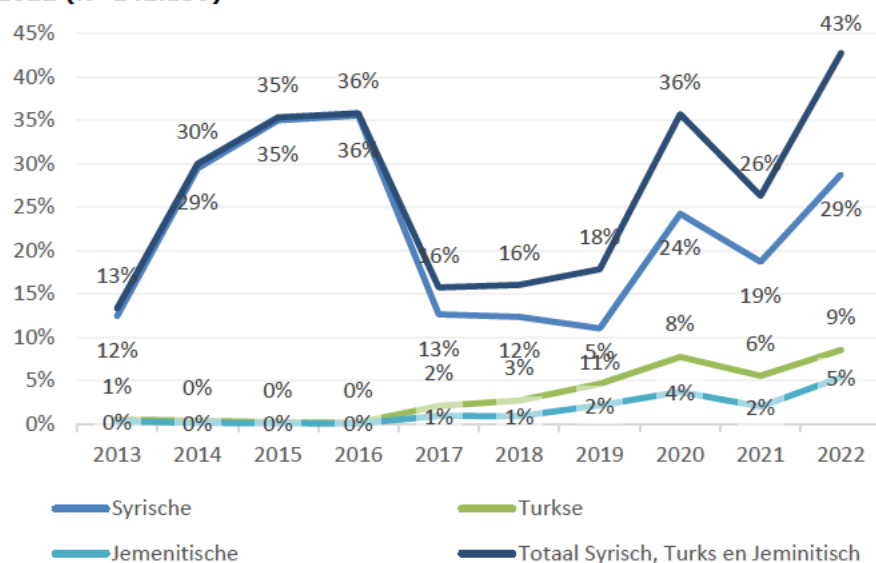
6.4 Nationaliteiten van aanvragers

Vijf geïnterviewde partijen (A&B Zevenaar en Ter Apel, SUA, DMB en DRM) ervaren dat er naar verhouding meer relatief eenvoudige aanvragen zijn dan voorheen, wat volgens hen het werk van de IND minder complex heeft gemaakt. Zij ervaren een toename in het aandeel aanvragen van asielzoekers met een nationaliteit die op basis van het landenbeleid een hoog inwilligingspercentage hebben ('kansrijke aanvragen'). Het gaat hierbij om asielaanvragen van personen die afkomstig zijn uit een land waar de situatie dermate onveilig is, dat de meeste aanvragen relatief makkelijk kunnen worden ingewilligd.⁹⁹ Voor deze aanvraag geldt een toetsingskader dat relatief weinig tijd vergt. Ook kunnen dergelijke aanvragen wanneer er veel tegelijk worden ingediend projectmatig worden afgedaan. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij de doelgroep gerichte benadering, waarin Syrische, Turkse en Jemenitische aanvragen relatief eenvoudig afgedaan kunnen worden. Het ontstaan van een relatief makkelijk toetsingskader heeft de procedure om kansrijke aanvragen te behandelen minder complex gemaakt. Als het aandeel kansrijke aanvragen toeneemt, wordt het gemiddeld dus eenvoudiger voor de IND om het totaal aan aanvragen af te handelen. JZ benoemt daarnaast dat de nationaliteiten die voorkomen onder aanvragers ook van invloed zijn op in hoeverre aanvragers gedocumenteerd zijn. Dit is weer sterk van invloed op de moeilijkheidsgraad van het verzamelen van bewijsstukken voor een asielbesluit. Zo zijn bijvoorbeeld Syriërs en Turken over het algemeen beter gedocumenteerd dan Eritreeërs.

⁹⁹ Er wordt wel altijd getoetst of een aanvrager niet heeft bijgedragen aan de onveilige situatie in het land van herkomst, bijvoorbeeld door het plegen van oorlogsmisdaden.

Om meer inzicht te geven in de nationaliteiten van aanvragers, zijn ook registratiedata geanalyseerd. Als we specifiek kijken naar de drie kansrijke nationaliteiten waarvoor de doelgroep gerichte benadering is toegepast (zie figuur 6.2), is te zien dat het percentage Jemenitische en Turkse aanvragers inderdaad is toegenomen over de tijd (afgezien van een dip in 2021, die vermoedelijk verband houdt met de coronapandemie). De Syrische groep maakt echter een veel groter deel uit van de totale populatie. Deze groep vertoont een sterke toename tot 2016, waarna het aandeel van deze groep tussen 2016 en 2017 weer sterk krimpt. Tussen 2017 en 2022 neemt het aandeel Syriërs weer sterk toe. Omdat de groep Syrische aanvragers zo groot is, is deze ook sterk van invloed op het totale percentage kansrijke nationaliteiten (zie de trend van het aantal aanvragers uit figuur B3.3 in bijlage 3, die gelijkend is op de trend van de Syrische nationaliteit). Tussen 2017 en 2022 zijn de bevindingen uit registratiedata in lijn met de ervaringen uit de interviews: in deze periode neemt het aandeel kansrijke aanvragen toe. Vermoedelijk hebben deze recentere jaren een grotere invloed op de ervaringen van geïnterviewden, omdat zij deze zich nog het best kunnen herinneren. Over de gehele periode zien we echter dat het aandeel kansrijke aanvragen fluctueert.

Figuur 6.2 Percentage van de asielaanvragen* waarbij de aanvrager een Syrische, Jemenitische of Turkse nationaliteit heeft naar uitstroomjaar, 2013 t/m 2022 (N=242.130)



Bron: Registratiedata INDiGO, geleverd door BIC, peildatum 08-09-2023

*Eerste asielaanvragen, herhaalde asielaanvragen en zij-instroom.

De nareisaanvragen van deze groepen vertonen een soortgelijke trend, alleen is de nareis van Jemenieten sinds 2020 gedaald (zie figuur B3.1 in bijlage 3). Registratiedata schetsen dus het beeld dat het aandeel van de drie kansrijke groepen uit de doelgroep gerichte benadering sterk fluctueren tussen 2013 en 2022. Voor nareisaanvragen is tussen 2018 en 2022 wel een stijging te zien in lijn met de ervaringen uit de interviews.

Een overzicht van de top 10 nationaliteiten per uitstroomjaar is te vinden in figuur B3.1 in bijlage 3.

7 Conclusies en handelingsperspectieven

Dit rapport beschrijft een fenomeenonderzoek naar ervaren complexiteit bij het nemen van een asielbesluit. In dit onderzoek is met behulp van interviews, data-analyse, jurisprudentie, interne documentatie en literatuur teruggeblikt op de periode van 2010 tot en met 2022. Het doel van het onderzoek is om te achterhalen of er een (positieve/negatieve) verandering in de mate van ervaren complexiteit heeft plaatsgevonden, of niet. Indien er sprake is van een verandering, beoogt het onderzoek ook om te achterhalen wat oorzaken zijn van een toename of afname in complexiteit. Ten slotte beoogt het onderzoek om handelingsperspectieven voor te stellen om complexiteit te reduceren.

Dit hoofdstuk bevat de belangrijkste conclusies van het rapport (paragraaf 7.1). Deze zijn opgedeeld in algemene conclusies (paragraaf 7.1.1) en conclusies die zien op een van de thema's uit de interviews: wet- en regelgeving, beleid en jurisprudentie (paragraaf 7.1.2), de uitvoering (paragraaf 7.1.3), externe invloeden (paragraaf 7.1.4) en aanvragers (paragraaf 7.1.5). Naar aanleiding van deze conclusies worden handelingsperspectieven voorgesteld die zijn gericht op het reduceren, dan wel beter omgaan met, complexiteit (paragraaf 7.2). Eerst komen handelingsperspectieven aan de orde waar de IND zelfstandig mee aan de slag kan (paragraaf 7.2.1). Vervolgens worden handelingsperspectieven benoemd voor andere partijen (in samenwerking met de IND) (paragraaf 7.2.2). Aan het einde van deze paragraaf is een overzichtstabel van alle handelingsperspectieven te vinden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een kort slotwoord (paragraaf 7.3).

7.1 Conclusies

7.1.1 Algemene conclusies

1. Het is voor IND-medewerkers afgelopen decennium complexer geworden om een asielbesluit te nemen

Bijna alle geïnterviewde IND-medewerkers ervaren dat hun werkzaamheden tussen 2010 en 2022 complexer zijn geworden (15 van de 16 geïnterviewde teams). Ook in interviews met andere professionals uit het asieldomain komt dit terug. Een rechter, een advocaat, de juridische afdeling van DMB en DT&V zijn van mening dat het complexer is geworden om een asielbesluit te nemen. De oorzaken van een toename in complexiteit die in de interviews worden genoemd zijn onder te verdelen in vier thema's:

- Uit de interviews komt de ervaring naar voren dat **wet- en regelgeving** steeds complexer is geworden. Dit blijkt ook uit case studies, waarin de wisselwerking tussen Nederlandse en EU wetswijzigingen, beleidswijzigingen, jurisprudentie en interne instructies bij de IND in beeld is gebracht. De vele wijzigingen op verschillende niveaus werken door in een steeds complexere uitvoeringspraktijk bij de IND.
- Ook elementen van de **uitvoering** bij de IND worden door geïnterviewden aangemerkt als oorzaken van complexiteit. Deze ervaring komt overeen met bevindingen uit documentanalyse van onder andere procesbeschrijvingen en werkinstructies van de IND. Hieruit blijkt dat er steeds meer stappen gezet moeten worden en steeds uitgebreidere instructies gevolgd moeten worden om tot een asielbesluit te komen. Ook blijkt uit tekstanalyse dat gehoorverslagen langer zijn geworden en aantekeningen van hoor- en beslismedewerkers omvangrijker.
- **Externe invloed** die politiek, maatschappij, rechters en advocaten uitoefenen op de IND draagt naar de ervaring van geïnterviewden ook bij

aan complexiteit bij de IND. Media-analyse illustreert deze ervaring met het beeld van een toenemende hoeveelheid media berichten over de IND. Uit voorbeelden van onderwerpen die veel media-aandacht krijgen, blijkt dat die veelal zien op individuele schrijnende zaken, wijzigingen in migratiebeleid of de situatie in derde landen.

- Ten slotte komen kenmerken en gedragingen van **aanvragers** uit de interviews naar voren als een ervaren oorzaak van toenemende complexiteit. Geïnterviewden ervaren een toename in het aandeel aanvragers waarbij persoonlijke asielmotieven (bijvoorbeeld LHBTIQ+ of bekering of afvalligheid) een rol spelen. Uit analyse van tekstdata komt een ander beeld naar voren. Hieruit blijkt over langere termijn sprake van een sterk schommelend aandeel aanvragen met persoonlijke asielmotieven. Wel blijkt uit de case studies over de thema's LHBTIQ+, bekering of afvalligheid en politieke overtuiging dat het beoordelingskader voor aanvragen met deze motieven complexer is geworden. Ook hebben geïnterviewden de indruk dat medische problemen bij aanvragers vaker voorkomen dan voorheen. Ten slotte hebben geïnterviewden het idee dat aanvragers beter voorbereid en met meer kennis van zaken de asielprocedure ingaan dan voorheen.

Buiten de IND zijn de ervaringen met complexiteit meer divers dan binnen de IND. Net zagen we dat sommige externe professionals vinden dat complexiteit is toegenomen, maar er zijn ook partijen die complexiteit alleen op bepaalde onderdelen of over de gehele linie *niet* complexer vinden. Deze verschillen in perceptie kunnen geduid worden vanuit de verschillende invalshoeken die partijen hebben op de asielprocedure. Geïnterviewden van Directie Migratiebeleid (DMB) en Directie Regie Migratieketen (DRM) geven vanuit hun beleidsperspectief aan dat het beoordelen van asielaanvragen op *specifieke onderdelen* complexer is geworden, terwijl het op andere onderdelen juist eenvoudiger is geworden. VluchtelingenWerk (VWN) en Nidos vinden niet dat het complexer is geworden om tot een asielbesluit te komen, maar zien wel dat dit bij de IND zo ervaren wordt. Zij vermoeden dat dit te maken heeft met de vele uitzonderingen voor verschillende doelgroepen (VWN) of onduidelijkheden in werkinstructies (Nidos).

De ervaringen over de toegenomen complexiteit zijn deels ook terug te zien in de cijferanalyse (bijvoorbeeld het toegenomen aantal bladzijden in gehoorverslagen dat illustreert dat de gehoren uitgebreider zijn geworden). Op sommige punten in dit onderzoek zijn de ervaringen en de cijfers weliswaar niet op één lijn (bijvoorbeeld bij het aandeel gegronde beroepen). Van belang is hierbij te vermelden dat de ervaring van professionals een belangrijke bevinding op zich is, die geadresseerd moet worden in de organisatie. Ook als de cijfers op onderdelen een ander beeld geven.

Er zijn ook enkele oorzaken genoemd die het nemen van een asielbesluit op onderdelen *minder* complex hebben gemaakt. Het gaat met name om aspecten van wetgeving en beleid (bijvoorbeeld de invoering van spoor 2 en samenvoegen gehoren) en de uitvoering (bijvoorbeeld de komst van de Informatie & Kennis (IK)-pagina's). Als we deze oorzaken echter afwegen tegen de oorzaken die het werk complexer hebben gemaakt, wegen de complicerende factoren zwaarder.

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

Op sommige punten is complexiteit onvermijdelijk, omdat de wereld waarin we leven nu eenmaal complexer is geworden en onze invloed hierop gering is. Zo is EU wet- en regelgeving minder eenvoudig aan te passen dan Nederlandse wet- en regelgeving en neemt (EU) jurisprudentie over de onderzoeksperiode toe.

Ook hebben digitalisering en de opkomst van sociale media ervoor gezorgd dat veel meer informatie beschikbaar is gekomen, die kan worden meegewogen bij het nemen van een asielbesluit. Op dergelijke trends heeft de IND weinig tot geen grip. Op deze punten zal het dan ook weinig opleveren om te focussen op de vraag hoe complexiteit gereduceerd kan worden. In deze gevallen beschouwen we (toenemende) complexiteit als een gegeven en moeten wij ons richten op de vraag hoe de IND hier het best mee om kan gaan.

Complexiteit is bovendien niet altijd negatief; het kan ook leiden tot zorgvuldigere asielbesluiten. Zo werd in interviews genoemd dat de beoordeling van geloofwaardigheid van het asielrelaas voorheen simpeler was, maar dat de oude beoordelingssystematiek (positieve overtuigingskracht) wel kort door de bocht was. De nieuwe beoordelingssystematiek (integrale geloofwaardigheidstoets) is inhoudelijk complexer en kost meer tijd, maar leidt wel tot een beter gewogen en onderbouwd besluit met meer oog voor de soms lastige bewijspositie van de aanvrager. Een toename van complexiteit kan zodoende in sommige gevallen positief zijn, doordat het bijdraagt aan een beter asielbesluit dat meer recht doet aan de individuele zaak. Ook de toename van beschikbare informatie maakt het werk van de IND complexer, maar kan bijdragen aan beter onderbouwde besluiten. Waar complexiteit positief uitpakt, is het de vraag of het wenselijk is die complexiteit te reduceren. Meer relevant hierbij is aandacht voor de vraag hoe IND-medewerkers beter kunnen omgaan met de bestaande complexiteit.

3. De term complexiteit is breed, binnen dit onderzoek is inhoudelijke complexiteit en benodigde tijd het meest relevant

Uit de literatuurstudie en contact met andere overheidsorganisaties en wetenschappers blijkt dat de term *complexiteit* op verschillende manieren kan worden opgevat. Ten eerste kunnen er inhoudelijk gezien verschillende onderwerpen onder worden geschaard. Vanuit wetenschappelijk perspectief slaat complexiteit hoofdzakelijk op de complexe organisatiestructuur ('systeem') en de kenmerken daarvan. Vanuit beleidsperspectief wordt met complex vaak hoofdzakelijk bedoeld dat iets ofwel inhoudelijk ingewikkeld is, ofwel dat iets veel tijd kost. Ten tweede kan complexiteit worden beschouwd vanuit verschillende perspectieven. Bij onder andere parlementaire commissies wordt vaak hoofdzakelijk gekeken naar complexiteit vanuit het perspectief van de burger (zie bijvoorbeeld Klem tussen balie en beleid¹⁰⁰ of Ongekend Onrecht¹⁰¹). Overheidsorganisaties en beleidsmakers richten zich daarnaast ook op complexiteit voor uitvoerders, waarmee zij vooral doelen op de uitvoerbaarheid van beleid. Door deze diversiteit in interpretaties van complexiteit, is het voor handelingsperspectieven om complexiteit te reduceren helpend om scherp te definiëren op welke elementen van complexiteit ze gericht zijn.

In dit onderzoek is een brede definitie van complexiteit gehanteerd, waaronder tijd, kennis, handelingen, afwegingen en samenwerking vallen. Tijdens het onderzoek werd echter duidelijk dat dit in de kern kan worden gereduceerd tot twee elementen: 1) **Inhoudelijke complexiteit**, waarmee we doelen op hoe inhoudelijk ingewikkeld het is om een asielbesluit te nemen; (2) De **tijd** die nodig is om tot een asielbesluit te komen. Onder inhoudelijke complexiteit valt met name kennis, maar vallen ook de afwegingen die medewerkers moeten maken. Onder tijd valt ook de hoeveelheid handelingen en de benodigde samenwerking. Bij deze laatste twee elementen blijkt het namelijk niet zozeer dat de handelingen op zich complex zijn of de samenwerking bijvoorbeeld stroef verloopt, maar gaat het erom dat het meer tijd

100 TCU (2021). *Klem tussen balie en beleid*.

101 Parlementaire ondervraging Kinderopvangtoeslag (2020). *Eindverslag Ongekend Onrecht*.

kost om deze stappen uit te voeren. Om focus aan te brengen zullen we in de conclusies vooral op deze twee elementen in gaan.

Na deze algemene conclusies komen in de volgende paragrafen conclusies aan bod die specifiek zien op de thema's die uit de interviews naar voren kwamen als belangrijkste oorzaken van complexiteit: wetgeving en beleid, de uitvoering, externe invloeden en de aanvrager. Voor het overzicht worden deze vier thema's uit elkaar getrokken, maar in werkelijkheid hangen de thema's sterk samen en kan het ene thema niet los van het andere worden gezien.

7.1.2 *Conclusies over wet- en regelgeving, beleid en jurisprudentie*

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

Uit de interviews komen twee elementen naar voren die voor een deel van de asielzaken niet uitvoerbaar zijn: Dublinoverdrachten en terugkeer. Deze onderdelen van de asielketen zijn vastgelegd in een vrij algemene Europese richtlijn/verordening, die steeds verder zijn ingevuld door jurisprudentie en prejudiciële vragen aan rechters. Hierdoor moeten steeds kleine wijzigingen worden doorgevoerd in de uitvoering, wat de uitvoeringspraktijk compliceert.

Ten eerste is het in de onderzoeksperiode voor steeds meer zaken onmogelijk geworden om de Dublinverordening uit te voeren. Volgens deze verordening is (bij afwezigheid van gezinsleden) het eerste land waarin iemand het Dublingebied betreedt verantwoordelijk voor de afhandeling van de asielaanvraag. Het is echter steeds vaker onmogelijk voor de IND om Dublinclaimanten binnen de daarvoor gestelde termijn over te dragen aan andere EU lidstaten.¹⁰² Eén van de oorzaken hiervan is de situatie in enkele andere lidstaten en de daarop volgende jurisprudentie waaruit volgt dat aanvragers naar bepaalde landen niet mogen worden overgedragen, omdat de opvang daar niet op orde is en dus onvoldoende kan worden voldaan aan hun recht op opvang. Ook komt het voor dat landen onvoldoende meewerken aan Dublin overdrachten om deze op tijd te kunnen uitvoeren. Bij een deel van de zaken haalt de IND zelf de overdrachtstermijn niet, omdat een deel van de asielzoekers onderduikt en met onbekende bestemming vertrekt. Of asielzoekers starten hangende de Dublinprocedure een reguliere procedure waardoor de uiterste overdrachtsdatum verstrijkt.

Een tweede element waarop het asielbeleid voor sommige zaken onuitvoerbaar is geworden, is terugkeer. Jurisprudentie schrijft voor dat als een asielaanvraag wordt afgewezen, ook een terugkeerbesluit moet worden opgesteld, waarin staat naar welk land van herkomst de aanvrager wordt teruggestuurd. In een klein deel van de aanvragen is het land van herkomst van aanvragers niet bekend, of werkt het land van herkomst niet mee aan terugkeer. In deze situatie is de aanvrager niet gewenst in Nederland, maar kan/zal die ook niet terugkeren naar het land van herkomst. Het gevolg hiervan is dat de aanvrager zonder verblijfsstatus in Nederland verblijft of doorreist naar andere landen.

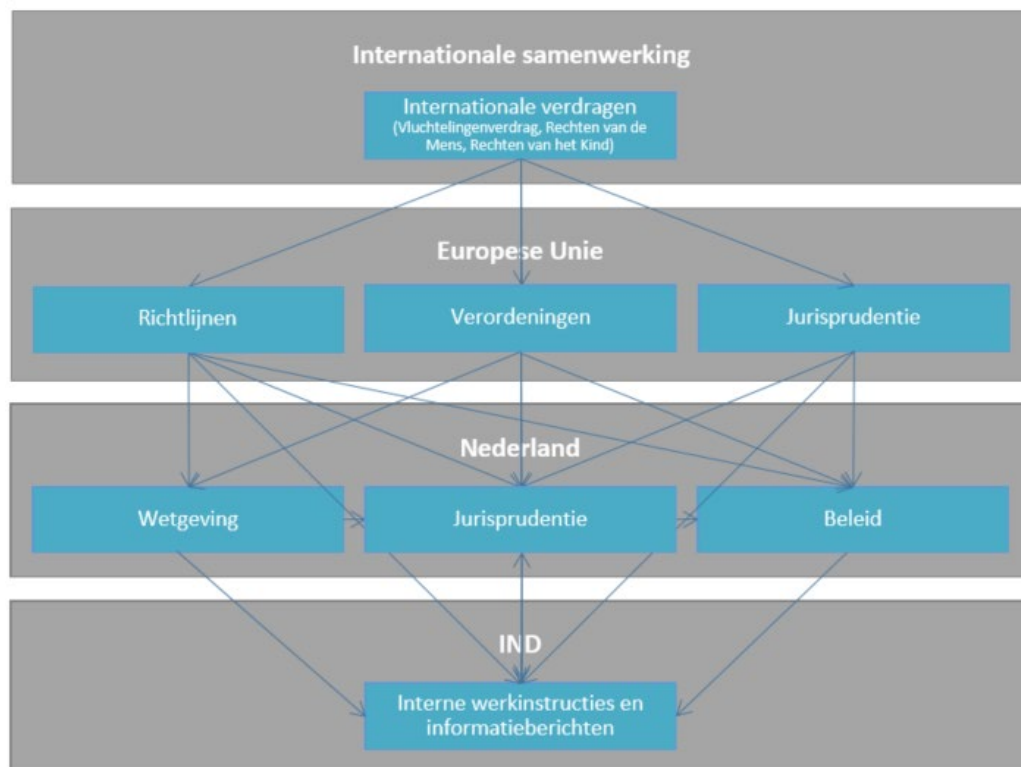
Dit zijn twee voorbeelden van beleid dat door diverse omstandigheden in met name andere landen steeds minder vaak effectief kan worden toegepast. De toegenomen complexiteit bemoeilijkt het nemen van een asielbesluit. Medewerkers van de IND en Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) investeren veel tijd in het uitvoeren van de Dublinverordening en het Terugkeerbesluit, terwijl dat volgens hen niet oplevert wat met de regelingen was beoogd.

102 NOS (2022). *Gros verzoeken om asielzoekers over te dragen aan ander EU-land leidt tot niets.*

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

De kaders die bepalen hoe de IND een asielbesluit neemt, bestaan uit een complex web van wetgeving, regelgeving, beleid en jurisprudentie op verschillende niveaus (internationaal, EU, Nederland, IND). In afbeelding 2 is een schematisch overzicht weergegeven van de relevante elementen die van invloed zijn op wets-, regel- en beleidsvorming op de verschillende niveaus. Het complexe hieraan is de wijze waarop een wijziging op één van de niveaus, door de onderlinge samenhang ook de andere niveaus beïnvloedt. Wijzigingen worden namelijk niet altijd via elk niveau eronder doorgevoerd totdat het laagste niveau is bereikt. De verwerking van wijzigingen verloopt in de praktijk via verschillende 'feedback loops' op en tussen de verschillende niveaus. Zo kunnen van boven naar beneden niveaus worden overgeslagen en lagere niveaus ook hogere niveaus beïnvloeden. Opwaartse beïnvloeding vindt bijvoorbeeld plaats als de IND een werkinstructie hanteert, waar de dienst door de rechter aan wordt gehouden. Zo ontstaat jurisprudentie die invulling geeft aan nationale wet- en regelgeving, wat uiteindelijk mogelijk weer tot wijzigingen in beleid leidt.

Afbeelding 2. Schematische weergave van de interactie tussen juridische en beleidskaders op verschillende niveaus



Jurisprudentie wordt in het bijzonder aangemerkt als oorzaak van complexiteit in de interviews. EU richtlijnen zijn vaak vrij algemeen gesteld, waardoor de invulling ervan in grote mate wordt bepaald door EU en nationale jurisprudentie. Bovendien is de ervaring dat EU uitspraken lang niet altijd duidelijk zijn, wat weer tot extra jurisprudentie kan leiden. De hoeveelheid jurisprudentie is volgens de geïnterviewde professionals sterk toegenomen. Jurisprudentie geldt *meteen* voor de IND, ook als deze (nog) niet is doorgevoerd in wetgeving en beleid. Daarom moet de IND, in afstemming met DMB, vaak zelf jurisprudentie doorvoeren. Vaak is het bij gerechtelijke uitspraken ook niet helder of deze alleen gelden voor een specifiek type casus, of zijn bedoeld als een algemenere werkwijze voor een bredere groep.

Hierdoor komt het soms voor dat de IND eerst verschillende uitzonderingen benoemt in verschillende instructies naar aanleiding van verschillende rechterlijke uitspraken, waarna op basis van de combinatie van deze uitspraken alsnog een meer algemene beleidswijziging of instructie volgt. Dat de IND jurisprudentie in eerste instantie nauw interpreteert, zien verschillende partijen (A&B, VWN, rechter, DT&V) als oorzaak van complexiteit. De beleids- en juridische afdelingen van de IND (SUA, JZ en DMB) geven echter aan dat bij de eerste rechterlijke uitspraak vaak nog niet te zeggen valt in hoeverre het gaat om een algemener toepasbaar wijziging. Dit wordt volgens hen pas duidelijk naarmate jurisprudentie opstapelt.

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

Uit de interviews komt consistent naar voren dat het nemen van een asielbesluit met name complex is wanneer het gaat om een zaak waarbij persoonlijke asielmotieven spelen. Met persoonlijke asielmotieven bedoelen we motieven LHBTIQ+, bekering of afvalligheid of politieke overtuiging. Dit motief wordt slechts in een deel van de zaken aangedragen (zie figuur 6.1). Bij meer algemene asielmotieven, zoals oorlog, wordt de situatie in het land van herkomst in beeld gebracht. Iets wat vrij feitelijk (gebaseerd op verschillende betrouwbare bronnen) gedaan kan worden. Bij persoonlijke asielmotieven daarentegen gaat het over het toetsen van de persoonlijke belevingswereld van de aanvrager. IND-medewerkers moeten bijvoorbeeld toetsen in hoeverre iemand die aangeeft homoseksueel te zijn, dit ook daadwerkelijk is. Hier is een uitgebreid toetsingskader voor opgesteld waarbij de medewerker verschillende vragen kan stellen om te beoordelen of het geloofwaardig is dat iemand echt homoseksueel is (de integrale geloofwaardigheidstoets). Deze elementen moeten allemaal integraal getoetst worden, zodat alle elementen uit het toetsingskader in samenhang getoetst en gewogen worden: één ongeloofwaardig element is niet voldoende voor afwijzing.

Het uitvragen van dit uitgebreide toetsingskader en afwegen van alle losse elementen is voor IND-medewerkers ingewikkeld. Bovendien geven verschillende medewerkers van de IND aan dat het simpelweg onmogelijk is om iets wat zo persoonlijk is als iemands seksuele oriëntatie echt te bewijzen. Dit toetsingskader, waarin de beoordelingscriteria uitgebreid beschreven staan, is openbaar. Hierdoor is het voor aanvragers mogelijk om een verhaal te bedenken dat aan alle elementen uit het kader voldoet. In die zin bereikt het toetsingskader volgens de geïnterviewde medewerkers niet waarvoor het bedoeld is: het kan de authentieke asielrelazen niet scheiden van de fictieve asielrelazen. Dit type aanvragen wordt volgens IND-medewerkers zelden afgewezen. Er zijn geen registratiecijfers beschikbaar om te bezien of zaken met deze motieven vaker worden ingewilligd of afgewezen, omdat de IND om privacy te waarborgen de asielmotieven van aanvragers niet gestructureerd registreert.

Ten slotte leveren persoonlijke asielmotieven een complexe toetsing op wanneer ze worden aangedragen bij opvolgende asielaanvragen (HASA's), omdat dan ook rekening moet worden gehouden met relevante ontwikkeling na aankomst in Nederland ('surplace') zoals bekering, geloofsgroei of deelname aan politieke demonstraties.

7.1.3 Conclusies over de uitvoering

7. Het gemiddelde ervaringsniveau van hoor- en beslismedewerkers is gedaald

Het ervaringsniveau van hoor- en beslismedewerkers sinds 2010 gedaald. Hieraan liggen twee oorzaken ten grondslag. Ten eerste zijn er in korte tijd veel nieuwe

medewerkers bijgekomen. Ten tweede krijgen medewerkers te weinig ruimte om zelfstandig de weg te vinden in regelgeving en zelfstandig tot een besluit te komen. Voor minder ervaren medewerkers is het lastiger om te beoordelen wat belangrijk is om uit te vragen in een gehoor of te betrekken in een voornemen en wat buiten beschouwing kan worden gelaten. Hierdoor zijn zij geneigd om meer uit te vragen en meer elementen te betrekken in hun voornemen dan wellicht nodig is. Verschillende IND-medewerkers benoemen dit gebrek aan besluitvaardigheid. Dit leidt ertoe dat er irrelevante onderdelen in verslagen en voornemens komen te staan en de kern van het verhaal en besluit minder duidelijk overkomt. De kwaliteit van het asielbesluit neemt hiermee af, terwijl het horen en beslissen meer tijd kost. Zowel ervaren als nieuwere medewerkers erkennen dat dit probleem voorkomt bij een deel van de medewerkers. Ook de Inspectie Justitie en Veiligheid signaleerde eerder dat door het grote aantal nieuwe medewerkers in combinatie met complexe asielaanvragen het behandelen van asielaanvragen onder druk is komen te staan; en daaraan risico's voor de kwaliteit van de behandeling van asielaanvragen verbonden zijn. In hetzelfde rapport werd benoemd hoor- en beslismedewerkers onder druk staan om snel en efficiënt te werken en veel moeten multitasken tijdens het gehoor.¹⁰³

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

Uit de interviews en procesbeschrijvingen blijkt dat hoor- en beslismedewerkers steeds meer stappen moeten zetten om tot een asielbesluit te komen. Het nemen van een asielbesluit kost hierdoor meer tijd. Ten eerste is de hoeveelheid administratieve taken toegenomen, terwijl administratieve ondersteuning juist is afgenomen. Ook heeft jurisprudentie tot meer administratie geleid, bijvoorbeeld doordat bij afwijzing van een asielaanvraag nu een specifiek land moet worden genoemd in het terugkeerbesluit. Ten tweede wordt er steeds meer verwacht van hoor- en beslismedewerkers op het gebied van signalering. Vanuit de verschillende expertise teams wordt aandacht gevraagd voor het signaleren van oorlogsmisdaden (zoals benoemd onder artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag), risico's voor nationale veiligheid, mensenhandel, fraude en misbruik. Ten derde doet de IND kwaliteitsmetingen, waarvoor medewerkers voor hun gevoel ook gecontroleerd worden op (voor de beslissing) niet relevante stappen. Ten slotte moet, als de asielaanvraag geen reden voor een verblijfsvergunning vormt, indien daar aanduidingen voor zijn, worden doorgetoetst op andere (reguliere) gronden om recht op verblijf te verkrijgen (artikel 64, 8 EVRM). Doordat er meer stappen gezet moeten worden, vergt het meer tijd om een asielbesluit te nemen. Vaak is het ook inhoudelijk complexer geworden. Met name het signaleren en doortoetsen vergt naast tijd ook specifieke expertise, zoals kennis over signalen van mensenhandel en medische problematiek.

9. De hoeveelheid informatie is toegenomen en het informatieaanbod is versplinterd

Uit de interviews en documentanalyse wordt duidelijk dat de hoeveelheid informatie die beslismedewerkers moeten betrekken bij hun besluit sterk is toegenomen sinds 2010. Deze informatie is in verschillende vormen beschikbaar (werkinstructies, informatieberichten, Q&A's, landeninformatie) en verandert bovendien continu om actueel te blijven. Medewerkers worden via uiteenlopende kanalen op de hoogte gesteld van deze veranderingen. Zo zijn er verschillende nieuwsbrieven en intranet pagina's per locatie, waardoor ook de informatie die bekend is kan verschillen tussen medewerkers.

¹⁰³ Inspectie Justitie en Veiligheid (2022). *Tijd voor kwaliteit, een onderzoek naar de algemene asielprocedure.*

Een positieve ontwikkeling op dit gebied is volgens IND medewerkers de zogenoemde Informatie & Kennis (IK)-pagina's. Deze pagina's zijn sinds 2021 beschikbaar en bieden een overzicht van alle informatie (werkinstructies, informatieberichten, Q&As, landeninformatie) gebundeld aan de hand een hoofdtak, thema of land. Deze pagina's bieden beslismedewerkers overzicht en voorkomen dat zij veel tijd kwijt zijn aan het zoeken naar relevante informatie.

10. Het IND registratiesysteem werkt geregeld belemmerend in plaats van ondersteunend

Veel IND-medewerkers geven aan dat het registratiesysteem van de IND (INDiGO) hun werk compliceert. Zoals een medewerker het verwoordt: het systeem zou ons moeten ondersteunen, maar het voelt meer alsof wij het systeem ondersteunen. Het systeem bevat volgens hen veel kleine onhandigheden zoals een vragenlijst waarvan een deel van de vragen in dubbele ontkenningen is geformuleerd, moeilijk te vinden onderdelen of geen pop-up berichten als onderdelen vergeten zijn. Bij de IND loopt een meerjarig project om tot een nieuw registratiesysteem te komen (TIV).

7.1.4

Conclusie over externe invloeden

11. Externe invloeden zetten veel druk op IND-medewerkers

IND-medewerkers en enkele andere professionals in het asieldomain ervaren steeds meer externe invloed van de politiek, de maatschappij, rechters en advocaten op de IND. Politiek, advocaten en belangenorganisaties oefenen volgens hen druk uit op het beleidsvormingsproces, waardoor soms minder oog is voor de uitvoerbaarheid van het beleid. Daarnaast ervaren zij dat er vanuit de politiek en maatschappij druk vanuit twee richtingen komt: enerzijds zijn er partijen en burgers die de druk uitoefenen op de IND om strikter migratiebeleid te hanteren, anderzijds zijn er partijen en burgers die juist willen dat de IND humaner is bij schrijnende (individuele) zaken. Hierdoor wordt de IND ook steeds gevraagd zijn prioritering te wijzigingen: enerzijds is er de wens om kansarme aanvragen snel af te handelen om dergelijke aanvragen te ontmoedigen, en anderzijds is er de wens om specifieke groepen van kansrijke aanvragen snel af te doen. De IND speelt hierdoor continu een rol in het publieke debat en IND-medewerkers hebben vaak het idee dat de dienst het nooit goed kan doen. Ook vrezen sommige medewerkers dat hun zaak wordt opgepikt door media of politiek en hun werk onder een vergrootglas komt te liggen. Dit vormt een extra afweging, waardoor medewerkers nog uitgebreider gaan motiveren en meer onderdelen betrekken bij gehoren en besluiten. Al deze externe invloeden compliceren de beleidskaders die de IND hanteert en bemoeilijken de werkzaamheden van IND-medewerkers.

12. Rechters stellen hogere eisen aan de motivering van afwijzende besluiten

Meerdere medewerkers van de IND geven aan dat het nemen van een asielbesluit met name complex is geworden als een aanvraag in aanmerking komt voor een afwijzing. Tussen 2013 en 2022 werd 44 procent van de asielaanvragen afgewezen (zie kader 3.6). IND-medewerkers merken dat de bewijslast sinds 2010 is verschoven van de aanvrager naar de IND. IND-medewerkers hebben het idee dat rechters hogere eisen stellen aan de motivering van beslismedewerkers, in het bijzonder bij afwijzingen. JZ stelt dat er niet altijd sprake is van verschuiving van de bewijslast, maar dat er vaak meer toelichting voor hetzelfde bewijs wordt geëist. Het gaat daarbij niet alleen om een zwaardere bewijslast maar ook om hogere eisen aan het onderzoeken van de risico's bij terugkeer en de motivering van besluiten. Volgens registratiedata pakken beroepen echter niet vaker uit in het nadeel van de IND. In sommige gevallen vinden rechters dat het voor de IND, gezien de middelen die het ter beschikking heeft, eenvoudiger is om onderzoek te doen dan voor de

aanvrager. Zeker na de Toeslagenaffaire lijken rechters meer aandacht te hebben voor de situatie van de aanvrager.

7.1.5 *Conclusie over aanvragers*

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

IND-medewerkers geven in interviews aan dat zij het idee hebben dat het aandeel complexe asielzaken (met persoonlijke asielmotieven) is toegenomen sinds 2010, terwijl beleidsmedewerkers juist het idee hebben dat het aandeel eenvoudige asielzaken (met 'kansrijke' nationaliteiten) is toegenomen. Hoewel het aandeel van de belangrijkste kansrijke doelgroepen is toegenomen sinds 2017, zien we over een langere periode (vanaf 2013) dat het aandeel kansrijke doelgroepen fluctueert. Registratiedata vertonen dus geen eenduidige trend richting eenvoudigere of complexere aanvragen. De fluctuaties lijken sterk samen te hangen met migratiebewegingen uit bepaalde landen. Met name de grote groep Syriërs die tijdens de onderzoeksperiode asiel aanvraag in Nederland heeft een grote invloed op de statistieken. Juist deze fluctuaties maken het moeilijk voor de IND om zich goed voor te bereiden op haar taakstelling. Migratiebewegingen zijn vaak moeilijk te voorspellen, wat migratie een inherent complex fenomeen maakt.

7.2 **Handelingsperspectieven**

Naar aanleiding van de bevindingen van dit onderzoek, wordt in deze paragraaf een aanzet gedaan tot handelingsperspectieven. De voorgestelde handelingsperspectieven zijn door de onderzoekers opgesteld op basis van de bevindingen van dit onderzoek. Vervolgens zijn de handelingsperspectieven aangescherpt in een sessie met wetenschappers van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en een sessie met de leden van de klankbordgroep. Deze handelingsperspectieven dienen als een beginpunt voor reductie van, of betere omgang met, complexiteit. Het is nadrukkelijk aan de betrokken professionals in het asiel domein om de handelingsperspectieven verder vorm te geven. We onderscheiden handelingsperspectieven waar de IND zelf mee aan de slag kan gaan (paragraaf 7.2.1) en handelingsperspectieven voor andere partijen (in samenwerking met de IND) (paragraaf 7.2.2).

7.2.1 *Handelingsperspectieven IND*

Uit dit onderzoek blijkt dat hoor- en beslismedewerkers steeds meer moeite hebben om hun werkzaamheden binnen de daarvoor gestelde tijd uit te voeren. Dit ligt zowel aan het gedaalde ervaringsniveau van medewerkers, als aan de toegenomen complexiteit van werkzaamheden. Hieronder komen daarom handelingsperspectieven aan bod gericht op professionalisering van *medewerkers* en optimalisering van *processen*.

Professionalisering van hoor- en beslismedewerkers

Om beter met de complexe realiteit van de IND te kunnen omgaan, is verdere investering in de professionalisering van medewerkers raadzaam. Dit handelingsperspectief is gericht op het beter om kunnen gaan met bestaande complexiteit.

Om professionalisering van hoor- en beslismedewerkers vorm te geven, zijn bevindingen uit dit onderzoek beschouwd vanuit het Dreyfus-model¹⁰⁴. Dit model beschrijft een individueel leerproces aan de hand van vijf fasen: beginner, ingevoerde beginner, competente professional, vergevorderde professional en expert. De beginner heeft veel behoefte aan regels en instructies en kan nog niet

104 Dreyfus, H., & Dreyfus, S. E. (2000). *Mind over machine*. Simon and Schuster.

goed inschatten wanneer van deze instructies afgeweken kan worden. Naarmate iemand in een hogere ervaringsfase komt, kan die steeds beter patronen herkennen, planmatig werken en overzicht verkrijgen. De expert kan uiteindelijk snel en intuïtief handelen. Hiermee neemt ook het gevoel van onzekerheid af. Om in de volgende fase te komen zijn naast minder instructies ook reflectie, beraadslaging en oefening van belang. Daarnaast moeten fouten niet voorkómen worden door regels in te stellen, maar door medewerkers een gevoel van verantwoordelijkheid te geven over de keuzes die zij nemen. Momenteel lijken IND-medewerkers moeite te hebben om de hogere fases van professionaliteit te bereiken, doordat zij onvoldoende ruimte krijgen om zich te ontwikkelen. Aan de hand van de mechanismen uit dit model, benoemen we hieronder enkele aandachtspunten voor de IND bij verdere professionalisering van medewerkers. Uiteindelijk zal dit handelingsperspectief een cultuurverandering vergen op verschillende niveaus. Bij de uitwerking van dit handelingsperspectief kan ook rekening worden gehouden met de bevindingen van Severijns over de omgang met onzekerheid (zie bijlage B1.4).¹⁰⁵

- **Vertrouwen vanuit het management:** Het verbeteren van de besluitvaardigheid van medewerkers kan gestimuleerd worden door vanuit het (hoger) management meer professionele ruimte te bieden. Vanuit de organisatie moeten de medewerkers gestimuleerd worden om die ruimte te pakken. Hierbij moeten medewerkers vertrouwen vanuit het management krijgen.
- **Goede begeleiding:** Om de besluitvaardigheid te verbeteren dienen medewerkers daarnaast goede begeleiding te krijgen. Uit de interviews bleek dat de IND zoveel nieuwe medewerkers tegelijk heeft aangenomen, dat nieuwe medewerkers soms worden ingewerkt door medewerkers die zelf nog weinig ervaring hebben. Ook zijn er soms ervaren medewerkers die meerdere nieuwe collega's tegelijk inwerken. Dit kan ten koste gaan van de individuele aandacht die nodig is om iemand in te werken op de complexe werkzaamheden van het hoor- en besliswerk. Een mogelijke oplossing voor het gebrek aan capaciteit van ervaren medewerkers voor begeleiding, is om horizontale intervisies te laten plaatsvinden. Door medewerkers van een gelijk functieniveau met elkaar te laten sparren over zaken waar zij tegenaan lopen, kunnen zij gezamenlijk tot een weloverwogen besluit komen en oefenen zij met hun oordeelsvorming. Voor de ontwikkeling van de oordeelsvorming van medewerkers, is het goed om lastige besluiten niet bij hen weg te nemen, zoals bijvoorbeeld het knopendoorhakteam doet.
- **Ruimte in instructies:** In het onderzoek wordt een tweestrijd blootgelegd. Enerzijds zijn er medewerkers die minder instructies willen en meer ruimte voor hun eigen professionele oordeelsvorming. Anderzijds zijn er (grotendeels, maar niet uitsluitend, minder ervaren) medewerkers die juist behoefte hebben aan uitgebreide instructies. Deze laatste groep doet vaak een beroep op de adviesafdeling van de IND om beleid verder uit te werken, wat leidt tot meer en omvangrijkere instructies. Inmiddels zijn er zoveel en zulke uitgebreide instructies, dat medewerkers steeds minder de ruimte krijgen om ervaring op te doen met hun eigen oordeelsvorming. Hierdoor kan de besluitvaardigheid van medewerkers afnemen (en groeit de behoefte aan uitgebreide instructies).

Het verbeteren van de besluitvaardigheid van medewerkers kan gestimuleerd worden door juist minder instructies en meer professionele ruimte te bieden. Ook hier is een cultuurverandering voor nodig. Ten eerste vergt dit dat de IND adviesafdeling minder en minder uitgebreide

¹⁰⁵ Severijns, R. W. J. (2019). *Zoeken naar zekerheid. Een onderzoek naar de vaststelling van feiten door hoor-en beslismedewerkers van de Immigratie-en Naturalisatiedienst in de Nederlandse asielprocedure*. Deventer: Wolters Kluwer.

werkinstructies op te stellen, zodat medewerkers meer aangewezen zijn op hun eigen besluitvaardigheid en deze hierdoor meer kunnen ontwikkelen. Ten tweede is het vervolgens aan de asiel teams om de ontstane ruimte in te vullen met eigen besluitvorming en niet bij de adviesafdeling aan te kloppen voor meer instructies. Dit vergt op de korte termijn een tijdsinvestering, omdat hoor- en beslismedewerkers meer tijd nodig zullen hebben om zelf informatie op te zoeken en tot een besluit te komen. Op de lange termijn kan de IND echter de vruchten plukken van deze investering, als medewerkers door de opgedane ervaring hun besluitvaardigheid ontwikkelen en makkelijker besluiten nemen. Eerder onderzoek¹⁰⁶ stelt ook dat het niet realistisch is om te streven naar een werkwijze die alle onzekerheden bij het beoordelen van asielaanvragen kan wegnemen. De onderzoeker pleit er daarom voor om meer aandacht te besteden aan het met en van elkaar leren over de omgang met de gegeven onzekerheden.

Kanttekening hierbij is het in sommige gevallen niet mogelijk om minder (uitgebreide) instructies te schrijven. Vanuit rechters kan de vraag komen om inzichtelijk te maken hoe getoetst wordt. Soms is de jurisprudentie daarnaast zo ingewikkeld dat een instructie nodig is om hoor- en beslismedewerkers te ondersteunen. Om te zorgen dat juridische kennis onder de medewerkers voldoende op peil blijft, kan als alternatief ook gedacht worden aan themabijeenkomsten vanuit JZ en SUA.

- **Voldoende tijd:** Een van de conclusies van dit rapport is dat het werk complexer is geworden en meer tijd en handelingen vergt. Momenteel ervaren medewerkers dat zij onvoldoende tijd krijgen om hun uitgebreide takenpakket goed uit te voeren. Medewerkers kunnen beter omgaan met complexiteit, wanneer de tijd die zij krijgen voor werkzaamheden realistischer is ingeschat. Zij hebben dan meer ruimte om zelf tot een beoordeling te komen. Hierin is naast het IND management ook een rol voor de opdrachtgever weg gelegd, die in paragraaf 7.2.2 verder wordt toegelicht.
- **Medewerkers behouden:** Een andere manier om kennis te behouden, is door te voorkomen dat medewerkers uitstromen. Het personeelsverloop bij de directie A&B is hoger dan het IND gemiddelde en ook hoger dan gemiddeld op de arbeidsmarkt en bij de Rijksoverheid. Met name in de eerste twee jaar van hun dienstverband stromen veel A&B-medewerkers uit.¹⁰⁷ Een belangrijk knelpunt voor het werkplezier, met name bij de directie A&B, is de hoge werkdruk. Door geen onrealistische eisen te stellen aan de productie van medewerkers, kan uitstroom van medewerkers voorkomen worden. Daarnaast zijn er nog allerlei andere instrumenten die in het personeelsbeleid ingezet kunnen worden om medewerkers te behouden, zoals primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, ontwikkelmogelijkheden en specifieke activiteiten gericht op werkplezier. Het personeelsbeleid van de IND viel buiten de scope van dit onderzoek, dus waar de mogelijkheden voor verbetering liggen, vergt verder onderzoek door de directie A&B en de HR-afdeling van de IND.

Procesinrichting

Verskillende processen binnen de IND kunnen worden geoptimaliseerd om de werkzaamheden van hoor- en beslismedewerkers niet onnodig complex te maken. Door verlichting van administratieve lasten en een goed functionerend

106 Severijns, R. W. J. (2019). *Zoeken naar zekerheid. Een onderzoek naar de vaststelling van feiten door hoor-en beslismedewerkers van de Immigratie-en Naturalisatiedienst in de Nederlandse asielprocedure*. Deventer: Wolters Kluwer.

107 IND (2023). *Strategische Personeelsplanning*.

registratiesysteem kan complexiteit gereduceerd worden. Daarnaast kan centrale informatievoorziening en het optimaal benutten van kennis die is opgedaan in pilots helpen om beter om te gaan met complexiteit. We lichten deze punten hieronder verder toe.

Verlichting administratieve lasten

Met het invoeren van het destijds nieuwe registratiesysteem (INDiGO) van de IND in 2011 is ondersteuning op administratief gebied komen te vervallen. INDiGO bleek echter minder simpel en intuïtief dan gehoopt, waardoor het in de praktijk niet de administratieve taken kon overnemen van administratief ondersteuners. Deze taken kwamen daarom te liggen bij de hoor- en beslismedewerkers. Uit de interviews blijkt dat administratieve lasten voor hoor- en beslismedewerkers groot zijn en hen afleiden van hun kerntaak: het horen en beslissen. Het gaat ook om een ander type werkzaamheden, dat minder goed aansluit bij het functieprofiel waarop hoor- en beslismedewerkers worden geselecteerd. Het is daarom het overwegen waard om meer administratieve taken elders te beleggen dan bij de hoor- en beslismedewerkers. Een deel kan wellicht ook geautomatiseerd worden. Een positief neveneffect hiervan zou ook kunnen zijn dat het kan bijdragen aan werkplezier en daarmee behoud van medewerkers.

Sommige geïnterviewden hebben ervaring met administratieve ondersteuning van het Bedrijfsbureau en zijn hier erg tevreden over. Bredere inzet van het Bedrijfsbureau kan ervoor zorgen dat hoor- en beslismedewerkers er beter in slagen om hun gehoren en beslissingen binnen de geplande tijd af te krijgen. Op sommige plekken binnen de IND wordt het Centraal Bedrijfsbureau ingezet om een check te doen op de volledigheid van het dossier en dit waar nodig aan te vullen bijvoorbeeld door een onderzoek uit te zetten. Dit kan efficiëntie bevorderen, doordat de kans dan groter is dat de aanvraag binnen de AA kan worden afgerond. Daarnaast wordt het lokaal bedrijfsbureau op sommige plekken al ingezet voor de afhandeling van administratieve taken. Het Lokaal Bedrijfsbureau kan nog breder ingezet worden om administratieve lasten van hoor- en beslismedewerkers te verlichten en het werk minder complex maken.

Faciliterend registratiesysteem

Een registratiesysteem zou medewerkers moeten ondersteunen, in plaats van een obstakel te vormen voor hun werkzaamheden. Zo wordt het huidige systeem door veel medewerkers nu niet ervaren. Momenteel loopt bij de IND een project om een nieuw registratiesysteem te ontwikkelen (TIV). Dit biedt bij uitstek de mogelijkheid om complicerende factoren uit het huidige systeem te vermijden. In ieder geval is het van belang dat het nieuwe registratiesysteem het hoor- en besliswerk niet verder compliceert. Hiervoor is het wenselijk om hoor- en beslismedewerkers te laten meedenken bij het ontwikkelen en testen van een nieuw systeem, zodat onhandigheden eruit gehaald kunnen worden. Aangezien het naar verwachting nog enkele jaren zal duren voordat het nieuwe registratiesysteem in gebruik wordt genomen, kan tot die tijd worden gekeken waar al verbeteringen in het huidige systeem doorgevoerd kunnen worden om complexiteit te reduceren.

Centrale informatievoorziening

Dat de hoeveelheid informatie die betrokken dient te worden bij een asielbesluit sterk is toegenomen, is een gegeven. De IND kan echter wel stappen zetten om de beschikbare informatie minder diffuus aan te bieden. Het beheer van de informatievoorziening kan meer centraal belegd worden, zodat er meer regie op de informatievoorziening is en specifieke capaciteit voor kan worden ingeregeld. Daarnaast kan het aantal vindplaatsen van informatie bijvoorbeeld teruggebracht

worden. De Informatie en Kennis (IK)-pagina's zijn op dit vlak een stap in de goede richting, omdat die informatie van verschillende vindplaatsen thematisch aanbieden.

Kennis opgedaan in pilots optimaal benutten

Binnen de directie Asiel en Bescherming (A&B) lopen veel verschillende pilots ten behoeve van efficiëntie. Dit zijn bijvoorbeeld specifieke werkwijzen voor een bepaalde doelgroep, die na enige tijd weer worden opgeheven. Omdat vaak onvoldoende zicht is op de effectiviteit van de pilot, wordt de werkwijze na de pilot fase meestal niet geïmplementeerd in de standaardprocedure. De medewerkers die tijdens de pilot expertise hebben opgedaan in het efficiënt afhandelen van een bepaald type aanvraag, worden weer in de breedte ingezet waardoor deze expertise niet optimaal benut wordt. Andere medewerkers hebben in de tussentijd geen ervaring met dit type aanvraag kunnen opdoen, omdat die allemaal werden afgehandeld in de pilot. Bovendien hebben medewerkers te maken met steeds veranderende werkwijzen, waardoor zij het overzicht kunnen verliezen. Dit kan worden voorkomen door tijdens pilots meer inzicht te verkrijgen in de effectiviteit. Als een pilot effectief blijkt, zou de werkwijze ook moeten worden geïmplementeerd in het standaard proces. Hierover moeten bij de start van de pilot afspraken over worden gemaakt en capaciteit voor worden gereserveerd. Op die manier kan de kennis die is opgedaan in pilots optimaal benut worden, waardoor de IND beter kan inspelen op de grote variëteit in typen aanvragen.

Waar complexiteit niet te reduceren valt: erkennen en benoemen

Uit dit rapport blijkt dat complexiteit op sommige punten een gegeven is, waar de IND en andere partijen (vrijwel) niets aan kunnen doen (zie conclusie 2 onder 7.1.1). Op deze punten is het van belang te erkennen dat de realiteit nu eenmaal complex is, en dat de IND zich hiertoe zal moeten verhouden. Het kan goed zijn om dit ook als zodanig te benoemen in de interne en externe communicatie. De IND kan interne communicatie inzetten om frustratie bij medewerkers over ingewikkelde regelgeving en procedures te reduceren. Zo kunnen knelpunten worden erkend, en kan worden toegelicht dat en waarom bepaalde punten niet te beïnvloeden zijn. IND-medewerkers hebben door de vele verbetertrajecten soms het idee dat de complicerende factoren sterk te beïnvloeden zijn. Ook in de externe communicatie kan de IND aangeven dat complexiteit deels onvermijdelijk is. De IND kan met de huidige inrichting, middelen en het huidige aantal aanvragen niet binnen de gestelde termijnen de werkzaamheden afgerond krijgen. Als de dienst duidelijk kan benoemen op welke punten het werk complexer is geworden en waarom complexiteit hier niet te reduceren valt, kan dat bijdragen aan realiteitszin bij externe partijen. Dit onderzoek maakt duidelijk dat het niet zo eenvoudig is om de asielprocedure eenvoudiger of sneller te maken. Als er een realistischer beeld is over wat de IND kan bereiken in zijn complexe werkveld, kan beter worden omgegaan met de complexiteit.

7.2.2

Handelingsperspectieven voor andere partijen

Op enkele punten heeft de IND andere partijen nodig om complexiteit te reduceren of beter met complexiteit om te kunnen gaan. In deze paragraaf komen de handelingsperspectieven aan bod waarvoor andere partijen aan zet zijn, in samenwerking met de IND. De eerste drie handelingsperspectieven kunnen zorgen voor een reductie in complexiteit. De twee laatste handelingsperspectieven, die toezien op differentiatie in de asielprocedure en consistentie in het personeelsbestand, helpen om beter om te gaan met complexiteit. We lichten deze punten hieronder verder toe.

De uitvoering van het asielbeleid overlaten aan de IND

De opdrachtgever, de eigenaar en de politiek

Uit de vele gesprekken met IND-medewerkers blijkt dat de organisatie sterk onder druk staat. Waar de opdrachtgever, eigenaar en politiek zich horen te richten op *wat* de IND moet uitvoeren, oefenen zij ook steeds meer invloed uit op *hoe* de IND zijn werkzaamheden uitvoert. In dit onderzoek kwamen verschillende negatieve gevolgen hiervan aan de orde. Voorbeelden zijn het telkens herprioriteren van bepaalde doelgroepen wat de efficiëntie over de gehele linie niet ten goede komt en de vraag om steeds meer zorgvuldigheidseisen vanuit o.a. de politiek ten aanzien van de beoordeling van persoonlijke asielmotieven. Dat maakt het werk steeds moeilijker uitvoerbaar voor de IND. Medewerkers hebben twijfels over de doelmatigheid van wijzigingen in het proces die hierdoor gemaakt moeten worden. De opdrachtgever, eigenaar en politiek kunnen de IND als uitvoeringsorganisatie meer ruimte gunnen zelf invulling te geven aan de werkzaamheden. Als er minder externe invloed op de uitvoering van de IND wordt uitgeoefend, kan dat complexiteit reduceren.

In gesprek gaan over de implicaties van jurisprudentie

Rechters, beleidsmakers en de IND

In het onderzoek komt naar voren dat het voor de IND en beleidsmakers vaak onduidelijk is wat het toepassingsbereik is van een uitspraak. Onduidelijk is dan of de uitspraak ziet op één hele specifieke casus of dat de uitspraak van toepassing zou moeten zijn op het grotere geheel. Dit wordt volgens hen pas duidelijk naarmate jurisprudentie opstapelt. Dat kan soms jaren duren. Voor medewerkers betekent dit dat zij te maken kunnen krijgen met veel kleine aanpassingen of uitzonderingen, alvorens er een grotere beleidsaanpassing komt. Dit zorgt voor complexiteit en frustratie onder de medewerkers. Wat de IND en beleidsmakers hierin kan helpen is als er meer duidelijkheid komt vanuit rechters over de implicaties van een uitspraak. Het gaat dan met name om de zaak overstijgende uitspraken van de ABRvS, die veel gevolgen kunnen hebben voor de uitvoeringspraktijk. De IND kan in gesprek met rechters en andere ketenpartners signalen doorgeven over (type) uitspraken die qua vertaling naar de uitvoering voor problemen zorgen en over (type) uitspraken die voor de uitvoering juist wel behulpzaam zijn. Door in gesprek te gaan met elkaar (met in achtneming van ieders rol) kunnen beleidsmakers en de IND deze signalen kenbaar maken bij rechters, opdat rechters explicieter kunnen aangeven op welk type casussen deze uitspraak toepasbaar is. Als er meer duidelijkheid kan komen over de interpretatie van jurisprudentie, kan complexiteit voor de IND worden gereduceerd, doordat een opeenstapeling van kleine wijzigingen naar aanleiding van jurisprudentie kan worden voorkomen. Als ketenpartner in de migratieketen voert de IND al gesprekken met de rechtspraak. Van deze overleggen kan gebruik gemaakt worden om voornoemde te bespreken.

Uitvoerbaarheid Dublinverordening en Terugkeerrichtlijn verbeteren

Beleidsmakers, de permanente vertegenwoordiging van Nederland, de politiek en de IND

De onuitvoerbare elementen van de Dublinverordening en de Terugkeerrichtlijn vloeien voort uit EU wetgeving en jurisprudentie. Daarom moet een oplossing hiervoor ook gezocht worden op EU niveau. Dit kan via twee kanalen worden aangepakt.

Ten eerste kan de DG IND in gesprek gaan met de European Union Agency for Asylum (EUAA). De EUAA heeft als doel dat lidstaten de EU wet- en regelgeving op eenzelfde wijze uitvoeren. Problemen in de uitvoerbaarheid van de Dublinverordening zien voornamelijk op de situatie in andere lidstaten. Zo zorgt een ontoereikende opvang in andere lidstaten en onvoldoende medewerking vanuit

andere lidstaten ervoor dat personen niet kunnen worden overgedragen. EUAA kan lidstaten proberen te ondersteunen in het verbeteren van de opvang (op dit moment op verzoek van de lidstaat zelf). Daarnaast vinden er regelmatig bijeenkomsten plaats van de verschillende lidstaten op uitnodiging van EUAA. Het is niet het doel van deze bijeenkomsten om lidstaten aan te spreken op in hoeverre ze meewerken aan de uitvoering van de Dublinverordening.¹⁰⁸ De bijeenkomsten zijn gericht op het maken van werkafspraken en stellen van vragen over de interpretatie, implementatie en uitvoering van de huidige Dublinverordening. Bovendien is de Europese Commissie van plan de EUAA in de toekomst een actieve monitoring functie te geven. Of het in de toekomst ook mogelijk wordt voor een lidstaat om EUAA te vragen om te bemiddelen dan wel een andere lidstaat aan te spreken op het niet nakomen van afspraken is op dit moment niet duidelijk. Wet- en regelgeving voorziet momenteel niet in mogelijkheden tot het opleggen van sancties aan lidstaten bij slechte naleving van verordeningen.

Ten tweede is het belangrijk dat er bij totstandkoming van nieuwe EU wet- en regelgeving uitvoeringsknelpunten en -belangen worden aangekaart in Brussel. Zo kan nieuwe wet- en regelgeving in oplossingen voorzien of tenminste niet nieuwe complicerende factoren voor het proces introduceren. Momenteel wordt de IND door DMB al actief betrokken bij gesprekken omtrent nieuwe EU wet- en regelgeving, zoals bij de onderhandelingen over het zogenoemde migratiepact.¹⁰⁹ De uitkomsten vanuit de onderhandelingen van dit Pact bieden echter niet oplossingen voor alle problemen die in dit onderzoek zijn geadresseerd; bijvoorbeeld de onbereidheid van landen om mee te werken aan de Dublinoverdracht wordt niet opgelost. Zoals eerder aangegeven is het EU wetgevingstraject een lang traject waar de belangen van 27 lidstaten worden uit onderhandeld. De invloed vanuit Nederland is hierbij beperkt. Samenwerking met andere (gelijkgezinde) lidstaten is nodig om sterk aan de onderhandeltafel te staan. Het Pact kent een inwerkingtredingstermijn van twee jaar en heeft grote impact. Het is belangrijk dat gedurende het inwerkingtredingstraject de stem van de uitvoering goed gehoord wordt.

Het vergt een gezamenlijke inzet van beleidsmakers, de permanente vertegenwoordiging van Nederland in Brussel, de politiek en de IND om invloed uit te oefenen op EU-niveau. Nederland heeft als klein land echter een geringe invloed binnen de EU. De potentie van dit handelingsperspectief om complexiteit te reduceren is daarom relatief klein, maar er kan wel invloed worden uitgeoefend. Het is hierbij van belang om actief te investeren in het vinden van medestanders.

Differentiëren asielprocedure

De opdrachtgever en de IND

Uit dit onderzoek blijkt dat de benodigde tijd om een asielaanvraag te beoordelen sterk kan verschillen afhankelijk van het asielmotief en de nationaliteit van de aanvrager. Voor aanvragen waar persoonlijke asielmotieven (LHBTIQ+, bekering of afvalligheid, politieke overtuiging) een rol spelen, is relatief veel expertise en tijd nodig. Voor bepaalde nationaliteiten met grote kans op een inwilliging ('kansrijke aanvragen') zijn aanvragen juist relatief eenvoudig en snel af te handelen. De IND kan inspelen op de verwachte complexiteit van de zaak door bij het inplannen van de zaken rekening te houden met de tijd en expertise die een bepaald asielmotief of bepaalde nationaliteit vergt. Directie A&B kan dan met specialisaties gaan werken,

¹⁰⁸ Het lukt Nederland momenteel ook niet altijd om de termijnen te halen. Als middels EUAA het gesprek hierover wordt aangegaan, dient ook Nederland hierin verantwoordelijkheid te nemen.

¹⁰⁹ [E200018 - Commissiemededeling voor een migratie- en asielpact - Europese Berichtgeving Eerste Kamer](#)

en zo kennis optimaal inzetten. Ook het onderzoeksbureau Significant pleitte eerder voor differentiatie binnen de asielprocedure naar nationaliteit en asielmotief.¹¹⁰

Differentiatie in tijd gebeurt deels al, maar kan breder worden ingezet. In 2021 is al een mogelijkheid ingevoerd om meer tijd in te plannen voor 'complexe' asielmotieven, door deze in te delen in de AA+. Dit is een procedure waarbij er drie dagen meer beschikbaar zijn om tot een besluit te komen.¹¹¹ Om al vroeg in de procedure inzicht te hebben in het asielmotief van de aanvrager wordt hiertoe al tijdens het aanmeldgehoor kort het asielmotief uitgevraagd. Uit de evaluatie van deze maatregel bleek echter dat de AA+ tot oktober 2022 nog weinig was ingezet.¹¹² Hierna is de werkinstructie voor inzet van de AA+ wel aangepast, opdat de AA+ breder ingezet wordt. De IND onderzoekt momenteel hoe de AA+ sindsdien functioneert. Naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek kan gezien worden of inzet van de AA+ verbeterd kan worden. Daarnaast kan worden bekeken of de AA+ ingezet kan worden voor specifieke nationaliteiten, zoals dat nu ook met asielmotieven kan.

Differentiatie in specialismen gebeurt nog weinig. Als de asielprocedure meer gedifferentieerd zou worden op asielmotief en nationaliteit, kunnen medewerkers zich ook verder specialiseren op een bepaald type aanvraag. Zo kan dat type aanvraag efficiënter afgedaan worden. Het is goed is om hierbij te kijken naar een deeltijd specialisatie, zodat medewerkers kennis van andere zaken behouden en daarmee flexibel ingezet kunnen worden wanneer nodig.

Aangezien de opdracht, inzet van capaciteit en prioritering bepaald wordt door de opdrachtgever, dient een dergelijke differentiatie te worden uitgewerkt in samenwerking tussen de opdrachtgever en de IND. Door meer te kunnen differentiëren binnen de asielprocedure kan de IND beter omgaan met de complexiteit die gepaard gaat met de wisselende hoeveelheid en typen asielaanvragen die de organisatie dient te verwerken.

Consistentie in het personeelsbestand brengen

De opdrachtgever, de eigenaar en de IND

Het behouden van medewerkers is belangrijk om kennis en ervaring op peil te houden. Eerder kwam al aan bod dat de IND zijn personeelsbeleid kan inzetten om medewerkers te behouden. Hier ligt echter ook een rol voor de bestuurlijke driehoek. In de bestuurlijke driehoek van de opdrachtgever, de opdrachtnemer (IND) en de eigenaar worden namelijk meerjarige afspraken gemaakt over de opdracht van de IND. De huidige bekostigingssystematiek legt de nadruk op de korte termijn en leidt ertoe dat werkzaamheden voor instroom en voorraad niet tijdig betaald worden. Ook is er onvoldoende ruimte voor activiteiten die niet direct tot meer productie leiden, zoals proactief werven en opleiden van medewerkers om toekomstige pieken in de instroom aan te kunnen. Kortom: de huidige financiering, voornamelijk gebaseerd op productie, ondersteunt onvoldoende een meerjarige visie op de organisatie(grootte) van de IND. Een soortgelijke constatering werd dit jaar gedaan over de asielopvang door de Algemene Rekenkamer.¹¹³ De IND wil een toekomstbestendige bekostigingssystematiek, die ondersteunt dat er *meerjarige*

110 Significant (2020). *Onderzoek doorlooptijden IND*.

111 Asielaanvragen kunnen in de AA+ worden ingepland op basis van twee gronden: 1) Als een zaak complexe en/of meerdere asielmotieven heeft, waardoor er naar verwachting meer tijd nodig is voor het nader gehoor; of 2) als er naar verwachting bijzondere procedurele waarborgen nodig zijn voor he.

112 IND (2023). *Evaluatie wijzigingen asielprocedure*.

113 De Algemene Rekenkamer concludeerde dat het budgettair kader gebaseerd op een afgesproken kostprijs per verwachte asielzoeker vaak leidt tot een te laag voorschot bij aanvang van het uitvoeringsjaar. Het COA moet hierdoor gedurende het uitvoeringsjaar steeds snel opvangcapaciteit op- en afschalen, wat hogere kosten met zich meebrengt en inefficiënt is. Zie: Algemene Rekenkamer (2023). *Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers*.

afspraken gemaakt kunnen worden over de taakstelling van de IND. De IND heeft een bekostigingssystematiek nodig die past bij de organisatie, die meer stabiliteit voor de organisatie creëert en die, binnen de dynamische migratiecontext, meerjarig sturen mogelijk maakt. Dit draagt, in combinatie met professionalisering van medewerkers, bij aan een hoger ervaringsniveau van hoor- en beslismedewerkers. Ook vergroot dit de voorspelbaarheid en planbaarheid van ons werk. En het stelt de IND in staat om bijvoorbeeld pro-actief personeel te werven en op te leiden. Zo is de IND beter toegerust op zijn steeds complexere werkzaamheden.

Tabel 7.1 Overzicht handelingsperspectieven, doel en partijen

Handelingsperspectieven	Doel		Partijen
IND	Complexiteit reduceren	Beter omgaan met complexiteit	
Professionalisering van hoor- en beslismedewerkers		x	IND
Verlichting administratieve lasten	x		IND
Faciliterend registratiesysteem	x		IND
Centrale informatievoorziening		x	IND
Kennis opgedaan in pilots optimaal benutten		x	IND
Waar complexiteit niet te reduceren valt: erkennen en benoemen		x	IND
Andere partijen			
De uitvoering van het asielbeleid overlaten aan de IND	x		De opdrachtgever, de eigenaar en de politiek
In gesprek gaan over de implicaties van jurisprudentie	x		Rechters, beleidsmakers en de IND
Uitvoerbaarheid Dublinverordening en Terugkeerrichtlijn verbeteren	x		Beleidsmakers, de permanente vertegenwoordiging van Nederland, de politiek en de IND
Differentiëren asielprocedure		x	De opdrachtgever en de IND
Consistentie in het personeelsbestand brengen		x	De opdrachtgever, de eigenaar en de IND

7.3

Slotwoord

In dit concluderende hoofdstuk zijn verschillende elementen naar voren gekomen die het voor de IND complexer maken om een asielbesluit te nemen. De handelingsperspectieven bieden aanknopingspunten om complexiteit te reduceren. In sommige gevallen is het een gegeven dat het complexer is geworden om een asielbesluit te nemen, en is het handelingsperspectief gericht op betere omgang met bestaande complexiteit. De IND heeft momenteel meer asielbesluiten te nemen dan de dienst aan kan en kampt met achterstanden. Toegenomen complexiteit draagt bij aan de achterstand, maar is niet de enige factor. Naast complexiteit spelen verschillende factoren een rol, zoals een groot aantal asielaanvragen, productiviteit van de IND en doorlooptijden van de procedure. Het aanpakken van complexiteit zal dan ook geen volledige oplossing bieden voor de complexe problemen in het asieldomain. Desalniettemin is complexiteit een onderwerp dat leeft onder professionals in het asieldomain en in het bijzonder binnen de IND organisatie. Complexiteit dient daarom geadresseerd te worden. Aanbevolen wordt dan ook om

bovengenoemde handelingsperspectieven verder uit te werken, binnen de IND en in samenwerking met beleidsmakers, de opdrachtgever en de politiek. De IND is aanzet om regie te houden op de uitwerking van deze handelingsperspectieven en de voortgang te monitoren.

Bijlage 1 Literatuurstudie

Aan het begin van het onderzoek is een literatuurstudie uitgevoerd. Er is nog weinig onderzoek gedaan naar complexiteit bij uitvoeringsorganisaties. Beschikbare literatuur betreft vaak beleidsdocumentatie. Hieronder beschrijven hoe complexiteit in de bestudeerde bronnen wordt gedefinieerd (B1.1); wat bekend is over complexiteit bij overheidsorganisatie (B1.2); welke oorzaken van complexiteit in de literatuur naar voren komen (B1.3); en wat er bekend is over het reduceren van complexiteit (B1.4).

B1.1 Definitie complexiteit

In wetenschappelijke literatuur wordt complexiteit als fenomeen voornamelijk bestudeerd in de vorm van complexe systemen. Er is een (vrij jong) wetenschapsveld dat complexiteitswetenschap wordt genoemd. Dit onderzoeksveld is gericht op complexiteit in systemen, bestaande uit losse elementen die met elkaar interacteren en in hun context invloed uitoefenen op het systeem als geheel. Kenmerken van complexe systemen staan dan ook centraal, zoals zelforganisatie en emergentie. Zelforganisatie verwijst naar het proces waarbij actoren zonder sturing van buitenaf hun handelen op elkaar afstemmen. Hierdoor ontstaan op lange termijn interactie- of handelingspatronen.¹¹⁴ Emergentie verwijst naar een verschijnsel dat afzonderlijke onderdelen niet voortbrengen, maar ontstaat door de wisselwerking tussen de systeemonderdelen onder bepaalde omstandigheden.¹¹⁵ Oorspronkelijk komt de theorie voort uit de exacte wetenschappen, waar het wordt toegepast op bijvoorbeeld ecosystemen, ziekteverspreiding en computer systemen. Het laatste decennium is het steeds breder toegepast en worden ook complexe systemen gezien in de sociale wetenschappen, bijvoorbeeld infrastructuurnetwerken, sociale netwerken en organisaties. Ook de IND kan als complex systeem gezien worden, aangezien de dienst bestaat uit een complex geheel van medewerkers die vallen onder verschillende afdelingen met verschillende taken en waar bepaalde regels gelden, die elkaar onderling beïnvloeden en onderhevig zijn aan omstandigheden zoals invloeden van buitenaf. We zouden complexiteit dan ook kunnen definiëren aan de hand van de eigenschappen van het complexe systeem de IND, zoals de mate van zelforganisatie en emergentie.

In beleidsdocumenten wordt over het algemeen geen definitie gegeven van complexiteit, maar lijkt men uit te gaan van een meer alomvattende opvatting van complexiteit. Hieronder vallen ook elementen van buiten 'het systeem', zoals complexiteit in wetgeving en beleid en complexiteit voor de eindgebruiker (de aanvrager bij de IND). Om aan te sluiten bij beleidstrajecten bij andere overheidsorganisaties, is daarom ook gekozen om in dit onderzoek complexiteit niet te definiëren volgens de complexiteitswetenschap, maar om zelf een meer alomvattende definitie te vormen naar aanleiding van bestudeerde beleidsdocumenten. Deze definitie is ook afgestemd met de begeleidingscommissie van dit onderzoek (zie paragraaf 1.7). Zie kader B1.1 voor de gehanteerde definitie.

Kader B1.1 Definitie Complexiteit

We spreken van een toename in complexiteit als er meer **tijd**, **handelingen**, **afwegingen**, **kennis** en/of **samenwerking** nodig zijn.

¹¹⁴ Van der Heuvel, J. (2009). *Zelforganisatie in complexe adaptieve systemen*. Master's thesis Erasmus Universiteit.

¹¹⁵ Teisman, G., & Gerrits, L. (2014). The emergence of complexity in the art and science of governance. *Complexity, Governance & Networks*, 1(1), 17-28. DOI: 10.7564/14-CGN2

B1.2 Complexiteit bij uitvoeringsorganisaties

Het afgelopen decennium is er steeds meer aandacht voor complexiteit bij uitvoeringsorganisaties. De belangrijkste reden hiervoor was de toeslagenaffaire en de daaruit voortvloeiende aandacht voor de menselijke maat bij uitvoeringsorganisaties. In kader B1.2 gaan we verder in op de achtergrond en toepassing van de menselijke maat. Een van de belangrijkste lessen van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag is dat het toeslagenstelsel te complex is geworden is.¹¹⁶ Er wordt veel verantwoordelijkheid bij de burger gelegd, terwijl niet verwacht kan worden dat de burger de complexe wet- en regelgeving volledig kan overzien.

Kader B1.2 De menselijke maat

Achtergrond menselijke maat

In het najaar van 2018 bleek dat de Belastingdienst al sinds 2004 personen onterecht als fraudeur had aangemerkt. Deze personen moesten in korte tijd grote bedragen aan kindertoeslag terugbetalen aan de Belastingdienst. Dit had in veel gevallen grote nadelige gevolgen voor betrokkenen zoals schuldenproblematiek, uithuisplaatsing van kinderen en psychische problematiek.

Toen deze zogenoemde *toeslagenaffaire* aan het licht kwam, ontstond een grote maatschappelijke discussie over de manier waarop de overheid met burgers omgaat. Er kwam behoefte aan meer ruimte voor de *menselijke maat* bij overheidsinstanties. Zodoende werd de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties in het leven geroepen, die onderzocht hoe overheidsorganisaties meer mensgericht kunnen handelen. Deze commissie hanteert de volgende beschrijving van de menselijke maat¹¹⁷:

De menselijke maat is "recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving. Het begrip 'doenvermogen' van burgers, geïntroduceerd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), hangt hier nauw mee samen. De term drukt uit dat burgers niet alleen de wet moeten kennen, maar hem ook moeten 'kunnen': ze moeten ernaar kunnen handelen. Een overheid die oog heeft voor de menselijke maat, houdt er rekening mee dat niet iedereen dat onder alle omstandigheden kan. Doenvermogens kunnen tijdelijk sterk teruglopen, bijvoorbeeld bij een echtscheiding, verlies van een naaste, werkloosheid, schulden of langdurige armoede, maar ze kunnen ook structureel minder zijn door bijvoorbeeld laaggeletterdheid, een lager IQ of digibetisme."

Specifiek was er aandacht voor de menselijke maat bij de IND naar aanleiding van het rapport Ongehoord Onrecht in het Vreemdelingenrecht.¹¹⁸ In dit rapport worden 48 casussen in het vreemdelingenrecht aan de kaak gesteld waar de betrokkenen volgens de auteurs onrecht is aangedaan. Een van de conclusies van het rapport is dat er door restrictieve regelgeving en onbuigzaam vasthouden aan de regels bij de IND te weinig ruimte over is gebleven voor de menselijke maat.

Toepassing menselijke maat

De menselijke maat is een belangrijke term geworden in de maatschappelijke discussie over het functioneren van overheidsinstanties. Daarnaast is het een beleidsterm waar door verschillende beleidsmakers en uitvoeringsorganisaties op eigen wijze invulling aan wordt gegeven. In de praktijk houdt dit vaak in dat er beleidsruimte wordt gelaten, waardoor uitvoerders kunnen afwijken van de algemene geldende regels en maatwerk kunnen toepassen als de persoonlijke omstandigheden van de burger daarom vragen.

In beleidsstukken komt complexiteit terug in verschillende aspecten. Een toenemende complexiteit wordt ervaren in de wet- en regelgeving, in de inrichting van de uitvoering en op het niveau van de klant zelf.

Complexiteit wordt het vaakst genoemd als het gaat om **wet- en regelgeving** (Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU), Werk aan Uitvoering (WaU), onderzoeksbureau Significant). Zo wordt in het eindrapport van de TCU¹¹⁹ benoemd dat het aantal

¹¹⁶ Parlementaire ondervraging Kinderopvangtoeslag (2020). *Eindverslag Ongekend Onrecht*.

¹¹⁷ TCU (2021). *Klem tussen balie en beleid*.

¹¹⁸ SVMA en VAJN (2021). *Ongehoord onrecht in het Vreemdelingenrecht*.

¹¹⁹ TCU (2021). *Klem tussen balie en beleid*.

generieke regels en kaders is toegenomen en er sprake is van stapeling van wet- en regelgeving. Ook de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag benoemt in haar eindverslag dat wetgeving te lastig is geworden om uit te voeren. Ook bij programma WaU is een van de handelingsperspectieven om de hoeveelheid, complexiteit en detail van beleid en wet- en regelgeving te reduceren.¹²⁰ In de Staat van de Uitvoering 2022 wordt benoemd dat er steeds nieuw beleid komt, waarbij de vele verfijningen, stapelingen en reparaties een complex geheel aan beleid creëren.

Vaak wordt complexe wet- en regelgeving benoemd als knelpunt voor burgers, en in enkele gevallen ook voor uitvoerders. Zo wordt in het eindrapport van de TCU benoemd dat niet alleen burgers, maar ook professionals in uitvoeringsorganisaties moeite hebben om de regels te doorgronden en toepassen. Bovendien hebben professionals in uitvoeringsorganisaties naast toenemende complexiteit in wet- en regelgeving ook te maken met aanvullende werkinstructies en deels geautomatiseerde besluitvorming. In dit onderzoek kiezen we als invalshoek het perspectief van de IND als uitvoeringsorganisatie.

De Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag benoemt ook de manier waarop het toeslagenstelsel is ingericht als complex. Ook in het asieldomain wordt in verschillende onderzoeken benoemd dat de manier waarop de **asielprocedure** is ingericht complex is. Onderzoeksbureau Significant benoemt daarnaast in haar onderzoek naar de doorlooptijden van de IND¹²¹ dat de asielprocedure de laatste jaren uitgebreider en complexer is geworden. Met name bij complexe zaken is de asielprocedure vaak niet passend. Hierdoor blijven complexe zaken vaak liggen omdat er binnen de Algemene Asielprocedure (AA) vaak onvoldoende tijd is om deze af te handelen en er onvoldoende ervaren personeel beschikbaar is. Significant benoemt dat het laten liggen van complexe zaken contraproductief is. Het onderzoeksbureau pleit voor meer differentiatie binnen de AA met name naar nationaliteit en asielmotief, omdat de complexiteit en bewerkelijkheid van zaken naar aanleiding van deze kenmerken sterk kan verschillen. Na dit onderzoek zijn in 2021 wijzigingen in de asielprocedure doorgevoerd die deze moeten versimpelen, zoals het laten vervallen van het eerste gehoor. Ook is er een mogelijkheid tot differentiatie op basis van asielmotief ingevoerd in de vorm van de Algemene Asielprocedure Plus (AA+) die drie extra dagen biedt. Uit de evaluatie van deze wijzigingen in 2023 bleek echter dat de AA+ nog weinig wordt toegepast.¹²²

Ook de **sturing** op uitvoeringsorganisaties komt in verschillende rapporten naar voren als knelpunt. Programma WaU benoemt bijvoorbeeld dat de samenwerking tussen politiek, beleid en uitvoering sturing op de uitvoeringsorganisatie lastig maakt en ervoor zorgt dat knelpunten minder snel herkend worden. Ook uit het onderzoek naar doorlooptijden van onderzoeksbureau Significant wordt aangegeven dat sturing binnen de IND op tactisch en operationeel niveau op verschillende facetten te kort schiet. Op tactisch niveau vindt er onvoldoende sturing plaats op de diverse projecten, pilots en verbetermaatregelen die binnen de IND spelen. Hierdoor ontbreekt overzicht over de verschillende maatregelen en worden de maatregelen te weinig in samenhang gezien; er wordt te weinig geprioriteerd en focus angebracht. Op operationeel niveau zijn sturingsdoelen en informatiebehoeften onvoldoende helder geformuleerd. Operationeel managers beschikken over onvoldoende informatie over de uitvoering, onder andere omdat medewerkers informatie niet goed registreren. Omdat deze informatie ontbreekt, wordt er ook weinig gemonitord hoe het ervoor staat met de operationele doelen. Ook vinden er onvoldoende

120 Werk aan Uitvoering (2020). *Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*.

121 Significant (2020). *Onderzoek doorlooptijden IND. Definitieve rapportage*.

122 IND (2022). *Evaluatie wijzigingen algemene asielprocedure*.

gesprekken plaats tussen medewerkers en operationeel managers waarin bijvoorbeeld teamdoelstellingen worden besproken of individuele afspraken worden gemaakt. Het gebrek aan sturing kan bijdragen aan complexiteit, omdat hierdoor processen minder gestroomlijnd verlopen en knelpunten minder snel gesignaleerd worden. Als we terugdenken aan de IND als systeem, zijn de losse onderdelen van het systeem onvoldoende op elkaar afgestemd, waardoor het systeem als geheel minder goed functioneert.

Ook **samenstelling van de aanvragers** kan een rol spelen bij de complexiteit. In het onderzoek van onderzoeksbureaus Significant¹²³ en consultancy Ernst & Young (EY)¹²⁴ komt naar voren dat de complexiteit van aanvragen in combinatie met het afwegingskader vaak een knelpunt vormen voor de IND. In beide rapporten wordt gesteld dat de hoeveelheid complexe zaken toeneemt, omdat het aantal aanvragen met een LHBTIQ+ of bekeerling asielmotief toeneemt. Deze laatste bevinding is echter gebaseerd op ervaringen van medewerkers, aangezien asielmotieven niet geregistreerd worden. Programma WaU benadrukt ook dat er meer rekening gehouden moet worden met multiproblematiek bij burgers om dienstverlening te verbeteren.¹²⁵ Dit punt komt echter niet terug in de rapporten die specifiek op de IND zijn gericht, dus is niet bekend of dit ook voor de doelgroep van asielaanvragers geldt.

B1.3 Oorzaken van complexiteit

In de literatuur worden – vaak impliciet – verschillende oorzaken van complexiteit genoemd. Zo wordt als oorzaak voor complexe wet- en regelgeving genoemd dat bij beleidsvorming te weinig rekening wordt gehouden met de uitvoerbaarheid van beleid.¹²⁶ De TCU benoemt dat het parlement bij de implementatie van nieuw beleid het effect hiervan op bestaande gebruikers zo klein mogelijk wil maken, waardoor uitvoeringsorganisaties voor verschillende en heel specifieke groepen beleid moeten uitvoeren. Dit doet het parlement om politiek draagvlak te creëren. Ook wordt beleid volgens de commissie vaak tussentijds aangepast door wijzigingen in politieke wensen. Uitvoeringsaspecten worden hierbij soms onvoldoende meegewogen, waardoor kleine wijzigingen een onbedoeld grote impact op de uitvoering kunnen hebben.

Naast elementen van wet- en regelgeving die bijdragen aan complexiteit, worden in de beleidsdocumenten impliciet ook knelpunten in de uitvoering zelf benoemd. Zo wordt genoemd dat professionals soms onvoldoende ruimte en handvatten krijgen om in complexe omgevingen te kunnen opereren. Daarbij is ook de sturing, informatievoorziening en inrichting van de organisatie niet altijd op orde (zie ook B1.2).¹²⁷

In dit onderzoek trachten we een brede analyse te doen, waarbij oorzaken op alle niveaus in kaart worden gebracht van de aanvrager tot en met de Europees wetgever. De volgende actoren spelen hierbij een rol: Aanvragers, maatschappelijke partijen, de uitvoerder (IND), ketenpartners en samenwerkingspartners, beleidsmakers, de rechterlijke macht en Nederlandse en Europese wetgevers.

B1.4 Complexiteit reduceren

Er is weinig bekend over manieren om complexiteit bij uitvoeringsorganisaties te reduceren. De Commissie van Zwol concludeerde in 2019 dat de regelgeving over asiel niet (verder) gewijzigd behoeft te worden om sneller te kunnen beslissen op

123 Significant (2020). *Onderzoek doorlooptijden IND. Definitieve rapportage.*

124 EY (2021). *Eindrapportage doorlichting IND.*

125 Werk aan Uitvoering (2020). *Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse.*

126 TCU (2021). *Klem tussen balie en beleid.*

127 EY (2021). *Eindrapportage doorlichting Vreemdelingenketen.*

asielaanvragen, maar dat de sturing, de financiering, de processen en de doorlooptijden bij de IND op orde moeten zijn.¹²⁸ De Commissie heeft zich niet gebogen over de vraag of de uitvoering van het asielbeleid complexer is geworden. Uit dit onderzoek moet blijken of complexiteit inderdaad de aandacht verdiend die het krijgt, of deze aandacht verschoven dient te worden naar andere problemen. Als complexiteit wel belangrijke rol speelt, is het relevant om inzicht te krijgen in de oorzaken van complexiteit en hoe deze aangegrepen kunnen worden om complexiteit te reduceren. In dit rapport benoemen we dan ook handelingsperspectieven die geïnterviewden zien om middels de benoemde oorzaken complexiteit te reduceren.

Daarnaast heeft Severijns in zijn onderzoek gekeken naar de manier waarop hoor- en beslismedewerkers bij de IND omgaan met het vaststellen van feiten¹²⁹ worden drie vormen van onzekerheid onderscheiden waar zij mee te maken krijgen: actieonzekerheid (hoe moet ik handelen?), interpretatieonzekerheid (hoe moet ik wet- en regelgeving interpreteren?) en informatieonzekerheid (welk gewicht moet ik toekennen aan beschikbare of juist het ontbreken van informatie?). Om besluitvaardigheid verder te ontwikkelen is het goed om aandacht te besteden aan oordeelsvorming bij deze drie typen onzekerheid. Hoe ambtenaren omgaan met deze onzekerheden hangt volgens de onderzoeker samen met drie motivaties: coping (hoe gaan zij om met de omstandigheden van hun werk), tailoring (hoe zij regels interpreteren en toepassen op concrete gevallen) en ethical (hoe zij hun persoonlijke en professionele waarden verenigen). Verschillen op deze drie vlakken kunnen leiden tot verschillen in de gehoren en besluiten die medewerkers (af)nemen.

128 Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht (2019).

129 Severijns, R. W. J. (2019). *Zoeken naar zekerheid. Een onderzoek naar de vaststelling van feiten door hoor- en beslismedewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst in de Nederlandse asielprocedure*. Deventer: Wolters Kluwer.

Bijlage 2 Methodologische verantwoording

B2.1 Methoden interviews

B2.2.1 Methoden

B2.2.1.1 Dataverzameling

Selectie geïnterviewden

Om een volledig beeld te krijgen van de ervaringen met complexiteit, is een breed scala aan professionals werkzaam bij de IND of keten- en samenwerkingspartners geïnterviewd. De selectie van te interviewen afdelingen en teams binnen de IND en externe partijen is in afstemming tussen de klankbordgroep en de onderzoekers gedaan. Het uitgangspunt hierbij is om alle partijen te spreken die een rol spelen in het komen tot een definitief asielbesluit en hierbij de diversiteit binnen de uitvoering van het asielbeleid te weerspiegelen.

Nadat de selectie van te betrekken teams, afdelingen en organisaties had plaatsgevonden, is het verzoek voor een interview uitgezet. Voor de interviews met medewerkers van de IND en het departement hebben de leden van de klankbordgroep het verzoek tot deelname aan een interview uitgezet bij (managers van) afdelingen/teams van het organisatieonderdeel dat zij vertegenwoordigen. Vanwege de omvang van deze organisaties is het voor de onderzoekers niet mogelijk om te overzien welke personen het best geïnterviewd kunnen worden, dus is deze keuze overgelaten aan de managers van de afdelingen. Zij weten wie voldoet aan de selectiecriteria (zie volgende alinea) en relevante expertise heeft over het onderwerp. Daarnaast is het van belang om de overbelaste uitvoering zo min mogelijk te verstoren door het onderzoek, dus waren de agenda technische mogelijkheden soms ook bepalend. Of één of meerdere medewerkers zijn geselecteerd voor een interview is ook aan het management overgelaten, omdat de managers het beste kunnen inschatten of één medewerker de afdeling/het team goed kan vertegenwoordigen, of dat er meer diversiteit in ervaringen bestaat, waardoor het beter is om meerdere personen te spreken. Met de voorgedragen personen werd op basis van beschikbaarheid een afspraak gemaakt. Ook hier speelt het een rol hoeveel personen gemist kunnen worden voor een interview zonder de uitvoering te verstoren. Externe organisaties zijn benaderd middels reeds gelegde contacten van de IND. Ook zij mochten zelf kiezen wie zij geschikt achten voor een interview en of dit een individueel interview of groepsgesprek werd.

Er zijn twee selectiecriteria meegegeven voor de selectie van te interviewen professionals. Ten eerste moet de professional goed zicht hebben op het asieldomain. Ten tweede willen we in dit onderzoek terugkijken op de periode van 2010 tot en met 2022, dus is gekozen om professionals te selecteren die op zijn minst sinds 2010 werkzaam zijn bij hun organisatie (of als die niet beschikbaar zijn eventueel elders in het asieldomain). Het gaat dus om ervaren medewerkers. Hierdoor geeft dit onderzoek minder inzicht in de ervaringen van nieuwe medewerkers, die mogelijk verschillen van de meer ervaren medewerkers (bijvoorbeeld doordat zij meer behoefte hebben aan uitgebreide instructies). Uit de interviews bleek echter wel dat de ervaren medewerkers, die vaak ook nieuwe medewerkers begeleiden, dachten dat nieuwe medewerkers op sommige punten een ander perspectief zouden hebben. Aan het einde van de onderzoeksperiode is daarom nog een groepsgesprek gevoerd met medewerkers die aan het eind van hun opleiding zijn – en dus ongeveer een jaar in dienst bij de IND – om te polsen of hun ervaringen wezenlijk verschillen van die van ervaren medewerkers. Deze

medewerkers zijn geworven via de Basisopleiding Asiel (BOA), waar zij aan het einde van het eerste jaar van de opleiding zitten. Op basis van beschikbaarheid is een gesprek ingepland met alle aangedragen medewerkers. De geïnterviewden komen uit dezelfde BOA klas, dus hun ervaringen zijn vrij homogeen en verschillen mogelijk van die van andere klassen.

Een overzicht van de 24 interviews en de taakomschrijving van de betreffende partij is opgenomen in tabel B2.1. De functies van geïnterviewde medewerkers waren hoor-/beslismedewerker, senior medewerker, manager, operationeel analist, documentonderzoeker, adviseur, business analist, procesvertegenwoordiger, beleidsmedewerker, juridisch adviseur en implementatiecoördinator. Expertise die in de gesprekken zijn vertegenwoordigd zijn 1F, Dublin, Handhaving, Nareis, aanmeldproces, herbeoordelingen, zij-instroom, documentonderzoek, land- en taal informatie en juridische zaken. Nevenfuncties die zijn vertegenwoordigd zijn het begeleiden van medewerkers, opleiden (BOA), klachtencoördinator, AVG-expert, kwaliteitsborging, bekering- en LHBTIQ+ coördinator. Ook is het Knopendoorhakteam vertegenwoordigd.

Vertegenwoordiging IND

Binnen de IND zijn 16 interviews gehouden met 37 professionals. De interviews vertegenwoordigen de diversiteit aan directies en teams binnen de IND goed. De meeste interviews (9 interviews met 25 professionals) zijn gevoerd met medewerkers in het primair proces bij de directie Asiel en Bescherming, omdat hier de uitvoering van het asielbeleid is belegd¹³⁰. Van deze directie is een diversiteit aan locaties en (specialistische) teams betrokken. Binnen de gesprekken was vaak sprake van diversiteit in takenpakketten. Ook zijn interviews gehouden met de afdelingen/teams die ondersteuning verlenen aan het primair proces (3 interviews met 5 professionals), beleid vormen (1 interview met 2 professionals) of juridisch advies geven (1 interview met 4 professionals). Omdat dit onderzoek hoofdzakelijk is gericht op de uitvoering, zijn geen medewerkers op strategisch niveau zoals directieleden geïnterviewd. Dit perspectief is in dit onderzoek dus niet in beeld gebracht.

Vertegenwoordiging keten-/samenwerkingspartners

Er zijn ook 8 interviews gehouden met 10 professionals die werkzaam zijn bij keten-/samenwerkingspartners. Hierbij is gekozen voor alle partijen die een directe rol hebben in het tot stand komen van een definitief asielbesluit. Hieronder vallen dus partijen die het asielbeleid vormen (DMB(-JAZ), DRM), partijen die een (ondersteunende) rol spelen in de asielprocedure (advocaten, Nidos, VWN) of daarna bij rechtszaken (rechters) of bij terugkeer (DT&V) betrokken zijn.

¹³⁰ Met *primair proces* bedoelen we hier het beoordelen van asielaanvragen. Procesvertegenwoordigers van JZ zijn ook direct betrokken bij het finaliseren van aanvragen omdat zij de IND vertegenwoordigen in de rechtbank. We scharen we heir echter niet onder primair proces omdat zij zelf geen asielbesluit nemen.

Tabel B2.1 Overzicht van vierentwintig geïnterviewde partijen (24 interviews met 50 professionals)

Afdeling/team/organisatie	Taakomschrijving	Geïnterviewden Aantal
IND		
Directie Asiel en bescherming		
A&B Den Bosch		2
A&B Den Haag (unit 1F)	De 1F unit onderzoekt zaken waarin de vreemdeling mogelijk in verband gebracht kan worden met ernstige misdrijven, waardoor die op basis van artikel 1F van het VN Vluchtelingenverdrag geen recht heeft op asiel.	1
A&B Schiphol		5
A&B Ter Apel		1
A&B Zevenaar		3
A&B Zevenaar (Dublin unit)		2
A&B Zwolle		5
A&B Zwolle (team Nareis)		3
A&B nieuwe medewerkers		3
Directie Dienstverlening		
Handhaving Informatie Knooppunt (HIK)	Het HIK verzamelt en verwerkt signalen van fraude, misbruik en migratiecriminaliteit binnen de IND in samenwerking met ketenpartners.	2
Bureau Documenten (BDoc)	Documentexperts en documentonderzoekers adviseren over de waarde van documenten die als bewijs door aanvragers worden aangeleverd en over preventie en detectie van ID-fraude.	1
Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (TOELT)	Medewerkers vergaren taal- en landinhoudelijke informatie, bouwen aan kennis(netwerken) en stellen deze informatie beschikbaar aan IND-medewerkers.	2
Directie Informatievoorziening (IV)	IV verzorgt samen met BIS de informatievoorziening (ICT) van de gehele IND.	1
Directie Juridische Zaken (JZ)	JZ geeft juridisch advies aan beleidsadviseurs binnen de IND en vertegenwoordigt de IND in rechtszaken.	4
Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA)	SUA is de gesprekspartner van de beleidsmakers van het departement en adviseert de IND over het implementeren van beleid in werkinstructies, informatieberichten en Q&A's. Ook voert zij beleidsevaluaties uit.	2
Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN)		
Afdeling Business Innovation & Support (BIS)	BIS begeleidt processen gericht op vernieuwing en verbetering binnen de gehele IND.	3
Externe partijen		
Directie Regie Migratieketen (DRM)	DRM stelt de migratieketen en haar partners maximaal in staat de Vreemdelingenwet en het vreemdelingenbeleid snel en zorgvuldig uit te voeren. ¹³¹	1
Directie Migratiebeleid (DMB), afdeling Asiel, Opvang en Terugkeer (AOT)	DMB is verantwoordelijk voor het beleid voor gereguleerde en beheerste toelating, verblijf en terugkeer van vreemdelingen. De directie formuleert kaderstellend beleid en laat ruimte aan de uitvoering. ¹³²	2
DMB, Afdeling Juridische en Algemene Zaken (JAZ)	De juridische afdeling van DMB voorziet beleidsmakers van juridisch advies.	1
Bestuursrechter gespecialiseerd in vreemdelingenrecht		1
Asieladvocaat		1
Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)	DT&V begeleidt vreemdelingen van wie de aanvraag is afgewezen bij terugkeer naar hun land van herkomst of doormigratie.	1
Vluchtelingenwerk Nederland (VWN)	VWN is een non-gouvernementale organisatie die vluchtelingen en asielzoekers ondersteunt.	1
Nidos	Nidos is de organisatie die voogdij heeft over, opvang biedt aan en belangen behartigt van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in Nederland.	2
Totaal		50

¹³¹ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid/organisatie/organogram/directoraat-generaal-migratie-dgm>

¹³² <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid/organisatie/organogram/directoraat-generaal-migratie-dgm>

Vertegenwoordiging IND

In figuur B1.1 is een overzicht weergegeven van alle afdelingen van de IND, waarbij onder elke afdeling is aangegeven welke invalshoeken zijn betrokken middels de interviews (16 interviews met 40 professionals). Hier is te zien dat de interviews de diversiteit aan directies en teams binnen de IND goed vertegenwoordigen. De meeste interviews (9 interviews met 25 professionals) zijn gevoerd met medewerkers in het primair proces bij de directie Asiel en Bescherming, omdat hier de uitvoering van het asielbeleid is belegd¹³³. Van deze directie is een diversiteit aan locaties en (specialistische) teams betrokken. Binnen de gesprekken was vaak sprake van diversiteit in takenpakketten. Ook zijn interviews gehouden met de afdelingen/teams die ondersteuning verlenen aan het primair proces (3 interviews met 5 professionals) of beleid vormen of juridisch advies geven aan het primair proces (2 gesprekken met 6 professionals).

De interviews

De interviews vonden voornamelijk online plaats¹³⁴ en duurden tussen de 20 minuten (wanneer er geen wijziging in de complexiteit ervaren werd) en 2 uur. Dit maakte het laagdrempeliger om deel te nemen aan interviews voor collega's die thuiswerken. Het aantal geïnterviewden varieerde van een tot vijf. Bij elk interview was vanuit het onderzoeksteam een gespreksleider en notulist aanwezig. Voorafgaand aan de interviews is een topic list opgesteld voor semigestructureerde interviews. De vragen zijn gebaseerd op de onderzoeksvragen, die zijn aangevuld met wat verdiepende vragen (bv. als complexiteit is veranderd: waar merk je dat dan aan?). Voor de externe partijen is de topic list iets aangepast, om deze te laten aansluiten op de situatie van deze partij. Externe partijen zijn gevraagd te reflecteren op het deel van de asielprocedure waarbij zij betrokken zijn (bv. Nidos is gevraagd naar de complexiteit van het komen tot een asielbesluit voor amv's). Ook is de topic list voor het gesprek met nieuwe IND-medewerkers wat aangepast, zodat zij niet over de gehele onderzoeksperiode hoefden te reflecteren, maar werden gevraagd naar hun ervaringen met complexiteit op dit moment. Ook zijn aan het einde van dit gesprek enkele bevindingen uit andere interviews getoetst.

Er is gekozen voor een opzet waarbij eerst de algemene ervaringen aan bod kwamen, zodat open kon worden uitgevraagd of de geïnterviewden een toename of afname van complexiteit ervoeren of niet. Het kan ook zijn dat complexiteit op bepaalde punten toenam en op andere punten afnam (of geen wijziging vertoonde). Er is voor gekozen om geïnterviewden eerst in hun eigen woorden te laten formuleren waaraan zij merken dat complexiteit al dan niet veranderd is. Pas na dit eerste onderdeel is de definitie die in dit onderzoek wordt gehanteerd voor complexiteit gegeven. Deze bleek goed aan te sluiten bij hoe geïnterviewden zelf complexiteit invulden.

Als geïnterviewden een wijziging in complexiteit ervoeren¹³⁵, is vervolgens ingegaan op de oorzaken van deze wijziging en welke partij hier wat aan kan doen. Om de oorzaken in beeld te brengen is gekozen voor een interactieve opzet, waarbij de gespreksleider een tabel in beeld bracht waarin die samen met de geïnterviewden oorzaken van complexiteit invulde. Zo hebben de geïnterviewden overzicht over alle oorzaken die genoemd zijn. Ook kan de interviewer doordat de geïnterviewden

¹³³ Met *primair proces* bedoelen we hier het beoordelen van asielaanvragen. Procesvertegenwoordigers van JZ zijn ook direct betrokken bij het finaliseren van aanvragen omdat zij de IND vertegenwoordigen in de rechtbank. We scharen we hier echter niet onder primair proces omdat zij zelf geen asielbesluit nemen.

¹³⁴ Alleen de interviews met SUA en TOELT vonden op locatie plaats omdat de geïnterviewden en de onderzoekers op het geplande moment op dezelfde locatie aanwezig waren.

¹³⁵ In veruit de meeste gevallen bleken geïnterviewden wel een wijziging in de complexiteit (op bepaalde punten) te ervaren. In de enkele gevallen dat geïnterviewden geen wijziging in de complexiteit ervoeren, is het interview na de algemene ervaringen beëindigd.

meekijken verifiëren of de benoemde punten goed zijn overkomen en opgeschreven in de tabel. De interviews zijn niet opgenomen, maar de notulist typt in zoveel mogelijk detail (bijna letterlijk) mee en werkt dit verslag achteraf uit. Omdat er geen letterlijk verslag is, zijn er geen quotes opgenomen in dit rapport. Het verslag is achteraf teruggelegd bij de geïnterviewden, zodat zij konden controleren of hun ervaringen goed zijn overgekomen. Hierbij is ook de gezamenlijk ingevulde tabel ingevoegd als samenvatting van het gesprek.

De interviews verliepen goed. Geïnterviewden vond het vaak een boeiend onderwerp en hadden er veel over te vertellen. De twee uur werden dan ook vaak moeiteloos volgepraat. Alleen in de enkele gevallen dat men geen verandering in de complexiteit ervoer was het gesprek snel afgelopen. In groeps gesprekken met medewerkers met verschillende expertises ontstond interessante interactie, waarbij medewerkers het ook interessant vonden om te leren hoe dat bij andere expertises werkt. Bij groeps gesprekken met medewerkers die dezelfde soort werkzaamheden doen was men het vaak erg met elkaar eens. De individuele interviews en groeps gesprekken leidden niet tot andere bevindingen. Tegen het einde van de onderzoeksperiode kwamen nauwelijks nog nieuwe bevindingen uit de interviews voort, wat erop duidt dat datasaturatie bereikt is.

B2.2.1.2 Data analyse

Categorisering

De analyse van de interviews bestond uit twee stappen. De eerste stap van de categorisering bestond uit het maken van een overzicht van alle genoemde oorzaken van een toename of afname in complexiteit en het labelen van deze oorzaken. Het aantal oorzaken van complexiteit dat in de interviews naar voren kwam varieerde sterk, van twee tot vijftientig oorzaken per interview. We hebben alle oorzaken verzameld en gelabeld. Dit houdt in dat we de strekking van een oorzaak uit de interviews kort hebben samengevat, zodat oorzaken uit verschillende interviews met dezelfde strekking bij elkaar worden gezet onder hetzelfde label. In totaal kwamen we op ongeveer 125 verschillende oorzaken uit.

De tweede stap van de categorisering was om de labels te groeperen en de groepen titels te geven (de categorieën). Elk label komt tussen de één en veertien keer voor in de interviews. Op basis van de meest genoemde labels zijn de hoofd- en subcategorieën gekozen, waar vervolgens ook de minder vaak genoemde labels bij ingedeeld konden worden.

Interpretatie bevindingen

Bij het uitschrijven van de ervaringen uit de interviews pasten we enkele controles toe ten behoeve van de betrouwbaarheid van de resultaten:

- We beschrijven bevindingen als deze de ervaring van een **grotere groep** vertegenwoordigd. Als een ervaring slechts door één geïnterviewde is genoemd maar wel relevant is, wordt dit erbij vermeld.
- We controleren voor zover mogelijk de **feitelijke correctheid** van uitspraken. Dit gebeurt onder andere door verschillende personen uit de organisatie het rapport te laten tegenlezen op feitelijke incorrectheden. Ervaringen die zijn gebaseerd op iets wat feitelijk incorrect is, worden niet weergegeven.
- We sluiten ervaringen uit die buiten de **scope** van dit onderzoek vallen. Uitspraken die wij niet kunnen herleiden naar een van de vijf onderdelen van de definitie (tijd, kennis, handelingen, afwegingen, samenwerking) zijn niet opgenomen, omdat deze niet gaan over complexiteit. Ook uitspraken die bijvoorbeeld gaan over zaken die buiten de onderzoeksperiode vallen of die buiten het asieldomain vallen worden niet meegenomen in de analyse.

- We houden bij het analyseren van de bevindingen rekening met het **perspectief** van de geïnterviewde. Als een geïnterviewde bijvoorbeeld aangeeft dat die heeft gehoord dat iets niet goed werkt in een proces waar die zelf geen zicht op heeft, wordt dit minder gewicht gegeven dan wanneer iemand die het proces zelf uitvoert aangeeft dat iets niet goed werkt.
- We proberen **tegenstrijdigheden** in ervaringen van verschillende betrokkenen te duiden. Het kwam geregeld voor dat geïnterviewden elkaar tegenspraken. In die situatie proberen we ofwel te kijken of op basis van objectieve gegevens een van de twee argumenten sterker is (bv. als een van de twee zich baseert op feitelijk incorrecte informatie), ofwel de tegenstrijdigheid te benoemen en waar mogelijk te verklaren vanuit de verschillen in perspectief van de betrokkenen.

B2.2 Methoden registratiedata

In dit rapport zijn registratiedata gepresenteerd die zijn opgeleverd door het Business Informatie Centrum (BIC) van de IND. Het betreft de uitgestroomde zaken van 2013 tot en met 2022. De jaren 2010 tot en met 2012 zijn niet meegenomen, omdat in deze jaren een ander registratiesysteem werd gebruikt en de gegevens hiervan moeilijk terug te halen zijn. Ook zijn deze gegevens minder goed te vergelijken met de gegevens vanaf 2013. De dataset bevat informatie over twee onderwerpen: de asielzaken (B1.1.2.1) en juridische procedures (B1.1.2.2).

B2.2.1 Methoden

B2.2.1.1 Dataverzameling

De gegevens zijn door BIC geselecteerd uit het datawarehouse met behulp van een SQL query. Hiermee worden de gegevens verzameld zoals die op het peilmoment in registratiesysteem INDiGO staan. Als dezelfde query op een later moment herhaald wordt, kan dat leiden tot andere data omdat gegevens in het systeem inmiddels aangepast kunnen zijn. Een query kan niet worden uitgevoerd met een peilmoment in het verleden.

B2.2.1.2 Data-analyse

De afdeling Onderzoek en Analyse heeft de registratiedata bewerkt in SPSS en figuren gemaakt in Excel.

B2.2.2 Data

B2.2.2.1 Asielzaken

Ten eerste bevat de dataset alle tussen 1 januari 2013 en 31 december 2022 uitgestroomde asielzaken (N= 414.424). Deze gegevens geven inzicht in de hoeveelheid werk die door het primair proces van de IND is verwerkt en de samenstelling van de behandelde zaken (type zaak, behandelproces, kenmerken aanvragers). De volgende typen zaken zijn meegenomen in de analyse:

- Eerste asielaanvragen (ook van amv's);
- Herhaalde asielaanvragen (ook van amv's);
- Hervestings- en relocatiezaken;
- Zij-instroom;
- Nareis zaken die volgen op een asielzaak (inclusief aanvragen in het kader van 8 EVRM).

De laatste categorie valt binnen de IND niet altijd onder asiel; een deel van deze zaken wordt afgedaan door de reguliere teams. Omdat het nareis van asiel betreft, is deze categorie echter wel meegenomen in de data, maar deze wordt waar relevant apart gepresenteerd in de figuren.

B2.2.2.2 Juridische procedures

Ten tweede bevat de dataset gegevens over juridische procedures 1 januari 2013 en 31 december 2022 zijn afgehandeld (N= 133.333). Deze gegevens geven inzicht in de hoeveelheid werk die de juridische afdeling van de IND heeft afgehandeld, de typen zaken waarin zij de IND vertegenwoordigen en de uitkomsten van de beroepsprocedures. Hieronder vallen:

- Beroepen aangespannen door aanvragers;
- Hoger beroepen aangespannen door aanvragers of door de IND.

Er is ook informatie opgenomen over de uitkomsten van deze procedures.

B2.3 Methodes tekstdata

Voor een aantal gegevens zijn geen gestructureerde data beschikbaar, maar is in de dossiers wel informatie te vinden in de vorm van tekst. Voor deze gegevens is het Data Expertise Centrum (DEC) van de IND gevraagd om de gegevens te text minen. Dit houdt in dat de tekst van relevante documenten is ingelezen en in deze tekstbestanden is gezocht naar bepaalde zoektermen. Door de zoektermen te tellen, kunnen de ongestructureerde data (tekst) omgezet worden in gestructureerde data (tabellen). De analyse is gericht op drie onderwerpen: asielmotieven, het voordeel van de twijfel en de omvang van documenten. Voor alle uitkomsten van deze analyses geldt dat deze indicatief zijn; het zijn geen harde cijfers zoals de registratiedata. Dit lichten we verder toe bij de methoden.

B2.3.1 Methodes

B2.3.1.1 Dataverzameling

Omdat analyse van alle bestanden uit de onderzoeksperiode te veel tijd en servercapaciteit in beslag zou nemen, is gekozen om een steekproef te analyseren. De steekproef is getrokken door BIC en bevat eenzelfde selectie van de zaken als is meegenomen bij de analyse van de registratiedata (zie B1.1.2.1), alleen zonder de nareis zaken. Voor de jaren 2015 tot en met 2022 zijn 5.000 zaken behandeld in Spoor 4 per jaar geselecteerd, wat leidt tot een totale steekproef van 40.000 zaken. Zaken van voor 2015 zijn niet meegenomen.

Voor de zaken uit de steekproef is gezocht naar twee typen bestanden: het verslag van het nader gehoor en de minuut. Het verslag van het nader gehoor bevat het uitgebreide asielrelaas, wat veel informatie biedt over de motieven van aanvragers om asiel aan te vragen. De minuut is een intern document waarin IND-medewerkers die zijn betrokken bij de zaak aantekeningen maken. Dit document bevat dus belangrijke informatie over de zaak vanuit het perspectief van de betrokken IND-medewerkers, zoals hun afweging om het voordeel van de twijfel te geven. Beide documenten spelen een belangrijke rol in het asielbesluit.

In tabel B2.2 is per jaar weergegeven hoeveel gehoorverslagen en minuten er zijn gevonden. Ook is weergegeven voor hoeveel van de zaken er minstens één gehoorverslag/minuut is gevonden. Het kan namelijk voorkomen dat er meerdere verslagen zijn van het nader gehoor, bijvoorbeeld als dit verspreid is over meerdere dagen en/of er meerdere medewerkers bij betrokken zijn. Ook komt het voor dat medewerkers meerdere minuten voor een zaak aanmaken. Over de gehele linie is voor 85% van de zaken minstens één gehoorverslag/minuut gevonden. De percentages zijn redelijk constant over de jaren heen, alleen in 2022 zijn opvallend weinig minuten gevonden. Een mogelijke verklaring die A&B hiervoor geeft, is de chaotische situatie rondom aanmeldcentrum Ter Apel in die periode, waardoor mogelijk minuten niet zijn aangemaakt bij het opstarten van de asielprocedures.

Tabel B2.2 **Overzicht van gevonden gehoorverslagen en minuten**

Jaren	Verslagen nader gehoor		Minuten	
	Aantal bestanden	Aantal zaken met min. 1 bestand (%)	Aantal bestanden	Aantal zaken met min. 1 bestand (%)
2015	11.267	4.450 (89%)	5.552	4.462 (89%)
2016	11.895	4.297 (86%)	5.213	4.327 (87%)
2017	11.669	4.140 (83%)	4.904	4.263 (85%)
2018	10.407	4.118 (82%)	4.635	4.279 (86%)
2019	9.534	4.090 (82%)	4.499	4.192 (84%)
2020	10.243	4.165 (83%)	4.800	4.319 (86%)
2021	10.812	4.151 (83%)	4.671	4.257 (85%)
2022	8.319	4.441 (89%)	4.006	3.800 (76%)
Totaal*	84.146	33.852 (85%)	38.280	33.899 (85%)

*In een klein deel van de zaken komt het voor dat een gehoorverslag bij meerdere zaken hoort, omdat er bijvoorbeeld meerdere familieleden tegelijk worden gehoord. Die verschillende zaken kunnen worden afgerond in een ander jaar, waardoor één gehoorverslag dan wordt meegeteld bij verschillende jaren.

B2.3.1.2 Data-analyse

In de gehoorverslagen is gezocht naar zoektermen die duiden op asielmotieven LHBTIQ+ en bekering/afvalligheid (zie tabel B2.3). In de minuten is gezocht naar indicaties dat de medewerker het voordeel van de twijfel heeft gegeven. De omvang van de documenten is bij de gehoorverslagen gededuceerd uit een paginaverwijzing die onderaan de pagina's staat. De minuten bevatten niet zo'n verwijzing, dus is voor deze bestanden het aantal bytes (karakters) uit de bestandseigenschappen gebruikt als indicator voor omvang.

Tabel B2.3 **Overzicht van zoektermen en –plaatsen per onderwerp**

Onderwerp	Zoektermen	Zoekplaats
Asielmotief LHBTIQ+	LHBTIQ+, homo, lesbi, biseks, bisex, transse, intersek, intersex, pansek, pansex, queer, gay, lgbt	Gehoorverslagen
Asielmotief bekering/afvalligheid	bekeer, bekeri, bekeren, afvalli	Gehoorverslagen
Voordeel van de twijfel	"voordeel van de twijfel", "vvd", "voordeel vd twijfel", "voordeel van twijfel"	Minuut
Aantal pagina's	Y uit "Pagina <X> van <Y>"	Gehoorverslagen
Aantal karakters	<i>Aantal karakters in de tekst geteld</i>	Minuut

B2.3.1.3 Representativiteit

Bij het trekken van een steekproef kan onbedoeld een bepaalde bias ontstaan: een bepaald type zaak kan over- of juist ondervertegenwoordigd zijn in de steekproef. In het geval van de asielmotieven is nationaliteit van de aanvrager een belangrijk kenmerk waarvoor een bias de resultaten zou beïnvloeden. Nationaliteit hangt namelijk sterk samen met het voorkomen van asielmotieven LHBTIQ+ en bekering/afvalligheid. Als er bijvoorbeeld naar verhouding meer Syriërs in de steekproef voorkomen dan in de daadwerkelijk uitgestroomde groep, dan kan dit leiden tot een onderschatting van het aandeel aanvragen waarbij motieven LHBTIQ+ of bekering/afvalligheid een rol spelen. Syriërs krijgen over het algemeen namelijk al een asielstatus toegekend op basis van de algemene situatie in hun land van herkomst, waardoor asielmotieven LHBTIQ+ en bekering/afvalligheid relatief weinig genoemd worden in de gehoorverslagen.

Om te controleren of er in de steekproef sprake is van een bias naar nationaliteit, is per jaar het percentage van de top vijf nationaliteiten uit de steekproef vergeleken met het percentage van deze nationaliteiten in de gehele uitstroom. Op de meeste punten bestonden er geen significante verschillen tussen de steekproef en de uitstroom, maar op enkele punten zijn bepaalde nationaliteit onder- of oververtegenwoordigd in de steekproef (ze blauw in tabel B2.4). Het is belangrijk om dit in ogenschouw te nemen bij het interpreteren van de resultaten.

Tabel B2.4 Overzicht van top 5 nationaliteiten per jaar met % per groep in de steekproef en in de gehele groep uitgestroomde aanvragers

Jaar	Nationaliteit	% steekproef	% alle uitstroom
2015	Syrische	40	45
	Eritrese	24	19
	Staatloos	9	9
	Afghaanse	3	2
	Iraakse	2	2
2016	Syrische	51	45
	Eritrese	11	10
	Iraakse	8	6
	Staatloos	7	6
	Afghaanse	6	4
2017	Syrische	16	35
	Afghaanse	14	6
	Iraanse	12	5
	Iraakse	11	7
	Eritrese	9	12
2018	Syrische	20	20
	Iraanse	8	4
	Afghaanse	7	5
	Eritrese	6	14
	Turkse	6	2
2019	Syrische	21	18
	Turkse	11	4
	Iraanse	9	5
	Eritrese	6	8
	Moldavische	5	5
2020	Syrische	37	25
	Turkse	14	7
	Iraanse	7	5
	Jemenitische	5	5
	Onbekend	5	8
2021	Syrische	27	26
	Iraanse	13	7
	Turkse	10	6
	Afghaanse	6	8
	Onbekend	4	11
2022	Syrische	40	41
	Turkse	14	9
	Jemenitische	8	5
	Somalische	4	3
	Iraakse	4	3

B2.3.1.4 Validatie

Om inzicht te bieden in de validiteit van de resultaten, is een validatie uitgevoerd. Dit houdt in dat op een set van de bestanden waarop het model is losgelaten dossieronderzoek is uitgevoerd. Door de uitkomsten van de dossieronderzoekers en het model te vergelijken, wordt inzichtelijk in hoeverre het model in staat is tot de gewenste antwoorden te komen. Daarnaast kunnen de uitkomsten van het dossieronderzoek worden vergeleken met verschillende versies van het model, om te onderzoeken bij welke threshold het model tot optimale resultaten leidt. Een threshold is het minimale aantal dat de zoekterm moet voorkomen om het document als positief te classificeren (bijvoorbeeld een zaak wordt pas geclassificeerd als bekeringszaak als er minimaal 5 keer een zoekterm voor bekering is genoemd in het nader gehoor).

De validatie is toegespitst op asielmotieven, omdat dit onderdeel van de analyse conceptueel het meest complex is, waardoor een validiteitscheck het meest relevant is. Voor voordeel van de twijfel en de omvang van documenten is geen validatie

uitgevoerd, omdat dit zulke specifieke onderwerpen zijn dat de zoektermen weinig ruimte voor misinterpretatie door het model laten.

De uitkomsten van de validatie zijn weergegeven in tabel B2.5. Hier zijn voor beide modellen de drie beste thresholds vergeleken. Op basis van de waarden in deze tabel is voor het LHBTIQ+ model de threshold van 10 gekozen en voor het bekeringsmodel een threshold van 5 (vetgedrukt in de tabel).

Over de gehele linie scoren de modellen goed op validiteit. De nauwkeurigheid (accuracy) is groot: het LHBTIQ+ model voorspelt in 97% van de gevallen het juiste antwoord en het bekeringsmodel voorspelt in 92% van de gevallen het juiste antwoord. In de tabel is daarnaast weergegeven hoe goed het model is in het correct voorspellen (True) van de uitkomst en hoe vaak het model ernaast zit (False). Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen positieve waarden (de zaak is wel een LHBTIQ+/bekeringszaak) en negatieve waarden (de zaak is niet een LHBTIQ+/bekeringszaak). De modellen laten vaker foutief een positieven waarden dan een negatieve waarde zien. De F1-score is een overall indicator van het voorspellend vermogen van het model. Al met al duiden de indicator op een goede validiteit en betrouwbaarheid van de modellen.

Tabel B2.5 Uitkomsten validatie voor model LHBTIQ+ en bekering/afvalligheid

Motief	Thresh old ¹	True Positiv e ²	False Positiv e ³	True Negativ e ⁴	False Negativ e ⁵	Accurac y ⁶	Precisio n ⁷	Recal l ⁸	F1 ⁹
LHBTIQ+	3	53	19	254	2	0,94	0,74	0,96	0,83
LHBTIQ+	5	51	11	262	4	0,95	0,82	0,93	0,87
LHBTIQ+	10	50	6	267	5	0,97	0,89	0,91	0,90
Bekering/ afvalligheid	3	65	16	237	10	0,92	0,80	0,87	0,83
Bekering/ afvalligheid	5	60	10	243	15	0,92	0,86	0,80	0,83
Bekering/ afvalligheid	10	49	6	247	26	0,90	0,89	0,65	0,75

¹ Minimaal aantal keer dat zoektermen moeten voorkomen in een document voor het model om het document te classificeren als positief (: het is een LHBTIQ+/bekeringszaak).

² Aantal documenten dat terecht geclassificeerd is als positief.

³ Aantal documenten dat ontterecht geclassificeerd is als positief.

⁴ Aantal documenten dat terecht geclassificeerd is als negatief (: het is geen LHBTIQ+/bekeringszaak).

⁵ Aantal documenten dat ontterecht geclassificeerd is als positief.

⁶ Aandeel documenten dat correct is geclassificeerd.

⁷ Aandeel positieve antwoorden dat terecht als positief is geclassificeerd.

⁸ Aandeel gevonden positieve antwoorden ten opzichte van het aandeel terecht als positief geclassificeerde antwoorden.

⁹ Indicator die op basis van de true en false positives en negatives een indicator van de gehele nauwkeurigheid van het model. Door in de berekening gebruik te maken van de harmonische gemiddelden worden gelijken waarden voor precision en recall gestimuleerd¹³⁶, zodat het model niet veel beter is in het voorspellen van positieve dan negatieve waarden, of andersom.

B2.3.2 Data

De gegevens over asielmotieven, het voordeel van de twijfel en de omvang van documenten zijn gepercenteerd op de gehele steekproef per jaar. De omvang is weergegeven in bladzijden (gehoorverslagen) en leestekens (minuten).

B2.4 Methoden media-analyse

In deze paragraaf beschrijven we de methoden achter de media-analyse. De resultaten hiervan werden gepresenteerd in kaders 5.1, 5.2 en 5.3 in hoofdstuk 5

B2.4.1 Zoekacties

Er zijn vier zoekopdrachten uitgevoerd. Deze zoekopdrachten zijn gebaseerd op de belangrijkste uitkomsten van de interviews. De zoekacties hadden betrekking op aandacht voor:

1. De IND in het algemeen;
2. De IND in combinatie met LHBTIQ+;
3. De IND in combinatie met bekeerling;
4. De IND in combinatie met de menselijke maat (incl. toeslagenaffaire en Ongehoord Onrecht in het vreemdelingenrecht).

De zoekacties zijn niet toegespitst op het asieldomain, omdat het vrijwel onmogelijk is om berichten over reguliere migratie uit te sluiten. Ondanks dat dit onderzoek is gericht op asielmigratie, komen er daardoor ook andere migratievormen voor in de geanalyseerde mediaberichten.

B2.4.2 Aanpak

De media-analyse is uitgevoerd met behulp van het programma Lexis Nexis (Nexis Newsdesk). Dit programma bevat een database van alle artikelen van lokale en nationale kranten, zowel gedrukt als digitaal gepubliceerd. Sociale media zijn niet meegenomen, omdat daar met Lexis Nexis slechts beperkt zicht op is. In Nexis Newsdesk kan maximaal vijf jaar teruggekeken worden. Er kon dus geen media-analyse worden uitgevoerd over de gehele onderzoeksperiode. Om zoveel mogelijk inzicht te geven in trends is gekozen om vanaf het peilmoment (1 juni 2023) vijf jaar terug te kijken.

De analyse is in drie stappen verlopen:

1. Een eerste uitdraai van de resultaten op basis van de basale zoektermen;
2. Een validatie van de uitkomsten, waarbij de lijsten zijn gecheckt en de zoektermen zijn aangepast;
3. Een tweede en definitieve uitdraai van de resultaten op basis van de aangepaste zoektermen.

Voor de analyse van aandacht voor de IND in het algemeen heeft geen validatie plaatsgevonden. De zoektermen voor IND zijn namelijk efficiënt (de kans dat ze daadwerkelijk naar de IND verwijzen is erg groot¹³⁷) en de zoekvraag is vrij algemeen, waardoor validatie minder noodzakelijk is dan bij de gecombineerde zoektermen waarbij de context van groter belang is. Daarnaast was de lijst te lang om handmatig te checken. Voor de gecombineerde zoektermen zijn alle resultaten doorgenomen en irrelevante resultaten uitgesloten door het opnemen van uitsluitingscriteria (zie tabel B1.3.1). Er is gekozen om de zoekterm aan te passen en de resultaten niet handmatig te verwijderen omwille van de reproduceerbaarheid van de resultaten. De volgende typen artikelen zijn uitgesloten van analyse:

- IND en LHBTIQ+/bekeerling/menselijke maat worden niet in relatie tot elkaar genoemd;
- De zoekterm is verkeerd opgevat (bv. artikelen over voetballer Gaya die worden gelabeld als LHBTIQ+ o.b.v. zoekterm 'gay');
- Vooraankondigingen van artikelen;

¹³⁷ De zoekterm is zo opgegeven dat het gaat om het woord IND geïsoleerd (los van andere woorden) of aan het begin van een woord (bv. IND-medewerker); woorden die eindigen op IND (bv. bemind, kind) zijn dus niet als IND gelabeld.

- De zoekterm komt voor in een verwijzing naar een ander artikel;
- De IND wordt genoemd om te verwijzen naar een buitenlandse migratiedienst ('de Duitse IND');
- Zoekterm komt uitsluitend voor in ontkenning (bv. artikelen over Russische dienstweigeraard die een nieuwe migratiegolf vanuit Rusland vormen, die in tegenstelling tot eerder golven niet voor een aanzienlijk deel uit LHBTIQ+ aanvragers bestaat);
- Niet-inhoudelijke artikelen (bv. een vacature, een agenda voor een evenement, weekendtips).

Hoewel de gecombineerde zoekacties goed gecontroleerd zijn, blijven de resultaten een indicatief beeld geven. Het is namelijk onderhevig aan de interpretatie van de onderzoeker welke artikelen nog wel binnen de zoekterm vallen en welke artikelen niet relevant zijn. Dit geldt zeker voor de algemene zoekactie, omdat de resultaten daar niet gevalideerd konden worden.

B2.4.3 Technische specificaties

De precieze zoektermen die per onderwerp gehanteerd zijn, zijn weergegeven in tabel B2.6. Hierbij zijn de insluitingscriteria (wel meenemen in analyse) groen gekleurd en de uitsluitingscriteria (niet meenemen in analyse) rood gekleurd. Een * geeft aan dat er op die plaats een ander woord aan de zoekterm vast mag zitten; bijvoorbeeld onder IND-* wordt IND-medewerker ook meegeteld.

De volgende instellingen zijn gehanteerd bij de analyses:

- Onderzoekperiode: 1 juni 2018 t/m 1 juni 2023
- Content: online nieuws en gedrukte media
- Bronlocatie: Nederland
- Talen: Nederlands en Engels
- Geen ontdebelling: Eenzelfde artikel kan meerdere keren worden gepubliceerd en wordt dan ook meerdere keren meegeteld (bv. exact hetzelfde artikel in 10 verschillende kranten telt mee als 10 hits).

Er kan overlap bestaan tussen de lijsten met artikelen van de verschillende zoekacties. Zo spreekt het voor zich dat de gecombineerde zoektermen (IND+...) allen ook verschijnen in de algemene lijst (IND). Daarnaast bestaat er met name overlap tussen de LHBTIQ+ en bekeerling lijsten, omdat de discussie in de media vaak over de beoordeling van beide soorten asielmotieven gaat.

Tabel B2.6 Zoektermen per onderwerp

Onderwerp	Zoektermen
IND algemeen	IND OR naturalisatiedienst OR IND-*
IND + menselijke maat	(ind OR naturalisatiedienst OR IND-* OR immigratiedienst) AND ("menselijke maat" OR "ongehoord onrecht" OR "onrecht in het vreemdelingenrecht" OR kindertoelagenaffaire OR kindertoelagenaffaire OR toelagenaffaire OR toelagenaffaire) AND NOT ("[thx -2- Niek]" OR Patserproject OR coronademonstratie OR cao-lonen OR celebritynieuwtjes OR Frissen OR "Transnational Institute" OR "License to disturb" OR obesitas OR luchtvaartconoom OR Blackpool OR isolatie-aanpassingen OR Kinkerstraat OR nieuwsjaarsduik OR RIJSEN-HOLTEN OR zwegles OR AafM OR coronagetallen OR mediastages OR Calypso OR DGABD OR coke-maffia)
IND + LHBTIQ+	((gay* OR homo* OR lhbt* OR transgender* OR transvrouw OR lesbi* OR "seksuele geaardheid") AND (ind OR naturalisatiedienst OR immigratiedienst)) AND NOT (icke OR jelle OR aardbev* OR pluche OR aboutaleb OR bloemenfiets* OR gaya OR kruiswoordtest OR "u20ac29,50, Pier14" OR "Ouder & Kind" OR Koninkrijksconcert OR Linklaters OR Blaustein OR "immigratiedienst ICE" OR Chan OR onderzoeksmethode OR Swiers OR Ghullam OR Tijuana OR Pilgrim OR Mogadishu OR Azmani OR Bredanaars OR niet-Arabische OR Zaltbommel OR WJJeindhoven OR kankerlijers OR Balkanland OR Angelo OR Huffnagel OR Ombudsman OR schrijen OR Ntinu OR requisitoir OR twaalfhonderd OR "Amerikaanse immigratiedienst" OR DACA-programma OR Oisterwijk OR Hulk OR Ojik OR misslaan OR Abbasova OR Befangenheit OR Al-Qaeda OR Uppsala OR Yihehe OR halfnaakt OR Amess OR Regenboogstickers OR Funan OR Coenraads OR "85 Russen" OR dienstweigeraars OR Blackpool OR FSB OR fluistert OR "Duitse immigratiedienst" OR

	koffiezetapparaat OR verdrukte OR "89 Russen" OR Kondo OR Puberen OR Gayane OR Etymologisch OR mienskip OR kieswijzer OR "Hans Verhoeven" OR "(vrijwillig)" OR "(vrijwilliger)" OR stage OR blaustein OR fascisme OR Saidi OR bouwput OR Slingerland OR Muslu OR plenaire OR Teamleiders OR "homo economicus" OR meemoeder)
IND + bekeerling	(IND OR naturalisatiedienst OR IND-* OR immigratiedienst) AND (bekeerling* OR bekering*) AND NOT (coronagetallen OR AaFM OR Greifswald "Duitse IND" OR "Britse immigratiedienst" OR Swealmeen OR Sändaren OR nodig.De OR Suikerfeest OR Marcelle OR Godwin OR Rudaw OR interpellatiedebat OR Josefsson OR Begum OR narcisme-valkuil OR Heberlein OR "wapperen), ")

Noot. De insluitingscriteria (wel meenemen in analyse) zijn groen gekleurd en de uitsluitingscriteria (niet meenemen in analyse) zijn rood gekleurd.

B2.4.4 Cijfermatige uitkomsten

In tabel B2.7 is een overzicht weergegeven van het aantal berichten en het potentiële bereik per onderwerp. Het potentiële bereik is het gemiddeld aantal bezoekers per artikel per maand (berekend door LexisNexis).

Tabel B2.7 Cijfermatige uitkomsten van de media-analyse

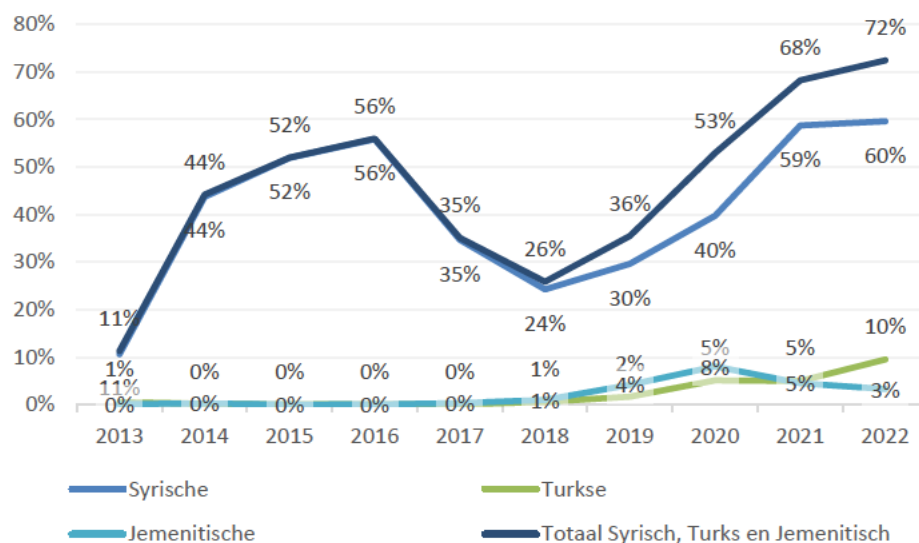
Onderwerp	Aantal berichten	Potentieel bereik
IND	13.839	5,4 miljard
IND + menselijke maat	276	139 miljoen
IND + LHBTIQ+	481	193 miljoen
IND + bekering	212	45,5 miljoen

Bijlage 3 Aanvullende figuren en tabellen

Deze bijlagen bevatten aanvullende figuren, waarnaar is gerefereerd in de tekst.

Kansrijke nationaliteiten nareis

Figuur B3.1 Percentage van de nareisaanvragen* waarbij de aanvrager een Syrische, Jemenitische of Turkse nationaliteit heeft naar uitstroomjaar, 2013 t/m 2022 (N=157.755)

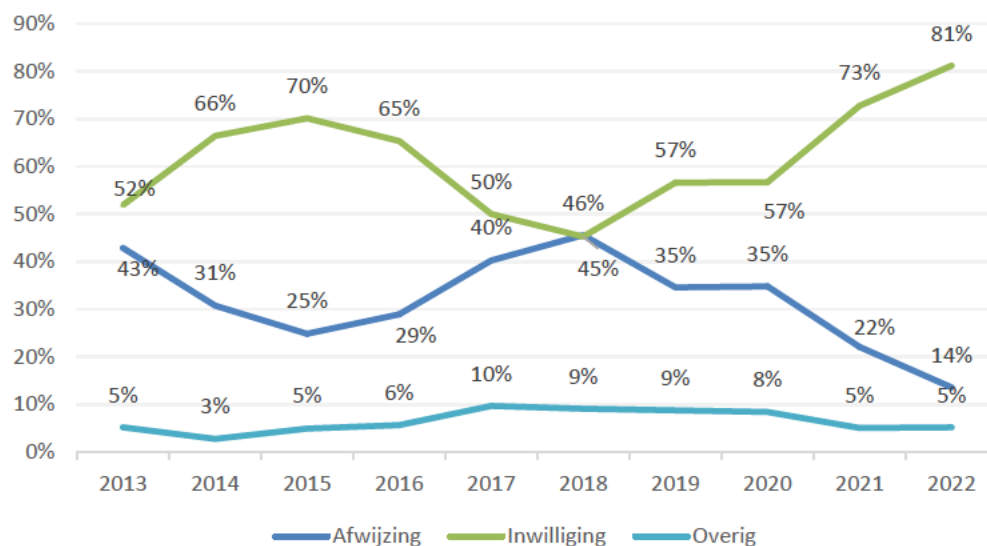


Bron: Registratiedata INDiGO, geleverd door BIC, peildatum 08-09-2023

*Nareisaanvragen in het kader van nareis asiel, nareis 8EVRM of gezinsleven 8 EVRM.

Afdoening nareis zaken

Figuur B3.2 Afdoening van nareis zaken* naar uitstroomjaar, 2013 t/m 2022 (N=157.732)**



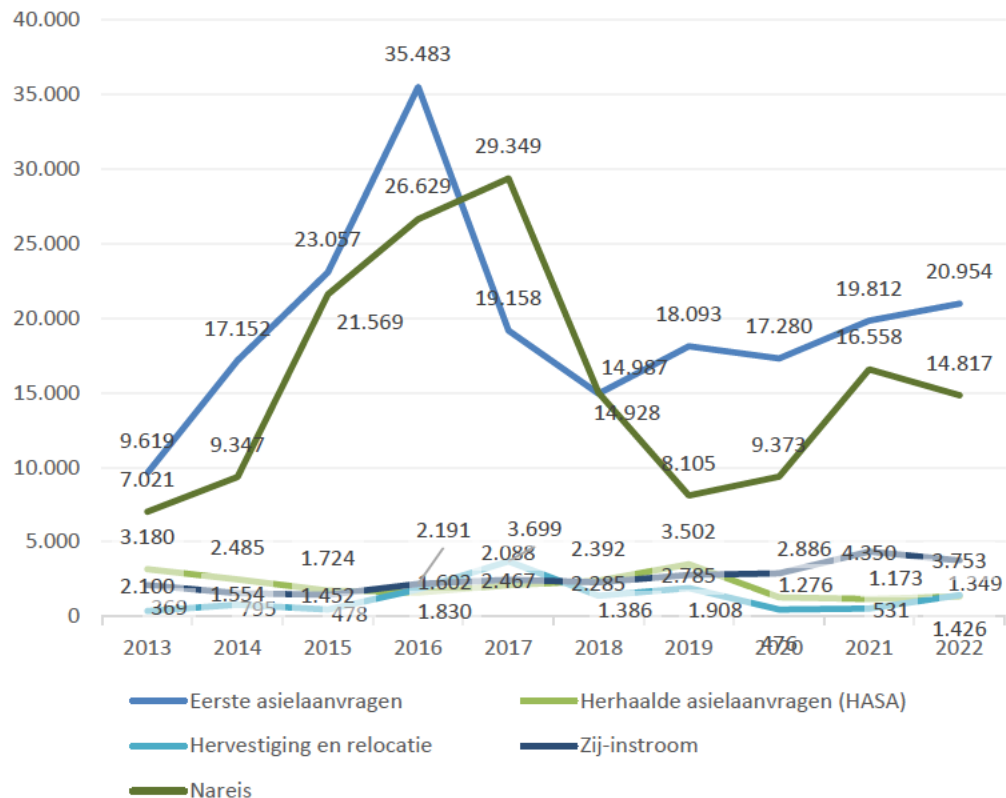
Bron: Registratiedata INDiGO, geleverd door BIC, peildatum 08-09-2023

*Nareisaanvragen in het kader van nareis asiel, nareis 8EVRM of gezinsleven 8 EVRM.

**Missende waarden (19) en afdoeningen ongegrond (2), gegrond met inwilliging (1) en intrekking (1) zijn weggelaten, omdat dit administratieve fouten betreft.

Overzicht aanvragen IND

Figuur B3.3 Type asielzaken* naar uitstroomjaar, 2013 t/m 2022 (N=445.691)**

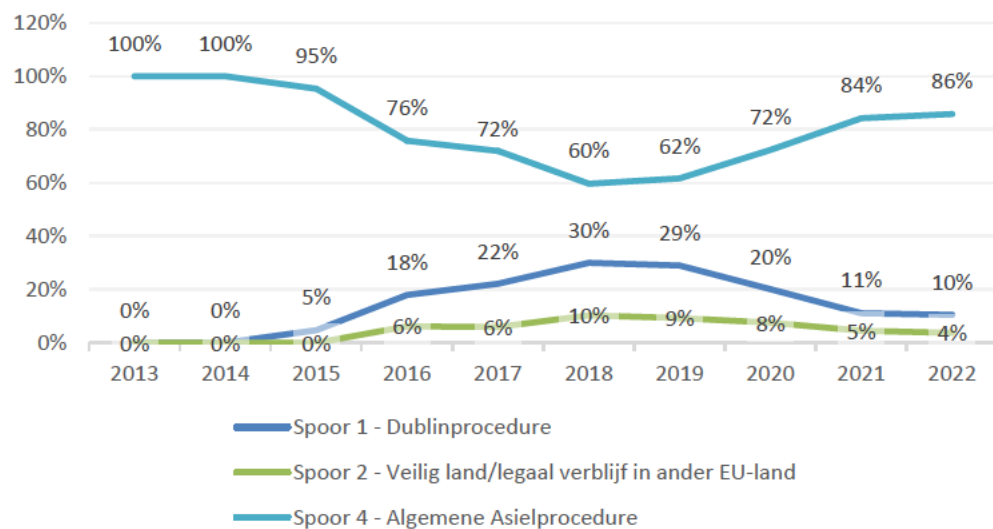


Bron: Registratiedata INDiGO, geleverd door BIC, peildatum 08-09-2023

*Eerste asielaanvragen (inclusief Dublin), herhaalde asielaanvragen en zij-instroom.

**Hervestiging en relocatie zijn in de overige figuren en tabellen niet meegenomen.

Figuur B3.4 Sporen asielzaken* naar uitstroomjaar, 2013 t/m 2022 (N=255.028)



Bron: Registratiedata INDiGO, geleverd door BIC, peildatum 08-09-2023

*Eerste asielaanvragen (inclusief Dublin), herhaalde asielaanvragen en zij-instroom.

Tabel B3.1 Top 10 nationaliteiten van asielaanvragen* naar uitstroomjaar, 2013 t/m 2022 (N=242.425)

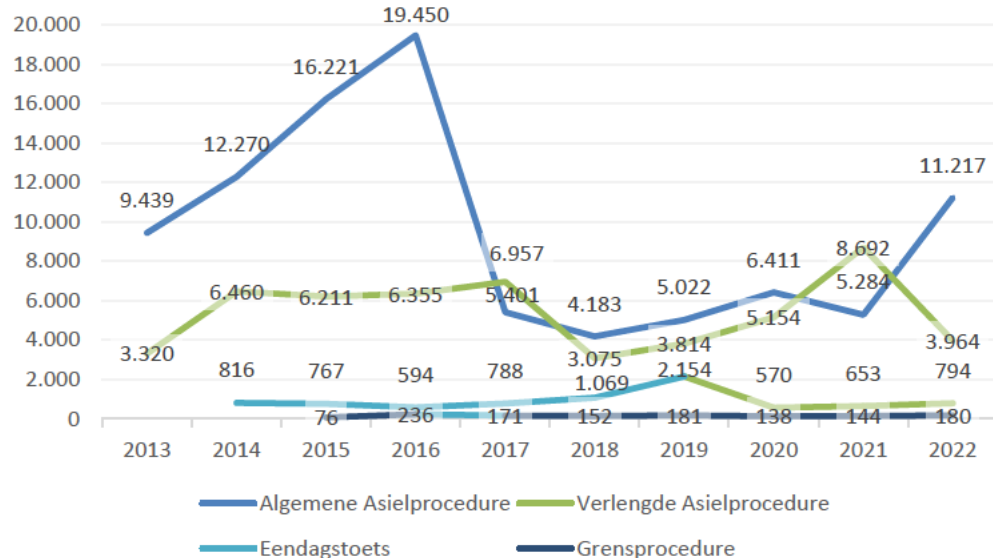
Top 10 nationaliteiten	N	%	Top 10 nationaliteiten	N	%
2013			2014		
Syrische	1856	12%	Syrische	6247	29%
Onbekend	1603	11%	Eritrese	3949	19%
Afghaanse	1535	10%	Staatloos	1670	8%
Iraanse	1465	10%	Afghaanse	993	5%
Iraakse	1118	8%	Iraakse	991	5%
Somalische	1049	7%	Iraanse	708	3%
Eritrese	697	5%	Somalische	687	3%
Armeense	422	3%	Onbekend	570	3%
Russische	383	3%	Mongolische	355	2%
Egyptische	288	2%	Georgische	341	2%
Overige nationaliteiten	4483	30%	Overige nationaliteiten	4680	22%
Totaal	14899	100%	Totaal	21191	100%
2015			2016		
Syrische	9184	35%	Syrische	13992	36%
Eritrese	5465	21%	Eritrese	3521	9%
Staatloos	2290	9%	Iraakse	3118	8%
Afghaanse	922	4%	Albanese	2243	6%
Iraakse	770	3%	Afghaanse	2216	6%
Iraanse	656	3%	Staatloos	1946	5%
Oekraïense	584	2%	Iraanse	1466	4%
Kosovaarse	530	2%	Servische	1198	3%
Albanese	470	2%	Marokkaanse	983	2%
Mongolische	450	2%	Kosovaarse	736	2%
Overige nationaliteiten	4912	19%	Overige nationaliteiten	7926	20%
Totaal	26233	100%	Totaal	39345	100%
2017			2018		
Syrische	3023	13%	Syrische	2434	12%
Afghaanse	2318	10%	Algerijnse	1262	6%
Iraakse	2275	10%	Iraakse	1218	6%
Iraanse	1945	8%	Eritrese	1212	6%
Eritrese	1677	7%	Marokkaanse	1089	6%
Marokkaanse	1269	5%	Iraanse	1076	5%
Algerijnse	1112	5%	Afghaanse	1035	5%
Georgische	736	3%	Moldavische	729	4%
Onbekend	609	3%	Albanese	586	3%
Turkse	499	2%	Turkse	541	3%
Overige nationaliteiten	8389	35%	Overige nationaliteiten	8487	43%
Totaal	23852	100%	Totaal	19669	100%
2019			2020		
Syrische	2694	11%	Syrische	5197	24%
Nigeriaanse	1936	8%	Turkse	1666	8%
Moldavische	1461	6%	Algerijnse	1151	5%
Algerijnse	1461	6%	Iraanse	1137	5%
Marokkaanse	1441	6%	Nigeriaanse	1128	5%
Iraanse	1373	6%	Marokkaanse	1011	5%
Iraakse	1227	5%	Eritrese	842	4%
Eritrese	1178	5%	Iraakse	827	4%
Turkse	1134	5%	Jemenitische	796	4%
Afghaanse	926	4%	Afghaanse	769	4%
Overige nationaliteiten	9569	39%	Overige nationaliteiten	6920	32%
Totaal	24400	100%	Totaal	21444	100%
2021			2022		
Syrische	4736	19%	Syrische	7.496	29%
Afghaanse	3185	13%	Afghaanse	2.831	11%
Iraanse	2438	10%	Turkse	2.229	9%
Turkse	1410	6%	Jemenitische	1.412	5%
Nigeriaanse	1358	5%	Algerijnse	1.029	4%
Eritrese	1128	4%	Iraanse	982	4%
Algerijnse	1113	4%	Iraakse	910	3%
Marokkaanse	1091	4%	Marokkaanse	904	3%
Iraakse	705	3%	Somalische	879	3%
Onbekend	655	3%	Eritrese	874	3%
Overige nationaliteiten	7517	30%	Overige nationaliteiten	6510	25%
Totaal	25336	100%	Totaal	26.056	100%

Bron: Registratiedata INDiGO, geleverd door BIC, peildatum 08-09-2023

*Eerste asielaanvragen (inclusief Dublin), herhaalde asielaanvragen en zij-instroom.

Behandeltrajecten asielaanvragen

Figuur B3.5 Behandeltraject waarin asielzaken* uit spoor 4 zijn uitgestroomd naar uitstroomjaar, 2013 t/m 2022 (N=158.383)



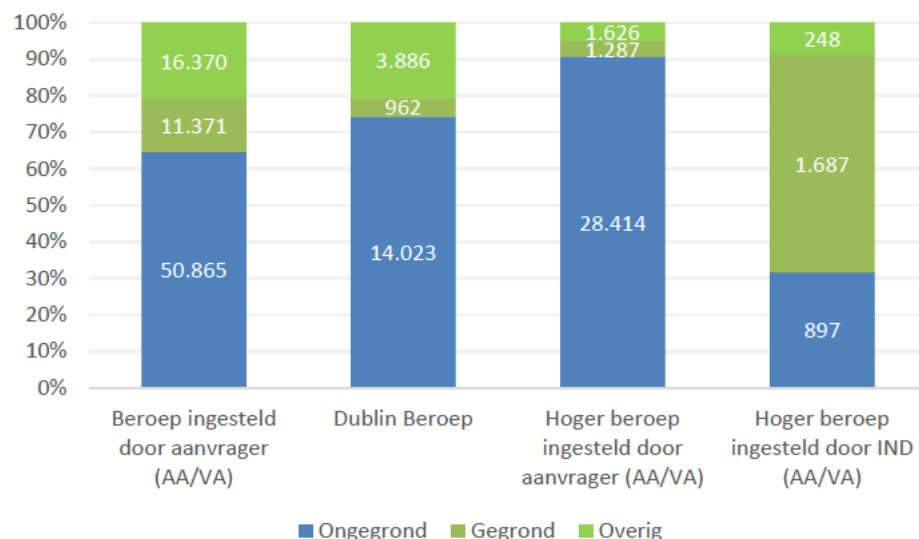
Bron: Registratiedata INDiGO, geleverd door BIC, peildatum 08-09-2023

*Eerste asielaanvragen, herhaalde asielaanvragen en zij-instroom.

Noot. Omwille van de leesbaarheid zijn de minder voorkomende behandeltrajecten (Bescherming EU/Veilige landers, Dublin, eendagstoetsen, LastMinute aanvragen, mogelijke inwilliging en voorzienbare inwilliging) niet meegenomen in deze analyse.

Beroepsprocedures asiel

Figuur B3.6 Uitkomsten van (hoger) beroepsprocedures in asielzaken* van 2013 t/m 2022



Bron: Registratiedata INDiGO, geleverd door BIC, peildatum 08-09-2023

*Eerste asielaanvragen (inclusief Dublin), herhaalde asielaanvragen en zij-instroom.

Voor meer achtergrondcijfers over asiel kan de lezer de Migratieradar asiel raadplegen op ind.nl.

Bijlage 4 Case studies

Case study 1: Bekeerlingen en afvalligen

In deze case study wordt een tijdlijn geschetst van relevante jurisprudentie, wet- en regelgeving en beleid en instructies over de beoordeling van asielaanvragen van bekeerlingen en afvalligen.

2012

In 2012 doet het HvJ-EU een uitspraak¹³⁸ waaruit volgt dat van een vreemdeling niet mag worden verlangd dat hij zich, om vervolging te voorkomen, terughoudend zal opstellen bij de uitoefening van zijn geloofsovertuiging in het land van herkomst. Hierop moet de Vc gewijzigd worden¹³⁹ en volgt een informatiebericht waarin vragen worden gegeven die de hoormedewerker kan stellen bij een bekeringszaak. Daarbij wordt wel benoemd dat er geen eenduidig sjabloon is waarin je iemands bekering kunt vatten of standaarden waaraan je een bekering kunt meten. Een bekering kan zich uiten in diverse vormen en kan voor iedereen anders zijn. Wel wordt genoemd dat veel bekeringen zijn te herleiden tot een verandering in zingeving en dat de bekering de persoon vaak iets oplevert. Er kan volgens het IB dan ook gevraagd worden naar het proces van de bekering en het effect van de bekering. Ook wordt naar aanleiding van de uitspraak van het HvJ-EU benoemd dat het van belang is om tijdens het gehoor een beeld te krijgen van de wijze van praktiseren van het geloof en de zichtbaarheid waarmee betrokkene uiting geeft aan het geloof, maar dat het aannemelijk maken hiervan primair bij de betrokkene ligt. Daarbij wordt benoemd dat de oprechtheid van deze omstandigheden niet altijd eenvoudig vast te stellen zijn.

Op 9 november 2012 verschijnt een eerste Informatiebericht, waarin thema's aan de orde komen die de grondslag vormen voor de vraagstelling en beoordeling van bekeringszaken.

2013

In 2013 doet de AbRvS uitspraak over de wijze van onderzoek en beoordeling van een bekering. De AbRvS vat de thema's die in het IB van 2012 aan de orde komen als volgt samen:

- Motieven voor en proces van bekering
- Kennis van geloofsleer en geloofspraktijk
- Kerkgang

De AbRvS volgt de staatssecretaris in de nadruk die bij het onderzoek en de beoordeling ligt op het proces van bekering en de betekenis die de nieuwe geloofsovertuiging heeft voor de vreemdeling. Daarbij speelt mee dat die keuze is gemaakt tegen de achtergrond van een maatschappij waar een andere geloofsovertuiging verboden is en/of waarop een taboe rust. De keuze moet dan ook diepgeworteld en weloverwogen zijn.

Op 11 oktober 2013 verschijnt een informatiebericht waarin onder meer wordt ingegaan op de situatie dat de vreemdeling ter onderbouwing van zijn gestelde bekering een document overlegt van een derde, bijvoorbeeld van een kerkelijke persoon of een kerkelijke organisatie. Dit IB moet worden gezien in de context van de situatie dat in bekeringszaken in toenemende mate rapporten en verklaringen

¹³⁸ ECLI:EU:C:2012:518

¹³⁹ ECLI:NL:RVS:2012:166

werden ingebracht van kerkelijke instanties of personen die zich als deskundig presenteerden op het gebied van religie en bekering.

Het informatiebericht vermeldt dat dergelijke verklaringen weliswaar moeten worden betrokken bij de beoordeling, maar dat daaraan geen doorslaggevende betekenis hoeft te worden toegekend. Uitgangspunt is dat de vreemdeling zelf overtuigend moet verklaren over zijn bekering.

2015

De AbRvS sanctioneert deze wijze van onderzoek en beoordelen van derdenverklaringen lange tijd. Zo geeft de AbRvS in een uitspraak uit 2014 aan dat een doopakte niet kan dienen ter staving van een gestelde bekering nu die naar zijn aard geen uitsluitsel geeft over de motieven voor en het proces van bekering. Voorts komt de AbRvS tot het oordeel dat de overgelegde verklaringen van een pastor en van de Stichting Gave weliswaar kunnen dienen ter staving van een bekering, maar dat dergelijke verklaringen onverlet laten de verantwoordelijkheid van de vreemdeling om zelf overtuigend te verklaren. En in een uitspraak van 2015 geeft de AbRvS aan dat overgelegde verklaringen van een kerkelijke functionaris de vreemdeling niet van de plicht ontslaan om zelf overtuigend te verklaren over zijn bekering en het proces dat daaraan is voorafgegaan. Ook geeft de AbRvS in deze en een andere zaak¹⁴⁰ aan dat het beoordelingskader van de IND volstaat, en dat het mag worden tegengeworpen als de vreemdeling op onderdelen vaag, ongerijmd en tegenstrijdig heeft verklaard. De vreemdeling dient met zijn antwoorden op vragen over de motieven voor en het proces van bekering zijn welbewuste en weloverwogen keuze om zich te bekeren inzichtelijk te maken. Als hij dat niet heeft gedaan, hoeft geen waarde te worden toegekend aan verklaringen van kerkelijke instanties.

2016

In 2016 verschijnt een informatiebericht ter vervanging van het informatiebericht van 2012 en 2013. Uit een brainstormsessie en handmatig dossieronderzoek is naar voren gekomen dat er te veel vastgehouden wordt aan de vragenlijst die in dit informatiebericht stond. Het is de bedoeling dat er meer open vragen gesteld worden en dat echt het 'gesprek' aangegaan wordt. Het is de verwachting dat een goed gehoor, toegespitst op de individuele zaak, tevens het beslissen minder gecompliceerd zal maken. Daarom is de vragenlijst geactualiseerd (het biedt nu meer 'een kader'), zijn de vragen meer open geformuleerd (sommige vragen zijn verwijderd) en is er meer relevante achtergrondinformatie gegeven over bekeerlingen. Tevens is het onderscheid tussen actieve en passieve bekering duidelijker weergegeven en is er belangrijke jurisprudentie in verwerkt. Aangegeven is dat dit informatiebericht een voorloper is van de te ontwikkelen werkinstructie.

2018

In 2018 verschijnt de eerste werkinstructie die specifiek gericht is op bekeerlingen (inclusief afvalligen), WI 2018/10¹⁴¹. Deze werkinstructie is het gevolg van de motie Groothuizen uit 2017, die opriep om de beoordeling van LHBTIQ+ en bekeerlingen te verbeteren. De werkinstructie omvat 13 pagina's.

De eerdere informatieberichten zijn in deze werkinstructie verwerkt. Met deze werkinstructie is niet beoogd om de huidige werkwijze te veranderen. Met de werkinstructie wordt getracht het toetsingskader uiteen te zetten en handvatten te geven voor het horen en beslissen. Omschreven wordt wel dat er geen standaard

140 ECLI:NL:RVS:2015:3802

141 De openbare werkinstructies, informatieberichten en landeninformatie van de IND zijn te vinden op de website van de IND: <https://ind.nl/nl/over-ons/cijfers-en-publicaties>

antwoord te geven is op de vraag hoe een bekering verloopt en wanneer een bekering geloofwaardig is. In vergelijking met de eerdere IB's wordt een factor toegevoegd waarmee rekening moet worden gehouden bij het onderzoek en de beoordeling. Gesteld wordt dat het aan de vreemdeling is om inzichtelijk te maken wat zijn situatie was voor de bekering (beginpunt), hoe diegene vervolgens in aanraking is gekomen met een andere geloofsovertuiging en hoe de bekering verder tot stand is gekomen. Hierbij moet echter wel rekening gehouden worden met de mate waarin vreemdelingen hun nieuw verworven geloof in woorden kunnen vatten, aangezien dit per persoon verschilt. Bovendien wordt benoemd dat niet iedere vreemdeling gewend is om over diens persoonlijke ervaringen en gevoelens te praten. Het is daarom aan de hoornedewerker om verder door te vragen bij standaard antwoorden. Het is daarbij de bedoeling de vreemdeling uit te nodigen zijn verklaringen nader te onderbouwen en persoonlijker te maken.

Er worden drie elementen¹⁴² benoemd om de geloofwaardigheid van een bekering in het kader van een asielaanvraag te toetsen. Deze komen overeen met de thema's die ook al in de IB's zijn benoemd. Deze moeten in onderlinge samenhang gezien worden. Het is van belang met een open blik naar de zaak te kijken en te voorkomen dat er (onbewust) geredeneerd wordt vanuit de eigen context. Daarnaast is de IND op zoek naar het authentieke verhaal van de vreemdeling. Als er op een element minder goed ingegaan wordt door de vreemdeling, dient naar een verklaring hiervoor gevraagd te worden door de hoornedewerker.

In deze werkinstructie wordt ook ingegaan op afvalligheid, maar dit wordt niet beschouwd als een geloofsovertuiging. De AbRvS oordeelt in een uitspraak in 2021 (hierna genoemd) dat afvalligheid wel een geloofsovertuiging is. Ook wordt in de WI ingegaan op toegedichte afvalligheid.

Ook het element van vrees bij terugkeer komt in deze werkinstructie terug: van de vreemdeling kan niet verwacht worden terughoudend te zijn in het uitoefenen van zijn nieuwe geloofsovertuiging, mits de vreemdeling aannemelijk kan maken dat deze uitoefening voor hem belangrijk is en het niet kunnen uitoefenen van deze activiteiten en/of uitingen hem in zijn persoonlijke levenssfeer raakt.

Daarnaast gaat de werkinstructie in op de omgang met informatie van derden en de behandeling van opvolgende aanvragen.

In 2018 oordeelt de AbRvS¹⁴³ dat van een ongeloofwaardige bekeerling niet zonder nadere motivering mag worden verlangd dat hij zijn tatoeage verwijderd of aanpast, teneinde problemen bij terugkeer te voorkomen. De staatssecretaris moet bij de motivering het grondrecht op de lichamelijke integriteit en de jurisprudentie van het HvJ-EU betrekken.

Eveneens in 2018 oordeelt de AbRvS¹⁴⁴ dat als een vrouw aannemelijk maakt dat zij een westerse levensstijl heeft en hieraan een godsdienstige of politieke overtuiging ten grondslag ligt, zij in aanmerking kan komen voor een asielvergunning. Als aan de westerse levensstijl geen godsdienstige of politieke overtuiging ten grondslag ligt, mag van de vrouw worden verlangd zich aan te passen bij terugkeer. Als de vrouw aanvoert dat zij westerse kenmerken heeft die zij niet kan verbergen, moet de staatssecretaris dat onderzoeken en beoordelen of de vrouw mogelijk bij terugkeer afvalligheid wordt toegedicht.

¹⁴² De motieven voor en het proces van bekering, de kennis van het nieuwe geloof en de activiteiten.

¹⁴³ ECLI:NL:RVS:2018:1802

¹⁴⁴ ECLI:NL:RVS:2018:3735

2019

In 2019 verschijnt een IB (IB 2019/26) waarin handvatten worden geboden hoe om te gaan met zaken waarin een vreemdeling aangeeft dat hij een christelijke tatoeage heeft. In dit IB wordt aangegeven dat het steeds vaker voorkomt dat vreemdelingen zich beroepen op vrees voor vervolging vanwege een christelijke tatoeage.

In 2019 verschijnt naar aanleiding van een aangenomen motie vanuit de Tweede Kamer een nieuwe werkinstructie (WI 2019/18). Hierin is bepaald dat in bekerings(en LHBTIQ+)zaken een beslismedewerker altijd een LHBTIQ+/bekeringscoördinator moet raadplegen.

Deze WI leidde tot meer werk: er moest namelijk in elke zaak een bekeringscoördinator geraadpleegd worden. Ook kreeg JZ in beroep bij rechtbanken veel discussies over de vraag of er wel een bekeringscoördinator was geraadpleegd en of dit inzichtelijk kon worden gemaakt. Deze discussie is uiteindelijk beslecht doordat rechtbanken het voldoende vonden als uit de minuut bleek dat een bekeringscoördinator was geraadpleegd.

2020

In 2020 oordeelt de ABvRS¹⁴⁵ dat ook ten aanzien van (toegedichte) afvalligheid en atheïsme moet worden beoordeeld wat het risico bij terugkeer is als de vreemdeling zich bij terugkeer openlijk wil uiten. Er mag immers geen terughoudendheid worden verlangd, net zoals bij bekeerlingen.

2021

In 2021 doet de ABvRS een uitspraak¹⁴⁶ die ten gevolge heeft dat de IND moet beoordelen en motiveren in hoeverre ontoereikende verklaringen over het proces van bekering kunnen worden gecompenseerd door verklaringen van de vreemdeling over de kennis van het geloof en de activiteiten die de vreemdeling in het kader van het geloof verricht. De AbRvS heeft hierbij als uitgangspunt genomen WI 2018/10, waarin staat dat verklaringen van de vreemdeling over één element compenserend kunnen werken ten opzichte van verklaringen over een ander element die in de ogen van de staatssecretaris minder overtuigend zijn.

Ook een andere uitspraak uit 2021¹⁴⁷ illustreert dat de ABvRS strenger wordt wat betreft de inzichtelijkheid van de motivering door de IND. De ABvRS verwijst in dit verband naar uitspraken uit 2016¹⁴⁸, waarin de ABvRS uitleg geeft over de intensiteit van de rechterlijke toetsing als het gaat om de geloofwaardigheidsbeoordeling. Hierbij moet in het licht van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling alle door de vreemdelingen afgelegde verklaringen en overgelegde bewijsmiddelen over de verschillende aspecten die verband houden met de gestelde bekering in onderlinge samenhang, én in het licht van de overige afgelegde verklaringen en overgelegde bewijsmiddelen, alsmede overige omstandigheden, zoals eerdere procedures, worden bezien. Niet alleen om dit voor een vreemdeling inzichtelijk te maken, maar ook om de bestuursrechter in staat te stellen die besluitvorming effectief te toetsen. Die verplichting om inzichtelijk te motiveren bestond in zekere zin al, maar de AbRvS is meer dan voorheen erop gaan toezien dat die motiveringsverplichting ook daadwerkelijk wordt nagekomen.

¹⁴⁵ ECLI:NL:RVS:2020:1968

¹⁴⁶ ECLI:NL:RVS:2021:977

¹⁴⁷ ECLI:NL:RVS:2021:2544

¹⁴⁸ ECLI:NL:RVS:2016:890 en ECLI:NL:RVS:2016:3502

2022/2023

In 2022 doet de ABvRS een uitspraak¹⁴⁹ waaruit volgt dat de IND, gezien het eigen beleid in WI 2018/10 en 2019/18 ook bij opvolgende aanvragen de compensatiemogelijkheid moet onderzoeken. Bovendien moet de IND de verklaringen die de vreemdeling in de opvolgende procedure naar voren brengt onderzoeken en beoordelen in samenhang met wat de vreemdeling in de eerdere procedure heeft aangevoerd. Er is sprake van een procedure-overstijgende integrale geloofwaardigheidsbeoordeling. Voorheen werd in bekeringszaken waarin sprake was van een opvolgende aanvraag vaak het standpunt ingenomen dat de eerdere bekering ongeloofwaardig was en er dus geen sprake kon zijn van geloofsgroei en een alsnog geloofwaardige bekering. De verklaringen uit de vorige procedure hoefden bij de opvolgende aanvraag niet integraal (of opnieuw) meegewogen te worden. Met deze uitspraak echter, moeten alle verklaringen, inclusief die in alle eerdere procedures zijn afgelegd en overgelegd, in samenhang worden beoordeeld. Het eerste bekeringsverhaal moet daarmee integraal in de geloofwaardigheidsbeoordeling worden betrokken. Dit maakt de beoordeling van opvolgende aanvragen waaraan de vreemdeling geloofsgroei ten grondslag legt, een stuk bewerkelijker zijn. Hierop volgt IB 2022/88, waarin ook vermeld wordt dat een nieuwe werkinstructie in de maak is waarin de nieuwe werkwijze wordt opgenomen.

In 2022 doet de ABvRS ook de uitspraak¹⁵⁰ dat onvoldoende inzichtelijk is hoe de staatssecretaris de gestelde afvalligheid onderzoekt en beoordeelt. De bestaande WI's over bekering bevatten daarvoor geen handvatten. De AbRvS oordeelt dat afvalligheid, net zoals bekering, een geloofsovertuiging is en draagt de staatssecretaris min of meer op hiervoor beleid te ontwikkelen. De AbRvS geeft uit oogpunt van rechtsontwikkeling en rechtsbescherming alvast aan de staatssecretaris mee dat het onderzoek en beoordeling van (de geloofwaardigheid van) (toegedichte) afvalligheid moet worden verricht conform de beoordeling van bekering, dus ook aan de hand van verklaringen over proces, kennis en activiteiten. Daarnaast moet ook de mogelijke toedichting van afvalligheid worden onderzocht en beoordeeld en welke risico's de vreemdeling in verband hiermee bij terugkeer loopt. De AbRvS geeft in dit kader aan dat de staatssecretaris dit moet onderzoeken in samenhang met andere omstandigheden, zoals het lange verblijf buiten het land van herkomst, de gedragingen van de vreemdeling in zijn land van herkomst en in Nederland en de gestelde problemen. Ook moet de staatssecretaris de situatie in het land van herkomst betrekken. Voor asielzoekers uit Iran betekent dit dat de staatssecretaris meer specifiek de situatie op de luchthaven moet onderzoeken en betrekken, omdat uit openbare bronnen blijkt dat de Iraanse autoriteiten terugkerende onderdanen ondervragen. Aansluitend hierop doet de ABvRS een uitspraak¹⁵¹ waarin zij stelt dat atheïsme moet worden onderscheiden van afvalligheid. Atheïsme moet hiermee afzonderlijk worden onderzocht en beoordeeld. In 2023 doet de AbRvS een uitspraak waarin zij oordeelt dat niet alleen sprake is van (toegedichte) afvalligheid als de vreemdeling zich afwendt van het geloof waarmee hij is opgegroeid of dat hij eerder heeft aangehangen, maar ook als de vreemdeling nooit heeft geloofd in het geloof waarmee hij is opgegroeid of zichzelf nooit heeft gezien als een overtuigd gelovige.¹⁵² In een andere uitspraak uit 2023¹⁵³ oordeelt de AbRvS dat de staatssecretaris bij de beoordeling van het terugkeerrisico van een niet-gelovige Iraanse afvallige ook rekening moet houden met de recente maatschappelijke en politieke ontwikkelingen in Iran.

149 ECLI:NL:RVS:2022:2714

150 ECLI:NL:RVS:2022:94

151 ECLI:NL:RVS:2022:93

152 ECLI:NL:RVS:2023:3171

153 ECLI:NL:2023: RVS:67

In 2022 verschijnt WI 2022/3 die 20 pagina's omvat. Deze werkinstructie bevat naast de handvatten voor de beoordeling van een bekering - inclusief een bekering tot het atheïsme - ook handvatten voor de beoordeling van afvalligheid als zelfstandig asielmotief en een toelichting over de begrippen afvalligheid en atheïsme. Aanleiding hiervan zijn de uitspraken van de ABvRS¹⁵⁴ over respectievelijk afvalligheid en atheïsme. In deze zaken wordt gesteld dat WI 2019/18 niet altijd bruikbaar is voor asielaanvragen van vreemdelingen die stellen dat zij afvallig zijn of bekeerd zijn tot atheïsme. Dit komt volgens de ABvRS doordat deze begrippen zo moeilijk te definiëren zijn en veel verschillende verschijningsvormen kennen. Zo gaat het in de praktijk naast bekering, afvalligheid en atheïsme onder andere ook over afstand tot een religie, afwending, niet-praktiseren en seculier leven. In de werkinstructie wordt getracht hier betere uitleg aan te geven. Echter wordt in de werkinstructie zelf aangegeven dat de termen op veel verschillende manier uitgelegd kunnen worden en lastig te definiëren zijn. De werkwijze voor de verschillende termen lijken op elkaar, maar verschillen in focus. Dit zorgt ervoor dat er meer kennis en overwegingen nodig zijn bij de beoordeling van de asielaanvraag van personen met dit motief. Ook de nieuwe werkwijze voor wat betreft beoordelen van opvolgende aanvragen naar aanleiding van de uitspraken van de ABvRS¹⁵⁵ zijn hierin opgenomen.

154 ECLI:NL:RVS:2022:93 en ECLI:NL:RVS:2022:

155 ECLI:NL:RVS:2022:2714

Case study 2: LHBTIQ+

In deze case study worden relevante jurisprudentie, wet- en regelgeving en beleid en instructies over de beoordeling van asielaanvragen van LHBTIQ+ zaken uiteen gezet.

2012

In 2012 verschijnt een informatiebericht (IB) waarin gesteld wordt dat opvolgende aanvragen van homoseksuelen inhoudelijk afgedaan moeten worden, en dat de beslisser terughoudend moet zijn met het ongeloofwaardig achten van de gestelde homoseksualiteit.

Op 18 april 2012 stelt de AbRvS prejudiciële vragen aan het HvJ-EU¹⁵⁶. De AbRvS wil van het Hof onder meer weten of homoseksuelen als sociale groep kunnen worden beschouwd. Verder wil de AbRvS weten of van homoseksuelen terughoudendheid kan worden verwacht bij terugkeer naar het land van herkomst. Ook vraagt de AbRvS zich af wanneer sprake is van een daad van vervolging.

2013

Op 20 maart 2013 stelt de AbRvS nogmaals prejudiciële vragen aan het HvJ-EU¹⁵⁷. De Afdeling wil van het Hof uitleg over de manier waarop de geloofwaardigheid van een seksuele gerichtheid moet worden beoordeeld en de grenzen die daarbij in acht moeten worden genomen.

Op 7 november 2013 oordeelt het HvJ-EU naar aanleiding van de prejudiciële vragen van de AbRvS¹⁵⁸ dat homoseksuelen moeten worden aangemerkt als sociale groep in de zin van het Vluchtelingenverdrag, wanneer zij vervolging vrezen vanwege hun geaardheid.¹⁵⁹ Een belangrijk element daarbij is dat van hen niet kan worden verwacht dat zij hun seksuele gerichtheid geheimhouden bij terugkeer in het land van herkomst, of zich terughoudend op te stellen bij het uiten van de geaardheid.

In een IB van 13 november 2013 wordt het arrest van het Hof inzake X, Y en Z geduid in het licht van het Nederlandse beleid. Geconcludeerd wordt dat het beleid aanpassing verdient waar het gaat om de vraag of van een vreemdeling kan worden verwacht dat hij zich, ter vermijding van vervolging, terughoudend opstelt. Het Hof heeft geoordeeld dat dit niet mag worden verwacht, waar volgens het Nederlandse beleid tot op dat moment enige mate van terughoudendheid mocht worden verwacht. In het IB wordt erop gewezen dat de procedure bij de AbRvS zal worden voortgezet.

Op 18 december 2013 doet de AbRvS uitspraak in de zaken X, Y en Z. De AbRvS oordeelt dat bij afwijzing van een aanvraag niet volstaan kan worden met de conclusie dat de gestelde gebeurtenissen ongeloofwaardig zijn, maar dat ook betrokken moeten worden de verklaringen over de wijze waarop de vreemdeling na terugkeer in zijn land van herkomst invulling zal geven aan zijn seksuele geaardheid. Daarbij moet betrokken worden of in het land van herkomst regelgeving bestaat die het verrichten van homoseksuele handelingen strafbaar stelt en in hoeverre die bepalingen in de praktijk worden toegepast.

In een IB van 20 december 2013 vindt een eerste duiding van deze uitspraak van de AbRvS plaats. Daarbij gaat het om de vraag hoe beoordeeld moet worden of de

¹⁵⁶ In de zaak X, Y en Z

¹⁵⁷ In de zaak A, B en C

¹⁵⁸ In de zaak X, Y en Z

¹⁵⁹ ECLI:EU:C:2013:720

vreemdeling in diens land van herkomst te vrezen heeft voor vervolging. Daarbij worden de hierboven genoemde punten benoemd.

2014

Ter nadere uitwerking hiervan verschijnt op 12 januari 2014 een nieuw IB, waarin wordt ingegaan op het horen van LHBTIQ+. Daarbij wordt benadrukt dat, vooruitlopend op nieuw te vormen beleid, bij het horen van de vreemdeling meer aandacht moet worden besteed aan vragen die zien op uitingen van homoseksualiteit bij terugkeer naar het land van herkomst en op om die reden te verwachten problemen.

Op 14 april 2014 volgt een nieuw IB. Daarin wordt onder meer toegelicht hoe vragen naar voorgenomen uitingen van seksuele geaardheid in het land van herkomst binnen het toetsingskader moet worden geplaatst. Omschreven wordt dat de bewijslast weliswaar bij de vreemdeling rust, maar dat er wel rekening gehouden dient te worden met het feit dat het voor een asielzoeker lastig kan zijn om met sluitend bewijs aannemelijk te maken dat die LHBTIQ+ is. Onderstreept wordt dat er niet om medische tests of documentair bewijs gevraagd mag worden, en er geen vragen over seksuele handelingen/activiteiten gesteld mogen worden. Daarnaast worden twee documenten (richtlijnen van UNHCR¹⁶⁰ en een wetenschappelijk artikel¹⁶¹) aangehaald ter ondersteuning van de beoordeling van de geloofwaardigheid van een LHBTIQ+. Op basis hiervan worden thema's¹⁶² en voorbeeldvragen gegeven, die gesteld kunnen worden t.b.v. de beoordeling van iemands geaardheid.

Op 2 december 2014 doet het HvJ-EU uitspraak op de door de AbRvS gestelde prejudiciële vragen in de zaak A, B en C. Het Hof oordeelt dat de nationale autoriteiten, zoals de IND, niet hoeven aannemen dat een vreemdeling homoseksueel is, enkel op basis van zijn verklaring dat hij homoseksueel is. Onderzoek naar (de geloofwaardigheid van) gestelde homoseksualiteit is dus mogelijk. Het Hof stelt een aantal zaken vast waar rekening mee moet worden gehouden bij het beoordelen van de geloofwaardigheid in LHBTIQ+ zaken. Zo mag de asielzoeker niet gedetailleerd worden bevraagd over de wijze waarop hij praktisch invulling geeft aan zijn seksuele gerichtheid, en mag de beoordeling niet alleen op basis van stereotype opvattingen worden verricht.

2015

Op 8 juli 2015 oordeelt de AbRvS dat de werkwijze die de IND hanteert bij het onderzoek naar en de beoordeling van de seksuele gerichtheid niet in strijd is met het Unierecht. De Afdeling oordeelt evenwel dat het Hof een algemeen kader heeft geschetst en dat de staatssecretaris inzichtelijk moet maken hoe de daadwerkelijk beoordeling in een concreet geval plaatsvindt. Door het ontbreken van een beleidsregel of een vaste gedragslijn, vergelijkbaar met die er wél is voor bekeringszaken, is het volgende AbRvS voor de rechter niet mogelijk een besluit effectief te toetsen.¹⁶³

160 UNHCR (2012). *Guidelines on International Protection No. 9 Sexual Orientation and or Gender Identity*.

161 LaViolette (2013). *Sexual Orientation and the Refugee Determination Process: Questioning a Claimant About Their Membership in the Particular Social Group*.

162 De thema's bevatten privéleven, familie en religie, relaties, contacten en kennis land van herkomst, contact en kennis Nederland, discriminatie, repressie en vervolging in land van herkomst en toekomst. In de werkinstructie wordt toelichting gegeven op de inhoud van de thema's.

163 ECLI:NL:RVS:2015:2170

In reactie legt de IND de aangepaste werkwijze vast in een nieuwe Werkinstructie 2015/19. Deze WI wordt openbaar gemaakt, waardoor het beoordelingskader inzichtelijk wordt voor alle betrokkenen.

De werkinstructie is gebaseerd op de eerdere informatieberichten met name het IB van 14 april 2014, en bevat de eerder in noot 13 genoemde thema's voor vragen ter beoordeling van iemands seksuele geaardheid.¹⁶⁴ Aanvullend wordt nog onderstreept dat er geen toetsing gedaan mag worden aan een stereotype. Ook wordt gesteld dat er bij de aanvrager niet altijd een interne worsteling over de seksuele geaardheid hoeft te zijn geweest, maar wel sprake moet zijn geweest van een proces van bewustwording bij de aanvrager over diens geaardheid. Daarbij wordt uitgelegd dat de focus ligt op de ervaringen van de aanvrager en de gevolgen daarvan, en hoe deze verklaringen passen in het algemene beeld van het land van herkomst. Verklaringen dienen te worden gezien in onderlinge samenhang. Als de geaardheid ongeloofwaardig wordt geacht moet worden aangegeven welk gewicht wordt gegeven aan de verklaringen over de gevolgen van de seksuele gerichtheid. Als de gevolgen ongeloofwaardig worden geacht versterkt dit de ongeloofwaardigheid van de seksuele gerichtheid, maar betekent dit niet vanzelfsprekend dat de geaardheid ongeloofwaardig is.

2016

Op 15 juni 2016 oordeelt de AbRvS dat de opgestelde WI zorgvuldig tot stand is gekomen en dat de manier waarop de staatssecretaris de geloofwaardigheid van een gestelde seksuele geaardheid onderzoekt zorgvuldig is. Bovendien heeft de staatssecretaris voldoende inzichtelijk gemaakt hoe hij de seksuele geaardheid beoordeelt. Daarmee zijn de tekortkomingen die de Afdeling in de uitspraak van 8 juni 2015 heeft geconstateerd weggenomen.¹⁶⁵

2017

De werkwijze voor de beoordeling van LHBTIQ+ zaken staat opnieuw ter discussie in 2017. In een eerdere zaak legde de staatssecretaris uit dat de gehoord medewerker open vragen stelt aan de asielzoeker, en indien nodig om verduidelijking vraagt.¹⁶⁶ Op 5 oktober 2017 oordeelt de AbRvS dat de staatssecretaris onvoldoende heeft doorgevraagd op de antwoorden van een aanvrager, terwijl daar wel aanleiding toe was.¹⁶⁷ De AbRvS baseert zich hierin op de eigen werkinstructies van de IND, waar de dienst zich onvoldoende aan heeft gehouden.

In 2017 wordt door Kamerleden van de vier regeringspartijen een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken of de beoordeling van de geloofwaardigheid van bekeerlingen en de seksuele gerichtheid van asielzoekers kan worden verbeterd en hiertoe met voorstellen te komen. Dit lijkt te passen in een (steeds) kritischer houding ten opzichte van de beoordelingen door de IND van de geloofwaardigheid van een gestelde seksuele gerichtheid. Ook belangenorganisaties, zoals LGBT Asylum Support en het COC (Cultuur- en Ontspannings Centrum) mengen zich in de discussie en uiten kritiek op de wijze van beoordelen van LHBTIQ+ zaken. Deze kritiek zag met name op de nadruk die in de werkinstructie werd gelegd op het bewustwordingsproces en de zelfacceptatie.

¹⁶⁴ LaViolette (2013). *Sexual Orientation and the Refugee Determination Process: Questioning a Claimant About Their Membership in the Particular Social Group*.

¹⁶⁵ ECLI:NL:RVS:2016:1630

¹⁶⁶ ECLI:NL:RVS:2016:1630

¹⁶⁷ ECLI:NL:RVS:2017:2706

2018

De motie en de gesprekken met belangenorganisaties hebben geleid tot een verbetering in de manier waarop de geloofwaardigheidsbeoordeling van LHBTIQ+ plaatsvindt. Dit is neergelegd in de WI 2018/9. Deze vervangt WI 2015/9. In de WI wordt aangegeven dat het de IND te doen is om 'het authentieke verhaal'. Het 'authentieke verhaal' wordt daarbij genoemd in samenhang met de persoonlijke ervaringen van LHBTIQ+. De mate waarmee gerichtheid in woorden gevat kan worden verschilt per persoon. Er worden geen vragen meer gesteld die specifiek verwijzen naar een 'bewustwordingsproces' en 'zelfacceptatie' en ook wordt niet verondersteld dat iedere LHBTIQ+ een innerlijke worsteling heeft doorgemaakt. Op deze manier wordt getracht stereotypering te voorkomen. De IND zal zich richten op persoonlijke ervaringen en betekenisgeving door een open benadering en het stellen van open vragen, waarbij aansluiting wordt gezocht bij het referentiekader van de vreemdeling. De IND medewerker dient door te vragen op standaardantwoorden en te vragen om uitleg als vragen niet beantwoord kunnen worden. Als uitgangspunt geldt dat de hoornedewerker zich tijdens het gehoor onbevangen opstelt en zo veel mogelijk voorkomt dat die (onbewust) redeneert vanuit een persoonlijk, vaak westers, referentiekader. Ook is in de werkinstructie nader toegelicht hoe wordt omgegaan met verklaringen van derden. Kenbaar moet worden toegelicht hoe de IND de verklaringen van derden weegt in het grotere geheel. Daarnaast wordt gesteld dat het van belang is dat (ook) rechtbanken na kunnen gaan dat het gehoor heeft plaatsgevonden conform de algemene lijn zoals in deze werkinstructie is beschreven.

De invoering van de nieuwe werkinstructie leidde kortdurend tot extra werk voor de IND. In diverse beroepszaken en zienswijzen werd betoogd dat het onderzoek en de motivering niet voldeden aan de nieuwe werkinstructie, omdat te veel de nadruk zou zijn gelegd op het bewustwordingsproces en de zelfacceptatie. De reactie op deze beroepszaken en zienswijzen was tijdrovend, omdat per individuele zaak gemotiveerd moest worden of aan de eisen van de nieuwe werkinstructie was voldaan. Daar komt een einde aan met een uitspraak van de AbRvS op 12 augustus 2020.¹⁶⁸ Daarin oordeelt zij dat de wijziging van de werkinstructie geen beleidswijziging behelst, omdat het zwaartepunt in de beoordeling van de gestelde seksuele gerichtheid niet is veranderd ten opzichte van de vorige werkinstructie.

2019

Op 30 december 2019 is n.a.v een aangenomen motie vanuit de Tweede Kamer WI 2019/17 gepubliceerd. Hierin is bepaald dat in LHBTIQ+ (en bekerings)zaken een beslismedewerker altijd een LHBTIQ+ coördinator moet raadplegen.

Deze WI leidde tot meer werk: er moest namelijk in elke zaak een LHBTIQ+ coördinator geraadpleegd worden. Ook kreeg JZ in beroep bij rechtbanken veel discussies over de vraag of er wel een LHBTIQ+ coördinator was geraadpleegd en of dit inzichtelijk kon worden gemaakt, wat tot iets meer werk leidde.

2020/2021

In twee zaken uit 2020 en 2021 staat ter discussie hoe de IND om moet gaan met rapporten van belangenorganisaties in de geloofwaardigheidsbeoordeling van gestelde LHBTIQ+ zaken. Meer specifiek ging het in deze zaken om een rapport van Bureau Kleurkracht, waarin werd gesteld dat de staatssecretaris onvoldoende rekening houdt met de culturele achtergrond van de vreemdeling.^{169, 170} De AbRvS

¹⁶⁸ ECLI:NL:RVS:2020:1885

¹⁶⁹ ECLI:NL:RVS:2020:341

¹⁷⁰ ECLI:NL:RVS:2021:121

oordeelt dat de staatssecretaris onvoldoende heeft gemotiveerd welke gevolgen hij verbindt aan de conclusies van dit rapport waarin de verklaringen van de vreemdeling in diens culturele context zijn geplaatst. De IND heeft immers zelf in WI 2019/17 opgenomen dat er bij de beoordeling rekening gehouden moet worden met het referentiekader van de vreemdeling. Daaruit zou mogelijk blijken dat de aanvrager bepaalde vragen van de IND niet goed heeft begrepen. Uit de uitspraken volgt dat voor zover sprake is van algemene wetenschappelijke bevindingen over de cultuur in het land van herkomst, de staatssecretaris daarop niet nader hoeft in te gaan. Wel moet de staatssecretaris bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van de geaardheid rekening houden met het op de individuele vreemdeling toegespitste argument dat door cultuurverschillen de IND bepaalde verklaringen onjuist heeft begrepen of geduid. De Afdeling maakt dus eigenlijk een onderscheid tussen algemene rapporten (geen nadere motiveringsplicht) en op het individu toegespitste rapporten (wel een andere motiveringsplicht).

In 2021 volgt een uitspraak over verklaringen van derden in het algemeen. De AbRvS oordeelt dat de staatssecretaris duidelijk moet maken of hij de informatie uit het overgelegde stuk geloofwaardig acht en moet daadwerkelijk en kenbaar motiveren welk gewicht aan de inhoud van het stuk toekomt in het licht van de verklaringen van de vreemdeling. Hij kan dus niet meer volstaan met de overweging dat de vreemdeling zelf onvoldoende overtuigend heeft verklaard.¹⁷¹ Deze uitspraak grijpt terug op de uitspraak van 13 april 2016 over de geloofwaardigheidstoets (zie kader 3.5). De uitspraken hebben tot gevolg dat de onderzoeks- en motiveringsplicht voor de IND bij gestelde LHBTIQ+ zaken verder wordt aangescherpt. In de uitspraak introduceert de AbRvS ook de zogeheten compensatieregeling: Als de vreemdeling over één thema ontoereikend heeft verklaard zonder dat hiervoor een rechtvaardiging bestaat, leidt dit er niet zonder meer toe dat de door die vreemdeling gestelde seksuele gerichtheid ongeloofwaardig moet worden geacht, aangezien die ontoereikende verklaring kan worden gecompenseerd met andere verklaringen en overgelegd bewijsmateriaal. Dit is opvallend omdat die compensatieregeling in WI 2018/9 noch in WI 2019/10 wordt genoemd. De AbRvS lijkt hier een parallel te trekken met bekeringszaken waarin een dergelijke compensatieregeling wel in de WI wordt genoemd en in verband wordt gebracht met de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling. Daarmee legt de Afdeling de staatssecretaris in LHBTIQ+ zaken een zwaardere motiveringsplicht op dan verweerder op grond van zijn eigen WI zou hebben.

In 2020 verschijnt er ook een informatiebericht waarin uitleg wordt gegeven aan de toetsing van de vrees voor vervolging op basis van het Vluchtelingenverdrag. SUA heeft hier namelijk veel vragen over ontvangen vanuit het primaire proces. In dit informatiebericht wordt onder andere specifiek ingegaan op de beoordeling van seksuele geaardheid. Hierin wordt eveneens aangegeven dat er ook geen terughoudendheid verwacht mag worden bij het uiten van iemands seksuele gerichtheid op een wijze die verder gaat dan de gestelde ondergrens¹⁷² (denk hierbij bijvoorbeeld aan LHBTIQ+ activisten, vreemdelingen die actief zijn voor LHBTIQ+ belangenorganisaties, deelnemen aan demonstraties of bijvoorbeeld de pers opzoeken). Ook verschijnt er in 2020 een informatiebericht over de beoordeling van LHBTIQ+ zaken van vreemdelingen uit Cuba naar aanleiding van een groot aantal vragen vanuit het primaire proces van A&B.

¹⁷¹ ECLI:NL:RVS:2021:1754

¹⁷² De ondergrens is het feitelijk uiten van de eigen geaardheid en relaties aangaan op een manier die niet wezenlijk anders is dan in zijn algemeenheid van heteroseksuelen in het betreffende land van herkomst is geaccepteerd.

2023¹⁷³

De AbRvS heeft in de aanloop naar een zitting van 12 april 2023 een aantal vragen gesteld over de geloofwaardigheidsbeoordeling van aanvragen van asielzoekers die stellen transgender te zijn. De AbRvS heeft onder meer gevraagd naar de gebezigde terminologie, met name: seksuele gerichtheid, seksuele geaardheid, transseksueel, transgender, binair, non-binair. De vragen zijn beantwoord maar de zitting is niet doorgegaan omdat het besluit om redenen die buiten de vraagstelling lagen is ingetrokken. Omdat de beoordeling van "gender" in de huidige WI enigszins onderbelicht blijft en het aantal zaken waarin dit speelt toeneemt, wordt bezien of de WI moet worden aangepast.

¹⁷³ Hoewel 2023 buiten de onderzoeksperiode valt, benoemen we voor de volledigheid toch de ontwikkeling uit dit jaar, aangezien de beoordeling van aanvragen van transpersonen ook in de jaren ervoor een thema is.

Case study 3: Politieke overtuiging en verwestering

In deze case study worden relevante jurisprudentie, wet- en regelgeving en beleid en instructies over de beoordeling van asielaanvragen van aanvragen waarbij politieke overtuiging en/of verwestering een rol speelt, uiteen gezet.

2018

In 2018 doet de ABvRS een uitspraak¹⁷⁴ in een zaak van een Afghaanse moeder en haar kinderen, die al enige tijd in Nederland verbleven en stelden dat zij vanwege hun westerse levensstijl niet meer konden terugkeren naar Afghanistan. Volgens de rechter kan van hen niet worden verlangd dat zij hun levensstijl aanpassen aan de streng islamitische voorschriften in Afghanistan. Deze uitspraak had tot gevolg dat in dergelijke zaken van verwesterde vrouwen extra onderzoek moest worden gedaan naar de vraag of er een politieke of godsdienstige overtuiging aan de verwestering ten grondslag ligt en dus ook extra gemotiveerd moest worden. De ABvRS oordeelde in deze uitspraak ook dat ook al is geen sprake van een politieke of godsdienstige overtuiging, westers gedrag er alsnog toe kan leiden dat de omgeving van de aanvrager wel denkt dat diegene een dergelijke overtuiging heeft. De aanvrager loopt dan alsnog risico.¹⁷⁵ Een vreemdeling zal in dat verband aannemelijk moeten maken dat sprake is van uiterst moeilijk of nagenoeg onmogelijk te veranderen kenmerken. Daarbij spelen met name het gedrag in het land van herkomst voorafgaand aan de komst naar Nederland, de leeftijd op het moment van vertrek, de ontwikkeling in Nederland en de verblijfsduur in Nederland een rol. De vreemdeling moet aannemelijk maken dat die de kenmerken niet kan veranderen of dat redelijkerwijze niet kan worden verwacht, dan wel dat de vreemdeling die niet duurzaam kan verbergen. Voorts moet uit algemene landeninformatie blijken dat de vreemdeling door die kenmerken een vervolgingsgrond zal worden toegedicht. Ook op mogelijke toedichting moet het onderzoek en de beoordeling dus worden gericht. Naar aanleiding van deze uitspraak is eerst IB 2018/99 en vervolgens Werkinstructie 2019/1 opgesteld. Het kijken naar de verwestering van gedragingen, betekent dat de medewerker meer afwegingen moet maken, die meer tijd, handelingen en afstemming met andere afdelingen teweeg kunnen brengen.

2019

In 2019 doet de ABvRS een uitspraak¹⁷⁶ die, samen met andere soortgelijke uitspraken, en de vele vragen die SUA op dit gebied ontving heeft geleid tot IB 2020/62. Uit de vragen die SUA ontving blijkt dat de toetsing niet altijd goed wordt toegepast en/of onduidelijk is. In het informatiebericht staat nader omschreven hoe een politieke overtuiging moet worden onderzocht (uitgevraagd tijdens een nader gehoor) en beoordeeld (nader gemotiveerd), op basis van het toetsingskader dat de ABvRS in een van haar uitspraken¹⁷⁷ heeft neergelegd. De uitspraken van de ABvRS zagen heel specifiek op vreemdelingen die pas in Nederland politiek actief waren geworden, maar in het IB is de reikwijdte wat breder getrokken door ook de vreemdelingen eronder te scharen die in het land van herkomst al politiek actief zijn geweest. In al deze zaken moeten extra vragen worden gesteld over de politieke overtuiging en moet worden beoordeeld en gemotiveerd of deze geloofwaardig is en zo ja, of deze zo fundamenteel en belangrijk voor de vreemdeling is dat van hem geen terughoudendheid mag worden verlangd. Er zijn dus extra toetsen bij gekomen, wat zorgt voor extra afwegingen, afstemmingen en tijd. Als het gaat om een vreemdeling die in het land van herkomst al politieke activiteiten heeft verricht, moet ook beoordeeld en gemotiveerd worden of de vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt of hij in verband daarmee vervolging heeft te vrezen. Als het gaat om in Nederland verrichte politieke activiteiten moet de IND – als zij geen fundamentele politieke overtuiging aanneemt – ook nog beoordelen of de vreemdeling mogelijk

174 ECLI:NL:RVS:2018:3735

175 In zo'n geval loopt de vreemdeling in land van herkomst gevaar doordat vanwege de westerse gedragingen onterecht wordt gedacht dat diegene een politieke of godsdienstige overtuiging heeft.

176 ECLI:NL:RVS:2019:1970

177 ECLI:NL:RVS:2019:3880

een (fundamentele) politieke overtuiging wordt toegedicht door de autoriteiten uit het land van herkomst.

2022

In 2022 verschijnt IB 2022/25 volgend op prejudiciële vragen die de ABvRS gesteld heeft aan het HvJEU¹ over de interpretatie en beoordelingswijze van een fundamentele politieke overtuiging. De werkwijze in IB 2020/62 voor zaken waarin door asielzoekers een fundamentele politieke overtuiging wordt gesteld, blijft na het stellen van de prejudiciële vragen van toepassing totdat het Hof een arrest wijst.

De ABvRS doet een uitspraak¹⁷⁸ dat het niet voldoende is om te onderzoeken en beoordelen of de vreemdeling vanwege de demonstraties in de negatieve aandacht van de autoriteiten is komen te staan. Als de vreemdeling verklaart politiek actief te willen zijn na terugkeer moet onderzocht worden of de politieke overtuiging fundamenteel is en of het uiten daarvan risico's oplevert. Als de vreemdeling niet verklaart politiek actief te willen zijn na terugkeer hoeft niet onderzocht en beoordeeld te worden of de vreemdeling een fundamentele politieke overtuiging heeft.

Case study 4: Ambtshalve toetsing op artikel 64

Ook de toetsing van artikel 64 Vw wordt in de interviews genoemd als een complexe toets. Om dit te illustreren volgt hieronder een werkinstructie- en jurisprudentie analyse. De werkinstructie en jurisprudentie ziet niet enkel op de ambtshalve toets 64 Vw, maar kan ook betrekking hebben op een separate aanvraag 64 Vw. Het overzicht illustreert enkel hoe complex de (ambtshalve) toets aan artikel 64 Vw kan zijn. Het verdient hierbij opmerking dat de kans dat bij eerste asielaanvragen al heel ernstige medische problemen spelen, wat kleiner is dan als de vreemdeling wat langer in Nederland verblijft en vanwege zijn (ontstane) medische of psychische problemen een separate aanvraag 64 Vw indient.

De werkinstructie die ziet op artikel 64 bevat 26 pagina's en bevat meerdere verwijzingen naar jurisprudentie. In de werkinstructie staat beschreven dat in elke afwijzende beschikking een overweging opgenomen moet worden of de vreemdeling kan reizen en/of er een reëel risico bestaat op schending van artikel 3 EVRM om medische redenen, en/of conform het advies van Bureau Medisch Advisering (BMA) het aannemelijk wordt geacht dat een medische noodsituatie op de korte termijn zal ontstaan. Als de vreemdeling argumenten van niet-toegankelijkheid heeft aangedragen zal in de afwijzende beschikking ook gemotiveerd moeten worden waarom de IND deze argumentatie niet aannemelijk acht. Als de medewerker niet ambtshalve hierop toetst, kan dit worden tegengeworpen in beroep.

Voor de beoordeling van de medische situatie brengt BMA advies uit.¹⁷⁹ Het BMA kan adviseren dat bij de uitzetting medische reisvoorwaarden in acht moeten worden genomen. Het kan daarbij gaan om het meegeven van medicijnen, medische begeleiding tijdens de vlucht en een schriftelijke overdracht van medische gegevens. Ook komt het voor dat een fysieke overdracht van de vreemdeling, namelijk overdracht aan een medische instantie na aankomst, noodzakelijk wordt geacht.

De medewerker dient op basis van het BMA-advies te toetsen of medische zorg toegankelijk is. De toegankelijkheidstoets is toegespitst op de individuele zaak van de vreemdeling. De vreemdeling zal gemotiveerd moeten aangeven waarom de behandeling niet voor hem toegankelijk is. In de IND beschikking moet worden ingegaan op de bewijslast die de vreemdeling heeft aangedragen. Hierbij moet meegewogen worden dat het soms onmogelijk kan zijn voor de vreemdeling om aan bewijsstukken te komen. Als de vreemdeling zijn identiteit en nationaliteit niet heeft aangetoond met documenten en zijn identiteit op geen enkele andere manier aannemelijk is geacht, maakt hij daarmee de beoordeling van de toegankelijkheid echter onmogelijk. In de werkinstructies wordt getracht medewerkers richting te geven door voorbeelden aan te dragen van jurisprudentie waarin de rechter oordeelt over de toegankelijkheid. Dit illustreert dat het voor medewerkers niet geheel duidelijk is hoe de rechter oordeelt op deze toets. De toegankelijkheidstoets wordt als complex ervaren, omdat het veel afwegingen, tijd en afstemming met andere afdelingen vergt.

Jurisprudentie heeft de toegankelijkheidstoets gecompliceerd:

Reisvoorwaarden

Bij uitspraak van de ABRvS van 2018¹⁸⁰ volgt dat als de vreemdeling (onderbouwd met medische info) stelt dat de reis naar zijn land van herkomst leidt tot een aanzienlijke en onomkeerbare achteruitgang van zijn gezondheidstoestand de BMA

¹⁷⁹ In 2010 volgt uit jurisprudentie van het ABRvS (ECLI:NL:RVS:2010:BO0794) dat het advies van BMA volstaat, tenzij de vreemdeling zelf concrete aanknopingspunten aandraagt kan de IND in beginsel uitgaan van het BMA advies.

¹⁸⁰ ECLI:NL:RVS:2018:4314

dit moet onderzoeken en moet bezien of er reisvoorwaarden moeten worden gesteld. Dit zorgt voor extra werk voor de beslismedewerker en BMA.

Een andere uitspraak van de ABRvS¹⁸¹ stelt dat als het BMA als reisvoorwaarde aangeeft dat de vreemdeling in zijn land van herkomst fysiek moet worden overgedragen aan een behandelaar, de IND in het besluit dan concreet moet aangeven met welke specifieke behandelaar of instelling vóór uitzetting contact zal worden opgenomen en in het besluit uitdrukkelijk moet worden aangegeven dat als niet aan de reisvoorwaarde kan worden voldaan, de vreemdeling niet zal worden uitgezet. Deze uitspraak leverde een enige tijd meer werk en procedures op, maar op een gegeven moment is het in de organisatie ingedaald en leverde het niet heel veel werk op om aan deze eis te voldoen.

Veilige behandelomgeving

In 2011¹⁸² geeft de ABRvS aan dat de IND moet beoordelen of er gerede twijfel volgt uit de door de vreemdeling ingebrachte stellingen dat de medische behandeling in het land van herkomst niet effectief zal zijn omdat hij daar bijvoorbeeld trauma's heeft opgelopen en om die reden geen vertrouwen heeft in de behandelaars. Deze uitspraak heeft het werk tijdelijk gecompliceerd. Medewerkers weten hierna namelijk niet goed hoe ze om moeten gaan met de stellingen van advocaten over onveilige behandelomgevingen. Uit jurisprudentie van 2016¹⁸³ volgt echter dat op dergelijke stellingen gereageerd moet worden, maar dat, als de stellingen niet nader zijn geconcretiseerd zij nergens toe kunnen leiden. Deze jurisprudentie leidt ertoe dat de onduidelijkheid wordt weggenomen en de werkwijze van de beslisp praktijk en BMA wordt hierop aangepast.

Feitelijke toegankelijkheid tot de zorg

In 2016 doet het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) een uitspraak¹⁸⁴ waarmee het onderzoek en de motivering bij de beoordeling van artikel 64 Vw verzaamd wordt. Als de vreemdeling stelt dat de medische behandeling voor hem feitelijk niet toegankelijk is, omdat hij bijvoorbeeld de kosten van de medicatie niet kan betalen, of omdat de kliniek waar hij behandeld moet worden op te grote afstand is gelegen van waar hij woont, dan moet dit onderzocht worden. Het is wel aan de vreemdeling om aannemelijk te maken dat de zorg feitelijk niet toegankelijk is. Het beleid is naar aanleiding van deze uitspraak aangepast.

De bewijslastverdeling rond feitelijke toegankelijkheid is de laatste jaren meer richting de IND verschoven. De Afdeling neemt eerder dan voorheen aan dat de vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt dat de zorg voor hem, gelet op de namens hem aangevoerde omstandigheden niet toegankelijk is. Dit geldt met name voor de vreemdeling die zich in een kwetsbare en afhankelijke positie bevindt (ECLI:NL:RVS:2023:2046).

Evenredigheidstoets

In een uitspraak van 2022¹⁸⁴ oordeelt de ABRvS dat ook bij de toets aan artikel 64 Vw in voorkomende gevallen een evenredigheidstoets moet plaatsvinden. Bij de beoordeling van de vraag of de vreemdeling bij terugkeer zonder medische behandeling in een medische noodsituatie komt te verkeren gaat de IND uit van een termijn van drie maanden. Volgens de ABRvS moet de IND nagaan of een vreemdeling bijzondere omstandigheden heeft aangevoerd die het onevenredig maken om aan deze termijn vast te houden. Gelet op de bijzondere situatie van de vreemdeling hoeft een periode van drie maanden niet op voorhand lang genoeg te

181 ECLI:NL:RVS:2010:BO6324

182 ECLI:NL:RVS:2015:1038

183 ECLI:NL:RVS:2016:1691

184 ECLI:CE:ECHR:2016:1213JUD00417381

zijn om te voorkomen dat uitzetting van de vreemdeling in strijd is met artikel 3 EVRM.

Extra ambtshalve toets

Op 22 november 2022 doet het Hof van Justitie een uitspraak, waaruit volgt dat de in het beleid genoemde termijn van drie maanden niet meer strikt gehanteerd mag worden in de beoordeling of een stopzetting van de huidige medische behandeling zal leiden tot een medische noodsituatie op korte termijn.¹⁸⁵ In de beoordeling zullen volgens het Hof ook mogelijke indirecte gevolgen van de terugkeer naar het land van herkomst op langere termijn in de beoordeling moeten worden betrokken. Voorts bepaalt het Hof in deze uitspraak dat bij verlening uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vw en het aannemen van een 3 EVRM risico bij terugkeer naar het land van herkomst, geen terugkeerbesluit kan worden opgelegd. Bij de beoordeling of een terugkeerbesluit kan worden opgelegd dient volgens het Hof te worden getoetst aan artikel 8 EVRM. De medische behandeling in Nederland kan in het beroep op bescherming van het privéleven worden betrokken. De vergaande consequenties van dit arrest voor de uitvoeringspraktijk zijn inmiddels in het beleid verwerkt.

185 ECLI:EU:C:2022:913

Bijlage 5 De asielprocedure

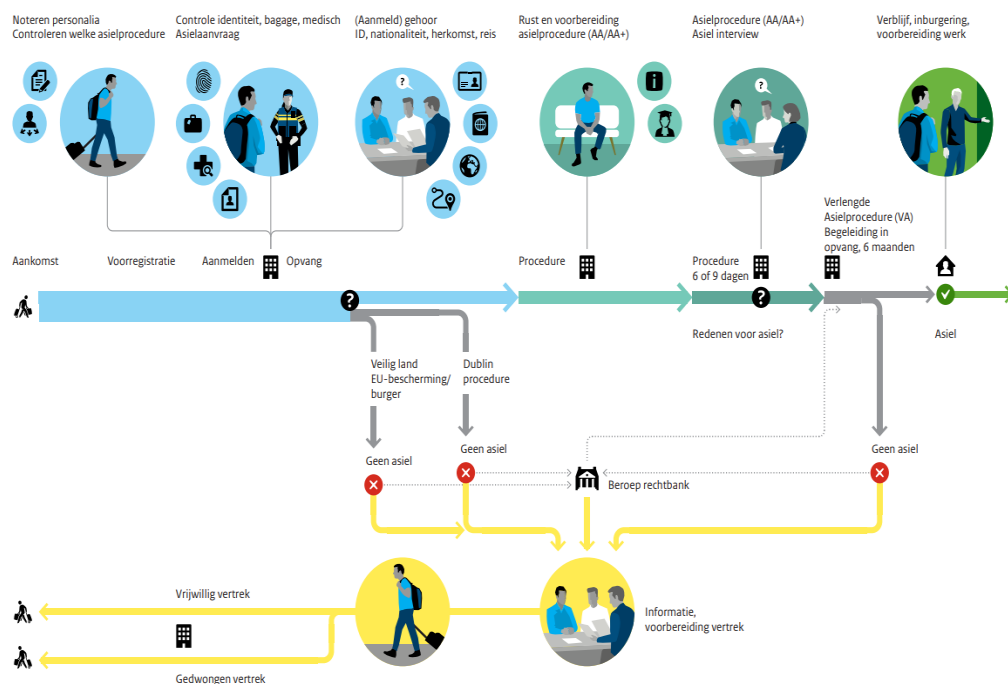
Als een persoon aan de Schengenbuitengrens asiel aanvraagt, wordt de aanvraag, onder bepaalde voorwaarden, afgedaan in de grensprocedure. De grensprocedure is een maximaal vier weken durende asielprocedure aan de grens voor vreemdelingen die geen toegang tot Nederland hebben gekregen. Om te voorkomen dat de vreemdeling zichzelf toegang tot Nederland verschaft, zit de vreemdeling gedurende de grensprocedure in detentie. De grensprocedure heeft eigen wettelijke termijnen, stappen en voorwaarden.

Alle aanvragers die niet via Schiphol Nederland binnenkomen, maar via de Schengenbinnengrenzen (bv. via Duitsland) dienen zich te melden bij het aanmeldcentrum in Ter Apel.. Hier kan de aanvrager een aanvraag indienen, waarna de procedure bepaald wordt. De procedure zelf kan op verschillende locaties in het land worden uitgevoerd.

Sporenbeleid

De asielaanvraag wordt afgedaan volgens een bepaald spoor. Momenteel zijn enkel spoor 1, spoor 2 en spoor 4 actief. Spoor 1 (de Dublinprocedure) is bedoeld voor aanvragers die in een ander Europees land asiel hebben aangevraagd of dat hadden moeten doen, bijvoorbeeld als zij via dat land Nederland hebben bereikt. In zo'n geval is het andere land verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek. Spoor 2 is voor aanvragers die afkomstig zijn uit een land dat is aangewezen als een veilig land van herkomst of als die legaal verblijf heeft in een ander Europees land. In spoor 4 worden alle asielaanvragen behandeld die niet in een ander spoor terecht kunnen. Binnen dit spoor wordt de standaard asielprocedure gevolgd. Spoor 4 is het meest toegepaste spoor. Elk spoor kent een wettelijk vastgelegde procedure met verplichte stappen en termijnen. Voor spoor 1 en 2 gelden andere/ minder procedurestappen dan bij spoor 4.

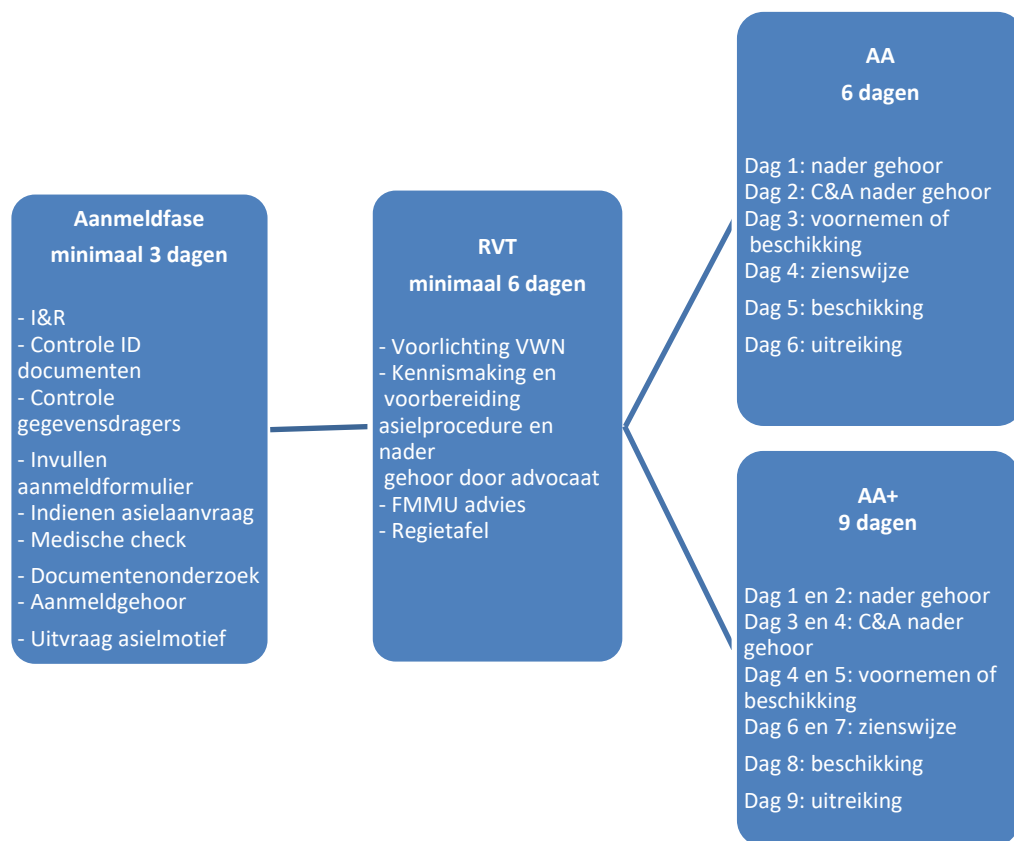
Asielprocedure in Nederland



Algemene Asielprocedure

Spoor 4 (zie hieronder een schematische weergave van spoor 4) start met een aanmeldfase van minimaal drie dagen, waarin door AVIM de Identificatie en Registratie (I&R) wordt uitgevoerd en de gegevensdragers en identiteitsdocumenten worden gecontroleerd. Ook voert de IND tijdens de aanmeldfase het aanmeldgehoor uit. Na de aanmeldfase krijgt de asielzoeker doorgaans een Rust- en Voorbereidingstijd (RVT) van *minimaal* zes dagen¹⁸⁶, waarin de vreemdeling wordt voorgelicht en voorbereid, het medische onderzoek uitgevoerd door externen plaatsvindt en ruimte is voor onderzoek. De IND plant gedurende de RVT een gehoor. Wel zijn er termijnen gebonden aan de C&A (2 weken) en de zienswijze (4 weken).

Ten aanzien van de grensprocedure gelden andere termijnen en stappen voor spoor 4 zaken dan hierboven vermeld.



¹⁸⁶ Momenteel duurt de RVT enkele weken tot maanden, vanwege een beperkt beschikbare capaciteit voor de AA(+).

